

MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 10/2012 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maatalouden tukien toimeenpanosta, laiksi Euroopan unionin suorista tuista maataloudelle sekä laeiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 13 päivänä marraskuuta 2012 lähettänyt maa- ja metsätalousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi maatalouden tukien toimeenpanosta, laiksi Euroopan unionin suorista tuista maataloudelle sekä laeiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta (HE 156/2012 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vanhempi hallitussihteeri Katri Valjakka ja vanhempi hallitussihteeri Mirja Kiviranta, maa- ja metsätalousministeriö
- yksikön johtaja Vesa Perätalo ja yksikön johtaja Jukka Pekonniemi, Maaseutuvirasto
- ylitarkastaja Ulla Ollila, Elintarviketurvallisuuksivirasto

- lakimies Marica Twerin, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- yksikön päällikkö Kai Kivikko, Hämeen elinkeino, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus)
- yksikön päällikkö Timo Lehtiniemi, Pohjois-Pohjanmaan elinkeino, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus).

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- Suomen Kuntaliitto
- ProAgria Keskusten Liitto
- Itä-Suomen aluehallintovirasto
- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC
- Elintarviketeollisuusliitto ry
- Kauppapuutarhaliitto ry
- Paliskuntain yhdistys.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki maatalouden tukien toimeenpanosta, jota sovellettaisiin ehdotetun Euroopan unionin suorista tuista maataloudelle annettavan lain, maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annetun lain sekä luonnonhaittakorvauksesta, maatalouden ympä-

ristötuesta sekä eräistä muista ympäristön ja maaseudun tilan parantamiseen liittyvistä tuista annetun lain nojalla myönnettävien tukien toimeenpanoon. Maatalouden tukien toimeenpanosta annettavassa laissa säädettäisiin keskitysti eri viranomaisten tehtävistä ja toimivallas-

ta, tuen hakumenettelystä, tukihakemuksen käsittelystä viranomaisessa ja päätöksenteosta, valvonnasta sekä tuen palauttamisesta ja takaisinperinnästä. Lakiin sisällytettäisiin myös säännökset tilatukijärjestelmän tukioikeusrekisteristä sekä tilaneuvontajärjestelmän toimeenpanosta. Lisäksi laissa säädettäisiin päätöksen maksullisuudesta, viranomaisen oikeudesta tietojensaantiin sekä muutoksenhausta. Tarkoituksena ei ole kuitenkaan muuttaa nykyisiä käytäntöjä, menettelytapoja tai viranomaisten välistä toimivaltaa, vaan esityksen tarkoituksena on selkeyttää lainsäädäntöä ja saattaa sääntely vastaamaan perustuslain vaatimuksia. Samassa yhteydessä kumottaisiin maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoidettaessa noudatettavasta menettelystä annettu laki ja Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanosta annettu laki. Mainittujen lakien nojalla annetut asetukset ja maa- ja metsätalousministeriön päätökset jäisivät kui-

tenkin edelleen voimaan, kunnes toisin säädetään.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi säädettäväksi laki Euroopan unionin suorista tuista maataloudelle, jota sovellettaisiin Euroopan unionin tilatukea koskevan lainsäädännön nojalla myönnettävien tukien ja palkkioiden myöntämiseen ja maksamiseen sekä tilatukioikeuksien myöntämiseen, käyttöön, siirtoon, palauttamiseen ja luovuttamiseen. Tukien, palkkioiden ja tilatukioikeuksien myöntämisperusteisiin ei kuitenkaan esitetä muutoksia, vaan tarkoituksena on selkeyttää lainsäädäntöä. Samassa yhteydessä kumottaisiin voimassa oleva tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annettu laki. Lain nojalla annetut valtioneuvoston asetukset jäisivät kuitenkin edelleen voimaan, kunnes toisin säädetään.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi viiteen muuhun lakiin muutoksia, jotka johtuvat valtaosin maatalouden tukien toimeenpanosta annettavasta laista ja sen säännöksistä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Yleistä

Esityksen tavoitteena on saattaa maataloustukien toimeenpanoa koskeva lainsäädäntö vastaamaan perustuslain edellyttämiä vaatimuksia, yhdenmukaistaa menettelyjä eri tukimuotojen toimeenpanon osalta sekä selkeyttää voimassa olevaa lainsäädäntöä.

Valiokunta toteaa, että maatalouden tukien toimeenpanoon liittyvät yleiset säännökset sisältyvät nykyisin voimassa olevaan maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoidettaessa noudatettavasta menettelystä annettuun lakiin (1336/1992), jäljempänä tukitehtävelaki, sekä Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanosta annettuun lakiin (1100/1994), jäljempänä täytäntöönpanolaki. Lisäksi maatalouden tukien toimeenpanoa koskevia säännöksiä sisältyy eri tukijärjestelmiä koskeviin substanssilakeihin eli maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annettuun lakiin

(1559/2001), jäljempänä kansallisten tukien laki, tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annettuun lakiin (557/2005), jäljempänä tilatukilaki, sekä luonnonhaittakorvauksesta, maatalouden ympäristötuesta sekä eräistä muista ympäristön ja maaseudun tilan parantamiseen liittyvistä tuista annettuun lakiin (1440/2006), jäljempänä linjan 2 -laki.

Tukitehtävelaki tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 1993 ja täytäntöönpanolaki 1 päivänä tammikuuta 1995 eli ennen nykyisen perustuslain voimaantuloa. Kumpikin laeista on luonteeltaan puitelaki, ja erityisesti lakeihin sisältyvät laajat valtuudet antaa tarkempia säännöksiä ja määräyksiä valtioneuvoston ja maa- ja metsätalousministeriön asetuksilla sekä Maaseutuviraston määräyksillä ovat ongelmallisia perustuslain näkökulmasta katsottuna. Mainittuun ongelmaan on kiinnittänyt huomiota myös eduskunnan perustuslakivaliokunta antamissaan lausunnoissa (esimerkiksi PeVL 25/2005 vp ja PeVL 47/2006 vp). Lisäksi edellä mainittuja lakeja,

kuten myös tilatukilakia, on muutettu lukuisia kertoja niiden voimassaolon aikana, mikä ei ole ollut omiaan selkeyttämään lainsäädäntöä. Eri substanssilakeihin sisältyvät säännökset maatalouden tukien toimeenpanon osalta poikkeavat myös jossain määrin toisistaan. Valiokunta toteaa, että muun muassa edellä mainituista syistä maatalouden tukien toimeenpanoa koskevia säännöksiä on tarpeen uudistaa.

Tukitehtävälaisissa säädetään tukien toimeenpanotehtäviä hoitavista viranomaisista, tuen hakemisesta, päätöksen antamisesta, oikaisusta, takaisinperinnästä, valvonnasta, muutoksenhausta ja päätöksen maksullisuudesta. Lisäksi lakiin sisältyy säännökset salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta ja kunnalle suoritettavasta korvauksesta. Laissa on myös hyvin avoin ja väljä säännös tarkempien säännösten ja määräysten antamisesta. Tukitehtävälakia sovelletaan tilatukilain, kansallisten tukien lain ja linjan 2 -lain nojalla myönnettäviin ja maksettaviin avustuksiin, korvauksiin, palkkioihin ja muihin tukiin sekä tukioikeuksiin, jollei muualla toisin säädetä. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että edellä mainituissa laeissa on osin tukitehtävälaista poikkeavaa ja tukitehtävälain säännöksiä tarkempaa sääntelyä noudatettavista menettelyistä maatalouden tukien toimeenpanossa.

Valiokunta toteaa, että täytäntöönpanolakia sovelletaan Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan toimeenpanoon, ellei siitä säädetä erikseen Euroopan unionin lainsäädännössä. Lakiin sisältyy säännökset toimivaltaisista viranomaisista eli maa- ja metsätalousministeriön toimimisesta toimivaltaisena viranomaisena, Maaseutuviraston toimimisesta maksajavirastona sekä säännös todentamisviranomaisesta. Lakiin sisältyy yleisluonteinen säännös valvonnasta sekä säännökset tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudesta myös todentamisviranomaisen osalta. Laissa säädetään myös salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta sekä muun muassa tuenhakijan avunantovelvollisuudesta. Lain mukaan Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan mukaisten tukien toimeenpanossa noudatetaan soveltuvin osin myös tukitehtävälakia.

Tilatukilaila pantiin täytäntöön tilatukijärjestelmä, jonka käyttöön ottamisesta ja tilatukijärjestelmän osana muodostettavien tukioikeuksien vahvistamisperusteista on säädetty neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1782/2003, jäljempänä vuoden 2003 tilatukiasetus, siltä osin, kuin sen täytäntöönpano edellytti kansallista sääntelyä. Edellä mainitussa neuvoston asetuksessa säädettiin yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä, kuten yhdenmukaisuudesta hallinto- ja valvontajärjestelmästä, neuvontajärjestelmästä, tukioikeuksista sekä tilatukijärjestelmän yleisestä täytäntöönpanosta. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että tilatukilakia on muutettu useita kertoja pääsääntöisesti Euroopan unionin lainsäädännön muutoksista johtuen. Euroopan unionin suorien tukien tukijärjestelmää on viimeksi muutettu Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan välitarkastuksen eli niin sanotun terveystarkastuksen (jäljempänä välitarkastus) yhteydessä.

Valiokunta toteaa, että välitarkastuksessa aiemmin tuotantosidonnaisina osittain tai kokonaan säilyneet tukijärjestelmät päätettiin irrottaa pääosin tuotannosta ja sisällyttää tilatukijärjestelmään viimeistään vuodesta 2012 alkaen. Suomessa on vuodesta 2010 lähtien otettu käyttöön asteittain tilatukiasetuksen 68 artiklan mukainen erityistuki. Naudanlihan tuotannon ja maidontuotannon tukemiseksi otettiin vuonna 2010 käyttöön uudet tukimuodot lypsylehmäpalkkio ja nautapalkkio. Vuonna 2011 otettiin käyttöön valkuais- ja öljykasveille maksettava erityistuki sekä karitsanlihan tuotannon tukemiseksi teuraskaritsan laatupalkkio. Vuonna 2012 otettiin käyttöön erityistuki tärkkelysperunatuotannon tukemiseksi. Erityistuen käyttöönoton yhteydessä lakkautettiin aikaisemmat tuotantosidonnaiset nautapalkkiot, valkuais- ja öljykasvien tuet sekä tärkkelysperunan tuet.

Kansallisten tukien laki tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 2002. Kansallisten tukien laissa säädetään niistä tulotuista, joita komission päätösten mukaan voidaan Suomessa myöntää ja maksaa kansallisista varoista, sekä näiden tukien saannin ehdoista. Maatalouden kansallis-

ten tukien järjestelmän perusrakenne muotoutui Suomen Euroopan unioniin liittymisneuvotte- luissa. Tuolloin sovittiin koko maassa vuosina 1995—1999 maksetusta siirtymäkauden tuesta ja pitkäaikaisesta pohjoisesta tuesta artiklan 142 perusteella Keski- ja Pohjois-Suomessa (C-tuki- alueet). Lisäksi sovittiin mahdollisuudesta mak- saa tukea jäljelle jäävien vakavien vaikeuksien johdosta liittymissopimuksen artiklan 141 pe- rusteella. Artiklan sanamuoto ei rajaa sen sovel- tamisaluetta, mutta käytännössä artiklaan 141 perustuvia tukia on maksettu Etelä-Suomessa tu- kialueilla A ja B. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että kansallisten tukien järjestelmä on täydentynyt jäsenyysaikana Suomen tekemien esitysten ja komission kanssa käytyjen neuvotte- luiden tuloksena.

Linjan 2 -laki tuli voimaan 1 päivänä tammi- kuuta 2007. Laissa säädetään keskitetysti Euroo- pan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittä- miseen annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 toimintalinjaan kaksi (ympäristön ja maaseudun tilan parantaminen) sisältyvistä asia- kokonaisuuksista ja tuista. Linjan 2 -lain nojalla voidaan myöntää luonnonhaittakorvausta vuo- ristoalueilla ja korvausta muilla haitta-alueilla (luonnonhaittakorvaus), maatalouden ympäris- tötukea, eläinten hyvinvointia edistävää tukea (eläinten hyvinvoinnin tuki) sekä ei-tuotannol- listen investointien tukea. Linjan 2 -laissa sääde- tään mainittujen korvausten ja tukien myöntämi- sen yleisistä edellytyksistä ja ehdoista ja tuen maksamisen edellytyksestä.

Esityksessä ehdotetaan annettavaksi laki maatalouden tukien toimeenpanosta, jäljempänä toimeenpanolaki, jota sovellettaisiin Euroopan unionin suorista tuista maataloudelle annettavan lain, kansallisten tukien lain ja linjan 2 -lain no- jalla myönnettävien tukien toimeenpanoon. Toi- meenpanolaissa säädettäisiin keskitetysti eri vi- ranomaisten tehtävistä ja toimivallasta, tuen ha- kumenettelystä, tukihakemuksen käsittelystä vi- ranomaisessa ja päätöksenteosta, valvonnasta sekä tuen palauttamisesta ja takaisinperinnästä. Toimeenpanolakiin sisällytettäisiin myös voi- massa olevassa tilatukilaissa olevat säännökset

tilatukijärjestelmän tukioikeusrekisteristä sekä tilaneuvontajärjestelmän toimeenpanosta. Li- säksi laissa säädettäisiin päätöksen maksullisuu- desta, viranomaisen oikeudesta tietojensaantiin sekä muutoksenhausta. Samassa yhteydessä ku- mottaisiin tukitehtävelaki sekä täytäntöönpano- laki kuitenkin siten, että mainittujen lakien no- jalla annetut asetukset ja maa- ja metsätalousmi- nisteriön päätökset jäisivät edelleen voimaan kunnes toisin säädetään.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetussa toimeenpanolaissa ei ole tarkoitus muuttaa nykyisiä käytäntöjä tai esimerkiksi vi- ranomaisten toimivaltasuhteita. Toimeenpano- laissa säädettäisiin nykyisiä säännöksiä tarkem- min ja eritellymmin eri viranomaisten tehtävis- tä, mutta ehdotetut tehtävät kuuluvat jo tällä het- kellä kyseisille viranomaisille eikä niille esitetä siten uusia tehtäviä. Esityksen perusteluissa on todettu, että tuenhakijan näkökulmasta katsottu- na laissa ei ehdoteta muutoksia nykyisiin käy- täntöihin esimerkiksi tuen hakumenettelystä, tuenhakijaan kohdistuvassa valvonnassa ja ta- kaisinperinnässä. Laissa säädettäisiin kuitenkin nykyistä tarkemmin noudatettavista menette- lyistä.

Esityksessä ehdotetaan annettavaksi lisäksi laki Euroopan unionin suorista tuista maatalou- delle, jota sovellettaisiin tilatukiasetuksessa tar- koitettujen tukien ja tilaneuvonnan tuen myöntä- miseen ja maksamiseen sekä tilatukioikeuksien myöntämiseen, käyttöön, siirtoon, palauttami- seen ja luovuttamiseen. Samassa yhteydessä ku- mottaisiin voimassa oleva tilatukilaki kuitenkin siten, että tilatukilain nojalla annetut asetukset jäisivät edelleen voimaan, kunnes toisin sääde- tään. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että tilatukilakia on muutettu jo kuusi kertaa sen voi- maantulon jälkeen, mistä johtuen lain rakenne ei enää ole selkeä.

Digitoitu pinta-ala ja peltolohkokisterin ajantasaistus tukihakemusten käsittelyssä

Valiokunta toteaa, että komission asetuksen 1122/2009 artiklan 12 mukaan tukihakemukses- saan "viljelijän on ilmoitettava kunkin viljely- lohkon sijainti" ja lisäksi "viljelijän on ilmoitet-

tava kunkin kyseisen viljelylohkon ajantasaistettu pinta-ala ja tarvittaessa esitettävä viitelohkon uudet rajat". Valiokunnalle toimitetun selvityksen mukaan viljelijän tukihakemuksen liitteenä toimittamat kartat digitoidaan aikavälillä 1.5.—20.8. Digitoinnilla tarkoitetaan viljelylohkojen paikantamista sijainniltaan ja pinta-alaltaan tunnistamisjärjestelmään. Viljelijän toimittaman 1:5 000 paperikartalle tekemän karttapiiirroksen tai sähköisen tukihakemuksen mukana toimittaman sähköisen karttakorjauksen pohjalta digitoidaan peruslohkon rajat piiirroksen mukaisesti. Mikäli piirros on ilmakuvan vastainen eikä siihen ole sanallista selitystä, korjaus tehdään ilmakuvatulkinnan perusteella. Viljelijäkorjauksia tulee vuosittain noin 30 000—40 000 peruslohkolle. Edellä todettu aikataulu on erittäin kriittinen, koska valvontoja ja pinta-alojen ristiintarkastuksia varten kaikki viljelijäkorjaukset on saatava digitoitua 20.8. mennessä.

Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on todettu, että tukihakemukseen esitetyt pinta-alat ja ennalta lähetetyt kartat on tarkoitettu apuvälineeksi tuen hakijalle tukihakemuksen täyttämiseksi. Näillä digitoiduilla viljelylohkotiedoilla ei siten ole, kuten ennen tilatuen voimaantuloa (Suomessa vuonna 2006), virallista asemaa hallinnon hyväksymänä pinta-alana. Komission asetuksen (EY) N:o 1122/2009 12 artiklan 4 kohdan mukaan tuen hakijan on tarvittaessa korjattava viljelylohkon sijainti ja pinta-ala.

Selvityksestä on myös käynyt ilmi, että komission työasiakirjojen (OL/104/M2580/01 ja JRC IPSC/G03/P/SKA/ D(2004)(2575)) mukaan digitoitu pinta-ala on ajantasaistettava 3—5 vuoden välein. EU-tuomioistuimen (yhteisöjen tuomioistuin) tuomiossa C-322/88 on käsitelty työasiakirjojen velvoittavuutta suhteessa jäsenvaltioihin. Komissio vetoaa työasiakirjojen noudattamiseen myös komission tarkastusten mukaisena "normina".

Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota siihen, että uusien ja ajantasaistettujen viitelohkotietojen saaminen tuen hakijoiden käyttöön ennen tukihakemuksen jättämistä ei ole mahdollista Suomen olosuhteissa. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että Suomessa ilmakuvia ei voida ottaa

kuin rajallisena aikana vuodesta. Toiseksi komissio on esittänyt kritiikkiä siitä, että Suomessa ajantasaistus kestää liian kauan eikä siten pysytä komission antaman aikataulutuksen puitteissa. Komission tarkastuksissa on vaadittu, että uuden ilmakuvan osoittamaa pinta-alaa on käytettävä tuen maksun perusteena jo ajantasaistusvuonna ja ristiintarkastukset on tehtävä ajantasaistuksen päätyttyä, jonka jälkeen voidaan vasta maksaa tukea. Komission näkemyksen mukaan ajantasaistus tulisi olla valmiina viimeistään kuvausvuoden marraskuussa eli ennen ko. vuoden tuen maksua, muussa tapauksessa suoritettavat ristiintarkastukset tai paikan päällä suoritettavat tarkastukset eivät ole luotettavia. Valiokunta korostaa sitä, että tämä ei ole Suomen olosuhteissa mahdollista, joten uuteen ilmakuvaukseen perustuva oikaistu tukimäärä on jouduttu perimään viljelijältä takaisin.

Valvontojen suorittaminen sekä hallinnollisena valvontana että paikan päällä tehtävänä valvontana perustuu neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 20 artiklaan. Valvontojen vähimmäismäärästä eli viiden prosentin valvontavelvoitteesta on säädetty komission asetuksen (EY) N:o 1122/2009 30 artiklassa. Vaatimus valvontojen suorittamisesta ennen maksatusta perustuu neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 29 artiklan 3 kohtaan.

Viitaten edellä todettuun valiokunta korostaa sitä, että ilmakuvat voidaan ottaa vasta lumipeitteen väistyttyä keväällä. Ilmakuvat saadaan siten peltolohkokisterijärjestelmään kuvausvuoden lopulla. Seuraavan vuoden alussa viljelijä saa kartan uudella ilmakuvapohjalla ja hän voi tehdä korjauksia ennen ajantasaistusta. Lohkojen ajantasaistus tehdään kuvausvuotta seuraavan elo — helmikuun aikana. Tämän jälkeen viljelijä saa kartan ajantasaistetuista lohkoista, eli viljelijöille on viime vuosina lähetetty uuden ilmakuvan mukaiset kartat ennen kuin uudet tiedot viljelylohkoista on digitoitu peltolohkokisterijärjestelmään. Viljelijäkirjeessä on kehoitettu viljelijöitä tarkastamaan lohkojen oikeellisuus uuden ilmakuvan perusteella ja tekemään tarvittavat korjaukset. Valiokunnalle toimitetun selvityksen mukaan jatkossa (vuodesta 2014 al-

kaen), kun prosessia päästään saadun lisämäärärahan turvin nopeuttamaan vuodella, tämä karttalähetys jää pois ja hallinto tekee korjaukset siten, että uudet digitoidut tiedot ovat esitetyttilä viljelijän tukihakemuksilla ilmakuvasta seuraavana keväänä. Valiokunta korostaa kuitenkin sitä, että takaisinperintöjä joudutaan edelleen tekemään kuvausvuoteen saakka, koska edellä todetun mukaisesti Suomen olosuhteissa kuvausvuonna ei ole mahdollista saada uusia pinta-aloja järjestelmään ennen tukihaun päättymistä.

Valiokunta toteaa, että valvonnan seuraamukset on säädetty komission asetuksen (EY) N:o 1122/2009 58 artiklassa yksityiskohtaisesti, eli enintään kolmen prosentin kasvilajiryhmittäisessä pinta-alapoikkeamassa tuen hakijan ilmoittaman ja valvonnassa todetun välillä seuraamuksena on tuen leikkaus valvonnassa hyväksytyn alan mukaiseen määrään. Valiokunta kiinnittää kuitenkin erityistä huomiota siihen, että yli kolmen prosentin poikkeamassa seuraamus on kaksinkertainen. Siten takaisinperintään sisältyy tuolloin myös seuraamusmaksu. Seuraamuskäytäntö perustuu suoraan ja sellaisenaan velvoittavaan EU-säädökseen ja sitä tulkitsevaan EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntöön (mm. C-354/95, C-304/00, C-489/10, C-188/11). Tuomion C-489/10 kohdan 28 ja 46 perusteella seuraamukset ovat hallinnollisia seuraamuksia. Kuten em. tuomion C-354/95 kohdassa 53 ja 54 on todettu, seuraamusten soveltaminen ei ole yhteydessä myöskään tuen hakijan syyksi luettavaan toimintaan. Tahallisisissa tapauksissa komission asetus (EY) N:o 1122/2009 asettaa erilliset, edellä mainituista korotetut seuraamukset (artikla 60).

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 34/2012 vp—HE 131/2012 vp) todennut, että perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan seuraamusmaksu ei ole perustuslain 81 §:n mielessä sen paremmin vero kuin maksukaan, vaan lainvastaisesta teosta määrätävä sanktioluonteinen hallinnollinen seuraamus. Valiokunta on asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (PeVL 32/2005 vp, s. 2/II, PeVL 55/2005 vp, s. 2/I). Pe-

rustuslakivaliokunnan aikaisemmasta lausunnosta (PeVL 11/2012 vp—HE 18/2012 vp) käy myös ilmi, että seuraamusmaksun määrittämisen edellytyksenä on syyksi luettava toiminta. Maa- ja metsätalousvaliokunta katsoo, että edellä todettu EU:n säännösten mukainen seuraamusmaksu pinta-alapoikkeamasta olisi kansalliseen säännökseen sisältyvänä maamme perustuslain vastainen.

Lopuksi

Valiokunta pitää täysin kohtuuttomana ja epäoikeudenmukaisena tuen hakijoille aiheutuvia edellä todettuja seuraamuksia viljelylohkojen pinta-alan muuttumisesta peltopinta-alarekisteriä ajantasaistettaessa tukihakemusten jättämisen jälkeen. Se aiheuttaa myös hallinnolle tarpeetonta lisätaakkaa ja luo byrokratiaa. Valiokunta katsoo, että Suomen tulee ajaa EU:n maatalousuudistuksessa tukihakemusten esitetyille (digitoiduille) viljelylohkotiedoille virallista asemaa hallinnon hyväksymän pinta-alana ja vähintäänkin nykyistä suurempaa toleranssia pinta-alavalvontoihin, jolloin mittauksesta johtuvat erot eivät nykyisessä laajuudessa aiheuta muutoksia tukihakemuksissa ilmoitettuihin pinta-aloihin. Lisäksi maamme ilmastollisten olosuhteiden aiheuttamat rajoitteet viljelylohkojen ilmakuvauksille tulee ottaa säännösten valvontaa koskevissa määräajoissa huomioon. Viljelylohkojen pinta-alaa ei ole Suomessa mahdollista ajantasaistaa hakemusten käsittelyvuonna. Valiokunta katsoo myös, että EU:n säännös seuraamusmaksun luonteisen korotuksen soveltamisesta tukien takaisinperinnässä ilman yhteyttä syyksi luettavaan toimintaan on yleisten oikeusperiaatteiden vastainen ja olisi kansallisen säännöksenä maamme perustuslain vastainen.

Valiokunta edellyttää, että viljelylohkojen hyväksytyn pinta-alan muuttumisesta tukihakemusten käsittelyn aikana tai sen jälkeen aiheutuvien epäoikeudenmukaisten seuraamusten estämiseksi Suomi ajaa EU:n maatalousuudistuksessa tukihakemusten esitetyille (digitoiduille) viljelylohkotiedoille virallista asemaa hallinnon hyväksymänä pinta-alana. (*Lausumaehdotus 1*)

Valiokunta edellyttää, että hallitus ryhtyy kaikkiin mahdollisiin kansallisiin toimiin, jotta maataloustuottajien oikeusturva taataan pinta-alojen ajantasauksissa ja että tuottajien asema turvataan muutoinkin säännösten soveltamisessa. (*Lausumaehdotus 2*)

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä edellä esitetyin huomauksin ja seuraavin muutosehdotuksin.

Yksityiskohtaiset perustelut

20 §. Oikaisu. Valiokunta ehdottaa pykälää muutettavaksi tuensaajien yhdenmukaisen kohdellun varmistamiseksi.

22 §. Paikalla tehtävä valvonta ja valvonnan laajentuminen. Valiokunta ehdottaa pykälän otsikon ja pykälän 1 momentin sekä 6 momentin teknistä tarkistamista.

23 §. Hallinnollinen valvonta. Pykälässä säädetäisiin hallinnollisen valvonnan lisäksi ristiintarkastuksesta. Valiokunta ehdottaakin pykälän otsikkoa täydennettäväksi maininnalla ristiintarkastuksesta.

Pykälän 3 momenttiin sisältyy ehdotus siitä, että tuenhakijaa ei tarvitsisi kuulla, jos tukihakemuksessa ilmoitetun ja uusimman digitoidun pinta-alan ero on korkeintaan viisi aaria lohkoa kohden. Ehdotuksen tarkoituksena on pienentää hallinnon työmäärää sekä pyrkiä varmistamaan tukien riittävän aikainen maksatus. Ajatuksellisesti ehdotuksen tarkoituksena on vastata hallintolain (434/2003) 34 §:n 2 momentin 5 kohdan säännöstä siitä, että asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos kuuleminen on ilmeisen tarpeetonta. Tuenhakija voisi luonnollisesti vaatia oikaisua pinta-alan osalta sen jälkeen, kun tuenhakija on saanut tukipäätöksen, jos tuenhakija ei hyväksy uutta digitoitua pinta-alaa.

Valiokunta toteaa, että joissain ääritapauksissa jopa alle viiden aarin erotus tilan pinta-alassa

voi johtaa huomattaviin tukimenetyksiin, kun taas hyvin suurilla viljatiloiilla pinta-alapoikkeama useammallakin lohkolle ei aiheuta merkittävää tukimenetystä. Valiokunta ehdottaakin ehdotettua säännöstä muutettavaksi siten, että tuen vähennys voidaan tehdä tuensaajaa kuulematta, jos eroa tukihakemuksessa ilmoitetun pinta-alan ja uusimman digitoidun pinta-alan välillä voidaan lohkoa kohden pitää kokonaisuutena katsoen vähäisenä. Tuenhakijaa täytyy kuitenkin kuulla, jos ero koskee tukihakemuksessa ilmoitettua puutarhakasvien viljelyn tai kasvihuone- tuotannon pinta-alaa.

32 §. Takaisinperittävälle määrälle suoritettava korko. Valiokunta toteaa, että 14 päivänä loka-kuuta 2012 on tullut voimaan asetusten (EY) N:o 1122/2009 ja (EU) N:o 65/2011 muuttamisesta sellaisiin aiheuttomasti maksettuihin, neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 mukaisten suorien tukien järjestelmien mukaista tukea, neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 mukaista maaseudun kehittämistukea tai neuvoston asetuksen (EY) N:o 1234/2007 mukaista viinialan tukea saaneilta viljelijöiltä takaisin perittäviin tukiin sovellettavan koron määrittämismenetelmän osalta annettu komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 937/2012. Mainitussa asetuksessa on muutettu viivästyskorkoa koskevia Euroopan unionin säännöksiä siten, että takaisinperittävälle määrälle voidaan antaa enintään 60 päivää korotonta maksuaikaa. Valiokunta ehdottaa toimeenpanolain 32 §:n muuttamista vastaamaan Euroopan unionin lainsäädäntöä, jotta viivästysseuraamukset olisivat samanlaiset myös kansallisista varoista myönnettyjen tukien osalta.

33 §. Takaisinperittävän määrän korottaminen ja perinnästä luopuminen. Valiokunta ehdottaa pykälän otsikon kielellistä tarkistamista.

56 §. Siirtymäsäännös. Valiokunta toteaa, että Maaseutuvirasto on antanut toistaiseksi voimassa olevia määräyksiä. Valiokunta ehdottaakin pykälän täydentämistä siten, että myös nämä määräykset jäävät toistaiseksi voimaan.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella maa- ja metsätalousvaliokunta ehdottaa,

että 2.—7. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomina,

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset) ja

että hyväksytään kaksi lausumaa (Valiokunnan lausumaehdotukset).

Valiokunnan muutosehdotukset**1.****Laki****maatalouden tukien toimeenpanosta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku	20 §
Yleiset säännökset	<i>Oikaisu</i>
1—4 § (Kuten HE)	Jos tuenhakija on saanut tukea vähemmän kuin tämän olisi pitänyt saada tai tuki on perusteettomasti kokonaan evätty, viranomainen voi päätöksen lainvoiman estämättä ja ilman eri hakemusta oikaista virheellisen päätöksen (<i>poist.</i>).
2 luku	
Viranomaisten tehtävät ja toimivalta	21 § (Kuten HE)
5—12 § (Kuten HE)	
3 luku	5 luku
Tuen hakumenettely	Valvonta
13—18 § (Kuten HE)	22 §
4 luku	<i>Paikan päällä</i> tehtävä valvonta ja valvonnan laajentaminen
Hakemuksen käsittely ja päätöksenteko	Maaseutuvirasto valitsee otannalla eri tukijärjestelmien osalta tuenhakijat, joihin kohdistetaan <i>paikan päällä</i> tehtävä valvonta. (2—5 mom. kuten HE)
19 § (Kuten HE)	Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä <i>paikan päällä</i> tehtävästä valvonnasta ja valvonnan laajentamisesta. Val-

tioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tukiehtojen valvonnasta soveltamisasetuksen ja osittain rahoitettujen tukien valvonta-asetuksen edellyttämässä laajuudessa sekä vähimmäistarkastusmäärästä, valvonnassa noudatettavasta menettelystä, perus- ja kasvulohkojen ulko- ja sisärajojen määrittämisestä ja mittaumenetelmästä, -tavasta ja -tarkkuudesta sekä mittapoikkeamasta.

23 §

Hallinnollinen valvonta ja ristiintarkastus

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Jos pinta-alan perusteella maksettavaa tukea vähennetään tuenhakijan tukihakemuksessa ilmoittaman ja lohkon uusimman digitoidun pinta-alan välisen eron perusteella, tuen vähennys voidaan tehdä tuensaajaa kuulematta, jos *eroa tukihakemuksessa ilmoitetun pinta-alan ja uusimman digitoidun pinta-alan välillä voidaan lohkoa kohden pitää kokonaisuutena katsoen vähäisenä*. Tuenhakijaa täytyy kuitenkin kuulla, jos *ero koskee tukihakemuksessa puutarhakasvien viljelyyn tai kasvihuonetuotantoon ilmoitettua pinta-alaa*.

(4 mom. kuten HE)

24—30 §
(Kuten HE)

6 luku

Tuen palauttaminen ja takaisinperintä

31 §
(Kuten HE)

32 §

Takaisinperittävälle määrälle suoritettava korko

Takaisinperittävälle määrälle on suoritettava kiinteää kuuden prosentin vuotuista korkoa.

Korko lasketaan sen ajan perusteella, joka *alkaa 60 päivää* takaisinperintäpäätöksen *tekemisajankohdasta* ja *päätyy* saatavan *suorittamisajankohtaan* tai, jos saatava vähennetään myöhemmin maksettavasta erästä, vähennyksen *tekemisajankohtaan*.

33 §

Takaisinperittävän määrän korottaminen (poist.) ja perinnästä luopuminen

(1 ja 2 mom. kuten HE)

34 §
(Kuten HE)

7 luku

Euroopan unionin varojen hallintoa koskevat erityissäännökset

35—40 §
(Kuten HE)

8 luku

Tilatukijärjestelmän tukioikeusrekisteri

41—43 §
(Kuten HE)

9 luku

Tilaneuvontajärjestelmän toimeenpano

44—50 §
(Kuten HE)

10 luku

Erinäiset säännökset

51—54 §
(Kuten HE)

11 luku

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

55 §
(Kuten HE)

56 §

Siirtymäsäännökset

(1 mom. kuten HE)

Maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoidettaessa noudatettavasta menettelystä annetun lain ja Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanosta annetun lain nojalla annetut valtioneuvoston ja maa- ja metsätalousministeriön asetukset, *(poist.)* maa- ja metsätalousministeriön päätökset sekä *Maaseutuviraston määräykset* jäävät edelleen voimaan kunnes toisin säädetään tai määrätään.

(3 ja 4 mom. kuten HE)

Valiokunnan lausumaehdotukset

1. *Eduskunta edellyttää, että viljelylohkojen hyväksytyn pinta-alan muuttumisen tukihakemusten käsittelyn aikana tai sen jälkeen aiheutuvien epäoikeudenmukaisten seuraamusten estämiseksi Suomi ajaa EU:n maatalousuudistuksessa tukihakemusten esittäytetyille (digitoituille) viljelylohkotiedoille virallista*

listaa asemaa hallinnon hyväksymänä pinta-alana, ja

2. *että hallitus ryhtyy kaikkiin mahdollisiin kansallisiin toimiin, jotta maataloustuottajien oikeusturva taataan pinta-alojen ajantasauksissa ja että tuottajien asema turvataan muutoinkin säännösten soveltamisessa.*

Helsingissä 14 päivänä joulukuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jari Leppä /kesk
vpj. Lauri Heikkilä /ps (osittain)
jäs. Heikki Autto /kok
Markku Eestilä /kok
Satu Haapanen /vihr (osittain)
Lasse Hautala /kesk
Reijo Hongisto /ps
Anne Kalmari /kesk

Timo V. Korhonen /kesk
Pirkko Mattila /ps
Mats Nylund /r
Kari Rajamäki /sd
Janne Sankelo /kok
Arto Satonen /kok
Katja Taimela /sd
Tytti Tuppurainen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Carl Selenius.