Lausunto Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle 13.9.2024

Viite	*Lausuntopyyntö liittyen asiaan: Asia: E 46/2024 vp Valtioneuvoston selvitys: EU:n valmistautuminen laajentumiseen*
Lausunnon antaja	*Luonnonvarakeskus (Luke)*
Lausunnon esittäjä	*Tutkimusprofessori Jyrki Niemi, Latokartanonkaari 9, 00790 Helsinki*

Tausta

Venäjän täysmittaisen hyökkäyssodan myötä Euroopan turvallisuustilanne on merkittävästi heikentynyt ja myös EU:n laajentuminen on siirtynyt uuteen vaiheeseen. Joulukuussa 2023 Eurooppa-neuvosto päätti jäsenyysneuvottelujen aloittamisesta Ukrainan ja Moldovan kanssa ja myönsi Georgialle ehdokasmaan aseman. Maaliskuussa 2024 Eurooppa-neuvosto päätti jäsenyysneuvottelujen aloittamisesta Bosnia-Hertsegovinan kanssa. Aiemmin jäsenyysneuvottelut on käynnistetty Turkin (2005), Montenegron (2012), Serbian (2014) sekä Albanian ja Pohjois-Makedonian (2020) kanssa. Turkin jäsenyysneuvottelut ovat tosin olleet pysähdyksissä vuodesta 2016 lähtien.

Komissio on alkanut samalla valmistella laajentumista edeltäviä politiikkojen uudelleentarkasteluja, joilla selvitetään, millaisia mukautuksia kullekin politiikan alueelle on tehtävä laajempaa unionia varten. Maaliskuussa 2024 komissio antoi tiedonannon laajentumista edeltävistä uudistuksista ja politiikkojen uudelleentarkastelusta. Tiedonannossa tarkastellaan unionin laajentumisen vaikutuksia hyvin yleisellä tasolla EU:n arvojen, politiikkojen, rahoituksen ja hallinnon näkökulmasta.

Suomi tunnistaa tulevan laajentumisen erityisen merkityksen EU:n yhteisessä maatalouspolitiikassa ja korostaa, että tasapainoisen ja globaalia ruokaturvaa tukevan ratkaisun löytäminen nykyarvion mukaan edellyttäisi riittävän pitkiä siirtymäaikoja sekä maataloustukijärjestelmän uudistamista vastaamaan uutta tilannetta. Suomi myös korostaa, että maataloutta on voitava harjoittaa kannattavalla tavalla unionin kaikissa jäsenvaltioissa (E 58/2023 vp). Luonnonvarakeskus keskittyykin tässä lausunnossaan EU:n valmistautumisesta laajentumiseen maatalouspolitiikan kysymyksiin ja erityisesti mahdolliseen Ukrainan jäsenyyteen unionissa ja integroitumiseen EU:n yhteiseen maatalouspolitiikkaan.

Lausunto

Maatalousneuvotteluja pidetään yhtenä laajentumisprosessin vaikeimmista asiakohdista sekä yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) budjettitaloudellisen merkityksen että laajentumisen mahdollisesti aiheuttaman sisämarkkinakilpailun lisääntymisen vuoksi. Kuten mm. Espanjan ja Puolan ennakkotapaukset osoittavat, laajentumisneuvotteluihin liittyvät paineet ja vaikeudet

lisääntyvät, kun ehdokasmaiden joukossa on erityisen suuria maatalousmaita. Ukraina on eittämättä erityisen merkittävä maatalousmaa – suuren hedelmällisen viljelyalansa ja joidenkin alojensa kansainvälisen kilpailukyvyn vuoksi.

Ukrainan unioniin liittyminen asettaakin Euroopan maataloudelle ja maatalouspolitiikalle useita haasteita. Budjettikustannukset EU:n yhteiselle maatalouspolitiikalle (CAP) ovat suuri huolenaihe niin EU:n viljelijöille kuin jäsenvaltioille, jotka pelkäävät tukien merkittävää uudelleenjakoa. Mikäli Ukraina liittyisi EU-jäseneksi nykyisillä säännöillä, se voisi saada jopa 10–12 miljardia euroa CAP-rahoitusta vuosittain[1]. Se johtaisi suoraviivaisesti laskien noin viidenneksen vähennykseen nykyisten jäsenvaltioiden maataloustuissa, ja tekisi Ukrainasta CAP:n suurimman edunsaajan, sillä Ranska saa tällä hetkellä CAP-rahaa noin 9,5 miljardia euroa vuodessa.

Tähän mennessä tehdyt arviot Ukrainan saamasta maataloustukisummista perustuvat tosin oletuksiin, että EU-budjetin koko ja nykyiset budjetti- ja maksusäännöt säilyisivät ennallaan, mukaan lukien pinta-alaperusteiset tuet ilman tilakohtaisia enimmäismääriä. Näin ei kuitenkaan todennäköisesti tapahtuisi, kun otetaan huomioon, että suuret jäsenmaat kuten Ranska, Espanja, Saksa ja Italia olisivat suurimpia maataloustukien menettäjiä nykyiseen tilanteeseen verrattuna. Lisäksi nykyisen hehtaaritukijärjestelmän pysyessä täysin muuttumattomana myös oligarkkien omistamat maatilaryhmittymät voisivat saada Ukrainassa kymmeniä miljoonia euroja tukirahoja. Tällaisten tukisummien maksamista on poliittisesti vaikea perustella, kun otetaan huomioon tuloerojen kasvu Ukrainassa sekä myös EU:n sisällä nouseva kritiikki.

EU:n maataloustuista noin 75 prosenttia muodostuu nykyisin viljelijöille maksettavista suorista hehtaarituista. Ukrainan maatalousyritysten peltoala on keskimäärin huomattavasti suurempi (485 hehtaaria) kuin muissa nykyisissä jäsenmaissa; esimerkiksi Ranskassa keskimääräinen pinta-ala on noin 30 hehtaaria yritystä kohden, kun Puolassa se on 8 hehtaaria. Onkin varsin todennäköistä, että laajentuminen johtaisi EU:n yhteisen maatalouspolitiikan ja sen rahoitusperusteiden jonkinasteiseen uudelleenarviointiin. Jos EU:n maataloustuen myöntämisperusteet määritettäisiin uudelleen, tarjoaisi tämä tilaisuuden arvioida perusteellisesti sitä tapaa, jolla tätä politiikkaa

[1] Arovuori, K. & Niemi, J. (2024). Market and policy impacts of the accession of Ukraine to the EU. Contribution prepared for presentation at the 189th EAAE Seminar "EU enlargement by (post-)war Ukraine: Implications for the Agri-Food Markets", September 18-20, 2024, Warsaw, Poland.

Darvas, Z. (2019). A New Look at Net Balances in the European Union's Next Multiannual Budget. Bruegel Working Paper. 31 p. https://www.bruegel.org/sites/default/files/wp_attachments/WP-ZSOLT-FINAL.pdf.

Emerson, M. (2023). The Potential Impact of Ukrainian Accession on the EU's Budget – and the Importance of Control Valves. Policy paper, International Centre for Defense and Security. 23 p. https://icds.ee/wp-content/uploads/dlm_uploads/2023/11/2023_17_PolicyPaper_web-1.pdf

Lindner, J., Nguyen, T. Hansum, R. (2023). What does it cost? Financial implications of the next enlargement. Visions for Europe, Hertie School, Jacques Delors Centre. https://www.delorscentre.eu/en/publications/financial-implications-of-the-next-enlargement

käytetään nykyisin yhtäältä maatalousalan tuotannollisten ja taloudellisten tavoitteiden ja toisaalta ympäristö- ja sosiaalisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Yksi mahdollinen lähestymistapa, mikä on tuotu esille, olisi rajoittaa tukien maksua suurille tiloille niin, että Ukrainan jättitilat jäisivät kokonaan tukien ulkopuolelle. Tämä voisi olla teknisesti suhteellisen helppo muutos, mutta johtaisi laajempaan keskusteluun siitä, mikä on maataloustukien peruste, kenelle ne on tarkoitettu ja tarvitsevatko kaikki nykyisetkään EU-tilat nykyisenkaltaisia tukia. CAP-tuen muuttaminen konkreettisten ja yksilöitävien julkishyödykkeiden tuotannosta maksettavaksi korvaukseksi, mikä on usein tuotu esille yhteisen maatalouspolitiikan perusteellista muuttamista vaativien kansalaisjärjestöjen ja jäsenmaiden taholta, olisi puolestaan hyvin radikaali muutos nykyiseen politiikkaan. Yksi mahdollisuus olisi lisätä kansallinen osarahoitusvaatimus kaikkiin CAP-tukiin. Kansallisten tukien osuuden kasvattaminen sitouttaisi jäsenmaat nykyistä paremmin politiikkatavoitteiden toteuttamiseen, ja samalla se vähentäisi EU-rahoituksen määrää.

Ukrainan integroituminen yhteismarkkinoille on tietyillä aloilla huolenaihe myös sisämarkkinakilpailun lisääntymisen vuoksi. Ukraina on merkittävä kilpailija EU:n maatalous-tuottajille. Toisaalta Ukrainan liittyminen yhteismarkkinoille ei merkitsisi yhtäkkisesti täysin uutta kilpailutilannetta, vaan pikemminkin jo käynnissä olevan prosessin kiihtymistä, johon kuuluu kahdenvälisen kaupan kasvun lisäksi Ukrainan maataloustuotannon saattaminen eurooppalaisten standardien tasolle. Vaikka tällainen dynamiikka väistämättä asettaa paineita Euroopan maatalousalalle, se tuo myös monia mahdollisuuksia. Ensinnäkin se, että Ukrainan kaltainen suuri maatalousvalta hyväksyy eurooppalaiset standardit, EU:n asema normatiivisena voimana kansainvälisellä näyttämöllä vahvistuu. Toiseksi Ukrainan maatalouden integroiminen EU:n elintarviketuotantoon voisi jossain määrin lisätä esim. EU:n proteiiniomavaraisuutta.

Yhteenveto

Maatalousneuvotteluja pidetään yhtenä EU:n laajentumisprosessin vaikeimmista asiakohdista sekä yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) budjettitaloudellisen merkityksen että laajentumisen mahdollisesti aiheuttaman sisämarkkinakilpailun lisääntymisen vuoksi. Laajentuminen asettaa Euroopan maataloudelle ja maatalouspolitiikalle useita haasteita. Erityisesti Ukrainan maatalouden liittymisen kustannukset yhteiselle maatalouspolitiikalle ovat suuri huolenaihe niin EU:n viljelijöille kuin jäsenvaltioille, jotka pelkäävät tukien merkittävää uudelleenjakoa. Mikäli Ukraina liittyisi EU-jäseneksi nykyisillä säännöillä, se voisi saada jopa 10–12 miljardia euroa CAP-rahoitusta vuosittain. On kuitenkin hyvin epätodennäköistä, että laajentuminen tapahtuisi ilman EU:n yhteisen maatalouspolitiikan ja sen rahoitusperusteiden jonkinasteista uudelleenarviointia. Valittava lähestymistapa riippuu Ukrainan ja Euroopan komission välisistä liittymisneuvotteluista sekä seuraavaa monivuotista rahoituskehystä ja vuoden 2027 jälkeistä CAP:ta koskevista neuvotteluista – kaikki nämä kolme prosessia alkavat virallisesti tai epävirallisesti tänä vuonna.