Lausunto Eduskunnan maa- metsätalousvaliokunnalle 15.2.2018

Viite — *Lausuntopyyntö liittyen asiaan:* E 122/2017 vp Valtioneuvoston selvitys: *Yhteisen maatalouspolitiikan uudistus - Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Ruoan ja maanviljelyn tulevaisuus*

Lausunnon antaja — *Luonnonvarakeskus (Luke)/Professori Jyrki Niemi*

Tausta

Euroopan komissio julkisti 29.11.2017 pitkään odotetun EU:n yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) tulevaisuutta koskevan tiedonantonsa, jossa esitellään EU:n maatalouspolitiikan tulevat suuntaviivat ja ennakoidaan merkittäviä muutoksia unionin ja sen jäsenvaltioiden vastuunjakoon. Keväällä 2018 komissiolta on luvassa uudistusesityksen yksityiskohtainen vaikutusarviointi, jonka pohjalta varsinaiset lakiesitykset valmistellaan.

Tiedonannon keskeinen sisältö

Komission tiedonannossaan esittämä keskeinen uusi ajatus on ehdotus uudesta toimintamallista, joka siirtää nykyistä enemmän vastuuta jäsenvaltioille ja edellyttää kunkin niistä laativan oman CAP-strategiasuunnitelmansa, jossa määritellään jäsenvaltion toimenpiteet niin yhteisen maatalouspolitiikan ykkös- kuin kakkospilarinkin osalta. Tällä hetkellä selvästi suurin osa (70 %) yhteisen maatalouspolitiikan budjetista on omistettu ykköspilarin suorille tuille, joiden kelpoisuusedellytyksiä sovelletaan kaikkiin EU:n maatalousyrittäjiin ja joiden käyttöön jäsenvaltioilla on hyvin vähän sananvaltaa. Samaan aikaan kansallisille ja alueellisille viranomaisille on annettu huomattavasti liikkumavaraa kakkospilarin (30 % budjetista) maaseudun kehittämisohjelmissaan, ja ne voivat valita ja toteuttaa erilaisiin paikallisiin tarpeisiin soveltuvia toimenpiteitä.

Esitetyssä uudessa mallissa tämä kahden erilaisen toimintatavan toteuttaminen muuttuisi. Komissio haluaa antaa jäsenvaltioille täyden harkintavallan myös ykköspilarin toimenpiteiden kohdentamiseen ja hallinnointiin omille maatalousyrittäjilleen. Tämä voisi johtaa siihen, että koko CAP-budjettia hallinnoitaisiin samaan tapaan kuin kakkospilarin maaseudun kehittämisohjelmaa tällä hetkellä – eli kansallisesti 27 erilaisen strategian puitteissa. Toisin sanoen EU määrittelisi jatkossa vain maatalouspolitiikan perustavoitteet, ja jäsenvaltioilla olisi nykyistä enemmän vastuuta siitä, miten sovitut tavoitteet saavutetaan. Tämä tarkoittaisi, että tiukat ohjailevat ja

normittavat elementit – kuten toimenpiteiden yksityiskohtia ja kelpoisuusehtoja koskevat säännöt – poistuisivat EU-lainsäädännöstä. Jäsenvaltioilla olisi kuitenkin velvollisuus toimenpiteiden tuloksellisuutta koskevaan, uskottavaan raportointiin.

Komission mukaan näin mahdollistettaisiin CAP-järjestelmä, jossa jäsenvaltiot voivat valita juuri ne toimenpiteet, joiden ne katsovat parhaiten soveltuvan paikallisiin olosuhteisiin ja jotka samalla edistävät EU:n tasolla asetettuja, ympäristöä ja ilmastonmuutosta koskevia tavoitteita. Uuden toimintamallin uskotaan pienentävän myös järjestelmään liittyvää byrokratiaa ja hallinnollista taakkaa. Käytännössä byrokratian vähentyminen tai helpottuminen on kuitenkin epävarmaa, vaikka uusi toimintamalli ehkä jossain määrin yksinkertaistaisikin asioita komission näkökulmasta. Hallinnollinen taakka ja siihen liittyvä monimutkaisuus kaatuisi uudessa mallissa kansallisten viranomaisten ja maatalousyrittäjien niskaan. Esitettyyn malliin voi silti suhtautua myönteisesti, koska se saattaisi johtaa tehokkaampiin ja hyväksyttävämpiin toimenpiteisiin ruohonjuuritasolla.

Suorien tukien tulevaisuus

Suorien tukien järjestelmän osalta komission tiedonanto on hieman sekava. Tiedonannossa puolletaan maatalousyrittäjien toimeentuloa tukevien suorien tukien jatkumista, mutta samalla myönnetään nykyiseen tukipolitiikkaan kohdistuva kritiikki aiheelliseksi ja ehdotetaan, että suoria tukia tulisi ”yksinkertaistaa sekä kohdentaa paremmin”. Päämäärinä mainitaan mm. tukien kehittäminen paremmin pienten tilojen tarpeisiin sekä tukien keskittäminen niille, jotka ”harjoittavat maanviljelyä toimeentulonsa ansaitakseen”. Jälkimmäinen päämäärä on tulkittu jopa uhkaukseksi karsia tukia osa-aikaisilta viljelijöiltä, jotka harjoittavat viljelyn ohella toista ammattia lisätuloja saadakseen. Tällainen useamman ammatin harjoittaminen rinnakkain on erittäin yleistä niin Suomessa kuin koko EU:ssa varsinkin pienten tilojen kohdalla, joten ehdotus tuntuisi olevan ristiriidassa ensimmäisen tavoitteen kanssa; suoria tukien kohdentaminen pienille tiloille.

Tukien tarkemman kohdentamisen lisäksi komissio ehdottaa, että suorien tukien euromäärälle voitaisiin asettaa maksimitaso, jonka yksi edunsaaja voi saada. Ehdotus tukimäärän rajaamisesta on sinällään hyväksyttävä, mutta se ei vastaan kysymykseen, kuka tukia saisi ja millä kriteereillä. Mikäli tuet sidottaisiin määriteltyihin tuloksiin, niin suuret kuin pienetkin maatalousyrittäjät saisivat tukea näiden tulosten tuottamisesta, ja tukien myöntämisperusteet olisivat läpinäkyviä. On toisaalta vaikea nähdä, kuinka nykyisen pinta-alaperusteisen tukijärjestelmän jatkaminen voitaisiin sovittaa yhteen komission esittämän tulosperusteisen järjestelmän kanssa.

Ilmastotoimien merkitys

Ilmastotoimien kiireellisyys ei käy kovin selvästi ilmi komission asiakirjasta. Siinä toki moneen kertaan viitataan ilmastoon ja tarpeeseen vähentää maatalouden kasvihuonekaasupäästöjä. Lisäksi tiedonannossa mainitaan, että maatalouden päästöt ovat vähentyneet vuodesta 1990, mutta jätetään mainitsematta, että päästöjen vähentyminen on sittemmin pysähtynyt. Yhteiselle maatalouspolitiikalle annetaan kiitosta näistä vähennyksistä, vaikka tosiasiassa sillä ei ole juuri ollut vaikutusta asiaan. Vähennykset ovat pääosin johtuneet kotieläinten määrän pienentymisestä

sekä lannoitteiden käytön hillinnästä, joka on ympäristölainsäädännön nitraattidirektiivin ja vesipolitiikan puitedirektiivin ansiota.

Mikäli Euroopan unioni haluaa saavuttaa hiilestä irtautumisen tavoitteen vuonna 2050, EU:n maataloudella on kova kiire ja suuren mittaluokan haaste vähentää päästöjään. Jos jäsenvaltioiden halutaan nostavan ilmastotoimet CAP-strategiasuunnitelmissaan siihen tärkeysasemaan johon ne kuuluvat, näitä toimenpiteitä tulisi korostaa enemmän. Näin ei tiedonannossa tehdä.

Vaikutukset Suomelle

Suomen maatalouden kannalta keskeisiä asioita ovat mm. EU-komission esittämän uuden toimintatavan käytännön toteutus, EU:n rahoittamien tukien kokonaistaso ja tuotantosidonnaisten tukien maksamisen mahdollisuudet vuoden 2020 jälkeen.

Suomella on muita jäsenmaita enemmän kokemusta ohjelmaperusteisesta toimintatavasta. Suomi on tällä hetkellä yksi harvoista EU-maista, jolla on jo nyt lähes koko maan kattava ympäristöohjelma. EU-komission kaavailema maatalouspolitiikan uusi toimintamalli onkin Suomelle mahdollisuus ottaa mahdollisesti jopa johtavampi rooli EU:n maatalouspolitiikassa. Suomelle olisi mahdollista toteuttaa myös EU-keskivertomaata kunnianhimoisempia ympäristö- ja ilmastotavoitteita ja vahvistaa sitä kautta ekologisuutta suomalaisen maatalous- ja ruoantuotannon brändissä.

Tiedonannon muuttumista konkretiaksi määrittää käytännössä se, millaisella budjetilla uusia suunnitelmia päästään toteuttamaan. Suomessa tuen merkitys maatalouden tulonmuodostuksessa on selvästi suurempi kuin muissa EU-maissa, sillä tuotantokustannuksemme ovat luonnonolosuhteiden vuoksi markkinahintoja korkeammat. Vuonna 2017 tukien kokonaismäärä oli lähes kaksi miljardia euroa, mikä vastaa runsasta kolmannesta maatalouden kokonaistuotosta. Maatalouden saamasta kokonaistuesta EU-tukien osuus on ollut viime vuosina noin 70 prosenttia.

Taloudellisten mallilaskelmien perusteella näyttäisi siltä, että EU-tukien maltillisella alenemisella olisi vain vähäisiä vaikutuksia maataloustuotteiden tuotantoon Suomessa, jos tuotantoon sidottuja tukia ei alenneta. Tämä kuitenkin edellyttää, että kansallinen tukijärjestelmä säilyy ja maataloustuotteiden hintakehitys vastaa vähintään tuotantopanosten hintakehitystä.

Suomi saa nykyisin maksaa lähes 20 prosenttia EU:n I pilarin suorista tuista tuotantoon sidottuna. Tuotantosidonnaisen tuen merkitys on suuri tuotantovolyymien ylläpitäjänä, erityisesti kotimaisen naudanlihan tarjonnassa. Emolehmäpalkkioiden irrottaminen tuotannosta katkaisisi emolehmien määrän kasvun, mikä nopeuttaisi naudanlihan kokonaistuotannon vähenemistä. Tuotanto-sidonnainen lypsylehmäpalkkio on tärkeä lisäksi AB-tukialueen maidontuotannolle, joka on naudanlihantuotannon tavoin ollut pitkään laskusuunnassa.