Valiokunnan lausunto YmVL 38/2018 vp– U 73/2018 vp

Ympäristövaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle yhteisen maatalouspolitiikan uudistamista koskevista ehdotuksista

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle yhteisen maatalouspolitiikan uudistamista koskevista ehdotuksista (U 73/2018 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- erityisasiantuntija Pirjo Kuusela, maa- ja metsätalousministeriö
- ylitarkastaja Anna Schulman, maa- ja metsätalousministeriö
- erityisasiantuntija Antti Unnaslahti, maa- ja metsätalousministeriö
- maatalousneuvos Kari Valonen, maa- ja metsätalousministeriö
- ympäristöneuvos Tarja Haaranen, ympäristöministeriö
- erityisasiantuntija Sonja Pyykkönen, ympäristöministeriö
- Euroopan parlamentin jäsen Elsi Katainen, Euroopan parlamentti
- tutkimusprofessori Jyrki Niemi, Luonnonvarakeskus
- erikoistutkija Tuomas Mattila, Suomen ympäristökeskus
- sisältöjohtaja Laura Höijer, Baltic Sea Action Group edustaen myös Carbon Action -hanketta
- maatalousjohtaja Johan Åberg, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- erityisasiantuntija Tapani Veistola, Suomen luonnonsuojeluliitto ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio antoi ehdotuksensa yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) uudistamista koskeviksi asetuksiksi 1.6.2018. Ehdotukset perustuvat 29.11.2017 annettuun komission tiedonantoon (COM (2017) 713 final) ruoan ja maanviljelyn tulevaisuudesta, jossa tulevan YMP:n tavoitteiksi määriteltiin älykkäämmän ja kriisinkestävämmän maataloussektorin kehittäminen, EU:n ympäristö- ja ilmastotavoitteita edistävien ympäristö- ja ilmastotoimenpiteiden vahvistaminen ja maa-

seudun sosioekonomisen tilan vahvistaminen. Tiedonanto pohjautui komission helmikuussa 2017 käynnistämään julkiseen keskusteluun yhteisen maatalouspolitiikan tulevaisuudesta. Komission tiedonantoa seurasivat 19.3.2018 laaditut puheenjohtajavaltion päätelmät YMP:n tulevaisuudesta ja Euroopan parlamentin 30.5.2018 hyväksymä oma-aloitemietintö YMP:n tulevaisuudesta (2018/2037(INI)). Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituskehys tulevalle seitsemälle vuodelle sisältyy komission asetusehdotukseen ja tiedonantoon ”Nykyaikainen talousarvio Euroopan unionille, joka suojelee, puolustaa ja tarjoaa mahdollisuuksia. Monivuotinen rahoituskehys vuosille 2021—2027”. Asetusehdotus ja tiedonanto julkaistiin 2.5.2018 (COM (2018) 321 final, COM (2018) 322 final). Näiden perusteella komissio on esittänyt ehdotuksensa tulevan maatalouspolitiikan sisällöstä ja rahoituksesta. Ehdotuksiin kuuluu kaikkiaan kolme ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi yhteisen maatalouspolitiikan eri osa-alueilta.

Yhteisen maatalouspolitiikan uudistamista koskevat komission ehdotukset ovat seuraavat:

1. COM(2018) 392 final: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi jäsenvaltioiden yhteisen maatalouspolitiikan nojalla laatimien, Euroopan maatalouden tukirahastosta (maataloustukirahasto) ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto) rahoitettavien strategiasuunnitelmien (YMP:n strategiasuunnitelmat) tukea koskevista säännöistä sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EU) N:o 1305/2013 ja (EU) N:0 1307/2013 kumoamisesta (*YMP:n strategiasuunnitelma-asetus*)

2. COM(2018) 393 final: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta sekä asetuksen (EU) N:o 1306/2013 kumoamisesta (*horisontaaliasetus*)

3. COM(2018) 394 final: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi maataloustuotteiden yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (EU) N:o 1308/2013, maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden laatujärjestelmistä annetun asetuksen (EU) N:o 115/2012, maustettujen viinituotteiden määritelmästä, kuvauksesta, esittelystä, merkinnöistä ja maantieteellisten merkintöjen suojasta annetun asetuksen (EU) N:o 251/2014, syrjäisimpien alueiden hyväksi toteutettavista maatalousalan erityistoimenpiteistä annetun asetuksen (EU) N:o 228/2013 sekä Egeanmeren pienten saarten hyväksi toteutettavien erityistoimenpiteiden vahvistamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 229/2013 muuttamisesta (*markkinajärjestelyasetus*)

Asetusehdotuksiin sisältyy myös liitteet: ehdotuksen 1. COM(2018) 392 final osalta liitteet 1—12 ja ehdotuksen 2. COM(2018) 393 final osalta yksi liite.

Lisäksi ehdotuksiin liittyy vaikutusanalyysi SWD(2018) 301 final, johon sisältyy kolme eri asiakirjaa.

Ehdotukset ovat kiinteässä yhteydessä toisiinsa. Ne täydentävät toisiaan ja niistä tullaan sopimaan yhtenä kokonaisuutena. Tämän vuoksi ehdotukset käsitellään samassa valtioneuvoston kirjelmässä. Kokonaisuudessa huomioidaan lisäksi tarvittavilta osin koheesiopolitiikan asetuspakettiin kuuluva yhteisiä säännöksiä sisältävä yleisasetus (COM(2018) 375 final). Yleisasetus ei kattaisi maaseuturahastoa kuten kuluvalla kaudella, mutta YMP:n strategisasuunnitelma-asetukses-

sa viitataan yleisasetuksen säännöksiin mm. yhteisölähtöisen paikallisen kehittämisen (Leader) osalta.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää komission ehdotusta yhteisen maatalouspolitiikan uudistamisesta kokonaisuutena hyvänä lähtökohtana tuleville keskusteluille uudistuksen sisällöstä ja toteaa ensivaiheen kantoinaan seuraavaa.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti siihen, että maatalouspolitiikan tavoitteet ja toimenpiteet kootaan yhteen strategiseen suunnitelmaan. Tämä ohjaa kokonaisvaltaiseen suunnitteluun tavoitteiden asettamisessa, toimenpiteiden suunnittelussa ja rahoituksen kohdentamisessa. Tavoitteiden asettaminen on vaativa tehtävä, koska EU-rahoituksen saaminen jatkossa on sidoksissa tavoitteiden toteutumiseen.

Valtioneuvosto katsoo, että YMP:n uudistuksessa tulee huomioida tavoite tukijärjestelmien yksinkertaistamisesta ja hallinnollisen taakan vähentämisestä sekä toimijoiden että hallinnon näkökulmasta.

YMP:n strategiasuunnitelma-asetus

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että jäsenvaltiokohtaiset määrittelyt antavat kaivattua joustoa, esimerkiksi maatalousmaan määritelmän osalta. Suomessa tavoitteena olisi jatkuvuuden vuoksi vain vähän muuttuvat tukikelpoiset alat. Esimerkiksi aluejako pohjoiseen ja eteläiseen tukialueeseen voitaisiin säilyttää.

Valtioneuvosto on tyytyväinen asetusehdotukseen sisältyvään mahdollisuuteen myöntää tuotantoon sidottuja tukia kuluvan kauden reunaehtojen mukaisesti.

Valtioneuvosto katsoo, että tukioikeuksista olisi hyvä luopua tässä kausien vaihteessa, koska niiden ylläpito on käynyt erittäin raskaaksi hallinnolle ja aiheuttaa hallinnollista taakkaa toimijoille. Ilman tukioikeuksiakin peltojen tosiasialliset haltijat saisivat tuet, joiden tarkoitus on tukea tosiasiallista viljelijää.

Valtioneuvoston mielestä on kannatettavaa, että nuorten viljelijöiden täydentävä tulotuki säilyy suorien tukien keinovalikoimassa ja että sille ei ole asetettu jäsenvaltiokohtaista enimmäismäärää.

Valtioneuvosto katsoo, että pienviljelijöille maksettava kertakorvaus pienenä ja erillisenä tukijärjestelmänä olisi hallinnollisesti työläs rakentaa ja toimeenpanna. Tästä syystä valtioneuvosto katsoo, että sen käyttöönoton tulisikin olla vapaaehtoista, kuten komissio esittää.

Valtioneuvosto katsoo, että suorien tukien tukikatto aiheuttaa hallinnollista taakkaa ja voi vaikuttaa rakennekehitykseen haitallisesti. Uudistuksen yhtenä tavoitteena on ollut tukien tehostettu painotus pienille ja keskisuurille tiloille. Asetusehdotuksen mukainen maksettavien suorien tukien vähentäminen leikkaisi kuitenkin tukea jo keskisuurelta, tilaansa kehittävältä ja siihen inves-

toivalta tilalta. Tukien alennus heikentäisi näiden tilojen kannattavuutta merkittävästi ja uhkaisi estää niiden kehittämisen. Suomessa vaikutus kohdentuisi erityisesti AB-alueen nauta, lypsykarja, lammas- ja vuohitiloihin. Tilarakenne on hyvin erilainen eri jäsenvaltioissa.

Valtioneuvosto katsoo, että parhaiten tavoitteen saavuttamista, tuen siirtoa suurilta tiloilta pienille ja keskisuurille, tukisi se, että kukin jäsenvaltio voisi asettaa tukirajat itse tilarakenne huomioon ottaen. Valtioneuvosto voisi tutkia tukirajoja, mikäli huomioon otetaan ainoastaan myönnettävä perustulotuki, mutta ei erityisvälineitä kuten nuorten viljelijöiden tukea, ilmasto- ja ympäristöjärjestelmää eikä tuotantoon sidottuja tukia. Valtioneuvosto pitää asetusehdotuksessa esitettyjä rajoja liian matalina, kun tukien alentamista laskettaessa huomioon otetaan myönnettävien suorien tukien kokonaismäärä. Valtioneuvosto pitää asetusehdotuksen mukaista degressiivistä mallia parempana kuin ehdotonta tukikattoa. Työvoimakulujen huomioimisessa tukikaton yhteydessä tavoitteena tulisi olla esitettyä huomattavasti yksinkertaisempi malli.

Valtioneuvoston mielestä uudelleenjakotuen tulisi olla jäsenvaltiolle vapaaehtoinen toimeenpanna.

Valtioneuvosto kannattaa EU:n maatalous- sekä ympäristö- ja ilmastopolitiikan koherenssin lisäämistä. Valtioneuvosto pitää myönteisenä, että täydentävät ehdot ja viherryttämistuki korvattaisiin ehdollisuuden järjestelmällä. Tämä yksinkertaistaisi YMP:n ympäristö- ja ilmastoehtojen kokonaisuutta. Kuitenkin komission ehdotus ehdollisuuden lisäksi toimeenpantavasta jäsenvaltioille pakollisesta uudesta I pilarin suorien tukien ilmasto- ja ympäristöjärjestelmästä (ns. ekojärjestelmä) puolestaan vesittäisi yksinkertaistamistavoitetta ja myös heikentäisi jäsenvaltioiden mahdollisuuksia tukea viljelijöiden ympäristö- ja ilmastotoimenpiteitä II pilarin ympäristökorvauksella. Tämän vuoksi I pilarin ilmasto- ja ympäristöjärjestelmän tulisi olla jäsenvaltioille vapaaehtoinen.

Valtioneuvosto katsoo, että jäsenvaltioille tulisi jättää riittävästi valinnanvapautta ehdollisuuden vaatimusten toteuttamiseen, jotta luonnonolosuhteiltaan ja maataloudeltaan erilaiset jäsenvaltiot voivat valita ehdollisuuteen keinoja, jotka parhaiten sopivat täyttämään asetetut tavoitteet. YMP:n uudistuksessa tulee huomioida tavoite tukijärjestelmien yksinkertaistamisesta ja hallinnollisen taakan vähentämisestä. Vain tavoitteiden saavuttamisen kannalta keskeisimmät vaatimukset tulisi sisällyttää ehdollisuuteen. Joka tapauksessa vaatimukset, jotka merkittävästi rajoittavat tavanomaista maataloustoimintaa tai joiden vaikutukset kohdistuisivat merkittävimmin vain tiettyihin jäsenvaltioihin, tulisi olla vapaaehtoisia. Viljelijöitä tulisi taloudellisesti kannustaa ottamaan käyttöön uusia, nykyaikaisia ja ilmaston ja ympäristön kannalta hyviä käytäntöjä.

Ehdollisuuden hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksista ja ehdollisuuden seuraamuksista ei tulisi voida säätää tarkemmin delegoidulla asetuksella. Tämä heikentäisi YMP:n uudistuksen yhtä päätarkoitusta eli siirtää valtaa enemmän jäsenvaltiolle. Lisäksi menettely eroaisi yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän säännöksistä.

Valtioneuvosto katsoo, että tuplamaksun estäminen olisi riittävä keino erottaa kaikille viljelijöille pakollinen ympäristö- ja ilmastoehtojen perustaso vapaaehtoisista toimista hankalan perustason valvontamenettelyn sijaan.

Tuotosten mittaamisen tulisi tukea ympäristö- ja ilmastopolitiikan tavoitteita, jolloin seurattavien mittareiden määrä ei voi olla kovin suuri ja mittareiden pitäisi olla yksinkertaisia ja tavoitteiden saavuttamisen kannalta merkityksellisiä ja niihin suhteutettuja.

Valtioneuvosto pitää tarpeellisena, että maatalouden investointituki on jatkossakin merkittävä työkalu maatalouden rakenteen kehittämisessä ja että investointien tukemiseen on käytettävissä riittävät resurssit.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että nuorten viljelijöiden tilanpidon aloittamista tuettaisiin jatkossakin maatalouden aloitustuen avulla. Tärkeänä pidetään mahdollisuutta tukea yhteisen maatalouspolitiikan keinoin sekä maataloustoiminnan aloittamista, että toisaalta siitä luopumista.

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että jäsenvaltiolle on annettu mahdollisuus valita ne riskinhallintatoimenpiteet, jotka ovat jäsenvaltiossa tarpeellisia ja myös tarkemmin määritellä muun muassa riskienhallintavälineiden yksityiskohdat.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti komission ehdotukseen, että perustamissopimuksen tiettyjä valtiontukea koskevia artikloita ei sovelleta verotustoimenpiteisiin. Valtioneuvosto tosin katsoo, että olisi tarpeen antaa vastaavanlainen poikkeus vakuutuksia koskevien verokantojen alennuksiin.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, että maaseudun kehittämisen tukitoimityypit mahdollistavat monipuolisesti maaseudun toimintaympäristön, kuten palveluiden kehittämisen ja laajakaistojen rakentamisen niillä alueilla, missä yhteyksiä ei markkinaehtoisesti rakenneta, maaseudun pk-yrittäjyyden ja paikallisen kehittämisen tukemisen.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että metsätoimenpiteiden edistäminen mahdollistetaan osana maaseudun kehittämistä. Tämä on tärkeää, koska metsätaloutta koskevat valtiontukisäännöt todennäköisesti tulevat noudattamaan maaseudun kehittämisen periaatteita myös jatkossa.

Palveluiden ja yhteistyön kehittäminen on keskeistä maaseudun asukkaiden hyvinvoinnin sekä maatilojen ja muiden yritysten toiminnan mahdollisuuksien ja kannattavuuden parantamisessa. Valtioneuvosto katsoo, että maaseudun laajakaistayhteyksien parantamiseen ja digitalisaation edistämiseen on panostettava.

Mahdollisuus tukea maaseudulla toimivien pk-yritysten ja elintarvikeyritysten sekä maatilojen yritystoiminnan monipuolistamista tulisi säilyttää tulevalla ohjelmakaudella.

Valtioneuvosto katsoo, että kilpailukykyä, hyvinvointia, uutta työtä ja tuotantoa voidaan kestävällä tavalla luoda maaseudulla korkean osaamisen avulla.

Valtioneuvosto katsoo, että yhteisölähtöinen paikallinen kehittäminen eli Leader-toimintatapa on tehokas keino saada paikalliset voimavarat käyttöön. Leader-toimintatapa lisää hyvinvointia, elinvoimaa ja osallisuutta. Valtioneuvosto tukee komission esitystä, jonka mukaan yhteisölähtöistä paikallista kehittämistä olisi mahdollista tukea useista EU:n rahastoista. Toimintatapa soveltuu niin maaseutualueille kuin kaupunkiseuduille.

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että jäsenvaltiolle on annettu mahdollisuus määritellä sekä tukikelpoiset investoinnit että tukikelpoiset investointikustannukset.

Ehdotetut rajaukset käynnistystukeen heikentäisivät nykyiseen verrattuna yritysten käynnistämisen ja kehittämisen mahdollisuuksia maaseutualueilla, jossa valtaosa yrityksistä toimii ilman maatilakytkentää. Tuen rajaaminen maa- ja metsätalouteen tai maatilan yritystoiminnan monipuolistamiseen jättäisi ison joukon muita maaseudun yrityksiä tuen ulkopuolelle, ellei tukea ole tunnistettu tarpeelliseksi paikallisessa kehittämisstrategiassa. Valtioneuvosto pitää puutteena sitä, että asetusehdotukseen ei sisälly maaseutualueilla toimivien yritysten tuotteiden- ja palveluiden kehittämiseen tarkoitettua rahoitusta.

Valtioneuvosto pitää puutteena myös sitä, että asetusehdotukseen ei sisälly maaseutualueiden yritysten neuvontapalveluihin tarkoitettua rahoitusta.

Valtioneuvosto pitää hyvänä sitä, että ehdotukset mahdollistavat hallinnollisen taakan vähentämisen toimien toteuttajille. Valmistelussa on huolehdittava siitä, että tämä hallinnon yksinkertaistamisen mahdollisuus toteutuu loppuun asti.

Valtioneuvosto pitää komission ehdotusta YMP:n strategiasuunnitelman arviointivaatimuksista oikeansuuntaisina. Valtioneuvoston mielestä asetusehdotus keventäisi jäsenvaltioiden arviointivelvoitteita ja antaisi määrämuotoisen arviointivelvoitteen (tuloksellisuusarviointi) komission tehtäväksi.

Horisontaaliasetus

Valtioneuvosto katsoo, että mahdollisen rahoituskurimenettelyn tason määrittelyn tulisi olla varhaisten maksuaikataulujen noudattamisen mahdollistava, mutta kuitenkin mahdollisimman tarkka, jotta käyttämättä jääneiden leikattujen varojen palauttamiselle ei olisi tarvetta.

Valtioneuvosto pitää hyvänä sitä, että eläin- ja pinta-alaperusteisten toimenpiteiden maksuja koskevassa artiklassa ei ole aiempaa mainintaa ennakoiden maksamisen edellytyksenä olevasta hallinnollisen ja paikan päällä suoritetun valvonnan loppuun saattamisesta. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että unionin kokonaan rahoittamien toimenpiteiden ennakoiden maksuaikataulua aikaistettaisiin, koska monitorointi on jatkossa pakollinen. Valtioneuvosto ei näe perustetta aikataulujen eroavuudelle saman YMP:n strategiasuunnitelman alla, vaan pitää tarkoituksenmukaisena yhtenäisen, maaseuturahastolle esitetyn aikataulun ja ennakkotason käyttämistä kaikkia suunnitelman pinta-ala- ja eläinperusteisia toimenpiteitä koskevana.

Valtioneuvosto pitää muutenkin tärkeänä, että menettelytavat muiltakin osin ovat yhdenmukaisia sekä suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteita tukevia. Muun muassa takaisinperintämenettelyistä ja valvontamääristä unionin säännöksissä säätämisen osalta ehdollisuuden säännösten tulisi olla linjassa IACS-sääntöjen kanssa.

Valtioneuvosto katsoo, että saavutettujen tuotosten raportointitietojen liittymistä peltolohkorekisterin tietoihin tulisi vielä tarkkaan selvittää. Yksittäisten asiakirjojen säilyttämisen sijaan tulee olla mahdollista raporttien tai koosteiden säilyttäminen ja säilyttämisajan tulee olla kohtuullinen.

Tietojärjestelmien rakentamisen kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että etukäteen on tiedossa, mistä asioista jäsenvaltiolla on raportointivelvoitteita komissiolle tai raportointivelvoitteisiin tulee liittyä rajaus, jonka mukaan raportointi koskee vain jäsenvaltion tukiehdoksi asettamia vaatimuksia ja niiden seurantaa.

Valtioneuvosto katsoo, että yhdennetystä hallinto- ja valvontajärjestelmästä, peltolohkorekisteriä koskevista asioista ja viranomaisista ei tulisi säätää sekä YMP:n strategiasuunnitelma-asetuksessa, että horisontaaliasetuksessa.

Valtioneuvoston mielestä kaukokartoitusta aiemmin käyttäneillä jäsenvaltioilla on etumatkaa monitoroinnin toimeenpanossa, joten tämä tulisi ottaa huomioon esimerkiksi siirtymäaikojen muodossa.

Valtioneuvosto pitää hyvänä sitä, että jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus päättää valvonnasta ja seuraamuksista. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että valvontaa ja seuraamuksia koskevissa säännöksissä kunnioitetaan täysimääräisesti toissijaisuusperiaatetta ja korostaa sitä, että esimerkiksi monitoroinnin täytäntöönpanosäädöksillä ei ole syytä antaa suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteita rajoittavia säännöksiä. Sama koskee myös ehdollisuuden valvontavaatimuksia, joiden tulee olla yhteen sovitettavissa muuhun samoihin tuensaajiin kohdennettavan valvonnan kanssa.

Valtioneuvosto näkee tärkeäksi analysoida sitä, onko kaupallisten asiakirjojen tarkastusjärjestelmä tarpeellinen. Valtioneuvosto katsoo, että tarkastusjärjestelmää koskien pitäisi asetukseen lisätä säännös, joka mahdollistaa tarkastuksista luopumisen, kun toiminta supistuu tietyn rajan alapuolelle. Valtioneuvosto katsoo, että komissiolle annettavaksi esitettyä valtuuksia delegoitujen säädösten antamiseen komission tarkastuksia koskevien säännösten osalta tulisi tarkentaa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että tukiehtojen kiertämistä koskevan lausekkeen toimeenpanohaasteisiin kiinnitetään huomiota. Tukiehtojen kiertämisen todentamisen tulisi yksinkertaistua hallinnon näyttötaakan ja tapausten työlään tutkimisen vuoksi. Lauseketta tulisi tarkentaa tai antaa valtuus jäsenvaltioille tarkentaa sitä, milloin on kysymyksessä tukiehtojen kiertäminen.

Valtioneuvosto voi hyväksyä markkinajärjestelyasetukseen ehdotetut muutokset.

Komission ehdotusten rahoituksen mitoitukseen otetaan erikseen kantaa osana rahoituskehysneuvottelujen kokonaisuutta.

Kansalliseen talousarvioon liittyvät seikat käsitellään ja niihin otetaan kantaa kansallisessa JTS- ja talousarvioprosessissa. Toimenpiteiden edellyttämä valtion rahoitus toteutetaan valtiontalouden kehysten puitteissa.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Komission ehdotuksessa yhteisen maatalouspolitiikan erityistavoitteiksi on asetettu mm. ilmasto- ja ympäristötavoitteet, joiden tarkoituksena on edistää ympäristönhoitoa sekä ilmastonmuu-

toksen torjuntaa ja siihen sopeutumista. Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin ehdotuksen yleisiä tavoitteita kannatettavina korostaen toimialaansa koskevilta osin erityisesti seuraavaa.

Maatalouden keskeisiä tehtäviä ovat ruuan tuotanto ja ruokaturvan takaaminen. Aikaisempaan lausuntoonsa (YmVL 11/2017 vp) viitaten valiokunta painottaa, että tulevaisuuden kestävä ruokajärjestelmä on hyvin tiiviisti sidoksissa ympäristö-, ilmasto- ja energiakysymyksiin. Ilmastonmuutos, raaka-aineiden niukkuus ja muut ympäristöhaasteet edellyttävät ruokajärjestelmän maailmanlaajuista ja kansallista muutosta ja sopeutumista.

Maataloudella on merkittävä rooli luonnonvarojen, kuten maaperän, vesistöjen, ilman ja luonnon monimuotoisuuden, hyödyntäjänä ja hoitajana. Maatalouden ympäristön- ja ilmastonsuojelun tavoitteiden asettaminen tulisi nähdä sen toimintaedellytyksiä ja siten tuottavuutta kestävästi tukevana eikä niitä haittaavana toimena. Valiokunta korostaa, että on tärkeä parantaa maatalouden kannusteita ympäristönsuojeluun sekä maatalousyrittäjien toimintaedellytyksiä niiden tulevaisuudennäkymät turvaten. Valtioneuvoston kannan tavoin valiokunta kannattaa maatalouden sekä ilmasto- ja ympäristöpolitiikan koherenssin lisäämistä.

Ilmastonmuutos vaikuttaa maatilojen tuotantoedellytyksiin. Erityisesti talvien muuttuminen yhä leudommiksi ja sateisemmiksi, eroosio ja ravinteiden huuhtoutuminen lisääntyvät ja roudan myönteinen vaikutus savimaiden rakenteeseen vähenee. Valiokunta korostaa aikaisemminkin esille tuomaansa (YmVL 6/2018 vp), että ilmastonmuutoksen seuraukset vaikuttavat vakavasti ruuantuotantoon ja vaikeuttavat maatalouden ympäristönsuojelutavoitteiden saavuttamista ja että myös maatalouden tulee sopeutua ilmastonmuutokseen ja varautua sitä hillitsevien toimenpiteiden toteutukseen. Kaikki toimet, jotka lisäävät maaperän hiilen määrää ja siten hyödyttävät myös viljelijöitä, ovat tärkeitä.

Komission ehdotuksen keskeinen tukijärjestelmää koskeva uudistus on ehdollisuus. Ehdollisuuden vaatimukset sisältäisivät nykyisten täydentävien ehtojen ja viherryttämisen vaatimukset. Kahden pilarin rakenne säilyisi, mutta ympäristötoimenpiteitä olisi jatkossa niissä kummassakin. Tukia maksettaisiin vasta ehdollisuuden vaatimuksia vaativammista toimenpiteistä. Ehdollisuus sisältää hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimukset sekä lakisääteiset hoitovaatimukset. Näitä ovat vaatimukset pysyvien nurmien säilyttämisestä, viljelykierrosta, vähimmäisvaatimukset eituotannollisista aloista, eroosion vähentämisestä, talviaikaisesta kasvipeitteisyydestä, olkien polttamisen kiellosta ja suojavyöhykkeistä vesistöjen läheisyydessä. Lisäksi tulisi vaatimus asianmukaisesta kosteikkojen ja turvemaiden suojelusta. Komissio myös valmistelee uutta ravinnetyökalua, jonka tavoitteena on tuoda viljelyn ravinnesuunnittelu koko EU:n tasolle ja jonka voisi yhdistää käytössä oleviin kansallisiin järjestelmiin. Uusi lakisääteinen hoitovaatimus olisi myös vesipuitedirektiivin perustoimenpiteiden vähimmäisvaatimukset fosforikuormituksen vähentämiseksi, eli Suomessa nitraattiasetuksen toimenpiteet, ympäristölupien ehdot ja kasvinsuojelulainsäädännön toimenpiteet.

Myös uudistuksen ympäristötavoitteiden saavuttamisen kannalta olennainen tekijä on ehdollisuus. Sen mielekkään toteuttamisen kannalta ja aikaisempien epäonnistumisten välttämiseksi on tärkeää, että jäsenvaltioilla on valinnanvapautta ehdollisuuden vaatimusten toteuttamisessa. Käytännössä muutos tarkoittaisi Suomessa sitä, että joitakin nykyiseen ympäristökorvausjärjestelmään sisältyviä toimenpiteitä täytyisi siirtää kaikille viljelijöille pakollisiksi osana ehdollisuuden

vaatimuksia. Valiokunta toteaa, että olennaista on tunnistaa, mitkä toimet olisivat Suomessa kaikille pakollisina toimivia vaatimuksia. Valiokunta pitää tärkeänä ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden riittävän korkeaa perustasoa. Lisäksi ehdollisuuden ja II pilarin ympäristökorvausjärjestelmän tulisi muodostaa kokonaisuus, jolla ympäristötavoitteet saavutetaan.

Ehdollisuuden vaatimukset asettavat koko EU-alueelle yhtenäiset vähimmäisvaatimukset, mikä tekee ympäristövaatimusten noudattamisen tasapuoliseksi. Toisaalta eri vaatimusten merkitys vaihtelee eri jäsenvaltioissa, ja ehdollisuuteen on myös mahdollisuus lisätä kansallisia erityisvaatimuksia.

Valiokunta pitää lähtökohtaisesti hyvänä, että ehdotus vahvistaa ympäristö- ja ilmastotoimenpiteitä, sillä kokonaisrahoituksesta 40 % ja II pilarin tuista 30 % tulisi kohdentaa niihin. I pilarin ns. ekojärjestelmä voi kuitenkin merkitä järjestelmän monimutkaistumista ja byrokratian lisääntymistä sekä heikentää mahdollisuuksia tukea em. toimenpiteitä II pilarin kautta. Rahoituksen leikkaaminen haastaa tavoitteiden saavuttamista erityisesti II pilarin osalta. Valiokunta korostaa, että etenkin tästä syystä toimien on oltava mahdollisimman kustannustehokkaita ja oikein kohdennettuja tavoitteiden saavuttamiseksi. Riittävän rahoituksen puuttuessa uhkana on keskeisten ympäristötavoitteiden saavuttamatta jääminen. Valiokunta toteaa, että rahoituskehysten valmistelu (E 29/2018 vp) on vielä kesken, ja sen lopputulos vaikuttaa myös nyt käsiteltävänä olevien ehdotusten toteuttamistapaan.

Suomessa on ravinteiden kierrätyksen RAKI-ohjelmassa pyritty ravinteiden talteenoton lisäämiseen erityisesti Itämeren ja muiden vesistöjen kannalta herkillä alueilla siten, että vähintään 50 % lannasta ja yhdyskuntajätevesilietteestä saadaan kehittyneen prosessoinnin piiriin vuoteen 2025 mennessä. Myös maatalouden ympäristökorvausjärjestelmässä toimenpiteitä on kohdennettu alueellisesti ja huomioitu entistä paremmin tila- ja lohkokohtaiset olosuhteet, joten toimenpiteet muodostavat entistä vaikuttavamman työkalun maatalouden ympäristökuormituksen vähentämiseen. Rahoitus tulee ohjata vesistöjen tilan parantamiseen tehokkaasti ja kestävästi vaikuttavalla tavalla. Innovatiiviset toimet, kuten kipsin tai rakennekalkin lisääminen maahan, vaikuttavat lupaavilta toimilta, joilla on sekä ilmaston että vesiensuojelun kannalta myönteisiä vaikutuksia. Tukijärjestelmien tulisi mahdollistaa tällaisten tehokkaiden ja innovatiivisten kokeilujen käyttöönoton laajentaminen.

Valiokunta pitää tärkeänä, että maatalouden tukijärjestelmillä olisi mahdollisuus edistää ympäristö- ja ilmastomyönteisten innovaatioiden käyttöönottoa ja kehityksen suuntaamista kokonaisvaltaisesti ilmaston kannalta kestävään suuntaan esimerkiksi valkuaiskasvien viljelyn laajentamisella. Valkuaiskasvit tuovat monia hyötyjä viljelyyn, mitkä heijastuvat positiivisina ympäristövaikutuksina. Valkuaiskasvien juuristo on paljon vahvarakenteisempaa esimerkiksi viljoihin verrattuna, ja se huokoistaa siten tehokkaasti maan rakennetta, mikä puolestaan parantaa maan vedenläpäisykykyä. Tämä vähentää ravinteiden huuhtoutumisen riskiä. Valkuaiskasvit myös kukkivat yleensä näyttävästi, joten ne houkuttelevat luontaisia pölyttäjiä puoleensa. Valkuaiskasvit toimivat siten myös luonnon monimuotoisuuden ylläpitäjinä ja lisääjinä.

Valiokunta on eri yhteyksissä (mm. YmVL 31/2018 vp) korostanut maataloudessa tehtäviä toimia vesiensuojelutavoitteiden toteuttamiseksi, missä on oleellista pellon kasvukunnon ylläpitäminen ja kehittäminen. Pitkäjänteistä työtä tarvitaan maan rakenteen parantamiseksi ja ylläpitä-

miseksi, koska hyvä maan rakenne parantaa ravinteiden hyväksikäyttöä. Viljelykierto on tehokas maan kasvukunnon parantaja. Syväjuuriset, paljon biomassaa maahan jättävät kasvit kuohkeuttavat maata. Olkien kyntäminen maahan sekä karjanlannan käyttö lisäävät maan orgaanista ainesta ja vilkastuttavat hyödyllistä pieneliötoimintaa. Kevennetyt muokkausmenetelmät ja suorakylvö saattavat sopia joillekin lohkoille paremmin kuin kyntö. Huono salaojitus lisää eroosiota pintamaassa, mikä lisää ravinteiden ja humuksen huuhtoutumista. Myös kalkitus ja riittävä lannoitus edistävät hyvän rakenteen syntymistä, sillä ne edesauttavat laajan ja tehokkaan juuriston muodostumista.

Luonnon monimuotoisuuden edistämiseksi tärkeimmät toimenpiteet ovat olleet perinnebiotooppien ja kosteikkojen hoito sekä peltoluonnon monimuotoisuustoimenpiteet. Pölyttäjien määrän vähenemisen vuoksi on jatkossa tarpeen miettiä, miten maataloudessa voitaisiin edistää pölyttäjien tärkeää tehtävää. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota perinnebiotooppien erittäin uhanalaiseen tilanteeseen (YmVL 6/2018 vp). Valiokunta uudistaa huolensa ja pitää tärkeänä, että maatalouden tukijärjestelmät kannustavat osaltaan perinnebiotooppien hoitoon. Ehdollisuuden vaatimusten vaikutukset luonnon monimuotoisuuden lisäämiseen näyttävät vähäisiltä, ja tämä tavoite jää lähinnä II pilarin tukimuotojen varaan.

Valiokunta pitää tärkeänä, että II pilarin ympäristökorvausohjelman ja investointitukien soveltamisessa painotetaan aikaisempaa enemmän kokonaisvaltaisia toimenpidekokonaisuuksia pitkävaikutteisten maan kasvukuntoon ja ravinnetalouteen vaikuttavien toimien toteuttamiseksi, jotka hyödyttävät yhtäaikaisesti niin ilmasto-, vesiensuojelu- kuin monimuotoisuustavoitteidenkin edistämistä.

Suomi on sitoutunut Pariisin ilmastokokouksessa Ranskan tekemään neljän promillen aloitteeseen, jonka tavoitteena on lisätä viljelysmaan hiilivarastoja vuosittain neljä promillea. Hiiltä voidaan kerryttää lisäämällä hiilisyötettä maahan ja samalla pienentämällä hiilen poistumista maasta hiilidioksidina ilmaan tai veden kuljettamana vesistöihin. Hiilivarastoa voidaan kasvattaa vain kivennäismaiden pelloilla. Turvepellolla varaston pienenemistä voidaan hidastaa. Suomen peltojen hiilidioksidipäästöistä valtaosa syntyy turvepeltojen viljelystä ja raivauksesta. Siksi turvemailla toteutettavilla toimilla olisi suurimmat hehtaarikohtaiset vaikutukset sekä vaikutukset viljelysmailta raportoitaviin kokonaispäästöihin. Suomen mittakaavan arviota kivennäismaiden hiilivarastojen kasvattamisen potentiaalista ei ole tehty.

Keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma sisältää keinoja päästöjen vähentämiseksi turvemaiden viljelyssä. Melko maltilliset toimet, kuten nurmivaltaisuuden kasvattaminen, metsitys ja pohjaveden pinnan nosto, toisivat sen mukaan yli 1 miljoonan hiilidioksidiekvivalenttitonnin (Mt CO_2-ekv.) päästövähennyksen peltojen hiilidioksidipäästöihin. Jos lisäksi lopetettaisiin uuden turvepellon raivaus ja ruuantuotannolle vähämerkityksellisiä peltoja alettaisiin ennallistaa, voi päästövähennyspotentiaali viljelysmaiden hiilidioksidipäästöissä olla jopa 3 Mt CO_2-ekv. vuosittain ruuantuotannosta tinkimättä. Kivennäismaiden hiilensidonnan kannalta tärkeintä on lisätä yhteyttämisellä tuotetun biomassan päätymistä peltoon sekä parantaa pellon kasvukuntoa huolehtimalla maan rakenteesta, kuivatustilasta ja tasapainoisesta ravinnetilasta. Kivennäismaiden hiilensidonta parantaa myös ilmastonmuutokseen sopeutumista parantamalla maan rakennetta. Valiokunta korostaa, että pelkästään yhden keinon käyttöönotto ei riitä kääntämään kivennäismaan peltoja hiilen lähteistä hiilen nieluksi, vaan tarvitaan yhdistelmä keinoja ja toimien kohden-

tamista hiiliköyhimmille pelloille. Tavoitteena tulisi olla, että hiilensidontaa kokeillaan osana ympäristöjärjestelmää (eco-scheme) tai pilottihankkeina korvaten viljelijälle kustannukset tulosperusteisesti. Lisäksi maatalousmaan määrittelyssä tulisi mahdollistaa peltometsäviljely, kuten puu- ja pensaskujanteet, joilla on sekä hiiltä sitova että monimuotoisuutta edistävä vaikutus.

Komission ehdotuksen toimeenpanossa on tarkoitus siirtyä sääntöjen seuraamisesta tulosten saavuttamisen seurantaan, mitä valiokunta pitää hyvänä. Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että tulosten mittaamisen tulisi tukea ympäristö- ja ilmastotavoitteita. Samoin valiokunta pitää tärkeänä, että uudistusta valmisteltaessa ja sen toimeenpanossa pyritään turhan byrokratian vähentämiseen.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ympäristövaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 18.12.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Satu Hassi vihr
varapuheenjohtaja Silvia Modig vas
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Eeva-Maria Maijala kesk
jäsen Sanna Marin sd
jäsen Sari Multala kok
jäsen Riitta Myller sd
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Mari-Leena Talvitie kok (osittain)
jäsen Ari Torniainen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Lahtinen