

Erityiskertomus

# Täydentävien ehtojen vaikuttavuuden lisääminen ja yksinkertaistaminen on yhä haasteellista



EUROOPAN  
TILINTARKASTUS  
TUOMIOISTUIN

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxemburg  
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

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

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

Twitter: @EUAuditorsECA

Suuri määrä muuta tietoa Euroopan unionista on käytettävissä internetissä Europa-palvelimen kautta (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6001-7	ISSN 1831-0958	doi:10.2865/58967	QJ-AB-16-026-FI-C
PDF	ISBN 978-92-872-6013-0	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/71237	QJ-AB-16-026-FI-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6003-1	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/820129	QJ-AB-16-026-FI-E

© Euroopan unioni, 2016

Tekstin jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

**Erityiskertomus****Täydentävien ehtojen  
vaikuttavuuden lisääminen  
ja yksinkertaistaminen on  
yhä haasteellista**

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

Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa käsitellään eri talousarvioaloilla tai hallinnon aloilla toimitettujen tuloksellisuuden ja säännönmukaisuuden tarkastusten tuloksia. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät niin, 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.

Tämän tuloksellisuuden tarkastuksen toimitti I tarkastusjaosto, jonka puheenjohtaja on tilintarkastustuomioistuimen jäsen Phil Wynn Owen. Jaoston erikoisalana on luonnonvarojen kestävä käyttö. Tarkastus toimitettiin raportoivan jäsenen Nikolaos Milionisin johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Ioulia Papatheodorou, kabinettiavustaja Kristian Sniter, toimialapäällikkö Robert Markus, tehtävävastaava Daniela Jinaru sekä tarkastajat Felipe Andrés Miguélez, Marius Cerchez ja Michael Spang.



Vasemmalta oikealle: K. Sniter, I. Papatheodorou, N. Milionis, R. Markus, D. Jinaru.

## Kohta

### Sanasto

## I-IX Yhteenveto

### 1-10 Johdanto

### 11-17 Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

### 18-71 Huomautukset

18-36 **Komissio ei kyennyt arvioimaan saatavilla olleiden tietojen avulla riittävän hyvin täydentävien ehtojen vaikuttavuutta**

22-27 Komission käyttämät tulosindikaattorit antoivat osittaisen kuvan täydentävien ehtojen vaikuttavuudesta

28-33 Täydentävien ehtojen vaikuttavuutta koskevassa komission arvioinnissa ei yksilöity, missä määrin viljelijät olivat jättäneet noudattamatta ehtoja

34-36 Komissio ei analysoinut täydentävien ehtojen rikkomisten syitä eikä keinoja, joilla rikkomisiin voidaan puuttua

37-71 **Täydentävien ehtojen hallinto- ja valvontajärjestelmää voidaan vielä yksinkertaistaa**

41-47 Valvontamenettelyt ovat yhä monimutkaisia

48-52 Pienviljelijäjärjestelmä vähensi hallinnollista työmäärää, mutta tämä saattaa vaikuttaa täydentävien ehtojen tavoitteiden saavuttamiseen joissakin jäsenvaltioissa

53-58 Viherryttämisen myötä käyttöön tuli uusi tarkastusten taso ympäristöystävällisten pakollisten käytäntöjen arviointia varten

59-64 Täydentävien ehtojen täytäntöönpanokuluja ei ole arvioitu määrällisesti riittävän hyvin

65-71 Viljelijöihin eri puolilla EU:ta sovellettavien, täydentäviin ehtoihin liittyvien seuraamusten laskentaperustaa ei ole yhdenmukaistettu riittävästi

## 72-79 Johtopäätökset ja suositukset

- Liite I — Täydentävien ehtojen soveltamisala Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 liitteen II mukaisesti
- Liite II — Täydentäviä ehtoja koskevien sääntöjen keskeiset sisältömuutokset YMP:n kaudella 2014–2020
- Liite III — Sidosryhmät toivat esille yksinkertaistamistarpeen
- Liite IV — Maksajavirastoille lähetettyyn kyselytutkimukseen sisältyneet tapaustutkimukset

## Komission vastaukset

**GAEC:** Maan hyvää maatalous- ja ympäristökuntoa koskevilla toimenpidevaatimuksilla pyritään estämään maaperän eroosiota, säilyttämään maan orgaaninen aines ja maan rakenne, varmistamaan maan hoidon vähimmäistaso, välttämään elinympäristöjen heikkeneminen sekä suojelemaan vesistöjä ja varmistamaan vesihuolto. Toimenpidevaatimukset otettiin käyttöön yhteistä maatalouspolitiikkaa (YMP) koskevassa lainsäädännössä, ja niitä sovelletaan ainoastaan YMP:n edunsaajiin. Jäsenvaltioiden on määritettävä toimenpidevaatimukset ottaen huomioon paikalliset olosuhteet.

**Lakisääteiset hoitovaatimukset:** Joukko velvoitteita, jotka liittyvät voimassa oleviin EU:n direktiiveihin ja asetuksiin sisältyviin täydentäviä ehtoja koskeviin sääntöihin ympäristön, kansanterveyden, kasvien terveyden sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin aloilla (alakohtainen lainsäädäntö). Näitä vaatimuksia sovelletaan jo YMP:n lainsäädännön ulkopuolella.

**Maaseuturahasto:** Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto

**Maatalouden neuvontapalveluelin:** Julkinen tai yksityinen elin, jonka tehtäväksi jäsenvaltio on antanut hoitaa järjestelmää, jossa viljelijöille annetaan maankäyttöä ja tilanhoitoa koskevaa neuvontaa.

**Maataloustukirahasto:** Euroopan maatalouden tukirahasto

**Maksajavirasto:** Jäsenvaltiossa toimiva elin, joka vastaa yhteisen maatalouspolitiikan tukien asianmukaisesta arvioinnista, laskennasta, tarkastamisesta ja maksusta.

**PO AGRI:** Euroopan komission maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto, joka vastaa maatalouden ja maaseudun kehittämisen toimintapolitiikan täytäntöönpanosta.

**PO ENV:** Euroopan komission pääosasto, joka vastaa ympäristöalan alakohtaisesta lainsäädännöstä.

**PO SANTE:** Euroopan komission terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosasto, joka vastaa kansanterveyttä, kasvien terveyttä sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevasta alakohtaisesta lainsäädännöstä.

**Sääntöjenmukaisuustarkastus:** Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston tarkastajien paikan päällä suorittamat tarkastukset, joiden avulla komissio voi tarkistaa, ovatko jäsenvaltiot käyttäneet oikein niiden käyttöön asetettuja Euroopan maatalouden tukirahaston (maaloustukirahasto) ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) varoja. Tarkastuksissa arvioidaan erityisesti, onko jäsenvaltioilla hyvin toimivat hallinto- ja valvontajärjestelmät, joiden avulla varmistetaan edunsaajille suoritettavien maksujen sääntöjenmukaisuus.

**Täydentäviä ehtoja koskevat säännöt:** täydentäviä ehtoja koskevat säännöt koostuvat unionin lainsäädännön mukaisista lakisääteisistä hoitovaatimuksista ja jäsenvaltioiden asetuksen (EU) N:o 1306/2013 liitteen II mukaisesti määrittelemistä maan hyvää maatalous- ja ympäristökuntoa koskevista toimenpidevaatimuksista, jotka liittyvät ympäristöön, ilmastonmuutokseen, maan hyvään maatalouskuntoon, kansanterveyteen, eläinten ja kasvien terveyteen sekä eläinten hyvinvointiin. Tässä kertomuksessa käytetään vaihdellen termejä ”täydentäviä ehtoja koskevat säännöt” ja ”täydentävien ehtojen velvoitteet”.

**Valvontakohdat:** Täydentäviä ehtoja koskevien sääntöjen täytäntöönpanosta seuraavat yksityiskohdat, jotka sisällytetään paikalla toimitettavien ja hallinnollisten tarkastusten tarkistuslistoihin; täydentävistä ehdoista kussakin jäsenvaltiossa vastaava hallintoviranomainen (maksajavirasto) toimittaa tarkastukset itse tai pyytää muita valvontaelimiä toimittamaan ne.

**Varainhoitovuosi:** Maatalouden varainhoitovuosi kattaa maksetut menot ja saadut tulot, jotka maksajavirastot ovat ottaneet rahastojen tileille varainhoitovuoden "N" osalta, joka alkaa 16 päivänä lokakuuta vuonna "N-1" ja päättyy 15 päivänä lokakuuta vuonna "N" (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1306/2013, 39 artikla).

**YMP:** Yhteinen maatalouspolitiikka.



## I

Täydentäviä ehtoja sovellettaessa useimmat viljelijöille suoritettavat YMP:n maksut ovat riippuvaisia siitä, kuinka viljelijät noudattavat ympäristöä, elintarviketurvallisuutta, eläinten terveyttä ja hyvinvointia sekä hyvää maatalous- ja ympäristökuntoa koskevia perussääntöjä. Täydentäviä ehtoja sovelletaan tällä hetkellä 7,5 miljoonaa viljelijää, joille maksettiin vuonna 2015 tukea yhteensä noin 47 miljardia euroa<sup>1</sup>. Yhteiskunnassa on korkeat odotukset siitä, että EU:n tukia saavat viljelijät noudattavat täydentäviä ehtoja.

## II

Lainsäätäjä laati täydentäviä ehtoja koskevan EU:n säädöskehysten. Komissio vastaa sen täytäntöönpanon seurannasta. Jäsenvaltiot muunsivat EU-säännöt viljelijöiden tasolla sovellettaviksi velvoitteiksi ja tarkistivat, onko velvoitteita noudatettu. Tilintarkastustuomioistuin tutki, oliko täydentäviä ehtoja koskeva hallinto- ja valvontajärjestelmä vaikuttava, ja onko sitä mahdollista yksinkertaistaa.

## III

Tilintarkastustuomioistuin totesi, että komissio ei kyennyt arvioimaan saatavilla olleiden tietojen avulla riittävän hyvin täydentävien ehtojen vaikuttavuutta. YMP:hen kauden 2014–2020 osalta tehdyistä muutoksista huolimatta täydentäviä ehtoja koskevassa hallinto- ja valvontajärjestelmässä on yhä yksinkertaistettavaa.

## IV

Komission käyttämät tulosindikaattorit antoivat osittaisen kuvan täydentävien ehtojen vaikuttavuudesta. Indikaattoreiden yhteydessä ei otettu huomioon, missä määrin viljelijät olivat jättäneet noudattamatta ehtoja. Komissio ei myöskään analysoinut rikkomisten syitä eikä keinoja, joilla niihin voidaan puuttua.

## V

YMP:hen kauden 2014–2020 osalta tehdyt muutokset vähensivät jonkin verran täydentäviä ehtoja koskevia sääntöjä, sillä muutosten myötä poistuivat vaatimukset, jotka eivät olleet riittävän relevantteja maataloustoiminnan kannalta. Valvontamenettelyt ovat kuitenkin edelleen monimutkaisia. Yksinkertaistamistoimenpiteet, mm. pienviljelijäjärjestelmä, vapauttavat hallinnon ja viljelijät lisätyöltä, mutta toimenpiteet on suhteutettava siihen, kuinka välttämättömä täydentävien ehtojen tavoitteiden saavuttaminen on.

## VI

Uuteen viherryttämistukeen liittyvissä maatalouskäytännöissä on samankaltaisuuksia aiempien hyvää maatalous- ja ympäristökuntoa koskevien toimenpidevaatimusten kanssa. Näin ollen tällä hetkellä on käytössä kaksi toisiaan täydentävää maatalouskäytäntöjen joukkoa, joilla on samat tavoitteet: maan säilyttäminen ja luonnon monimuotoisuuden suojeleminen. Järjestelmien yhtäläisyyksistä huolimatta pakolliset hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimukset ja viherryttämissäännöt tarkastetaan eri valvontajärjestelmien avulla. Tämä saattaa johtaa valvontajärjestelmien tehottomuuteen ja hallinnollisen työmäärän lisääntymiseen.

<sup>1</sup> Näiden 7,5 miljoonan viljelijän osuus kaikista YMP:n tukea saavista viljelijöistä on 68 prosenttia, ja he saavat koko tuesta 83 prosenttia. Pienviljelijät eivät ole luvuissa mukana, sillä heihin ei sovelleta hallinnollisia seuraamuksia, jos he eivät noudata täydentäviä ehtoja koskevia velvoitteita (ks. kohta 48).

## VII

Täydentävien ehtojen täytäntöönpanon kustannuksia ei ole arvioitu riittävän hyvin määrällisesti. Niin kauan kuin komissiolla ei ole luotettavaa arviota täydentävien ehtojen kokonaiskuluista, joita varten kerätään luvut toimiin osallistuvilta sidosryhmiltä (EU:n toimielimet, jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontaviranomaiset ja viljelijät), se ei voi varmistaa, että täydentävien ehtojen järjestelmä on kustannustehokas.

## VIII

Seuraamusjärjestelmän yhteydessä ei varmistettu riittävän yhdenmukaista perustaa niiden hallinnollisten seuraamusten laskentaan, joita sovelletaan eri puolilla EU:ta sääntöjä noudattamatta jättäviin viljelijöihin. Vakavuutta, laajuutta, kestoja ja tahallisuutta koskevia osoittimia sovellettiin samankaltaisissa tapauksissa hyvin vaihtelevasti eri jäsenvaltioissa.

## IX

Tilintarkastustuomioistuin esittää seuraavat suositukset:

- Komission olisi tutkittava vuoden 2020 jälkeen sovellettavan YMP:n vaikutustenenarvioinnin yhteydessä, kuinka se voisi kehittää indikaattoreitaan niin, että niiden avulla voitaisiin arvioida täydentävien ehtojen tuloksellisuutta, ja kuinka indikaattoreissa voitaisiin ottaa huomioon se, missä määrin viljelijät noudattavat täydentäviä ehtoja koskevia sääntöjä.
- Komission olisi vastedes parannettava tiedonjakoa täydentäviin ehtoihin liittyvistä rikkomisista toimiin osallistuvien yksiköiden välillä, jotta ne voisivat paremmin yksilöidä rikkomisten syyt ja ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin puuttuakseen niihin.
- Vuoden 2020 jälkeen sovellettavan YMP:n osalta komission olisi ehdotettava paikalla toimitettaviin täydentävien ehtojen tarkastuksiin sovellettavien sääntöjen mukauttamista. Näin tarkastukset kyettäisiin kohdentamaan vaikuttavammin keskeisiin valvontakohtiin.
- Komission olisi analysoitava vuoden 2020 jälkeen sovellettavan YMP:n vaikutustenenarvioinnin yhteydessä kokeuksia, joita on saatu kahden, ympäristötavoitteiltaan toisiaan vastaavan järjestelmän (hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimukset ja viherryttäminen) toiminnasta. Analysoinnin tavoitteeksi olisi otettava järjestelmien välisen synergian edistäminen. Analyysissä olisi otettava huomioon kriteereitä, jotka koskevat esimerkiksi vaatimusten ympäristövaikutuksia ja sitä, kuinka viljelijät ovat aiemmin noudattaneet niitä.
- Sen jälkeen kun komissio on laatinut YMP:n tuloksellisuutta koskevan kertomuksen, joka on määrä julkaista vuoden 2018 loppuun mennessä, sen olisi kehitettävä menetelmä täydentävien ehtojen kustannusten mittaamista varten.
- Komission olisi kannustettava vuoden 2020 jälkeen sovellettavaa YMP:tä silmällä pitäen seuraamusten yhdenmukaisempaa soveltamista EU:ssa selkeyttämällä lisää vakavuuden, laajuuden, keston, toistuvuuden ja tahallisuuden käsitteitä.

## 01

Täydentävien ehtojen yhteydessä suurin osa viljelijöille suoritettavista YMP:n maksuista on sidoksissa ympäristönsuojelua, elintarvikkeiden turvallisuutta, eläinten terveyttä ja hyvinvointia sekä maan hyvää maatalous- ja ympäristökuntaa koskeviin perusvaatimuksiin. Täydentäviä ehtoja sovelletaan tällä hetkellä 7,5 miljoonaan viljelijään eri puolilla EU:ta. Viljelijöille maksettiin varainhoitovuonna 2015 arviolta 47 miljardia euroa tukea, johon sovelletaan täydentäviä ehtoja koskevia sääntöjä (ks. **sanasto**)<sup>2</sup>. Jos viljelijä ei noudata näitä sääntöjä, häneen saatetaan soveltaa hallinnollisia seuraamuksia.

## 02

Täydentävät ehdot perustuvat kahteen pääasialliseen sääntökokonaisuuteen (ks. luettelo tällä hetkellä sovellettavista säännöistä **liitteessä I**). Lakisääteiset hoitovaatimukset ovat vaatimuksia, jotka on valittu sovellettavista direktiiveistä ja asetuksista ympäristön, elintarviketurvallisuuden, kasvien terveyden sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin aloilla. Hyvän maatalous- ja ympäristökunnan vaatimukset ovat lisävaatimuksia, joita sovelletaan ainoastaan YMP:n maksujen edunsaajiin. Hoitovaatimuksissa edellytetään kestäviä maatalousmaahan liittyviä käytäntöjä. Vaatimukset koskevat vesien, maaperän ja hiilivarantojen suojelua sekä maiseman ja maisemapiirteiden säilyttämistä.

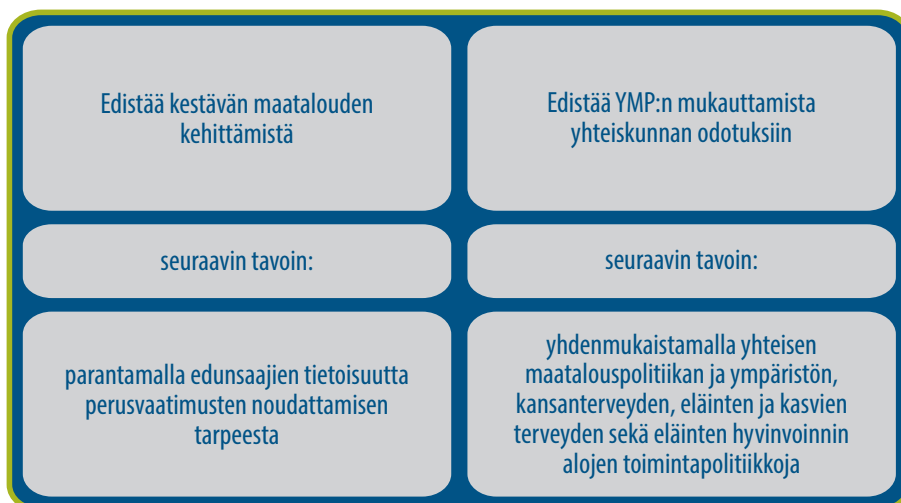
## 03

Täydentävillä ehdoilla pyritään edistämään seuraavia kahta tavoitetta:

- 2 Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuoden 2015 toimintakertomus.
- 3 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1306/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 352/78, (EY) N:o 165/94, (EY) N:o 2799/98, (EY) N:o 814/2000, (EY) N:o 1290/2005 ja (EY) N:o 485/2008 kumoamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 549).

### Kaavio 1

#### Täydentävien ehtojen tavoitteet



Lähde: Asetus (EU) N:o 1306/2013, johdanto-osan 54 kappale<sup>3</sup>.

## 04

Yhteiskunnassa on korkeat odotukset siitä, että EU:n tukia saavat viljelijät noudattavat täydentäviä ehtoja koskevia velvoitteita. Tammikuussa 2016 julkaistun tuoreimman Eurobarometri-kyselyn mukaan<sup>4</sup> useampi kuin neljä viidestä kyselyyn EU:ssa vastanneesta katsoi, että viljelijöiden tukimaksujen vähentäminen on perusteltua, jos he eivät noudata sääntöjä.

## 05

Täydentävät ehdot kuuluvat YMP:n välineisiin, ja niiden täytäntöönpano tapahtuu yhteishallinnon avulla, jonka yhteydessä tehtävät jaetaan komission ja jäsenvaltioiden kesken. Tässä yhteydessä komissiolla on seuraavat vastuualueet:

- noudattaa Euroopan parlamentin ja neuvoston antamiin asetuksiin perustuva EU:n yleistä toimintakehystä sekä suosituksia, joita Euroopan parlamentti antaa vastuuvapausmenettelyssä, joka liittyy EU:n talousarvion toteuttamista koskevaan tilinpäätökseen
- laatia täytäntöönpanoasetusten ja delegoitujen asetusten avulla yksityiskohtainen EU:n toimintakehys sekä jäsenvaltioita koskevat täytäntöönpano-ohjeet
- tarkistaa, että jäsenvaltiot huolehtivat velvollisuuksistaan säännösten mukaisesti ja soveltaa rahoitusoikaisuja tapauksissa, joissa jäsenvaltioiden järjestelmät havaitaan puutteellisiksi
- tarkistaa, että täydentävien ehtojen tavoitteet on saavutettu ja raportoida tuloksista<sup>5</sup>.

## 06

Ympäristöasioiden pääosasto ja terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosasto vastaavat lakisääteisten hoitovaatimusten pohjana olevan alakohtaisen lainsäädännön täytäntöönpanon ja siihen perustuvien tavoitteiden saavuttamisen seurannasta. Hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimukset ovat puolestaan maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vastuulla. Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto suorittaa tarkastuksia, joissa tarkistetaan, että jäsenvaltioilla on täydentäviä ehtoja varten riittävät hallinto- ja valvontajärjestelmät.

## 07

Jäsenvaltioiden vastuulla on hyväksyä kaikki lainsäätöön ja sääntelyyn liittyvät sekä hallinnolliset säännökset, jotka koskevat sellaisen kansallisen kehyksen perustamista, joka on täydentäviä ehtoja koskevan yleisen ja erityisen EU:n kehyksen mukainen. Jäsenvaltioiden tehtävänä on erityisesti

- ottaa käyttöön järjestelmät, joiden avulla kyetään ehkäisemään, havaitsemaan ja korjaamaan tapaukset, joissa sääntöjä ei ole noudatettu
- kohdistaa paikan päällä toimitettavia tarkastuksia vähintään yhteen prosenttiin viljelijöistä<sup>6</sup>

4 "Special Eurobarometer 440 Europeans, Agriculture and the CAP", julkaistu 21. tammikuuta 2016. TNS opinion & social -yritys toteutti Eurobarometri-kyselyn 17.–26. lokakuuta 2015 komission pyynnöstä. Kaikki haastattelut suoritettiin satunnaisotannalla valittujen EU:n kansalaisten kodeissa.

5 Ks. esimerkiksi maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuoden 2014 toimintakertomus, liite 10, osa 6, Täydentävät ehdot.

6 Yleissääntönä on, että paikan päällä toimitettavat tarkastukset on kohdistettava otokseen, joka kattaa vähintään yhden prosentin YMP:n edunsaajista. Joidenkin vaatimusten kohdalla tarkastukset on kuitenkin alakohtaisen lainsäädännön mukaan kohdistettava vähintään kolmeen prosenttiin viljelijöistä. Tämä koskee esimerkiksi eläinten tunnistamista ja rekisteröintiä. Näin ollen täydentävien ehtojen osalta tarkastettavien viljelijöiden kokonaismäärä on käytännössä yhden prosentin otantaa suurempi. Esimerkiksi varainhoitovuonna 2015 viljelijöistä tarkastettiin 2,31 prosenttia. Lakisääteisten hoitovaatimusten osalta jäsenvaltiot voivat päättää yhdistää nämä tarkastukset alakohtaisen lainsäädännön perusteella toimitettaviin tarkastuksiin, jotta täydentäviä ehtoja koskeva, yhden prosentin kattava tarkastusten vähimmäismäärä täyttyy.

- soveltaa seuraamuksia ja periä aiheettomasti maksetut määrät takaisin viljelijöiltä, jotka ovat rikkoneet sääntöjä
- raportoida komissiolle (tarkastetut tilinpäätökset, rahoituskertomukset ja valvontatilastot).

## 08

YMP:n edunsaajien on noudatettava kaikkia kansallisessa lainsäädännössä määritettyjä täydentävien ehtojen sääntöjä. Viljelijöille vuosittain suunnattavia EU-maksuja saatetaan vähentää, jos heidän havaitaan rikkoneen jotakin sääntöä heistä suoraan johtuvan teon tai laiminlyönnin seurauksena.

## 09

Tilintarkastustuomioistuin julkaisi vuonna 2008 erityiskertomuksen täydentävien ehtojen vaikuttavuudesta<sup>7</sup>. Kertomuksessa todettiin, että täydentävien ehtojen käyttö ei ole ollut vaikuttava toimintatapa. Kertomuksessa korostettiin, että täydentäviä ehtoja koskeva toimintakehys aiheutti huomattavia vaikeuksia etenkin monimutkaisuutensa takia.

## 10

Täydentävien ehtojen järjestelmän sisällön ja siihen liittyvien sääntöjen yksinkertaistaminen on ollut jatkuvana puheenaiheena komission, neuvoston ja jäsenvaltioiden välillä. Tämä johtuu toimintakehyyksen monimutkaisuudesta sekä siitä, että on tarpeen varmistaa, että sääntöjen noudattaminen on tarkistettavissa ja ne ovat riittävän relevantteja maataloustoiminnan kannalta. Täydentävien ehtojen järjestelmää muutettiin vuosina 2008–2013 YMP:n ”terveystarkastuksen” seurauksena<sup>8</sup>. Nyt käynnissä olevaa kautta 2014–2020 koskevien lisämuutosten tavoitteena on<sup>9</sup>

- järkeistää vaatimusten sisältö kokoamalla ne yhteen luetteloon, joka sisältää ala- ja aihepiirikohtaisen jaottelun; tavoitteena on parantaa täydentävien ehtojen järjestelmän johdonmukaisuutta ja näkyvyyttä
- poistaa tietyt täydentävien ehtojen vaatimukset, jotka eivät liity riittävällä tavalla maataloustoimintaan tai tilan maa-alaan tai jotka liittyvät pikemminkin kansallisiin viranomaisiin kuin tuensaajiin.

- 7 Erityiskertomus nro 8/2008 ”Onko täydentävien ehtojen käyttö vaikuttava toimintatapa?” (<http://eca.europa.eu>).
- 8 Neuvoston asetus (EY) N:o 73/2009, annettu 19 päivänä tammikuuta 2009, yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä sekä asetusten (EY) N:o 1290/2005, (EY) N:o 247/2006, (EY) N:o 378/2007 muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1782/2003 kumoamisesta (EUVL L 30, 31.1.2009, s. 16). Asetuksella tosiasiansa lisättiin kaksi pakollista hyvän maatalous- ja ympäristökunnan vaatimusta uuteen vesien suojelua ja vesihuoltoa koskevaan alaan ja kolme uutta vapaaehtoista hyvän maatalous- ja ympäristökunnan vaatimusta maan hoidon vähimmäistasoa koskevaan alaan; samanaikaisesti neljästä nykyisestä asetuksen (EY) N:o 1782/2003 mukaisesta hyvän maatalous- ja ympäristökunnan vaatimuksesta tehtiin vapaaehtoisia. Myös lakisääteisten hoitovaatimusten osalta on tehty pieniä muutoksia, joiden myötä asetuksesta (EY) N:o 2629/97 poistettiin korvamerkintöjä, tilarekisterejä ja passeja koskeva vaatimus.
- 9 Ks. tarkka kuvaus kautta 2014–2020 koskevista muutoksista liitteessä II.

# Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

## 11

Yksinkertaistamisessa on kyse prosessista, jonka tavoitteena on järjeistää sääntöjä ja tarkastuksia ja vähentää sääntöjen noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia. Yksinkertaistamistoimenpiteet vapauttavat hallinnon ja viljelijät lisätyöltä, mutta toimenpiteet on suhteutettava siihen, kuinka välttämätöntä täydentävien ehtojen tavoitteiden saavuttaminen on.

## 12

Tilintarkastustuomioistuin tutki komission ja jäsenvaltioiden perustamaa täydentäviä ehtoja koskevaa hallinto- ja valvontajärjestelmää arvioidakseen täydentävien ehtojen vaikuttavuutta sekä sitä, missä määrin niitä on onnistuttu yksinkertaistamaan uuden säädöskehityksen yhteydessä.

## 13

Tarkastuksessa käsiteltiin seuraavaa pääkysymystä:

**”Onko täydentävien ehtojen hallinto- ja valvontajärjestelmä vaikuttava ja voidaanko sitä vielä yksinkertaistaa?”**

Kertomuksen rakenteen perustana on kahden pääasiallisen tekijän – vaikuttavuuden ja yksinkertaistamisen – arviointi.

## 14

Tilintarkastustuomioistuin analysoi seuraavaa evidenssiä, joka koskee täydentävien ehtojen tähänastista täytäntöönpanoa:

- jäsenvaltioiden komissiolle varainhoitovuosilta 2011–2014 toimittamat valvontatilastot; nämä raportit sisälsivät tietoa jonkin standardin osalta tarkastettujen viljelijöiden lukumäärästä, havaittujen sääntöjen noudattamatta jättämisten määrästä sekä sovellettujen seuraamusten määristä ja tyypeistä
- tilintarkastustuomioistuimen varainhoitovuosina 2011–2014 toimittamat lailisuuden ja sääntöjenmukaisuuden tarkastukset (tarkastuslausumiin liittyvät tarkastukset)
- komission maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston varainhoitovuosina 2011–2014 toimittamat sääntöjenmukaisuustarkastukset.

## Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

### 15

Tilintarkastustuomioistuin analysoi komission käyttöön ottamia hallinto- ja valvontajärjestelmiä koskevat tiedot, jotka saatiin haastattelemalla maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston edustajia ja käymällä läpi erilaisia pääosaston laatimia tai teettämiä analyyskejä, tutkimuksia ja kertomuksia. Tilintarkastustuomioistuin arvioi myös YMP:hen kauden 2014–2020 osalta tehtyjen muutosten vaikutuksia seuraavien asiakirjojen perusteella: alustavat vaikutustenarvioinnit, hyväksytyt asetukset ja komission lausumat.

### 16

Tilintarkastustuomioistuin teki kaksi kyselytutkimusta, joiden aiheisiin kuuluivat esimerkiksi tietoisuus, sääntöjen noudattaminen sekä yksinkertaistaminen. Kyselytutkimukset lähetettiin maksajavirastoille ja maatalouden neuvontapalveluelimille. Kyselyihin saatiin vastaukset kyselyn kohteena olleilta 64<sup>10</sup> maksajavirastolta 27 jäsenvaltiosta<sup>11</sup>. Toisen kyselyn kohdalla otettiin yhteyttä 186:een maatalouden neuvontapalveluelimeen, joista 72 vastasi.

### 17

Tilintarkastustuomioistuin teki tarkastuskäynnin kolmessa eri jäsenvaltiossa sijaitseville alueille (Saksa: Schleswig-Holstein; Espanja: Katalonia; Yhdistynyt kuningaskunta: Pohjois-Irlanti). Alueilla haastateltiin maksajavirastojen ja maataloustuottajajärjestöjen edustajia; tavoitteena oli kerätä näkemyksiä täydentävien ehtojen vaikutuksesta tilojen tasolla.

- 10 Tilintarkastustuomioistuimen kyselyn kohteena oli 64 maksajavirastoa olemassa olevista yhteensä 82 maksajavirastosta, sillä joissakin jäsenvaltioissa kaikilla maksajavirastoilla ei ole täydentäviin ehtoihin liittyviä vastuualueita.
- 11 Kroatia ei kuulunut tarkastuksen piiriin, sillä EU:hun 1. heinäkuuta 2013 liittynyttä maata koskevat aiemmat tiedot puuttuivat.

## Komissio ei kyennyt arvioimaan saatavilla olleiden tietojen avulla riittävän hyvin täydentävien ehtojen vaikuttavuutta

### 18

Kertomuksen ensimmäisessä osassa tilintarkastustuomioistuin arvioi, antavatko komission käyttämät tulosindikaattorit kattavan kuvan täydentävien ehtojen vaikuttavuudesta, onko niiden yhteydessä otettu huomioon ehtojen noudattamisaste viljelijöiden keskuudessa, ja analysoiko komissio rikkomisten syitä ja keinoja niihin puuttumiseksi. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa sovelletut periaatteet esitetään kohdissa 19–21.

### 19

Komission olisi määritettävä tarkoituksenmukaiset tulosindikaattorit täydentäviä ehtoja koskevien tavoitteiden saavuttamisen mittaamista varten (ks. kohta 2)<sup>12</sup>. Indikaattoreiden olisi vastattava moitteettoman varainhoidon periaatteita (taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus)<sup>13</sup>. Komission olisi analysoitava ja alettava käsitellä tuloksellisuuskysymyksiä.

### 20

Jäsenvaltioiden olisi myös ehkäistävä, havaittava ja käsiteltävä vaikuttavalla tavalla kaikki sääntöjenvastaisuudet tai tapaukset, joissa viljelijät eivät ole noudattaneet täydentäviä ehtoja koskevia velvoitteita<sup>14</sup>, ja raportoitava komissiolle vuosittain tarkastustensa tulokset.

### 21

Täydentävien ehtojen vaikuttavuutta olisi arvioitava ottamalla huomioon, missä määrin viljelijät noudattavat täydentäviä ehtoja koskevia sääntöjä. Se olisi asetettava keskeiseksi tulosindikaattoriksi, jonka avulla arvioidaan toimintapolitiikan vaikutusta ympäristön, kansanterveyden, eläinten ja kasvien terveyden sekä eläinten hyvinvoinnin suojeluun. Toimintapolitiikan vaikuttavuutta olisi pyrittävä lisäämään sisällyttämällä täydentävien ehtojen toimintarakenteeseen toimenpiteitä, joiden avulla voidaan yksilöidä syitä sille, miksi viljelijät eivät noudata sääntöjä, ja puuttua näihin syihin.

- 12 Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 834/2014, annettu 22 päivänä heinäkuuta 2014, yhteisen maatalouspolitiikan yhteisen seuranta- ja arviointikehyksen soveltamissäännöistä (EUVL L 230, 1.8.2014, s. 1), johdanto-osan 2 kappale.
- 13 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU, Euratom) N:o 966/2012, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 kumoamisesta (EUVL L 298, 26.10.2012, s. 1) (varainhoitoasetus), 30 artikla. Artikla sisältää seuraavat määritelmät: Taloudellisuuden periaate edellyttää, että varat, joita toimitellaan käyttää toimintojensa toteuttamiseksi, otetaan käyttöön oikeaan aikaan ja että ne ovat määrältään riittävät, laadultaan asianmukaiset ja kustannuksiltaan mahdollisimman edulliset. Tehokkuuden periaatteen tarkoituksena on saavuttaa käytetyillä varoilla parhaat mahdolliset tulokset. Vaikuttavuuden periaatteen tarkoituksena on saavuttaa toiminnalle asetetut tavoitteet ja siltä odotetut tulokset.
- 14 Asetuksen (EU) N:o 1306/2013 johdanto-osan 39 kappaleen mukaisesti.



## Komission käyttämät tulosindikaattorit antoivat osittaisen kuvan täydentävien ehtojen vaikuttavuudesta

### Kautta 2007–2013 koskeva tilanne

#### 22

Ensimmäisen tavoitteen (kestävän maatalouden kehittämisen edistäminen lisäämällä edunsaajien tietoisuutta tarpeesta noudattaa perusvaatimuksia) osalta komissio käytti indikaattoria ”täydentävien ehtojen kattamien YMP:n maksujen prosenttiosuus”. Indikaattori osoittaa niiden YMP:n maksujen osuuden, joiden kohdalla viljelijöiden on noudatettava täydentäviä ehtoja koskevia sääntöjä. Indikaattori ei kuitenkaan mittaa viljelijöiden tietoisuutta asianomaisista säännöistä tai sitä, missä määrin viljelijät niitä noudattavat.

#### 23

Toisen tavoitteen (YMP:n kehittäminen paremmin yhteiskunnan odotuksia vastaavaksi parantamalla politiikan yhdenmukaisuutta ympäristöä, kansanterveyttä, eläinten ja kasvien terveyttä sekä eläinten hyvinvointia koskeviin toimintapolitiikkoihin nähden) osalta käytettiin indikaattoria ”suuren yleisön täydentävistä ehdoista ilmaisema mielipide”. Komissio mittasi indikaattorin toteutumista Eurobarometri-kyselyn avulla. Kyselyn kysymys- ja vastausvaihtoehdot esitetään **laatikossa 1**.

#### Laatikko 1

### Ote Eurobarometri-kyselystä

Kysymys: ”Yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) sääntöjen mukaan viljelijöille suoritettavat maksut ovat sidoksissa ympäristöä, elintarviketurvallisuutta ja eläinten hyvinvointia koskevien sääntöjen noudattamiseen (niin kutsutut ”täydentävät ehdot”). Missä määrin näkemyksenne mukaan on perusteltua tai perusteetonta vähentää niiden viljelijöiden tukimaksuja, jotka eivät noudata elintarviketurvallisuusstandardeja, ympäristöstandardeja tai eläinten hyvinvointia koskevia standardeja?”

Vastausvaihtoehdot: ”täysin perusteltua; jokseenkin perusteltua; jokseenkin perusteetonta; täysin perusteetonta; en osaa sanoa”.

Kyselytutkimuksen tulos: useampi kuin neljä viidestä kyselyyn EU:ssa vastanneesta katsoi, että viljelijöiden tukimaksujen vähentäminen on perusteltua, jos he eivät noudata sääntöjä (vastaus joko ”täysin perusteltua” tai ”jokseenkin perusteltua”). Yleinen mielipide pysyi vakaana edelliseen, marraskuussa 2007 toimitettuun kyselytutkimukseen nähden.

Lähde: Komission Eurobarometri-kysely.

### 24

Tämä indikaattori ei sisällä lainkaan tietoa siitä, onko YMP:n yhdenmukaisuus täydentäviä ehtoja koskeviin sääntöihin nähden parantunut vai ei. Indikaattori kuvastaa pelkästään kyselyyn vastanneiden toimintapoliittista valintaa, eikä sen yhteydessä arvioida täydentävien ehtojen täytäntöönpanon tosiasiallisia tuloksia.

### 25

Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto raportoi myös kahdesta muusta tulosindikaattorista: hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimuksia koskevien tarkastusten määrästä<sup>15</sup> ja pysyvän laitumen osuudesta. Ensimmäisen indikaattorin avulla mitataan, ovatko jäsenvaltiot noudattaneet toimitettavien tarkastusten vähimmäismäärää. Tämä on pelkästään asetuksen noudattamista kuvaava indikaattori, joka ei sinällään mittaa täydentävien ehtojen vaikuttavuutta. Toinen indikaattori mittaa pysyvänä laitumena olevien maa-alojen osuutta jäsenvaltiossa suhteessa maatalousmaan kokonaismäärään. Indikaattorilla oli kaksi puutetta: se viittasi vain yhteen täydentävien ehtojen näkökohtaan eikä korostanut täydentävien ehtojen nimenomaista vaikutusta – eli pysyvä laidun voidaan säilyttää useiden eri tekijöiden seurauksena, joista täydentävät ehdot on ainoastaan yksi.

### Kautta 2014–2020 koskeva tilanne

### 26

Kautta 2014–2020 varten käytettiin kahta indikaattoria<sup>16</sup>, jotka liittyvät suoraan täydentäviin ehtoihin: hehtaarien lukumäärä ja YMP:n maksujen osuus. Nämä ovat kvantitatiivisesti ilmaistavia indikaattoreita, jotka mittaavat ainoastaan toimien kohteena olevien perusjoukkojen kokoa (maatalousmaa ja YMP:n maksut) eivätkä täydentävien ehtojen vaikutuksia.

### 27

Muita indikaattoreita, jotka kattavat täydentäviä ehtoja koskevien sääntöjen vaikutuspiiriin kuuluvia aloja, määritettiin YMP:n yhteydessä yleisellä tasolla. Esimerkkeinä voidaan mainita viljelymaiden lintuindeksi, veden laatu, eloperäinen aines viljelymaassa ja veden aiheuttama maaperän eroosio. Täydentävien ehtojen nimenomainen vaikutus näihin yleisindikaattoreihin ei kuitenkaan ollut tiedossa. Muut täydentävien ehtojen kohteena olevat näkökohdat, kuten elintarviketurvalisuus, eläinten tunnistus ja rekisteröinti tai eläinten hyvinvointi, eivät ole yhdenkään vaikutusindikaattorin kohteena.

- 15 Hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimusten osalta vaadittavien tarkastusten vähimmäismääräksi asetettiin YMP:n yhteydessä yksi prosentti viljelijöistä sekä ennen vuotta 2014 että sen jälkeen.
- 16 Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 834/2014, liite.

**Komission suorittamassa täydentävien ehtojen vaikuttavuuden arvioinnissa ei otettu huomioon, missä määrin viljelijät eivät noudattaneet sääntöjä**

**28**

Komissio kerää tietoa myös siitä, missä määrin viljelijät täyttävät täydentäviä ehtoja koskevat velvoitteensa. Tiedonkeruu tapahtuu jäsenvaltioiden toimittamien valvontatilastojen avulla. Tietoja ei kuitenkaan käytetä tulosindikaattorina eikä niitä valvota ennalta määritettyjen tavoitearvojen avulla.

**29**

Laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta viimeisten neljän vuoden aikana koskeneiden tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten tulokset<sup>17</sup> (ks. **taulukko 1**) ja jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten paikan päällä viljelijöihin kohdistetuista tarkastuksista toimittamat tilastotiedot (ks. **taulukko 2**) osoittivat, että täydentävien ehtojen vaatimusten rikkomisten määrä oli suuri.

17 Täydentävien ehtojen osalta tilintarkastustuomioistuin valitsi testattavaksi sellaiset hyvän maatalous- ja ympäristökunnan vaatimusten velvoitteet (haitallisen kasvillisuuden leviämisen välttäminen maatalousmaalla, estopengerrysten rakentaminen, oliivitulojen ylläpitäminen hyvässä kasvukunnossa, vähimmäiseläintiheyden ylläpitäminen sekä niittovelvollisuuden täyttäminen) sekä lakisääteiset hoitovaatimukset (lakisääteisiin hoitovaatimuksiin liittyvät nitraattidirektiivin vaatimukset ja eläinten tunnistusta ja rekisteröintiä koskevat lakisääteiset hoitovaatimukset), joiden osalta tarkastuskäyntien aikaan oli saatavissa evidenssiä ja tehtävissä johtopäätöksiä. Vuosina 2011 ja 2012 maaseuturahastoa koskevan testauksen laajuus oli maataloustukirahastoa koskevaa testausta suurempi, koska siihen sisältyivät kaikki hyvän maatalous- ja ympäristökunnan vaatimukset ja eläinten hyvinvointia koskevat lakisääteiset hoitovaatimukset. Lisäksi eläinten tunnistusta ja rekisteröintiä koskevia lakisääteisiä hoitovaatimuksia ei tarkastettu maataloustukirahaston osalta vuosina 2011 ja 2012.

Taulukko 1

**Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulokset: täydentävien ehtojen testaus viljelijöistä poimitun satunnaisotannan perusteella**

Rahasto	Tiedot	Varainhoitovuosi			
		2011	2012	2013	2014
Maataloustukirahasto	Niiden maksujen lukumäärä, joihin sovelletaan täydentäviä ehtoja	155	146	164	170
	Havaittujen rikkomistapausten lukumäärä	22	24	44	46
	Rikkomiset (%)	14 %	16 %	25 %	27 %
Maaseuturahasto	Hehtaarimäärä, johon sovelletaan täydentäviä ehtoja	73	75	61	64
	Havaittujen rikkomistapausten lukumäärä	26	25	24	17
	Rikkomiset (%)	36 %	33 %	39 %	27 %

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Taulukko 2

**Täydentävien ehtojen rikkomiset, joista jäsenvaltiot raportoivat viljelijöistä satunnais- ja riskiperusteisten otantamenetelmien yhdistelmällä poimitujen otosten tarkastusten perusteella**

	Varainhoitovuosi				
	2011	2012	2013	2014	2015
Rikkomisten esiintyvyys (%)	21 %	20 %	20 %	25 %	29 %

Lähde: Täydentäviä ehtoja koskevat jäsenvaltioiden tilastot.

## 30

Viljelijät ovat viimeisten viiden vuoden aikana alkaneet paremmin tiedostaa täydentäviä ehtoja koskevien sääntöjen noudattamisvelvoitteensa. Tämän toi esille noin 90 prosenttia kyselyyn osallistuneista maksajavirastoista ja maatalouden neuvontapalveluelimistä. Sääntöjen noudattamatta jättämisen aste on kuitenkin yhä korkea; kasvavaa suuntausta ilmentävät sekä jäsenvaltioiden tarkastukset että tilintarkastustuomioistuimen toimittamat tarkastukset.

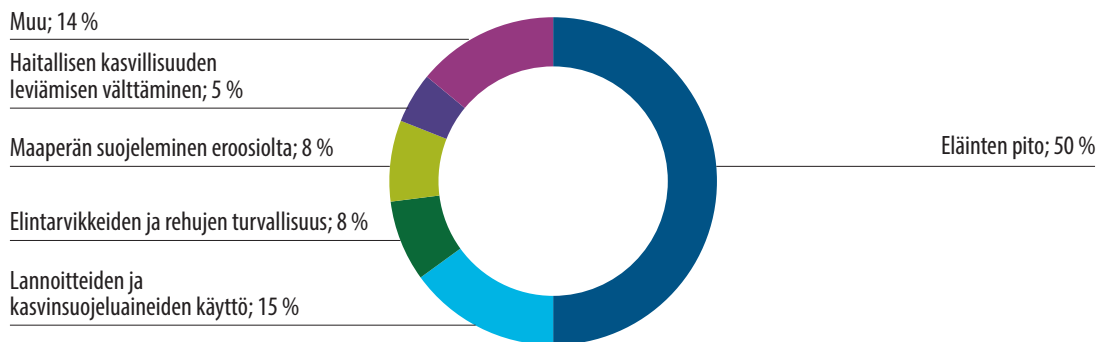
## 31

Jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten havaitsemien rikkomisten vuotuinen kokonaismäärä pysyi EU:n tasolla vuosina 2011–2013 suhteellisen vakaasti lähes 60 000 tapauksessa. Sen sijaan vuonna 2014 määrä kasvoi lähes 20 prosentilla eli tapauksia, joissa sääntöjä ei ollut noudatettu, oli noin 70 000 (kyse oli lähinnä nitraattidirektiiviin liittyviä lakisäätteisiä hoitovaatimuksia koskevien rikkomisten määrän kasvusta; määrän kasvuun vaikuttivat myös sika- ja nautaeläinten tunnistamiseen ja rekisteröintiin liittyvät rikkomiset). Kuten **kaaviosta 2** käy ilmi, viiden keskeisen alan osuus rikkomisten kokonaismäärästä oli lähes 90 prosenttia – myös noudattamatta jättämisten esiintyvyys oli suurin juuri näillä aloilla<sup>18</sup>. Nämä viisi alaa kattavat yhteensä kymmenen lakisäätteistä hoitovaatimusta ja neljä hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimusta.

18 Ilmaistaan sellaisten viljelijöiden, joiden kohdalla havaittiin rikkomisia, osuutena tarkastuskohteena olleiden viljelijöiden kokonaismäärästä.

## Kaavio 2

## Alat, joilla täydentäviä ehtoja koskevia sääntöjä rikotaan useimmin



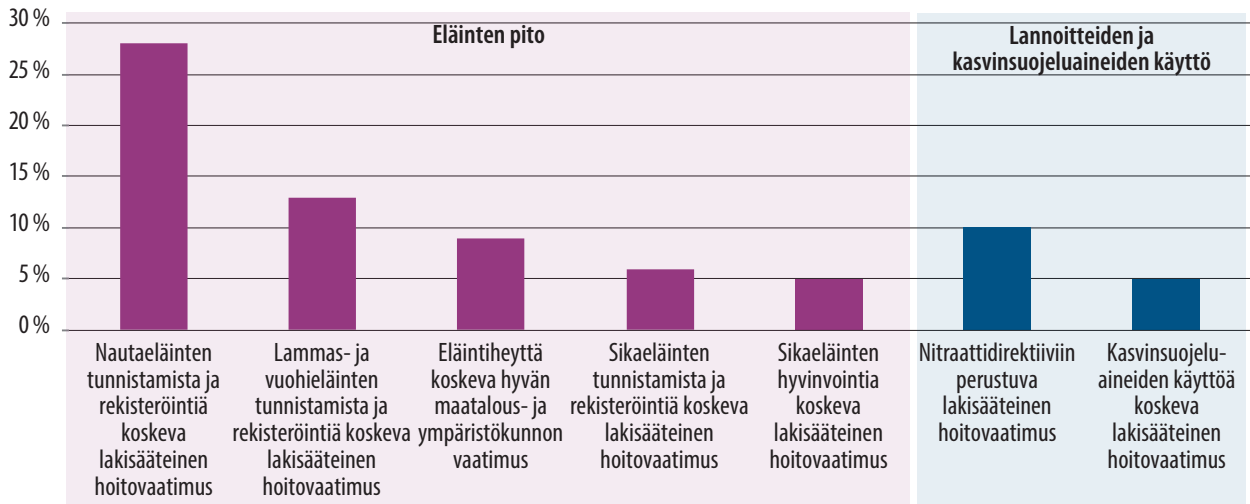
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

## 32

**Kaavio 3** osoittaa kahden suurimman alan osalta, missä yksittäisiä standardeja/ vaatimuksia koskevien rikkomisten esiintyvyys ylitti viisi prosenttia varainhoitovuonna 2014:

Kaavio 3

**Rikkomusten esiintyvyys kahdella suurimmalla sääntöjen noudattamatta jättämisen kohteena olleella alalla**



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**33**

Tilintarkastustuomioistuimen analyysi osoittaa myös, että useisiin vaatimuksiin liittyvien rikkomusten osuus oli alle yksi prosenttia. Esimerkkeinä voidaan mainita luonnonvaraisten lintujen ja luontotyyppien suojelua koskevat lakisääteiset hoitovaatimukset, maaperän orgaanista ainesta koskevat hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimukset sekä maisemapiirteiden säilyttäminen.

**Komissio ei analysoinut täydentävien ehtojen rikkomusten syitä eikä keinoja, joilla rikkomisiin voidaan puuttua**

**34**

Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto analysoi valvontatilastojen tietoja erikseen kunkin raportoivan tahon tasolla (maakunta / alue / keskuhallinto). Tarkoituksena on varmistaa, että ne noudattavat EU:n vaatimuksia, kuten asetuksessa määritettyä tarkastusten yhden prosentin vähimmäismäärää. Pääosasto suorittaa myös sääntöjen mukaisuustarkastuksia, joiden avulla pyritään varmistamaan, että jäsenvaltioiden perustamien hallinto- ja valvontajärjestelmät ovat sovellettavien EU:n sääntöjen mukaisia. Tällaisten tarkastusten avulla pyritään suojaamaan rahastoja, joista YMP-maksut suoritetaan. Tämä tapahtuu arvioimalla, onko jäsenvaltioiden viljelijöihin kohdistamia maksujen vähennyksiä sovellettu asianmukaisesti. Komissio kohdistaa nettomääräisiä rahoitusoikaisuja jäsenvaltioihin, joiden järjestelmät ovat puutteellisia.

### 35

Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto ei analysoi täydentävien ehtojen rikkomisia kuvaavia lukuja EU:n tasolla. Se ei myöskään suorita tarkastuksia, joissa yksilöitäisiin, mitä standardeja rikotaan useimmin, tai tarkastuksia, joissa arvioitaisiin rikkomisten mahdollisia syitä ja mahdollisia ratkaisuja tilanteen korjaamiseen. Myöskään muut lakisääteisiin hoitovaatimuksiin liittyvistä toimintapolitiikoista vastaavat komission pääosastot eivät suorita tällaisia analyysejä. Esimerkiksi ympäristöasioiden pääosasto, joka vastaa muun muassa nitraattidirektiiviin liittyvistä toimintapolitiikoista, totesi, että sen osastot eivät saa tilastoja jäsenvaltioiden suorittamista tarkastuksista, joten ympäristöasioiden pääosasto ei voinut toteuttaa tältä osin seurantaa. Komissio tarkastaa näin ollen ainoastaan taloudelliset näkökohdat analysoimatta, miten täydentävät ehdot vaikuttavat ympäristön, elintarviketurvallisuuden ja eläinten terveyden ja hyvinvoinnin aloihin vaikuttaviin toimintapolitiittisiin tavoitteisiin.

### 36

Komissio ei ollut ennen heinäkuuta 2016 suorittanut arviointeja, joissa etsittäisiin mahdollisia syitä sääntöjen rikkomisiin tai keinoja, joilla vastaavanlaiset tilanteet voitaisiin tulevaisuudessa välttää<sup>19</sup>. Analyysien avulla saatettaisiin saada hyödyllistä tietoa myös tarpeesta yksinkertaistaa täydentävien ehtojen järjestelmää entisestään. Täydentävien ehtojen vaatimusten noudattamatta jättämisen syynä voi olla esimerkiksi se, että ajoittain monimutkaisia sääntöjä ei ymmärretä (ks. *liite III*) tai kannustin puuttuu, sillä noudattamisesta aiheutuvat kulut eivät välttämättä ole suhteessa tarkastuksia koskevaan alhaiseen yhden prosentin vähimmäismäärään ja sovellettavien seuraamusten tasoon<sup>20</sup>.

## Täydentävien ehtojen hallinto- ja valvontajärjestelmässä on varaa yksinkertaistamiseen

### 37

Kertomuksen toisessa osassa tilintarkastustuomioistuin arvioi, onko täydentäviä ehtoja koskevia sääntöjä ja valvontamenettelyjä yksinkertaistettu ja onko hallinnollista työmäärää onnistuttu vähentämään tasapainotetusti pienviljelijäjärjestelmän avulla. Lisäksi arvioidaan, oliko olemassa riskejä, että viherryttämisen ja täydentävien ehtojen koordinointi jäisi heikoksi. Arvioinnin kohteena on myös se, mitattiinko täytäntöönpanosta aiheutuvia kuluja ja pantiinko seuraamukset täytäntöön johdonmukaisella tavalla kaikkialla EU:ssa. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa sovelletut standardit eritellään kohdissa 38–40.

### 38

Tilintarkastustuomioistuin totesi erityiskertomuksessa nro 8/2008, että täydentäviä ehtoja koskeva kehys aiheutti huomattavia vaikeuksia erityisesti monimutkaisuutensa takia. Tilintarkastustuomioistuin suositteli, että komissio yksinkertaistaisi toimintakehystä esimerkiksi asettamalla vaatimukset ja standardit etusijalle ja järjestämällä ne maataloustoiminnan pääasiallisten osa-alueiden mukaan.

- 19 Viljelijöiden tasolla suoritetuissa arvioinneissa on toistaiseksi saatu tietoa ainoastaan täydentävien ehtojen kuluihin liittyvistä osatekijöistä, kuten kohdasta 61 käy ilmi.
- 20 Seuraamusten määrä oli maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuotuisen toimintakertomuksen mukaan hakuvuonna 2014 yhteensä 67,5 miljoonaa euroa.

## 39

Täydentävien ehtojen soveltamisesta aiheutuvien kulujen olisi oltava suhteessa etuihin, joita odotetaan koituvan siitä, että viljelijät noudattavat sovellettavia sääntöjä<sup>21</sup>. Esittäessään tarkistettuja tai uusia määrärahaehdotuksia komission olisi arvioitava valvontajärjestelmien kustannuksia ja hyötyjä<sup>22</sup> suhteessa asetettuihin tavoitteisiin.

## 40

Komission olisi myös edistettävä osaltaan yksinkertaisen ja yhdenmukaistetun seuraamusjärjestelmän luomista koko EU:n alueelle, jotta kyetään varmistamaan viljelijöiden yhdenvertainen ja oikeasuhteinen kohtelu. Komissiolla on valtuudet<sup>23</sup> hyväksyä delegoituja säädöksiä, joiden tarkoituksena on luoda yhdenmukaistettu perusta täydentävien ehtojen rikkomisten perusteella sovellettavien hallinnollisten seuraamusten laskennalle. Komissio voi myös antaa jäsenvaltioille tulkintaohjeita.

## Valvontamenettelyt ovat yhä monimutkaisia

## 41

Kaudella 2014–2020 hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimuksia koskevaa luetteloa pienennettiin 15:stä seitsemään (poistamalla kaikki seitsemän vaatimusta, jotka olivat aiemmin olleet vapaaehtoisia, ja yksi pakollinen vaatimus). Lakisääteisten hoitovaatimusten lukumäärää pienennettiin 18:sta 13:een (ks. *liite II*). Poistetuista lakisääteisistä hoitovaatimuksista neljä oli vaatimuksia, joita komissio ei pitänyt riittävän relevantteina maataloustoiminnan kannalta. Tämä on hyvä esimerkki täydentäviä ehtoja koskevan toimintakehyksen yksinkertaistamisesta. Täydentävien ehtojen kattavuutta ollaan nyt kuitenkin todennäköisesti laajentamassa. Euroopan parlamentin ja neuvoston yhteisessä lausumassa täydentävistä ehdoista<sup>24</sup> esitettiin, että vesipolitiikan puitedirektiivi ja ja torjunta-aineiden kestävä käyttöä koskeva direktiivi liitetään täydentäviin ehtoihin sen jälkeen kun kaikki jäsenvaltiot ovat panneet asianomaiset direktiivit täytäntöön.

## 42

Tilintarkastustuomioistuin katsoo YMP:n muutoksia kaudella 2014–2020<sup>25</sup> koskevasta komission ehdotuksesta antamassaan lausunnossa, että "vaatimusluettelo perustuu yhä liian hajanaisesti useisiin lakiteksteihin, että luetteloa ei ole riittäväällä tavalla kohdennettu keskeisiin vaatimuksiin ja että vaatimusten lukumääräinen väheneminen ei tosiasiaassa merkitse, että toiminta-alan monimutkaisuus vähenisi".

- 21 Asetus (EU) N:o 1306/2013, johdanto-osan 57 kappale.
- 22 Varainhoitoasetus, 33 artikla.
- 23 Asetuksen (EY) N:o 1306/2013 101 artikla.
- 24 Asetuksen (EU) N:o 1306/2013 liitteenä oleva yhteinen lausuma.
- 25 Lausunto nro 1/2012 tietyistä kauden 2014–2020 yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevista asetusehdotuksista (<http://eca.europa.eu>).

### 43

Tilintarkastustuomioistuimen kyselyyn vastanneista maatalouden neuvontapalveluelimistä 53 prosenttia katsoi, että kauden 2014–2020 YMP ei ole tuonut merkittäviä muutoksia täydentävien ehtojen järjestelmään. Vastanneista neuvontapalveluelimistä 28 prosenttia puolestaan katsoi, että uusi järjestelmä on entistäkin monimutkaisempi. Maksajavirastoista alle 10 prosenttia katsoi, että täydentäviä ehtoja koskevilla muutoksilla oli kohtalainen tai erittäin myönteinen vaikutus resurssien käyttöön esimerkiksi seuraavilla aloilla: paikalla toimitettavat ja hallinnolliset tarkastukset, seuraamusjärjestelmä ja tiedotus viljelijöille.

### 44

Maksajavirastojen ja maatalouden neuvontapalveluelinten kyselyvastausten perusteella pääsyy siihen, miksi viljelijät eivät noudata täydentäviin ehtoihin liittyviä velvoitteita, on vaatimusten liiallinen monimutkaisuus. Tarkastuskäynnin kohteena olleet maataloustuottajajärjestöt vahvistivat tämän analyysin. Yksinkertaistaminen voisi toimia ratkaisuna, jonka avulla voitaisiin lisätä merkityksellisempien sääntöjen noudattamista viljelijöiden keskuudessa ja edistää näin järjestelmän vaikuttavuutta. Tähän liittyen maksajavirastot, maatalouden neuvontapalveluelimet ja maataloustuottajajärjestöt toivat tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen yhteydessä esiin tarpeen yksinkertaistaa täydentävien ehtojen järjestelmää entisestään ja esittivät samansuuntaisia ehdotuksia (ks. tarkemmin *liite III*).

### 45

Monimutkaisuutta aiheutti myös sovellettavien sääntöjen yksityiskohtaisuus. **Laatikossa 2** annetaan esimerkki jäsenvaltioissa sovellettavista yksityiskohtaisista täydentävien ehtojen vaatimuksista. Yksityiskohtaiset säännöt saattavat olla perusteltuja, jotta erityyppiset ympäristöä koskevat tilanteet voidaan ottaa huomioon. Viljelijöillä saattaa kuitenkin olla vaikeuksia soveltaa niitä oikein, ja vastavasti maksajavirastoilla saattaa olla vaikeuksia tarkistaa sääntöjen noudattamista.

### 46

Yhdistyneessä kuningaskunnassa (Pohjois-Irlanti) tilintarkastustuomioistuin vertasi, minkä verran valvontakohtia sisältyi tarkistuslistoihin, joita valvontaviranomaiset käyttivät paikan päällä toimittamissaan, täydentäviä ehtoja koskevissa tarkastuksissa ennen vuotta 2013 ja sen jälkeen. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kautta 2014–2020 koskevilla YMP:n muutoksilla oli vähäinen vaikutus valvontakohtien lukumäärään (ks. laatikko 3). Kahdessa muussa tarkastuskäynnin kohteena olleessa jäsenvaltiossa viranomaiset vahvistivat haastattelujen yhteydessä, että täydentäviin ehtoihin kaudella 2014–2020 tehdyt muutokset eivät johtaneet valvontakohtien huomattavaan vähenemiseen.



## Laatikko 2

**Esimerkkejä täydentäviä ehtoja koskevaan valvontakäsikirjaan sisältyvistä vaatimuksista (Yhdistynyt kuningaskunta – Pohjois-Irlanti)**

Nitraattidirektiiviä koskeviin lakisääteisiin hoitovaatimuksiin perustuvista 40:stä täydentäviä ehtoja koskevista valvontakohtasta kolme sisältyy tarkastajien tarkistuslistan kysymykseen 3.1.12, joka on jaettu seuraaviin kolmeen alakysymykseen:

3.1.12. Onko orgaanista lannoitetta (mukaan luettuna likavettä) levitetty: alle 10 metrin päähän muista vesistöistä kuin järivistä\*, alle 20 metrin päähän järivistä, alle 50 metrin päähän porakaivosta, lähteestä tai kaivosta, alle 250 metrin päähän julkiseen vesihuoltoon käytettävästä porakaivosta tai 15 metrin päähän näkyvistä luolamaisista tai karstikalkkikivimuodostelmista? (\*Ks. tarkastajien ohjeisto)

3.1.12a Kun kyseessä on laidunmaa, jonka keskimääräinen kaltevuus on yli 15 prosenttia, ja muunlainen maa, jonka keskimääräinen kaltevuus on yli 12 prosenttia, onko orgaanista lannoitetta (mukaan luettuna likavettä) levitetty alle 30 metrin päähän järvestä tai alle 15 metrin päähän muusta vesistöistä kuin järivistä (\*ks. tarkastajan ohjeet (*Inspectors' Guidance*))

3.1.12b Kun kyseessä on laidunmaa, jonka keskimääräinen kaltevuus on yli 15 prosenttia, ja muunlainen maa, jonka keskimääräinen kaltevuus on yli 12 prosenttia, onko kemiallista lannoitetta levitetty alle 10 metrin päähän järvestä tai alle 5 metrin päähän vesistöistä (\*ks. tarkastajan ohjeet (*Inspectors' Guidance*))"

Lähde: Pohjois-Irlannin maksajavirasto.

## Laatikko 3

**Kauden 2014–2020 YMP:n muutokset vaikuttivat vain vähän Yhdistyneen kuningaskunnan (Pohjois-Irlanti) valvontaviranomaisten käyttämiin tarkistuslistoihin**

Täysimittaiseen täydentäviä ehtoja koskevaan tarkastukseen kuului YMP:n yhteydessä vuoteen 2013 saakka 257 valvontakohtaa. Vuodesta 2014 alkaen sovellettavan YMP:n yhteydessä valvontakohtia on 249.

Hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimusten yhteydessä valvontakohtien lukumäärä on vastaavien ajankohtien välillä noussut 19:stä 27:ään.

Lähde: Pohjois-Irlannin maksajavirasto.

## 47

Tarkastukseen valittujen viljelijöiden osalta on tarkastettava paikalla kaikki hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimuksiin ja lakisääteisiin hoitovaatimuksiin liittyvät velvoitteet. Kuten edellä on mainittu, asianomaisiin tarkastuksiin sisältyy eri tarkistuslistoilla usein satoja valvontakohtia. Vaikka valvontajärjestelmät olisivat vaikuttavia, lainsäädäntökehys<sup>26</sup> ei sallisi tiiviimmin kohdennettua riskiperusteista lähestymistapaa, jonka mukaan tietyt säännöt ja valvontakohtat voitaisiin tarkastaa harvemmin ja huomioon otettaisiin esimerkiksi rikkomisten määrä tai todennäköisyys tai mahdollisen rikkomisen vaikutusten mittakaava.

26 Ks. komission asetus (EU) N:o 809/2014, annettu 17 päivänä heinäkuuta 2014, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 soveltamissäännöistä yhdenntyn hallinto- ja valvontajärjestelmän, maaseudun kehittämistoimenpiteiden ja täydentävien ehtojen osalta, 71 artikla.

## Pienviljelijäjärjestelmä vähensi hallinnollista työmäärää, mutta tämä saattaa vaikuttaa täydentävien ehtojen tavoitteiden saavuttamiseen joissakin jäsenvaltioissa

### 48

Kautta 2014–2020 koskevan YMP:n yhteydessä otettiin käyttöön pienviljelijäjärjestelmä. Kyseessä on yksinkertaistettu suoriin maksuihin perustuva järjestelmä, jonka yhteydessä myönnetään enintään 1 250 euroa suoraa tukea viljelijöille, jotka päättävät osallistua järjestelmään. Kaikkiaan 15 jäsenvaltiota on pannut tämän vapaaehtoisen järjestelmän täytäntöön. Näiden maiden kohdalla järjestelmään osallistuvien viljelijöiden osuus vaihtelee kolmen (Slovenia) ja 77 prosentin (Malta) välillä. Komission laskelmien mukaan pienviljelijäjärjestelmä kattaa koko EU:n tasolla neljä prosenttia maatalousmaan kokonaismäärästä.

### 49

Pienviljelijäjärjestelmän edunsaajiin ei kohdenneta hallinnollisia seuraamuksia, jos he eivät noudata täydentävien ehtojen velvoitteita<sup>27</sup>. Näin ollen viljelijöihin ei kohdistu YMP:n maksujen vähentämisen riskiä täydentäviä ehtoja koskevien sääntöjen rikkomisten seurauksena. Poikkeamista täydentävistä ehdoista perustellaan sillä, että "jos [...] pienviljelijäjärjestelmään osallistuvat viljelijät pidettäisiin täydentävien ehtojen järjestelmässä, tarvittava panostus voisi olla suurempi kuin saavutettava hyöty"<sup>28</sup>.

### 50

Tämän toimenpiteen avulla on myös mahdollista vähentää täydentävien ehtojen täytäntöönpano-, hallinnointi- ja valvontakuluja: niistä 12 maksajavirastosta, jotka arvioivat kautta 2014–2020 koskevan YMP:n johtavan kulujen vähenemiseen, kymmenen ilmoitti pääasiallisesti säästöjen lähteeksi pienviljelijäjärjestelmän. Sama viesti toistui tarkastuskäynnin kohteena olleissa kolmessa jäsenvaltiossa.

### 51

Pienviljelijäjärjestelmä merkitsee askelta kohti yksinkertaistamista, joka vapauttaa hallinnon ja viljelijät lisätyöltä ja johtaa samalla säästöihin. Pantaaessa järjestelmää täytäntöön jäsenvaltioissa olisi kuitenkin ensisijaisesti pyrittävä löytämään sopiva tasapaino hallinnollisen yksinkertaistamisen, täydentävien ehtojen tavoitteiden saavuttamisen ja alakohtaisen lainsäädännön välillä. Jäsenvaltioiden ja alueiden välillä on eroja. Esimerkiksi Romaniassa pienviljelijöiden osuus viljelijöistä on noin 71 prosenttia ja ilmoitetusta kokonaisalasta 16 prosenttia. Sitä vastoin Sloveniassa pienviljelijöiden kokonaisosuus on noin kolme prosenttia ja järjestelmän kattama ala vain yksi prosentti kokonaisalasta.

27 Asetuksen (EU) N:o 1306/2013 92 artiklan mukaisesti.

28 Asetuksen (EU) N:o 1306/2013 johdanto-osan 57 kappaleen mukaisesti.

## 52

Vaikka Liettua ei sovelleta pienviljelijäjärjestelmää, se noudatti samankaltaisia periaatteita ja jätti tietyn rajan alapuolelle jäävät viljelijät erityisten täydentäviä ehtoja koskevien sääntöjen soveltamisen ulkopuolelle. **Laatikossa 4** kuvataan tällaisten yksinkertaistamistoimenpiteiden soveltamisen mahdollisia riskejä:

## Laatikko 4

### Viljelijöiden jättäminen nitraattidirektiiviä koskevien täydentävien ehtojen velvoitteiden ulkopuolelle Liettuassa

Viljelijöiden, joiden käytössä oleva maatalousala on enintään kymmenen hehtaaria, ei tarvitse ilmoittaa käyttämiensä lannoitteiden määriä. Tällaisten viljelijöiden osuus kaikista viljelijöistä on yli 70 prosenttia ja heidän käytössään on 14 prosenttia maatalousalasta.

Vastaavasti karjankasvattajilla, joilla on alle kymmenen eläinyksikköä yhdessä paikassa, ei tarvitse olla kapasiteetiltaan eläinyksiköiden määrää vastaavaa lantasailiötä. Tällaisten viljelijöiden osuus kaikista karjankasvattajista on 87 prosenttia ja heidän hallussaan on 28 prosenttia kaikista eläinyksiköistä.

Nitraattidirektiivin tarkoituksena on suojella ympäristöä ja kansalaisten terveyttä. Raja-arvojen käyttö voi vähentää byrokratiaa pienempien viljelijöiden osalta, sillä huomattava osa viljelijöiden maasta ja/tai eläimistä jätetään täydentäviä ehtoja koskevien tarkastusten ulkopuolelle, mutta se voi myös vaikuttaa kielteisesti nitraattidirektiivin tavoitteiden saavuttamiseen.

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015, kaavio 7.10.

### Viherryttämisen myötä käyttöön tuli uusi tarkastusten taso ympäristöystävällisten pakollisten käytäntöjen arviointia varten

## 53

Yksi uuden yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteista on ympäristötehokkuuden parantaminen liittämällä suoriin tukiin pakollinen, maatalouden ”viherryttämistä” koskeva osio, jolla tuetaan ilmaston ja ympäristön kannalta suotuisia maatalouskäytäntöjä koko unionissa<sup>29</sup>. Käytäntöihin kuuluu esimerkiksi viljelyn monipuolistaminen, pysyvän nurmen säilyttäminen ja ekologisten alojen perustaminen. Vuotuisesta kansallisesta enimmäismäärästä 30 prosenttia on tarkoitettu maksettavaksi tällaisen kutakin tukikelpoista hehtaaria<sup>30</sup> kohti maksettavan viherryttämistuen muodossa.

## 54

Uusi viherryttämistuki otettiin käyttöön YMP:n yhteydessä kaudella 2014–2020. Viherryttämisen piiriin kuuluvilla maatalouskäytännöillä on samankaltaisuuksia aiempiin hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimuksiin nähden; vaatimukset kattoivat esimerkiksi seuraavat maatalouskäytännöt: vuoroviljely, pysyvien laidunten suojeleminen ja maisemapiirteiden säilyttäminen. Näin ollen kaudella 2014–2020 on käytössä kaksi toisiaan täydentävää maatalouskäytäntöjen joukkoa, joilla on samat tavoitteet: maan säilyttäminen ja luonnon monimuotoisuuden suojeleminen.

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

30 Asetus (EU) N:o 1307/2013, 47 artikla.

### 55

Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto selitti vuoden 2014 toimintakertomuksessaan, että näistä pakollisista järjestelmistä kumpikin – viherryttäminen ja hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimukset – edistävät samaa tavoitetta: kertomuksen mukaan YMP voi näin ollen parantaa ympäristönsuojelun tasoa varmistamalla, että huomattavaan osaan EU:n maatalousmaasta sovelletaan täydentävien ehtojen vaatimuksia, viherryttämiseen liittyviä velvoitteita sekä maatalouden ympäristösitoumuksia.

### 56

Viherryttämistä koskevat paikalla toimitettavat tarkastukset kohdistetaan viiteen prosenttiin viljelijöistä suorien tukien järjestelmiä koskevien tukikelpoisuuskriteereiden tarkistusten yhteydessä<sup>31</sup>. Järjestelmä on riippumaton hyvän maatalous- ja ympäristökunnon valvontakehyksestä, jonka yhteydessä tarkastetaan yksi prosentti täydentäviä ehtoja koskevien tarkastusten<sup>32</sup> kohteena olevista viljelijöistä. Näin ollen ympäristön kannalta suotuisien, täydentävien pakollisten käytäntöjen noudattaminen tarkastetaan kahden eri kehyksen yhteydessä.

### 57

Viherryttämisen osalta viljelijöiden on noudatettava velvoitetta, jonka mukaan ainakin viisi prosenttia tilojen peltomaasta on ekologista alaa. Asetuksessa edellytetään myös, että täydentävien ehtojen avulla suojellut osa-alueet (kuten maisemapiirteet tai suojakaistat) voidaan niin ikään ottaa huomioon tätä velvoitetta täytettäessä. Ympäristönsuojelua koskevien käytäntöjen noudattaminen tarkastetaan näin ollen kahden eri sääntö- ja tarkastusjärjestelmän avulla.

### 58

Viherryttämisen käyttöönoton myötä käytössä on nyt siis kaksi pakollisia ympäristöystävällisiä käytäntöjä koskevaa valvontajärjestelmää, jotka täydentävät toisiaan ja edistävät samaa tavoitetta – ympäristönsuojelun tason parantamista YMP:n yhteydessä. Täydentäviä ehtoja koskevan asetuksen mukaan jäsenvaltiot voivat hyödyntää olemassa olevia valvontajärjestelmiä täydentävien ehtojen velvoitteiden tarkastamiseen<sup>33</sup>, mutta jäsenvaltioiden valvontajärjestelmiin liittyvä tehottomuusriskejä sekä riskejä viljelijöille koituvasta lisätyöstä.

31 Komission asetus (EU) N:o 809/2014, III osasto.

32 Komission asetus (EU) N:o 809/2014, V osasto.

33 Asetus (EU) N:o 1306/2013, 96 artikla.

## Täydentävien ehtojen täytäntöönpanokuluja ei ole arvioitu erikseen riittävän hyvin

### 59

Komissio tarvitsee järjestelmän kustannustehokkuuden varmistamista varten täydentävien ehtojen kokonaiskustannuksista luotettavan arvion, jossa otetaan huomioon toimiin osallistuvat keskeiset sidosryhmät (EU:n toimielimet, jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontaviranomaiset ja viljelijät).

### 60

Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto on arvioinut, että maatalousmenojen hallinnoinnista ja valvonnasta aiheutuvat kokonaiskustannukset ovat lähes neljä miljardia euroa eli noin seitsemän prosenttia EU-rahoituksen kokonaismäärästä<sup>34</sup>. Täydentäviin ehtoihin liittyviä kuluja ei ole kuitenkaan arvioitu määrällisesti eikä niistä ole olemassa luotettavaa arviota.

### 61

Täydentäviä ehtoja koskevan valvontajärjestelmän vaatimukset aiheuttavat huomattavia kustannuksia jäsenvaltioiden tasolla. Ensinnäkin tarkastuksia on kohdistettava hyvän maatalous- ja ympäristökunnan vaatimuksiin, jotka muodostavat lisäsäännösten, jota sovelletaan ainoastaan YMP:n tukia saaviin viljelijöihin. Toiseksi voidaan todeta, että lakisääteisten hoitovaatimusten, jotka perustuvat sovellettaviin direktiiveihin ja asetuksiin (alakohtainen lainsäädäntö)<sup>35</sup>, kohdalla erikoistuneiden valvontaelinten on tarkastettava täydentäviä ehtoja koskevien sääntöjen mukaan vähintään yhden prosentin osuus; asianomaisten elinten on raportoitava näistä tarkastuksista erikseen.

### 62

Lakisääteisten hoitovaatimusten käyttöönotto aiheutti tilojen tasolla viljelijöille lisää hallinnollisia velvoitteita; heidän oli esimerkiksi pidettävä rekisteriä ja osallistuttava täydentäviä ehtoja koskeviin tarkastuksiin<sup>36</sup>. Hyvän maatalous- ja ympäristökunnan vaatimusten noudattaminen aiheuttaa niin ikään vaadittaviin maatalouskäytäntöihin liittyviä kuluja (työvoimakulut, laitekulut, polttoainekulut ja kulutustavaroista aiheutuvat kulut). Vaatimusten noudattaminen aiheuttaa myös tulonmenetyksiä, koska tietyt käytännöt on vaatimusten yhteydessä kielletty tai tiettyjen käytäntöjen soveltamista vaaditaan (esim. sadon väheneminen). Vaatimusten noudattamiseen liittyy myös muita kuluja, joita aiheutuu esimerkiksi ulkopuolisten palveluntarjoajien käytöstä (esim. tiettyjä täydentävien ehtojen osa-alueita koskeva konsulttiapu).

### 63

Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston teettämässä, vuonna 2014 julkaistussa tutkimuksessa<sup>37</sup> arvioitiin, millaisia tosiasiallisia kustannuksia EU:n viljelijöille aiheutuu arvioinnin kohteeksi valitun lainsäädännön noudattamisesta ympäristön, eläinten hyvinvoinnin ja elintarviketurvallisuuden aloilla. Tutkimus perustui tapaustutkimuksiin, jotka kohdistuivat kahdeksaan yleisimpään maatalousalaan EU:ssa. Tutkimus antaa viitteitä siitä, millaisia taloudellisia vaikutuksia velvoitteilla on viljelijöihin (ks. vehnäalan tuloksia koskeva yhteenveto **laatikossa 5**).

- 34 Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuotuinen toimintakertomus 2014.
- 35 Esimerkiksi: Neuvoston direktiivi 91/676/ETY, annettu 12 päivänä joulukuuta 1991, vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta (EYVL L 375, 31.12.1991, s. 1); Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1760/2000, annettu 17 päivänä heinäkuuta 2000, nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän käyttöönottamisesta sekä nautanlihan ja nautanlihatuotteiden pakollisesta merkitsemisestä ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 820/97 kumoamisesta (EYVL L 204, 11.8.2000, s. 1).
- 36 Asetus (EU) N:o 1306/2013, johdanto-osan 57 kappale: Täydentävien ehtojen järjestelmä merkitsee joitakin rajoitteita sekä tuensaajille että kansallisille hallinnoille, sillä se edellyttää kirjanpitoa, tarkastusten suorittamista ja tarvittaessa seuraamusten soveltamista.
- 37 *"Assessing farmers' cost of compliance with EU legislation in the fields of environment, animal welfare and food safety"* (AGRI-2011-EVAL-08). Tutkimuksen toteuttajat: CRPA - Centro Ricerche Produzioni Animali (Italia), yhteistyössä seuraavien tahojen kanssa: TI - Thünen Institute of Farm Economics (Saksa), IFCN - International Farm Comparison Network on Dairy (Saksa), UGHENT - Gentin yliopisto (Belgia).

### Tarkastuskohteeksi valittujen velvoitteiden noudattamisen vaikutus tuotantokustannuksiin vehnäalalla

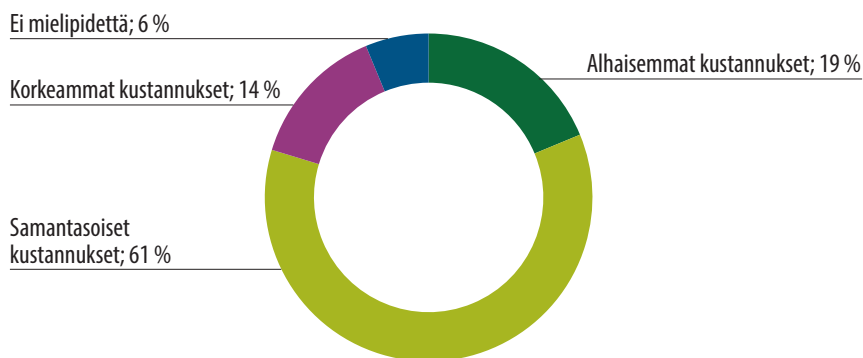
Vehnäalaa koskevaan tutkimukseen poimittiin vuoteen 2013 saakka sovellettujen kaikkien täydentävien ehtojen joukosta seuraavat osa-alueet, joiden osalta arvioitiin kumulatiivisia vaikutuksia: viisi pakollista hyvän maatalous- ja ympäristökunnan vaatimusta (vähimmäiskasvipeite, maankäyttö, suojakaistojen perustaminen ja haitallisen kasvillisuuden leviämisen välttäminen sekä maisemapiirteiden säilyttäminen), yksi vapaaehtoinen hyvän maatalous- ja ympäristökunnan vaatimus (vuoroviljely) ja kahden lakisääteisen hoitovaatimuksen perustana oleva lainsäädäntö (nitraattidirektiivi ja kasvinsuojeluaineista annettu asetus). Huomioon otettiin myös toinen täydentävien ehtojen ulkopuolelle jäävä vaatimus: torjunta-aineiden kestävä käyttöä koskeva direktiivi.

Kyselytutkimuksen tekijät totesivat, että edellä lueteltujen sääntöjen noudattamisen varmistamiseen tähtäävät viljelijöiden toimet lisäisivät tuotantokustannuksia Unkarin 1,97 prosentista Tanskan 3,42 prosenttiin.

## 64

Lisäksi suurin osa maksajavirastoista katsoi, että kautta 2014–2020 koskevat YMP:n muutokset eivät todennäköisesti johda kustannusten laskuun. Tilintarkastustuomioistuin kysyi kyselytutkimuksessa, johtavatko muutokset alhaisempiin, samantasoiisiin vai korkeampiin täydentävien ehtojen velvoitteiden täyttämiseen hallinto- ja valvontakuluihin. Maksajavirastot antoivat seuraavat vastaukset:

### Maksajavirastojen arvio kauden 2014–2020 YMP:n muutosten vaikutuksista niiden täydentäviä ehtoja koskeviin hallinto- ja valvontajärjestelmiin



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

### **Viljelijöihin eri puolilla EU:ta sovellettavien, täydentäviin ehtoihin liittyvien seuraamusten laskentaperustaa ei ole yhdenmukaistettu riittävästi.**

#### **65**

EU:n lainsäädännön mukaan tapauksissa, joissa viljelijät eivät noudata täydentäviä ehtoja koskevia sääntöjä, olisi määrättävä hallinnollinen seuraamus, jos noudattamatta jääminen on suoraan seurausta asianomaisen edunsaajan teosta tai laiminlyönnistä. Seuraamuksia määritettäessä olisi otettava huomioon suhteellisuuden periaate (arviointi tapahtuu noudattamatta jättämisen vakavuuden mukaan<sup>38</sup> ja seuraamukset lasketaan prosenttiosuutena YMP:n tuen maksusta) ja niitä pitäisi soveltaa vain, jos noudattamatta jättäminen johtuu viljelijän laiminlyönnistä tai tahallisuudesta.

#### **66**

Seuraamusten laskennassa olisi otettava huomioon todetun noudattamatta jättämisen vakavuus, laajuus, kesto ja toistuvuus. Jos kyseessä on laiminlyönnistä johtuva noudattamatta jättäminen, vähennys voi olla enintään viisi prosenttia, ja jos kyseessä on toistuva noudattamatta jättäminen, enintään 15 prosenttia. Jos kyseessä on tarkoituksellinen noudattamatta jättäminen, vähennysprosentin on oltava vähintään 20, ja kyseeseen voi myös tulla täydellinen yhden tai useamman tukijärjestelmän ulkopuolelle sulkeminen yhden tai useamman kalenterivuoden ajaksi.

#### **67**

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tahallisen noudattamatta jättämisen käsitteen soveltaminen aiheuttaa käytännössä huomattavaa epävarmuutta jäsenvaltioiden tasolla. Maksajavirastojen ja maataloustuottajajärjestöjen edustajat toivat kolmessa tarkastuskäynnin kohteena olleessa jäsenvaltiossa esille, että tahallisuus on vaikea näyttää toteen, elleivät viljelijät jää kiinni "itse teossa".

#### **68**

Täydentäviä ehtoja koskevien valvontatilastojen tarkastus osoittaa, että jotkin jäsenvaltiot sovelsivat tahallisen noudattamatta jättämisen periaatetta tiukemmin kuin toiset: tietyissä jäsenvaltioissa (Tšekin tasavalta, Bulgaria) viljelijöille ei koitunut seuraamuksia tahallisista rikkomisista kaudella 2011–2014 tai niitä koitui vain hyvin vähän (Romania, Portugali, Unkari), kun taas jotkin jäsenvaltiot sovelsivat tahalliseen noudattamatta jättämiseen perustuvia seuraamuksia paljon useammin (Liettua, Kreikka, Puola, Ranska, Irlanti).

38 Komission delegoitu asetus (EU) N:o 640/2014, annettu 11 päivänä maaliskuuta 2014, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 täydentämisestä yhdenmukaisen hallinto- ja valvontajärjestelmän sekä suoriin tukiin, maaseudun kehittämistukeen ja täydentäviin ehtoihin sovellettavien maksujen epäämis- ja perumisedellytysten sekä hallinnollisten seuraamusten osalta (EUVL L 181, 20.6.2014, s. 48), johdanto-osan 35 kappale.

## 69

Tilintarkastustuomioistuimen maksajavirastoille lähettämä kysely sisälsi kaksi lakisäätteisten hoitovaatimusten rikkomiseen liittyvää tapaustutkimusta karjan tunnistamisen ja rekisteröinnin ja nitraattidirektiivin osalta (tapaustutkimusten teksti löytyy kokonaisuudessaan **liitteestä IV**). Maksajavirastoja pyydettiin arvioimaan prosenttimääräiset seuraamukset, joita mainituissa kahdessa tapaustutkimuksessa kuvatuissa tapauksissa sovellettaisiin. **Laatikossa 6** esitetään yhteenveto kyselyyn sisällyneistä tapaustutkimuksista ja saaduista vastauksista.

## Laatikko 6

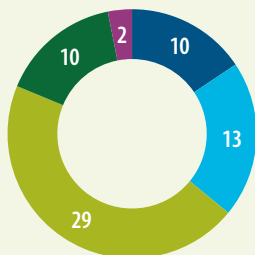
## Jäsenvaltioissa sovellettaviin seuraamuksiin liittyvät tapaustutkimukset

## Yhteenveto jäsenvaltioille esitetyistä tapaustutkimuksista

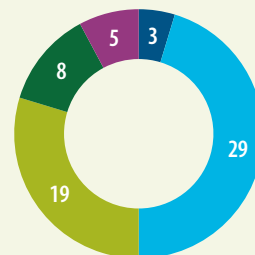
Viljelijä toimitti kalenterivuonna karjaeläinten rekisteröintiä koskevan ilmoituksen myöhässä 20 eläimen osalta. Viljelijän kasvattamaan karjaan kuului vuoden aikana keskimäärin 75 eläintä.

Tarkastajat laskivat paikalla toimitetuissa tarkastuksissa, että viljelijän lannanvarastointikapasiteetti oli 10 prosenttia vaadittua vähimmäistasoa alaisempi.

## Kutakin mahdollista vähennysprosenttia soveltavien maksajavirastojen lukumäärä



■ 0 % ■ 1 % ■ 3 % ■ 5 % ■ Ei vastausta



■ 0 % ■ 1 % ■ 3 % ■ 5 % ■ Ei vastausta

”Ei vastausta”-merkintä osoittaa, että useat maksajavirastot eivät arvioineet rikkomista määrällisesti.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.



### 70

Saman rikkomisen (20:tä karjaeläintä ei rekisteröity ajoissa) osalta lähes puolet jäsenvaltioista soveltaisi kolmen prosentin seuraamusta, kun taas viidesosa jäsenvaltioista soveltaisi yhden prosentin seuraamusta, ja loput soveltaisivat nollan tai viiden prosentin seuraamusta. Lähes puolet jäsenvaltioista kohdistaisi riittämättömään lannanvarastointikapasiteettiin yhden prosentin seuraamuksen, kolmannes soveltaisi kolmen prosentin seuraamusta, ja kuudesosa jäsenvaltioista soveltaisi nollan tai viiden prosentin seuraamusta.

### 71

Myös käsitys rikkomisen vakavuudesta vaihteli huomattavasti jäsenvaltioiden välillä. Riskinä siis on, että samantyyppisiä tapauksia ei käsitelty samalla tavoin. Tarkastuskäynnin kohteena olleiden jäsenvaltioiden täytäntöön panemat erilaiset seuraamussäännöt vahvistavat tilanteen, kuten **laatikosta 7** käy ilmi.

#### Laatikko 7

#### **Esimerkki eläinten rekisteröinnin viivästymiseen sovellettavasta seuraamuksesta**

Saksassa (Schleswig-Holstein) maksajavirasto oli päättänyt, että rekisteröinnin viivästymiseen ei sovelleta seuraamuksia, jos asianomaisten karjaeläinten osuus tilan karjaeläinten kokonaismäärästä on alle 30 prosenttia.

Sitä vastoin Espanjassa (Katalonia) ei sovelleta vastaavanlaisia raja-arvoja.

## 72

Täydentäviä ehtoja on sovellettu vuodesta 2005 alkaen. Ne muodostavat mekanismin, jonka avulla suurin osa viljelijöille suunnattavista YMP:n tukimaksuista sidotaan ympäristöä, kansanterveyttä, eläinten terveyttä, kasvien terveyttä ja eläinten hyvinvointia koskeviin toimintapolitiikkoihin perustuvien sääntöjen noudattamiseen. Täydentävien ehtojen tavoitteiden tarkoituksena oli parantaa YMP:n johdonmukaisuutta asianomaisiin toimintapolitiikkoihin nähden (ja vastata näin yhteiskunnan odotuksiin) ja saada viljelijät tietoisiksi asianomaisten sääntöjen noudattamistarpeesta (ja edistää näin osaltaan kestävästä maatalouden kehityksestä). Kertomuksen tarkoituksena on arvioida, kuinka vaikuttava täydentävien ehtojen hallinto- ja valvontajärjestelmä on ollut ja missä määrin siinä on vielä yksinkertaistettavaa. Arvioinnin perusteella on tarkoitus esittää suosituksia täydentävien ehtojen täytäntöönpanon parantamiseksi keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä.

## 73

Tilintarkastustuomioistuin totesi, että komissio ei kyennyt arvioimaan saatavilla olleiden tietojen avulla riittävän hyvin täydentävien ehtojen vaikuttavuutta. YMP:hen kauden 2014–2020 osalta tehdyistä muutoksista huolimatta täydentäviä ehtoja koskevassa hallinto- ja valvontajärjestelmässä on yhä yksinkertaistettavaa.

## 74

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komission käyttämät tulosindikaattorit antoivat osittaisen kuvan täydentävien ehtojen vaikuttavuudesta. Indikaattoreiden yhteydessä ei otettu huomioon, missä määrin viljelijät olivat jättäneet noudattamatta ehtoja (kohdat 18–27).

## Suositus 1

---

Komission olisi tutkittava vuoden 2020 jälkeen sovellettavan YMP:n vaikutus-tenarvioinnin yhteydessä, kuinka se voisi kehittää indikaattoreitaan niin, että niiden avulla voitaisiin arvioida täydentävien ehtojen tuloksellisuutta, ja kuinka indikaattoreissa voitaisiin ottaa huomioon se, missä määrin viljelijät noudattavat täydentäviä ehtoja koskevia sääntöjä.

## Johtopäätökset ja suositukset

### 75

Lainsäätäjä laati täydentäviä ehtoja koskevan EU:n säädöskehysten. Komissio vastaa sen täytäntöönpanon seurannasta. Jäsenvaltiot muunsivat EU-säännöt viljelijöiden tasolla sovellettaviksi velvoitteiksi ja tarkistivat, noudatettiinkö niitä. Varainhoitovuosina 2011–2014 paikan päällä tarkastetuista viljelijöistä neljännes oli kuitenkin rikkonut säännöistä vähintään yhtä, vaikka täydentävien ehtojen tarkoituksena oli varmistaa, että YMP on yhdenmukainen asianomaisiin sääntöihin nähden. Komissio ei analysoinut rikkomisten syitä eikä keinoja, joilla niihin voidaan puuttua (kohdat 28–36).

### Suositus 2

---

Komission olisi vasteredes parannettava tiedonjakoa täydentäviin ehtoihin liittyvistä rikkomisista toimiin osallistuvien yksiköiden välillä, jotta ne voisivat paremmin yksilöidä rikkomisten syyt ja ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin puuttuakseen niihin.

### 76

YMP:hen kauden 2014–2020 osalta tehdyt muutokset vähensivät jonkin verran täydentäviä ehtoja koskevia sääntöjä, sillä muutosten myötä poistuivat vaatimukset, jotka eivät olleet riittävän relevantteja maataloustoiminnan kannalta. Valvontamenettelyt ovat kuitenkin yhä monimutkaisia. Vaikka valvontajärjestelmät olisivat vaikuttavia, lainsäädäntökehys ei salli tiiviimmin kohdennettua riskiperusteista lähestymistapaa, jonka mukaan tietyt säännöt ja valvontakohdat voitaisiin tarkastaa harvemmin ja huomioon otettaisiin esimerkiksi rikkomisten määrä tai todennäköisyys tai mahdollisen rikkomisen vaikutusten mittakaava. Yksinkertaistamistoimenpiteet, mm. pienviljelijäjärjestelmä, vapauttavat hallinnon ja viljelijät lisätyöltä, mutta toimenpiteet on suhteutettava siihen, kuinka välttämätöntä täydentävien ehtojen tavoitteiden saavuttaminen on (kohdat 41–52).

### Suositus 3

---

Vuoden 2020 jälkeen sovellettavan YMP:n osalta komission olisi ehdotettava paikalla toimitettaviin täydentävien ehtojen tarkastuksiin sovellettavien sääntöjen mukauttamista. Näin tarkastukset kyettäisiin kohdentamaan vaikuttavammin keskeisiin valvontakohtiin.

## Johtopäätökset ja suositukset

### 77

Uusi viherryttämistuki otettiin käyttöön YMP:n yhteydessä kaudella 2014–2020. Viherryttämisen piiriin kuuluvilla maatalouskäytännöillä on samankaltaisuuksia aiempiin hyvän maatalous- ja ympäristökunnan vaatimukseen nähden; vaatimukset kattoivat esimerkiksi seuraavat maatalouskäytännöt: vuoroviljely, pysyvien laidunten suojeleminen ja maisemapiirteiden säilyttäminen. Näin ollen tällä hetkellä on käytössä kaksi toisiaan täydentävää maatalouskäytäntöjen joukkoa, joilla on samat tavoitteet: maan säilyttäminen ja luonnon monimuotoisuuden suojeleminen. Järjestelmien yhtäläisyyksistä huolimatta pakolliset hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimukset ja viherryttämissäännöt tarkastetaan eri valvontajärjestelmien avulla. Tästä saattaa aiheutua valvontajärjestelmien tehottomuutta ja hallinnollisen työ määrän kasvua (kohdat 53–28).

### Suositus 4

---

Komission olisi analysoitava vuoden 2020 jälkeen sovellettavan YMP:n vaikutus-tenarvioinnin yhteydessä kokemuksia, joita on saatu kahden, ympäristötavoitteiltaan toisiaan vastaavan järjestelmän (hyvän maatalous- ja ympäristökunnan vaatimukset ja viherryttäminen) toiminnasta tavoitteena edistää niiden välistä synergiaa. Analyysissä olisi otettava huomioon kriteereitä, jotka koskevat esimerkiksi vaatimusten ympäristövaikutuksia ja sitä, kuinka viljelijät ovat aiemmin noudattaneet niitä.

### 78

Täydentävien ehtojen täytäntöönpanon kustannuksia ei ole arvioitu riittävän hyvin määrällisesti. Olisi kuitenkin tarpeen arvioida täydentävien ehtojen kokonaiskustannuksia EU:n, jäsenvaltioiden ja viljelijöiden tasolla, jotta kyettäisiin suunnittelemaan ja toteuttamaan kustannustehokasta toimintapolitiikkaa. Kustannuksista laadittua laskelmaa olisi hyödynnettävä toimintapolitiikan muutoksiin vaikuttavana keskeisenä tekijänä, jotta kyettäisiin varmistamaan, että suhteettomien kustannusten aiheutuminen estetään pyrittäessä saavuttamaan asetetut tulokset, tai että harkintaan otetaan vaihtoehtoiset välineet, jotka tuottaisivat paremman kustannus-hyöty-suhteen (kohdat 59–64).

### Suositus 5

---

Sen jälkeen kun komissio on laatinut YMP:n tuloksellisuutta koskevan kertomuksen, joka on määrä julkaista vuoden 2018 loppuun mennessä, sen olisi kehitettävä menetelmä täydentävien ehtojen kustannusten mittaamista varten.

## Johtopäätökset ja suositukset

### 79

Noudattamatta jättämisten perusteella määrättävien seuraamusten laskennassa otetaan huomioon todetun noudattamatta jättämisen vakavuus, laajuus, kesto ja toistuvuus sekä se, johtuuko noudattamatta jääminen viljelijän laiminlyönnistä vai tahallisesta teosta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että seuraamusten soveltaminen vaihteli huomattavasti eri jäsenvaltioissa (kohdat 65–71).

### Suositus 6

---

Komission olisi kannustettava vuoden 2020 jälkeen sovellettavaa YMP:tä silmällä pitäen seuraamusten yhdenmukaisempaa soveltamista EU:ssa selkeyttämällä lisää vakavuuden, laajuuden, keston, toistuvuuden ja tahallisuuden käsitteitä.

Tilintarkastustuomioistuimen I jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Phil Wynn Owenin johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 7. syyskuuta 2016 pitämässään kokouksessa.

*Tilintarkastustuomioistuimen puolesta*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*presidentti*

## Täydentävien ehtojen soveltamisala Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 liitteen II mukaisesti

L 347/602

FI

Euroopan unionin virallinen lehti

20.12.2013

## LIITE II

## TÄYDENTÄVIÄ EHTOJA KOSKEVAT SÄÄNNÖT 93 ARTIKLAN MUKAISESTI

Hoitovaatimus: Lakisääteiset hoitovaatimukset

Toimenpidevaatimus: Maan hyvää maatalous- ja ympäristökuntoa koskevat toimenpidevaatimukset

Alue	Aihe	Hoito- ja toimenpidevaatimukset		
Ympäristö, ilmastomuutos ja maan hyvä maatalouskunto	Vesi	Hoito-vaatimus 1	Neuvoston direktiivi 91/676/ETY, annettu 12 päivänä joulukuuta 1991, vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta (EYVL L 375, 31.12.1991, s. 1)	4 ja 5 artikla
		Toimenpidevaatimus 1	Suojakaistojen perustaminen vesistöjen varsille (1)	
		Toimenpidevaatimus 2	Kasteluveden käyttöä koskevien lupamenettelyjen noudattaminen, jos lupa edellytetään	
		Toimenpidevaatimus 3	Pohjaveden suojeleminen pilaantumista vastaan: direktiivin 80/68/ETY liitteessä lueteltujen vaarallisten aineiden pohjaveteen suoraan päästämisen kieltäminen sekä toimenpiteet, joilla estetään pohjaveden pilaantuminen välillisesti kyseisten aineiden maahan päästämisen ja maaperän läpi suodattamisen kautta; direktiivi sellaisena kuin se on viimeisenä voimassaolopäivänään, siltä osin, kuin se liittyy maataloustoimintaan	
	Maaperä ja hiilivarasto	Toimenpidevaatimus 4	Vähimmäiskasvipeite	
		Toimenpidevaatimus 5	Maanhoidon vähimmäistaso kulloisenkin paikan olosuhteiden mukaan eroosion rajoittamiseksi	
		Toimenpidevaatimus 6	Maan orgaanisen aineksen säilyttäminen soveltuvilla käytännöillä, mukaan luettuna sängien polttoa koskeva kieltö, lukuun ottamatta polttamista kasvien terveyden vuoksi (2)	
	Biologinen monimuotoisuus	Hoitovaatimus 2	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY, annettu 30 päivänä marraskuuta 2009, luonnonvaraisten lintujen suojelusta (EUVL L 20, 26.1.2010, s. 7)	3 artiklan 1 kohta; 3 artiklan 2 kohdan b alakohta; 4 artiklan 1, 2 ja 4 kohta
		Hoitovaatimus 3	Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta (EYVL L 206, 22.7.1992, s. 7)	6 artiklan 1 ja 2 kohta
	Maisema; ylläpidon vähimmäistaso	Toimenpidevaatimus 7	Maisemapiirteiden säilyttäminen, mukaan luettuina tarpeen mukaan pensasaidat, lammikot, ojat ja linjassa, ryhmissä tai yksinään olevat puut sekä pellonpienareet ja pengermät, myös pensasaitojen ja puiden leikkaamista koskeva kieltö lintujen pesimäaikana ja lisämahdollisuutena toimenpiteet haitallisten vieraskasvilajien torjumiseksi	
Kansanterveys, eläinten terveys ja kasvien terveys	Elintarvikkeiden turvallisuus	Hoitovaatimus 4	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 178/2002, annettu 28 päivänä tammikuuta 2002, elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuus-viranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä (EYVL L 31, 1.2.2002, s. 1)	14 ja 15 artikla, 17 artiklan 1 kohta (3) sekä 18, 19 ja 20 artikla

20.12.2013

FI

Euroopan unionin virallinen lehti

L 347/603

Alue	Aihe	Hoito- ja toimenpidevaatimukset		
		Hoitovaatimus 5	Neuvoston direktiivi 96/22/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 1996, tiettyjen hormonaalista tai tyrostaattista vaikutusta omaavien aineiden ja beta-agonistien käytön kieltämisestä kotieläintuotannossa ja direktiivien 81/602/EY, 88/146/EY ja 88/299/EY kumoamisesta (EYVL L 125, 23.5.1996, s. 3)	3 artiklan a, b, d ja e alakohta sekä 4, 5 ja 7 artikla
	Eläinten tunnistus ja rekisteröinti	Hoitovaatimus 6	Neuvoston direktiivi 2008/71/EY, annettu 15 päivänä heinäkuuta 2008, sikojen tunnistamisesta ja rekisteröinnistä (EUVL L 213, 8.8.2005, s. 31)	3–5 artikla
		Hoitovaatimus 7	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1760/2000, annettu 17 päivänä heinäkuuta 2000, nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän käyttöönottamisesta sekä naudanlihan ja naudanlihatuotteiden pakollisesta merkitsemisestä ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 820/97 kumoamisesta (EYVL L 204, 11.8.2000, s. 1)	4 ja 7 artikla
		Hoitovaatimus 8	Neuvoston asetus (EY) N:o 21/2004, annettu 17 päivänä joulukuuta 2003, lammass- ja vuohieläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän käyttöönottamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1782/2003 ja direktiivien 92/102/EY ja 64/432/EY muuttamisesta (EUVL L 5, 9.1.2004, s. 8)	3–5 artikla
	Eläintaudit	Hoitovaatimus 9	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 999/2001, annettu 22 päivänä toukokuuta 2001, tiettyjen tarttuvien spongiformisten enkefalopatioiden ehkäisyä, valvontaa ja hävittämistä koskevista säännöistä (EYVL L 147, 31.5.2001, s. 1)	7, 11, 12, 13 ja 15 artikla
	Kasvinsuojeluaineet	Hoitovaatimus 10	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1107/2009, annettu 21 päivänä lokakuuta 2009, kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta sekä neuvoston direktiivien 79/117/EY ja 91/414/EY kumoamisesta (EUVL L 309, 24.11.2009, s. 1)	55 artiklan ensimmäinen ja toinen virke
Eläinten hyvinvointi	Eläinten hyvinvointi	Hoitovaatimus 11	Neuvoston direktiivi 2008/119/EY, annettu 18 päivänä joulukuuta 2008, vasikoiden suojelun vähimmäisvaatimuksista (EUVL L 10, 15.1.2009, s. 7)	3 ja 4 artikla
		Hoitovaatimus 12	Neuvoston direktiivi 2008/120/EY, annettu 18 päivänä joulukuuta 2008, sikojen suojelun vähimmäisvaatimuksista (EUVL L 47, 18.2.2009, s. 5)	3 ja 4 artikla
		Hoitovaatimus 13	Neuvoston direktiivi 98/58/EY, annettu 20 päivänä heinäkuuta 1998, tuotantoeläinten suojelusta (EYVL L 221, 8.8.1998, s. 23)	4 artikla

(<sup>1</sup>) Maan hyvää maatalous- ja ympäristökuntoa koskevan toimenpidevaatimuksen mukaisten suojakaistojen on oltava direktiivin 91/676/EY 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti pilaantumisalttiiksi määriteltujen vyöhykkeiden sisä- ja ulkopuolella vähintään kyseisen direktiivin liitteessä II olevan A kohdan 4 kohdassa tarkoitettujen, lannoitteiden maahan levittämistä virtaavien vesien läheisyydessä koskevien ehtojen mukaisia, joita on sovellettava jäsenvaltioiden kyseisen direktiivin 5 artiklan 4 kohdan mukaisesti laatimien toimintaohjelmien mukaisesti.

(<sup>2</sup>) Tämä vaatimus voidaan rajoittaa yleiseksi sängen polttoa koskeväksi kielloksi, mutta jäsenvaltio voi päättää määrätä muita vaatimuksia.

(<sup>3</sup>) Sellaisena kuin se on pantu täytäntöön erityisesti seuraavilla säädöksillä:

- Asetuksen (EY) N:o 470/2009 14 artikla ja asetuksen (EY) N:o 37/2010 liite,
- Asetus (EY) N:o 852/2004: 4 artiklan 1 kohta ja liitteessä I olevan A osan II jakson 4 kohdan g, h ja j alakohta, 5 kohdan f ja h alakohta ja 6 kohta sekä III jakson 8 kohdan a, b, d ja e alakohta ja 9 kohdan a ja c alakohta,
- Asetus (EY) N:o 853/2004: 3 artiklan 1 kohta ja liitteen III IX jakson I luvun 1 kohdan b, c, d ja e alakohta, 2 kohdan a alakohtaan i, ii ja iii alakohta, b alakohtaan i ja ii alakohta sekä c alakohta, 3 kohta, 4 kohta, 5 kohta, II luvun osan A 1, 2, 3 ja 4 kohta, osan B 1 kohdan a ja d alakohta, 2 kohta, 4 kohdan a ja b alakohta, liitteen III X jakson I luvun 1 kohta,
- Asetus (EY) N:o 183/2005: 5 artiklan 1 kohta ja liitteen I osan A I jakson 4 kohdan e ja g alakohta, II jakson 2 kohdan a, b ja e alakohta, 5 artiklan 5 kohta sekä liitteen III 1 ja 2 kohta, 5 artiklan 6 kohta, ja
- Asetus (EY) N:o 396/2005: 18 artikla.

## Täydentäviä ehtoja koskevien sääntöjen keskeiset sisältömuutokset YMP:n kaudella 2014–2020

Säännöt koottiin asetuksen (EU) N:o 1306/2013 93 artiklan ja liitteen II mukaisesti yhteen luetteloon, joka käsitti 13 lakisääteistä hoitovaatimusta ja seitsemän hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimusta. Aiempaan lain-säädäntöön tehdyt pääasialliset muutokset ja komission niiden osalta esittämät perustelut olivat seuraavat:

- seitsemän vapaaehtoista hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimusta poistettiin (tavoitteena oli hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimusten yhtenäisempi täytäntöönpano jäsenvaltioissa)
- jätevesilietteen käyttöä koskeva lakisääteinen hoitovaatimus poistettiin (vaatimuksia sovellettiin yleensä pikemmin jätehuoltoyrityksiin kuin viljelijöihin)
- kolme eläintaudeista ilmoittamista koskevaa lakisääteistä hoitovaatimusta poistettiin (systemaattiset täydentäviä ehtoja koskevat tarkastukset eivät soveltuneet poikkeuksellisiin tautiesiintymiin)
- kahden luonnonvaraisten lintujen ja luontotyyppien suojelua koskevan lakisääteisen hoitovaatimuksen soveltamisalaa supistettiin (rikkomiset olivat havaittavissa vain, jos viljelijät jäivät kiinni "itse teossa"; systemaattiset täydentäviin ehtoihin liittyvät tarkastukset eivät soveltuneet tämänytyypisiin rikkomisiin)
- lakisääteinen hoitovaatimus pohjaveden suojelusta pilaantumiselta muutettiin uudeksi hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimukseksi
- pysyvien laidunten suojelua koskeva hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimus sisällytettiin yhteen viherryttämistuen alaan kuuluvista kolmesta käytännöstä
- haitallisen kasvillisuuden leviämisen välttämistä koskeva hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimus muutettiin tukikelpoisuuskriteeriksi suorien tukien perusjärjestelmän yhteydessä.



## Sidosryhmät toivat esille yksinkertaistamistarpeen

Luxemburgissa marraskuussa 2015 järjestetyn maksajavirastojen johtajien 38. konferenssin yhteydessä täydentävien ehtojen yksinkertaistamista käsitellyt työryhmä totesi, että pitkällä aikavälillä täydentävien ehtojen järjestelmää on uudistettava ja yksinkertaistettava vuoden 2020 jälkeistä YMP:tä silmällä pitäen. Tässä yhteydessä määritettiin kolme painopistealaa:

- paikalla toimitettavat täydentävien ehtojen tarkastukset pyritään rajoittamaan relevantteihin, objektiivisesti valvottavissa oleviin täydentäviin ehtoihin, joita voidaan soveltaa tavalla, jonka avulla saadaan täysi oikeusvarmuus
- tavoitteena on varmistaa, että täydentäviin ehtoihin kuuluvat säännöt ovat relevantteja; tämä tapahtuu ottamalla huomioon niiden tärkeys maatalousalan kannalta, kyseessä olevien viljelijöiden lukumäärä, säännellyn toiminnan tiheys sekä vaikeudet, jotka liittyvät oikeusvarmuuteen tiettyjen sääntöjen tarkastamisen yhteydessä
- tahallisen noudattamatta jättämisen yhteydessä yleissääntönä olleet vähennykset pyritään poistamaan ja lisäämään paremmin suhteutettuja vähennyksiin ja seuraamuksiin sovellettavia sääntöjä.

Yhdessä tilintarkastustuomioistuimen kyselyn kysymyksistä, joka ei ollut monivalintakysymys, pyydettiin kolmen pääasiallisen toimenpiteen osalta ehdotuksia siitä, miten täydentävien ehtojen järjestelmän yksinkertaistamista voitaisiin helpottaa ja/tai järjestelmän vaikuttavuutta lisätä. Maksajavirastojen useimmiten esittämät ehdotukset olivat (yleisyysjärjestyksessä) seuraavat:

- täydentävien ehtojen vaatimusten lukumäärää olisi vähennettävä ja keskityttävä vain tärkeimmiksi katsottuihin ja maataloustoiminnan kannalta nimenomaisesti relevantteihin vaatimuksiin
- seuraamusjärjestelmää olisi muutettava esimerkiksi seuraavasti: poistamalla tahallisen noudattamatta jättämisen käsite; ottamalla käyttöön toleranssitekijä ennen noudattamatta jättämisen määrittelyä (esim. tapauksissa, jotka liittyvät eläinten rekisteröintiin ja tunnistamiseen); vähennysten ja seuraamusten laskentamenetelmää olisi yksinkertaistettava (järjestelmä perustuu tällä hetkellä laajuuden, vakavuuden ja keston käsitteisiin)
- paikalla toimitettavien tarkastusten sisältöä pyritään supistamaan seuraavin keinoin: otantaperusteiset tarkastukset esimerkiksi suurilla karjatiljoilla; riskialtimpiin aloihin keskitetyt tarkastukset, joiden yhteydessä kohdistetaan vähemmän tarkastuksia standardeihin, joiden kohdalla havaittujen noudattamatta jättämisten määrät ovat jääneet merkityksettömiksi; niiden valvontakohtien poistaminen, joita ei voida aina tarkastaa luotettavasti paikan päällä.

Lisäksi kyselytutkimuksen kohteena olleet maatalouden neuvontapalveluelimet ehdottivat myös voivansa tukea viljelijöitä paremmin esimerkiksi seuraavin toimin: rekisterien pitämistä koskeva koulutus; käytännön ohjeet ja käsikirjat; lukijaystävällisempi tiedottaminen; kampanjointi täydentävien ehtojen myönteisistä vaikutuksista ympäristöön, elintarviketurvallisuuteen ja eläinten hyvinvointiin.

Myös tilintarkastustuomioistuimen kolmessa jäsenvaltiossa tapaamat maataloustuottajajärjestöt yksilöivät samansuuntaisia yksinkertaistamista koskevia painopisteitä: täydentäviä ehtoja koskevien sääntöjen lukumäärän vähentäminen, seuraamusjärjestelmän muuttaminen (tahallisuuden käsitteen poistaminen, toleranssin lisääminen ja seuraamusten laskentajärjestelmän yksinkertaistaminen) ja valvonnan kohdentaminen paremmin riskialtimpiin viljelijöihin.

## Maksajavirastoille lähetettyyn kyselytutkimukseen sisältyneet tapaustutkimukset

<p>Viljelijä XY valittiin satunnaisotannalla paikalla tehtävään lakisääteisen hoitovaatimuksen 7 täydentäviä ehtoja koskevaan tarkastukseen maksatusvuonna 2014. Viljelijää ei ollut valittu paikalla toimitettaviin tarkastuksiin kolmena edeltävänä vuonna. Viljelijä antoi maksatusvuodelta 2014 ilmoituksen, johon sisältyi 70 hehtaarin maa-ala ja 80 nautaeläintä. Viljelijä on oikeutettu saamaan suorita tukia yhteensä 25 000 euroa.</p> <p>Paikalla tehtävän tarkastuksen aikana tarkastajat tarkastivat eläimiä koskevan maatilarekisterin ja eläinten ilmoittamis- ja rekisteröintitositteet (syntymät ja kuolemat). Tarkastajat havaitsivat, että 20 eläintä oli rekisteröity seitsemän päivän määräajan jälkeen (aika vaihteli kahdeksasta 20 päivään). Eläimiä oli kalenterivuonna 2014 keskimäärin 75.</p> <p>Lisäksi tarkastajat havaitsivat, että kalenterivuonna 2013 viljelijä oli ilmoittanut 10 eläintä seitsemän päivän määräajan jälkeen. Vuonna 2013 eläimiä oli keskimäärin 70. Ilmoittakaa, määräisittekö seuraamuksen maksatusvuodelle 2014. Jos määräisitte, ilmoittakaa kansallisen ja/tai alueellisen lainsäädännön ja normiston mukaisesti määrättävän seuraamuksen prosenttiosuus. Jos ette määräisi seuraamusta, mainitkaa "ei seuraamusta".</p>	<p>Viljelijä WZ valittiin satunnaisotannalla paikalla tehtävään lakisääteisen hoitovaatimuksen 4 täydentäviä ehtoja koskevaan tarkastukseen maksatusvuonna 2014. Viljelijää ei ollut valittu paikalla toimitettaviin tarkastuksiin kolmena edeltävänä vuonna.</p> <p>Tarkastuskohteena ollut viljelijä omistaa 964,35 hehtaaria maata ja 145 nautaeläintä, joiden osalta hänen tarvitsemansa lannanvarastointikapasiteetti on 4 400 kuutiometriä (kuuden kuukauden varastointi). Tarkastajien paikan päällä tekemän tarkastuksen aikana havaitsema ja ja laskema säilytystilavuus oli kymmenen prosenttia vaadittua pienempi.</p> <p>Ilmoittakaa, määräisittekö seuraamuksen maksatusvuodelle 2014. Jos määräisitte, ilmoittakaa kansallisen ja/tai alueellisen lainsäädännön ja normiston mukaisesti määrättävän seuraamuksen prosenttiosuus. Jos ette määräisi seuraamusta, mainitkaa "ei seuraamusta".</p>
--	---

## Tiivistelmä

### II

Täydentävien ehtojen järjestelmää kuvailtaessa on selvennettävä, että lakisääteisten hoitovaatimusten tapauksessa näitä täydentäviin ehtoihin sisällytettyjä perussääntöjä sovelletaan joka tapauksessa jo jäsenvaltioissa, mikä johtuu päällekkäisestä alakohtaisesta lainsäädännöstä.

### III

Täydentävien ehtojen soveltamisalan jatkuva tarkistus- ja yksinkertaistamisprosessi on tuottanut vuodesta 2005 alkaen seuraavia tuloksia:

Tarkastusmenettelyjä yksinkertaistettiin vuosina 2005–2013 antamalla säännöksiä, jotka koskevat tarkastusmäärien yhdenmukaistamista, ennakoilmoitusta, paikan päällä toimitettavien tarkastusten ajoitusta ja osatekijöitä sekä valvonta- ja taotannan valintaa.

Lisäksi YMP:n viimeisimmän uudistuksen yhteydessä vähennettiin lakisääteisten hoitovaatimusten määrää 18:sta 13:een ja hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimusten määrää 15:stä seitsemään. Täydentävien ehtojen soveltamisalaan sisältyviä velvoitteita tarkasteltiin ottaen huomioon, ovatko ne valvottavissa, perustuvatko ne suoraan viljelijöiden toimintaan (jäsenvaltioiden sijaan) ja liittyvätkö ne maataloustoimintaan.

Komissio katsoo, että yksinkertaistamisen saavuttamiseksi toteutettujen toimien laajuuden vuoksi on hyvin epätodennäköistä, että yksinkertaistamista voidaan lisätä horjuttamatta esimerkiksi täydentävien ehtojen ympäristötavoitteita.

### IV

Komissio katsoo, että tulosindikaattorit, joiden avulla mitataan täydentävien ehtojen tavoitteiden saavuttamista, ovat saatavilla olevan tiedon perusteella tarkoituksenmukaisimpia. Täydentävien ehtojen tavoitteilla pyritään tukemaan kestävä maatalouden kehittämistä parantamalla viljelijöiden tietämystä ja edistämään YMP:n mukauttamista yhteiskunnan odotuksiin. Hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimuksia koskevilla tavoitteilla on tarkoitus ehkäistä maaperän eroosiota, auttaa säilyttämään maaperän eloperäinen aines ja maaperän rakenne, taata säilyttämistä koskeva vähimmäistaso, estää luontotyyppien pilaantuminen sekä suojella ja hoitaa vesivarjoja. Tässä yhteydessä täydentävät ehdot eivät ole muiden politiikkojen täytäntöönpanoväline, koska muilla politiikoilla on omat tavoitteensa.

Rikkomisten syitä analysoidaan alakohtaisen lainsäädännön täytäntöönpanon kehyksessä. Täydentävillä ehdoilla ja maatalojen neuvontajärjestelmillä on kuitenkin oma merkityksensä tarkasteltaessa rikkomisten syitä.

### VI

Ympäristötavoitteet (esim. maan säilyttäminen ja biologisen monimuotoisuuden suojeleminen) pyritään saavuttamaan viherryttämistukien ja hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimusten avulla mutta myös toteuttamalla ympäristö- ja ilmastotoimia pilarin II ja ympäristölainsäädännön kehyksessä. Nämä eri välineet eroavat kuitenkin toisistaan luonteeltaan, toimintaperiaatteiltaan ja toiminnaltaan, mutta ne täydentävät toisiaan. Niiden täydentävyyttä kuvataan asiakirjan SWD(2016) 218 final kuviossa 1.

Sekä viherryttämissääntöjä että hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimuksia hallinnoidaan yhdennetyllä hallinto- ja valvontajärjestelmällä, millä varmistetaan paras resurssien käyttö. Hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimuksia ja viherryttämistä ei tietyistä syistä kuitenkaan välttämättä tarkasteta yhtä aikaa. Viherryttäminen on tukikelpoisuus-kriteeri, minkä vuoksi sitä koskevien vaatimusten noudattaminen tarkastetaan ennakkoon hallinnollisin tarkastuksin ja viiteen prosenttiin edunsaajista kohdistuvin paikan päällä toimitettavien tarkastuksin. Hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimuksia tarkastetaan täydentävien ehtojen mukaisesti, joita hallinnoidaan eri tavalla kuin tukikelpoisuus-kriteerejä.

## VII

Lakisääteiset hoitovaatimukset perustuvat alakohtaiseen lainsäädäntöön, ja jäsenvaltiot voivat käyttää omia hallinto- ja valvontajärjestelmiään (asetuksen (EU) N:o 1306/2013 96 artikla). Nykyisiä valvontajärjestelmiä voidaan tällä tavoin käyttää täydentävien ehtojen valvontajärjestelmän tarpeisiin yhteisvaikutuksen saavuttamiseksi. Hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimuksista ei pitäisi myöskään aiheutua merkittäviä kustannuksia viljelijöille, koska niiden on tarkoitus toimia perusstandardeina. Niiden valvontakustannukset katetaan yhdenmetyllä hallinto- ja valvontajärjestelmällä, jota sovelletaan myös muihin YMP:n välineisiin.

Komissio ilmoitti vuotuisessa toimintakertomuksessaan 2014 jäsenvaltioissa toimitettaviin tarkastuksiin liittyvien kokonaiskustannusten määrän todeten samalla, että jälkikäteen toimitettavien tarkastuksien ennaltaehkäisevä vaikutus (kuten täydentävät ehdot) tuottaa myös hyötyjä, joita on mahdoton ilmaista määrällisesti.

## VIII

Vaikka kehys on vahvistettu EU:n tasolla, lakisääteisiin hoitovaatimuksiin ja hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimuksiin perustuvat maatiloja koskevat velvoitteet ovat laajalti jäsenvaltioiden määrittelemiä. Näin voidaan ottaa huomioon kansallisiin tai alueellisiin oloihin liittyvät haasteet ja maatalouden rakenteet. Tältä osin on tärkeää taata jäsenvaltioille täytäntöönpanoa koskeva liikkumavara, jotta voidaan laskea seuraamukset kunkin maatiloja koskevan velvoitteen osalta. EU:n lainsäädännössä vahvistetaan periaate, jonka mukaan seuraamukset lasketaan tapauskohtaisesti ottaen huomioon havaitun noudattamisen laiminlyönnin vakavuus, laajuus, kesto, toistuvuus tai tahallisuus. Periaatteiden yhdenmukainen täytäntöönpano eri jäsenvaltioissa varmistetaan erityisesti komission toimittamilla tarkastuksilla. Jos jossakin jäsenvaltiossa havaitaan tähän liittyviä puutteita, asianmukaisia jatkotoimia toteutetaan osana sääntöjenmukaisuuden tarkastamismenettelyä.

## IX Ensimmäinen luettelukohta

Komissio hyväksyy suosituksen.

## IX Toinen luettelukohta

Komissio hyväksyy suosituksen.

## IX Kolmas luettelukohta

Komissio ei hyväksy tätä suositusta. Tilintarkastustuomioistuimen suosituksella ei yksinkertaistettaisi täydentäviä ehtoja, vaan tosiasiallisesti kavennettaisiin niiden soveltamisalaa. Täydentävien ehtojen soveltamisalaa on jo yksinkertaistettu aiemmin useaan kertaan. Lisäksi jäsenvaltioilla on nyt laaja liikkumavara, jotta ne voivat ottaa huomioon valvontaotantaan liittyvät riskit ja optimoida omia valvontajärjestelmiään. Komissio katsoo, että suosituksen seurauksena saatetaan höllentää paikan päällä toimitettavia tarkastuksia koskevia sääntöjä, mikä vähentäisi viime kädessä täydentävien ehtojen vaikuttavuutta.

## IX Neljäs luettelukohta

Komissio hyväksyy suosituksen.

## Komission vastaus

### IX Viides luetelmakohta

Komissio hyväksyy suosituksen osittain. Suosituksen täytäntöönpano riippuu hallinnollista työmäärää koskevan suunnitellun tutkimuksen tuloksista. Täydentävien ehtojen hallintokuluja olisi tarkasteltava ottaen huomioon kustannukset, joita noudattamatta jättämisestä aiheutuu yhteiskunnalle, julkiselle taloudelle ja ympäristölle, sekä täydentävien ehtojen tuottama mahdollinen hyöty.

### IX Kuudes luetelmakohta

Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio aikoo käynnistää näitä kysymyksiä koskevan parhaiden käytänteiden vaihdon.

## Johdanto

### 06

Alakohtaista lainsäädäntöä sovellettiin jo jäsenvaltioissa ennen täydentävien ehtojen käyttöönottoa.

### 09

Komissio pani täytäntöön kaikki hyväksytyt suositukset, joita tilintarkastustuomioistuin esitti erityiskertomuksessaan 8/2008.

### 10

Vuosia 2014–2020 koskevat muutokset pantiin täytäntöön ja täydentävien ehtojen järjestelmään tehtiin merkittäviä muutoksia YMP:n viimeisimmän uudistuksen yhteydessä.

### 10 Toinen luetelmakohta

Täydentävien ehtojen soveltamisalaan sisältyviä velvoitteita tarkasteltiin ottaen huomioon, ovatko ne valvottavissa, perustuvatko ne suoraan viljelijöiden toimintaan (jäsenvaltioiden sijaan) sekä sen, liittyvätkö ne maataloustoimintaan.

## Huomautukset

### Komission yhteinen vastaus 18–21 kohtaan

Täydentävien ehtojen tavoitteilla pyritään kehittämään kestäväää maataloutta, edistämään YMP:n mukauttamista yhteiskunnan odotuksiin, ehkäisemään maaperän eroosiota, säilyttämään maaperän eloperäinen aines ja maaperän rakenne, takaamaan säilyttämistä koskeva vähimmäistaso, estämään luontotyyppien pilaantuminen sekä suojelemaan ja hoitamaan vesivarjoja. Täydentävät ehdot eivät ole muiden politiikkojen täytäntöönpanoväline. Tätä selvennettiin jo täydentäviä ehtoja käyttöön otettaessa, koska täydentävät ehdot eivät ole tukikelpoisuuskriteeri (katso puheenjohtajavaltion kompromissiratkaisu, 26. kesäkuuta 2003). Täydentävät ehdot vaikuttavat epäsuorasti, sillä niiden tavoitteena on saada edunsaajat tiedostamaan ehtojen kattamien seikkojen merkitys paremmin. Niiden syiden selvittäminen ja tarkastelu, joiden vuoksi viljelijät eivät noudata lakisääteisten hoitovaatimusten perustana olevaa alakohtaista lainsäädäntöä, ei ole täydentävien ehtojen vaan taustalla olevien alakohtaisten politiikkojen tehtävä.

Lisäksi asetuksen (EU) N:o 1306/2013 liitteen II mukaisesti ainoastaan alakohtaisen lainsäädännön valikoidut artiklat tai kohdat olisivat merkityksellisiä tällaisen analyysin kannalta, ja siinä olisi otettava huomioon politiikkojen laajempi soveltamisala.

Ympäristölainsäädännön alalla on kehitetty erityisiä tulosindikaattoreita jokaista lakisääteisten hoitovaatimusten kattamaa alakohtaista direktiiviä varten ja indikaattoreita kehitetään osana maaperän suojelua koskevaa EU:n strategiaa. Ympäristön tilaa koskevat suuntauksat, jotka katetaan täydentävien ehtojen soveltamisalaan sisältyvien direktiivien raportointitiedoissa, ovat sidoksissa näiden direktiivien täytäntöönpanosäännöksiin vaikuttavuuteen.

Täydentävien ehtojen ohella jokaista YMP:n toimenpidettä arvioidaan jatkuvasti EU:n toimintapoliittisessa syklissä, riippumatta siitä, vaikuttaako toimenpide talousarvioon. Jokaiseen lakisääteisten hoitovaatimuksien kattamaan alakohtaiseen direktiiviin on sisällytetty erityisiä tulosindikaattoreita, ja esim. indikaattoreita kehitetään osana maaperää koskevaa toimintapolitiikkaa.

## 22

Komissio katsoo, että tulosindikaattori "täydentävien ehtojen kattamien YMP:n maksujen prosenttiosuus" ilmentää täydentävien ehtojen vaikutusta viljelijöiden keskuudessa. Mitä useammat maksut ovat täydentävien ehtojen kattamia, sitä suurempi on mahdollisten rikkomisten taloudellinen vaikutus kuhunkin yksittäiseen viljelijään, mikä lisää viljelijöiden tietoisuutta sääntöjen noudattamisen merkityksestä. Täydentävillä ehdoilla on saatu viljelijät paremmin tietoisiksi ehtojen kattamien seikkojen merkityksestä ja muutettu viljelykäytäntöjä.

## 24

Komissio katsoo, että tulosindikaattori "suuren yleisön täydentävistä ehdoista ilmaisema mielipide" ilmentää sitä, miten hyvin täydentävien ehtojen avulla voidaan täyttää yhteiskunnan odotukset parantamalla YMP:n ja muiden asiaan liittyvien politiikkojen yhtenevyyttä. Eurobarometri-kyselyllä kerätään tietoa nimenomaan sen yhteyden hyväksymisestä, joka vallitsee YMP:n maksujen ja sääntöjen noudattamisen välillä. Tulokset ovat tältä osin laajalti myönteisiä.

## 25

Komissio katsoo, että tulosindikaattori "hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimukseen kohdistuvien tarkastusten määrä" ilmentää asianmukaisesti odotettua ympäristötulosta. Edellyttäen, että jäsenvaltiot määrittelevät kansalliset hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimukset asianmukaisesti, myönteinen ympäristötulos on saavutettavissa, mikäli viljelijät noudattavat näitä vaatimuksia. Noudattamalla tarkastusten määrää koskevaa vaatimusta voidaan varmistaa mahdollisuuksien mukaan, että viljelijät noudattavat sääntöjä. Tämä on saatavilla olevaan tietoon perustuva paras indikaattori.

Komissio katsoo myös, että tulosindikaattori "pysyvästi laatumena olevien maa-alojen osuus" ilmentää asianmukaisesti välineen vaikuttavuutta. Indikaattoria seurataan sen tarkastamiseksi, että jäsenvaltioissa on toteutettu tarvittavia korjaavia toimenpiteitä, kun osuus laskee alle sallitun raja-arvon. On selvää, että eri tekijät edistävät osuuden kasvua, mutta sitä ei indikaattorilla tässä yhteydessä mitata.

## 26

Komissio katsoo, että sen indikaattorit ovat asianmukaisia täydentävien ehtojen tavoitteiden kannalta. Tulosindikaattori "täydentävien ehtojen kohteena olevien hehtaarien lukumäärä" ilmentää asianmukaisesti täydentävien ehtojen vaikuttavuutta ja täydentää hyödyllisellä tavalla nykyisiä tulosindikaattoreita. Täydentävien ehtojen kattamat säännöt ovat laajalti käytäntöjä, joita on tarkoitus panna täytäntöön maatalousmaalla (kuten hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimukset, ympäristölainsäädännön mukaiset käytännöt ja kasvinsuojeluaineiden käyttö). Järjestelmä on sitä tehokkaampi, mitä enemmän hehtaareja täydentävien ehtojen järjestelmä kattaa.

### 27

Tilintarkastustuomioistuimen mainitsemat indikaattorit, kuten viljelymaiden lintuindeksi ja veden laatu, ovat vaikutusindikaattoreita, jotka ilmentävät YMP:n ja muiden EU:n politiikkojen yleistavoitetta. Useilla välineillä, joista täydentävät ehdot ovat yksi, edistetään näiden yleistavoitteiden saavuttamista. Tulosindikaattorit, jotka esitellään 22–26 kohdassa, ilmentävät täydentävien ehtojen erityistavoitteita, jotka kuvastavat välineen erityispanosta YMP:n yleistavoitteiden saavuttamiseksi.

### 28

Komissio ei katso, että rikkomisten määrä on asianmukainen indikaattori, joka ilmentää täydentävien ehtojen tehokkuutta. Täydentävien ehtojen tarkastuksia koskevia tilastotietoja käytetään maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston tarkastusten yhteydessä indikaattorina, jolla mitataan jäsenvaltioiden valvontajärjestelmien suorituskykyä. Suuri rikkomisten määrä jollakin alalla saattaa myös olla osoitus täydentävien ehtojen tarkastuksien vaikuttavuudesta.

### 29

Rikkomiset liittyvät pääasiallisesti kahteen vaatimusten ryhmään (ks. 31 kohta sekä kuviot 2 ja 3).

### 30

Sääntöjen noudattamatta jättämisen lisääntyminen saattaa johtua valvontajärjestelmän parantamisesta eikä sääntöjen noudattamatta jättämisen yleistymisestä.

### 33

Esim. luonnonvaraisia lintuja koskevaa huomautusta ei voida soveltaa kaikkiin jäsenvaltioihin. Komissio toteaa, että luonnonvaraisten lintujen kohdalla on otettava huomioon, että vaikka rikkomisten kokonaismäärä on tilintarkastustuomioistuimen kuvauksen mukainen, komission tarkastuksissa on havaittu, että joissakin jäsenvaltioissa on vakavia valvontaan liittyviä ongelmia. Näin ollen vähäinen rikkomisten määrä saattaa myös johtua jäsenvaltioiden höllästä valvontajärjestelmästä.

### 34

Täydentävien ehtojen yhteydessä ei analysoida rikkomisten syitä ja mahdollisia ratkaisuja tilanteen korjaamiseen, vaan se on alakohtaisten politiikkojen tehtävä. Täydentävien ehtojen kohdalla maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto analysoi kuitenkin valvontatilastoja riskianalyysjä varten laatiessaan tarkastusohjelmaansa.

### 35

Komissio katsoo, että täydentävät ehdot eivät ole alakohtaisten politiikkojen täytäntöönpanoväline.

Komissio toimitti täydentäviin ehtoihin liittyen tietyissä jäsenvaltioissa hakuvuotena 2014 erityistarkastuksia, joissa keskityttiin eläimiin liittyvien kysymyksien tarkasteluun. On kuitenkin muistettava, että täydentäviä ehtoja koskevien komission tarkastuksien lähtökohtana on EU:n taloudellisten etujen suojeleminen maatalousalalla.

Ympäristöasioiden pääosasto saa tarkastuskertomukset ja vastaisuudessa myös tilastot maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosastolta. Ympäristöasioiden pääosasto analysoi rikkomisten syitä ja toteuttaa asianmukaisia jatkotoimia jäsenvaltioiden kanssa.

## 36

Täydentävät ehdot eivät ole muiden politiikkojen täytäntöönpanoväline. Tätä selvennettiin jo täydentäviä ehtoja käyttöön otettaessa, koska täydentävät ehdot eivät ole tukikelpoisuuskriteeri (katso puheenjohtajavaltion kompromissiratkaisu, 26. kesäkuuta 2003). Lisäksi tarkastuksien vähimmäismäärää on lisättävä, jos sääntöjen noudattamatta jättämisen aste on merkittävä.<sup>1</sup>

Komissio toteuttaa eläinten terveydestä ja kansanterveydestä sekä kasvien terveydestä ja eläinten hyvinvoinnista annettuun lainsäädäntöön liittyviä tarkastuksia varmistaakseen, että kansalliset viranomaiset täyttävät lainsäädäntöön perustuvat velvoitteensa. Ympäristölainsäädännön osalta komissio laatii politiikka-aloitetta, jolla autetaan jäsenvaltioita parantamaan noudattamisen varmistamista (eli noudattamisen seuranta, edistämistä ja täytäntöönpanon valvontaa riskeihin perustuen), noudattaen samalla suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteita.

## 39

Komissio katsoo, että esittäessään tarkistettuja tai uusia määrärahaehdotuksia sen ei pitäisi arvioida valvontajärjestelmien kustannustehokkuutta, koska täydentävät ehdot kattavat myös esim. eläinten terveyden ja kansanterveyden, eikä kustannustehokkuuslaskelmissa voida ottaa esim. kansanterveyttä riittävästi huomioon.

## 40

Suhteellisuus on jo otettu huomioon, koska seuraamukset lasketaan prosenttiosuutena edunsaajan YMP-maksusta, minkä lisäksi on mahdollista jättää soveltamatta seuraamuksia tai tahallisuutta ja toistuvuutta.

EU:n lainsäädännössä<sup>2</sup> luodaan EU:ta varten yhteensovitettu perusta täydentävien ehtojen noudattamatta jättämisen arvioimiseksi ja seuraamuksien määräämiseksi. Jäsenvaltioiden on kuitenkin päätettävä kansallisten seuraamusasteikkojen rakenteesta, jotta voidaan ottaa huomioon täydentävien ehtojen kattamien sääntöjen koko kirjo. Komissio aikoo käynnistää näitä kysymyksiä koskevan parhaiden käytänteiden vaihdon.

Vaikka kehys on vahvistettu EU:n tasolla, lakisääteisiin hoitovaatimuksiin ja hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimuksiin perustuvat maatiloja koskevat velvoitteet ovat laajalti jäsenvaltioiden määrittelemiä. Näin voidaan ottaa huomioon kansallisiin tai alueellisiin oloihin liittyvät haasteet ja maatalouden rakenteet. Tältä osin on tärkeää taata jäsenvaltioille täytäntöönpanoa koskeva liikkumavara, jotta voidaan laskea seuraamukset kunkin maatiloja koskevan velvoitteen osalta. EU:n lainsäädännössä vahvistetaan periaate, jonka mukaan seuraamukset lasketaan tapauskohtaisesti ottaen huomioon havaitun noudattamisen laiminlyönnin vakavuus, laajuus, kesto, toistuvuus tai tahallisuus. Periaatteiden yhdenmukainen täytäntöönpano eri jäsenvaltioissa varmistetaan erityisesti komission toimittamilla tarkastuksilla. Jos jossakin jäsenvaltiossa havaitaan tähän liittyviä puutteita, asianmukaisia jatkotoimia toteutetaan osana sääntöjenmukaisuuden tarkastamismenettelyä.

## 41

Ottaen huomioon, että hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimusten määrää vähennettiin yli 50 prosenttia (15:stä seitsemään), maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto odotti jäsenvaltioiden vähentävän viljelijöille aiheutuva hallinnollista työmäärää.

1 Tarkastusten yhden prosentin vähimmäismäärästä (IX kohdan toinen luetelmakohta) voidaan todeta, että asetuksen (EU) N:o 809/2014 68 artiklan 4 kohdan mukaan kyseistä säädöstä tai standardia koskevien paikalla tehtävien tarkastusten määrää on lisättävä, jos paikalla tehtävissä tarkastuksissa paljastuu tietyn säädöksen tai standardin merkittävä noudattamatta jättäminen. Komissio antoi vuonna 2009 asiaa koskevan työasiakirjan (DS/2009/28/rev3), joka on edelleen voimassa. Näin ollen tarkastuksien vähimmäismäärää voidaan tarvittaessa mukauttaa.

2 Erityisesti komission delegoidun asetuksen (EU) N:o 640/2014 II luvussa ja komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 809/2014 III luvussa.



**42**

Lakisääteisten hoitovaatimusten ja hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimusten luetteloa lyhennettiin merkittävästi. Lakisääteiset hoitovaatimukset ja hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimukset koottiin yhteen luetteloon asetuksen (EU) N:o 1306/2013 liitteeseen II. Lisäksi lakisääteisiä hoitovaatimuksia tarkistettiin ja ainoastaan ne vaatimukset säilytettiin, jotka on osoitettu suoraan viljelijöille ja jotka liittyvät maataloustoimintaan. Komissio katsoo, että on epätoiminnallista, että lisävähennykset voitaisiin toteuttaa puuttumatta merkittäviin kysymyksiin, jotka yhdistävät esimerkiksi maatalouden ja ympäristön, ja heikentämättä esim. EU:n ympäristötavoitteita.

**44**

Komissio katsoo kokemukseensa perustuen, että maksajavirastojen, viljelijäyhdistyksien ja maatalouden neuvontapalveluelimien näkemykset monimutkaisuudesta liittyvät enemmänkin alakohtaiseen lainsäädäntöön kuin täydentäviin ehtoihin. Lisäksi jäsenvaltioille on taattu joustavuus, jotta ne voivat määrittellä EU:n direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavat vaatimukset, joten myös ne ovat vastuussa säännösten monimutkaisuudesta. Yksinkertaistamisen yhteydessä tarkistettiin täydentävien ehtojen soveltamisalaan kuuluvia veloitteita useaan kertaan, jotta voitiin parantaa veloitteiden kohdentamista sen mukaan, miten ne ovat valvottavissa, perustuvatko ne suoraan viljelijöiden toimintaan (jäsenvaltioiden sijaan) ja liittyvätkö ne maataloustoimintaan. Maatalouden ja ympäristön välinen suhde on luonnostaan monimutkainen, joten kaikissa täytäntöönpanosäännöksissä otetaan huomioon tämä monimutkaisuuden taso. Ympäristölainsäädännön täytäntöönpano on yleensä monimutkaisempaa, koska jäsenvaltiot pyrkivät varmistamaan, että ympäristöä suojeltaessa maatalouskäytäntöjä joudutaan muuttamaan mahdollisimman vähän. Tällaisissa tapauksissa yksinkertaistaminen voisi johtaa sellaisten sääntöjen käyttöönottoon, jotka ovat tiukempia kuin joihinkin viljelijöihin nykyään sovelletut säännöt. Tästä on hyvänä esimerkkinä laatikko 2: säännöt ja tarkastukset olisivat yksinkertaisempia, jos kaikkia etäisyyksiä pidennettäisiin pisimmän etäisyyden mukaisiksi, mutta se aiheuttaisi vältettävissä olevaa lisätyötä monille viljelijöille.

**45**

Tilintarkastustuomioistuimen esimerkki kuvastaa maatalouden ja ympäristön välisen suhteen monimutkaisuutta. On asianmukaista määrätä pidemmästä etäisyydestä, jota sovelletaan lannoitteen levittämiseen julkiseen vesihuoltoon käytettävän porakaivon ympäristöön kuin muiden vesistöjen ympäristöön. Standardoimalla vaatimuksia ei otettaisi riittävällä tavalla huomioon paikallisia ympäristöoloja.

Ks. myös komission vastaus 44 kohtaan.

### **Laatikko 2 – Esimerkkejä Yhdistyneessä kuningaskunnassa (Pohjois-Irlanti) sovellettavista yksityiskohtaisista vaatimuksista, jotka koskevat lannoitteiden levittämistä**

Laatikossa 2 kuvaillaan alakohtaisen lainsäädännön täytäntöönpanoa tietyssä jäsenvaltiossa.

**46**

Komissio katsoo, että tarkastuskäynnin kohteena olleissa jäsenvaltioissa täytäntöön pantujen valvontakohtien lukumäärä ei kuvasta täydentävien ehtojen soveltamisalaan sisällytetyn säännösten monimutkaisuutta. Lisäksi asetuksen (EU) N:o 1306/2013 96 artiklassa todetaan, että ”jäsenvaltiot voivat käyttää omia hallinto- ja valvontajärjestelmiään varmistamiseen täydentäviä ehtoja koskevien sääntöjen noudattamisen.”

### **Laatikko 3 – Kauden 2014–2020 YMP:n muutokset vaikuttivat vain vähän Yhdistyneen kuningaskunnan (Pohjois-Irlanti) valvontaviranomaisten käyttämiin tarkistuslistoihin – Toinen luetelmakohta**

Hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimuksien luetteloa lyhennettiin yli 50 prosenttia YMP:n viimeisimmän uudistuksen yhteydessä, joten jäsenvaltioiden tehtävänä on päättää valvontakohtien lisäämisestä.

Pohjavesidirektiiviä muutettiin lakisääteisestä hoitovaatimuksesta (2) hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimukseksi.

**47**

Asetuksen (EU) N:o 1306/2013 96 artiklassa todetaan, että ”jäsenvaltiot voivat käyttää omia hallinto- ja valvontajärjestelmiään varmistaakseen täydentäviä ehtoja koskevien sääntöjen noudattamisen.”

Rikkomisten vähäisen määrän taustalla saattaa olla valvontajärjestelmän riittämättömyys, mikä voi aiheuttaa riskin EU:n taloudellisille eduille maatalousalalla. Lisäksi yksinomaan rikkomisten vähäisen määrän perusteella ei voida olettaa, että tilanne pysyy samana, jos valvontaa vähennetään entisestään: täydentävien ehtojen valvonnan voidaan odottaa kannustavan sääntöjen noudattamiseen.

**48**

Niiden viljelijöiden osuus, jotka osallistuvat suorien tukien edunsaajille tarkoitettuun pienviljelijäjärjestelmään (2014) vaihtelee kolmesta prosentista (Slovenia) 77 prosenttiin (Malta). Pienviljelijäjärjestelmä kattaa EU:n tasolla kaiken kaikkiaan neljä prosenttia maatalousmaan kokonaisalasta.<sup>3</sup>

**50**

Hallinto- ja valvontakulujen voidaan loogisesti odottaa vähenevän täydentävien ehtojen (ja viherryttämisen) vaatimuksesta vapauttamisen seurauksena. Tämä johtuu paitsi siitä, että täydentävien ehtojen (ja viherryttämisen) osalta paikan päällä tarkastettujen viljelijöiden määrä vähenee samassa suhteessa, myös siitä, että sovelletaan yksinkertaistettua hakumenettelyä (vähemmän tietoa käsiteltävänä). Lisäksi paikan päällä toimitettavien pienviljelijäjärjestelmän tarkastuksien sisältöä on rajoitettu enemmän koskemaan tukikelpoisuuskriteerejä.

**51**

Näiden eroavuuksien syynä ovat erilaiset kansalliset maatalousrakenteet ja mahdollisesti myös erilaiset laskentamenetelmät, joita sovelletaan pienviljelijäjärjestelmän kehityksessä. Romanian ja Italian kaltaisissa maissa on muihin maihin verrattuna potentiaalisesti suuri määrä viljelijöitä, jotka täyttävät järjestelmän kriteerit.

Jäsenvaltioiden antamien tietojen mukaan Romaniassa pienviljelijöiden osuus on noin 71 prosenttia suorien tukien saajista (2014) ja 16,4 prosenttia koko maatalousmaasta.

**52**

Komissio otti tilintarkastustuomioistuimen havainnon huomioon ja haluaisi huomauttaa, että kuvauksen mukainen ulkopuolelle sulkeminen ei johdu täydentäviä ehtoja koskevasta lainsäädännöstä.

### **Laatikko 4 – Pienviljelijöiden vapauttaminen nitraattidirektiiviin liittyvistä täydentävien ehtojen velvoitteista Liettuassa**

Täydentävien ehtojen järjestelmä on pohjimmiltaan valvonta- ja seuraamusjärjestelmä, jota sovelletaan viljelijöille suoritettaviin YMP:n maksuihin. Tästä syystä tilojen vapauttaminen täydentävien ehtojen velvoitteista ei vapauta tiloja noudattamasta ympäristölainsäädäntöä, kuten nitraattidirektiiviä. Laatikossa 4 mainitut erilaiset vapautuksien raja-arvot liittyvät nitraattidirektiivin täytäntöönpanoon kyseisessä maassa eivätkä täydentävien ehtojen järjestelmään. Lisäksi viljelijöiden sulkeminen täydentävien ehtojen seuraamusten ulkopuolelle ei vapauta heitä valvonnasta ja tarkastuksista, jotka perustuvat ympäristölainsäädäntöön.

<sup>3</sup> Komission yksiköiden valmisteluasiakirja ”Review of greening after one year”, SWD(2016) 218 final, s. 19.

### 54

Viherryttäminen ja hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimukset ovat kaksi mekanismia, jotka täydentävät toisiaan ja joilla pyritään saavuttamaan EU:n maatalouden ympäristönsuojelun tason parantamisen tavoite. Viherryttämistuki on sellaisille viljelijöille suoritettava maksu, jotka soveltavat ilmaston ja ympäristön kannalta hyödyllisiä käytäntöjä (viljelyn monipuolistaminen, pysyvän nurmen säilyttäminen ja velvoite, jonka mukaan vähintään viisi prosenttia tilan viljelymaasta on oltava ekologisena alana).

Viljelyn monipuolistaminen, pysyvän nurmen säilyttäminen ja velvoite, jonka mukaan vähintään viisi prosenttia tilan viljelymaasta on oltava ekologisena alana, ovat viherryttämisen keskeisiä vaatimuksia. Ne eroavat hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimuksista: vuoroviljely ei ole viljelyn monipuolistamista, pysyvien laidunten säilyttäminen on eri asia kuin pysyvän nurmen säilyttäminen, johon viitataan viherryttämisestä annetussa lainsäädännössä, ja maisemapiirteiden säilyttäminen kaikella maatalousmaalla eroaa siitä, että viisi prosenttia tilan viljelymaasta on oltava ekologisena alana. YMP:n viimeisimmässä uudistuksessa virtaviivaistettiin ja yksinkertaistettiin hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimusten kehystä, josta poistettiin joitakin hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimuksia, kuten vaatimukset, jotka liittyvät vuoroviljelyyn ja pysyvien laidunten suojelemiseen.

### 56

Jäsenvaltiot voivat valita täydentävien ehtojen tarkastusten yhden prosentin vähimmäisotoksen viiden prosentin tukikel-  
poisuusotannasta. Tästä syystä näiden kahden tekijän välillä vallitsee yhteisvaikutus. Lisäksi hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimusten mukaisesti suojellut maisemapiirteet voidaan ottaa huomioon viherryttämiseen sisältyvää ekologista alaa määritettäessä. 57. Maisemapiirteiden säilyttäminen kaikella maatalousmaalla ja velvoite, jonka mukaan vähintään viisi prosenttia tilan viljelymaasta on oltava ekologisena alana, ovat kaksi erillistä biologiseen monimuotoisuuteen liittyvää toimenpidettä. Ensin mainitulla vaatimuksella varmistetaan, että biologista monimuotoisuutta hyödyttävät maisemapiirteet säilytetään, kun taas jälkimmäisellä taataan, että kaikki viljelijät, joille maksetaan viherryttämistukea, ovat osoittaneet vähintään viisi prosenttia tilan viljelymaasta ekologisiksi alaksi. Nämä kaksi biologiseen monimuotoisuuteen liittyvää tavoitetta poikkeavat toisistaan, minkä vuoksi kahdet erilaiset säännöt ja tarkastukset ovat perusteltuja.

### Komission yhteinen vastaus 59 ja 60 kohtaan

Täydentävien ehtojen kustannukset on erotettava viljelijöille ja jäsenvaltioille alakohtaisen lainsäädännön soveltamisesta aiheutuvista kustannuksista. Alakohtaisen lainsäädännön tapauksessa säännösten noudattamisen kustannuksia olisi verrattava niihin kustannuksiin, joita yhteiskunnalle aiheutuu sääntöjen noudattamatta jättämisestä ja jotka liittyvät esim. luonnonvarojen pilaantumiseen ja tautien torjuntaan.

Täydentävät ehdot otetaan huomioon suunnitellussa tutkimuksessa, jossa tarkastellaan hallinnollista työmäärää.

### 61

Vaikka alakohtaisessa lainsäädännössä täsmennetään jo tarkastusten vähimmäismäärä, kyse ei ole lisätarkastuksista, koska alakohtaisen lainsäädännön mukaisia tarkastuksia voidaan käyttää myös täydentävien ehtojen tarkastamiseen. Tämä lisää tarkastusten kustannustehokkuutta.

### 62

Komissio ei ole käytännössä asettanut rekisterien pitämistä koskevia lisävelvoitteita, koska lakisääteisten hoitovaatimusten mukaiset velvoitteet oli asetettu jo ennen täydentävien ehtojen käyttöönottoa alakohtaisessa EU:n lainsäädännössä. Komission delegoidussa asetuksessa (EU) N:o 640/2014 ja komission täytäntöönpanoasetuksessa (EU) N:o 809/2014, joissa vahvistetaan täydentävien ehtojen järjestelmän yksityiskohdat, ei myöskään asetettu viljelijöille rekisterin pitämistä koskevia lisävelvoitteita.

### 63

Mainitussa tutkimuksessa, josta Euroopan parlamentti teki aloitteen ja jonka maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto teetti, ei keskitytty täydentäviin ehtoihin, vaan siinä tarkasteltiin täydentävien ehtojen soveltamisalan ulkopuolista lainsäädäntöä (torjunta-aineiden kestävästä käytöstä annettu direktiivi). Se on tämän lisäksi vanhentunut, koska tietyt vaatimukset on tällä välin poistettu täydentävien ehtojen soveltamisalasta (esim. haitallisen kasvillisuuden leviämisen välttäminen ja vuoroviljely).

### 64

Lausunto perustuu maksajavirastojen olettamiin ja on ristiriidassa siihen nähden, että lakisäateisten hoitovaatimusten ja hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimusten luetteloa lyhennettiin merkittävästi YMP:n viimeisimmässä uudistuksessa. Komissio suhtautuu epäilevästi tällaisten lausuntojen asiasisällön paikkansapitävyyteen, koska maksajavirastot eivät esitä lukuja sen tueksi.

### 65

Lainsäädännössä vahvistetaan jo seuraamuksien laskemiseksi kehys, jossa määritellään vakavuus, laajuus ja kesto sekä prosenttiosuus, jota sovelletaan ensi kertaa tapahtuviin rikkomisiin, toistuviin rikkomisiin ja tahallisiin rikkomisiin. Näin ollen on jo olemassa yhteensovitettu perusta.

### 66

Vaikka kehys on vahvistettu EU:n tasolla, lakisäateisiin hoitovaatimuksiin ja hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimuksiin perustuvat maatiloja koskevat velvoitteet ovat laajalti jäsenvaltioiden määrittelemiä. Näin voidaan ottaa huomioon kansallisiin tai alueellisiin oloihin liittyvät haasteet ja maatalouden rakenteet. Tältä osin on tärkeää taata jäsenvaltioille täytäntöönpanoa koskeva liikkumavara, jotta voidaan laskea seuraamukset kunkin maatiloja koskevan velvoitteen osalta. EU:n lainsäädännössä vahvistetaan periaate, jonka mukaan seuraamukset lasketaan tapauskohtaisesti ottaen huomioon havaitun noudattamisen laiminlyönnin vakavuus, laajuus, kesto, toistuvuus tai tahallisuus. Periaatteiden yhdenmukainen täytäntöönpano eri jäsenvaltioissa varmistetaan erityisesti komission toimittamilla tarkastuksilla. Jos jossakin jäsenvaltiossa havaitaan tähän liittyviä puutteita, asianmukaisia jatkotoimia toteutetaan osana sääntöjenmukaisuuden tarkastamismenettelyä. Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto ottaa lisäksi huomioon tilintarkastustuomioistuimen esittämät huomautukset ja aikoo järjestää jäsenvaltioiden kanssa parhaiden käytäntöjen seminaareja, joissa tarkastellaan näitä asioita.

### 67

Tahallisuuden käsitteen avulla on tarkoitus varmistaa, että täydentävien ehtojen noudattamatta jättämisen vuoksi tehtävät vähennykset ovat oikeasuhteisia. Sitä käytettiin tässä tarkoituksessa aikaisemmin arvioitaessa vähäisiä noudattamatta jättämisistä, joiden johdosta ei määrätty seuraamuksia, ja nyt se on käytössä ennakkovaroitusjärjestelmässä. Käsitteestä keskusteltiin laajasti YMP:n viimeisimmän uudistuksen yhteydessä, ja jäsenvaltiot päättivät lopulta säilyttää sen. Unionin tuomioistuimen 27. helmikuuta 2014 antamassa tuomiossa (C-396/12) on ohjeistusta tahallisuuden käsitteestä.

### 68

Jäsenvaltioilla on tietty vapaus suunnitella omat arviointitaulukkonsa (ks. komission kommentit 40 kohtaan, VIII kohtaan ja IX kohdan 6 luetelmakohtaan).

### 70

Komissio katsoo, että jäsenvaltioiden antamat toisistaan eroavat vastaukset ovat selitettävissä useilla tekijöillä, joita ovat esimerkiksi tilalla tapahtuneiden eläinten siirtojen määrät, viljelijän toteuttamat lievittävät toimet, ilmoitusten viivästyminen sekä tilan sijainti nitraattien aiheuttamalle pilaantumiselle alttiilla alueella.

## Komission yhteinen vastaus 71 kohtaan ja laatikkoon 7

Sen arviointitaulukon mukaisesti, jota käytetään Schleswig-Holsteinissa ja joka perustuu kaikkialla Saksassa käytettyyn samaan taulukkoon, mainittu raja-arvo on ainoastaan tarkastajalle tarkoitettu suositus, jota sovelletaan viivästyneisiin ilmoituksiin, jotka oli oikaistu jo ennen kuin viljelijät tiesivät joutuvansa paikan päällä toimitettavan tarkastuksen kohteeksi. Seuraamus olisi määrätty tapauksissa, joissa viljelijä ei olisi oikaissut ilmoitusta ennen kuin tarkastuksesta ilmoitettiin. Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto oli jo havainnut vastaavia lähestymistapoja noudatettavan muissa jäsenvaltioissa.

## Johtopäätökset ja suositukset

### 73

Täydentävien ehtojen soveltamisalan jatkuva tarkistus- ja yksinkertaistamisprosessi on tuottanut vuodesta 2005 alkaen seuraavia tuloksia:

Tarkastusmenettelyjä yksinkertaistettiin vuosina 2005–2013 antamalla säännöksiä, jotka koskevat tarkastusmäärien yhdenmukaistamista, ennakoilmoitusta, paikan päällä toimitettavien tarkastusten ajoitusta ja osatekijöitä sekä valvonta- ja taotannan valintaa.

Lisäksi täydentävien ehtojen soveltamisalaa tarkistettiin YMP:n viimeisimmän uudistuksen yhteydessä. Tarkistuksessa otettiin huomioon valvottavuus ja viljelijöiden velvoitteiden yhteys maataloustoimintaan. Tuloksena oli lakisääteisten hoitovaatimusten määrän vähentäminen 18:sta 13:een ja hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimusten määrän vähentäminen 15:stä seitsemään.

Komissio katsoo, että yksinkertaistamisen saavuttamiseksi toteutettujen toimien laajuuden vuoksi on hyvin epätodennäköistä, että yksinkertaistamista voidaan lisätä horjuttamatta esimerkiksi täydentävien ehtojen ympäristötavoitteita.

### 74

Täydentävien ehtojen tavoitteilla pyritään tukemaan kestävän maatalouden kehittämistä tekemällä viljelijät paremmin tietoisiksi sen merkityksestä ja edistämään YMP:n mukauttamista yhteiskunnan odotuksiin. Hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimuksia koskevilla tavoitteilla on tarkoitus ehkäistä maaperän eroosiota, auttaa säilyttämään maaperän eloperäinen aines ja maaperän rakenne, taata säilyttämistä koskeva vähimmäistaso, estää luontotyyppien pilaantuminen sekä suojella ja hoitaa vesivarjoja. Tässä yhteydessä täydentävät ehdot eivät ole muiden politiikkojen täytäntöönpanoväline, koska muilla politiikoilla on omat tavoitteensa. Komissio katsoo, että tulosindikaattorit, joiden avulla mitataan täydentävien ehtojen tavoitteiden saavuttamista, ovat saatavilla olevan tiedon perusteella tarkoituksenmukaisimpia.

### Suositus 1

Komissio hyväksyy suosituksen.

### 75

Puolet rikkomisista liittyy eläimiä koskeviin lakisääteisiin hoitovaatimuksiin. Komissio otti tämän huomioon tehdessään vuonna 2014 erityistarkastuskäyntejä, joissa keskityttiin eläimiä koskeviin lakisääteisiin hoitovaatimuksiin.

Rikkomisten syitä analysoidaan alakohtaisen lainsäädännön täytäntöönpanon kehyksessä. Täydentävillä ehdoilla ja maatalojen neuvontajärjestelmillä on kuitenkin oma merkityksensä tarkasteltaessa rikkomisten syitä.

## Suositus 2

Komissio hyväksyy suosituksen.

## 76

Täydentäviä ehtoja koskevan lainsäädännön mukaan paikan päällä toimitettavat tarkastukset kohdistetaan kaikkein riskialteimpiin tiloihin, jotka valitaan riskiperusteisella otantamenetelmällä. Tältä osin jäsenvaltiot voivat joustavasti optimoida täydentävien ehtojen tarkastuksia.

## Suositus 3

Komissio ei hyväksy tätä suositusta. Tilintarkastustuomioistuimen suosituksella ei yksinkertaistettaisi täydentäviä ehtoja vaan tosiasiallisesti kavennettaisiin niiden soveltamisalaa. Täydentävien ehtojen soveltamisalaa on jo yksinkertaistettu aiemmin useaan kertaan. Lisäksi jäsenvaltioilla on nyt laaja liikkumavara, jotta ne voivat ottaa huomioon valvontaotantaan liittyvät riskit ja optimoida omia valvontajärjestelmiään. Komissio katsoo, että suosituksen seurauksena saatetaan höllentää paikan päällä toimitettavia tarkastuksia koskevia sääntöjä, mikä vähentäisi viime kädessä täydentävien ehtojen vaikuttavuutta.

## 77

Ympäristötavoitteet (esim. maan säilyttäminen ja biologisen monimuotoisuuden suojeleminen) pyritään saavuttamaan viherryttämistukien ja hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimusten avulla mutta myös toteuttamalla ympäristö- ja ilmastotoimia pilarin II ja ympäristölainsäädännön kehyksessä. Nämä eri välineet eroavat kuitenkin toisistaan luonteeltaan, toimintaperiaatteiltaan ja toiminnaltaan, mutta ne täydentävät toisiaan. Niiden täydentävyyttä kuvataan asiakirjan SWD(2016) 218 final kuviossa 1.

Sekä viherryttämissääntöjä että hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimuksia hallinnoidaan yhdennetyllä hallinto- ja valvontajärjestelmällä, millä varmistetaan paras resurssien käyttö. Hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimuksia ja viherryttämistä ei tietyistä syistä kuitenkaan välttämättä tarkasteta yhtä aikaa. Viherryttäminen on tukikelpoisuuskriteeri, minkä vuoksi sitä koskevien vaatimusten noudattaminen tarkastetaan ennakkoon hallinnollisin tarkastuksin ja viiteen prosenttiin edunsaajista kohdistuvin paikan päällä toimitettavin tarkastuksin. Hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimuksia tarkastetaan täydentävien ehtojen mukaisesti, joita hallinnoidaan eri tavalla kuin tukikelpoisuuskriteerejä.

## Suositus 4

Komissio hyväksyy suosituksen.

## 78

Lakisääteiset hoitovaatimukset perustuvat alakohtaiseen lainsäädäntöön, ja jäsenvaltiot voivat käyttää omia hallinto- ja valvontajärjestelmiään (asetuksen (EU) N:o 1306/2013 96 artikla). Nykyisiä valvontajärjestelmiä voidaan tällä tavoin käyttää täydentävien ehtojen valvontajärjestelmän tarpeisiin yhteisvaikutuksen saavuttamiseksi. Hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimuksista ei pitäisi myöskään aiheutua merkittäviä kustannuksia viljelijöille, koska niiden on tarkoitus toimia perusstandardeina. Niiden valvontakustannukset katetaan yhdennetyllä hallinto- ja valvontajärjestelmällä, jota sovelletaan myös muihin YMP:n välineisiin.

Komissio ilmoitti vuotuisessa toimintakertomuksessaan 2014 jäsenvaltioissa toimitettaviin tarkastuksiin liittyvien kokonaiskustannusten määrän todeten samalla, että jälkikäteen toimitettavien tarkastuksien ennaltaehkäisevä vaikutus (kuten täydentävät ehdot) tuottaa myös hyötyjä, joita on mahdoton ilmaista määrällisesti.

### Suositus 5

Komissio hyväksyy suosituksen osittain. Suosituksen täytäntöönpano riippuu hallinnollista työmäärää koskevan suunnitellun tutkimuksen tuloksista. Täydentävien ehtojen hallintokuluja olisi tarkasteltava ottaen huomioon kulut, joita noudattamatta jättämisestä aiheutuu yhteiskunnalle, julkiselle taloudelle ja ympäristölle, sekä täydentävien ehtojen tuottama mahdollinen hyöty.

### 79

Vaikka kehys on vahvistettu EU:n tasolla, lakisäätöihin hoitovaatimuksiin ja hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimuksiin perustuvat maatiloja koskevat velvoitteet ovat laajalti jäsenvaltioiden määrittelemiä. Näin voidaan ottaa huomioon kansallisiin tai alueellisiin oloihin liittyvät haasteet ja maatalouden rakenteet. Tältä osin on tärkeää taata jäsenvaltioille täytäntöönpanoa koskeva liikkumavara, jotta voidaan laskea seuraamukset kunkin maatiloja koskevan velvoitteen osalta. EU:n lainsäädännössä vahvistetaan periaate, jonka mukaan seuraamukset lasketaan tapauskohtaisesti ottaen huomioon havaitun noudattamisen laiminlyönnin vakavuus, laajuus, kesto, toistuvuus tai tahallisuus. Periaatteiden yhdenmukainen täytäntöönpano eri jäsenvaltioissa varmistetaan erityisesti komission toimittamilla tarkastuksilla. Jos jossakin jäsenvaltiossa havaitaan tähän liittyviä puutteita, asianmukaisia jatkotoimia toteutetaan osana sääntöjenmukaisuuden tarkastamismenettelyä.

### Suositus 6

Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio aikoo käynnistää näitä kysymyksiä koskevan parhaiden käytänteiden vaihdon.





## MISTÄ EU:N JULKAISUJA SAA?

### Maksuttomat julkaisut:

- yksi kappale:  
EU Bookshopista (<http://bookshop.europa.eu>)
- enemmän kuin yksi kappale tai julisteet/kartat:  
Euroopan unionin edustustoista ([http://ec.europa.eu/represent\\_fi.htm](http://ec.europa.eu/represent_fi.htm)),  
muissa kuin EU-maissa sijaitsevista lähetystöistä ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_fi.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_fi.htm)),  
ottamalla yhteyttä Europe Direct -palveluun ([http://europa.eu/europedirect/index\\_fi.htm](http://europa.eu/europedirect/index_fi.htm))  
tai soittamalla 00 800 6 7 8 9 10 11 (maksuton numero koko EU:n alueella) (\*).

(\*) Saat pyytämäsi tiedot maksutta. Myös useimmat puhelut ovat maksuttomia, joskin jotkin operaattorit, puhelin kioskit tai hotellit voivat periä puheluista maksun.

### Maksulliset julkaisut:

- EU Bookshopista (<http://bookshop.europa.eu>)

Tapahtuma	Päivämäärä
Tarkastuksen suunnittelumuistio hyväksytty/ Tarkastus alkoi	15.7.2015
Kertomusluonnos lähetetty komissioon (tai muulle tarkastuskohteelle)	16.6.2016
Lopullinen kertomus hyväksytty kuulemismenettelyn jälkeen	7.9.2016
Komission (tai muun tarkastuskohteen) viralliset vastaukset saatu kaikilla kielillä	31.8.2016

Täydentäviä ehtoja sovelletaan 7,5 miljoonaan viljelijään. Useimmat YMP:n maksut (noin 47 miljardia euroa vuonna 2015) riippuvat siitä, kuinka viljelijät noudattavat ympäristöä, elintarviketurvallisuutta, eläinten terveyttä ja hyvinvointia sekä hyvää maatalous- ja ympäristökuntoa koskevia perussääntöjä. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että komissio ei kyennyt arvioimaan saatavilla olleiden tietojen avulla riittävän hyvin täydentävien ehtojen vaikuttavuutta. Tulosindikaattoreissa ei otettu huomioon sitä, missä määrin viljelijät eivät noudattaneet sääntöjä, eikä komissio analysoinut rikkomusten syitä. YMP:hen kauden 2014–2020 osalta tehdyt muutokset vähensivät täydentäviä ehtoja koskevia sääntöjä, mutta valvontamenettelyt ovat kuitenkin yhä monimutkaisia. Täydentävien ehtojen täytäntöönpanon kustannuksia ei myöskään ole arvioitu riittävän hyvin määrällisesti.



EUROOPAN  
TILINTARKASTUS  
TUOMIOISTUIN



Julkaisutoimisto