

Maa- ja metsätalousvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) uudistaminen: perusasetuksia täydentävät komission ehdotukset täytäntöönpanoasetukseksi ja delegoiduksi asetukseksi yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän ja ehdollisuuden seuraamusten osalta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) uudistaminen: perusasetuksia täydentävät komission ehdotukset täytäntöönpanoasetukseksi ja delegoiduksi asetukseksi yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän ja ehdollisuuden seuraamusten osalta (E 1/2022 vp): Asia on saapunut maa- ja metsätalousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Mirja Kiviranta, maa- ja metsätalousministeriö
- neuvotteleva virkamies Pia Lehmusvuori, maa- ja metsätalousministeriö
- johtava asiantuntija Susanna Jansson, Ruokavirasto
- johtava asiantuntija Kirsi Kankaanpää, Ruokavirasto
- johtava asiantuntija Kirsti Tuomi, Ruokavirasto
- maaseutupäällikkö Noora Fager-Pintilä, Keski-Uudenmaan maaseutuhallintopalvelut (MAH-KU)
- lakimies Marica Twerin, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- toiminnanjohtaja Jonas Laxåback, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- Keski-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Komission ehdotus täytäntöönpanoasetukseksi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/2116 soveltamisesta yhteisen maatalouspolitiikan yhdenmetyt hallinto- ja valvontajärjestelmän ja ehdollisuuden osalta

Komission ehdotus delegoiduksi asetukseksi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/2116 täydentämisestä yhteisen maatalouspolitiikan yhdenmetyt hallinto- ja valvontajärjestelmän ja ehdollisuuden seuraamusten osalta

Asetusehdotuksissa säädettäisiin uuden toimeenpanomallin vaikutuksista yhdenmetyt hallinto- ja valvontajärjestelmään yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta sekä asetuksen (EU) N:o 1306/2013 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/2116, jäljempänä horisontaaliasetus, valtuuksien puitteissa. Toimeenpanon tasolle vietäisiin siten horisontaaliasetuksessa ja jäsenvaltioiden YMP:n nojalla laadittavien, Euroopan maatalouden tukirahastosta (maaloustukirahasto) ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto) rahoitettavien strategiasuunnitelmien (YMP:n strategiasuunnitelmat) tukea koskevista säännöistä sekä asetusten (EU) N:o 1305/2013 ja (EU) N:o 1307/2013 kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2021/2115, jäljempänä strategiasuunnitelma-asetus, sovittu uusi toimeenpanomalli, tuloperusteisuus, modernisointi, digitaalisuus ja ympäristö- ja ilmastopolitiikanäkökulman vahvistaminen.

Myös tulevalla YMP:n politiikkakaudella jäsenvaltioiden on perustettava yhdenmetyt hallinto- ja valvontajärjestelmä, jota sovelletaan pinta-alaperusteisiin ja eläinperusteisiin tukiin (ns. viljelijätuet). Näissä tukimuodoissa pinta-alaperusteista tukea haetaan ns. paikkatietoperusteisella hakemuksella, jolla tarkoitetaan ”sähköistä hakulomaketta, joka sisältää paikkatietojärjestelmään perustuvan tietoteknisen sovelluksen, joka mahdollistaa sen, että tuensaaja voi paikkatietoa hyödyntäen ilmoittaa ne tilan viljelylohkot ja muussa kuin maatalouskäytössä olevat alat, joiden osalta on haettu tukea”. Yhdenmetyt hallintoja valvontajärjestelmän toiminnan on perustuttava sähköisiin tietokantoihin ja paikkatietojärjestelmiin, ja sen on mahdollistettava tietojen vaihtaminen ja yhdistäminen sähköisten tietokantojen ja paikkatietojärjestelmien välillä. Sen tulee tarjota luotettavaa ja todennettavaa tietoa tuloksellisuuskertomukseen. Viljelijätukien osalta uudella YMP:n politiikkakaudella jäsenvaltioille tulee myös pakolliseksi ympäristö- ja ilmastopolitiikkatoimien seurantaajärjestelmän eli satelliittidataan perustuvan pinta-alamonitoroinnin ottaminen käyttöön.

Pinta-alamonitorointijärjestelmän soveltamisalasta, vaatimuksista, kattavuudesta ja aikatauluista säädettäisiin täytäntöönpanoasetuksella. Järjestelmän laaduntarkastuksesta sekä sen havaintojen aiheuttamista korjaustoimista, joilla parannetaan hallintojärjestelmän toimintaa, tuloksellisuuskertomukseen sisällytetyistä laaduntarkastuksessa todetuista virheistä ja niiden raportoinnista säädettäisiin delegoidulla asetuksella.

Valiokunnan lausunto MmVL 4/2022 vp

Strategiasuunnitelma-asetuksen mukaisesti ehdollisuus korvaa vuodesta 2023 alkaen nykyisen täydentävien ehtojen järjestelmän. Osa vaatimuksista säilyy nykyisellään, osa muuttuu ja osa on uusia. Ehdollisuuden vaatimusten noudattaminen on suorien tukien ja maaseudun kehittämisen viljelijäkorvausten täysimääräisen saamisen ehtona. Ehdollisuuden seuraamuksista säädetään pääsäännöt horisontaaliasetuksessa ja niistä annetaan yksityiskohtaisempia säännöksiä delegoidulla asetuksella.

Valtioneuvoston kanta

Suomi voi hyväksyä YMP:n uudistuksen toimeenpanon edellyttämän täytäntöönpanoasetuksen ehdotuksessa esitetyssä muodossa. Suomi pitää erittäin myönteisenä sitä, että YMP:n viljelijätukijärjestelmissä ollaan siirtymässä neuvovaan ja tuenhakijaa ohjaavaan toimintatapaan kattavan pinta-alamonitoroinnin myötä. Tämä ohjaava ja korjausmahdollisuuksia tarjoava suunta on merkittävä muutos aiempaan valvonnan pelotevaikutuksia ja seuraamuksia painottavaan järjestelmään nähden.

Suomi voi hyväksyä myös YMP:n uudistuksen toimeenpanon edellyttämän delegoidun asetuksen ehdotuksessa esitetyssä muodossa.

Tuotosten ja tulosten raportoinnin oikeellisuus on tärkeää, mutta se aiheuttaa väistämättä lisätyötä sekä tuensaajalle että hallinnolle.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valtioneuvoston selvitys käsittelee EU:n yhteisen maatalouspolitiikan viljelijätukien toimeenpanossa vuosina 2023—2027 tarvittavia asetusehdotuksia. Asetusehdotuksista toinen koskee komission täytäntöönpanoasetusta ja toinen delegoitua asetusta yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän ja ehdollisuuden osalta. Asetusten toimeenpano tulee edellyttämään merkittäviä muutoksia tukien toimeenpanoon ja siinä hyödynnettäviin tietojärjestelmiin. Aivan erityisen merkittävää on jäsenvaltioiden velvollisuus ottaa käyttöön satelliittidatan avulla tapahtuvaan pinta-alamonitorointiin tarvittavat tekniset valmiudet. Kyseessä on merkittävin maatalouspolitiikan uudistus Suomen EU-jäsenyyden aikana, ja siihen tulee valmistautua riittävillä panostuksilla.

Tietojärjestelmien kehittäminen ja koko uuden toimintamallin käyttöönotto tulevat vaatimaan merkittävää resursointia niin järjestelmien kehitystyöhön kuin toimeenpanoviranomaisten henkilöstöönkin. Valiokunta korostaa maa- ja metsätalousministeriön ja Ruokaviraston vastuuta uudistuksen toimeenpanossa. Valiokunta katsoo, että tietojärjestelmien kehittäminen on aloitettava välittömästi ja rahoitus tähän on turvattava. On ensiarvoisen tärkeää varmistaa, ettei tukien maksaminen viivästy ohjelmakauden taitteessa. Kaiken kaikkiaan valiokunta näkee asetusehdotuksissa kehittämistarpeita, mutta pitää tässä vaiheessa tärkeänä edistää EU-asetusten mahdollisimman nopeaa voimaantuloa ja kansallisen lainsäädännön tehokasta valmistelua, jotta toimeenpanon valmistelu voi muun muassa tietojärjestelmien kehittämisen osalta edetä tukien oikea-aikaisen maksun turvaavassa aikataulussa. Valiokunta pitää välttämättömänä, että tietojärjestelmät ja toimintamallit ovat valmiina heti ohjelmakauden alusta. Tukien maksatus tulee hoitaa ajallaan, vaikka järjestelmän viivästyksen vuoksi valvonnat ovat kesken. Riskin hallinnon epäonnistumi-

Valiokunnan lausunto MmVL 4/2022 vp

sesta kantaa valtio, ei tuensaaja. Lisäksi viivästykseseen liittyy vaara, että hallinto ja tuensaajat joutuvat omaksumaan ensin väliaikaisen toimintatavan ja sen jälkeen sähköisen asioinnin toimintatavan.

Tulevan ohjelmakauden yhdenmukainen hallinto- ja valvontajärjestelmä ei vaikuta hyvistä tavoitteista huolimatta yksinkertaisemmalta kuin nykyinen, vaan uudet toimintatavat erityisesti pinta-alamonitoroinnin käyttöön oton osalta lisäävät työtä hallinnossa ja tuensaajien toiminnassa. Valiokunta korostaa, että kansallisen lainsäädännön valmistelussa tulee edelleen pyrkiä yksinkertaistamaan tukijärjestelmien toimeenpanoa myös tuensaajien näkökulmasta. Kokonaan uudistettuihin menettelyihin liittyy myös riskejä, kun edellisiltä ohjelmakausilta kertynyttä kokemusta ei voida kaikilta osin hyödyntää uuden järjestelmän toimeenpanossa. Valiokunnan saamista asiantuntijalausunnoissa on esitetty huolia, jotka liittyvät muun muassa pinta-alamonitoroinnin käytännön toteutukseen, poikkeavien havaintojen tiedottamiseen tuensaajille, oikaisutoimien ajoitukseen ja tukien maksatusaikatauluihin. Toimeenpanossa tulee aktiivisesti pyrkiä näihin kysymyksiin liittyvien epäselvyyksien poistamiseen ohjeistuksen ja koulutuksen keinoin.

Valiokunta toteaa, että asetusehdotuksiin sisältyy jäsenvaltion ja tuensaajan näkökulmasta hyviä käytäntöjä ja toisaalta selviä haasteita. Yhdenmukaisen hallinto- ja valvontajärjestelmän toimeenpanossa tulee varmistaa, etteivät uudet menetelmät aseta tuensaajia eriarvoiseen asemaan, vaan heidän edellytyksiään hoitaa asiansa tuetaan konkreettisesti heidän lähtökohdistaan käsin. Jäsenvaltioiden velvollisuus siirtyä sähköiseen asiointiin hallinnon ja tuensaajan välisessä tietojenvaihdossa on varmasti sähköiseen asiointiin tottuneille maataloille kohtuullisen helposti toteutettava uudistus. Näin ei valitettavasti ole kaikkien viljelijöiden kohdalla, ja tämä edellyttää tukitoimia asiointiin. Viranomaisten laajempaa neuvonta- ja ohjausmahdollisuutta voidaan pitää tervetulleena askeleena hyvän hallinnon suuntaan. Aivan erityisen positiivista on hakemuksen muutosmahdollisuus, jos hallinnollinen tarkastus tai monitorointi antaa tähän aihetta seuraamusten välttämiseksi. On valitettavaa, ettei vastaavaa mahdollisuutta ole ehdollisuuden seuraamuksille. Uudet toimintatavat merkitsevät sitä, että yhteydenpito tuensaajien ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen sekä kuntien yhteistoiminta-alueiden välillä tiivistyy ja jakautuu tasaisemmin koko vuodelle. Mikäli tuen hakeminen muuttuu siten, että tukea on haettava useita kertoja vuodessa, tämä aiheuttaa virheen mahdollisuuksia ja kustannuksia. Valiokunta korostaa näiden viranomaisresurssien turvaamisen tärkeyttä. Muussa tapauksessa EU-lainsäädännön mahdollistamat hyvän hallinnon menettelyt eivät koidu tuensaajien hyväksi tai ne toteutuvat vaihtelevasti maan eri osissa.

Pinta-alamonitoroinnin ja siihen liittyvän tuensaajan korjausmahdollisuuden käytännön toteutukseen liittyy paljon täsmennettävää. Esimerkiksi satelliittidataan perustuvan pinta-alamonitoroinnin osalta tuensaajille tullaan varaamaan mahdollisuus oikaista havaintoja toimittamalla esimerkiksi paikkatiedon sisältävän valokuvan. Korjausmahdollisuus on sinänsä kannatettavaa, mutta sen käytännön toteutuksesta esimerkiksi kasvukauden ulkopuolella tulee varmistua huolellisesti etukäteen. Valiokunnan saamista asiantuntijalausunnoissa on tuotu esiin mahdollisia ongelmia muun muassa valokuvien käyttämiseen liittyen. Onkin syytä selvittää, mitä valokuvien käyttämismahdollisuus käytännössä tarkoittaa esimerkiksi kasvustoihin liittyvien havaintojen korjaamisessa ja mikä on tarkoituksenmukainen tekniikka kuvaamisessa. Vielä ei ole selvää, voidaanko kasvustojen kuvaus toteuttaa tavanomaisilla välineillä, kuten älypuhelimella, vai esimerkiksi maatalouden palvelukseen tarkoitettulla dronella, jota voidaan jo nykyisin hyödyntää kas-

Valiokunnan lausunto MmVL 4/2022 vp

vustojen kuvaamisessa. Oma erityinen kysymyksensä on tekoälyn hyödyntäminen pinta-alamonitoroinnin havaintojen käsittelyssä ja tuensaajien korjausmahdollisuuden toteutuksessa. Varsinkin alkuvaiheessa valvonta ja seuraamusten käsittely edellyttävät kuitenkin havaintojen ja ehtojen tulkitsemista, joka jouduttaneen toteuttamaan toimeenpanoviranomaisen vastuulla. Siltä osin kuin pinta-alamonitoroinnin ja siihen rinnastettavien menettelyiden avulla kertyy tietoa esimerkiksi turvemaiden kasvustoista ja viljelystä, tietoa tulee voida hyödyntää myös kansallisesti tutkimuksessa, jossa esimerkiksi selvitetään vajaatuottoisten turvemaiden sijaintia ja soveltuvuutta ennallistamistoimiin, kosteikkoviljely mukaan lukien.

Lopuksi valiokunta kiinnittää huomiota ajankohtaiseen ongelmaan, joka liittyy vuonna 2022 muuttuneisiin EU:n eläinpalkkiojärjestelmän ehtoihin. EU:n eläinpalkkiojärjestelmän toimeenpanoon ei saa tulla ohjelmakauden taitteessa katkoksia, vaan palkkiot on voitava maksaa viivytyksettä, eikä eläimen tukikelpoisuutta pidä sitoa hallinnolliseen viitepäivään.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Maa- ja metsätalousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 3.3.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Anne Kalmari kesk
varapuheenjohtaja Ritva Elomaa ps
jäsen Markku Eestilä kok
jäsen Seppo Eskelinen sd
jäsen Heli Järvinen vihr
jäsen Mikko Lundén ps
jäsen Jari Myllykoski vas
jäsen Anders Norrback r
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Arto Satonen kok
jäsen Jenna Simula ps
jäsen Peter Östman kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Susanna Paakkola