Valiokunnan lausunto YmVL 6/2018 vp– E 122/2017 vp

Ympäristövaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Yhteisen maatalouspolitiikan uudistus - Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Ruoan ja maanviljelyn tulevaisuus

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Yhteisen maatalouspolitiikan uudistus - Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Ruoan ja maanviljelyn tulevaisuus (E 122/2017 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- ylitarkastaja Sanna-Helena Fallenius, maa- ja metsätalousministeriö
- ympäristöneuvos Tarja Haaranen, ympäristöministeriö

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Komission julkaisema tiedonanto yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) tulevaisuudesta nostaa kolme päätavoitetta tulevalle YMP:lle: älykkäämmän ja kriisinkestävämmän maataloussektorin kehittäminen, EU:n ympäristö- ja ilmastotavoitteita edistävien ympäristö- ja ilmastotoimenpiteiden vahvistaminen ja maaseudun sosioekonomisen tilan vahvistaminen.

Tiedonannossa ehdotetaan, että EU-tasolla asetettaisiin pohjana olevat politiikkaparametrit, kuten YMP:n tavoitteet, laajat interventiotyypit sekä perusvaatimukset. EU-tason tavoitteissa otettaisiin huomioon perussopimusten vaatimukset, Pariisin ilmastotavoitteet, biodiversiteetti sekä YK:n kestävän kehityksen tavoitteet. Jäsenmailla olisi puolestaan suurempi vastuu siitä, miten he saavuttaisivat nämä yhdessä sovitut tavoitteet. Tämä laajempi subsidiariteetti tekisi mahdolliseksi ottaa paremmin huomioon paikalliset olosuhteet ja tavoitteet ja räätälöidä tukitoimenpiteet soveltuvasti.

Valmis
5.0

Tiedonannossa todetaan, yksinkertaistamispyrkimyksistä huolimatta, että nykyiset hallintorakenteet säilyisivät tavoitteiden toteutumisen todentamista varten. Jäsenmailla olisi kuitenkin enemmän vaikutusvaltaa suunnitella valvontajärjestelmän toimeenpanoa. Jäsenmaiden olisi joka tapauksessa raportoitava valvonnoista ja seuraamuksistaan komissiolle. Tiedonannossa ei ole mainintaa komission aiemmin edistämästä ns. yhtenäisestä tarkastusmallista, jolla valvonnan kerroksellisuutta purettaisiin.

Lisäksi uudessa toteutusjärjestelmässä jäsenmaat tekisivät molemmat pilarit kattavan strategisen suunnitelman, jonka komissio arvioisi ja hyväksyisi. Suunnitteluprosessin periaate olisi yksinkertaisempi kuin nykyisen maaseudun kehittämisohjelman laatiminen. Uuden YMP:n toteutusjärjestelmän pitäisi olla tulospohjainen, kasvattaa subsidiariteettia, tavoitella realistisia ja riittäviä tavoitteita, sekä vähentää EU:n hallinnollista taakkaa.

Nykyinen YMP:n vihreä rakenne, eli täydentävät ehdot, viherryttämistuki sekä maatalouden vapaaehtoiset ympäristötoimenpiteet ja ilmastotoimenpiteet, korvataan tiedonannon mukaan uudella integroidulla tukimuodolla. Siinä uuden YMP:n interventiologiikan mukaan EU-tasolla asetettaisiin tavoitteet ja jäsenmaat laatisivat näiden saavuttamiseksi tarkemmat pakolliset ja vapaaehtoiset keinot, jotka olisivat mitattavia. Tulotuen myöntämisen ehtona olisi sitoutuminen perustason ympäristö- ja ilmastotoimiin. Tämä toimisi pohjana perustasoa vaativammille vapaaehtoisille toimille. Jäsenmaiden strategisissa suunnitelmissa tulisi olla sisällytettynä myös muut EU:n ympäristö- ja ilmastolainsäädännöt ja -politiikat.

Uutta mallia tiedonanto pitää yksinkertaisempana, sillä se sisältää vain yhden kerroksen vaatimuksia suorille tuille. Toisaalta tiedonannosta ei selviä, miten ensimmäisen tason päälle rakennettavat politiikkatoimet voitaisiin toteuttaa nykyistä yksinkertaisemmin.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto katsoo, että tiedonannossa kuvatut YMP:n yleiset tavoitteet ovat kannatettavia.

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että jäsenmaille annettaisiin huomattavasti lisää valtaa päättää niiden alueella sovellettavien tukijärjestelmien sisällöstä, seurannasta, valvonnasta ja seuraamuksista.

Valtioneuvosto katsoo, että tiedonannossa kuvattu strategisempi taso jäsenvaltion ja komission välisessä tehtävänjaossa tukee yksinkertaistamistavoitteita. Uusi lähestymistapa olisi parannus nykyiseen yksityiskohtaiseen ja hallintoa sekä tuensaajia kuormittavaan tapaan, jolla komissio asettaa vaatimuksia ja määrittelee toimintatapoja ja tukijärjestelmien yksityiskohtia sekä valvontojen seuraamuksia.

Valtioneuvosto on samaa mieltä komission kanssa siitä, että suorat tuet ovat tärkeitä viljelijöiden tulojen vakauttamisen kannalta.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että YMP vastaa ilmasto- ja ympäristöhaasteisiin. Maatalous on osa ilmasto- ja ympäristötavoitteiden toteuttamista ja ratkaisua, esimerkiksi luonnon monimuotoisuuden säilyttämistä, vesien hyvän tilan ylläpitoa ja ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen so-

peutumista. Uudistuksessa tulee pyrkiä sellaisiin painotuksiin, jotka tukevat kestävää ruuantuotantoa ja vahvistavat bio- ja kiertotaloutta.

Valtioneuvosto pitää myönteisenä, että monikerroksinen YMP:n ilmasto- ja ympäristöehtojen kokonaisuus (viherryttämistuki, täydentävät ehdot ja vapaaehtoiset maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimet) korvattaisiin kokonaisuudella, jossa olisivat vaatimukset tulotuille ja vapaaehtoisille lisätoimenpiteille ja joita valvottaisiin yhteneväisin ehdoin nykyisen mallin sijaan.

Valtioneuvosto voi tukea komission lähestymistapaa riskienhallintakokonaisuudessa. Tavoitteiden mukaista viljelyolosuhteiden ja riskien erilaisuutta eri alueilla on lähestytty oikealla tavalla korostamalla ennaltaehkäisyä ja riskinhallinnan parantamista esimerkiksi neuvonnan avulla. Suomi katsoo, että erityisesti markkinakelpoisten riskien hallintaa on syytä tarkastella yhteistyössä yksityisen sektorin kanssa.

Valtioneuvosto katsoo, että korkean elintarviketurvallisuuden ja tuotantoeläinten hyvinvoinnin tason tavoittelu on oikea lähestymistapa eurooppalaisen maataloustuotannon tulevaisuuden kannalta. One health -lähestymistapa tukee Suomen tavoitteita vähentää mikrobilääkkeiden käyttöä maataloudessa koko EU:n alueella. YMP vaikuttaa myös eurooppalaiseen ravitsemukseen ja on siten olennainen osa ruokapolitiikkaa. Vahvistuva terveysnäkökulma on toivottu lähestymistapa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että sekä alallepääsyä että toisaalta luopumista tulee voida tukea YMP:n välinein. Nuorten nostaminen tulevan uudistuksen yhdeksi pääpainopisteeksi tukee Suomen tavoitteita. Suomen näkökulmasta maatalouden tietotaidon sekä teknologian entistä vahvempi kehittäminen YMP:n välinein on tavoiteltavaa.

Valtioneuvosto on yhtä mieltä siitä, että biotalouden kasvusta pitäisi tulla prioriteetti YMP:n strategisissa suunnitelmissa. Suomi pitää tärkeänä varmistaa, että metsätaloustoimenpiteitä tulee olla mahdollista toteuttaa YMP:n kautta myös jatkossa. YMP:n myös katsotaan edesauttavan EU:n energiaunionia edistämällä puhdasta ja tehokasta energiantuotantoa.

Suomi katsoo, että ehdotettua Smart Village -konseptia tulisi selvittää lisää. Suomen näkökulmasta paikallisten yhteisöjen mahdollisuuksia tulisi parantaa. Suomi katsoo, että LEADER-toimintatapa on edelleen tehokkaaksi todettu keino.

Tuensaajanäkökulmasta myös maaseudun kehittämisen instrumenttien yhteensopivuutta muiden EU-ohjelmien ja -rahastojen kanssa tulee kehittää, edellyttäen että nykyinen II pilarin laaja toimenpidevalikoima ei sen seurauksena supistu. Eri EU-rahoitusinstrumentit täydentävät toisiaan eri vaiheessa olevien maaseutuyritysten kasvupotentiaalin edistämisessä.

Suomi voi tukea YMP:n markkinasuuntautuneisuuden jatkamista, kunhan olosuhdehaitat esimerkiksi lyhyemmän kasvukauden ja siten korkeampien kustannusten osalta kompensoidaan riittävällä tavalla maatalouden jatkuvuuden varmistamiseksi.

Suomi pitää valvonnan yksinkertaistamistavoitetta tärkeänä. Suomi kannattaa tiedonannon mukaista jäsenmaan liikkumavaraa, joka voisi vähentää hallinnollista taakkaa.

Tiedonannossa epäselvää on uuden hallintomallin valvontaan ja seurantaan liittyvät näkökohdat. Tulosperusteinen arviointi voi aiheuttaa epävarmuutta ja saattaa lisätä mahdollisia seurauksia ja riskejä hallinnolle ja tuensaajille. Riskit, jotka johtuvat esimerkiksi maatalouden sääriippuvuudesta ja muista ulkoisista tekijöistä voivat olla ongelmallisia politiikan toimeenpanossa.

Valtioneuvosto kritisoi sitä, että todellisiin hallinnollisen taakan juurisyihin ei tiedonannossa puututa riittävästi. Hallintoa helpottavia ja hallinnollista taakkaa vähentäviä käytänteitä ei tiedonannossa mainita. Suomi katsoo, että esimerkiksi tuplamaksun estäminen olisi riittävä keino erottaa perustaso vapaaehtoisista toimista hankalan valvontamenettelyn sijaan. Komission ei ole syytä puuttua yksityiskohtiin toimenpiteiden valmistelussa tai valvonnassa.

Valtioneuvosto katsoo, että tulevassa maatalouspolitiikassa tulisi ottaa nykyistä paremmin huomioon mm. luonnonhaitan tasaaminen ja korkeiden kustannusten tasaamiseen tähtäävät tuotantoon sidotut tuet. Niiden nykyisenkaltaiset käyttömahdollisuudet tulisivat olla lähtökohtana jäsenmaille tasapuolisen politiikan toteutumiseksi. Suomi ei yhdy siihen, että kaikki EU:n viljelijät kohtaisivat samoja haasteita. Tukien tasaamisessa tulisi ottaa huomioon myös maataloustuotannon kustannustaso.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että markkinoiden vaihteluun varaudutaan myös tulevaisuudessa. Nykyisenkaltaiset markkinatoimenpiteet eivät kuitenkaan juuri näy komission tiedonannossa. Suomelle tärkeät erityissäädökset valtiontukiin liittyen ja jäsenvaltiokohtaiset erityisehdot tulisivat myös olla valmistelussa mukana.

Valtioneuvosto katsoo, että EU-rahoitus maatalouteen ja maaseudun kehittämiseen tulee pitää niille asetettujen tavoitteiden edellyttämällä tasolla. Suomi tavoittelee YMP:n kokonaisuuden osalta mahdollisimman korkeaa saantoa, sillä luonnonolosuhteet maatalouden harjoittamiselle ovat Suomessa epäedulliset verrattuna muihin jäsenmaihin. Yhteisen maatalouspolitiikan II pilarin rahoituksella on huomattava merkitys maaseutualueiden tasapainoiselle kehittämiselle erityisesti Suomessa, joten sen rahoitus on turvattava, I pilarin rahoituksen ohella. On tärkeää, että toimintaedellytysten niin vaatiessa maataloutta on jatkossakin mahdollista tukea myös kansallisesti.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunta tarkastelee tiedonantoa ruoan ja maanviljelyn tulevaisuudesta toimialansa mukaisesti ympäristönäkökohdista. Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin tiedonannon yleisiä tavoitteita kannatettavina ja korostaa erityisesti seuraavaa.

Tiedonannon yksi tärkeä lähtökohta on ilmastonmuutos ja kestävä maatalous. Maatalouden tehtävä on tuottaa ruokaa ja taata ruokaturva, mutta viljelijöillä on tärkeä rooli myös maaperän, vesistöjen, ilman ja luonnon monimuotoisuuden hyödyntäjinä ja hoitajina. Tiedonannon peruslinjauksen mukaan maatalouspolitiikan on entistä vahvemmin edistettävä ympäristönhoitoa sekä ilmastonmuutoksen torjuntaa ja siihen sopeutumista osallistuen YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden ja Pariisin ilmastosopimuksen toteuttamiseen.

Valiokunta pitää näitä peruslähtökohtia tärkeinä korostaen, että ilmastonmuutoksen seuraukset vaikuttavat vakavasti ruoantuotantoon ja vaikeuttavat maatalouden ympäristönsuojelutavoitteiden saavuttamista. Erityisesti talvien muuttuminen leudommiksi ja sateisemmiksi lisää ravinteiden huuhtoutumista ja vaikeuttaa vesiensuojelutavoitteiden saavuttamista. Samalla on pyrittävä sopeutumaan ilmastonmuutokseen ja suojaamaan ruoantuotannon edellytysten säilymistä.

Tiedonannossa esitetään EU:n maatalouspolitiikkaan muutoksia, joilla pyritään yksinkertaistamaan sääntöjä ja varmistamaan toimien tehokkuus. Jäsenmaiden tulee ehdotuksen mukaan laatia oma strateginen, ensimmäisen ja toisen pilarin toimenpiteet kattava suunnitelmansa, jolla varmistetaan, että jäsenmaat toteuttavat ympäristö- ja ilmastotavoitteita yhtenäisellä, riittävän kunnianhimoisella tavalla. Komissio hyväksyisi nämä suunnitelmat. Suunnitelmissa tulisi ottaa huomioon EU:n ympäristö- ja ilmastolainsäädäntö, kuten vesipolitiikan puitedirektiivi vesienhoitosuunnitelmineen ja luonnon monimuotoisuutta koskevat strategiat. Valiokunta korostaa monivaikutteisten toimenpiteiden etuja. Esimerkiksi talviaikaisen kasvipeitteisyyden edistäminen on hyödyllistä sekä ilmasto-, vesiensuojelu- että luonnon monimuotoisuustavoitteiden kannalta.

Valiokunta korostaa, että merensuojelu- ja vesiensuojelutavoitteiden kannalta on olennaista valuma-aluekohtaisen tarkastelun tehokkuus. Meristrategiadirektiivi velvoittaa laatimaan meristrategioita, joiden avulla varmistetaan merialueiden ja niiden osa-alueiden ympäristön hyvä tila. Strategiat ovat samankaltaisia kuin vesipolitiikan puitedirektiivin nojalla laadittavat vesipiirien hoitosuunnitelmat. Vesipolitiikan puitedirektiivin lähtökohta on vesistöaluekohtainen ja kokonaisvaltainen; suojelun kohteena on vesistöalue kokonaisuudessaan ottaen huomioon lähde, sivujoet, suisto ja jokisuu. EU ja sen jäsenvaltiot ovat jakaneet vesistöalueet ja niihin liittyvät rannikkoalueet 110 vesipiiriin, joista 40 ulottuu usean valtion alueelle. Näissä suunnitelmissa tulee ottaa tehokkaasti huomioon teollisuuden ja yhdyskuntien päästöjen ohella maataloustuotannon päästöt.

Valiokunta tukee sitä lähtökohtaa, että jatkossakin tuen myöntämisen ehtona on sitoutuminen ympäristö- ja ilmastotoimiin, jotka luovat perustan vaativammille vapaaehtoisille toimille. Nykyiset täydentävät ehdot, viherryttämistuki sekä maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpiteet korvataan uudella EU-tason tukimuodolla. EU-tason tavoitteiden saavuttamiseksi jäsenmaat laatisivat tarkemmat pakolliset ja vapaaehtoiset keinot. Nykyinen kolmiportainen järjestelmä yksinkertaistuisi ja selkeytyisi.

Valiokunta pitää hyvänä, että jäsenmaakohtaisilla suunnitelmilla on mahdollista ottaa paremmin huomioon erilaiset olosuhteet. Tiedonannossa esitetään myös toimia, joilla edistetään uuden teknologian hyödyntämistä käytännön maataloustyössä. Maatalouden teknologisilla uudistuksilla ja innovaatioilla voidaan vähentää haitallisia ympäristövaikutuksia. Esimerkiksi kipsin laajamittaisella peltolevityksellä on Suomessa saatu merkittäviä vesiensuojeluhyötyjä fosforivalumien ja yleensä eroosion vähenemisen kautta. Viljelijöitä tulisi taloudellisesti kannustaa ottamaan käyttöön uusia ympäristönsuojelun ja ilmaston kannalta hyviä käytäntöjä.

Suomi on sitoutunut Pariisin ilmastokokouksessa Ranskan tekemään neljän promillen aloitteeseen, jonka tavoitteena on lisätä viljelysmaan hiilivarastoja vuosittain neljä promillea. Parhaillaan on selvitettävänä, paljonko hiilensitomispotentiaalia on ja miten hiilen sitomista voidaan no-

peuttaa. Valiokunta pitää tärkeänä toimia, jotka lisäävät maaperän hiilen määrää ja siten hyödyttävät myös viljelijöitä.

Perinnebiotoopit ovat Suomessa hyvin uhanalaisia. Valiokunta pitää tärkeänä, että maatalouden tukijärjestelmät kannustavat osaltaan perinnebiotooppien hoitoon. Perinnebiotoopit ovat perinteisen karjatalouden muovaamia luontotyyppejä, jotka vaativat säilyäkseen pysyvää hoitoa, kuten laidunnusta tai niittoa, joita voidaan täydentää puuston ja pensaskerroksen raivauksin. Sekä lajien että luontotyyppien uhanalaisuusarvioinneissa todetaan uhanalaistumisen johtuvan perinnebiotooppien hoidon loppumisesta ja tätä seuranneesta avointen ja puoliavointen alueiden umpeenkasvusta. Muita syitä ovat siirtyminen tehoviljelyyn sekä karjan laidunnuksen samanaikainen väheneminen ja keskittyminen viljellyille laitumille.

Väliarviossa Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön strategiasta ja toimintaohjelmasta vuonna 2016 todetaan kuitenkin myös positiivista kehitystä (YM:n raportteja 14/2017; Timo Tanninen, Ilkka Heikkinen, Marina von Weissenberg (toim.)). Maatalouden ympäristötuen osalta vuonna 2009 käyttöön otettu luonnonhoitopeltokonsepti on ollut toimiva ja perinnebiotooppien hoidon tuki on kehittynyt aiempaa houkuttelevammaksi vaihtoehdoksi. Myös luomuviljellyn pellon osuus kokonaispeltoalasta on ollut tasaisessa kasvussa ja saavuttanut 10 % vuonna 2015. Valiokunta pitää tärkeänä, että tämä hyvä kehitys jatkuu.

Valiokunta korostaa tässä yhteydessä myös tarvetta tehokkaisiin toimenpiteisiin kasvinsuojeluaineiden kestävän käytön varmistamiseksi. Parhaillaan on lausuntokierroksella uusi kasvinsuojeluaineiden kestävän käytön toimintaohjelma 2018—2022. Toimintaohjelman tavoitteena on vähentää kasvinsuojeluaineiden käytöstä aiheutuvia riskejä ihmisten terveydelle ja ympäristölle. Ohjelma edistää integroidun kasvinsuojelun ja vaihtoehtoisten torjuntamenetelmien käyttöönottoa. Valiokunta pitää kannatettavana luonnokseen sisältyviä erityisiä varotoimenpiteitä tietyillä alueilla. Näitä ovat esimerkiksi suositus viheraluetyöntekijöille kasvinsuojeluaineiden käytön vähentämisestä mm. leikkipuistoissa ja terveysasemien ja sairaaloiden läheisyydessä. Viheralueilla tulee suosia vaihtoehtoisia menetelmiä, perusaineita ja vähäisen riskin valmisteita. Kannatettavia ovat myös linjaukset pyrkiä tehostamaan vesistöjen suojelua esimerkiksi käyttämällä riskiperusteisia suojaetäisyyksiä ja tuulikulkeumaa alentavaa teknologiaa. Pintavaluntaa vesistöihin ehkäistään käsittelemättömien kasvipeitteisten 3—10 metrin levyisten suojakaistojen avulla. Lisäksi toimenpideohjelmaluonnoksessa korostetaan tarvetta varmistaa riittävän kasvinsuojeluaineiden ympäristöseurannan järjestäminen.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ympäristövaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 28.2.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

Valiokunnan lausunto YmVL 6/2018 vp

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 Hanna Kosonen kesk
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Eeva-Maria Maijala kesk
jäsen Sari Multala kok
jäsen Riitta Myller sd
jäsen Martti Mölsä sin
jäsen Veera Ruoho kok
jäsen Ari Torniainen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos