

VALTIONEUVOSTON PÄÄTÖS SUOMEN TIEDONANNOKSI EUROOPAN KOMISSIOLLE ASETUKSEN (EU) 2022/1317 VUODELLE 2023 MAHDOLLISTAMIEN EHDOLLISUUDEN POIKKEUSTEN SOVELTAMISESTA SUOMESSA

1. Pääasiallinen sisältö

Ehdotetaan, että valtioneuvosto hyväksyisi sen, että Suomi ilmoittaa Euroopan komissiolle, että sekä viljelykiertoa (GAEC -vaatimus 7) koskeva poikkeus että ei-tuottavien alojen vähimmäisvaatimusta (GAEC-vaatimus 8) koskeva poikkeus otetaan käyttöön Suomessa vuodelle 2023 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2021/2115 koskevista poikkeuksista hyvää maatalous- ja ympäristökuntoa koskevien toimenpidevaatimusten (GAEC-vaatimukset) 7 ja 8 soveltamisen osalta hakuvuonna 2023 annetun komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2022/1317¹, jäljempänä *poikkeusasetus*, reunaehtoien mukaisesti.

Ukrainan sota on vaikuttanut merkittävästi maataloustuotteiden kysyntään ja tarjontaan. Poikkeusasetuksella annetaan mahdollisuus jäsenvaltion päätöksellä poiketa kahdesta ehdollisuuden osa-alueen ”maan hyvä maatalous- ja ympäristökunto” -vaatimuksesta (GAEC-vaatimukset koskien kesantoja ja viljelykiertoa) tietyin osin koskien vuotta 2023. Vuosi 2023 on uuden yhteisen maatalouspolitiikan soveltamisen ja Suomen CAP-suunnitelman 2023-2027 kattaman rahoituskauden ensimmäinen vuosi.

Kesantojen käyttömahdollisuus toisi tarvittavaa lisäalaa elintarviketuotannon omavaraisuuden turvaamiseksi ja parantaisi maatalouselintarvikkeiden tuotantomahdollisuuksia. Viljelykiertovaatimuksesta poikkeaminen varmistaisi myös elintarviketurvaa ja vahvistaisi elintarvikejärjestelmien häiriönsietokykyä. Kysymys olisi elintarviketuotantotilanteeseen merkittävästi vaikuttavan kansainvälisen selkkauksen takia tehtävästä, rajallisen ajan kestävästä poikkeuksesta. Poikkeus antaisi viljelijälle mahdollisuuden suunnitella tuotantonsa omien tarpeidensa mukaisesti ilman tukimenetyksiä.

Viljelykiertovaatimus tuli uutena vaatimuksena kirjattavaksi Suomen CAP-suunnitelmaan 2023-2027 heinäkuussa 2022 komission kanssa käytyjen keskustelujen loppuvaiheessa. Viljelijöillä ei ole siten vielä riittävästi tietoa vaatimuksen vaikutuksista vuoden 2023 tai myöhempien vuosien viljelysuunnitelmiinsa. Poikkeusten käyttöönotto antaisi mahdollisuuden tiedottaa ja kouluttaa vuoden 2023 aikana viljelykiertovaatimuksen vaikutuksista ja toteuttamisesta.

Asian valtioneuvostokäsittelyn jälkeen valtioneuvoston päätös toimitettaisiin komissiolle poikkeusasetuksen edellyttämällä tavalla ja aikataulussa viimeistään 29.8.2022 Euroopan komission tarjoaman tietojärjestelmän (ISAMM) kautta. Valtioneuvoston käsittelyyn on tarkoitus tuoda valtioneuvoston asetus ehdollisuudesta vuodenvaihteessa 2022/2023 komission hyväksytyä Suomen CAP-suunnitelman 2023–2027 ja eduskunnan CAP-suunnitelmaa koskevat kansalliset lait. Tähän asetukseen on tarkoitus sisällyttää valtioneuvoston päätöksen mukaisten poikkeusten käyttöönotto. Valtioneuvoston päätöstä vastaavat muutokset on tarkoitus toimittaa Euroopan komissiolle seuraavan Suomen CAP-suunnitelmaa 2023-2027 koskevan muutoksen yhteydessä.

2. Taustaa

Rahoituskaudelle 2023-2027 jokainen EU:n jäsenmaa laatii CAP-suunnitelman, joka sisältää maatalouden suorien tukien toimet ja sektoritoimet, joita rahoitetaan maataloustukirahastosta sekä maaseudun kehittämisen toimenpiteet, joita rahoitetaan maaseuturahastosta. Suomen komissiolle 20.7.2022 hyväksyttäväksi toimittama

¹ komission asetus (EU) 2022/1317 (32022R1317); EUVL L 199, 28.7.2022, s. 1

viimeistelty CAP-suunnitelma 2023-2027 perustuu jäsenvaltioiden yhteisen maatalouspolitiikan nojalla laatimien, Euroopan maatalouden tukirahastosta (maataloustukirahasto) ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto) rahoitettavien strategiasuunnitelmien (YMP:n strategiasuunnitelmat) tukea koskevista säännöistä sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EU) N:o 1305/2013 ja (EU) N:o 1307/2013 kumoamisesta annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) N:o 2021/2115, jäljempänä *suunnitelma-asetus*. CAP-suunnitelmassa tulee kuvata myös suunnitelma-asetuksessa ja yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta sekä asetuksen (EU) N:o 1306/2013 kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa ((EU) N:o 2021/2116), jäljempänä *horisontaaliasetus*, säädettyjen hallintoelinten tehtäviä Suomessa hoitavat tahot sekä kuvaukset toimenpiteiden ja ehdollisuuden valvonta- ja seuraamusjärjestelmistä. Viimeksi mainituista komissio ei anna ennakkollista hyväksymispäätöstä, mutta antaa tarvittaessa jäsenvaltiolle palautetta, jos esitykset eivät vastaa komission näkemystä suunnitelma- ja horisontaaliasetuksessa säädettyistä unionin perusvaatimuksista.

Ehdollisuus on keskeinen unionin kokonaan ja osittain rahoittamien pinta-alatukien saamisen edellytys. Ehdollisuus on jatkumoa kaudella 2014-2022 sovellettaville täydentäville ehdoille. Ehdollisuuden osa-alueen ”maan hyvä maatalous- ja ympäristökunto” vaatimukset on laadittu komissiolle hyväksyttäväksi toimitetussa Suomen CAP-suunnitelmassa 2023-2027 niin, että ne ovat mahdollisimman selkeitä ja kohtuullisen yksinkertaisesti toteutettavissa, mutta täyttävät niille asetetut ilmasto- ja ympäristötavoitteet. Tämä yksinkertaistaa toimeenpanoa. Tämä osa-alue sisältää eräitä uusia vaatimuksia. Lisäksi on nähty tarpeelliseksi sisällyttää siihen eräitä kansallisia lisävaatimuksia ilmasto- ja ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi. Ehdollisuuden osa-alue ”lakisääteiset hoitovaatimukset” on esitetty komissiolle hyväksyttäväksi toimitetussa Suomen CAP-suunnitelmassa 2023-2027 toimeenpantavaksi siten kuin vaatimukset on toimeenpantu asianomaisessa kansallisessa lainsäädännössä. Näin ollen näiden toimeenpanoa ei voida yksinkertaistaa EU:n yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen yhteydessä. Niiden valvontaa on yhdistetty jo nykyisin tukivalvontojen kanssa, ja yhdistämiseen pyritään jatkossa vielä enemmän. EU-asetuksen muutoksen myötä ehdollisuudesta poistuu eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin vaatimukset sekä TSE-tautien vastustamista koskevat vaatimukset. Nämä muutokset yksinkertaistavat ehdollisuutta. Lakisääteisiä hoitovaatimuksia tulee kuitenkin noudattaa, vaikka ne eivät olisikaan ehdollisuuden vaatimuksia. Toisaalta tähän ehdollisuuden osa-alueeseen sisältyy eräitä uusia ympäristövaatimuksia, jotka monimutkaistavat toimeenpanoa.

Ukrainan sota on vaikuttanut merkittävästi maataloustuotteiden kysyntään ja tarjontaan, minkä takia jäsenvaltiot ovat pyytäneet komissiolta mahdollisuutta lisätä elintarvikkeeksi käytettävien kasvien tuotantoa. Tähän jäsenvaltioiden pyyntöön Euroopan komissio on vastannut antamalla poikkeusasetuksen.

Poikkeusasetuksella annetaan mahdollisuus jäsenvaltion päätöksellä poiketa kahdesta ehdollisuuden osa-alueen ”maan hyvä maatalous- ja ympäristökunto” -vaatimuksesta tietyn osin koskien vuotta 2023 eli uuden yhteisen maatalouspolitiikan soveltamisen ja CAP-suunnitelman kattaman kauden ensimmäisen vuoden osalta. Suomi on jo toimittanut CAP-suunnitelman komissiolle hyväksyttäväksi, joten muutos on tarkoitus toimittaa komissiolle seuraavan CAP-suunnitelman muutoksen yhteydessä. Tämän lisäksi Euroopan komissiolle tulee toimittaa tiedoksi 30 päivän kuluessa poikkeusasetuksen voimaantulopäivästä poikkeusasetuksen nojalla tehdyt päätökset tietoteknisellä järjestelmällä, jonka komissio asettaa saataville. Suomen CAP-suunnitelman toimeenpanoa koskevat kansalliset lait ovat olleet lausunnolla ja niitä koskevat hallituksen esitykset on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2022. Lakien hyväksymisen jälkeen on tarkoitus esitellä lakien nojalla annettavat valtioneuvoston asetukset vuoden lopulla niin, että ne tulisivat voimaan heti 1.1.2023. Poikkeusasetuksen soveltamista koskevat valtioneuvoston asetuksen säännökset sisällytettäisiin näihin asetuksiin.

Euroopan komissiolle toimitettavissa tiedoissa on ilmoitettava, otetaanko vuonna 2023 poikkeusasetuksen mahdollistamat poikkeukset käyttöön vai ei, perustelut mahdolliselle käyttöön ottamattomuudelle, kansallista päätöstä/ohjetta koskeva päivämäärä ja mukaan on liitettävä asianomaiset päätökset/ohjeet.

3. Vuotta 2023 koskeva poikkeusasetus

Poikkeusasetuksessa on säädetty poikkeusmahdollisuus suunnitelma-asetuksen vaatimuksista kahden ehdollisuuden osa-alueen ”maan hyvä maatalous- ja ympäristökunto” -vaatimuksen (GAEC-vaatimus) 7 ja 8

soveltamisen osalta hakuvuonna 2023. GAEC-vaatimus 7 koskee viljelykiertoa peltoalalla, lukuun ottamatta veden alla olevia kasveja. GAEC-vaatimus 8 koskee sellaisen maatalousmaan vähimmäisosuutta, jota käytetään muuna kuin tuottavana alana tai piirteenä. Muun kuin tuottamattoman alan vaatimus on vähintään 4 prosenttia maatilan peltoalasta. Poikkeus vuodelle 2023 voidaan tehdä molempiin tai vain toiseen vaatimuksista.

Tuottamattoman alan (kesantoalan) velvoite on voimassa ainoastaan Uudenmaan, Varsinais-Suomen ja Ahvenanmaan maakunnissa maatiloilla, joilla on yli 10 hehtaaria peltoalaa. Velvoitetta ei ole näiden alueiden tätä pienemmillä tiloilla eikä nurmi-, kesanto- tai palkokasvivaltaisilla tiloilla. Vuonna 2021 vastaavaa, aiempaan kauteen liittyvää, EFA-kesantoa oli noin 20 000 ha.

Viljelykiertovaatimus on uuteen yhteiseen maatalouspolitiikkaan liittyvä uusi ehdollisuuden vaatimus, joka koskee maatiloja, joilla on yli 10 hehtaaria peltoalaa. Velvoitetta ei ole tätä pienemmillä tiloilla, luonnonmukaista tuotantoa harjoittavilla eikä nurmi-, kesanto- tai palkokasvivaltaisilla tiloilla. Viljelykiertovaatimus edellyttää viljelykasvin vaihtoa vähintään kerran vuodessa kasvulohkolla (lukuun ottamatta monivuotisia viljelykasveja, heinäkasveja ja muita nurmirehukasveja sekä kesantomaata) kolmasosalla tilan peltoalasta. Lisäksi koko peltoalalla on noudatettava usean vuoden viljelykiertoa siten, että samaa yksivuotista viljelykasvia voi viljellä samalla määriteltävällä peltoalalla enintään kolme vuotta peräkkäin. Viljelykiertovaatimukset eivät koske Suomen CAP-suunnitelmassa esitetyn mukaan seuraavia yksivuotisia viljelykasveja: peruna, sokerijuurikas, keräkaalit, sipulit, puna- ja keltajuurikas ja porkkana. Kysymyksessä on Suomen esitys, jota Euroopan komissio ei ole vielä lopullisesti hyväksynyt.

Poikkeuksen käyttöönoton myötä vuotuista viljelykiertoa edellytettäisiin vasta vuodesta 2024 alkaen.

4. Vuodelle 2022 tehdyt vastaavat poikkeukset ja niiden ero nyt mahdollistettuihin poikkeuksiin

Viherryttämistuen ekologisen alan kesannolla (EFA-kesantoaloilla) vastaava, mutta nyt käyttöön esitettävää laajempi poikkeus hyväksyttiin vuodelle 2022 valtioneuvoston asetuksella (271/2022). Vuonna 2023 käyttöön otettava poikkeus on tältä osin suppeampi siten, että kesannon sallitussa käytössä korostuu nimenomaan elintarviketuotanto. Rehuksi käytettäviä kasveja, kuten soijaa ja maissia eikä lyhytkiertoista energiapuuta ole mahdollista kasvattaa ehdollisuuden alaisella kesannolla.

Poikkeusasetuksella mahdollistetut poikkeukset eivät koske tietyn tyyppisen ympäristö-, ilmasto- ja muun hoitositoumuksen vuonna 2023 tekeviä tiloja, jos vaatimukset ovat näiden sitoumusten perustasona. Poikkeukset eivät siten koskisi monimuotoisuussopimuksia ja näiden lohkoja eikä kerääjäkasvitoimenpiteitä. Näiden tilojen, jotka tekevät monimuotoisuussopimuksen, on siten huolehdittava myös vuonna 2023 kesantovelvoitteen (vähintään 4 % maatilan peltoalasta) täyttymisestä. Niiden tilojen, jotka hakevat tukea kerääjäkasvitoimenpiteestä, on siten huolehdittava myös vuonna 2023 viljelykiertovaatimuksen täyttymisestä, jos kysymyksessä ei ole esim. enintään 10 hehtaarin peltoalan tila.

5. Perustelut poikkeusten käyttöönotolle

Vaikka poikkeus ei ole yhtä laaja kuin vuodelle 2022 mahdollistettu poikkeus, olisi sen käyttöön ottaminen sekä GAEC-vaatimuksen 7 että GAEC-vaatimuksen 8 osalta nykyisessä huoltovarmuustilanteessa tarpeen ruokaturvan varmistamiseksi. Kesantojen käyttömahdollisuus toisi tarvittavaa lisäalaa elintarviketuotannon omavaraisuuden turvaamiseksi ja parantaisi maatalouselintarvikkeiden tuotantomahdollisuuksia. Viljelykiertovaatimuksesta poikkeaminen varmistaisi myös elintarviketurvaa ja vahvistaisi elintarvikejärjestelmien häiriönsietokykyä. Kysymys olisi elintarviketuotantotilanteeseen merkittävästi vaikuttavan kansainvälisen selkkauksen takia tehtävästä, rajallisen ajan kestävästä poikkeuksesta. Poikkeus antaisi viljelijälle mahdollisuuden suunnitella tuotantonsa omien tarpeidensa mukaisesti ilman tukimenetyksiä. Viljelykiertovaatimus tuli uutena vaatimuksena kirjattavaksi Suomen CAP-suunnitelmaan 2023-2027 heinäkuussa 2022 komission kanssa käytyjen keskustelujen loppuvaiheessa. Viljelijöillä ei ole siten vielä riittävästi tietoa vaatimuksen vaikutuksista vuoden 2023 tai myöhempien vuosien viljelysuunnitelmiinsa. Poikkeusten käyttöönoton antaisi mahdollisuuden tiedottaa ja kouluttaa vuoden 2023 aikana viljelykiertovaatimuksen vaikutuksista ja toteuttamisesta. Samalla on kuitenkin huomioitava, että poikkeusasetuksen mukaan ei ole mahdollista poiketa suunnitelma-asetuksen 31 artiklassa tarkoitettujen,

jäsenvaltion YMP:n strategiasuunnitelmassaan hakuvuodelle 2023 määrittelemien ekojärjestelmien ja mainitun asetuksen 70 artiklassa tarkoitettujen maatalouden ympäristösitoumusten, ilmastositoumusten ja muiden hoitositoumusten soveltamiseksi mainitun asetuksen 31 artiklan 5 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa ja 70 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa tarkoitetuista perustasoista, jotka liittyvät GAEC-vaatimukseen 7 ja GAEC-vaatimuksen 8 ensimmäiseen vaatimukseen. Määriteltyjä perustasoja on edelleen noudatettava poikkeusasetuksen mahdollistamista päätöksistä huolimatta. Tällä on haluttu varmistaa, että poikkeusten käyttämisellä ei olisi vaikutuksia CAP-suunnitelmaan kirjattuihin ympäristö- ja ilmastotavoitteisiin.

6. Valtioneuvoston päätös poikkeusten käyttöönoton ilmoittamisesta Euroopan komissiolle

Poikkeusasetuksessa sallittujen poikkeusten käyttöönotto Suomessa edellyttää valtioneuvostotasosta sääntelyä. Poikkeusten käyttöönotosta päättämisestä ennen kyseisten asetusten säätämistä on siten päätettävä valtioneuvoston yleisistunnossa. Tällä päätöksellä turvattaisiin samalla viljelijöille varmuus siitä, että poikkeukset ovat sovellettavissa vuodelle 2023 ja poikkeusten mukaiset kylvötoimet syksyllä 2022 ovat mahdollisia. Poikkeusten käyttöönotosta on tarkoitus antaa valtioneuvoston asetus vuodenvaihteessa 2022/2023 komission hyväksyttyä Suomen CAP-suunnitelman 2023-2027 ja eduskunnan CAP-suunnitelmaa koskevat kansalliset lait.

7. Lausuntomenettely

Poikkeusasetuksen mahdollisuuksien käyttöönottamisesta ei ole pyydetty lausuntoja asian kiireellisyyden takia. Lausuntopalautteen sisällön uskotaan vastaavan alla olevassa kohdassa kuvattua.

8. Vuodelle 2022 tehdyn vastaavan poikkeuksen lausuntopalaute

Lausunnon aiempaan vastaavanlaiseen poikkeusesitykseen, joka hyväksyttiin valtioneuvoston asetuksella (271/2022) antoivat valtiovarainministeriö, Ruokavirasto, WWF Suomi, Suomen luonnonsuojeluliitto ry ja ProAgria Keskusten Liitto. Määräajan jälkeen lausunnon antoi myös ja Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC rf. Valtiovarainministeriöllä ei ollut lausuttavaa asetusehdotuksesta. Ruokaviraston lausunnon perusteella asetusehdotuksen 15 §:n 1 momentin sanamuotoa täsmennettiin. ProAgria Keskusten Liitto ja Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC rf puolsivat esitettyjä muutoksia. WWF Suomi ja Suomen luonnonsuojeluliitto ry katsoivat lausunnoissaan, että viherryttämistuen ekologiseen alaan kuuluvaa kesantoalaa ei saa käyttää maataloustuotantoon vuonna 2022, koska kesantoalat ovat erittäin tärkeitä luonnon monimuotoisuuden ylläpitäjiä intensiivisesti viljellyissä Varsinais-Suomen, Uudenmaan ja Ahvenanmaan maakunnissa. Kasvipeitteisten kesantojen muokkaaminen viljelykäyttöön mahdollistaa myös suuremman ravinne- ja kiintoainekuorman, ja on siis myös vesiensuojelun kannalta haitallinen toimenpide.

Aiempaa asetusehdotusta (joka on hyväksytty ja julkaistu valtioneuvoston asetuksena 271/2022) ei kuitenkaan muutettu tältä osin, koska vuonna 2022 on poikkeuksellisesti tarkoituksenmukaista sallia ekologisten alojen kesantojen viljely, laiduntaminen ja sadonkorjuu rehun- ja ruuantuotantopotentiaalain lisäämiseksi Ukrainan sodasta aiheutuneen epävarman tilanteen vuoksi. Mahdollisuus koskee vain ekologisen alan kesantoja. Ekologisen alan kesantojen lisäksi Suomessa on paljon muita kesantoja ja kesantotyyppisiä aloja, kuten luonnonhoitopeltoja. Niiden ehtoihin ei kysymyksessä olleen valtioneuvoston asetuksen (271/2022) yhteydessä tehty muutoksia.

9. Taloudelliset vaikutukset

Tehtävällä päätöksellä olisi vähäiset ja hyvin vaikeasti arvioitavissa olevat vaikutukset valtion talousarvioon. Vaikutukset riippuisivat viljelijöiden vuonna 2023 tekemistä tilatason tosiasiallisista valinnoista. Kasvulohkokohtaiset valinnat vaikuttavat toimenpiteiden rahoitustarpeisiin, koska eri toimenpiteissä on erilaiset tukitasot. Kokonaisuutena CAP-suunnitelman toimeenpanokauden 2023–2027 tukimenekkiin tulisi vain rahoituskokonaisuuden sisäisiä muutoksia.

Eri järjestelmien väliset kytkennät vaikeuttavat taloudellisten vaikutusten arviointia. Tästä syystä poikkeusten käyttö voi aiheuttaa sekä tukimenekin lisääntymistä, että vähentymistä. Viljelijät voivat jättää hakematta

monimuotoisuussopimusta, jotta he voivat ottaa ei-tuottavan alan tuotantokäyttöön poikkeuksen mahdollistamalla tavalla. Vastaavasti viljelijät voivat jättää hakematta kerääjäkasvitoimenpidettä, jotta he voivat poiketa viljelykiertovaatimuksesta. Toisaalta ympäristökorvausten sekä luonnonmukaisen tuotannon korvauksen taso nousisi, kun kesannon tukitason sijaan tulitisiin maksamaan tosiasiallisen viljelykasvin korkeampi tukitaso eli tilatason toimenpiteen tuki.

CAP-suunnitelmaa ja siihen nyt tehtäviä poikkeuksia toimenpannaan valtiontalouden kehyspäätösten sekä valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen ja henkilötyövuosimäärien puitteissa.

10. Esitys

Esitetään, että valtioneuvosto päättää ilmoittaa Euroopan komissiolle, että sekä viljelykiertoa (GAEC-vaatimus 7) koskeva poikkeus että ei-tuottavien alojen vähimmäisvaatimusta (GAEC-vaatimus 8) koskeva poikkeus otetaan käyttöön Suomessa vuodelle 2023 poikkeusasetuksen reunaehtojen mukaisesti.