SUORAT TUET

Tässä luvussa kerrotaan, millä tavalla Euroopan unioni tarjoaa viljelijöille tulotukea ”suorina tukina”. Suorat tuet toimivat turvaverkkona ja tekevät maataloudesta kannattavampaa. Luvussa esitellään myös eri maksujärjestelmät ja niiden toiminta käytännössä sekä eritellään yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) strategiasuunnitelmiin perustuvien suunniteltujen julkisten kokonaismenojen jakautuminen suorien tukien osalta.

OIKEUSPERUSTA

Yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) oikeusperusta vahvistetaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa (38–44 artikla) (3.2.1).

YMP:tä säännellään useilla eri säädöksillä. Niitä ovat muun muassa

— YMP:n strategiasuunnitelma-asetus (asetus (EU) 2021/2115) (3.2.4)

— asetus yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta (asetus EU 2021/2116)) (3.2.5)

— asetus hyvää maatalous- ja ympäristökuntoa koskevista vaatimuksista, ilmastoa, ympäristöä ja eläinten hyvinvointia koskevista järjestelmistä, YMP:n strategiasuunnitelmien muutoksista, YMP:n strategiasuunnitelmien tarkistamisesta sekä valvontaan ja seuraamuksiin tehtävistä poikkeuksista (asetus (EU) 2024/1468)

— asetus ehdollisuusjärjestelmään, suorien tukien muodossa oleviin interventiotyyppeihin, tiettyjen alojen ja maaseudun kehittämisen interventiotyyppeihin ja vuotuisiin tuloksellisuuskertomuksiin sovellettavien sääntöjen muuttamisesta sekä maksujen keskeyttämiseen, vuotuisen tuloksellisuuden tarkastamiseen ja hyväksymiseen sekä valvontaan ja seuraamuksiin sovellettavien sääntöjen muuttamisesta (asetus (EU) 2025/2649).

YMP:N TOIMENPITEET VILJELIJÖIDEN TUKEMISEKSI

YMP:llä tuetaan viljelijöitä erilaisin toimenpitein.

— **Suorat tuet** rahoitetaan Euroopan maatalouden tukirahastosta (maataloustukirahasto) ja vahvistetaan YMP:n strategiasuunnitelma-asetuksessa. Ne ovat turvaverkko viljelijöille, joiden tulot ovat pienemmät kuin muiden talouden toimijoiden keskimääräiset tulot ja jotka kärsivät epävarmojen markkinoiden, äärimmäisten sääilmiöiden, tuholaisten ja tautien vuoksi tai koska heillä on heikko neuvotteluasema elintarvikeketjussa.

— Myös **markkinatoimenpiteitä** (3.2.6) rahoitetaan maataloustukirahastosta, ja niistä säädetään yhteistä markkinajärjestelyä koskevassa asetuksessa (asetus (EU) N:o 1308/2013). Niiden tavoitteena on tukea ja vakauttaa maatalousmarkkinoita. Joillakin niistä tuetaan EU:n viljelijöitä suoraan esimerkiksi helpottamalla heidän

osallistumistaan tuottajaryhmiin tai laatujärjestelmiin ja siten vahvistamalla heidän rooliaan toimitusketjussa.

— **Maaseudun kehittämistoimenpiteitä** (3.2.8) rahoitetaan Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta ja kansallisin varoin. Ne vahvistetaan YMP:n strategiasuunnitelma-asetuksessa. Niillä pyritään kehittämään talouden suorituskykyä ja sosiaalista tilannetta sekä parantamaan ympäristönsuojelun tasoa maaseutualueilla. Niihin sisältyy myös viljelijöille suunnattuja tukitoimenpiteitä, kuten maatalouden ympäristötoimenpiteitä, maatilainvestointien rahoittaminen, riskinhallintavälineitä ja rahoitusvälineitä.

YLEISTÄ

Suorien tukien järjestelmiin sovelletaan YMP:n strategiasuunnitelma-asetuksen 20–41 artiklaa. Järjestelmistä osa on pakollisia ja osan jäsenvaltiot voivat vapaaehtoisesti sisällyttää kansallisiin YMP:n strategiasuunnitelmiinsa.

— **Kestävyysperusteinen perustulotuki** (asetuksen (EU) 2021/2115 21–28 artikla) on hehtaarikohtainen vuotuinen maksu, ja puolet suorien tukien määrärahoista osoitetaan tähän tukeen. Jäsenvaltio voi päättää maksaa yhtenäisen hehtaarikohtaisen määrän, eriyttää tuen erilaisten sosioekonomisten tai agronomisten olosuhteiden mukaisesti tai maksaa määrän, joka perustuu edellisen YMP:n aikana sovellettuihin tukioikeuksiin. Kun jäsenvaltiot käyttävät tukioikeuksia, niiden on asteittain tasattava suoria tukia jäsenvaltioiden sisällä. **Pienviljelijöille voidaan myöntää tukea** enintään 3 000 euroa vuodessa joko kertakorvauksena tai hehtaarikohtaisina määrinä (3 000 euron enimmäismäärä korvaa aiemman 1 250 euron enimmäismäärän YMP:n strategiasuunnitelma-asetukseen vuonna 2025 tehtyjen muutosten jälkeen). Tällaiset viljelijöille vapaaehtoiset tuet korvaavat kaikki muut suorat tuet, lukuun ottamatta ekojärjestelmiin myönnettäviä tukia, jos jäsenvaltiot niin päättävät YMP:n strategiasuunnitelmissaan.

— **Kestävyysperusteinen täydentävä uudelleenjakotulotuki** (asetuksen (EU) 2021/2115 29 artikla) on tilan ensimmäisten hehtaarien perusteella maksettava lisätuki viljelijöille, joilla on oikeus perustulotukeen. Jäsenvaltiot määrittävät hehtaarikohtaisen määrän ja viljelijäkohtaisen hehtaarien enimmäismäärän, jolle uudelleenjakotulotukea maksetaan. Järjestelmän tavoitteena on suorien tukien uudelleenjako suuremmilta tiloilta pienemmille tai keskisuurille tiloille. Pienten tilojen tukemiseksi vähintään 10 prosenttia kunkin jäsenvaltion suorien tukien määrärahoista on ohjattava tähän järjestelmään, ellei uudelleenjakoa toteuteta muilla keinoilla.

— **Nuorten viljelijöiden täydentävä tulotuki** (asetuksen (EU) 2021/2115 30 artikla) on vuotuinen lisätuki uusille viljelijöille, joilla on oikeus perustulotukeen. Jäsenvaltiot määrittävät kertakorvauksen tai hehtaarikohtaisen määrän ja viljelijäkohtaisen hehtaarien enimmäismäärän, jolle tulotukea maksetaan. Ne myös määrittävät mahdollisten edunsaajien yläikärajan – 35–40 vuotta – ja näiltä vaaditun koulutuksen ja taidot.

— **Ilmastoa, ympäristöä ja eläinten hyvinvointia koskevilla järjestelmillä (ekojärjestelmillä)** (asetuksen (EU) 2021/2115 31 artikla) autetaan

viljelijöitä, jotka sitoutuvat noudattamaan ilmaston, ympäristön ja eläinten hyvinvoinnin ja mikrobilääkeresistenssin torjunnan kannalta suotuisia maatalouskäytäntöjä. Tällaisten käytäntöjen on mentävä unionin oikeudessa säädettyjä vähimmäisvaatimuksia pidemmälle, ja ne luetellaan YMP:n strategiasuunnitelmissa. Ekojärjestelmille myönnettävä vuotuinen hehtaarikohtainen tuki voi olla perustulotuen lisäksi maksettava tuki tai maksu, jolla korvataan tehdyistä sitoumuksista aiheutuneet kustannukset tai tulonmenetykset. Vähintään 25 prosenttia kansallisista suorien tukien määrärahoista on kohdennettava tähän järjestelmään, joka on viljelijöille vapaaehtoinen.

— **Tuotantosidonnainen tulotuki** (asetuksen (EU) 2021/2115 32–35 artikla): YMP:n tulotuki oli aiemmin yhteydessä (tai sidottu) tiettyihin tuotteisiin. Uudistuksilla on vähitellen poistettu tämä yhteys, ja tuotantosidonnaisen tulotuen osuus suorista tuista on nykyisin pieni. Tuotantosidonnaisella tuella pyritään puuttumaan vaikeuksiin aloilla ja tietyissä tuotantotyypeissä tai tietyissä maatalouden muodoissa, jotka ovat tärkeitä sosiaalis-taloudellisista tai ympäristöön liittyvistä syistä. Tuki myönnetään vuotuisena hehtaari- tai eläinkohtaisena maksuna, ja sen avulla pyritään parantamaan kilpailukykyä, kestävyyttä tai laatua. Valkuaiskasvien ala kuuluu aloihin, joita YMP:n strategiasuunnitelmissa voidaan käsitellä osoittamatta alan kohtaamia vaikeuksia, sillä se voi auttaa vähentämään EU:n tuontiriippuvuutta alalla ja typpilannoitteiden käyttöä.

— **Puuvillan lajikohtainen tuki** (asetuksen (EU) 2021/2115 36–41 artikla) on tuotantosidonnainen suorien tukien järjestelmä, josta myönnetään puuvillan hehtaarikohtaista tukea Bulgariassa, Kreikassa, Espanjassa ja Portugalissa sijaitseville puuvillan tuotantoon hyväksytyille alueille.

MITEN SUORAT TUET TOIMIVAT KÄYTÄNNÖSSÄ?

Suoria tukia myönnetään vuosittain yli kuudelle miljoonalle edunsaajalle. Niitä myönnetään aktiiviviljelijöille, jotka ovat joko yksityishenkilöitä tai yrityksiä ja jotka harjoittavat vähintään vähimmäistason maataloustoimintaa (eli tuottavat maataloustuotteita tai säilyttävät maatalousmaan viljelyyn soveltuvassa kunnossa). YMP:n strategiasuunnitelmissa määritellään aktiiviviljelijät puolueettomin ja syrjimättömin perustein. Tähän käytetään myös negatiivista luetteloa, jolla estetään tiettyjen toimijoiden pitäminen aktiiviviljelijöinä.

YMP:n strategiasuunnitelmien kautta annettava tuki myönnetään pääasiassa pinta-alaperusteisina maksuina. Joissakin järjestelmissä se perustuu tuettujen eläinten määrään. YMP:n tukeen oikeutettujen viljelijöiden ja alojen tukikelpoisuuteen liittyvät määritelmät vahvistetaan EU:n tasolla politiikan yhtenäisyyden varmistamiseksi. Määritelmät ovat vähemmän yksityiskohtaisia EU:n lainsäädännössä kuin edellisen YMP:n aikana. Jäsenvaltiot voivat joustavasti täsmentää sääntöjä edelleen kansallisella tasolla, jotta ne voidaan räätälöidä niiden tarpeisiin ja tuki voidaan kohdentaa paremmin.

Kaikki jäsenvaltiot asettavat suorien tukien saamiselle vähimmäisvaatimukset. Useimmat asettavat sekä pinta-alaa koskevan 0,3–4 hehtaarin kynnysarvon

että 100–500 euron enimmäismäärän. Suurin osa jäsenvaltioista on pitänyt vähimmäisvaatimukset samalla tasolla kuin edellisellä kaudella.

Suoria tukia haluavien viljelijöiden on haettava niitä joka vuosi ja noudatettava erinäisiä sääntöjä. Niiden lakisääteisten hoitovaatimusten lisäksi, joiden noudattaminen on pakollisia maataloustoiminnan harjoittamiseksi, YMP:n tukea saaviin viljelijöihin sovelletaan ehdollisuutta eli heidän on pidettävä maa viljelyn ja ympäristön kannalta hyvässä kunnossa. Vuosien 2023–2027 YMP:hen sisältyy tehostettu ehdollisuus ja ”vihreämpiä” vaatimuksia kuin edellisellä kaudella. Sen sijaan vuosina 2024 ja 2025 tehdyt muutokset, joilla pyrittiin yksinkertaistamaan YMP:n sääntöjä, ovat joustavoittaneet joitain tehostetun ehdollisuuden vaatimuksia (3.2.4). Vuosien 2023–2027 YMP:ssä on myös otettu ensimmäistä kertaa käyttöön sosiaalinen ehdollisuus, jonka mukaan suorien tukien saaminen edellyttää tiettyjen sosiaalisten ja työelämän perusperiaatteiden noudattamista.

Komissio ja kansalliset viranomaiset hallinnoivat suoria tukia yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin periaatteen mukaisesti. Kansalliset maksajavirastot vastaavat komission valvonnassa suorien tukien hallinnoinnista ja muun muassa tukihakemusten käsittelystä, maksujen suorittamisesta ja tiettyjen tarkastusten toteuttamisesta (3.2.5).

KESKEISET TALOUDELLISET TIEDOT

Kestävyysperusteinen perustulotuki, joka on yksinomaan EU:n talousarviosta rahoitettava vuotuinen pinta-alaperusteinen tuotannosta irrotettu tuki, on edelleen tärkein YMP:n väline EU:n viljelijöiden tulojen tukemiseksi. YMP:n strategiasuunnitelmissa tämän välineen suunniteltujen menojen osuus on 51 prosenttia maataloustukirahaston kokonaismäärärahoista. Sen osuus kaikista YMP:n julkisista menoista on 31 prosenttia (3.2.2).

YMP:n 28 strategiasuunnitelman (2023–2027) täytäntöönpano – suunniteltujen julkisten kokonaismenojen jakautuminen suorien tukien osalta

Tukitoimityyppi	EU:n osuus(miljardia euroa)	% suorien tukien kokonaismäärästä
Kestävyysperusteinen perustulotuki (21–28 artikla)	96,69	51,12 %
Tuotantosidonnainen tulotuki (32–35 artikla)	23,03	12,18 %
Nuorten viljelijöiden täydentävä tulotuki (30 artikla)	3,4	1,80 %
Kestävyysperusteinen täydentävä uudelleenjakotulotuki (29 artikla)	20,09	10,62 %
Ekojärjestelmät – ilmastoa, ympäristöä ja eläinten hyvinvointia koskevat järjestelmät (31 artikla)	44,71	23,64 %
Puuvilla – puuvillan lajikohtainen tuki (36–41 artikla)	1,23	0,65 %
Maataloustukirahaston suorat tuet yhteensä	189,15	100 %

Lähde: Euroopan komissio, Approved 28 CAP Strategic Plans (2023-2027) Summary overview, kesäkuu 2023

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti hyväksyi toukokuussa 2018 päätöslauselman ruoan ja maanviljelyn tulevaisuudesta. Siinä esitettiin vuoden 2020 jälkeisen YMP:n painopisteet. Parlamentti kehotti säilyttämään YMP:n määrärahat tai lisäämään niitä, jotta voidaan vastata nykyisiin ja uusiin haasteisiin. Parlamentti kannatti sitä, että etenkin pienille ja keskisuurille tiloille ja nuorille viljelijöille osoitetaan kohdennetumpaa tukea esimerkiksi siten, että tukea annetaan enemmän tilojen ensimmäisille hehtaareille ja suurempien maatilojen tukia vähennetään (rajoitetaan). Se korosti, että rahoitus olisi suunnattava todellisille viljelijöille ja jaettava oikeudenmukaisemmin EU-maiden kesken. Lisäksi parlamentti katsoi, että suurempi lähentyminen jäsenvaltioiden välillä edellyttää määrärahojen lisäämistä. Parlamentti korosti myös, että tarvitaan johdonmukaisia arviointistandardeja ja vahvaa valvontaa, jotta voidaan varmistaa oikeudenmukainen ja tehokas täytäntöönpano kaikkialla EU:ssa.

Komissio ehdotti YMP:lle uutta lainsäädäntökehystä 1. kesäkuuta 2018. Kehykseen sisältyi YMP:n strategiasuunnitelma-asetus, jonka nojalla kukin jäsenvaltio vahvistaa, miten se aikoo panna YMP:n toimenpiteet täytäntöön yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Ehdotuksella otettiin käyttöön uusi täytäntöönpanomalli ja vahvistettiin samalla suorien tukien keskeinen rooli EU:n viljelijöiden tukemisessa.

Parlamentti pyrki YMP:n uudistuspakettia koskevissa neuvotteluissa vaikuttamaan laajasti kaikkiin käsiteltyihin kysymyksiin. Se tilasi vuoden 2020 jälkeistä YMP:n uudistusprosessia koskevan tutkimuksen, jossa prosessia käsiteltiin toimielinten välisestä näkökulmasta. Tutkimuksessa todetaan, että parlamentti omaksui EU:n periaatteiden ja YMP:n talousarvion puolustajan roolin ja pyrki säilyttämään ehdotetun lainsäädännön eri osien EU:n laajuisen luonteen ja yhtenevyyden estääkseen YMP:n ”uudelleenkansallistamisen”. Lisäksi parlamentti otti joissain tapauksissa poliittisen aloitteen käsiinsä: se esimerkiksi esitti, että suuri osa suorien tukien määrärahoista varataan uusille ekojärjestelmille, ja sen ansiosta YMP:n strategiasuunnitelma-asetukseen sisällytettiin sosiaalinen ehdollisuus.

Käytäessä neuvotteluja vuosien 2024 ja 2025 muutoksista parlamentti kannatti joustavampia ympäristövaatimuksia, viljelijöille myönnettävien kriisitukien saatavuuden helpottamista, vuotuisen taloudellisen tuen lisäämistä pienille ja keskisuurille tiloille sekä lisätukea pientilojen yritystoiminnan kehittämiseen.

Tämän tekstin on laatinut aluekehityksestä, maataloudesta ja kalataloudesta vastaava Euroopan parlamentin politiikkayksikkö. Lisätietoja on maatalouden ja maaseudun kehittämisen valiokunnan verkkosivustolla.

Sarah Madeleine Régine Pierrette Costes / Rachele Rossi
04/2026