Luonnonvarakeskus

18.5.2021

Asia: U-jatkokirje UJ 7/2021 vp Yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) uudistamista koskeviin ehdotuksiin (U 73/2018 vp, UJ 5/2019 vp, UJ 4/2020 vp, UJ 16/2020 vp, UJ 30/2020vp)

Eduskunta
Ympäristövaliokunta

Luonnonvarakeskuksen 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 Saksan ja Portugalin puheenjohtajakausilla syksyllä 2020 ja keväällä 2021. U-jatkokirjeessä otetaan kantaa niihin kysymyksiin, joihin Suomen kantaa ei vielä ole ilmaistu U-kirjelmässä ja U-jatkokirjeissä tai sitä on ollut tarpeen täydentää tai täsmentää.

Tässä Luonnonvarakeskuksen lausunnossa keskitytään Suomen maatalouden kannalta keskeisiin CAP-uudistuksessa auki oleviin asioihin, joita ovat uusi toimeenpanomalli, ehdollisuus, ekojärjestelmät sekä suorien tukien kohdentamisvaatimukset.

2 Lausunto

EU:n yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) uudistuksen valmistelu kaudelle 2023–2027 on loppusuoralla. Portugalin tavoitteena on saada kolmikantaneuvottelut päätökseen puheenjohtajuuskaudellaan vuoden 2021 alkupuoliskolla. Portugali kaavailee kolmatta kaikkien kolmen asetuksen kolmikantaneuvottelua eli nk. supertrilogia toukokuun 2021 loppupuolelle. Portugali pitää samanaikaisesti myös maatalous- ja kalastusneuvoston kokouksen, jossa poliittista yhteisymmärrystä pohjustetaan. Mikäli asiat etenevät nopeasti, poliittinen päätös voidaan ehkä saavuttaa jo toukokuun aikana.

CAP:n uusi toimeenpanomalli, joka antaa jäsenmaille enemmän valtaa ja vastuuta päättää CAP:n käytännön toteuttamisesta, on uudistuksen keskeisimpiä osa-alueita. Se voi parhaimmillaan tarjota paljon joustavuutta jäsenvaltioille suunnitella CAP-toimenpiteet omiin olosuhteisiin sopiviksi. Kansallisten strategiasuunnitelmien valmisteluun liittyy kuitenkin riski siitä, että jäsenvaltiot eivät aseta tarpeeksi selkeitä ja kunnianhimoisia tavoitteita esimerkiksi kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiselle tai luonnon monimuotoisuuden edistämiselle. Myös Green deal -ohjelman ja Pellolta pöytään -strategian sisällyttäminen kansallisiin CAP-suunnitelmiin on lyhyellä aikataululla jäsenmaille varsin haasteellista. Komissiolla on siten erittäin merkittävä rooli strategiasuunnitelmien hyväksyjänä ja arvioijana, jotta niissä päästään tavoitellulle ilmasto- ja ympäristökunnianhimon tasolle. Toisaalta komission vahva rooli voi rajoittaa jäsenmaiden mahdollisuuksia räätälöidä politiikkaa omiin olosuhteisiin sopivaksi.

Suomi hyväksyy U-kirjelmän mukaan kolmikantaneuvotteluissa saavutetun yhteisymmärryksen uudesta toimeenpanomallista. Yhteisymmärrys perustuu neuvoston yleisnäkemykseen tuloksellisuuden tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn vertailuarvosta ja kahden vuoden välein tehtävästä tarkastelusta

(vuosina 2024 ja 2026). Ylimääräinen tuloksellisuuden seuranta (performance monitoring) suoritettaisiin vuonna 2025, mutta siitä ei aiheutuisi rahoituksellisia seuraamuksia. Yhteisymmärrykseen sisältyy myös se, että jäsenvaltion tulee toimeenpanna CAP-strategiasuunnitelma komission hyväksymällä tavalla.

CAP-tukien ehdoksi asetettavat ehdollisuusvaatimukset eli hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimukset (Good agricultural and environmental conditions, GAEC) ovat uudistuksessa erittäin tärkeässä roolissa. Ehdollisuuteen sisältyy sekä täydentävien ehtojen järjestelmän elementit että osa nykyisen ohjelmakauden viherryttämiselementeistä. Nykyistä tiukemmat ehdollisuusvaatimukset mahdollistavat korkeampien ilmasto- ja ympäristötavoitteiden saavuttamisen esimerkiksi turvemaiden vähimmäissuojelussa, kasvipeitteisyydessä ja viljelykierron monipuolistamisessa.

Suomi haluaa U-kirjelmän mukaan jättää riittävästi valinnanvapautta ehdollisuuden vaatimusten toteuttamiseen, jotta luonnonolosuhteiltaan ja maataloudeltaan erilaiset jäsenvaltiot voivat valita ehdollisuuteen keinoja, jotka parhaiten sopivat täyttämään asetetut tavoitteet. Suomi katsoo, että esimerkiksi pysyvän nurmen vaatimuksessa (GAEC 1) vaihtoehtoinen viitevuosi vuoden 2018 lisäksi olisi myös vuosi 2015 neuvoston näkemyksen mukaisesti. Turvemaita koskevassa vaatimuksessa (GAEC 2) Suomi pitää perusteltuna siirtymäaikaa enintään vuoteen 2025 neuvoston näkemyksen mukaisesti. Vähimmäismaanpeitettä koskevan vaatimuksen (GAEC 7) ei tulisi Suomen kannan mukaan sisältää ehdotonta vaatimusta paljaan maan välttämisestä, koska se on luonnonolosuhteiden vuoksi Suomessa vaikea toteuttaa. Suomi ei kannata myöskään Euroopan parlamentin ehdotusta viljelykiertoa koskevaksi vaatimukseksi (GAEC 8), vaan esittää vaihtoehtona neuvoston yleisnäkemyksen mukaisesti myös viljelyn monipuolistamisen vaatimusta. Viljelyn monipuolistamisvaatimus ilman viljelykiertovaatimusta on toki valvonnallisesti helpompi, mutta mahdollistaisi tilatasolla edelleen samojen lohkojen viljelyn samoilla kasveilla vuodesta toiseen.

Ehdollisuuteen sisältyy myös luonnon monimuotoisuuden kannalta merkityksellisten ei-tuottavien alojen vähimmäisosuuden määrittäminen pellon/maatalousmaan alasta (GAEC 9). Saksan esitti puheenjohtajuuskaudellaan, että osuuden tulisi olla suurempi kuin nykyisen viherryttämistuen ekologisten alojen eli yli 5 %. Vaatimusta ehdotetaan nyt muutettavaksi niin, että mikäli jäsenvaltiot päättävät hyväksyä tähän alaan vain kesantoa tai muuta tuottamatonta alaa tai piirteitä, vähimmäisosuus olisi 4 % peltoalasta tilatasolla. Mikäli jäsenvaltio päättää sisällyttää tähän myös kerääjäkasveja tai typensitojakasveja ilman kasvinsuojeluaineiden ja lannoitteiden käyttöä, vähimmäisosuus olisi 5 % pelto-alasta, josta 3 % tulisi olla kesantoa tai tuottamattomia piirteitä. Mikäli metsäalan suuri määrä otetaan huomioon tuottamattoman alan määrittelyssä samalla tavoin kuin kaudelle 2014–2020, GAEC 9:n alueellinen soveltamisala olisi Suomessa tämän ns. metsäisyyspoikkeuksen perusteella todennäköisesti vain Varsinais-Suomi, Uusimaa ja Ahvenanmaa.

Uudella ekojärjestelmällä halutaan puolestaan tukea niitä viljelijöitä, jotka ovat valmiita sitoutumaan pakollista ehdollisuutta pidemmälle meneviin ympäristö- ja ilmastotoimiin. Tämän järjestelmän toteuttaminen on siis maatalousyrittäjille täysin vapaaehtoista, mutta jokaisen jäsenvaltioiden on tarjottava tämä mahdollisuus viljelijöille. Portugali ehdottaa, että jäsenvaltioiden tulisi varata ekojärjestelmiin vähintään 22 % jäsenvaltion I pilarin suorista tuista vuosina 2023 ja 2024 sekä 25 % vuodesta 2025 eteenpäin. U-kirjelmän mukaan Suomi hyväksyy Portugalin ehdottaman 25 %:n vähimmäisrahoitusosuuden sillä

edellytyksellä, että on mahdollisuus alentaa prosenttiosuutta, mikäli jäsenvaltio osoittaa riittävän määrän varoja II pilarin alla ekojärjestelmiä vastaavien toimenpiteiden rahoitukseen. Suomessa ekojärjestelmään on alustavasti suunniteltu osoitettavan noin 10-15 % pilarin I suorista tuista.

Tukien kohdentamisen osalta keskustelu on edelleen jossain määrin epäselvää. Nykyiseen tukipolitiikkaan kohdistuvan kritiikin johdosta suorien tukien maksamista halutaan sekä yksinkertaistaa, mutta samalla tukia halutaan kohdentaa nykyistä paremmin. Tukien kohdentamisen päämäärinä mainitaan mm. tukien kehittäminen paremmin pienten tilojen tarpeisiin sekä tukien keskittäminen aktiivitiloille eli niille, jotka ”harjoittavat maanviljelyä toimeentulonsa ansaitakseen”. Vastatakseen Euroopan parlamentin vaatimuksiin tukien paremmasta kohdentamisesta, Portugali on ehdottanut, että vähintään yksi seuraavista tuen kohdentamiseen liittyvistä toimista olisi jäsenmaassa pakollinen: tilakohtainen tukikatto, degressiivisyys tai uudelleenjakotuki. Lisäksi tuen kohdentamiseen on suunnitteilla maininta siitä, että kohdentamisessa ei saa mennä tuen määrän osalta takaisinpäin.

Suomi katsoo perustellusti, että tukien kohdentamisvaatimuksessa on huomioitava CAP:n uudistuksen kantava periaate jäsenvaltion mahdollisuudesta määritellä toimenpiteet kunkin jäsenvaltion tarpeiden mukaisesti. Suomessa tuet jakautuvat tällä hetkellä eri tilakokoluokissa selvästi tasaisemmin kuin EU:ssa keskimäärin. Suomi kannattaakin tukikaton, degressiivisyyden ja uudelleenjakotuen vapaaehtoisuutta. Suomi on kuitenkin valmis hyväksymään sen, että jäsenvaltion olisi jatkettava tuen kohdentamista vähintään nykytasolla ja toimeenpantava vähintään yksi tuen kohdentamiseen liittyvistä toimista.

Keskustelu tuen kohdentamisesta osoittaa EU:n nykyisen tukijärjestelmän rakenteeseen liittyvät ongelmat. Ehdotuksia tukimäärän rajaamisesta suurilla tiloilla ja kohdentamisesta nykyistä enemmän pienille tiloille voidaan sinällään pitää hyväksyttävinä, mutta ne eivät vastaan peruskysymykseen siitä, millä perusteilla ja kriteereillä maataloustukia EU:ssa halutaan maksaa. Mikäli tuet pystyttäisiin sitomaan nykyistä paremmin määriteltyihin tuloksiin, niin suuret kuin pienetkin maatalousyrittäjät saisivat tukea näiden tulosten tuottamisesta, ja tukien myöntämisperusteet olisivat läpinäkyviä. Tukien kohdentamiseen liittyvät uudet toimet sekä aktiivitilan määritelmät voivat helposti johtaa sekä maatalouspolitiikan monimutkaistumiseen että uusien kannustinloukkujen syntymiseen.