

Asia

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

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio julkaisi tiedonannon yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) tulevaisuudesta 29.11.2017 ja esitteli sen maatalouden erityiskomitealle (MEK) 4.12. Maatalous- ja kalastusneuvosto keskusteli tiedonannosta kokouksessaan 11.-12.12.2017. Maaseutukomiteassa tiedonanto käsiteltiin 6.12.

Yhteisen maatalouspolitiikan seuraavasta kaudesta keskustellaan lisää Bulgarian puheenjohtajuuskauden aikana keväällä 2018. Bulgaria järjestää esittämänsä etenemissuunnitelman mukaisesti teemakeskusteluja toistuvasti kevään maatalouden erityiskomitean ja maatalous- ja kalastusneuvoston kokouksien yhteydessä tammi-, helmi- ja maaliskuussa. Puheenjohtajamaan tarkoituksena on tehdä neuvoston päätelmät yhteisen maatalouspolitiikan uudistamisesta maaliskuun kokoukseen.

Jäsenmaat toimittivat komissiolle 10.1.2018 kirjallisesti tiedonannosta lisäkysymyksiä, joihin komissio palaa tulevien MEK:n kokousten yhteydessä.

Komissio julkaissee vaikutusanalyysin lainsäädäntöehdotusten taustaksi keväällä 2018.

Suomen kanta

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

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

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

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

Suomi pitää tärkeänä, että YMP vastaa ilmasto- ja ympäristöhaasteisiin. Maatalous on osa ilmasto- ja ympäristötavoitteiden toteuttamista ja ratkaisua, esimerkiksi luonnon monimuotoisuuden säilyttämistä, vesien hyvän tilan ylläpitoa ja ilmastomuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista. Uudistuksessa tulee pyrkiä sellaisiin painotuksiin, jotka tukevat kestäväää ruuantuotantoa ja vahvistavat bio- ja kiertotaloutta.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pääasiallinen sisältö

Komission julkaisema tiedonanto pohjustaa komission ajatuksia seuraavasta YMP:n uudistuksesta ja sen arkkitehtuurista. Komission tiedonanto listaa kolme päätavoitetta tulevalle YMP:lle:

- Älykkäämmän ja kriisinkestävämmän maataloussektorin kehittäminen
- EU:n ympäristö- ja ilmastotavoitteita edistävien ympäristö- ja ilmastotoimenpiteiden vahvistaminen
- Maaseudun sosioekonomisen tilan vahvistaminen

Lisäksi tiedonanto listaa tavoitteina, että eurooppalaisilla olisi saatavilla korkealaatuista, ravitsevaa ja monipuolista ruokaa, johon olisi varaa. Ruoan tulisi olla tuotettu ja markkinoitu kansalaisten odotusten mukaisesti, huomioon ottaen erityisesti ruoan vaikutukset terveyteen, ympäristöön ja ilmastoon. YMP:n tulisi säilyttää markkinasuuntautuneisuus ja tuki perheviljelmämallille kaikilla EU:n alueilla. Lisäksi YMP:n täytyy tukea ja olla yhteensopiva politiikkoihin, joilla EU:hun kohdistuvan muuttoliikkeen juurisyihin puututaan.

Tiedonanto viittaa komission pohdintapaperiin EU:n rahoituksen tulevaisuudesta, jossa todetaan, että suorat tuet osittain pienentävät maataloustulon ja muiden talouden sektorien tulon välistä eroa. Ne tarjoavat tärkeän turvaverkon, joka takaa maatalouden harjoittamisen jatkumisen kaikilla unionin alueilla mukaan lukien epäsuotuisat alueet, jotka kuitenkin tarjoavat taloudellisia, ympäristöllisiä ja sosiaalisia hyötyjä, kuten julkishyödykkeitä.

Tiedonannossa katsotaan, että tasapainoisempaa tukien jakoa pitäisi edistää. Suorat tuet saavuttaisivat tehokkaammin tavoitteensa, mikäli

niitä yksinkertaistetaan ja kohdennetaan paremmin häiritsemättä kuitenkaan sisämarkkinoita.

Tiedonanto nostaa esille neljä mahdollista kohdentamisen vaihtoehtoa, joita pitäisi tarkastella lähemmin:

- Pakollinen suorien tukien enimmäismäärä, jonka määrittelyssä huomioitaisiin työntekijöiden lukumäärä
- Degressiiviset (asteittain laskevat) tuet keinona vähentää tukea suuremmilta tiloilta
- Tehostettu tukien painotus pienille ja keskikokoisille tiloille
- Tuen kohdentaminen aktiiviviljelijöille, jotka viljelevät ansaitakseen siitä elantonsa

Samaan aikaan YMP:n täytyisi jatkaa eri jäsenmaiden välisten keskimääräisten tukitasojen erojen pienentämistä.

Tiedonannossa painotetaan, että maanviljelijöiden asema ruokaketjussa on tärkeä asia, ja siihen on tulossa erillinen ehdotus komissiolta keväällä 2018. Lisäksi tiedonannossa muistutetaan, että nykyinen maatalouden investointivaje tulee huomioida ja kasvattaa investointeja mm. käyttämällä enemmän innovatiivisia rahoitusinstrumentteja.

Tiedonanto ei keskity rahoituskehyskeskusteluun.

YMP:n toimeenpano

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

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

Lisäksi uudessa toteutusjärjestelmässä jäsenmaat tekisivät molemmat pilarit kattavan strategisen suunnitelman, jonka komissio arvioisi ja hyväksyisi. Suunnitteluprosessin periaate olisi yksinkertaisempi kuin nykyisen maaseudun kehittämisohjelman laatiminen. Uuden YMP:n toteutusjärjestelmän pitäisi olla tulospohjainen, kasvattaa

subsidiariteettia, tavoitella realistisia ja riittäviä tavoitteita, sekä vähentää EU:n hallinnollista taakkaa.

Riskienhallinta

Tiedonannossa todetaan, että riskinhallinnan tavoitteena tulee olla kehittää riskinsietokykyä sekä tarjota kannustimia markkinaehtoisten riskinhallintatoimenpiteiden osalta.

Riskinhallintaa tulisi tehostaa koulutuksen, tiedonjakamisen ja maatalouden neuvontajärjestelmän avulla. Lyhyellä aikavälillä perustetaan pysyvä EU-tason riskinhallinta-foorumi maatalouden harjoittajien, julkishallinnon sekä sidosryhmien edustajille. Tiedonannossa katsotaan, että myös jäsenmaakohtaisille, valtiontuen ehdot täyttävälle keinoille voi olla edelleen tarvetta.

Ilmasto ja ympäristö

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

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

Maaseutu

Monet EU:n maaseutualueet kärsivät rakenteellisista ongelmista, kuten houkuttelevien työmahdollisuuksien puuttumisesta, investointien vähäisyydestä esim. peruspalveluissa sekä nuorten poismuuttamisesta. Tässä YMP:llä on tiedonannon mukaan tärkeä rooli työpaikkojen ja kasvun kehittämisessä sekä ympäristön laadun säilyttämisessä maaseutualueilla. Biotalous kasvuun pitäisi tulla prioriteetti YMP:n strategisissa suunnitelmissa. YMP:n myös katsotaan edesauttavan EU:n energiaunionia edistämällä puhdasta ja tehokasta energiantuotantoa. Tiedonannossa mainitaan, että Euroopan strategisten investointien rahaston ja muiden rahoitusinstrumenttien kautta olisi hyvä tarjota matalan kustannuksen ja pidemmän laina-ajan lainoja yrittäjille, jotka haluavat investoida maaseutualueille.

Tiedonannossa ehdotetaan Smart Village -konseptin kehittämistä. Se mahdollistaisi, että paikalliset yhteisöt voisivat puuttua heille tärkeisiin kehityskohteisiin selkeällä ja kokonaisvaltaisella tavalla. Lisäksi paikallisesti johdettu LEADER on todettu tehokkaaksi keinoksi.

Nuoret viljelijät ja teknologia

Tiedonannon mukaan sukupolvenvaihdoksista pitäisi tulla prioriteetti uudessa politiikassa. Tämän varmistamiseksi tarvittaisiin parempi johdonmukaisuus EU-tason ja kansallisten toimenpiteiden välillä.

Maanviljelyn aloittaminen sisältää usein korkeita riskejä esimerkiksi suuren pääomatarpeen takia. YMP:n tulisi auttaa vähentämään tätä riskiä ensimmäisinä vuosina tarjoamalla EU-laajuisen järjestelmän uusien, aloittavien toimijoiden tukemiseksi. Lisäksi nuorten mahdollisuuksia käyttää erilaisia rahoitusinstrumentteja pitäisi kehittää.

Nuorten alalle auttamisen lisäksi on tärkeää auttaa vanhemman sukupolven pääsyä pois maataloudesta.

Tiedonanto korostaa, että uusien teknologioiden käyttöönotto maataloudessa on jäänyt alle odotusten sekä on lisäksi epätasaisesti jakautunut EU:n alueella. Myös uuden ja relevantin tiedon saanti on epätasaista.

Tiedonannon mukaan neuvonnan roolia tulisi kasvattaa lisäämällä neuvontapalvelut YMP:n strategisten suunnitelmien hyväksynnän ehdoksi. Tiedonannossa painotetaan, että kansalaiset ovat enenevässä määrin kiinnostuneita ruoasta, jolla on vielä laajempia yhteiskunnallisia vaikutuksia, kuten elintarvikkeet joilla on maantieteellisiä merkintöjä ja innovatiiviset elintarvikkeet. YMP:n olisi vastattava tähän muun muassa tekemällä maantieteellisistä merkinnöistä houkuttelevampia sekä maanviljelijöille että kuluttajille.

YMP:n pitäisi erityisesti ottaa huomioon antimikrobiresistenssi, joka syntyy antibioottien epäasiallisella käytöllä. One Health -konseptin eli ihmisten ja eläinten yhteisen terveyden mukaisesti YMP:n pitäisi edistää uusien teknologioiden, tutkimuksen ja innovaatioiden käyttöä vähentääkseen riskejä kansanterveydelle. Vastaavasti tiedonannossa katsotaan, että YMP:n tulisi vauhdittaa eläinten hyvinvoinnin EU-sääntöjen soveltamista parantaakseen standardeja vapaaehtoisten aloitteiden ja eläinten hyvinvoinnin markkina-arvon edistämisen kautta niin EU:n sisällä kuin sen ulkopuolella.

YMP voisi myös edistää terveempää ravitsemusta esimerkiksi kouluohjelmien ja YMP:n menekinedistämistoimissa. YMP:n tärkein tehtävä tällä saralla on auttaa maanviljelijöitä varautumaan ja sopeutumaan kulutustottumusten muutoksista johtuvaan tuotannon muuttumiseen. Lisäksi YMP voi auttaa ruokahävikin vähentämisessä kannustamalla parempiin tuotanto- ja prosessointikeinoihin ja tukemalla kiertotalousaloitteita.

Kansainvälinen kauppa ja muuttoliike

Kansainvälisen kaupan osalta tiedonanto toteaa, että EU on maailman suurin maatalouselintarvikkeiden viejä. Markkina-orientoitumisen säilyttäminen sekä YMP:n keinojen yhteensopivuuden varmistaminen kansainvälisen kauppaoikeuden kanssa auttaisi EU:ta säilyttämään sen johtavan roolin kansainvälisissä elimissä, kuten WTO:ssa, jossa se voi edistää vapaata kauppaa ja puolustaa rajoituksia markkinoita vääristäville tuille. Herkät tuotteet on jatkossakin huomioitava kauppaneuvotteluissa.

Tiedonannossa muistutetaan, että EU kohtaa perusteettomia vientirajoituksia terveys- ja kasvinsuojelutoimiin liittyvien esteiden (SPS) takia monilla tärkeillä maatalous- ja elintarvikemarkkinoilla. Lisäksi EU:n täytyisi yhteistyö- ja teknisten apukeinojen kautta auttaa kumppanimaita ja alueita parantamaan heidän SPS-standardejaan.

Muuttoliikkeestä Eurooppaan tiedonanto toteaa, että CAP:ssa tulee kiinnittää huomio juurisyihin, joihin politiikalla tulisi vaikuttaa. Maataloudella on merkittävä osa maastamuuttohalukkuuteen.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Kyseessä on komission tiedonanto.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Tiedonanto esiteltiin Euroopan parlamentille 29.11.2017.

Kansallinen valmistelu

EU18-jaosto (maatalous- ja elintarvike) 30.11.2017, 11.1.2018 ja 18.1.2018.

Eduskuntakäsittely

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Taloudelliset vaikutukset

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Asiakirjat

Komission tiedonanto COM(2017) 713 final "The Future of Food and Farming"

https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/future-of-cap/future_of_food_and_farming_communication_fi.pdf

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Ylitarkastaja Antti Unnaslahti, MMM/RO/EUKA, 0295 162 426,
antti.unnaslahti@mmm.fi

Neuvotteleva virkamies Vesa Kahilampi, MMM/RO/EUKA, 0295 162 053, vesa.kahilampi@mmm.fi

EUTORI-tunnus

EU/2017/1713

Liitteet**Viite**

Asiasanat Hoitaa	yhteinen maatalouspolitiikka, jaosto maatalous- ja elintarvike (EU 18) MMM
Tiedoksi	ALR, EUE, EVIRA, MAVI, SM, STM, TEM, TULLI, UM, VM, VNK, YM
