Asia: E 46/2024 vp Valtioneuvoston selvitys: EU:n valmistautuminen laajentumiseen, ke 9.10.2024 klo 13.00 (E 46/2024 vp)

Eduskunta
Eduskunnan suuri valiokunta

Asiantuntijalausunnon esittäjä: Jyrki Niemi

Luken asiantuntijalausunto

1 Johdanto

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.

2 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 erityisen merkittävä maatalousmaa – suuren hedelmällisen viljelyalansa ja joidenkin maataloustoimialojensa 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 ja samalla valtioiden nettojäsenmaksuaseman muutosta. Mikäli Ukraina liittyisi EU-jäseneksi nykyisillä säännöillä, se voisi saada suoraviivaisesti laskien jopa 10–12 miljardia euroa CAP-rahoitusta vuosittain (Liite 1). CAP-rahoituksen säilyessä nykyisellä tasolla tämä johtaisi jopa 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 mahdollisesti saamasta maataloustukisummasta perustuvat tosin oletuksiin, että EU-budjetin koko ja nykyiset budjetti- ja maksusäännöt säilyisivät ennallaan ja että Ukrainalle myönnettäisiin EU:n keskimääräiset maataloustuet, 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 Ukrainassa voisivat saada kymmeniä miljoonia euroja tukirahoja. Tällaisten tukisummien maksamista näille jättitiloille 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 (lähes 500 hehtaaria) kuin muissa nykyisissä jäsenmaissa; esimerkiksi Ranskassa keskimääräinen pinta-ala on noin 70 hehtaaria maatilayritystä kohden, ja Puolassa runsaat 10 hehtaaria. EU:n korkein keskipeltoala, 121 ha, on tällä hetkellä Tšekissä. Koko EU-27:ssa keskipeltoala on vain noin 17 ha maatilayritystä kohden. Onkin varsin todennäköistä, että laajentuminen johtaa EU:n yhteisen maatalouspolitiikan ja sen rahoitusperusteiden jonkinasteiseen uudelleenarviointiin.

Yksi mahdollinen lähestymistapa, mikä on tuotu esille, olisi rajoittaa tukien maksua suurille tiloille niin, että Ukrainan jättitilat jäisivät kokonaan tukien ulkopuolelle. Tämä olisi teknisesti suhteellisen helppo muutos, mutta johtaisi väistämättä laajempaan keskusteluun siitä, mikä on EU:n maataloustukien peruste, kenelle ne on tarkoitettu ja tarvitsevatko kaikki nykyisetkään EU-tilat nykyisen suuruisia tukia. Yksi mahdollisuus olisi lisätä kansallinen osarahoitusvaatimus kaikkiin CAP-tukiin. Kansallisten tukien osuuden kasvattaminen vähentäisi tarvittavan EU-rahoituksen määrää, ja sitouttaisi samalla jäsenmaat nykyistä paremmin politiikkatavoitteiden toteuttamiseen.

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. Jos EU:n maataloustuen myöntämisperusteet määritettäisiin uudelleen, tarjoaisi tämä tilaisuuden arvioida perusteellisesti sitä tapaa, jolla tätä politiikkaa käytetään nykyisin yhtäältä maatalousalan tuotannollisten ja taloudellisten tavoitteiden ja toisaalta ympäristö- ja sosiaalisten tavoitteiden

saavuttamiseksi.

Ukrainan integroituminen yhteismarkkinoille on tietyillä aloilla huolenaihe myös sisämarkkinakilpailun lisääntymisen vuoksi. Ukrainan maataloustuottajat olisivat merkittäviä kilpailijoita EU:n maataloustuottajille. 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 voisi kansainvälisellä näyttämöllä vahvistua. Toiseksi Ukrainan maatalouden integroiminen EU:n elintarviketuotantoon voisi jossain määrin lisätä esim. EU:n proteiiniomavaraisuutta.

3 Lausunnon tiivistelmä

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 maatalouspolitiikkaa koskevista neuvotteluista – kaikki nämä kolme prosessia alkavat virallisesti tai epävirallisesti tänä vuonna.

Jyrki Aakkula

Kehittämispäällikkö, erikoistutkija

Hyväksytty Luken prosessinhallintajärjestelmässä 16.10.2024 klo 11:59:45.

Asiantuntijalausunnon valmistelijat:
Jyrki Niemi
Jyrki Niemi

Liitteet:

Tiedoksi: