

U 68/2022 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi neuvoston asetuksen (EY) N:o 1217/2009 muuttamisesta maatalouden kirjanpidon tietoverkon muuntamisesta maatalojen kestävyiden tietoverkoksi

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle. Euroopan komission 22 päivänä kesäkuuta 2022 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi neuvoston asetuksen (EY) N:o 1217/2009 muuttamisesta maatalouden kirjanpidon tietoverkon muuntamisesta maatalojen kestävyiden tietoverkoksi sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 8.9.2022

Maa- ja metsätalousministeri Antti Kurvinen

Osastopäällikkö Minna-Mari Kaila

8.9.2022

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI NEUVOSTON ASETUKSEN (EY) N:O 1217/2009 MUUTTAMISESTA MAATALOUDEN KIRJANPIDON TIETOVERKON MUUNTAMISESTA MAATILOJEN KESTÄVYYDEN TIETOVERKOKSI

1 Ehdotuksen tausta

Euroopan komissio on 22.6.2022 antanut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi neuvoston asetuksen (EY) N:o 1217/2009 muuttamisesta maatalouden kirjanpidon tietoverkon muuntamisesta mautilojen kestävyiden tietoverkoksi (COM(2022) 296 final).

Maatalouden kirjanpidon tietoverkko (FADN) on ainutlaatuinen, yli 80 000 maatilalta vuosittain saatavien mikrotaloudellisten ja kirjanpito-tietojen lähde. Komissio ilmoitti ”Pelloilta pöytäan” -strategiassa (COM(2020) 381 final) aikomuksestaan muuttaa FADN (Farm Accountancy Data Network) mautilojen kestävyttä koskevaksi tietoverkoksi (FSDN, Farm Sustainability Data Network).

Perusasetus pyritään saamaan voimaan vuoden 2023 loppuun mennessä. Perusasetuksen nojalla annettavat alemman asteiset säädökset pyritään viimeistelemään vuosien 2023 ja 2024 aikana. Ensimmäiset uudet tiedot pyritään keräämään mautiloilta vuonna 2025, jolloin tuloksia saatettiin vuonna 2026 tai 2027.

2 Ehdotuksen tavoite

Järjestelmän muuttaminen mautilojen kestävyttä koskevaksi tietoverkoksi (FSDN) tuo järjestelmään mukaan ympäristöön liittyvän ja sosiaalisen ulottuvuuden Pelloilta pöytäan -strategian mukaisesti. Muutoksen toteuttamiseksi tarkoituksena on muuttaa maatalouden kirjanpidon tietoverkkoa koskevaa perussäädöstä (neuvoston asetus (EY) N:o 1217/2009). Tietojenkeruun soveltamisala laajenee kattamaan taloudellisen ulottuvuuden lisäksi myös ympäristöulottuvuuden ja sosiaalisen ulottuvuuden. Samalla myös nykyinen datajoukko yksinkertaistuu ja nykyaikaistuu. Tavoitteena on myös motivoida viljelijöitä osallistumaan tietoverkkoon ja auttaa jäsenvaltioita tiedonkeruuprosessissa.

Pelloilta pöytäan -strategiassa julkistettiin seuraavat tavoitteet koskien järjestelmän muuntamista mautilojen kestävyttä koskevaksi tietoverkoksi (FSDN):

- FADN/FSDN-järjestelmän roolin vahvistaminen päätöksenteossa, tutkimuksessa, arvioinnissa ja politiikka-analyysissa.
- Ympäristöulottuvuuteen ja sosiaaliseen ulottuvuuteen liittyvien muuttujien lisääminen järjestelmään.
- Innovatiivisten, modernien ja paremmin yhteen toimivien tiedonkeruujärjestelmien ja -menetelmien käyttöönotto.
- Viljelijöiden neuvontapalvelujen ja tilojen kestävyiden vertailun mahdollistaminen.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotuksessa esitetään muutoksia ja laajennuksia maatalouden kirjanpidon tietoverkkoa koskevan asetuksen (EY) N:o 1217/2009 useisiin artikloihin, jotta FADN-tietoverkko voidaan muuntaa FSDN-tietoverkoksi. (1, 2, 3, 4, 5, 5 a, 5 b, 6, 7, 8, 16, 17, 19 ja 19 a artikkelit). Useissa artikloissa keskeinen muutos on FADN-käsitteen muuttaminen FSDN-käsitteeksi.

Ehdotuksessa FADN -tietojenkeruun soveltamisala laajenee FSDN -muutoksessa kattamaan taloudellisen ulottuvuuden lisäksi myös ympäristöulottuvuuden ja sosiaalisen ulottuvuuden. Järjestelmän yritystasolla kerättävää muuttujasisältöä laajennetaan tämän mukaisesti. Muuttujamäärä ja sisältö sekä laajuus tarkentuvat myöhemmin perusasetuksen nojalla annettavissa delegoidussa asetuksessa ja toimeenpanoasetuksessa (1 artikla).

Sosiaalisen ulottuvuuden mukaanotto tarkoittaa sitä, että tiedonkeräys kohdistuu yritystason tietojen lisäksi entistä enemmän luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin (2 artikla).

Useimmissa EU:n jäsenvaltioissa FADN/FSDN-tehtävää ei lakisääteisyudesta huolimatta katsota tilastotuotannoksi. Suomessakaan FADN-toimintaa ei säätele tilastolaki eivätkä siksi tilastoviranomaisten keräämät yrityskohtaiset aineistot ole käytettävissä FADN-aineiston tuottamiseen. Ehdotuksen mukaan FSDN-aineiston keräämisestä vastaavat viranomaiset voisivat käyttää näitä muita datalähteitä FSDN-aineiston koostamisessa (4 artikla). Kun jo kerättyjä aineistoja ja rekistereitä voidaan käyttää uudelleen, ehkäistään samalla myös maatalousyrittäjien vastausrasitteen kasvua.

Ehdotuksen mukaan muutoksessa luovutettiin maatalousyrittäjien anonymiteettia. Aineistojen mukana komissiolle toimitettiin yritysten tilatunnisteet. Näin mahdollistettiin monien muiden EU:hun kerättyjen yritystason aineistojen liittäminen FSDN-aineistoon sekä myös aineiston jakaminen EU-tasolla (4, 8, 16 artikkelit).

Ehdotuksessa maatalousyrittäjät velvoitettiin osallistumaan tietoverkkoon ja toimittamaan nykyisin toimittamiensa taloustietojen lisäksi myös ympäristöä ja sosiaalisia näkökohtia koskevat tiedot. Laajennuksen jälkeen järjestelmää kutsuttiin FSDN-tietoverkoksi. Asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltiot voisivat kansallisella lainsäädännöllä puuttua mahdollisiin tietojen toimittamisen laiminlyönteihin (5 artikla). Osalla jäsenvaltioista FADN-toiminta on jo tällä hetkellä katsottu tilastotuotannoksi ja velvoittavan maatalousyrittäjiä osallistumaan toimintaan. Maatalousyrittäjien halukkuutta toimittaa aineistot voitaisiin lisätä kansallisin toimin mm. maksamalla FSDN-tiloille korvausta kansallisista varoista sekä toimittamalla heille yrityskohtaisia raportteja ja erilaisia vertailuraportteja (7 artikla). Näitä raportteja voitaisiin hyödyntää myös maatalousyrittäjien ostamissa neuvontapalveluissa.

Ehdotuksessa ei oteta kantaa jäsenvaltioille aineistotoimituksista maksettavan peruskorvauksen tasoon. Mikäli jäsenvaltio toimittaa kansallisella tai FSDN-alueella vähemmän kuin 80 prosenttia tavoitteeksi asetetusta tila-aineistomäärästä, kasvaa sanktio eli peruskorvausleikkaus 50 prosenttiin (19 artikla).

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Ehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 43 artiklan 2 kohta, joka muodostaa oikeusperustan säännöksille, jotka ovat tarpeen EU:n yhteisen maatalouspolitiikan (YMP:n) tavoitteiden saavuttamiseksi.

Ehdotus käsitellään tavallisessa lainsäätämisyksityksessä Euroopan parlamentin kanssa.

Valtioneuvosto pitää ehdotuksen oikeusperustaa asianmukaisena.

Toissijaisuusperiaatetta sovelletaan, koska asia ei kuulu EU:n yksinomaiseen toimivaltaan. FADN-verkon tavoin FSDN tarjoaa yhteisen ja yhdenmukaistetun keinon tilatason tietojen keräämiseksi ja tietojen saattamiseksi vertailukelpoisiksi. Asetusehdotus on laadittu tukemaan jäsenvaltioita ja viljelijöitä sekä keventämään näiden hallinnollisia rasitteita. FSDN-tietojen keskeisiin kriteereihin kuuluvat yhdenmukaisuus ja vertailukelpoisuus. Jäsenvaltiot eivät voi saavuttaa näitä kriteerejä ilman EU:n lainsäädäntöä, jossa vahvistetaan yhteiset määritelmät, raportointimuodot ja laatuvaatimukset. Varsinaisen tiedonkeruun toteuttavat jäsenvaltiot.

Ehdotus on suhteellisuusperiaatteen mukainen, koska sillä varmistetaan FSDN:n taloutta ja ympäristö- ja sosiaalisia näkökohtia koskevien tietojen laatu ja vertailukelpoisuus. Samoin varmistetaan, että verkko on edelleen merkityksellinen ja mukautettu vastaamaan YMP:n tarpeita. Asetus auttaa myös parantamaan maatilatason tietojen keruun ja käytön kustannustehokkuutta. Ehdotetussa asetuksessa säädetään suhteellisuusperiaatteen mukaisesti vain asetuksen tavoitteen saavuttamisen edellyttämistä vähimmäisvaatimuksista eikä siinä mennä pidemmälle kuin on tämän vuoksi tarpeen.

Ehdotuksen tavoite ja sisältö huomioon ottaen soveltuvin toimintatapa on voimassa olevan asetuksen muuttaminen. Keskeisen EU-politiikan, kuten YMP:n, kannalta on tärkeää saada vertailukelpoisia, yhdenmukaistettuja ja korkealaatuisia tilatason tietoja Euroopan laajuisesti. Tämä voidaan parhaiten varmistaa asetuksilla, joita sovelletaan sellaisenaan jäsenvaltioissa ja joita ei tarvitse ensin saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Valtioneuvosto pitää komission ehdotusta suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteen mukaisena.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Vaikutukset hallinnolle

Luonnonvarakeskus hoitaa Suomessa FADN-tehtävää. FADN-järjestelmän laajennus FSDN-järjestelmäksi kasvattaisi Luonnonvarakeskukselle kohdistuvaa hallinnollista taakkaa sekä kustannuksia.

Vaikutukset toimijoille

FADN-järjestelmään osallistuminen on ollut jäsenvaltioiden maatalousyrittäjille vapaaehtoista, mikä on nähty edellytyksenä laadukkaaseen aineiston tuottamiselle. Ehdotuksessa esitetään, että valintasuunnitelman mukaan kirjanpitoilaksi valitun maatilalla olisi toimitettava tiedot. Jäsenvaltiot voisivat antaa kansallisia säännöksiä, joilla puututaan siihen, jos yrittäjät eivät toimita tietoja.

Suomi toimittaa komissiolle vuosittain FADN-otoksena tilakohtaisesti tuhansia muuttujia noin 730 maatalousyrittäjältä. Tämä on noin 2,2 prosenttia FADN-tilakokoarajan ylittävistä maa- ja puutarhatalousyrittäjistä. Näitä myös FSDN-osallistumisvelvollisuus koskisi. Suomessa ei ole tarjolla tietokantoja, joista FADN- ja FSDN-muuttajat olisivat kattavasti ja riittävällä tarkkuudella saatavissa. Siksi aineiston koostaminen edellyttäisi maatalousyrittäjien aktiivista panosta ja positiivista asennoitumista. Vapaaehtoisuuden säilyttäminen takaisi paremmin FSDN-järjestelmän tilamäärän ja aineiston laadun säilymisen.

FSDN-aineisto tulisi olemaan laajempi kuin nykyinen FADN-aineisto. FSDN-laajennuksessa tarvittavista lisämuuttujamääristä ja niiden sisällöstä päätettäisiin myöhemmin. Oletettavaa kuitenkin on, että Suomessa näitä FSDN-muuttujia ei ole kattavasti saatavissa eri rekistereistä. Näin ollen uudistus tulisi lisäämään FSDN-järjestelmään kuuluvien maatalousyrittäjien vastaustaakkaa.

FADN-yritysaineistot on toimitettu komissiolle tunnisteettomina. Ehdotuksessa esitetään, että jatkossa FSDN-aineistossa toimitettaisiin myös tilatunnisteet. Näin komissio voisi mm. yhdistää FSDN-aineistoon muita yrityskohtaisia aineistoja ja tarjota laajennetut aineistot myös tutkimuskäyttöön, mahdollisuuksien mukaan anonymisoituna. Ehdotus voisi heikentää tilojen luovuttamien taloustietojen (ml. osakeyhtiöt) ja muiden tietojen tietosuojaa. Jos tietojen keräämiseen luokitellulla maantieteellisellä alueella Suomessa on vain harvoja ko. tuotantosuuntaa edustavia tiloja, todennäköinen lähde voisi olla helposti jäljitettävissä eri tietoaineistoja yhdistämällä.

Ehdotuksessa esitetään, että maatalousyrittäjien houkuttelemiseksi heille voitaisiin tarjota rahallista korvausta. Rahoitus tulisi kuitenkin jäsenvaltioista. EU ei tarjoa tähän suoranaisesti rahoitusta. Ehdotuksessa esitetään, että maatalousyrityksiä houkuteltaisiin myös aineistoista laskettavilla tilakohtaisilla raporteilla. Suomi on toimittanut yrityksille raportteja vuodesta 1912 lähtien, joten tämä ei ole lisäkannuste.

Ehdotettu pakollisuus ja tietosuojan mahdollinen heikkeneminen yhdessä tulevat todennäköisesti vähentämään viljelijöiden halukkuutta liittyä kannattavuuskirjanpito toimintaan, mikä voi vähentää FSDN-tilamäärää Suomessa. Tämä heikentäisi merkittävästi tarkoituksenmukaisen maatalouspolitiikan suunnittelua. FSDN-aineisto on politiikan suunnittelun ja maatalouden kannattavuusseurannan perusaineistoa.

Lainsäädännölliset vaikutukset

Suomessa FADN ei ole tilastotuotantoa eikä aineiston koostamisessa voi hyödyntää tilastotarkoituksiin kerättyjä yrityskohtaisia aineistoja. Jotta FSDN -aineisto kyettäisiin tuottamaan, tarvittaisiin kansallista lainsäädäntöä, joka antaisi oikeuden hyödyntää FSDN-aineistotuotannossa muihin tarkoituksiin alun perin kerättyjä aineistoja. Kansallisen lainsäädännön muutostarpeet riippuvat asetuksen lopullisesta sisällöstä. Muutosten laajuutta ei ole tässä vaiheessa mahdollista arvioida.

Taloudelliset vaikutukset

EU:n maksama FADN -peruskorvaus on kattanut vain noin 20—30 prosenttia jäsenvaltioille FADN -toiminnasta aiheutuvista kustannuksista. FSDN tulisi nostamaan jäsenvaltioille aiheutuvia kustannuksia merkittävästi (riippuen mm. uusista muuttujamääristä) ja mahdollisesta peruskorvauksen noususta huolimatta entistä suurempi osuus FADN/FSDN-toiminnan kustannuksista tulisi jäsenvaltioiden vastattavaksi, ellei järjestelmälle saataisi laajempaa rahoittajapohjaa. Tämä aiheuttaisi haasteita FADN/FSDN-aineiston tuottamisen hoitavalle Luonnonvarakeskuskelle. Kustannusnousun suuruutta voidaan arvioida kattavammin, kun FSDN-muuttujien määrä, sisältö ja sen myötä keräämisestä aiheutuvat kustannukset selviävät.

Ehdotuksen mukaisista muutoksista aiheutuvat kustannukset katetaan julkisen talouden suunnitelmien ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen ja henkilötyövuosimäärien puitteissa. Mahdollisista lisäresursseista linjataan tarvittaessa normaaliin tapaan julkisen talouden suunnitelmia ja valtion talousarvioita koskevissa päätöksentekoprosesseissa.

Ympäristövaikutukset

Ehdotuksella olisi välillisesti myönteisiä ympäristövaikutuksia, koska ehdotus toisi taloudellista kestävyyttä tarkastelemaan FADN-järjestelmään FSDN-muuttujina ympäristökestävyyttä ja sosiaalista kestävyyttä kuvaavat muuttujat. Näin FSDN -aineiston avulla voitaisiin tarkastella kestävyyttä laaja-alaisesti.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 24 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat tilastoja maakunnan oloista. FADN/FSDN-aineistotuotantoa ei Suomessa kuitenkaan katsota tilastotuotannoksi.

Toisaalta nykyisten FADN-säädösten mukaan maakunnasta voisi kuulua FADN/FSDN-järjestelmään maksimissaan vain viisi maatalousyrittäjästä. FADN-säädösten mukaan näin pienen tilajoukon keskiarvotuloksia ei voi tietosuojasyistä esittää. Tällä hetkellä Ahvenanmaalta ei ole tiloja FADN-aineistossa, mutta mahdollisten halukkaiden aineistojen keräys ja tallennus hoidetaan mantereella olevien ProAgria-keskusten toimesta.

7 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Ehdotusta käsitellään maatalous- ja kalastusneuvostossa.

Maatalouden erityiskomiteassa ehdotus esiteltiin 11.7.2022.

Ehdotus esiteltiin ensimmäisen kerran FADN:n komiteassa 30.6.2022.

Euroopan parlamentissa ehdotuksen käsittelystä vastaa maatalouden ja maaseudun kehittämisen valiokunta (AGRI). Ehdotus esiteltiin Euroopan parlamentille 12.7.2022.

Muiden jäsenvaltioiden kannoista ei tässä vaiheessa ole tietoa.

8 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Komission ehdotusta on käsitelty maatalous- ja elintarvikejaoston (EU-18) kokouksessa 7.7.2022.

U-kirjelmä on valmistelu Luonnonvarakeskuksen ja maa- ja metsätalousministeriön yhteistyönä.

Luonnos U-kirjelmäksi on käsitelty maatalous- ja elintarvikejaoston (EU-18) kirjallisessa menettelyssä 31.8.—1.9.2022.

9 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto näkee FADN-järjestelmän laajennuksen FSDN-järjestelmäksi yleisesti ottaen kannatettavana. Valtioneuvoston mukaan kestävyysulottuvuuden mukaanotto laajentaisi mahdollisuuksia hyödyntää järjestelmää kestävyyttä koskevissa tarkasteluissa ja mahdollistaisi myös talousvaikutusten ja ympäristövaikutusten yhteistarkastelun.

U 68/2022 vp

Valtioneuvoston mukaan yrittäjien vapaaehtoiseen osallistumiseen ja mahdollisimman suureen anonymiteettiin perustuva järjestelmä varmistaisi parhaiten laadukkaan ja tilamäärältään riittävän kattavan FSDN-aineiston tuottamisen.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti kirjanpitoaineistojen anonymiteetin heikentämiseen. Tilatunnisteiden toimittaminen kirjanpitoaineistoissa voisi vaarantaa tietoja toimittaneiden tietosuojaa.

Valtioneuvosto suhtautuu aineistojen tutkimuskäytön laajentamiseen myönteisesti, kunhan tietosuojan tasosta huolehditaan riittävällä tavalla. Tietosuojan korkea taso on edellytys vapaaehtoisen järjestelmän jatkamiselle.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti tietoverkkoon osallistumisen muuttamiseen maatalousyrittäjille pakolliseksi. Valtioneuvosto näkee, että tietoverkkoon osallistumisen muuttaminen pakolliseksi maatalousyrittäjille voisi johtaa velvoittavasta lainsäädännöstä huolimatta FSDN-tilamäärän laskuun sekä tietoaineiston laadun heikkenemiseen.