

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksista
komission asetuksiksi yhteisen maatalouspolitiikan suoriatukia koskevista säännöistä**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti ohessa lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 14 päivänä tammikuuta 2004 tekemät ehdotukset komission asetukseksi yhteisen maatalouspolitiikan suoriatu-

kijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1782/2003 soveltamista koskevista säännöistä sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 26 päivänä helmikuuta 2004

Maa- ja metsätalousministeri *Juha Korkeaoja*

Maatalousneuvos Esko Juvonen

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖ

MUISTIO
EU/-

ASIA

KOMISSION EHDOTUKSET KOMISSION ASETUKSIKSI YHTEISEN MAATALOUSPOLITIIKAN SUORIA TUKIJÄRJESTELMIÄ KOSKEVISTA YHTEISISTÄ SÄÄNNÖISTÄ JA TIETYISTÄ VILJELIJÖIDEN TUKIJÄRJESTELMISTÄ ANNETUN NEUVOSTON ASETUKSEN (EY) N:O 1782/2003 SOVELTAMISTA KOSKEVISTA SÄÄNNÖISTÄ

ASIAKIRJA

AGRI/Working Document REGL 1.
AGRI/Working Document REGL 2.

1. Tiivistelmä

EU:n maatalousministerit päättivät EU:n yhteisen maatalouspolitiikan uudistamisen päälinjoista 26.6.2003. Keskeinen osa uudistusta on suorien tukien järjestelmän luominen. Suoriin tukiin kuuluu muun muassa uusi tuotannosta irrotettu tilatuki, johon pääosa EU:n kokonaan rahoittamista tuista sisällytetään. Neuvoston asetus (EY) N:o 1782/2003 suorien tukien järjestelmästä annettiin 29.9.2003.

EU:n yhteisen maatalouspolitiikan uudistus tulee voimaan asteittain vuodesta 2004 lähtien. Lypsylehmäpalkkio, valkuaiskasvipalkkio ja energiakasvien tuki otetaan käyttöön vuonna 2004. Tilatuen käyttöönottovuodeksi jäsenvaltiot voivat päättää vuoden 2005, 2006 tai 2007. Jäsenvaltioille jätettiin lisäksi päätösvaltaa tilatuen toteuttamismallin osalta. Jäsenvaltiot voivat valita tilakohtaisen tuen, tasatuen tai näiden yhdistelmän. Jäsenvaltiot voivat myös päättää jättää osan tilatukeen siirrettävistä tuista edelleen tuotantoon sidotuiksi tuiksi ja maksettaviksi nykyisten tukien tapaan tilan vuosittaisten tuotannontekijöiden perusteella. Täydentävät ehdot tulevat asteittain voimaan vuosina 2005-2007.

Komission ehdotusten tarkoituksena on luoda säännöt suorien tukien järjestelmästä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o

1782/2003 toimeenpanosta. Toimeenpanosäännöt annetaan kolmella komission asetusella, joista ehdotuksiin sisältyvät asetusluonnokset koskevat suorien tukien yhteisiä sääntöjä sekä maatalan tilatukijärjestelmää. Vuonna 2004 voimaan tulevia sektoritukia ja osittaisen tuotannosta irrottamisen yksityiskohtaisia sääntöjä koskeva komission asetus (EY) N:o 2237/2003 yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1782/2003 IV osastossa säädettyjen tiettyjen tukijärjestelmien soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annettiin 23 päivänä joulukuuta 2003. Vuonna 2005 voimaan tulevien tukien osalta asetusta täydennetään vuoden 2004 aikana.

Nyt ehdotettujen komission asetusten työnimenä käytetään Working Document 1:stä, jäljempänä asetus 1 sekä Working Document 2:sta, jäljempänä asetus 2. Näistä varsinkin asetus 2 sisältää kirjelmän tekohetkellä vasta osan annettavista toimenpanosäädöksistä. Täydennetyt versiot toimitetaan eduskunnan käsiteltäväksi heti, kun ne ovat käytettävissä. Komission tarkoituksena on saada aikaan päätös ehdotuksista todennäköisesti maaliskuun aikana, mutta kuitenkin viimeistään ennen yhteisön laajentumista keväällä 2004.

2. Ehdotuksen suomen- ja ruotsinkielisten versioiden puuttuminen

Ehdotuksesta ei ole käytössä suomen- ja ruotsinkielistä versiota. Käsittely komission työryhmässä 21.1.2004 ja suorien tukien hallintokomiteassa 4.2.2004 on tapahtunut pelkäästään englanninkielisten asiakirjojen pohjalta. Seuraavan kerran asioita käsitellään suorien tukien hallintokomiteassa 18 päivänä helmikuuta 2004 sekä ennen tätä kokoontuvassa työryhmässä 17 päivänä helmikuuta 2004. Todennäköistä on, että tuolloin ei ole käytettävissä suomen- ja ruotsinkielisiä versioita. Asia on näistä syistä saatettu eduskunnan käsiteltäväksi pelkäästään alkukielisin tekstein. Suomen- ja ruotsinkieliset versiot toimitetaan eduskunnalle heti, kun ne ovat käytettävissä.

3. Esityksen pääasiallinen sisältö

3.1. Asetus 1

Tarkoituksena on luoda yhtenäinen versio komission asetuksista (EY) N:o 2419/2001 ja sitä muuttavista asetuksista sekä kumota mainittu vanha perusasetus. Samalla on tarkoituksena selkeyttää yhdenmukaista hallinto- ja valvontajärjestelmää ja lisätä siihen EU:n yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen aiheuttamat muutokset.

Yleisiä periaatteita koskevassa artiklassa todetaan, että jäsenvaltion on perustettava tukioikeuksien tunnistamista ja rekisteröintiä koskeva järjestelmä (tukioikeusrekisteri), joka mahdollistaa tukioikeuksien tarkastamisen ja ristintarkastukset tukihakemusten ja viljelylohkojen tunnistusjärjestelmän kanssa. Toimivaltaisen viranomaisen on saatava suoraan ja viipymättä käyttöönsä vähintään kolmea edeltävää kalenterivuotta ja/tai markkinointivuotta koskevat tiedot tukioikeusrekisteristä. Järjestelmän tulee toimia sähköisenä rekisterinä jäsenvaltion tasolla ja yksilöidä yksittäiset tukioikeudet sekä niiden historia-tiedot. Kuitenkin jäsenvaltiot, joissa on enemmän kuin yksi maksajavirasto, voivat toimia maksajavirastotasolla. Jäsenvaltion on kuitenkin varmistettava, että järjestelmät ovat yhteensopivia keskenään.

Asetuksessa 1 kiinnitetään huomiota val-

vontajärjestelmän tehokkaaseen käyttöön täydentävien ehtojen valvonnassa. Maksajaviraston on toimitettava viljelijälle luettelo noudatettavista lakisääteisistä hoitovaatimuksista sekä hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksesta. Viljelijän on noudatettava näitä vaatimuksia. Tiedon on siirryttävä tehokkaasti maksajaviraston ja mahdollisen tarkastuksesta vastuussa olevan viranomaisen välillä. Valvontaotoksen tekemisestä on säädetty asetuksessa yksityiskohtaisesti. Valvon-taraportteihin on merkittävä tilalla mahdollisesti havaitut puutteet täydentävien ehtojen vaatimuksissa ja arvioitava rikkomuksen vakavuus, laajuus, kesto ja toistuvuus. Lopullisen päätöksen tuen alentamisesta tai tuen ulkopuolelle jättämisestä tekee maksajavirasto. Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1782/2003 mukaan tuet on maksettava 1 päivänä joulukuuta ja seuraavan kalenterivuoden 30 päivän kesäkuuta välisenä aikana. Tukia ei kuitenkaan voida maksaa ennen kuin valvonnat on suoritettu loppuun.

Ehdotuksessa todetaan tilatuen osalta, että jokainen viljelijä toimittaa vuosittain yhden tukihakemuslomakkeen. Tilatukihakemus on toimitettava jäsenvaltion määräämään päivään mennessä, viimeistään 15 päivänä toukokuuta. Hakuaikaa määriteltäessä on otettava huomioon, että valvonnat on pystyttävä tekemään oikea-aikaisesti ja tehokkaasti. Tällöin on myös otettava huomioon neuvoston asetuksen (EY) N:o 1782/2003 mukaisesti se, että tilatukihakemuksella ilmoitettujen lohkojen on oltava viljelijän käytössä vähintään 10 kuukautta. Jäsenvaltio voi päättää tämän 10 kuukauden ajanjakson, mutta se voi alkaa kuitenkin aikaisintaan 1 päivästä syyskuuta tukivuotta edeltävänä kalenterivuotena.

Tilatukihakemuksessa on oltava neuvoston asetuksen (EY) N:o 1782/2003 mukaan tukioikeuksien numerot ja määrät sekä maininta koko tilan tukioikeuksien määrästä. Jäsenvaltio voi päättää, että tukihakemuksessa ilmoitetaan ainoastaan muutokset, joita on tapahtunut edelliseen vuoteen verrattuna.

Jäsenvaltion on toimitettava tuottajille esitetyt lomakkeet, joissa mainitaan tilan tukioikeuksien lukumäärä, peruslohkojen tukikelpoinen enimmäispinta-ala sekä kyseisiä lohkoja koskeva kartta-aineisto, josta käy ilmi lohkojen rajat ja tunnus. Tuottajan on

merkittävä kartoille jokaisen kasvulohkon sijainti piirtämällä kasvulohkon rajat kartalle. Palauttaessaan tukihakemuksen viljelijän on korjattava esitäytettyihin lomakkeisiin muutokset tukioikeuksien hallinnassa sekä pinta-aloissa tapahtuneet muutokset.

Durum-vehnästä, riisistä ja pähkinöistä on annettu erikseen lisäsäädöksiä mm. minimisiemenmääristä. Energiakasvien tuen osalta on toimitettava pinta-alatukihakemuksen liitteenä sopimus kasvin jatkojalostuksesta.

Ehdotuksen mukaan nautarekisterissä olevien tietojen voidaan katsoa olevan osa tukihakemusta. Eläinpalkkioiden tukihaku on jatkossa mahdollista toimeenpanna siten, että tuottaja jättää tukihakemuksen (osallistumisilmoituksen) palkkiojärjestelmään. Tuottajan ei tarvitse yksilöidä palkkioeläimiä tukihakemuksella, vaan tukikelpoiset eläimet poimitaan nautarekisteristä tilallapitoajan päätyttyä. Jäsenvaltion on taattava, että tilallapitoajan alkamis- ja päättymispäivä on yksiselitteisesti annettu tuottajan tietoon ja että tuottaja on tietoinen valvontaseuraamuksista, jotka aiheutuvat puutteellisesta tai virheellisistä tiedoista nautarekisterissä kuten nykyisinkin voimassaolevassa asetuksessa.

Vuoden 2004 alusta toimeenpannaan uutena tukijärjestelmänä lypsylehmäpalkkio. Tukihakuaajankohta on sama kuin tilatuessa. Jokainen viljelijä toimittaa vuosittain yhden tukihakemuksen. Alustavan ehdotuksen mukaan tukihakemuslomakkeessa on oltava tiedot viljelijästä ja viljelijän vakuutus siitä, että hän on tietoinen tukiehdosta.

Valvontaa koskevia säännöksiä tarkennetaan tilatukijärjestelmän sekä täydentävien ehtojen takia. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltion on tehtävä tukihakemuksille hallinnollisia tarkastuksia, joihin kuuluu mm. tukikelpoisen pinta-alan ja sitä vastaavien tukioikeuksien tarkastaminen siten kuin neuvoston asetuksessa säädetään. Vuoden 2003 pinta-alatukihakemusten määräpäivänä pysyväksi laitumeksi ilmoitetun pinta-alan on säilyttävä samassa käytössä. Ilmoitettujen viljelylohkojen ja palkkioeläinten ristiintarkastuksilla varmistetaan, ettei tukea myönnetä samalle viljelylohkolle ja eläimelle useampaan kertaan samana kalenterivuotena tai markkinointivuotena.

Kuten voimassaolevan asetuksenkin perusteella, hallinnollisia tarkastuksia voidaan täydentää paikalla tehtävillä tarkastuksilla tukikelpoisuuden tarkastamiseksi. Jäsenvaltiot voivat käyttää apuna kaukokartoitusta paikalla tehtävien viljelylohkojen tarkastusten tekemiseksi. Uutena tukijärjestelmänä ja siten uutena tarkastuksena on lypsylehmäpalkkio, jota hakeneista tiloista on valvottava 2 % paikan päällä tehtävillä tarkastuksilla. Lypsylehmäpalkkion tarkastus perustuu viljelijän kirjanpitoon ja rekistereistä saataviin tietoihin.

Jäsenvaltio voi käyttää hyväkseen täydentävien ehtojen valvonnassa jo olemassa olevia valvontajärjestelmiä. Pääsääntöisesti ehtojen valvonta voidaan antaa niille valvontaelimille, jotka ovat vastuussa näiden alojen lainsäädännöstä. Maksajavirasto on kuitenkin vastuussa sekä valvontojen kokonaisvaltaisesta suunnittelusta ja toteutuksesta että yksittäisten rikkomusten sanktioseuraamuksista. Maksajavirasto voi myös itsenäisesti suorittaa täydentävien ehtojen valvontaa. Täydentävien ehtojen minimivalvontamäärä on 1 % kaikkien suoria tukia hakeneiden määrästä. Täydentävien ehtojen valvontaotos perustuu riskiotantaan. Otanta voidaan tehdä joko ottamalla 20 % jo tehdystä 5 % paikalla tehtävien tarkastusten otannasta tai ottamalla 1 % kaikkien suoria tukia hakeneiden määrästä.

Paikan päällä suoritettavasta täydentävien ehtojen valvonnasta laadittavasta kertomuksesta tulee näkyä tiedot viljelijästä, valvontatilanteesta läsnä olevista henkilöistä, viljelijän hakemista tuista, tilan noudatettavista täydentävistä ehdoista, valvonnan laajuudesta, mahdollisista rikkomuksista ja niiden hakerusteista. Tämän lisäksi valvontakertomuksessa on oltava arvio noudattamatta jättämisen vakavuudesta, laajuudesta, kestosta ja toistuvuudesta sekä siitä onko tilalle ennakkoan ilmoitettu valvontakäynnistä ja kuinka aikaisin. Lisäksi viljelijällä tai hänen edustajallaan on oltava mahdollisuus allekirjoittaa valvontapöytäkirja ja kirjata siihen omat havainnot tarkastuksesta.

Asetuksessa 1 määritellään myös laskentajärjestys, jonka mukaisesti on tehtävä mahdolliset tukeen kohdistuvat leikkaukset ja sanktioinnit. Ensimmäiseksi maksettavasta

tuesta vähennetään valvontaseuraamukset, jotka ovat aiheutuneet tukiehtojen vastaisesta toiminnasta, seuraavaksi vähennetään myöhästymispäiväseuraamukset ja lopuksi vähennetään tuesta täydentävien ehtojen sanktioseuraamukset.

3.2. Asetus 2

Maatilan tilatukijärjestelmän yksityiskohtaisia sääntöjä koskevan komission asetuksessa 2 ensimmäisessä luvussa määritellään yleiset periaatteet. Yleisissä periaatteissa esitetyt määritelmät koskevat neuvoston asetuksen (EY) N:o 1782/2003 kolmatta osastoa (maatilan tilatukijärjestelmä). Pysyviksi kasveiksi luetaan määritelmän mukaan kasvit, joita kasvatetaan samalla lohkokalla vähintään viisi vuotta. Pysyvät kasvit eivät ole tilatukijärjestelmässä tukikelpoisia. Artisokka, pars, raparperi, vadelma, karhunvatukka, herukat, karviainen sekä karpalo, pensasmustikka ja muut Vaccinium -sukuiset kasvit sekä lyhytkiertoinen vesakko ja elefanttiheinä luetaan asetusluonnoksen mukaan monivuotisiin kasveihin. Nämä kasvit ovat tilatuen tasatukimallissa tukikelpoisia huolimatta niiden 5 vuotta kestävästä viljelystä samalla lohkokalla.

Asetuksen 2 toisessa luvussa kiinnitetään huomiota maatilan tilatukijärjestelmän kanallisen varannon hallinnointiin. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltiot voivat käyttää kansallista varantoon viljelijöille myönnettäviin tukioikeuksiin niiden yksikköarvojen alueellisen keskiarvon puitteissa. Kansallista varantoa täydennetään käyttämättömillä tukioikeuksilla, jonka lisäksi sitä voidaan jäsenvaltion päätöksellä säätää täydennettäväksi myytyjen ja kuudeksi tai useammaksi vuodeksi vuokrattujen tukioikeuksien leikkauksella jäsenvaltion harkinnan mukaan. Jäsenvaltio voi myös hallinnoida kansallista varantoon alueellisella tasolla.

Tukioikeuksien myöntäminen viljelijöille tehdään asetus 2:n mukaan kahdessa vaiheessa. Alustava viljelijöiden identifiointi sekä viitemäärien, hehtaarimäärien, tukioikeuksien määrien ja niiden arvojen selvitys voidaan aloittaa ensimmäistä tilatukijärjestelmän soveltamisvuotta edeltävän vuoden aikana. Viljelijöille lähetetään varsinaiset hakulomakkeet ensimmäisen soveltamisvuoden maaliskuun 15 päivään mennessä.

Lopullinen tukioikeuksien muodostaminen toteutetaan viljelijöiden ensimmäisenä soveltamisvuonna viimeistään toukokuun 15 päivään jättämien hakemusten perusteella.

Tukioikeuksien kohdentaminen tapauksissa, joissa viljelijä on saanut tilan tai sen osan perintönä tai ennakkoperintönä tai tapauksissa, joissa viljelijän oikeudellinen asema tai nimitys muuttuu, viljelijä voi päästä tilatukijärjestelmän piiriin samoin edellytyksin kuin tilaa alun perin hoitanut viljelijä. Samaa periaatetta noudatetaan asetusehdotuksen mukaan myös tilojen sulautumis- ja jakamistapauksissa.

Jäsenvaltiot voivat käyttää myös kansallista varantoon myöntääkseen tukioikeuksia viljelijöille. Tukioikeuksia voidaan myöntää luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille, jotka eivät ole harjoittaneet maataloutta myöhemmin määriteltävän ajanjakson aikana ennen uuden maataloustoiminnan aloittamista. Lisäksi tukioikeuksia voidaan ehdotuksen mukaan myöntää kansallisesta varannosta erityistapauksissa, kuten esimerkiksi viljelijän laajentaessa tuotantoaan. Tällöin investoinnista edellytetään suunnitelmaa tai ohjelmaa, jonka toimeenpanon on tullut alkaa viimeistään 29.9.2003. Samaa sääntöä sovelletaan myös viljelijöihin, jotka ovat vuokranneet tilan tai osan tilasta vähintään kuudeksi vuodeksi sekä viljelijöihin, jotka ovat osallistuneet viitekaudella kansallisiin tuotannon uudelleensuuntaamisohjelmiin.

Asetus 2 määrittelee myös yksityiskohtaiset säännöt viitemäärien vahvistamiseksi sellaisilla alueilla toimiville viljelijöille, joihin sovelletaan johonkin julkiseen interventioon liittyvää rakenneuudistus- ja/tai kehitysohjelmaa maan viljelemättä jättämisen välttämiseksi ja/tai korvatakseen näillä alueilla toimiville viljelijöille koituvia erityisiä haittoja.

4. Ehdotuksen vaikutukset

4.1. Taloudelliset vaikutukset

Vaikka ehdotetuilla asetuksilla ei voida katsoa olevan suoranaisia taloudellisia vaikutuksia, aiheutuu suorien tukien järjestelmän käyttöönotosta ja hallinnoinnista lisäkustan-

nuksia nykyiseen verrattuna. Kustannukset ovat tulleet esille jo uusien järjestelmien suunnitteluvaiheessa kuten vuoden 2003 toisessa lisätalousarvioesityksessä on selostettu.

Tukijärjestelmän pääsäännöt on vahvistettu yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä annettulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1782/2003. Tukien maksamisen edellytyksiä ovat asetuksien 1 ja 2 sekä komission asetuksen (EY) N:o 2237/2003 mukaisten järjestelmien toteuttaminen.

Jos Suomi ei noudata yhteisön oikeusjärjestyksessä säädettyjä tukijärjestelmien ehtoja kuten asetuksessa 1 säädettyjä yhdenmisen hallinto- ja valvontajärjestelmän vaatimuksia, voi tästä seurata EU:n rahoitusosuuden peruuttaminen eli rahoitusoikaisu.

Rahoitusoikaisua ei kuitenkaan määrätä näiden asetusten perusteella, vaan perusteena on neuvoston asetus (EY) N:o 1258/1999, joten rahoitusoikaisun mukanaan tuomia taloudellisia vaikutuksia ei voitane katsoa ehdotettujen asetusten taloudelliseksi vaikutukseksi.

4.2. Hallinnolliset ja organisatoriset vaikutukset

Ehdotuksilla sinällään ei arvioida olevan kovin merkittäviä hallinnollisia ja organisatorisia vaikutuksia. Täydentävien ehtojen valmistelu ja niiden valvonta edellyttävät hallinnonalojen välistä yhteistyötä. Kokonaisuudessaan tukijärjestelmän muutos aiheuttaa merkittävän hallinnollisen työmäärän lisääntymisen, kuten jo aiemmin yhteisen maatalouspolitiikan muutoksen yhteydessä on käynyt ilmi. Vaikutuksia ei voitane katsoa ehdotettujen asetusten suoranaisesti aiheuttamiksi, vaan niiden voidaan katsoa aiheutuvan neuvoston asetuksesta (EY) N:o 1782/2003.

4.3. Lainsäädännölliset vaikutukset ja oikeudellisten näkökohtien arviointi

Ehdotukset kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan, jollei Suomi olisi Euroopan unionin jäsenvaltio. Lainsäädäntömuutokset yhteisötasolla on sisällytetty ehdotuksiin.

Kansallisesti muutoksia tarvittaneen ainakin Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanosta annettuun lakiin (1100/1994), maaseutuelinkeinorekisteristä annettuun lakiin (1515/1994) sekä mahdollisesti maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoidettaessa noudatettavasta menettelystä annettuun lakiin (1336/1992). Myös näiden nojalla annettavat uuden tukijärjestelmän vaatimat toimeenpanoasetukset tulevat annettaviksi, kun tarvittavat lainmuutokset on saatu valmiiksi. Nämä muutokset täsmentyvät kuitenkin vasta, kun kansallisesti on tehty päätös valittavasta tilatuen toteuttamismallista. Hallituksen lakimuutoksia koskevat esitykset aiheesta tullaan antamaan aikanaan eduskunnan käsiteltäviksi.

5. Komission ehdotusten käsittelyvaiheet EY:n toimielimissä

Ehdotuksia on käsitelty komission suorien tukien työryhmässä 21 päivänä tammikuuta 2004 ja 4 päivänä helmikuuta 2004. Seuraava suorien tukien työryhmä ja hallintokomitea ovat 17 ja 18 päivänä helmikuuta 2004.

6. Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvoston kantaa ei ole muodostettu asian keskeneräisyyden vuoksi kirjelmän laatimishetkellä. Asetusehdotuksia on käsitelty EU-asioiden komitean alaisessa maatalous- ja elintarvikejaostossa 5 päivänä helmikuuta sekä 12 päivänä helmikuuta 2004.