

U 53/2010 vp

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 muuttamisesta**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään Eduskunnalle ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tie-

tyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 muuttamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 16 päivänä joulukuuta 2010

Maa- ja metsätalousministeri *Sirkka-Liisa Anttila*

Vanhempi hallitussihteeri Mirja Eerola

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖ

MUISTIO  
22.11.2010

EU/2010/1523

**EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI YHTEISEN  
MAATALOUSPOLITIIKAN SUORIA TUKIJÄRJESTELMIÄ KOSKEVISTA YHTEI-  
SISTÄ SÄÄNNÖISTÄ JA TIETYISTÄ VILJELIJÖIDEN TUKIJÄRJESTELMISTÄ AN-  
NETUN NEUVOSTON ASETUKSEN (EY) N:O 73/2009 MUUTTAMISESTA****1 Yleistä**

Euroopan komissio on antanut ehdotuksen 14306/2010 (AGRI 374, CODEC 938), joka koskee maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä 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 hyväksytyllä säädöksellä komissiolle valta antaa delegoituja säädöksiä (SEUT 290 artikla) tai täytäntöönpanosääntelyä (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 käsittelyä 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.

Asetusehdotuksen mukaan myös eräät täytäntöönpanosäädökset annettaisiin ilman edellä mainittua komitologiamenettelyä. Tällaisia olisivat esimerkiksi suorien tukien tuotantosidonnaisessa erityistuksessa (68 artiklan mukainen tuki) ympäristötuen ylittävien, jäsenvaltiokohtaisten, toimenpiteiden hyväksyminen ja uusien jäsenvaltioiden täydentävien kansallisten suorien tukien hyväksyminen.

**2 Pääasiallinen sisältö**

Komission ehdotukseen sisältyy lukuisia ehdotuksia valtuudeksi komissiolle antaa delegoituja säännöksiä (SEUT 290) sekä komissiolle täytäntöönpanovaltaa täytäntöönpanosäännösten antamiseksi (SEUT 291). Käytännössä asioista, joihin ehdotuksessa annettaisiin valtuudet delegoitujen säädösten ja täytäntöönpanosäädösten antamiseen, on tällä hetkellä säädetty yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 III osastossa säädetyn tilatukijärjestelmän täytäntöönpanoa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetussa komission asetuksessa (EY) N:o 1120/2009, neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä sen IV ja V osastossa säädettyjen viljelijätukijärjestelmien osalta annetussa komission asetuksessa (EY) N:o 1121/2009 ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 täytäntöönpanoa koskevista yksityiskohtai-

sista säännöistä mainitussa asetuksessa säädettyjen viljelijöiden suorien tukien järjestelmien mukaisten täydentävien ehtojen, tuen mukauttamisen ja yhdenmukaisen hallinto- ja valvontajärjestelmän osalta sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1234/2007 täytäntöönpanoa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä viinialalle säädetyn tukijärjestelmän mukaisten täydentävien ehtojen osalta annetussa komission asetuksessa (EY) N:o 1122/2009.

*Valtuudet delegoitujen säädösten antamiseen ja niihin liittyvät ongelmat*

Ehdotukseen sisältyy noin viisikymmentä kohtaa, joissa on valtuuksia delegoitujen säädösten antamiseen. Tällaisia valtuuksia on ehdotettu muun muassa pysyvien laidunten osuuden pienemiseen, tilaneuvontajärjestelmään ja yhdenmukaisen hallinto- ja valvontajärjestelmään liittyen. Kahden ensimmäisen osalta valtuudet vaikuttavat ongelmallisilta ensinnäkin sen takia, että kysymyksessä on yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvä sääntely. Toiseksi ongelmat liittyvät delegoinnin yksilöintitarkkuuteen ja komissiolle siirrettävän toimivallan rajojen määrittelyyn.

Ehdotuksen 27 a artiklan 1 kohdan a ja e alakohdan valtuudet erityismääritelmistä ja säännösten moitteetonta soveltamista koskevista jäsenvaltioille kuuluvista lisätoimenpiteistä delegoiduilla säädöksillä säätämiseen vaikuttavat yleisluontoisilta ja avoimilta. Alakohdan a mukaisessa valtuutuksessa hyväksyä delegoiduilla säädöksillä erityismääritelmät, jotta varmistetaan yhdenmukainen täytäntöönpano, ei alustavan tarkastelun perusteella välttämättä olisi kysymys pelkäämään teknisluonteisista määritelmistä, joilla ei olisi vaikutusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen aineelliseen sisältöön.

Ehdotuksen 27 a artiklan 3—5 kohdissa säädetään tarkastusten suorittamisesta tukikelpoisuusedellytysten täyttymisen tarkastamiseksi ja näistä tarkastuksista mahdollisesti seuraavien vähennysten ja epäämisten soveltamisesta ja laskennasta. 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 ongelmallisemmalla. Erityisesti delegoidun säädöksen osalta valtuus vaikuttaa ongelmalliselta siksi, että siinä ei esimerkiksi määriteltäisi kovin tarkasti, mitä kyseiset säännökset voisivat sisältää. Kohdan 4 valtuudessa, tai ehdotuksen 21 artiklassa, ei ole mainintaa siitä, että kyseiset säännökset voivat sisältää seuraamusten takautuvaa soveltamista Euroopan yhteisön taloudellisten etujen suojaamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Lisäksi käsiteltävänä olevassa asetuksessa ei ole toistaiseksi näissä takautuvissa seuraamuksissa mahdollista ottaa käyttöön neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan säätämää vaihtoehtoa, jonka mukaan alakohtaisissa säännöstöissä voidaan säätää neljää vuotta lyhyemmästä määräajasta, joka ei saa olla kolmea vuotta lyhyempi. Valtuus ei myöskään sisällä sitä, että on mahdollista laajentaa seuraamusten soveltamista myös valvomattomiin lohkoihin (ns. extrapolointi). Takautuvat seuraamukset ja extrapolointi ovat asioita, jotka eivät tällä hetkellä ilmene yksiselitteisesti nykyisistä säännöksistä, mutta komissio on muun muassa sääntöjen mukaisuustarkastuksissa katsonut säännösten sisältävän myöskin näitä asioita.

*Valtuudet täytäntöönpanosäädösten antamiseen ja niihin liittyvät ongelmat*

Ehdotukseen sisältyy vastaavasti noin viisikymmentä kohtaa, joissa on valtuuksia täytäntöönpanosäädösten antamiseen. Ehdotuksen 22 artiklan 3 kohdan mukaan komissio antaa täytäntöönpanosäädöksillä säännöt 1 luvussa tarkoitettujen velvollisuuksien noudattamista koskevien tarkastusten toteuttamiseksi. Ehdotuksen 27 b artiklan f ja i alakohdan mukaan komissio vahvistaa tämän luvun yhdenmukaista täytäntöönpanoa varten täytäntöönpanosäädöksillä muun muassa säännöt, jotka koskevat tarkastusten tekemistä sen varmistamiseksi, että velvollisuuksia noudatetaan ja että tukihakemuksessa annettut tiedot ovat oikein ja täydellisiä sekä säännöt, jotka koskevat perusteettomasti maksettuja

tukia ja aiheettomasti myönnettyjä tukioikeuksia. Vaikka kysymys on valtuuksista täytäntöönpanosäädösten antamiseen, liittyyne näihin samoja ongelmia, kuin edellä on kuvattu tarkastuksen suorittamiseen liittyvän delegoidun säännöksen yhteydessä. Perusteettomasti maksettujen tukien osalta ongelmat liittyvät samoihin asioihin kuin on kuvattu edellä takautuvista seuraamuksista 27 a artiklan 4 kohdan yhteydessä.

#### *Säädöstason muuttaminen*

Ehdotuksessa nostetaan myös joitain asioita ja määritelmiä aiemmasta komission asetustasosta eli edellä mainituista komission asetuksista (EY) N:o 1120/2009, 1121/2009 ja 1122/2009 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen tasolle. Tällaisia komission asetustasolta lainsäätämisyjärjestyksessä säädettyään asetuksen tasolle nostettavia asioita on alla kuvattu esimerkkeinä.

Artiklaan 2 on lisätty pellon, pysyvän viljelmän ja pysyvän laitumen määritelmät.

Artiklan 28 kohdassa 1 asetetaan tukien maksamisen vähimmäisvaatimukset koskien viljelijöitä, jotka saavat uuhi- ja vuohipalkkiota tai nautapalkkioita ja joilla pinta-alan määrä alittaa jäsenmaan asettaman rajan. Asetustason noston lisäksi artiklaan esitetään lisäyksenä myönnettävien erityistukien (68 artiklan mukaiset tuet) vähimmäismäärän määräytymistä samalla tavalla kuin erityistukioikeuksissa. Tällöin euroraja olisi tukien saamisen vähimmäisedellytyksenä, vaikka jäsenvaltio olisi asettanut vähimmäisedellytykseksi pinta-alarajan.

Artiklan 33 kohdassa 4 säädetään jäsenvaltion mahdollisuudesta päättää, erityistukioikeuksia lukuun ottamatta, sellaisen maatalousmaan vähimmäismäärästä, jonka perusteella tukioikeuksien vahvistamista voidaan hakea. Vähimmäismäärän enimmäismääräksi ehdotuksessa asetetaan sama kuin on jäsenvaltiossa vahvistettu tuen maksamisen vähimmäisvaatimukseksi.

Artiklan 34 kohtaan 2 on lisätty periaatteet maatalousmaan muusta kuin maatalouskäytöstä.

Artiklan 110 kohtaan 1 on lisätty jäsenvaltion mahdollisuus säätää hallinnollisten syiden takia siitä, että erityispalkkiohakemuk-

sessä on oltava vähimmäismäärä eläimiä, joka määrä ei saa olla kolmea eläintä enempää.

Artiklan 113 kohtaan 2 on lisätty ilmaiseksi kansallisesta varannosta saatujen emolehmpalkkio-oikeuksien kolmen vuoden siirtokielto.

#### *Toimivaltasäännökset ja täydentävien ehtojen 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 seikkoja täydentäviin ehtoihin liittyen. Tällainen yksinkertaistus sisältyy 19 artiklan 1 kohtaan, jonka mukaan jäsenvaltio voisi olla edellyttämättä kaiken maatalousmaan ilmoittamista tukihakemuksissa, jos pinta-alan perustuvaa tukea hake-mattoman tilan kokonaisala on enintään yksi hehtaari. Tuen hakijan on kuitenkin tukiha-kemuksessa ilmoitettava, että hänellä on viljelylohkoja. Tuen hakijan on toimivaltaisen viranomaisen pyynnöstä ilmoitettava kyseisten lohkojen sijainti.

Komissio näkee yksinkertaistamisena myös täydentävien ehtojen uusintatarkastuksiin 23 artiklan 2 kohdassa ja 24 artiklan 2 kohdassa liittyvän muutoksen sanasta "varmistaa" sanaksi "tarkistaa". Se, onko kysymyksessä todellinen yksinkertaistus vaikuttaa tässä vaiheessa epävarmalta ja siihen vaikuttavat komission antamat alemmanasteiset säädökset ja tulkintaohjeet muutoksen käytännön soveltamisesta.

### **3 Ehdotuksen vaikutukset Suomelle**

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 asia-

kohdista säädettäisiin komission antamalla delegoiduilla säädöksillä, jolloin sääntelyn sisällön ja sen vaikutusten ennakkointi niiden kansallista soveltamista silmällä pitäen voi olla vaikeaa. Komission päätöksentekomenettelyn muutoksen myötä sääntelystä tulisi läpinäkyvämpää. Maatalouspolitiikan alalla komissiolla on sinänsä ollut historiallisesti laaja toimivalta. Toimivallan siirrosta komissiolle delegoitujen säädösten muodossa seuraaisi todennäköisiä ja huomattavia taloudellisia vaikutuksia maataloustukien hallinto- ja valvontajärjestelmään liittyvien säännösten kautta. Tukien hallinto- ja valvontajärjestelmästä aiheutuvat kustannukset on jäsenvaltion katettava, mutta komission delegoiduin säädösin antamat säännökset esimerkiksi tarkastusmääristä, niiden tarkkuudesta ja käytettävistä menetelmistä vaikuttaisivat jäsenvaltiolle aiheutuviin kustannuksiin. Komissio on jo tähän asti muun muassa työasiakirjoilla tarkentanut valvontamenetelmiä ja seuraamusten soveltamista. Jäsenvaltion on käytännössä ollut pakko noudattaa näitä työasiakirjoja, vaikka ne eivät ole juridisesti sitovia, koska komission jäsenvaltioihin kohdistamissa sääntöjenmukaisuustarkastuksissa säädösten oikeaa soveltamista on tulkittu myös näiden työasiakirjojen kautta. Jatkossa työasiakirjojen käyttö osassa asioista lisääntynee ja osassa vähentynee. Komissiolle tulisi kuitenkin ehdotuksen mukaan valtuus antaa vastaavia menettelysääntöjä delegoiduilla säädöksillä, mikä voisi johtaa jäsenvaltion kannalta vastaaviin tilanteisiin kuin työasiakirjaa käytettäessä.

Jos viljelijöille tällä hetkellä vapaaehtoista tilaneuvontajärjestelmää laajennettaisiin ja jäsenvaltiolle asetettaisiin velvoitteita laajenuksen toteuttamisesta, aiheutuisi tästä taloudellisia vaikutuksia sekä viljelijöille että hallinnolle.

Ehdotuksella ei ole välittömiä vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön, koska kysymys on suoraan sovellettavasta sääntelystä.

#### **4 Toisten jäsenvaltioiden kannat**

Useat jäsenvaltiot kannattavat säädösvallan siirron toteuttamista ennemmin täytäntöönpanosäädöksillä kuin delegoiduilla säädöksillä. Delegoituja säädöksiä annettaessa jäsen-

valtioiden todelliset vaikutusmahdollisuudet todennäköisesti vähenisivät. Täytäntöönpanosäädösten 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 täytäntöönpanosäädöksiä 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 horisontaalisten maatalousasioiden neuvoston työryhmässä 7 - 9 joulukuuta 2010. Maatalouden erityiskomiteaan asia tulee Unkarin puheenjohtajuuskaudella vuoden 2011 puolella.

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 yhdenmetyt hallinto- ja valvontajärjestelmän kustannuksina ja soveltamisessa sekä myöhemmin komission sääntöjenmukaisuustarkastuksissa, jos komissio katsoo, että järjestelmä ei vastaa komission näkemystä. Valtioneuvosto selvittää parhail-

laan sitä, voidaanko esitetyt valtuudet hyväksyä ja missä laajuudessa erityisesti delegoiduiksi säädöksiksi, mutta myös täytäntöönpanosäädöksiksi. 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. Valtioneuvosto näkee tässä vaiheessa erityisesti tutkintatarvetta olevan ehdotuksen edellä kohdassa 2. kuvattuihin 6 artiklan 3 kohtaan, 12 artiklan 5 kohtaan, 21 artiklaan, 22 artiklan 3 kohtaan, 23 artiklan 2 kohtaan, 24 artiklan 2 kohtaan, 27 a artiklan 1 kohdan a ja e alakohtaan ja 3 - 5 kohtaan sekä 27 b artiklan

f ja i alakohtaan. Valtioneuvoston alustavana kantana on se, että asiassa tulisi alemman asteiseksi 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.