Asia: U-jatkokirje (2243/00 00 02 00/2020) Yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) uudistamista koskevista ehdotuksista (U 73/2018 vp, UJ 5/2019 vp, UJ 4/2020 vp, UJ 16/2020 vp)
U 73/2018 vp

Eduskunta
Ympäristövaliokunta

Luken asiantuntijalausunto

Asiantuntijalausunnon esittäjä: tutkimusprofessori Jyrki Niemi

1 Tausta

Maa- ja metsätalousministeriö on laatinut U-jatkokirjeen, jossa kuvataan, miten yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) uudistamista koskevien asetusehdotusten käsittelyssä on edetty valtioneuvoston kirjelmän (U 73/2018 vp) ja U-jatkokirjeiden (UJ 5/2019 vp, UJ 4/2020 vp ja UJ 16/2020 vp) antamisen jälkeen Kroatian ja Saksan puheenjohtajakausilla vuonna 2020. Lisäksi U-jatkokirjeessä täydennetään ja täsmennetään U-kirjelmässä ja U-jatkokirjeissä esitettyjä Suomen kantoja ja asetusehdotusten vaikutuksia.

Tässä lausunnossa käydään läpi CAP-uudistuksen sisältöä ja uudistuksen vaikutuksia Suomen maatalouteen. Politiikan uuden toimeenpanomallin lisäksi uudistuksen keskeisiä asioita Suomen maatalouden kannalta ovat U-jatkokirjelmässä esille nostetut asiat kuten maatalouspolitiikan rahoitus, tukien ehdollisuus, ekojärjestelmät sekä II pilarin ympäristö- ja ilmastotoimet vuoden 2020 jälkeen.

2 Lausunto

Ratkaisua vuoden 2020 jälkeiseksi maatalouspolitiikaksi on haettu EU:ssa jo pari vuotta. Komissio julkaisi lainsäädäntöehdotuksensa EU:n uudeksi yhteiseksi maatalouspolitiikaksi kesäkuussa 2018. Uudistuksen lopullisesta sisällöstä ja yksityiskohdista päättäminen on kuitenkin viivästynyt, koska poliittinen yhteisymmärrys unionin vuosien 2021–2027 budjetista onnistuttiin saavuttamaan vasta heinäkuussa 2020. Tämän seurauksena uusi maatalouspolitiikka ei tule voimaan EU:ssa alkuperäisen suunnitelman mukaisesti vuoden 2021 alusta, vaan maatalouspolitiikkaan on tulossa näillä näkymin kaksivuotinen siirtymäaika. Tämä tarkoittaa, että maatalouspolitiikan uudistusta ryhdytään toteuttamaan EU:ssa aikaisintaan vuonna 2023. Vuosina 2021–2022 toimitaan siten uuden rahoituskauden 2021–2027 budjetilla, mutta harjoitetaan edelleen kuluvan kauden 2014–2020 maatalouspolitiikkaa.

Maatalousrahoituksen turvaaminen oli EU:n budjettineuvotteluissa Suomelle yksi poliittisista prioriteeteista. Menestymisellä maatalousrahoituksessa on suora yhteys Suomen nettomaksuasemaan, koska Suomen EU:lta saamista jäsenmaksun vastineista maatalous muodostaa yli 60 %. Lisäksi tuen merkitys maatalouden tulonmuodostuksessa on selvästi suurempi kuin EU-maissa keskimäärin, sillä tuotantokustannukset ovat Suomessa luonnonolosuhteiden vuoksi markkinahintoja korkeammat. Maataloustuen avulla on pystytty EU-aikana turvaamaan suomalaisen maatalouden kilpailuedellytykset ja tuotannon volyymien säilyminen maan eri osissa ja tuotantosuunnissa.

Vuonna 2019 viljelijätukien kokonaismäärä oli Suomessa runsaat 1,7 miljardia euroa, mikä vastasi lähes kolmannesta maatalouden kokonaistuotosta. EU:n budjetista maksetun tuen osuus viljelijätuista oli 44 % eli yhteensä 767 milj. euroa. EU:n kokonaan tai osittain rahoittamat tuet muodostavat Suomessa maataloustuen perustan. Niiden osuus on ollut viime vuosina noin 80 % maatalouden saamasta kokonaistuesta. EU-tukia on täydennetty kansallisista varoista maksettavalla tuella.

Heinäkuussa 2020 saavutetun budjettisopimuksen mukaan Suomen maatalouden rahoitus kasvaa kaudella 2021–2027 nimellisin hinnoin laskettuna 2,5 % kuluvaan kauteen 2014–2020 verrattuna. Mikäli rahoituskausien välisessä vertailussa otetaan huomioon Next generation EU–väline, Suomen maatalouden rahoitus kasvaa yhteensä 6 %. Rahoituksen muutokset kohdistuvat erisuuruisina pilareiden I ja II välillä. I pilarin suorat tuet laskevat 0,8 %, mutta II pilarin maaseudun kehittämisvarat nousevat rahoituskehyksen osalta 7,6 %.

Yhteisen maatalouspolitiikan perusrakenteeseen ei ole tulossa kaudella 2021–2027 muutoksia. Komission kesäkuussa 2018 julkistama lainsäädäntöehdotus nostaa kuitenkin kunnianhimoa ympäristö- ja ilmastoasioissa. Aiempaa kunnianhimoisempia ilmasto- ja ympäristötavoitteita on korostettu entisestään komission taholta joulukuussa 2019 julkaistulla Green dealilla ja toukokuussa 2020 julkaistulla Pellolta pöytään -strategialla. Keinoksi komissio tarjoaa CAP:n ns. uutta ”vihreää arkkitehtuuria”, jossa jäsenvaltioilla on sekä pakollisista että vapaaehtoisista ympäristötoimista koostuvat osiot. Lisäksi komission ehdotus antaa jäsenmaille enemmän valtaa ja vastuuta päättää CAP:n toimeenpanosta kansallisesti, ja edellyttää niiltä kansallisten strategiasuunnitelmien laatimista politiikan toteuttamiseksi (ns. uusi toimeenpanomalli).

Komission esitys ympäristö- ja ilmastonäkökulman ottamisesta nykyistä vahvemmin huomioon yhteisessä maatalouspolitiikassa lisää tukien ehdollisuutta. Pilarin I suorien tukien pakolliseen ehdollisuuteen ollaan sisällyttämässä kaikki nykyisen täydentävien ehtojen järjestelmän elementit sekä osa nykyisen ohjelmakauden viherryttämiselementeistä. Siihen sisältyy myös luonnon monimuotoisuuden kannalta merkityksellisten ei-tuottavien alojen vähimmäisosuuden määrittäminen pellon/maatalousmaan alasta. Puheenjohtajamaa Saksan mukaan prosentti tulisi olla suurempi kuin nykyisen viherryttämistuen ekologisten alojen 5 %. Suomi pitää hyvänä nykyistä 5 %:n tasoa.

Komissio haluaa myös erikseen tukea niitä viljelijöitä, jotka ovat valmiita sitoutumaan pakollista ehdollisuutta pidemmälle meneviin ympäristö- ja ilmastotoimiin. Nämä viljelijöille vapaaehtoiset osiot sisältävät I pilarin tukien ns. ekojärjestelmän sekä II pilarin maatalouden ympäristökorvausjärjestelmän. Näiden järjestelmien toteuttaminen on siis maatalousyrittäjille täysin vapaaehtoista, mutta jokaisen jäsenvaltion on tarjottava nämä mahdollisuudet viljelijöille. Saksa ehdottaa vähimmäisrahoitusosuutta, joka pilarin I suorien tukien kansallisesta määrärahasta tulisi kohdentaa ekojärjestelmään. Suomi hyväksyy ekojärjestelmän pakollisuuden, mutta ei lähtökohtaisesti pidä kannatettavana tietyn vähimmäisrahoitusosuuden asettamista ekojärjestelmälle.

Ehdollisuus täydentävien ehtojen ja viherryttämistuen korvaajana on lähtökohtaisesti hyvä ajatus. Komission esittämä monentasoinen järjestelmä vesittää kuitenkin politiikan yksinkertaistamistavoitetta.

Uudistuksen sisältyvillä ympäristövaatimusten muutoksilla on todennäköisesti suurempi vaikutus maataloussektoriin muualla Euroopassa kuin Suomessa. Suomessa suurin osa viljelijöistä osallistuu jo nyt esim. ympäristökorvausjärjestelmään, kun taas joissakin jäsenmaissa vain muutama prosentti viljelijöistä on mukana ympäristökorvausjärjestelmässä. Koska vihreän arkkitehtuurin reunaehdoista ei ole vielä yksityiskohtaisesti sovittu, on kuitenkin vaikea sanoa, millaisia vaikutuksia uudella CAP:lla tulee käytännössä olemaan tilatasolla.

Ehdotettu uusi toimeenpanomalli tarjoaa mahdollisuuden ottaa nykyistä paremmin huomioon jäsenmaakohtaiset olosuhteet yhteisessä maatalouspolitiikassa ja näin ollen myös ympäristö- ja ilmastotoimien toteuttamisessa. Tämä on piirre, jota jäsenmaat ovat toivoneet CAP:ilta. Strategiasuunnitelmiin liittyy kuitenkin riski siitä, että jäsenvaltiot eivät aseta tarpeeksi selkeitä ja kunnianhimoisia tavoitteita esimerkiksi kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiselle tai luonnon monimuotoisuuden edistämiselle. Komissiolla onkin merkittävä rooli strategiasuunnitelmien arvioijana, jotta strategiasuunnitelmissa päästään odotetulle ilmasto- ja ympäristökunnianhimon tasolle.

Kansallisten strategiasuunnitelmien odotetaan edistävän komission esittämien ilmasto- ja ympäristötavoitteiden toteuttamista kussakin jäsenmaassa. Toistaiseksi on kuitenkin epäselvää, millaisia ilmasto- ja ympäristötoimia strategiasuunnitelmien pitää sisältää. Odotukset ovat suuret, mutta tähän mennessä esitetyillä toimilla kunnianhimoisten tavoitteiden saavuttaminen vaikuttaa epärealistisilta. Lisäksi Green deal ja Pellolta pöytään -strategian sisällyttäminen CAP-uudistukseen on lyhyellä aikataululla varsin haasteellista.

Myös kuilu poliittisen retoriikan ja käytännön toteuttamisen välillä on joissakin kohdin erittäin suuri. Esimerkiksi Kroatian puheenjohtajakaudella saavutettu ja Suomenkin kannattama kompromissi siitä, että tavoitteeseen maaseudun kehittämisrahaston varojen kohdentamisesta 30-prosenttisesti ympäristö- ja ilmastotavoitteiden edistämiseen, voi laskea mukaan myös osan luonnonhaittakorvauksesta, kuvastaa tätä kuilua. Luonnonhaittakorvaus ei sisällä ympäristö- ja ilmastotoimia, mutta jäsenmaat haluavat kuitenkin laskea osan siitä ympäristö- ja ilmastotavoitteita edistäväksi. Tällainen poliittinen päätös heikentää yhteisen maatalouspolitiikan uskottavuutta.

Koska EU:n maksamien suorien tukien ja tuotantoon sidottujen tukien tasossa ei tapahdu näillä näkymin uudistuksen myötä suuria muutoksia, maataloustuotannon taso säilyy Suomessa Luken alustavien arvioiden mukaan lähellä nykyistä tasoa rahoituskaudella 2020–2027. Tässä vaiheessa ei tosin tiedetä vielä tarkasti, mitä esimerkiksi ehdollisuus, ekojärjestelmä ja muut mahdolliset vihreän arkkitehtuurin muutokset tulevat vaikuttamaan tuen saamisen ehtoihin tilatasolla. Kiristyvät ehdollisuusvaatimukset, jolloin tukien saamiseksi joudutaan mahdollisesti sitoutumaan lisäkustannuksia aiheuttaviin ympäristö- ja ilmastokuormitusta vähentäviin toimenpiteisiin, vaikuttavat tilojen talouteen.

Maataloustuotannon ja maatalouden tulokehitys kaudella 2020–2027 riippuu kuitenkin tukimuutoksia ja ehdollisuusvaatimuksia enemmän markkinoista, eli maataloustuotteiden ja tuotantopanosten hintakehityksestä. Maatalousmarkkinoiden hintasuhteisiin ei odoteta mitään dramaattisia muutoksia. OECD:n ja FAO:n vuonna 2020 julkaiseman markkinakatsauksen mukaan maataloustuotteiden tarjonnan kasvu on seuraavan kymmenen vuoden ajan kysynnän kasvua nopeampaa. Tämä puolestaan tarkoittaa hienoista laskupainetta maataloustuotteiden maailmanmarkkinahintoihin.