Lausunto Eduskunnan maa- metsätalousvaliokunnalle 14.2.2017

Viite	*Lausuntopyyntö liittyen asiaan: E 123/2016 vp Valtioneuvoston selvitys: Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategia 2017*
Lausunnon antaja	*Luonnonvarakeskus (Luke)/Professori Jyrki Niemi*

Tausta

EU:n yhteinen maatalouspolitiikka (CAP) vaikuttaa merkittävästi Suomen maa- ja elintarviketalouden toimintaedellytyksiin. Kuluvan ohjelmakauden 2013 - 2020 sisällöstä sovittiin EU:n jäsenmaiden ja Euroopan parlamentin kesken kesäkuussa 2013. Viime kuukausien aikana on käynnistynyt useita prosesseja, jotka saattavat johtaa CAP-säännösten tarkistukseen. Ensimmäinen näistä prosesseista on Euroopan komission lokakuussa 2016 julkaisema ns. Omnibus-asetus, joka on osa EU:n monivuotisen rahoituskehyksen ja ohjelmakauden 2013 - 2020 tarkistuskokonaisuutta. Toinen prosessi, joka voi johtaa muutoksiin CAPin perussäädöksissä, on komission vuoden 2017 työohjelma. Lisäksi unionissa keskustellaan jo seuraavan, vuonna 2021 alkavan ohjelmakauden maatalouspolitiikan suuntaviivoista. Komission varsinaisia ehdotuksia uuden ohjelmakauden politiikkalinjauksista odotetaan vuoden 2017 aikana.

Valtioneuvoston vuotta 2017 koskevan EU-vaikuttamisstrategian mukaan Suomen tavoitteena on maatalous- ja elintarvikesektorin sääntelyn yksinkertaistaminen sekä kuluvalla että tulevalla EU:n rahoituskehyskaudella, jotta elintarvikeketjuun kohdistuvat kustannukset ja hallinnollinen taakka vähenevät ja alan kilpailukyky paranee. Lisäksi Suomi pyrkii vaikuttaa komissioon, jotta vuonna 2017 odotettavassa komission tiedonannossa hahmoteltavat tulevan kauden maatalouspolitiikan vaihtoehdot ovat Suomen hyväksyttävissä. Myös tulevien rahoituskehysten sisältöön halutaan vaikuttaa siten, että monimuotoisen maatalouden harjoittaminen kaikilla yhteisön alueilla on jatkossakin mahdollista.

EU:n yhteinen maatalouspolitiikka ja omnibus-asetus

Komission julkaisema Omnibus- asetus osana EU:n monivuotisen rahoituskehyksen tarkistuskokonaisuutta tarjoaa ensimmäisen tilaisuuden tehdä muutoksia yhteisen maatalouspolitiikan perussäädöksiin sen jälkeen, kun vuoden 2013 CAP-uudistuksesta päätettiin. Komission ehdottamat toimenpiteet perustuvat maatalouskomissaari Hoganin sitoutumiselle yhteisen maatalouspolitiikan yksinkertaistamiseen. Tavoitteena on vähentää sekä maatalousyrittäjille että kansallisille viranomaisille koituvaa taakkaa ja helpottaa heidän elämäänsä tältä osin. Vaikka monet ehdotetuista toimenpiteistä ovat melko teknisiä, mukana on luonteeltaan myös merkittävämpiä. Jälkimmäisillä voi odottaa olevan jonkinlaista yksinkertaistavaa vaikutusta yhteiseen maatalouspolitiikkaan.

Maaseudun kehittämistä koskevaa asetusta ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen sisältyisi sektorikohtainen tulojen vakauttamisväline. Tämä antaisi jäsenvaltioille mahdollisuuden

suunnitella tietylle sektorille räätälöity työkalu, joka vastaisi tarpeeseen tarjota nykyistä parempia välineitä maatalousyrittäjien tukemiseen markkinakriisien aikana. Ehdotus ja heijastaa viimeaikaisia vaikeita markkinakokemuksia monilla sektoreilla.

Toinen merkittävä muutos, jota ehdotetaan maaseudun kehittämistä koskevaan asetukseen, tarkoittaisi yksinkertaisempien sääntöjen käyttöönottoa lainojen ja muiden sijoitusinstrumenttien hyödyntämisessä. Näiden muutosten on tarkoitus antaa tarvittava piristysruiske, jotta sijoitusinstrumentteja voitaisiin hyödyntää maataloussektorilla paremmin, ja jotta maatalousyrittäjät saisivat helpommin rahoitusta. Erityisesti nuorille maatalousyrittäjälle lainansaanti on ollut jatkuva ongelma. Yleisenä päämääränä on parantaa maatalousalan kilpailukykyä.

Suoria tukia koskevassa ehdotuksessa komissio aikoo puolestaan sallia jäsenvaltioille suuremman harkintavallan, mitä tulee ”aktiiviviljelijän” käsitteen soveltamiseen. Käytännössä jäsenvaltio voi päättää, haluaako se jatkaa ”aktiiviviljelijän” olemassa olevan käsitteen soveltamista. Jos muutos toteutetaan, järjestelmä kevenisi huomattavasti ja paperityö helpottuisi merkittävästi sekä maatalousyrittäjän että kansallisten/alueellisten hallintoelinten kannalta.

Komission vuoden 2017 työohjelma

Toinen prosessi, joka voi johtaa muutoksiin yhteisen maatalouspolitiikan perussäädöksissä, on komission vuoden 2017 työohjelma, jonka mukaan ”komissio jatkaa yhteisen maatalouspolitiikan yksinkertaistamiseen ja nykyaikaistamiseen liittyvää työtä ja toteuttaa sitä koskevan laajan kuulemisen, jotta politiikan vaikutus komission kymmenen painopisteen ja kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamiseen voidaan maksimoida”.

On merkille pantavaa, että työohjelmasta puuttuvat viittaukset vuoden 2020 jälkeen sovellettavaan CAP-politiikkaan. Painopiste on pikemminkin vuosina 2014–2020 toteutettavan yhteisen maatalouspolitiikan tarkistamisessa siten, että se keskittyisi paremmin nykyisen komission olemassa oleviin kymmeneen painopisteeseen. Lisäksi siinä selvästi pyritään ottamaan huomioon mahdolliset uudet toimenpiteet, jotka ovat välttämättömiä, jotta EU pystyy toteuttamaan YK:n kestävän kehityksen asialistaan liittyvät sitoumuksensa. Näin tulkiten prosessi olisi laajuudeltaan varsin kapea-alainen ja keskittyisi muutamaan erityiseen muutokseen, joiden tarkoitus olisi ratkaista eräät viimeisimmän CAP-uudistuksen ilmeisemmistä heikkouksista. Kyseessä olisi siis käytännössä vuosien 2014–2020 yhteisen maatalouspolitiikan väliarviointi.

Toisaalta, jos ajatusta yhteisen maatalouspolitiikan ”uudistamisesta” tulkitaan laajemmin ja otetaan huomioon, että prosessin aikana sovittuja muutoksia tuskin pystytään toteuttamaan ennen vuotta 2020, on mahdollista, että tästä tarkistusprosessista muotoutuu samalla keskustelu siitä, millaista maatalouspolitiikkaa EU:ssa halutaan toteuttaa vuoden 2020 jälkeen.

Helmikuun 2017 alussa komissio avasi kansalaisille 12 viikon kuulemisprosessin, jonka avulla se kerää järjestöjen ja kansalaisten mielipiteitä seuraavaa maatalouspolitiikan uudistusta varten. Komission mukaan kuulemisprosessi tulee olemaan keskeisessä roolissa, kun määritellään yhteisen maatalouspolitiikan mahdollisia uudistamisvaihtoehtoja.

Samalla kun mahdollisia lainsäädännöllisiä muutoksia valmistellaan, komission täytyy toteuttaa vaikutusarviointi, jonka ajankohdaksi on sovittu huhti-elokuu 2017. Tämä puolestaan mahdollistaisi maatalouspolitiikka koskevan komission valkoisen kirjan tai tiedonannon julkaisemisen myöhemmin tänä vuonna, mahdollisesti syyskuun ja marraskuun 2017 välisenä aikana. Tämän jälkeen kulunee vielä muutama kuukausi, ennen kuin komissio pystyy esittämään yksityiskohtaisia lakialoitteita.

EU:n maatalouspolitiikan uudistukseen vaikuttavat tekijät

Maatalouspolitiikan suunnasta ja sisällöstä käytävä keskustelu nivoutuu kiinteästi yhteen EU:n tulevista rahoituskehyksistä käytäviin neuvotteluihin. Näissä neuvotteluissa on kyse ennen kaikkea EU:n budjettirahoituksen kokonaismäärästä ja sen kohdentamisesta eri tarkoituksiin. Tuleva rahoituskehyskausi ajoittunee vuosille 2021 - 2026. Yhteisen maatalouspolitiikan ja monivuotisen rahoituskehyksen neuvottelut joudutaan tekemään samaan aikaan Brexit-neuvottelujen rinnalla. Iso-Britannia on sekä EU:n että yhteisen maatalouspolitiikan nettomaksaja, joten sen lähtö unionista – luultavimmin vuonna 2020 – aiheuttaa painetta ennestään lujilla olevaa EU:n talousarviota kohtaan.

Näin ollen EU:n talouden tila vuosikymmenen lopulla tulee vaikuttamaan millaisia resursseja on käytettävissä unionin seuraavassa talousarviossa, ja kuinka suuri osuus budjetista voidaan kohdentaa yhteiseen maatalouspolitiikkaan. Viimeisen uudistusprosessin yksi opetuksista oli, että parlamentti oli haluton osallistumaan kolmikantakeskusteluihin komission ja neuvoston kanssa ennen kuin yhteisen maatalouspolitiikan rahoituskehys oli selvillä. Voidaan olettaa, että parlamentti ottaa saman lähtökohdan seuraavalla neuvottelukierroksella. Olettaen, että Eurooppa-neuvoston monivuotisen rahoituskehyksen tiedot saataisiin valmiiksi vuoden 2019 lopussa tai vuoden 2020 alussa, uusi parlamentti voisi löytää sovun uudistuksesta yhteispäätösmenettelyn kautta aikaisintaan vuoden 2020 aikana.

Suomen maatalouden näkökulmasta on tärkeä arvioida, mikä on Suomen maatalouden asema seuraavalla rahoituskaudella sekä miten ennakoidut keskeisimmät muutokset – erityisesti tukipolitiikassa – vaikuttavat tuotannon ja investointien kannustimiin tilatasolla sekä tuotannon määrään ja rakennekehitykseen maatalouden kokonaistasolla. Markkina- ja hintariskien kasvaessa niiden hallintaan ollaan panostamassa EU:n maatalouspolitiikassa nykyistä enemmän. Suomalaisesta maatalouspolitiikasta puuttuvat tällä hetkellä instrumentit, joilla voitaisiin reagoida markkinatilanteiden (hintariskien) tai tuotannollisten häiriöiden (satoriskit) vaikutukseen maanviljelijöiden tuloihin. Näin ollen on tärkeää analysoida millaisia erilaisia välineitä riskien hallintaan olisi järkevä käyttää, tulisiko ottaa käyttöön uusia välineitä ja millainen rooli hallinnolla tulisi olla niiden toteutuksessa.

Maatalouteen ja ruoan tarjontaan tai kysyntään vaikuttavat poliittiset ratkaisut eivät ole nykyisin kuitenkaan pelkästään maatalouspolitiikkaa, vaan usein ympäristö-, ilmasto-, ja energiapolitiikkaa, ajoittain myös alue- ja maaseutupolitiikkaa. Lähivuosien keskeisenä haasteena on arvioida maatalouden tuotanto-, tulo-, ympäristö- ja ilmastotavoitteiden saavuttamista sopeuduttaessa politiikan, markkinoiden ja ilmaston muutoksiin. Tällaisissa monimutkaisissa ja –vaikutteisissa

tilanteissa ja riippuvuussuhteissa syy- ja seuraussuhteita pitää pystyä jo ennalta tarkasti analysoimaan, jotta politiikkavaikutukset eivät olisi odottamattomia tai jopa haitallisia kokonaisuuden kannalta. Näin ollen on tärkeää arvioida eri keinoja tavoitteiden saavuttamisen ja yhteensovittamisen kannalta.

EU:n linjaukset erityisesti ilmasto- ja energiapolitiikassa vaikuttavat maatalouteen monin tavoin. Niihin liittyvät mm. viljelypohjaisten biopolttoaineiden tukeminen ja kuinka maankäytöstä ja maankäytön muutoksesta syntyvät päästöt käsitellään sekä kuinka tiukkoja maatalouden päästörajoituksia tullaan vaatimaan. Erityisen merkityksellistä on se, miten ns. LULUCF-sektorin eli maankäyttö, maankäytön muutos ja metsänhoitosektorin päästöt ja nielut otetaan huomioon jäsenmaita koskevissa laskennoissa. Komissio julkaisi heinäkuussa 2016 esityksensä siitä, miten EU vähentää vuosina 2021-2030 päästöjään päästökaupan ulkopuolisilla sektoreilla, joita ovat liikenne, lämmitys, jätehuolto ja maatalous. Komissio teki myös esityksen LULUCF-sektorin päästöjen ja nielujen laskennasta.

Komission ilmastopaketin toteutuessa esityksen mukaisesti Suomen metsien iso hiilinielu voisi kääntyä laskennalliseksi päästöjen lähteeksi hakkuumäärien kasvaessa, vaikka maankäyttösektori ja metsät olisivat kokonaisuudessaan luonnontieteellinen nielu. Komission esityksessä hiilen viitetaso määriteltäisiin aiemmin toteutuneen metsien käytön mukaan. Komission esittämät laskentasäännöt voivat näin aiheuttaa lisäpaineita maatalouden maankäyttösektorille. Metsien merkittävä hiilinielu LULUCF-sektorilla on tähän mennessä kompensoinut maatalouden maankäytön aiheuttaman päästölähteen. Ilmastopäätöksillä vaikutetaan näin mahdollisesti maataloustuotannon tasoon ja kotimaisen elintarviketeollisuuden kasvumahdollisuuksiin.