

Eriyiskertomus

## Luonnonmukainen maatalous EU:ssa

Puutteet ja epäjohtonmukaisuudet heikentävät toimintapolitiikan onnistumista



EUROOPAN  
TILINTARKASTUS-  
TUOMIOISTUIN

# Sisällys

	Kohta
<b>Tiivistelmä</b>	I–X
<b>Johdanto</b>	01–12
<b>Luonnonmukainen maatalous kestävämpänä maatalouskäytäntönä</b>	01–04
<b>Luonnonmukainen maatalous on olennainen osa luomualaa</b>	05–06
<b>Luomualaa koskeva EU:n toimintapolitiikka</b>	07–10
<b>Tehtävät ja vastuut</b>	11–12
<b>Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa</b>	13–17
<b>Huomautukset</b>	18–77
<b>Puutteita luomualaa koskevissa EU:n ja kansallisissa toimintapolitiikoissa</b>	18–35
Strategiakehykseen liittyvät puutteet heikentävät luomualaa koskevaa EU:n toimintapolitiikkaa	19–24
Kansallisten toimintapolitiikkojen puutteet haittaavat EU:n luomualan kehitystä	25–31
Jäsenvaltiot vastasivat vain osittain luomualan erityistarpeisiin YMP-tuen ohjelmasuunnittelussa	32–35
<b>Pinta-ala kasvoi, mutta luonnonmukaisen maatalouden tavoitteiden integroimisessa YMP:hen on edelleen haasteita</b>	36–59
YMP-tuki auttoi lisäämään luonnonmukaisesti viljeltyä aluetta, mutta ympäristöhyötyjä ei aina taattu	37–43
Jäsenvaltiot eivät aina varmistaneet, että luonnonmukaiselle maataloudelle myönnettävä YMP-tuki lisää luonnonmukaista tuotantoa	44–51
Jäsenvaltiot eivät kohdentaneet YMP:n rahoitusta riittävästi luomualan kehittämiseksi pitemmälle	52–59

<b>Tietorajoitteet rajoittavat luomualaa koskevaa järkevää politiikantekoa</b>	<b>60–77</b>
Luonnonmukaiselle maataloudelle myönnettävän YMP-tuen vaikutusta ei voida arvioida	61–66
Nykyiset EU:n välineet eivät sovellu luonnonmukaisen maatalouden vaikutusten analysointiin	67–71
Luomualasta kerätään vähemmän tilastotietoja	72–77
<b>Johtopäätökset ja suositukset</b>	<b>78–82</b>
<b>Liite – Luonnonmukaisten tuotteiden kulutus jäsenvaltioissa</b>	
<b>Lyhenteet</b>	
<b>Sanasto</b>	
<b>Komission vastaukset</b>	
<b>Tarkastuksen eteneminen</b>	
<b>Tarkastustiimi</b>	

## Tiivistelmä

I Luonnonmukainen maatalous on maatalousmenetelmä, jolla tuotetaan elintarvikkeita käyttäen luonnollisia aineksia ja menetelmiä. Se lisää biologista monimuotoisuutta ja vähentää veden, ilman ja maaperän pilaantumista. Komissio pitää sitä keskeisenä välineenä, jolla maataloudesta tehdään kestävämpää, ja on asettanut tavoitteeksi, että vuoteen 2030 mennessä 25 prosenttia EU:n maatalousmaasta on luonnonmukaisesti viljeltyä, mikä merkitsee merkittävää lisäystä 10,5 prosenttiin vuonna 2022. Kaudella 2014–2022 viljelijät saivat noin 12 miljardia euroa yhteisen maatalouspolitiikan mukaista tukea luonnonmukaisille maatalouskäytännöille.

II Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa arvioitiin luonnonmukaiselle maataloudelle myönnettävän EU:n tuen suunnittelua, täytäntöönpanoa ja seurantaa. Tarkastus kattoi kauden 2014–2022, ja tilintarkastustuomioistuin tarkisti myös vuosien 2023–2027 säännökset ja ohjelmat siltä osin kuin ne olivat merkityksellisiä. Se suoritti tarkastuksen, koska EU:n menoista käytetään merkittäviä määriä luonnonmukaiseen maatalouteen. Tilintarkastustuomioistuimen kertomuksen tarkoituksena on edistää luomualaa koskevaa EU:n toimintapolitiikkaa ja vuoden 2027 jälkeistä YMP:tä koskevia komission lainsäädäntöehdotuksia, jotka on määrä antaa vuonna 2025.

III Kaiken kaikkiaan tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita luomualaa koskevissa toimintapolitiikoissa sekä EU:n että jäsenvaltioiden tasolla. YMP-varoilla lisättiin luonnonmukaisesti viljeltyä alaa ottamatta riittävästi huomioon luonnonmukaista maataloutta koskevassa EU:n toimintapolitiikassa asetettuja ympäristö- ja markkinatavoitteita. Poliitiikan vaikutuksia ei voitu arvioida rajallisten tietojen vuoksi.

IV Tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita luomualaa koskevan EU:n toimintapolitiikan strategiakehyksessä. EU:n toimintasuunnitelmista, joita komissio käyttää luonnonmukaista alaa koskevan strategian määrittämiseen, puuttuu tärkeitä elementtejä. Vaikka nykyinen suunnitelma on parempi kuin edellinen, se ei edelleenkään sisällä määriteltyjen tavoitteiden ja toimien määrällisiä tavoitearvoja eikä tapoja mitata edistystä. Ainoa luomualaa koskeva tavoite, eli luonnonmukaisesti viljellyn maan laajentaminen 25 prosenttiin viljelymaasta, ei ole sitova ja keskittyy vain alueen kasvattamiseen. Luomualalle ei ole olemassa strategiaa tai tavoitteita vuoden 2030 jälkeiselle ajalle.

**V** Luonnonmukaisen maatalouden kehittämisen laajuus ja pyrkimykset kasvattaa sitä edelleen vaihtelevat suuresti jäsenvaltioissa. Vaikka EU:n 27 jäsenvaltiosta kaikilla kolmea lukuun ottamatta on nyt käytössä luonnonmukaista tuotantoa koskevia toimintasuunnitelmia, on olemassa riski, että ne eivät riitä EU:n 25 prosentin tavoitteen saavuttamiseen vuoteen 2030 mennessä. Se edellyttäisi luonnonmukaisen maatalouden nykyisen vuotuisen kasvun kaksinkertaistamista. Jäsenvaltioissa, joissa luomuala on alikehittynyt, kansallisilla toimintasuunnitelmilla voi olla keskeinen asema kehityksen edistämisessä. Näiden suunnitelmien heikko laatu kuitenkin heikentää niiden vaikutusta.

**VI** Yhteinen maatalouspolitiikka on tärkein rahoituslähde luonnonmukaisen maatalouden kehittämiseksi EU:ssa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että vaikka tämä tuki auttoi lisäämään luonnonmukaisesti viljellyn maan pinta-alaa, luonnonmukaista maataloutta koskevan EU:n toimintapolitiikan ympäristö- ja markkinatavoitteiden integroiminen EU:n menoihin on edelleen haasteellista.

**VII** EU:n tuki luonnonmukaiselle maataloudelle perustuu odotettuihin ympäristöhyötyihin, mutta niitä ei ole aina taattu. Tarkastuskäynnin kohteena olleissa neljässä jäsenvaltiossa luonnonmukaista maataloutta koskevia sääntöjä ei sovellettu johdonmukaisesti erityisesti viljelykierron ja eläinten hyvinvoinnin osalta. Vaikka luonnonmukaisen maatalouden vapaaehtoisten periaatteiden integroiminen EU:n menoihin voisi vahvistaa sen myönteisiä ympäristövaikutuksia, tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että jäsenvaltiot tekivät niin harvoin.

**VIII** Yksi EU:n toimintapolitiikan tavoitteista on, että luonnonmukainen maatalous tuottaa monenlaisia elintarvikkeita kestävien tuotteiden markkinoille. Hyvin kehittyneet markkinat kannustavat osaltaan viljelijöitä siirtymään luonnonmukaiseen maatalouteen ja edistävät pitkän aikavälin kasvua. Tästä huolimatta jäsenvaltiot eivät kohdentaneet YMP:n rahoitusta riittävän hyvin vahvistaakseen viljelijän asemaa arvoketjussa ja kehittääkseen luomualaa edelleen.

**IX** Komissio seuraa luonnonmukaiseen maatalouteen kohdennettuja EU:n menoja ja tuetun alueen kokoa. Tuen vaikutusta ei kuitenkaan voida arvioida, koska nykyiset välineet eivät ole tarkoituksenmukaisia. Komissiolta puuttuu myös tietoja siitä, miten EU:n varoilla tuetaan luomualan lisäksi luonnonmukaisen maatalouden kehittämistä, erityisesti koska nykyään kerätään vähemmän tietoja kuin ennen vuotta 2021.

**X** Tilintarkastustuomioistuin suosittelee tarkastushavaintojensa perusteella, että komissio

- o vahvistaa luomualan kehittämistä koskevaa EU:n strategiakehystä määrittämällä tavan mitata edistymistä ja hahmottelemalla tulevaisuudennäkymiä vuoden 2030 jälkeiselle ajalle
- o integroi ympäristö- ja markkinatavoitteet paremmin YMP-tukeen ja kohdentaa paremmin vuoden 2027 jälkeiset varat luonnonmukaisen tuotannon kehittämiseen
- o varmistaa asianmukaisten tietojen saatavuuden luonnonmukaisen maatalouden kehityksen ja sen ympäristö- ja ilmastovaikutusten arvioimiseksi hyödyntämällä olemassa olevia välineitä ja tietoja tehokkaammin.

# Johdanto

## Luonnonmukainen maatalous kestävämpänä maatalouskäytäntönä

**01** Lähes 40 prosenttia EU:n maa-alasta on maatalousmaata<sup>1</sup>. Vaikka maatalouden ensisijaisena tehtävänä on tarjota elintarvikkeita, maatalous edistää myös maaseudun kehitystä ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Maatalous on riippuvainen luonnonvarojen kestävästä käytöstä, ja se aiheuttaa myös ympäristö- ja ilmastopaineita, mikä johtaa maaperän, veden ja ilman pilaantumiseen ja luonnonvarojen liialliseen hyväksikäyttöön<sup>2</sup>.

**02** EU on 1990-luvulta lähtien kannustanut ympäristön kannalta kestävämpien viljelykäytäntöjen käyttöön. Näistä luonnonmukainen maatalous on edelleen ainoa maatalouden tuotantomenetelmä, joka on standardoitu ja säännelty EU:n tasolla. Luonnonmukaisen maatalouden tavoitteena on tuottaa elintarvikkeita käyttämällä luonnollisia aineksia ja luonnollisia prosesseja EU:n lainsäädännössä vahvistettujen periaatteiden ja sääntöjen mukaisesti – ks. *kaavio 1*.

---

<sup>1</sup> Eurostat, *Farms and farmland in the European Union – Statistics*, 2020.

<sup>2</sup> Euroopan ympäristökeskus, *SOER 2020*, s. 295 ja 314.

## Kaavio 1 – Luonnonmukaisen maatalouden periaatteet ja säännöt



### PERIAATTEET:



Otetaan huomioon luonnon **järjestelmät ja kiertokulku**



Pidetään yllä ja vahvistetaan **maaperän terveyttä ja laatua**



Säilytetään luonnonmaisemaan liittyvät piirteet



Käytetään **vastuullisesti energiaa ja luonnonvaroja**, kuten vettä, maaperää, orgaanista ainesta ja ilmaa



Rajoitetaan **ulkopuolisten tuotantopanosten käyttöä**



Tuotetaan **laaja valikoima korkealaatuisia elintarvikkeita**

### KARJAA koskevat säännöt:

**eläinten hyvinvoinnin korkean vaatimustason** noudattaminen lajikohtaisia tarpeita vastaavalla tavalla

**luonnonmukaisesti tuotettu tai siirtymävaiheen rehu**, pääasiassa maatilalta

**ei kasvua edistäviä aineita tai pakkoruokintaa**

ankarasti **rajoitettu antibioottien käyttö**

**tilaa koskevat vähimmäisvaatimukset** sekä **pääsy ulkoalueille ja laitumelle**

perinteisten yksiköiden **selkeä erottaminen** luonnonmukaista tuotantoa harjoittavista sekutiloilla

### VILJELYKASVEJA koskevat säännöt:

**ei synteettisiä torjunta-aineita** tai lannoitteita

**luonnonmukaiset siemenet** ja kasvien lisäysaineisto

**ennaltaehkäisevät ja varoimenpiteet** saastumisen välttämiseksi

**ei muuntogeenisiä organismeja**

**monivuotinen viljelykierto**, mukaan lukien palkokasvit ja muut viherlannoituskasvit

perinteisten yksiköiden **selkeä erottaminen** luonnonmukaista tuotantoa harjoittavista sekutiloilla

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin [luonnonmukaisesta tuotannosta ja luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden merkinnöistä](#) annetun asetuksen (EU) 2018/848 perusteella.



**03** Koska luonnonmukainen maatalous perustuu synteettisten torjunta-aineiden ja lannoitteiden tiukkaan rajoittamiseen, sen katsotaan olevan ympäristön kannalta kestävämpi vaihtoehto perinteiselle maataloudelle, lisäävän biologista monimuotoisuutta ja vähentävän veden, ilman ja maaperän pilaantumista<sup>3</sup>. Viljelykierto ja muut luonnonmukaisilla tiloilla käytetyt hoitokäytännöt voivat parantaa maaperän sietokykyä ja hedelmällisyyttä sekä maaperän kykyä säilyttää vettä ja sitoa hiiltä ja edistää näin ilmastokestävyyttä.

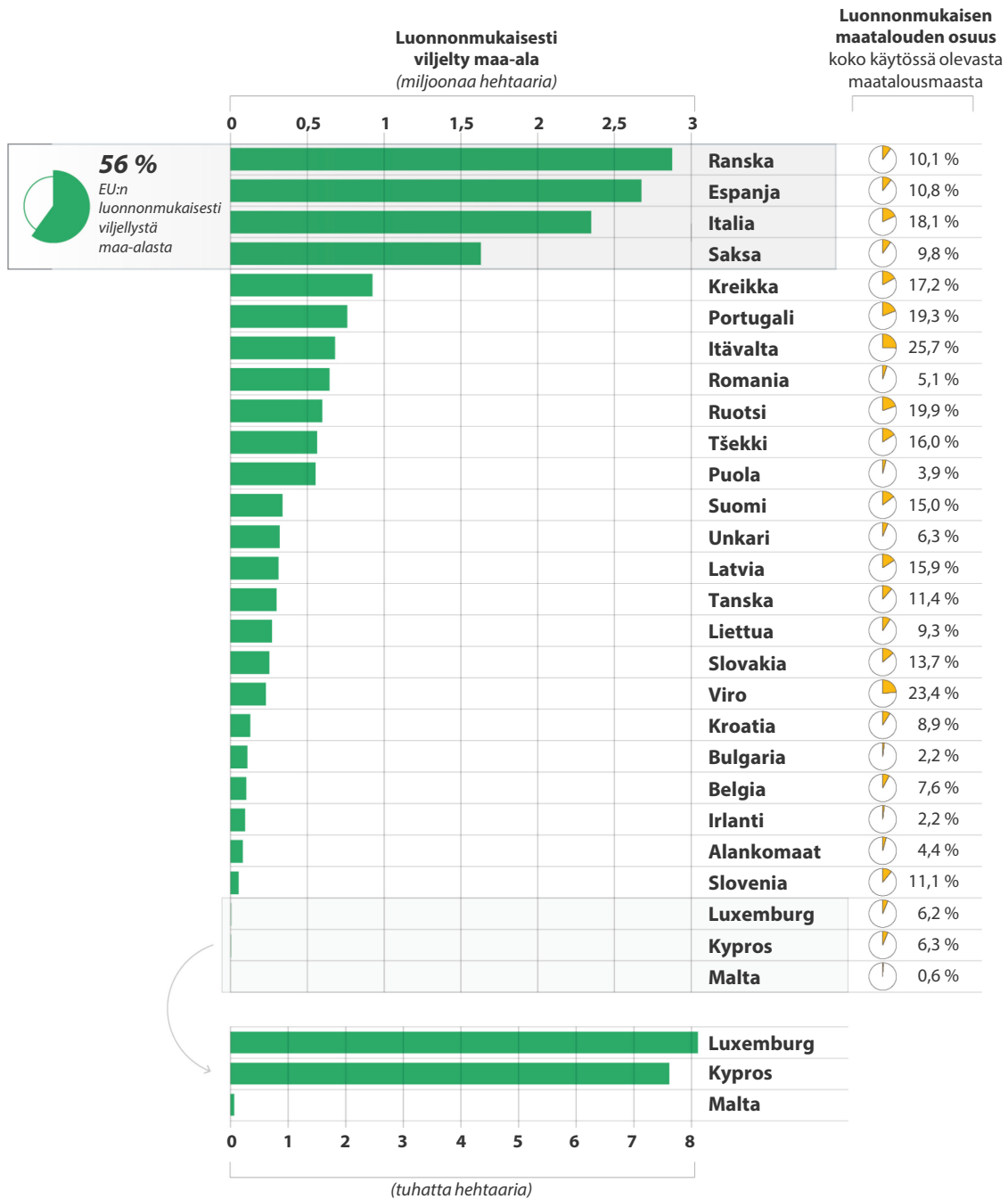
**04** Vuonna 2022 EU:ssa viljeltiin luonnonmukaisesti noin 17:ta miljoonaa hehtaaria, mikä vastaa 10,5:tä prosenttia koko käytössä olevasta maatalousmaasta<sup>4</sup>. Vaikka EU:n luonnonmukaisen maatalousmaan osuus on jatkuvasti kasvanut vuodesta 2014, luonnonmukaisen maatalouden käyttö vaihteli huomattavasti jäsenvaltiotasolla Maltan 0,6 prosentista Itävallan 25,7 prosenttiin, kuten *kaaviosta 2* käy ilmi.

---

<sup>3</sup> Smith OM, Cohen AL, Rieser CJ, Davis AG, Taylor JM, Adesanya AW, Jones MS, Meier AR, Reganold JP, Orpet RJ, Northfield TD ja Crowder DW, [Organic Farming Provides Reliable Environmental Benefits but Increases Variability in Crop Yields: A Global Meta-Analysis](#), syyskuu 2019.

<sup>4</sup> Eurostat, [Developments in organic farming](#).

## Kaavio 2 – Neljän jäsenvaltion osuus EU:n luonnonmukaisesta maatalousmaasta on lähes 60 prosenttia



Huom. Itävallan osalta on käytetty vuoden 2020 tietoja.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Eurostatin vuoden 2022 luonnonmukaista viljelystä koskevien tilastojen perusteella (tiedot poimittu 25. kesäkuuta 2024).

## Luonnonmukainen maatalous on olennainen osa luomualaa

**05** Luonnonmukainen maatalous toimittaa markkinoille luonnonmukaisia tuotteita ja vastaa siten kuluttajien tarpeeseen saada enemmän kestävän kehityksen mukaisia elintarvikkeita. Se on siksi keskeinen osa luomualaa, joka kattaa kaikki toimijat ja prosessit tilan ja kuluttajan välillä – ks. [kaavio 3](#). Luonnonmukaisen maatalouden kehittäminen kytkeytyy läheisesti luomualan kehitykseen.

### Kaavio 3 – Luomuala



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**06** Vuonna 2022 luonnonmukaisten tuotteiden osuus EU:n koko elintarvikemarkkinoista oli noin neljä prosenttia ja myynti oli 45 miljardia euroa<sup>5</sup>. Vuosina 2014–2022 luonnonmukaisten tuotteiden myynti EU:ssa yli kaksinkertaistui<sup>6</sup>. Jäsenvaltioiden välillä on kuitenkin yhä huomattavia eroja luonnonmukaisten tuotteiden kulutuksessa. Vuonna 2022 Romaniassa kulutettiin kaksi euroa henkeä kohti ja Tanskassa 365 euroa – ks. [liite](#). Nämä erot korostavat luonnonmukaisten tuotteiden markkinoiden epätasaista kehitystä eri puolilla EU:ta ja yhteyttä jäsenvaltioiden ostovoimaan.

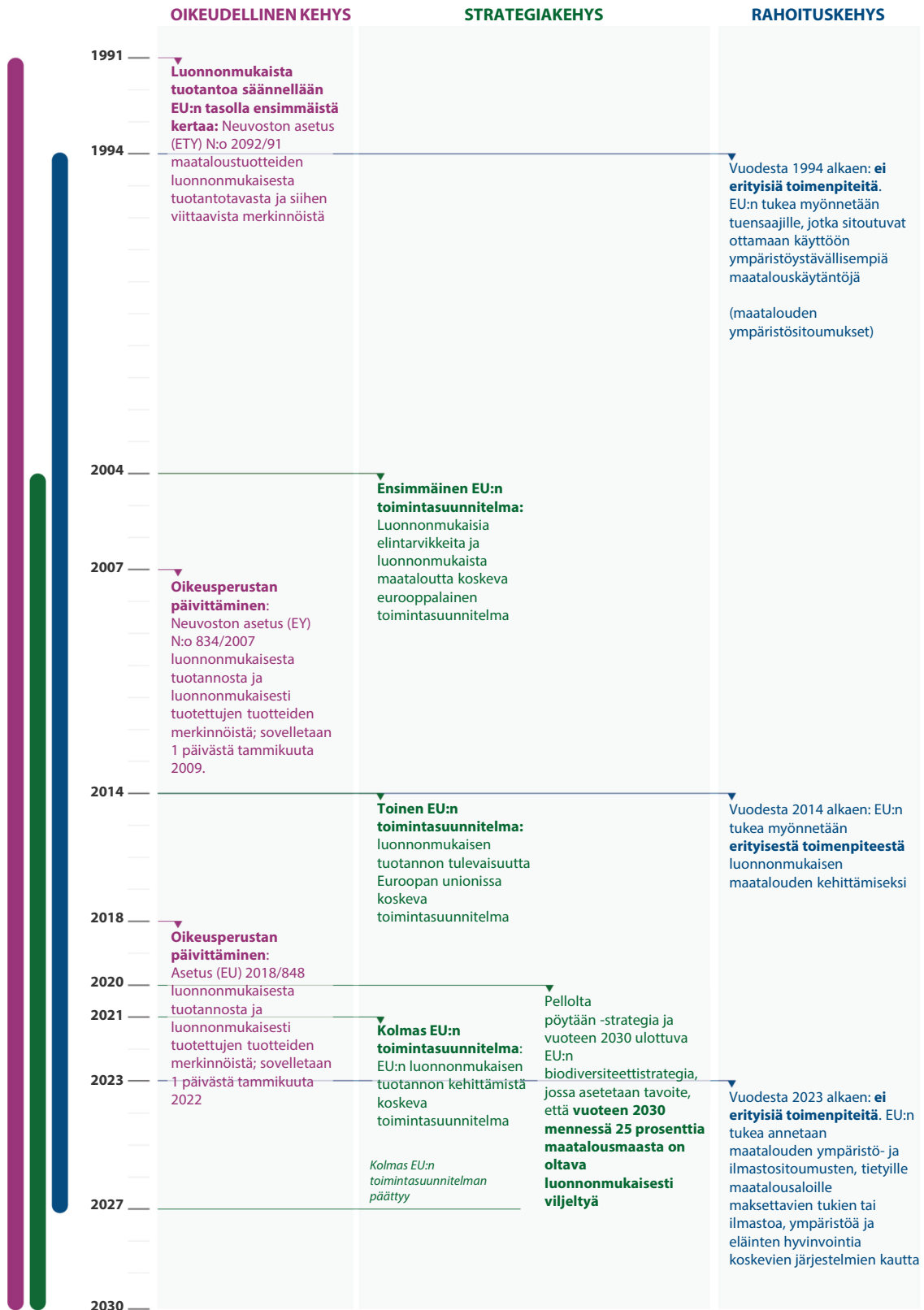
<sup>5</sup> [FIBL:n tilastot](#) luonnonmukaisten tuotteiden vähittäismyynnistä ja [Statistan tiedot](#) elintarvikkeiden myynnistä EU:n 27 jäsenvaltiossa (tiedot poimittu viimeksi 12.4.2024).

<sup>6</sup> Ks. edellisessä alaviitteessä mainittu asiakirja.

## Luomualaa koskeva EU:n toimintapolitiikka

**07** Luonnonmukaisen maatalouden kehittämistä ohjaavat luomualaa koskevassa EU:n toimintapolitiikassa vahvistetut periaatteet, säännöt ja tavoitteet. Poliittika koostuu kolmesta tasosta: säädöskehuksesta, strategiakehuksesta ja rahoituskehuksesta. Poliittika on ollut käytössä vuodesta 1991, ja sitä on kehitetty ajan mittaan – ks. *kaavio 4*.

## Kaavio 4 – Luomualaa koskevan EU:n toimintapolitiikan kehitys



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**08** Luonnonmukaisesta tuotannosta ja luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden merkinnöistä annettu asetus (luonnonmukaista tuotantoa koskeva asetus) on luonnonmukaisen maatalouden oikeusperusta. Sillä säännellään luomualan toimitusketjua maanviljelijöistä vähittäismyyjiin (ks. *kaavio 3*). Asetuksessa vahvistetaan luonnonmukaisen tuotannon tavoitteet ja periaatteet sekä säännöt, joita luomuviljelijöiden ja muiden toimijoiden on noudatettava saadakseen luonnonmukaisuuden todistavan sertifikaatin.

**09** Komissio täydensi luomualan oikeudellista kehystä kolmella peräkkäisellä toimintasuunnitelmalla, jotka julkaistiin vuosina 2004, 2014 ja 2021. Näiden toimintasuunnitelmien tarkoituksena oli myös määrittää EU:n luonnonmukaista maataloutta koskeva strategia<sup>7</sup>. Komissio julkaisi toukokuussa 2020 Pellolta pöytäan -strategian ja vuoteen 2030 ulottuvan EU:n biodiversiteettistrategian, joilla pantiin täytäntöön Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa. Molemmissa strategioissa asetettiin strateginen tavoite, jonka mukaan 25 prosenttia EU:n maatalousmaasta on saatava luonnonmukaisesti viljellyksi vuoteen 2030 mennessä. Vaikka tavoite ei ole sitova, se osoittaa luonnonmukaisen maatalouden merkityksen EU:n ympäristö- ja ilmastotavoitteiden saavuttamisessa.

**10** Luonnonmukaisen maatalouden kehittämiseen on myönnetty taloudellista tukea pääasiassa yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) kautta. Kaudella 2014–2022 viljelijät saivat lähes 12 miljardia euroa EU:n tukea Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto) luonnonmukaiseen maatalouteen siirtymiseen tai luonnonmukaisten maatalouskäytäntöjen ylläpitämiseen. Lisäksi

- o kaudella 2014–2022 Euroopan maatalouden tukirahastosta myönnettiin noin 60,6 miljoonaa euroa hedelmä- ja vihannesalan luonnonmukaisen tuotannon kehittämiseen tuottajaorganisaatioiden kautta
- o kaudella 2014–2020 Horisontti 2020 -puiteohjelmasta myönnettiin noin 45 miljoonaa euroa EU:n rahoitustukea luonnonmukaisen maatalouden tutkimukseen ja innovointiin; kaudella 2021–2027 maa- ja metsätalouteen sekä maaseutualueiden tukemiseen tarkoitetuista Horisontti Eurooppa -puiteohjelman varoista on määrä käyttää 30 prosenttia kohteisiin, jotka suoraan tai epäsuorasti liittyvät luonnonmukaiseen tuotantoon

---

<sup>7</sup> Komission yksiköiden valmisteluasiakirja *Impact assessment accompanying the document Proposal for a Regulation on organic production and labelling of organic products*, SWD/2014/065 final, maaliskuu 2014.

- o kaudella 2016–2023 luonnonmukaisten tuotteiden edistämiseen EU:n maatalouselintarvikkeiden menekinedistämispolitiikan<sup>8</sup> kautta myönnettiin noin 140 miljoonaa euroa
- o kaudella 2023–2027 jäsenvaltioiden on määrä osoittaa noin 14,7 miljardia euroa luonnonmukaisen maatalouden tukemiseen YMP:n strategiasuunnitelmissaan<sup>9</sup>.

## Tehtävät ja vastuut

**11** Komissio vahvistaa luomualaa koskevan EU:n yleisen toimintapolitiikan maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston (AGRI-pääosasto) kautta ja yhteistyössä muiden pääosastojen kanssa. Komissio hyväksyy jäsenvaltioiden maaseudun kehittämisohjelmat YMP:tä varten ja antaa jäsenvaltioille strategiset suuntaviivat luomualaa koskevasta EU:n toimintapolitiikasta. Eurostat kerää, validoi ja julkaisee luomualaa koskevia tietoja yhdessä AGRI-pääosaston kanssa. Yhteinen tutkimuskeskus tarjoaa tieteeseen perustuvaa tietoa EU:n toimintapolitiikkojen vaikutusten seuraamiseksi ja arvioimiseksi.

**12** Jäsenvaltiot vastaavat luomualan kansallisten tavoitteiden asettamisesta omien tilanteidensa ja tarpeidensa perusteella sekä riittävän EU:n ja kansallisen rahoitustuen ohjelmasuunnittelusta näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Jäsenvaltiot ohjelmoivat ja ottavat käyttöön relevanttia EU:n tukea maaseudun kehittämisohjelmiensa kautta.

---

<sup>8</sup> [Komission valintapäätökset](#), jotka koskevat EU:n maatalouselintarvikkeiden menekinedistämispolitiikkaa kaudella 2016–2023.

<sup>9</sup> Euroopan komissio, [Approved 28 CAP strategic plans \(2023-2027\)](#), s. 74, kesäkuu 2023.

## Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

**13** Tilintarkastustuomioistuin tutki luonnonmukaiselle maataloudelle myönnettävän EU:n tuen suunnittelua, täytäntöönpanoa ja seurantaa. Tilintarkastustuomioistuin selvitti, olivatko komissio ja jäsenvaltiot

- o laatineet luomualaa edistävän järkevän toimintapolitiikan luonnonmukaisen maatalouden edistämiseksi
- o käyttäneet YMP:n varoja vaikuttavasti luonnonmukaisen maatalouden ympäristö- ja markkinatavoitteiden tukemiseen
- o seuranneet ja arvioineet EU:n toimintapolitiikan vaikutuksia asianmukaisella tavalla.

**14** Koska tilintarkastustuomioistuin on äskettäin julkaissut luonnonmukaisten tuotteiden valvontajärjestelmää koskevan [erityiskertomuksen 04/2019](#) ja EU:n vesiviljelypolitiikkaa koskevan [erityiskertomuksen 25/2023](#), se jätti luonnonmukaisen maatalouden valvonnan ja sertifiointin sekä luonnonmukaisen vesiviljelyn soveltamisalan ulkopuolelle. Myös luonnonmukaisen mehiläishoidon ala, luonnonmukaisen maatalouden tutkimus ja innovointi sekä luonnonmukaisen tuotannon tukemiseen tarkoitettut maataloustukirahaston tuet hedelmä- ja vihannesalalla (ks. kohta [10](#)) jätettiin tarkastuksen ulkopuolelle niiden erityisluonteen vuoksi.

**15** Tilintarkastustuomioistuin suoritti tämän tarkastuksen, koska luonnonmukaiselle maataloudelle on asetettu 25 prosentin tavoite ja kaudella 2014–2022 on myönnetty lähes 12 miljardia euroa EU:n tukea luonnonmukaisen maatalouden käytäntöjen muuttamiseen tai ylläpitämiseen. Tilintarkastustuomioistuin pyrkii havainnoillaan ja suosituksillaan edistämään luonnonmukaista maataloutta koskevan EU:n toimintapolitiikan kehittämistä ja antamaan ainesta vuoden 2027 jälkeistä YMP:tä koskeviin komission lainsäädäntöehdotuksiin, jotka on määrä antaa vuonna 2025.



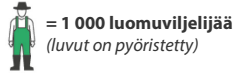
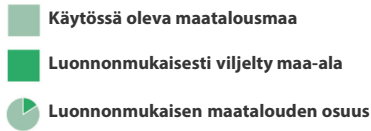
**16** Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus kattoi kauden 2014–2022. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti myös merkitykselliset vuosien 2023–2027 säännökset ja ohjelmat. Se hankki tarkastusevidenssiä seuraavasti:

- o tapaamalla komission (AGRI-pääosaston, Eurostatin ja yhteisen tutkimuskeskuksen) edustajia
- o käymällä läpi asiaankuuluvia tietoja ja asiakirjoja, mukaan lukien erityisiä säädöksiä ja tutkimuksia, vaikutustenarviointeja ja tarkastuskertomuksia sekä arviointeja ja seurantatietoja
- o analysoimalla EU:n luomualaa koskevia tilastotietoja ja rahoituksen hallinnointitietoja
- o haastatteleamalla kansallisia ja alueellisia viranomaisia sekä järjestämällä jäsenneiltyjä tapaamisia luomualan edustajien kanssa
- o tekemällä tarkastuskäyntejä EU:n taloudellista tukea saaneille 26 luonnonmukaiselle tilalle (kuudesta seitsemään tilaa kussakin käyntien kohteena olleessa jäsenvaltiossa)
- o tekemällä tutustumisvierailun Tanskaan, jäsenvaltioon, joka on vuodesta 1987 lähtien antanut toimintapolitiittista tukea luonnonmukaiselle maataloudelle ja jolla on hyvin kehittyneet luonnonmukaisten tuotteiden markkinat
- o järjestämällä paneelikeskustelun tieteen, toimintapolitiikan ja paikallisten asiantuntijoiden kanssa.

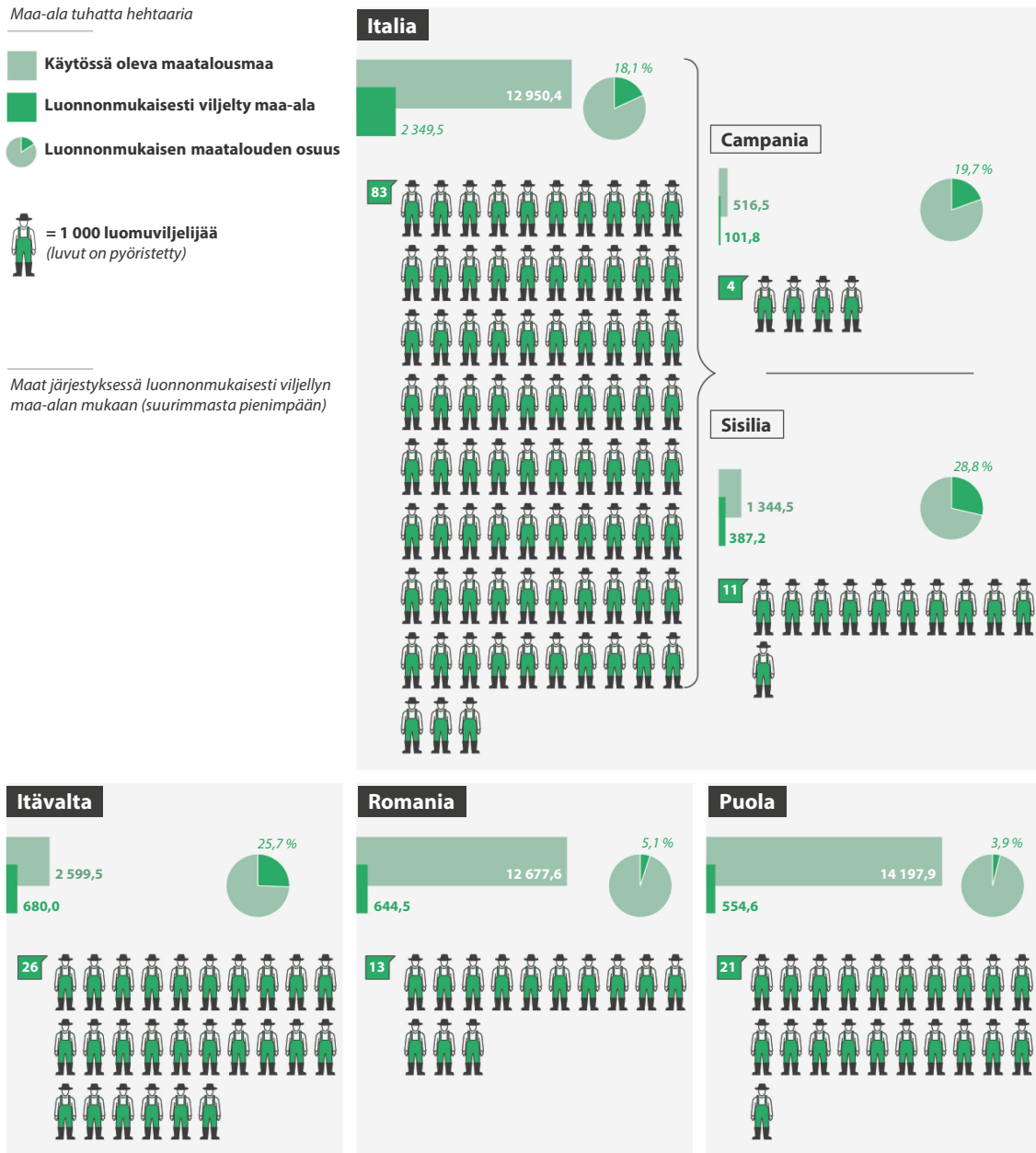
**17** Tarkastajat tekivät tarkastuskäynnit neljään jäsenvaltioon: Romania, Puola, Itävalta ja Italia. Nämä maat valittiin, jotta otos kattaisi erisuuruisia luonnonmukaisen viljelyalueen osuuksia ja jatkokehitysmahdollisuuksia (ks. [kaavio 5](#)). Italiasta valittiin Campanian ja Sisilian alueet YMP-tuen alueellisen täytäntöönpanon tutkimista varten.

## Kaavio 5 – Luonnonmukainen viljely tarkastuksen kohteena olleissa jäsenvaltioissa

Maa-ala tuhatta hehtaaria



Maat järjestyksessä luonnonmukaisesti viljellyn maa-alan mukaan (suurimmasta pienimpään)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin. Perustana luonnonmukaista maataloutta koskevat vuoden 2022 Eurostat-tilastot ([organic farming](#)) (tiedot poimittu 25.6.2024), ja Sisilian ja Campanian alueita koskevat tiedot ([Bio in Cifre 2023](#)). Itävallan osalta on käytetty vuoden 2020 tietoja.

# Huomautukset

## Puutteita luomualaa koskevissa EU:n ja kansallisissa toimintapolitiikoissa

**18** Tilintarkastustuomioistuin tutki komission ja jäsenvaltioiden laatimaa toimintapolitiikkaa luonnonmukaisen maatalouden kehittämisen tukemiseksi<sup>10</sup>. Se oletti havaitsevansa, että

- o komissio on suunnitellut kattavan luomualaa koskevan EU:n toimintapolitiikan
- o jäsenvaltiot ovat laatineet kansallisia toimintapolitiikkoja luonnonmukaisen maatalouden tukemiseksi
- o jäsenvaltiot ovat suunnitelleet YMP:n varojen käytön omien luomualaa koskevien erityistarpeidensa mukaisesti.

## Strategiakehykseen liittyvät puutteet heikentävät luomualaa koskevaa EU:n toimintapolitiikkaa

**19** Komission mukaan EU:n luomun toimintasuunnitelmat muodostavat luomualaa koskevan EU:n strategiakehyksen. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että vuosien 2014–2020 toimintasuunnitelmaan ei sisältynyt luomualaa koskevia tavoitteita. Siitä puuttui myös keskeisiä elementtejä, kuten

- o määrälliset tavoitearvot suunnitelman erityistavoitteille ja toimille
- o toimien täytäntöönpanon välitavoitteet ja aikataulu
- o indikaattorit edistymisen seurantaan varten
- o selkeästi määritetyt tehtävät ja vastualueet
- o määrärahat.

---

<sup>10</sup> Better regulation toolbox, 2021.

**20** Komissio totesi vuosien 2021–2027 toimintasuunnitelmassa, että edellisen suunnitelman toimet oli pantu täytäntöön, mutta ei täsmentänyt, mitä oli tehty ja saavutettu. Koska määrällisiä tavoitearvoja, seurantaindikaattoreita ja arviointia ei ollut, vuosien 2014–2020 toimintasuunnitelman todellista vaikutusta ei tiedetä.

**21** Luonnonmukaisen maatalouden strateginen tavoite määriteltiin vuonna 2020 ei—sitovalla sitoumuksella, jonka mukaan 25 prosenttia EU:n maatalousmaasta olisi oltava luonnonmukaisen maatalouden käytössä vuoteen 2030 mennessä (ks. kohta **09**). Komissio laati kaudelle 2021–2027 toimintasuunnitelman, jonka tarkoituksena oli tukea tämän tavoitteen saavuttamista. Toimintasuunnitelman erityistavoitteina oli lisätä luonnonmukaisen maatalouden vaikutusta kestäväan kehitykseen, kasvattaa kysyntää ja varmistaa kuluttajien luottamus sekä tukea luonnonmukaiseen tuotantoon siirtymistä ja vahvistaa koko arvoketjua.

**22** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että vuosien 2021–2027 suunnitelma on parempi kuin edellinen. Siinä esitetään yksityiskohtaisempia tietoja kunkin toimen osana toteutettavista erityistoimista. Vastuut on jaettu komission, jäsenvaltioiden ja muiden sidosryhmien kesken. Komissio on laatinut kuuden kuukauden välein edistymiskertomuksen toteutettujen toimien seurantaan varten.

**23** Edistyksistä huolimatta suunnitelmassa ei ole vielääkään määrällisiä tavoitearvoja kolmelle erityistavoitteelle eikä keinoja seurata ehdotetuilla toimilla saavutettua edistystä. Näiden elementtien puuttuessa sen panosta luonnonmukaisen maatalouden kehittämiseen on vaikea arvioida. Luonnonmukaisen maatalouden kestävyys ajan mittaan riippuu luonnonmukaisen maatalouden yleisestä kehityksestä. Hyvin kehittynyt luomuala tarjoaisi viljelijöille taloudellisia kannustimia luonnonmukaiseen maatalouteen. Kuitenkin 25 prosentin tavoite koskee vain luonnonmukaisesti viljeltävää alaa, eikä siihen kuulu luomualaa koskevia strategisia tavoitteita. Luonnonmukaiselle maataloudelle tai luomualalle ei ole olemassa vuoden 2030 jälkeistä strategista visiota, joka tarjoaisi vakautta ja pitkän aikavälin näkymiä arvoketjulle.

**24** Toimintasuunnitelmien erityistavoitteiden lisäksi oikeudellisessa kehityksessä määritellään luonnonmukaisen tuotannon ympäristö- ja markkinatavoitteet – ks. **kaavio 6**. Komissio pitää kuitenkin luonnonmukaista tuotantoa koskevan asetuksen tavoitteita luonnonmukaisen elintarviketuotantojärjestelmän luontaisina ominaisuuksina eikä varsinaisina tavoitteina. Niitä ei siksi seurata tai käsitellä nimenomaisesti strategiakehyksessä.

## Kaavio 6 – Luomualaa koskevat EU:n tavoitteet



### Oikeudellisen kehityksen tavoitteet

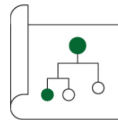
#### Luonnonmukaista tuotantoa koskeva asetus

#### Ympäristötavoitteet

- ympäristön ja ilmaston suojelun edistäminen
- maaperän pitkän aikavälin viljavuus
- biologisen monimuotoisuuden runsaus
- myrkytön ympäristö
- harvinaisten ja alkuperäisten uhanalaisten lajien säilyttäminen
- luonnonmukaisen maatalouden tarpeisiin ja tavoitteisiin mukautetun kasvi geenimateriaalin tarjonnan kehittäminen
- runsaan biologisen monimuotoisuuden edistäminen käyttämällä monimuotoista kasvi geenimateriaalia
- tiukat eläinten hyvinvointia koskevat vaatimukset

#### Markkinatavoitteet

- lyhyet jakelukanavat ja EU:n eri alueilta peräisin oleva paikallinen tuotanto
- luonnonmukaisten kasvinjalostustoimien kehittäminen, jotta edistetään luonnonmukaisen tuotannon alan suotuisia taloudellisia näkymiä



### Strategiakehityksen tavoitteet

#### EU:n luomun toimintasuunnitelma 2021–2027

#### Pelloilta pöytäan -strategia ja vuoteen 2030 ulottuva biodiversiteettistrategia

#### Ympäristöä koskeva erityistavoite

- luonnonmukaisen viljelyn kestävään kehitykseen tuoman panoksen lisääminen

#### Markkinoita koskevat erityistavoitteet

- kysynnän kasvattaminen ja kuluttajien luottamuksen varmistaminen
- siirtymän tukeminen ja koko arvoketjun vahvistaminen

#### Maa-alaan perustuva tavoite

- vähintään 25 % EU:n maatalousmaasta on oltava luonnonmukaisen viljelyn käytössä vuoteen 2030 mennessä

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin asetuksen (EU) N:o 848/2018 4 artiklan ja luonnonmukaisen tuotannon kehittämistä koskevan EU:n toimintasuunnitelman 2021–2027 perusteella.

## Kansallisten toimintapolitiikkojen puutteet haittaavat EU:n luomualan kehitystä

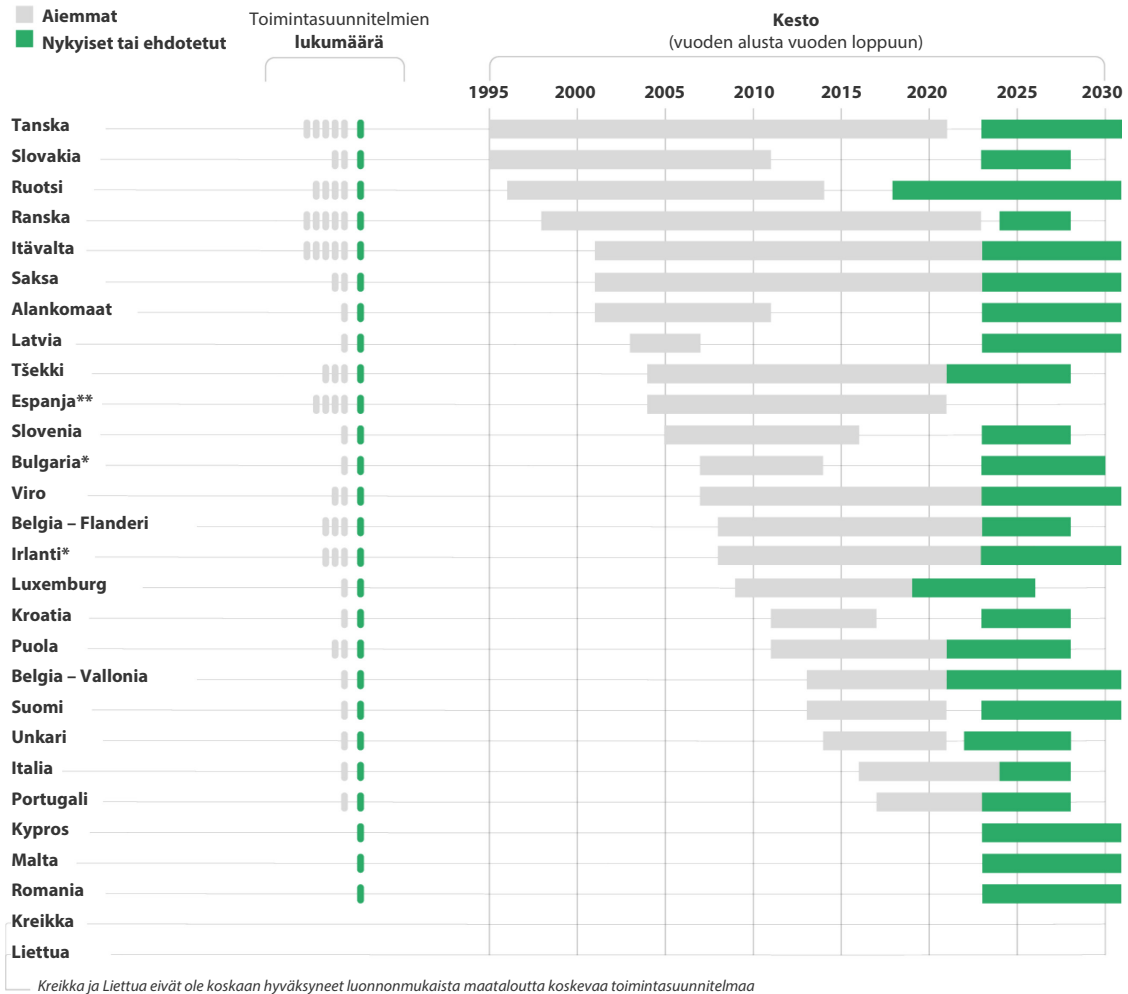
**25** Luonnonmukaiselle maataloudelle myönnettävän julkisen tuen lisäämiseksi komissio on vuodesta 2004 lähtien kannustanut jäsenvaltioita kehittämään luomualaa koskevia kansallisia toimintasuunnitelmia<sup>11</sup>. Jäsenvaltioilla ei ole oikeudellista velvoitetta tehdä niin, eikä komissio seuraa järjestelmällisesti kansallisten toimintasuunnitelmien hyväksymistä.

**26** Erityiset kansalliset strategiat tai toimintasuunnitelmat osoittavat jäsenvaltioiden sitoutumisen luomualan kehittämiseen. Vuonna 2023 tehdyssä tutkimuksessa seurattiin näiden strategioiden tai suunnitelmien valmistelua ja todettiin, että ne vaihtelivat merkittävästi jäsenvaltiosta toiseen – ks. *kaavio 7*. Vuoden 2023 loppuun mennessä kaikilla jäsenvaltioilla kolmea lukuun ottamatta (Kreikka, Liettua ja Espanja) oli käytössä kansallinen toimintasuunnitelma.

---

<sup>11</sup> EU:n ensimmäisen luomun toimintasuunnitelman toimi 6 ja EU:n toisen ja kolmannen luomun toimintasuunnitelman suositukset.

## Kaavio 7 – Kansallisia toimintasuunnitelmia on hyväksytty vaihtelevasti



\* Kuluvalle kaudelle on julkaistu toimintasuunnitelmaluonnos.

\*\* Toimintasuunnitelmaluonnoksesta kuluvalle kaudelle on ilmoitettu, mutta sitä ei ole julkaistu.

**Lähde:** Euroopan tilintarkastustuomioistuin tarkastetuilta jäsenvaltioilta saattujen tietojen, kansallisten toimintasuunnitelmien sekä maataloutta ja vesipolitiikkaa koskevan tutkimuksen (*Assessment of Agriculture and Water Policy responses to the organic F2F target*, Lampkin ym., 2024) perusteella.

**27** Vuonna 2023 tarkastetuilla neljällä jäsenvaltiolla oli luomualaa koskeva toimintasuunnitelma. Tarkastusta varten kuultujen asiantuntijoiden ja sidosryhmien mukaan näiden toimintasuunnitelmien vaikutus luomualaan on avainasemassa alueilla, joissa ala on alikehittynyt. Tilintarkastustuomioistuin totesi seuraavaa:

- o Puolassa vuosien 2014–2020 suunnitelman vaikutusta luonnonmukaisen tuotannon kehittämiseen heikensi tavoitteiden, selkeiden roolien ja vastuiden sekä määrärahojen puute. Puolan viranomaiset määrittivät suunnitelman tavoitteet ja vastuut vasta vuonna 2018. Luonnonmukaisten tuotteiden kulutus ja myynti yli kaksinkertaistui Puolassa vuosina 2014–2020. Kasvusta huolimatta sen luonnonmukaisten tuotteiden kulutuksen ja myynnin määrä oli kauden lopussa edelleen seitsemänneksi alhaisin.
- o Romania hyväksyi ensimmäisen toimintasuunnitelmansa vasta toukokuussa 2023, vaikka sen YMP:n menot luonnonmukaiseen viljelyyn siirtymiseen tai sen ylläpitämiseen olivat kahdeksanneksi korkeimmat kaudella 2014–2022. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi Romanian toimintasuunnitelmassa samat heikkoudet kuin Puolan toimintasuunnitelmassa.

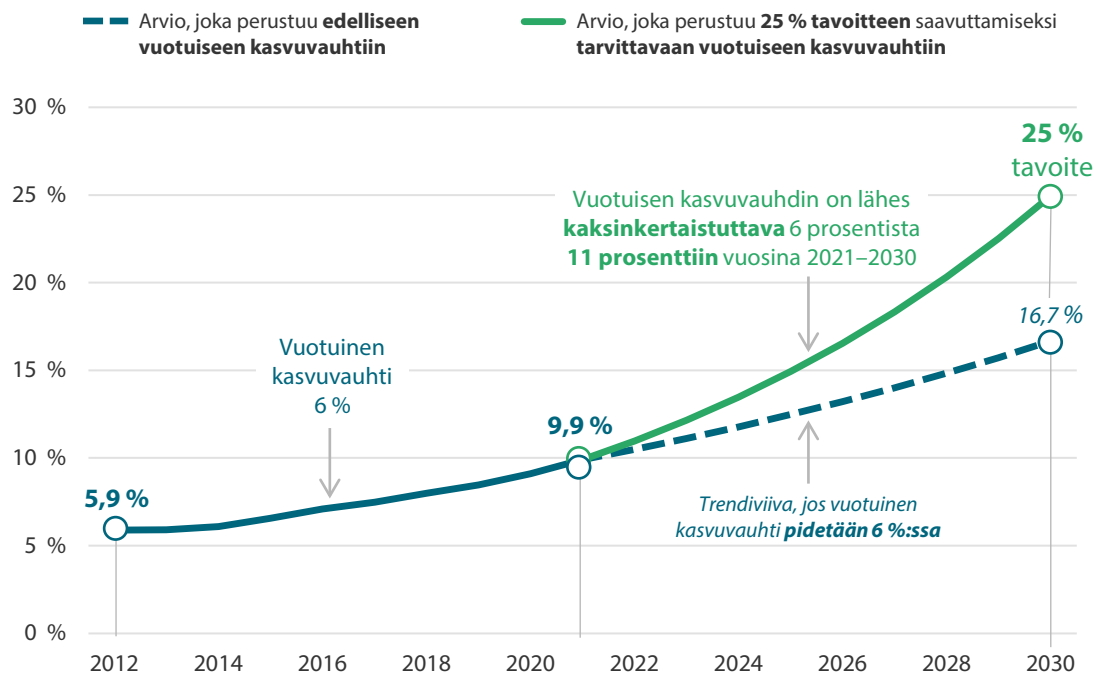
**28** Jotta 25 prosentin tavoite saavutettaisiin vuoteen 2030 mennessä, luonnonmukaisen maatalouden käytäntöjen käyttöönotto olisi kaksinkertaistettava nykyiseen verrattuna – ks. [kaavio 8](#). Euroopan ympäristökeskus raportoi vuoden 2023 lopussa, että nykyiset toimintapolitiikat ja julkinen tuki todennäköisesti kasvattavat luonnonmukaisen maatalouden osuutta mutta eivät tarpeeksi, jotta tavoite voitaisiin saavuttaa<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Euroopan ympäristökeskuksen raportti 11/2023 [Monitoring report on progress towards the 8th EAP objectives 2023 edition](#), joulukuu 2023, s. 70.



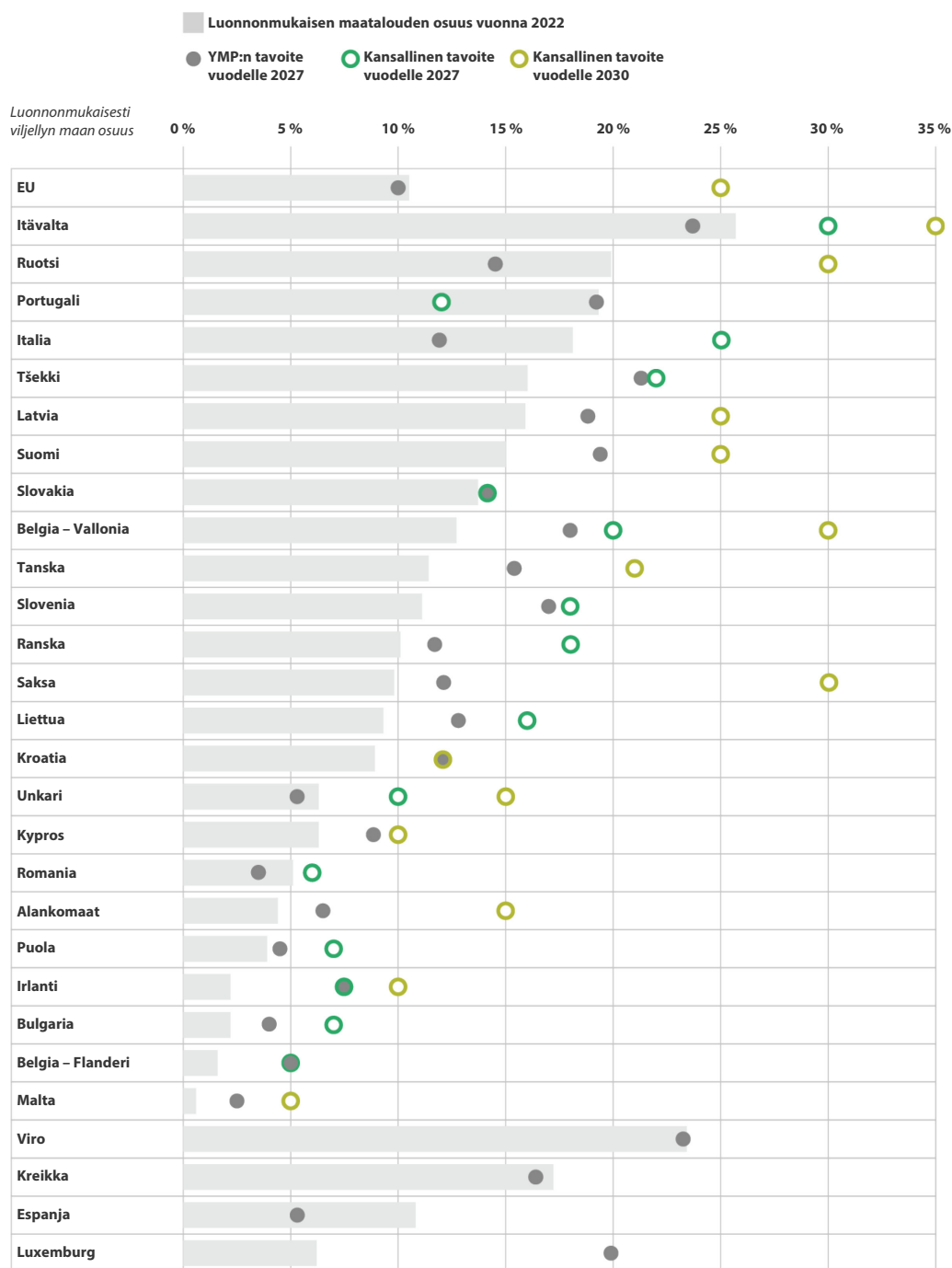
## Kaavio 8 – Luonnonmukaisen maatalouden käytäntöjen käyttöönottoa on vauhditettava kaksinkertaiseksi, jotta 25 prosentin tavoite saavutetaan vuoteen 2030 mennessä



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen laskelma Eurostatin ja AGRI-pääosaston tietojen perusteella.

**29** Jäsenvaltioiden toteuttamat toimet ovat välttämättömiä luonnonmukaista maataloutta koskevan 25 prosentin tavoitteen saavuttamiseksi. Kaudella 2023–2027 niiden oli asetettava tavoite luonnonmukaiseen maatalouteen suunnatuille YMP:n menoille. Jotkin maat täydensivät YMP:n tavoitetta, joka on tarkoitus saavuttaa ainoastaan YMP:n menoilla, kansallisella tavoitteella, joka on määrä saavuttaa luonnonmukaisten tuotteiden markkinoiden ja/tai kansallisen lisärahoituksen avulla. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tavoitteiden asettamisen kunnianhimoisuus vaihtelee huomattavasti – ks. [kaavio 9](#).

## Kaavio 9 – Luonnonmukaisen maatalouden kansalliset tavoitteet vaihtelevat merkittävästi jäsenmaiden välillä



*Huom.* Luxemburgin kansallinen tavoite on 20 prosenttia maatalousmaasta luonnonmukaisen maatalouden käytössä vuoteen 2025 mennessä. Espanja mainitsi, että nykyinen suuntaus mahdollistaisi 20 prosentin saavuttamisen vuoteen 2030 mennessä, mutta ei asettanut tätä kansalliseksi tavoitteeksi. Portugali asetti vuonna 2017 luonnonmukaisen maatalouden kansalliseksi tavoitteeksi 12 prosenttia vuoteen 2027 mennessä; tätä tavoitetta ei päivitetty. Itävallan osalta käytettiin luonnonmukaisen maatalouden osuutta koskevia vuoden 2020 tietoja.

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin. Perustana YMP:n strategiasuunnitelmat, jäsenvaltioiden kansalliset toimintasuunnitelmat sekä luonnonmukaista maataloutta koskevat vuoden 2022 Eurostat-tilastot ([organic farming statistics](#)) (tiedot poimittu 25.6.2024).

**30** Kansallisista toimintasuunnitelmista tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että luonnonmukaisen maatalouden jo saavuttama kypsyyssaste oli keskeinen tekijä, kun tarkastuksen kohteena olleet jäsenvaltiot asettivat luonnonmukaista maataloutta koskevien kansallisten tavoitteiden tason. Myös kansallisella lisärahoituksella on tärkeä merkitys – ks. [laatikko 1](#).

## Laatikko 1

### Luonnonmukaisen maatalouden tavoitteet vaihtelevat tarkastuksen kohteena olleissa jäsenvaltioissa

Italia asetti YMP:n strategiasuunnitelmassaan vuoteen 2027 ulottuvaksi tavoitteeksi 11,9 prosenttia ja Itävalta 23,7 prosenttia. Nämä tavoitteet olivat alempia kuin niiden kansalliset tavoitteet (Italiassa 25 prosenttia ja Itävallalla 30 prosenttia). Lisäkorotuksen on tarkoitus tulla Itävallan jo valmiiksi hyvin kehittyneiltä luonnonmukaisten tuotteiden markkinoilta ja Italian nopeasti kasvavilta markkinoilta sekä kansallisesta lisärahoituksesta.

YMP:n osalta asetettiin matalat tavoitteet Romaniassa (3,5 prosenttia) ja Puolassa (4,5 prosenttia), vaikka maat kohdensivat runsaasti EU:n rahoitusta luonnonmukaiseen maatalouteen. Romaniassa tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että luonnonmukaista maataloutta koskeva YMP:n tavoite oli saavutettu jo vuonna 2021.

**31** Luonnonmukaisesti viljeltävän maatalousmaan lisäämisen lisäksi jäsenmaat voivat tukea luomualan kehittämistä lisää asettamalla muita kansallisia tavoitteita. Tilintarkastustuomioistuin löysi esimerkkejä näistä tavoitteista 16 jäsenvaltiosta. Esimerkiksi useat jäsenvaltiot olivat päättäneet asettaa tavoitteita, jotka koskivat luomutuotantoa (kahdeksan jäsenvaltiota), luomukulutusta julkisen ruokahuollon kautta (kymmenen jäsenvaltiota) ja luonnonmukaisten tuotteiden jalostusta (neljä jäsenvaltiota). Tarkastuksen kohteena olleista neljästä jäsenvaltiosta vain Itävallalla oli lisätavoite: nostaa luomuruoan osuus julkisissa ruokaloissa 55 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä.

## Jäsenvaltiot vastasivat vain osittain luomualan erityistarpeisiin YMP-tuen ohjelmasuunnittelussa

**32** Tarkastetuissa neljässä jäsenvaltiossa YMP oli kansallisten luonnonmukaista tuotantoa koskevien toimintasuunnitelmien pääasiallinen rahoituslähde. Kaudella 2014–2022 jäsenvaltiot kohdensivat YMP:n menonsa pääasiassa kansallisten tai alueellisten maaseudun kehittämisohjelmiensa kautta. Maaseudun kehittämisohjelmissa

- o määritettiin jäsenvaltioiden maatalousalojen erityistarpeet
- o laadittiin strategiat tavoitteineen ja tavoitearvoineen maaseudun kehittämistä koskevien EU:n painopisteiden mukaisesti
- o valittiin tukitoimenpiteet näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

**33** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että neljä tarkastuksen kohteena ollutta jäsenvaltiota sisällyttivät luomualan erityistarpeet maaseudun kehittämisohjelmiinsa vain rajallisessa määrin:

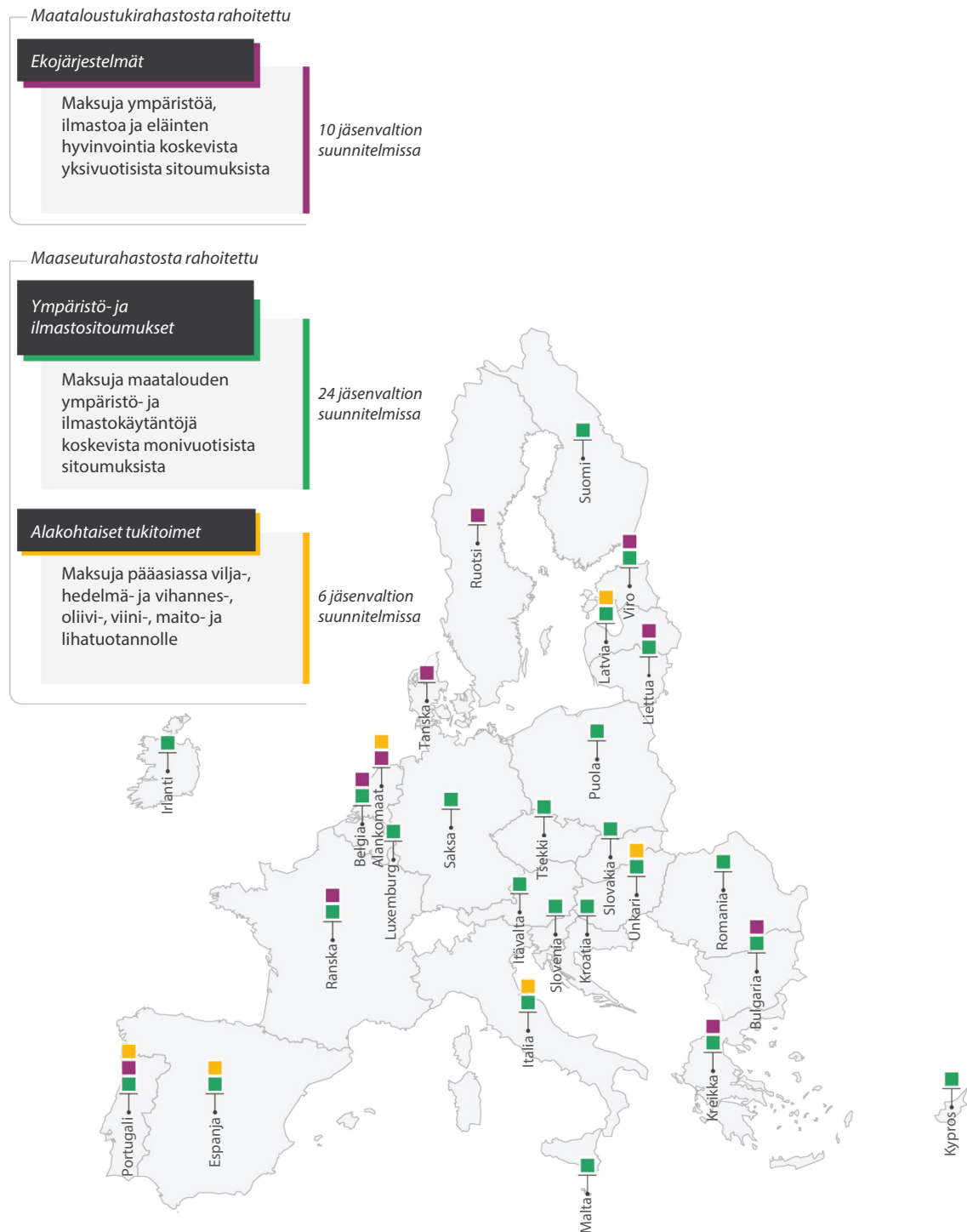
- o ainoastaan Puola tunnisti erityisen tarpeen kehittää luonnonmukaista maataloutta, joka on kestävän kehityksen mukainen maatalouden muoto
- o vain Italia (Sisilia) asetti tavoitteeksi edistää luonnonmukaisen tuotannon integrointia toimitusketjuun parantamalla luomuviljelijöiden pääsyä markkinoille, vahvistamalla niiden asemaa arvoketjussa ja edistämällä luomualan innovointia.

Kaikki neljä jäsenvaltiota käyttivät luonnonmukaisen maatalouden tukea keinona vastata yleisempiin tarpeisiin, jotka liittyvät vesivarojen, biologisen monimuotoisuuden, maaperän tai kasvihuonekaasupäästöjen säilyttämiseen maaseudun kehittämistä koskevien EU:n prioriteettien mukaisesti.

**34** Jäsenvaltioilla oli mahdollisuus sisällyttää maaseudun kehittämisohjelmiinsa alateemakohtaisia ohjelmia, joilla vastataan tiettyihin tarpeisiin erityisen tärkeillä aloilla tai maaseutualueiden kehitykseen voimakkaasti vaikuttavilla maatalouden aloilla. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että yksikään 27 jäsenvaltiosta ei ollut sisällyttänyt maaseudun kehittämisohjelmiinsa alateemakohtaista ohjelmaa luonnonmukaiselle maataloudelle tai luomualalle.

**35** Yhteisessä maatalouspolitiikassa vuosiksi 2023–2027 annettiin jäsenvaltioille kolme rahoitusvaihtoehtoa luonnonmukaiselle maataloudelle myönnettävän YMP-tuen ohjelmasuunnitteluun – ks. *kaavio 10*. Tilintarkastustuomioistuin ei havainnut merkittäviä muutoksia tavassa, jolla neljä tarkastuksen kohteena ollutta jäsenvaltiota laativat luonnonmukaisen maatalouden tuen ohjelmasuunnittelun kaudelle 2023–2027. Italia tuki myös luonnonmukaisen maatalouden käytäntöjen käyttöönottoa tietyillä aloilla (esim. oliiviöljy, hedelmät ja vihannekset sekä perunat). On kuitenkin liian aikaista arvioida tämän lisärahoitusvaihtoehdon vaikutusta näiden viljelykasvien luonnonmukaisen viljelyn kehittämiseen.

## Kaavio 10 – Jäsenvaltioilla oli kolme rahoitusvaihtoehtoa luonnonmukaisen maatalouden tukemiseksi vuosien 2023–2027 YMP:ssä



*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin asiakirjan *Organic farming in the EU – a decade of growth* (tammikuu 2023) perusteella.

## Pinta-ala kasvoi, mutta luonnonmukaisen maatalouden tavoitteiden integroimisessa YMP:hen on edelleen haasteita

**36** Tilintarkastustuomioistuin tutki, olivatko jäsenvaltiot<sup>13</sup> käyttäneet luonnonmukaiselle maataloudelle myönnettävää YMP-tukea vaikuttavalla tavalla luonnonmukaisen maatalouden ympäristö- ja markkinatavoitteiden tukemiseen<sup>14</sup>. Tilintarkastustuomioistuin oletti havaitsevansa, että tarkastuksen kohteena olleissa jäsenvaltioissa

- o YMP:n varat tukivat luonnonmukaisen maatalouden ympäristötavoitteen saavuttamista
- o YMP:n varat edistivät luonnonmukaisen maatalouden markkinatavoitteen saavuttamista
- o käytettiin YMP:n varoja luomualan kehittämiseen.

## YMP-tuki auttoi lisäämään luonnonmukaistesti viljeltyä aluetta, mutta ympäristöhyötyjä ei aina taattu

**37** Kaudella 2014–2022 YMP:stä tuettiin luonnonmukaista maataloutta maaseudun kehittämispolitiikan erityistoimenpiteellä<sup>15</sup> (tässä kertomuksessa 'luonnonmukaiselle maataloudelle myönnettävä YMP-tuki'). Kauteen 2007–2013 verrattuna luonnonmukaiselle maataloudelle myönnettävä YMP-tuki erotettiin muista maatalouden ympäristösitoumuksista sen kasvavan merkityksen korostamiseksi.

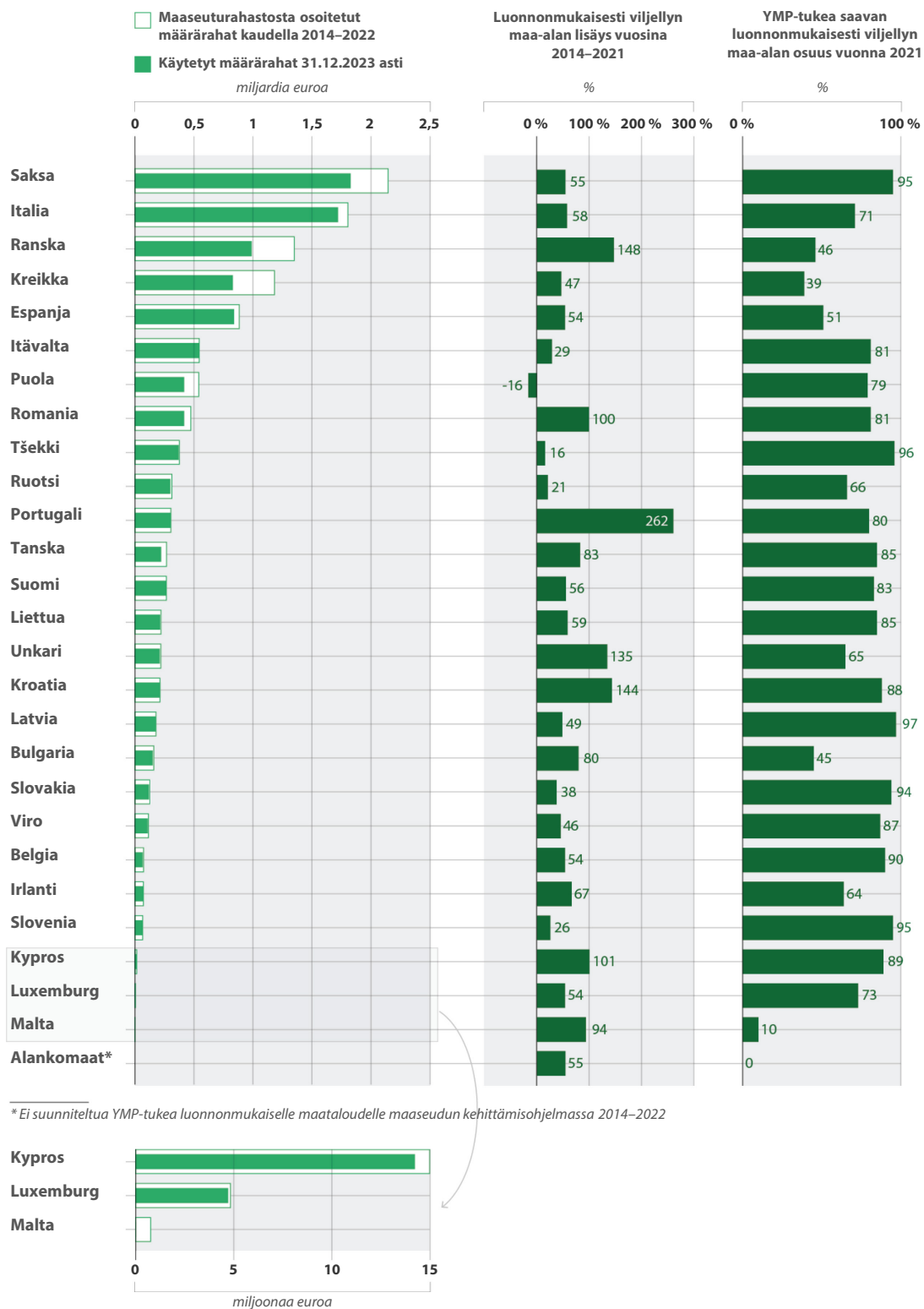
**38** Tämän toimenpiteen mukaista tukea myönnettiin tukikelpoisen maatalousmaan hehtaaria kohden luonnonmukaista viljelystä koskevien monivuotisten sitoumusten perusteella. Tukea saavat viljelijät sitoutuivat siirtymään luonnonmukaista tuotantoa koskevassa asetuksessa määriteltyihin luonnonmukaisen maatalouden käytäntöihin tai ylläpitämään niitä. Kaikki jäsenvaltiot Alankomaita lukuun ottamatta sisällyttivät maaseudun kehittämisohjelmiinsa luonnonmukaiselle maataloudelle myönnettävää YMP-tukea; Saksa, Italia, Ranska, Kreikka ja Espanja kohdensivat siihen 62 prosenttia maaseuturahaston kokonaisbudjetista – ks. [kaavio 11](#).

<sup>13</sup> Asetus (EU, Euratom) 2018/1046, 7 luku.

<sup>14</sup> Asetus (EU) N:o 2018/848, johdanto-osan 3 ja 4 kappale.

<sup>15</sup> Asetus (EU) N:o 1305/2013, 29 artikla.

## Kaavio 11 – Viiden jäsenvaltion osuus luonnonmukaiselle maataloudelle myönnettävästä YMP-tuesta vuosina 2014–2022 on 62 prosenttia



**Huom.** Maaseuturahaston talousarvioon sisältyvät Euroopan unionin elpymisvälineestä myönnettävät lisämäärärahat, joka myönnettiin jäsenvaltioille covid-19-pandemiasta elpymistä varten vuosina 2021–2022.

**Lähde:** Euroopan tilintarkastustuomioistuin maaseudun kehittämissuunnitelmissa annettujen rahoitussuunnitelmien perusteella 31. joulukuuta 2023.



**39** Vuonna 2021 EU:ssa luonnonmukaisesti viljellyistä lähes 16 miljoonasta hehtaarista 69 prosenttia sai luonnonmukaiselle maataloudelle myönnettävää YMP-tukea<sup>16</sup>. Tuetun alueen osuus kasvoi vuosien 2014 ja 2021 välillä 3,2 prosentista 6,9 prosenttiin<sup>17</sup>. YMP:stä luonnonmukaiseen maatalouteen suunnattavan rahoituksen pääasiallisena tavoitteena on edistää kestävästä maataloudesta ja integroida ympäristönsuojeluvaatimukset toimintapolitiikkaan<sup>18</sup>. Tämän toimenpiteen ympäristöhödyt perustuvat luonnonmukaista tuotantoa koskevassa asetuksessa vahvistettuihin sääntöihin (ks. *kaavio 1*).

**40** Yksi keskeisistä luonnonmukaisen maatalouden käytännöistä on viljelykierto, joka edistää maaperän viljavuutta ja terveyttä sekä tuholaisten ja tautien torjuntaa. Luonnonmukaista tuotantoa koskevan asetuksen nojalla luomuviljelijöiden on otettava käyttöön monivuotinen viljelykierto ja sisällytettävä palkokasvit ja muut viherlannoituskasvit kiertosuunnitelmaan<sup>19</sup>. Koska viljelykiertoa ei määritellä asetuksessa, jäsenvaltiot voivat vahvistaa kansallisia lisäsäännöksiä siitä, miten tämä käytäntö olisi toteutettava. Tarkastuksen kohteena olleesta neljästä jäsenvaltiosta vain Italia on laatinut tällaisen määritelmän.

**41** Yhdeksän niistä 26 viljelijästä, joiden tilalle tilintarkastustuomioistuin teki tarkastuskäynnin neljässä jäsenvaltiossa, oli viljelty samaa viljelykasvia samalla loholla useiden vuosien ajan tai ei ollut käyttänyt palkokasveja tai muita viherlannoituskasveja. Riittävän viljelykierron puute oli johtanut joissakin tapauksissa ulkoisten tuotantopanosten, kuten kaupallisten orgaanisten lannoitteiden ja torjunta-aineiden, käytön lisääntymiseen, mikä on vastoin periaatetta rajoittaa tällaisten tuotantopanosten käyttöä luonnonmukaisessa maataloudessa.

---

<sup>16</sup> Euroopan tilintarkastustuomioistuimen laskelmat vuoden 2021 Eurostatin tietojen ja AGRI-pääosaston tietoportaalista saatujen tietojen perusteella.

<sup>17</sup> Euroopan tilintarkastustuomioistuimen laskelmat AGRI-pääosaston tietoportaalista saatujen tietojen perusteella.

<sup>18</sup> Asetus (EU) 2018/848, johdanto-osan 4 kappale.

<sup>19</sup> Asetus (EY) N:o 834/2007, 12 artiklan 1 kohta, ja asetus (EU) 2018/848, liite II (1.9 ja 1.10 kohta).

**42** Luonnonmukaista eläintuotantoa koskevien sääntöjen mukaan maanviljelijöiden on noudatettava tiukkoja eläinten hyvinvointia koskevia vaatimuksia. Näihin vaatimukseen kuuluu eläinten kärsimyksen ehkäiseminen. Jäsenvaltiot voivat tarvittaessa myöntää viljelijöille lupia, joiden nojalla ne voivat poiketa tietyistä eläinten hyvinvointia koskevista säännöistä, edellyttäen, että poikkeukset pidetään mahdollisimman vähäisinä ja soveltavin osin väliaikaisina<sup>20</sup>. Tarkastusjaksolla tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että Itävallassa, Puolassa ja Italiassa luonnonmukaista tuotantoa harjoittavat viljelijät saattoivat hyötyä yleisistä eläinten hyvinvointia koskevista kansallisen tason luvista useita peräkkäisiä vuosia – ks. [laatikko 2](#). Lupia hyödyntävät viljelijät voivat saada luonnonmukaiselle maataloudelle myönnettävää YMP-tukea.

## Laatikko 2

### **YMP-tukea on myönnetty luonnonmukaiselle maataloudelle, vaikka eläinten hyvinvointia koskevia sääntöjä ei ole noudatettu**

Vuodesta 2015 alkaen Itävallassa luomukarjankasvattajat saivat yleiset luvat tietyille eläinhoitokäytännöille. Tämä tarkoitti sitä, että viljelijät saivat poistaa eläinten sarvia, häntiä tai hampaita, olla päästämättä eläimiä laiduntamaan avoimilla alueilla ja pitää nautakarjaa kytkettynä pientiloilla. Vuosina 2017 ja 2019 tehtyjen tarkastusten jälkeen komissio peri 16,4 miljoonaa euroa luomukarjankasvattajille myönnettyjä aiheettomia YMP:n tukia, koska kyseiset viljelijät eivät olleet noudattaneet eläinten hyvinvointia koskevia sääntöjä. Itävalta poisti nämä yleiset luvat vuonna 2021.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että Italia (vuodesta 2009) ja Puola (vuodesta 2015) ovat myöntäneet vastaavan yleisen luvan eläinten pitämiseen kytkettyinä pientiloilla. Puola peruutti luvan vuonna 2022, kun taas Italia jatkaa sen soveltamista.

Komission tehtävänä on valvoa, kuinka jäsenvaltiot panevat luvat täytäntöön luonnonmukaisessa maataloudessa. Luonnonmukaista tuotantoa koskevassa asetuksessa ei kuitenkaan edellytetä, että jäsenvaltiot ilmoittaisivat komissiolle yleisistä luvista, jotka koskevat eläinten pitämistä kytkettyinä pientiloilla tai tyypistämistä. Komissio ei näin ollen ollut tietoinen kyseisistä tapauksista.

---

<sup>20</sup> Asetus (EY) 834/2007, 22 artikla.

**43** Luonnonmukaista tuotantoa koskevassa asetuksessa vahvistetaan luonnonmukaista maataloutta koskevia vapaaehtoisia periaatteita, kuten maiseman ominaispiirteiden säilyttäminen, luonnonvarojen vastuullinen käyttö ja ulkoisten tuotantopanosten käytön rajoittaminen. Jäsenvaltiot voivat vahvistaa myönteisiä vaikutuksia ympäristöön integroimalla nämä periaatteet luonnonmukaiselle maataloudelle myönnettävään YMP-tukeen (ks. *kaavio 1*). Tarkastuksen kohteena olleessa neljässä jäsenvaltiossa tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että toimenpiteisiin on harvoin integroitu luonnonmukaisen maatalouden periaatteita. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin kaksi esimerkkiä hyvistä käytännöistä Itävallassa ja Puolassa – ks. *laatikko 3*.

### Laatikko 3

#### **Esimerkkejä luonnonmukaiselle maataloudelle myönnettävään YMP-tukeen sisältyvistä täydentävistä ympäristömääräyksistä**

Itävalta käytti osan talousarviosta toimenpiteeseen, jolla maksettiin luomuviljelijöille, jotka vapaaehtoisesti säilyttivät tiloillaan pysyvää nurmea ja maiseman ominaispiirteitä.

Puola asetti nurmen ja maiseman ominaispiirteiden säilyttämisen ehdoksi kaikille luomuviljelijöille, jotka saavat taloudellista tukea.

### **Jäsenvaltiot eivät aina varmistaneet, että luonnonmukaiselle maataloudelle myönnettävä YMP-tuki lisää luonnonmukaista tuotantoa**

**44** Luonnonmukaista tuotantoa koskevan asetuksen mukaan luonnonmukaisella maataloudella olisi pyrittävä tuottamaan monenlaisia kuluttajien haluamia elintarvikkeita, jotka on tuotettu aiheuttamatta haittaa ympäristölle, ihmisten terveydelle, kasvien terveydelle tai eläinten terveydelle ja hyvinvoinnille<sup>21</sup>. Kaudella 2014–2022 luonnonmukaiselle maataloudelle myönnetyn YMP-tuen tarkoituksena oli korvata viljelijöiden lisäkustannukset ja tulonmenetykset, jotka aiheutuivat siirtymisestä tavanomaisesta maataloudesta luonnonmukaiseen maatalouteen siirtymisestä. Luomuviljelijöiden ei tarvinnut tuottaa luonnonmukaisia tuotteita tuen saamiseksi.

<sup>21</sup> Asetus (EY) N:o 834/2007, johdanto-osan 1 kappale ja 3 artikla.

**45** Välttääkseen mahdollisuuden tukea tuottamattomia alueita Itävalta, Puola ja Italia kehottivat viljelijöitä tuottamaan tukea saavilta lohkoilta tuotoksen eli esimerkiksi korjaamaan satoa tai käyttämään ruohon eläinten rehuksi. Puolassa tämä vaatimus johti luonnonmukaisen tuotannon lisääntymiseen – ks. [laatikko 4](#). Vuodesta 2023 alkaen Italiassa (Sisiliassa) tuotantoaan luonnonmukaisena markkinoivat viljelijät ovat ensisijaisia EU:n tuen saajia.

#### Laatikko 4

##### **Luonnonmukaiselle maataloudelle myönnettävän YMP-tuen saamisen edellytysten muutos auttoi lisäämään luonnonmukaista tuotantoa Puolassa**

Maaseudun kehittämissuunnitelmassa 2014–2022 Puola otti käyttöön vaatimuksen, jonka mukaan YMP-tuesta hyötyvien viljelijöiden on tuotettava tukea saavilla lohkoilla maataloustuotteita (esimerkiksi käytettävä ruoho eläinten rehuksi tai myytävä se taikka korjattava hedelmäsaato). Tämä keskeinen muutos tukikelpoisuusedellytyksissä johti luonnonmukaisesti viljellyn maatalousmaan vähenemiseen vuosina 2015–2019. Samalla luonnonmukaisen tuotannon kasvu jatkui. Vuodesta 2021 lähtien Puolassa sekä luonnonmukaisesti viljelty maatalousmaa että luonnonmukainen tuotanto on kasvanut merkittävästi.











**46** Vuonna 2020 lähes 60 prosenttia EU:n luonnonmukaisesti viljelystä maatalousmaasta oli pysyvää nurmea ja rehuviljelyyn käytettyä maata. Luonnonmukaisen karjankasvatuksen markkinat ovat kuitenkin edelleen pienet EU:ssa. Vuonna 2020 luomukarjan osuus kaikista EU:n naudoista oli vain kuusi prosenttia, kun taas luonnonmukaisesti kasvatetun siipikarjan osuus oli 3,6 prosenttia ja sikojen osuus yksi prosentti koko populaatiosta<sup>22</sup>. Koska YMP-tukea myönnetään luonnonmukaiselle maataloudelle pinta-alan mukaan, markkinat ovat edelleen karjankasvattajien tärkein kannustin siirtyä luonnonmukaiseen karjankasvatukseen.

---

<sup>22</sup> Euroopan komissio, maatalouden markkinakatsaus [Organic farming in the EU – a decade of growth](#), s. 6, tammikuu 2023.

**47** Romaniassa tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että vaikka luonnonmukaisen nurmen ja rehun kattama ala yli kaksinkertaistui kaudella 2014–2021, luonnonmukaisesti laiduntavien eläinten määrä väheni 75 prosenttia. Luonnonmukaisen viljelyn toimenpiteellä tuettiin lähes sataa prosenttia Romanian luonnonmukaisesta nurmesta, mutta luonnonmukaiselle karjankasvatukselle ei ollut olemassa kannustimia. Italia ja Itävalta sen sijaan sisällyttivät tällaisia kannustimia kyseiseen toimenpiteeseen – ks. [kaavio 12](#).

### Kaavio 12 – Luonnonmukaiselle maataloudelle myönnettävään YMP-tukeen kuuluvat kannustimet luonnonmukaiselle karjankasvatukselle

	NURMI	REHU	
 perinteinen  luonnonmukainen	 maksut nurmen ja rehun viljelyyn yli <b>kolme kertaa korkeampia</b> viljelijöille, jotka kasvattavat luomukarjaa	  x3  x3	ITÄVALTA
 	 nurmesta maksetaan <b>ainoastaan</b> viljelijöille, jotka kasvattavat <b>luomukarjaa</b> 	 <b>kaksi kertaa enemmän</b> rehusta viljelijöille, jotka kasvattavat luomukarjaa  x2	ITALIA Sisilia
 	 nurmesta maksetaan <b>ainoastaan</b> viljelijöille, jotka kasvattavat <b>luomukarjaa</b> 	 <b>30 % enemmän</b> viljelijöille, jotka kasvattavat luomukarjaa*  +30 %	ITALIA Campania

\* Campaniassa kannustin rajoittui nauta- ja puhvelikarjaan ensimmäisen kahden vuoden aikana luonnonmukaiseen viljelyyn siirtymisestä.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin maaseudun kehittämissuunnitelmien perusteella.

**48** Luomuviljelijöillä on velvollisuus käyttää luonnonmukaisia siemeniä viljelykasviensa istutuksessa<sup>23</sup>. Jos luonnonmukaisia siemeniä ei ole saatavilla markkinoilla, viljelijät voivat pyytää poikkeusta muiden kuin luonnonmukaisten siementen käyttämiseen<sup>24</sup>. EU:n rahoittamassa tutkimuksessa<sup>25</sup> vuodelta 2021 arvioitiin, että muiden kuin luonnonmukaisten siementen osuus EU:n luomuviljelijöiden käyttämistä siemenistä vaihteli 23 prosentista (kaura) 75 prosenttiin (porkkana).

**49** Luonnonmukaisten siementen kysyntä voi tarjota luomuviljelijöille taloudellisen lisäkannustimen niiden tuottamiseen. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että kaikissa neljässä tarkastuksen kohteena olleessa jäsenvaltiossa oli yleinen käytäntö hankkia poikkeuksia muiden kuin luonnonmukaisten siementen käyttöön. Tarkastusjaksolla tarkastuksen kohteena olleessa neljässä jäsenvaltiossa poikkeusten määrä oli yleensä suhteessa luonnonmukaisesti viljellyn maatalousmaan määrään.

**50** Jäsenvaltioilla on ollut vuodesta 2009 lähtien velvollisuus perustaa tietokanta, jossa luetellaan niiden alueella saatavilla olevat luonnonmukaiset siemenlajikkeet<sup>26</sup>. Siementen toimittajilta ei kuitenkaan edellytetä näiden tietojen toimittamista. Romaniassa ja Italiassa nämä tietokannat olivat vanhentuneita, staattisia tai sisälsivät hyvin vähän lajikkeita.

**51** Jäsenvaltiot ovat vuodesta 2009 lähtien ilmoittaneet komissiolle vuosittain tiedot perinteisten siementen käytöstä luonnonmukaisessa maataloudessa, mukaan lukien viljelylajikkeet ja viljelijöiden tarvitsemat määrät. Komission mukaan näitä tietoja käytettiin EU:n tutkimusvarojen parempaan ohjelmasuunnitteluun luonnonmukaisten siementen saatavuuden parantamiseksi. Samassa EU:n rahoittamassa vuoden 2021 tutkimuksessa<sup>27</sup> (ks. kohta **48**) tehtiin myös kysely, johon vastasi 839 viljelijää 17 jäsenvaltiossa, ja todettiin, että paikallisiin oloihin sopeutuvien luonnonmukaisten siementen saatavuus oli ongelma 60 prosentille viljelijöistä.

---

<sup>23</sup> Asetus (EY) N:o 834/2007, 12 artiklan 1 i kohta, ja asetus (EY) N:o 2018/848, liite II (1.8.1 kohta).

<sup>24</sup> Asetus (EY) N:o 834/2007, 22 artikla, ja asetus (EY) N:o 2018/848, liite II (1.8.5.1 kohta).

<sup>25</sup> LIVESEED-hanke, *The state of organic seeds in Europe*, s. 23, 2021.

<sup>26</sup> Asetus (EY) 889/2008, 48 artikla.

<sup>27</sup> LIVESEED-hanke, *The state of organic seeds in Europe*, s. 23, 2021.

## Jäsenvaltiot eivät kohdentaneet YMP:n rahoitusta riittävästi luomualan kehittämiseksi pitemmälle

**52** Luonnonmukaisten tuotteiden hyvin kehittyneet markkinat voivat palkita luomuviljelijöitä ylimääräisellä hintapalkkiolla. Komission [vuoden 2021 arvioinnissa YMP:n vaikutuksista luonnonvaroihin](#) korostettiin, että viljelijät siirtyvät luonnonmukaiseen maatalouteen pääasiassa markkinoiden tarjoamien taloudellisten näkökulmien eivätkä ympäristönäkökohtien vuoksi.

**53** Komissio on vuodesta 2014 lähtien kannustanut jäsenvaltioita hyödyntämään muita YMP:n tukitoimenpiteitä<sup>28</sup> maaseudun kehittämissuunnitelmissaan varmistamaan luonnonmukaisen maatalouden yleisen kehityksen ja lisätäkseen siten luonnonmukaiselle maataloudelle suunnatun EU:n tuen vaikutusta. Komissio on kuitenkin antanut tähän vain vähän ohjeita. Vasta vuonna 2022 perustettiin YMP:tä käsittelevä temaattinen ryhmä vaihtamaan jäsenvaltioiden välillä parhaita käytäntöjä siitä, miten käyttää YMP:n varoja luomuviljelijöiden aseman vahvistamiseen arvoketjussa<sup>29</sup>.

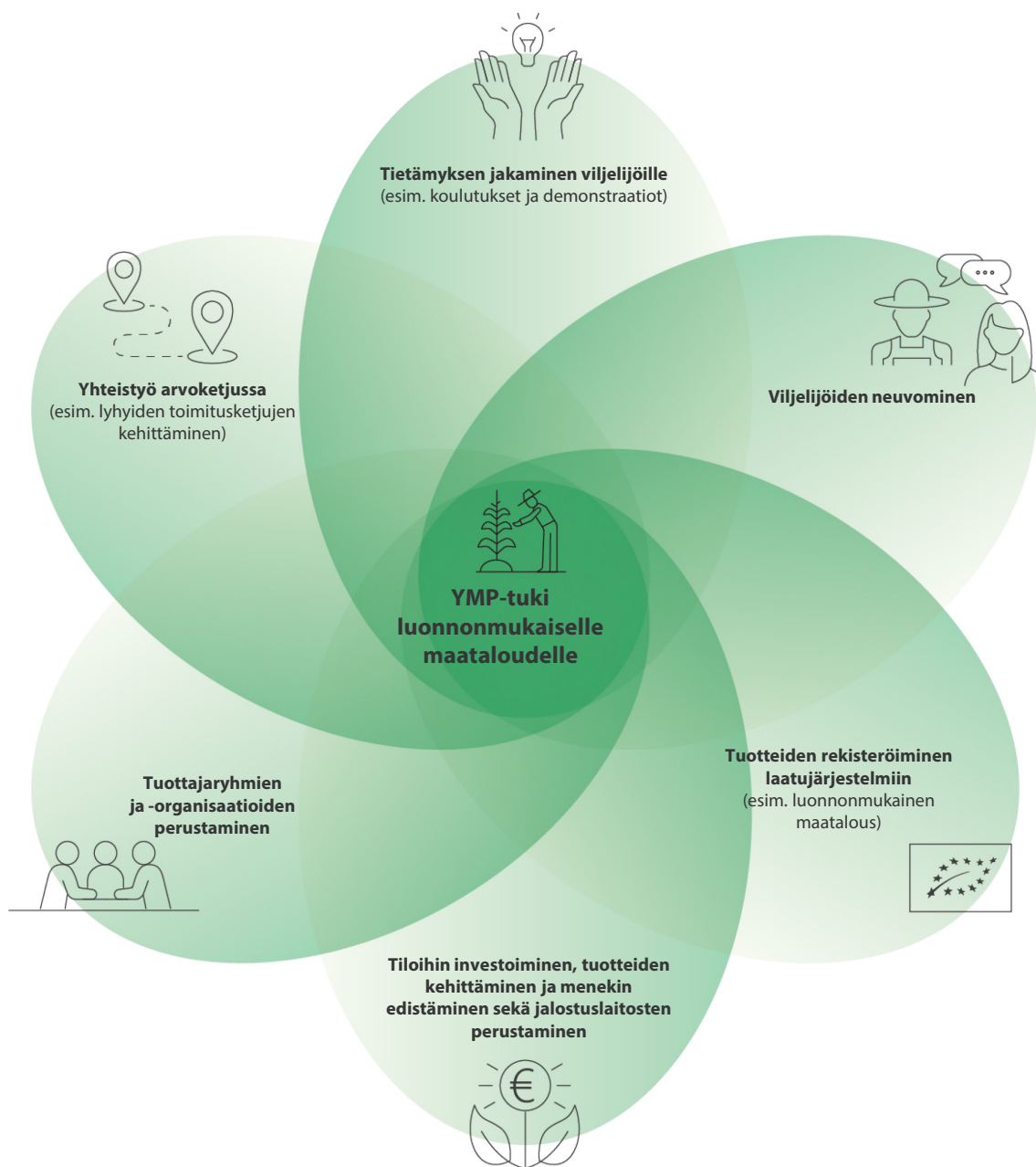
**54** Maaseudun kehittämissuunnitelmissa 2014–2022 jäsenvaltiot pystyivät tukemaan luomualaa useilla maaseuturahaston toimenpiteillä – ks. [kaavio 13](#). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kaikki neljä tarkastuksen kohteena ollutta jäsenvaltiota ovat antaneet säännöksiä luomuviljelijöiden tai luomualan tukemiseksi muilla YMP:n toimenpiteillä kuin luonnonmukaisen maatalouden tuella. Ne eivät kuitenkaan osanneet sanoa, antoivatko nämä säännökset luomualan toimijoille etua taloudellisen tuen saamisessa. Tarkastuksen kohteena olleet jäsenvaltiot eivät seuranneet tai arvioineet näistä toimenpiteistä luomualalle myönnetyn rahoituksen vaikutusta.

---

<sup>28</sup> Komission jäsenvaltioille antamat ohjeet luonnonmukaiselle maataloudelle myönnettävästä YMP-tuesta.

<sup>29</sup> Eurooppalainen YMP-verkosto, [Strengthening the position of farmers in the organic food supply chain](#).

## Kaavio 13 – Muita maaseudun kehittämistoimenpiteitä luomualan tukemiseksi



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komissiolta saatujen tietojen perusteella.

**55** Kaikki neljä jäsenvaltiota katsoivat, että luomuviljelijöitä on autettava kehittämään tietämystä joko erityiskoulutuksen, neuvontapalvelujen tai demonstrointimaatilojen avulla. Romania ja Puola suunnittelivat maaseudun kehittämissuunnitelmassaan erityisiä ehdotuspyyntöjä luomuviljelijöille näitä toimenpiteitä varten. Yksikään luomuviljelijöistä Romaniassa ei kuitenkaan hyötynyt tällaisista erityisistä koulutus- tai neuvontapalveluista, koska yksikään kouluttaja tai neuvonantaja ei vastannut julkaistuun ehdotuspyyntöön. Puola alkoi hyödyntää näitä kahta toimenpidettä vasta vuonna 2022.



**56** Luonnonmukaista maataloutta koskevasta EU:n lainsäädännöstä annetussa [arviointikertomuksessa vuodelta 2014](#) korostettiin selvää mahdollisuutta saavuttaa sosioekonomisia hyötyjä, jos luonnonmukaisen maatalouden kehitys kohdennetaan epäsuotuisassa asemassa olevien maaseutualueiden pientiloille. Pienviljelijät kohtaavat kuitenkin luonnonmukaiseen maatalouteen siirtymisessä esteitä, kuten sertifiointi- ja tarkastuskustannusten aiheuttama taloudellinen rasite sekä hallinnollinen rasite, joka aiheutuu yksityiskohtaisten tietojen säilyttämisestä luonnonmukaista tuotantoa koskevan asetuksen mukaisesti<sup>30</sup>. Luomutilojen keskimääräinen koko EU:ssa (41 hehtaaria) on 2,5 kertaa suurempi kuin tavanomaisten tilojen keskimääräinen koko (16 hehtaaria)<sup>31</sup>.

**57** Auttaakseen pienviljelijöitä voittamaan nämä esteet Itävalta, Italia ja Puola päättivät maksaa tarkastus- ja sertifiointikustannukset viiden ensimmäisen luonnonmukaisen maatalouden vuoden ajalta tukemalla laatujärjestelmiä. Romaniassa näitä kustannuksia pidettiin transaktiokustannuksina ja ne sisällytettiin luonnonmukaiselle maataloudelle myönnettävään YMP-tukeen. Puola laski lisäksi yli 50 hehtaarin tiloille myönnettyä luonnonmukaisen maatalouden YMP-tukea jopa 60 prosentilla kannustaakseen pienempiä tiloja siirtymään luonnonmukaiseen maatalouteen. Suurempien tilojen tukien vähentämisellä ei kuitenkaan ollut odotettua vaikutusta pienempiin tiloihin.

**58** Luonnonmukaista tuotantoa koskevalla asetuksella<sup>32</sup> on annettu vuodesta 2022 lähtien pienviljelijöille mahdollisuus valita ryhmäsertifiointi kustannusten vähentämiseksi. Huolimatta pienviljelijöiden suuresta määrästä erityisesti Puolassa ja Romaniassa yksikään neljästä tarkastuksen kohteena olleesta jäsenvaltiosta ei käyttänyt tätä mahdollisuutta. Viljelijät eivät käytä ryhmäsertifiointivaihtoehtoa, mikä johtuu pääasiassa sen epäselvästä oikeudellisesta asemasta ja epäselvistä määritelmistä<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> Komission vaikutustenarviointi ehdotuksesta asetukseksi luonnonmukaisesta tuotannosta ja luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden merkinnöistä, [SWD\(2014\) 65](#), 2014.

<sup>31</sup> Komission maatalousmarkkinakatsaus [Organic Farming in the EU](#), 2023.

<sup>32</sup> [Asetus \(EU\) N:o 2018/848](#), 36 artikla.

<sup>33</sup> Usein kysytyjä kysymyksiä luonnonmukaista tuotantoa koskevasta asetuksesta.

**59** Jäsenvaltiot voisivat auttaa luomuviljelijöitä myös myöntämällä YMP:n rahoitustukea maatilojen nykyaikaistamiseen, varastojen rakentamiseen tai luonnonmukaiseen maatalouteen mukautettujen koneiden ostamiseen. Yksikään tarkastuksen kohteena olleista jäsenvaltioista ei esittänyt luomualan toimijoille suunnattuja erityisiä tarjouspyyntöjä osana investointitoimenpidettä. Kaikki jäsenvaltiot antoivat kuitenkin luomuviljelijöille etuoikeuden saada rahoitusta vaihtelevin tuloksin, kuten *laatikosta 5* käy ilmi. Tarkastuksen kohteena olleet jäsenvaltiot antoivat myös lisäpisteitä hankkeille, joilla edistettiin luonnonmukaisten viljelijöiden välistä yhteistyötä, kehitettiin luonnonmukaisten tuotteiden jalostusta tai luotiin lyhyitä toimitusketjuja luonnonmukaisille tuotteille.

## Laatikko 5

### Luomuviljelijöiden etuuskohdeltu investointitukea haettaessa antoi vaihtelevia tuloksia

Itävalta lisäsi luomuviljelijöiden yhteisrahoitusosuutta viisi prosenttia ja Romania 20 prosenttia tiloihin tehtäviä investointeja varten. Viranomaiset eivät tieneet, miten tämä vaikutti luonnonmukaisiin viljelijöihin. Romaniassa muut viljelijäryhmät hyötyivät korotetusta yhteisrahoitusosuudesta, mikä heikensi kannustinta siirtyä luonnonmukaiseen maatalouteen.

Puolassa tilojen nykyaikaistamiseen myönnettävän tuen ulkopuolelle jätettiin kaikki siipikarjanjalostuksen investoinnit, paitsi jos tuotannossa oli jo siirrytty tai oltiin siirtymässä luonnonmukaiseen maatalouteen. Luonnonmukaisesti kasvatetun siipikarjan määrä yli kolminkertaistui vuosina 2014–2022.

Italia (Sisilia) antoi tiloihin investointia suunnitteleville luomuviljelijöille lisäpisteitä valitessaan hankkeita, joille myönnetään EU:n tukea. Varojen saatavuuden vuoksi kaikki tukikelpoiset hakemukset saivat kuitenkin rahoitusta, joten luomuviljelijät eivät saaneet etuasemaa.

## Tietorajoitteet rajoittavat luomualaa koskevaa järkevää politiikantekoa

**60** Komission ja jäsenvaltioiden olisi perustettava asianmukainen ja luotettava järjestelmä, jolla seurataan ja arvioidaan luonnonmukaiseen maatalouteen käytettäviä YMP:n menoja<sup>34</sup>, ja varmistettava, että päätöksenteon tueksi on saatavilla riittävät luomualaa koskevat tiedot<sup>35</sup>. Se oletti havaitsevansa, että

- o käyttöön otetusta seuranta- ja arviointikehyksestä oli saatu asianmukaista tietoa luonnonmukaiselle maataloudelle myönnettävän YMP-tuen tuloksista ja vaikutuksista YMP:n tavoitteiden saavuttamiseen
- o komissio oli käyttänyt muita saatavilla olevia tietolähteitä seuranta- ja arviointikehyksen täydentämiseksi
- o komissio oli varmistanut luomualaa koskevien tietojen saatavuuden ja merkityksellisyyden poliittisen päätöksentekoprosessin tukemisen kannalta.

## Luonnonmukaiselle maataloudelle myönnettävän YMP-tuen vaikutusta ei voida arvioida

**61** Luonnonmukaisen maatalouden rahoitustuen tavoitteena oli edistää<sup>36</sup> YMP:n yleistä tavoitetta, joka koskee EU:n luonnonvarojen ja ilmaston hallinnointia kestäväen kehityksen mukaisesti

- o tarjoamalla ympäristöhyötyjä
- o lisäämällä välillisesti viljelijöiden tuloja, vastaamalla kuluttajien odotuksiin ja ylläpitämällä maatalouden monimuotoisuutta.

**62** Mitataksaan, saavutetaanko nämä tavoitteet luonnonmukaiselle maataloudelle myönnettävällä tuella, komissio käytti YMP:n yhteistä seuranta- ja arviointikehystä<sup>37</sup>. Yhteisessä seuranta- ja arviointikehyksessä luonnonmukaiselle maataloudelle vahvistetut indikaattorit esitetään *kaaviossa 14*.

---





<sup>34</sup> Komission täytäntöönpanoasetukset (EU) 834/2014 ja (EU) 808/2014.

<sup>35</sup> Asetus (EY) N:o 834/2007, johdanto-osan 36 kappale.

<sup>36</sup> Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto, 2017, *Technical handbook on the monitoring and evaluation framework of the common agricultural policy 2014-2020*, s. 14.

<sup>37</sup> Komission täytäntöönpanoasetukset (EU) N:o 834/2014 ja (EU) N:o 808/2014.

## Kaavio 14 – Vuosien 2014–2022 YMP:ssä vahvistetut luonnonmukaista maataloutta koskevat indikaattorit

Tuotos	Tulos	Soveltamisympäristö
 <b>Julkiset menot yhteensä</b>		
 <b>Niiden tilojen/viljelijöiden lukumäärä, jotka saavat YMP-tukea luonnonmukaiseen viljelyyn</b>	 <i>Ei tulosindikaattoria</i>	 <b>Luonnonmukaisesti viljelty maatalousmaa yhteensä</b>
 <b>Luonnonmukaiselle maataloudelle myönnettävää YMP-tukea saava maatalousmaa yhteensä</b>		

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 834/2014 ja täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 808/2014 perusteella.

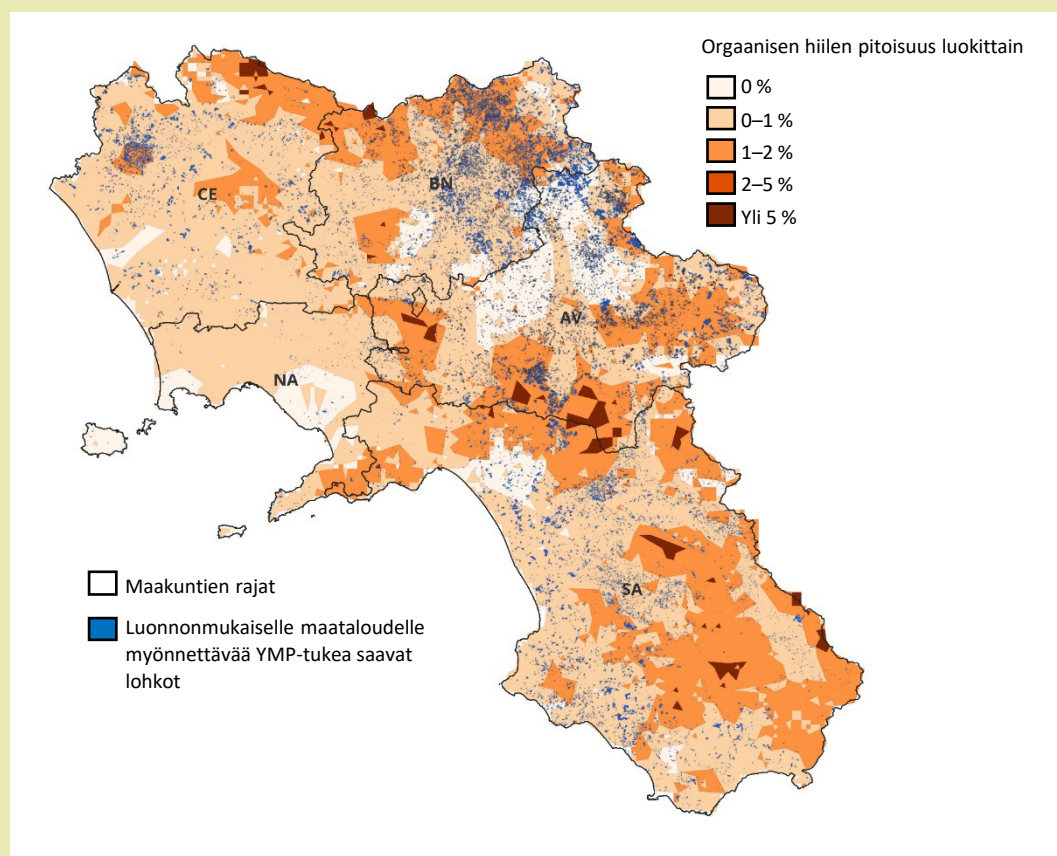
**63** Yhteiseen seuranta- ja arviointikehykseen ei sisältynyt luonnonmukaisen maatalouden tukea koskevaa tulosindikaattoria. Kolmella tuotosindikaattorilla annetaan tietoa siitä, miten taloudellista tukea käytettiin (eli kuinka paljon rahaa käytettiin, kuinka monelle luonnonmukaiselle viljelijälle ja kuinka montaa hehtaaria kohti sitä myönnettiin) mutta ei tuen vaikutuksesta tai siitä, miten se edisti YMP:n tavoitteiden saavuttamista.

**64** Jäsenvaltiot voivat kehittää lisäindikaattoreita maaseudun kehittämissohjelmiensa vaikutusten mittaamiseksi. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että mikään näistä lisäindikaattoreista ei liittynyt luonnonmukaiseen maatalouteen. Kaksi Italian aluetta, joilla tilintarkastustuomioistuin vieraili tätä tarkastusta varten, keräsivät kuitenkin lisätietoja luonnonmukaisesta maataloudesta sen ympäristö- ja ilmastovaikutusten arvioimiseksi – ks. [laatikko 6](#).

## Laatikko 6

### Italian alueet keräävät tietoja luonnonmukaiselle maataloudelle myönnettävän YMP-tuen ympäristö- ja ilmastovaikutusten seuraamiseksi

Campania otti käyttöön erityisen seurantakehyksen luonnonmukaista maataloutta koskevaa YMP:n tukea varten ja raportoi vuosittain maaperän hiilestä ja nitraateista, kasvihuonekaasupäästöistä ja maaperän eroosioriskistä.



Sisiliassa tästä toimenpiteestä tukea saavien luomuviljelijöiden on toimitettava

- agronomin sertifioima tekninen raportti, joka sisältää tilan yksityiskohtaiset tiedot, mukaan lukien maiseman ominaispiirteet, vesivarat ja suojelualueet
- humusanalyysi, joka antaa tietoa maaperän terveydestä ja hedelmällisyydestä ja joka toistetaan sitoumuksen lopussa maaperään sovellettujen luonnonmukaisen maatalouden käytäntöjen tehokkuuden arvioimiseksi.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että alueviranomaiset eivät hyödyntäneet kerättyjä tietoja.

**65** Kaudella 2023–2027 yhteinen seuranta- ja arviointikehys korvattiin tuloksellisuuden seuranta- ja arviointikehyksellä. Tuotosindikaattorit säilytettiin ja komissio lisäsi tuotosindikaattorin – sen luonnonmukaisesti viljellyn maatalousmaan osuuden, joka saa luonnonmukaiselle maataloudelle myönnettävää taloudellista YMP-tukea. Kuten tilintarkastustuomioistuimen [lausunnossa 7/2018](#) todetaan, tämä tuotosindikaattori kuvastaa itse asiassa tuotosta mittaamatta luonnonmukaisen maatalouden tuen vaikutuksia. Parannusta merkitsee se, että tuloksellisuuden seuranta- ja arviointikehyksen yhteydessä määritetään luomuviljelijöille maksettu YMP:n rahoitus<sup>38</sup>.

**66** Arvioidakseen maaseudun kehittämistoimenpiteiden vaikutusta YMP:n tavoitteiden saavuttamiseen jäsenvaltiot ja komissio suorittavat myös arviointeja. Jäsenvaltiot tekivät maaseudun kehittämisohjelmiansa väliarvioinnin vuonna 2019. Yksikään tarkastuksen kohteena olleista neljästä jäsenvaltiosta ei sisällyttänyt arviointiin tietoja luonnonmukaiselle maataloudelle myönnettävän YMP-tuen vaikutuksesta maaseudun kehittämisohjelmissaan asetettuihin tavoitteisiin. Vuonna 2021 komissio teki myös kaksi arviointia YMP:n vaikutuksista [ilmastonmuutokseen](#) ja [luonnonvaroihin](#). Molemmissa arvioinneissa todettiin, että tietyn toimenpiteen suoraa vaikutusta YMP:n tavoitteiden saavuttamiseen ei voitu arvioida.

---

<sup>38</sup> [Komission täytäntöönpanoasetus \(EU\) 2022/1475](#), liitteessä IV olevan 4 kohdan i alakohta.

## Nykyiset EU:n välineet eivät sovellu luonnonmukaisen maatalouden vaikutusten analysointiin

**67** Analysoidakseen luonnonmukaiselle maataloudelle myönnettävän EU:n rahoitustuen vaikutusta EU:n tason tavoitteiden saavuttamiseen komissio käyttää pääasiassa maatalouden kirjanpidon tietoverkon<sup>39</sup> taloudellisia tietoja luonnonmukaisista tiloista. Maatalouden kirjanpidon tietoverkossa annetaan tietoja maatilojen ja työntekijöiden tuloista, työvoimavaltaisuudesta sekä lannoitteiden, torjunta-aineiden ja eläinlääkinnällisten tuotteiden kustannuksista.

**68** Tietokantaan sisällytetyistä 80 000 tilasta kymmenen prosenttia on luonnonmukaisia tiloja. Nämä tilat jakautuvat epätasaisesti jäsenvaltioiden kesken eivätkä ole edustavia<sup>40</sup>. Tämä muodostaa rajoituksen maatalouden kirjanpidon tietoverkon käytölle luonnonmukaisen viljelyn vaikutusten analysoinnissa. Marraskuussa 2023 maatalouden kirjanpidon tietoverkko korvattiin maatilojen kestävyiden tietoverkolla<sup>41</sup>, joka ei ole vielä toiminnassa.

**69** Vuoden 2021 EU:n luomun toimintasuunnitelmaan sisältyy toimi, jolla kerätään jatkuvasti tietoja luonnonmukaisen maatalouden ympäristöllisistä, taloudellisista ja sosiaalisista hyödyistä vuodesta 2022 alkaen. Maatilojen kestävyiden tietoverkko kerää ympäristö- ja sosiaalitietoja EU:n tiloilta jo kerättyjen taloudellisten tietojen lisäksi. Komissio ei ole kuitenkaan vielä korjannut luomutilojen tietojen rajallisuutta maatalouden kirjanpidon tietoverkossa eikä maatalouden kestävyiden tietoverkossa.

**70** Komission mukaan maatilojen kestävyiden tietoverkon ympäristötietoja voitaisiin täydentää maankäytön ja maaperitteen tilastollisen pinta-alatutkimuksen (LUCAS-pinta-alatutkimus) maaperämoduulilla. Moduuli sisältää tietoa maaperän huonontumisesta, maaperän eroosiosta, maaperän tiivistymisestä, maaperän pilaantumisesta, maaperän orgaanisen hiilen määrän muutoksista ja biologisesta monimuotoisuudesta. Työkalu ei kuitenkaan yksilöi, mitkä näytteet ovat peräisin luonnonmukaisesti viljellystä maasta.

---

<sup>39</sup> Yhteinen tutkimuskeskus, *Analysing the Feasibility of Counterfactual Methods for Estimating Environmental Effects of the CAP*, 2023.

<sup>40</sup> Komission maatalousmarkkinakatsaus [Organic farming in the EU – a decade of growth](#), tammikuu 2023, s. 9.

<sup>41</sup> [Asetus \(EU\) 2023/2674](#).

**71** Tiedot ovat saatavilla jäsenvaltioissa, viljelylohkojen paikantamiseen ja viljelijöille maksettavien YMP-tukien käsittelyyn tarkoitetuissa tietojärjestelmissä. Vuonna 2023 vain puolet jäsenvaltioista antoi komissiolle osittaisen pääsyn tietoihin, lähinnä salassapitosyistä.

## Luomualasta kerätään vähemmän tilastotietoja

**72** Luomualaa koskevat tilastotiedot ovat olennaisen tärkeitä, jotta voidaan arvioida luonnonmukaista maataloutta koskevaa EU:n toimintapolitiikkaa ja seurata EU:n luomun toimintasuunnitelmien edistymistä<sup>42</sup>. Vuodesta 2008 lähtien kaikkien jäsenvaltioiden on täytynyt toimittaa<sup>43</sup> komissiolle vuosittain yksityiskohtaiset tiedot luonnonmukaisesti viljelystä maasta, luonnonmukaisesta viljelystä ja eläintuotannosta, luomukarjasta ja luonnonmukaisen maatalouden toiminnanharjoittajien määrästä.

**73** Vuonna 2022, kun nykyinen luonnonmukaista tuotantoa koskeva asetus tuli voimaan, tämä velvoite poistettiin ja luomualan tilastotietojen keruusta tuli jäsenvaltioille vapaaehtoista. Tähän mennessä vain kahdeksan jäsenvaltiota<sup>44</sup> on virallisesti suostunut jatkamaan luonnonmukaista maataloutta koskevien tietojen lähettämistä komissiolle<sup>45</sup>. Tämän seurauksena monia EU:n tason aggregaatteja, kuten luonnonmukaisesti viljellyn maa-alan määrää, ei enää lasketa vuosille 2021 ja 2022, koska jäsenvaltioilta ei ole saatu tietoja.

**74** Vuodesta 2026 alkaen kaikkien jäsenvaltioiden on jälleen lähetettävä luonnonmukaista maataloutta koskevia tilastoja. Tiedot kerätään yhdessä muiden maataloustilastojen kanssa [maatalouden tuotantopanoksia ja tuotoksia koskevista tilastoista annetun asetuksen](#) kautta. Komission mukaan tämä parantaa laadunvarmistusta, koska kaikkien jäsenvaltioiden on järjestelmällisesti varmistettava luonnonmukaista maataloutta ja muita maataloustietoja koskevien tietojen yhtenäisyys ja johdonmukaisuus.

---

<sup>42</sup> Asetus (EU) 2022/2379, johdanto-osan 20 kappale.

<sup>43</sup> Asetus (EY) N:o 834/2007, 36 artikla, ja asetus (EY) N:o 889/2008, 93 artikla.

<sup>44</sup> Espanja, Suomi, Italia, Liettua, Latvia, Malta, Ruotsi ja Slovakia.

<sup>45</sup> Luonnonmukaisen maatalouden tilastoja koskeva [ESS-sopimus](#), 12.2.2020.



**75** Maatalouden tuotantopanoksia ja tuotoksia koskevista tilastoista annetun asetuksen nojalla kerätään uusia tietoja siitä, kuinka paljon luonnonmukaisesti viljeltyä maata käsitellään torjunta-aineilla ja kuinka paljon niitä käytetään. Tämä merkitsee parannusta aiempaan. Maatalouden tuotantopanoksia ja tuotoksia koskevista tilastoista annetussa asetuksessa edellytetään kokoamaan vähemmän luonnonmukaista maataloutta koskevia tilastoja kuin luonnonmukaista tuotantoa koskevassa asetuksessa – ks. [kaavio 15](#). Tämän seurauksena komissio vähensi luonnonmukaisesta viljelystä kerättyjen tietojen määrää jo vuonna 2022.

## Kaavio 15 – Vuodesta 2022 alkaen luonnonmukaisesta maataloudesta ja tuotannosta on kerätty vähemmän tietoja

■ = kerättyjen tilastomuuttujien määrä

Kerätyt tiedot	2009–2021 luonnonmukaista tuotantoa koskeva asetus	2022–2025 vapaaehtoinen sopimus	2026 alkaen maatalouden tuotantopanoksia ja tuotoksia koskevista tilastoista annettu asetus	Vuodesta 2026 alkaen tietoja ei enää kerätä maatalouden tuotantopanoksia ja tuotoksia koskevista tilastoista annetulla asetuksella
Luonnonmukaisen tuotannon alan toimijat	17	17		esimerkiksi luomutuotteiden tuottajat, jalostajat (toimialan mukaan), maahantuojat ja viejät
Luonnonmukaiseen maatalouteen siirtyvä viljelymaa	+70	3	4	kaikki paitsi maatalousmaa yhteensä, peltomaata, pysyvät viljelykasvit ja pysyvä nurmi
Kokonaan luonnonmukaiseen maatalouteen siirtynyt viljelymaa	+70	70	55	esimerkiksi kasvihuonekasveja ja kesantomaata koskevat tiedot
Luonnonmukainen kasvinviljely	60	60	50	esimerkiksi vehnää ja spelttiä, kuivaviljaa ja valkuaiskasveja, juurikasveja, öljysiemeniä, kuitukasveja, tupakkaa ja humalaa koskevat tiedot
Luomukarja	20	7	7	esimerkiksi hevosia, kaneja, siipikarjaa (lukuun ottamatta munivia kanoja) ja mehiläispesiviä koskevat tiedot
Luonnonmukainen eläintuotanto	20	20	15	esimerkiksi muuta siipikarjaa kuin kanoja, puhvelimaitoa ja hunajaa koskevat tiedot

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Eurostatin kyselylomakkeiden ja maatalouden tuotantopanoksia ja tuotoksia koskevista tilastoista annetun asetuksen täytäntöönpanosäädösten perusteella.

**76** EU:n luomuala<sup>46</sup> on tarvinnut pitkään parempia markkinatietoja luonnonmukaisista elintarvikkeista. Lisätietojen kerääminen aiheuttaa kuitenkin lisäkustannuksia sekä jäsenvaltioille että komissiolle. Vuonna 2021 komissio alkoi julkaista [luonnonmukaisten elintarvikkeiden hintoja](#) koskevia kuukausittaisia tietoja, joilla täydennetään jo kerättyjä tilastoja<sup>47</sup>. Vaikka tämä on askel oikeaan suuntaan, tiedoissa on merkittäviä laatuongelmia (eli ne eivät ole vertailukelpoisia jäsenvaltioiden välillä, hinnat kerätään elintarvikeketjun eri vaiheissa ja niistä puuttuu huomattavia määriä tietoja).

**77** Jäsenvaltiot voivat myös kerätä lisää kansallisia markkinatietoja luonnonmukaisista tuotteista. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tarkastuskäynneillään jäsenvaltioihin, että Italia ja Romania korostivat luonnonmukaista tuotantoa koskevissa toimintasuunnitelmissaan tarvetta tehdä markkinoista avoimempia keräämällä parempia tietoja kansallisesta kulutuksesta ja luonnonmukaisten tuotteiden liikkumisesta EU:ssa. Ne eivät kuitenkaan olleet vielä ryhtyneet toimiin tämän suhteen. Itävallassa viranomaiset ostavat yksityiskohtaisia kotimarkkinatietoja yksityisiltä tietojen toimittajilta. Tanskassa kerätään yksityiskohtaisia markkinatietoja kansallisen tilastotoimiston kautta – ks. [laatikko 7](#).

## Laatikko 7

### Tanska kerää yksityiskohtaisia markkinatietoja luomualalta

Tanska kerää ja julkaisee vuosittaisia luomualan markkinatietoja kansallisen tilastotoimistonsa kautta. Tanskalaisilla vähittäismyyjillä on lakisääteinen velvollisuus antaa yksityiskohtaisia tietoja

- luonnonmukaisten tuotteiden myynnistä kotimarkkinoilla ja kaikkiin muihin maihin sekä käytetyistä myyntikanavista
- luonnonmukaisten tuotteiden ostamisesta muista jäsenvaltioista tai EU:n ulkopuolelta
- liikevaihdosta ja markkinaosuudesta tuoteryhmittäin.

<sup>46</sup> EU:n luomun toimintasuunnitelmat.

<sup>47</sup> Vuodesta 2021 alkaen jäsenvaltioiden on täytynyt ilmoittaa komissiolle luonnonmukaisten tuotteiden kuukausihinnat ([asetus \(EU\) 2019/1746](#) asetuksen 2017/1185 muuttamisesta, liite II).

## Johtopäätökset ja suositukset

**78** Kaiken kaikkiaan tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita luomualaa koskevissa EU:n ja kansallisissa toimintapolitiikoissa. YMP:n varoilla lisättiin luonnonmukaiseen maatalouteen tarkoitettua maatalousmaata ottamatta riittävästi huomioon luonnonmukaista maataloutta koskevassa EU:n toimintapolitiikassa asetettuja ympäristö- ja markkinatavoitteita. Lisäksi toimintapolitiikan vaikutusta ei voitu arvioida tietorajoitteiden vuoksi.

**79** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että strategiakehykseen liittyvät puutteet heikentävät luomualaa koskevaa EU:n toimintapolitiikkaa. Komissio ohjaa alan kehitystä toimintasuunnitelmien avulla. Vaikka vuosien 2021–2027 toimintasuunnitelma on parempi kuin edellinen, sen kolmeen päätavoitteeseen ei edelleenkään sisälly määrällisiä tavoitearvoja tai keinoja mitata edistystä. EU:n tavoitetta, jonka mukaan 25 prosenttia maatalousmaasta on luonnonmukaisesti viljeltyä vuoteen 2030 mennessä, ei täydennetä tavoitteilla, jotka koskevat alan muita osatekijöitä. Luomualalle ei ole asetettu vuoden 2030 jälkeistä aikaa koskevaa EU:n strategiaa tai tavoitteita (kohdat [19–24](#)).

**80** Kansallisella tasolla toteutettavat toimet ovat välttämättömiä EU:n toimintapolitiikan tukemiseksi. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että jäsenvaltiot kehittivät eri tahtiin eri laadultaan tasoisia luomualaa koskevia kansallisia toimintapolitiikkoja. Ne vastasivat YMP:n varojen ohjelmasuunnittelussa vain osittain luomualan erityistarpeisiin (kohdat [25–35](#)).

## Suositus 1 – Vahvistetaan luomualaa koskevaa EU:n strategiakehystä ja sen yhteyttä YMP-tukeen

---

Komission olisi

- a) parannettava luomualaa koskevaa EU:n strategista lähestymistapaa
  - i) määrittävä alalle pitkän aikavälin visio, joka ulottuu vuotta 2030 pidemmälle
  - ii) asetettava mitattavissa olevia tavoitteita ja perusindikaattoreita saavutetun edistyksen arvioimiseksi
  - iii) harkittava lisätavoitteita, joilla täydennetään luonnonmukaisen maatalouden 25 prosentin pinta-alatavoitetta alan yleisen kehityksen varmistamiseksi (esimerkiksi luonnonmukaisen tuotannon sekä luonnonmukaisten tuotteiden kulutuksen edistämiseksi).
- b) kannustettava vuoden 2027 jälkeisessä YMP:ssä jäsenvaltioita kytkemään YMP-tuen käyttö tunnistamiinsa luomualan tarpeisiin.

**Toteuttamisen tavoiteajankohta: (a) vuoden 2026 loppuun mennessä ja (b) vuoden 2027 loppuun mennessä.**

**81** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että jäsenvaltiot eivät olleet varmistaneet luonnonmukaista tuotantoa koskevien sääntöjen johdonmukaista täytäntöönpanoa. Jäsenvaltiot olivat myös vain harvoin sisällyttäneet sääntöihin muita luonnonmukaisen maatalouden periaatteita luonnonmukaiselle maataloudelle myönnettävää YMP-tukea koskevien lakisääteisten vaatimuksien lisäksi (kohdat **37–43**). Muiden kuin luonnonmukaisten siementen käyttöä koskevien poikkeusten laajamittainen hyödyntäminen ei kannusta viljelijöitä tuottamaan luonnonmukaisia siemeniä ja kehittämään niiden markkinoita (kohdat **44–51**). Jäsenvaltiot tukivat luonnonmukaiseen maatalouteen siirtymistä, mutta eivät muuten kohdentaneet YMP:n rahoitusta riittävän hyvin vahvistaakseen viljelijöiden asemaa arvoketjussa ja kehittääkseen luomualaa edelleen (kohdat **52–59**).

## Suositus 2 – Integroidaan luonnonmukaista maataloutta koskevat ympäristö- ja markkinatavoitteet paremmin YMP:hen

---

Komission olisi

- a) annettava jäsenvaltioille ohjeita luonnonmukaista tuotantoa koskevassa asetuksessa määriteltyjen sääntöjen johdonmukaisesta soveltamisesta ja integroitava luonnonmukaisen maatalouden periaatteet paremmin luonnonmukaiselle maataloudelle myönnettävään YMP-tukeen
- b) analysoitava YMP:n varojen vaikutusta luonnonmukaisen maatalouden ympäristö- ja markkinatavoitteiden saavuttamiseen, jotta vuoden 2027 jälkeinen YMP-tuki kyettäisiin kohdentamaan paremmin luomualalle
- c) analysoitava kaikkien luonnonmukaista viljelyä koskevien lupien ja poikkeusten käyttöä ja toteutettava tarvittaessa korjaavia toimia.

**Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2026 loppuun mennessä.**

**82** YMP:llä tuetaan pääasiassa luonnonmukaista maataloutta odotettavissa olevien ympäristö- ja ilmastohyötyjen osalta. Komission ja jäsenvaltioiden käyttöön ottaman seuranta- ja arviointikehyksen avulla on kuitenkin mahdollista seurata vain EU:n menoja mutta ei niiden vaikutuksia (kohdat [61–66](#)). Komissio voisi arvioida YMP-tuen vaikutusta muiden olemassa olevien EU:n välineiden avulla, mutta ne eivät sisällä luonnonmukaisen maatalouden kannalta merkityksellisiä ja edustavia tietoja (kohdat [68–71](#)). Luonnonmukaista maataloutta koskevien tietojen vähäinen saatavuus, myös luonnonmukaisten tuotteiden markkinat, vaikuttaa edelleen päätöksentekoprosessiin (kohdat [72–77](#)).

### Suositus 3 – Varmistetaan merkityksellisten tietojen saatavuus luonnonmukaisen maatalouden kehityksen arvioimiseksi

---

Komission olisi

- a) tehtävä työtä jo kerättyjen tietojen perusteella ja yhdessä jäsenvaltioiden kanssa arvioidakseen luonnonmukaiselle maataloudelle myönnettävän YMP-tuen vaikutusta toimintapolitiikan tavoitteiden saavuttamiseen
- b) kerättävä luonnonmukaisesta maataloudesta merkityksellisiä ja edustavia tietoja maatalouden kestävyiden tietoverkkoon, jotta YMP-tuen vaikutusta voidaan arvioida
- c) analysoitava tarvetta kerätä yksityiskohtaisempia tietoja luomualasta (esim. luomualan toimijat, luonnonmukaiseen maatalouteen siirtyvä maatalousmaa) toimintapoliittisten päätösten tueksi.

**Toteuttamisen tavoiteajankohta: a) ja b) vuoden 2027 loppuun mennessä ja c) vuoden 2028 loppuun mennessä.**

Tilintarkastustuomioistuimen I jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Joëlle Elvingerin johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 10. heinäkuuta 2024 pitämässään kokouksessa.

*Tilintarkastustuomioistuimen puolesta*

Tony Murphy  
*presidentti*

# Liite – Luonnonmukaisten tuotteiden kulutus jäsenvaltioissa



*Huom.* Luonnonmukaisten tuotteiden kulutuksesta Kyproksessa, Maltassa, Portugalissa tai Slovakiassa ei ole saatavilla tietoja.

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin. Perustana FIBL:n vuoden 2022 tiedot luonnonmukaisten tuotteiden vähittäismyynnistä ([organic retail sales](#)), ja bruttokansantuotetta koskevat Eurostatin tiedot ([gross domestic product](#)) (tiedot poimittu viimeksi 20.4.2024).



## Lyhenteet

**LUCAS:** Maankäytön ja maapeitteen tilastollinen pinta-aratutkimus (*Land Use and Coverage Area frame Survey*)

**Maaseuturahasto:** Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto

**YMP:** Yhteinen maatalouspolitiikka

# Sanasto

**Euroopan vihreän kehityksen ohjelma:** Vuonna 2019 hyväksytty EU:n kasvustrategia, jonka tavoitteena on tehdä EU:sta ilmastoneutraali vuoteen 2050 mennessä.

**Horisontti Eurooppa -puiteohjelma:** EU:n puiteohjelma tutkimuksen ja innovoinnin rahoittamiseksi kaudella 2021–2027.

**Horisontti 2020 -puiteohjelma:** EU:n puiteohjelma tutkimuksen ja innovoinnin rahoittamiseksi kaudella 2014–2020.

**Käytössä oleva maatalousmaa:** Maatalousmaan kokonaisala, joka kattaa peltoalan, pysyvän nurmen, monivuotiset viljelykasvit sekä kasvimaat.

**Luonnonmukaisen tuotannon toimitusketju:** Kaikki toimet, jotka suoritetaan luonnonmukaisten tuotteiden toimittamiseksi loppukuluttajalle, mukaan lukien erityisesti maatalous, jalostus, jakelu ja vähittäiskauppa.

**Maaseudun kehittämisohjelma:** Joukko komission hyväksymiä kansallisia tai alueellisia monivuotisia tavoitteita ja toimia EU:n maaseudun kehittämissä politiikan täytäntöönpanoa varten.

**Yhteinen maatalouspolitiikka:** EU:n yhtenäinen maatalouspolitiikka, johon sisältyy tukia ja muita toimenpiteitä elintarviketurvan takaamiseksi, kohtuullisen elintason takaamiseksi EU:n viljelijöille, maaseudun kehittämisen edistämiseksi ja ympäristön suojelemiseksi.

## **Komission vastaukset**

<https://www.eca.europa.eu/fi/publications/sr-2024-19>

## **Tarkastuksen eteneminen**

<https://www.eca.europa.eu/fi/publications/sr-2024-19>

## Tarkastustiimi

Euroopan tilintarkastustuomioistuin esittää erityiskertomuksissaan tulokset tarkastuksista, joita se kohdistaa EU:n toimintapolitiikkoihin ja ohjelmiin tai yksittäisten talousarvioalojen hallinnointiin liittyviin aihealueisiin. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät tavoitteenaan mahdollisimman suuri vaikuttavuus. Se ottaa huomioon tuloksellisuuteen tai sääntöjen noudattamiseen kohdistuvat riskit, tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuuntaukset sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tästä tuloksellisuustarkastuksesta vastasi I tarkastusjaosto, jonka erikoisalana on luonnonvarojen kestävä käyttö. Tarkastusjaoston puheenjohtaja on Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Joëlle Elvinger. Tarkastus toimitettiin tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Keit Pentus-Rosimannusin johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Annikky Lamp ja kabinettiavustaja Daria Bochnar, toimialapäällikkö Ramona Bortnowschi, tehtävävastaava Mihaela Vacarasu sekä tarkastajat Grzegorz Grajdura, Vincenza Ferrucci, Irina Flat, Anca-Florinela Cristescu ja Mateusz Minich. Kieliasiantuntijana toimi Laura McMillan. Graafiseen suunnitteluun liittyvää tukea antoi Alexandra Mazilu.



*Vasemmalta oikealle:* Irina Flat, Vincenza Ferrucci, Ramona Bortnowschi, Annikky Lamp, Keit Pentus-Rosimannus, Grzegorz Grajdura, Mihaela Văcărașu, Daria Bochnar.

# TEKIJÄNOIKEUDET

© Euroopan unioni, 2024

Datan ja asiakirjojen uudelleenkäyttöä koskevat Euroopan tilintarkastustuomioistuimen periaatteet vahvistetaan avoimen datan politiikkaa ja asiakirjojen uudelleenkäyttämistä koskevassa [Euroopan tilintarkastustuomioistuimen päätöksessä 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 yleensä sallittua, jos sisällön tuottaja mainitaan asianmukaisesti ja sisältöön tehdyistä muutoksista ilmoitetaan. Euroopan tilintarkastustuomioistuimelle kuuluvan sisällön 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 valokuvissa) esitetään tunnistettavissa olevia henkilöitä tai jos sisällössä on mukana kolmansien tahojen töitä.

Jos tällainen lisäoikeus saadaan, se kumoaa ja korvaa yllä mainitun yleisen käyttöoikeuden. Lisäoikeutta koskevassa luvassa on selvästi ilmoitettava käyttöoikeuden rajoitukset.

Jos sisällöt eivät ole EU:n omaisuutta, voi olla, että lupa niiden käyttöön tai jäljentämiseen on pyydettävä suoraan asianomaisilta tekijänoikeuksien haltijoilta.

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

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

## Tilintarkastustuomioistuimen logon käyttö

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen logoa ei saa käyttää ilman tilintarkastustuomioistuimen ennakkosuostumusta.

HTML	ISBN 978-92-849-2926-9	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/839274	QJ-AB-24-019-FI-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2897-2	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/358349	QJ-AB-24-019-FI-N

Luonnonmukainen maatalous on maatalousmenetelmä, jolla tuotetaan elintarvikkeita käyttäen luonnollisia aineksia ja menetelmiä. Komissio on asettanut tavoitteeksi, että vuoteen 2030 mennessä 25 prosenttia EU:n maatalousmaasta on luonnonmukaisesti viljeltyä, mikä merkitsee merkittävää lisäystä vuoden 2022 osuuteen (10,5 prosenttia) verrattuna. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että luomualaa koskevasta EU:n strategiasta puuttui tärkeitä elementtejä, kuten määrällisesti mitattavissa olevat tavoitteet ja edistymistä mittaavat välineet. Luonnonmukaiseen maatalouteen osoitettujen EU:n varojen (yli 12 miljardia euroa vuosina 2014–2022) avulla lisättiin luonnonmukaisesti viljeltyä maatalousmaata, mutta ympäristö- ja markkinatavoitteita ei otettu huomioon riittävässä määrin. Lisäksi toimintapolitiikan vaikutusta ei voitu arvioida tietorajoitteiden vuoksi. Tilintarkastustuomioistuin antaa suosituksia, joiden tarkoituksena on parantaa luonnonmukaiseen maatalouteen osoitettavien EU:n varojen vaikuttavuutta ja varainkäytön strategiaa.

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



EUROOPAN  
TILINTARKASTUS-  
TUOMIOISTUIN



Euroopan unionin  
julkaisu- ja tiedustelu-  
toimisto

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: [eca.europa.eu/fi/contact](https://eca.europa.eu/fi/contact)

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

Twitter: @EUAuditors