Maa- ja metsätalousministeriö/ruokaosasto
erityisasiantuntija Antti Unnaslahti
erityisasiantuntija Pirjo Kuusela
ylitarkastaja Anna Schulman

MUISTIO

3.12.2018

Eduskunnan ympäristövaliokunnan asiantuntijakuuleminen 4.12.2018

EHDOTUKSET YHTEISEN MAATALOUSPOLITIIKAN UUDISTAMISESTA (U 73/2018 vp)

1. Käsittelytilanne

Euroopan komissio antoi ehdotuksensa yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) uudistamista koskeviksi asetuksiksi 1.6.2018. Näitä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusluonnoksia ovat seuraavat:
1. Ns. YMP:n strategiasuunnitelma-asetus (COM(2018) 392 final);
2. Ns. horisontaaliasetus (COM(2018) 393 final); ja
3. Ns. markkinajärjestelyasetuksen muutosasetus (COM(2018) 394 final).

Asetusehdotuksista on keskusteltu kesä-marraskuussa maatalousneuvostossa, maatalouden erityiskomiteassa ja neuvoston asiantuntijatyöryhmissä. Puheenjohtajamaa Itävallan on tarkoitus antaa yhteenveto keskusteluista joulukuun maatalousneuvostossa. Seuraava puheenjohtajamaa Romania on ilmoittanut tavoitteekseen muodostaa YMP:n uudistamisesta neuvoston yleisnäkemyksen keväällä 2019.

Euroopan parlamentissa asian käsittelystä vastaa maatalouden ja maaseudun kehittämisen valiokunta. YMP:n strategiasuunnitelma-asetuksen mietinnön laatija on Esther Herranz García (EPP). Horisontaaliasetuksen mietinnön laatija on Ulrike Müller (ALDE). Markkinajärjestelyasetuksen mietinnön laatija on Eric Andrieu (S&D). Euroopan parlamentti ei ole vielä julkistanut käsittelyaikataulua, mutta todennäköisesti parlamentti pyrkii saamaan kantansa valmiiksi vielä kuluvalla vaalikaudella.

2. Valtioneuvoston kannan pääkohdat

<u>YMP:n strategiasuunnitelma-asetus</u>

Suorat tuet ja ehdollisuus

EU:n kokonaan rahoittamia suoria tukia olisivat komission ehdotuksen mukaan seuraavat:
a) tuotannosta irrotetut suorat tuet: kestävyysperusteinen perustulotuki, kestävyysperusteinen täydentävä uudelleenjakotuki, nuorten viljelijöiden täydentävä tulotuki (jäsenvaltioille vapaaehtoinen) sekä ilmasto- ja ympäristöjärjestelmät (ns. ekojärjestelmä), ja
b) tuotantoon sidotut suorat tuet: tuotantosidonnainen tulotuki (jäsenvaltioille vapaaehtoinen) ja puuvillan lajikohtainen tuki (jäsenvaltioille vapaaehtoinen).

Valtioneuvosto on tyytyväinen asetusehdotukseen sisältyvään mahdollisuuteen myöntää tuotantoon sidottuja tukia kuluvan kauden reunaehtojen mukaisesti.

Valtioneuvosto katsoo, että tukioikeuksista olisi hyvä luopua tässä kausien vaihteessa, koska niiden ylläpito on käynyt erittäin raskaaksi hallinnolle ja aiheuttaa hallinnollista taakkaa toimijoille. Ilman tukioikeuksiakin peltojen tosiasialliset haltijat saisivat tuet, joiden tarkoitus on tukea tosiasiallista viljelijää.

Valtioneuvoston mielestä on kannatettavaa, että nuorten viljelijöiden täydentävä tulotuki säilyy suorien tukien keinovalikoimassa ja että sille ei ole asetettu jäsenvaltiokohtaista enimmäismäärää.

Valtioneuvosto katsoo, että suorien tukien tukikatto aiheuttaa hallinnollista taakkaa ja voi vaikuttaa rakennekehitykseen haitallisesti. Uudistuksen yhtenä tavoitteena on ollut tukien tehostettu painotus pienille ja keskisuurille tiloille. Asetusehdotuksen mukainen maksettavien suorien tukien vähentäminen leikkaisi kuitenkin tukea jo keskisuurelta, tilaansa kehittävältä ja siihen investoivalta tilalta. Tukien alennus heikentäisi näiden tilojen kannattavuutta merkittävästi ja uhkaisi estää niiden kehittämisen. Suomessa vaikutus kohdentuisi erityisesti AB-alueen nauta-, lypsykarja-, lammas- ja vuohitiloihin. Tilarakenne on hyvin erilainen eri jäsenvaltioissa.

Valtioneuvosto katsoo, että parhaiten tavoitteen saavuttamista, tuen siirtoa suurilta tiloilta pienille ja keskisuurille, tukisi se, että kukin jäsenvaltio voisi asettaa tukirajat itse tilarakenne huomioon ottaen. Valtioneuvosto voisi tutkia tukirajoja, mikäli huomioon otetaan ainoastaan myönnettävä perustulotuki, mutta ei erityisvälineitä kuten nuorten viljelijöiden tukea, ilmasto- ja ympäristöjärjestelmää eikä tuotantoon sidottuja tukia. Valtioneuvosto pitää asetusehdotuksessa esitettyjä rajoja liian matalina, kun tukien alentamista laskettaessa huomioon otetaan myönnettävien suorien tukien kokonaismäärä. Työvoimakulujen huomioimisessa tukikaton yhteydessä tavoitteena tulisi olla esitettyä huomattavasti yksinkertaisempi malli.

Valtioneuvoston mielestä uudelleenjakotuen tulisi olla jäsenvaltiolle vapaaehtoinen toimeenpanna.

Valtioneuvosto kannattaa EU:n maatalous- sekä ympäristö- ja ilmastopolitiikan koherenssin lisäämistä. Valtioneuvosto pitää myönteisenä, että täydentävät ehdot ja viherryttämistuki korvattaisiin ehdollisuuden järjestelmällä. Tämä yksinkertaistaisi YMP:n ympäristö- ja ilmastoehtojen kokonaisuutta. Kuitenkin komission ehdotus ehdollisuuden lisäksi toimeenpantavasta jäsenvaltioille pakollisesta uudesta I pilarin suorien tukien ilmasto- ja ympäristöjärjestelmästä (ns. ekojärjestelmä) puolestaan vesittäisi yksinkertaistamistavoitetta ja myös heikentäisi jäsenvaltioiden mahdollisuuksia tukea viljelijöiden ympäristö- ja ilmastotoimenpiteitä II pilarin ympäristökorvauksella. Tämän vuoksi I pilarin ilmasto- ja ympäristöjärjestelmän tulisi olla jäsenvaltioille vapaaehtoinen.

Valtioneuvosto katsoo, että jäsenvaltioille tulisi jättää riittävästi valinnanvapautta ehdollisuuden vaatimusten toteuttamiseen, jotta luonnonolosuhteiltaan ja maataloudeltaan erilaiset jäsenvaltiot voivat valita ehdollisuuteen keinoja, jotka parhaiten sopivat täyttämään asetetut tavoitteet. YMP:n uudistuksessa tulee huomioida tavoite tukijärjestelmien yksinkertaistamisesta ja hallinnollisen taakan vähentämisestä. Vain tavoitteiden saavuttamisen kannalta keskeisimmät vaatimukset tulisi sisällyttää ehdollisuuteen. Joka tapauksessa vaatimukset, jotka merkittävästi rajoittavat tavanomaista maataloustoimintaa tai joiden vaikutukset kohdistuisivat merkittävimmin vain tiettyihin jäsenvaltioihin, tulisi olla vapaaehtoisia. Viljelijöitä tulisi taloudellisesti kannustaa ottamaan käyttöön uusia, nykyaikaisia ja ilmaston ja ympäristön kannalta hyviä käytäntöjä.

Maaseudun kehittäminen

Maaseudun kehittämisen tukitoimityypit ovat:
- Hoitositoumukset (ympäristö, ilmasto, luomu, eläinten hyvinvointi)
- Luonnonhaitta tai muut aluekohtaiset haitat (luonnonhaittakorvaukset)
- Tietyistä pakollisista vaatimuksista johtuvat aluekohtaiset rajoitteet
- Investoinnit (maatalous-, yritys- ja laajakaistainvestoinnit)
- Nuorten viljelijöiden ja maaseudun yritystoiminnan käynnistäminen
- Riskinhallintavälineet
- Yhteistyö
- Tiedonvälitys

Valtioneuvosto pitää tarpeellisena, että maatalouden investointituki on jatkossakin merkittävä työkalu maatalouden rakenteen kehittämisessä ja että investointien tukemiseen on käytettävissä riittävät resurssit.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että nuorten viljelijöiden tilanpidon aloittamista tuettaisiin jatkossakin maatalouden aloitustuen avulla. Tärkeänä pidetään mahdollisuutta tukea yhteisen maatalouspolitiikan keinoin sekä maataloustoiminnan aloittamista, että toisaalta siitä luopumista.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, että maaseudun kehittämisen tukitoimityypit mahdollistavat monipuolisesti maaseudun toimintaympäristön, kuten palveluiden kehittämisen ja laajakaistojen rakentamisen niillä alueilla, missä yhteyksiä ei markkinaehtoisesti rakenneta, maaseudun pk-yrittäjyyden ja paikallisen kehittämisen tukemisen.

Palveluiden ja yhteistyön kehittäminen on keskeistä maaseudun asukkaiden hyvinvoinnin sekä maatilojen ja muiden yritysten toiminnan mahdollisuuksien ja kannattavuuden parantamisessa. Valtioneuvosto katsoo, että maaseudun laajakaistayhteyksien parantamiseen ja digitalisaation edistämiseen on panostettava.

Mahdollisuus tukea maaseudulla toimivien pk-yritysten ja elintarvikeyritysten sekä maatilojen yritystoiminnan monipuolistamista tulisi säilyttää tulevalla ohjelmakaudella.

Valtioneuvosto katsoo, että kilpailukykyä, hyvinvointia, uutta työtä ja tuotantoa voidaan kestävällä tavalla luoda maaseudulla korkean osaamisen avulla.

Valtioneuvosto katsoo, että yhteisölähtöinen paikallinen kehittäminen eli Leader-toimintatapa on tehokas keino saada paikalliset voimavarat käyttöön. Leader-toimintatapa lisää hyvinvointia, elinvoimaa ja osallisuutta. Valtioneuvosto tukee komission esitystä, jonka mukaan yhteisölähtöistä paikallista kehittämistä olisi mahdollista tukea useista EU:n rahastoista. Toimintatapa soveltuu niin maaseutualueille kuin kaupunkiseuduille.

Ehdotetut rajaukset käynnistystukeen heikentäisivät nykyiseen verrattuna yritysten käynnistämisen ja kehittämisen mahdollisuuksia maaseutualueilla, jossa valtaosa yrityksistä toimii ilman maatilakytkentää. Tuen rajaaminen maa- ja metsätalouteen tai maatilan yritystoiminnan monipuolistamiseen jättäisi ison joukon muita maaseudun yrityksiä tuen ulkopuolelle, ellei tukea ole tunnistettu tarpeelliseksi paikallisessa kehittämisstrategiassa. Valtioneuvosto pitää puutteena, että asetusehdotukseen ei sisälly maaseutualueilla toimivien yritysten tuotteiden- ja palveluiden kehittämiseen tarkoitettua rahoitusta.

Alakohtaiset tukitoimityypit

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että alakohtaiset tukitoimet kootaan yhteisen strategiasuunnitelman alle. Hedelmien ja vihannesten tukitoimet, mehiläishoitoalan tukitoimet sekä viinialan tukitoimet (16 jäsenmaassa) ovat pakollisia jäsenmaille. Humala-alan tukitoimet ovat pakollisia Saksassa, oliivialan tukitoimet ovat pakollisia Ranskassa, Kreikassa ja Italiassa.

Hedelmä- ja vihannesalalla ympäristötoimenpiteiden painotusta tuottajaorganisaatioiden toimintaohjelmissa esitetään kasvatettavaksi nykyisestä 10 prosentista 20 prosenttiin toimintaohjelman taloudellisista panostuksista Myös tutkimukseen olisi pakollisesti panostettava viisi prosenttia. Nykyisin tämä on vapaaehtoista. Tukisummaa mehiläishoitoalla nostettaisiin 60 miljoonaan euroon vuodessa.

Lisäksi jäsenvaltio voi käyttää enintään kolme prosenttia heille osoitetusta kirjekuoresta tukitoimiin muilla sektoreilla. Jäsenvaltiot voivat muodostaa tuottajaorganisaatioita eri tuotannonaloille ja tuki jaetaan niiden toiminnan kautta. Ainoastaan harvoja tuotannon aloja on suljettu pois, kuten esimerkiksi tupakka-ala. Valintoja voidaan tarkastella uudelleen vuonna 2023.

<u>Markkinajärjestelyasetus (muutosasetus)</u>

Alakohtaiset tukitoimityypit siirrettäisiin YMP:n strategiasuunnitelma-asetukseen. Sokerialan kiintiöjärjestelmä päättyi 2017, joten sitä koskevat artiklat poistettaisiin, samoin vientitukiin liittyvät kohdat WTO päätöksen mukaisesti.

Viinin uusia istutuksia koskeviin säännöksiin ja viinirypäleiden luokitteluun esitetään muutoksia.

EU:n laatujärjestelmistä (maantieteelliset merkinnät, alkuperämerkinnät sekä aidot, perinteiset tuotteet) säädetään asetuksissa (EU) N:o 1308/2013 (rypäleviinit), (EU) N:o 1151/2012 (maataloustuotteet ja elintarvikkeet) sekä (EU) N:o 251/2014 (maustetut viinituotteet.) Näihin asetuksiin esitetyillä muutoksilla yksinkertaistettaisiin järjestelmiä sekä nopeutettaisiin nimitysten hakumenettelyä, rekisteröintiä ja tuote-eritelmiin tehtävien muutosten hyväksyntää.

Valtioneuvosto voi hyväksyä markkinajärjestelyasetukseen ehdotetut muutokset.

Horisontaaliasetus

Horisontaaliasetuksessa säädettäisiin YMP:n rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta.

Valtioneuvosto pitää hyvänä sitä, että eläin- ja pinta-alaperusteisten toimenpiteiden maksuja koskevassa artiklassa ei ole aiempaa mainintaa ennakoiden maksamisen edellytyksenä olevasta hallinnollisen ja paikan päällä suoritetun valvonnan loppuun saattamisesta. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että unionin kokonaan rahoittamien toimenpiteiden ennakoiden maksuaikataulua aikaistettaisiin, koska monitorointi on jatkossa pakollinen. Valtioneuvosto ei näe perustetta aikataulujen eroavuudelle saman YMP:n strategiasuunnitelman alla, vaan pitää tarkoituksenmukaisena yhtenäisen, maaseuturahastolle esitetyn aikataulun ja ennakkotason käyttämistä kaikkia suunnitelman pinta-ala- ja eläinperusteisia toimenpiteitä koskevana.

Valtioneuvosto pitää muutenkin tärkeänä, että menettelytavat muiltakin osin ovat yhdenmukaisia sekä suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteita tukevia. Muun muassa takaisinperintämenettelyistä ja valvontamääristä unionin säännöksissä säätämisen osalta ehdollisuuden säännösten tulisi olla linjassa IACS-sääntöjen kanssa. Tietojärjestelmien rakentamisen kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että etukäteen on tiedossa, mistä asioista jäsenvaltiolla on raportointivelvoitteita komissiolle tai raportointivelvoitteisiin tulee liittyä rajaus, jonka mukaan raportointi koskee vain jäsenvaltion tukiehdoksi asettamia vaatimuksia ja niiden seurantaa.

Valtioneuvoston mielestä kaukokartoitusta aiemmin käyttäneillä jäsenvaltioilla on etumatkaa monitoroinnin toimeenpanossa, joten tämä tulisi ottaa huomioon esimerkiksi siirtymäaikojen muodossa.

Valtioneuvosto pitää hyvänä sitä, että jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus päättää valvonnasta ja seuraamuksista. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että valvontaa ja seuraamuksia koskevissa säännöksissä kunnioitetaan täysimääräisesti toissijaisuusperiaatetta ja korostaa sitä, että esimerkiksi monitoroinnin täytäntöönpanosäädöksillä ei ole syytä antaa suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteita rajoittavia säännöksiä. Sama koskee myös ehdollisuuden valvontavaatimuksia, joiden tulee olla yhteen sovitettavissa muuhun samoihin tuensaajiin kohdennettavan valvonnan kanssa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että tukiehtojen kiertämistä koskevan lausekkeen toimeenpanohaasteisiin kiinnitetään huomiota. Tukiehtojen kiertämisen todentamisen tulisi yksinkertaistua hallinnon näyttötaakan ja tapausten työlään tutkimisen vuoksi. Lauseketta tulisi tarkentaa tai antaa valtuus jäsenvaltioille tarkentaa sitä, milloin on kysymyksessä tukiehtojen kiertäminen.

3. U-kirjeen hyväksymisen jälkeen tarkentuneet asiat

Eräiltä osin U-kirjeessä olevia tietoja on tarpeen täsmentää neuvoston työryhmäkäsittelyn yhteydessä esiin tulleiden seikkojen vuoksi.

YMP:n strategiasuunnitelma-asetus

Maaseudun kehittäminen

Komissio edellyttää strategiasuunnitelmaan sisällytettäväksi YMP:n strategiasuunnitelma-asetuksen artiklan 70 mukaisia riskienhallintatoimenpiteitä. Suomi pitäisi parempana, että jäsenvaltioiden tulisi voida valita ne toimenpiteet, jotka ovat jäsenvaltiossa tarpeellisia riskienhallinnan järjestämiseksi ja jäsenvaltioiden tulisi myös voida tarkemmin määritellä muun muassa kyseisen artiklan riskienhallintavälineiden yksityiskohdat.

Komissio on myös linjannut alustavasti, että tulevalla ohjelmakaudella maaseudun yritystoiminnan käynnistäminen rajattaisiin pelkästään maa- ja metsätalouteen liittyväksi. Myöskään jo toimivien pk-yritysten kehittäminen ei olisi mukana toimenpidevalikoimassa. Suomi pitäisi parempana sitä, että mahdollisuudet maaseudulla toimivien pk-yritysten ja elintarvikeyritysten ja maatilojen yritystoiminnan monipuolistamiseen säilyisivät nykyisen ohjelmakauden kaltaisina.

Horisontaaliasetus

Neuvoston työryhmäkäsittelyssä on käynyt ilmi, että sen lisäksi mitä horisontaaliasetuksessa todetaan pinta-alaperusteisten tukien maksusta, niin myös yleisessä varainhoitoasetuksessa säädetyt edellytykset vaikuttavat rajoittavasti ennakoiden maksuaikatauluun ja mahdollisuuksiin yhtenäistää molempien rahastojen tukitoimien ennakoiden maksatusta ja nämä rajoitukset tulee käytännössä ottaa huomioon.