

MAA- JA METSÄTALOUSHALLITUS
Neuvotteleva virkamies
Suvi Ruuska

Muistio
12.12.2024

Liite 1

VN/28599/2024

VALTIONEUVOSTON ASETUS EUROOPAN UNIONIN JA KANSALLISTEN VILJELIJÄTUKIEN HYVÄN MAATALOUDEN JA YMPÄRISTÖN VAATIMUKSISTA ANNETUN VALTIONEUVOSTON ASETUKSEN MUUTTAMISESTA

1. Asian tausta ja asetuksenantovaltuudet

Euroopan unionin suorien tukien järjestelmän ja eräiden maaseudun kehittämiseen liittyvien korvausten ehtoina on noudatettava ehdollisuuden vaatimuksia. Ehdollisuuteen kuuluvat sekä lakisääteiset hoitovaatimukset että hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimukset.

Ehdollisuudesta säädetään jäsenvaltioiden yhteisen maatalouspolitiikan 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 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/2115, jäljempänä suunnitelma-asetus, 12 ja 13 artiklassa sekä liitteessä III. Suunnitelma-asetuksen 12 artiklan 1 kohdan mukaan lakisääteiset hoitovaatimukset ja hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimukset koskevat seuraavia aloja:

- a) ilmasto ja ympäristö, mukaan lukien vesi, maaperä, ekosysteemien biologinen monimuotoisuus;
- b) kansanterveys ja kasvien terveys;
- c) eläinten hyvinvointi.

Suunnitelma-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kaikki maatalousmaa, myös maa, jota ei enää käytetä tuotantotarkoituksiin, säilytetään hyvässä maatalous- ja ympäristökunnossa. Suunnitelma-asetuksen liitteen III mukaan hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimukseen kuuluu yhdeksän erilaista toimenpidevaatimusta. Toimenpidevaatimusten tarkempi sisältö on määriteltävissä kansallisella lainsäädännöllä. Toimenpidevaatimuksia asettaessaan jäsenvaltioiden on otettava huomioon tapauksen mukaan kyseessä olevien alueiden erityispiirteet, mukaan lukien maaperä- ja ilmasto-olosuhteet, käytössä olevat viljelyjärjestelmät, viljelykäytännöt, tilakoko, tilarakenteet, maankäyttö ja syrjäisimpien alueiden erityispiirteet.

Suomi on laatinut suunnitelma-asetuksen perusteella Suomen yhteisen maatalouspolitiikan strategiasuunnitelman vuosille 2023–2027 (CAP-suunnitelma), joka sisältää myös ehdollisuuden hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimukset. Euroopan komissio hyväksyi Suomen CAP-suunnitelman 31.8.2022 (komission täytäntöönpanopäätös C(2022)6022). Suomi on esittänyt muutoksia CAP-suunnitelmaan vuodelle 2025. Muutosesitys toimitettiin Euroopan komissiolle 26.6.2024, joka hyväksyi muutosesityksen 9.10.2024 (komission täytäntöönpanopäätös C(2024)6977).

Kansallisesti ehdollisuudesta ja hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksista säädetään Euroopan unionin suorista viljelijätuista annetussa laissa (1332/2022). Laki sisältää perussäännökset ehdollisuudesta ja valtuuden säätää tarkemmin hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksista valtioneuvoston asetuksella. Myös eräistä maaseudun kehittämisen korvauksista annettu laki (1333/2022) ja maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annettu laki (1559/2001) sisältävät

valtuuden säätää tarkemmin hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksista valtioneuvoston asetuksella.

Euroopan unionin suorista viljelijätuista annetun lain 7 §:n 2 momentin, eräistä maaseudun kehittämisen korvauksista annetun lain 4 §:n 6 momentin ja maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annetun lain 9 §:n 3 momentin nojalla on annettu valtioneuvoston asetus Euroopan unionin ja kansallisten viljelijätukien hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksista (1384/2022). Asetuksella säädetään hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimukseen kuuluvien suunnitelma-asetuksen liitteessä III tarkoitettujen toimenpidevaatimusten tarkemmasta sisällöstä.

2. Asetuksen valmistelu

Asetusehdotus on valmisteltu virkatyönä maa- ja metsätalousministeriössä yhteistyössä Ruokaviraston kanssa.

Asetusehdotuksesta on pyydetty lausunto ympäristöministeriöltä, Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta, Ruokavirastolta, Luonnonvarakeskukselta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry:ltä, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC r.f.:ltä, ProAgria Keskusten Liitolta, Svenska lantbrukssällskapens förbund rf:ltä, Suomen luonnonsuojeluliitolta, WWF Suomelta ja Natur och Miljö rf:ltä.

3. Asetuksen pääasiallinen sisältö

Euroopan unionin ja kansallisten viljelijätukien hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksista annettua valtioneuvoston asetusta ehdotetaan muutettavaksi. Muutoksella otettaisiin huomioon Euroopan komission CAP-suunnitelmaan hyväksymät vuotta 2025 koskevat muutokset. Lisäksi 4 §:ään lisättäisiin uusi momentti, jonka mukaan pykälässä määritellyt turvemaata koskevat vaatimukset eivät koskisi maatalousmaata, jonka osalta tuenhakija osoittaa maanäynteillä, että kyse ei ole turvemaasta.

4. Pykäläkohtaiset perustelut

3 § 11 kohta

Pykälän 11 kohdan välikasvin määritelmää täsmennettäisiin. Välikasvilla tarkoitettaisiin nimenomaan toissijaista viljelykasvia, joka kylvetään samana vuonna ja joka on eri kasvi kuin satokasvi ja joka muodostaa kasvuston.

4 §

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 7 momentti. Pykälän 5 ja 6 momentin turvemaata koskevat vaatimukset eivät koskisi maatalousmaata, jonka osalta tuenhakija osoittaa maanäynteillä, että kyse ei ole turvemaasta. Peruslohko katsottaisiin turvemaaksi, jos kaikkien näytteiden maalaji on turve. Momentissa säädetäisiin tarkemmin maanäynteistä, niiden ottamisesta ja analysoinnista.

9 § 1 ja 6 mom.

Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi CAP-suunnitelman muutoksen mukaisesti sen ajanjakson osalta, jolloin pellon ja pysyvien kasvien yhteenlasketusta alasta vähintään 33 prosenttia on oltava kasvipeitteistä. Ala olisi säilytettävä kasvipeitteisenä 31 päivästä lokakuuta 31 päivään joulukuuta asti nykyisen maaliskuun 15 päivän sijaan. Muutoksella otetaan huomioon suunnitelma-asetuksen, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EU) 2024/1468, 13 artiklan 1 kohdan alakohdan mukainen mahdollisuus säätää tietyistä poikkeuksista GAEC-vaatimuksiin. Poikkeusten on perustuttava puolueettomiin ja syrjimättömiin kriteereihin ja ne voivat koskea vain rajoitettua pinta-alaa. Poikkeuksista päätettäessä voidaan ottaa huomioon muun muassa talvikauden pituus ja ankaruus ja sen vaikutus kasvukauden pituuteen. Pykälän 6 momenttia ehdotetaan muutettavaksi momentin 4 kohdan osalta. Kyseisen kohdan mukaan kasvulohko saa olla avokesantoa, jos poikkeamiseen on muu kuin 1-3 kohdassa tarkoitettu erityinen syy. Kohtaa muutettaisiin siten, että syyyn tulisi olla myös lyhytaikainen. Samaa alaa ei siten voisi ilmoittaa tukihakemuksella useana vuonna peräkkäin avokesannoksi.

10 a §

Asetukseen ehdotetaan lisättäväksi uusi 10 a §, jossa säädettäisiin viljelyn monipuolistamisesta. Muutos vastaisi CAP-suunnitelman muutosta. Viljelyn monipuolistamisessa olisi noudatettava mitä suunnitelma-asetuksen III liitteen 4 alaviitteen kolmannen kohdan a ja b alakohdassa säädetään. Kyseisen säännöksen mukaan, jos tilan peltoalan koko on 10–30 hehtaaria, viljelyn monipuolistamisessa on viljeltävä tilan peltoalaa vähintään kahdella eri viljelykasvilla kyseisellä peltoalalla. Pääkasvin osuus saa olla enintään 75 prosenttia kyseisestä peltoalasta. Jos tilan peltoalan koko on yli 30 hehtaaria, viljelyn monipuolistamisessa on viljeltävä tilan peltoalaa vähintään kolmella eri viljelykasvilla kyseisellä peltoalalla. Pääkasvin osuus saa tällöin olla enintään 75 prosenttia kyseisestä peltoalasta, ja kahden pääkasvin yhteenlaskettu osuus saa olla enintään 95 prosenttia kyseisestä peltoalasta. Edellä mainitut vaatimukset eivät kuitenkaan koskisi 2 momentin mukaan suunnitelma-asetuksen III liitteen 4 alaviitteen toisen kohdan a-c alakohdassa tarkoitettuja tiloja eli tiloja,

- 1) joilla yli 75 prosenttia peltoalasta on heinäkasvien tai muiden nurmirehukasvien tuotannossa, kesantona tai palkokasvien viljelyssä tai sitä käytetään kyseisten käyttötapojen yhdistelmään;
- 2) joilla yli 75 prosenttia tukikelpoisesta maatalousmaasta on pysyvää nurmea tai sitä käytetään heinäkasvien tai muiden nurmirehukasvien tuotantoon, merkittävän osan vuodesta tai merkittävän osan kasvukaudesta veden alla kasvavien kasvien viljelyyn tai kyseisten käyttötapojen yhdistelmään; tai
- 3) joiden peltoala on enintään 10 hehtaaria.

Tuenhakijan olisi noudatettava viljelyn monipuolistamista hallinnassaan olevalla tukivuonna tukihakemuksessa ilmoitetulla peltoalalla. Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin viljelyn monipuolistamisessa eri viljelykasviksi katsottavat kasvilajit, seoskasvustot ja alat.

Ehdotetulla muutoksella otettaisiin käyttöön suunnitelma-asetuksen muutoksen (EU) 2024/1468 antama mahdollisuus sisällyttää viljelyn monipuolistaminen osaksi viljelykiertovaatimusta. Viljelijä voisi siten valita monipuolistaako tilan tuotantoa 10 a §:ssä määritellyin ehdoin vain noudattaako 10 §:n mukaista viljelykiertoa.

11 §

Suunnitelma-asetuksen muutoksella (EU) 2024/1468 muutettiin GAEC 8 –vaatimusta siten, että siitä poistettiin tuottamattoman alan vaatimus. Tällä perusteella asetuksen 11 § ehdotetaan kumottavaksi. Ehdotettu muutos vastaisi CAP-suunnitelman muutosta. Muilta osin GAEC 8 –vaatimukseen liittyvät toimenpidevaatimukset (12- 14 §) jäisivät voimaan.

16 § 2 mom.

Pykälän 2 momenttia muutettaisiin CAP-suunnitelman muutosta vastaavalla tavalla. Asetuksen 10 §:n 2 momentissa tarkoitettua usean vuoden viljelykierron olisi toteuduttava ensimmäisen kerran vuonna 2026. Vaatimusta usean vuoden viljelykierron toteutumisesta myöhennettäisiin siten vuodella. Nykyisin voimassa olevan säännöksen mukaan vaatimuksen olisi toteuduttava jo vuonna 2025.

5. Esityksen taloudelliset vaikutukset

Asetusehdotuksella ei arvioida olevan vaikutuksia valtion talousarvioon.

6. Lausuntopalaute

Asetusehdotuksesta annettiin 7 lausuntoa. Lausuntoaikaa oli vain viisi viikkoa, jotta tukihaku voidaan toteuttaa suunnitellussa aikataulussa. Lausunnon antoivat ympäristöministeriö, Ruokavirasto, Suomen ympäristökeskus, Luonnonvarakeskus, ProAgria Keskusten Liitto, WWF Suomi ja Suomen luonnonsuojeluliitto.

Ruokaviraston ja ProAgria Keskusten Liiton lausuntojen perusteella tarkennettiin 10 a §:ää viljelyn monipuolistamisesta. Pykälään lisättiin selvyuden vuoksi maininta siitä, että viljelykiertovaatimus ja viljelyn monipuolistaminen ovat keskenään vaihtoehtoisia toimia. Lisäksi pykälässä määriteltiin Ruokaviraston lausunnon perusteella kasvit, jotka viljelyn monipuolistamisessa luetaan eri viljelykasveiksi. Ruokaviraston lausunnon perusteella muutettiin myös 4 §:ää siten, että maalajin toteamiseksi ei vaadittaisi viljavuustutkimusta vaan maalajianalyysi.

Proagria Keskusten Liiton lausunnossa todettiin, että esitetyt muutokset ovat kaikki hyväksyttäviä ja kannatettavia.

Ympäristöministeriön, Suomen ympäristökeskuksen, Luonnonvarakeskuksen, Suomen luonnonsuojeluliiton ja WWF Suomen lausunnoissa korostettiin turvemaiden suojelua koskevan 4 §:n osalta, että maanäytteisiin perustuva turvemaiden tunnistaminen tulisi toteuttaa luotettavalla tavalla, koska maanäytteenottoprosessi sisältää paljon epävarmuuksia. Ympäristöministeriön, Ruokaviraston, Suomen ympäristökeskuksen, Luonnonvarakeskuksen, Suomen luonnonsuojeluliiton ja WWF Suomen lausunnoissa esitettiin, että turvemaiden määrittelyssä tulisi käyttää esimerkiksi MAATU-tietokannan kartta-aineistoa. Suomen ympäristökeskuksen ja WWF Suomen lausunnoissa ehdotettiin myös, että maanäytteenoton toteuttaisi riippumaton taho. ProAgria Keskusten Liiton lausunnossa puolestaan todettiin, että turvemaiden määrittelyssä viljelijän itse ottamien viljavuusnäytteiden mukaan on kannatettavaa ja erittäin hyvä asia, koska tällöin maalajit tulevat lohkokohtaisesti oikein. Asetusehdotuksen 4 §:ää ei muutettu tältä osin, koska MAATU-aineiston käyttöön liittyy vielä avoimia oikeudellisia kysymyksiä ja aineiston käyttöönottoa turvemaiden suojelua koskevan 4 §:n toimeenpanossa sen vuoksi vielä selvitetään. Ehdotettu maanäytteenotto vastaisi menetelmää, joka on nykyisin käytössä ympäristökorvauksen tilakohtaisessa toimenpiteessä. Menetelmä on siten viljelijöille jo tuttu. Maanäytteenotto on kuitenkin tarkoitettu vain väliaikaiseksi siirtymäkauden menetelmäksi, jota käytetään ennen MAATU-aineiston viranomaiskäyttöä laajempia käyttömahdollisuuksia koskevan selvityksen valmistumista. Lisäksi tavoitteena on, että koulutuksen ja tiedotuksen jälkeen viljelijät voisivat olla yhteydessä keväällä YT-alueisiin selvittääkseen turvealueidensa sijainnin MAATU-aineistossa.

Ympäristöministeriön ja WWF Suomen lausunnoissa tuotiin esille 9 §:ssä esitetyn vähimmäismaanpeitettä koskevan muutoksen mahdollinen haitallisuus vesiensuojelun kannalta. Ympäristöministeriö esitti lausunnossaan, että vuosittain tulee seurata peltojen kasvipeitteisyyden tilannetta, jotta tämä muutos ei tule lisäämään talvella tehtävää kyntämistä ja siten vähentämään talviaikaista kasvipeitteisyyttä. Asetusehdotusta ei muutettu tältä osin. Tuenhakijat voivat sitoutua talviaikaista kasvipeitteisyyttä koskevaan ekojärjestelmään, joka on vähimmäismaanpeitettä vaativampi toimenpide. Tuenhakijat ovat lisäksi melko kattavasti sitoutuneet edellä mainittuun ekojärjestelmän toimenpiteeseen.

Suomen ympäristökeskus ja WWF Suomi katsoivat lausunnoissaan, että tuottamattomien alojen vaatimuksen poistaminen on luonnon monimuotoisuuden kannalta haitallinen muutos. Asetusehdotusta ei muutettu tältä osin, koska ehdotettu asetusmuutos perustuu EU-lainsäädännön muutokseen. Lisäksi tuottamattomia kesantoaloja on mahdollista perustaa osana monimuotoisuuskasveja koskevaa ekojärjestelmää.

7. Laintarkastus

Asetusehdotusta ei ole tarkastettu oikeusministeriön laintarkastuksessa asian kiireellisyyden vuoksi.

8. Voimaantulo

Asetuksen olisi tarkoitus tulla voimaan 1.1.2025. Mitä 9 §:n 1 momentissa säädetään kasvipeitteestä, sovellettaisiin tukihakemuksiin, jotka on jätetty vuonna 2024 tai sen jälkeen.

Esitys: Esitetään, että valtioneuvosto antaa asetuksen Euroopan unionin ja kansallisten viljelijätukien hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksista annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta.