

U 73/2018 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle yhteisen maatalouspolitiikan uudistamista koskevista ehdotuksista

Perustuslain 96§:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 1 päivänä kesäkuuta 2018 tekemät ehdotukset yhteisen maatalouspolitiikan uudistamisesta sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 9 päivänä elokuuta 2018

Maa- ja metsätalousministeri Jari Leppä

Osastopäällikkö Minna-Mari Kaila

U 73/2018 vp

MAA- JA METSÄTALOUSHALLINTO

MUISTIO

EU/2018/1175
EU/2018/1169
EU/2018/1159

9.8.2018

YHTEISEN MAATALOUSPOLITIIKAN UUDISTAMISTA KOSKEVAT EHDOTUKSET

1 Yleistä

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 maaseudun 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 (maaloustukirahasto) 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:o 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 koheesio politiikan asetuspakettiin kuuluva yhteisiä säännöksiä sisältävä yleisasetus (COM(2018) 375 final). Yleisasetus ei kattaisi maaseuturahastoa kuten kuluvalla kaudella, mutta YMP:n strategiasuunnitelma-asetuksessa viitataan yleisasetuksen säännöksiin mm. yhteisölähtöisen paikallisen kehittämisen (Leader) osalta.

2 Ehdotusten pääasiallinen sisältö

2.1 YMP:n strategiasuunnitelma-asetus

Yleistä

YMP:n strategiasuunnitelma-asetus sisältäisi yleiset ja erityiset säännökset Euroopan maatalouden tukirahaston ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston käytöstä YMP:n tavoitteiden toteuttamiseksi sekä siihen liittyvistä indikaattoreista. Asetus koskisi ympäristön, ilmaston, kansanterveyden, eläin- ja kasvi terveyden sekä eläinten hyvinvoinnin suojaamisen perussäännöksiä, suorien tukien toimenpiteitä ja maaseudun kehittämisen toimenpiteitä. Asetusehdotuksessa kuvataan myös strategiasuunnitelman sekä tavoitteiden täyttymisen seurannan ja arvioinnin rakenne. Strategiasuunnitelma muistuttaisi rakenteeltaan paljon nykyisiä maaseudun kehittämisohjelmia, mutta komissio korostaa, että strategiasuunnitelmat olisivat yksinkertaisia ja tiiviitä eikä aiemmin vaadittuja yksityiskohtia enää tarvittaisi. Maaseudun kehittämisohjelmiin tällä hetkellä liittyvät seurannat, seurantakomiteat, maaseutuverkostot, vuosikokoukset, vuosikertomukset ja arvoinnit laajenisivat koskemaan nyt koko YMP:aa.

Jäsenvaltion olisi laadittava sekä maatalouden suorat tuet, maaseudun kehittämistoimenpiteet ja alakohtaiset tukiohjelmat kattava YMP:n strategiasuunnitelma, jonka komissio arvioisi ja hyväksyisi. Suunnitelman tulisi kattaa maataloustukirahastosta ja maaseuturahastosta rahoitettavat toimet asetusehdotuksen 6 artiklassa tarkoitettujen erityistavoitteiden saavuttamiseksi.

Näitä erityistavoitteita ovat

- a) annetaan tukea riittävien maataloustulojen ja maatilojen selviytymiskyvyn varmistamiseksi koko unionin alueella, jotta saataisiin parannettua elintarviketurvaa;
- b) parannetaan markkinasuuntautuneisuutta ja kilpailukykyä mukaan lukien kiinnittämällä enemmän huomiota tutkimukseen, teknologiaan ja digitalisointiin;
- c) parannetaan viljelijöiden asemaa arvoketjussa;
- d) edistetään ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja ilmastonmuutokseen sopeutumista sekä kestävä energiaa;
- e) edistetään kestävä kehitystä ja luonnonvarojen, kuten veden, maaperän ja ilman tehokasta hoitoa;
- f) edistetään luonnon monimuotoisuuden suojelemista ja ekosysteemipalveluja sekä säilytetään elinympäristöjä ja maisemia;

g) houkutellaan alalle nuoria viljelijöitä ja helpotetaan yritystoiminnan kehittämistä maaseutualueilla;

h) edistetään työllisyyttä, kasvua, sosiaalista osallisuutta ja paikallista kehitystä maaseutualueilla, myös biotalouden ja kestävänsä metsänhoidon alalla;

i) parannetaan tapaa, jolla EU:n maatalous vastaa ravintoa ja terveyttä koskeviin uusiin yhteiskunnan vaatimuksiin, mukaan lukien turvallinen, ravitseva ja kestävänsä kehityksen mukainen ravinto, elintarvikejäte sekä eläinten hyvinvointi.

Suunnitelman tulisi perustua kansallisesti tehtyyn vahvuuksien, heikkouksien, mahdollisuuksien ja uhkien analysointiin ja sen pohjalta tehtyyn kansallisten tarpeiden ja toimenpiteiden määrittelyyn. Jäsenvaltion valitsemia toimenpiteitä koskevat kansalliset tavoitteet olisi määrittävä hyödyntäen EU:n yhteisiä tulosindikaattoreita.

Asetusehdotuksessa ympäristö- ja ilmastotavoitteet olisi määritelty nykyistä ohjelmakautta vaativammiksi. Suunnitelman rakenne olisi tarkoin säädetty, ja suunnitelmaa laadittaessa olisi huolehdittava sidosryhmien kuulemisesta.

Suunnitelman olisi katettava 1 päivän tammikuuta 2021 ja 31 päivän joulukuuta 2027 välinen ajanjakso.

Ehdotuksessa on kuvattu YMP:n yhdenmukaisuus muiden politiikkojen kanssa. Yhteydet ympäristö- ja ilmastopolitiikkaan, terveyspolitiikkaan, kehitysyhteistyöpolitiikkaan ja tutkimuspolitiikkaan on tunnistettu.

Ehdollisuus

Ehdollisuuden järjestelmä korvaisi nykyiset täydentävät ehdot ja viherryttämistuen. Kaikkien EU:n kokonaan rahoittamien I pilarin suorien tukien ja II pilarin osarahoittamien maaseudun kehittämisen viljelijätukien täysimääräisen saamisen ehtona olisi ehdollisuuden vaatimusten noudattaminen.

Kuten täydentävät ehdot, myös ehdollisuus sisältäisi hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksia ja lakisääteisiä hoitovaatimuksia, jotka ovat ympäristöä, kansanterveyttä, kasvien terveyttä sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevan unionin lainsäädännön vaatimuksia. Ehdollisuuden tarkoituksena olisi edistää kestävänsä maataloutta tekemällä tuensaajat tietoisemmiksi näiden vaatimusten noudattamisen välttämättömyydestä. Lisäksi tavoitteena olisi saada YMP vastaamaan nykyistä paremmin yhteiskunnan odotuksia. Hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksilla edistettäisiin ilmastomuutoksen hillitsemistä ja siihen sopeutumista, vesihuoltoon liittyvien haasteiden ratkaisemista, maaperän suojelua ja laatua sekä luonnon monimuotoisuuden suojelua ja laatua.

Ehdollisuus sisältäisi enemmän ja vaativampia vaatimuksia kuin täydentävät ehdot ja viherryttämistuki yhteensä. Osa vaatimuksista olisi samanlaisia kuin nykyisin, osaa muutettaisiin ja osa olisi täysin uusia vaatimuksia, joita asetettaisiin erityisesti ympäristö- ilmastotavoitteiden edistämiseksi. Näitä olisivat muun muassa kosteikkojen ja turvemaiden tarkoituksenmukainen suojelu, kieltö pitää maaperää paljaana herkimpinä ajanjaksoina, viljelykierto sekä kestävänsä ravinteiden käyttöä koskevan välineen käyttöönotto. Lisäksi lakisääteisiin hoitovaatimuksiin sisällytettäisiin eräitä vaatimuksia vesipuitedirektiivistä (2000/60/EY) ja torjunta-aineiden kestävänsä käytön direktiivistä (2009/128/EY) sekä tiettyjen eläintautien ilmoittamista koskevasta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksesta (EU) 2016/429).

Muutamia nykyisiä vaatimuksia poistettaisiin. Näitä olisivat muun muassa viherryttämistuen viljelyn monipuolistamisen vaatimus sekä kasteluveden käyttöä ja pohjaveden suojelua koskevat täydentävien ehtojen vaatimukset. Kaksi viimeksi mainittua vaatimusta sisältyisivät mahdollisesti ehdollisuuteen vesipuidedirektiivin tiettyjen kohtien mukaanoton myötä. Nykyinen viherryttämistuen pysyvien nurmien vaatimus säilyisi. Tässä vaiheessa on kuitenkin vielä epäselvää, annettaisiinko jäsenvaltioille mahdollisuutta ottaa huomioon kyntöä pysyvän nurmen viljelykierron määrittelyssä.

Komissiolle siirrettäisiin valta antaa delegoidulla asetuksella tarkempia säännöksiä ehdollisuuden vaatimuksista. Kuten nykyisin täydentävissä ehdoissa, myös ehdollisuudessa jäsenvaltioiden tulisi kansallisella tai alueellisella tasolla määrittää YMP:n strategiasuunnitelma-asetuksessa annettujen vaatimusten osalta tuensaajiin sovellettavat hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimukset. Määrittelyissä olisi otettava huomioon kyseessä olevien alojen erityispiirteet, mukaan lukien maaperä- ja ilmasto-olosuhteet, käytössä olevat viljelyjärjestelmät, maankäyttö, viljelykierto, viljelykäytännöt ja tilarakenteet.

Euroopan unionin kokonaan rahoittamat suorat tuet

Suorien tukien tukijärjestelmiä olisivat kestävyysperusteinen perustulotuki (perustulotuki), kestävyysperusteinen täydentävä uudelleenjakotulotuki (uudelleenjakotuki), nuorten viljelijöiden täydentävä tulotuki, ilmasto- ja ympäristöjärjestelmät sekä tuotantosidonnainen tulotuki ja puuvillan lajikohtainen tuki. Näistä järjestelmistä vapaaehtoisia jäsenvaltioille olisivat nuorten viljelijöiden tulotuki ja tuotantosidonnainen tulotuki. Puuvillan tuki ei koskisi Suomea.

Perustulotuki

Perustulotuki vastaisi nykyistä perustukea. Tuki maksettaisiin hehtaariperusteisena tukikelpoiselle maatalousmaalle. Tuki voitaisiin eriyttää alueittain esimerkiksi maatalouden harjoittamisolosuhteiden perusteella. Erona nykyiseen järjestelmään olisi, että jäsenvaltio voisi myöntää tuen ilman tukioikeuksia. Tukioikeuksista voitaisiin luopua, ja samalla myös tukioikeusrekisteristä ja tukioikeuksien kansallisesta varannosta. Jos perustulotuki myönnettäisiin hehtaarikohtaisena maksuna ilman tukioikeusperustaa, nykyiset tukioikeudet lakkaisivat 31.12.2020.

Tukikelpoisen maatalousmaan tulisi olla viljelijän käytössä ja sillä tulisi harjoittaa maataloustoimintaa. Asetusehdotuksessa annetaan kehykset tukikelpoiselle hehtaarille. Jäsenvaltion oman täydentävän määrittelyn tulisi sisältää edellytykset, joilla myös ajoittain muuhun kuin maataloustoimintaan käytettäviä aloja pidettäisiin tukikelpoisina. Jäsenvaltio myös asettaisi minimipinta-alan, joka tilan tukikelpoisen alan tulisi ylittää saadakseen tuotannosta irrotettuja suoria tukia, kuten perustulotukea.

Hampun viljelyssä jatkuisi entinen rajoitus, jonka mukaan vain alle 0,2 prosenttia tetrahydrokannabinolia sisältävien lajikkeiden alat voisivat olla tukikelpoisia.

Tuotannosta irrotettuja suoria tukia voitaisiin myöntää vain tosiasiallisille viljelijöille. Jäsenvaltion tulisi määrittellä, ketä ei pidetä tosiasiallisena viljelijänä. Tosiasiallisen viljelijän maataloustoiminnan tulisi olla enemmän kuin vähäinen osa hänen koko taloudellista toimintaansa, tai hänen pääasiallisen liiketoimintansa tulisi olla maataloustoimintaa. Useampaa toimintaa harjoittavia viljelijöitä ei suljettaisi tukien ulkopuolelle. Jäsenvaltio voisi määrittelyssä ottaa huomioon esimerkiksi tuloharkintaisia ehtoja, työvoiman käyttöön perustuvia ehtoja, yrityksen toimialaehtoja ja/tai rekisteröitymistä koskevia ehtoja, jotka tosiasiallisen viljelijän tulee täyttää.

Pienviljelijöille maksettava kertakorvaus

Jäsenvaltio voisi myöntää pienviljelijöille kertakorvauksen, joka korvaisi suorat tuet. Pienviljelijän määritteli jäsenvaltio. Tukijärjestelmä olisi viljelijöille vapaaehtoinen.

Uudelleenjakotuki

Uudelleenjaon kautta jäsenvaltion tulisi jakaa tukea suurilta pienille ja keskisuurille tiloille tasaten tukien jakaamaa eri kokoisten tilojen välillä.

Nuorten viljelijöiden täydentävä tulotuki

I pilarin suoriin tukiin kuuluva nuorten viljelijöiden täydentävä tulotuki olisi jäsenvaltioille vapaaehtoinen. Tukea voitaisiin myöntää nuorelle viljelijälle, joka on aloittanut tilanpidon ensimmäistä kertaa ja on oikeutettu perustulotukeen. Hänen tulisi olla enintään 40-vuotias tilan pääasiallinen yrittäjä, jolla on tarvittava koulutus ja/tai taidot. Jäsenvaltiot säätäisivät nuoren viljelijän määritelmän yksityiskohdat. Tuki myönnettäisiin vuotuisena tukena tukikelpoista hehtaaria kohden. Nykyisin vastaava I pilarin nuorten viljelijöiden tuki on jäsenvaltioille pakollinen ja sitä voidaan myöntää nuorelle viljelijälle enintään viiden vuoden ajan. Koulutus- ja taitovaatimuksen asettaminen on tällä hetkellä jäsenvaltioille vapaaehtoista.

Tällä hetkellä tukeen voidaan käyttää enintään kaksi prosenttia suorien tukien kansallisesta enimmäismäärästä, Suomessa noin 10,5 miljoonaa euroa vuodessa. Asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltiot voisivat päättää nuorten viljelijöiden tulotukeen käytettävän euromäärän, mutta asetuksessa mainittuun tavoitteeseen ”houkutellessaan alalle nuoria viljelijöitä ja helpotetaan yritystoiminnan kehittämistä maaseutualueilla” olisi kohdennettava vähintään kaksi prosenttia suorien tukien kansallisesta määrärahasta eli Suomessa hieman yli kymmenen miljoonaa euroa. Tavoitetta voitaisiin edistää I pilarin nuorten viljelijöiden tulotuen lisäksi myös II pilarin toimilla, kuten nuorten viljelijöiden aloittamistuella.

Tukien alentaminen

Asetusehdotuksen mukaan viljelijälle myönnettävien suorien tukien määrää olisi alennettava prosentuaalisesti silloin kun myönnettävien suorien tukien määrä on 60 000—100 000 euroa. Suorien tukien määrän ylittäessä 100 000 euroa, tuki alenisi 100 prosenttisesti. Asetusehdotuksen mukaan maatilalla työskentelevien palkallinen ja palkaton työ otettaisiin huomioon vähentävänä tekijänä ennen tukien alentamista. Tällä kaudella viljelijän saamaa suoraa EU-tukea on alennettu, kun tuen määrä on ylittänyt 150 000 euroa vuodessa. Leikkaus on ollut degressiivinen, siten että yli 300 000 euron tuki on leikattu 100 prosenttisesti.

Ilmasto- ja ympäristöjärjestelmät

Uudeksi suorien tukien tukimuodoksi säädettäisiin ilmasto- ja ympäristöjärjestelmä, ns. ekójärjestelmä. Se olisi jäsenvaltioille pakollinen ja viljelijöille vapaaehtoinen. Jäsenvaltion olisi laadittava luettelo tähän järjestelmään sisältyvistä ilmaston ja ympäristön kannalta suotuisista maatalouskäytännöistä. Tuki voitaisiin myöntää sitoumuksista, jotka menevät pidemmälle kuin ehdollisuuden vaatimukset, lannoitteiden ja kasvisuojeluaineiden käyttöä sekä eläinten hyvinvointia koskevat vähimmäisvaatimukset sekä muut kansallisessa ja unionin lainsäädännössä vahvistetut pakolliset vaatimukset ja maatalousmaan säilyttämistä koskevat edellytyk-

set. Lisäksi sitoumusten tulisi erota sitoumuksista, joista myönnetään tukea II pilarin maaseudun kehittämisvaroista.

Tuki myönnettäisiin vuotuisena maksuna tukikelpoista hehtaaria kohden joko a) perustulotuen lisämaksuna tai b) maksuina, joilla tuensajille korvataan kokonaan tai osittain lisäkustannukset ja tulonmenetykset, joita aiheutuu maaseudun kehittämistoimien mukaisista sitoumuksista. Komissiolle siirrettäisiin valta antaa delegoituja säädöksiä ekojärjestelmästä.

Tuotantosidonnainen tulotuki

Jäsenvaltiolle vapaaehtoisen tuotantosidonnaisen tulotuen myöntö vuosittain olisi mahdollista samoille tuotteille kuin kuluvalle kaudella. Tukea voitaisiin maksaa tuotannoille, jotka ovat tärkeitä taloudellisista, yhteiskunnallisista tai ympäristöllisistä syistä. Tuella olisi parannettava tuotteiden kilpailukykyä, kestävyyttä tai laatua. Tuotantoon sidotun tuen osuus voisi olla lähtökohtaisesti kymmenen prosenttia jäsenvaltiokohtaisesta suorien tukien määrästä ja lisäksi sitä voisi korottaa kaksi prosenttia, jos tuki kohdistuu valkuaiskasveille. Jäsenvaltio voisi lisäksi nostaa tuotantoon sidottujen tukien osuutta, tiettyjen edellytysten täytyessä, komission vuodelle 2018 hyväksymään osuuteen asti. Tuotantosidonnaista tulotukea voitaisiinkin maksaa Suomessa edelleen 19,6 prosenttia suorien tukien määrästä. Tuki olisi edelleen mahdollista Suomessa samoille tuotantomuodoille kuin nykyisin. Tuki on tällä hetkellä kohdennettu lypsy-lehmille ja -vuohille, uuhille sekä avomaanvihanneksille AB-alueella. Koko maan tasolla tukea maksetaan tällä hetkellä naudan-, vuohen- ja lampaanlihantuotannolle sekä peltokasveista rukiille, sokerijuurikkaalle, tärkkelysperunalle sekä öljy- ja valkuaiskasveille.

Tukikelpoisten tuotteiden listaksi esitetään seuraavaa: vilja, öljysiemenet, valkuaiskasvit, palkokasvit, pellava, hamppu, riisi, pähkinät, tärkkelysperuna, maito ja maitotuotteet, siemenet, lampaan- ja vuohenliha, naudan- ja vasikanliha, oliiviöljy, silkkiäistoukat, kuivarehu, humala, sokerijuurikas, sokeriruoko, juurisikuri, hedelmät ja vihannekset sekä lyhytkiertoinen energia-puu. Uutena valikoimaan komissio esittää non-food kasveja (pois lukien puut), joita käytetään fossiilisia materiaaleja korvaavien tuotteiden tuottamiseen.

Jäsenvaltion tulisi täsmentää YMP:n strategiasuunnitelmassaan tuotantosidonnaisen tuen edellytykset. Tuki olisi vuosittainen eläin- tai hehtaarikohtainen. Tukiehdoksi tulisi sisällyttää eläinten tunnistamista ja rekisteröimistä koskevat Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1760/2000 tai neuvoston asetuksessa (EY) N:o 21/2004 säädetyt vaatimukset. Jäsenvaltion tulisi vahvistaa päivämäärä, mihinkä mennessä tunnistus- ja rekisteröintivaatimusten tulisi täyttyä, jotta eläin olisi tukikelpoinen.

On mahdollista, että tuotantosidonnaista tulotukea saavat kärsisivät tuotannonalansa markkinahäiriöstä. Tämän vuoksi komissiolle olisi valta antaa delegoituja säädöksiä, joiden perusteella jäsenvaltiolla olisi mahdollisuus päättää maksaa vuoteen 2027 asti tulotukea, jonka määrä perustuu menneen viitejakson tuotantoyksiköiden määrään.

Öljykasvien tukemista rajoittaa EU:n ja USA:n välinen GATT-sopimuksen yhteisymmärryspöytäkirja. Tämän vuoksi komissio tulisi vahvistamaan kullekin jäsenvaltiolla ohjeellisen tuetavan öljykasvialan, joka perustuisi YMP:n strategiasuunnitelma-asetuksen voimaan tuloa edeltävien viiden vuoden viljelyalaan. Jäsenvaltion tulisi ilmoittaa öljykasvien suunnitellut pinta-alat (tuotokset, hehtaarit). Tuotoksia olisi myös mahdollista lisätä vuosittain ilmoittamalla siitä komissiolle. Unionin viitealan ylittyessä komissio laskisi kullekin ylityksen tehneelle jäsenvaltiolle vähennyskertoimen. Vuotuisessa tuloksellisuuskertomuksessa jäsenvaltion tulisi ilmoittaa tuettujen hehtaarien määrä.

Puuvillan lajikohtainen tuki

Tätä hehtaariperusteista tuotantosidonnaista suoraa tukea maksettaisiin Bulgariassa, Kreikassa, Espanjassa ja Portugalissa. Puuvillan tuotantosidonnainen tuki jatkaisi kuluvan kauden tukijärjestelmiä periaatteiltaan ennallaan. Puuvillan tuotantosidonnainen tuki ei koske Suomea.

Maaseudun kehittämisen tukitoimityypit

Jäsenvaltion tulisi valita YMP:n strategiasuunnitelmaansa yksi tai useampia seuraavista interventioista:

- Hoitositoumukset (ympäristö, ilmasto, luomu, eläinten hyvinvointi)
- Luonnonhaitta tai muut aluekohtaiset haitat (luonnonhaittakorvaukset)
- Tietyistä pakollisista vaatimuksista johtuvat aluekohtaiset rajoitteet
- Investoinnit (maatalous-, yritys- ja laajakaistainvestoinnit)
- Nuorten viljelijöiden ja maaseudun yritystoiminnan käynnistäminen
- Riskinhallintavälineet
- Yhteistyö
- Tiedonvälitys

Maaseudun kehittämisrahaston jäsenvaltiolle kohdennetuista varoista tulisi asetusehdotuksen mukaan kohdentaa 30 prosenttia ilmasto- ja ympäristötavoitteiden edistämiseen. Laskentaperusteet siitä, mitkä toimenpidetyypit täyttävät vaatimuksen, tarkentuisi myöhemmin.

Komissiolla olisi asetusehdotuksen mukaan oikeus antaa delegoituja säädöksiä ilmasto- ympäristö ja muista hoitositoumuksista, investoinneista sekä yhteistyötoimenpiteestä.

Ympäristö-, ilmasto- ja muut hoitositoumukset

Näitä sitoumuksia olisivat ympäristö- ja ilmastositoumukset, luonnonmukaisen tuotannon sitoumus ja eläinten hyvinvointisitoumus. Ympäristö- ja ilmastositoumukset olisivat jäsenvaltiolle pakollisia. Kuten nykyiselläkin kaudella, korvaukset perustuisivat kustannuksiin ja tuonmenetyksiin, mutta korvaukset voisivat olla myös kiinteitä (*engl. flat rate*) tai kertakorvauksia.

Pinta-alaperusteiset ympäristötoimet ja luonnonmukaisen tuotannon tukeminen olisivat jatkosakin mahdollisia YMP:n strategiasuunnitelmassa tunnistettujen tarpeiden mukaan. Täydentävät ehdot ja viherryttämistuen toimenpiteet korvaava uusi ympäristövaatimuksia sisältävä pakollinen ehdollisuus kuitenkin määrittäisi sitoumusten toimenpiteille perustason.

Ehdollisuuden sisällytettäviä osin täysin uusia vaatimuksia ei voitaisi enää rahoittaa ympäristökorvausten kautta, mikä muuttaisi ympäristökorvausten toimenpidevalikoimaa verrattuna

ohjelmakauteen 2014—2020. Perustason vaatimusten nostamisella voisi olla myös epäsuoria vaikutuksia luonnonmukaisen tuotannon korvauksiin, jos vaatimustasojen ero tavanomaisen ja luonnonmukaisen tuotannon välillä kapenisi.

Eläinten hyvinvointisitoumuksilla voitaisiin vastustaa myös mikrobilääkeresistenssiä.

Luonnonhaittakorvaukset

Asetusehdotuksessa jäsenvaltiolle annettaisiin mahdollisuus maksaa ns. luonnonhaittakorvausta epäsuotuisille alueille, jotka on määritelty maaseutuohjelmassa 2014—2020. Säännökset luonnonhaittakorvauksesta ovat keventyneet aiemmasta, sillä ehdotukseen ei sisältyisi mm. vaatimusta tuen asteittaisesta alentumisesta. Ehdotuksen mukainen tukijärjestelmä vastaisi nykyisen kauden mukaista tukijärjestelmää.

Maatalouden investointien tukeminen

Maatalouden investointitukijärjestelmä vastaisi lähtökohdiltaan nykyistä tukijärjestelmää, mutta jäsenvaltiot voisivat nykyistä vapaammin säätää tukijärjestelmän yksityiskohdista. Kuten nykyisinkin, maatalouden investointitukea voitaisiin myöntää investointeihin, joilla pyritään edistämään mm. markkinasuuntautuneisuuden ja kilpailukyvyyn kehitystä, ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja siihen sopeutumista sekä energiatehokkuutta. Tuettavat investoinnit valittaisiin jatkossakin valintamenettelyn kautta. Tuen enimmäismäärä voisi olla enintään 75 prosenttia tukikelpoisista kustannuksista.

Nuorten viljelijöiden tilanpidon aloittaminen

Nuorten viljelijöiden tilanpidon aloitustuki vastaisi pääpiirteissään nykyistä tukijärjestelmää, mutta jäsenvaltio voisi nykyistä vapaammin säätää tukijärjestelmän yksityiskohdista. Kuten nykyisinkin, aloitustukea voitaisiin myöntää enintään 40-vuotiaalle hakijalle, joka täyttää tilan päävastuullista yrittäjää koskevan määritelmän ja koulutusta/ammattitaitoa koskevat edellytykset. Tuki maksettaisiin kiinteämääräisenä korvauksena samoin kuin nykyisinkin. Tuen määrä voisi olla enintään 100 000 euroa ja se voitaisiin yhdistää rahoitusvälineisiin.

Riskinhallintavälineet

Jäsenvaltio tulisi kuvata kokonaisvaltaisesti maatalouden riskienhallinnan järjestäminen osana YMP-strategiasuunnitelmaa. Lisäksi jäsenvaltion tulisi esittää ne tukitoimet, joilla pyritään varmistamaan johdonmukainen ja kokonaisvaltainen lähestymistapa riskienhallintaan. Tukea voitaisiin myöntää, jotta viljelijät voisivat riskinhallintavälineiden avulla hallita maatalouden tuotantoon ja tuloihin kohdistuvia viljelijästä itsestään riippumattomia riskejä ja jotta edistettäisiin asetusehdotuksen 6 artiklan tavoitteiden saavuttamista.

Asetusehdotuksen 70 artiklan riskinhallintavälineen käyttökohdetta, kuten mitä tai millaisia sääilmiöitä, kasvintuhoojia tai eläintauteja se voisi koskea, ei ole aiemmasta poiketen tarkemmin määritelty. Tuki voisi kohdistua vakuutusmaksujen ja rahastojen rahoitusosuuksiin sekä rahastojen perustamisen hallinnollisiin kuluihin. Jäsenvaltion tulisi määritellä tukea saavat vakuutukset ja rahastot, vahinkojen laskeminen, tuen määräytyminen sekä säännöt rahastojen perustamisesta ja hallinnosta.

Tukea voitaisiin myöntää ainoastaan, jos menetykset ovat vähintään 20 prosenttia viljelijän edellisen kolmivuotiskauden tai edelliseen viisivuotiskauteen perustuvan kolmen vuoden kes-

kimääräisestä vuosituotannosta tai -tulosta, lukuun ottamatta korkeinta tai alinta määrää. Tuki olisi enintään 70 prosenttia tukikelpoisista kustannuksista.

Tukikynnyksen alentaminen 30 prosentista 20 prosenttiin siirtäisi toimenpiteet WTO-sopimuksen vihreän laatikon tuesta oranssin laatikon tukeen. Muutos toteutui pääosin jo ns. Omnibus-asetuksen antamisen yhteydessä ja tässä asetusehdotuksessa muutos on laajennettu koskemaan kaikkia, myös muita kuin tulonvaihteluja koskevia rahastoja.

Kansalliset verotustoimet

Uutena asetusehdotuksessa esitetään, että perustamissopimuksen tiettyjä valtiontukea koskevia artikloja ei sovellettaisi verotoimenpiteisiin, joilla yleisestä verosäännöstä poiketen viljelijöiden verokanta lasketaan monivuotisen kauden perusteella. Tarkoituksena on, että kansallisen verotoimenpiteen avulla olisi myös mahdollista vähentää viljelijöiden tulojen vaihtelua.

Maaseudun toimintaympäristön kehittäminen (kehittämishankerahoitus ml. yhteistyö, palvelut ja digitalisaatio)

Maaseutualueiden toimintaympäristön kehittäminen kytkeytyisi pääosin erityistavoitteeseen edistää työllisyyttä, kasvua, sosiaalista osallisuutta ja paikallista kehitystä mukaan lukien biotalous ja kestävä metsätalous.

Asetusehdotuksessa nostetaan erityisesti esille digitalisaation merkitys ja siihen liittyvät kehittämistarpeet tulevaisuudessa. Maaseudun digitalisaation edistäminen maataloilla ja laajemmilla maaseutuyhteisöissä (esimerkiksi parantamalla laajakaistayhteyksiä niin kutsutulla "viimeisen kilometrin" matkalla) nostetaan tavoitteeksi. Maaseudun kehittämisohjelman kyläverkko-hankkeet ovat olleet ohjelmakaudella 2014–2020 hyvä ja kustannustehokas väline yhteyksien parantamiseen alueilla, joilla yhteyksiä ei markkinaehtoisesti rakenneta. Koska maaseutualueet kärsivät rakenteellisista ongelmista, kuten houkuttelevien työmahdollisuuksien puutteesta, osaamisvajasta, liityntäverkkoihin, infrastruktuuriin ja peruspalveluihin tehtyjen investointien vähyydestä ja nuorten maaltamuutosta, komissio näkee tärkeänä vahvistaa näiden alueiden sosioekonomista rakennetta Cork 2.0. -julistuksen mukaisesti. Komission mukaan erityisesti tärkeää on luoda työpaikkoja, toteuttaa sukupolvenvaihdoksia ja kehittää älykkäitä kyliä kaikkialla maaseutualueilla. Siten maaseutualueille saadaan kasvua ja vahvistetaan sosiaalista osallisuutta.

Yhteyksien ja saavutettavuuden parantaminen sisältyy useampaankin asetusehdotuksessa esitettyyn tavoitteeseen. Näitä tavoitteita täydennettäisiin monialaisella tavoitteella, jossa päämääränä on alan uudenaikaistaminen edistämällä ja jakamalla tietämystä, innovointia ja digitalisointia maataloudessa ja maaseutualueilla sekä edistämällä niiden käyttöä.

Kehittämishankkeita koskevia tukitoimintatyyppisiä on asetusehdotuksessa tiivistetty. Edellisten vuosien kehittämishankkeiden rahoitusvälineitä ovat ehdotuksen mukaisesti yhteistyö, investoinnit sekä tiedonvaihto. Yhteistyö-tukitoimen jalostaminen mahdollistaisi edellisten ohjelmakausien kehittämistävälineiden käytön.

Investoinnit –tukitoimi sisältäisi maaseudun toimintaympäristön parantamiseksi tarvittavat investoinnit ja muut maaseudun palvelujen saavuttamiseksi ja niiden parantamiseksi tarvittavat investoinnit maaseutualueilla (ml. pienimuotoiset laajakaistainvestoinnit).

Tiedonvaihdon tukitoimintatyyppissä jäsenvaltio voisi myöntää tukea sellaisiin toimiin, joilla edistetään innovointia ja mahdollisuuksia päästä osalliseksi koulutukseen ja neuvontaan sekä tie-

tämyksen ja tiedon vaihtoon ja levittämiseen ja joilla edistetään erityistavoitteiden saavuttamista.

Maaseudun yritysrahoitus

Asetusehdotuksella pyritään turvaamaan maaseudun kehittämistä koskevien toimenpiteiden jatkuvuus rahoituskaudelta toiselle. Sääntelyyn vaikuttaisi sisältyvän edelleen tiettyjä tukitoimityyppejä, jotka soveltuvat maatalouden ulkopuolisen yrittäjyyden ja yritystoiminnan edistämiseen ja kehittämiseen osana maaseutualueiden sosioekonomisen rakenteen lujittamista koskevaa yleistavoitetta. Maaseutualueiden yritysten tukeminen kytkeytyisi pääosin erityistavoitteeseen edistää työllisyyttä, kasvua, sosiaalista osallisuutta ja paikallista kehitystä mukaan lukien biotalous ja kestävä metsätalous.

Maaseudun yritysten investointien tukeminen

Asetusehdotuksessa yrittäjyyden ja yritystoiminnan edistämiseen ja kehittämiseen soveltuvia tukitoimityyppejä koskevaa EU-sääntelyä on kevennetty poistamalla yksityiskohtia verrattuna nykyiseen rahoituskautteen. Ehdotus ei esimerkiksi sisällä enää luetteloa investointien tukikelpoisista kustannuksista. Jäsenvaltion tulisi kuitenkin laatia luettelo investointitukeen kelpaamattomista investoinneista ja kustannuksista. Investointeja koskeva tukitoimityyppi on mahdollistava eikä siinä aiempaan verrattuna rajata pois myöskään kalataloustuotteiden jalostusinvestointeja. Uutena asiana lainamuotoiset rahoitusvälineet olisivat mahdollisia myös maaseutualueiden yritysille.

Maaseudun yritystoiminnan käynnistäminen

Asetusehdotuksessa kevennettäisiin maatalouden ulkopuolisen yritystoiminnan käynnistämiseen tarkoitettujen tukitoimityypin sääntelyä. Maaseudun yritystoiminnan käynnistystuen soveltamisalaa on rajattu merkittävästi. Tukitoimityypin soveltamisala olisi ehdotuksen perusteella rajattu maa- ja metsätalouteen liittyvään yritystoimintaan tai maatilalan tulolähteiden monipuolistamiseen. Muuta kuin maataloustoiminnan käynnistämistä voitaisiin tukea maaseutualueilla ainoastaan silloin, kun se perustuisi paikalliseen kehittämisstrategiaan, jolla mahdollisesti viitataan Leader-toimintaan. Tuki myönnettäisiin liiketoimintasuunnitelmaan perustuvana kertakorvauksena, jonka enimmäismäärä nykyiseen rahoituskautteen verrattuna on nostettu 70 000 eurosta 100 000 euroon. Tuki voidaan yhdistää rahoitusvälineisiin.

Maatilojen neuvontapalvelut

Asetusehdotus kattaisi maatilojen neuvontapalvelut. Neuvontapalvelut kytkeytyisivät tietämyksen vaihtoa ja tiedottamista koskevaan tukitoimityyppiin, jossa kuitenkin viitattaisiin maa- ja metsätalousyritysten lisäksi maaseutuyritysten tietämyksen vaihtoon ja tiedottamiseen.

Neuvonnan tulisi kattaa laajasti ainakin YMP:n strategiasuunnitelman asiakokonaisuudet, vesipuidedirektiivin vaatimukset, torjunta-aineiden kestävä käyttö, mikrobilääkeresistenssin vastustaminen ja riskienhallinta.

Yhteisölläinen paikallinen kehittäminen (Leader)

Paikallisen kehittämisen Leader-toimintatapa säilyisi pakollisena: vähintään 5 prosenttia YMP:n strategiasuunnitelmaan myönnettävästä maaseuturahaston kokonaisrahoitusosuudesta olisi varattava Leaderiin. Toimintatapa säilyisi nykyisen kaltaisena ja määriteltäisiin koheesiopolitiikan asetuspakettiin kuuluvassa yleisasetuksessa (COM(2018) 375 final). Yleisasetuksen artikkelit 25–28 koskevat yhteisölähtöistä paikallista kehittämistä, paikallisia kehittämisstrategioita, paikallisia toimintaryhmiä ja rahastojen tukea yhteisölähtöiseen paikalliseen kehittämiseen.

Kannustinjärjestelmä hyvästä ympäristöllisestä suoriutumisesta

Rahoituskehyskauden viimeiselle vuodelle 2027 tehtäisiin asetusehdotuksen mukaan viiden prosentin ehdollinen varaus maaseudun kehittämisrahaston jäsenvaltiolle kohdistuvaan rahoitukseen. Ehtona olisi ympäristö- ja ilmastotavoitteiden saavuttaminen. Jäsenvaltion maaseuturahoituksen täyden rahoituksen saamisen ehtona olisi, että vuonna 2025 tulisi saavuttaa vähintään 90 prosentin taso ilmastoon ja ympäristöön liittyviä tavoitteita mittaavissa tulosindikaattoreissa. Tätä suoriutumista tarkasteltaisiin vuoden 2026 aikana. Jos jäsenvaltio ei saavuttaisi tavoitteita, komissio pidättäytyisi edellä kuvatun suuruudesta maksusta.

Arviointi ja komission suorittama tuloksellisuusarviointi

YMP:n strategiasuunnitelmasta tehtäisiin ennakoarviointi, kuten aiemmin on tehty maaseutuohjelmista. Ennakoarviointiin olisi sisällytettävä ympäristöarviointi, joka on myös aiemmin vaadittu maaseutuohjelmista. Muutoksena aiempaan rahoituskauteen ennakoarvioinnin vaatimus tulisi koskemaan myös maataloustukirahastoa. Ennakoarviointi voitaisiin tehdä hallintoviranomaisen toimesta, kun aiemmin on ollut vaatimus toiminnallisesti riippumattomasta arvioijasta.

Rahoituskauden aikana jäsenvaltion olisi arvioitava YMP:n strategiasuunnitelman vaikuttavuutta, tehokkuutta, asiaankuuluvuutta ja johdonmukaisuutta. Näitä arviointeja voisivat tehdä toiminnallisesti riippumattomat arvioijat. Jäsenvaltio tekisi arviointisuunnitelman, joka tehtäisiin vuosi YMP:n strategiasuunnitelman hyväksymisen jälkeen. Ainoastaan jälkiarvioinnille on ehdotuksessa esitetty määräaika, joka olisi 31.12.2031, muiden arviointien ajankohdat päätäisi jäsenvaltio. Komissio vastaisi rahoituskauden aikaisesta tuloksellisuusarvioinnista ja raportoi näiden perusteella Euroopan parlamentille ja neuvostolle.

Muutoksena aiempaan rahoituskauteen on se, että arviointivaatimus tulisi koskemaan myös maatalousrahastoa. Arviointien tiukka määrämuotoisuus poistunee samalla kun jäsenvaltioille annettaisiin enemmän vapauksia suunnitella itselleen tarkoituksenmukainen arviointisuunnitelma. Komission arviointivaatimukset on asetusehdotuksessa kuvattu aiempaan selvemmin ja komission arviointivastuu myös maaseuturahaston arvioinneista vahvistuisi.

2.2 Horisontaaliasetus

Yleistä

Asetusehdotuksen tarkoituksena on vahvistaa edellytykset, joita sovelletaan yhteisen maatalouspolitiikan rahoitukseen. Sen lisäksi ehdotus kokoaa yhteen yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden saavuttamiseen liittyviä tekijöitä, kuten jäsenvaltion hallintojärjestelmälle asetettavat vaatimukset ja yhteisiä säännöksiä, kuten komission suorittama tilien tarkastaminen ja hyväksyntä sekä tukitoimenpiteiden hallinto ja valvonta. Valvonnan osalta asetus kattaisi yleiset säännökset, yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän, kaupallisten asiakirjojen, ehdollisuuden ja komission jäsenvaltioihin kohdistamien tarkastusten perussäännökset.

Maatalousrahastot ja hallintojärjestelmä

Maatalousmenojen rahoittamisen rahastoina säilyisivät Euroopan maatalouden tukirahasto ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto.

Hallintojärjestelmään kuuluisivat hallintoelimet ja unionin perusvaatimukset eli strategiasuunnitelmaa ja horisontaaliasioista koskevien asetusten vaatimukset sisältäen myös vuosittaisen tuloksellisuuskertomuksen toteuttamista varten perustetun raportointijärjestelmän. Hallintoelimitystä keskeinen olisi maksajavirasto. Uusia maksajavirastoja ei enää saisi perustaa asetuksen voimaantulon jälkeen. Maatalousrahastojen menoja saisivat edelleenkin maksaa vain jäsenvaltion hyväksymät maksajavirastot, jotka voisivat delegoida tehtäviä maksatusta lukuun ottamatta. Maksajaviraston johtajan tulisi antaa komissiolle vahvistuslausuma vuosittaisista tileistä, hallintojärjestelmän moitteettomuudesta sekä virheitä ja valvontajärjestelmän heikkouksia koskeva analyysi korjaussuunnitelmineen. Vuosittainen tuloksellisuuskertomus toimitettaisiin samaan aikaan vuosittaisen tilitietojen kanssa eli 15.2. mennessä. Asetusehdotus sisältää myös perussäännökset jäsenvaltion ministeriötason toimivaltaisen viranomaisen velvollisuuksista tilanteessa, jossa maksavirasto ei täytä yhtä tai useampaa hyväksymisedellytystä. Ehdotus sisältää säännökset todentamisviranomaisesta, joka antaa lausuman hyväksytyjen maksajavirastojen tilien asianmukaisuudesta ja jatkossa myös hallintojärjestelmän toimivuudesta ja tuloksellisuuskertomuksen indikaattoritietojen oikeellisuudesta. Asetusehdotuksen mukaan komissiolle annetaan valtuudet delegoitujen säädösten antamiseen maksaviraston hyväksynnän edellytyksistä ja maksajaviraston velvollisuuksista julkisen varastoinnin toimissa. Maksajaviraston hyväksymisprosessista ja sen valvonnasta sekä vahvistuslausuman edellyttämistä tarkastuksista säädettäisiin tarkemmin täytäntöönpanosäädöksin. Jatkossa ei riitä, että maksut on suorittanut hyväksytty maksajavirasto, vaan unionin rahoituksen edellytyksenä olisi myös menojen vastaava tuotos strategiasuunnitelman toimenpiteissä, unionin perussääntöjen noudattaminen ja hallintojärjestelmän säännönmukaisuus.

Asetusehdotuksen mukainen rahastojen rahoitus perustuisi ennalta vahvistettuihin menojen enimmäismääriin, jotka olisivat maataloustukirahaston osalta vuosittaisia ja maaseuturahaston osalta määriteltäisiin kussakin strategiasuunnitelmassa vahvistettuna unionin rahoitusosuutena. Rahoituskurimenettelyllä eli maataloustukirahaston suorien tukien määrää leikkaamalla varmistettaisiin, että menojen enimmäismäärät eivät ylity. Aiempi 2000 euron alaraja ei enää koskisi rahoituskurimenettelyä.

Kriisivarauksen perustamiseen otettaisiin varat jättämällä palauttamatta vuoden 2020 suorista tuista kriisivarausta varten tehty leikkaus. Yksinkertaistuksena aiempaan olisi mahdollisuus siirtää käyttämättä jääneet varat seuraavalle vuodelle niin, että käyttämättömiä varoja ei tarvitsisi palauttaa ja leikata uudestaan vuosittain tuensaajilta.

Rahoituskurimenettelyyn liittyisi kuitenkin mahdollisuus täytäntöönpanosäädöksin palauttaa tiettyjen rajojen yli menevät käyttämättä jääneet leikatut varat. Maataloustukirahastosta suoritettavat määrät suoritettaisiin jäsenvaltioille kuukausittaisina korvauksina asetusehdotuksen menettelyjen ja määräaikaisten mukaisesti. Maaseuturahastosta katettavat menot komissio suorittaisi ennako-, väli- ja loppumaksuina omine menettely- ja määräaikaissäännöksineen.

Asetusehdotuksessa korostuu edelleen oikea-aikaisten maksujen merkitys. Tuen saajalle ennen tai jälkeen määräajan suoritettu maksatus johtaisi maksun osalta unionin rahoituksen menettämiseen. Poikkeaminen tästä säännöksestä olisi kuitenkin mahdollista delegoiduilla säädöksillä. Menettelytavoista voitaisiin säätää täytäntöönpanosäädöksin. Yhdennettyyn hallinto- ja valvontajärjestelmään kuuluvien toimenpiteiden maksuaikataulut ja ennakkomäärät vastaisivat nykyisin voimassa olevia. Suorien tukitoimenpiteiden ennakoita ei siten voitaisi maksaa ennen

lokakuun 16 päivää eikä 50 prosenttia enempää. Aiempaa mainintaa ennakoiden maksamisen edellytyksenä olevasta hallinnollisen ja paikan päällä suoritettun valvonnan loppuun saattamisesta ei ehdotuksessa enää kuitenkaan olisi. Investointi- ja yhteistyötoimenpiteiden ennakkoa voitaisiin maksaa 50 prosenttiin asti. Komissiolle annettaisiin valtuudet delegoiduilla säädöksillä täydentää ennakon maksun piiriin kuuluvia toimenpiteitä. Komissiolle annettaisiin valtuudet täytäntöönpanosäädöksillä poiketa ehdottaman välttämättömässä määrin maksuaikatauluista ja enakkomääristä.

Kuukausi- ja välimaksuja pidätettäisiin ja vähennettäisiin tilanteissa, joissa unionin sääntöjä ei ole noudatettu muun muassa vuositilin ja tuloksellisuuskertomuksen määräaikojen osalta sekä jäsenvaltiolle asetettavasta määräajasta lisätietojen toimittamiseksi. Näiden maksujen pidättämisestä säädettäisiin tarkemmin täytäntöönpanosäädöksillä. Uutena maksujen pidättämisen syynä olisi myös ilmoitettujen menojen ja raportoitujen vastaavien tuotosten eroavuus yli 50 prosenttia ilman perusteltua syytä. Tarkemmin tämän pidätyksen tasosta säädettäisiin delegoiduilla säädöksillä. Uuteen toimeenpanomalliin kuuluisi maksujen pidätysmahdollisuus strategiasuunnitelmassa asetettujen tavoitteiden myöhästyneestä tai riittämättömästä saavuttamisesta. Jos jäsenvaltio ei pysty suorittamaan komission pyytämiä korjaavia toimia tai korjaustoimia koskeva suunnitelma, joka sisältää selkeät edistymisindikaattorit, on merkittävästi riittämätön, komissiolla olisi oikeus antaa täytäntöönpanosäädöksiä kuukausi- tai välimaksujen pidättämiseksi. Komissio palauttaisi pidätetyt määrät, jos suoristustarkastelu osoittaa riittävää edistymistä tavoitteiden saavuttamisen suhteen. Määrät jäisivät jäsenvaltion tappioksi, jos ei tilannetta ole korjattu YMP:n strategiasuunnitelman sulkemiseen mennessä. Tarkemmin rahoituksen pidätyksen määrästä ja kestosta sekä palautuksen ehdoista tai lopullisesta vähentämisestä säädettäisiin delegoiduilla säädöksillä. Vastaavantyyppinen maksujen pidätysuhka koskisi myös hallintorakenteiden puutteita vastaavanlaisine täytäntöönpanosäädösvaltuuksineen. Hallintorakenteiden puutteiden takia pidätettyjä maksuja ei kuitenkaan palautettaisi, mutta ne otettaisiin huomioon rahoitusoikaisupäätöksessä. Jatkossa täytäntöönpanosäädöksiin päätettäisiin myös tuotosten saavuttamisen ja ilmoitettujen menojen vastaamattomuuden takia vähennettävät määrät enintään 50 prosentin poikkeamissa sen jälkeen, kun jäsenvaltiolle on annettu mahdollisuus kommentoida ja perustella eroja. Valtuudet komissiolle delegoitujen säädösten antamiseen koskisi jäsenvaltioiden perustelujen kriteereitä ja vähennysten toteutustapaa. Täytäntöönpanosäädöksiin säädettäisiin muun muassa määräajoista.

Tilien tarkastaminen ja hyväksyminen

Yhden tarkastuksen mallin (single audit) mukaisesti komissio hyödyntäisi todentamisviranomaisen työtä, jolle se ole ilmoittanut jäsenvaltiolle epäluottamuksestaan työtä kohtaan tietyn varainhoitovuoden osalta. Asetusehdotuksen mukaan osana tilien tarkastamista ja hyväksymistä olisivat edelleen komission jäsenvaltioihin suorittamat tarkastukset. Tarkastukset kohdistuisivat jatkossa myös todentamisviranomaisen työhön ja komissiolle raportoitujen menojen ja tuotosten vastaavuuteen. Jäsenvaltioiden yhteistyövelvoitteet tarkastuksissa jatkuisivat nykytapaan. Komissio päättäisi täytäntöönpanosäädöksiin maksajavirastojen tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä.

Rahoitusoikaisu eli menojen unionin rahoituksen ulkopuolelle jättäminen olisi toteutettavissa jatkossa myös hallintorakenteiden vakavien puutteiden takia. Komissio arvioisi hallintorakenteiden puutteiden ja unionin perusvaatimusten (mukaan lukien raportoinnin epäluotettavuuden) takia rahoituksen ulkopuolelle jätettävät määrät todetun puutteen merkittävyyden perusteella. Asetusehdotus sisältää säännökset siitä, kuinka pitkältä ajalta rahoitus voidaan evätä ja millaiset menettelyt edeltävät rahoituksen epäämistä. Valtuudet delegoitujen säädösten antamiseen koskisivat rahoitusoikaisujen kriteereitä ja menettelytapoja. Valtuudet täytäntöönpano-

säännösten antamiseen koskisivat muun muassa rahoitusoikaisuasetuksessa huomioon otettavia seikkoja, tietojen vaihtoa, määräaikoja, sovittelumenettelyä ja sovitteluelimien rakennetta.

Perusteettomien maksujen takaisinperintä

Asetusehdotuksen mukaan perusteettomien maksujen takaisinperinnästä saadut maataloustukirahaston varat asetettaisiin maksajaviraston käyttöön. Maaseuturahaston osalta takaisinperityt varat kohdennettaisiin uudelleen muihin kuin rahoitusoikaisuun kohteena oleviin rahastosta rahoitettaviin jäsenvaltion strategiasuunnitelman mukaisiin toimenpiteisiin. Takaisinperittyjen määrien uudelleenkäyttö yleisasetuksen mukaisten rahoitusvälineiden osalta olisi sellainen, että käyttö olisi sallittu vain muiden tuensaajien tai rahastojen hyväksi, jos sääntöjenvastaisuuteen on syyllistynyt rahoitusvälinettä tai rahastoa hoitava tai toimeenpaneva taho. YMP:n strategiasuunnitelman sulkemisen jälkeen takaisinperityt määrät palautettaisiin unionin budjettiin. Raportoinnin määräajat ja muut komissiolle informoitavat takaisinperintään liittyvät velvoitteet vahvistettaisiin täytäntöönpanosäädöksillä.

Valvonta- ja seuraamusjärjestelmä

Valvonta- ja seuraamusjärjestelmän perustamisen ja toiminnan päämääränä on asetusehdotuksen mukaan unionin taloudellisten etujen suojaaminen. Taloudellisten etujen suojaamiseen kuuluisivat erityisesti maatalousrahastoista rahoitettavien toimien sääntöjenmukaisuus, väärinkäytösten ehkäiseminen ja korjaaminen esimerkiksi takaisinperinnän ja siihen liitetyn koron keinoin. Jäsenvaltion perustamaan järjestelmään kuuluisi myös suhteellisten ja vakavuuden, laajuuden, keston ja toistuvuuden mukaisesti kohoavien seuraamusten määrittäminen muissa kuin ylivoimaisesta esteestä johtuvissa tilanteissa. Jäsenvaltiot velvoitettaisiin perustamaan tehokas hallinto- ja valvontajärjestelmä, joka takaa valvonnan siitä, että todennettävissä olevat toimenpiteet vastaavat unionin lainsäädäntöä. Uutena olisi vaatimus jäsenvaltioille varmistaa tehokas rahastoja koskevien valitusten tutkiminen. Uutena olisi myös jäsenvaltiolla velvoite tutkia komissiolle toimitetut YMP:n strategiasuunnitelman soveltamisalaa kuuluvat valitukset. Asetusehdotuksen mukaan komissiolle annetaan valtuudet täytäntöönpanosäädösten antamiseen prosesseista, määräajoista ja tietojen vaihdosta sekä asetettujen seuraamusten ilmoittamisesta komissiolle.

Valvontajärjestelmä perustuisi systemaattiseen valvontaan, jonka tulee kohdistua myös aloille, joilla virheriski on suurin. Jäsenvaltion olisi varmistettava, että valvonnan määrä on riittävä tehokkaan riskienhallinnan näkökulmasta. Tullikoodiasetukseen liittyvästä valvonnassa säädettäisiin tarkemmin delegoiduin säädöksin. Muun sektorilainsäädännön kuin strategiasuunnitelmaa koskevan asetuksen yhdenmukaisesta valvonnasta, erityisesti hampun, puuvillan, viinin, julkisen ja yksityisen varastoinnin sekä muista valvontasäännöstä, säädettäisiin täytäntöönpanosäädöksin.

Kilpailutussäännösten noudattamatta jättämisen seuraamusten osalta jäsenvaltioiden tulisi varmistaa, että ne määrittävät noudattamatta jättämisen vakavuuden ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Tukehtojen kiertämisen seuraamuksena olisi edelleen tuen menetys.

Kaupallisten asiakirjojen tarkastamisen osalta perussäännökset säädettäisiin horisontaaliseen asetukseen ja komissiolle annettaisiin valtuudet täytäntöönpanosäädöksin säätää muun muassa kaupallisten asiakirjojen säilyttämisestä ja komissioon lähetettävän tarkastusraportin sisällöstä.

Yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä

Asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltion olisi perustettava yhdenmety hallinto- ja valvontajärjestelmä (IACS), jonka valvonta- ja seuraamusjärjestelmässä olisi noudatettava soveltuvin osin unionin taloudellisten etujen suojaa koskevan artiklan säännöksiä. IACS:n avulla hallinnoitavia tukijärjestelmiä olisivat eläin- ja pinta-alaperusteiset toimenpiteet. Edelleen asetusehdotus sisältää perussäännökset IACS:n peruselementeistä, joihin kuuluisi jatkossa pakollisina osana myös satelliiteilla suoritettava valvonta (monitorointi). Komissio luovuttaisi satelliittidatan maksutta monitoroinnista vastaaville viranomaisille tai heidän valtuuttamilleen palveluntuottajille. Hakemukseton järjestelmä olisi jatkossa mahdollinen myös pinta-alatoimenpiteissä, jos jäsenvaltion virallinen rekisteri mahdollistaa tiedon saatavuuden yksittäisen alan (todennäköisesti kasvulohkon) tasolla. Jäsenvaltion olisi kirjattava ja säilytettävä kymmenen vuoden ajan tiedot ja dokumentit, jotka ovat relevantteja tuotosten, tulosten ja suoritus- tarkastelun kannalta. IACS:n kautta kerätyn tiedon, joka on paikkatietodirektiivin (INSPIRE) kannalta tai unionin politiikan seurannan kannalta relevantti, julkaisuvelvollisuus ja jakaminen kansallisten ja unionin viranomaisten kesken sisältyy asetusehdotukseen. Julkaisussa olisi kuitenkin huomioitava henkilötietojen suoja. Peltolohkorekisterin tietojen tulisi jatkossa kattaa myös tiedot, jotka ovat relevantteja indikaattorien raportoinnin kannalta. Peltolohkorekisterin laaduntarkastusvelvoitteet jatkuisivat ja laaduntarkastukset laajenisivat koskemaan myös kasvulohkotiedon sisältäviä tukihakemuksia ja monitorointia. Komissiolle annettaisiin valtuudet säätää delegoiduilla säädöksillä laaduntarkastuksista sekä muun muassa peltolohkorekisteriä koskevista tarkemmista määrittelyistä ja perusominaisuuksista. Valtuudet komissiolle täytäntöönpanosäädösten antamiseen koskisivat komissiolle tiedoksi saattamien muotoa ja sisältöä laaduntarkastusraportoinnin osalta, laaduntarkastuksessa havaittujen puutteiden korjaavia toimia sekä kasvulohkot sisältävän hakemuksen ja monitorointijärjestelmän perusominaisuuksia ja sääntöjä.

Ehdollisuuden valvonta- ja seuraamusjärjestelmä

Jäsenvaltioiden tulisi määrittää valvonta- ja seuraamusjärjestelmä ehdollisuudelle, joka korvaisi täydentävät ehdot ja viherryttämistuen. Valvontavelvoite olisi, kuten nykyisin täydentävissä ehdoissa, yksi prosentti I pilarin suorista tukia ja/tai II pilarin maaseudun kehittämisen viljelijätukia hakeneista. Valvonnoissa voitaisiin hyödyntää olemassa olevia lakisääteisten hoitovaatimusten substanssivalvontoja ja monitorointivalvontaa.

Kuten täydentävissä ehdoissa tällä hetkellä, myös ehdollisuuden laiminlyöntien seuraamusten määrittelyn tulisi perustua laiminlyönnin vakavuuden, laajuuden, pysyvyyden ja tahallisuuden arviointiin. Jäsenvaltio voisi edelleen päättää ottaa käyttöön varhaisvaroitusjärjestelmän, jolloin vähäisistä laiminlyönneistä voitaisiin antaa tuensaajalle varhaisvaroitusta. YMP:n strategia-suunnitelma -asetuksessa säädettäisiin seuraamusjärjestelmän perusteista. Lisäksi komissiolle siirrettäisiin valta antaa delegoidulla asetuksella lisää säännöksiä seuraamusten soveltamisesta ja laskemisesta.

Tietojen toimittamisvelvoitteet ja komission asetuksenantovaltuudet

Asetusehdotus kattaa myös vakuuksia koskevat perussäännökset, joita täydennettäisiin delegoiduin säädöksin ja täytäntöönpanosäädöksin.

Asetusehdotus kattaa myös jäsenvaltioiden velvollisuudet tietojen toimittamisesta komissiolle. Velvollisuudet koskisivat hyväksytyihin maksajavirastoihin liittyviä tietoja, todentamisviranomaisen tietoja sekä unionin rahoittamien toimenpiteiden tietoja, kuten menoilmoitukset, menoennusteet ja vuositilit. Valtuudet komissiolle täytäntöönpanosäädösten antamiseen koskisi muuan muassa tietojen toimittamisvelvollisuuksien aikataulua ja muotoa.

Asetusehdotuksen säännökset koskevat lisäksi euron käyttämistä ja komission laatimaa vuotuista rahoituskertomusta. Tuensaajien tukitietojen julkaisu jatkuisi pitkälti entiseen tapaan, mutta yleisasetuksen säännöksiin pohjautuen ja siten hallintoviranomaisen vastuulla ja kolmen kuukauden välein päivitettyinä. Valtuudet komissiolle täytäntöönpanosäädösten antamiseen koskisivat muun muassa julkaisun aikatauluja. Asetusehdotuksen lähtökohtana on, että valtuudet komissiolle delegoitujen säädösten antamiseen annettaisiin seitsemän vuoden ajaksi. Täytäntöönpanosäädösten käsittely tapahtuisi maatalousrahastojen komiteassa.

Henkilötietojen käsittelyä ja tietosuojaa koskevan ehdotuksen mukaan tietoja olisi kerättävä muun muassa valvonta- ja seurantavelvoitteiden täyttämiseksi. Seuranta- ja arviointitarkoituksessa ja tilastoinnissa tiedot olisi tehtävä nimettömiksi ja käsiteltävä vain koontina.

Asetuksella kumottaisiin asetus (EU) N:o 1306/2013 ja komissiolle annettaisiin valtuudet säätää delegoiduilla säädöksillä siirtymätoimenpiteistä.

2.3 Markkinajärjestelyasetus

Yhteisen markkinajärjestelyn mukaiset interventioimenpiteet tulisivat säilymään asetusehdotuksessa ennallaan.

Asetuksesta poistettaisiin sokerialan kiintiöjärjestelmään liittyvät artikkelit, joita ei ole enää sovellettu 30.9.2017 jälkeen kiintiöjärjestelmän päätyttyä. Sokerijuurikkaan vakiolaadun määritelmä ehdotetaan poistettavaksi. Jäljelle jäisivät säännökset sokerin viitehinnasta, toimialasopimuksista ja mahdollisuus poistaa väliaikaisesti tullit melasseilta. Komissiolta poistettaisiin oikeus antaa delegoituja säädöksiä inuliinisiirapin määritelmän muuttamisesta.

Viinin uusia istutuksia koskeviin säännöksiin ja viinirypäleiden luokitteluun esitetään muutoksia. Viinin alkuperänimityksiin, viinin maantieteellisiin merkintöihin ja viinin perinteisiin nimityksiin liittyviä tarkastuksia koskevat säännökset on lisätty asetukseen. Asetukseen on lisätty säännös jäsenvaltioille varmistaa, että tuotteita, joissa ei noudateta viinin pakollisia merkintöjä, ei päästetä markkinoille tai ne poistetaan markkinoilta. Viinin tukiohjelmien jäsenvaltiokohtaiset talousarviorajat (1,1 mrd. euroa vuosittain) esitetään poistettavaksi asetuksen liitteestä ja siirrettäväksi YMP:n strategiasuunnitelma -asetukseen. Tukisummat alenisivat nimellisin hinnoin 3,9 prosentilla verrattuna kuluvaan kauteen. Toimenpiteet olisivat samalaisia kuin nykyisin. Rypäletuotteiden luokkiin lisättäisiin viini, josta on poistettu alkoholi ja viini, josta on osittain poistettu alkoholi ja näiden tuotteiden valmistusmenetelmät.

Komissio esittää, että asetuksesta poistettaisiin vientitukiin liittyvät kohdat. Esitys pohjautuu WTO jäsenvaltioiden 1.12.2015 tekemään päätökseen.

Oliiviöljyn ja syötäväksi tarkoitettujen oliivien alaa tukevat ohjelmat, tuki hedelmä- ja vihannesalalla, tuki mehiläishoitoalalla ja tuki humala-alalla siirrettäisiin YMP:n strategiasuunnitelma-asetukseen.

Hedelmä- ja vihannesalalla ympäristötoimenpiteiden painotusta hedelmä- ja vihannesalan tuottajaorganisaatioiden toimintaohjelmissa esitetään kasvatettavaksi nykyisestä 10 prosentista 20 prosenttiin toimintaohjelman taloudellisista panostuksista Tämä olisi huomattava muutos nykyiseen. Myös tutkimukseen olisi pakollisesti panostettava viisi prosenttia toimintaohjelman taloudellisista panostuksista. Nykyisin tämä on vapaaehtoista. Tukisummaa mehiläishoitoalla nostettaisiin, mutta se olisi nimellisin hinnoin kuitenkin koko EU:n alueella yhteensä 60 miljoonaa euroa vuodessa.

EU:n laatujärjestelmät

EU:n laatujärjestelmistä (maantieteelliset merkinnät, alkuperämerkinnät sekä aidot, perinteiset tuotteet) säädetään asetuksissa (EU) N:o 1308/2013 (rypäleviinit), (EU) N:o 1151/2012 (maataloustuotteet ja elintarvikkeet) sekä (EU) N:o 251/2014 (maustetut viinituotteet.) Näihin asetuksiin esitetyillä muutoksilla yksinkertaistettaisiin järjestelmiä sekä nopeutettaisiin nimitysten hakumenettelyä, rekisteröintiä ja tuote-eritelmiin tehtävien muutosten hyväksyntää. Lisäksi asetuksessa (EU) N:o 1308/2013 olevaa viinin alkuperänimityksen määritelmää tarkennettaisiin.

Maustettujen viinituotteiden osalta maantieteellisiä merkintöjä koskevat säännökset (luku III 'Maantieteelliset merkinnät') poistettaisiin asetuksesta (EU) N:o 251/2014 ja muutattaisiin asetusta (EU) N:o 1151/2012 koskemaan myös näitä nimityksiä. Jälkimmäiseen asetukseen lisättäisiin myös artikla, jonka mukaan maustettujen viinituotteiden nimitykset siirtyvät auto-maattisesti sen mukaiseen rekisteriin. Suomessa ei ole haettu nimisuojausta maustetuille viinituotteille.

Asetusten (EU) N:o 228/2013 (unionin syrjäisimpien alueiden hyväksi toteutettavista maatalousalan erityistoimenpiteistä) sekä (EU) N:o 229/2013 (Egeanmeren pienten saarten hyväksi toteutettavista maatalousalan erityistoimenpiteistä) mukaisia tukimääriä esitetään muutettaviksi siten, että tuki alenisi 3,9 prosenttia nykyisestä kaudesta. Ehdotus ei koskisi Suomea.

3 Ehdotusten oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteeseen

Ehdotusten oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 42 ja 43 artiklan 2 kohta siltä osin kun on kyse YMP:n strategiasuunnitelma-asetuksesta ja horisontaalasetuksesta sekä 43 artiklan 2 kohta, kun kyse on markkinajärjestelyasetukseen (EU) N:o 1308/2013 tehtävät muutokset.

Kun kyseessä on asetuksiin (EU) N:o 1151/2012 ja (EU) N:o 251/2014 tehtävät muutokset on oikeusperustana SEUT-sopimuksen 114 artikla ja 118 artiklan ensimmäinen alakohta. Asetukseen (EU) N:o 228/2013 tehtävien muutosten osalta oikeusperustana on 43 artiklan 2 kohta ja 349 artikla sekä asetuksen (EU) 229/2013 osalta 43 artiklan 2 kohta.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan ehdotusten oikeusperusta on asianmukainen.

SEUT-sopimuksessa määrätään, että jäsenvaltiot ja EU hallinnoivat yhteistä maatalouspolitiikkaa yhteistyössä ja unionissa on käytössä yhteinen maatalouspolitiikka, jolla on yhteiset tavoitteet ja yhteinen täytäntöönpano. Komission ehdotuksissa esitetyssä uudessa täytäntöönpanomallissa unioni vahvistaa YMP:n tavoitteet, perusvaatimukset ja tukitoimien päätyypit. Jäsenvaltioille esitetään enemmän vastuuta politiikan toimeenpanosta. Komission mukaan ehdotukset nojautuvat enemmän toissijaisuusperiaatteeseen ja siten on mahdollista paremmin huomioida jäsenvaltioiden paikalliset olosuhteet ja tarpeet.

YMP on komission mukaan oikeasuhtainen toimi, sillä EU:n maatalousalaan ja maaseutualueisiin liittyvät taloudelliset, ympäristöön liittyvät ja yhteiskunnalliset haasteet edellyttävät EU:n tasoista ja mittavaa toimintaa. Lisäksi ehdotuksissa tarjotaan jäsenvaltioille nykyistä pa-

remmat mahdollisuudet valita ja mukauttaa politiikkatoimenpiteitä tavoitteiden saavuttamiseksi.

Valtioneuvosto pitää ehdotuksia suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteen mukaisena.

Ehdotukset käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä Euroopan parlamentin kanssa.

4 Ehdotusten vaikutukset Suomelle

Komission ehdotuksessa vuosien 2021—2027 rahoituskehyksistä komissio esittää, että yhteisen maatalouspolitiikan rahoitus pienenee tulevalla kehyskaudella nykyiseen verrattuna. Ehdotuksen mukaan säilytettäisiin kaksi erillistä rahastoa; maataloustukirahasto ja maaseudun kehittämisrahasto. Asetusehdotukset sisältävät esityksen jäsenvaltioittain jaettavasta rahoituksesta edellä mainituista rahastoista maatalouden suoriin tukiin ja maaseudun kehittämiseen. Edellisistä kausista poiketen komissio julkaisi myös maaseudun kehittämisrahaston jäsenvaltiokohtaisen allokation samaan aikaan asetusehdotusten kanssa.

Suomelle ehdotetaan 3 578 miljoonan euron rahoitusta suoriin tukiin ja 2 044 miljoonan euron rahoitusta maaseudun kehittämiseen käyvin hinnoin esitettynä vuosille 2021—2027. Kiintein vuoden 2018 hinnoin suorien tukien osalta tämä tarkoittaisi 3 179 miljoonaa euroa ja maaseudun kehittämiseen 1 816 miljoonaa euroa.

Suomen kannalta esitys tarkoittaisi tulevalle kaudelle yhteensä 1173 miljoonan euron leikkausta kiintein vuoden 2018 hinnoin nykykauden EU-rahoitukseen verrattuna.

Maatalouden suoriin tukiin kohdistuisi 85 miljoonan euron (-2,3 prosenttia), ja maaseudun kehittämisrahoitukseen 336 miljoonan euron (-14,1 prosenttia) leikkaus (käyvin hinnoin). Vastaavasti kiintein (vuoden 2018) hinnoin ilmaistuna tämä tarkoittaisi suoriin tukiin 15 prosentin ja maaseudun kehittämisen rahoitukseen 25,2 prosentin leikkausta.

Maaseudun kehittämisrahastoon ehdotuksessa kohdistuisi suhteellisesti suurempi leikkaus kuin maataloustukirahastoon. Suomen saamasta suhteellisesti suuremmasta maaseuturahoituksen osuudesta seuraa se, että ehdotuksen taloudelliset vaikutukset olisivat erittäin merkittäviä. Suorien tukien osalta Suomelle kohdistetut suhteelliset leikkaukset olisivat merkittäviä, mutta pienempiä kuin maaseudun kehittämisrahaston.

Maaseudun kehittämisrahaston ja maataloustukirahaston leikkaukset tarkoittaisivat noin 168 miljoonan euron vähennystä vuosittaisessa EU-rahoituksessa kiintein vuoden 2018 hinnoin.

Ehdotuksen vaikutusta voidaan kuvata suhteuttamalla sitä maatalouden yrittäjätuloon Suomessa. Viljelijätuet ja korvaukset muodostavat noin neljä viidesosaa yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksen käytöstä Suomessa. Suomen korkean kustannustason vuoksi tuotantokustannukset ylittävät markkinoilta saatavat tuotot, jolloin tukimäärän aleneminen tarkoittaisi lähes saman suuruisia yrittäjätulon pienenemistä ainakin lyhyellä aikavälillä.

Suomessa vuosina 2015—2016 Luonnonvarakeskuksen kannattavuuskirjanpitoaineiston mukaan maatalouden yrittäjätulo kokonaistasolla on ollut alle 500 miljoonaa euroa vuodessa. Kokonaistasolla tarkasteltuna ehdotuksen taloudelliset vaikutukset pelkästään maataloudessa voisivat tarkoittaa yli kymmenen prosentin yrittäjätulon alenemistä lyhyellä aikavälillä.

Markkinajärjestelyasetuksen muuttamisella ei ole merkittäviä taloudellisia vaikutuksia Suomelle.

Ehdotuksen mukaan 40 prosenttia yhteisen maatalouspolitiikan jäsenvaltioittain kohdistetusta rahoituksesta pitää kohdistua ilmastotavoitteita edistäviin toimiin. Asetusehdotuksen mukaan laskennassa voitaisiin huomioida 40 prosenttia perustulotuen, uudelleenjakotuen sekä luonnonhaittaan liittyvien sitoumusten rahoituksesta. Rahoituksesta ilmasto- ja ympäristösitoumuksiin sekä suorien tukien ilmasto- ja ympäristöjärjestelmistä voitaisiin vastaavasti huomioida sata prosenttia.

4.1 YMP:n strategiasuunnitelma-asetuksen osalta

Vaikutukset lainsäädäntöön ja hallinnolle

YMP:n strategiasuunnitelman laatiminen olisi prosessina pitkälti samanlainen kuin maaseutuohjelman laatiminen nykyisellä ohjelmakaudella. Myös suunnitelman rakenne vastaisi monin osin maaseudun kehittämisen nykyisen ohjelma-asiakirjan rakennetta, mutta suunnitelmassa kuvattavien yksityiskohtien määrä voinee olla aiempaa pienempi. Toisaalta suunnitelmassa täytyisi linjata asioita, jotka nykyisellä ohjelmakaudella on säädetty EU:n asetuksissa. Tämä lisäisi merkittävästi myös kansallisen lainsäädännön valmistelutyötä ja kansallisen lainsäädännön laajuutta, mille valittujen toimenpiteiden toimeenpano tulisi aiempaa enemmän pohjautumaan.

Jatkossa jäsenvaltioilla olisi ehdollisuutta lukuun ottamatta nykyistä vapaammat mahdollisuudet määrittellä tukijärjestelmien yksityiskohdat, mutta samalla se tarkoittaisi nykyistä enemmän painoa tavoitteiden saavuttamiselle ja mittareiden valinnalle.

YMP:n strategiasuunnitelma-asetuksesta aiheutuisi edellä sanotun mukaisesti merkittävää ja hyvin laajaa kansallisen lainsäädännön valmistelutyötä. Käytännössä sekä nykyistä Euroopan unionin suorista tuista maataloudelle annettua lakia (193/2013) että eräistä ohjelmaperusteisista viljelijäkorvauksista annettua lakia (1360/2014) jouduttaisiin joko merkittävästi muuttamaan tai ne jouduttaisiin kumoamaan ja valmistelevaan korvaavat lait. Mainittujen lakien nojalla annetut valtioneuvoston ja maa- ja metsätalousministeriön asetukset jouduttaisiin valmistelevaan kokonaisuudessaan uudelleen ja kumoamaan voimassa olevat asetukset. Sama koskee maatalouden rakennetuista annettua lakia (1476/2007) ja porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista annettua lakia (986/2011) sekä kyseisten lakien nojalla annettuja valtioneuvoston asetuksia. Tarkoituksenmukaisinta olisi toteuttaa rakennetukilainsäädännön kokonaisuudistus. Myös maataloustuotteiden markkinajärjestelystä annettua lakia (999/2012) tulisi muuttaa monilta osin. Lisäksi YMP:n strategiasuunnitelma-asetuksesta seuraisi muutoksia maaseudun kehittämisen tukemisesta annettuun lakiin (28/2014) ja sen nojalla annettuihin valtioneuvoston asetuksiin.

Kansallisessa lainsäädännössä säädettävien asioiden laajuus lisääntyisi arvioiden mukaan myös huomattavasti nykyisestä, koska EU:n asetuksissa annetaan jäsenvaltioille nykyistä joustavammat mahdollisuudet säätää esimerkiksi erilaisista määritelmistä, kuten maatalousmaan määritelmästä.

Suomessa tukioikeuksista luopuminen tarkoittaisi sitä, että uutta tietojärjestelmää tukioikeuksien hallinnoimiseksi ei tarvitsisi rakentaa. Myös selvittelyt tukioikeuksien omistuksista ja niiden siirroista jäisivät pois, mikä on työllistänyt hallintoa merkittävästi. Toisaalta tosiasiallisen viljelijän toteaminen laadittavan määritelmän mukaisesti tulisi työllistämään hallintoa.

Tukien alentamisen osalta asetusehdotuksessa esitetty työvoimaan liittyvien kustannustekijöiden laskentamalli olisi hallinnollisesti raskas. Esitetty malli lisäisi hallinnon kustannuksia sekä edellyttäisi merkittäviä muutoksia tietojärjestelmiin. Uudelleenjakotukea ei ole ollut käytössä

Suomessa. Uusi tukielementti aiheuttaisi hallinnollisia kustannuksia sekä edellyttäisi tietojärjestelmämuutoksia.

Ehdollisuus yksinkertaistaisi hallintoa siltä osin, kun sillä korvattaisiin kaksi nykyistä järjestelmää: täydentävät ehdot ja viherryttämistuki. Uusien vaatimusten toimeenpano lisäisi hallintokustannuksia. Erityisesti kestävä ravinteiden käytön välineen luominen ja ylläpitäminen sekä viljelykierron säännösten toimeenpano aiheuttaisivat huomattavasti uusia kustannuksia hallinnolle.

Uuden suorien tukien ilmasto- ja ympäristöjärjestelmän toimeenpano lisäisi hallinnon kustannuksia.

Arvioinnin ja komission suorittaman tuloksellisuusarvioinnin osalta ehdotus antaisi enemmän joustoa jäsenvaltiolle suunnitella arviointikokonaisuudet niin, että ne ovat tarkoituksenmukaiset. Asetusehdotus tällaisenaan voisi vähentää hallinnollista taakkaa, kun määrämuotoisuudesta luovutaan. Toisaalta jäsenvaltion vastuu siitä, että arvioinnit tehdään ja ne vastaavat tarkoitustaan korostuisi. Asetusehdotuksen liitteenä olevia vaikuttavuus- tulos- ja tuotosindikaattoreita on tarpeen analysoida vielä tarkasti, koska ne ovat perusta kaikkeen arviointiin.

Vaikutukset toimijoille

Toimijoille tukioikeuksista luopuminen toisi hallinnollisen taakan keventämistä. Olisi selkeää, että tuet kohdistuisivat sille, jolla on peltoala hallinnassaan.

Nuorten viljelijöiden täydentävä tulotuki antaisi jäsenvaltioille mahdollisuuden kohdentaa osa suorista tuista nuorille viljelijöille ja siten kannustaa nuoria viljelijöitä tilanpidon aloittamisvaiheessa.

Tukien alentaminen olisi selkeä lisärajoite verrattuna nykyiseen tilanteeseen. Asetusehdotuksessa esitetty tukien alentaminen heikentäisi tilojen kannattavuutta erityisesti suurilla tiloilla, mutta AB-alueella jo keskisuurilla nauta-, lypsykarja-, lammas- ja vuohitiloilla. Maatalouden heikossa kannattavuustilanteessa tukien alenemisen vaikutus voisi tilakohtaisesti olla erittäin merkittävä. Työvoimaan liittyvien kustannustekijöiden huomioon ottaminen ennen tukien alentamista parantaisi tilannetta työvoimavaltaitten kotieläintilojen kohdalla jossain määrin. Työvoimaan liittyvien kustannustekijöiden osalta asetusehdotuksessa esitetty laskentamalli lisäisi viljelijän hallinnollista työtä.

Uudelleenjakotuki voisi parantaa pienten ja keskisuurten tilojen kannattavuutta.

Ehdollisuuden uusista vaatimuksista aiheutuisi maatalousyrittäjille lisää hallinnollista taakkaa ja kustannuksia. Lisäkustannukset heikentäisivät entisestään muutoinkin huonoa maatalouden kannattavuutta. Osa uusista vaatimuksista kuuluu nykyisin Suomessa II pilarin ympäristökorvaukseen, joten nämä vaatimukset on Suomessa toteutettu laajasti. Erona ehdollisuuteen on se, että ympäristökorvauksen kautta toimenpiteistä aiheutuneet lisäkustannukset on voitu korvata viljelijöille. Koska kyse on vuosittain muodostuvista kustannuksista, ne rasittavat viljelijöiden taloutta jatkuvasti.

Lisäksi osa ehdollisuuden vaatimuksista rajoittaisi normaalien maatalouskäytäntöjen toteuttamista. Esimerkiksi, jos paljaan maaperän kielto estäisi syysmuokkauksen, aiheuttaisi se ongelmia erityisesti savimaiden viljelylle, koska kevätkyntö ei sovellu savimaille.

Uuden suorien tukien ilmasto- ja ympäristöjärjestelmän käyttöönotto kohdentaisi osittain suoria tukia viljelijöille, jotka sitoutuisivat tämän tukimuodon toimenpiteisiin. Vastaavasti suorien tukien perustulotukea vähennettäisiin, mikä heikentäisi entisestään maatalouden kannattavuutta.

Maatalouden investointituki antaisi jäsenvaltioille mahdollisuuden kannustaa tuottajia kilpailukykyä lisäävien ja uuden teknologian käyttöön ottoa edistävien investointien tekemiseen. Samalla voitaisiin erityisesti huomioida esimerkiksi energiatehokkuuden parantaminen ja ympäristön tilan edistäminen investointien avulla. Säännökset mahdollistaisivat monen tyyppisten investointien tukemisen. Investointitukeen kelpaamattomien investointien ja kustannusten määrittely tyhjentävästi YMP:n strategiasuunnitelmaan saattaa olla haasteellista etenkin maatalouden ulkopuolisen yritystoiminnan osalta, koska se kattaa useita eri toimialoja.

Ehdotus antaisi mahdollisuuden parantaa maaseudun toimintaympäristöä. Erityisesti laajakais-tayhteyksien (kyläverkot) ja digitalisaation edistäminen lisäisi maaseudun elinvoimaisuutta. Älykäs kylä –kokonaisuus antaisi hyvät mahdollisuudet kehittää maaseutualueita.

Ehdotus antaisi jäsenvaltioille mahdollisuuden vahvistaa paikallisten toimijoiden osallistumista ja työtä maaseudun elinvoimaisuuden kasvattamiseksi painottamalla Leader-toimintatapaa. Ehdotukset mahdollistaisivat hallinnollisen taakan vähentämisen toimien toteuttajille. Hallinnollinen taakka on ollut erityisesti pienille hankkeille ja maaseudun kehittämistä toteuttaville pienille yhdistyksille, yrityksille ja muille yhteisöille useissa tilanteissa kohtuuttoman suuri.

Ympäristövaikutukset

Komission ehdotus kiinnittää entistä suurempaa huomiota ilmasto- ja ympäristöasioihin ja ohjaisi viljelykäytäntöjä aina ympäristön kannalta myönteisemmän vaihtoehdon kannalle.

Viljelijätukien täysimääräisen saannin edellyttämällä ehdollisuuden vaatimuksilla olisi merkitystä kestävän ja vastuullisen maataloustuotannon edistämiseksi. Ehdollisuuteen sisältyisi nykyistä enemmän ympäristö- ja ilmastovaatimuksia, mikä parantaisi maatalouden ilmasto- ja ympäristötavoitteiden saavuttamista vähentämällä kasvihuonekaasupäästöjä, parantamalla maaperän laatua, vähentämällä eroosiota ja ravinnehuuhtoutumista sekä lisäämällä luonnon monimuotoisuutta. Vaikutuksen suuruus riippuisi paljolti siitä, mikä olisi vaatimusten sisältö.

Esimerkiksi viljelykiertovaatimuksen arvioidaan parantavan maaperän laatua enemmän kuin nykyisen viherryttämistuen viljelyn monipuolistamisvaatimuksen. Ravinteiden kestävän käytön välineen käyttöönotolla ei Suomessa juurikaan olisi vaikutuksia ympäristön tilaan, koska lähes 90 prosenttia viljelijöistä on sitoutunut maatilojen ympäristökorvausjärjestelmään, jonka yhtenä vaatimuksena on ravinteiden käytön seuranta. Nykyisellä ympäristökorvauksella on saavutettu myös peltojen talviaikaisessa kasvipeitteisyydessä eroosiontorjunnan kannalta hyvä taso.

Osalla vaatimuksista voisi positiivisten vaikutusten lisäksi olla myös ympäristön tilaa heikentäviä vaikutuksia, esimerkiksi viljely ilman maanmuokkausta lisää liukoisen fosforin huuhtoutumisriskiä vesistöihin pitkällä aikavälillä. Pysyvän nurmen vaatimus puolestaan on lisännyt nurmien kyntöä, koska osa viljelijöistä pyrkii välttämään pysyvän nurmen merkintää ja sen vuoksi päättää nurmikasvuston normaalia aiemmin.

Uuden suorien tukien ilmasto- ja ympäristöjärjestelmän käyttöönotto lisäisi suorien tukien kohdentamista ilmasto- ja ympäristötavoitteen edistämiseen ja lisäisi siten ilmastolle ja ympäristölle suotuisien toimien soveltamista yleisesti Euroopassa. Tässä vaiheessa on vaikea arvi-

oida, mitkä vaikutukset järjestelmällä olisivat Suomessa, koska kuitenkin suurin osa suomalaisista viljelijöistä on sitoutunut II pilarin maatalouden ympäristökorvaukseen.

Maatalouden investointituella voitaisiin tukea ympäristön tilaa parantavia investointeja ja osaltaan täyttää ympäristö- ja ilmastotoimenpiteiden rahoitukseen asetettuja velvoitteita.

Asetusehdotus sisältää kokonaisuudessaan ilmastolle ja ympäristölle myönteisiä toimenpiteitä.

4.2 Horisontaalasetuksen osalta

Vaikutukset lainsäädäntöön ja hallinnolle

Suomessa erityisesti maataloustukirahaston pinta-ala- ja eläinperusteisten toimenpiteiden valvontaa ja seuraamuksia koskeva kansallinen lainsäädäntö kasvaisi merkittävästi, koska näistä asioista on aiemmin säädetty hyvin yksityiskohtaisesti Euroopan unionin lainsäädännössä. Käytännössä tämä tarkoittaisi muutoksia maatalouden tukien toimeenpanosta annettuun lakiin (192/2013) sekä sen nojalla annettuihin, valvontaa koskeviin valtioneuvoston asetuksiin. Samoista syistä myös maataloustuotteiden markkinajärjestelystä annettua lakia tulisi muuttaa.

Hallinnolle haastetta toisi pakollinen monitorointi, koska se olisi täysin uusi valvontamenetelmä, joka ei ole käytössä vielä missään jäsenvaltiossa. Myös monitoroinnin ja muun valvontaotannan yhdistäminen unionin lainsäädännöstä suoraan tulevaan ehdollisuuden valvontamäärään aiheuttaisi kahden erilaisen valvontajärjestelmän ylläpitämisen ja soveltamisen. Samoin muut ehdollisuuden suoraan sovellettavat säännökset, jotka poikkeavat muista pinta-ala- ja eläinperusteisten toimenpiteiden menettelystä aiheuttavat lisätyötä muun muassa tietojärjestelmien rakentamisessa. Monitorointivalvonnalla ei voitaisi valvoa juurikaan ehdollisuuden vaatimuksia, vaan suuri osa niistä jouduttaisiin tarkastamaan perinteisellä paikan päällä tehtävällä valvonnalla. Erillisten valvontajärjestelmien ylläpidosta aiheutuisi lisäkustannuksia.

Tuotoksia ja tuloksia todentavan tietosisällön oikeellisuuden ja laadun merkitys olisi jatkossa entistäkin korostetumpi. Tietojärjestelmien rakentaminen tulisi ylipäätään olemaan haastavaa ja resursseja vaativaa, jotta tuloksellisuuskertomuksen edellyttämät oikeellisuus- ja tiedon säilytysvaatimukset pystytään täyttämään.

Vaikka monitorointi sekä kansalliset linjaukset valvontamääristä ja seuraamuksista, toissijaisuusperiaatteen lisääntymisen myötä, mahdollistavat pitkällä tähtäyksellä kustannussäästöjä paikan päällä tehtävän valvonnan vähentyessä ja siihen käytettävän ajan lyhentyessä, sisältyisi näihin merkittävä määrä kustannuksia aiheuttavia investointitarpeita. Paikkatiedon sisältävien valokuvien ja muiden lisätietojen vastaanotto-, käsittely- ja varastointijärjestelmä, tuenhakijoiden ennakkovaroitusjärjestelmä, satelliittikuvatulkinnan tietojärjestelmä (kuvien prosessointi, laskenta ja automaattinen luokittelu), joka kytkee monitorointituloksen tukihaku- ja laskentatietoon, aiheuttaisivat monitoroinnin suurimmat kustannukset. Vaikka pitkällä tähtäimellä paikalla tehtävien valvontojen määrä voi laskea, alussa ennen kuin järjestelmä vakiintuu, valvontakäyntien määrä saattaa nousta. Myös lisääntyvät laaduntarkastusvaatimukset aiheuttavat kustannuksia. Tarkempi kustannusten arviointi on tällä hetkellä käytännössä mahdotonta, koska vielä ei ole kokonaisnäkemystä siitä, mitä toimenpiteitä tullaan ottamaan käyttöön, mitkä ovat niille asetetut tukikelpoisuusehdot ja ovatko ne monitoroitavissa ja mitä kaikkea prosessi tulee sisältämään. Myöskään muiden tietojärjestelmätarpeiden kustannusten arviointi ei ole tällä hetkellä mahdollista uuden toimeenpanomallin kokonaisvaikutusten hahmottamattomuuden takia.

Todentamisviranomaisen työ tulee lisääntymään merkittävästi hallintojärjestelmän ja suoritusraporttiin liittyvien tietojen tarkastusvelvollisuuden myötä.

Vaikutukset toimijoille

Toimijoille nähdään helpotuksena se, että pinta-ala- ja eläinperusteisten toimenpiteiden valvonta- ja seuraamusjärjestelmä olisi jatkossa toissijaisuusperiaatteen mukaisesti pitkälti jäsenvaltion päätettävissä. Seuraamusjärjestelmässä pystyttäen siten aiempaa paremmin ottamaan huomioon inhimilliset erehdykset ja pinta-alavaihtelut seuraamusasteikon kautta. Peltolohko-rekisterin laatu olisi kuitenkin osa tietojärjestelmien oikeellisuus- ja laatuvaatimuksia ja nämä vaatimukset olisi jatkossakin pystyttävä täyttämään ja varmistamaan.

Haku- ja maksuprosessiin voi tulla merkittäviä muutoksia. Korostuneiden teknologia- ja tietojärjestelmävaatimusten myötä paperimuotoista hakemusprosessia ei voida välttämättä toteuttaa. Viljelijän tulisi mahdollisesti tuen hakemisen sijaan toimittaa tarvittavia tietoja pidemmän aikahaarukan puitteissa ja paikan päällä tehtävän valvonnan vaihtoehtona näyttöaineistoa, kuten paikkatiedon sisältäviä valokuvia.

Ympäristövaikutukset

Pakollisen monitoroinnin myötä järjestelmän tarkkuusehtojen piiriin kuuluvat tukikelpoisuusehdot, joilla on myös ympäristövaikutuksia, pystyttäisiin aiempaa kattavammin todentamaan ja tarkastamaan.

5 Ahvenanmaan toimivalta

Suomessa lainsäädäntövalta jakautuu eri maatalouden ja maaseudun kehittämisen tukijärjestelmien osalta valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välillä. Ahvenanmaan itsehallintolain (1141/1991) 27 § 15 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat muun muassa maataloustukirahastosta rahoitettavat Euroopan unionin suorien tukien järjestelmään sisältyvät tukijärjestelmät (ns. pilari I) sekä maataloustuotteiden yhteiset markkinajärjestelyt. Ahvenanmaan maakunnanlainsäädäntövaltaa kuuluu puolestaan Ahvenanmaan itsehallintolain 18 § 15 kohdan mukaan maaseudun kehittämiseen eli maaseuturahastosta osarahoitettavat tukijärjestelmät (ns. pilari II). Tämä pitää ottaa huomioon YMP:n strategista suunnitelmaa laadittaessa.

6 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Kansallisesti ehdotuksia on käsitelty maatalous- ja elintarvikejaostossa (EU18) 7.6.2018, 13.6.2018 ja 28.6.2018. EU18-jaosto on käsitellyt tulevaa yhteistä maatalouspolitiikkaa koko kevään 2018 komission tiedonannon pohjalta. EU18-jaosto käsitteli U-kirjelmäluonnoksen kokouksessaan 13.6.2018. Metsäjaosto (EU14) käsitteli kirjelmäluonnoksen kirjallisessa menettelyssä 12.-13.6.2018.

MFF-johtoryhmä käsitteli asiaa 13.6.2018. EU-ministerivaliokunta käsitteli asiaa 20.6.2018.

EU:n tasolla ehdotuksia on käsitelty epävirallisissa maatalousministereiden kokouksessa 5.6.2018 ja maatalous- ja kalastusneuvostossa 18.6.2018 ja 16.7.2018. Todennäköisesti YMP:n uudistus on esillä myös kaikissa maatalous- ja kalastusneuvoston kokouksissa syksyllä 2018. Maatalouden erityiskomitea on käsitellyt asetusehdotuksia 4.6.2018, 11.6.2018 ja 2.7.2018.

Komissaari Hogan esitteli lainsäädäntöehdotukset Euroopan parlamentin maatalouden ja maaseudun kehittämisen valiokunnalle 11.6.2018.

7 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 tukioikeuksia 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 investoivalta tilalta. Tukien alennus heikentäisi näiden tilojen kannattavuutta merkittävästi ja uhkasi 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 mukaisesti degressiivistä mallia parempana kuin ehdotonta tukikattoa. Työvoimakulujen huomioimisessa tukikatton 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 ilmastoehdotusten kokonaisuutta. Kuitenkin komission ehdotus ehdollisuuden lisäksi toimeenpantavasta jäsenvaltioille pakollisesta uudesta I pilarin suorien tukien ilmasto- ja ympäristöjärjestelmästä (ns. ekorajajärjestelmä) 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 yhdenmisen hallinto- ja valvontajärjestelmän säännöksistä.

Valtioneuvosto katsoo, että tuplamaksun estäminen olisi riittävä keino erottaa kaikille viljelijöille pakollinen ympäristö- ja ilmastoehdotusten 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 tietyt valtiontukea koskevat 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 maatilakykentää. Tuen rajaaminen maa- ja metsätalouteen tai maatalon yritystoiminnan monipuolistamiseen jättäisi ison joukon muita maaseudun yrityksiä tuen ulkopuolelle, ellei tukea ole tunnustettu 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 yhdenmuukaisia sekä suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteita tukevia. Muun muassa takaisinperintämenettelyistä ja valvontamääräistä 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 säilyttämisaikojen 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 seuranta.

Valtioneuvosto katsoo, että yhdenmukaisuudesta 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 tois-

sijaisuusperiaatteita 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 näytötaakan 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.