

Asia

Yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) uudistaminen: perusasetuksia täydentävä komission ehdotus täytäntöönpanoasetukseksi yhdenntetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän ja ehdollisuuden osalta

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Tässä yhteisen maatalouspolitiikan uudistamiseen (YMP) liittyvään E-kirjeeseen sisältyvässä perusmuistiossa kuvataan ehdotusta komission täytäntöönpanoasetukseksi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/2116 soveltamisesta yhteisen maatalouspolitiikan yhdenntetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän ja ehdollisuuden osalta.

Aikaisemmat käsittelyvaiheet

Kesäkuussa 2021 saavutettiin poliittinen sopu YMP:n uudistamista koskevista perusasetuksista. Perusasetukset ((EU) 2021/2115 ja (EU) 2021/2116) julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä 6.12.2021. Perusasetuksista on annettu eduskunnalle U-kirjelmä (U 73/2018 vp) ja U-jatkokirjeet (UJ 5/2019 vp), (UJ 4/2020 vp), (UJ 16/2020 vp), (UJ 30/2020 vp) ja (UJ 7/2021 vp).

Komissio on antanut luonnokset vuonna 2023 alkavan uuden YMP-kauden yhdenntettyä hallinto- ja valvontajärjestelmää (IACS) koskevista alempiasteisista säädöksistä. Täytäntöönpanoasetuksen luonnoksen osia on esitelty komission komiteassa 22.9.2021 alkaen ja viimeisen kerran ennen asetuksen lopulliseen muotoon saattamista 25.1.2022.

Jatkokäsittelyn aikataulu

Äänestys täytäntöönpanoasetuksesta on komission komiteassa alkuvuonna 2022. Komissio ei ole vielä tuonut jäsenvaltioiden tietoon tarkempaa aikataulua.

Suomen kanta (uusi)

Suomi voi hyväksyä YMP:n uudistuksen toimeenpanon edellyttämän täytäntöönpanoasetuksen ehdotuksessa esitetystä muodosta.

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.

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

Pääasiallinen sisältö

Yleistä

Asetusehdotuksessa säädettäisiin uuden toimeenpanomallin vaikutuksista yhdenmennyyn 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 *horizontaaliasetus*, valtuuksien puitteissa. Toimeenpanon tasolle vietäisiin siten horizontaaliasetuksessa ja jäsenvaltioiden YMP:n nojalla laadittavien, Euroopan maatalouden tukirahastosta (maataloustukirahasto) 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. Artiklamäärällä tarkasteltuna jäsenvaltioille luvattu vapaus monissa yksityiskohdissa toteutuu, sillä artiklojen määrä on vähentynyt merkittävästi edelliseen toimeenpanokauteen verrattuna (76 artiklasta 15 artiklaan), mutta komission ote toimeenpanoon yllä mainituilla painotuksen osa-alueilla on edelleen vahva.

Myös tulevilla YMP:n politiikkakaudella jäsenvaltioiden on perustettava yhdenmety 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”. Yhdenmety hallinto- ja 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 ilmastopolitiikkatavoitteiden seurantajärjestelmän eli satelliittidataan perustuvan pinta-alamonitoroinnin ottaminen käyttöön. Pinta-alamonitorointijärjestelmän soveltamisalasta, vaatimuksista, kattavuudesta ja aikatauluista säädettäisiin nyt käsiteltävällä täytäntöönpanoasetuksella. Järjestelmän laaduntarkastuksesta sekä sen havaintojen aiheuttamista korjaustoimista, joilla parannetaan hallintojärjestelmän toimintaa, tuloksellisuuskertomukseen sisällytetyistä laaduntarkastuksessa todetuista virheistä ja niiden raportoinnista säädettäisiin delegoidulla asetuksella, josta on erillinen perusmuistio (MMM2022-00056). Perusmuistio sisältyy annettavaan E-kirjeeseen.

Tukihakemukset

Sähköinen vuosittain tehtävä hakemus on asetusehdotuksen lähtökohta. Jäsenvaltion olisi perustettava kaksisuuntainen sähköinen tiedonvaihtojärjestelmä tuenhakijan ja hallinnon

välille. Pinta-alaperusteisissa tuissa ja niihin liittyvässä ehdollisuudessa esitetytynä hakemustietona olisi tarjottava lohkojen identifiointi, pinta-ala ja sijainti sekä ehdollisuuden kannalta relevantit tiedot edelliseltä vuodelta. Asetuksessa säädettäisiin hakemuksen vähimmäistiedoista. Esitetytynä hakemustietoihin tarjottaisiin määräaikaan sidottu korjausmahdollisuus. Tukihakemus olisi toimitettava jäsenvaltion asettamana määräaikana ja koskettava sen toimittamiseen liittyvää kalenterivuotta. Tuen hakijalla olisi lopullinen vastuu siitä, että tiedot on korjattu ja hakemus sisältää oikeat tiedot.

Hakemuksessa olisi oltava sellaisessa muodossa kaikki tiedot, jotka ovat relevantteja indikaattoritietojen oikean tuloksellisuusraportoinnin kannalta.

Kattavalla pinta-alamonitorointijärjestelmällä tai hallinnollisessa tarkastuksessa havaitusta epäsäännönmukaisuuksista olisi tarjottava tuen hakijalle määräaikaan sidottu hakemuksen peruutus- ja/tai korjausmahdollisuus. Korjausmahdollisuus olisi hyvin laaja, usean kerran toteutettavissa ja se olisi mahdollinen vielä kattavasti pinta-alamonitoroitavien tukiehtojen osalta pinta-alamonitorointijärjestelmän laaduntarkastusvaiheessa, jotta tuloksellisuuskertomuksen oikeellisuuden tarkasteluun saadaan oikeat ja maastotietoja vastaavat tiedot. Tavoitteena on saada jäsenvaltiot käyttämään laajasti pinta-alamonitorointijärjestelmää ja siihen rinnastettavia menettelyjä (mm. viljelijän ottamat paikkatiedon sisältävät valokuvat), koska näiden myötä korjausmahdollisuus laajenisi. Paikan päällä tehtävästä valvonnasta ilmoittamiseen tai siinä havaittuun virheeseen sekä monitoroinnin kattavuuden ulkopuolella olevaan tukiehtoon liittyisi siten se, että korjausmahdollisuus menetetään pinta-alamonitoroinnin laaduntarkastuksessa ja/tai paikan päällä tehtävässä valvonnassa todetun epäsäännönmukaisuuden osalta. Tässä kappaleessa kuvattuja menettelyjä ei komission mukaan voi soveltaa ehdollisuuden järjestelmään, joka sisältää kestävä maatalouden edistämiseen liittyviä vaatimuksia ja on kaikkien viljelijätukien täysimääräisen saamisen edellytyksenä.

Ympäristösitoumuksiin liittyvät luonnonmukaisen tuotannon ja sen siirtymävaiheen alat olisi ilmoitettava paikkatiedon sisältävällä tukihakemuksella, jotta ympäristökunnianhimon nostamiseen liittyvä tieto olisi rekisteröity yhdenmukaisella tavalla.

Tuen hakijan olisi ilmoitettava paikkatiedon sisältävällä tukihakemuksella kasvinsuojeluaineiden käyttö jokaisella kasvulohkolla, jossa toteutetaan kestävä ja vähennettyyn kasvinsuojeluaineiden käyttöön liittyvää ekojärjestelmää ja ympäristö-, ilmasto- tai eläinten hyvinvointisitoumusta. Jäsenvaltio voi myös päättää, että paikkatiedon sisältävää tukihakemusta käytetään siten kuin kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 1107/2009 67 artiklan 1 kohta edellyttää kasvinsuojeluaineiden käytön kirjaamisesta. Komission edellä mainitusta asetuksesta vastaava pääosasto suosittelee yhdenmukaiseen hallinto- ja valvontajärjestelmään kuuluvan paikkatiedon sisältävän tukihakemuksen käyttämistä ilmoituskanavana pakollisen osuuden lisäksi myös laajemmin komission terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosaston (DG-SANTE) tarpeilla siirtyä sähköiseen ilmoituskanavaan ja sillä, että järjestelmä on ennestään tuttu viljelijöille, tukee ympäristö- ja ilmastopolitiikanäkökulman vahvistamista ja on integraatiohyötyjä tarjoava.

Jäsenvaltion olisi päivitettävä yhdenmukaisen hallinto- ja valvontajärjestelmän tietoja tuen hakijan hakemukseen tekemien korjausten ja muutosten edellyttämällä tavalla.

Pinta-alamonitorointijärjestelmä

Horisontaaliasetuksen 70 artikla edellyttää jäsenvaltioille pakollisena pinta-alaperusteisten tukien tuotos- ja tulosvarmistusta satelliittiperusteiseen tarkasteluun ja sen tulosten analysointiin perustuvan pinta-alamonitorointijärjestelmän avulla käyttöön otettavan uuden toimeenpanomallin tuotos- ja tulosraportoinnin oikeellisuuden varmistamiseksi. Pinta-alamonitorointijärjestelmää voidaan käyttää myös horisontaaliasetuksen 83 artiklan (jäsenvaltion perustama valvontajärjestelmä ehdollisuudelle) mukaisena valvontavälineenä. Vaatimuksiin liittyy investointi, jolla rakennetaan järjestelmä satelliittidatan automaattiseksi analysoimiseksi ja sähköinen järjestelmä kaksisuuntaisen vuoropuhelun (viljelijä-hallinto) mahdollistamiseksi.

YMP:n uudistuksen valmistelussa eli Euroopan parlamentin, komission ja neuvoston kolmikantaneuvotteluissa asetuksista sopimat ja horisontaali- ja strategiasuunnitelma-asetuksiin kirjaamat seikat korostavat entisestään komissiolle raportoitavien tuotosten ja muiden tietojen oikeellisuutta, raportointijärjestelmän laatua ja luotettavuutta, hallinto- ja valvontajärjestelmän asianmukaista toimivuutta ja todentamisviranomaisen näihin kohdistamaa tarkastusta. Näitä vaatimuksia ei pystytä käytännössäkään täyttämään muutoin kuin sähköisillä järjestelmillä. Muussa tapauksessa komissiolle toimitettavan raportoinnin laatu tulisi kärsimään merkittävästi ja voi johtaa rahoitusoikaisuihin eli Suomen tukijärjestelmiin budjetoiman EU:n rahoituksen merkittävään vähentämiseen. Pinta-alamonitorointijärjestelmän tavoite on juuri pinta-alaan liittyvien tuotos- ja tulosindikaattorien oikeellisuuden varmistaminen.

Pinta-alamonitorointijärjestelmää olisi sovellettava kaikkiin pinta-alaperusteisia tukia koskeviin hakemuksiin vähintään vuosittaisen komissiolle toimitettavan tuloksellisuuskertomuksen tarpeita varten. Tähän liittyisi kuitenkin nyt käsiteltävässä täytäntöönpanoasetuksessa esitetty siirtymäkausi siten, että velvoite koskee vuonna 2023 perustulotukea ja tukea luonnonhaittoihin. Jäsenvaltion olisi varmistettava, että kaikki tukiehdot, jotka ovat todettavissa satelliitilla tai arvoltaan vähintään vastaavan laatuaisella aineistolla, ovat pinta-alamonitoroinnin kohteena erikseen säädetyn liikkumavaran puitteissa. Jäsenvaltion olisi varmistettava, että hehtaarit, jotka eivät vastaa relevantteja tukiehtoja, poissuljetaan tuloksellisuusraportoinnista ja EU-tuen maksamisesta. Jäsenvaltion olisi tiedotettava tuen hakijaa näistä mahdollisista epäsäännönmukaisuuksista ja tarjottava hakemuksen muutosmahdollisuus ja mahdollisuus lisätodisteiden esittämiseen. Tuen hakijan ottamat paikkatiedon sisältävät valokuvat olisivat samanarvoisia pinta-alamonitoroinnissa käytettävän satelliittiaineiston kanssa ja ne olisi otettava käyttöön porrastetusti vuodesta 2025 alkaen. Tukikelpoisuusehtoja, joiden todentamiseen käytetään pinta-alamonitorointijärjestelmää ja/tai paikkatiedon sisältäviä kuvia olisi mahdollista lisätä progressiivisesti vuosittain. Kun on kysymys tukijärjestelmästä, joissa on tukiehtoja, jotka voidaan monitoroida vain paikkatiedon sisältävien kuvien avulla, 70 % tällaisia tukiehtoja sisältävistä erikseen komissiolle raportoitavista tukijärjestelmistä on oltava monitoroinnin piirissä vuodesta 2027 alkaen. Komissio näkee paikkaan sidotut valokuvat välttämättömiksi YMP:n ympäristökunnianhimon takia ja uskoo vakaasti, että kuvat olisivat helposti käsiteltävissä tekoälyn avulla.

Eläinpalkkiot

Eläinpalkkioiden osalta komission asetukset eivät tule sisältämään poikkeuksia eläinten merkintä- ja rekisteröintisäännösten laiminlyönnestä (esim. puuttuvan korvamerkinnän hyväksymisestä), vaan nämä asiat tulevat komission terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosaston (DG-SANTE) säännöksistä. Vastaavia säännöksiä

ei jäsenvaltiokaan voisi kansallisiin säännöksiin sisällyttää, vaan tällaisesta, mahdollisesta liikkumavarasta ja sen reunaehdoista olisi tulossa edellä mainitun komission pääosaston ohjausasiakirja. Vain määritetyt eli tukikelpoisiksi todetut eläimet voitaisiin sisällyttää tuloksellisuuskertomukseen ja olla siten tuen maksun kohteena. Hakemuksettomassa järjestelmässä, jossa eläintiedot kerätään sähköisestä eläinrekisteristä ja jollainen on ollut käytössä Suomessa, yksittäisen eläimen peruuttaminen hakemukselta ei olisi edelleenkään mahdollista, vaan peruutuksen olisi koskettava koko hakemusta. Kahdelle tilalle samasta eläimelle ei EU-tukea voisi maksaa vuosittaisissa tukijärjestelmissä. Tästä voitaisiin kuitenkin poiketa, jos jäsenvaltion järjestelmät mahdollistavat tuen hakijoiden välisen yhdenvertaisuuden varmistamisen, valvontojen tehokkuuden, oikean seuraamusten soveltamisen ja vuosittaisuuden kunnioittamisen. Eläinten merkintä- ja rekisteröintivaatimukseen liittyvä viitepäivämäärä tiukkenisi entisestään strategiasuunnitelma-asetuksen 34 artiklan 2 kohdan nojalla. Tarjolla ei olisi tilallapitoaikamalliin liittyviä vaihtoehtoisia viitepäivän määrittelymahdollisuuksia (eläinkohtainen viitepäivämäärä), vaan kaikkien eläinten osalta viitepäivämäärä olisi ko. vuoden tuen maksun kannalta kriittinen. Viitepäivän jälkeen syntyneet tai tilalle tulleet eläimet olisivat tukikelpoisia vasta seuraavana vuonna muiden tukiehtojen, kuten vuosittaisen hakemuksen, toteutuessa. Hakemuksettomassa järjestelmässä olisi edelleen toteutettava ns. mahdollisesti tukikelpoisten eläinten käytäntöjä.

Asetuksen voimaantulo

Täytäntöönpanoasetusta sovellettaisiin 1.1.2023 alkaen jätettyihin tukihakemuksiin. Kumottavaa asetusta (EU) N:o 809/2014 sovellettaisiin kuitenkin edelleen ennen 1.1.2023 jätettyihin suorien tukien tukihakemuksiin, maksuhakemuksiin, jotka liittyvät maaseudun kehittämiseen toimenpiteisiin, jotka liittyvät asetukseen (EU) N:o 1305/2013 ja täydentävien ehtojen valvonta- ja seuraamusjärjestelmään.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 291 artikla.

Komitologiamenettely (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 182/2011 yleisistä säännöistä ja periaatteista, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä, jäljempänä *komitologia-asetus*). Jos komitea antaa puoltavan lausunnon (määräenemmistö), komissio hyväksyy ehdotuksen täytäntöönpanosäädökseksi. Jos komitea antaa kielteisen lausunnon (määräenemmistö), komissio ei hyväksy kyseessä olevaa ehdotusta täytäntöönpanosäädökseksi, lukuun ottamatta poikkeustapauksia. Jos lausuntoa ei anneta, komissio voi hyväksyä ehdotuksen täytäntöönpanosäädökseksi lukuun ottamatta mm. tilannetta, jossa komitean jäsenten yksinkertainen enemmistö vastustaa sitä.

Valtuudet täytäntöönpanoasetuksen antamiseen ovat horisontaaliasetuksen 75 artiklassa.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentilla (ja neuvostolla) ei ole muodollista roolia komitologiamenettelyssä. Niillä on kuitenkin komitologia-asetuksen mukaan tarkistamis-oikeus. Euroopan parlamentti tai neuvosto voi milloin tahansa ilmoittaa komissiolle katsovansa, että ehdotus täytäntöönpanosäädökseksi ylittää perussäädöksessä säädetyn täytäntöönpanovallan. Tällöin komissio tarkastelee uudelleen ehdotusta täytäntöönpanosäädökseksi esitetyt kannat huomioiden ja ilmoittaa Euroopan

parlamentille ja neuvostolle, aikooko se pitää voimassa ehdotuksen täytäntöönpanosäädökseksi, muuttaa sitä tai peruuttaa sen.

Kansallinen valmistelu

Maatalous- ja elintarvikejaosto (EU18) 2.2.2022.

Suomen YMP:n strategiasuunnitelmaluonnos on ollut lausunnolla 2.7. - 10.9.2021 laajan sidosryhmävalmistelun jälkeen. Valmistelutyöryhmissä, erityisesti strategiaryhmän alla toimivassa maatalousryhmässä ja erillisessä Ahvenanmaa-ryhmässä, on käsitelty pinta-alamonitorointia ja uutta toimeenpanomallia.

Eduskuntakäsittely

MMM:n kirje 3.2.2022 (E-kirje).

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Kansallinen lainsäädäntö mukaan lukien Ahvenanmaan asema on kuvattu YMP:n uudistamista koskevista perusasetuksista annetuissa U-kirjelmässä (U 73/2018 vp) ja U-jatkokirjeessä (UJ 5/2019 vp).

YMP:n uudistuksen valmistelun yhteydessä on toimittu Ahvenanmaan itsehallintolain 59 a §:n mukaisesti. Suomen YMP:n strategiasuunnitelmaan sisältyvät myös Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat maaseuturahaston toimenpiteet Ahvenanmaan maakunnan päättämässä muodossa. Ahvenanmaan maakunnan edustajat ovat olleet mukana YMP:n strategiasuunnitelmaa valmistelevissa työryhmissä ja maakuntaa on kuultu valmistelun aikana myös valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvista toimenpiteistä. Ahvenanmaan maakunnan hallitus on itsehallintohallintolakiin perustuen ja toimivaltansa rajoissa käsitellyt ja hyväksynyt YMP:n strategiasuunnitelmaesityksen 7.12.2021.

Yhdennettyä hallinto- ja valvontajärjestelmää sovelletaan samoilla järjestelmillä koko Suomessa. Ahvenanmaan omat maaseuturahaston pinta-alaperusteiset tuet otetaan huomioon Ahvenanmaata koskevassa yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän osuudessa.

Taloudelliset vaikutukset

YMP:n uudistamista koskevista perusasetuksista annetuissa U-kirjelmässä (U 73/2018 vp) sekä U-jatkokirjeissä (UJ 5/2019 vp, UJ 4/2020 vp, UJ 30/2020 vp ja UJ 7/2021 vp) on esitetty täytäntöönpanoasetuksessa tarkentuvien perusasetuksia koskevien ehdotusten vaikutukset.

Muut vaikutukset

Vaikutukset tuen hakijalle

Koska pinta-alamonitoroinnin avulla seuranta laajenee kaikkiin peltolohkoihin ja viljelytoimenpiteisiin, se muodostaa erinomaisen pohjan vahvistaa aktiiviviljelyn seurantaa. Seurannan ydintä on viljelytoimenpiteet ja niiden ajoitus, jotka ovat myös peltoviljelyn aktiivisuuden kannalta ydinkysymyksiä.

Hakemuksen korjaus- ja peruutusmahdollisuudet jo pinta-alamonitorointijärjestelmällä sekä sen laaduntarkastuksissa tai kattavissa hallinnollisissa tarkastuksissa havaituista virheistä auttavat osaltaan tuenhakijaa seuraamusten minimoimisessa ja välttämään tuen menetyksiä seuraamusten takia. Tämä ohjaava ja korjausmahdollisuuksia tarjoava suunta on merkittävä muutos aiempaan valvonnan pelotevaikutuksia ja seuraamuksia painottavaan järjestelmään nähden. Komission mukaan tätä menettelyä ei voi kuitenkaan soveltaa ehdollisuuden järjestelmään.

Pinta-alamonitorointijärjestelmän neuvova ja tuen hakijaa ohjaava toimintatapa on siis uutta yhteisen maatalouspolitiikan alalla. Jos tuenhakijan tukihakemuksellaan ilmoittama tuen hakemisiin liittyvä ehto ei vastaa pinta-alamonitoroinnin analyysitulosta, tuen hakijalle annettaisiin määräaikaan sidottu mahdollisuus korjaaviin toimenpiteisiin (mm. hakemuksen muuttaminen, hakemuksen peruminen osittain tai kokonaan tai tukiehtojen edellyttämien viljelytoimenpiteiden toteuttaminen). Komission mukaan on käytettävissä myös vaihtoehto, jossa pinta-alamonitoroinnin analysoitua tulosta siitä, että analyysitulosta ei vastaa tuenhakijan tukihakemuksellaan ilmoittamaa, voidaan käyttää suoraan hylkäys- ja seuraamusperusteena laskettaessa tuotoksia ja maksettaessa tukea silloin, kun hakija ei ole käyttänyt edellä kerrottuja korjausmahdollisuuksia. Komissio näkee mahdolliseksi myös sen, että näille lohkoille maksetaan tukea kansallisista varoista (ilman tuotosraportointia komissiolle).

Koska pinta-alamonitorointijärjestelmän neuvovaa ja tuenhakijaa ohjaavaa toimintatapaa halutaan hyödyntää mahdollisimman paljon ja sellaisessa aikataulussa, että tuenhakijalla on riittävä aika tehdä korjaavia toimenpiteitä tai muuttaa hakemustaan, viranomaisen on esitettävä analyysin tulos ja selvityspyyntö tuenhakijalle sähköisesti. Tuen hakijan olisi myös vastattava sähköisesti. Tuen hakijan käytössä olevat korjaavat toimenpiteet olisivat kysymyksessä olevan lohkon tai sen osan tukia koskevan hakemuksen peruminen tai tukihakemuksen muutos. Kasvukauden edetessä tulisivat kysymykseen myös tukiehtojen edellyttämän toimenpiteen suorittaminen (esim. niitto), jonka puuttumisesta tuenhakijaa on muistutettu. Jos tuen hakija on eri mieltä analyysituloksen oikeellisuudesta, hänellä olisi mahdollisuus lähettää sähköisesti paikkatiedon sisältävä valokuva/valokuvia lohkoistaan.

Silloin, kun tuen hakija haluaa tehdä muutoksen hakemukseen, se tehtäisiin Vipupalvelussa. Joka tapauksessa selvityspyyntöä koskeva tieto ei olisi yksinomaan mobiilisovelluksessa, vaan tuen hakija näkisi Vipupalvelussa hänelle tulleet selvityspyynnot ja vastauksensa niihin.

Mobiilisovellus ohjaisi tuenhakijaa kuvan ottamisessa ja kuvan laadussa jo kuvaushetkellä. Tuenhakija saisi myös välittömästi tiedon, että kuva on onnistuneesti lähetetty. Mobiiliapplikaatio voi mahdollisesti tulevaisuudessa kertoa jo kuvaushetkellä kuvan tulkinnan tuloksen esimerkiksi kasvilajin osalta. Tämän toimintatavan edellytys on kuitenkin kehittynyt tekoäly, joka analysoi kuvan riittävän tehokkaasti ja nopeasti ja vielä ei ole tiedossa millä aikataululla tämä saadaan käyttöön.

Kun tuenhakijalla on mobiilisovellus käytössä, paikkatiedon sisältävien valokuvien tallentaminen mobiilisovellukseen olisi mahdollista myös ennakoiden oma-aloitteisesti jo siinä vaiheessa, kun jokin toimenpide tehdään lohkoilla eli siis jo ennen mahdollisen selvityspyynnön saapumista.

Analyysitulokset näytettäisiin Vipupalvelussa jo ennen selvityspyynnön toimittamista tuenhakijalle. Korjaavien toimien tekeminen olisi siis mahdollista jo ennen

selvityspyyntöä. Selvityspyynnössä asetettava määräaika olisi neljäntoista (14) vuorokauden pituinen.

Pinta-alamonitoroinnin tulokset vahvistettaisiin tukipäätöksellä. Tuenhakija voi tukipäätöksen saatuaan tehdä oikaisuvaatimuksen.

Tuotos- ja tulosraportoinnin edellyttämien tietojen kerääminen lisää hakemuksella kysyttävien tietojen määrää ja lisää muotovaatimuksia. Vastaavasti Suomelle merkittävien pinta-alaperusteisten tukien runsas määrä ja niihin sisältyvien tukiehtojen moninaisuus vaikuttavat siihen, että tuen hakijalta edellytettävien paikkatiedon sisältävien valokuvien määrä voi muodostua merkittäväksi.

Modernisaatio- ja digitalisaatiopainotukset johtanevat siihen, että tuen hakijoista osan on harkittava esim. neuvontapalveluiden käyttämistä.

Eläintukien strategiasuunnitelma-asetuksessa säädetty ja käsiteltävänä olevassa täytäntöönpanoasetuksessa vahvistetut vaatimukset eivät mahdollistane Suomessa totuttuun, hyvin toimineeseen järjestelmään tukeutumista. Käytettävissä olevien reunaehtojen puitteissa lienee siten tarve löytää muu, toimiva järjestelmä vuodesta 2023 alkaen.

Jos maaseudun kehittämisen sitoumus tai sopimus jatkuu nykykaudelta uudelle kaudelle, eikä näitä ole mahdollista katkaista, tulisi nykyinen valvonta- ja seuraamusjärjestelmä ylläpitää. Nykyisten valvonta- ja seuraamusmenettelyjen noudattamisesta aiheutuisi tuen hakijoille erilaisia menettelyjä ym. haittaa siltä osin, kun vaatimukset eroavat uuden YMP-kauden vaatimuksista.

Vaikutukset hallinnolle

Kaikki modernisointiin, digitalisaatioon, tuotos- ja tulosraportointiin ja muuhun uuden toimenpanomallin toteuttamiseen liittyvät vaatimukset aiheuttavat merkittäviä resurssitarpeita haku-, muutos-, monitorointi-, raportointi-, valvonta- ja seuraamusjärjestelmän kattavien tietojärjestelmien rakentamiseen. Järjestelmät on toteutettava huolellisesti. Järjestelmät ovat todentamisviranomaisen ja komission yksityiskohtaisen tarkastelun kohteena, joten niissä epäonnistuminen voi aiheuttaa merkittäviä taloudellisia menetyksiä maksujen pidätyksen ja rahoitusoikaisujen muodossa. Sama vaikutus voi olla komission ohjeistamalla lisääntyvällä laaduntarkastuksella, joka kohdistuu entistä kattavammin yhdenmukaisen hallinto- ja valvontajärjestelmän järjestelmäosiin. Tämä johtaa kansallisessa toimeenpanon valmistelussa merkittävään priorisointitarpeeseen.

Suomen pienet lohkot asettavat haasteita pinta-alamonitorointijärjestelmälle ja sen laadunvalvontaa koskevien kriteereiden täyttämiseksi. Analysoitavana on kaikki maatalousmaa, joka tarkoittaa noin 1 miljoonaa lohkoa ja noin 2,2 miljoonaa hehtaaria.

Horisontaaliasetuksessa ja strategiasuunnitelma-asetuksessa säädetty seikat korostavat entisestään komissiolle raportoitavien tuotosten ja muiden tietojen oikeellisuutta, raportointijärjestelmän laatua ja luotettavuutta, hallinto- ja valvontajärjestelmän kunnollista toimivuutta ja todentamisviranomaisen näihin kohdistamaa tarkastusta. Näitä vaatimuksia ei pystytä käytännössä täyttämään muutoin kuin sähköisillä järjestelmillä. Muussa tapauksessa komissiolle toimitettavan raportoinnin laatu tulisi kärsimään merkittävästi ja voi johtaa rahoitusoikaisuihin eli Suomen tukijärjestelmiin budjetoiman EU:n rahoituksen merkittävään vähentämiseen. Edellä kuvatus pinta-

alamonitorointijärjestelmän tavoite on juuri pinta-alaan liittyvien raportoitavien tuotos- ja tulosindikaattorien oikeellisuuden varmistaminen.

Jos maaseudun kehittämisen sitoumukset tai sopimukset jatkuvat nykykaudelta uudelle kaudelle, eikä niitä ole mahdollista katkaista, tulisi myös nykyinen IACS:n valvonta- ja seuraamusjärjestelmä ylläpitää. Tämä aiheuttaisi hallinnolle lisätyötä ja –kustannuksia.

Hallinnon lisääntyvät resurssitarpeet katetaan hallinnonalan menokehityksen rajoissa.

Ympäristövaikutukset

Pinta-alamonitorointijärjestelmän tavoite on pinta-alaan liittyvien tuotos- ja tulosindikaattorien oikeellisuuden varmistaminen. Siten myös ympäristön ja ilmaston kannalta merkittävien tavoitteiden toteutumisen todentaminen on keskiössä.

Komissio on tuonut ympäristökunnianhimon nostamisen tukemisen yhdenmukaisen hallinto- ja valvontajärjestelmän kautta esiin muun muassa vaatimuksena pinta-alamonitorointijärjestelmästä, vaatimuksena käyttää ja lisätä progressiivisesti viljelijän ottamien paikkatiedon sisältävien valokuvien käyttöä ja kasvinsuojeluaineiden ilmoittamisen sisällyttämisessä paikkatiedon sisältävään hakemukseen tiettyihin tukijärjestelmiin sitoutuvien viljelijöiden osalta. Luonnonmukaisen tuotannon alojen sisällyttäminen osaksi paikkatiedon sisältävää tukihakemusta on osa tätä kokonaisuutta. Lisäksi kasvinsuojeluaineiden vaikutukset sisältyvät komission ja sen tutkimuskeskuksen maaperän terveyteen kohdistamiin tarkasteluihin ja analyysihin.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Suomi on ollut mukana 21 jäsenvaltion yhteiskirjelmässä, jossa esitettiin ankaraa kritiikkiä täytäntöönpanoasetusehdotuksen sisältöön ja sen kustannus- ja muutosvaikutuksiin. Komission mukaan kysymyksessä on vahva poliittinen viesti, joka onkin saanut komission muuttamaan täytäntöönpanoasetusta hieman maltillisempaan suuntaan.

YMP:n uudistukseen liittyy läheisesti komission 11.12.2019 antama tiedonanto Euroopan vihreän kehityksen ohjelmasta (European Green Deal) (COM(2019) 640 final) sekä siihen liittyvät tiedonannot, mm. EU:n biodiversiteettistrategia vuoden 2020 jälkeen (COM(2020) 380 final) ja Pellolta pöytään –strategia (COM(2020) 381 final). Strategioista on annettu E-kirjeet eduskunnalle 30.6.2020 (E 83/2020 vp ja E 84/2020 vp). E-kirje komission tiedonannosta vihreän kehityksen ohjelmasta on annettu eduskunnalle 31.1.2020. (E 61/2019 vp).

Komissio julkaisi 20.5.2020 Pellolta pöytään- ja biodiversiteettistrategioiden julkaisun yhteydessä myös komission työasiakirjan (SWD(2020) 93 final), joka on analyysi YMP:n uudistuksen ja Euroopan vihreän kehityksen ohjelman yhtymäkohdista. Asiakirjassa eritellään, kuinka komission vuonna 2018 antama YMP:n uudistuksen asetusehdotuspaketti vastaa Euroopan vihreän kehityksen ohjelman tavoitteisiin.

Komissio antoi 18.12.2020 tiedonannon COM(2020) 846 final suosituksista jäsenvaltioille yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) kansallisten strategiasuunnitelmien laatimista varten. Tiedonannon ohessa komissio julkaisi jäsenvaltiokohtaiset suositukset erillisinä työasiakirjoina. Asiasta on annettu eduskunnalle E-kirje 4.2.2021 (E 7/2021 vp).

Asiakirjat

Ehdotus komission täytäntöönpanoasetukseksi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/2116 soveltamisesta yhteisen maatalouspolitiikan yhdenmätyn hallinto- ja valvontajärjestelmän ja ehdollisuuden osalta (DS-CDP-2021-12-Rev 5)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

MMM, Mirja Kiviranta, mirja.kiviranta(at)gov.fi, puh. 040 7040 555

Ruokavirasto, Janne Aho, janne.aho(at)ruokavirasto.fi puh. 040 674 8874 (pinta-alamonitorointi)

Ruokavirasto, Åke Möller, ake.moller(at)ruokavirasto.fi puh. 040 778 3969 (pinta-alamonitorointi)

Ruokavirasto, Susanna Jansson, susanna.jansson(at)ruokavirasto.fi puh. 040 673 5077 (eläintuet)

Ruokavirasto, Kirsi Kankaanpää, kirsi.kankaanpaa(at)ruokavirasto.fi puh. 040 714 5748 (YMP27 kokonaisuus)

Ruokavirasto, Kirsti Tuumi, kirsti.tuumi(at)ruokavirasto.fi puh. 040 714 5734 (IT-näkökohdat)

EUTORI-tunnus

Liitteet Asetusluonnos

Viite

Asiasanat	IACS, jaosto maatalous- ja elintarvike (EU 18), maaseuturahasto, maatalous, maataloustuki; täydentävät ehdot, yhteinen maatalouspolitiikka
Hoitaa	MMM
Tiedoksi	ALR, EUE, RUOKA, STM, TEM, TULLI, UM, VM, VNK, VTV, YM
