Maa- ja metsätalousministeriö
Jord- och skogsbruksministeriet
Ministry of Agriculture and Forestry

MUISTIO 7.10.2022
lsn Katri Aho
nv Suvi Ruuska
nv Martti Patjas

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE TIETTYJÄ PINTA-ALA- JA ELÄINPERUSTEISIA TUKIA KOSKEVIKSI LAEIKSI (HE 165/2022 VP)

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta on pyytänyt asiantuntijakuulemisessa 28.9.2022 maa- ja metsätalousministeriöltä selvitystä rahoituksen muutoksista nykyisen ja tulevan rahoituskauden välillä eri tukijärjestelmissä, tukien ennakkomaksuista tulevalla rahoituskaudella sekä tukea koskevien hakemusten myöhästymiseen liittyen. Pyydettynä selvityksenä maa- ja metsätalousministeriö esittää kunnioittaen seuraavaa.

Rahoituksen muutokset nykyisellä ja tulevalla rahoituskaudella

Tämän muistion liitteenä toimitetaan sekä taulukko ”CAP:in EU-rahoituksen muutoksista Suomelle rahoituskausien välillä”, että taulukko ”Rahoituksesta vuosina 2014-2020 ja vuosina 2023-2027 – eläin- ja pinta-alatuet”, joista selviävät valiokunnan maa- ja metsätalousministeriöltä pyytämät tiedot.

Ennakoiden maksut tulevalla rahoituskaudella

Euroopan unionin lainsäädännössä maksuista tuensaajille säädetään yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta sekä asetuksen (EU) N:o 1306/2013 kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2021/2116, jäljempänä *horisontaaliasetus*. Horisontaaliasetuksen 44 artiklan (*Maksut tuensaajille*) 2 kohdan mukaan:

> 2. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että 65 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin interventioihin ja toimenpiteisiin liittyvät maksut suoritetaan aikaisintaan 1 päivänä joulukuuta ja viimeistään seuraavan kalenterivuoden 30 päivänä kesäkuuta.
>
> Sen estämättä, mitä ensimmäisessä alakohdassa säädetään, jäsenvaltiot voivat:
>
> a) maksaa ennen 1 päivää joulukuuta mutta aikaisintaan 16 päivänä lokakuuta ennakkomaksuja, joiden suuruus on enintään 50 prosenttia suorien tukien muodossa olevien interventioiden sekä asetuksen (EU) N:o 228/2013 IV luvussa ja asetuksen (EU) N:o 229/2013 IV luvussa tarkoitettujen toimenpiteiden osalta;

b) maksaa ennen 1 päivää joulukuuta ennakkomaksuja, joiden suuruus on enintään 75 prosenttia 65 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen maaseudun kehittämisen interventioiden tuen osalta.

Edelleen mainitun artiklan 5 kohdan mukaan: ”Jotta ennakkomaksut maksettaisiin johdonmukaisella ja syrjimättömällä tavalla, siirretään komissiolle valta antaa tämän asetuksen 102 artiklan mukaisesti delegoituja säädöksiä tämän asetuksen täydentämiseksi vahvistamalla ennakkomaksujen maksamista koskevia erityisedellytyksiä.”

Horisontaaliasetuksen terminologian mukaisesi maksueriä ovat joulukuun 1 päivän jälkeen suoritetut tukien maksut ja ennakkomaksuja ovat ne tukien maaseudun kehittämisen pinta-ala- ja eläinperusteisten tukien maksut, jotka suoritetaan ennen 1 päivää joulukuuta ja suorien tukien maksut jotka suoritetaan 16 päivästä lokakuuta alkaen ja ennen 1 päivää joulukuuta.

Horisontaaliasetuksen 44 artiklan 2 kohdan toisen kohdan a alakohdassa tarkoitetuilla ennakkomaksuilla tarkoitetaan ehdotetun Euroopan unionin suorista viljelijätuista annettavan lain nojalla myönnettäviä tukia ja b alakohdassa tarkoitetuilla ennakkomaksuilla ehdotetun eräistä maaseudun kehittämisen korvauksista annettavan lain nojalla myönnettäviä pinta-ala- ja eläinperusteluisia korvauksia.

Hallituksen esitykseen HE 165/2022 vp sisältyvissä lakiehdotuksissa tukien maksamisen edellytyksistä säädetään kansallisesti Euroopan unionin suorista viljelijätuista annettavan lain 9 §:ssä ja eräistä maaseudun kehittämisen korvauksista annettavan lain 11 §:ssä.

Ensiksi mainitun lain 9 §:n 2 momentin, jossa säädetään ennakon ja ensimmäisen erän maksamisesta, mukaan: ”*Tuen maksamisen edellytyksenä on, että tiettyjen Euroopan unionin ja kansallisten maatalouden tukien toimeenpanosta annetun lain (/) 20 §:ssä tarkoitettu hallinnollinen tarkastus on tehty tarkastettavissa olevista tukiehdoista ennen horisontaaliasetuksen 44 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun ennakon tai ensimmäisen erän maksamista. Tuen maksamisen edellytyksenä on lisäksi, että toimeenpanolain 21 §:ssä tarkoitetun pinta-alamonitoroinnin alustavien tulosten tulee olla käytettävissä ennen ennakon maksamista ja valmiina ennen ensimmäisen erän maksamista. Jos maatilaan kohdistuu paikan päällä tehtävä valvonta, paikan päällä tehtävän valvonnan tulee olla maatilan osalta loppuun suoritettu ennen ensimmäisen erän maksua.*”

Jälkimmäisenä mainitun lain pykälän 4 momentin, jossa säädetään ennakon ja ensimmäisen erän maksamisesta, mukaan ”*Korvauksen maksamisen edellytyksenä on, että toimeenpanolain 20 §:ssä tarkoitettu hallinnollinen tarkastus on tehty 3 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen korvausmuotojen tarkastettavissa olevista tukiehdoista ennen horisontaaliasetuksen 44 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun ennakon tai ensimmäisen erän maksamista. Korvauksen maksamisen edellytyksenä on lisäksi, että toimeenpanolain 21 §:ssä tarkoitetun pinta-alamonitoroinnin alustavien tulosten tulee olla käytettävissä ennen ennakon maksamista ja valmiina ennen ensimmäisen erän maksamista. Jos maatilaan kohdistuu paikan päällä tehtävä valvonta, paikan päällä tehtävän valvonnan tulee olla maatilan osalta loppuun suoritettu ennen ensimmäisen erän maksua.*”

Mainitut kansalliset säännökset vastaavat asialliselta sisällöltään toisiaan. Niiden tilojen osalta, joihin kohdistuu paikan päällä tehtävä valvonta, hallituksen esityksen yksi-

tyiskohtaisissa perusteluissa todetaan seuraavaa: ”Paikan päällä tehtävän valvonnan tulisi olla maatilan osalta valmiina ennen ensimmäisen erän maksua. Tämä tarkoittaisi sitä, että ennakon maksaminen olisi mahdollista paikan päällä tehtävässä valvonnassa oleville maatiloille, vaikka valvonta olisi vielä kesken.”

Tukea koskevien hakemusten myöhästymisestä

Voimassa oleva lainsäädäntö (Euroopan unionin lainsäädäntö ja kansallinen lainsäädäntö)

Nykyisin tukea koskevan hakemuksen myöhästymisestä ja myöhästymisseuraamuksista säädetään suorien tukien (laki Euroopan unionin suorista tuista maataloudelle 193/2013) ja ohjelmaperusteisten viljelijäkorvausten (laki eräistä ohjelmaperusteisista viljelijäkorvauksista 1360/2014) osalta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 täydentämisestä yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän sekä suoriin tukiin, maaseudun kehittämistukeen ja täydentäviin ehtoihin sovellettavien maksujen epäämis- ja perumisedellytysten sekä hallinnollisten seuraamusten osalta annetun komission delegoidun asetuksen (EU) N:o 640/2014 13 artiklassa (alaviitteessä sen 1 kohta).

On huomattava, että myöhästymissäännökset koskevat paitsi itse varsinaista tukihakemusta myös erilaisia tukia koskevia ilmoituksia (esimerkiksi syysilmoitus).

Koska edellä mainittu myöhästymisseuraamuksia koskeva hallintoasetuksen säännös on yksiselitteinen, voimassa olevassa maatalouden tukien toimeenpanosta annetussa laissa (192/2013) ei ole erikseen kirjoitettuna säännöstä myöhästymisseuraamuksista, vaan suoriin tukiin ja ohjelmaperusteisiin viljelijäkorvauksiin on sovellettu suoraan hallintoasetuksen säännöksiä. Voimassa olevan Euroopan unionin lainsäädännön mukaan hakemus saa siis myöhästyä enintään 25 kalenteripäivää, minkä jälkeen toimitettu hakemus hylätään. Tukihakemuksen myöhästyessä myönnettävää tukea vähennetään prosentilla kutakin työpäivää kohden, mutta myöhästymisseuraamuksista on rajattu pois ylivoimainen este ja poikkeuksellinen olosuhde. Maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annetun lain (1559/2001), jäljempänä kansallisten tukien laki, 17§:ään (*Myöhästymisseuraamukset*) sisältyy vastaava säännös myöhästymispäivistä ja – seuraamuksista.

Tulevan rahoituskauden Euroopan unionin lainsäädäntö

Tulevalla rahoituskaudella Euroopan unionin lainsäädännössä ei ole mitään säännöksiä hakemusten myöhästymiseen liittyen eli asia on kansallisessa ratkaisuvallassa. Uuden rahoituskauden Euroopan unionin lainsäädäntöön sisältyy uutena seikkana mahdollisuus hakemusten muuttamiseen tietyissä tilanteissa, mutta kyseiset säännökset eivät luonnollisestikaan tule sovellettavaksi tilanteessa, jossa hakemus hylätään myöhästymisen seurauksena.

Hallituksen esitysluonnoksen lausunnolla ollut versio

Lausunnolla olleessa hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettiin, että tukea ei myönnetä, jos tukea koskeva hakemus myöhästyy yli 14 kalenteripäivää, mikä säännös koskee siis myös tukea koskevia ilmoituksia. Lausunnolla olleessa luonnoksessa sallittu-

jen myöhästymispäivien lukumäärää oli siis vähennetty 25 kalenteripäivästä 14 kalenteripäivään.

Hallituksen esitysluonnokseen saaduissa lausunnoissa myöhästymispäivistä lausui ainoastaan Ruokavirasto ja Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus piti lausunnossaan hyvänä sitä, että sallittujen myöhästymispäivien lukumäärää vähennetään. Ruokavirasto toisti lausunnossaan aiemmin esityksen valmistelun ja lausuntokierroksen kuluessa esittämänsä kantansa siitä, että myöhästymispäivistä luovutaan kokonaan, jolloin tukea koskevan hakemuksen myöhästyessä tukea ei lainkaan myönnettäisi. Ruokavirasto totesi kuitenkin hallituksen esitysluonnokseen antamassaan lausunnossaan lisäksi, että ” Jos myöhästymispäiviä olisi pakko olla, Ruokavirasto ehdottaa, että niiden määrä rajattaisiin muutamaan”.

Myöhästyneiden tukea koskevien hakemusten lukumääristä

Maa- ja metsätalousministeriö on saanut hallituksen esityksen valmistelun kuluessa Ruokavirastolta tietoja myöhästyneiden tukea koskevien hakemusten lukumääristä kalenteripäivittäin. Ruokavirastolta saatujen tietojen mukaan vuosina 2020 ja 2021 tukea koskevia hakemuksia – muun muassa ilmoitukset edellä sanotun mukaisesti mukaan lukien – on jätetty myöhästyneenä seuraavasti:

	Vuosi 2020		Vuosi 2021	
Myöhästyminen kalenteripäivinä	1-7	yli 7	1-7	yli 7
Perustuki ja viherryttämistuki	65	15	82	16
Ympäristökorvaus	226	27	190	22
Luonnonhaittakorvaus	90	17	68	11
Eläinten hyvinvointikorvaus	40	3	38	4
Luonnonmukaisen tuotannon korvaus	16	4	11	1
Nuorten viljelijöiden tuki (EU)	10	0	8	3
Kansalliset tuet	48	7	60	9
Muut tuet	9	2	21	6

Hallituksen esitys HE 165/2022 vp

Hallituksen esitykseen sisältyvät kolmannen lakiehdotuksen (laki tiettyjen Euroopan unionin ja kansallisten maatalouden tukien toimeenpanosta) 31 §:ssä (*Hakemuksen myöhästymisseuraamukset*) ehdotetaan säädettäväksi myöhästymisseuraamuksista seuraavasti:

> Jos horisontaaliasetuksen 65 artiklassa tarkoitettuun yhdennettyyn hallinto- ja valvontajärjestelmään kuuluvaa tukea koskeva hakemus jätetään myöhässä, myönnettävää tukea alennetaan yhdellä prosentilla jokaista myöhästynyttä työpäivää kohti. Myöhästymisseuraamuksia ei kuitenkaan sovelleta horisontaaliasetuksen 3 artiklassa tarkoitetussa tilanteessa. Tukea ei myönnetä, jos hakemus myöhästyy yli seitsemän kalenteripäivää.
>
> Kansallisten tukien lain nojalla myönnettävien tukien myöhästymisseuraamuksista säädetään kansallisten tukien lain 17 §:ssä.

Verrattuna lausuntokierroksella olleeseen hallituksen esitysluonnokseen ehdotetaan sallittujen myöhästymispäivien lukumääräksi seitsemää. Jatkovalmistelun yhteydessä päädyttiin toisaalta tuen hakijan oikeusturvan ja toisaalta toimeenpanon kannalta esittämään, että myöhästymispäiviä sallittaisiin jatkossa seitsemän kalenteripäivää. Myös kansallisten tukien lain 17 §:n säännöstä myöhästymisseuraamuksista ehdotetaan muutettavaksi vastaavasti myöhästymispäivien lukumäärän osalta.

Edellä esitetyn mukaisesti tukea koskevia hakemuksia ─ mikä pitää sisällään myös tukea koskevat ilmoitukset kuten syysilmoitus ─ myöhästyy vuosittain huomattava määrä eli useita satoja kappaletta vuodessa, kun kaikki eri tukimuodot otetaan huomioon. Näitä valtaosa on myöhästynyt yhdestä seitsemään kalenteripäivään. Lisäksi on syytä todeta, että ylivoimaisena esteenä ei pidetä esimerkiksi sitä, että tuenhakijan laajakaistayhteys (Internet-yhteys) katkeaa tai siinä on mittavia häiriöitä siten, että hakemuksen jättäminen sähköisesti estyy.