

U 12/2019 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi (yhteisen maatalouspolitiikan siirtymäsäännöt)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 31 päivänä lokakuuta 2019 tekemät ehdotukset Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi yhteisen maatalouspolitiikan siirtymäsäännöistä sekä niistä laadittu muistio.

Helsingissä 19 päivänä joulukuuta 2019

Maa- ja metsätalousministeri Jari Leppä

Osastopäällikkö Minna-Mari Kaila

MAA- JA METSÄTA-
LOUSMINISTERIÖ

MUISTIO
19.12.2019

EU/2019/1351
EU/2019/1352

EHDOTUKSET YHTEISEN MAATALOUSPOLITIIKAN SIIRTYMÄSÄÄNNÖISTÄ

1 Ehdotusten tausta

Komissio julkaisi asetusehdotuksensa EU:n uudeksi yhteiseksi maatalouspolitiikaksi (YMP) 1.6.2018 (COM(2018) 392-394 final). Maatalouden erityiskomitea on keskustellut ehdotuksista lähes viikoittain ja maatalous- ja kalastusneuvosto kuukausittain. Komission vuoden 2020 jälkeistä yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevissa asetusehdotuksissa edellytetään, että jäsenvaltiot panevat YMP:n strategiasuunnitelmansa täytäntöön 1.1.2021 lähtien. Tämän edellytyksenä on se, että jäsenvaltiot toimittavat YMP:n strategiasuunnitelmansa komissiolle viimeistään 1.1.2020 ja että komissio hyväksyisi nämä suunnitelmat vuoden aikana. YMP:n uudistusta koskevien ehdotusten käsittely on kesken neuvostossa ja Euroopan parlamentissa ja käsittely on viivästynyt alkuperäisestä aikataulusta. Kun otetaan huomioon valmistelun tilanne sekä Euroopan parlamentissa että neuvostossa, on selvää, että edellä mainittuja asetusehdotuksia sekä niiden nojalla annettavia delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä ei ehditä hyväksyä tammikuuhun 2020 mennessä eivätkä jäsenvaltiot voi soveltaa uusia YMP:n strategiasuunnitelmia 1.1.2021 alkaen.

Tämän vuoksi vuodelle 2021 tarvitaan siirtymävaiheen sääntöjä, joilla varmistetaan joustava siirtyminen uusiin tukiedellytyksiin ja tukien jatkuvuus uuden kauden alkamiseen saakka. Siirtymäkausi edellyttää nykyisen oikeudellisen kehyksen soveltamista pidempään ja tiettyjen sääntöjen mukauttamista.

Komissio antoi 31.10.2019 ehdotuksensa yhteisen maatalouspolitiikan siirtymäkauden järjestelyistä vuodelle 2021. Komission ehdotukset ovat seuraavat:

1. COM(2019) 580 final: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 1306/2013 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse rahoituskurista varainhoitovuodesta 2021 alkaen sekä asetuksen (EU) N:o 1307/2013 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse pilareiden välisestä joustavuudesta kalenterivuoden 2020 osalta

2. COM(2019) 581 final: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tiettyjen siirtymäsäännösten vahvistamisesta Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) ja Euroopan maatalouden tukirahaston (maaloustukirahasto) tukea varten vuonna 2021 sekä asetusten (EU) N:o 228/2013, (EU) N:o 229/2013 ja (EU) N:o 1308/2013 muuttamisesta vuoden 2021 varojen ja niiden jaon osalta sekä asetusten (EU) N:o 1305/2013, (EU) N:o 1306/2013 ja (EU) N:o 1307/2013 muuttamisesta vuoden 2021 varojen ja asetusten soveltamisen osalta

Ehdotuksiin sisältyy myös liitteet: ehdotuksen 1. COM(2019) 580 final osalta liite 1 ja ehdotuksen 2. COM(2019) 581 final osalta liitteet 1-3.

Ehdotuksista 1. COM(2019) 580 final on teknisluonteinen rahojen siirtoa pilareiden välillä ja rahoituskuria vuonna 2021 koskeva asetusta ja 2. COM(2019) 581 final on varsinainen siirtymäkauden substanssiasetus, jossa määritellään siirtymäkauden kesto ja sisältö.

Ehdotukset liittyvät myös käynnissä oleviin EU:n vuosia 2021—2027 koskeviin rahoituskehysneuvotteluihin. Rahoituksen määrää koskevia uusia linjauksia niissä ei tehdä. Asetusehdotuksiin sisältyvät tukimäärät ovat yhdenmukaisia monivuotista rahoituskehyskautta 2021—2027 koskevassa komission ehdotuksessa COM(2018) 322 final uudelle YMP:lle ehdotettujen määrien kanssa. Ehdotuksia muutetaan monivuotista rahoituskehystä koskevan ratkaisun mukaisesti, jos siinä linjatut määrärahat poikkeavat nyt tarkasteltavien asetusehdotusten mukaisista määristä.

2 Pääasiallinen sisältö

2.1 COM(2019) 580 final: Rahoituskuria varainhoitovuodesta 2021 alkaen ja pilarien välistä joustomahdollisuutta vuodeksi 2020 koskeva asetus

Asetusehdotus koskee rahoituskurimenettelyä varainhoitovuodesta 2021 lukien sekä joustavuutta pilareiden välillä vuonna 2020. Ehdotus muuttaa sekä horisontaaliasetusta (EU) N:o 1306/2013 että suorien tukien asetusta (EU) N:o 1307/2013. Asetusehdotuksen tavoitteena on mahdollistaa YMP:n tukien jatkuminen vuonna 2020, joka vastaa varainhoitovuotta 2021.

Ehdotetut muutokset ovat yhdenmukaisia voimassa olevan horisontaaliasetuksen (EU) N:o 1306/2013 ja suorien tukien asetuksen (EU) N:o 1307/2013 kanssa.

Asetusehdotus tulisi hyväksyä vuoden 2019 loppuun mennessä. Kiireellisen aikataulun vuoksi puheenjohtajavaltio Suomi pyysi 25.11.2019 maatalouden erityiskomiteassa neuvostoa hyväksymään asetusehdotuksen ilman muutoksia. Maatalouden erityiskomitea antoi puheenjohtajavaltiolle yksimielisesti valtuutuksen lähettää Euroopan parlamentin maatalouden ja maaseudun kehittämisen valiokunnan puheenjohtajalle kirjeen, jossa todetaan, että asetusehdotus voidaan hyväksyä ilman muutoksia ensimmäisessä käsittelyssä, jos myös parlamentti hyväksyy komission ehdotuksen muuttamattomana. Euroopan parlamentin hyväksymisen jälkeen tarvitaan vielä lopullinen hyväksyminen neuvostossa.

Horisontaaliasetukseen (EU) N:o 1306/2013 ehdotetut muutokset

Horisontaaliasetukseen (EU) N:o 1306/2013 olisi tehtävä muutoksia, jotta monivuotista rahoituskehystä koskevassa asetuksessa vahvistettujen tukikattojen noudattamisen varmistava rahoituskurimenettely voisi olla toiminnassa myös vuoden 2020 jälkeisinä varainhoituvuosina. Tällä hetkellä voimassa olevissa säännöksissä viitataan monivuotisen rahoituskehysten vahvistamisesta annettuun neuvoston asetukseen (EU, Euratom) N:o 1311/2013, jossa vahvistetaan maksusitoumusmäärärahojen tasot vain vuosille 2014–2020. Komission ehdotuksessa horisontaaliasetuksen 16 ja 26 artiklan viittauksia muutettaisiin niin, että niihin sisällytetään edellä mainitun neuvoston asetuksen lisäksi viittaus monivuotista rahoituskehyskautta 2021—2027 koskevaan ehdotukseen.

Suorien tukien asetukseen (EU) N:o 1307/2013 ehdotetut muutokset

Suorien tukien asetusta (EU) N:o 1307/2013 muutettiin kertaalleen alkuvuodesta 2019 asetuksella (EU) 2019/288. Muutoksen tarkoituksena oli lisätä joustavuutta pilareiden välillä kalenterivuoden 2020 (varainhoitovuosi 2021) aikana. Muutoksella vahvistettiin maaseudun kehittämiseen allokoidusta tuesta suoriin tukiin siirrettävien määrärahojen osuus varainhoitovuonna 2021.

U 12/2019 vp

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan jäsenvaltioiden on ilmoitettava määrärahojen siirrosta pilareiden välillä komissiolle viimeistään 31.12.2019. Suorien tukien määrät varainhoitovuodelle 2021 on jo vahvistettu asetuksessa (EU) N:o 1307/2013. Vastaavia maaseudun kehittämisen määrärahoja varainhoitovuodelle 2021 ei kuitenkaan välttämättä pystytä vahvistamaan vuoden 2019 loppuun mennessä. Näin ollen jäsenvaltiot eivät pystyisi ilmoittamaan komissiolle maaseudun kehittämisestä suoriin tukiin siirrettävien tukivarojen osuutta määräajan puitteissa ja asetusmuutosta (EU) 2019/288 ei voitaisi soveltaa.

Komissio ehdottaa, että pilareiden välisen joustavuuden takaamiseksi siirrettävän tuen prosentiosuus korvattaisiin kiinteällä absoluuttisella enimmäismäärällä. Suomen osalta siirrettävissä oleva enimmäismäärä olisi [73 005 307] euroa.

Jäsenvaltioilla oli mahdollisuus tarkistaa 1.8.2019 mennessä niiden kansallisten suorien tukien enimmäismäärän osuus, jonka ne haluavat allokoida vapaaehtoiselle tuotantosidonnaiselle tulotuelle vuodelle 2020. Asetusehdotuksessa ehdotettu joustavuus pilareiden välillä vaikuttaa kuitenkin jäsenvaltioiden käytettävissä oleviin suorien tukien määrään, mistä jäsenvaltioilla ei ollut tietoa vielä 1.8.2019 mennessä. Asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulisivin voida vielä tarkistaa elokuussa 2019 tehtyä päätöstä tuotantosidonnaisesta tulotuesta vuoden 2019 loppuun mennessä tai vähän sen jälkeen.

2.2 COM(2019) 581 final: Siirtymäkauden substanssiasetus

Asetusehdotus sisältää siirtymäkauden säännökset vuodelle 2021 ja muuttaa kaikkia neljää YMP:n perusasetusta, eli asetuksia (EU) N:o 1305/2013, (EU) N:o 1306/2013, (EU) N:o 1307/2013 ja (EU) N:o 1308/2013 sekä merentakaisia alueita ja Egeanmeren pieniä saaria koskevia asetuksia (EU) N:o 228/2013 ja (EU) N:o 229/2013.

Asetusehdotus mahdollistaa YMP:n tukien jatkumisen molemmissa pilareissa vuonna 2021 nykyisten säännösten mukaisesti. Lisäksi asetusehdotus helpottaisi siirtymistä uuteen YMP-kautteen.

Voimassa olevat asetukset (EU) N:o 1305/2013, (EU) N:o 1306/2013, (EU) N:o 1307/2013 ja (EU) N:o 1308/2013 eivät muodollisesti ole sidottuja aikaan yhtenäisen pinta-alatuen ja sitä täydentävän siirtymäkauden kansallisen tuen myöntämisaikaa lukuun ottamatta, vaan niitä sovelletaan asetusten kumoamiseen saakka. Suoria tukia koskevassa asetuksessa (EU) N:o 1307/2013 sekä Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa koskevassa asetuksessa (EU) N:o 1305/2013 ei kuitenkaan ole säädetty unionin tuen tai siirtymäkauden kansallisen tuen enimmäismääriä vuoden 2020 jälkeiselle ajalle. Tilanne on sama merentakaisia alueita ja Egeanmeren pieniä saaria koskevissa asetuksissa (EU) N:o 228/2013 ja (EU) N:o 229/2013. Näitä asetuksia ei siis käytännössä voida soveltaa vuodesta 2021 lähtien. Jatkuvuuden ja selkeyden takaamiseksi asetuksia olisi muutettava, jotta voidaan taata tukien jatkuminen myös vuonna 2021.

EU-rahastojen yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa (EU) N:o 1303/2013 (CPR) on säädetty ohjelmakauden vuosista 2014-2020. Asetusehdotuksessa maaseudun kehittämisen ohjelmakautta pidennettäisiin vuodelle 2021 ja tiettyjä asetuksessa (EU) N:o 1303/2013 mainittuja määräaikoja muutettaisiin vastaavasti. Tällä voitaisiin varmistaa tuen jatkuvuus siirtymäkauden aikana myös niissä jäsenvaltioissa, jotka ovat jo käyttäneet maaseuturahastoon ohjelmakaudelle 2014–2020 allokoidut määrärahasa.

U 12/2019 vp

Maataloustuotteiden yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen (EU) N:o 1308/2013 mukaan eri alakohtaiset tukijärjestelyt noudattavat toisistaan poikkeavia määräaikoja. Asetusehdotuksen mukaan johdonmukaisuuden, jatkuvuuden ja joustavan siirtymisen varmistamiseksi uuteen ohjelmakauteen olisi tarpeen asettaa aikarajat kaikille yhteisen markkinajärjestelyn alakohdaisille tukitoimityypeille.

Asetusehdotuksella pidennettäisiin myös nykyisen järjestelmän seuranta-, arviointi- ja raportointijärjestelyä seuraavan ohjelmakauden alkamiseen asti.

Merentakaisia alueita koskevaan asetukseen (EU) N:o 228/2013 sekä Egeanmeren pieniä saaria koskevaan asetukseen (EU) N:o 229/2013 ehdotetaan tehtäväksi samanlaisia muutoksia kuin yhteistä markkinajärjestelyä koskevaan asetukseen (EU) N:o 1308/2013.

Ehdotetut muutokset ovat yhdenmukaisia voimassa olevien asetusten (EU) N:o 1305/2013, (EU) N:o 1307/2013 ja (EU) N:o 1308/2013 kanssa. Ehdotetut muutokset ovat myös linjassa monivuotista rahoituskehyskautta 2021—2027 koskevan ehdotuksen COM (2018) 322 final sekä EU-rahastojen yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen (EU) N:o 1303/2013 (CPR) kanssa.

Asetusehdotus olisi hyväksyttävä viimeistään vuoden 2020 puolivälissä.

Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa koskevaan asetukseen (EU) N:o 1305/2013 ehdotetut muutokset

Ehdotetut muutokset koskevat ohjelmakauden 2014—2020 vapaaehtoista pidentämistä siirtymävuoden ajaksi. Jäsenvaltiot, jotka ovat jo sitoneet maaseudun kehittämiseen nykyiselle ohjelmakaudelle allokoitua resurssinsa, voisivat halutessaan pidentää kansallista maaseudun kehittämissuunnitelmaansa tai alueellista maaseudun kehittämissuunnitelmaansa 31.12.2021 saakka. Pidentettävien ohjelmien tulisi säilyttää nykyisiä ympäristö- ja ilmastotavoitteita vastaavat tasot. Pidentetyn ohjelmakauden osalta vuosittainen toimeenpano- ja arviointiraportti tulisi toimittaa komissiolle 31.12.2025 mennessä.

Niiden jäsenvaltioiden osalta, jotka eivät pidentäisi ohjelmakauttaan siirtymävuodelle, vuoden 2021 käyttämättömiä määrärahoja vastaavat summat siirrettäisiin vuosille 2022—2025 monivuotista rahoituskehyskautta 2021-2027 koskevan ehdotuksen COM(2018) 322 final mukaisina.

Leader-toiminnan osalta sovellettaisiin nykyisen ohjelmakauden sääntöjä. Lisäksi jäsenvaltioiden olisi mahdollista tukea yhteisölähtöisen paikallisen kehittämisen (CLLD) valmistelutoimia, jotka on mainittu EU-rahastojen yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa (EU) N:o 1303/2013 (CPR). Paikalliset Leader-toimintaryhmät voisivat myös suorittaa lisätehtäviä, jotka hallintoviranomainen ja/tai maksajavirasto on niille siirtänyt.

Muutoksilla varmistettaisiin myös se, että nykyisen ohjelmakauden monivuotisia sitoumuksia voidaan jatkaa myös uudelle rahoituskaudelle. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden olisi kuitenkin määriteltävä lyhyempi kausi uusille sitoumuksille.

Asetusehdotuksen mukaan unionin tuki maaseudun kehittämiseksi 1.1.2021—31.12.2021 välisenä aikana monivuotista rahoituskehyskautta 2021-2027 koskevaa ehdotusta COM(2018) 322 final noudattaen olisi enintään [11 258 707 816] euroa nykyisellä hintatasolla.

Maaseudun kehittämisasetukseen (EU) N:o 1305/2013 tehtävien muutosten vuoksi on välttämätöntä, että EU-rahastojen yhteisiä säännöksiä koskevaa asetusta (EU) N:o 1303/2013 (CPR)

U 12/2019 vp

sovelletaan jatkossakin niihin maaseuturahastosta tuettuihin ohjelmiin, joiden kestoja jäsenvaltiot päättävät pidentää siirtymäkauden ajaksi. Tämän vuoksi myös asetuksen (EU) N:o 1303/2013 tiettyjä määräaikoja on tarpeen mukauttaa niin, että ne kattaisivat myös siirtymäkauden.

Horisontaalasetukseen (EU) No 1306/2013 ehdotetut muutokset

Komissio ehdottaa horisontaalasetukseen (EU) N:o 1306/2013 teknisiä mukautuksia jatkuvuuden varmistamiseksi. Suurin muutos koski maatalousalan kriisivarausmekanismia, joka säilytettäisiin koko siirtymäkauden ajan. Kriisivaraus vuodelle 2021 olisi 400 miljoonaa euroa (kiintein vuoden 2011 hinnoin).

Asetusehdotuksen mukaan ohjelmille, joiden kautta päätetään jatkaa vuosien 2014—2020 jälkeen, ei myönnetä ennakkomaksua vuoden 2021 määrärahoille.

Suorien tukien asetukseen (EU) N:o 1307/2013 ehdotetut muutokset

Ehdotuksen mukaan tukikatot suorille tuille tulisi lisätä vuodelle 2021. Viljelijöille ennen 1.1.2020 myönnettyjä tukioikeuksia pidettäisiin laillisina myös siirtymävuotena 1.1.2021 alkaen. Tarkoitus olisi saattaa lailliseksi sellaiset tukioikeudet, joita myöntäessään jäsenvaltio on tehnyt virheitä. Tätä ei kuitenkaan sovellettaisi tilanteissa, joissa tukioikeudet on alun perin myönnetty virheellisten hakemusten perusteella. Poikkeuksena olisivat tilanteet, joissa viljelijä ei ole kohtuudella voinut havaita hakemuksen virhettä. Ehdotus ei kuitenkaan suojaisi jäsenvaltioita rahoitusoikaisuilta.

Muutosehdotus mahdollistaisi varojen siirtämisen pilareiden välillä myös vuoden 2020 jälkeen. Jäsenvaltiot voisivat 1.8.2020 mennessä päättää asettaa saataville enintään 15 % kansallisista enimmäismääristään käytettäväksi maaseuturahastosta rahoitettavana lisätukena varainhoitovuonna 2022. Vastaava tukimäärä ei tämän jälkeen olisi enää käytettävissä suorien tukien myöntämiseen. Vaihtoehtoisesti jäsenvaltiot voisivat asettaa saataville prosentuaalisen osuuden (Suomen tapauksessa enintään 25 %) maaseuturahaston vuosittaisesta tuesta suorina tukina varainhoitovuonna 2022. Vastaava tukimäärä ei tämän jälkeen olisi enää käytettävissä maaseuturahastosta rahoitettaviin tukiin.

Asetusehdotus mahdollistaa jäsenvaltioille myös tukioikeuksien arvon yhdenmukaistamisen seurauksena saadun tukioikeuksien vuoden 2019 korvaustason säilyttämisen kuitenkin siten, että mahdollinen määrärahakaton pieneneminen otetaan huomioon. Jäsenvaltiot, joissa ei ole vielä sopeutettu tukioikeuksia (tukioikeuksien laskennallisia arvoja) yhtenäisiksi kansallisella tai alueellisella tasolla (sisäinen konvergenssi), voisivat päättää tehdä lopullisen sopeuttamisen vuonna 2021. Lisäksi jatkettaisiin yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmän soveltamismahdollisuutta vuonna 2021.

Yhteistä markkinajärjestelyä koskevaan asetukseen (EU) N:o 1308/2013 ehdotetut muutokset

Ehdotetuilla muutoksilla mukautetaan tietyille alakohtaisille tukitoimityypeille siirtymäkauden aikana annettava tuki vastaamaan komission ehdotusta monivuotisesta rahoituskehyskaudesta 2021-2027 COM(2018) 322 final. Ehdotuksessa asetetaan myös kunkin tukitoimityypin kestoja koskevat säännökset.

Oliiviöljyn ja syötäväksi tarkoitettujen oliivien osalta tukiohjelmiä ehdotetaan jatkettavaksi 31.12.2021 saakka. Asetusehdotuksen mukaan yhteisestä markkinajärjestystä annetun asetuksen (EU) N:o 1308/2013 152, 156 ja 157 artiklassa mainittujen tuottaja- ja toimialakohtaisten

organisaatioiden olisi mukautettava työohjelmansa tämän mukaisesti ja toimitettava päivitetty ohjelmat komissiolle vuoden 2020 loppuun mennessä.

Hedelmä- ja vihannesalalla niiden tunnustettujen tuottajaorganisaatioiden, joiden toimintaohjelmat on hyväksytty vuoden 2021 loppua pidemmäksi aikaa, tulisi 15.9.2021 mennessä toimittaa uudet pyynnot joko toimintaohjelmansa muuttamisesta YMP:n strategiasuunnitelma-asetusehdotuksen COM (2018) 392 final mukaiseksi tai sen korvaamisesta uuden YMP:n strategiasuunnitelma-asetuksen mukaisella toimintaohjelmalla. Mikäli tuottajaorganisaatiot eivät toimitaisi uutta pyyntöä, niiden toimintaohjelmien katsottaisiin päättyvän 31.12.2021.

Viini- ja mehiläishoitoalan osalta asetusehdotuksessa todetaan, että tukijärjestelmät jatkuisivat nykyisen voimassaoloaikansa loppuun saakka. Asetusehdotuksen mukaan viinialan tukijärjestelmät jatkuisivat 15.10.2023 saakka. Asetusehdotuksen mukaan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (EU) N:o 1308/2013 39-54 artikloita sovellettaisiin edelleen siirtymävuoden 2021 jälkeen siltä osin kuin ne koskevat asetuksessa mainittuja menoja ja maksuja toimenpiteistä, jotka on suoritettu tukijärjestelmän puitteissa ennen 16.10.2023.

Mehiläishoitoalan kansalliset ohjelmat päättyisivät 31.7.2022. Yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (EU) N:o 1308/2013 55, 56 ja 57 artiklaa sovellettaisiin siirtymävuoden 2021 jälkeen siltä osin kuin ne koskevat asetuksessa mainittuja menoja ja maksuja toimenpiteistä, jotka on suoritettu tukijärjestelmän puitteissa ennen 1.8.2022.

Varainhoitovuoden aikana suoritettavat tukimaksut eivät saisi ylittää kullekin toimialatyypille varainhoitovuodeksi allokoituja määrärahoja.

Merentakaisia alueita koskevaan asetukseen (EU) N:o 228/2013 ehdotetut muutokset

Ehdotetut muutokset koskevat Ranskan merentakaisille alueille, Azoreille, Madeiralle ja Kanarian saarille maksettavaa unionin tuen määrää siirtymäkauden aikana monivuotista rahoituskehyskautta 2021-2027 koskevan ehdotuksen COM(2018) 322 final mukaisesti.

Egeanmeren pieniä saaria koskevaan asetukseen (EU) N:o 229/2013 ehdotetut muutokset

Ehdotetut muutokset koskevat Egeanmeren pienille saarille maksettavaa unionin tuen määrää siirtymäkauden aikana monivuotista rahoituskehyskautta 2021—2027 koskevan ehdotuksen COM(2018) 322 final mukaisesti.

3 Ehdotusten oikeusperusta ja suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen

Ehdotusten oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 43 artiklan 2 kohta sekä asetusehdotuksen COM(2019) 581 final osalta myös 349 artikla.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan ehdotusten oikeusperusta on asianmukainen.

SEUT-sopimuksen mukaan toimivalta maatalouspolitiikassa on jaettu unionin ja jäsenvaltioiden kesken. Unioni käyttää toimivaltaansa antamalla erilaisia säädöksiä, joilla määritetään ja pannaan täytäntöön SEUT-sopimuksen 38—44 artiklassa määrätty EU:n yhteinen maatalouspolitiikka.

Asetuksessa (EU) N:o 1307/2013 säädetään viljelijöille maksettavien suorien tukien järjestelmästä. SEUT-sopimuksen 39 artiklan mukaan YMP:n tavoitteena on varmistaa viljelijöille kohdullinen elintaso. Asetusehdotuksella 1. COM(2019) 580 final pyritään tähän tavoitteeseen. Asetusehdotuksen lisäarvona on eurooppalaisten viljelijöiden suoran tulotuen varmuuden ja vakauden varmistaminen vuonna 2020. Euroopan maatalouden tukirahaston (maaloustukirahaston) nettoenimmäismäärän noudattaminen varmistetaan EU:n tasolla soveltamalla tarvittaessa rahoituskurimenettelyä. Nämä tavoitteet voidaan saavuttaa ainoastaan siten, että muutetaan asetuksia (EU) N:o 1306/2013 ja (EU) N:o 1307/2013.

Asetusehdotuksen 2. COM(2019) 581 final tarkoituksena on mahdollistaa YMP:n tukien jatkuminen molemmissa pilareissa vuonna 2021 voimassa olevien säännösten mukaisesti ja varmistaa joustava siirtyminen uuteen YMP-kauteen. Nämä tavoitteet voidaan saavuttaa ainoastaan siten, että muutetaan asetuksia (EU) N:o 1305/2013, (EU) N:o 1306/2013, (EU) N:o 1307/2013, (EU) N:o 1308/2013, (EU) N:o 228/2013 ja (EU) N:o 229/2013.

Ehdotukset eivät sisällä mitään uutta poliittista kehitystä verrattuna säädöksiin ja lainsäädäntökehitykseen, joita ne muuttavat. Ehdotuksilla muutetaan voimassa olevia asetuksia vain siinä määrin kuin on tarpeen esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. Ehdotuksilla ei myöskään tehdä uusia sisällöllisiä, rahoituksen määrää koskevia linjauksia, vaan ehdotuksiin sisältyvät määrät vastaavat tässä vaiheessa käytettävissä olevia tietoja eli ovat yhdenmukaisia monivuotista rahoituskehyskautta 2021-2027 koskevassa ehdotuksessa COM(2018) 322 final uudelle YMP:lle ehdotettujen määrien kanssa. Ehdotuksia muutetaan, jos monivuotista rahoituskehystä koskevassa ratkaisussa linjatut määrärahat poikkeavat nyt tarkasteltavien asetusehdotusten mukaisista määristä.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotukset ovat toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

Ehdotukset käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä Euroopan parlamentin kanssa, kuitenkin siten, että asetusehdotus COM(2019) 580 final käsitellään nopeutetulla menettelyllä.

4 Ehdotusten vaikutukset

4.1 COM(2019) 580 final: Rahoituskuria varainhoitovuodesta 2021 alkaen ja pilarien välistä joustomahdollisuutta vuodeksi 2020 koskeva asetetus

Taloudelliset vaikutukset

Horisontaalasetuksen (EU) N:o 1306/2013 muutoksilla varmistetaan, että varainhoitovuodeksi 2021 ja siitä eteenpäin voidaan määrittää rahoituskurista johtuva mukautusaste, jota sovelletaan, jos maataloustukirahaston nettoenimmäismäärän puitteissa rahoitettavia toimenpiteitä koskevat rahoitusennusteet osoittavat varainhoitovuoden osalta, että vuotuiset enimmäismäärät tulevat ylittymään. Muutoksella voidaan näin ollen tarvittaessa alentaa maataloustukirahaston menoja monivuotisessa rahoituskehyksessä rahastolle sovitulle enimmäistasolle.

Kalenterivuodeksi 2020 (varainhoitovuosi 2021) tehtävä joustosäännöksen muutos on tekninen mukautus, jolla varmistetaan säännöksen sovellettavuus eikä sillä ole rahoitusvaikutuksia verrattuna nykyisen säännöksen soveltamiseen. Mahdollisuus tarkistaa vapaaehtoista tuotantotukisidonnaista tukea saattaa johtaa siihen, että määrärahoja kohdennetaan uudelleen toimenpiteiden välillä jäsenvaltioissa, mutta tällaiset muutokset pysyvät kansallisten enimmäismäärien rajoissa eivätkä näin ollen edellytä lisärahoitusta.

U 12/2019 vp

Asetusehdotukseen sisältyvät määrät ovat yhdenmukaisia monivuotista rahoituskehyskautta 2021-2027 koskevassa ehdotuksessa COM(2018) 322 final uudelle YMP:lle ehdotettujen määrien kanssa ja niitä tullaan muuttamaan, jos monivuotista rahoituskehystä koskevan ratkaisun määrärahat poikkeavat ehdotetusta.

Suorista tuista annetun asetuksen (EU) N:o 1307/2013 14 artiklan 2 kohtaan ehdotetun muutoksen mukaan Suomi voi päättää kalenterivuoden 2020 osalta maaseuturahastosta suoriin tukiin siirrettäväksi määräksi enintään [73 005 307] euroa. Tämän seurauksena vastaavaa määrää ei voida enää käyttää maaseuturahastosta rahoitettavalle tuelle varainhoitovuonna 2021.

Lainsäädännölliset vaikutukset

Asetusehdotuksesta ei aiheudu muutostarpeita kansallisiin substanssilakeihin eikä sillä ole vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön.

Vaikutukset hallintoon

Varojen siirto aiheuttaisi ilmoitusvelvoitteita komissiolle sekä tietojärjestelmä- ja ohjelmamuutoksia. Suomen suorista tuista annettua asetusta (EU) N:o 1307/2013 koskevassa, valtioneuvostossa 28.5.2014 käsitellyssä, ilmoituksessa komissiolle on todettu, että kalenterivuosina 2015-2020 siirtoja ei tehdä. Tehtyä päätöstä ei ole tarvetta muuttaa. Hallinnolle asetusehdotuksen toteuttamisesta mahdollisesti aiheutuvat lisäkustannukset katetaan valtiontalouden kehyspäätösten ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen ja henkilötyövuosimäärien puitteissa.

Vaikutukset toimijoille

Asetusehdotuksesta ei aiheudu vaikutuksia toimijoille. Tukijärjestelmien toiminta ja tukitasot jatkuvat entiseen tapaan, kun siirtoja ei tehdä. Siirtymäkauden substanssiasetusehdotuksen tukitasovaikutukset on kuvattu myöhemmin.

Ympäristövaikutukset

Asetusehdotuksella ei ole ympäristövaikutuksia. Tukijärjestelmien toiminta jatkuu entiseen tapaan.

4.2 COM(2019) 581 final: Siirtymäkauden substanssiasetus

Taloudelliset vaikutukset

Voimassa olevassa maaseudun kehittämistä koskevassa asetuksessa (EU) N:o 1305/2013 ja suorista tukia koskevassa asetuksessa (EU) N:o 1307/2013 ei säädetä siirtymäkauden määrärahoista (eli kalenterivuoden 2020 jälkeisistä määrärahoista). Asetusehdotuksella vahvistetaan suorien tukien ja maaseudun kehittämisen määrärahat siirtymäkaudelle jatkuvuuden varmistamiseksi. Määrärahat vastaavat YMP:n strategiasuunnitelma-asetusehdotuksessa COM (2018) 392 final ehdotettuja jäsenvaltiokohtaisia määriä ja ovat siten linjassa monivuotista rahoituskehyskautta 2021-2027 koskevan ehdotuksen COM(2018) 322 final kanssa. Suomelle ehdotettu suorien tukien määrärahakatto olisi [506] miljoonaa euroa, joka on 19 miljoonaa euroa vuotta 2020 pienempi (käyvin hinnoin). Tämä tarkoittaisi noin 3,5 % vähennystä suoriin tukiin vuosien 2020-2021 välillä. Kiintein hinnoin muutosta ei ole tarkoituksenmukaista laskea, koska inflaatiovaikutus peräkkäisten vuosien välillä on suhteellisen pieni ja varsinaiset budjettivaikutukset perustuvat käyvin hinnoin ilmoitettaviin määrärahoihin.

Asetusehdotuksessa ilmoitettua määrärahakattoa ei päätetä tässä asetuksessa, vaan mahdolliset taloudelliset vaikutukset johtuvat monivuotista rahoituskehyskautta 2021-2027 koskevassa asetuksessa päätettävistä määrärahoista. Komission ehdotuksessa COM(2018) 322 final sekä suoriin tukiin että maaseuturahaston määrärahoihin on ehdotettu leikkauksia. Tarkoituksena on, että jäsenvaltiot pääsevät sopuun tulevan kauden rahoituksesta ennen siirtymäkauden substanssiasetusehdotuksen hyväksymistä.

Jos jäsenvaltiot päättävät olla pidentämättä nykyisiä maaseudun kehittämisohjelmiaan, maaseuturahaston vuoden 2021 määrärahat siirretään maaseuturahaston vuosien 2022-2025 määrärahoihin.

Samoin asetukseen (EU) N:o 1308/2013, (EU) N:o 228/2013 ja (EU) N:o 229/2013 sisältyviä määrärahoja mukautetaan siirtymäkauden osalta, jotta voidaan noudattaa monivuotista rahoituskehyskautta 2021-2027 koskevaan ehdotukseen KOM(2018) 322 final sisältyviä maataloustukirahaston kokonaismäärärahoja.

Jatkuvuuden varmistamiseksi ehdotetaan, että horisontaalasetuksen (EU) N:o 1306/2013 25 artiklassa tarkoitettu maatalousalan kriisivaraus säilytetään koko siirtymäkauden ajan. Kriisivaraus on tarkoitettu rahoittamaan suoriin tukiin sovellettavan rahoituskurin kautta. Tämä ei sinällään aiheuta lisämenoja, vaan hallinnon kustannukset rahoituskurin toteuttamisesta jatkuvat.

Siirtymäkauden substanssiasetusehdotuksesta ei vaikuta talousarviositoumuksiin kokonaisuudessaan. Vaikutus maksumäärärahojen käytön aikatauluun riippuu siitä, päättävätkö jäsenvaltiot jatkaa nykyisten maaseudun kehittämisohjelmien voimassaoloa. Siirtymäkauden substanssiasetuksen taloudellinen vaikutus on pitkällä tähtäimellä neutraali eli enimmäismääriä ei voida ylittää. Määrärahojen siirtoa vuosien välillä voi kuitenkin tapahtua jäsenvaltioiden jatkopäätösten mukaisesti. Näin ollen vuonna 2021 voi tulla enemmän maksuja tuensaajille kuin YMP:n uudistamista koskevien asetusehdotusten mukaan olisi tullut. Tällainen aiempi määrärahan käyttö johtaa siten pienempiin maksuihin myöhemmin, jotta talousarvion neutraalisuus toteutuisi.

Vastaavasti jäsenvaltioiden mahdolliset päätökset siirtää varoja suorien tukien ja maaseudun kehittämisen välillä eivät vaikuta talousarviositoumuksiin kokonaisuudessaan, mutta niillä voi olla vaikutusta maksujen ajoitukseen. Tätä vaikutusta ei kuitenkaan voida arvioida. Koska Suomessa ei myöskään kalenterivuonna 2021 todennäköisesti tehtäisi siirtoja, aikatauluvaikutus on neutraali.

Asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltiot voisivat siirtää varoja maaseuturahastosta suoriin tukiin ja päinvastoin tiettyjen rajoitusten mukaisesti varainhoitovuonna 2022, jotka vaikuttaisivat tulevan vuoden 2021 maksuihin.

Lainsäädännölliset vaikutukset

Siirtymäkauden substanssiasetusehdotuksesta ei aiheudu muutostarpeita kansallisiin substanssilakeihin eikä sillä ole vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön.

Vaikutukset hallintoon

Asetusehdotuksella turvataan nykyisten tukijärjestelmien jatkuminen tilanteessa, jossa uusi toimeenpanomalli ei vielä ole toimeenpantavissa.

U 12/2019 vp

Maaseuturahaston EU-osarahoitteisten tukijärjestelmien siirtymäkauden menettelyt tullaan kuvaamaan asiaa koskevassa ohjelmamuutoksessa. Ohjelmamuutoksen lisäksi uusien jatkosopimusten ja -sitoumusten tekeminen ja vahvistaminen sekä tähän liittyvä koulutus ja neuvonta aiheuttavat lisätyötä. Kysymyksessä on noin 50 000 sitoumus- ja sopimus päätöksen tekeminen ja lähettäminen mukaan lukien IT-, postitus- ja materiaalikustannukset.

Suorien tukien määriin ja muihin ratkaisuihin vaikuttavat muutokset tulee ilmoittaa komissiolle viimeistään 1.8.2020.

Tukijärjestelmäkohtaisten enimmäismäärien ja kokonaismäärän muutoksista aiheutuu tietojärjestelmämuutoksia. Samoin tukijärjestelmien tilikartan muutoksista aiheutuu tietojärjestelmämuutoksia varainhoidon asianmukaisuuden varmistamiseksi.

Toimenpiteiden toteutusajan rajaaminen sekä maksatusten lyhyempi aikataulu ohjelmakauden lopulla vaikuttavat jonkin verran hanke-, yritys- ja rakennetukien tietojärjestelmään. Myös päätöstulosteisiin pitää tehdä muutoksia. Mikäli siirtymäkauden aikana joitain toimenpiteitä päätetään siirtää kansallisesti rahoitettaviksi, vaativat järjestelyt muutoksia tietojärjestelmiin ja tulosteisiin. Lisäksi siirtymäkauden toimeenpano vaatii näidenkin tukien osalta tiedotusta, koulutusta ja neuvontaa.

Hallinnolle asetusehdotuksen toteuttamisesta mahdollisesti aiheutuvat lisäkustannukset kateetaan valtiontalouden kehyspäätösten ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen ja henkilötyövuosimäärien puitteissa.

Vaikutukset toimijoille

Suorien tukien järjestelmien toiminta jatkuu entiseen tapaan, mutta tukitasot saattavat muuttua.

Maaseuturahaston toimenpiteet jatkuvat siirtymäkaudella nykyisen ohjelman mukaisina. Jos toimija haluaa jatkaa aiempaa monivuotista sitoumustaan, hän joutuu tekemään vuoden kestävä jatkositoumuksen.

Ympäristövaikutukset

Suorien tukien toimenpiteet ja niihin liittyvät ympäristöehdot, esimerkiksi täydentävät ehdot, jatkuvat tukea hakevien osalta kuten aiemmin. Maaseuturahaston toimenpiteet ja niihin liittyvät ympäristöehdot jatkuvat jatkositoumusten tehneiden osalta siirtymäkaudella nykyisen ohjelman mukaisina. Maaseutuohjelman korvausten jatkuminen turvaa nykyisten positiivisten ympäristövaikutusten jatkuvuutta.

Muut vaikutukset

Uusi toimeenpanomalli siirtyy asetusehdotuksen vuoksi vähintään vuodella. Koska uusi toimeenpanomalli sisältää merkittäviä muutoksia aiempaan tukijärjestelmään verrattuna, on suunnitteluun ja toimeenpanoon saatu lisäaika tarpeellinen. Lisäaika ei kuitenkaan auta merkittävästi esimerkiksi uuteen toimeenpanomalliin liittyvien tietojärjestelmien rakentamista, koska myös YMP:n uudistamista koskevien delegoitujen säädösten ja täytäntöönpanosäädösten sisällön tulee olla selvillä ennen uuden kauden toimeenpanon valmistelun lopullisia ratkaisuja ja toteuttamista. Lisääjasta ei ole toimeenpanossa myöskään hyötyä, jos päätökset YMP:n uudistamista koskevista perusasetuksista venyvät siirtymäkauden verran.

Siirtymäkauden substanssiasetusehdotuksen vaikutukset hanke-, yritys- sekä rakennetukien hakijoille riippuvat käytettävissä olevista valtuuksista eli siitä, missä määrin tukia voidaan myöntää. Useampivuotisten hankkeiden rahoittaminen ei ole mahdollista siirtymävuoden aikana, jos vuoden 2022 alusta alkaen toteutetaan YMP:n strategiasuunnitelmaa ja sovelletaan uusia säädöksiä. Tämä tarkoittaa sitä, että siirtymäkaudella voidaan rahoittaa vain sellaisia hankkeita, jotka ovat varmasti toteutuvia ja kestoaltaan lyhyitä.

5 Ahvenanmaan toimivalta

Suomessa lainsäädäntövalta jakautuu eri maatalouden ja maaseudun kehittämisen tukijärjestelmien osalta valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välillä. Ahvenanmaan itsehallintolain (1141/1991) 27 §:n 15 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat muun muassa maataloustukirahastosta rahoitettavat Euroopan unionin suorien tukien järjestelmään sisältyvät tukijärjestelmät (ns. pilari I) sekä maataloustuotteiden yhteiset markkinajärjestelyt. Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluu puolestaan Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 15 kohdan mukaan maaseudun kehittäminen eli maaseuturahastosta osarahoitettavat tukijärjestelmät (ns. pilari II).

Perustuslain 75 §:n 1 momentin mukaan Ahvenanmaan itsehallintolain säätämisyjärjestyksestä on voimassa, mitä siitä itsehallintolaissa erikseen säädetään. Mainittu säännös täydentää perustuslain 120 §:n itsehallintoa koskevaa yleistä säännöstä. Itsehallintolaki ei muodollisesti ole perustuslaki, mutta se rinnastuu perustuslakiin vaikeutetun säätämisyjärjestyksensä vuoksi (ks. HE 1/1998 vp, s. 127/I). Itsehallintolain säätämisestä, kumoamisesta ja muuttamisesta säädetään itsehallintolain 69 §:ssä.

Itsehallintolain 18 §:n 15 ja 18 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat maa- ja metsätaloutta ja maataloustuotannon ohjaamista sekä maatalousmaan tuotantokyvyn ylläpitämistä. Itsehallintolain 27 §:n 15 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat maataloustuotteiden hintoja sekä maataloustuotteiden viennin edistämistä.

Voimassa oleva itsehallintolaki on tullut voimaan ennen Suomen liittymistä Euroopan unioniin ja itsehallintolain mukaan maataloutta ja maaseudun kehittämistä koskeva lainsäädäntövalta on tällä hetkellä jaettu edellä sanotusti valtakunnan ja maakunnan välillä. Jaetun toimivallan pohjalta on kehitetty käytäntöjä siitä, mitkä tukimuodot kuuluvat Ahvenanmaan maakunnan ja mitkä valtakunnan toimivaltaan. Nykyinen jaettu toimivalta luotiin, kun maatalouspolitiikka oli kansallinen asia. Suomen tultua osaksi Euroopan yhteismarkkinoita nämä politiikan alueet eivät enää ole kansallisia kysymyksiä, vaan Suomea sitoo muiden EU:n jäsenvaltioiden tavoin EU:n yhteinen maatalous- ja kalastuspolitiikka.

Koska itsehallintolaki on säädetty ennen Suomen liittymistä Euroopan unioniin, sen sanamuodot eivät vastaa voimassa olevaa tilannetta. Esimerkiksi maataloustuotteiden hinnoista ei enää sovi kansallisesti, kuten nykyisen itsehallintolain sanamuodon mukaan, vaan tilanne on muuttanut merkittävästi itsehallintolain säätämisen jälkeen: Maataloustulolaki on kumottu, maataloustuloneuvotteluja ei enää käydä eikä tuotteille enää määrätä ohjehintoja.

Itsehallintolain säännöksiä on maataloustuotteiden hintoihin liittyen perinteisesti tulkittu niin, että valtion toimivalta käsittää ne tukijärjestelmät, joilla hinnanalennuksia korvataan maataloustuottajille. Näihin tukimuotoihin ei sisälly esimerkiksi tukielementtejä erityisten toimien kustannuksista, kuten ympäristötukea varten. Edellä mainitun perusteella valtakunnan toimivaltaan on EU-jäsenyyden aikana perinteisesti katsottu kuuluvan ne suorat tuet, jotka ovat kokonaan

EU:n eli rahoitetaan Euroopan maatalouden tukirahastosta (maataloustukirahasto) eli niin sanotut pilari I-tuet, sekä valtion talousarviosta rahoitetut kansalliset tuet maa- ja puutarhataloudelle.

Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan on puolestaan katsottu kuuluvan ne tukimuodot, jotka rahoitetaan osittain Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto) eli niin sanotut pilari II-tuet ja jotka on sisällytetty Ahvenanmaan maakunnan maaseudun kehittämissuunnitelmaan. Aiemmillä rahoituskausilla Ahvenanmaan maakunnalla on ollut oma maaseudun kehittämissuunnitelmansa, jonka hallinnoinnista se on hallintoviranomaisena vastannut. Ahvenanmaan maakunnassa on myös omat maakuntalait niistä tukimuodoista, jotka kuuluvat maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Jos asetusehdotusta on tulkittava siten, että jäsenvaltio voi lähettää asetuksessa säädettynä määräaikana vain yhden ilmoituksen komissiolle, maa- ja metsätalousministeriö lähettää asiasta virallisen pyynnön Ahvenanmaalle. Maa- ja metsätalousministeriö ilmoittaa samalla asiakirjalla tai muulla komission edellyttämällä välineellä komissiolle ratkaisut uuden rahoituskauden rahoituksen hyödyntämisestä vanhan kauden säännöillä molempien osalta.

6 Ehdotusten kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Kansallisesti ehdotuksia on käsitelty maatalous- ja elintarvikejaostossa (EU18) 31.10.2019 ja 13.11.2019. Ehdotuksista laadittu luonnos valtioneuvoston kirjelmäksi (U-kirjelmä) käsiteltiin maatalous- ja elintarvikejaostossa 5.12.2019.

Suomi toimii EU:n neuvoston puheenjohtajana syksyllä 1.7.—31.12.2019. Ehdotukset esiteltiin maatalouden erityiskomiteassa 5.11.2019 ja niistä keskusteltiin alustavasti. Komissio esitteli ehdotukset maatalous- ja kalastusneuvoston kokouksessa 18.11.2019. Suomi on aloittanut ehdotusten käsittelyn puheenjohtajakaudellaan maatalouden erityiskomiteassa ja neuvoston työryhmissä. Euroopan parlamentissa vastuuvaliokuntana molempien ehdotusten osalta on maatalouden ja maaseudun kehittämisen valiokunta.

7 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto voi hyväksyä asetusehdotukset.