Valiokunnan lausunto MmVL 1/2017 vp– U 71/2016 vp

Maa- ja metsätalousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta yhteisen maatalouspolitiikan asetusten yksinkertaistamiseksi varainhoitoasetuksen uudistamisen yhteydessä (Omnibus-asetusehdotus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta yhteisen maatalouspolitiikan asetusten yksinkertaistamiseksi varainhoitoasetuksen uudistamisen yhteydessä (Omnibus-asetusehdotus) (U 71/2016 vp): Asia on saapunut maa- ja metsätalousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- maatalousneuvos Kari Valonen, maa- ja metsätalousministeriö
- tutkimuspäällikkö Juha Lappalainen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Maaseutuvirasto

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Yleinen varainhoitoasetus

Muutosten (artiklat 121—125) osalta jaetussa hallinnoinnissa eli myös maatalousrahastoissa esitetään käyttöön otettavaksi yhtenäistä tarkastusmallia. Mallissa toisen hyväksytyn elimen, esimerkiksi todentamisviranomaisen, standardit täyttävään tarkastukseen voidaan perustaa toimeenpanon arviointi ja vähentää siten komission jäsenvaltioon kohdistamia tarkastuksia.

Valmis
5.0

Maaseutuasetus ((EU) N:o 1305/2013)

Maaseutuasetuksen osalta komissio ehdottaa muutoksia, jotka liittyvät pääosin tulonvakautusvälineeseen ja rahoitusvälineisiin. Muutokset antaisivat jäsenmaille mahdollisuuden luoda sektorispesifi tulonvakautusväline, jolla vastattaisiin nykyistä paremmin markkinakriiseihin ja viimeaikaisiin useiden sektoreiden vaikeisiin kokemuksiin. Toinen merkittävä muutos olisi yksinkertaisemmat säännöt lainoille ja muille rahoitusvälineille. Näiden muutosten tavoitteena on tehostaa rahoitusvälineiden käyttöä maataloussektorilla ja edistää viljelijöiden pääomaa erityisesti nuorten viljelijöiden kohdalla. Yleinen tavoite on julkisen rahoituksen parempi kohdentaminen ja maataloussektorin kilpailukyvyn parantaminen.

Ehdotuksissa on myös hanketoiminnan kertakorvausmenettelyjen yksinkertaistamisia. Komissio ehdottaa muutoksia kertakorvausmenettelyn sääntöihin. Tällä hetkellä kaikista kertakorvausmenettelyn kustannuksista maaseuturahastossa olisi tullut tehdä ennakkoarviointi, joka liitetään osaksi maaseutuohjelmaa.

Suorien tukien osalta komissio ehdottaa aktiiviviljelijän määritelmän soveltamisen muuttamista vapaaehtoiseksi jäsenmaalle. Komission antaman tarkennuksen mukaan vastaava muutos on mahdollista tehdä myös maaseutuasetuksen toimenpiteissä.

Komissio ehdottaa muutoksia maaseutuasetuksen rahoitusvälineiden käyttöön. Artiklan 17 osalta ehdotettu muutos mahdollistaisi rahoitusvälineiden kohdentamisen jalostukseen, jonka lähtötuote ei ole SEUT:n Annex I-tuote edellyttäen yhden tai useamman unionin prioriteetin edistämistä. Tällä hetkellä artikla 19(1)(b) jo mahdollistaa sellaisten investointien tukemisen, jossa lähtötuotteena on muu kuin Annex 1-tuote. Artikla 19(1)(b) mahdollistaa mikro- ja pienyritysten tukemisen. Lisäksi artikla 19(1)(a)(ii) mahdollistaa tuen myöntämisen yrityksen perustamiseen. Artikla 17 sen sijaan ei määrittele tuensaajan kokoluokkaa, joten komission muutosehdotus saattaisi laajentaa tuensaajajoukkoa mikro- ja pienyrityksiä suurempiin yrityksiin ja artiklan soveltamisala on kapeampi kuin artiklan 19.

Horisontaaliasetus ((EU) N:o 1306/2013)

Komissio ehdottaa 26 artiklassa (rahoituskuri) muutoksia, jotka poistaisivat Euroopan parlamentin ja neuvoston toimivallan rahoituskuriin liittyvien asetusten antamisessa. Komission toimivallassa olisi säätää rahoituskurista viimeistään 30 päivänä kesäkuuta sekä mahdollisuus muuttaa mukautusmäärää 1 päivään joulukuuta asti. Tulojen sitomista (artikla 43) muutettaisiin siten, että käyttötarkoitukseen sidottujen tulojen joukkoon lisätään tietyt maksujen toimeenpanoon liittyvät jäsenvaltion virheiden aiheuttamat rahoituksen keskeytykset ja vähennykset. Takaisinperintää (artikla 54) muutettaisiin siten, että tiettyjen takaisinperimättömien määrien osalta komission ja jäsenvaltion jaettu (50 ja 50 prosenttia) vastuu poistetaan ja vastuu muuttuisi jäsenvaltion vastuuksi. Aiheettomia maksuja ja hallinnollisia seuraamuksia (artikla 63) täydennettäisiin siten, että sääntöjenvastaisuuden koskiessa kilpailutusta maksamatta jätettävä tai peruttava tuki määritellään sääntöjenvastaisuuden vakavuuden ja suhteellisuuden mukaan. Lisäksi jatkettaisiin aikataulua maaseudun kehittämisohjelmia koskevien talousarviositoumusten vapauttamisessa ohjelmakauden lopussa (artikla 38).

Suorien tukien asetus ((EU) N:o 1307/2013)

Aktiiviviljelijän säännöt: Jäsenvaltiot voisivat päättää soveltaa vuodesta 2018 alkaen vain yhtä tai kahta kolmesta 9 artiklan 2 kohdan kolmannessa kappaleessa listatusta kieltolistalta poispääsemisen mahdollisuudesta.

Toisena ehdotuksena jäsenvaltiot voisivat päättää lopettaa aktiiviviljelijäsäännösten soveltamisen vuodesta 2018 alkaen.

Nuorten viljelijöiden tuen säännöt: Nuorten viljelijöiden tuen sääntöjä muutettaisiin niin, että tietyn nuorten viljelijöiden tuen laskentatavan valinneissa jäsenvaltioissa nuorten viljelijöiden tukea myönnettäisiin kaikkia nuoren viljelijän kyseisenä vuonna aktivoimia perustuen tukioikeuksia vastaavasti. Yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmää soveltavissa maissa tukea voitaisiin myöntää kaikkien viljelijän ilmoittamien tukikelpoisten hehtaarien lukumäärän perusteella.

Tuotantosidonnaisen tuen säännöt: Komissiolle annettaisiin mahdollisuus säätää tuotantosidonnaista tukea koskevia delegoituja asetuksia, jotta vältettäisiin se, että tuotantosidonnaista tukea saavat tuenhakijat ylläpitävät nykyistä tuotannon tasoa huolimatta rakenteellisesta markkinoiden epätasapainosta (ylituotannosta). Tuotantosidonnaista tukea voitaisiin maksaa aiemman (vielä yksilöimättömän) viitejakson tuotantomäärän perusteella vuoteen 2020 asti.

Yhtenäisen pinta-alatuen säännöt: Yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmään, joka on perustuen sijaan käytössä useissa niin sanotuissa uusissa EU:n jäsenvaltioissa, ehdotetaan muutosta siten, että yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmää toimeenpaneva valtio voi halutessaan lisätä enintään kolmella prosentilla vuosittaista kansallista suorien tukien enimmäismäärää, josta on vähennetty viherryttämistuen kansallinen enimmäismäärä. Vastaava menettely on mahdollinen jo nykyään perustukea soveltavissa valtioissa. Menettelyllä varmistetaan mahdollisemman täysimääräinen EU-varojen käyttö

Markkinajärjestelyasetus ((EU) N:o 1308/2013)

Komissio ehdottaa, että hedelmä- ja vihannesalan tuottajaorganisaatioiden toimintaohjelmien tavoitteisiin lisättäisiin mahdollisuus valmentaa ja opastaa muita tuottajaorganisaatiota, tuottajaryhmiä tai sektorin yksittäisiä tuottajia.

Lisäksi komissio ehdottaa tuontikiintiöiden hallinnoinnin yksinkertaistamista siten, että yksinkertaisista pelkästään objektiivisiin kriteereihin perustuvasta kiintiöiden allokoinnista ei tarvitsisi säätää täytäntöönpanosäädöksillä vaan ne voitaisiin julkaista internetsivuilla. Jäsenvaltiot voisivat myöntää lisenssejä vasta komission julkaistua käytettävät kiintiöt

Valtioneuvoston kanta

Suomi kannattaa komission esityksen tavoitteita yksinkertaistamisesta, mutta näkee, että tarvetta on vielä pidemmälle menevään yksinkertaistamiseen yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevien rahastojen osalta.

Suomi kannattaa komission pyrkimystä edistää varainhoitoasetuksessa ns. single audit -menetelmää (yhtenäinen tarkastusmalli). Sen käytännön toteuttamisesta tarvitaan kuitenkin vielä lisätietoja. Samalla on tarpeen varmistaa, että tarkastusvastuut ovat selkeitä.

Suomi toivoo, että ehdotetut yhteisen maatalouspolitiikan asetuksien yksinkertaistukset olisi käsiteltävä siten, että niitä voitaisiin soveltaa jo vuoden 2018 tukihausta lukien.

Yleisen varainhoitoasetuksen muutosten tavoitteena on muun muassa rahastokohtaisten sääntöjen yhtenäistäminen ja yksinkertaistaminen. Suomen näkemyksen mukaan olisi ollut toivottavaa, että maatalousrahastot olisi otettu kattavammin mukaan yhtenäistämiseen ja yksinkertaistamiseen. Esimerkiksi rahoitusoikaisukäytäntöjen ankaruudessa maatalousrahastojen ja muiden rahastojen välillä on huomattava ero.

Maaseutuasetuksen osalta

Suomi on useassa otteessa nostanut esiin sen, että yksinkertaistettujen kustannusmenettelyiden käyttö maaseuturahastossa on hankalampaa kuin muissa ERI-rahastoissa. Suomi on tyytyväinen että komissio esittää Suomen toivomia muutoksia kertakorvausmenettelyn sääntöihin.

Suomi pitää hyvinä muutoksia, jotka antavat mahdollisuuden ottaa rahoitusvälineitä joustavasti käyttöön. Rahoitusvälineitä tulisi voida kohdentaa maatalousalan lisäksi maatalouden ulkopuoliseen yritystoimintaan erityisesti maaseudun mikro- ja pienyrityksille maaseutuasetuksen artiklassa 19 kuvaillun toimenpiteen kautta eikä niinkään artiklan 17 kautta. Suomi näkee, että artiklaan 45 ehdotetut muutokset ovat välttämättömiä, jotta rahoitusvälineiden käyttäminen olisi mahdollista. On tärkeää, että rahoitusvälineet olisivat vastaavalla laajuudella käytössä myös maaseuturahastossa kuin ne ovat muissa ERI-rahastoissa.

Horsontaaliasetuksen osalta

Suomi voi hyväksyä komission ehdotukset muutoksiksi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) N:o 1306/2013.

Suomi toivoo, että komissio tarkastelisi mahdollisuuksia yksinkertaistaa tukijärjestelmää myös jatkuvasti muuttuvien peltopinta-alojen osalta. Esimerkiksi tukikelpoisen pinta-alan vakiinnuttaminen, muissa kuin viljelijän itsensä tekemissä muutoksissa, ajantasaistusvälin eli viiden vuoden pituiseksi helpottaisi sekä hallinnon että viljelijän valvontataakkaa.

Rahoituskurimenettelyn toimeenpano, erityisesti maatalouden kriisivarauksen keräämiseksi, vuosittaisine suorien tukien yhteismäärän leikkauksineen ja palauttamisineen, on hallinnollisesti raskas. Varainhoitoasetuksen uudistamisen yhteydessä tulee tutkia mahdollisuuksia menettelyn keventämiseksi.

Suorien tukien asetuksen osalta

Suomi pitää tervetulleena komission ehdotusta, että nykyinen kieltolistaan pohjautuva aktiiviviljelijäsäännösten soveltaminen muutetaan vapaaehtoiseksi jäsenvaltioille.

Suomen mielestä nuorten viljelijöiden tukeen ehdotettu muutos tulisi toteuttaa ehdotettua yksinkertaisemmin niin, että jäsenvaltion tulisi voida päättää ehdotetun muutoksen sijaan ennen tukihaun alkamista, haluaako se rajoittaa nuorten viljelijöiden tuen myöntämisen viljelijäkohtaisesti tiettyyn perustuen tukioikeuksien määrään asti tai yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmässä tiettyyn tukikelpoisten hehtaareiden määrään asti.

Suomi voi hyväksyä tuotantosidonnaista tukea koskevan ehdotuksen. Suomi kannattaa yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmään ehdotettuja muutoksia.

Suomen mielestä suorien tukien asetusta (EU) N:o 1307/2013 muutettaessa myös viherryttämistuen pysyvän nurmen sääntöjä tulisi muuttaa niin, että pysyvän nurmen määritelmässä otettaisiin huomioon nykyistä paremmin vakiintuneet tilapäisen nurmen viljelytavat. Lisäksi Suomen mukaan pysyvän nurmen ennallistamismenettelyä ei tulisi soveltaa viljelijöihin, joiden tuotantosuunta on muuttunut pitkäkestoisesti kahden edeltävän vuoden aikana nurmeen perustuvasta tuotannosta muuhun tuotantoon. Ennallistamismenettelyä ei myöskään tulisi soveltaa maatalousmaahan, joka on myyty tai vuokrattu pitkäkestoisesti viljelijälle, jolla ei ole nurmeen perustuvaa tuotantoa.

Markkinajärjestelyasetuksen osalta

Suomi voi hyväksyä komission ehdotukset muutoksiksi markkinajärjestelyn asetukseen (EU) N:o 1308/2013.

Asetuksen (EU) N:o 652/2014 osalta

Suomi voi hyväksyä komission ehdotukset muutoksiksi asetukseen (EU) N:o 652/2014

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Valiokunta on eri yhteyksissä pitänyt välttämättömänä yhteisen maatalouspolitiikan yksinkertaistamista. Sen vuoksi komission esitys on tavoitteiltaan sinänsä oikean suuntainen. Se on kuitenkin sisällöltään aivan riittämätön. Valiokunta painottaakin, että on välttämätöntä tehdä paljon pidemmälle menevää yhteisen maatalouspolitiikan yksinkertaistamista. Samalla valiokunta korostaa nyt tehtyjen ehdotusten käsittelemistä pikaisesti siten, että niitä voidaan soveltaa jo vuoden 2018 tukihausta lukien.

Ehdotuksesta käy ilmi, että yleisen varainhoitoasetuksen muutosten tavoitteena on muun muassa rahastokohtaisten sääntöjen yhtenäistäminen ja yksinkertaistaminen. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että maatalousrahastot otetaan kattavammin mukaan yhtenäistämiseen ja yksinkertaistamiseen. Esimerkiksi rahoitusoikaisukäytäntöjen ankaruudessa maatalousrahastojen ja muiden rahastojen välillä on huomattava ero. Lisäksi yksinkertaistettujen kustannusmenettelyiden käyttö maaseuturahastossa on hankalampaa kuin muissa ERI-rahastoissa.

Valiokunta korostaa voimakkaasti sitä, että maataloustukien valvontaa tulee keventää huomattavasti ja kehittää edelleen selkeämmin riskiperusteiseksi sekä estää seuraamusten osalta viljelijään kohdistuvat ns. sanktiokumulaatiot. Ensisijaisesti valvonnassa tulee ohjata oikeisiin käytäntöihin ja tahattomien virheiden korjaamiseen. Vain tahallisten säännösten vastaisten menettelyjen tulee johtaa sanktioihin. Seuraamusten määräämiselle tulee asettaa määräaika.Valvontakäyntejä, joista ei ole ilmoitettu etukäteen, tulee voida tehdä vain poikkeustapauksissa.

Maaseutuasetus

Maaseutuasetukseen komissio ehdottaa yksinkertaisempien sääntöjen käyttöönottoa lainojen ja muiden sijoitusinstrumenttien hyödyntämisessä. Muutosten tarkoitus on edistää sijoitusinstrumenttien käyttöä maataloussektorilla siten, että maatalousyrittäjät saavat helpommin rahoitusta. Valiokunta pitää ehdotettuja muutoksia tarpeellisina. Ne antavat mahdollisuuden ottaa rahoitusvälineitä nykyistä joustavammin käyttöön. Valiokunta korostaa kuitenkin sitä, että rahoitusvälineitä tulee voida kohdentaa maatalousalan lisäksi maatalouden ulkopuoliseen yritystoimintaan, erityisesti maaseudun mikro- ja pienyrityksille. Lisäksi on välttämätöntä, että rahoitusvälineet ovat vastaavassa laajuudessa käytössä myös maaseuturahastossa kuin ne ovat muissa ERI-rahastoissa. Yksinkertaistettujen kustannusmenettelyiden käyttö maaseuturahastossa ei saa olla hankalampaa kuin muissa ERI-rahastoissa.

Maaseutuasetusta komissio ehdottaa muutettavaksi siten, että siihen sisältyisi sektorikohtainen tulojen vakauttamisvelvoite. Tämä antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden suunnitella tietyille sektoreille räätälöityjä työkaluja, jotka vastaavat tarpeeseen tarjota nykyistä parempia välineitä maatalousyrittäjien tukemiseen markkinakriisien aikana. Muutosehdotusten tavoitteena on edistää jäsenmaissa vaatimattoman suosion saaneiden riskienhallintatyökalujen käyttöä. Tässä yhteydessä valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että Suomessa tuotantosidonnaiset tuet ovat eri tukimuodoissa merkittävässä roolissa ja ne ovat viljelijöille lähtökohtaisesti mieluisampi tukimuoto kuin riskienhallintaan tarkoitetut työkalut. EU:n rahoitusvälineet onkin ensisijaisesti tarkoitettu tilanteeseen, jossa maatilat eivät enää saa rahoituslaitoksilta lainaa investointeihin tiukentuneiden vakavaraisuussäädösten takia. Valiokunta kiinnittää lisäksi tässä yhteydessä huomiota kiinteistöjen vakuusarvojen heikkenemiseen. On katsottu, että Suomessakin voi tulla tarve ottaa näitä EU:n rahoitusvälineitä käyttöön seuraavalla ohjelmakaudella.

Horisontaaliasetus

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että rahoituskurimenettelyn toimeenpano maatalouden kriisivarauksen keräämiseksi vuosittaisine suorien tukien yhteismäärän leikkauksineen ja palauttamisineen on hallinnollisesti erittäin raskas. Menettelyitä tulee tältäkin osin keventää.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että komissio tekee välittömästi ehdotuksia tukijärjestelmän yksinkertaistamiseksi jatkuvasti muuttuvien peltopinta-alojen osalta. Esimerkiksi jo tukikelpoisen pinta-alan vakiinnuttaminen muissa kuin viljelijän itsensä tekemissä muutoksissa ajantasaistusvälin eli viiden vuoden pituiseksi helpottaisi sekä hallinnon että viljelijän valvontataakkaa.

Valiokunnan lausunto MmVL 1/2017 vp

Suorien tukien asetus

Komissio ehdottaa nykyisen kieltolistaan pohjautuvan aktiiviviljelijäsäännöstön soveltamisen muuttamista vapaaehtoiseksi jäsenvaltioille siten, että tuet kohdistuvat nykyistä enemmän aktiiviviljelijöille. Valiokunta pitää tarpeellisena, että jäsenvaltiot voivat kansallisella tasolla määritellä maansa aktiiviviljelijäsäännöstön. Siten voidaan ottaa huomioon kunkin maan erityisolosuhteet, kun etsitään keinoja tukijärjestelmien tehostamiseksi ja niiden rahoituksen järjestämiseksi.

Komission ehdotuksessa nuorten viljelijöiden tuen sääntöjä ehdotetaan muutettavaksi niin, että tietyn nuorten viljelijöiden tuen laskentatavan valinneissa jäsenvaltioissa nuorten viljelijöiden tukea myönnettäisiin kaikkia nuoren viljelijän kyseisenä vuonna aktivoimia perustuen tukioikeuksia vastaavasti. Yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmää soveltavissa maissa tukea voitaisiin myöntää kaikkien viljelijän ilmoittamien tukikelpoisten hehtaarien lukumäärän perusteella. Valiokunta katsoo valtioneuvoston kannan mukaisesti, että nuorten viljelijöiden tukeen ehdotettu muutos tulee toteuttaa ehdotettua yksinkertaisemmin. Ehdotetun muutoksen sijaan jäsenvaltion tulee voida päättää ennen tukihaun alkamista, haluaako se rajoittaa nuorten viljelijöiden tuen myöntämisen viljelijäkohtaisesti tiettyyn perustuen tukioikeuksien määrään asti tai, yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmässä, tiettyyn tukikelpoisten hehtaareiden määrään asti.

Valiokunta ei kannata pakollisia muutoksia tuotantosidonnaisen tuen maksamiseen esimerkiksi siten, että se maksetaan aiemman vuoden eläinmäärätietojen perusteella. Sellainen muutos ei myöskään helpottaisi hallinnollista taakkaa vaan lisäisi sitä.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että suorien tukien asetusta (EU) N:o 1307/2013 muutetaan myös viherryttämistuen pysyvän nurmen sääntöjen osalta niin, että pysyvän nurmen määritelmässä otetaan huomioon nykyistä paremmin vakiintuneet tilapäisen nurmen viljelytavat. Lisäksi pysyvän nurmen ennallistamismenettelyä ei tule soveltaa viljelijöihin, joiden tuotantosuunta on muuttunut pitkäkestoisesti kahden edeltävän vuoden aikana nurmeen perustuvasta tuotannosta muuhun tuotantoon. Ennallistamismenettelyä ei myöskään tule soveltaa maatalousmaahan, joka on myyty tai vuokrattu pitkäkestoisesti viljelijälle, jolla ei ole nurmeen perustuvaa tuotantoa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Maa- ja metsätalousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 24.2.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Jari Leppä kesk

varapuheenjohtaja Reijo Hongisto ps
jäsen Markku Eestilä kok
jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Teuvo Hakkarainen ps
jäsen Lasse Hautala kesk
jäsen Anne Kalmari kesk
jäsen Johanna Karimäki vihr
jäsen Jukka Kopra kok
jäsen Susanna Koski kok
jäsen Kari Kulmala ps
jäsen Jari Myllykoski vas
jäsen Tytti Tuppurainen sd
jäsen Harry Wallin sd
jäsen Eerikki Viljanen kesk
jäsen Peter Östman kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Carl Selenius