

U 15/2024 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta muutoksiksi yhteisen maatalouspolitiikan asetuksiin (EU) 2021/2115 ja (EU) 2021/2116

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 15 päivänä maaliskuuta 2024 tekemä ehdotus muutoksista yhteisen maatalouspolitiikan asetuksiin (EU) 2021/2115 ja (EU) 2021/2116 koskien hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksia, ilmastoa, ympäristöä ja eläinten hyvinvointia koskevia ekojärjestelmiä, YMP:n strategiasuunnitelmien muutoksia, YMP:n strategiasuunnitelmien tarkistamista sekä poikkeuksia valvonnasta ja seuraamuksista (COM (2024)139 final) sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Ehdotuksesta annettiin kiiretilanteessa ensin valtioneuvoston yhteensovitusjärjestelmässä koordinoitu E-kirje (E 16/2024 vp).

U-kirjelmä ei sisällä E-kirjeeseen verrattuna uusia kantoja.

Helsingissä 4.4.2024

Maa- ja metsätalousministeri Sari Essayah

Neuvotteleva virkamies Sanna-Helena Fallenius

KOMISSION EHDOTUS MUUTOKSIKSI YHTEISEN MAATALOUSHALLITUKSEN ASETUKSIIN (EU) 2021/2115 JA (EU) 2021/2116

1 Tausta

Komissio julkaisi 15.3.2024 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muutoksista yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) asetukseen (EU) 2021/2115 ja (EU) 2021/2116 koskien hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksia, ilmastoa, ympäristöä ja eläinten hyvinvointia koskevia ekojärjestelmiä, YMP:n strategiasuunnitelmien muutoksia, YMP:n strategiasuunnitelmien tarkistamista sekä poikkeuksia valvonnasta ja seuraamuksista (COM (2024)139 final).

Ehdotuksen taustalla on mm. Eurooppa-neuvoston helmikuun 2024 päätelmät koskien maatalousalan haasteita, mukaan lukien viljelijöiden mielenosoitusten yhteydessä esiin tuomat huolet. Eurooppa-neuvosto korosti YMP:n keskeistä roolia ja kehotti neuvostoa ja komissiota viemään työtä eteenpäin hallinnollisen taakan vähentämiseksi.

Lisäksi maatalous- ja kalastusneuvosto vahvisti 26.2.2024 poliittisen tahdon vastata tehokkaasti viljelijöiden huolenaiheisiin.

Puheenjohtajavaltio keräsi jäsenvaltioilta yksinkertaistamishdotuksia helmikuussa 2024. Jäsenvaltioiden vastaukset olivat laaja-alaisia, ja vaikka jotkin niistä käsittelivät käytännön täytäntöönpanoon liittyviä haasteita ja ovat toteutettavissa lyhyellä aikavälillä, monet niistä olivat kauaskantoisia ja ulottuivat pidemmälle kuin hallinnollisen taakan keventämiseen, täytäntöönpanon yksinkertaistamiseen tai poliittisen vakauden luomiseen viljelijöille. Komissio jakoi saadut ehdotukset viiteen kategoriaan, jotka ovat YMP:n strategiasuunnitelmien hallinnointi, strategiasuunnitelmien ympäristö- ja ilmastotoimet, strategiasuunnitelmien muut kuin ympäristö- ja ilmastotoimet, riskien- ja kriisinhallinta ja viljelijän asemaan elintarvikeketjussa liittyvät toimet sekä YMP:n ulkopuoliset toimet.

Komissio on kuullut myös Euroopan parlamentin maatalouden ja maaseudun kehittämisen valiokuntaa (AGRI) 26.2.2024 pidetyssä kokouksessa. Valiokunta toimitti omat ehdotuksensa komissiolle.

Komissio on pyytänyt myös viljelijäjärjestöjä identifioimaan EU-tason toimia. Viljelijäjärjestöt toivoivat kiireellisiä toimia viljelijöiden hallinnollisen taakan yksinkertaistamiseksi, mutta korostivat myös, että tarvitaan vakaat ja johdonmukaiset poliittiset puitteet ja ehdottivat lisä uudistuksia pitkällä aikavälillä.

Komissio on myös käynnistänyt hankkeen, jonka juuri käynnistyneessä ensimmäisessä vaiheessa tehdään viljelijöille suunnattu kysely. Kesällä tehdään viljelijähaastatteluja ja keskustellaan tuottajajärjestöjen kanssa. Syksyllä komissio tekee analyysin tilanteesta ja yksinkertaistamismahdollisuuksista.

Komissio julkaisi myös 15.3.2024 epävirallisen asiakirjan koskien viljelijöiden asemaa ruokaketjussa. Muiden toimenpiteiden lisäksi asiakirjassa viitataan lainsäädännön muutoksiin, joista maataloustuotteiden yhteisen markkinajärjestelyasetuksen (EU) 1308/2013 muutosehdotus annettaisiin vuoden 2024 toisella vuosineljänneksellä ja direktiiviä (EU) 2019/633 hyvän kauppatavan vastaisista käytännöistä yritysten välisissä suhteissa maataloustuote- ja elintarvikeketjussa koskeva muutosehdotus annettaisiin arviointiraportin jälkeen mahdollisesti vuonna 2025.

2 Ehdotuksen tavoite

Nyt annetulla ehdotuksella komissio pyrkii siihen, että YMP:n strategiasuunnitelmia koskevia asetuksia mukautetaan kohdennetusti tiettyjen täytäntöönpanoon liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi. Kohdennetulla lähestymistavalla komissio pyrkii säilyttämään ja puolustamaan nykyisen YMP:n yleistä suuntausta ja sen roolia tuettaessa Euroopan maatalouden siirtymistä kestäväan maanviljelyyn.

Uuden YMP:n kauden strategiasuunnitelmat astuivat voimaan vuoden 2023 alusta. Komission mukaan yleisesti ottaen uusi toimeenpanomalli toimii hyvin. YMP:n strategiasuunnitelmien ensimmäisenä täytäntöönpanovuonna on kuitenkin käynyt selväksi, että mukautukset ovat tarpeen, jotta voitaisiin varmistaa suunnitelmien tehokas täytäntöönpano ja vähentää byrokratiaa.

Komission mukaan YMP:n strategiasuunnitelmien toimeenpanoon vaikuttavat myös Euroopan vihreän kehityksen ohjelman lainsäädäntöehdotukset, jotka vaikuttavat tai voivat vaikuttaa sekä suoraan viljelijöihin, että strategiasuunnitelmien vaatimuksiin. Lisäksi YMP:n strategiasuunnitelma-asetuksesta sovittiin ennen kuin Venäjä aloitti Ukrainassa laajamittaisen hyökkäyssodan, joka vaikuttaa edelleen voimakkaasti markkinoihin, viljelijöiden tuloihin sekä Euroopan maatalouspoliittiseen toimintaympäristöön.

Mukautuksissa keskitytään komission mukaan muutoksiin, joista viljelijät hyötyvät hallinnollisen taakan vähentymisenä ja joustoihin, joiden avulla kansalliset viranomaiset voivat mukauttaa täytäntöönpanoa vastatakseen viljelijöiden erityisiin tilanteisiin, kuten muutoksiin ehdollisuusvaatimusten ja vihreisiin käytäntöihin kannustavien ekojärjestelmien välisessä tasapainossa sekä tuensaajien vakuuttamiseen politiikan vakaudesta strategiasuunnitelmien voimassaoloaikana.

Komissio korostaa ehdotuksessaan, että politiikan vakaus on tärkeää ja että ehdotuksen myötä ei tingitä YMP:n uudistuksen tavoitteista siirtyä kohti kestävämpiä tuotantotapoja. Ehdotus on komission mukaan myös linjassa voimassa olevien YMP:n asetusten periaatteiden kanssa.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Muutokset YMP:n strategiasuunnitelmia koskevaan asetukseen (EU) 2021/2115

Ehdollisuus (liite III)

Komissio ehdottaa useita muutoksia ehdollisuuden hyvän maatalouden ja ympäristön (GAEC) vaatimuksiin. Komissio ehdottaa yleistä poikkeusta, jonka nojalla jäsenvaltioiden olisi mahdollista tilapäisesti ja kohdennetusti sallia poikkeuksia ehdollisuuden vaatimuksista, kun otetaan huomioon yhä vaikeammin ennakoitavissa olevat sääolosuhteet, jotka voivat estää viljelijöitä noudattamasta esimerkiksi kunkin vuoden määräaikoja. Komissio aikoo

täytäntöönpanosäädöksellä velvoittaa jäsenvaltiot ilmoittamaan annetuista poikkeuksista kerran vuodessa komissiolle.

Komission ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden olisi mahdollista asettaa kohdennettuja poikkeuksia ehdollisuuden vaatimuksista (GAEC 5 (suojakaistat kaltevilla mailla), GAEC 6 (vähimmäismaanpeite), GAEC 7 (viljelykierto) ja GAEC 9 (pysyvät Natura-nurmet)) esimerkiksi viljeltävän kasvin tai maaperän ja viljelyjärjestelmien tai pysyvällä nurmella mm. villieläinten tai vieraslajien aiheuttaman vahingon perusteella, mikäli poikkeukset ovat laajuudeltaan rajoitettuja ja ne eivät heikennä yleisesti ehdollisuuden tavoitteita.

Komissio ehdottaa GAEC 6:een myös lisää joustavuutta jäsenvaltioille. Asetuksen (EU) 2021/2115 liitteeseen on lisätty alaviite, jolla jäsenvaltio voisi huomioida paremmin kasvukauden pituuden.

Komissio ehdottaa GAEC 7:n osalta viljelykierron rinnalle mahdollisuutta täyttää vaatimus viljelyn monipuolistamisella. Asetuksen (EU) 2021/2115 liitteeseen III on lisätty uusi alaviite, jossa tarkennettaisiin viljelyn monipuolistamisen ehtoja. Mikäli tilan koko on 10–30 hehtaaria, tulisi tilalla viljellä vähintään kahta kasvia, joista pääkasvi ei saisi kattaa yli 75 % koko tilan viljelyalasta. Mikäli tilan koko olisi yli 30 hehtaaria, tulisi tilalla viljellä vähintään kolmea kasvia. Pääkasvi ei saisi kattaa yli 75 % koko tilan viljelyalasta eivätkä kaksi pääkasvia saisi kattaa yhdessä yli 95 % tilan viljelyalasta.

Komissio ehdottaa myös, että ehdollisuuden vaatimuksesta GAEC 8 poistettaisiin tuottamatonta alaa koskeva vähimmäisosuusvaatimus ja sen sijaan jäsenvaltioiden tulee luoda ekojärjestelmän toimenpide, joka ylläpitäisi tuottamattomia aloja ja loisi uusia maisemapiirteitä.

YMP:n strategiasuunnitelmien muuttaminen

Komissio ehdottaa muutosta asetuksen 119 artiklan 7 kohtaan, jossa muutettaisiin YMP:n strategiasuunnitelmien muutosten maksimimäärä kahteen vuodessa. Voimassa olevan asetuksen mukaan muutoksen saa tehdä vain kerran vuodessa. Tällä komissio hakee jäsenvaltioille lisää joustavuutta reagoida nopeasti muuttuviin tilanteisiin, kuten vaikeisiin sääolosuhteisiin.

Komissio ehdottaa muutettavaksi asetuksen 120 artiklaa, joka koskee YMP:n strategiasuunnitelmien yhteensovittamista unionin ympäristöä ja ilmastoa koskevien säädösten kanssa. 120 artiklassa veloitetaan jäsenvaltioita arvioimaan olisiko niiden muutettava YMP:n strategiasuunnitelmaa, mikäli liitteessä XIII lueteltuihin säädöksiin on tullut muutoksia. Muutoksen myötä tämä arviointivelvoite ei koskisi vuoden 2025 jälkeen voimaan tulevaa lainsäädäntöä. Voimassa olevassa asetuksessa vastaavaa aikarajaa ei ole.

Muutokset YMP:n horisontaalasetukseen (EU) 2021/2116

Komissio ehdottaa myös yleistä poikkeusta pienille tiloille (enintään 10 ha) ehdollisuuden valvonnasta ja seuraamuksista. Tämä helpottaisi hallinnollista työtä joissain jäsenvaltioissa ja vähentäisi näissä jäsenvaltioissa pienten tilojen kokemaa hallinnollista taakkaa.

Komissio ehdottaa myös, että tilat, jotka saavat tukea vielä asetuksen (EU) 1305/2013 nojalla eli edellisen ohjelmakauden maaseutuohjelmasta voitaisiin vapauttaa täydentävien ehtojen valvonnasta.

Voimaantulo

Komissio ehdottaa, että GAEC 6, GAEC 7 ja GAEC 8 -muutoksia, pienten tilojen poikkeuksia ehdollisuuden valvonnan seuraamuksiin sekä vapautusta edellisen ohjelmakauden maaseutuohjelmaa koskevaan täydentävien ehtojen valvontaan voitaisiin soveltaa jo hakuvuonna 2024. Muilta osin asetusmuutokset tulisivat voimaan seuraavana päivänä sen jälkeen, kun ne on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

Siirtymäsäännökset

Asetusehdotus sisältää siirtymäsäännöksiä sen varalta, että asetuksen voimaantulo venyy. Siirtymäsäännöksellä varmistettaisiin, että GAEC 6, 7 ja 8 -vaatimuksiin ehdotettuja muutoksia voidaan soveltaa takautuvasti vuoden 2024 alusta.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Ehdotuksen oikeusperustana on yhteistä maatalouspolitiikkaa koskeva Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 43 artiklan 2 kohta. Komissio perustelee oikeusperustan valintaa sillä, että asetusehdotuksella muutetaan asetuksia (EU) 2021/2115 ja 2021/2116, jotka pääosin perustuvat tähän oikeusperustaan.

Ehdotukset käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä Euroopan parlamentin kanssa. Neuvostossa päätökset tehdään määränemmistöllä.

Valtioneuvosto pitää ehdotuksen oikeusperustaa asianmukaisena.

SEUT-sopimuksessa määrätään, että jäsenvaltiot ja EU hallinnoivat yhteistä maatalouspolitiikkaa yhteistyössä ja unionissa on käytössä yhteinen maatalouspolitiikka, jolla on yhteiset tavoitteet ja yhteinen täytäntöönpano. Muutettavat asetukset (EU) 2021/2115 ja 2021/2116 ovat osa EU:n yhteisen maatalouspolitiikan lainsäädäntökehystä. Näiden asetusten muutos voidaan tehdä ainoastaan EU:n tasolla.

Ehdotuksella muutetaan nykyisiä asetuksia vain siinä määrin kuin se on ehdottoman välttämätöntä asetuksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Valtioneuvosto pitää ehdotuksia suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteiden mukaisena.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Kun vaikutuksissa puhutaan ”CAP-suunnitelmasta”, sillä viitataan Suomen kansalliseen yhteisen maatalouspolitiikan strategiasuunnitelmaan.

Komissio ei ole tehnyt vaikutustenarviointia ehdotuksesta, jolla pyritään vastaamaan EU:n maatalouden kriisitilanteeseen. Komissio perustelee tätä ehdotuksen kiireellisyydellä.

Vaikutukset toimijoille

Muutokset YMP:n strategiasuunnitelmia koskevaan asetukseen (EU) 2021/2115

Ehdotetut poikkeukset ehdollisuuden vaatimukseen antavat mahdollisuuden tehdä järjestelmään toimijoita helpottavia muutoksia tietyin edellytyksin. GAEC 8 poistuminen voi helpottaa toimijoiden hallinnollista taakkaa niissä maakunnissa, joissa ehtoa on täytynyt noudattaa, mikä lisää eri alueiden viljelijöiden tasapuolista kohtelua.

Koska toimenpiteiden perustasot eivät muutosten myötä tiukkene, eivät mahdolliset GAEC-muutokset vaikuta toimenpiteiden korvaustasoihin.

Vaikka muutokset jossain määrin helpottavat toimijoiden taakkaa, ne vaativat uuden ehtokokonaisuuden opettelemista.

Muutokset YMP:n horisontaalasetukseen (EU) 2021/2116

Ehdotettu yleinen poikkeus pienille tiloille (enintään 10 ha) ehdollisuuden valvonnasta ja seuraamuksista ei helpottane pienten tilojen kokemaa taakkaa Suomessa, jos näillä on ekojärjestelmätuen ja/tai ympäristökorvauksen toimenpiteitä, joiden perustasona ehdollisuus toimii. Valvontavelvoitteita tukiehdoista ei olla myöskään poistamassa, joten valvontaa vähentävä vaikutus on hyvin vähäinen.

Vaikutukset hallinnolle

Ehdotettujen muutosten toimeenpano edellyttää CAP-suunnitelman ja valtioneuvosten asetusten muuttamista ja aiheuttaa lisää työtä toimeenpanosta vastaavalle Ruokavirastolle.

Muutokset YMP:n strategiasuunnitelmia koskevaan asetukseen (EU) 2021/2115

Jäsenvaltioilla olisi mahdollisuus asettaa kohdennettuja poikkeuksia ehdollisuuden vaatimuksista (GAEC 5, GAEC 6, GAEC 7 ja GAEC 9) esimerkiksi viljeltävän kasvin tai maaperän ja viljelyjärjestelmien perusteella. Tämä tuo joustoa toimeenpanoon ja antaa mahdollisuuden nykyistä paremmin suunnitella vaatimukset Suomen olosuhteita vastaaviksi.

Komissio ehdottaa myös, että ehdollisuuden vaatimus GAEC 8 koskien tuottamatonta alaa poistetaan ja sen sijaan jäsenvaltioiden tulee luoda ekojärjestelmän toimenpide, joka ylläpitää tuottamattomia aloja ja luo uusia maisemapiirteitä. Poikkeuksen vaikutus hallinnolle riippuu siitä, millaisia vaatimuksia komissio asettaa uuden ekojärjestelmän toteuttamiselle ja mistä toimenpide rahoitetaan. Tuottamattomien alojen vaatimuksen poistaminen voisi vähentää hallinnollista taakkaa toimeenpanossa, valvonnassa ja tuenhakijalta. Vaatimus tuottamattomista aloista on koskenut Suomessa metsäisyyspoikkeuksen takia vain osaa viljelijöistä. GAEC 8 -poikkeusta ei voisi soveltaa hakuvuonna 2024 ilman, että ottaa käyttöön sitä korvaavan ekojärjestelmän.

Ehdotetut GAEC-muutokset vaikuttavat CAP-suunnitelman toimenpiteisiin vain toimenpiteen perustason mahdollisen muuttumisen kautta. Tämä edellyttää, että GAEC-vaatimusten sellaisia osia muutetaan, jotka ovat joidenkin toimenpiteiden perustaso-vaatimuksena. Toimenpiteitä, jossa perustasona on GAEC 6 tai 7, on CAP-suunnitelmassa muutamia. GAEC 8 -muutoksella ei ole kytkentää toimenpiteiden perustasaan Suomen CAP-suunnitelmassa. Jos GAEC-vaatimukseen 5, 6, 7 ja 9 tehdään sellaisia muutoksia, jotka vaikuttavat joidenkin toimenpiteiden perustaso-vaatimukseen, on CAP-suunnitelmassa tehtävä myös vastaavat perustasomuutokset.

Selkeät maininnat mahdollisuuksista väliaikaisiin poikkeuksiin ehdollisuuden GAEC-vaatimuksista esim. sääolojen takia antaisivat toimeenpanolle joustavuutta ja mahdollistaisivat tapauskohtaisesta ylivoimaisen esteen arvioinnista luopumisen tällaisissa tilanteissa. Komissio edellyttää kuitenkin vuosittaista raportointia väliaikaisten poikkeusten käytöstä.

Yksinkertaistamisen aiheuttamat muutokset CAP-suunnitelmassa oleviin kirjauksiin tulee viedä CAP-suunnitelmaan sen normaalin muutosprosessin kautta. Vuotta 2025 koskevat muutokset tulee sisällyttää vuonna 2024 tehtävään suunnitelmamuutokseen.

Muutokset YMP:n horisontaalasetukseen (EU) 2021/2116

Ehdotettu yleinen poikkeus pienille tiloille (enintään 10 ha) ehdollisuuden valvonnasta ja seuraamuksista ei helpota hallinnollista työtä Suomessa. Jos tilalla on ekojärjestelmätuen ja/tai ympäristökorvauksen toimenpiteitä, joiden perustasona ehdollisuus toimii, olisi asia valvottava ja seuraamusta sovellettaisiin ekojärjestelmätuen ja/tai ympäristökorvauksen toimenpiteeseen. Muutos ei myöskään vähennä valvontavelvoitteita tuki- ja korvausjärjestelmien tukiehdoista eikä muun sellaisen lainsäädännön mukaisesta valvonnasta, joka on osa lakisääteisiä hoitovaatimuksia (ns. substanssivalvonta), joten valvontaa vähentävä vaikutus Suomessa olisi hyvin vähäinen.

Komission ehdotuksella vapauttaa tiloja täydentävien ehtojen valvonnasta ei ole vaikutusta Suomessa. Suomessa ei ole tiloja, jotka saavat tukea vielä asetuksen (EU) 1305/2013 nojalla eli edellisen ohjelmakauden maaseutuohjelmasta.

Taloudelliset vaikutukset

Muutokset eivät vaikuttaisi Suomen CAP-suunnitelman jo linjattuun rahoitukseen, mutta vaikuttanevat sen sisäiseen kohdentamiseen muutosten kohteena olevien CAP-suunnitelman tukijärjestelmien osien osalta.

Muutosten toimeenpano lisäisi hallinnollisia kustannuksia, mikä korostaa niiden toteuttamista kansallisesti siten, että kustannuslisäykset voidaan minimoida, koska lisästarpeet on katettava hallinnonalan sisäisin kohdennuksin tarvittaessa tehtäviä priorisoiden. Kustannuksia lisäisi muun muassa muutosten tietotekninen ja ohjeistukseen liittyvä toimeenpano. Ehdotuksessa tarkoitettujen muutosten aiheuttamien taloudellisten vaikutusten suuruuteen vaikuttaisi se, millaisia valintoja Suomi tekee annettujen poikkeusmahdollisuuksien käytöstä. Tästä syystä ja aikataulusyistä tarkkoja taloudellisia vaikutuksia ei ole vielä pystytty arvioimaan tarkemmin.

Ehdotettu pienten tilojen ehdollisuuden valvonnasta luopuminen ei juurikaan vähentäisi hallinnon kustannuksia Suomessa, koska kyseiset toimet on valvottava joka tapauksessa, jos tila on hakenut ekojärjestelmän tai ympäristökorvauksen korvauksia. Suomessa lähes kaikki tilat ovat hakeneet jompaa kumpaa järjestelmistä. Muissa jäsenvaltioissa muutoksella voi olla hallinnon kustannuksia ja viljelijöiden taakkaa vähentävä vaikutus.

Muutoksen mukaan ekojärjestelmään tulisi luoda uusi jäsenvaltiolle pakollinen toimenpide, jolloin käytettävissä olevaa rahoitusta tulisi jakaa uudelleen CAP-suunnitelman suorien tukien enimmäismäärän alla. Todennäköisesti rahoitusta kohdentuisi viljelijöille sen vuoksi enemmän ympäristöpainotteisen ekojärjestelmän kautta. Tämä voisi tarkoittaa perustulotuen tukitason alentamista kaikilla tuenhakijoilla. Vaikutuksen suuruus riippuu siitä, missä määrin muutos voidaan toteuttaa kehittämällä olemassa olevia ekojärjestelmiä. Hallinnolle tulisi kuluja järjestelmämuutostarpeiden tunnistamisesta ja mahdollisten muutosten toteuttamisesta sekä CAP-suunnitelman ja kansallisten säädösten muuttamisesta.

Muutoksia kansallisena maksajavirastona hallinnoivan Ruokaviraston haastavassa resurssitilanteessa kaikki muutokset aiheuttavat priorisointitarpeen, mikä alleviivaa muutosten toteuttamista kansallisesti myös hallinnollisesti tarkoituksenmukaisin tavoin ja resurssitarpeita

minimoiden. Kaikkia alkuperäisen CAP-suunnitelman toimenpiteitä ei ole vielä saatu toimeenpantua päätöksenteon ja maksatuksen järjestelmien osalta.

Suomi vielä arvioi ehdotetun siirtymäsäännöksen mahdollisia vaikutuksia päätöksenteon lykkääntyessä ennakoidusta.

GAEC 8 tuottamattomien alojen vaatimuksen poistuminen vähentäisi kuluja ja tulonmenetyksiä niillä toimijoilla, jotka ovat olleet tämän ehdon piirissä. Taloudelliset vaikutukset tilatasolla jäisivät kokonaisuudessaan vähäisiksi Suomessa.

Ehdotuksen mukaisista muutoksista aiheutuvat kustannukset katetaan julkisen talouden suunnitelmien ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen ja henkilötöyvuosimäärien puitteissa, mikä voi aiheuttaa tarpeen tehtävien priorisointiin. Mahdollisista lisäresursseista linjataan tarvittaessa normaaliin tapaan julkisen talouden suunnitelmia ja valtion talousarvioita koskevissa päätöksentekoprosesseissa.

Komission mukaan ehdotuksella ei ole vaikutuksia EU:n talousarvioon.

Lainsäädännölliset vaikutukset

Ehdotetut muutokset eivät aiheuttaisi lainsäädännön muutostarpeita, mutta valtioneuvoston asetuksia koskevia muutostarpeita saattaisi tulla jo kuluvalla vuodelle, riippuen siitä, milloin muutokset toimeenpantaisiin. Näihin valtioneuvoston asetuksiin lukeutuisivat alustavan arvion mukaan valtioneuvoston asetus Euroopan unionin ja kansallisten viljelijätukien hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksista (1384/2022), valtioneuvoston asetus vuodelta 2023 maksettavista maatalouden tuotannosta irrotetuista suorista tuista (126/2023) ja valtioneuvoston asetus Euroopan unionin viljelijätukien ehdollisuuden lakisääteisistä hoitovaatimuksista sekä niiden ja hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusten noudattamisen valvonnasta (65/2023).

Ympäristövaikutukset

Tuottamattomien alojen vaatimuksen (GAEC 8) päätavoite on turvata luonnon monimuotoisuutta maatalousympäristöissä. Vähimmäisvaatimuksen poistuminen voisi vaikuttaa tuottamattomien alojen määrään niissä maakunnissa, joissa tämä ehto on ollut voimassa.

Tuottamattoman alan vaatimuksesta luopumisen ympäristövaikutukset voidaan arvioida kuitenkin melko vähäisiksi Suomessa. Vuonna 2023 voimassa oli poikkeus, jonka perusteella tuottamattoman alan 4% pinta-alavaatimusta oli mahdollista täyttää myös tuotantonurmilla tai ruokakasveilla. GAEC 8 -alaa ilmoitettiin yhteensä 28 000 ha ja tästä alasta tuotantonurmia oli noin 5 000 ha ja ruokakasveja hieman alle 6 000 ha. Pääosa (17 000 ha) ilmoitettiin kesantona tai luonnonhoitonurmina (joiden vaatimukset ovat suunnilleen samat), vaikka tuottamattoman alan vaatimusta ei enää ollutkaan. Todennäköisesti kyseessä ovat heikkotuottoiset alat, joita viljelijän kannattaa jatkossakin ilmoittaa kesantona tai luonnonhoitonurmina.

Vaatus tuottamattomien alojen ylläpitoa ja maisemapiirteiden lisäämistä koskevasta uudesta ekojärjestelmästä voisi toimia kannustimena tällaisten alojen säilyttämiseen ja lisäämiseen. Huomionarvoista on, että uusi ekojärjestelmä koskisi koko maata eikä vain niitä maakuntia, joissa GAEC 8 -vaatimusta on sovellettu. Käytännön vaikutukset ovat sidoksissa siihen, millaiseksi uusi ekojärjestelmä muotoutuisi.

Muiden GAEC-muutosten tekeminen perustuu jäsenvaltioiden omiin tarpeisiin ja harkintaan. Mahdolliset muutostarpeet Suomessa ja niiden ympäristövaikutukset tullaan arvioimaan yhdessä sidosryhmien kanssa. Ehdotetut muutosmahdollisuudet yleisistä GAEC-poikkeuksista eivät lähtökohtaisesti ole sellaisia, jotka heikentäisivät ympäristökunnianhimoa, vaan ne pääasiassa mahdollistaisivat joustoja erilaisiin erikoistilanteisiin. Olosuhteiden takia annettavat poikkeukset ovat usein tarkoituksenmukaisia myös ympäristön kannalta esimerkiksi silloin, kun niillä ehkäistään työkoneiden liikkumista märillä pelloilla. Poikkeusten vaikutus on kuitenkin sidoksissa kunkin poikkeuksen määrittelyyn ja keston sekä poikkeusmahdollisuuksien yhteensovittamiseen toimenpiteiden ehtojen kanssa, jolloin yleistä arviota vaikutuksesta ympäristölle on vaikea antaa.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Suomessa lainsäädäntövalta jakautuu eri maatalouden ja maaseudun kehittämisen tukijärjestelmien osalta valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välillä. Ahvenanmaan itsehallintolain (1141/1991) 27 § 15 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluu muun muassa maataloustukirahastosta rahoitettavat Euroopan unionin kokonaan rahoittamat tukijärjestelmät. Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaa kuuluu puolestaan Ahvenanmaan itsehallintolain 18 § 15 kohdan mukaan maaseudun kehittämiseen eli maaseuturahastosta osarahoitettavat tukijärjestelmät.

7 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Ehdotusta käsitellään maatalous- ja kalastusneuvostossa sekä sen alaisessa maatalouden erityiskomiteassa. Asetusehdotus käsitellään ns. kiireisellä menettelyllä. Jäsenvaltiot antoivat ehdotukselle ja pikaiselle käsittelylle alustavan hyväksynnän Maatalouden erityiskomitean kokouksessaan 26.3.2024. Ehdotus hyväksytään myöhemmin neuvostossa A-kohtana. Maatalous- ja kalastusneuvosto kävi maatalousalan tilanteesta keskustelun 26.3.2024 ja antoi poliittisen tukensa asetusehdotukselle.

Euroopan parlamentti käsitteli ehdotusta 20.3.2024 maatalouden ja maaseudun kehittämisen valiokunnan kokouksessa. Ehdotus hyväksyttäneen Euroopan parlamentin täysistunnossa 21.-25.4.2024.

8 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Kiireellisen käsittelyaikataulun johdosta asia saatettiin ensivaiheessa eduskunnan käsiteltäväksi E-kirjeellä E 16/2024 vp, joka valmisteltiin maa- ja metsätalousministeriössä. E-kirje on käsitelty maatalous- ja elintarvikejaoston (EU18) kirjallisessa menettelyssä 18.3.2024 ja käsitelty EU-ministerivaliokunnan kirjallisessa menettelyssä 20.-21.3.2024.

Suuri valiokunta 22.3.2024 (SuVEK 36/2024 vp): Valiokunta hyväksyi eduskunnan kannan: Valiokunta yhtyy erikoisvaliokunnan kannanoton mukaisesti valtioneuvoston kantaan.

9 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto katsoo, että viljelijöiden huolenaiheisiin liittyen yhteisen maatalouspolitiikkaan tulisi vastata tehokkaasti.

Valtioneuvosto katsoo, että muutosten yhteisen maatalouspolitiikan asetuksiin tulisi olla kohdennettuja, tarkkarajaisia ja tarkoituksenmukaisia, ja että niillä vähennettäisiin nimenomaan

viljelijöiden hallinnollista taakkaa sekä erityisesti valvontoihin ja seuraamuksiin liittyvää räsitätä. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että eri toimin helpotettaisiin erityisesti aktiivisten ja ruoantuotantoon keskittyvien tilojen hallinnollista taakkaa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että muutokset toteutetaan siten, että niistä hallinnolle aiheutuvat kustannukset eivät ole suhteettomia tavoiteltaviin hyötyihin nähden.

Valtioneuvosto näkee hyvänä, että komissio vastaa tilanteeseen usealla toimenpiteellä ja tarkastelee myös yhteisen maatalouspolitiikan ulkopuolista, sen toteuttamiseen liittyvää lainsäädäntöä. Viljelijöiden taloudellista tilannetta ja hallinnollista taakkaa voidaan helpottaa sekä perusasetusten että alemman asteisen lainsäädännön muutoksilla.

Valtioneuvosto tukee ehdotettuja joustomahdollisuuksia, joita voitaisiin Suomessa käyttää esim. poikkeuksellisissa sääolosuhteissa säännösten mukauttamiseen, vaikka muutoin ehdotetuilla muutoksilla olisi Suomessa vähäinen vaikutus hallinnolliseen taakkaan. Ehdotuksen vaikutukset hallinnollisen taakan vähentymiseen vaihtelevat jäsenvaltioiden tilarakenteesta ja YMP:n strategiasuunnitelmien sisällöstä johtuen.

Valtioneuvosto pitää tervetulleina ehdotuksia ehdollisuuden hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusten (GAEC) yksinkertaistamiseksi. Valtioneuvosto pitää perusteltuna sitä, että jäsenvaltioille annettaisiin enemmän mahdollisuuksia mukauttaa näitä vaatimuksia poikkeuksellisten sääolosuhteiden tai luonnonolosuhteiden, viljelyjärjestelmien ja käytäntöjen perusteella jäsenvaltioiden olosuhteisiin soveltuviksi kansallisesti tarkoituksenmukaisin tavoin.

Valtioneuvosto katsoo, että GAEC 6 -vaatimuksen (vähimmäismaanpeite) osalta kasvukauden pituuden huomioon ottaminen on perusteltu muutos. GAEC 7 vaatimuksen (viljelykierto) osalta Valtioneuvosto voi hyväksyä mahdollisuuden viljelykierron ohella soveltaa kasvinviljelyn monipuolistamista. GAEC 8 -vaatimuksen (ei-tuottavat alat) korvaaminen erityisellä ekojärjestelmätuella, jonka kautta viljelijöitä kannustettaisiin luonnon monimuotoisuuden lisäämiseen, on myös Valtioneuvoston hyväksyttävissä. Valtioneuvosto korostaa, että edellä mainituista muutoksista ei saisi aiheutua liiallista, muutosten tavoitteisiin nähden suhteetonta taakkaa toimeenpanolle.

Valtioneuvosto katsoo, että vaikka komission ehdotukset sisältävät keventäviä ja joustavoittavia muutoksia ehdollisuuden vaatimuksiin, ei ehdotus kuitenkaan merkittävästi vähentäisi YMP:n ympäristö- ja ilmastokunnianhimon tasoa ja siihen liittyvien YMP:n tavoitteiden toteuttamismahdollisuuksia.

Komission ehdotus pienten tilojen vapauttamisesta ehdollisuuden valvonnasta ja seuraamuksista on Suomessa vaikutuksiltaan vähäinen. Valtioneuvosto voi hyväksyä ehdotuksen osana yksinkertaistamista koskevaa kokonaisuutta.

Valtioneuvosto pitää tervetulleena mahdollisuutta tehdä YMP:n strategiasuunnitelmaan kaksi muutosta vuodessa. Tämä toisi joustoa reagoida muuttuviin tilanteisiin. Lisäksi valtioneuvosto näkee tärkeänä, että komissio jatkaisi työtä YMP:n strategiasuunnitelmien muuttamisen menettelytapojen sujuvoittamiseksi.

Valtioneuvosto pitää kannatettavana, että komissio ehdottaa tämän ehdotuksen lisäksi toimia myös ruokaketjun kehittämiseksi ja viljelijöiden tasapuolisemman aseman edistämiseksi. Näitä koskeviin lainsäädäntöehdotuksiin valtioneuvosto ottaa kantaa erikseen, kun ehdotukset on saatu.

Kokonaisarvion perusteella valtioneuvosto katsoo, että komission ehdottamat asetusten muutokset ovat valtioneuvoston hyväksyttävissä.

Valtioneuvosto tukee nopeaa päätöksentekoa ehdotuksen hyväksymisessä, jotta se ehditään käsitellä nykyisen Euroopan parlamentin toimikaudella ja toimeenpanna jäsenvaltioissa niin, että muutokset ovat sovellettavissa vuodesta 2025 lukien.