Valiokunnan lausunto MmVL 25/2017 vp─ E 79/2017 vp

Maa- ja metsätalousvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Ehdotus asetukseksi komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 809/2014 muuttamiseksi (EU:n yhteisen maatalouspolitiikan yksinkertaistaminen uutta teknologiaa hyödyntäen)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Ehdotus asetukseksi komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 809/2014 muuttamiseksi (EU:n yhteisen maatalouspolitiikan yksinkertaistaminen uutta teknologiaa hyödyntäen) (E 79/2017 vp): Asia on saapunut maa- ja metsätalousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- neuvotteleva virkamies Mirja Kiviranta, maa- ja metsätalousministeriö
- erikoissuunnittelija Åke Möller, Maaseutuvirasto
- yksikön johtaja Sari Putkiranta, Maaseutuvirasto
- kehitysjohtaja Kenneth Kumenius, SCATMAN Oy
- asiantuntija Johanna Andersson, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- toiminnanjohtaja Jonas Laxåback, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC ry

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Asetusmuutoksella mahdollistettaisiin uusien teknologioiden, kuten satelliittikuvien, kauko-ohjattavien lennokkien (drone) ja paikkatiedon sisältävien valokuvien käyttöön otto valvonnassa vuodesta 2018 alkaen.

Yleiset, vuonna 2018 käyttöön otettavissa olevat mahdollisuudet

Asetukseen lisättäisiin mahdollisuus, paikan päällä tehtävän käynnin sijasta, käyttää valvottavan asian tai satelliitti- ja/tai kaukokartoituksen kuvatulkinnassa epäselväksi jäävän asian todentamiseksi mitä tahansa hyväksyttyä todistetta. Tällainen todiste olisi esimerkiksi paikkatiedon sisältä-

vä valokuva. Valvontaotantajoukon muodostamisessa poistettaisiin vaatimus käyttää menetelmää, jossa otosjoukkoa muodostetaan lisäämällä siihen edellisen tekijän jälkeen tarvittava määrä hakemuksia (ns. cascade-menetelmä). Jäsenvaltio voisi käyttää menetelmää edelleen halutessaan. Tämän vaatimuksen poistamisen takia asetukseen lisättäisiin viittaukset, jotka varmistavat sen, että viherryttämistukeen kohdistuu edelleen riskiotanta. Asetukseen lisättäisiin mahdollisuus tarkastaa tukikelpoisuuteen ja viherryttämistuen ekologiseen alaan liittyviä tekijöitä pinta-alamittauksen tapaan 50 % otannalla. Epäsäännönmukaisuuksien tilanteessa tulos olisi ekstrapoloitava koko tilalle tai tarkastettava kaikki lohkot.

Edellä mainitut muutokset olisivat käytettävissä niissäkin jäsenvaltioissa, jotka eivät ota monitorointia käyttöön.

Monitorointi

Monitoroinnissa olisi samanlainen lähestymistapa kuin kaukokartoituksessa eli se on vaihtoehtoinen tapa korvata paikalla tehtävät tarkastukset. Monitoroinnissa hyödynnettäisiin Sentinel-satelliittien tuottamaa aineistoa tai muuta vastaavantasoista aineistoa. Monitorointi määriteltäisiin asetuksessa valvontamenetelmäksi, jossa säännöllisesti ja systemaattisesti tarkastellaan ja analysoidaan tukikelpoisuusehtojen, sitoumusten ja muiden velvoitteiden täyttymistä siihen asti, kunnes johtopäätökset tuen maksuperusteista on tehtävissä. Monitorointi koskisi vähintään kaikkia yhdennettyyn hallinto- ja valvontajärjestelmään kuuluvia EU:n kokonaan ja osittain rahoittamia pinta-alaperusteisia tukijärjestelmiä ja tuenhakijoita. Pinta-alaan perustuvien maaseudun kehittämistoimenpiteiden osalta monitorointia voitaisiin soveltaa myös toimenpidetasolla. Jos tukikelpoisuudesta ei saada monitoroimalla riittävää varmuutta, olisi käytettävä muuta soveltuvaa todistusaineistoa mukaan lukien tarkastus paikalla. Jos tukikelpoisuuteen, sitoumukseen tai muihin velvoitteisiin liittyy sellaisia vaatimuksia, jotka ovat relevantteja tuen maksun kannalta ja joita ei voi monitoroida, ne olisi tarkastettava paikalla.

Monitoroinnin käyttöönoton ennakkoedellytyksenä olisivat tehokkaat aiheettomien maksujen takaisinperintäprosessit, kasvulohkopiirrokset sisältävät tukihakemukset (GSAA) ja kattavat ristiintarkastukset. Lisäksi peltolohkorekisterin olisi täytettävä sille asetetut laatuvaatimukset.

Monitoroinnin myötä voitaisiin luopua 5 % valvontavaatimuksista, valvonnan lisäysvelvoitteesta merkittävän virhemäärän takia sekä keltaisen kortin uusintavalvonnoista. Maaseudun kehittämistoimenpiteiden osalta valvonnan otantavelvoite koskisi vain niitä toimenpiteitä, joita ei voi monitoroida.

Valtioneuvoston kanta

Suomi pitää erittäin tervetulleena komission painotusta yhteisen maatalouspolitiikan yksinkertaistamiseen.

Esitetyt muutokset valvonnan yksinkertaistamiseksi uutta teknologiaa hyödyntäen ja siten paikan päällä tehtävää valvontaa vähentäen ovat oikean suuntaisia. Suomi voi hyväksyä komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 809/2014 muutosten kokonaisuuden vaihtoehtoisena valvontatapana. Muutosten käyttöön ottoon sisältyisi kustannuksia aiheuttavia tekijöitä, kuten tietojär-

jestelmämuutoksia, joiden kustannusten tarkempi arviointi on tällä hetkellä käytännössä mahdotonta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Asetusmuutoksella mahdollistettaisiin uusien teknologioiden, kuten satelliittikuvien, kauko-ohjattavien lennokkien (drone) ja paikkatiedon sisältävien valokuvien käyttöönotto valvonnassa vuodesta 2018 alkaen. Asetusmuutos on sovellettavissa vuoden 2018 pinta-alatukivalvonnoissa myös satelliittiteknologiaan, jäljempänä monitorointi, perustuvan vaihtoehtoisen valvontatavan osalta. Monitorointia vuonna 2018 soveltavien jäsenvaltioiden on ilmoitettava asiasta komissiolle kuukauden kuluessa asetuksen julkaisusta. Myöhempinä vuosina monitoroinnin käyttöön ottavien jäsenvaltioiden on ilmoitettava siitä komissiolle viimeistään edeltävän vuoden syyskuun puolivälissä.

Valiokunta toteaa, että erityisesti kuluvan ohjelmakauden valvonnat on koettu viljelijöiden keskuudessa hyvin epäselviksi, byrokraattisiksi ja vaikeasti ymmärrettäviksi. Valiokunta pitääkin välttämättömänä ja kiireellisenä komission kärkitavoitetta yksinkertaistaa EU-lainsäädäntöä. Valvontoja tulee selkeyttää ja yksinkertaistaa. Lisäksi paikan päällä tehtäviä maastovalvontoja on vähennettävä. Vaihtoehtoisten valvontamenetelmien kehittäminen ja käyttöönottaminen ovat oikean suuntaisia toimenpiteitä valvontojen kehittämisessä. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta katsookin, että asetuksen (EU) N:o 809/2014 muutosesitys EU:n yhteisen maatalouspolitiikan yksinkertaistamisesta uutta teknologiaa hyödyntäen luo edellytyksiä yksinkertaisemman ja selkeämmän yhteisen maatalouspolitiikan toteuttamiselle.

Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on todettu, että muutos mahdollistaa nykyistä enemmän keinoja asioiden todentamiseksi valvonnassa. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että yleisenä vuonna 2018 käyttöön otettavana mahdollisuutena asetukseen ehdotetaan lisättäväksi mahdollisuus, paikan päällä tehtävän käynnin sijasta, käyttää valvottavan asian tai satelliitti- ja/tai kaukokartoituksen kuvatulkinnassa epäselväksi jäävän asian todentamiseksi mitä tahansa hyväksyttyä todistetta. Tällainen todiste olisi esimerkiksi paikkatiedon sisältävä valokuva. Yleiset muutokset olisivat käytettävissä niissäkin jäsenvaltioissa, jotka eivät ota jäljempänä käsiteltävää monitorointia käyttöön. Valiokunta katsoo, että mahdollisuutta tulee hyödyntää.

Uusi teknologia valvonnassa

Valtioneuvoston kirjelmään liitetystä muistiosta käy ilmi, että monitoroinnissa olisi samanlainen lähestymistapa kuin kaukokartoituksessa eli se on vaihtoehtoinen tapa korvata paikalla tehtävät tarkastukset. Monitoroinnissa hyödynnettäisiin Sentinel-satelliittien tuottamaa aineistoa tai muuta vastaavan tasoista aineistoa. Monitorointi määriteltäisiin asetuksessa valvontamenetelmäksi, jossa säännöllisesti ja systemaattisesti tarkastellaan ja analysoidaan tukikelpoisuusehtojen, sitoumusten ja muiden velvoitteiden täyttymistä siihen asti, kunnes johtopäätökset tuen maksuperusteista on tehtävissä. Monitorointi koskisi vähintään kaikkia yhdennettyyn hallinto- ja valvontajärjestelmään kuuluvia EU:n kokonaan ja osittain rahoittamia pinta-alaperusteisia tukijärjestel-

miä ja tuenhakijoita. Pinta-alaan perustuvien maaseudun kehittämistoimenpiteiden osalta monitorointia voitaisiin soveltaa myös toimenpidetasolla. Jos tukikelpoisuudesta ei saataisi monitoroimalla riittävää varmuutta, olisi käytettävä muuta soveltuvaa todistusaineistoa mukaan lukien tarkastus paikalla.

Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on todettu, että monitoroinnin tekniselle onnistumiselle tarvitaan taustatietoja riittävän tarkkuuden saavuttamiseksi. Tarvittavat tiedot vastaavat hyvin pitkälti nykyistä viljelysuunnitelmaa (kylvö-, lannoitus-, sadonkorjuu- ja muokkaustietoja). Tiedot olisi monitorointia varten toimitettava sähköisesti osana jo käytössä olevaa ns. geospatiaalista hakemusta (GSAA).

Sentinel 1 -aineisto on sääoloista riippumatonta tutkakuvaa, joka on Sentinel 2:n optista kuvaa karkeampaa (S1 pikselikoko 20 m, S2 pikselikoko 10 m), mutta toisaalta se sopii erittäin hyvin koneelliseen tulkintaan. Koska Sentinel 1 -aineisto on säästä riippumatta saatavilla, on kattavan aikasarjan muodostaminen varmaa. Pelkän Sentinel 1 -aineiston perusteella tehty tulkinta on kuitenkin kasvien tunnistamisessa heikompaa, joten suositellaan käyttämään Sentinel 1 ja Sentinel 2 -yhdistelmiä. Sentinel 1 -aineisto on kuitenkin yksinään riittävää suurien muutosten seurantaan, esimerkiksi kasvuston niitto/puinti tai muu toimenpide, jolla kasvusto hävitetään kokonaan.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että monitorointi tarkoittaa täydellistä muutosta nykyisiin valvontamenettelyihin. Perinteisestä viiden prosentin paikalla tehtävästä valvonnasta siirryttäisiin kaikkien viljelijöiden tukiehtojen täyttymisen jatkuvaan seurantaan. Menetelmä muuttaa viranomaisen toiminnan valvonnasta enemmän seurannaksi, ja jatkossa tuenhakijalle maksettaisiin toteutuneiden toimenpiteiden mukaisesti. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että monitoroinnin yhtenä tavoitteena on tarkastella tilan tukiehtojen täyttymisen kokonaisuutta eikä tehdä havaintoja pienistä puutteista kuten tällä hetkellä. Jatkuva seuranta ei saa tarkoittaa tilan toimintoja rasittavaa "jatkuvaa tarkastusta".

Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on todettu, että monitoroinnin käyttöönoton ennakkoedellytyksenä olisivat tehokkaat aiheettomien maksujen takaisinperintäprosessit, kasvulohkopiirrokset sisältävät tukihakemukset (GSAA) ja kattavat ristiin tarkastukset. Lisäksi peltolohkorekisterin olisi täytettävä sille asetetut laatuvaatimukset. Jos monitoroinnin jälkeen tuen maksamiseen vaikuttava seikka jää epäselväksi, se pitää selvittää muilla keinoilla ja viimekädessä on käytävä paikan päällä. Asetusluonnos ei mahdollista epäselvien tapausten määrän rajoittamista. Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on todettu, että tässä vaiheessa ei pystytä arvioimaan, kuinka paljon paikan päällä käyntejä aiheutuisi tämän johdosta. Tilakäynti kuitenkin kohdistuisi vain epäselvän asian selvittämiseen eikä olisi nykyisenkaltainen kokotilanvalvonta.

Valiokunta kiinnittää myös huomiota siihen, että asetusluonnos edellyttää edelleen viiden prosentin valvonnan tekemisen niiden tukijärjestelmien/toimenpiteiden osalta, joita ei voi monitoroida. Valiokunnalle toimitetun selvityksen mukaan tämä velvoite tulee saada paljon pienemmäksi, esimerkiksi yhteen prosenttiin, jotta monitorointia on muilta osin järkevää toteuttaa. Valiokunta pitää välttämättömänä, että monitoroinnilla tarkastuskäyntejä voidaan vähentää huomattavasti nykyisestä.

Valiokunta toteaa, että monitorointiin siirtyminen olisi suuri muutos niin viljelijöille kuin hallinnolle. Se vaatii toimeenpanossa muutoksia sekä prosesseihin että tietojärjestelmiin. Ennen monitorointiin siirtymistä on myös rakennettava viljelijöille järjestelmä, jonka kautta on mahdollista katsoa monitoroinnin kautta saatuja tietoja sekä tuottaa viljelijälle ennakkovaroituksia ja muistutuksia ehtojen noudattamisesta. Virheiden ennaltaehkäisy, toimenpiteiden muistutusmahdollisuudet sekä esitäytetyn tiedon parempi hyödynnettävyys ovat viljelijöille myönteisiä uudistuksia. Viljelijän oikeusturvasta tulee huolehtia ja sitä tulee parantaa etenkin niissä tapauksissa, joissa kyse ei ole tuen hakijan tahallisuudesta tai tuottamuksesta, kuten esimerkiksi nykyisin sanktioiden kertautumiseen liittyvissä tapauksissa ja viranomaisten pinta-alamittauksista johtuvissa virheissä.

Uudistusta toteutettaessa on huomioitava, että käytettävissä olevaa tietoa/dataa tulee voida käyttää hyväksi myös esimerkiksi viljelyn suunnitteluun, ei pelkästään hallinnollisiin tarkoituksiin. Muutos ei saa johtaa kustannusten siirtymiseen hallinnolta viljelijälle. Valiokunta pitää myös välttämättömänä, että ennen muutosten toteuttamista viljelijöille annetaan muutoksista kattavasti tietoa. Uusiin menettelyihin tulee voida siirtyä joustavasti tilakohtaiset edellytykset huomioon ottaen.

Edellä esitettyyn viitaten valiokunta toteaa, että asetusehdotus on oikeansuuntainen, mutta se on vielä hyvin yleisellä tasolla. Yksityiskohtaisempaa tietoa tarvitaan ennen kuin voidaan arvioida tarkemmin, onko monitorointi mahdollista toteuttaa ja mihin tukijärjestelmiin. Säännöksiin tarvitaan myös muutoksia muun muassa seuraamusjärjestelmään, joka ei monitorointia sovellettaessa voi olla enää nykyisen kaltainen. Seuraamuksia, jotka monelta osin ovat nykyisin edellä todetun mukaisesti erittäin kohtuuttomia, tulee lieventää välittömästi.

Asiantuntijakuulemisessa on katsottu, että monitoroinnilla on mahdollista saada aikaan myös kustannussäästöjä pitkällä aikavälillä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan monitoroinnista aiheutuvia kustannuksia on kuitenkin tässä vaiheessa mahdotonta arvioida niin prosessin kuin tietojärjestelmienkään osalta. Valiokunta painottaa sitä, että Suomessakin tehdyistä pilotoinneista ja muiden maiden kokemuksista saadut tulokset tulevat olemaan ensiarvoisen tärkeitä ennen menetelmän käyttöönottoa. Realistisena aikatauluna on pidetty sitä, että monitorointi on laajemmin otettavissa käyttöön vasta seuraavalla ohjelmakaudella.

Lopuksi valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että maa- ja metsätalousministeriön rahoittaman hallituksen kärkihankkeen "Satelliittikuvien jakelu- ja prosessointi"-osahankkeessa on suunniteltu toteutettavaksi suuri määrä lopputuotteita, joista maataloushallinnon tarpeisiin sopivia on useita. Valiokunnalle toimitetun selvityksen mukaan valvontataakan keventämiseksi tulee kehittää lisäksi muun muassa prosesseja sekä algoritmeja peruslohko- ja tilakohtaiseen laskentaan luokittelutuloksen perusteella. Valiokunta korostaa kehittämishankkeiden merkitystä valvontamenettelyjä uudistettaessa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Maa- ja metsätalousvaliokunta ilmoittaa,

Valiokunnan lausunto MmVL 25/2017 vp

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 17.11.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Anne Kalmari kesk
varapuheenjohtaja Kari Kulmala sin
jäsen Markku Eestilä kok
jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Hanna Halmeenpää vihr
jäsen Lasse Hautala kesk
jäsen Reijo Hongisto sin
jäsen Jukka Kopra kok
jäsen Jari Myllykoski vas
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Tytti Tuppurainen sd
jäsen Harry Wallin sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Carl Selenius