

Maa- ja metsätalousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista 1.) ehdotus neuvoston asetukseksi vuosia 2021—2027 koskevan monivuotisen rahoituskehysten vahvistamisesta (rahoituskehysasetus); 2.) ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä (omien varojen päätös); 3.) ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmää koskevista täytäntöönpanotoimenpiteistä (omien varojen täytäntöönpanoasetus); 4.) ehdotus neuvoston asetukseksi yhteiseen yhdistettyyn yhteisöveropohjaan, Euroopan unionin päästökauppajärjestelmään ja kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuvien omien varojen käyttöön asettamisessa noudatettavista menetelmistä ja menettelystä sekä käteisvarojen saamiseksi toteutettavista toimenpiteistä (omien varojen käyttöönasettamisasetus); 5.) ehdotus neuvoston asetukseksi arvonlisäverosta kertyvien omien varojen lopullisesta yhdenmukaisesta kantomenettelystä annetun neuvoston asetuksen (ETY, Euratom) N:o 1553/89 muuttamiseksi (ALV-omien varojen asetus) sekä; 6.) ehdotus Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission väliseksi toimielinten sopimukseksi talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta, talousarvioyhteistyöstä ja moitteettomasta varainhoidosta (toimielinten sopimus talousarvioyhteistyöstä)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista 1.) ehdotus neuvoston asetukseksi vuosia 2021—2027 koskevan monivuotisen rahoituskehysten vahvistamisesta (rahoituskehysasetus); 2.) ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä (omien varojen päätös); 3.) ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmää koskevista täytäntöönpanotoimenpiteistä (omien varojen täytäntöönpanoasetus); 4.) ehdotus neuvoston asetukseksi yhteiseen yhdistettyyn yhteisöveropohjaan, Euroopan unionin päästökauppajärjestelmään ja kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuvien omien varojen käyttöön asettamisessa noudatettavista menetelmistä ja menettelystä sekä käteisvarojen saamiseksi toteutettavista toimenpiteistä (omien varojen käyttöönasettamisasetus); 5.) ehdotus neuvoston asetukseksi arvonlisäverosta kertyvien omien varojen lopullisesta yhdenmukaisesta kantomenettelystä annetun neuvoston asetuksen (ETY, Euratom) N:o 1553/89 muuttamiseksi (ALV-omien varojen asetus) sekä; 6.) ehdotus Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission väliseksi toimielinten sopimukseksi talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta, talousarvioyhteistyöstä ja moitteettomasta varainhoidosta (toimielinten sopimus talousarvioyhteistyöstä) (U 45/2018 vp): Asia on saapunut maa- ja metsätalousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Valiokunnan lausunto MmVL 21/2018 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- budjettineuvos Panu Kukkonen, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Vesa Kulmala, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Ahti Hirvonen, maa- ja metsätalousministeriö
- maatalousneuvos Kari Valonen, maa- ja metsätalousministeriö
- tutkimusprofessori Jyrki Niemi, Luonnonvarakeskus

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Elintarviketeollisuusliitto ry
- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Rahoituskehysasetus

Monivuotisella rahoituskehyksellä pyritään takaamaan, että unionin menot kehittyvät hallitusti sen käytettävissä olevien omien varojen rajoissa. Unionin vuotuinen talousarvio laaditaan monivuotista rahoituskehystä noudattaen. Neuvosto antaa erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen asetuksen, jossa vahvistetaan monivuotinen rahoituskehys. Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti saatuaan Euroopan parlamentin jäsentensä enemmistöllä antaman hyväksynnän. Rahoituskehysasetus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 312 artiklaan ja Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen (Euratom-sopimus) 106a artiklaan. Monivuotinen rahoituskehys tulee vahvistaa vähintään viiden vuoden jaksolle.

Luonnonvarat ja ympäristö

Luonnonvarat ja ympäristö -otsake koostuu pääosin kolmesta rahastosta ja yhdestä ohjelmasta, jotka suuruusjärjestyksessä ovat Euroopan maatalouden tukirahasto, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto, Euroopan meri- ja kalatalousrahasto sekä Ympäristön ja ilmastotoimien ohjelma (Life). Otsakkeen 3 sitoumuksiksi komissio ehdottaa yhteensä 337 miljardia euroa, jolloin osuus sitoumusten kokonaismäärästä olisi noin 30 prosenttia. Ehdotuksen mukaan yhteisen maatalous- ja kalastuspolitiikan osuus talousarvion määrärahoista tulee alenemaan verrattuna kuluvaan kauteen. Komission mukaan kokonaistasolla uuden otsakkeen 3 rahoitus alenee noin 16 %:n verrattuna nykyiseen kehyskauteen, kun vertailu suoritetaan EU27-maiden kesken. Otsakkeen sisällä vastaava vertailu maatalouden suorien tukien rahoituksen kohdalla tarkoittaa noin 11 %:n vähennystä ja maaseudun kehittämistukien rahoituksen osalta noin 28 %:n vähennystä.

Valiokunnan lausunto MmVL 21/2018 vp

Euroopan meri- ja kalatalousrahaston määrärahat alenevat noin 13 % ja Life-ohjelman rahoitus lisääntyy noin 50 %:n verrattuna nykyisen kehyskauden menotasoon, kun vertailut suoritetaan EU27-maiden kesken. Life-ohjelman korotuksessa on huomioitu kasvavat tarpeet erityisesti energiatehokkuuden ja luonnon monimuotoisuuden saroilla. Life-ohjelman lisäksi komissio esittää ilmastönäkökulman virtaviivaistamista EU:n kaikille keskeisille politiikka-alueille, ja ilmastorahoituksen painoarvon osuudeksi kokonaisrahoituksesta esitetään 25 % nykyisen 20 %:n sijaan.

Otsake 3 Luonnonvarat ja ympäristö vastaa suurimmalta osin kuluvan kauden otsaketta 2 Kestävä kasvu: luonnonvarat. Maatalouspolitiikan toimien toteutus perustuu EU:n ja jäsenvaltioiden yhteistyössä toteuttamaan hallintoihin. Käytettävissä olisivat pääosin nykyisen politiikan mukaiset toimenpiteet. Tulevalla kaudella olisi kuitenkin tarkoitus ottaa käyttöön uusi täytäntöönpanomalli, jossa toimet koottaisiin ns. yhteisen maatalouspolitiikan strategisen suunnitelman alle. Maatalouspolitiikan yhteiset tavoitteet määriteltäisiin EU:n tasolla. Jäsenmaille annettaisiin laajemmat mahdollisuudet valita ne toimenpiteet, joilla yhteisiin tavoitteisiin päästäisiin tehokkaimmin kyseisen maan olosuhteissa. Yhteisiin tavoitteisiin pääsemisestä jäsenmaat vastaisivat aiempaa itsenäisemmin.

Maatalouden suorat tuet tulevat pysymään jatkossakin merkittävänä osana yhteistä maatalouspolitiikkaa ja strategisten suunnitelmien perustana. Suoriin tukiin ehdotetaan kuitenkin myös muutoksia. Tulevalla kaudella tulisi ottaa käyttöön tilatasolla sovellettava pakollinen tukikatto tai tilan koon mukaan alenevat tuet. Tukikatonsa seurauksena säästyvät rahat olisi mahdollista uudelleen kohdentaa pienille ja keskisuurille tiloille tai maaseudun kehittämiseen kyseisessä jäsenmaassa. Maaseudun kehittämisen osalta komissio ehdottaa kansallisten osarahoitusosuuksien korottamista. Uudistuksen kohteeksi esitetään myös jäsenvaltioiden strategiaan suunnitelmiin sisällytettävää riskinhallintavälineiden tukea, jolla edistettäisiin maanviljelijöiden tulojen vakauttamista kriisitilanteissa. Kansallista riskienhallintasuunnitelmaa edellytettäisiin maatalouden kriisivarauksen käytön ehtona.

Komission esityksessä ympäristönsuojelu sekä ilmastönmuutoksen torjunta ja siihen sopeutuminen ovat myös entistä vahvemmin esillä EU:n maatalouspolitiikassa.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto katsoo, että komission ehdotus on kohtuullinen pohja neuvotteluille. On tärkeää, että ehdotuksen myötä rahoituskehysneuvottelut voidaan virallisesti aloittaa.

Valtioneuvosto pitää komission ehdotusta talousarvion uudistamisesta ja ajankohtaisiin tarpeisiin vastaamisesta pääosin oikeasuuntaisena. Etenkin uudet painotukset, kuten puolustusyhteistyö ja muuttoliikkeeseen vastaaminen, ovat tärkeitä EU-tason prioriteetteja, samoin lisäpanostus tutkimus- ja innovaatiotoimintaan. Valtioneuvosto pitää kuitenkin tärkeänä arvioida kaikkien politiikka-alojen kohdalla tarkemmin komission esittämän rahoituksen mitoitus ja esitetyt painotukset.

Valiokunnan lausunto MmVL 21/2018 vp

Valtioneuvosto katsoo hallitusohjelmaan kirjatun mukaisesti, että rahoituskehysneuvotteluissa on noudatettava tiukkaa budjettikuria ja huolehdittava, että Suomen nettomaksuasema on kohtuullinen ja oikeudenmukainen ja siinä huomioidaan Suomen taloustilanne.

Suomen nettomaksuasemaan vaikuttaa eniten rahoituskehysten kokonaistaso. Valtioneuvosto katsoo, että komission ehdottama rahoituskehysten kokonaistaso, 1 161 mrd. euroa, on liian korkea. Kokonaistason tulisi asettua mahdollisimman lähelle nykyistä jäsenmaiden yhteistä suhteellista BKTL-tasoa. Alustavan arvion mukaan komission kokonaistasoa ja omien varojen järjestelmää koskevat ehdotukset heikentäisivät Suomen valtiontalouden asemaa noin 1,6 mrd. eurolla tulevalla rahoituskehyskaudella.

Valtioneuvosto korostaa erityisesti tarvetta löytää taso, joka ei kasvata maksutaakkaamme kohtuuttomasti mutta mahdollistaa keskeiset painotukset ja turvaa merkittävimpiä saantojamme. Kuluvalle rahoituskehyskaudella Suomen saannoista selkeästi suurin osuus maksetaan yhteisestä maatalouspolitiikasta. Lisäksi saannot alue- ja rakennepolitiikasta sekä Horisonttiohjelmasta ovat merkittäviä. Kuluvalle kaudella arviolta 90 % Suomen saannoista maksetaan edellä mainituista politiikoista.

Valtioneuvosto kannattaa komission esitystä sisällyttää Euroopan kehitysrahasto tulevan rahoituskehysten sisälle ja osaksi unionin talousarviota.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Valiokunta toteaa, että komission ehdotusten vaikutuksista EU:n eri politiikkasektoreiden rahoitukseen verrattuna nykyiseen kehyskauteen on esitetty erilaisia arvioita. Lukujen vertailua komission ehdotuksen ja nykyisen rahoituskehyskauden välillä vaikeuttaa moni tekijä. Luvut ovat erilaisia riippuen siitä, käytetäänkö käyviä hintoja vai kiinteitä vuoden 2018 hintoja. Lisäksi vertailun lähtökohta voi olla erilainen. Esimerkiksi komissio vertaa ehdotustaan toisaalta vuosien 2014—2020 keskimääräiseen tasoon tai toisaalta vain vuoden 2020 menotasoon. Myös Ison-Britannian EU-ero ja muutokset rahoituskehysten rakenteessa vaikeuttavat kausien välistä vertailtavaa.

Komissio ehdottaa, että luonnonvaroihin ja ympäristöön liittyvään rahoitukseen luotaisiin uusi otsake 3, joka kattaisi sekä Euroopan maatalouden tukirahaston (EAGF), Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (EAFRD), Euroopan meri- ja kalatalousrahaston (EMFF) ja ympäristön ja ilmastotoimien ohjelman (LIFE +). Nykykaudella vastaavat rahastot ovat rahoituskehysten otsakkeessa 2.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että kehysten kokonaistasolla uuden otsakkeen 3 rahoitus alenee noin 5 prosenttia verrattuna nykyiseen kehyskauteen EU-27-maiden osalta. Otsakkeen sisällä eri rahoitusvälineiden välillä tapahtuu kuitenkin muutoksia.

Valiokunnan lausunto MmVL 21/2018 vp

Valiokunnalle toimitetun selvityksen mukaan maatalouden suorien tukien rahoitus EU-27-maille alenee noin 2 prosenttia vuosien 2020 ja 2021 välillä käyvin hinnoin. Vuoden 2018 kiintein hinnoin laskettuna suorien tukien alenema on suurempi, noin 14 prosenttia. Maaseudun kehittämistukien rahoitus EU-27-maille alenee noin 15 prosenttia vuosien 2020 ja 2021 välillä käyvin hinnoin. Vuoden 2018 kiintein hinnoin laskettuna maaseudun kehittämistukien alenema on suurempi, yli 25 prosenttia. Euroopan meri- ja kalatalousrahaston määrärahat alenevat noin 5 prosenttia EU-27-maiden osalta käyvin hinnoin. Vuoden 2018 kiintein hinnoin laskettuna määrärahojen alenema on suurempi, noin 13 prosenttia. LIFE⁺-ohjelman rahoitus lisääntyy käyvin hinnoin noin 50 prosenttia verrattuna vuoden 2020 menotasoon. Lisäksi sekä maaseudun kehittämisen että Euroopan meri- ja kalatalousrahaston määrärahat jäädytetään tulevalle kaudelle eli niihin ei tehdä normaaleja inflaatiokorjauksia. Maatalouden suoriin tukiin ja markkinamenoihin tulee kehyskauden aikana pieni korotus johtuen asteittaisesta suorien tukien tasaamisesta jäsenmaiden välillä, mutta kokonaisuudessaan se on odotettua inflaatiota pienempi.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että kaiken kaikkiaan yhteisen maatalouspolitiikan menot olisivat tulevan kehyskauden lopulla alle 30 prosenttia yhteisön kokonaismenoista, kun nykyään ne ovat olleet n. 36—37 prosentin luokkaa kokonaisuudesta. Aiemmista kehyskierröksistä poiketen maaseudun kehittämisrahoituksen rahoituksen jako jäsenmaiden kesken annettiin jo CAP-suunnitelma-asetusta koskevassa lainsäädäntöehdotuksessa. Rahoituksen jakokriteeri perustui nykyisen ohjelmakauden suhteelliseen rahoituksen jakaumaan jäsenmaiden välillä.

Valiokunta toteaa, että Suomen kannalta esitys tarkoittaisi tulevalle kaudelle yhteensä 1 173 miljoonan euron leikkausta kiintein vuoden 2018 hinnoin nykykauden EU-rahoitukseen verrattuna. Maatalouden suoriin tukiin kohdistuisi 85 miljoonan euron (-2,3 prosenttia), ja maaseudun kehittämisrahoitukseen 336 miljoonan euron (-14,1 prosenttia) leikkaus (käyvin hinnoin). Vastaavasti kiintein (vuoden 2018) hinnoin ilmaistuna tämä tarkoittaisi suoriin tukiin 15 prosentin ja maaseudun kehittämisen rahoitukseen 25,2 prosentin leikkausta. Maaseudun kehittämisrahastoon ehdotuksessa kohdistuisi suhteellisesti suurempi leikkaus kuin maataloustukirahastoon. Suomen saamista suhteellisesti suuremmasta maaseuturahoituksen osuudesta seuraa se, että ehdotuksen taloudelliset vaikutukset olisivat erittäin merkittäviä. Suorien tukien osalta Suomelle kohdistetut suhteelliset leikkaukset olisivat merkittäviä, mutta pienempiä kuin maaseudun kehittämisrahaston. Maaseudun kehittämisrahaston ja maataloustukirahaston leikkaukset tarkoittaisivat noin 168 miljoonan euron vähennystä vuosittaisessa EU-rahoituksessa kiintein vuoden 2018 hinnoin.

Valiokunta painottaa sitä, että EU:n kokonaan tai osittain rahoittamat tuet muodostavat Suomen maatalouspolitiikan perustan. Niiden osuus on ollut viime vuosina noin 80 % maatalouden saamista kokonaistuesta. Näitä tukimuotoja ovat unionin kokonaan rahoittamat I pilarin CAP-tuot (524 miljoonaa euroa vuonna 2018) sekä unionin osaksi rahoittamat II pilarin tuet, joista rahallisesti merkittävimmät ovat luonnonhaittakorvaus (540 miljoonaa euroa) ja maatalouden ympäristökorvaus (241 milj. euroa). Lisäksi II pilarista maksetaan luomu- ja eläinten hyvinvointikorvausta (107 miljoonaa euroa).

Suomen EU:lta saamaan kokonaistukeen erittäin suuresti vaikuttava tekijä on edellä todettu suuri leikkaus II pilarin maaseudun kehittämistuissa, koska niiden osuus koko tukisaannosta (36 prosenttia) on Suomessa EU-maiden keskiarvo-osuuteen (22 prosenttia) verrattuna selvästi suurempi. Komission ehdotuksen mukaan maatalouspolitiikan I pilarin tuet alenevat Suomessa tulevalla

Valiokunnan lausunto MmVL 21/2018 vp

ohjelmakaudella vuoden 2018 hinnoin 15 prosenttia ja kakkospilarin maaseudun kehittämistuet noin 25 prosenttia.

Valiokunta korostaa sitä, että yhteisen maatalouspolitiikan tuilla on Suomessa suurin merkitys vilja- ja naudatilojen tuloihin, mutta pienempi muissa tuotantosuunnissa. Ilman maatalouden CAP-tukea viljantuotannon kannattavuus romahtaisi ja vilja-ala, erityisesti leipäviljan ja öljykasvien tuotanto, vähenisi voimakkaasti. Ehdotettu leikkaus sekä I että II pilarin tuissa alentaa maatalouden tuloja merkittävästi ilman vastaavaa nousua tuotteiden markkinahinnoissa tai tuotannon kustannustehokkuudessa. Tukien reaalisen arvon vähentyessä yhä suurempi osa maatalouden liikevaihdosta on saatava tuotteista markkinoilta, jotta tulotaso voidaan säilyttää entisellä tasolla.

Valiokunta toteaa, että ehdotuksen vaikutusta voidaan kuvata suhteuttamalla sitä maatalouden yrittäjätuloon Suomessa. Viljelijätuet ja korvaukset muodostavat noin neljä viidesosaa yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksen käytöstä Suomessa. Suomen korkean kustannustason vuoksi tuotantokustannukset ylittävät markkinoilta saatavat tuotot, jolloin tukimäärän aleneminen tarkoittaisi lähes samansuuruista yrittäjätulon pienenemistä ainakin lyhyellä aikavälillä. Suomessa vuosina 2015–2016 Luonnonvarakeskuksen kannattavuuskirjanpitoaineiston mukaan maatalouden yrittäjätulo kokonaistasolla on ollut alle 500 miljoonaa euroa vuodessa. Kokonaistasolla tarkasteltuna ehdotuksen taloudelliset vaikutukset pelkästään maataloudessa voisivat tarkoittaa yli kymmenen prosentin yrittäjätulon alenemista lyhyellä aikavälillä.

Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota myös siihen, että II pilarin leikkaukset haastavat erityisesti ympäristötoimenpiteiden toteuttamisen. Valiokunta korostaa, että ympäristökorvausjärjestelmällä on maataloudessa erittäin keskeinen asema ilmastonmuutoksen torjunnassa. Sama koskee vesien ja meren hyvän tilan saavuttamista. Myös eläinten hyvinvointikorvaus tulee säilyttää osana maaseudun kehittämisen toimenpidekokonaisuutta, koska sillä on suuri merkitys eläinten hyvinvoinnin edistämiseksi. Valiokunta pitääkin välttämättömänä, että uudistuksessa maamme maaseudun kehittämistuet säilyvät vähintään nykytasoisina.

Valtioneuvoston kannan mukaisesti valiokunta korostaa tarvetta löytää rahoituskehykselle sellainen taso, joka ei kasvata maksutaakkaamme kohtuuttomasti mutta mahdollistaa meille keskeisimpien politiikkapainotusten toteuttamisen ja turvaa merkittävimmät saantomme. Kiinnittäen myös huomiota mm. edellä todettuun Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta saatavien määrärahojen alenemiseen valiokunta korostaa tässäkin yhteydessä, että Suomen saannoista selkeästi suurin osa saadaan yhteisestä maatalouspolitiikasta kuluvalle rahoituskehyskaudella.

Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksessa on tärkeää, että rahoitus ja siihen liittyvät toimenpiteet ja vaatimukset ovat tasapainossa. Suomen kannalta erityisesti II pilarin maaseudun kehittämisrahoitus on edellä todetun mukaisesti ollut ja on erittäin tärkeä sekä toimenpiteiden sisällön (ympäristö- ja ilmastoasiat, eläinten hyvinvointi, luonnonhaitta- ja luomukorvaukset, investoinnit, maaseudun elinkeinojen kehittäminen) että Suomen nettomaksuaseman tasapainottamisen näkökulmasta. Suomen saanto maaseudun kehittämisrahoituksessa tulee turvata.

Valiokunnan lausunto MmVL 21/2018 vp

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Maa- ja metsätalousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 29.11.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Anne Kalmari kesk
jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Teuvo Hakkarainen ps
jäsen Hanna Halmeenpää vihr
jäsen Lasse Hautala kesk
jäsen Reijo Hongisto sin
jäsen Susanna Koski kok
jäsen Jari Myllykoski vas
jäsen Mats Nylund r
jäsen Arto Satonen kok
jäsen Tytti Tuppurainen sd
jäsen Harry Wallin sd
jäsen Eerikki Viljanen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Carl Selenius