

JORD- OCH SKOGSBRUKSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 25/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om vissa programbaserade ersättningar till jordbrukare och till lagar om ändring av lagen om verkställighet av jordbruksstöd och av 1 § i lagen om nationella stöd till jordbruket och trädgårdsodlingen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 1 oktober 2014 regeringens proposition med förslag till lag om vissa programbaserade ersättningar till jordbrukare och till lagar om ändring av lagen om verkställighet av jordbruksstöd och av 1 § i lagen om nationella stöd till jordbruket och trädgårdsodlingen (RP 177/2014 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Tiina Malm, konsultativ tjänsteman Juha Palonen, överinspektör Anna Schulman och regeringssekreterare Jarno Virta, jord- och skogsbruksministeriet
- överinspektör Rainer Lahti, miljöministeriet
- professor Jyrki Niemi, Lantbruksekonomiska forskningsanstalten

- överinspektör Riikka Klemola och överinspektör Teemu Polvi, Landsbygdsverket MAVI
- chef för serviceenhet Sari Peltonen, ProAgrarian Keskusten Liitto
- enhetschef Timo Lehtiniemi, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Norra Österbotten
- utredningschef Juha Lappalainen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- lantbrukssekreterare Hannu Lohvansuu, Kittilä kommun.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- finansministeriet
- Livsmedelsverket Evira
- Finlands Kommunförbund
- Förbundet för ekologisk Odling rf
- Renbeteslagsföreningen
- Finlands naturskyddsförbund rf
- projektiasiantuntija Hannu Vuoriniemi, MTK Keski-Suomi.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att lagen om kompensationsersättning, miljöstöd för jordbruket samt om vissa andra stöd som har samband med förbättrande av miljöns och landsbygdens till-

stånd, vilken det föreskrivs om verkställigheten av vissa stöd som ingick i det landsbygdsutvecklingsprogram som gällde under perioden 2007—2013, upphävs.

Det föreslås att det i lagen om verkställighet av jordbruksstöd görs de ändringar som behövs och som gäller myndigheternas befogenheter i fråga om ovannämnda ersättningar. Dessutom föreslås det att det görs behövliga ändringar i la-

gen om nationella stöd till jordbruket och trädgårdsodlingen.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2015 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2015.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Utskottet konstaterar att grunden för systemet med stöd till jordbrukare i Finland utgörs av stödformerna inom Europeiska unionens gemensamma jordbrukspolitik, som är de direktstöd som finansieras helt av Europeiska unionen och de stöd som ingår i programmet för utveckling av landsbygden och som finansieras delvis av Europeiska unionen, såsom kompensationsersättning och miljöstödet för jordbruket (nedan miljöersättning). Dessa stödformer kompletteras med nationella stöd (statliga stöd).

Lagstiftningspaketet för att reformera Europeiska unionens gemensamma jordbrukspolitik omfattar sju EU-förordning inom olika jordbrukspolitiska delområden, däribland utvecklingen av landsbygden. Som utveckling av landsbygden betraktas i synnerhet verksamhet vars mål är att utveckla näringsverksamheten på landsbygden, förbättra lantbrukets konkurrenskraft, främja användningen av förnybara naturresurser och förbättra boendemiljön på landsbygden.

Under programperioden 2014—2020 grundar sig Europeiska unionens landsbygdsutvecklingsåtgärder på Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1698/2005, nedan landsbygdsförordningen. Statsrådet godkände den 24 april 2014 Finlands förslag till program för utveckling av landsbygden i Fastlandsfinland 2014—2020. Programmet har sänts till Europeiska kommissionen för

godkännande. Odlarstöd i enlighet med programmet beviljas från och med stödåret 2015.

Bestämmelser om kompensationsbidrag, miljöstöd, stöd för djurens välbefinnande och stöd för icke-produktiva investeringar finns för närvarande i lagen om kompensationsbidrag, miljöstöd för jordbruket samt om vissa andra stöd som har samband med förbättrande av miljöns och landsbygdens tillstånd (1440/2006), nedan axel 2-lagen. Axel 2-lagen ändrades i samband med stiftandet av lagen om verkställighet av jordbruksstöd (192/2013), nedan verkställighetslagen, på så sätt att bestämmelserna om förfarandet för beviljande av stöd samt om utbetalning och återkrav av stöd numera finns i verkställighetslagen, och endast de bestämmelser i axel 2-lagen som till dessa delar var nödvändiga blev kvar i den lagen. I propositionen föreslås det att det stiftas en ny lag om vissa programbaserade ersättningar till jordbrukare och att axel 2-lagen upphävs.

Syftet med den föreslagna lagen om vissa programbaserade ersättningar till jordbrukare är att utfärda bestämmelser om de ersättningar till jordbrukare, den ersättning för icke-produktiva investeringar och den ersättning för jordbruksrådgivning som det föreskrivs om i Europeiska unionens landsbygdsförordning och som ingår i programmet för utveckling av landsbygden i Fastlandsfinland 2014—2020. I den föreslagna lagen föreskrivs det om kompensationsersättning, miljöersättning, ersättning för ekologisk produktion, ersättning för djurens välbefinnande, ersättning för icke-produktiva investeringar och ersättning för jordbruksrådgivning samt de centrala villkoren för dessa ersättningar. Detaljerade bestämmelser om ersättningarna, såsom

innehållet i de åtgärder som berättigar till ersättning och andra närmare villkor för ersättningarna samt ersättningsbeloppen, ska utfärdas genom förordning av statsrådet.

Utskottet fäster uppmärksamhet vid att det i rätt stor utsträckning föreskrivs om ersättningarna och villkoren för dem i Europeiska unionens lagstiftning, i synnerhet i landsbygdsförordningen. Den lagstiftningen kompletteras med nationell lagstiftning. På nationell nivå bestäms villkoren för ersättningarna närmare i programmet för utveckling av landsbygden i Fastlandsfinland, som har sänts till Europeiska kommissionen för godkännande. De ersättningar som ingår i programmet ska verkställas med stöd av den i propositionen föreslagna lagen om vissa programbaserade ersättningar till jordbrukare och genom förordningar av statsrådet som utfärdas med stöd av den lagen. Regeringen föreslår att det i verkställighetslagen görs behövliga ändringar som gäller myndigheternas behörighet. Dessutom föreslås det en ändring av en författningshänvisning i bestämmelsen om tillämpningsområde i lagen om nationella stöd.

Utskottet konstaterar att ett villkor för beviljande av ersättning är att den sökande är aktiv jordbrukare. Detta villkor ska dock inte tillämpas på sådana avtal enligt 5 § 6 och 7 mom. i lagförslaget som gäller odling av en ursprungssort, upprätthållande av klonarkiv för ursprungsväxter eller bevarande av lantrasers genom. En förutsättning för beviljande av ersättning är att tvärvillkoren iakttas. Detta gäller dock inte ersättning för icke-produktiva investeringar eller ersättning för jordbruksrådgivning. En förutsättning för miljöersättningen och ersättningen för ekologisk produktion är i enlighet med Europeiska unionens landsbygdsförordning att mottagaren av ersättningen iakttar kravet på att hålla jordbruksmarken i skick och kraven för användning av gödselmedel och växtskyddsmedel.

Ersättningarnas storlek

Det konstaterades ovan att det i rätt stor utsträckning föreskrivs om ersättningarna och villkoren för dem i Europeiska unionens lagstiftning och i

synnerhet i landsbygdsförordningen. Ersättningsnivåerna grundar sig på landsbygdsprogrammet och bestämmelser om dem utfärdas också i fortsättningen genom förordning av statsrådet. Enligt inkommen utredning kommer det att läggas något mer pengar på miljöåtgärder än under föregående programperiod. Ersättningen för ekologisk produktion ingick tidigare i miljöstödet, medan den under perioden 2014—2020 utgör en egen, separat åtgärd, vilket höjer efterfrågan på stöd något. I fråga om miljöstödet motiverande element kan det konstateras att ersättningsnivåerna grundar sig på uppkomna kostnader och inkomstbortfall. De åtgärder som omfattas av ersättningen erbjuder dessutom ett flertal alternativa möjligheter. Den åtgärd som förutsatts av alla som får miljöersättning, dvs. balanserad användning av näringsämnen, omfattar endast begränsning av användningen av näringsämnen och krav på skydds-zoner. I övrigt har jordbrukaren stora möjligheter att välja de miljövårdsåtgärder som lämpar sig för den egna jordbruksfastigheten och variera genomförandet varje år utifrån den växtföljd gården tillämpar.

Utskottet noterar att under programperioden 2007—2013 kunde stödet för djurens välbefinnande sökas första gången för år 2008. Det visade sig från början att anslagen för åtgärden var underdimensionerade. Finanseringen utökades genom ändringar i programmet. Trots det tog anslagen slut och inga nya avtal kunde ingås åren 2013 och 2014. Under den nya perioden utvidgas åtgärden att gälla även fjäderfän samt får och getter. I en utredning till utskottet konstateras att om det under programperioden 2014—2020 upptäcks att åtgärden inte blir så populär som väntat, kommer de medel som reserverats för åtgärden att flyttas över till åtgärder som på andra sätt kan främja djurens välbefinnande (t.ex. utbildning, rådgivning och investeringar i jordbruksföretagen). Om de årliga ansökningarna i stället överskrider det tillgängliga anslaget tillämpas en korrigeringskoefficient, eftersom inga andra metoder lämpar sig för åtgärdens innehåll eller mål.

Krav på minimiareal

Utskottet fäster uppmärksamhet vid att det i förslaget till lag om vissa programbaserade ersättningar till jordbrukare ingår en höjning av kravet på minimiareal från nuvarande tre hektar till fem hektar. Miljöersättningen, kompensationsersättningen och ersättningen för ekologisk produktion förutsätter enligt lagförslaget att jordbrukaren under den tid som bidraget gäller i sin besittning har minst fem hektar ersättningsberättigande jordbruksmark. Kravet är dock bara en hektar, om det gäller miljöersättning eller ersättning för ekologisk produktion som anknyter till odling av trädgårdsväxter. I fråga om kompensationsersättningen är kravet tre hektar när det gäller en gårdsbruksenhet som ligger i ett skärgårdsområde. Av den tillgängliga statistiken för stödåret 2013 framgår till exempel att av de cirka 57 500 gårdar som fick kompensationsersättning hade cirka 2 900 gårdar mer än tre men under fem hektar sådan mark som berättigade till kompensationsersättning. Den huvudsakliga produktionsinriktningen för en dryg tredjedel av dessa gårdar (cirka 1 150) var enligt de statistiska uppgifterna övrig växtproduktion, dvs. odling av hö och grönmjölshö.

Det har genom utredning till utskottet framkommit att det primära syftet med höjningen av arealkravet är att rikta stödet till de aktiva jordbrukarna. Detta ligger också bakom den föreslagna höjningen av minimikravet för antal djur när det gäller stödet för djurens välbefinnande. Det har också ansetts nödvändigt att arealkravet är så enhetligt som möjligt oberoende av stödform. Om höjningen av arealkravet till fem hektar inte införs kommer hektarersättningarna att sjunka, eftersom det i de EU-delfinansierade åtgärderna då skulle behövas såväl mer EU-finansiering som mer nationell medfinansiering och det inte finns mer finansiering att tillgå. Den EU-finansierade stödprocenten kan inte heller ändras, eftersom samma procent (42) gäller hela programmet. Dessutom måste en ändring av landsbygdsprogrammet behandlas i statsrådet och därefter i samråd med Europeiska kommissionen, där Finlands landsbygdsprogram för närvarande ligger för godkännande. Kommissio-

nens handläggning av en ändring skulle leda till åtminstone flera månaders försening av godkännandet. Samtidigt skulle starten för ansökning och utbetalning skjutas upp i samma mån.

Annat

Enligt utredning har strävan varit att harmonisera villkoren för stöd och ersättningar inom samma områden. Så har skett till exempel i fråga om minimiarealerna och åldersgränserna. EU-reglerna tillåter inte åldersgränser för de programbaserade ersättningarna till jordbrukare. Likaså har koefficienterna för djurenheter och tiderna för beräkning av djurenheter. Det har dock inte varit möjligt att förenhetliga kravet på djurtäthet, eftersom ekologiska gårdar bedriver extensiv husdjursproduktion. Ersättningen för ekologisk produktion måste därför ha en lägre djurtäthet kompensationsersättningen.

Under sakkunnigutfrågningen framhölls att de nya avtalen om ekologisk produktion är problematiska för ekologiska husdjursgårdar vars djurtäthet är under 0,3 djurenheter per hektar och som har ett gällande, gammalt avtal om ekologisk produktion. Det har ansetts att dessa gårdar borde ha möjlighet att fullfölja det gällande avtalet tills den tidigare fastställda avtalstiden löper ut. I en utredning till utskottet konstateras att anpassningen av avtalen på det sätt som sägs i ikraftträdandebestämmelsen grundar sig på ett i avtalen ingående uttryckligt villkor om avtalsändringar som beror på ändringar i lagstiftningen. Inkluderingen av detta villkor i avtalen har under den gångna programperioden grundat sig på EU-lagstiftning. I enlighet med artikel 46 i kommissionens förordning om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning om stöd för landsbygdsutveckling (EG) nr 1974/2006 har avtalen haft en revideringsklausul för att säkerställa att avtalen anpassas om lagstiftningen om stöden ändras. På grund av EU-lagstiftningen kan innehållet i ikraftträdandebestämmelsen alltså inte ändras.

Utskottet konstaterar att det i fråga om förfarandet för beviljande av ersättning för jordbruksrådgivning föreslås en tidsfrist på sex månader för ansökan om ersättning. Tidsfristen börjar

löpa när förhandsanmälan om rådgivning har gjorts. Det har ansetts nödvändigt att införa en tidsfrist för ansökan, så att anslagsläget kan följas. En anslagsreservering kan frigöras om ersättning för rådgivning inte söks inom den utsatta tiden. Det anslag som frisatts kan användas för annan verksamhet. Rådgivning förutsätter inte förhandsbeslut av NTM-centralen, utan det är frågan om en anmälan om åtgärder av en rådgivare och om ansökan om ersättning inom sex månader från förhandsanmälan. Om tidsfristen skulle vara längre finns det risk för att de EU-delfinansierade anslag som reserverats för rådgivning inte kan utnyttjas tillräckligt smidigt därför att man inte känner till hur mycket medel som använts. Mot slutet av året eller programperioden skulle anslag inte kunna användas även om det skulle finnas pengar kvar. För att säkerställa att förfarandet är så lätt som möjligt ser utskottet det som nödvändigt att förhandsanmälan enkelt kan göras på elektronisk väg.

Den som får ersättning är skyldig att förvara handlingarna i fyra år. Förslaget grundar sig på krav som sammanhänger med tillsynen över att ersättningsvillkoren följs. Förvaringstiden på fyra år motsvarar bestämmelserna om förvaring av handlingar i lagen om direktstöd och lagen om nationella stöd. Att den tid för vilken det finns tillgång till uppgifter harmoniseras ger systemet ökad konsekvens. Förvaringsskyldighetens längd motsvarar också den tid som medlemsstaterna enligt EU-bestämmelserna måste förvara uppgifter, dvs. att uppgifterna för de fyra senaste åren måste finnas omedelbart tillgängliga för granskning. Skyldigheten gäller endast handlingar som inte lämnas till den myndighet som beviljar ersättning.

Avslutningsvis

Utskottet ser det som absolut nödvändigt att den administrativa börda som jordbruksstöden medför för stödmottagarna och myndigheterna avhjälps. Utskottet har uppmärksammat på att en stor del av villkoren för de ersättningar som avses i propositionen följer av EU-förordningar och därmed är direkt tillämplig rätt. Utöver EU:s landsbygdsförordning och lagstiftningen om vis-

sa villkor som gäller innehållet i olika stöd följer det också vissa skyldigheter av lagstiftningen om EU:s finansförvaltning och tillsynen över den.

Utskottet framhåller kraftigt att stödmottagarnas administrativa börda alltid måste minskas genom reglering på lägre nivå än lag, om möjligt. Med bestämmelser på lägre nivå bör detaljerna kring stödförfarandet definieras så att myndighetsförfarandet blir smidigt och onödigt byråkrati undviks. Att bestämmelserna är enkla och smidiga att verkställa bör säkerställas i alla avseenden. Dessutom är det nödvändigt med heltäckande och tydlig information om nya villkor och förfaranden kring stöden.

Utöver andra åtgärder måste förfarandet förenklas också genom bättre möjligheter att ansöka elektroniskt. Ur jordbrukarnas perspektiv förutsätter detta dock att myndigheterna lägger tillräckliga resurser på de elektroniska tjänsternas kvalitet, till exempel så att de har kontrollmekanismer som minskar antalet oavsiktliga fel från den sökandes sida. Programvara måste vara lätt att använda och förebygga oavsiktliga fel. Utskottet vill fästa särskild uppmärksamhet vid att alla regioner i Finland måste ha de dataförbindelser som krävs. En välgjord och välfungerande elektronisk ansökningstjänst förbättrar till vissa delar också jordbrukarens rättssäkerhet.

Utskottet konstaterar att redan sänkningen av grundnivån för miljöersättningen gör det svårare för jordbrukarna att förbinda sig vid det nya miljöersättningssystemet. Utskottet förutsätter därför att systemet inte innehåller några nya nationella villkor. (*Utskottets förslag till uttalande*)

Utskottets betänkande om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om Europeiska unionens direktstöd till jordbruket och av lagen om nationella stöd till jordbruket och trädgårdsodlingen samt till vissa lagar som har samband med dem (JsUB 24/2014 rd — RP 140/2014 rd) innehåller förslag till uttalanden. I fråga om den föreliggande propositionen hänvisar utskottet i tillämpliga delar till det som sägs i de förslagen till uttalanden.

Sammantaget anser utskottet propositionen vara behövlig och angelägen. Utskottet tillstyrker lagförslagen med anmärkningarna ovan och ändringsförslagen nedan.

Detaljmotivering

1. Lagen om vissa programbaserade ersättningar till jordbrukare

5 §. *Miljöersättning.* Utskottet föreslår att 1 och 6 mom. ändras så att miljöersättningen för ursprungssorter betalas för upprätthållande av en ursprungssort, inte för odling av sorten. Syftet med ersättningen är att säkerställa att ursprungssorten upprätthålls på gården. Odling är ett av de verktyg som används för att upprätthålla sorten,

men också till exempel iordningställande, lagring och kvalitetskontroll av frövara medför kostnader som ska täckas genom miljöersättningen.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslag 2 och 3 utan ändringar och

godkänner lagförslag 1 enligt propositionen men 5 § med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

godkänner ett uttalande (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets ändringsförslag

5 §

Miljöersättning

Miljöersättning kan beviljas på basis av följande förbindelser eller avtal:

(1 och 2 punkten som i RP)

3) ett avtal som gäller *upprätthållande* av en ursprungssort, ett avtal som gäller upprätthållan-

de av klonarkiv för ursprungsväxter eller ett avtal som gäller bevarande av lantrasers genom.

(2—5 mom. som i RP)

Ett avtal om *upprätthållande* av en ursprungssort kan ingås av en person som upprätthåller en ursprungssort som är registrerad i en i 5 § i lagen om handel med utsäde (728/2000) avsedd sortlista för odling av sorten i fråga.

(7—10 mom. som i RP)

Utskottets förslag till uttalande

Eftersom sänkningen av grundnivån för miljöersättningen redan i sig försämrar förutsättningarna för att jordbrukarna

ska förbinda sig vid det nya miljöersättningsystemet, förutsätter riksdagen att det i systemet inte tas in några nya nationella villkor.

Helsingfors den 4 december 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jari Leppä /cent
vordf. Lauri Heikkilä /saf
medl. Heikki Autto /saml
Markku Eestilä /saml
Satu Haapanen /gröna
Reijo Hongisto /saf
Anne Kalmari /cent

Jukka Kopra /saml
Timo V. Korhonen /cent
Pirkko Mattila /saf
Jari Myllykoski /vänst
Mats Nylund /sv
Janne Sankelo /saml
Katja Taimela /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Carl Selenius.

RESERVATION

Motivering

I propositionen föreslår regeringen att det stiftas en lag om vissa programbaserade ersättningar till jordbrukare. I lagen finns bestämmelser om vissa ersättningar som ingår i programmet för utvecklingen av landsbygden i Fastlandsfinland 2014-2020. Ersättningarna till jordbrukare omfattar många olika ersättningsformer. Närmare bestämmelser om dessa ersättningar finns i Europaparlamentets och rådets förordning om stöd för landsbygdsutveckling från jordbruksfonden (december 2013). Dessutom föreslår regeringen att det i fråga om verkställighet av de olika ersättningarna görs de lagändringar som behövs. Vidare föreslås att lagen om kompensationsbidrag, miljöstöd för jordbruket samt om vissa andra stöd som har samband med förbättrande av miljöns och landsbygdens tillstånd upphävs.

Än en gång leder en i EU initierad reglering till att den administrativa bördan i anslutning till jordbruket ökar. Särskilt belastande blir ändringarna för förvaltningen och kommunerna. Vår ut-

skottsgrupp anser att denna utveckling är ytterst skadlig och kan därför inte godkänna det. Kommunerna får merarbete i form av utredning av villkoren för stödberättigande, vilket de tidigare inte har behövt göra. För att systemet ska fungera som tänkt menar vår utskottsgrupp att de utbetalande myndigheterna skulle ha behövt mer arbetskraft och längre tid för förberedelser inom vissa delområden. Inte ens detta blir nu av.

Slutligen kräver vi som utskottsgrupp att ministeriet i samråd med EU inleder utredningar om att bevara arealgränserna i anslutning till stöden oförändrade utan att äventyra utbetalningen av jordbruksstöden.

Vi anför

att utskottet kraftigare skulle ha beaktat det ovan sagda såsom att bevara minimigränsen för arealstödet på nuvarande nivå särskilt i hela Finland.

Helsingfors den 4 december 2014

Lauri Heikkilä /saf
Reijo Hongisto /saf
Pirkko Mattila /saf