

U 52/2010 vp

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen annetun asetuksen (EY) N:o 1698/2005 muuttamisesta

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään Eduskunnalle ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen annetun asetuksen (EY) N:o 1698/2005 muuttamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 16 päivänä joulukuuta 2010

Maa- ja metsätalousministeri *Sirkka-Liisa Anttila*

Neuvotteleva virkamies Tiina Malm

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖ

MUISTIO
22.11.2010

EU/2010/1524

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI EUROOPAN MAASEUDUN KEHITTÄMISEN MAATALOUSRAHASTON (MAASEUTURAHASTON) TUESTA MAASEUDUN KEHITTÄMISEEN ANNETUN ASETUKSEN (EY) N:O 1698/2005 MUUTTAMISESTA

1 Yleistä

Euroopan komissio on antanut ehdotuksen 14344/2010 (AGRI 375, CODEC 941), joka koskee maaseudun kehittämisohjelmia koskevan neuvoston asetuksen muuttamista. Ehdotettu muutos liittyy Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (ns. Lissabonin sopimus) voimaantuloon ja täytäntöönpanoon. Tästä aiheutuu muutoksia maatalousalaa koskeviin säädöksiin. Maatalousala tuli ensimmäistä kertaa pääsääntöisesti yhteispäätösmenettelyn piiriin sopimuksen tultua voimaan.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 290 artiklassa todetaan, että lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävässä säädöksessä voidaan siirtää komissiolle valta antaa muita kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviä, soveltamisalaltaan yleisiä säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyn säädöksen tiettyjä, muita kuin sen keskeisiä osia.

SEUT 291 artiklan mukaan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävässä säädöksessä siirretään täytäntöönpanovaltaa komissiolle täytäntöönpanosäädösten antamiseksi, jos unionin oikeudellisesti velvoittavat säädökset edellyttävät yhdenmukaista täytäntöönpanoa.

Komission ehdotuksen tarkoituksena on antaa lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyillä säädöksellä komissiolle valta antaa delegoituja säädöksiä (SEUT 290 artikla) tai täytäntöönpanosäätelyä (SEUT 291 artikla) tietyistä asioista. Delegoidun säädösvallan osalta komission toimivalta kutakin yksittäistä asiakysymystä koskien määritetään lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyssä perusasetuksessa. Komissio kuulee jäsenmaiden asiantuntijoita delegoituja säädöksiä hyväksyessään, mutta komitologiatyypistä käsitellyä ei näissä asioissa järjestetä. Täytäntöön-

panosäädökset komissio antaa (parhaillaan uudistettavana olevaa) komitologiamenettelyä noudattaen, jolloin jäsenvaltioiden asiantuntijoilla on mahdollisuus kommentoida ja keskustella sekä muodollisesti äänestää säädösehdotuksista.

2 Pääasiallinen sisältö

Komission ehdotukseen sisältyy lukuisia ehdotuksia valtuudeksi komissiolle antaa delegoituja säännöksiä (SEUT 290) sekä komissiolle täytäntöönpanovaltaa täytäntöönpanosäädösten antamiseksi (SEUT 291).

Neuvoston maaseudun kehittämisasetus (EY) N:o 1698/2005 on perusasetus ja sitä toteuttavina täytäntöönpanosäätöinä ovat

- komission asetus (EY) N:o 1974/2006
- komission asetus (EY) N:o 1975/2006
- komission asetus (EY) N:o 1320/2006
- neuvoston päätös 2006/144/EY
- neuvoston päätös 2006/493/EY
- komission päätös 2006/636/EY
- komission päätös 2008/168/EY

2.1 Valtuudet delegoitujen säädösten antamiseen ja niihin liittyvät ongelmat

Ehdotus sisältää runsaasti valtuuksia delegoitujen säädösten antamiseen komissiolle.

Komissio vahvistaisi delegoiduilla säädöksillä:

- poikkeukset sääntöön, jonka mukaan maaseudun kehittämistukea ei saa myöntää yhteisten markkinajärjestelyjen mukaista tukea saaviin järjestelmiin;
- kaikkia toimenpiteitä ja teknistä apua koskevat yksityiskohtaiset edellytykset sen varmistamiseksi, että niiden soveltaminen on johdonmukaista EU:n politiikan, ensisijaisten

tavoitteiden ja lainsäädännön mukaisten vaatimusten kanssa;

- tuen vähentämistä tai sen ulkopuolelle jättämistä koskevista yksityiskohtaisista säännöistä
- joustavat enimmäisrahoitusosuudet kullekin toimintalinjalle;
- yksityiskohtaiset säännöt muussa muodossa kuin ei-takaisinmaksettavana suorana tukena maksettavia tukia varten;
- yksityiskohtaiset säännöt tarkastuksista;
- erityiset siirtymätoimenpiteet rahoituskausien välillä.

Komission näkemyksen mukaan muun muassa valvontasäännökset valvontamäärästä ja valvontaseuraamuksista annettaisiin delegoituina säädöksinä. Komission päätöksentekomenettelyn muutoksen myötä sääntelystä tulisi läpinäkyvää. Tämä voi olla ongelmallista, koska kyseessä on usein yksilön oikeuksiin vaikuttava sääntely. Toimivallan siirrosta komissiolle delegoitujen säädösten muodossa seuraisi todennäköisiä ja huomattavia taloudellisia vaikutuksia maataloustukien hallinto- ja valvontajärjestelmään liittyvien säännösten kautta. Tukien hallinto- ja valvontajärjestelmästä aiheutuvat kustannukset on jäsenvaltion katettava, mutta komission delegoiduin säädöksin antamat säännökset esimerkiksi tarkastusmäärästä, niiden tarkkuudesta ja käytettävistä menetelmistä vaikuttaisivat jäsenvaltiolle aiheutuviin kustannuksiin.

Kohdissa säädetään viljelijän oikeuksiin vaikuttavista asioista sekä jäsenvaltion vastuulla olevista tarkastuksista ja seuraamusten oikeasta soveltamisesta, joista jäsenvaltioilla on jo nykyisin ollut paljon näkemyseroja komission kanssa. Delegoitu säädös vaikuttaa tällaisissa asioissa tästä syystä toimeenpanosäädöstä ongelmallisemmalta.

Toiseksi ongelmat liittyvät delegoinnin yksilöintitarkkuuteen ja komissiolle siirrettävän toimivallan rajojen määrittelyyn.

2.2 Valtuudet täytäntöönpanosäädösten antamiseen ja niihin liittyvät ongelmat

Lainsäätäjä antaisi komissiolle täytäntöönpanovaltuudet seuraavilta osin:

- maaseudun kehittämisohjelmien yhdenmuukaiset esittämisedellytykset;
- ohjelmien hyväksyminen
- ohjelmamuutosten hyväksyminen;
- komission hyväksyntää edellyttävien muutosten määrittäminen;
- pitempiaikaiset sitoumukset;
- erityissäännökset alueiden nimeämisestä;
- kansallisen maaseutuverkoston perustaminen ja toiminta;
- vuosikertomusten esittäminen;
- yleinen arviointikehys ja yhteiset seuranta- ja arviointisäännöt, jotka jäsenvaltioiden on pantava täytäntöön.

2.3 Säädöstason muuttaminen

Ehdotuksessa nostetaan myös joitain määritelmiä aiemmasta komission asetustasosta eli edellä mainitusta komission asetuksesta (EY) N:o 1974/2006 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen tasolle, jotka ohjelmatyön selkeyden takia olisi syytä olla perusasetuksessa.

2.4 Toimivaltasäännökset ja ohjelmatyön yksinkertaistaminen

Ehdotuksessa on lisäksi uutena joitain pieniä yksityiskohtia sisältäviä artikloja niiden artiklojen lisäksi, joilla komissiolle siirretään säädösvaltaa antaa delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä. Ehdotuksessa komissio esittää yksinkertaistettavan eräitä ohjelmatyöhön liittyviä seikkoja kuten sen, että kansallisten maaseudun kehittämisstrategioista tehtävien kertomusten määrää vähennetään (vain vuodet 2010 ja 2015) ja niiden sisältövaatimuksia kevennetään niin, ettei enää vaadita niihin tiivistelmää edeltävistä vuosikertomuksista vaan keskitytään saavutuksiin ja jatkuvan arvioinnin tuloksiin. Vastaavasti komission tekemiä yhteenvetoraportteja vähennetään kahteen (vuosille 2011 ja 2016). Lisäksi yksinkertaistamisen ja hallinnollisen taakan vähentämisen hengessä jatkotoimien tarkastusjärjestelmää olisi pyrittävä yksinkertaistamaan. Jäsenvaltiot voivat päättää valita vaihtoehdon, jonka mukaan täydentävien ehtojen noudattamatta jättäminen katsotaan vähäiseksi virheeksi tai tuen vähennystä tai sen

ulkopuolelle jättämistä ei sovelleta silloin kun kyseinen summa on alle 100 euroa.

3 Ehdotuksen vaikutukset Suomalaiselle

EU-säädökset maaseudun kehittämisestä toteutetaan EU-osarahoitteisten maaseudun kehittämisohjelmien kautta (Suomessa Manner-Suomen ja Ahvenanmaan maaseudun kehittämisohjelmat) sekä ohjelmien toteuttamiseksi annetuilla kansallisilla säädöksillä. Ohjelmakaudelle 2007—2013 toimivallan siirto ei aiheuta ohjelmiin muutoksia. Nyt hyväksytyillä periaatteilla on kuitenkin merkitystä tuleville ohjelmakausille.

Ehdotus sisältää runsaasti valtuuksia delegoitujen säädösten antamiseen komissiolle. Komission näkemyksen mukaan muun muassa yksilön oikeuksiin vaikuttavat valvontasäännökset esimerkiksi valvontamääristä ja valvontaseuraamuksista annettaisiin delegoituina säädöksinä. Komission tämän kaltaisen toimivallan laajentamisen riskinä on, että jäsenvaltiota aineellisesti sitovista ja taloudellisilta vaikutuksiltaan merkityksellisistä asioista säädetäisiin komission antamalla delegoiduilla säädöksillä, jolloin sääntelyn sisällön ja sen vaikutusten ennakointi niiden kansallista soveltamista silmällä pitäen voi olla vaikeaa. Komission päätöksentekomenettelyn muutoksen myötä sääntelystä tulisi läpinäkyvämpi. Maatalouspolitiikan alalla komissiolla on sinänsä ollut historiallisesti laaja toimivalta. Toimivallan siirrosta komissiolle delegoitujen säädösten muodossa seuraisi todennäköisiä ja huomattavia taloudellisia vaikutuksia maataloustukien hallinto- ja valvontajärjestelmään liittyvien säännösten kautta. Tukien hallinto- ja valvontajärjestelmästä aiheutuvat kustannukset on jäsenvaltion katettava, mutta komission delegoiduin säädöksin antamat säännökset esimerkiksi tarkastusmäärästä, niiden tarkkuudesta ja käytettävistä menetelmistä vaikuttaisivat jäsenvaltiolle aiheutuviin kustannuksiin.

Ehdotuksella ei ole välittömiä vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön.

4 Toisten jäsenvaltioiden kannat

Useat jäsenvaltiot kannattavat säädösvallan siirron toteuttamista ennemmin toimeenpanosäädöksillä kuin delegoiduilla säädöksillä. Delegoituja säädöksiä annettaessa jäsenvaltioiden todelliset vaikutusmahdollisuudet todennäköisesti vähenisivät. Toimeenpanosäädösten käsittelyssä, parhaillaan uudistettavana olevaa komitologiamenettelyä noudattaen jäsenvaltioiden, vaikutusmahdollisuudet säännösten yksityiskohtiin toteutuisivat paremmin.

5 EU-toimielinten kannat

Euroopan parlamentti ei ole käsitellyt ehdotusta. Euroopan parlamentti on pitänyt aiemmassa käytännössään delegoituja säädöksiä toimeenpanosäädöksiä parempana, koska sillä on suurempi mahdollisuus puuttua delegoituihin säädöksiin.

6 EU-toimielinten käsittelyaika- taulu

Ehdotus on esitelty Euroopan unionin maatalous- ja kalastusneuvostossa 26 päivänä lokakuuta 2010. Ehdotus on esitelty ja siitä on käyty keskustelua neuvoston maaseudun kehittämisasioiden työryhmässä 5 ja 18 päivinä marraskuuta 2010. Maatalouden erityiskomiteaan asia tulee 6 päivänä joulukuuta.

Euroopan parlamentti on nimennyt raportööriksi maatalouden ja maaseudun kehittämisen valiokunnan puheenjohtajan Paolo De Castron.

7 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto ei ole vielä muodostanut nyt esitettyä tarkemmin kantaansa ehdotukseen. Valtioneuvosto haluaa kuitenkin saattaa ehdotuksen eduskunnan tietoon, koska ehdotuksessa on esitetty runsaasti lainsäädäntövallan alaan kuuluvia valtuuksia komissiolle delegoitujen säädösten antamiseksi. Osa valtuuksista näyttäisi koskevan asioita, joilla on merkitystä tuen saajan oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Osalla taas näyttäisi olevan merkitystä jäsenvaltiolle aiheutuviin hallinnollisiin kustannuksiin yhdenmätyn hallinto- ja val-

vontajärjestelmän kustannuksina ja soveltamisessa sekä myöhemmin komission sääntöjen mukaisuustarkastuksissa, jos komissio katsoo, että järjestelmä ei vastaa komission näkemystä. Valtioneuvosto selvittää parhailaan sitä, voidaanko esitetyt valtuudet hyväksyä ja missä laajuudessa erityisesti delegoiduiksi säädöksiksi, mutta myös toimeenpanosäädöksiksi. Tältä osin Euroopan unionin maatalous- ja kalastusneuvostossa 26 päivänä lokakuuta 2010 todettiin, että kaikilla jäsenvaltioilla on asiaan tutkintavarauma. Asiasta on pyydetty oikeusministeriön Eurooppa-oikeuden yksiköltä lausunto. Valtioneuvoston alustavana kantana on se, että asi-

assa tulisi alemman asteisiksi ja teknisluontoisiksi tarkoitettujen normien osalta noudattaa vastaavan tyyppistä periaatetta kuin kansallisessa oikeusjärjestyksessä on laissa säätämisen vaatimuksista. Tällöin vastaavista säädöksen keskeiseen aineelliseen sisältöön kuuluvista asioista tulisi säätää Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen tasolla tai ainakin näissä perusasetuksissa tulisi olla riittävän tarkasti yksilöity valtuus alemman asteisen säädöksen antamisesta ja sen sisällöstä.

Valtioneuvosto muodostaa jatkokantansa asiaan saatuaan asian käsittelyn edellyttämiä asiaa koskevia yksityiskohtaisia selvityksiä.