



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 22. tammikuuta 2024
(OR. en)

5676/24

Toimielinten välinen asia:
2018/0218(COD)

AGRI 44
AGRIFIN 8
AGRIORG 9

SAATE

Lähettiläjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	22. tammikuuta 2024
Vastaanottaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	COM(2024) 12 final
Asia:	KOMISSIION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE Yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen 219-222 mukaisten kriisitoimenpiteiden käyttö

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2024) 12 final.

Liite: COM(2024) 12 final



Bryssel 22.1.2024
COM(2024) 12 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

**Yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen 219-222 mukaisten
kriisitoimenpiteiden käyttö**

1. Johdanto

Asetuksen (EU) N:o 1308/2013¹, jäljempänä 'yhteistä markkinajärjestelyä koskeva asetus', 225 artiklan ensimmäisen kohdan db alakohdan mukaan komissio toimittaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle viimeistään 31. joulukuuta 2023 kertomuksen kriisitoimenpiteiden ja erityisesti yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen 219–222 artiklan nojalla hyväksytyjen poikkeustoimenpiteiden käytöstä.

Tässä kertomuksessa käsitellään poikkeustoimenpiteitä koskevia asetuksia, jotka komissio on antanut yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen 219–222 artiklan nojalla 1. tammikuuta 2014 alkaen vuoden 2023 loppuun mennessä.

Kertomuksen liitteessä 1 on luettelo kaikista asetuksista. Liitteessä 2 on tietoa EU:n vuosittaisista kokonaismenoista toimenpidettä kohden varainhoitovuoden 2023 loppuun mennessä (15. lokakuuta 2023).

2. Yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen mukaisten poikkeustoimenpiteiden tyypit

2.1 Johdanto

Yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen V osan I luvun otsikkona on ”Poikkeustoimenpiteet” (219–222 artikla). Kyseisissä artikloissa annetaan komissiolle valta hyväksyä poikkeuksellisia markkinatoimenpiteitä seuraavissa tapauksissa:

- markkinahäiriöt (219 artikla)
- eläintaudit, kasvintuhoojat sekä kansanterveyden taikka eläinten tai kasvien terveyden riskeistä johtuva kuluttajien luottamuksen menettäminen (220 artikla)
- erityiset ongelmat (221 artikla)
- markkinoiden vakava epätasapaino (222 artikla).

Nämä säännökset ilmentävät – yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) periaatteellinen markkinasuuntautuneisuus huomioon ottaen – tarvetta torjua mahdollisia, usein äkillisiä ja ennakoimattomia, riskejä, joiden aiheuttajina ovat maatalousmarkkinoilla syntyvät poikkeukselliset olosuhteet, kuten markkinoiden epävakaus, hintaheilahtelu tai eläinten ja kasvien terveyteen liittyvien rajoitusten seuraukset.

Poikkeustoimenpiteiden voidaan näin ollen katsoa olevan yhteydessä YMP:hen ja kansalliseen politiikkaan sisältyviin ennalta ehkäiseviin välineisiin ja riskienhallintavälineisiin, jotka EU:n viljelijöillä on käytettävissään.

Maataloustuotanto on luonnostaan riskialtista. Satoihin, tuotteiden laatuun ja niihin liittyviin hintoihin vaikuttavat monet lyhytaikaisia vaikutuksia aiheuttavat ulkoiset tekijät, kuten sää ja muut ympäristö- tai terveydelliset tekijät (esimerkiksi eläintaudit ja kasvintuhoojat). Maataloustuotantoon kohdistuu myös maatalousmarkkinoiden kehityksestä, kaupan häiriöistä tai geopolitiittisista tapahtumista johtuvia riskejä. Tällaiset riskit korostuvat tuotantoa, myös investointeja, koskevien päätösten luonteen vuoksi, sillä päätökset on usein tehtävä keskipitkän ja pitkän aikavälin näkymien perusteella. Lisäksi joissakin tuotantojärjestelmissä (esimerkiksi eläintuotanto) nopeat tuotannon mukautukset eivät ole mahdollisia.

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1308/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, maataloustuotteiden yhteisestä markkinajärjestelystä ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 922/72, (ETY) N:o 234/79, (EY) N:o 1037/2001 ja (EY) N:o 1234/2007 kumoamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 671).

Jotkin tällaisista riskeistä voidaan luokitella tavanomaisiksi riskeiksi tai markkinariskeiksi, ja niitä voidaan hallita joko maataloilla tai markkinavälineiden tai yksityisten riskinjakovälineiden (kuten vakuutusten) avulla. Riskit voivat olla myös järjestelmä- tai katastrofiriskejä ja aiheuttaa niin suuria kustannuksia, että yksityiset riskinhallintavälineet eivät ole riittäviä (esimerkiksi vakuutusyhtiöt eivät ole halukkaita tarjoamaan vakuutusturvaa kohtuullisin maksuin).² Markkinakriisien aikana voidaan sen vuoksi tarvita erityisiä ja poikkeuksellisia julkisia toimia.

Poikkeustoimenpiteet täydentävät sekä yhteistä markkinajärjestelyä koskevassa asetuksessa säädettyjä muita markkinoiden interventioitoimenpiteitä (erityisesti julkisia interventioita ja yksityisen varastoinnin tukea³), joilla pyritään vakauttamaan viljelijähintoja, että säännöksiä, jotka koskevat kriisien ehkäisemistä ja hallintaa YMP:n strategiasuunnitelmiin mahdollisesti sisällytettävien alakohtaisten interventioiden avulla (esimerkiksi hedelmä- ja vihannesalalla).

Poikkeustoimenpiteet ovat väliaikaisia, ja niitä hyväksytään siinä määrin ja siksi ajaksi kuin on tarpeen kyseessä olevien ongelmien ratkaisemiseksi.

Yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen 219–222 artiklaan perustuvien komission asetusten johdantokappaleissa selvitetään poikkeustoimenpiteen hyväksymisen perusteluja markkinatilanteen objektiivisen arvioinnin pohjalta.

2.2 Talousarvionäkökohdat

Ennen vuotta 2023 taloudellista tukea sisältävät poikkeustoimenpiteet voitiin rahoittaa ottamalla käyttöön maatalousalan kriisivarauksen varoja (aiemman YMP:tä koskevan horisontaaliasetuksen⁴ 25 artikla; yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen 226 artikla). Kriisivaraus rahoitettiin soveltamalla rahoituskuria. Tämä rahoitusmekanismi merkitsi sitä, että maatalousalan kriisivarauksen käyttöönotto johti vastaaviin viljelijöiden suorien tukien leikkauksiin ja sen käyttöön tarvittiin neuvoston ja Euroopan parlamentin siirtopäätös. Kriisivarausta ei käytetty ennen maaliskuuta 2022, jolloin hyväksyttiin poikkeuksellinen mukautustuki tuottajille, joihin Ukrainan sodan seuraukset vaikuttivat. Tukipaketti oli suuruudeltaan 500 miljoonaa euroa, josta 350 miljoonaa euroa rahoitettiin vuoden 2022 kriisivarauksesta. Kaikissa muissa tapauksissa poikkeustoimenpiteiden rahoitus saatiin aiemmin Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston, jäljempänä 'maaseuturahasto', alalenimmäismäärän puitteissa käytettävissä olleista muista määrärahoista, eikä kriisivarausta otettu käyttöön.

Uuden YMP:tä koskevan horisontaaliasetuksen⁵ säännösten mukaisesti kaudella 2023–2027 muodostetaan vähintään 450 miljoonan euron suuruinen maatalousalan varaus kunkin vuoden alussa⁶. EU:n talousarvioon voidaan ottaa tätä suurempi määrä.

Maatalousalan varauksen määrä kirjataan suoraan EU:n talousarvioon, ja varauksen varat ovat näin ollen suoraan käytettävissä. Poikkeustoimenpiteet on määrää rahoittaa tästä varauksesta (yhdessä markkinoiden interventioitoimenpiteiden kanssa). Maatalousalan varaus

² Ks. maatalousmarkkinoiden työryhmän raportti (2018).

³ Yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen 8–21 artikla.

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 1306/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 352/78, (EY) N:o 165/94, (EY) N:o 2799/98, (EY) N:o 814/2000, (EY) N:o 1290/2005 ja (EY) N:o 485/2008 kumoamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 549).

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2021/2116, annettu 2 päivänä joulukuuta 2021, yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta sekä asetuksen (EU) N:o 1306/2013 kumoamisesta (EUVL L 435, 6.12.2021, s. 187).

⁶ Asetuksen (EU) 2021/2116 16 artiklan 2 kohta.

muodostetaan käyttämällä ensin jäljellä olevia edellisen vuoden varauksen määrärahoja, joita ei ole käytetty eikä siirretty, ja sen jälkeen maaseuturahaston alalenimmämäärän puitteissa käytettävissä olevia määrärahoja. Tarvittaessa viimeisenä keinona sovelletaan rahoituskuria.

Poikkeustoimenpiteitä käsittelevässä yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen luvussa on neljä artiklaa. Seuraavissa alakohdissa käsitellään tarkemmin näitä kaikkia artikloja.

2.3 Asetuksen 219 artikla

Komissio voi antaa 219 artiklan nojalla delegoituja säädöksiä tarpeellisista toimenpiteistä, joiden avulla voidaan reagoida tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti markkinahäiriöihin ja niiden uhkiin kaikilla yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen soveltamisalaan kuuluvilla maatalouden aloilla⁷. Erittäin kiireellisissä tapauksissa delegoituja säädöksiä voidaan hyväksyä kiireellistä menettelyä noudattaen (yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen 228 artikla) ja ne tulevat voimaan viipymättä, jollei Euroopan parlamentti tai neuvosto vastusta niitä.

Komissio voi hyväksyä tällaisia toimenpiteitä, jos ilmennyt (erityisesti, mutta ei yksinomaan, hintojen noususta tai laskusta johtuva) markkinahäiriö tai sen uhka todennäköisesti jatkuu tai pahenee entisestään. Toimenpiteitä voidaan hyväksyä, jos kaikki muut yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen nojalla käytettävissä olevat toimenpiteet (kuten julkiset interventiot tai yksityisen varastoinnin tuki) vaikuttavat riittämättömiltä tai epäsojopiltila tilanteen korjaamiseksi.⁸ Tällaiset toimenpiteet ovat kohdistuneet yleensä ylitarjonnasta (kysynnän puutteesta) johtuviin tilanteisiin, joille on tunnusomaista hintojen lasku, mutta artiklan sanamuoto kattaa myös vastakkaisen tilanteen eli tuotteiden pulan ja hintojen nousun.

Tämä järjestely kuvastaa yhteistä markkinajärjestelyä koskevassa asetuksessa säädettyjen toimenpiteiden asteittaista etenemistä: markkinoiden interventiovälineiden (julkiset interventiot ja yksityisen varastoinnin tuki) sekä muiden yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen nojalla käytettävissä olevien toimenpiteiden on ensin osoittauduttava riittämättömiksi ennen poikkeustoimenpiteiden hyväksymistä. Kunkin hyväksytyn toimenpiteen yhteydessä selvennetään näin ollen tapauksen mukaan, miksi yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen nojalla käytettävissä olevien toimenpiteiden käyttö ei ole korjannut tai olisi riittänyt korjaamaan markkinahäiriötä.

Kyseisillä toimenpiteillä voidaan siinä määrin ja sen ajan kuin on tarpeen markkinahäiriön tai sen uhan korjaamiseksi laajentaa tai muuttaa muiden yhteistä markkinajärjestelyä koskevassa asetuksessa säädettyjen toimenpiteiden soveltamisalaa, kestoja tai muita näkökohtia. Poikkeustoimenpiteet voivat sisältää myös täysin uusia toimenpiteitä, mukaan lukien poikkeuksellisen tuen antaminen yhdelle tai useammalle alalle ja yhdelle tai useammalle valtiolle.

⁷ Ks. yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen 1 artiklan 2 kohta ja liite I.

⁸ Maininta yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen mukaisten muiden markkinatoimenpiteiden ”epäsojopivuudesta” lisättiin YMP:n viimeisimmän uudistuksen yhteydessä (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/2117, annettu 2 päivänä joulukuuta 2021, maataloustuotteiden yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (EU) N:o 1308/2013, maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden laatuja järjestelmistä annetun asetuksen (EU) N:o 1151/2012, maustettujen viinituotteiden määritelmästä, kuvauksesta, esittelystä, merkinnöistä ja maantieteellisten merkintöjen suojasta annetun asetuksen (EU) N:o 251/2014 sekä unionin syrjäisimpien alueiden hyväksi toteutettavista maatalousalan erityistoimenpiteistä annetun asetuksen (EU) N:o 228/2013 muuttamisesta (EUVL L 435, 6.12.2021, s. 262)).

Kaikissa poikkeuksellisen tuen myöntämistä koskevissa poikkeustoimenpiteissä selvitetään seuraavat seikat:

- i) Niissä määritetään, mitkä valtiot ovat tukikelpoisia ja millä perusteella tukimäärärahat jaetaan niiden kesken.
- ii) Niissä selvennetään, että jäsenvaltioiden jakama tuki on suunnattava tuottajille, joihin kyseessä oleva markkinahäiriö vaikuttaa eniten. Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti jäsenvaltioilla on usein paremmat mahdollisuudet analysoida, mitä viljelijöitä ja aloja on tarpeen tukea eri markkinatilanteissa markkinahäiriöiden lieventämiseksi. Lisäksi tuki on jaettava puolueettomia perusteita noudattaen ja syrjimättömällä tavalla markkinoihin ja kilpailuun liittyviä ongelmia välttämällä.
- iii) Niissä määrätään, voivatko jäsenvaltiot myöntää lisätukea samoin puolueettomuutta, syrjimättömyyttä ja kilpailun vääristymisen estämistä koskevin edellytyksin. Tällainen lisätuki, johon valtioneuvostot eivät vaikuta, voi olla perusteltua siinä tapauksessa, että kyseisille jäsenvaltioille myönnetty määrät korvaavat vain osittain tuottajien tosiasialliset menetykset.
- iv) Niissä selvennetään, miten poikkeuksellinen tuki on yhteydessä muista välineistä myönnettyyn EU:n taloudelliseen tukeen ja voiko poikkeuksellinen tuki kasautua tällaisen taloudellisen tuen kanssa.
- v) Niissä edellytetään, että jäsenvaltiot ilmoittavat komissiolle seuraavat tiedot: i) tuen kohdentamisessa käytetyt puolueettomat perusteet, ii) keinot kilpailun vääristymisen estämiseksi, iii) maksetut kokonaismäärät, iv) tuensaajien lukumäärä ja tyyppi sekä v) arviointi toteutettujen toimenpiteiden tehokkuudesta. Vuodesta 2015 alkaen on ilmoitettava myös toteutetut konkreettiset toimenpiteet, aiotut vaikutukset ja lisätuet.

2.4 Asetuksen 220 artikla

Komissio voi antaa 220 artiklan nojalla täytäntöönpanosäädöksiä sekä toteuttaa jäsenvaltion pyynnöstä ja asiaa koskevan arvioinnin perusteella poikkeustoimenpiteitä, joilla puututaan eläintautien ja kasvintuhoojien⁹ leviämisen estämiseksi toteutettujen kansallisten toimenpiteiden markkinavaikutuksiin. Arvioinnissa tarkastellaan todisteita siitä, että kyseinen jäsenvaltio on toteuttanut pikaisesti terveys-, eläinlääkintä- ja kasvinuojelutoimenpiteitä taudin pysäyttämistä taikka kasvintuhoojan valvontaa, hallintaa ja hävittämistä tai sen leviämisen estämistä varten. Asetuksen 220 mukaisilla toimenpiteillä voidaan puuttua myös vakaviin markkinahäiriöihin, jotka liittyvät suoraan kansanterveyden taikka eläinten tai kasvien terveyden riskeistä johtuvaan kuluttajien luottamuksen menettämiseen.

Asetuksen 220 artikla on oikeusperustana korvauksen suorittamiselle sellaisille tuottajille, joihin kaupan rajoitukset tai kuluttajien luottamuksen menettäminen vaikuttaa epäsuorasti ja jotka eivät ole oikeutettuja EU:n rahoitustukeen EU:n lainsäädännössä säädettyjen terveydellisten ja eläinlääkinnällisten ehkäisy- ja torjuntatoimenpiteiden yhteydessä.¹⁰ Asianomaisen jäsenvaltion on osallistuttava tämän korvauksen rahoittamiseen. EU osallistuu

⁹ Kasvintuhoojat ja viittaus niihin liittyviin kasvien terveystarkastuksiin lisättiin YMP:n viimeisimmän uudistuksen yhteydessä (asetus (EU) 2021/2117). Kasvintuhoojat liittyvät vain hedelmiin ja vihanneksiin.

¹⁰ Ks. elintarvikeketjuun, eläinten terveyteen ja eläinten hyvinvointiin, kasvien terveyteen ja kasvien lisäysaineistoon liittyvien menojen hallinnointia koskevista säännöksistä 15 päivänä toukokuuta 2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) No 652/2014 (EUVL L 189, 27.6.2014, s. 1). Asetus on kumottu sisämarkkinoita, yritysten, mukaan luettuna pienten ja keski suurten yritysten, kilpailukykyä, kasvi-, eläin-, elintarvike- ja rehualaa ja Euroopan tilastoja koskevan ohjelman (sisämarkkinaohjelma) perustamisesta ja asetusten (EU) N:o 99/2013, (EU) N:o 1287/2013, (EU) N:o 254/2014 ja (EU) N:o 652/2014 kumoamisesta 28 päivänä huhtikuuta 2021 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2021/690 (EUVL L 153, 3.5.2021, s. 1).

jäsenvaltioille aiheutuvien menojen rahoitukseen 50 prosentin osuudella (suu- ja sorkkataudin torjunnan osalta 60 prosentin osuudella).

Asetuksen 220 artiklassa luetellaan alat, joilla kaupan rajoitustoimenpiteistä aiheutuvia vaikutuksia voidaan korvata.

Asetuksen 220 artiklan nojalla hyväksytyjen tukijärjestelmien edellytyksenä on, että jäsenvaltiot suorittavat hallinnollisia ja paikalla tehtäviä tarkastuksia ja dokumentoivat ne asianmukaisesti.

2.5 Asetuksen 221 artikla

Komissio voi antaa 221 artiklan nojalla täytäntöönpanosäädöksiä kiireellisistä toimenpiteistä erityisten ongelmien ratkaisemiseksi, jos edellytykset 219 tai 220 artiklan mukaisten toimenpiteiden hyväksymiseksi eivät täyty.

Tällaisten toimenpiteiden edellytyksenä ei ole markkinahäiriö tai sen uhka. Ratkaistava erityinen ongelma voi sen vuoksi johtua jostakin muusta syystä, joka estää YMP:n tavoitteiden saavuttamisen. Tällaisilla toimenpiteillä voidaan poiketa yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen säännöksistä vain siinä määrin ja niin pitkän ajan kuin on ehdottoman välttämätöntä ja joka tapauksessa enintään 12 kuukauden ajan.

Erittäin kiireellisissä tapauksissa voidaan hyväksyä välittömästi sovellettavia täytäntöönpanosäädöksiä, kun olosuhteet voivat johtaa tilanteen nopeaan heikkenemiseen ja tilannetta olisi vaikea korjata, jos toimenpiteet viivästyvät (yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen 229 artiklan 3 kohta).

2.6 Asetuksen 222 artikla

Yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen 222 artiklassa annetaan komissiolle valta hyväksyä täytäntöönpanosäädöksiä, joissa säädetään, että tuottajien, tuottajayhdistysten, hyväksytyjen tuottajaorganisaatioiden, tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymien tai hyväksytyjen toimialakohtaisten organisaatioiden sopimuksiin ja päätöksiin markkinoiden vakauttamisesta ei sovelleta kilpailuoikeutta.¹¹

Yksityisten toimijoiden toteuttamien tarjonnan sääntelytoimenpiteiden tarkoituksena on korjata markkinoiden vakavaa epätasapainoa. Kilpailuoikeudessa ei yleensä sallita tällaisia tuottajaorganisaatioiden välisiä sopimuksia, koska ne rajoittavat kilpailua.

Tällaisten sopimusten ja päätösten on täytettävä seuraavat edellytykset: i) ne ovat voimassa enintään kuusi kuukautta (voimassaoloa voidaan kuitenkin jatkaa), ii) ne eivät haittaa sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa, iii) niillä pyritään ainoastaan vakauttamaan kyseistä alaa ja iv) ne kuuluvat yhteen tai useampaan artiklassa lueteltuun kollektiivisten toimien luokkaan. Vuoteen 2017 saakka tällaisia toimenpiteitä voitiin hyväksyä viimeisenä keinona vain, jos kyseisiä tuotteita koskevia markkinatoimenpiteitä tai poikkeustoimenpiteitä oli jo

¹¹ Koontiasetuksella (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2017/2393, annettu 13 päivänä joulukuuta 2017, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) tuesta maaseudun kehittämiseen annetun asetuksen (EU) N:o 1305/2013, yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta annetun asetuksen (EU) N:o 1306/2013, yhteisen maatalouspolitiikan tukijärjestelmissä viljelijöille myönnettäviä suoria tukia koskevista säännöistä annetun asetuksen (EU) N:o 1307/2013, maataloustuotteiden yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (EU) N:o 1308/2013 ja elintarvikeketjuun, eläinten terveyteen ja eläinten hyvinvointiin, kasvien terveyteen ja kasvien lisäysaineistoon liittyvien menojen hallinnointia koskevista säännöksistä annetun asetuksen (EU) N:o 652/2014 muuttamisesta (EUVL L 350, 29.12.2017, s. 15)) on ulotettu tällaisten kollektiivisten toimien mahdollisuus koskemaan tuottajia ja tuottajayhdistyksiä.

hyväksytty. Sittemmin (uudistusta koskevan koontiasetuksen¹² antamisen jälkeen) ne ovat voineet täydentää muihin säännöksiin perustuvia EU:n toimia, eikä tällaista ennakkoodellytystä sovelleta.

On syytä mainita, että 222 artikla ei merkitse EU:n rahoituksen käyttöönottoa.

3. Poikkeustoimenpiteiden käyttö (kriiseittäin)

Yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen 219–222 artiklan mukaisia poikkeustoimenpiteitä on hyväksytty 1. tammikuuta 2014 alkaen vuoden 2023 loppuun mennessä yhteensä 63. Toimenpiteistä kerrotaan jäljempänä niiden hyväksymiseen johtaneen kriisin tai tilanteen yhteydessä.¹³

Useimmat toimenpiteet on hyväksytty 219 artiklan nojalla (32 säädöstä). Asetuksen 220 artiklan nojalla on hyväksytty 14 säädöstä, 221 artiklan nojalla 11 säädöstä ja 222 artiklan nojalla kuusi säädöstä.

Kaikki toimenpiteet luetellaan liitteessä 1. Liitteessä 2 on myös tietoa toimenpiteiden täytäntöönpanosta 15. lokakuuta 2023 saakka.

3.1 Venäjän tuontikielto sekä tarjonnan ja kysynnän epätasapaino

Venäjän hallitus kielsi tiettyjen maataloustuotteiden tuonnin Euroopan unionista vastatoimenä pakotteille, jotka EU oli asettanut Krimin Venäjään liittämisen jälkeen keväällä 2014. Kielto tuli voimaan 7. elokuuta 2014, ja se koski muun muassa maitoa ja maitotuotteita, eläintuotteita sekä tuoreita hedelmiä ja vihanneksia. Alkuperäisellä kiellolla, jota myöhemmin jatkettiin, oli huomattavia vaikutuksia kyseisten maataloustuotteiden viejille EU:ssa, sillä se rajoitti niiden pääsyä Venäjän markkinoille.

3.1.1 Hedelmät ja vihannekset

Venäjän EU:n tuonnille asettama kielto johti huomattavaan hintojen laskuun EU:n hedelmä- ja vihannesalalla, kun yksi sen suurimmista vientimarkkinoista oli yhtäkkiä saavuttamattomissa. Tämä aiheutti ylitarjontaa EU:ssa.

Markkinahäiriön uhka oli erityisen suuri tällä alalla, sillä se ilmeni odottamatta sadonkorjuuajanaan. Viljelijöille jäi suuria määriä korjattuja, helposti pilaantuvia tuotteita, ja varastointimahdollisuudet olivat rajalliset. Lisäksi joillekin pääasiassa Venäjälle tarkoitetuille tuotelajikkeille ei löytynyt nopeasti vaihtoehtoisia vientimarkkinoita. Tuontikielto asetettiin samaan aikaan, kun persikoiden ja nektariinien tarjonta oli suurta vuonna 2014 vallinneiden sääolojen vuoksi. Hedelmien ja vihannesten tuotanto on vaikeasti ennakoitavaa, ja tuotteet ovat helposti pilaantuvia, minkä vuoksi markkinoilla olevat vähäisetkin ylijäämät voivat häiritä markkinoita merkittävästi.

Vakavan markkinahäiriön estämiseksi ja hintojen laskun lieventämiseksi hyväksyttiin kaksi toimenpidettä. Asetuksen 219 artiklan mukaisella 21. elokuuta 2014 hyväksytyllä toimenpiteellä sallittiin aiempaa suurempien persikka- ja nektariinimäärien tuettu markkinoilta poisto tuottajaorganisaatioiden toteuttamana ilmaisjakeluna.¹⁴ Lisäksi sallittiin

¹² Asetus (EU) 2017/2393.

¹³ Huomattakoon, että joissakin säädöksissä ainoastaan muutetaan aiemmin hyväksyttyjä säädöksiä, esimerkiksi pidennetään toimenpiteiden kestoja tai laajennetaan niiden soveltamisalaa koskemaan muita tuensajia.

¹⁴ Oikeusperusta kriisinhallintatoimenpiteille (esimerkiksi markkinoilta poistot, raakana korjaaminen ja korjaamatta jättäminen), joita EU voi tukea hedelmä- ja vihannesalan toimintaohjelmien puitteissa, on muuttunut ajan mittaan. Ensin oikeusperustana oli yhteistä markkinajärjestelyä koskeva asetus (EU) N:o 1308/2013 (33 ja 34 artikla) ja sen jälkeen YMP:n strategiasuunnitelma-asetus (Euroopan parlamentin

EU:n taloudellisen tuen myöntäminen tuottajaorganisaatioihin kuulumattomille tuottajille ja enintään 3 miljoonan euron lisätuen myöntäminen neljän tärkeimmän tuotantomaaan (Kreikka, Espanja, Ranska ja Italia) tuottajaorganisaatioille menekinedistämistoimiin.¹⁵

Toisella 219 artiklan mukaisella 29. elokuuta 2014 päivätyllä toimenpiteellä laajennettiin asetuksen soveltamisalaa koskemaan muita hedelmiä ja vihanneksia, joihin vientimarkkinoiden menettäminen oli vaikuttanut. Sillä jaettiin 125 miljoonaa euroa (82 miljoonaa euroa omenoita ja päärynöitä varten ja 43 miljoonaa euroa muita hedelmiä ja vihanneksia varten) myönnettäväksi taloudellisena tukena markkinoilta poistojen, raakana korjaamisen ja korjaamatta jättämisen lisäämiseen. Tuki oli tarkoitettu sekä tuottajaorganisaatioihin kuuluville että niihin kuulumattomille tuottajille. Kyseisten tuotteiden enimmäismäärät luetellaan asetuksen liitteessä I.¹⁶

Näitä poikkeustoimenpiteitä jatkettiin ja täydennettiin, muun muassa laajentamalla niiden soveltamisalaa koskemaan appelsiineja, klementiinejä, mandariineja ja sitruunoita.¹⁷

Venäjän maataloustuotteille asettamaa tuontikieltoa laajennettiin tammikuussa 2016 koskemaan turkkilaisten maataloustuotteiden tuontia. Koska Turkki vei huomattavia määriä hedelmiä ja vihanneksia Venäjälle, markkinahäiriön uhka EU:ssa oli merkittävä kaupan uudelleen ohjautumisen vaikutusten vuoksi. Kesäkuussa 2016 hyväksyttiin uusi 219 artiklan mukainen toimenpide, jolla mukautettiin olemassa olevia toimenpiteitä ja laajennettiin niiden soveltamisalaa koskemaan muita tuotteita. Toimenpiteeseen sisältyivät tuottajajäsenvaltiokohtaiset tukikelpoisten tuotteiden enimmäismäärät.¹⁸ Käyttämättä jääneet myönnettyt määrät jaettiin maaliskuussa 2017 annetulla uudella delegoidulla asetuksella uudelleen tuottajajäsenvaltioiden kesken.¹⁹

EU:n markkinoiden säännöllisessä seurannassa ilmeni myöhemmin, että muiden kuin monivuotisten viljelykasvien (vihannekset ja eräät hedelmät) tilanne oli parantunut, minkä seurauksena olemassa olevia toimenpiteitä mukautettiin. Huhtikuussa 2017 asetuksen 219 artiklan mukaisella toimenpiteellä pienennettiin tukikelpoisten tuotteiden lukumäärää ja enimmäismääriä.²⁰ Syyskuussa 2017 hyväksyttiin kuitenkin uusi 219 artiklan mukainen toimenpide, koska persikoiden ja nektariinien tuotantomäärät ja varastot olivat suuria eräissä jäsenvaltioissa ja koska vaihtoehtoisissa vientikohteissa, esimerkiksi Valko-Venäjällä, oli otettu käyttöön terveys- ja kasvinsuojelutoimia. Uudella säädöksellä kasvatettiin tukikelpoisten persikoiden ja nektariinien enimmäismääriä Kreikassa, Espanjassa ja Italiassa.²¹

ja neuvoston asetus (EU) 2021/2115, annettu 2 päivänä joulukuuta 2021, jäsenvaltioiden yhteisen maatalouspolitiikan nojalla laadittavien, Euroopan maatalouden tukirahastosta (maaloustukirahasto) ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto) rahoitettavien strategiasuunnitelmien (YMP:n strategiasuunnitelmat) tukea koskevista säännöistä sekä asetusten (EU) N:o 1305/2013 ja (EU) N:o 1307/2013 kumoamisesta (EUVL L 435, 6.12.2021, s. 1)). Hedelmä- ja vihannesalan alakohtaisten interventtioiden soveltamisalaa, kestoja ja muita näkökohtia on säännelty YMP:n strategiasuunnitelma-asetuksella vuodesta 2021 lähtien (42 artikla ja sitä seuraavat artikkelit).

¹⁵ EUVL L 248, 22.8.2014, s. 1.

¹⁶ EUVL L 259, 30.8.2014, s. 2.

¹⁷ EUVL L 284, 30.9.2014, s. 22; EUVL L 366, 20.12.2014, s. 20; EUVL L 211, 8.8.2015, s. 17.

¹⁸ EUVL L 154, 11.6.2016, s. 3.

¹⁹ EUVL L 58, 4.3.2017, s. 8.

²⁰ EUVL L 170, 1.7.2017, s. 31.

²¹ EUVL L 233, 9.9.2017, s. 1.

Näiden kaikkien toimenpiteiden seurauksena vuoteen 2018 mennessä maksettiin yhteensä yli 500 miljoonaa euroa tukea ja markkinoilta voitiin poistaa lähes 1,8 miljoonaa tonnia tuoreita hedelmiä ja vihanneksia.

3.1.2 Maito ja maitotuotteet

Venäjän EU:n tuonnille asettama kielto aiheutti ensin markkinahäiriön uhan ja myöhemmin todellisen häiriön maitotuotemarkkinoilla sekä hintojen huomattavan alenemisen. Tähän tilanteeseen yhdistyi muita tekijöitä, kuten Kiinan (maailman suurimmat tuontimarkkinat) tuonnin hidastuminen, positiiviset hinnat ja sääolosuhteet, jotka olivat johtaneet maidon maailmanlaajuisen tarjonnan kasvuun. Näiden kaikkien tekijöiden yhteisvaikutuksesta maitoalalla syntyi maailmanlaajuinen tarjonnan ja kysynnän epätasapaino, maidon ja maitotuotteiden hinnat laskivat jyrkästi ja kotieläintuotantoalaan kohdistui kielteisiä oheisvaikutuksia.

Markkinoiden varmuuden lisäämiseksi 219 artiklan mukaisilla toimenpiteillä jatkettiin useaan kertaan rasvattoman maitojauheen ja voin julkista interventiojaksoa (joka yleensä alkoi 1. maaliskuuta ja päättyi 30. syyskuuta).²²

Voita ja rasvatonta maitojauhetta koskevan tavanomaisen yksityisen varastoinnin tuen lisäksi vuoden 2014 lopussa²³ ja vuoden 2015 lopussa²⁴ otettiin käyttöön tilapäinen poikkeuksellinen yksityisen varastoinnin tukijärjestelmä, joka koski kaikentyyppisiä juustoja (ei pelkästään juustoja, joilla on suojattu maantieteellinen merkintä tai suojattu alkuperänimitys ja joille voidaan myöntää yksityisen varastoinnin tukea yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen nojalla).

Vuosien 2014 ja 2017 välillä näitä toimenpiteitä täydennettiin maitoalaa ja muita eläintuotantoaloja koskevilla poikkeuksellisilla taloudellisen tuen järjestelmillä.

Marraskuussa 2014 hyväksyttiin 219 artiklan mukainen toimenpide, jolla myönnettiin yhteensä 28,6 miljoonaa euroa poikkeuksellista tukea maidontuottajille Virossa (6,8 miljoonaa euroa), Latviassa (7,7 miljoonaa euroa) ja Liettuaassa (14,1 miljoonaa euroa). Toimenpiteellä pyrittiin ratkaisemaan merkittävän kauppakumppanin menettämisestä ja myöhemmästä maidon hintojen laskusta aiheutuneita maksuvalmiusongelmia. Kaikki kolme jäsenvaltiota olivat erittäin riippuvaisia Venäjälle suuntautuneesta viennistä, ja niiden maitoala keskittyi tuotteisiin, joita julkinen interventio tai yksityisen varastoinnin tuki ei koskenut.²⁵ Joulukuussa 2014 Suomelle myönnettiin 10,7 miljoonaa euroa samanlaisista syistä.²⁶ Näille neljälle jäsenvaltiolle myönnetty tuki perustui niiden kansallisen kiintiön mukaisiin maidon tuotantomääriin.

Venäjän tuontikielto ja sen myöhempi jatkaminen oli aiheuttanut huomattavan tarjonnan ja kysynnän epätasapainon maito-, maitotuote- ja sianliha-aloilla, ja lokakuussa 2015 siihen yhdistyi vielä Euroopassa vuonna 2015 vallinneesta kuivuudesta johtunut tuotantokustannusten kasvu muilla kotieläintuotantoaloilla. Näiden olosuhteiden vuoksi hyväksyttiin 219 artiklan mukainen toimenpide, jolla myönnettiin yhteensä 420 miljoonaa

²² EUVL L 265, 5.9.2014, s. 21; EUVL L 360, 17.12.2014, s. 13; EUVL L 242, 18.9.2015, s. 28; EUVL L 242, 9.9.2016, s. 15.

²³ EUVL L 265, 5.9.2014, s. 22; asetus kumottiin hyvin pian, koska kävi ilmi, että järjestelmää käyttivät suhteettoman paljon sellaisten alueiden juustontuottajat, joilta ei perinteisesti ollut merkittävää vientiä Venäjälle (EUVL L 279, 23.9.2014, s. 17).

²⁴ EUVL L 271, 16.10.2015, s. 15; asetuksen myöhemmällä muutoksella annettiin käyttämättä jääneet juustojen enimmäismäärät eräiden jäsenvaltioiden käyttöön (EUVL L 41, 18.2.2016, s. 10).

²⁵ EUVL L 341, 27.11.2014, s. 3.

²⁶ EUVL L 366, 20.12.2014, s. 18.

euroa poikkeuksellista tukea EU:n kaikkien jäsenvaltioiden maitoalan ja muiden kotieläintuotantoalojen tuottajille.²⁷ Samalla sallittiin enintään 100 prosentin suuruinen kansallinen lisätuki, johon ei sovellettu valtiontukimenettelyjä.

Huhtikuussa 2016 hyväksyttiin 219 artiklan mukainen toimenpide ja 222 artiklan mukainen toimenpide. Näillä kahdella toimenpiteellä annettiin osuuskunnille ja muun muotoisille hyväksytyille ja hyväksymättömille tuottajaorganisaatioille lupa tehdä maidontuotannon suunnittelua koskevia sopimuksia ja päätöksiä markkinoiden vakauttamiseksi.²⁸ Viimeksi mainittua toimenpidettä jatkettiin syyskuussa, koska sitä oli hyödynnetty vain vähän.²⁹

Venäjän tuontikiellon sekä maailmanlaajuisen tarjonnan ja kysynnän epätasapainon jatkuminen vaikutti markkinahäiriöiden syntymiseen maito- ja kotieläintuotantoaloilla. Syyskuussa 2016 hyväksyttiin kaksi uutta 219 artiklan mukaista toimenpidettä, joiden tarkoituksena oli korjata näitä häiriöitä ja antaa poikkeuksellista lisätukea maito- ja kotieläintuotantoalojen tuottajille.

Ensimmäisellä toimenpiteellä jäsenvaltioiden sallittiin myöntää tukea lehmänmaidon toimitusten vapaaehtoiseen vähentämiseen tuotantomäärien pienentämiseksi ja alan vakauttamisen helpottamiseksi. Toisella toimenpiteellä pyrittiin korjaamaan markkinahäiriöitä maito- sekä sian-, naudan-, vasikan-, lampaan- ja vuohenliha-aloilla. Kansallisen tilanteen mukaan sillä i) mahdollistettiin maidon hintojen laskun korvaaminen viljelijöille, ii) sallittiin naudan- ja vasikanliha-alojen tukeminen ja iii) torjuttiin afrikkalaisen sikaruton taudinpurkauksia muilla kotieläintuotantoaloilla. Sääöksessä lueteltiin tukikelpoiset toimet, joilla pyrittiin edistämään taloudellista kestävyyttä ja markkinoiden vakauttamista. Jäsenvaltioiden oli ilmoitettava toteutetut toimenpiteet ja perusteltava tuen kohdentaminen muille kotieläintuotantoaloille kuin maitoalalle. Maidontuotannon vähentämisen helpottamista varten varattiin 150 miljoonaa euroa ja kotieläintuotantoalojen mukautustukea varten 350 miljoonaa euroa.³⁰ Viimeksi mainitun tuen yhteydessä sallittiin enintään 100 prosentin suuruinen kansallinen lisätuki.

3.2 Covid-19-pandemia

Liikkumisrajoitukset, työvoiman rajallinen saatavuus ja majoitus- ja ravitsemisalan yritysten pakollinen sulkeminen johtivat useiden maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden kulutuksen äkilliseen vähenemiseen covid-19-pandemian aikana.

3.2.1 Maito ja maitotuotteet

Kysyntä maito- ja maitotuotealalla väheni sulkutoimien aikana vuonna 2020. Huhtikuussa 2020 hyväksyttiin yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen mukaisia markkinoiden interventiotimenpiteitä, joilla avattiin yksityisen varastoinnin tukijärjestelmä tukikelpoisille tuotteille (voi, rasvaton maitojauhe). Koska tuottajat eivät kyenneet ohjaamaan jalostettua raakamaitoa varastoitavien ja vähemmän työvoimaa vaativien tuotteiden valmistukseen, näiden toimenpiteiden lisäksi hyväksyttiin 219 artiklan mukainen toimenpide, jolla myönnettiin yksityisen varastoinnin tukea juustoille ennalta määritettyjen jäsenvaltiokohtaisten enimmäismäärien puitteissa.³¹

²⁷ EUVL L 271, 16.10.2015, s. 25.

²⁸ EUVL L 96, 12.4.2016, s. 18; EUVL L 96, 12.4.2016, s. 20. Eri oikeusperusta johtuu siitä, että 222 artikla koskee vain hyväksyttyjä tuottajaorganisaatioita. Asetuksen 219 artiklan mukainen toimenpide oli hyväksyttävä, jotta voitiin ottaa huomioon myös osuuskunnat, joita ei ole hyväksytty tuottajaorganisaatioiksi.

²⁹ EUVL L 242, 9.9.2016, s. 17.

³⁰ EUVL L 242, 9.9.2016, s. 4; EUVL L 242, 9.9.2016, s. 10.

³¹ EUVL L 140, 4.5.2020, s. 1.

Alalla vallinneen vakavan tarjonnan ja kysynnän epätasapainon vuoksi samaan aikaan hyväksyttiin myös 222 artiklan mukainen toimenpide, jolla annettiin tuottajaorganisaatioille lupa tehdä sopimuksia ja yhteisiä päätöksiä raakamaidon tuotantomäärien suunnittelusta ennen kuin tuotanto on suurimmillaan. Tarkoituksena oli näin tasapainottaa maidon ja maitotuotteiden hintojen laskua.³²

3.2.2 Hedelmät, vihannekset ja viini

Hedelmien, vihannesten ja viinin tärkeiden myyntikanavien (myymälät, ravintolat) sulkeminen sekä työvoimapula aiheuttivat merkittävää häiriötä hedelmä-, vihannes- ja viinialoilla EU:ssa.

Viinialalla Yhdysvaltojen lokakuussa 2019 asettamat 25 prosentin tuontitullit (arvon mukaan) EU:sta tuotaville viineille olivat jo vaikuttaneet kielteisesti vientiin. Tilannetta pahensi pandemia, joka aiheutti taloudellisia vaikeuksia viinintuottajille.

Huhtikuussa 2020 hyväksyttiin 219 artiklan mukainen toimenpide, jonka tarkoituksena oli korjata covid-19-pandemian aiheuttamia markkinahäiriöitä hedelmä-, vihannes- ja viinialoilla. Säädöksessä säädettiin poikkeuksista toiminta- ja tukiohjelmia koskeviin yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen säännöksiin.³³

Hedelmien ja vihannesten osalta poistettiin väliaikaisesti toimintaohjelmien kriisinehkäisy- ja kriisinhallintatoimenpiteiden menorajat.

Viinialalla laajennettiin väliaikaisesti tukiohjelmien mukaista taloudellista tukea koskemaan sekä viinin tislausta teollisiin tarkoituksiin tai energiakäyttöön että tukea kriisivarastointiin. Laajentamisen tarkoituksena oli hintoja alentavien liikamäärien poistaminen markkinoilta. Lisäksi toimenpiteellä laajennettiin EU:n tukea tuottajien keskinäisiin rahastoihin ja korotettiin useiden toimenpiteiden osalta EU:n rahoitusosuuden enimmäismääriä sekä toimijoiden omien rahoitusosuuksien pienentämiseksi että niiden kassavirran parantamiseksi. Kansallisten tukiohjelmien toimintatalousarviota ei muutettu.³⁴

Samaan aikaan hyväksyttiin viinitilojen työvoimapulan helpottamiseksi 221 artiklan mukainen toimenpide, jolla jatkettiin vuonna 2020 päättyvien istutuslupien voimassaoloa ja pidennettiin raivauksen määräaika ennakoidun uudelleenistutuksen yhteydessä.³⁵

Heinäkuussa 2020 hyväksyttiin kaksi uutta toimenpidettä, joiden tarkoituksena oli auttaa hedelmä- ja vihannesalaa sekä viinialaa selviytymään pandemian vaikutuksista. Ensimmäisellä, 219 artiklan mukaisella toimenpiteellä lisättiin kummankin alan toiminta- ja tukiohjelmiin liittyvää joustoa. Viinialalla tuottajat saivat myös tietyn edellytyksin pyytää 100:aa prosenttia EU:n tuesta vastaavaa ennakkomaksua viinin erityisiä tislautustoimenpiteitä ja kriisivarastointia varten parantaakseen heikentynyttä kassavirtaansa.³⁶

Toinen toimenpide hyväksyttiin 222 artiklan nojalla, ja sillä pyrittiin korjaamaan viinialan markkinoiden vakavaa epätasapainoa tilanteessa, jossa viinin kulutus ja vienti vähenivät ja suuria määriä viiniä varastoitiin. Toimenpiteellä annettiin viljelijöille, hyväksytyille tuottajaorganisaatioille ja toimialakohtaisille organisaatioille lupa tehdä sopimuksia ja

³² EUVL L 140, 4.5.2020, s. 37.

³³ Vuonna 2020 molempiin ohjelmiin sovellettiin edelleen yhteistä markkinajärjestelyä koskevaa asetusta.

³⁴ EUVL L 140, 4.5.2020, s. 6.

³⁵ EUVL L 140, 4.5.2020, s. 46.

³⁶ EUVL L 300, 14.9.2020, s. 26.

yhteisiä päätöksiä tuotannosta, muuntamisesta, jalostamisesta, varastoinnista ja myynninedistämisestä.³⁷

Koska tilanne viinialalla ei ollut parantunut aiemmista toimenpiteistä huolimatta, tammikuussa ja syyskuussa 2021 toteutettiin kaksi 219 artiklan mukaista toimenpidettä, joilla jatkettiin aiemmin hyväksytyjä poikkeuksia ja lisättiin satovakuutukseen myönnettävään tukeen liittyvää joustoa.³⁸

3.2.3 Muut alat

Peruna-alalla sekä elävien kasvien ja kukkien alalla vallitsi covid-19-pandemian yhteydessä toteutettujen sulkutoimien aikana markkinoiden epätasapaino, joka johtui kysynnän ja hintojen jyrkästä laskusta, työvoiman rajallisesta saatavuudesta ja kuljetuskustannusten kasvusta.

Tuottajien tukemiseksi huhtikuussa 2020 hyväksyttiin kaksi 222 artiklan mukaista toimenpidettä, joilla annettiin viljelijöille ja hyväksytyille tuottajaorganisaatioille lupa tehdä sopimuksia ja yhteisiä päätöksiä esimerkiksi markkinoilta poistosta, ilmaisjakelusta, myynninedistämisestä ja tilapäisestä tuotannonsuunnittelusta.³⁹

3.3 Ukrainan sota ja markkinoiden myöhempi kehitys

Venäjän Ukrainaa vastaan aloittama hyökkäyssota synnytti EU:ssa akuutin markkinahäiriön uhan viljojen ja tuotantopanosten (erityisesti energian ja lannoitteiden) huomattavan hinnannousun ja kaupan häiriöiden vuoksi. Uhan torjumiseksi maaliskuussa 2022 hyväksyttiin 219 artiklan mukainen toimenpide, jolla tarjottiin väliaikaista poikkeuksellista tukea kaikkien alojen viljelijöille, jos he osallistuivat elintarviketurvaa edistäviin tai markkinoiden epätasapainoa korjaaviin toimiin. Jäsenvaltioiden saataville asetettiin yhteensä 500 miljoonaa euroa niiden suoria tukia koskevien enimmäismäärien perusteella. Jäsenvaltiot saivat valita vapaasti alan tai alat, joilla tuettiin tilanteesta eniten kärsineitä tuottajia. Lisäksi sallittiin enintään 200 prosentin suuruinen kansallinen lisätuki.⁴⁰

Myös heinäkuussa 2022 hyväksyttiin 219 artiklan mukainen toimenpide hedelmä- ja vihannesalan tukemiseksi. Sillä sallittiin poikkeaminen kriisinehkäisy- ja kriisinhallintatoimenpiteitä koskevien menojen rajoista ja kasvatettiin EU:n taloudellisen tuen osuutta alan kansallisissa toimintarahastoissa.⁴¹

Viljojen ja öljykasvien lisääntynyt tuonti Ukrainasta Ukrainan lähellä sijaitseviin jäsenvaltioihin, joihin luotiin EU:n ja Ukrainan solidaarisuuskaistoiksi nimettyjä kauppakäytäviä, vaikutti paikallisiin viljelijöihin. Eräillä EU:n alueilla tuonnin lisääntyminen aiheutti kotimaista ylitarjontaa, alensi paikallisia hintoja tai tukki logistiikkaketjuja. Näiden ongelmien vuoksi huhtikuussa 2023 hyväksyttiin 221 artiklan mukainen toimenpide, jolla tuettiin 56 miljoonalla eurolla Ukrainasta tulevan viljojen ja öljykasvien tuonnin lisääntymisestä eniten kärsineitä viljelijöitä Bulgariassa, Puolassa ja Romaniassa. Lisäksi sallittiin enintään 100 prosentin suuruinen kansallinen lisätuki.⁴²

Ukrainasta tulevan viljojen ja öljykasvien tuonnin lisääntyminen aiheutti laajoja kielteisiä vaikutuksia Bulgariassa, Unkarissa, Puolassa, Romaniassa ja Slovakiassa, minkä vuoksi

³⁷ EUVL L 215, 7.7.2020, s. 13.

³⁸ EUVL L 31, 29.1.2021, s. 198; EUVL L 415, 22.11.2021, s. 1.

³⁹ EUVL L 140, 4.5.2020, s. 13; EUVL L 140, 4.5.2020, s. 17.

⁴⁰ EUVL L 96, 24.3.2022, s. 4.

⁴¹ EUVL L 189, 18.7.2022, s. 1.

⁴² EUVL L 96, 5.4.2023, s. 80.

kesäkuussa 2023 hyväksyttiin toinen 221 artiklan mukainen toimenpide. Sillä laajennettiin aiempaa toimenpidettä asettamalla näiden viiden jäsenvaltion saataville 100 miljoonaa euroa [liitteessä 1 tarkoitettuja] viljoja ja öljykasveja tuottavien viljelijöiden tukemiseen. Lisäksi sallittiin enintään 200 prosentin suuruinen kansallinen lisätuki.⁴³

Vuoden 2023 puolivälissä todettiin, että useiden maataloustuotteiden hinnat olivat laskeneet nopeasti, mutta tuotantopanosten kustannukset olivat suuria, elintarvikkeiden hintainflaatio oli voimakasta ja kuluttajakysyntä oli vähentynyt. Näillä olosuhteilla oli huomattavan kielteisiä vaikutuksia eri maatalouden aloilla EU:ssa, ja niistä aiheutui viljelijöille uusia maksuvalmiusongelmia niiden ongelmien lisäksi, joita aiemmin tukea saaneissa viidessä etulinjan jäsenvaltiossa oli todettu.

Heinäkuussa 2023 hyväksyttiin 221 artiklan mukainen toimenpide, jonka tarkoituksena oli vastata useilla aloilla, kuten eläin-, hedelmä- ja vihannes-, viini-, vilja- ja öljykasvialoilla, todettuihin haasteisiin. Toimenpiteellä annettiin kiireellistä tukea eniten kärsineiden maatalouden alojen viljelijöille niissä 22 jäsenvaltiossa, jotka eivät olleet saaneet tukea kahden aiemman 221 artiklan mukaisen toimenpiteen perusteella. Saataville asetettiin yhteensä 330 miljoonaa euroa. Jäsenvaltioiden oli kohdennettava tuki eniten kärsineiden alojen viljelijöille, ja tukea voitiin myöntää viinin erityisiin tislaustoimenpiteisiin kansallisissa tukiohjelmissa vahvistetun tuen lisäksi. Samalla sallittiin enintään 200 prosentin suuruinen kansallinen lisätuki.⁴⁴

Samaan aikaan kesäkuussa 2023 hyväksyttiin 219 artiklan mukainen toimenpide, jonka tarkoituksena oli torjua viinialaa uhkaavaa tulevaa markkinoiden epätasapainoa uuden sadon tullessa markkinoille. Toimenpiteellä jäsenvaltioiden sallittiin kohdentaa uudelleen osa kansallisiin tukiohjelmiin sisältyvistä varoista niiden omiin olosuhteisiin räätälöidyn tuen tarjoamiseksi. Viinin erityisten tislaustoimenpiteiden tukeminen sallittiin tietyin edellytyksin, yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen säännöksistä poikkeaminen mahdollistettiin ja erityyppisiä alakohtaisia toimenpiteitä koskevaa EU:n rahoitusosuutta kasvatettiin.⁴⁵

3.4 Äärimmäiset sääilmiöt ja luonnonkatastrofit

Jo vuonna 2015 todettiin, että epäsuotuisten sääolojen kielteiset vaikutukset markkinoihin olivat yksi tarjonnan ja kysynnän epätasapainoa edistäneistä tekijöistä kotieläintuotantoalalla, sillä kesällä 2015 vallinnut kuivuus johti rehun ja laidunten niukkuuteen.⁴⁶

Vuonna 2017, Keski-Italiassa elokuussa 2016 tapahtuneen maanjäristyksen jälkeen, muutettiin vuonna 2016 hyväksyttyä 219 artiklan mukaista toimenpidettä, jolla oli myönnetty poikkeuksellista mukautustukea kotieläintuottajille. Italia sai luvan myöntää enintään 200 prosentin suuruista kansallista lisätukea maanjäristyksen koettelemien alueiden kotieläintuottajien kärsimien menetysten korvaamiseksi.⁴⁷

Tammikuussa 2018 hyväksyttiin 221 artiklan mukainen toimenpide, jolla tuettiin viljelijöitä Liettuassa, Latviassa, Virossa ja Suomessa. Hyväksymisen syynä olivat ennennäkemättömät ja epätavalliset sääolot eli pitkään jatkuneet rankkasateet ja tulvat, jotka aiheuttivat vahinkoa viljelymaille. Toimenpiteen tarkoituksena oli maksaa korvauksia eniten sateista ja tulvista kärsineille viljelijöille, joille aiheutui viljelymaiden talvikylvön ja saatavan sadon kannalta eniten menetyksiä. Säädöksessä määritettiin kunkin valtion saatavilla ollut EU:n tuen

⁴³ EUVL L 168, 3.7.2023, s. 22.

⁴⁴ EUVL L 180, 17.7.2023, s. 21.

⁴⁵ EUVL L 160, 26.6.2023, s. 12.

⁴⁶ Ks. edellä; EUVL L 271, 16.10.2015, s. 25.

⁴⁷ EUVL L 42, 18.2.2017, s. 7.

enimmäismäärä (yhteensä 15 miljoonaa euroa), ja valtiot määrittivät itse tukikelpoisten hehtaarien määrän ja hehtaarikohtaisen kiinteän tuen. Lisäksi sallittiin enintään 100 prosentin suuruinen kansallinen lisätuki.⁴⁸

Myös vuoden 2023 heinäkuun puolivälissä hyväksytyn 221 artiklan mukaisen toimenpiteen yhtenä tarkoituksena oli korjata äärimmäisen epäsuotuisten sääilmiöiden, kuten kevään 2023 kuivuuden (erityisen ankara joillakin alueilla Espanjassa, Portugalissa ja Italiassa), vaikutuksia ja maataloustuottajille niiden yhteydessä aiheutuneita vahinkoja.⁴⁹

Kyseisillä vakavilla epäsuotuisilla sääilmiöillä oli erityisen kielteisiä vaikutuksia hedelmien, vihannesten ja viinin tuottajille, mikä johti uuden 221 artiklan mukaisen toimenpiteen hyväksymiseen elokuussa 2023. Toimenpiteellä sallittiin jonkin verran joustoa ja kasvatettiin EU:n rahoitusosuutta hedelmä- ja vihannesalan tuottajaorganisaatioiden ja tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymien toimintaohjelmien toteuttamisessa. Viinialalla toimenpiteellä jatkettiin vuonna 2023 päättyvien istutuslupien voimassaoloa ja pidennettiin raivauksen määräaikaa. Lisäksi sillä annettiin joustovaraa sellaisiin viinitilojen rakennemuutostusta ja uusiin lajikkeisiin siirtymistä koskeviin toimenpiteisiin, jotka vuonna 2023 oli toteutettu vain osittain.⁵⁰

Myöhemmin vuonna 2023 Sloveniassa oli äärimmäisen voimakkaita tulvia ja maanvyöryjä, ja eri puolilla Kreikkaa oli ennennäkemättömän laajoja maastopaloja ja tulvia elo- ja syyskuussa 2023. Näistä luonnonkatastrofeista aiheutui huomattavia vahinkoja maataloustuotannolle, minkä vuoksi joulukuussa 2023 hyväksyttiin uusi 221 artiklan mukainen toimenpide vahinkoa kärsineiden viljelijöiden tukemiseksi. Kreikalle ja Slovenialle kohdennettiin yhteensä 51,7 miljoonaa euroa, ja lisäksi sallittiin 200 prosentin suuruinen kansallinen lisätuki.⁵¹

3.5 Eläintaudit

3.5.1 Afrikkalainen sikarutto

Estääkseen afrikkalaista sikaruttoa leviämistä alueellaan Puola ja Liettua hyväksyivät helmikuussa 2014 ehkäiseviä toimenpiteitä, joilla rajoitettiin sianlihan kaupan pitämistä taudin esiintymisalueilla. Molemmat jäsenvaltiot ilmoittivat myöhemmin komissiolle, että asetetut rajoitukset olivat johtaneet huomattaviin hinnanalennuksiin ja markkinahäiriöihin kyseisillä alueilla. Sen vuoksi maaliskuussa ja huhtikuussa 2014 hyväksyttiin kaksi 220 artiklan mukaista toimenpidettä, joilla molemmille valtioille annettiin lupa myöntää tukea tiettyjen eläinten teurastamiseen ennalta määritettynä aikana ja tietyin edellytyksin.⁵²

Huhtikuussa 2017 hyväksyttiin 220 artiklan mukainen toimenpide Puolassa ilmenneiden uusien afrikkalaisen sikaruton taudinpurkausten vuoksi, joista oli aiheutunut menetyksiä tuottajille. Puolalle annettiin lupa myöntää tuottajille tukea tiettyjen eläinten teurastamiseen tietyin edellytyksin.⁵³ Myös syyskuussa 2017 hyväksytyllä 221 artiklan mukaisella toimenpiteellä myönnettiin poikkeuksellista tukea pienille sikatiloille samoin edellytyksin. Toimenpiteen tarkoituksena oli estää tiloja lopettamasta tuotantoa ja vähentää niille kansallisten toimenpiteiden soveltamisesta aiheutuvia kustannuksia.⁵⁴

⁴⁸ EUVL L 19, 24.1.2018, s. 6.

⁴⁹ Ks. edellä; EUVL L 180, 17.7.2023, s. 21.

⁵⁰ EUVL L 199, 9.8.2023, s. 96.

⁵¹ EUVL L, 2023/2820, 18.12.2023, ELI: [EUR-Lex - L 202302820 - FI - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

⁵² EUVL L 95, 29.3.2014, s. 24; EUVL L 125, 26.4.2014, s. 64.

⁵³ EUVL L 92, 6.4.2017, s. 41.

⁵⁴ EUVL L 234, 12.9.2017, s. 1.

3.5.2 Lintuinfluenssa

Vuosina 2014–2023 Euroopassa, muun muassa Italiassa, Ranskassa ja Puolassa, esiintyi useita lintuinfluenssan taudinpurkauksia. Ajan mittaan nämä kolme jäsenvaltiota ilmoittivat komissiolle, että taudin leviämisen estämiseksi ja taudin hävittämiseksi sovelletut toimenpiteet olivat aiheuttaneet muna- ja siipikarjanliha-alojen toimijoille tulonmenetyksiä, joihin ei voitu myöntää EU:n rahoitusosuutta sovellettavan EU:n lainsäädännön⁵⁵ nojalla. Komissio hyväksyi sen vuoksi lokakuun 2014 ja elokuun 2023 välisenä aikana 220 artiklan nojalla 11 toimenpidettä, joilla myönnettiin EU:n osarahoitusta näille valtioille aiheutuneisiin menoihin. Toimenpiteillä tuettiin väliaikaisesti kansallisten toimenpiteiden kohteina olleilla säännellyillä vyöhykkeillä sijainneita toimijoita tietyn ajan, ja tuki myönnettiin tukikelpoisten hakemusten ja kansallisten viranomaisten suorittamien ennakkotarkastusten perusteella. Toimenpiteissä vahvistettiin i) asianomaiset eläinlajit, ii) niiden tuotteiden enimmäismäärät, joihin voitiin myöntää rahoitusta, ja iii) osarahoituksen kiinteät määrät ja niiden määrittämisperusteet (joissakin tapauksissa vahvistettuihin EU:n osarahoituksen enimmäistasoihin/-määriin saakka). Toukokuusta 2014 lähtien säädöksissä selvennettiin, että aiheutuneita menetyksiä ei saanut korvata valtiontuella tai vakuutuksesta ja että samoihin tuottajien menetyksiin ei ollut saanut myöntää EU:n rahoitustukea muiden asiaa koskevien EU:n asetusten nojalla.⁵⁶

3.6 Muut

Markkinoiden vakauden vuoksi (joko EU:ssa tai kyseisillä aloilla) tai tiettyjen tuotteiden tuotannon nopean vähenemisen estämiseksi on hyväksytty kolme muuta 221 artiklan mukaista poikkeustoimenpidettä, joilla pyrittiin ratkaisemaan erityisiä ongelmia.

Heinäkuussa 2019 hyväksytyllä 221 artiklan mukaisella toimenpiteellä myönnettiin poikkeuksellista mukautustukea naudan- ja vasikanliha-alan tuottajille Irlannissa. Toimenpide hyväksyttiin Yhdistyneen kuningaskunnan EU:sta eroamisen mahdollisten vaikutusten vuoksi, sillä Yhdistynyt kuningaskunta oli merkittävä vientimarkkina irlantilaiselle naudan- ja vasikanlihalle. Irlannille myönnettiin yhteensä 50 miljoonaa euroa, ja tarkoituksena oli auttaa tuottajia mukauttamaan tuotantoaan ja löytämään uusia markkinoita. Lisäksi sallittiin enintään 100 prosentin suuruinen kansallinen lisätuki.⁵⁷

Tammikuussa 2020 hyväksytyllä 221 artiklan mukaisella toimenpiteellä sallittiin viinialan tukiohjelmaa koskeva poikkeus. Toimenpide hyväksyttiin Yhdysvaltojen otettua käyttöön tietyistä EU:n jäsenvaltioista tulevia viinejä koskevat tuontitullit vastatoimena EU:n Airbusille myöntämille tulle WTO:n antaman välitystuomion jälkeen. Toimenpiteellä sallittiin viinialan menekinedistämistoimien joustavampi toteuttaminen ja EU:n rahoitusosuuden kasvattaminen.⁵⁸

Maaliskuussa 2020 toteutetulla 221 artiklan mukaisella toimenpiteellä hyväksyttiin poikkeuksia hedelmä- ja vihannesalan toimintaohjelmiin Italiassa. Toimenpiteellä pyrittiin tukemaan tiettyjen Italian alueiden tuottajaorganisaatioita Halyomorpha halys -luteen niille aiheuttamien vahinkojen vuoksi ja auttamaan niitä selviytymään tästä tuholaisesta, sillä sovellettavan EU:n lainsäädännön nojalla ei voitu toteuttaa EU:n tason hävittämistoimia.

⁵⁵ Asetus (EU) N:o 652/2014, kumottu asetuksella (EU) 2021/690.

⁵⁶ EUVL L 295, 11.10.2014, s. 51; EUVL L 126, 14.5.2016, s. 63; EUVL L 43, 21.2.2017, s. 196; EUVL L 46, 20.2.2018, s. 1; EUVL L 255, 11.10.2018, s. 1; EUVL L 255, 11.10.2018, s. 7; EUVL L 206, 6.8.2019, s. 12; EUVL L 273, 20.8.2020, s. 1; EUVL L 317, 9.12.2022, s. 56; EUVL L 105, 20.4.2023, s. 2; EUVL L 202, 14.8.2023, s. 8.

⁵⁷ EUVL L 179, 3.7.2019, s. 20.

⁵⁸ EUVL L 27, 31.1.2020, s. 20.

Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi korotettiin kriisinehkäisy- ja kriisinhallintatoimenpiteisiin tarkoitetun EU:n tuen enimmäismäärää.⁵⁹

4. Loppuhuomautukset

Tässä kertomuksessa käsitellyt toimenpiteet osoittavat, että vuoden 2013 uudistuksella käyttöön otetut oikeudelliset välineet eli poikkeustoimenpiteet tuovat joustavuutta erityyppisten kriisien torjuntaan. Ne ovat näin ollen merkittävä edistysaskel aiemmin vallinneeseen oikeudelliseen tilanteeseen verrattuna.

Poliittiselta kannalta katsottuna poikkeustoimenpiteet ovat yleisesti ottaen saaneet hyvän vastaanoton. Tämän osoittaa asiaa koskevien säädösten ehdottamisen yhteydessä – tai niiden hyväksymisen jälkeen – ilmaistu vahva tuki neuvostossa ja Euroopan parlamentissa sekä komiteamenettelyissä. Poikkeustoimenpiteiden käyttö ilmentää EU:n ja sen jäsenvaltioiden solidaarisuutta. Tässä yhteydessä on syytä tarkastella seuraavia huomautuksia, jotka koskevat poikkeustoimenpiteiden hyväksymisen perusteluja, niiden suunnittelua ja niihin liittyviä rahoitusnäkökohtia.

4.1 Poikkeustoimenpiteiden hyväksymisen perustelut

Poikkeustoimenpiteiden hyväksymisen tarkoituksena on ollut selkeiden politiikkatavoitteiden saavuttaminen, kuten säädösten johdantokappaleista ilmenee, ja puuttuminen poikkeustilanteisiin, jotka todennäköisesti vaikuttavat kielteisesti maatalousmarkkinoihin. Toimenpiteet on toteutettu kyseisten politiikkatavoitteiden mukaisesti. Poikkeustoimenpiteiden käsitteestä ja paikasta yhteistä markkinajärjestelyä koskevassa asetuksessa voidaan päätellä, että kyseessä on väline, jota olisi käytettävä poikkeuksellisesti erityisen haastavissa tilanteissa, jotka todennäköisesti vaikuttavat kielteisesti maatalousmarkkinoihin.

Poikkeustoimenpiteiden käytöstä käy ilmi, että niiden pääasiallisena käyttötarkoituksena on ollut auttaa viljelijöitä markkinahäiriöistä tai eläinten tai kasvien terveyteen liittyvistä ongelmista aiheutuneiden vahinkojen korjaamisessa. Lisäksi, joskin harvemmin, niillä on autettu viljelijöitä selviytymään epäsuotuisten äärimmäisten sääilmiöiden kielteisistä vaikutuksista viljelijöiden taloudellisiin tuottoihin. Alhaisten hintojen johdosta käytettyjä lisävälineitä olivat muun muassa hintojen vakauttamiseen tähdännyt yksityisen varastoinnin tuki ja julkiset interventio-ostot, joita käytettiin rasvattoman maitojauheen osalta vuosina 2014–2016.

4.2 Poikkeustoimenpiteiden suunnittelu ja täytäntöönpanonäkökohdat

Tähän mennessä hyväksytyt poikkeustoimenpiteet ovat olleet erilaisia, ja niillä on reagoitu monenlaisiin olosuhteisiin. Tämä osoittaa, että markkinahäiriöt ovat usein moniulotteisia ja ennakoimattomia, minkä vuoksi ne edellyttävät tapauskohtaisia ja kohdennettuja toimia.

Poikkeustoimenpiteet ovat yleisesti ottaen osoittautuneet tehokkaaksi keinoksi vastata sidosryhmien tarpeisiin kriiseistä selviytymiseksi.⁶⁰ EU:n tuen oikea-aikainen käyttöönotto on selvä merkki viranomaisten huolenpidosta ja osoitus EU:n solidaarisuudesta, ja sillä on myönteisiä vaikutuksia markkinamielialaan maatalousalalla.

⁵⁹ EUVL L 98, 31.3.2020, s. 26.

⁶⁰ Euroopan komissio, maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto, *Improving crisis prevention and management criteria and strategies in the agricultural sector – Final report*, Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.2762/650110>

Euroopan tilintarkastustuomioistuin on suosittanut, että komissio määrittäisi ennalta objektiiviset parametrit ja ehdot, joiden pohjalta määritettäisiin, milloin on kyseessä markkinahäiriö ja milloin on käynnistettävä poikkeustoimenpide.⁶¹ Tällaisia käynnistämiskynnyksiä on kuitenkin erittäin vaikeaa määrittää ennalta, koska kriisit ja niiden vaikutukset ovat erilaisia. Parametrien ennalta määrittäminen asettaisi rajoitteita toimenpiteille ja voisi estää maatalousmarkkinoilla esiintyviin erilaisiin tilanteisiin räätälöityjen toimien esittämisen. Ennalta määritettyjen parametrien puuttuminen ei ole estänyt päättäjiä suunnittelemasta toimenpiteitä, jotka ovat perustuneet kyseisen markkinatilanteen huolelliseen arviointiin.

Euroopan tilintarkastustuomioistuin on kuitenkin maininnut erityiskertomuksissaan⁶² ongelmia, jotka liittyvät liiallisten korvausten maksamiseen toimenpiteistä hyötynneille viljelijöille sekä osittain ”moraalikadosta” johtuviin nollavaikutuksiin. Vaikka näitä riskejä ei pidä aliarvioida, komissio on yhä useammin ottanut ne huomioon asetusten suunnittelussa.⁶³

Poikkeustoimenpiteiden käytön ei myöskään pidä syrjäyttää viljelijöiden kannustimia hallita omia riskejään käyttämällä kestäviä viljely- ja karjanhoitokäytäntöjä sekä viljelijöiden kannustimia ottaa käyttöön asianmukaisia riskinhallintavälineitä ja -strategioita muun muassa selviytyäkseen luonnonkatastrofeista, joita esiintyy ajan mittaan entistä enemmän ilmastomuutoksen vuoksi. Vaikka tämän kertomuksen tarkoituksena ei ole arvioida tähän liittyviä valintoja (mukaan lukien strategiasuunnitelma-asetuksessa ja jäsenvaltioiden YMP:n strategiasuunnitelmissa esitetyt valinnat), se osoittaa, kuinka tärkeää on varmistaa tulevaisuudessa politiikan johdonmukaisuus erilaisten kansallisten ja EU:n välineiden yhteydessä.

Täytäntöönpanon kannalta tarkasteltuna yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen 222 artiklan nojalla hyväksytyillä toimenpiteillä pyritään joko lieventämään vaikutuksia tarjontaan tai sääntelemään tarjontaa tuotantovaiheessa. Vaikka toimenpiteiden tavoitteena on tällöin estää mahdollisesti kalliimmaksi tulevia jälkikorvauksia markkinahäiriön uhatessa, kollektiivisista toimista voi aiheutua haasteita näille toimenpiteille. Kokemus on osoittanut, että mahdolliset vapaamatkustajuuteen liittyvät ongelmat voivat heikentää yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen 222 artiklan tehokkuutta, sillä sen mukaan sopimukset eivät ole pakollisia niille, jotka eivät halua osallistua.

4.3. Rahoitusnäkökohdat

Maatalousalan varauksen muodostaminen vuonna 2023 ja sen aiemmasta kriisivarauksesta eroavat rahoitusjärjestelyt ovat lisänneet poikkeustoimenpiteiden määrärahojen ennustettavuutta. Rahoituskurin käyttö kriisivarauksen muodostamisessa vähensi kriisivarauksen houkuttelevuutta, sillä jäsenvaltiot olivat haluttomia vähentämään kaikkien viljelijöiden suoria tukia poikkeustoimenpiteiden rahoittamiseksi. Keskiössä oli talousarvion käyttöönotto, joka ei vaikuttaisi suoriin tukiin. Tästä syystä toimenpiteet rahoitettiin muista lähteistä kuin kriisivarauksesta aina kun se oli mahdollista. EU:n talousarvioon kohdistunut paine sekä kilpailevat tarpeet aiheuttivat kuitenkin epävarmuutta siitä, olivatko tällaiset vaihtoehtoiset poikkeustoimenpiteiden rahoituslähteet jatkuvasti käytettävissä. Maatalousalan

⁶¹ Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus 23/2019: Viljelijöiden tulojen vakauttaminen: välinevalikoima on kattava, mutta välineiden vähäiseen käyttöön ja liiallisiin korvauksiin on puututtava, <https://www.eca.europa.eu/fi/publications?did=52395>; Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus 11/2021: Poikkeuksellinen tuki EU:n maidontuottajille vuosina 2014–2016 – Tulevaa tehokkuutta voidaan parantaa, <https://www.eca.europa.eu/fi/publications?did=58807>.

⁶² Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukset 23/2019 ja 11/2021.

⁶³ Viimeaikaisina esimerkkeinä asetukset (EU) 2023/1225, (EU) 2023/1343 ja (EU) 2023/1465.

varauksen nykyisen talousarvioon perustuvan rakenteen vuoksi näitä rajoitteita ei enää ole. Joustavuuden lisääntymisestä huolimatta uuteen varaukseen vaikuttaa kuitenkin edelleen EU:n talousarvion vuotuisuus. Kun otetaan huomioon markkinakriisien tai laajojen luonnonkatastrofien aiheuttamien vaikutusten ja vahinkojen suuruus, voidaan todeta, että maatalousalan varaus on rajallisesta koostaan huolimatta yksi keinoista, joilla voidaan helpottaa viljelijöiden tilannetta.

Poikkeustoimenpiteiden, myös uudesta maatalousalan varauksesta rahoitettujen toimenpiteiden, käytöstä saatu kokemus antaa tärkeää tietoa tulevaa politiikkaa koskevien pohdintojen pohjaksi. Vuoden 2027 jälkeisen yhteisen maatalouspolitiikan valmistelussa tullaan tältä osin tutkimaan vaihtoehtoja toimenpiteiden suunnitteluun ja käyttöön mahdollisesti liittyvien puutteiden korjaamiseksi.