

Erityiskertomus

## Poikkeuksellinen tuki EU:n maidontuottajille vuosina 2014–2016

Tulevaa tehokkuutta voidaan parantaa



EUROOPAN  
TILINTARKASTUS-  
TUOMIOISTUIN

# Sisällys

	Kohta
<b>Tiivistelmä</b>	I–IX
<b>Johdanto</b>	01–24
<b>Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa</b>	25–31
<b>Huomautukset</b>	32–79
<b>Komissio reagoi nopeasti Venäjän tuontikieltoon, mutta siltä kesti kauemmin puuttua markkinoiden epätasapainoon</b>	32–43
<b>Komissio laati kokonaisarvion markkinahäiriön vaikutuksista, ja tuen kohdentaminen jäi kansallisten viranomaisten tehtäväksi</b>	44–62
<b>Jäsenvaltiot kannattivat yksinkertaisuutta ja tuen laajaa jakamista</b>	63–71
<b>Komissio on hyödyntänyt saamiaan kokemuksia, mutta se ei ole saanut päätökseen toimenpiteiden arviointiaan</b>	72–79
<b>Johtopäätökset ja suositukset</b>	80–89
<b>Liite – Maitoalan poikkeustukitoimenpiteistä annetut delegoidut asetukset</b>	
<b>Lyhenteet</b>	
<b>Sanasto</b>	
<b>Komission vastaukset</b>	
<b>Tarkastustiimi</b>	
<b>Tarkastuksen eteneminen</b>	

## Tiivistelmä

**I** Maidontuotanto on taloudellisesti arvioituna yksi EU:n tärkeimmistä maatalousaloista. EU:n maidontuottajille maksettu keskihinta saavutti huippunsa vuoden 2014 alussa, minkä jälkeen hinnat alkoivat laskea. Vuoden 2016 puolivälissä hinnat alkoivat jälleen nousta.

**II** Yhteisessä maatalouspolitiikassa (YMP) on useita välineitä markkinahäiriöiden käsittelemistä varten. Suorilla tuilla on vakauttava rooli, sillä ne tarjoavat jatkuvan tulonlähteen maataloustuottajille. ”Turvaverkon” tarkoituksena on tukea hintoja poistamalla tilapäisesti markkinoilta maitotuotteiden ylijäämät. Komissio voi myös toteuttaa poikkeustoimenpiteitä markkinahäiriöuhkien torjumiseksi. Se teki niin vuosina 2014–2016.

**III** Tilintarkastustuomioistuin tutki, miten hyvin Euroopan komissio ja toimivaltaiset jäsenvaltioiden viranomaiset olivat onnistuneet maitoalan markkinahäiriöitä koskevissa toimenpiteissään vuosina 2014–2016. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komissio ja jäsenvaltiot olivat kaiken kaikkiaan toteuttaneet laajaperäisiä toimenpiteitä maataloustuottajien auttamiseksi markkinahäiriöiden aikana, mutta komission ja jäsenvaltioiden tekemä analyysi oli yleisesti ottaen riittämätön tarvittavan tuen määrästä ja kohdentamisesta tapahtuvaa päätöksentekoa silmällä pitäen.

**IV** Tilintarkastustuomioistuin raportoi vuonna 2019 poikkeustoimenpiteiden käytöstä viljelijöiden tulojen vakauttamiseksi hedelmä- ja vihannesalalla. Tässä kertomuksessa keskitytään EU:n maidontuottajiin. Kertomuksessa ei käsitellä covid-19-pandemian vaikutuksia, mutta siinä arvioidaan, mihin toimiin komissio ryhtyi pandemian seurauksena ja miten se voi hyödyntää aiemmasta kriisistä saatuja kokemuksia.

**V** Komissio reagoi nopeasti Venäjän asettamaan tuontikieltoon. Komissio myönsi ennen vuoden 2014 loppua taloudellista tukea poikkeustoimenpiteiden toteuttamiseen Baltian maissa ja Suomessa, joihin kiello vaikutti eniten. Taustalla vaikuttavan markkinoiden epätasapainon korjaaminen kesti kuitenkin kauemmin, ja tietty nollavaikutuksen riski oli olemassa, kun komissio hyväksyi syyskuussa 2016 toimenpiteitä, joilla tuettiin tuotannon vapaaehtoista vähentämistä.

**VI** Komissio ehdotti poikkeustoimenpiteitä maataloustuottajien maksuvalmiusongelmien helpottamiseksi, mutta se ei kuitenkaan arvioinut tarpeita tai asettanut tavoitteita asianmukaisella tavalla. Koska yhteistyössä toteutettava hallinnointi mahdollistaa jäsenvaltioille joustavuuden, ne suosivat helposti toteutettavia poikkeustoimenpiteitä ja valitsivat varojen laajan jakamisen. Tuen kohdentaminen oli vähäistä.

**VII** EU:lla on maatalousalan kriisivaraus, mutta komissio ei turvautunut siihen markkinahäiriöiden aikana. Komissio on sittemmin ehdottanut muutoksia, joilla vahvistetaan kriisivaruksen asemaa tulevaisuutta varten. Maaseudun kehittämisohjelmilla on voitu tukea vuodesta 2018 alkaen aiempaa laajempaa joukkoa riskinhallintavälineitä, joita sovelletaan tulojen vähenemisestä kärsiviin maataloustuottajiin. Niitä ovat muun muassa alakohtaiset tulojen vakauttamisvälineet. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi joulukuussa 2020 kaksi maaseudun kehittämisohjelmaa, joista tuetaan tulojen vakauttamisvälineitä, joista yksikään ei ollut toiminnassa.

**VIII** Markkinahäiriöiden jälkeen tehdyissä arvioinneissa esitettiin joitakin yleisiä johtopäätöksiä EU:n tason poikkeustoimenpiteistä, ja komissio on sittemmin ryhtynyt toimiin kriisinhallintamenettelyjensä parantamista silmällä pitäen. Se ei ole kuitenkaan arvioinut riittävässä määrin jäsenvaltioiden toteuttamien järjestelyjen vaikutuksia.

**IX** Tilintarkastustuomioistuin esittää komissiolle joukon suosituksia, jotta se voisi

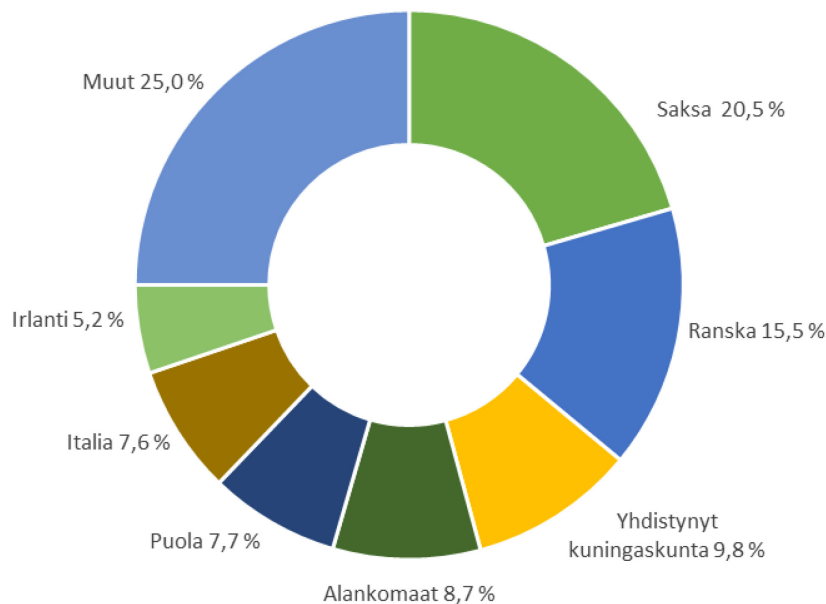
- 1) käsitellä paremmin markkinoiden epätasapainoa
- 2) parantaa budjetointia ja kohdentamista
- 3) valmistautua tuleviin markkinahäiriöihin.

# Johdanto

## EU:n maitoala

**01** Lehmistä saatava maito muodostaa rahamääräisesti arvioituna toisen EU:n kahdesta suurimmasta maatalousalasta (59,3 miljardia euroa vuonna 2019). Sen osuus maataloustuotannosta on noin 14 prosenttia.<sup>1</sup> Vuonna 2019 tuotantomääriltään suurimpien maidontuottajamaiden (Saksa, Ranska, Yhdistynyt kuningaskunta, Alankomaat, Puola, Italia ja Irlanti) osuus EU:n maidontuotannon volyymistä oli noin kolme neljäsosaa (ks. *kaavio 1*). EU:ssa sovellettiin vuosina 1984–2015 maitokiintiöitä, joilla pyrittiin rajoittamaan maidon kokonaistuotantoa EU:ssa. Jäsenvaltioiden kokonaiskiintiöt olivat kasvaneet asteittain vuodesta 2009 lähtien, kunnes järjestelmä lakkautettiin 1. huhtikuuta 2015.

### Kaavio 1 – Lehmänmaidonkeruu vuonna 2019



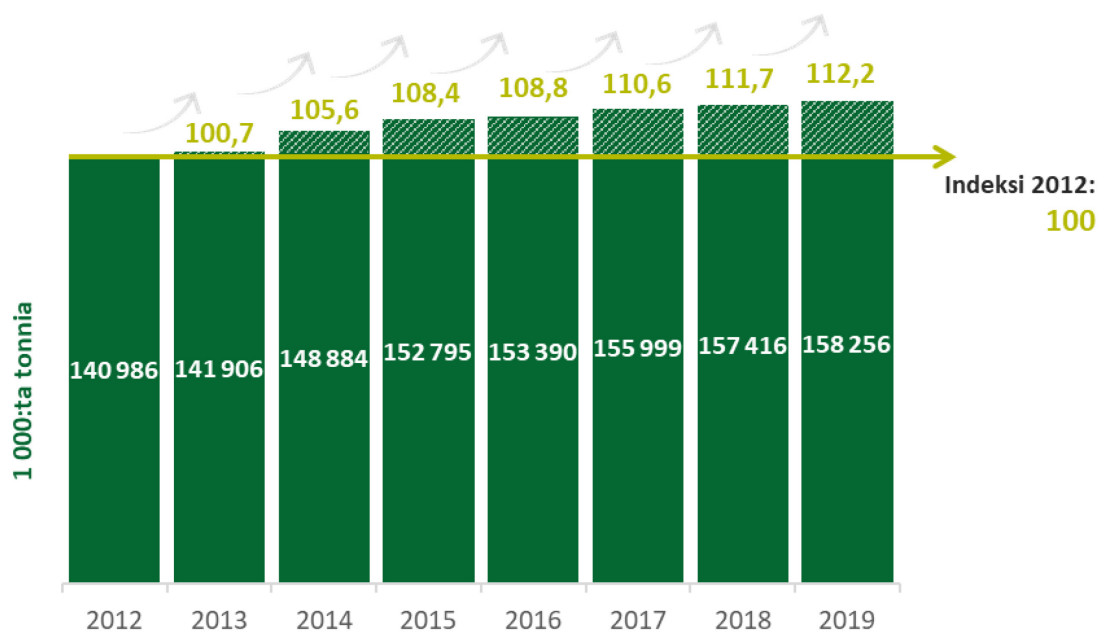
osuus (%) EU28:n kokonaismäärästä

*Lähde:* Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto – *Short-term outlook Autumn 2020*, lehmänmaidon toimitukset (tuhatta tonnia) – Euroopan tilintarkastustuomioistuimen laskelma.

<sup>1</sup> Eurostat data explorer – Economic accounts for agriculture – perushintaiset arvot – päivitetty 9. maaliskuuta 2020.

**02** Vuonna 2019 maidontuotannon kokonaismäärä EU:ssa oli noin 168 miljoonaa tonnia<sup>2</sup>, josta maidontuottajat toimittivat noin 95 prosenttia<sup>3</sup> meijereille. Maidontuottajien toimitukset meijereille kasvoivat nopeasti vuosina 2014 ja 2015, minkä jälkeen kasvu oli hitaampaa (ks. [kaavio 2](#)).

### Kaavio 2 – Maidontoimitukset meijereille



Lähde: Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto – [Short-term outlook Autumn 2020](#) – Euroopan tilintarkastustuomioistuimen laskelma.

**03** Toimitukset meijereille kasvoivat vuodesta 2013 vuoteen 2015 kaikissa muissa paitsi kahdessa jäsenvaltiossa. Suurimmista tuottajamaista kasvu oli EU:n keskiarvoa suurempi Irlannissa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Puolassa ja Alankomaissa. Toimitukset kasvoivat vuonna 2016 – vaihtelevissa määrin – 15 jäsenvaltiossa ja vähenivät lopuissa 13 jäsenvaltiossa, myös Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Ranskassa (ks. [taulukko 1](#)).

<sup>2</sup> Euroopan komissio, [EU agricultural outlook – For markets and income 2019-2030](#), joulukuu 2019, s. 82, liitteessä oleva taulukko 9.23 (*EU milk market balance*).

<sup>3</sup> Eurostat data explorer – [Cows' milk collection and products obtained – monthly data](#) – päivitetty 31. maaliskuuta 2020.

## Taulukko 1 – Maidontoimitusten kehitys vuosina 2013–2016

Jäsenvaltio	muutos, % (vuosien 2015 ja 2013 välillä)	muutos, % (vuosien 2016 ja 2015 välillä)
Tšekki	25,6 %	-0,1 %
Irlanti	18,0 %	4,1 %
Luxemburg	15,9 %	8,9 %
Belgia	14,8 %	-2,7 %
Unkari	12,6 %	0,7 %
Yhdistynyt kuningaskunta	11,0 %	-4,3 %
Kypros	9,9 %	16,1 %
Latvia	9,8 %	0,8 %
Puola	9,6 %	2,4 %
Alankomaat	9,2 %	7,4 %
Portugali	8,9 %	-4,4 %
<b>EU-28</b>	<b>7,7 %</b>	<b>0,4 %</b>
Espanja	7,6 %	1,1 %
Liettua	7,4 %	-1,5 %
Slovenia	7,1 %	3,8 %
Ranska	5,9 %	-2,7 %
Itävalta	5,8 %	-0,2 %
Saksa	5,2 %	0,3 %
Tanska	5,0 %	1,6 %
Suomi	4,7 %	-0,2 %
Slovakia	4,6 %	-4,8 %
Italia	4,3 %	3,2 %
Romania	4,2 %	3,6 %
Ruotsi	2,2 %	-2,4 %
Viro	2,1 %	-0,8 %
Kroatia	1,9 %	-4,6 %
Malta	1,6 %	3,8 %
Kreikka	-0,7 %	-0,2 %
Bulgaria	-4,4 %	7,3 %

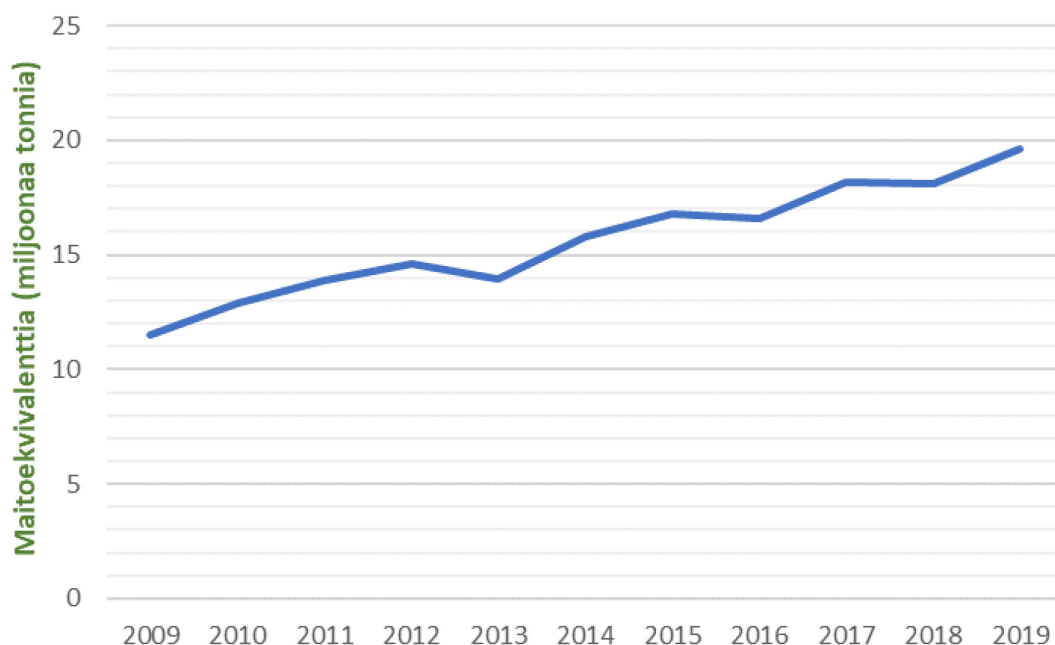
Lähde: Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto – [Short-term outlook Autumn 2020](#) – Euroopan tilintarkastustuomioistuimen laskelma.

**04** Kymmenessä vuodessa (2009–2019) maitotuotteiden (eli maidon ja maidosta valmistettujen tuotteiden, kuten voin, juuston ja maitojauheen) kulutus kasvoi EU:ssa keskimäärin 0,8 prosenttia vuodessa, kun taas EU:n vienti kasvoi keskimäärin 5,5 prosenttia vuodessa (ks. [kaavio](#) ) maailmanlaajuisen kysynnän nopean kasvun seurauksena. Tämän kasvun jälkeen EU:n viennin osuus oli vuoteen 2019 mennessä noin 15 prosenttia sen tuotannosta<sup>4</sup>. Vuosina 2016–2019 maailman kolme suurinta viejää olivat EU (27 prosenttia), Uusi-Seelanti (25 prosenttia) ja Yhdysvallat

<sup>4</sup> Komission laskelmat Eurostatin tietojen ja arvioiden perusteella. Laskelmien perustana olevat taseet on julkaistu komission sivustolla [lyhyen aikavälin näkymät](#)

(14 prosenttia), ja maitotuotteiden kansainvälinen kauppa muodosti noin yhdeksän prosentin osuuden maailman tuotannosta.<sup>5</sup>

### Kaavio 3 – Maitotuotteiden vienti vuosina 2009–2019



Lähde: Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto – *EU agricultural outlook 2019-2030 ja Short-term outlook Autumn 2020* – Euroopan tilintarkastustuomioistuimen laskelma. Maitoekvivalentit on laskettu käyttämällä komission seuraavia kertoimia: 6,57 voille, 3,58 juustolle, 7,57 rasvattomalle maitojauheelle, 7,56 täysmaitojauheelle, 7,48 heralle ja 0,85 tuoreille maitotuotteille.

### Maitomarkkinoiden häiriöt vuosina 2014–2016

**05** Hyvät sääolot vuonna 2014 ja maidon korkeat hinnat edellisinä vuosina lisäsivät merkittävästi EU:n maidontuotantoa. Maidon toimitukset meijereille kasvoivat vuosina 2013–2015 noin kahdeksan prosenttia eli noin 11 miljoonaa tonnia (ks. [kaavio 2](#)), mikä tarkoitti merkittävää kasvua verrattuna kotimaisen kulutuksen kehitykseen ja viennin määrään (ks. kohta [04](#) ja [kaavio 3](#)). Maitokiintiöt oli ilmoitettu poistettavan vuonna 2015, ja edeltävien vuosien tapaan osalle viljelijöistä koitui sakkoa niiden ylittämisestä.

**06** EU:n maitotuotteiden vientikysyntä säilyi vahvana toukokuussa 2014.<sup>6</sup> Venäjän federaatio kielsi elokuussa 2014 EU:n maitotuotteiden tuonnin vastalauseena EU:n Venäjän vastaisille Ukraina-pakotteille, ja Kiinan tuonnin kasvu hidastui. Venäjä oli ollut

<sup>5</sup> Laskettu käyttämällä perustana maitoekvivalenttimääriä, jotka on ilmoitettu FAO:n raportissa *Food Outlook* – joulukuu 2020 – liitteessä oleva taulukko 19.

<sup>6</sup> Ks. [Milk Market Observatory Economic Board meeting report](#), 27. toukokuuta 2014.



EU:n maitotuotteiden – erityisesti juuston – suurin vientimarkkina-alue, jonka osuus kokonaisviennistä oli noin 14 prosenttia vuonna 2013<sup>7</sup> ja jonka kulutuksen osuus oli 1,6 prosenttia koko EU:n maidontuotannosta<sup>8</sup>. Vuonna 2013 Kiinan osuus EU:n maitotuotteiden viennin arvosta oli seitsemän prosenttia. Kiina osti pääasiassa rasvatonta maitojauhetta ja herajauhetta.

**07** Komission kertomuksen<sup>9</sup> mukaan ”maidon ja maitotuotteiden hinnat olivat historiallisen korkeat vuoden 2013 lopussa ja vuoden 2014 alussa, jonka jälkeen maitoalalla alkoi maailmalaajuinen tarjonnan ja kysynnän välinen epätasapaino, joka kuvasi markkinoita vuonna 2015 ja vuoden 2016 ensimmäisellä puoliskolla”.

**08** Maidon hinnat vaihtelevat tavallisesti vuosien aikana ja eri vuosien välillä. Hinnat nousevat talvella (kun maidontuotanto on vähäisintä) ja laskevat tuotannon kasvaessa kevään aikana. Maidon hintojen 12 kuukauden liukuva keskiarvo on näin ollen kuukausihintoja parempi vaihtelun suunnannäyttävä (ks. [kaavio 4](#)). Vuonna 2004 tapahtuneen EU:n laajentumisen jälkeen EU:ssa meijereille toimitetun maidon vuotuinen liukuva keskihinta oli pysynyt enimmäkseen välillä 28–35 senttiä/kg. Vuoden 2013 puolivälin ja 2016 välisenä aikana keskimääräinen kuukausihinta nousi ensin tämän vaihteluvälin yläpuolelle ja laski sitten nopeasti noin 26 senttiin.

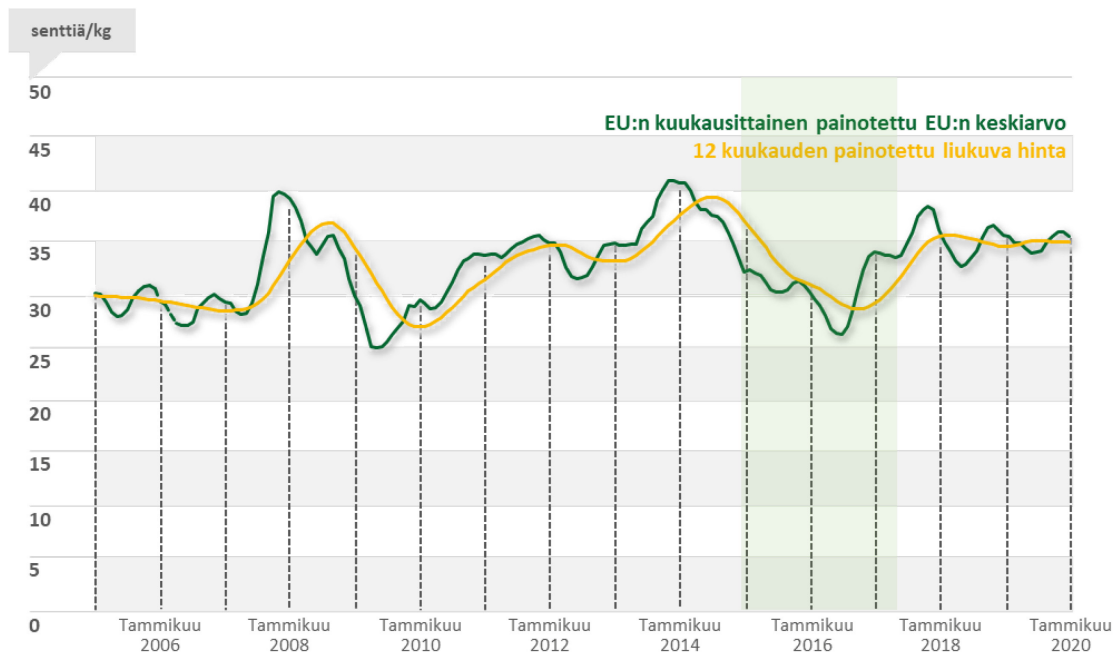
---

<sup>7</sup> Laskettu käyttämällä perustana EU:n kauppatietoja, jotka ovat saatavilla komission [Access2Markets](#)-tietokannassa, harmonisoidun järjestelmän koodit 0401–0406.

<sup>8</sup> Perustuu komissiolle tehtyyn tutkimukseen: Written Wageningen Economic Research ja Ecorys – arviointi komissiolle aiheesta [Improving crisis prevention and management criteria and strategies in the agricultural sector](#), (05.087713) loppuraportti, elokuu 2019, s. 37.

<sup>9</sup> Komission kertomus: ”[Maitoalan markkinatilanteen kehittyminen ja maitoalan paketin säännösten soveltaminen](#)”, COM(2016) 724 final.

## Kaavio 4 – Raakamaidon hinnat EU:ssa vuosina 2005–2020



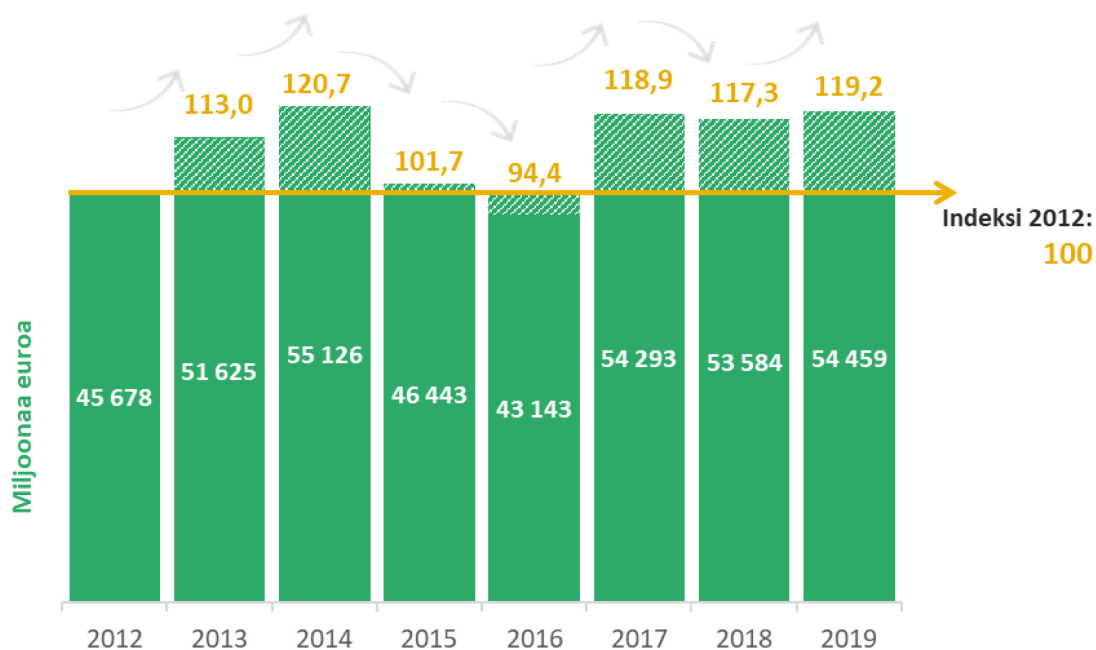
*Lähde:* Jäsenvaltioiden asetuksen 2017/1185 12 artiklan a kohdan nojalla (liitteessä II olevan 4 kohdan a alakohta) antamat ilmoitukset; summat painotettuina mejereille toimitetuilla määrillä. Tämän tarkastuksen kohteena olevaa poikkeuksellista tukea oli saatavilla vihreällä merkittynä ajanjaksona – ks. liite.

**09** Hinnossa ja vaihteluissa esiintyi huomattavia eroja jäsenvaltioiden välillä. Hintaero oli suurimmillaan 38,1 senttiä/kg kesäkuussa 2016 Liettuan (16,9 senttiä/kg) ja Kyproksen (55,0 senttiä/kg) välillä. Hinta oli alle 22,5 senttiä/kg seitsemässä jäsenvaltiossa, kun taas neljässä jäsenvaltiossa se oli yli 36,5 senttiä/kg.<sup>10</sup>

**10** Maidontuotannon vuotuinen liikevaihto kasvoi vuodesta 2012 vuoteen 2014 ja laski sitten vuodesta 2014 vuoteen 2016 (ks. *kaavio 5*). Keskimääräinen liikevaihto vuosina 2013 ja 2014 oli 53,4 miljardia euroa ja vuosina 2015 ja 2016 yhteensä 44,8 miljardia euroa eli hieman pienempi kuin vuonna 2012.

<sup>10</sup> Ks. lisätietoja komission [maatalouselintarvikkeita koskevien tietojen portaalista](#).

## Kaavio 5 – Maidontoimitusten rahamääräinen arvo



Lähde: Kuukausittaisia lehmänmaidontoimituksia koskevat Eurostatin tiedot (apro\_mk\_colm) – Milk Market Observatory for EU historical raw milk prices – Euroopan tilintarkastustuomioistuimen laskelma.

**11** Maatalouden kirjanpidon tietoverkko (FADN) on komission pääasiallinen tilastollinen väline, jonka avulla seurataan kaupallisten maatilojen tuloja ja liiketoimintaa. Se sisältää useita tuloindikaattoreita<sup>11</sup>, kuten maatalon nettoarvonlisäyksen (FNVA) vuotuista työyksikköä (AWU) kohti sekä maatalon nettotulot. Molemmat indikaattorit laskivat vuosina 2015–2016 verrattuna vuosiin 2012–2013 EU:n erikoistuneiden maidontuottajien osalta. Ensimmäiseksi mainitun indikaattorin tulos laski noin seitsemän prosenttia ja toiseksi mainitun indikaattorin noin 16 prosenttia.

**12** Dynamiikka oli hyvin erilainen eri jäsenvaltioissa. Esimerkiksi vuosien 2015–2016 ja 2012–2013 vertailussa FNVA/AWU-indikaattori laski 14 jäsenvaltiossa niistä 25 jäsenvaltiosta, joiden osalta tiedot olivat saatavilla, mutta kasvoi muissa 11 jäsenvaltiossa. Kokonaisvaihteluväli ulottui Alankomaiden 35 prosentin laskusta Slovakian 110 prosentin kasvuun.

<sup>11</sup> Lisätietoja komission tavoista mitata maatalon tuloja, ks. tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus 1/2016: [Onko komission käyttämä tuloksellisuuden mittausjärjestelmä viljelijöiden tulojen osalta hyvin suunniteltu ja perustuuko se luotettaviin tietoihin?](#)

## Hintavaihteluiden käsittelemistä varten käytettävissä olevat mekanismit

**13** Hintojen vaihtelut vaikuttavat tuottajien tuloihin. YMP:hen sisältyy tätä riskiä lieventäviä mekanismeja: suoria tukia, turvaverkko ja poikkeustoimenpiteitä.

### Suorat tuet vakauttavat maatalojen tuloja

**14** Maidontuottajilla on kaksi pääasiallista tulonlähdettä: maidon myynnistä saatavat tulot ja EU:n talousarviosta maksettavat suorat tuet. Useimmat EU:n talousarviosta maksettavat suorat tuet perustuvat viljeltyjen hehtaarien määrään tuotannosta riippumatta. Tuotetun maidon määrän tai meijerien maksaman hinnan vaihtelut eivät vaikuta tuottajille maksettavan suoran tuen määrään.

**15** Maidontuottajat voivat saada 19 jäsenvaltiossa hehtaarikohtaisten suorien tukien lisäksi erillistä tuotantoon liittyvää suoraa tukea, jota kutsutaan vapaaehtoiseksi tuotantosidonnaiseksi tueksi (ks. [laatikko 1](#)). Lisäksi tuottajat voivat hyötyä maaseudun kehittämistoimenpiteistä, kuten maataloustuottajille luonnonhaitta-alueilla maksettavasta tuesta sekä erilaisia investointeja varten myönnettävästä tuesta.

#### Laatikko 1:

##### Vapaaehtoinen tuotantosidonnainen tuki maitoalalla

Jäsenvaltiot voivat myöntää vapaaehtoista tuotantosidonnaista tukea asetuksen 1307/2013 52 artiklan 2 kohdassa luetellun mukaisesti useille aloille ja tuotantoaloille, joilla esiintyy vaikeuksia tietyissä maatalouden muodoissa tai tietyillä maatalouden aloilla, jotka ovat taloudellisista, yhteiskunnallisista ja/tai ympäristöllisistä syistä erityisen tärkeitä. Komission mukaan vuonna 2015

- lähes puolet EU:n lypsykarjasta sai vapaaehtoista tuotantosidonnaista tukea
- maitoala oli toiseksi suurin vapaaehtoisen tuotantosidonnaisen tuen saaja (19,5 prosenttia kaikesta vapaaehtoisesta tuotantosidonnaisesta tuesta eli 794 miljoonaa euroa 19 jäsenvaltiossa).

**16** Kuten tilintarkastustuomioistuin on jo aiemmin pannut merkille<sup>12</sup>, suorat tuet vähentävät hinta- ja tuotantovaihteluiden vaikutusta. Tuotet suojaavat huomattavan hyvin tulonvaihteluilta, kun niitä käytetään yhdessä YMP:n muiden tukien ja erityisesti sellaisten maaseudun kehittämistukien kanssa, joita suunnataan alueille, joilla on luonnonoloista johtuvia tai muita erityisrajoitteita, ne .

### **Maitoalan turvaverkko**

**17** Yhteisiä markkinajärjestelyjä koskeva asetus 1308/2013 tarjoaa lisävälineitä maatalousmarkkinoiden vakauttamista ja markkinahäiriöiden käsittelemistä varten.

**18** Maitotuotteisiin voidaan kohdistaa markkinoiden interventio-toimenpiteitä, joita kutsutaan ”turvaverkoksi”. Näiden toimenpiteiden tarkoituksena on torjua markkinoiden epätasapainoa ja tukea hintoja poistamalla väliaikaisesti maitotuotteiden ylijäämät markkinoilta, erityisesti sellaisina kuukausina, jolloin tuotantoa on eniten. Maito sisältää vettä, laktoosia, rasvoja ja proteiineja. Erottamalla rasva proteiineista saadaan voita ja rasvatonta maitoa. Turvaverkko tarkoittaa käytännössä markkinoilla tehtävää julkista interventiota, jossa ostetaan voita ja rasvatonta maitojauhetta, sekä julkista tukea voin, rasvattoman maitojauheen ja tiettyntyyppisten juustojen yksityistä varastointia varten.<sup>13</sup>

**19** Yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen mukaan neuvosto vahvistaa julkisten interventioiden määrät ja hinnat.<sup>14</sup> Vuonna 2013 neuvosto päätti<sup>15</sup>, että jäsenvaltiot voivat kunakin vuonna 1. maaliskuuta ja 30. syyskuuta välisenä aikana enintään 109 000 tonnia rasvatonta maitojauhetta kiinteään hintaan 169,80 euroa / 100 kg. Tämä hinta on sama kaikkialla EU:ssa, minkä seurauksena julkinen interventio on houkuttelevampi niillä alueilla, joilla maidon hinnat ovat alhaisimpia.

---

<sup>12</sup> Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus 23/2019: [Viljelijöiden tulojen vakauttaminen: välinevalikoima on kattava, mutta välineiden vähäiseen käyttöön ja liiallisiin korvauksiin on puututtava.](#)

<sup>13</sup> Yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen 17 artikla.

<sup>14</sup> Yhteisiä markkinajärjestelyjä koskeva asetus, 14 ja 15 artikla.

<sup>15</sup> Neuvoston asetus (EU) N:o 1370/2013, annettu 16 päivänä joulukuuta 2013, maataloustuotteiden yhteiseen markkinajärjestelyyn liittyvien tiettyjen tukien ja vientitukien vahvistamisesta koskevien toimenpiteiden määrittämisestä, 2 ja 3 artikla.

**20** Komissio pidensi vuosina 2014–2016 julkisen interventiojakson vuoden pituiseksi YMP-asetuksen 219 artiklan perusteella. Lisäksi neuvosto korotti kiinteään hintaan ostettavan rasvattoman maitojauheen enimmäismäärän 350 000 tonniin vuoden 2016 osalta. Nämä määrät vastasivat proteiinipitoisuuden osalta noin 3,8:aa miljoonaa maitotonnia, eli 2,5:ttä prosenttia EU:n maidontuotannosta. Komissio otti vuonna 2015 käyttöön lisätoimenpiteitä, joiden tarkoituksena oli kannustaa toimijoita varastoimaan suurempia määriä rasvatonta maitojauhetta. Tämä tapahtui myöntämällä suurempaa tukea pidempään, eli vuoden mittaiseen yksityiseen varastointiin.

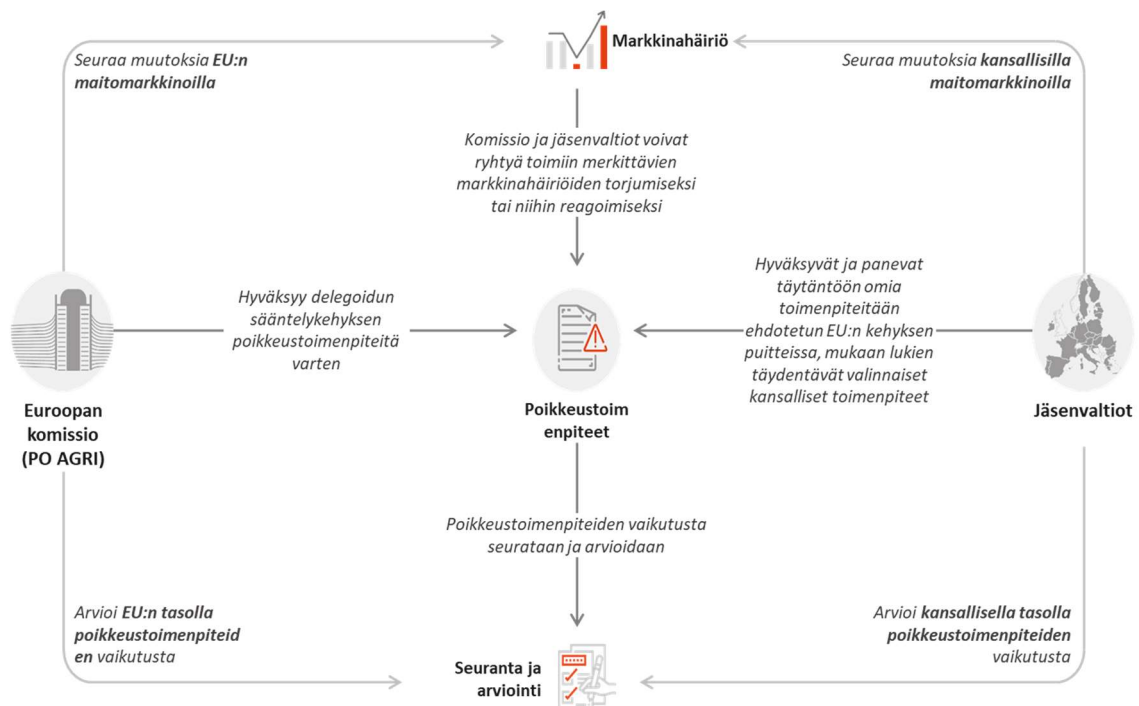
**21** Koska voin markkinahinta oli ollut vuodesta 2009 lähtien turvaverkon interventiota varten vahvistettua ostohintaa korkeampi, julkisia interventioita ei tehty vuosina 2014–2016. Rasvattoman maitojauheen markkinahinta alitti ostohinnan vuoden 2015 jälkipuoliskolla – ensimmäistä kertaa sitten vuoden 2009 – ja vuonna 2016 rasvatonta maitojauhetta poistettiin markkinoilta 336 000 tonnia 14 jäsenvaltiossa.

**22** Komissio myi yli 90 prosenttia julkisista rasvattoman maitojauheen varastoista toukokuun 2018 ja helmikuun 2019 välisenä aikana, kun maidon hinta oli elpynyt. Rasvatonta maitojauhetta koskeneesta julkisesta interventiosta aiheutui EU:n talousarviolle 136,9 miljoonan euron kokonaisnettokustannus vuosina 2015–2019. EU käytti saman ajanjakson kuluessa lisäksi 39,3 miljoonaa euroa voin, rasvattoman maitojauheen ja juuston yksityiseen varastointiin.

### **Poikkeustoimenpiteet**

**23** Yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen 219 artiklan mukaan komissio voi toteuttaa poikkeuksellisia toimenpiteitä markkinahäiriöuhkien torjumiseksi. Se voi tehdä niin delegoiduilla säädöksillä, jotka se hyväksyy kuultuaan asiantuntijaryhmiä kustakin jäsenvaltiosta. *Kaaviossa 6* esitetään komission ja jäsenvaltioiden erilaiset tehtävät ja vastualueet poikkeustoimenpiteitä koskevassa menettelyssä.

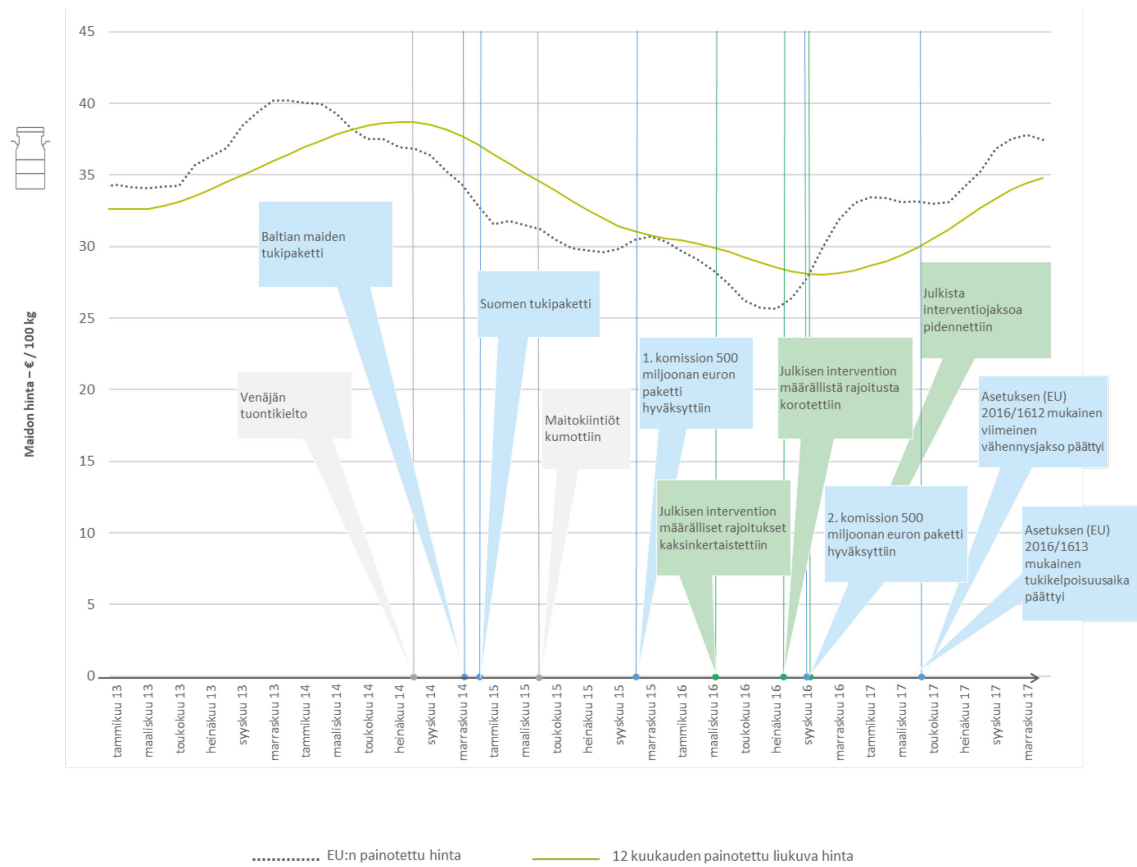
## Kaavio 6 – Poikkeustoimenpiteet: Euroopan komission ja jäsenvaltioiden tehtävät



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin sovellettavien EU:n asetusten perusteella.

**24** Kaaviossa 7 esitetään komission vuosina 2014–2016 toteuttamien poikkeustoimenpiteiden yksinkertaistettu aikajana. Komissio esimerkiksi antoi yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen 228 artiklan mukaisesti viisi delegoitua asetusta (ks. liite) maidontuottajien ja muiden karjankasvatusalojen tueksi.

## Kaavio 7 – Poikkeustoimenpiteet vuosina 2014–2016



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission tietojen perusteella.



## Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

**25** Tämän tarkastuksen tarkoituksena oli tutkia, miten hyvin Euroopan komissio ja jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset olivat onnistuneet maitoalan markkinahäiriöitä koskevissa toimenpiteissään vuosina 2014–2016. Tilintarkastustuomioistuin arvioi erityisesti, miten komissio reagoi markkinahäiriöihin, minkä lisäksi tarkastuksessa arvioitiin poikkeustoimenpiteiden tarvetta ja kohdentamista sekä sitä, miten jäsenvaltiot panivat toimenpiteet täytäntöön. Tilintarkastustuomioistuin tutki myös, olivatko komissio ja jäsenvaltiot arvioineet poikkeuksellisen tuen tuloksia ja tehneet tarvittavat johtopäätökset maitoalan tulevien häiriöiden varalta.

**26** Tilintarkastustuomioistuin raportoi vuonna 2019 poikkeustoimenpiteiden käytöstä viljelijöiden tulojen vakauttamiseksi hedelmä- ja vihannesalalla.<sup>16</sup> Tässä kertomuksessa keskitytään EU:n maidontuottajiin. Tarkastuksen soveltamisalaan kuuluivat *liitteessä* luetelluilla delegoiduilla asetuksilla käyttöön otetut poikkeukselliset tukitoimenpiteet. Tilintarkastustuomioistuin tutki myös turvaverkon toimenpiteitä siltä osin kuin niillä täydennettiin poikkeustoimenpiteitä.

**27** Komissio antoi covid-19-pandemian puhkeamisen jälkeen 30. huhtikuuta 2020 asetukset tuottajaorganisaatioiden tekemästä maidontuotannon suunnittelusta sekä rasvatonta maitojauhetta, voita ja tiettyjä juustoja koskevasta yksityisestä varastointituesta. Tarkastuksessa ei tutkittu, miten komissio pyrki hallitsemaan maitoalan markkinoihin kohdistuvia covid-19-pandemian vaikutuksia. Tässä kertomuksessa arvioidaan kuitenkin, miten komissio reagoi aiempaan kriisiin ja mitä se voi oppia siitä.

**28** Tilintarkastustuomioistuin toteutti tarkastustyönsä heinäkuun 2019 ja joulukuun 2020 välisenä aikana. Tarkastus perustui tarkastuskriteereihin, jotka tilintarkastustuomioistuin määrittä käyttämällä apuna EU:n poliittisia asiakirjoja, lainsäädäntöä, lainsäädäntökäsittelyjä, tutkimuksia ja muuta julkaistua aineistoa.

**29** Tilintarkastustuomioistuin haastatteli komission virkamiehiä ja tarkasti komission asiakirjoja arvioidakseen, miten komissio oli arvioinut poikkeustoimenpiteiden tarpeen, suunnitellut kyseiset toimenpiteet, seurannut niiden täytäntöönpanoa ja

---

<sup>16</sup> Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus 23/2019: [Viljelijöiden tulojen vakauttaminen: välinevalikoima on kattava, mutta välineiden vähäiseen käyttöön ja liiallisiin korvauksiin on puututtava.](#)

arvioinut niiden vaikutuksia. Tilintarkastustuomioistuin otti huomioon komission sisäisen tarkastuksen tekemän työn, sillä se oli aiemmin tutkinut maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston kriisinhallintaprosesseja.

**30** Tilintarkastustuomioistuin teki myös tarkastuskäynnit toimivaltaisten viranomaisten luona Irlannissa, Ranskassa, Italiassa ja Suomessa, joissa se

- keräsi tarkastusevidenssiä analysoimalla asiakirjoja ja tietoja
- haastatteli poikkeustoimenpiteiden suunnittelusta ja täytäntöönpanosta vastaavien viranomaisten edustajia
- tarkasti satunnaisotannalla valittujen 120 maksun perustana olevat asiakirjat ja teki käynnin 12 maataloustuottajan luo.

Näiden käyntien lisäksi tilintarkastustuomioistuin tutki poikkeustoimenpiteiden käyttöä Saksassa ja hyödynsi myös kahden saksalaisen instituution poikkeustoimenpiteiden täytäntöönpanon osalta tekemää työtä.<sup>17</sup> Tilintarkastustuomioistuin valitsi nämä viisi jäsenvaltiota niiden saaman poikkeustuen määrän, niiden toteuttamien toimenpiteiden luonteen ja niiden maitoalan erityispiirteiden – kuten Venäjän markkinoihin liittyvien riskien tai maidon toimitusten kokonaismäärään liittyvän vaihtelun – perusteella.

**31** Lisäksi tilintarkastustuomioistuin lähetti kyselylomakkeen

- niiden 16 jäsenvaltion toimivaltaisille kansallisille viranomaisille<sup>18</sup>, jotka saivat yhdessä yli 80 prosenttia maidontuottajia hyödyttäviin poikkeustoimenpiteisiin tarkoitetusta EU:n rahoituksesta. Vastausprosentti oli 100.
- 56 ammatilliselle elimelle, jotka kuuluivat keskeisten maitoalalla toimivien elinten joukkoon. Vastausprosentti oli 44,6.

Tilintarkastustuomioistuin arvioi vastaukset ja käytti niitä yhdessä muun tarkastusevidenssin kanssa, kun se kokosi havaintonsa.

---

<sup>17</sup> *Bundesrechnungshof* ja *Thünen-Institut*.

<sup>18</sup> Belgia, Tšekki, Tanska, Saksa, Viro, Irlanti, Espanja, Ranska, Italia, Latvia, Liettua, Unkari, Alankomaat, Puolta, Romania ja Suomi.

# Huomautukset

## Komissio reagoi nopeasti Venäjän tuontikieltoon, mutta siltä kesti kauemmin puuttua markkinoiden epätasapainoon

**32** Tilintarkastustuomioistuin on hiljattain raportoinut<sup>19</sup>, että ”markkinahäiriön käsite on melko yleisluonteinen, eikä sitä ole määritelty tarkemmin EU:n lainsäädännössä” ja että tilanne ”antaa paljon harkintavaltaa sen osalta, milloin poikkeustoimenpiteiden käyttöä voidaan harkita”. Tilintarkastustuomioistuin arvioi tätä tarkastusta varten, oliko komissio havainnut markkinoiden epätasapainon hyvissä ajoin ja ehdottanut tarkoituksenmukaisia poikkeustoimenpiteitä.

### Komissio reagoi nopeasti Venäjän asettamaan tuontikieltoon

**33** Huhtikuussa 2014 perustetun ja komission henkilöstöstä sekä alakohtaisten organisaatioiden markkina-asiantuntijoista koostuvan maitoalan seurantakeskuksen tehtävänä on analysoida ja jakaa tietoa maitoalan markkinoista. Seurantakeskuksen talouslautakunta totesi 24. syyskuuta 2014 päivätysssä raportissaan, että hinnat ovat pudonneet korkealta tasolta ja että niihin on kohdistunut paineita, koska markkinoilla on ollut vaikeuksia hyödyntää maailman suurimpien maidontuottaja-alueiden tuotannon kasvu, minkä lisäksi tilannetta on pahentanut Venäjän asettama tuontikielto. Tämä laskusuunta saattaa jatkua, jos tuotanto ei hidastu. Lautakunta varoitti myös maitomarkkinoiden epätasapainosta neljässä vuoden 2016 alkupuoliskolla antamassaan raportissa. Se totesi esimerkiksi 23. helmikuuta 2016, että vaikka kustannuspuolen ja maailmanlaajuisen kysynnän kehitys helpottavat tilannetta jonkin verran, maidon tuottajahintoihin ja maitotuotteisiin kohdistuu edelleen paineita EU:n markkinoiden tasapainon heikkenemisen vuoksi. Tarjonnan ja kysynnän yhtälöä on edelleen kehitettävä.

**34** Komissio arvioi vuonna 2014 maitomarkkinoiden seurantakeskuksen tietojen perusteella Venäjän asettaman kiellon<sup>20</sup> vaikutuksia EU:n maitoalan markkinoihin erityisesti voin, juuston ja herajauheen menetetyin viennin osalta. Ennen kriisiä noin neljännes Suomessa tuotetuista maitotuotteista ja yli 15 prosenttia kolmessa Baltian maassa tuotetuista maitotuotteista vietiin Venäjälle. Näiden neljän jäsenvaltion osuus EU:n maidontoimituksista oli 3,6 prosenttia vuonna 2013, mutta niiden osuus EU:n

---

<sup>19</sup> Euroopan tilintarkastustuomioistuimen [erityiskertomus 23/2019](#).

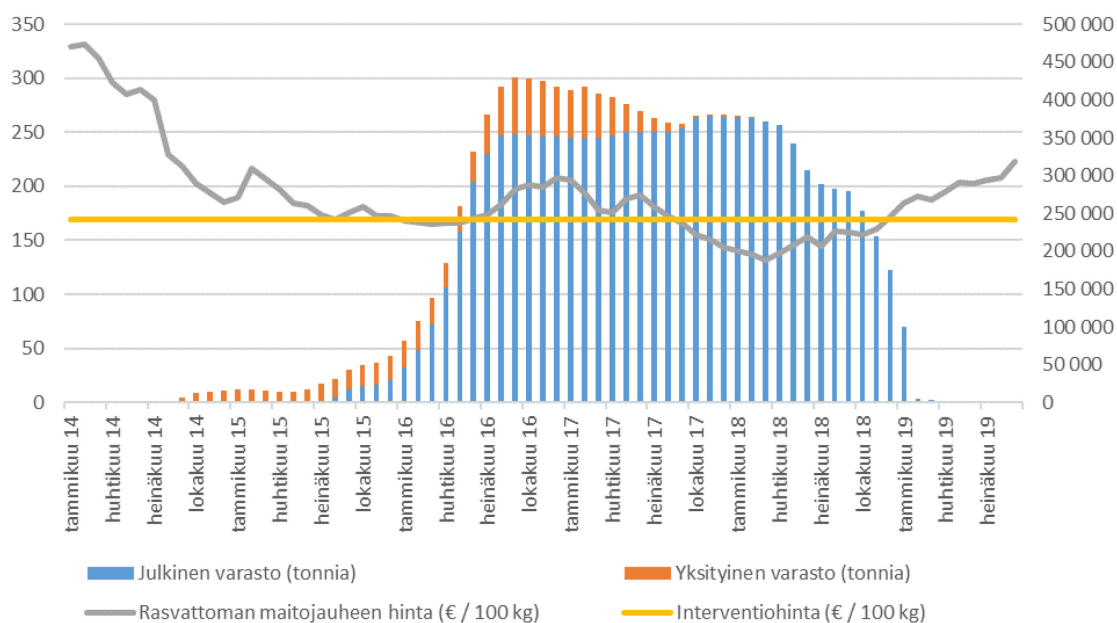
<sup>20</sup> Tietoa Venäjän tuontikiellosta on saatavilla [komission verkkosivustolla](#).

Venäjälle suuntautuvasta viennistä oli noin kolmannes. Komissio julkaisi vuonna 2014 ensimmäisen poikkeuksellisen Baltian maiden ja Suomen maidontuottajille tarkoitetun rahoitustukipaketin, jossa otettiin huomioon maidontuotannon volyymit ja maidon hintojen laskun laajuus.

### Rasvattoman maitojauheen julkiset varastot jumiuttivat hinnat alhaiselle tasolle elpymisvaiheen aikana

**35** Komissio antoi syyskuusta 2014 alkaen, pian Venäjän asettaman tuontikiellon jälkeen, tukea yksityisille toimijoille, jotka varastoivat rasvatonta maitojauhetta. Tällä toimenpiteellä ei ollut selvää vaikutusta rasvattoman maitojauheen hintoihin, jotka jatkoivat laskuaan vuoden 2016 puoliväliin asti. Julkinen interventio toteutettiin heinäkuusta 2015 syyskuuhun 2016, jolloin markkinahinta saavutti interventiohinnan. Rasvattoman maitojauheen hinnat pysyivät alhaisina, kunnes lähes kaikki interventiovarastot oli myyty vuoden 2019 alussa (ks. [kaavio 8](#)). Komission huhtikuussa 2019 toimenpiteestä tekemässä arvioinnissa todettiin, että julkisessa interventiossa ostettujen suurien määrien avulla onnistuttiin tasoittamaan hintojen laskua, mutta tämä heikensi rasvattoman maitojauheen markkinoiden tasapainoa ja viivästytti sen hintojen elpymistä.

### Kaavio 8 – Rasvattoman maitojauheen julkisten ja yksityisten varastojen ja hintojen kehitys



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin maitomarkkinoiden seurantakeskuksen tietojen perusteella.

## Tuotannon vapaaehtoista vähentämistä koskeva tuki tuli voimaan vaiheessa, jolloin tuotanto oli alkanut laskea

**36** Komissio antoi syyskuussa 2015 asetuksen 2015/1853 väliaikaisesta poikkeuksellisesta tuesta viljelijöille EU:n kotieläintuotantoaloilla. Asetuksessa ei asetettu tuen ehdoksi maidon tuotantomäärien vähentämistä tai jäädyttämistä. Komissio hyväksyi huhtikuussa 2016 säännöt<sup>21</sup>, joiden mukaan tuottajaorganisaatiot ja osuuskunnat voivat tehdä vapaaehtoisia yhteisiä sopimuksia ja yhteisiä päätöksiä maidontuotannon suunnittelusta väliaikaisesti. Ne eivät kuitenkaan hyödyntäneet tätä mahdollisuutta. Komission mukaan tämä johtui todennäköisesti toimiin liittyvän rahoituksen puutteesta ja siitä, että tuotannon vähentämiseen sitoutumattomat maataloustuottajat olisivat hyötäneet tuotannon vähentämisestä (niin sanottu vapaamatkustajuus).

**37** Komissio ilmoitti heinäkuussa 2016 uusista asetuksista. Asetus 2016/1612 koski tuen myöntämistä vapaaehtoista tuotannon vähentämistä varten ja asetuksessa 2016/1613 myös vapaaehtoiset vähennykset sisällytettiin toimiin, joita varten voidaan myöntää poikkeuksellista tukea. Tällä hetkellä viimeisimmät komission saatavilla olleet tiedot osoittivat, että kuukausihinnat laskivat merkittävästi toukokuussa 2016. Laskua tapahtui 4,0 prosenttia 26,2 senttiin/kg (joka oli 14 prosenttia alhaisempi hinta kuin toukokuussa 2015), ja jäsenvaltioiden arvioiden mukaan hinnat jatkoivat laskuaan kesäkuussa 2016. Viimeisimmät huhtikuulta 2016 saatavilla olleet tiedot osoittivat, että toimitusten kasvu oli hidastumassa, ja komissio ennusti niiden kääntyvän laskuun vuoden 2016 toisella puoliskolla.<sup>22</sup> Komissio hyväksyi nämä kaksi asetusta syyskuussa 2016.

**38** Asetuksessa (EU) 2016/1612 vahvistettiin tukitasoksi 14 euroa / 100 kg maitoa ja kokonaismäärärahoiksi 150 miljoonaa euroa. Tavoitteena oli vähentää meijereille toimitettavaa määrää noin 1,1 miljoonaa tonnia kolmen kuukauden vähennysjakson aikana. Komissio ei arvioinut, kuinka paljon tai kuinka pian tämä vähennys vaikuttaisi hintoihin.

**39** *Taulukosta 2* käy ilmi, että asetuksella (EU) 2016/1612 tuetut toimitusten vähennykset vastasivat 1,69:ää prosenttia meijereille EU:ssa lokakuun 2015 ja tammikuun 2016 välisen viiteajanjakson aikana toimitetun maidon volyymin vähenemistä. Määrä oli yhteensä 833 551 tonnia eli 75 prosenttia komission ennakoimasta määrästä.

---

<sup>21</sup> Komission delegoitu asetukset (EU) N:o 2016/558 ja komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 2016/559.

<sup>22</sup> [MMO economic board meeting report](#) – 28. kesäkuuta 2016, erityisesti s. 68.

Komissio ei saanut tietoja maitomäärästä, joka poistettiin markkinoilta asetuksen (EU) 2016/1613 nojalla täytäntöön pantujen jäsenvaltioiden järjestelmien avulla. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tämäntyyppisten tukitoimenpiteiden kustannukset olivat 200–250 miljoonaa euroa yhteensä 390 miljoonasta eurosta, jotka EU:n varoista suunnattiin maitotalalle näiden kahden asetuksen nojalla.

## Taulukko 2 – Maidontoimitusten vähennykset (asetus 2016/1612)

Indikaattori	EU	Saksa	Irlanti	Ranska	Italia	Suomi
Maidontoimitukset 10/2015–1/2016 (tonnia)	49 466	10 583	1 249	8 499	3 444	784
Asetuksella (EU) 2016/1612 tuetut toimitusten vähennykset (tonnia)	834	232	50	153	17	11
Osuus (*)	1,69 %	2,19 %	4,00 %	1,79 %	0,50 %	1,36 %

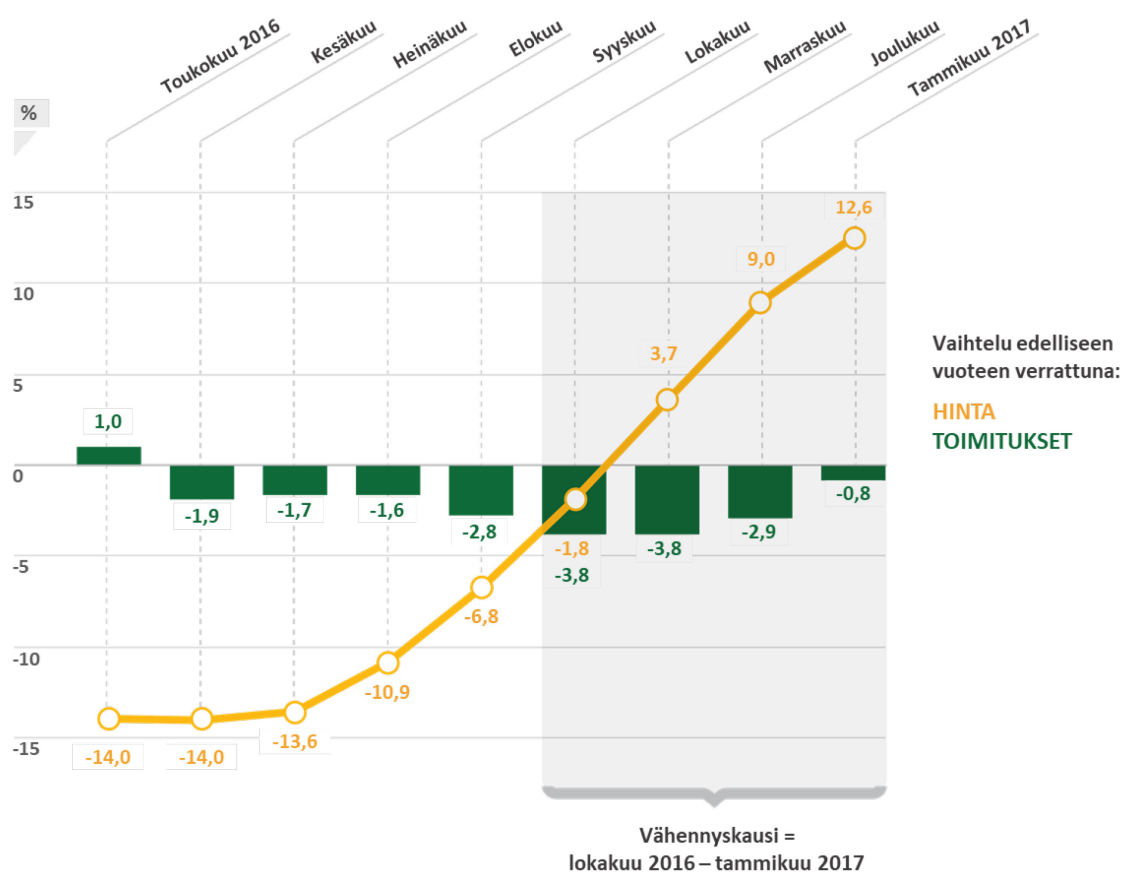
(\*) Erot johtuvat pyöristämisestä.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission tietojen perusteella.

**40** Tuotannon vapaaehtoista vähentämistä koskevaan järjestelyyn liittyvä vähennyskausi (lokakuusta 2016 tammikuuhun 2017) alkoi sen jälkeen, kun maidon hinta oli alkanut elpyä elokuussa 2016. Maidontuotanto oli itse asiassa jo vähentynyt kesäkuusta 2016 lähtien historiallisen alhaisten hintojen vuoksi (ks. *kaavio 9*). Kesäsyyskuussa 2016 maidontoimitukset vähenivät noin miljoona tonnia edellisvuoden vastaaviin kuukausiin verrattuna. Tämä volyyymi ylitti vapaaehtoista vähentämistä koskevasta toimenpiteestä tuetut vähennykset. Siksi on erittäin todennäköistä, että jotkin tukea saaneet tuottajat olisivat joka tapauksessa vähentäneet tuotantoaan. Thünen-Institut päätyi samanlaisiin johtopäätöksiin, kun se tutki asetuksen (EU) 2016/1613 nojalla saksalaisille maidontuottajille myönnetyn poikkeustuen käyttöä<sup>23</sup>. Instituutti huomautti, että maidontuottajat olivat jo vähentäneet maidontuotantoaan ennen tukitoimenpiteiden voimaantuloa.

<sup>23</sup> Andrea Rothe & Sascha A. Weber, *Evaluierung über die in Deutschland erfolgte Umsetzung der Milchmengenverringerngemaßnahme sowie der Milchsonderbeihilfe* (Saksan maidontuotannon vähentämistä koskevan toimenpiteen ja erityisen maitotukijärjestelmän täytäntöönpanon arviointi), Thünen-Institut, valmisteluasiakirja 88.

## Kaavio 9 – Toimitusvolymien ja hintojen muutos vähennyskauden aikana



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen laskelma Eurostatin tietojen (APRO\_MK\_COLM) perusteella.

**41** Ranskan viranomaiset ilmoittivat, että ne olisivat pitäneet vapaaehtoisten vähennysten tukemista kannattavana jo aiemmin – heti kun ensimmäiset poikkeustoimenpiteet oli otettu käyttöön.<sup>24</sup> Saksan viranomaiset huomauttivat tilintarkastustuomioistuimen kyselyyn antamassaan vastauksessa, että vaikka hinnat laskivat, jotkin maidontuottajat lisäsivät tuotantoaan kiinteiden kustannusten kattamiseksi, mikä lisäsi edelleen toimituspaineita. Kaiken kaikkiaan maidontuotanto kasvoi Saksassa kesäkuuhun 2016 asti. Tämän perusteella saksalaiset katsoivat, että vapaaehtoiset vähennystoimenpiteet olisivat voineet olla vaikuttavampia, jos ne olisi toteutettu aikaisemmin. Saksassa 20 prosenttia maataloustuottajista vetäytyi järjestelmästä ennen maksupyntöjen esittämistä.

<sup>24</sup> Ks. myös ETEY Agrosynergien komissiolle laatima arviointia tukeva tutkimus [Evaluation on the impact of the CAP measures towards the general objective 'viable food production'](#), elokuu 2018, jakso 8.5 (*Timeliness of the Commission's reaction to market crises*), s. 147.

**42** Vuonna 2019 maatalousmarkkinoiden kriisinhallintatoimenpiteistä tekemässään sisäisessä arvioinnissa komissio totesi, ettei toimenpiteen ajoituksen perusteella voida todeta, että toimenpide olisi vaikuttanut tuotannon vähentämiseen, koska vähentäminen oli jo alkanut, kun toimenpide otettiin käyttöön. Järjestelmästä myönnettiin kuitenkin tukea vain sellaisille maataloustuottajille, jotka vähensivät tuotantoa hintojen elpymiseen johtavalla tavalla. Komissio määrittäi tuotannon vähentämisen yhdeksi niistä monista tekijöistä, jotka vaikuttivat hintojen elpymiseen vuoden 2016 jälkipuoliskolla (ks. [laatikko 2](#)).

## Laatikko 2

### Monet tekijät vaikuttivat hintojen elpymiseen

Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto yksilöi vuoden 2016 lopussa julkaisemassaan vuotuisessa keskipitkän aikavälin suunnitteluasiakirjassaan<sup>25</sup> erilaisia ulkoisia ja kotimaisia hintojen elpymistä edistäviä tekijöitä:

- Argentiinan, Uruguayn ja Australian maidontuotannon voimakas väheneminen epäsuotuisten sääolojen vuoksi
- juuston ja voin maailmanlaajuinen tuontikysynnän kasvu, joka hyödyttää erityisesti EU:ta (tuonnin kasvu Kiinassa, Yhdysvalloissa, Filippiineillä ja Meksikossa)
- turvaverkon välityksellä toteutettu julkinen interventio, jolla vedetään markkinoilta noin kolmasosa EU:n vuotuisesta rasvattoman maitojauheen tuotannosta
- juuston ja voin kotimaisen kulutuksen kasvu EU:ssa, mikä enemmän kuin tasoitti nestemäisessä muodossa olevan maidon myynnin laskun
- EU:n kuukausittainen maidontuotanto oli edellisen vuoden tasoa alhaisempi kesäkuusta 2016 lähtien, ja lisävähennys voi olla odotettavissa, kun otetaan erityisesti huomioon syyskuussa 2016 hyväksytyt tukijärjestelmät.

### Tuotantosidonnaisella tuella vähennetään kannustimia mukauttaa tuotantoa markkinahäiriöiden aikana

**43** Vapaaehtoinen tuotantosidonnainen tuki maidontuottajille (ks. kohta [15](#)) perustuu karjan kokoon, ja sitä maksetaan pääkohtaisesti. Tiettyjen maataloustuottajien oli vähennettävä karjansa määrää, jotta maidon tarjontaa voitiin

<sup>25</sup> Euroopan komissio, ”EU Agricultural Outlook: Prospect for the EU agricultural markets and income 2016-2026”, joulukuu 2016, s. 32.



vähentää uusiin markkinaolosuhteisiin mukautumista varten – myös sovellettaessa vapaaehtoisia tuotannon vähentämistoimenpiteitä. Komissio hyväksyi syyskuussa 2016 hakuvuotta 2017 koskevan poikkeuksen<sup>26</sup>, jonka nojalla jäsenvaltiot voivat maksaa tuotantosidonnaista tukea maidontuottajilla vuonna 2016 olleen karjan koon perusteella, vaikka se olisi pienentynyt tällä välin. Asetuksilla 2017/2393 ja 2020/2220 valtuutettiin komissio antamaan vastaavat säännökset hakuvuosiksi 2018–2022.<sup>27</sup> Näillä säännöksillä puututtiin toimintapolitiikkaan liittyneiden epäjohtonmukaisuuksien käytännön vaikutuksiin vuodesta 2017 alkaen, mutta maitomarkkinoiden häiriöiden aikana tuotantosidonnainen tuki vähensi maataloustuottajien kannustimia mukauttaa tuotantoa karjansa kokoa pienentämällä.

## **Komissio laati kokonaisarvion markkinahäiriön vaikutuksista, ja tuen kohdentaminen jäi kansallisten viranomaisten tehtäväksi**

**44** Komissio otti vuosina 2014–2016 käyttöön väliaikaisia poikkeustoimenpiteitä maitoalan tuottajien tukemiseksi. Näiden toimenpiteiden tavoitteena ei ollut korvata tuottajille kaikkia hintojen laskun vuoksi menetettyjä tuloja, vaan pääasiassa helpottaa heidän maksuvalmiusongelmiaan. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti, oliko komissio analysoinut markkinoiden epätasapainon vaikutusta maitoalaan ennen poikkeustoimenpiteiden käyttöönottoa ja otettiinko näissä toimenpiteissä huomioon maidontuottajien taloudellinen tilanne ja kassavirta.

**45** Tilintarkastustuomioistuin arvioi myös, oliko komissio ryhtynyt toimiin tuen riittävän kohdentamisen varmistamiseksi ja ottanut huomioon, miten häiriö oli vaikuttanut maidontuottajien taloudelliseen tilanteeseen, sekä EU:n tavoitteen edistää maaseutualueiden tasapainoista ja ympäristön kannalta kestävää kehitystä. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti, kohdensiko komissio tuen siten, että sen avulla kyettiin torjumaan moraalikadon ja nollavaikutuksen riskejä, joita liittyy tukea ja tuotannon vähentämistä koskeviin poikkeusjärjestelyihin.

### **Komissio pyrki puuttumaan maataloustuottajien maksuvalmiusongelmiin**

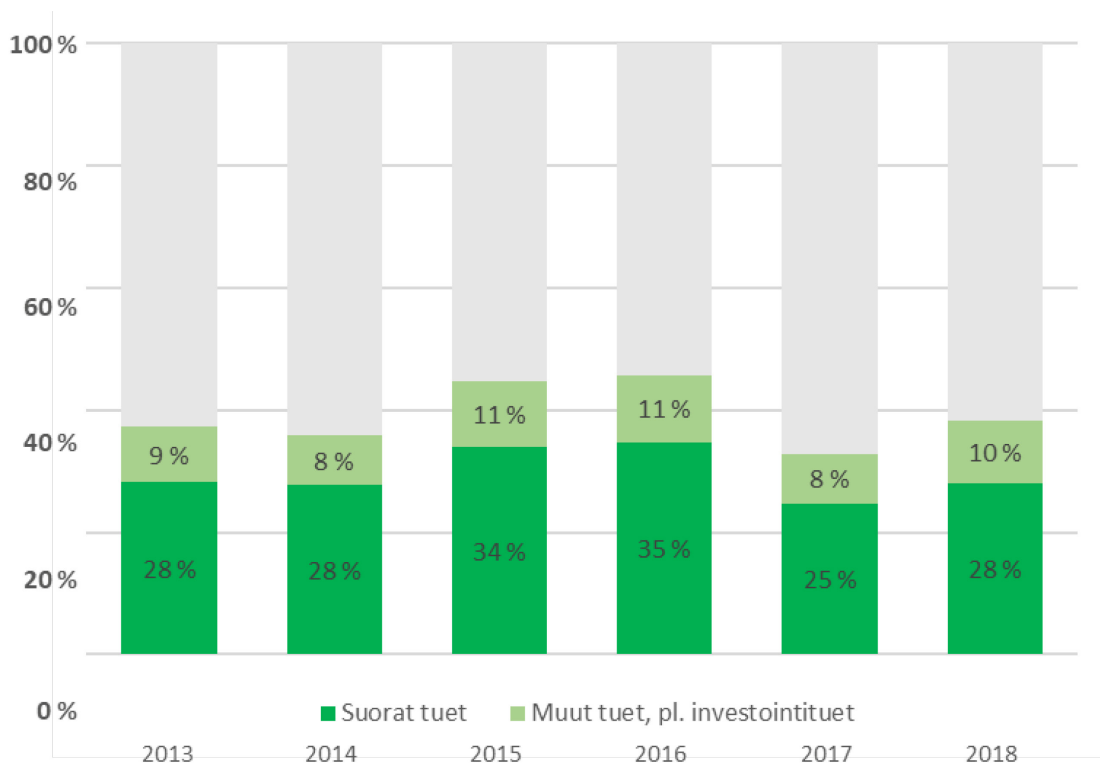
**46** Poikkeustoimenpiteet ovat yksi monista yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) välineistä. Muilla YMP:n tuilla, pääasiassa tuottajille maksettavilla suorilla tuilla (ks. kohdat [14–16](#)), on ollut vakauttava tehtävä tulosuojana. Suorien tukien osuus

<sup>26</sup> Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 2016/1616.

<sup>27</sup> Asetus (EU) N:o 2017/2393, 3 artiklan 11 kohdan c alakohta, ja asetus (EU) N:o 2020/2220, 9 artiklan 14 kohta.

maitotilojen tuloista<sup>28</sup> kasvoi vuosina 2015 ja 2016, jolloin maidon myynnistä saadut tulot laskivat (ks. [kaavio 10](#)). Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskohteena olleiden viiden jäsenvaltion joukossa suorien tukien vakauttava tehtävä oli erityisen merkittävä Suomessa, jossa niiden osuus maitotilojen tuloista oli 76–96 prosenttia vuosina 2013–2018.

### Kaavio 10 – YMP-tukien osuus EU:n maitotilojen tuloista



*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuimen laskelma maatalouden kirjanpidon tietoverkon (FADN) tietojen perusteella. Huomioon on otettu kaikki suorat tuet (SE606) sekä muut tuet investointitukia lukuun ottamatta. Määrät on ilmaistu prosentteina maatalon nettoarvionlisäyksestä (SE415). Muut tuet investointitukia lukuun ottamatta lasketaan vähentämällä tukien kokonaismäärästä (investointitukia lukuun ottamatta) (SE605) suorien tukien kokonaismäärä (SE606).

**47** EU:n tukien tuloja vakauttavasta vaikutuksesta huolimatta äkillinen hintojen lasku voi aiheuttaa maksuvalmiusongelmia. Komissio salli syyskuussa 2015, että jäsenvaltiot voivat maksaa enintään 70 prosenttia suorista tuista vuonna 2016 ja 85 prosenttia pinta-alaperusteisista maaseudun kehittämistuista 16. lokakuuta 2015 alkaen (kuusi viikkoa etuajassa) edellyttäen, että ne olivat tehneet maksupyyntöjä koskevat hallinnolliset tarkastukset. Tavanomaisten sääntöjen mukaan nämä ennakon

<sup>28</sup> Tässä kertomuksessa käytettävä tulon määritelmä on tilan nettoarvionlisäys.

enimmäismäärät olisivat 50 prosenttia ja 75 prosenttia.<sup>29</sup> Komissio hyväksyi tämän poikkeuksen uudelleen seuraavana vuonna.

**48** Komissio otti syyskuussa 2015 käyttöön myös EU:n laajuisia poikkeustoimenpiteitä maataloustuottajien tukemiseksi. Vastauksissaan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukseen 23/2019<sup>30</sup> poikkeustoimenpiteistä hedelmä- ja vihannesalalla komissio oli samaa mieltä siitä, että tuottajille muodostuva kokonaistuotto, mukaan lukien suorien tukien vaikutus, olisi otettava huomioon analyysissä, joka on tehtävä ennen kuin komissio voi ehdottaa tällaisten toimenpiteiden käynnistämistä tai lopettamista. Kun komissio määritteli maksuvalmiustukea koskevan talousarvionsa vuosien 2014–2016 maitomarkkinoiden häiriöiden yhteydessä, se ei arvioinut maitotilojen kassavirtavaikkeuksien laajuutta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että käytettävissä olevien varojen määrällä oli käytännössä suuri merkitys määrärahojen jakamisessa.

#### **Kohdentaminen oli vähäistä komission ensimmäisissä delegoiduissa asetuksissa**

**49** Komissio osoitti noin 80 prosenttia rahoituksesta jäsenvaltioille suhteessa kunkin maan vuosien 2014–2015 maidontuotantokiintiöön. Jäljelle jäävien 20 prosentin osalta otettiin huomioon muita tekijöitä, kuten maidon keskihinta, riippuvuus Venäjän markkinoista, kuivuuden vaikutus rehukasveihin ja pienten tilojen osuus.

**50** Kahdessa Baltian maita ja Suomea koskevassa delegoidussa asetuksessa (ks. kohta 34) säädettiin unionin tuen saataville asettamisesta kohdennetun tuen myöntämiseksi "sellaisille maidontuottajille, joihin Venäjän [...] asettama tuontikielto vaikuttaa". Delegoidun asetuksen (EU) 2015/1853 johdanto-osan kappaleessa todetaan, että "[s]en varmistamiseksi, että tuki kohdennetaan niille viljelijöille, jotka ovat kärsineet markkinahäiriöistä eniten, kun otetaan huomioon rajalliset talousarviovarat, asianomaisille jäsenvaltioille olisi annettava joustovaraa kansallisen määränsä jakamisessa tehokkaimpien kanavien kautta". Yhdessä näistä kolmesta asetuksesta ei täsmennetty, miten kansallisten viranomaisten olisi kohdennettava rahoitus. Edellä mainitun asetuksen johdanto-osan kappaleessa todetaan myös, että tukea myönnetään jäsenvaltioille "karjankasvattajien tukemiseen niillä kotieläintuotantoaloilla, joilla hintojen lasku on ollut jyrkintä, joihin kohdistuu suoria seurauksia Venäjän tuontikiellon jatkamisesta ja kuivuuden vaikutuksesta rehusatoihin".

---

<sup>29</sup> Asetus (EU) N:o 1306/2013, 75 artiklan 1 kohta.

<sup>30</sup> Kertomuksen suositus 3 a, s. 46, ja komission vastaukset, s. 9.

**51** Delegoidussa asetuksessa (EU) 2016/1613 todetaan, että ”jäsenvaltioiden olisi valittava erityisesti markkinoiden vakauttamisen ja taloudellisen kestävyuden kannalta asianmukaisimmat toimenpiteet” ja luetellaan seitsemän toimintoa, joihin maidontuottajien on sitouduttava, jotta he voivat saada poikkeustukea. Tuotannon vähentämisen tai jäädyttämisen (ks. kohdasta **36** eteenpäin) lisäksi luetteloon kuuluvat muun muassa ympäristö- ja ilmastotoimet, riskin- ja laadunhallinta sekä yhteistyöhankkeet. Nämä vaatimukset tarkoittivat sitä, että kohdentamista lisättiin aiempiin asetuksiin verrattuna.

### **Tulokset olivat epäselviä, kun komissio pyrki kohdentamaan tukea maitoalan kestävyuden parantamiseen**

**52** Maidontuotannolla on useita ympäristö- ja ilmastopoliittisia vaikutuksia. Maidontuotannolla – erityisesti tehotuotannolla – on monimutkaisia vaikutuksia maaperään, ilmaan ja veteen. Ne johtuvat pääasiassa lannoitteiden ja lannan käytöstä sekä lehmien suolistokäymisestä. Voimakas tuotannon kasvu on ristiriidassa EU:n kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä koskevan tavoitteen kanssa. Vuoden 2014 lopussa karjankasvattajille kuudessa jäsenvaltiossa (Belgiassa, Tanskassa, Italiassa, Irlannissa, Alankomaissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa) oli myönnetty poikkeus lannasta peräisin olevan typen osalta vahvistetusta 170 kilogramman vuotuisesta hehtaarikohtaisesta enimmäismäärästä, jota sovelletaan nitraattidirektiivissä määritellyillä pilaantumisalttiilla vyöhykkeillä<sup>31</sup>. Rajoituksen tarkoituksena on suojella vesiä maatalouden aiheuttamalta pilaantumiselta. Poikkeuksen piiriin kuuluvia viljelijöitä sitovat lantaa ja maankäyttöä koskevat erityisvelvoitteet.

**53** Delegoituun asetukseen (EU) 2016/1613 sisältyi joitakin kestävyteen liittyviä tavoitteita. Kolme seitsemästä toiminnosta, joihin maidontuottajien oli osallistuttava poikkeuksellisen tuen saamista varten, liittyi erityisesti ympäristöongelmiin. Nämä toiminnot olivat pienimuotoinen viljely sekä laajaperäisten tuotantomenetelmien ja ympäristö- ja ilmastoystävällisten tuotantomenetelmien noudattaminen. Jäsenvaltioiden oli määritettävä tuen ehdoksi, että tuen hakija osallistuu yhteen tai useampaan näistä seitsemästä toiminnosta.

**54** Komissio arvioi, mitä toimintoja jäsenvaltiot olivat valinneet. Komissio havaitsi, että 13 jäsenvaltiota oli sisällyttänyt tuen ehdoksi pienimuotoisen viljelyn, 12 jäsenvaltiota oli täsmentänyt ehdoksi ympäristö- ja ilmastoystävälliset tuotantomenetelmät ja seitsemän jäsenvaltiota oli määritellyt tuen ehdoksi

---

<sup>31</sup> Neuvoston direktiivi 91/676/ETY vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta.

laajaperäiset tuotantomenetelmät (ks. [laatikko 3](#)). Nämä käsittelemättömät tiedot eivät kuitenkaan ole riittäviä toimenpiteiden käyttöönoton tai vaikutuksen arviointia silmällä pitäen.

### Laatikko 3

#### Esimerkki kahdesta jäsenvaltiosta, joista toinen kohdensi tukea kestävyteen ja toinen ei

Irlannissa yksi kassavirtaan liittyvään lainajärjestelmään (ks. [laatikko 5](#)) sovelletuista tukikelpoisuusperusteista oli kansallisesta maaseudun kehittämisohjelmasta tuettujen ympäristö- ja ilmastoystävällisten tuotantomenetelmien noudattaminen. Niihin sisältyivät luonnonmukainen viljely, erilaiset maatalouden ympäristöohjelmat sekä naudanlihaa koskevia tietoja ja genomiikkaa käsittelevä ohjelma, jolla pyrittiin parantamaan naudanlihakarjan geneettisiä ominaisuuksia ilmastohyötyjen tuottamiseksi. Maitoala ja karjankasvatusala olivat merkittävimmät kasvihuonekaasupäästöjen kasvun aiheuttajat Irlannissa vuosina 2011–2017.

Saksa ei asettanut poikkeustuen edellytykseksi mitään niistä kolmesta toiminnasta, jotka liittyvät erityisesti ympäristönäkökohtiin. Saksan ylin tarkastuselin arvosteli toimenpiteitä koskevassa arvioinnissaan sitä, ettei rahoitusta ollut yhdistetty kestävyystavoitteisiin, ja totesi, että tällaisessa tapauksessa maksuvalmiustuki on pelkkä pelastamistoimi, jolla ei ole kestävyteen liittyviä ja pitkäkestoisia vaikutuksia.<sup>32</sup>

#### Poikkeuksellisiin tukitoimenpiteisiin liittyvä moraalikadon riski

**55** Tilintarkastustuomioistuin on todennut aiemmassa kertomuksessaan<sup>33</sup>, että "mitä useammin julkista tukea tarjotaan kriisin aikana tai sen jälkeen, sitä vähemmän viljelijöillä on kannustimia vähentää riskiä käyttämällä riskienhallinnan välineitä". Tämä aiheuttaa moraalikatoa, sillä maataloustuottajilla on tässä yhteydessä kannustin lisätä altistumistaan riskeille. Heillä on esimerkiksi suurempi kannustin lisätä tuotantoa, koska jos kysyntä ei kasva, he uskovat saavansa tukea EU:n talousarviosta, mikäli hinnat laskevat.

<sup>32</sup> Bundesrechnungshof, "*Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft über die Prüfung der Maßnahmen zur Entwicklung des Marktes von Milch und Milcherzeugnissen*", 19. syyskuuta 2019.

<sup>33</sup> Erytiskertomus 23/2019, kohta 35.

**56** Vuosina 2014–2016 monet tekijät vaikuttivat paitsi hintojen laskuun myös erityisesti liialliseen tarjontaan (ks. kohdat **05** ja **06**). Markkinahäiriöitä edeltävinä vuosina joidenkin jäsenvaltioiden tuottajat lisäsivät merkittävästi maidontuotantoa käyttämällä hyväksi korkeampia hintoja, ja osa tuottajista jatkoi tuotannon lisäämistä myös sen jälkeen, kun hinnat alkoivat laskea (ks. kohta **03** ja **taulukko 1**). Tästä seurannut ylituotanto painoi alas markkinahintoja. Tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosastossa käytiin keskusteluja siitä, onko tarkoituksenmukaista maksaa poikkeustoimenpiteiden avulla korvauksia sellaisille tuottajille, jotka olivat päättäneet investoida – omalla vastuullaan – ja olivat mukana aiheuttamassa ylituotantoa. Pääosasto torjui ajatuksen siitä, että tuottajien velkoja maksettaisiin pois vastineeksi tuotannon vähentämisestä, koska se katsoi tämän aiheuttavan selvän moraalikadon vaaran. Komissio ei kuitenkaan käsitellyt tätä asiaa delegoiduissa asetuksissaan, joiden perusteella annettiin maksuvalmiustukea maidontuottajille.

**57** Komissiolle vuonna 2018 tehdyssä tutkimuksessa todettiin myös, että turvaverkon olemassaolo on saattanut johtaa siihen, että rasvattoman maitojauheen tuottajat eivät ole lyhyellä aikavälillä yhtä tarkkaavaisia markkinasignaalien suhteen. Tutkimuksessa todettiin, että näin oli todennäköisesti käynyt markkinahäiriöiden aikana erityisesti Alankomaissa mutta myös Puolassa, Espanjassa ja Tšekissä.<sup>34</sup>

### **Tuotannon vähentämistä koskeviin toimenpiteisiin liittyvä suuri nollavaikutuksen riski**

**58** Toinen poikkeustoimenpiteisiin ja erityisesti tuotannon vapaaehtoista vähentämistä koskevaan tukeen liittyvä riski on nollavaikutus. Alhaisemmat maidon hinnat vähentävät tuotantoon liittyviä kannustimia, joten maidontuottajien odotetaan reagoivan alhaisempiin hintoihin vähentämällä tuotantoa. Se jää kuitenkin usein osittaiseksi tai viivästyy. Tämä johtuu toisinaan kassavirran tarpeesta (esim. velan maksamiseksi), tarpeesta kattaa korkeat kiinteät kulut tai vapaamatkustajuudesta. Koska hinnat jatkoivat laskuaan vuosina 2014–2016, osa tuottajista olisi vähentänyt tuotantoa myös ilman tukea.

**59** Komissio havaitsi nopeasti nollavaikutuksen riskin, joka liittyi luontaisesti sen tuotannon vapaaehtoista vähentämistä varten myöntämään poikkeustukeen. Komissio

---

<sup>34</sup> [EEIG Agrosynergie, op. cit.](#), jakso 9.2 (*Effects of market measures in production decisions in the short term: generation of occasional surplus*), s. 152–154.

ei kuitenkaan ehdottanut delegoiduissa asetuksissa suojatoimia tämän riskin hillitsemiseksi.

**60** Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että asetuksella (EU) 2016/1612 luotiin nollavaikutus tarjoamalla tukea myös sellaisille tuottajille, jotka olisivat joka tapauksessa lopettaneet tuotantonsa. Riski oli erityisen suuri Suomessa, jossa neljäsosa järjestelmän tukea hakeneista tuottajista vähensi toimituksiaan yli 90 prosenttia (60 prosenttia kokonaisvähennyksestä). Thünen-Institutin vuonna 2018 tekemässä tutkimuksessa<sup>35</sup>, jossa arvioitiin maidontuotannon vapaaehtoista vähentämistä koskevaa toimenpidettä Saksassa, todettiin myös, että nollavaikutuksen riski oli merkittävä, vaikka sitä ei ollut mahdollista arvioida määrällisesti.

**61** Asetuksessa (EU) 2016/1612 ei kielletty tukikelpoisia tuottajia siirtämästä karjaansa muille tiloille, joilla ne voisivat edelleen tuottaa maitoa. Näin ollen luotu tuki ei vaikuttanut markkinoihin, koska kokonaistuotanto säilyi entisellään. Esimerkiksi Irlannissa eräs tilintarkastustuomioistuimen tutkima tapaus koski hakijaa, joka ”vähensi” maidon toimituksia siirtämällä noin 200 lehmää sekä lypsyvälineidensä ja maa-alueidensa vuokrasopimuksen toiselle tuottajalle, joka jatkoi kyseisten lehmien tuottaman maidon toimituksia vähennyskauden aikana.

**62** Toisin kuin asetuksessa (EU) 2016/1612, jossa etupäässä komissio vahvisti järjestelmän säännöt, asetuksen (EU) 2016/1613 nojalla jäsenvaltiot saivat suunnitella vapaasti omat sääntönsä maidontuotannon vähentämistä tai vakauttamista koskevia vapaaehtoisia toimenpiteitä varten. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kansalliset viranomaiset olivat ottaneet käyttöön joitakin takeita, joilla pienennettiin nollavaikutuksen riskiä sulkemalla pois hakijat, jotka olivat lopettamassa tai jo lopettaneet tuotantonsa (Saksa, Suomi) tai jotka olivat siirtäneet lehmiä toiselle tilalle (Saksa).

## Jäsenvaltiot kannattivat yksinkertaisuutta ja tuen laajaa jakamista

**63** Viidestä poikkeustoimenpiteistä koskevasta komission delegoidusta asetuksesta neljässä annettiin jäsenvaltioille huomattavan paljon harkintavaltaa päättää järjestelmien suunnittelusta ja toteuttamisesta. Poikkeuksen muodosti asetus (EU) 2016/1612 tuen myöntämisestä maidontuotannon vähentämiseksi.

---

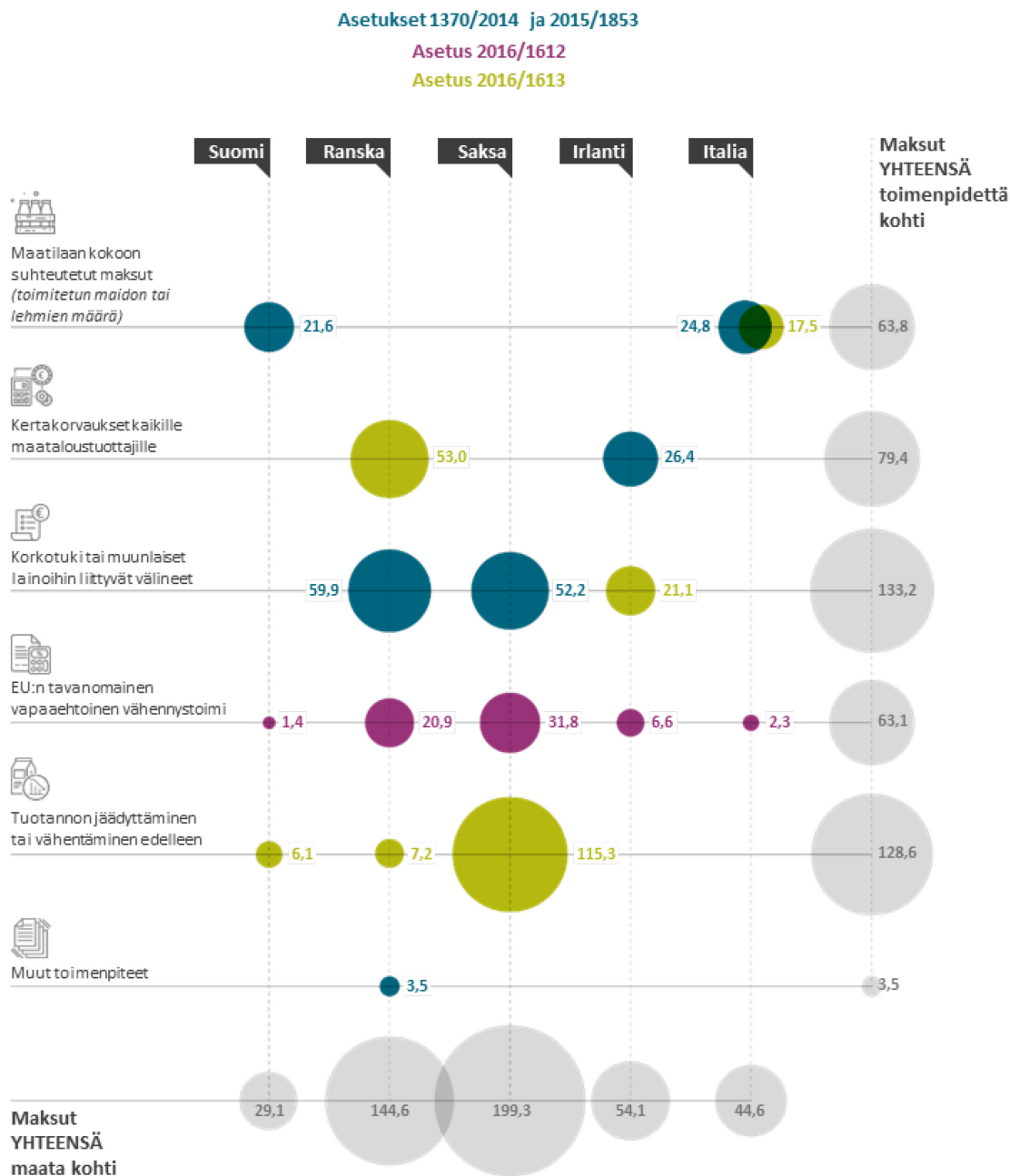
<sup>35</sup> Op. cit.

**64** Tilintarkastustuomioistuimien arvioi, missä määrin jäsenvaltiot käyttivät tehokkaita työjärjestelyjä, joiden tarkoituksena oli varojen jakaminen ja tukien kohdentaminen eniten vaikeuksissa oleville tuottajille.

**65** Komission luvut osoittavat, että 21 jäsenvaltiota maksoi maidontuottajille vuosien 2014 ja 2015 delegoitujen asetusten mukaista tukea joko kustakin toimitetusta maitolitrasta tai lypsylehmästä taikka kertasuorituksena. Näiden maksujen osuus on noin 250 miljoonaa euroa yhteensä noin 350 miljoonasta eurosta, jotka käytettiin EU:n varoista maitoalaa varten näiden asetusten nojalla. Yli puolet vuoden 2016 delegoitujen asetusten mukaisesta EU:n rahoituksesta käytettiin vapaaehtoisin järjestelmiin, joilla vähennettiin maidontuotantoa tai säilytettiin se nykyisellä tasolla (ks. kohta 39). *Kaaviossa 11* havainnollistetaan käytössä ollut toimenpiteiden yhdistelmä tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen kohteina olleissa viidessä jäsenvaltiossa, joiden osuus oli 64 prosenttia *liitteessä* lueteltujen asetusten nojalla käytetyistä 737 miljoonasta eurosta.



## Kaavio 11 – Poikkeustoimenpiteiden luokittelu viidessä jäsenvaltiossa: tuki (miljoonaa euroa)

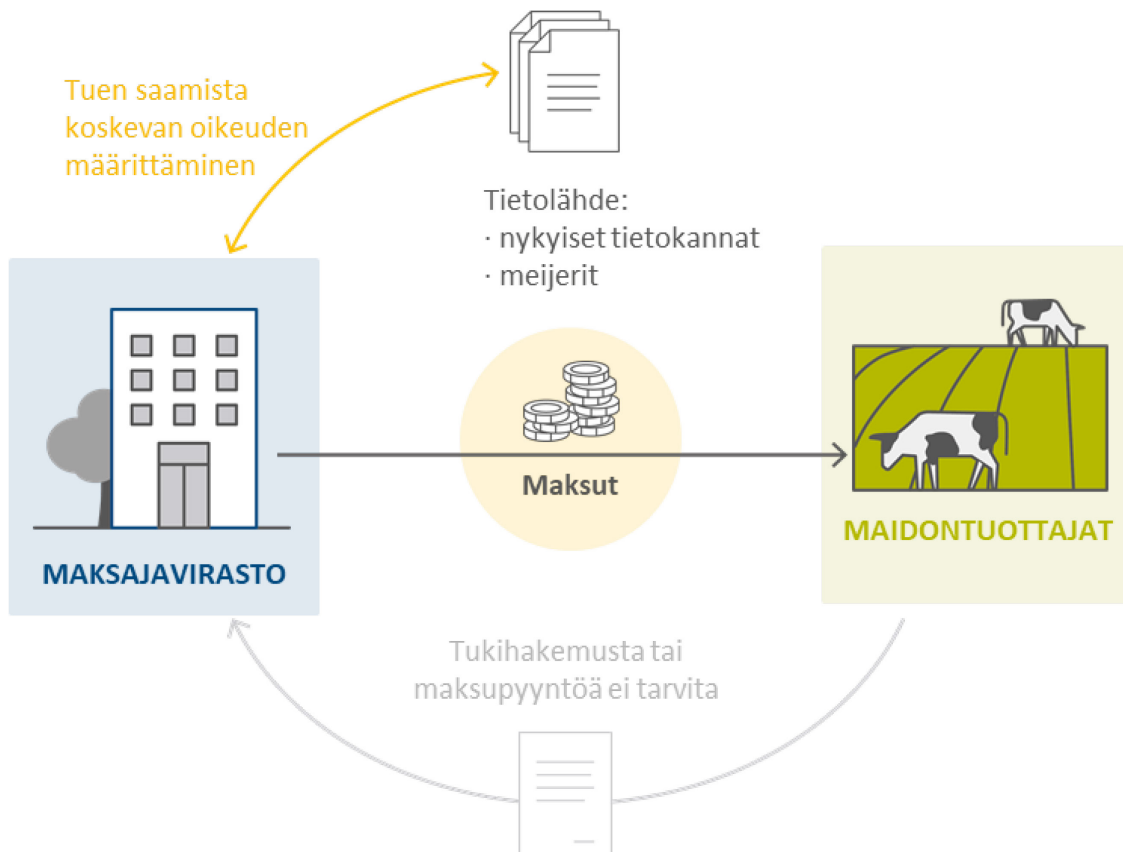


Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin tarkastuskäynnin kohteena olleilta jäsenvaltioilta saatujen tietojen perusteella.

**66** Irlannissa, Ranskassa ja Italiassa tilintarkastustuomioistuin havaitsi järjestelmiä, joiden yhteydessä tuensaajien ei tarvinnut toimittaa erityisiä tukihakemuksia. Viranomaiset suorittivat maksut perheydyttyään muita YMP:n maksuja varten käytettäviin tietokantoihin tai meijereiden toimittamiin tietoihin (ks. *kaavio 12*). Irlannissa viranomaiset sovelsivat asetusta (EU) 2015/1853 suoraan ilman kansallisia täytäntöönpanosääntöjä. Sen ansiosta Irlannin viranomaiset pystyivät suorittamaan

maksun suurimmalle osalle tuensaajista kolme kuukautta ennen määräajan umpeutumista.

## Kaavio 12 – Hallinnon yksinkertaistaminen



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**67** Delegoiduissa asetuksissa jäsenvaltioille annettiin huomattava harkintavalta tuen kohdentamisessa (ks. kohdat [49–51](#)). Tilintarkastustuomioistuimen kyselyyn vastanneista 17:stä jäsenvaltioiden viranomaisesta yhdeksän mainitsi käyttävänsä vähintään yhtä kohdentamisperustetta ja viittasi neljässä tapauksessa<sup>36</sup> perusteisiin, jotka liittyivät hintojen laskusta johtuviin taloudellisiin tappioihin. Kahdeksan vastaajaa ei maininnut mitään kohdentamisperusteita.

**68** Kertakorvausten käyttö (ks. [kaavio 11](#)) oli yksinkertaista, mutta siinä ei otettu huomioon yksittäisten tuottajien kohtaamia taloudellisia vaikeuksia. Ranskassa kaikki tuensaajat saivat samansuuruisen kertakorvauksen, joka oli 1 000 euroa, ja Irlannissa kaikki saivat 1 395 euroa. Näiden summien osuus oli Ranskassa 37 prosenttia ja Irlannissa 49 prosenttia jaetun poikkeuksellisen tuen kokonaismäärästä.

<sup>36</sup> Tšekissä, Saksassa, Espanjassa ja Ranskassa.

**69** Kaksi viidestä tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskohteena olleesta jäsenvaltiosta sovelsi suhteellista lähestymistapaa. Italiassa ja Suomessa tukien maksamista kaikille maidontuottajille niiden ensiostajille toimittaman maidon volyymin tai lypsylehmien määrän mukaan perusteltiin sillä, että tarkoituksena oli maksaa tuottajille nopeasti korvauksia suhteessa heidän menettämäänsä liikevaihtoon.

**70** Niiden tapausten osalta, joissa jäsenvaltiot käyttivät kohdentamisperusteita, tilintarkastustuomioistuimelle piirtyi asiaa koskeneessa arvioinnissa kirjava kuva perusteiden vaikuttavuudesta (ks. [laatikko 4](#)).

#### Laatikko 4

##### Kohdentamisperusteet jäsenvaltioissa

Ranskassa asetuksia (EU) 2015/1853 ja (EU) 2016/1613 soveltavat viranomaiset käyttivät tuensaajien osalta kolmea eri perustetta: erikoistumista maitoalalla, maidon myynnistä saatavien tulojen menetystä ja pankkilainojen osuutta tuottajan taseesta. Äskettäin investointeja tehneisiin toimijoihin ja uusiin tuottajiin sovellettiin korkeampia tuen enimmäismääriä.

Saksassa asetuksen (EU) 2015/1853 nojalla poikkeustukea voitiin myöntää tuottajille, joilla oli keskipitkän ja pitkän aikavälin pankkilainoja ja jotka pystyivät osoittamaan menettäneensä vähintään 19 prosenttia saamistaan maidon tuottajahinnoista. Tuottajahintojen keskimääräinen lasku oli Saksassa vuoden 2015 lopussa noin 23 prosenttia.

Italiassa viranomaiset kohdistivat asetuksen (EU) 2016/1613 mukaista tukea tuottajille, joiden alueilla on luonnonoloista johtuvia rajoitteita tai muita erityisiä rajoitteita. Vaikka tässä perusteessa otettiin huomioon sosiaaliset ja ympäristönäkökohdat, se tarkoitti sitä, että vuoristoalue, jonka osuus maan koko maidontuotannosta on vain kolme prosenttia, sai kolmasosan kaikesta kansallisesta tuesta, vaikka maidon hinnat pysyivät tällä alueella vakaina koko ajan vuosina 2014–2016 esiintyneiden häiriöiden aikana paikallisen tuotannon erityisluonteen vuoksi.

**71** Saksa, Irlanti ja Ranska tukivat tuottajille myönnettyjä pankkilainoja. Näiden toimenpiteiden avulla voitiin rahoittaa uudelleen maatiloja pienentämällä vuotuisia maksueriä ja korkoja ja/tai järjestämällä lainoja uudelleen. Toisin kuin perinteisillä EU:n avustuksilla, näiden toimenpiteiden avulla varmistettiin, että tuottajat osallistuvat pääoman takaisinmaksuihin ja korkojen maksuun. Tämä lähestymistapa tukee laajasti yrityksiä, joilla on likviditeettitarpeita (ks. [laatikko 5](#)). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että meijereiden yksityisin varoin käynnistämät lainajärjestelmät paransivat alan taloudellista kestävyttä.

## Laatikko 5

### Esimerkki tuottajia tukevasta tuetusta lainajärjestelmästä

Irlannissa asetuksen (EU) 2016/1613 nojalla perustetusta ”Agriculture CashFlow Support Loan Scheme” -järjestelmästä tuettiin 126 miljoonan euron edestä maidontuottajien pankkilainoja, jotta voitiin lisätä käyttöpääomaa. Luottoriskitakuiden tarjoamiseen ja korkojen alentamiseen käytettiin yhteensä 21 miljoonaa euroa julkista tukea. Järjestelmän tukikapasiteetti ylitettiin vain muutama viikko sen avaamisesta.

## Komissio on hyödyntänyt saamiaan kokemuksia, mutta se ei ole saanut päätökseen toimenpiteiden arviointiaan

**72** Tilintarkastustuomioistuin tutki, mahdollistavatko tiedot, jotka ovat kertyneet viimeaikaisista kokemuksista poikkeustoimenpiteiden arvioinnin perusteella, sekä EU:n että jäsenvaltioiden viranomaisten paremman valmistautumisen mahdollisiin tuleviin markkinahäiriöihin.

**73** Komissio ehdotti syyskuussa 2016 sääntömuutoksia EU:n maaseudun kehittämispolitiikan tukemiin riskinhallintavälineisiin, jotta niistä voitaisiin tehdä houkuttelevampia maataloustuottajille. Esimerkiksi varainhoitoasetuksessa otettiin vuodesta 2018 alkaen<sup>37</sup> käyttöön mahdollisuus alakohtaisiin tulojen vakauttamisvälineisiin maataloustuottajille, joiden tulot olivat laskeneet vähintään 20 prosenttia<sup>38</sup>. Samaa vähimmäiskynnysarvoa on sovellettu myös muihin kuin alakohtaisiin tulojen vakauttamisvälineisiin joulukuusta 2020 alkaen<sup>39</sup>. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tuolloin koko EU:n alueella kaksi maaseudun kehittämishjelmaa, jotka tarjoavat tukea tulojen vakauttamisvälineille; tällaisia välineitä ei kuitenkaan ollut toiminnassa.

**74** Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuonna 2017 maatalousmarkkinakriisien hallinnasta julkaiseman sisäisen tarkastuskertomuksen

<sup>37</sup> Asetus (EU) N:o 2017/2393, 1 artiklan 19 kohta, jolla lisättiin 39 a artikla asetukseen (EU) N:o 1305/2013.

<sup>38</sup> Lisätietoja tulojen vakauttamisvälineistä ja muista YMP:sta tuettavista riskinhallintavälineistä, ks. myös tilintarkastustuomioistuimen [erityiskertomus 23/2019](#).

<sup>39</sup> Asetus (EU) N:o 1305/2013, 39 artikla, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksen (EU) N:o 2020/2220 7 artiklan 7 kohdalla.

jälkeen komissio muutti sisäisiä menettelyjään vuonna 2018, jotta maatalouden riskiskenaarioita voidaan määrittää paremmin 24 kuukaudeksi eteenpäin. Jos havaitaan uusi merkittävä riski, uuden menettelytavan mukaan komission on oltava valmis ehdottamaan tarvittaessa mahdollisia riskiä hillitseviä toimenpiteitä kohtuullisessa ajassa.

**75** Komissio harkitsi ”maatalousalan kriisivaraukseen” turvautumista vuosien 2014–2016 poikkeustoimenpiteiden rahoittamista varten. Kyseessä on hätäapuvaraus, jota ylläpidetään tekemällä vuosittain 400 miljoonan euron (vuoden 2011 kiinteinä hintoina) vähennys suoria tukia koskevaan talousarvioon. Vähennys maksetaan takaisin maataloustuottajille seuraavana vuonna, jos määrää ei käytetä aina kunkin varainhoitovuoden loppuun mennessä. Käytännössä EU ei ole koskaan turvautunut kriisivaraukseen. Parlamentin, neuvoston ja komission välillä tehdyssä toimielinten välisessä sopimuksessa edellytetään, että komission ehdotusta määrärahojen siirtämiseksi varauksesta on edelletävä määrärahojen uudelleenjaon soveltamisalan arviointi. Tämän perusteella komissio katsoi, ettei se voinut ottaa kriisivarausta käyttöön vuosien 2014–2016 häiriöiden käsittelemistä varten, sillä muita varoja oli käytettävissä YMP:n talousarviossa.

**76** Komissio on ehdottanut, että seuraavassa YMP:n monivuotisessa rahoituskehityksessä (2021–2027) vahvistettaisiin kriisivarauksen roolia ja sen mahdollisia vaikutuksia tekemällä varauksen käyttämisestä joustavampaa ja sallimalla vuotuisten käyttämättä jääneiden määrien siirtäminen seuraavalle varainhoitovuodelle. Komissio on myös ehdottanut, että varaus rahoitettaisiin erillään maataloustuottajien suorista tuista, mutta kuitenkin YMP:n kokonaisbudjetista.

**77** Komissio hyväksyi osana covid-19-pandemian puhkeamisen vuoksi koottua maatalous- ja elintarvikealan tukipakettia<sup>40</sup>, johon sisältyivät myös kohdassa **27** mainitut toimenpiteet, asetuksen<sup>41</sup>, jolla lisätään poikkeuksellisesti joustavuutta EU:n rahoituksen käytössä, myös maaseudun kehittämissuunnitelmien osalta. Yksi joustavuuden osa-alue on se, että erillinen käyttöpääoma on oikeutettu tukeen maaseudun

---

<sup>40</sup> Ks. lisätietoja [komission verkkosivustolta](#).

<sup>41</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 2020/558, annettu 23 päivänä huhtikuuta 2020, asetusten (EU) N:o 1301/2013 ja (EU) N:o 1303/2013 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse erityistoimenpiteistä, joilla voidaan tarjota poikkeuksellista joustavuutta Euroopan rakenne- ja investointirahastojen käyttöön covid-19:n puhkeamisen vastatoimena.

kehittämishjelmista tuetuista rahoitusvälineistä, vaikka se ei liittyisi investointikustannuksiin.

**78** Komissio on tehnyt ja rahoittanut<sup>42</sup> tutkimuksia poikkeustoimenpiteiden käytöstä EU:n tasolla. Ne ovat tarjonneet tietoa maatalousalan kriisien ennaltaehkäisystä ja hallinnoinnista. Yhdessäkään näistä toimenpiteistä ei ole kuitenkaan keskitytty jäsenvaltioiden asetusten (EU) 2015/1853 ja (EU) 2016/1613 nojalla toteuttamien tukijärjestelyjen vaikutuksiin. Komission sisäisessä arvioinnissa todettiin, että toimenpiteiden suorien vaikutusten arvioiminen oli vaikeaa toimenpiteiden heterogeenisyyden ja komissiolle toimitettujen tietojen luonteen vuoksi.

**79** Delegoidussa asetuksessa (EU) 2016/1613<sup>43</sup> edellytettiin, että jäsenvaltioiden oli toimitettava komissiolle 15. lokakuuta 2017 mennessä tuotostiedot (maksetut summat toimenpidettä kohti, tuensaajien lukumäärä ja tyyppi) sekä arviointi toimenpiteiden vaikuttavuudesta. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen painopisteinä olleissa viidessä jäsenvaltiossa tehty tarkastustyö osoitti, että Ranska, Italia ja Suomi olivat lähettäneet vaaditut tiedot, mutta ne eivät olleet arvioineet toimenpiteitä.

---

<sup>42</sup> EEIG Agrosynergie, *op. cit.*, ja Written Wageningen Economic Research ja Ecorys, *op.cit.*

<sup>43</sup> Asetus (EU) N:o 2016/1613, 3 artiklan b kohta.

## Johtopäätökset ja suositukset

**80** Tilintarkastustuomioistuin tutki, miten hyvin Euroopan komissio ja jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset olivat onnistuneet maitoalan markkinahäiriöitä koskevissa toimenpiteissään vuosina 2014–2016 ja olivatko ne tehneet tarkoituksenmukaiset johtopäätökset tulevia kriisejä silmällä pitäen.

**81** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komissio ja jäsenvaltiot olivat toteuttaneet laajaperäisiä toimenpiteitä maataloustuottajien auttamiseksi vuosien 2014–2016 markkinahäiriöiden aikana, mutta komission ja jäsenvaltioiden tekemä analyysi oli yleisesti ottaen riittämätön tarvittavan tuen määrästä päättämistä ja tuen kohdentamista varten. Vaikka komissio reagoi nopeasti Venäjän EU:n maitotuotteille asettamaan kieltoon, siltä kesti kauemmin puuttua taustalla vaikuttavaan markkinoiden epätasapainoon. Komissio ehdotti lieventäviä toimenpiteitä maataloustuottajien maksuvalmiusongelmien helpottamiseksi, mutta se ei arvioinut tarpeita tai asettanut tavoitteita asianmukaisesti. Koska yhteistyössä toteutettava hallinnointi mahdollistaa jäsenvaltioille joustavuuden, ne suosivat helposti toteutettavia poikkeustoimenpiteitä ja valitsivat varojen laajan jakamisen. Tuen kohdentaminen oli vähäistä. Komissio on ryhtynyt sittemmin joihinkin toimiin markkinoiden epätasapainon korjaamiseksi, mutta se ei ole saattanut toimenpiteiden arviointiaan päätökseen.

**82** Komissio antoi Venäjän tuontikiellon jälkeen ja ennen vuoden 2014 loppua taloudellista poikkeustukea Baltian maille ja Suomelle, joihin kielto vaikutti eniten. Hintojen laskuun vaikuttivat myös muut tekijät, varsinkin ylitarjonta. Komissio ryhtyi toimiin, joilla pyrittiin vähentämään tarjontaa ottamalla käyttöön yksityistä varastointia koskeva tuki, laajentamalla julkista interventiota ja sallimalla tuottajaorganisaatioille ja osuuskunnille tuotannon suunnittelu. Näihin toimenpiteisiin liittyi kuitenkin kompromissejä. Esimerkiksi rasvattoman maitojauheen julkiset ostot auttoivat aluksi osittain hillitsemään ylitarjontaa, mutta kertyneet julkiset varastot painoivat rasvattoman maitojauheen markkinahintaa alas (kohdat [33–36](#)).

**83** Komissio hyväksyi tuotannon vapaaehtoista vähentämistä koskevat toimenpiteet syyskuussa 2016. Tuotanto oli laskenut jo ennen tätä kesäkuusta 2016 lähtien, ja toimenpiteet tulivat voimaan vasta, kun maidon hinta oli jo alkanut elpyä (kohdat [37–42](#)). Tässä tilanteessa nollavaikutuksen riski oli merkittävä. Osa kansallisista viranomaisista otti käyttöön takeita, joilla hillittiin tätä riskiä sulkemalla pois hakijat, jotka olivat lopettamassa tai jo lopettaneet tuotantonsa tai jotka olivat siirtäneet lehmiä toiselle tilalle (kohdat [58–62](#)). Lisäksi oli mahdollista, että tuottajia oli

kannustettu koko markkinahäiriön ajan olemaan pienentämättä karjan kokoa tuotannon vähentämiskeinona, koska se olisi voinut merkitä vapaaehtoisen tuotantosidonnaisen tuen menettämistä (kohta 43).

## Suositus 1 – Markkinoiden epätasapainon käsittely tulevaisuudessa

---

Jotta komissio voisi parantaa tapaansa käsitellä mahdollisesti merkittävää markkinoiden epätasapainoa, sen olisi saatettava menettelynsä ajan tasalle siten, että ennen kuin komissio hyväksyy tulevaisuudessa tuotannon vähentämistä koskevan tuen, se

- a) tutkisi, lisäävätkö YMP:n tukeen liittyvät ehdot, kuten tuotantosidonnainen tuki, osaltaan ylitarjontaa
- b) pienentäisi nollavaikutuksen riskiä harkitsemalla asianmukaisten suojatoimien sisällyttämistä asetuksiin.

### Toteuttamisen tavoiteajankohta: 2022

**84** Komissio ehdotti toimenpiteitä maataloustuottajien tukemiseksi, mutta se ei arvioinut määrällisesti maataloustuottajien tarpeita talousarviota laatiessaan. Muulla YMP:n tuella, erityisesti suorilla tuilla, on vakauttava tehtävä markkinahäiriöiden aikana, koska ne toimivat puskurina hintojen muutoksia vastaan. Komissio ei ottanut huomioon tuottajien kokonaistuottoa määrärahatarpeiden arvioinnissaan. Sen sijaan käytettävissä olevien varojen määrällä oli suuri merkitys määrärahojen jakamisessa (kohdat 44–48).

**85** Myöhemmissä delegoiduissa asetuksissaan komissio ilmoitti, että tuen tarkoituksena oli antaa maataloustuottajille kohdennettua tukea, mutta komissio ei kuitenkaan täsmentänyt, miten kansallisten viranomaisten olisi pitänyt toteuttaa tämä (kohdat 49–51). Jäsenvaltiot ovat ottaneet usein käyttöön yksinkertaisia lähestymistapoja toimitusten yksinkertaistamiseksi. Ne ovat esimerkiksi käyttäneet kertakorvauksia tai mautilojen kokoon suhteutettuja tukia. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskohteena olleet viisi jäsenvaltiota suosivat yleisesti yksinkertaisia järjestelyjä ja varojen laajaa jakamista (kohdat 63–71).

**86** Maidontuotannolla on useita ympäristöön ja ilmastoon liittyviä vaikutuksia. Viidestä delegoidusta asetuksesta viimeisessä (jonka komissio hyväksyi vuonna 2016) otettiin huomioon joitakin kestävyyyteen liittyviä huolenaiheita, mutta tällä hetkellä



saatavilla ei ole riittävästi tietoja tähän liittyvien toimenpiteiden vaikutusten arvioimiseksi. Tilintarkastustuomioistuin ei havainnut mitään näyttöä siitä, että komissio olisi ottanut huomioon tai arvioinut mahdollisia ympäristö- ja ilmastovaikutuksia, kun se laati neljää muuta asetusta (kohdat 52–54).

**87** Vuosien 2014–2016 markkinahäiriöitä edeltävinä vuosina joidenkin jäsenvaltioiden tuottajat lisäsivät merkittävästi maidontuotantoa käyttämällä hyväksi korkeampia hintoja ja jatkoivat tuotannon lisäämistä, kun hinnat alkoivat laskea. Komissio ei käsitellyt maidontuottajille myönnettävää maksuvalmiustukea koskevissa delegoiduissa asetuksissaan näihin tilanteisiin liittyvää moraalikadon riskiä (kohdat 55–57).

## Suositus 2 – Budjetoinnin ja kohdentamisen parantaminen

---

Julkisten varojen tehokkaamman käytön varmistamiseksi komission olisi

- a) määritettävä raja-arvot mahdollisten merkittävien markkinahäiriöiden analysoimista varten
- b) oltava valmis analysoimaan markkinahäiriöiden todennäköisiä vaikutuksia maitoalaan ottamalla huomioon nykyisen tuen vakauttava vaikutus, ja jos komissio sen jälkeen katsoo, että poikkeuksellista tukea tarvitaan, yhdistettävä se selkeisiin tavoitteisiin.

### Toteuttamisen tavoiteajankohta: 2022

**88** Monimutkaisten sääntöjen ja YMP:n talousarviossa käytettävissä olevien varojen vuoksi maatalousalan kriisivarausta ei käytetty vuosien 2014–2016 markkinahäiriöiden aikana. Komissio on ehdottanut muutoksia, joilla vahvistetaan kriisivarauksen asemaa tulevaisuudessa (kohdat 75 ja 76). Lisäksi varainhoitoasetuksessa otettiin käyttöön vuodesta 2018 alkaen mahdollisuus alakohtaisiin tulojen vakauttamisvälineisiin. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi joulukuussa 2020 kaksi maaseudun kehittämisohjelmaa, jotka tarjoavat tukea tulojen vakauttamisvälineille; tällaisia välineitä ei kuitenkaan ollut toiminnassa (kohta 73).

**89** Markkinahäiriöiden jälkeen tehdyissä arvioinneissa esitettiin joitakin yleisiä johtopäätöksiä EU:n tason poikkeustoimenpiteistä, ja komissio on sittemmin ryhtynyt toimiin kriisinhallintamenettelyjensä parantamista silmällä pitäen. Se ei ole kuitenkaan arvioinut riittävässä määrin jäsenvaltioiden toteuttamien järjestelyjen vaikutuksia. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tällainen analyysi voisi tuottaa tärkeitä

johtopäätöksiä ja hyödynnettäviä kokemuksia, jotka parantaisivat valmistautuneisuutta mahdollisiin tuleviin markkinahäiriöihin (kohdat 72–79).

### **Suositus 3 – Valmistautuminen paremmin tuleviin markkinahäiriöihin**

---

Jotta voidaan ottaa opiksi vuosien 2014–2016 markkinahäiriöistä ja auttaa valmistautumaan tulevaisuuteen, komission olisi analysoitava poikkeuksellisen tuen eri mallien vaikutuksia maitotilojen toimintaan ja maksuvalmiuteen, markkinoiden vakauttamiseen ja ympäristöön sekä arvioitava tuottajien ja meijerien riskinhallinnan merkitystä ja julkaistava sen jälkeen havaintonsa.

**Toteuttamisen tavoiteajankohta: 2024**

Tilintarkastustuomioistuimen I jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Samo Jerebin johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 19. toukokuuta 2021 pitämässään kokouksessa.

*Tilintarkastustuomioistuimen puolesta*

Klaus-Heiner Lehne  
*presidentti*

## Liite – Maitoalan poikkeustukitoimenpiteistä annetut delegoidut asetukset

Komission delegoitu asetus	Tarkoitus	Maidontuottajia koskevat EU:n menot	EU:n menot meijereille toimitettua maitotonna kohti asianomaisessa jäsenvaltiossa <sup>(1)</sup>	Ylimääräinen kansallinen tuki (lisätuki)	Aikataulu <sup>(2)</sup>
1263/2014	Väliaikainen poikkeuksellinen tuki maidontuottajille <b>Virossa, Latviassa ja Liettuassa</b>	28,6 milj. €	10,3 € / tonni	Enintään 100 %	26.11.2014–30.4.2015
1370/2014	Väliaikainen poikkeuksellinen tuki maidontuottajille <b>Suomessa</b>	10,7 milj. €	4,7 € / tonni	Enintään 100 %	19.12.2014–31.5.2015
2015/1853	Väliaikainen poikkeuksellinen tuki viljelijöille <b>kotieläintuotantoalalla</b>	308,3 milj. €(*)	2,2 € / tonni	Enintään 100 %	15.10.2015–30.6.2016
2016/1612	Tuki <b>maidontuotannon vähentämistä</b> varten	108,7 milj. €(**)	0,8 € / tonni	—	8.9.2016–30.9.2017

Komission delegoitu asetus	Tarkoitus	Maidontuottajia koskevat EU:n menot	EU:n menot meijereille toimitettua maitotonna kohti asianomaisessa jäsenvaltiossa <sup>(1)</sup>	Ylimääräinen kansallinen tuki (lisätuki)	Aikataulu <sup>(2)</sup>
2016/1613	Poikkeuksellinen mukautustuki maidontuottajille ja <b>muiden kotieläintuotantoalojen</b> viljelijöille	281,1 milj. €(*)	2,0 € / tonni	Enintään 100 %	8.9.2016–30.9.2017
Yhteensä		737,3 milj. €	5,2 € / tonni	357,8 milj. €	

(\*) Menot pelkällä maitotalalla. Kaikkia kotieläintuotantoaloja varten käytettävissä olevat varat olivat yhteensä 420 miljoonaa euroa asetuksen (EU) 2015/1853 nojalla ja 350 miljoonaa euroa asetuksen (EU) 2016/1613 nojalla.

(\*\*) Menot käytettävissä olleesta 150 miljoonan euron kokonaismäärästä.

<sup>(1)</sup> Sisältää kaiken meijereille vuonna 2013 toimitetun maidon asianomaisissa jäsenvaltioissa, myös niiltä tuottajilta, jotka eivät saaneet EU:n tukea.

<sup>(2)</sup> Asetuksen julkaisemispäivästä tuensaajille suoritettavien maksujen määräaikaan.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission tietojen perusteella.

# Lyhenteet

**FADN:** Maatalouden kirjanpidon tietoverkko

**FAO:** YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestö

**PO AGRI:** Euroopan komission maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto

**YMP:** Yhteinen maatalouspolitiikka

# Sanasto

**Delegoitu säädös (delegoitu asetus):** Oikeudellisesti sitova säädös, jota komissio käyttää (jos parlamentti ja neuvosto eivät vastusta sitä) EU:n lainsäädännön muiden kuin keskeisten osien täydentämistä tai muuttamista varten ja joka voi sisältää esimerkiksi yksityiskohtaisia tietoja täytäntöönpanotoimenpiteistä.

**Euroopan rakenne- ja investointirahastot:** EU:n viisi keskeistä rahastoa, jotka yhdessä tukevat taloudellista kehitystä koko EU:n alueella: Euroopan aluekehitysrahasto, Euroopan sosiaalirahasto, koheesiorahasto, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto sekä Euroopan meri- ja kalatalousrahasto.

**Maatalouden kirjanpidon tietoverkko:** Kaupallisia maatiloja koskeviin jäsenvaltioiden kyselytutkimuksiin perustuva väline, jonka avulla arvioidaan EU:n maatilojen tulotasoa ja määritetään yhteisen maatalouspolitiikan vaikutukset.

**Maitoekvivalentti:** Maitotuotteissa käytettävän nestemäisen täysmaidon, kuten maitotiiviste, maitojauheen, jogurtin, kerman, kaseiinin, rasvattoman maidon ja heran, vastaavan määrän mittayksikkö.

**Maitotuotteet:** Maito ja maidosta valmistetut tuotteet, kuten voi, juusto ja maitojauhe.

**Nollavaikutus:** Tilanne, jossa toiminta olisi tapahtunut myös ilman julkista tukea.

**Rahoitusväline:** EU:n talousarviosta maksettava rahoitustuki, joka voi olla muodoltaan pääomasijoitus tai oman pääoman luonteinen sijoitus, laina tai takaus taikka muu riskinjakoväline.

**Suora tuki:** Pääasiassa pinta-alaperusteiset maataloustuet, jotka maksetaan suoraan maataloustuottajille Euroopan maatalouden tukirahastosta.

**Thünen-Institut:** Saksan liittovaltion elintarvike- ja maatalousministeriön alainen tutkimuslaitos.

**Tilan nettoarvonlisäys:** Maatalouden kirjanpidon tietoverkon indikaattori, jolla kuvataan tilan tuotannon kokonaisarvoa, tuet mukaan luettuina, sen jälkeen, kun siitä on vähennetty poistot ja tuotantoprosessin aikana kulutettujen tavaroiden ja palvelujen arvo. Tämä on maatilan kaikkien kiinteiden tuotannontekijöiden (maa, työvoima ja pääoma) maksamiseen käytettävissä oleva määrä riippumatta siitä, ovatko ne omia vai ulkoisia.

**Tilan nettotulot:** Maatalouden kirjanpidon tietoverkon indikaattori, jolla kuvataan tilan omille tuotannontekijöille maksettaviin korvauksiin käytettävissä olevaa määrää. Se lasketaan vähentämällä palkat, vuokrat ja tilan haltijan maksamat korot tilan nettoarvonlisäyksestä ja lisäämällä tukien ja investointeja koskevien verojen erotuksen osuus.

**EUROOPAN KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN  
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN ERITYISKERTOMUKSEEN  
”POIKKEUKSELLINEN TUKI EU:N MAIDONTUOTTAJILLE VUOSINA 2014–  
2016**

**TULEVAA TEHOKKUUTTA VOIDAAN PARANTAA”**

TIIVISTELMÄ

I. Komissio on tietoinen Euroopan maitoalan taloudellisesta ja sosiaalisesta merkityksestä ja pitää erittäin tärkeänä, että alaa tuetaan vaikeina aikoina.

Maitoala kärsi vakavista markkinahäiriöistä vuosina 2014–2016. Maidontuotanto kasvoi EU:ssa, Yhdysvalloissa ja Uudessa-Seelannissa vuosina 2014 ja 2015. Kasvua ruokkivat kannattavat hinnat ja suotuisat sääolot. Kotimaisen kulutuksen ja viennin kasvu kattoi kuitenkin vain hädin tuskin puolet tästä määrästä (pääasiassa Kiinan tuonnin hidastumisen ja Venäjän tuontikiellon käyttöönoton vuoksi).

Komissio seurasi markkinatilannetta jatkuvasti ja perusteellisesti. Se järjesti viikoittain maatalouden yhteisen markkinajärjestelyn komitean kokouksia (jäsenvaltioiden edustajien kanssa) ja kuukausittain Euroopan maitomarkkinoiden seurantakeskuksen talouslautakunnan kokouksia (markkina-asiantuntijoiden kanssa). Komissio perusti sisäisesti monialaisia työryhmiä arvioimaan vallitsevaa tilannetta ja suunnittelemaan sopivimmat toimenpiteet.

Näiden toimien myötä komissio otti käyttöön kaikki unionin lainsäädännön mahdollistamat välineet. Niihin kuuluivat markkinainterventiot (julkinen interventio ja yksityisen varastoinnin tuki), poikkeustoimenpiteet, suorien tukien ja maaseudun kehittämistukien joustavuus sekä kulutuksen edistäminen. Kaikki toimenpiteet toteutettiin Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan parlamentin tuella ja niiden valvonnassa.

III. Komissio esitti lukuisia todisteita perusteellisesta markkinoiden ja toimintapolitiikan analyysistä, jonka avulla määritettiin tehokkaimmat ja vaikuttavimmat toteutettavat toimenpiteet.

Komissio analysoi kriisin pääasiallisia syitä ja vaikutuksia maidontuottajien voittomarginaaleihin. Se ehdotti asianmukaisia markkinatoimenpiteitä ja esitti kunkin toimenpiteen talousarviovaikutukset. Käytettävissä olevien budjettivarojen perusteella valittiin toimenpiteet, joista rahalle saadaan paras vastine. Tarvittaessa varat (määrärahat) kohdennettiin jäsenvaltioille objektiivisten kriteerien (esimerkiksi tuotannon määrä, hintavaikutus tai riippuvuus Venäjän markkinoista) yhdistelmällä.

V. Komission poikkeustoimenpiteiden täytäntöönpano perustui näyttöön. Mitään toimenpidettä ei hyväksytty, jos markkinahäiriötä ei voitu osoittaa luotettavilla tiedoilla. Siksi toimenpiteet pantiin täytäntöön asteittain vuosina 2014–2016.

VI. Komissio arvioi kriisin vaikutuksia EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla. Maitoalan poikkeuksellisia tukitoimenpiteitä koskevat säännöt antoivat jäsenvaltioille runsaasti liikkumavaraa, jotta ne voivat kohdentaa tuen eniten kärsineille aloille.



VII. Varainhoitoasetuksella<sup>1</sup> on vuodesta 2018 alkaen parannettu merkittävästi riskinhallintavälineiden täytäntöönpanosääntöjä. Parannuksiin kuuluvat mahdollisuus alakohtaisiin tulojen vakauttamisvälineisiin sekä näille välineille annettavan julkisen rahoitustuen lisääminen. Joulukuusta 2020 lähtien tulojen vakauttamisvälineitä on sisällytetty kahteen maaseudun kehittämisohjelmaan. Vaikka välineitä ei ollut vielä käytössä, ohjelmien muutosprosessit olivat käynnissä, jotta uusia mahdollisuuksia voitaisiin hyödyntää.

VIII. Komissio keräsi ja kokosi yhteen jäsenvaltioilta saadut ilmoitukset, jotka koskivat niiden alueella toteutettuja toimenpiteitä. Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti katsottiin tarkoituksenmukaisimmaksi, että jäsenvaltiot arvioisivat itse toimenpiteidensä tehokkuutta.

IX.1) Komissio hyväksyy suosituksen 1 ja on yhtä mieltä mahdollisuudesta tarkastella EU:n tuen vaikutuksia markkinahäiriöihin kokonaisvaltaisesti ja harkita suoja-toimia nollavaikutuksen välttämiseksi.

IX.2) Komissio hyväksyy suosituksen 2 osittain. Se aikoo ottaa huomioon suoran tuen vakauttavan vaikutuksen markkinahäiriöiden arvioinnissa ja asettaa rajoittavampia ehtoja ja tavoitteita, jos ja kun uusia poikkeuksellisia tukitoimenpiteitä toteutetaan.

Markkinahäiriöiden kynnsarvoja ei kuitenkaan ole mahdollista määritellä etukäteen.

XI.3) Komissio hyväksyy suosituksen 3. Se aikoo analysoida poikkeuksellisen tuen eri mallien vaikutuksia maitotilojen toimintaan ja maksuvalmiuteen sekä markkinoiden vakauttamiseen ja ympäristöön. Se aikoo myös arvioida tuottajien ja meijerien riskinhallinnan merkitystä.

## JOHDANTO

15. Yhteinen maatalouspolitiikka (YMP) tarjoaa maataloille useita tukivälineitä, jotka vakauttavat tuloja ja joihin ei kohdistu markkinariskejä. Maidontuottajat voivat osallistua näihin YMP:n tukijärjestelmiin.

Kyseessä ovat erityisesti suorat tuet (myös vapaaehtoinen tuotantosidonnainen tuki) ja maaseudun kehittämisen tukivälineet, joilla korvataan tuottajille tulonmenetyksiä ja aiheutuneita kustannuksia (tuki tuottajille alueilla, joilla on luonnonolosuhteista johtuvia tuotantorajoitteita, jos tällaisia alueita on, tuki Natura 2000 -alueilla toimiville tuottajille, tuki maatalouden ympäristö- ja ilmastositoumuksiin, luonnonmukaisen maatalouden käytännöt ja eläinten hyvinvointia koskevat käytännöt). Useimpiin tämältyyppeisiin tuloihin ei myöskään kohdistu tuotantoriskejä.

Maaseudun kehittämiseen myönnettävä investointituki voi myös lisätä maatalousyritysten kassavirtaa. Sillä kuitenkin rahoitetaan aineellisia hyödykkeitä, joiden on pysyttävä alkuperäisessä käyttötarkoituksessaan vähintään viiden vuoden ajan.

22. Interventioihin ja yksityiseen varastointiin liittyvät kokonaismenot vuosina 2015–2019 olivat 176,2 miljoonaa euroa eli noin 0,07 prosenttia maitoalan liikevaihdosta kyseisellä ajanjaksolla.

## HUOMAUTUKSET

33. Komissio korostaa, että maitomarkkinoiden seurantakeskuksen talouslautakunnan tiedotus on suunnattu pääasiassa maitoalan toimijoille, jotta ne voisivat mukauttaa

---

<sup>1</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/2393, annettu 13 päivänä joulukuuta 2017, asetuksen (EU) N:o 1305/2013 muuttamisesta (EUVL L 350, 29.12.2017, s. 15–49).

tuotantoon ja liiketoimintaansa koskevat päätöksensä vallitseviin markkinaolosuhteisiin ja - näkyymiin. Lautakunnan tehtävänä on antaa tietoa, ei edistää poliittisia päätöksiä.

Tarjonnan, kysynnän ja hintojen vaihteluja koskevan näytön ei välttämättä pidä johtaa automaattisiin interventioihin turvaverkkotoimenpiteiden avulla tai muulla tavoin. Sen sijaan nämä vaihtelut olisi jätettävä markkinaosapuolten ratkaistaviksi siten, että ne tekevät asianmukaisia mukautuksia omaan tuotantonsa. Muodollisia turvaverkkotoimenpiteitä on harkittava vain siinä tapauksessa, että vaihtelut syvenevät voimakkuudeltaan ja vaikutukseltaan ja niistä voi aiheutua merkittäviä markkinahäiriöitä.

37. Komissio muistuttaa, että EU:n maidontuotukset kasvoivat 4,7 prosenttia tammi-huhtikuussa 2016. Kyseessä oli huomattava kasvu, joka ei juuri osoittanut hidastumisen merkkejä.

38. Tuen määrä vastaa noin 0,3:a prosenttia EU:n maitoalan tuotannosta. Vaikka määrä on hyvin vaatimaton, se antoi kuitenkin voimakkaan viestin siitä, että tuotantoa on vähennettävä ja että vähentämistä tuetaan taloudellisella kannustimella.

Komissio katsoo, että tarkan ja luotettavan arvion antaminen siitä, kuinka paljon maidon hinta voi nousta maidontuotannon vähenemisestä riippuen, on äärimmäisen haastavaa, ja se voi antaa vääriä signaaleja, sillä hintoihin vaikuttavat moninaiset ulkoiset muuttajat.

40. Komissio toteaa, että toimenpiteen suunnittelu- ja ilmoitusajankohtana (heinäkuu 2016) ei ollut merkkejä hintojen noususta. Maidon hinnat alkoivat nousta EU:ssa elokuussa 2016 (tiedot olivat saatavilla vasta syyskuun 2016 lopulla).

42. Komissio piti maidontuotannon vähentämistä koskevaa järjestelyä merkityksellisenä, koska sillä tuettiin taloudellisissa vaikeuksissa olevia tuottajia palkitsemalla niitä, jotka mukauttivat tarjontaa kysyntään, sillä tasapainotettiin tehokkaasti EU:n maitomarkkinoita ja viimeksi mainitun epäsuorana seurauksena sillä vaikutettiin maidon hinnan elpymiseen vuoden 2016 jälkipuoliskolla.

Toimenpiteiden vähäisyys menojen osalta rajoitti selvästi toimenpiteiden mahdollisuuksia saada hinnat elpymään. On selvää, että paljon korkeammalla menotasolla olisi todennäköisesti ollut suurempi vaikutus, mutta se olisi vaatinut enemmän resursseja. Toimenpiteet kuitenkin antoivat markkinoille tärkeän viestin politiikan suunnasta ja tarpeesta vähentää tuotantoa oikeasuhteisella, joustavalla ja taloudellisella tavalla.

43. Maataloustuottajat voivat vähentää tuotantoa karjan koon pienentämisen lisäksi myös muilla keinoilla, kuten vähentämällä rehun käyttöä, viivästyttämällä vähemmän tuottavien lehmien teurastusta, vähentämällä lannoitteiden käyttöä nurmipohjaisissa järjestelmissä ja syöttämällä maitoa vasikoille.

48. Komissio analysoi kriisin pääasiallisia syitä ja vaikutuksia maidontuottajien voittomarginaaleihin. Se ehdotti asianmukaisia markkinatoimenpiteitä ja esitti kunkin toimenpiteen talousarviovaikutukset. Komissio valitsi käytettävissä olevien budjettivarojen perusteella toimenpiteet, joista rahalle saadaan paras vastine.

49. Komissio katsoi, että käytettävissä olevien määrärahojen jakautumisen eri jäsenvaltioiden kesken on oltava suurelta osin oikeassa suhteessa kunkin valtion maitoalan kokoon. Tämän vuoksi maidon kokonaistuotannolla (joka arvioitiin kiintiön mukaisen tosiasiallisen maidontuotannon mukaan) oli määräävä painoarvo.

50. Komissio katsoi, että viittaus asetuksen (EU) 2015/1853<sup>2</sup> johdanto-osan kappaleisiin on riittävä ohjeistus ("karjankasvattajien tukemiseen niillä kotieläintuotantoaloilla, joilla hintojen lasku on ollut jyrkintä, joihin kohdistuu suoria seurauksia Venäjän tuontikiellon jatkamisesta ja kuivuuden vaikutuksesta rehusatoihin"). Jäsenvaltioiden tehtäväksi jäi tuen kohdentaminen tarkemmin niille tuottajille, joihin on kohdistunut eniten vaikutuksia.

Tämä on toissijaisuusperiaatteen mukaista, sillä jäsenvaltioiden viranomaiset tietävät parhaiten, mihin tuottajiin on kohdistunut eniten vaikutuksia, ja samalla ne voivat joustaa tarvittavien toimenpiteiden toteuttamisessa.

52. Komissio katsoo, että maidontuotannon ulkoisvaikutukset ovat moniulotteisia ja että sen ympäristöhyödyt ovat suurelta osin kielteisiä vaikutuksia suuremmat. Lisäksi useissa tutkimuksissa on todettu, että tehotuotannosta on hyötyä suhteellisten päästöjen osalta. Tehotuotannolla voidaan nimittäin tuottaa enemmän maitoa vähemmällä päästöillä. Ilmastonmuutosta ja kasvihuonekaasupäästöjä koskevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa (SWD(2021) 115) todetaan seuraavaa:

- Vuonna 2018 EU:n 28 jäsenvaltiossa 44 prosenttia maatalouden muista kuin hiilidioksidipäästöistä liittyi märehitijöiden suolistokäymiseen (metaani eli CH<sub>4</sub>). Ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden kansakuntien puitesopimuksen (UNFCCC) mukaiset päästöintensiteettiraportit osoittavat kuitenkin, että kasvihuonekaasupäästöt tuotantoyksikköä kohti ovat vähentyneet hieman tiettyjen tuotantojärjestelmien, myös maidontuotannon, osalta.
- Teknologisten innovaatioiden osalta geneettisesti paranneltujen siementen tai eläinten käyttö on melko yleistä EU:n tasolla, kuten myös sukupuolijaotellun siemennesteen sekä ilmastonhallintajärjestelmällä varustettujen kasvihuoneiden ja karjasuojien käyttö. Esimerkiksi maitotalalla EU:n keskimääräinen maitotuotos on kasvanut 67 prosenttia vuodesta 1990. Tuotanto on kasvanut 5 prosenttia, vaikka lypsylehmien määrä on vähentynyt lähes 40 prosenttia. Tämä on vähentänyt kasvihuonekaasupäästöjä Euroopassa merkittävästi vuodesta 1990 lähtien.

54. Jäsenvaltioiden valitsemien toimien moninaisuus heijastaa niiden erityisiä olosuhteita, mieltymyksiä ja toimintavaihtoehtoja sekä rajoituksia, jotka johtuvat saman lähestymistavan soveltamisesta kaikkiin. Toimissa näkyvät myös toissijaisuusperiaatteeseen perustuvan lähestymistavan edut, kun jäsenvaltiot räätälöivät toimenpiteet omien olosuhteidensa mukaan.

60. Yksittäisten maidontuottajien tuotantotasot vaihtelevat huomattavasti monista eri syistä niin hyvässä kuin huonossakin markkinatilanteessa. Jos markkinat heikkenevät rajusti, on tärkeää viestiä tuottajille siitä, että tuotantoa on mukautettava, ja tarjota asianmukaista tukea mahdollisuuksien mukaan. Komissio katsoi, ettei ole käytännöllistä yksilöidä tuottajia, jotka olisivat joka tapauksessa lopettaneet tuotantonsa, ja että tuotannon tosiasiallinen vähentäminen edistäisi aina markkinoiden vakauttamista. Sen vuoksi tuotannon vähentämiselle pitäisi voida myöntää unionin tukea (asetuksessa (EU) 2016/1612<sup>3</sup> säädetyin rajoituksin ja edellytyksin).

---

<sup>2</sup> Komission delegoitu asetus (EU) 2015/1853, annettu 15 päivänä lokakuuta 2015, väliaikaisesta poikkeuksellisesta tuesta viljelijöille kotieläintuotantoaloilla (EUVL L 271, 16.10.2015, s. 25–30).

<sup>3</sup> Komission delegoitu asetus (EU) 2016/1612, annettu 8 päivänä syyskuuta 2016, tuen myöntämisestä maidontuotannon vähentämiseksi, C(2016) 5681 (EUVL L 242, 9.9.2016, s. 4–9).

61. Komissio muistuttaa, että asetuksen (EU) 2016/1612 5 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltioiden oli tarkistettava, että ”lehmänmaidon toimitusten vähentäminen, josta unionin tukea maksetaan, on tosiasiallisesti toteutunut”. Sen vuoksi jäsenvaltioiden olisi pitänyt havaita karjan siirrot sellaisten tuottajien välillä, joiden maidontuotanto ei tosiasiallisesti vähene, eikä niille olisi pitänyt maksaa tukea. Näihin tuottajiin sovelletaan tavanomaisia tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyjä.

73. Riskinhallintavälineitä koskevia sääntöjä muutettiin merkittävästi kaudella 2014–2020, jotta järjestelmien toimivuus parani ja toteutus helpottui ja jotta niistä tulisi houkuttelevampia tuottajien kannalta.

Vuoden 2018 varainhoitoasetuksella<sup>4</sup> muutettiin perusteellisesti tulojen vakauttamisvälineen toimintaa. Keskinäisen rahaston pääoman luomista ja ylläpitämistä (keskeinen osatekijä vankan rahaston perustamisessa) helpotettiin siten, että sallittiin julkisen tuen käyttö alkupääoman luomiseen ja rahastoon maksettavien vuosittaisten maksujen täydentämiseen. Tämä täydentää mahdollisuutta suunnata tukea korvauksiin, joita keskinäiset rahastot maksavat järjestelmään osallistuville tuottajille.

Järjestelmästä tuli myös tuottajien kannalta edullisempi, ja se tarjosi paremman tulovarmuuden, sillä tappioiden vähimmäismäärää alennettiin 30 prosentista 20 prosenttiin. Tukiprosentti (julkisilla varoilla maksettava osuus keskinäisten rahastojen kustannuksista) nostettiin 65 prosentista 70 prosenttiin. Samaa vähimmäiskynnysarvoa on sovellettu myös muihin kuin alakohtaisiin tulojen vakauttamisvälineisiin joulukuusta 2020 alkaen<sup>5</sup>.

Vuonna 2020 tulojen vakauttamisvälineitä sisältyi kahteen maaseudun kehittämissuunnitelmaan koko EU:ssa, mutta ne eivät olleet käytössä. Molemmissa tapauksissa ohjelmien muutosprosessit olivat kuitenkin käynnissä vuonna 2020, jotta uusia ohjelmointimahdollisuuksia voitaisiin hyödyntää.

77. Tilintarkastustuomioistuimen mainitsemien toimenpiteiden lisäksi maaseuturahastosta annettua asetusta muutettiin<sup>6</sup> osana covid-19-epidemian torjuntapakettia, jotta voitiin myöntää poikkeuksellista väliaikaista tukea (kertakorvausten muodossa) viljelijöille ja pk-yrityksille, joihin covid-19-kriisi on vaikuttanut erityisesti, ja varmistaa niiden liiketoiminnan jatkuvuus.

78. Komissio muistuttaa, että Wageningen Economic Research and Ecorysin tutkimuksessa<sup>7</sup> tehtiin maitoalan kriisiä koskeva tapaustutkimus, jossa todettiin, että EU:n komissio käsitteli maitoalan kriisiä vuosina 2014–2016 tasapainoisesti, hyödynsi monenlaisia välineitä ja otti samalla huomioon näihin välineisiin liittyvät rajoitukset.

## PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

81. Komissio katsoo, että vuosina 2014–2016 tehtiin perusteellisia, jatkuvia ja monialaisia analyyseja ja arviointeja, jotka vaikuttivat osaltaan kyseisten toimenpiteiden tehokkuuteen. Toimenpiteillä tuettiin merkittävästi maitoalan elpymistä mahdollisimman vähäisin

<sup>4</sup> Asetus (EU) 2017/2393, 1 artiklan 19 kohta, jolla lisättiin 39 a artikla asetukseen (EU) N:o 1305/2013.

<sup>5</sup> Ks. asetus (EU) N:o 1305/2013, 39 artikla, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksen (EU) 2020/2220 7 artiklan 7 kohdalla.

<sup>6</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2020/872, annettu 24 päivänä kesäkuuta 2020, asetuksen (EU) N:o 1305/2013 muuttamisesta (EUVL L 204, 26.6.2020, s. 1–3).

<sup>7</sup> Written Wageningen Economic Research ja Ecorys – arviointi komissiolle *Improving crisis prevention and management criteria and strategies in the agricultural sector*, (05.087713) loppuraportti, elokuu 2019.

kustannuksin, joustavasti ja käytännöllisellä tavalla. Toimenpiteistä keskusteltiin perusteellisesti jäsenvaltioiden kanssa, ja jäsenvaltiot kannattivat niitä.

82. Komissio muistuttaa, että rasvattoman maitojauheen hinnat laskivat 18 kuukauden ajan ennen julkisen intervention aloittamista. Tällä toimenpiteellä vältettiin rasvattoman maitojauheen ja sitä kautta maidon hintojen heikkeneminen entisestään. Rasvattoman maitojauheen julkiset varastot säilytettiin, kunnes markkinat alkoivat elpyä. Vallitsevat rasvattoman maitojauheen alhaiset hinnat heikensivät komission mahdollisuuksia myydä interventiovarastot. Kyseessä on tavanomainen markkinoihin liittyvä kehitys, joka ei tarkoita, ettei väline olisi tehokas.

Komissio onnistui itse asiassa myymään suuren määrän varastoja tilanteessa, jossa markkinahinnat nousivat.

83. Komissio muistuttaa, että toimenpiteen suunnitteluajankohtana ei ollut merkkejä tuotannon vähenemisestä. Jos tuotanto alkoi vähentyä kesäkuussa 2016, siitä saatiin näyttöä vasta elokuun 2016 puolivälissä.

### **Suositus 1 – Markkinoiden epätasapainon käsittely tulevaisuudessa**

a) Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio toteaa, että tuotantosidonnainen tuki on rajattu aloille, joilla on rakenteellisia vaikeuksia. Tarkoituksena on estää vaikeuksien laajeneminen, sillä se voisi johtaa tuotannon lopettamiseen ja vaikuttaa toimitusketjun muihin osiin tai alaan liittyviin muihin markkinoihin. Tähän sovelletaan tiukkoja rajoituksia ja ehtoja, joilla lievennetään markkinoiden vääristymisen riskiä. Siksi tuotantosidonnainen tuki ei ole tuotannon edistämismekanismi.

Kun lisäksi otetaan huomioon järjestelmän säännökset, komissiolla on hyvin rajalliset mahdollisuudet toimia kriisitilanteessa antamalla vapaaehtoista tuotantosidonnaista tukea tuottajien hallussa olevien eläinten määrän perusteella.

Komissiolla on valtuudet toteuttaa toimenpiteitä, jotta vapaaehtoisen tuotantosidonnaisen tuen saajat eivät joutuisi kärsimään markkinoiden rakenteellisesta epätasapainosta tietyllä alalla. Näiden toimenpiteiden avulla jäsenvaltioilla voi olla mahdollisuus päättää, että tukea maksetaan niiden tuotantoyksiköiden perusteella, joille tukea myönnettiin aiemman viiteajanjakson aikana.

Jos ylitarjonnasta aiheutuu markkinahäiriöitä, komissio pohtii keinoja välttää se, että tuotantosidonnaisten tukien olemassaolo häiritsisi tarvittavia tuotannon mukautuksia. Komissio arvioi tältä osin huolellisesti edellä mainittujen toimenpiteiden toteuttamismahdollisuuksia ja -aikataulua.

b) Komissio hyväksyy suosituksen.

84. Komissio analysoi kriisin pääasiallisia syitä ja vaikutuksia maidontuottajien voittomarginaaleihin. Se ehdotti asianmukaisia markkinatoimenpiteitä ja esitti kunkin toimenpiteen talousarviovaikutukset. Komissio valitsi käytettävissä olevien budjettivarojen perusteella toimenpiteet, joista rahalle saadaan paras vastine.

85. Komissio seurasi markkinoita jatkuvasti ja arvioi kriisiä perusteellisesti ja monialaisesti (ja myös keskusteli asianmukaisista toimenpiteistä neuvostossa jäsenvaltioiden kanssa). Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti katsottiin tarkoituksenmukaisimmaksi, että jäsenvaltiot

kohdentaisivat tuen erilaisten poikkeustoimenpiteiden puitteissa. Komissio katsoi, että maitoalan poikkeuksellisten tukitoimenpiteiden täytäntöönpanosta annettujen asetusten johdanto-osan kappaleissa annetut tiedot (esim. ”karjankasvattajien tukemiseen niillä kotieläintuotantoaloilla, joilla hintojen lasku on ollut jyrkintä, joihin kohdistuu suoria seurauksia Venäjän tuontikiellon jatkamisesta ja kuivuuden vaikutuksesta rehusatoihin” komission delegoidussa asetuksessa (EU) 2015/1853) ovat riittävä ohjeistus kohdentamiseen.

86. Komissio muistuttaa, että kestävyys (Pelloilta pöytään -strategian<sup>8</sup> mukaisesti, erityisesti ympäristö- ja ilmastovaikutusten osalta) ei ollut vuosina 2014–2016 hyväksytyjen poikkeustoimenpiteiden tavoite.

## **Suositus 2 – Budjetoinnin ja kohdentamisen parantaminen**

a) Komissio ei hyväksy suositusta.

Markkinahäiriöt ovat luonteeltaan moniulotteisia ja odottamattomia, minkä vuoksi on mahdotonta ja epätoivottavaa määritellä ennalta kynnyksarvoja, jotka rajoittaisivat mahdollisia toimia ennalta määritellyissä puitteissa. Markkinahäiriöitä on käsiteltävä tapauskohtaisesti ja kokonaisvaltaisesti.

b) Komissio hyväksyy suosituksen.

Markkinahäiriöitä alakohtaisella tasolla koskevassa komission arvioinnissa voidaan ottaa huomioon suoran tuen vakauttava vaikutus, ja tiukempia ehtoja tai tavoitteita voidaan asettaa, jos ja kun uusia poikkeuksellisia tukitoimenpiteitä toteutetaan.

88. Maatalousalan kriisivarausta ei käytetty vuosien 2014–2016 markkinahäiriöiden aikana monimutkaisten sääntöjen vuoksi, mutta myös siksi, että EU:n talousarviossa oli riittävästi määrärahoja.

Varainhoitoasetuksella on parannettu vuodesta 2018 alkaen merkittävästi riskinhallintavälineiden täytäntöönpanosääntöjä. Tähän kuuluu mahdollisuus ottaa käyttöön alakohtaisia tulojen vakauttamisvälineitä ja vahvistaa näille välineille annettavaa julkista rahoitustukea. Joulukuusta 2020 lähtien tulojen vakauttamisvälineitä on sisällytetty kahteen maaseudun kehittämisohjelmaan. Vaikka välineitä ei ollut vielä käytössä, ohjelmien muuttaminen oli käynnissä, jotta uusia mahdollisuuksia voitaisiin hyödyntää.

89. Komissio keräsi ja kokosi yhteen jäsenvaltioilta saadut ilmoitukset, jotka koskivat niiden alueella toteutettuja toimenpiteitä. Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti katsottiin tarkoituksenmukaisimmaksi, että jäsenvaltiot arvioisivat itse toimenpiteidensä tehokkuutta. Komissio voi kuitenkin harkita perusteellisempaa analyysia jäsenvaltioiden järjestelyistä.

## **Suositus 3 – Valmistautuminen paremmin tuleviin markkinahäiriöihin**

Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio aikoo toteuttaa tutkimuksen, jonka tarkoituksena on ottaa opiksi vuosien 2014–2016 markkinahäiriöistä siltä osin kuin on kyse eri poikkeustoimenpiteiden vaikutuksista maitotilojen toimintaan ja maksuvalmiuteen sekä markkinoiden vakauttamiseen ja ympäristöön. Se aikoo myös arvioida tuottajien ja meijerien riskinhallinnan merkitystä kriisinhallinnassa.

---

<sup>8</sup> Pelloilta pöytään -strategia oikeudenmukaista, terveyttä edistävää ja ympäristöä säästävää elintarvikejärjestelmää varten, COM(2020) 381 final, 20.5.2020.

Kun otetaan huomioon hankintamenettelyihin tarvittava aika ja korkealaatuisen tutkimuksen edellytykset, komissio katsoo, että toteuttamisen tavoiteajankohtaa on tarpeen siirtää vuoteen 2024.

# Tarkastustiimi

Tilintarkastustuomioistuin esittää erityiskertomuksissaan tulokset tarkastuksista, joita se kohdistaa EU:n toimintapolitiikkoihin ja ohjelmiin tai yksittäisten talousarvioalojen hallintoihin liittyviin aihealueisiin. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät mahdollisimman vaikuttaviksi ottamalla huomioon tuloksellisuuteen tai sääntöjen noudattamiseen liittyvät riskit, tulojen tai menojen tason, tulevan kehityksen sekä poliittisen ja yleisen edun.

Tästä tuloksellisuuden tarkastuksesta vastasi I tarkastusjaosto, jonka erikoisalana on luonnonvarojen kestävä käyttö. Tarkastusjaoston puheenjohtaja on Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Samo Jereb. Tarkastus toimitettiin tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Nikolaos Milioniksen johdolla.



# Tarkastuksen eteneminen

Tapahtuma	Päivämäärä
Tarkastuksen suunnittelumuistio hyväksytty / Tarkastus alkoi	15.5.2019
Kertomusluonnos lähetetty virallisesti komissioon (tai muulle tarkastuskohteelle)	26.3.2021
Lopullinen kertomus hyväksytty kuulemismenettelyn jälkeen	19.5.2021
Komission viralliset vastaukset saatu kaikilla kielillä	17.6.2021

## TEKIJÄNOIKEUDET

© Euroopan unioni, 2021.

Datan ja asiakirjojen uudelleenkäyttöä koskevat Euroopan tilintarkastustuomioistuimen periaatteet pannaan täytäntöön avoimen datan politiikkaa ja asiakirjojen uudelleen käyttämistä koskevalla [Euroopan tilintarkastustuomioistuimen päätöksellä 6-2019](#).

Ellei toisin ilmoiteta (esimerkiksi yksittäisissä tekijänoikeusilmoituksissa), Euroopan tilintarkastustuomioistuimen sisältöihin, jotka EU omistaa, myönnetään käyttöoikeudet [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licence](#) - käyttöoikeuden nojalla. Tämä merkitsee, että uudelleenkäyttö on sallittua, jos sisällön tuottaja mainitaan asianmukaisesti ja sisältöön tehdyistä muutoksista ilmoitetaan. Uudelleenkäyttäjä ei saa vääristää asiakirjojen alkuperäistä merkitystä tai sanomaa. Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa mistään seurauksista, jotka johtuvat uudelleenkäytöstä.

Uudelleenkäyttäjän on hankittava tarvittavat lisäoikeudet, jos tietyssä sisällössä (esimerkiksi Euroopan tilintarkastustuomioistuimen henkilöstöstä otetuissa valokuviissa) esitetään tunnistettavissa olevia henkilöitä tai jos sisällössä on mukana kolmansien tahojen töitä. Jos tällainen lisäoikeus saadaan, yllä mainittu yleinen käyttöoikeus peruuntuu ja lisäoikeus korvaa sen. Lisäoikeutta koskevassa luvassa on selvästi ilmoitettava käyttöoikeuden rajoitukset.

Jos sisällöt eivät ole EU:n omaisuutta, voi olla, että lupa niiden käyttöön tai jäljentämiseen on pyydyttävä suoraan asianomaisilta tekijänoikeuksien haltijoilta: Kaaviot 6 ja 11: Kuvakkeet: [Pixel perfect](#), <https://flaticon.com>.

Tietokoneohjelmistot tai asiakirjat, joihin kohdistuu teollisoikeuksia, kuten patentteja, tavaramerkkejä, rekisteröityjä malleja, logoja ja nimiä, eivät kuulu Euroopan tilintarkastustuomioistuimen uudelleenkäyttöperiaatteiden piiriin, eikä niiden käyttöön anneta lupaa.

EU:n toimielinten verkkosivuilla (joiden verkkotunnuksen loppuosa on europa.eu) on linkkejä ulkopuolisille verkkosivuille. Koska Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa näistä sivustoista, on suositeltavaa, että tutustutte niiden tietosuoja- ja tekijänoikeusperiaatteisiin.

### **Euroopan tilintarkastustuomioistuimen logon käyttäminen**

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen logoa ei saa käyttää ilman tilintarkastustuomioistuimen ennakkosuostumusta.

PDF	ISBN 978-92-847-6139-5	1977-5792	doi:10.2865/456645	QJ-AB-21-011-FI-N
HTML	ISBN 978-92-847-5998-9	1977-5792	doi:10.2865/184777	QJ-AB-21-011-FI-Q

EU:n maidontuottajille maksettu keskihinta saavutti huippunsa vuoden 2014 alussa, minkä jälkeen hinnat alkoivat laskea. Vuoden 2016 puolivälissä hinnat alkoivat jälleen nousta.

Yhteisessä maatalouspolitiikassa (YMP) on useita välineitä markkinahäiriöiden käsittelemistä varten. Suorilla tuilla on vakauttava rooli, sillä ne tarjoavat jatkuvan tulonlähteen maataloustuottajille. ”Turvaverkon” tarkoituksena on tukea hintoja poistamalla tilapäisesti markkinoilta maitotuotteiden ylijäämät. Komissio voi myös toteuttaa poikkeustoimenpiteitä markkinahäiriöuhkien torjumiseksi. Se teki niin vuosina 2014–2016.

Tilintarkastustuomioistuin tutki, miten hyvin komissio ja toimivaltaiset jäsenvaltioiden viranomaiset olivat onnistuneet maitoalan markkinahäiriöitä koskevissa toimenpiteissään vuosina 2014–2016. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komissio ja jäsenvaltiot olivat kaiken kaikkiaan toteuttaneet laajaperäisiä toimenpiteitä maataloustuottajien auttamiseksi markkinahäiriöiden aikana, mutta komission ja jäsenvaltioiden tekemä analyysi oli yleisesti ottaen riittämätön tarvittavan tuen määrästä ja kohdentamisesta tapahtuvaa päätöksentekoa silmällä pitäen.

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



EUROOPAN  
TILINTARKASTUS-  
TUOMIOISTUIN



Euroopan unionin  
julkaisutoimisto

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxemburg  
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

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

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

Twitter: @EUAuditors