

RP 196/2018 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om Europeiska unionens direktstöd till jordbruket och lagen om verkställighet av jordbruksstöd

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om Europeiska unionens direktstöd till jordbruket och lagen om verkställighet av jordbruksstöd ändras. Lagen om Europeiska unionens direktstöd till jordbruket ändras i första hand i fråga om definitionen av aktiva jordbrukare så att den så kallade förbudslistan inte längre ska tillämpas vid kontrollen av att kriterierna för aktiva jordbrukare uppfylls. Detta innebär att man i samband med kontrollen av aktiva jordbrukare i fortsättningen inte särskilt behöver utreda om beloppet på de direktstöd som söksökanden får överskrider en viss procentandel av sökandens sammanlagda inkomster till exempel i det fall sökanden driver en ridbana eller manege. Lagen om Europeiska unionens direktstöd till jordbruket ändras dessutom så att även mark i träda med dragväxter godkänns som areal med ekologiskt fokus i anslutning till förgröningsstöd.

Lagen om verkställighet av jordbruksstöd ändras i första hand så att nya tekniker får användas vid tillsynen över arealstöd. Detta innebär att man vid tillsynen över arealstöd i fortsättningen utöver de traditionella tillsynsmetoderna eller i stället för dem får använda nya tekniker, såsom satellitbilder, obemannade luftfarkoster och fotografier med geografisk information. Lagen om verkställighet av jordbruksstöd ändras dessutom när det gäller förfarandet för att välja rådgivare för systemet för jordbruksrådgivning. Enligt förslaget ska de rådgivare som ger jordbruksrådgivning i fortsättningen väljas genom ett för alla öppet och opartiskt urvalsförfarande, och lagstiftningen om offentlig upphandling ska inte längre tillämpas på förfarandet.

Alla föreslagna ändringar grundar sig på ändringar i Europeiska unionens lagstiftning som trätt i kraft.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2019.

MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 Europeiska unionens lagstiftning

Europeiska unionens gemensamma jordbrukspolitik byggdes upp efter andra världskriget och har alltså redan över 50 år på nacken. De ursprungliga målen för den gemensamma jordbrukspolitiken var att förbättra jordbrukets produktivitet, se till att lantbruksföretagarna har en rimlig levnadsstandard, balansera livsmedelsmarknaden, trygga tillgången på livsmedel och garantera skäliga konsumentpriser. Dessa mål har senare kompletterats med nya mål, särskilt miljörelaterade sådana. Den senaste reformen av Europeiska unionens gemensamma jordbrukspolitik slutfördes 2013, även om många detaljer i den kom att fastställas först 2014. I nämnda reform fastställdes som mål för den gemensamma jordbrukspolitiken bland annat hållbar livsmedelsproduktion, hållbar förvaltning av naturresurser och balanserad territoriell utveckling. Reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken 2013 bildar en lagstiftningshelhet som omfattar sammanlagt sju förordningar av Europaparlamentet och rådet om olika delområden inom den gemensamma jordbrukspolitiken, dvs. direktstöden, en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter, landsbygdsutveckling, frågor av horisontell natur och fastställande av vissa stöd och exportbidrag inom ramen för den samlade marknadsordningen för jordbruksprodukter, samt en stor mängd av kommissionens delegerade förordningar och kommissionens genomförandeförordningar. Nämnda förordningar började tillämpas från och med ingången av 2015, då också bl.a. de nya systemen med direktstöd och systemet för jordbruksrådgivning togs i bruk i medlemsstaterna.

Det är framför allt tre av Europaparlamentets och rådets förordningar som är av betydelse för s.k. jordbrukarstöd alltså för direktstöd som helt finansieras av Europeiska unionen och för programbaserade ersättningar till jordbrukare som delfinansieras av unionen. Dessa är Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 352/78, (EG) nr 165/94, (EG) nr 2799/98, (EG) nr 814/2000, (EG) nr 1290/2005 och (EG) nr 458/2008, nedan *den horisontella förordningen*, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 637/2008 och rådets förordning (EG) 73/2009, nedan *stödförordningen*, och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1305/2013 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1698/2005, nedan *landsbygdsförordningen*.

Den horisontella förordningen innehåller bl.a. allmänna bestämmelser om jordbruksfonderna — Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) — såsom bestämmelser om fondernas utgifter, de utbetalande organen och de attesterande organen, systemet för jordbruksrådgivning, fondernas medelsförvaltning, kontrollsystem och påföljder (sanktioner).

Den horisontella förordningen innehåller ett stort antal bemyndiganden för kommissionen att utfärda närmare bestämmelser än den horisontella förordningen, antingen genom delegerade förordningar eller genom genomförandeförordningar. Kommissionen har med stöd av den horisontella förordningen utfärdat bl.a. genomförandeförordning (EU) nr 809/2014 om regler för tillämpningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 vad gäller det integrerade administrations- och kontrollsystemet, landsbygdsutvecklingsstöd och tvärvillkor, nedan *kontrollförordningen*. Kontrollförordningen innehåller närmare bestämmelser om bl.a.

RP 196/2018 rd

det integrerade administrations- och kontrollsystemet, administrativa kontroller och tillsyn på plats, tillsynsmängden och valet av tillsynsobjekt samt innehållet i tillsynen.

Stödförordningen innehåller för sin del gemensamma bestämmelser om de stöd som beviljas inom ramen för systemet om direktstöd och om förutsättningarna för beviljande av stöd, såsom bestämmelser om beviljande av stöd till aktiva jordbrukare och definitionen av begreppet aktiv jordbrukare. Stödförordningen innehåller dessutom bestämmelser om de olika stödformer som kan beviljas inom ramen för systemet om direktstöd. Som direktstöd kan beviljas bl.a. grundstöd, förgröningsstöd, stöd till unga jordbrukare samt produktionskopplat stöd till vissa sektorer och produktionsslag.

I fråga om jordbrukarstöd innehåller landsbygdsförordningen bestämmelser om de stödformer som enligt landsbygdsförordningen kan beviljas, t.ex. kompensationsersättning, miljöersättning, ersättning för djurens välbefinnande och ersättning för ekologisk produktion. Dessutom innehåller landsbygdsförordningen bestämmelser om systemet för jordbruksrådgivning. De stödsystem som medlemsstaterna ska införa enligt landsbygdsförordningen ska införlivas i medlemsstaternas program för landsbygdsutveckling, och de stödsystem som införts i Fastlandsfinland har inkluderats i programmet för utveckling av landsbygden i Fastlandsfinland 2014—2020, nedan *programmet för landsbygdsutveckling*.

I anknytning till pågående programperiod offentliggjorde kommissionen den 14 september 2016 en halvtidsöversyn av den fleråriga budgetramen 2014—2020. Den bestod av kommissionens meddelande samt av förslag till ändring av budgetförordningen och den sektorspecifika lagstiftningen, inklusive lagstiftningen om Europeiska unionens gemensamma jordbrukspolitik. Kommissionens förslag stödde två av de centrala målen för halvtidsöversynen, nämligen förenkling och flexibilitet. Enligt kommissionens förslag skulle det i en och samma rättsakt ingå en revidering av de allmänna finansiella reglerna samt ändringar i sektorspecifika finansiella regler, inklusive förordningarna om den gemensamma jordbrukspolitiken såsom stödförordningen. Genom att samla de sektorspecifika ändringarna i ett och samma förslag ville kommissionen garantera en konsekvent och snabb förhandlingsprocess. Syftet med kommissionens förslag var att förenkla förfaringsätten, effektivisera användningen av finansieringsinstrument, göra budgetförvaltningen flexibla, fästa fokus vid resultaten samt rationalisera rapporteringen. Kommissionen ville dock inte i det sammanhanget inleda en mer omfattande debatt om en reform av jordbrukspolitiken, även om den föreslog ändringar i de grundläggande förordningarna om den gemensamma jordbrukspolitiken, dvs. Europaparlamentets och rådets förordningar. Innehållet i kommissionens förslag omarbetades i betydande utsträckning av Europaparlamentet och rådet inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Förordningarna som anknyter till Europeiska unionens gemensamma jordbrukspolitik avskildes under beredningen till en egen helhet. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2393 om ändring av förordningarna (EU) nr 1305/2013 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu), (EU) nr 1306/2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken, (EU) nr 1307/2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken, (EU) nr 1308/2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter och (EU) nr 652/2014 om fastställande av bestämmelser för förvaltningen av utgifter för livsmedelskedjan, djurhälsa, djurskydd, växtskydd och växtförökningsmaterial, nedan *omnibusförordningen*, trädde i kraft den 30 december 2017 och blev huvudsakligen tillämplig vid ingången av 2018.

Genom omnibusförordningen ändrades vissa delar av flera av Europaparlamentets och rådets förordningar som anknyter till Europeiska unionens gemensamma jordbrukspolitik, såsom stödförordningen och landsbygdsförordningen. I stödförordningen ändrades bl.a. bestämmel-

RP 196/2018 rd

serna om aktiva jordbrukare och om arealer med ekologiskt fokus i anslutning till förgröningsstöd och i landsbygdsförordningen bestämmelserna om val av rådgivare för systemet för jordbruksrådgivning.

I enlighet med vad som anges ovan föreskrivs det i stödförordningen förutom om de stödformer som hör till systemet om direktstöd även om villkoren för beviljande av stöd. Artikel 9 (Aktiva jordbrukare) i stödförordningen innehåller bestämmelser om aktiva jordbrukare, dvs. om vilka aktörer som kan beviljas direktstöd. I artikel 9.2 fastställs vilka fysiska eller juridiska personer eller grupper av fysiska eller juridiska personer som inte kan beviljas direktstöd. Dessa är jordbrukare vars jordbruksareal huvudsakligen utgörs av arealer som naturligt hålls i ett skick som lämpar sig för bete eller odling samt aktörer som driver flygplatser, järnvägsbolag, vattenverk, fastighetsföretag eller permanenta sport- och rekreationsanläggningar (den s.k. förbudslistan). Enligt artikel 9.2 ska ovannämnda aktörer emellertid betraktas som aktiva jordbrukare t.ex. om deras jordbruksverksamhet inte är obetydlig eller om det huvudsakliga målet med deras verksamhet eller företag är att utöva jordbruksverksamhet. Enligt artikel 9.2 ska även sådana aktörer betraktas som aktiva jordbrukare vars årliga direktstödsbelopp uppgår till minst fem procent av deras totala intäkter från annan verksamhet än jordbruksverksamhet under det senaste fastställda beskattningsåret. Enligt artikel 9.4 ska bestämmelserna om aktiva jordbrukare i punkt 2 (dvs. den s.k. förbudslistan) inte gälla för jordbrukare som för det föregående året endast tagit emot direktstöd som inte överstiger ett belopp som fastställs av medlemsstaten och som får vara högst 5 000 euro. Sökande som det föregående året har tagit emot direktstöd till högst det belopp som fastställts av medlemsstaten betraktas därmed alltid som aktiva jordbrukare, och för deras del behöver det inte göras en separat kontroll av huruvida de uppfyller kriterierna för aktiva jordbrukare.

Genom omnibusförordningen fogades till artikel 9 i stödförordningen en ny punkt 8, enligt vilken ”Medlemsstaterna får besluta att sluta tillämpa punkt 2 [dvs. den ovannämnda förbudslistan] från och med 2018 eller ett senare år. De ska senast den 31 mars 2018 till kommissionen anmäla ett sådant beslut om det tillämpas från och med 2018, eller senast den 1 augusti året före tillämpningsåret om det tillämpas från och med ett senare år.”

En av stödformerna inom ramen för systemet om direktstöd är förgröningsstödet (stöd för jordbruksmetoder med gynnsam inverkan på klimatet och miljön), som tagits i bruk som en ny stödform under pågående programperiod. Genom förgröningsstödet genomförs miljöåtgärder på grundnivå, vilket är anledningen till att 30 procent av direktstöden binds till förgröningsstödet. Jordbrukarna ska på sin stödberättigande åkerareal genomföra tre förgröningsåtgärder, dvs. diversifiering av grödor, bevarande av permanent gräsmark samt innehav av arealer med ekologiskt fokus. I punkt 2 i artikel 46 (Arealer med ekologiskt fokus) i stödförordningen finns det bestämmelser om vilka områden som medlemsstaterna kan besluta att betrakta som områden med ekologiskt fokus i anslutning till förgröningsstöd. Genom omnibusförordningen fogades tre nya områden, nämligen arealer med miskantus, arealer med skållört och mark i träda med dragväxter, till förteckningen i artikel 46.2 i stödförordningen över olika typer av områden som medlemsstaterna kan besluta att betrakta som områden med ekologiskt fokus. Detta tillägg till förteckningen över möjliga områden med ekologiskt fokus motiveras i ingressen till omnibusförordningen på följande sätt: ”Med tanke på den potential för indirekta miljöfördelar i fråga om biologisk mångfald som vissa permanenta grödor erbjuder, bör den förteckning över olika typer av arealer med ekologiskt fokus [...] utvidgas till att omfatta arealer med miskantus (*Miscanthus*) och skållört (*Silphium perfoliatum*). Eftersom typen av vegetationstäckning kan inverka positivt på det bidrag som mark som ligger i träda kan ge till den biologiska mångfalden, bör mark i träda med dragväxter erkännas som en särskild typ av areal med ekologiskt fokus.”

Enligt artikel 12 i den horisontella förordningen ska medlemsstaterna inrätta ett system för rådgivning till stödmottagare om markskötsel och jordbruksdrift, det s.k. systemet för jordbruksrådgivning. Artikel 12 innehåller också bestämmelser om bl.a. vad systemet för jordbruksrådgivning ska omfatta. Närmare bestämmelser om målen för och innehållet i systemet samt om valet av rådgivare finns i artikel 15 i landsbygdsförordningen. Jordbruksrådgivning ges bl.a. om tvärvillkor, krav som gäller förgröningsstöd, begränsning av och anpassning till klimatförändringar, biologisk mångfald, vattenvård och markskydd, innovationer, miljöersättningen, bevarande av jordbruksmark, ekologisk produktion, växtskydd och integrerad bekämpning, produktionsdjurens välbefinnande och hälsa, frågor som gäller miljöprestanda, modernisering av jordbruksenheter och förbättring av konkurrenskraften.

Genom omnibusförordningen ändrades punkt 3 i landsbygdsförordningens artikel 15 (Rådgivningstjänster samt företagslednings- och avbytartjänster inom jordbruket). Punkten gäller förfarandet för val av rådgivare och punkten ändrades så att de aktörer som erbjuder rådgivningstjänster ska väljas genom ett urvalsförfarande som ska vara öppet för både offentliga och privata organ. Enligt den tidigare gällande bestämmelsen skulle rådgivarna väljas genom anbuds-förfaranden och lagstiftningen om offentlig upphandling skulle tillämpas på urvalsförfarandet. De övriga bestämmelserna om urvalsförfarandet i artikel 15.3 i landsbygdsförordningen ändrades inte genom omnibusförordningen, utan urvalsförfarandet ska t.ex. fortfarande vara objektivt och utesluta kandidater med intressekonflikter.

De ovannämnda ändringarna i Europeiska unionens lagstiftning har sålunda anknytning till kommissionens halvtidsöversyn av den fleråriga budgetramen 2014—2020 och de ändringar i Europeiska unionens lagstiftning som anknyter till den. Den 22 maj 2018 utfärdade kommissionen genomförandeförordning (EU) 2018/746 om ändring av ovannämnda kontrollförordning (EU) nr 809/2018. Denna genomförandeförordning hade ingen anknytning till halvtidsöversynen. Genom den nämnda genomförandeförordningen fogades till kontrollförordningen en ny artikel 40 a (Kontroll genom övervakning), genom vilken det i stället för och som ett komplement till de traditionella tillsynsmetoder som finns att tillgå blir möjligt att även använda alternativa tillsynsmetoder, vilket innebär att nya tekniker får börja användas vid tillsyn över arealstöd och tvärvillkor. Med nya tekniker avses exempelvis att satellitbilder, obemannade luftfarkoster och fotografier med geografisk information används vid tillsynen. Medlemsstaterna kan välja om de vill ta de nya teknikerna i bruk eller inte.

Kommissionen motiverar möjligheten att börja använda nya tekniker i ingressen till förordning (EU) 2018/746 bl.a. på följande sätt:”... Nya tekniker såsom drönare, geotaggade foton, GNSS-mottagare kombinerade med Egnos och Galileo, satellitdata från Sentinelsatelliter och andra, ger relevanta data om aktivitet på jordbruksarealer. För att minska bördan av kontrollerna för de behöriga myndigheterna och stödmottagarna, särskilt antalet fysiska kontroller på plats, och främja användningen av ny teknik i det integrerade administrations- och kontrollsystemet, bör man tillåta att relevanta data samlas in med hjälp av sådan teknik samt att andra relevanta styrkande dokument används för kontroll av om villkoren är uppfyllda för stödberättigande, åtaganden eller andra skyldigheter vad gäller berörda direktstöd eller landsbygdsutvecklingsstöd samt att de krav och normer som gäller för tvärvillkoren efterlevs. Fysiska kontroller på plats behövs fortfarande om belägen inte ger entydiga resultat.”

Om den tillsynsmetod som avses i artikel 40 a i kontrollförordningen börjar tillämpas i en medlemsstat minskar antalet tillsyn på plats, eftersom analyserna av det material som samlas in med de nya tekniker i regel är tillräckliga för att bevisa att förutsättningarna för att få stöd uppfylls. Om man däremot med hjälp av de nya teknikerna (kontroll genom övervakning) eller andra bevis inte med tillräcklig säkerhet kan fastställa att förutsättningarna för arealstöd uppfylls, ska tillsyn på plats utföras. Med de nya teknikerna (övervakning) går det naturligtvis inte att kontrollera att alla förutsättningar för arealstöd uppfylls — såsom förbudet mot att använda

växtskyddsmedel på trädesarealer och arealer med kvävefixerande grödor med ekologiskt fokus i anslutning till förgröningsstöd — utan tillsynen över sådana stöd villkor kräver tillsyn på plats.

1.2 Nationell lagstiftning

Till den del genomförandet av bl.a. de förordningar som nämns i avsnitt 1.1 förutsätter nationell reglering av jordbrukarstöden har de nämnda förordningarna genomförts i Finland genom lagen om Europeiska unionens direktstöd till jordbruket (193/2013), nedan *lagen om direktstöd*, genom lagen om vissa programbaserade ersättningar till jordbrukare (1360/2014), nedan *lagen om programbaserade jordbrukarersättningar*, och genom lagen om verkställighet av jordbruksstöd (192/2013), nedan *verkställighetslagen*.

Genom lagen om direktstöd har stödförordningen genomförts till den del genomförandet av förordningen förutsätter nationell reglering. Lagen om direktstöd innehåller bl.a. bestämmelser om de stöd som beviljas i enlighet med den lagen, dvs. grundstöd, förgröningsstöd, stöd till unga jordbrukare och produktionskopplade stöd. Enligt lagen om direktstöd kan som produktionskopplat stöd beviljas bidrag för mjölkkor, bidrag för nötkreatur, bidrag för jordbruksgrödor samt får- och getbidrag. Närmare bestämmelser om de stöd som beviljas med stöd av lagen och om förutsättningarna för beviljande av stöden får utfärdas genom förordning av statsrådet. Lagen om direktstöd innehåller även ett stort antal definitioner, inklusive definitionen av aktiva jordbrukare, till vilken det vid behov hänvisas bl.a. i den materiella lagstiftningen inom jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde.

Enligt 2 § 12 punkten i den gällande lagen om direktstöd avses med aktiva jordbrukare jordbrukare enligt artikel 9.2—9.5 i stödförordningen, vilket innebär att man vid kontrollen av aktiva jordbrukare ska beakta den s.k. förbudslistan i stödförordningen. Enligt 3 § 2 mom. i den gällande lagen om direktstöd betraktas en jordbrukare som under det föregående stödet har fått högst 5 000 euro i direktstöd som en aktiv jordbrukare enligt artikel 9.4 i stödförordningen. Bestämmelsen innebär i praktiken att sådana stödsökande alltid betraktas som aktiva jordbrukare, och att det för deras del inte behöver göras en separat kontroll av huruvida de är aktiva jordbrukare. Enligt 3 § 2 mom. i den gällande lagen om direktstöd ska även sådana aktörer betraktas som aktiva jordbrukare vars årliga direktstödsbelopp uppgår till minst fem procent av deras totala intäkter från annan verksamhet än jordbruksverksamhet under det senaste fastställda beskattningsåret, även om jordbrukaren bedriver verksamhet enligt den s.k. förbudslista som avses i artikel 9.2 i stödförordningen.

I 23 § i lagen om direktstöd föreskrivs det om förgröningsstöd och om förutsättningarna för beviljande av detta stöd. I 23 § 2 mom. föreskrivs det om arealer med ekologiskt fokus i anslutning till förgröningsstöd. I fråga om arealer med ekologiskt fokus är huvudregeln att det på gårdsbruksenheter med över 15 hektar åker ska finnas fem procent areal med ekologiskt fokus. Gårdsbruksenheter där merparten av åkermarken består av gräsmark, baljväxter och/eller mark i träda samt gårdsbruksenheter i skogtäckta områden är under vissa förutsättningar befriade från kravet på arealer med ekologiskt fokus. Enligt den gällande lagstiftningen är arealer med ekologiskt fokus i Finland trädesarealer, arealer med kvävefixerande grödor och arealer med energiskog med kort omloppstid samt arealer med landskapselement som är förenliga med tvärvillkoren och som ska bibehållas enligt de normer som avses i punkt GAEC 7 i bilaga II till den horisontella förordningen. I Finland ha dessutom tagits i bruk på regionnivå det undantag från kravet på arealer med ekologiskt fokus som avses i artikel 46.7 i stödförordningen, alltså det s.k. undantaget på grund av skogtäckt mark. Enligt den nämnda artikeln i stödförordningen får medlemsstater där mer än 50 procent av den totala markytan är skogtäckt tillämpa ett undantag från kravet på arealer med ekologiskt fokus i ett område, förutsatt att mer än 50 procent av markytan i området är skogtäckt och förhållandet mellan skogsmark och

RP 196/2018 rd

åkermark är högre än 3:1. Eftersom kriterierna för undantaget på grund av skogtäckt mark i Finland granskas på landskapsnivå, uppfylls kriterierna för undantaget i alla landskap utom landskapen Nyland och Egentliga Finland samt landskapet Åland. Närmare bestämmelser om förgröningsstöd än de som finns i den nationella lagstiftningen och i Europeiska unionens lagstiftning finns för närvarande i statsrådets förordning om grundstöd, förgröningsstöd och stöd till unga jordbrukare (234/2015).

I lagen om programbaserade jordbrukarsättningar föreskrivs det om de ersättningar som ingår i programmet för landsbygdsutveckling och som det föreskrivs i landsbygdsförordningen. Med stöd av lagen om programbaserade jordbrukarsättningar kan det beviljas kompensationsersättning, miljöersättning, ersättning för djurens välbefinnande, ersättning för ekologisk produktion, ersättning för icke-produktiva investeringar och ersättning för jordbruksrådgivning. Närmare bestämmelser om de ersättningar som beviljas med stöd av lagen, t.ex. om innehållet i de åtgärder som berättigar till ersättning, om andra närmare villkor för ersättningarna och om ersättningsbeloppen, utfärdas genom förordningar av statsrådet.

Enligt 10 § (Ersättning för jordbruksrådgivning) i lagen om programbaserade jordbrukarsättningar kan ersättning för jordbruksrådgivning beviljas för jordbruksrådgivning enligt artikel 15 i landsbygdsförordningen och artikel 12 i den horisontella förordningen. Enligt den nämnda paragrafen kan jordbruksrådgivning ges om tvärvillkor, krav som gäller förgröningsstöd, begränsning av och anpassning till klimatförändringar, biologisk mångfald, vattenvård och markskydd, innovationer, miljöersättningen, bevarande av jordbruksmark, ekologisk produktion, växtskydd och integrerad bekämpning, produktionsdjurens välbefinnande och hälsa, modernisering av gårdsbruksenheten och förbättring av konkurrenskraften samt effektiviserad energianvändning, förnybar energi och andra faktorer i anslutning till miljöeffektivitet. Med avvikelse från andra ersättningsformer betalas ersättningen inte till jordbrukaren, utan till en rådgivare som är godkänd enligt 45 § i verkställighetslagen eller, om rådgivaren är anställd hos någon, till rådgivarens arbetsgivare. Uppgifter om de rådgivare som godkänts för jordbruksrådgivning och deras kompetensområden finns i Landsbygdsverkets rådgivarregister. Jordbrukaren väljer rådgivare och ämnesområde för rådgivningen utifrån sina egna behov, och en gårdsbruksenhet kan få rådgivning flera gånger. Rådgivningen bidrar till att förbättra jordbrukarens kunskaper på ovannämnda områden, och ny information som anpassas till förhållandena på gårdsbruksenheten främjar enhetens utveckling och riskhantering.

Verkställighetslagen tillämpas bl.a. på verkställigheten av stöd och ersättningar som beviljas med stöd av lagen om direktstöd och lagen om programbaserade jordbrukarsättningar. I verkställighetslagen har man samlat bestämmelser om olika myndigheters uppgifter och behörighet, förfarandet vid ansökan om stöd, behandling av stödansökan hos myndigheten, beslutsfattande, tillsyn samt återbetalning och återkrav av stöd. Verkställighetslagen innehåller också bestämmelser om genomförandet av systemet för jordbruksrådgivning, såsom val och godkännande av rådgivare, behörighetsvillkor för rådgivare och rådgivningsregistret. I verkställighetslagen föreskrivs dessutom om beslutsavgift, myndighetens rätt att få uppgifter och ändringssökande.

I 9 kap. i verkställighetslagen föreskrivs om genomförandet av systemet för jordbruksrådgivning. Enligt 44 § (Systemet för jordbruksrådgivning) i verkställighetslagen ges rådgivningstjänster enligt artikel 15 i landsbygdsförordningen och artikel 12 i den horisontella förordningen av rådgivare som valts av Landsbygdsverket (från början av 2019 av Livsmedelsverket). Enligt 45 § (Val och godkännande av rådgivare) 1 mom. väljs rådgivarna med iakttagande av lagen om offentlig upphandling (348/2007). Till denna del grundar sig förslaget på den tidigare gällande artikel 15.3 i landsbygdsförordningen, enligt vilken rådgivarna skulle utses genom anbudsförfaranden och urvalsförfarandet styrs av lagstiftningen om offentlig upphandling. I 45 § 1 mom. föreskrivs det vidare att rådgivarna väljs och godkänns för viss tid, som

löper ut när giltigheten för programmet för utveckling av landsbygden i Fastlandsfinland 2014—2020 upphör, och bestämmelsen grundar sig till denna del på programmet för landsbygdsutveckling. Valet och godkännandet av en rådgivare förutsätter att han eller hon har tillräcklig sakkunskap med hänsyn till rådgivningsuppgiftens art och omfattning, ett krav som även ingår i artikel 15 i landsbygdsförordningen. I kap. 9 i verkställighetslagen finns det i anslutning till genomförandet av systemet för jordbruksrådgivning även bestämmelser om behörighetsvillkor för rådgivare, återkallelse av godkännande, utförande av rådgivningsuppgiften, rådgivningsregistret, utlämnande av uppgifter ur rådgivningsregistret och bevaringstiden.

2 Föreslagna ändringar

2.1 Lagen om Europeiska unionens direktstöd till jordbruket

2 §. Definitioner. Det föreslås att *12 punkten*, dvs. definitionen av aktiva jordbrukare, ändras så att aktiva jordbrukare avses vara jordbrukare enligt artikel 9.1 i stödförordningen. Enligt artikel 9.1 i stödförordningen ska direktstöd inte beviljas fysiska eller juridiska personer, eller grupper av fysiska eller juridiska personer, vars jordbruksarealer huvudsakligen utgörs av arealer som naturligt hålls i ett skick som lämpar sig för bete eller odling och som inte bedriver den minimiverksamhet som definieras av medlemsstaterna i enlighet med artikel 4.2 b på dessa arealer. I enlighet med vad som anges ovan har stödförordningen ändrats så att en medlemsstat kan besluta att inte tillämpa den förbudslista som avses i artikel 9.2 i förordningen från och med 2018 eller ett senare år. I Finland finns det inte sådana arealer som avses i artikel 9.1, varför i praktiken alla jordbrukare som uppfyller förutsättningarna för stöd och som ansöker om direktstöd och programbaserade jordbrukarsättningar betraktas som aktiva jordbrukare från och med stödåret 2019. Finland har den 27 mars 2018 meddelat Europeiska kommissionen att man från och med stödåret 2019 inte kommer att tillämpa stödförordningens artikel 9.2, dvs. den ovannämnda s.k. förbudslistan.

3 §. Stödformer. Det föreslås att *2 mom.* upphävs eftersom bestämmelsen i momentet hänför sig till den s.k. förbudslistan i definitionen av aktiva jordbrukare i artikel 9.2 i stödförordningen. Eftersom det enligt vad som anges ovan föreslås att artikel 9.2 i stödförordningen inte längre ska tillämpas och att definitionen av aktiva jordbrukare i 2 § 12 punkten i lagen om direktstöd ska ändras i enlighet med detta, blir bestämmelsen om när en jordbrukare alltid ska betraktas som en aktiv jordbrukare onödig, varför det inte behövs någon särskild kontroll av huruvida kriterierna för aktiva jordbrukare uppfylls.

23 §. Förgröningsstöd. I 23 § föreskrivs det om förutsättningarna för beviljande av förgröningsstöd och i paragrafens 2 mom. om arealer med ekologiskt fokus i anslutning till förgröningsstöd. Enligt det gällande 2 mom. är trädesarealer, arealer med kvävefixerande grödor och arealer med energiskog med kort omloppstid samt arealer med landskapselement som är förenliga med tvärvillkoren arealer med ekologiskt fokus. Det föreslås att *2 mom.* ändras så att även mark i träda med dragväxter enligt artikel 46.2 m i stödförordningen, dvs. trädesmark med dragväxter, ska anses utgöra arealer med ekologiskt fokus enligt nämnda artikel. Dragväxter är pollen- och nektarrika arter, och i Finland kan t.ex. arealer med klöver, sötväppling och honungsfacelia godkännas som arealer med ekologiskt fokus. Genom att godkänna trädesmark med dragväxter som areal med ekologiskt fokus kan man bl.a. förbättra binas och insekternas levnadsmöjligheter.

Det föreslås att *3 mom.* kompletteras så att närmare bestämmelser om trädesmark med dragväxter får utfärdas genom förordning av statsrådet. Genom förordning av statsrådet kan det t.ex. utfärdas bestämmelser om vilka växtarter eller blandningar av växtarter som kan godkännas som växtarter för trädesmark med dragväxter. Omfattningen på bemyndigandet att utfärda förordning begränsas dock av bestämmelserna i Europeiska unionens lagstiftning, dvs. föru-

tom av bestämmelserna i stödförordningen även bl.a. av bestämmelserna i kommissionens förslag till kommissionens delegerade förordning om ändring av delegerad förordning (EU) nr 639/2014 vad gäller vissa bestämmelser om miljöanpassningsmetoder i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013. Europeiska parlamentets granskningsperiod tar slut den 9 november 2018 och efter det ska den ovannämnda delegerade förordningen träda i kraft. Enligt förslag till den förordningen gäller delvis samma villkor för trädesmark med dragväxter som för annan mark i träda med ekologiskt fokus, såsom fastställandet av trädesperioden, förbudet mot jordbruksproduktion och förbudet mot att använda växtskyddsmedel. Enligt förslag till förordningen får dessutom arealer med grödor som normalt sås för skörd inte räknas till trädesmark med dragväxter. Trädesmark med dragväxter kan inbegripa örtartade växter förutsatt att dragväxterna förblir dominerande. Bikupor får ställas ut i områden med trädesmark med dragväxter. Närmare bestämmelser om förgröningsstöd och arealer med ekologiskt fokus i anslutning till detta finns redan i statsrådets förordning om grundstöd, förgröningsstöd och stöd till unga jordbrukare (234/2015).

2.2 Lagen om verkställighet av jordbruksstöd

23 a §. Användning av nya tekniker vid tillsyn. Det föreslås att *en ny 23 a §* fogas till verkställighetslagen, i vilken det föreskrivs om användningen av sådana nya tekniker som avses i artikel 40 a (Kontroll genom övervakning) i kontrollförordningen vid tillsynen över arealstöd. Enligt det föreslagna *1 mom.* får nya tekniker användas vid tillsyn över arealstöd och vid kontroller enligt artikel 40 a i kontrollförordningen. Detta innebär i praktiken att man vid tillsynen utöver de traditionella tillsynsmetoderna eller i stället för dem får använda nya tekniker, såsom satellitbilder, obemannade luftfarkoster (t.ex. drönare) och fotografier med geografisk information. Vid tillsyn genom övervakning som grundar sig på satellit teknik utnyttjas data och material som produceras av de Sentinel satelliter som utvecklats för Europeiska kommissionens program Copernicus eller andra motsvarande data av samma värde. Den tillsynsmetod som avses i artikel 40 a i kontrollförordningen är enligt förordningen en metod med vilken man regelbundet, heltäckande och systematiskt kontrollerar och analyserar huruvida stödvillkor, åtaganden och andra skyldigheter är uppfyllda, till dess att slutsatser kan dras om betalningsgrunderna för stödet. Kontrollen och analysen kan gälla t.ex. jordbearbetning, växttäckning, växtarter och odlingsåtgärder. Om det med hjälp av de nya teknikerna inte med tillräcklig säkerhet kan fastställas att förutsättningarna för arealstöd uppfylls, ska det enligt kontrollförordningen användas annat lämpligt bevismaterial för att säkerställa att förutsättningarna uppfylls, inklusive tillsyn på plats. I samband med den senaste ändringen av kontrollförordningen infördes även en möjlighet att i stället för tillsyn på plats använda andra godkända bevis, såsom fotografier med geografisk information, för att verifiera oklarheter vid en fototolkning som görs i samband med en kontroll eller satellit- och/eller fjärranalys.

Vid tillsyn med hjälp av satellit kan t.ex. personer inte identifieras i motsats till vad som är fallet i fråga om bildmaterial som samlas in med obemannade luftfarkoster och fotografier med geografiskt material. För att trygga integritetsskyddet föreslås det därför att det till paragrafens *2 mom.* fogas en bestämmelse om att ett förfarande ska tillämpas vid tillsynen som inte äventyrar en persons rättigheter eller skyddet för privatlivet eller något annat integritetsskydd. Bildmaterial får sålunda inte göra det möjligt att identifiera personer eller fordon och det får inte innehålla bilder på exempelvis bostadshus. För tydlighetens skull är det ändamålsenligt att till paragrafen tas en informativ hänvisning till Europeiska unionens allmän dataskyddsförordning och till den nationella lagstiftningen på grund av klarhet av lagens verkställighet. Enligt det föreslagna *2 mom.* har den myndighet som handlar under tjänsteansvar rätt att använda luftfarkosten vid tillsynen, och stödsökanden ska informeras om att en obemannad luftfarkost används vid tillsynen i samband med att stödsökanden meddelas om tillsynen eller senast i samband med själva tillsynen. Detta krav ingår även i det andra ledet i artikel 40 a.1 andra stycket i kontrollförordningen.

Enligt det föreslagna 3 mom. får närmare bestämmelser om användningen av nya tekniker vid tillsyn, om de tekniska kraven på de nya teknikerna och om utövandet av s.k. tillsyn genom övervakning utfärdas genom förordning av statsrådet. Europeiska unionens lagstiftning innehåller mycket detaljerade bestämmelser om exempelvis utövandet av tillsyn, de krav som ställs på tillsynen, tillsynsmängden och tillsynspåföljderna, vilket avsevärt avgränsar vilka närmare bestämmelser som på nationell nivå får utfärdas t.ex. om tillsynen. Genom förordning får närmare bestämmelser utfärdas om exempelvis de tekniska krav som obemannade luftfarkoster och det material som dessa samlar in ska uppfylla och om de tekniska förutsättningar som fotografier med geografisk information som stödsökanden själv tar ska uppfylla för att de ska kunna användas vid tillsynen. Närmare bestämmelser om tillsyn över arealstöd än de som finns i den nationella lagstiftningen och i Europeiska unionens lagstiftning finns för närvarande i statsrådets förordning om övervakning av arealer och arealbaserade stöd som finansieras av Europeiska unionen (712/2015).

24 §. Rätt till insyn. Det föreslås att 4 mom. ändras så att det motsvarar den gällande lagstiftningen. Polislagen (493/1995) har upphävts genom polislagen (872/2011), och därför ändras paragrafhänvisningen till en hänvisning till 9 kap. 1 § (Handräckning av polisen) i den gällande polislagen.

45 §. Val och godkännande av rådgivare. Det föreslås att 1 mom. i fråga om förfarandet för att välja rådgivare ändras så att det i momentet hänvisas till bestämmelsen om urvalsförfarandet i artikel 15.3 i landsbygdsförordningen. Detta innebär att rådgivarna i fortsättningen ska väljas genom ett transparent urvalsförfarande som är öppet för alla. Urvalsförfarandet ska enligt artikel 15.3 i landsbygdsförordningen vara objektivt och utesluta kandidater med intressekonflikter. De rådgivare som väljs ska naturligtvis vara experter på det område inom vilket de tillhandahåller rådgivning. För att säkerställa att informationen om val av nya rådgivare och om valmöjligheten i tillräcklig utsträckning når personer som kan vara intresserade av att bli rådgivare, är avsikten att brett informera om att ansökan inleds och att samtidigt betona att förfarandet är öppet för alla. Landsbygdsverket ska i egenskap av behörig myndighet publicera aviseringar och blanketter för ansökan. Meningen är att ansökningsförfarandet ska vara fortlöpande, och inte begränsat till en viss period. Ett fortlöpande ansökningsförfarande bidrar även till att uppnå landsbygdsförordningens mål vad gäller ett öppet urvalsförfarande.

3 Propositionens konsekvenser

Propositionen har inga direkta konsekvenser för statsfinanserna. Det förgröningsstöd som beviljas med stöd av lagen om direktstöd betalas från moment 30.20.41 (EU-inkomststöd och EU-marknadsstöd) i statsbudgeten och den ersättning som beviljas för jordbruksrådgivning med stöd av lagen om programbaserade jordbrukarsättningar från moment 30.20.43 (Miljöersättningar, ekologisk produktion, rådgivning och icke-produktiva investeringar). De nämnda stöden finansieras enligt rambesluten för statsfinanserna och inom ramen för anslagen i statsbudgeten. I statsbudgeten för 2018 har det anvisats 157,5 miljoner euro i anslag för förgröningsstöd enligt systemet för direktstöd och en miljon euro i anslag för ersättning för jordbruksrådgivning. I budgetramen för programperioden 2014—2020 har det i ersättning för jordbruksrådgivning reserverats sammanlagt 34 miljoner euro, varav cirka 10,5 miljoner euro hade betalats ut i slutet av 2017.

Den föreslagna ändring som innebär att den s.k. förbudslistan för *aktiva jordbrukare* slopas innebär först och främst att den administrativa bördan för såväl förvaltningen som de stödsökande minskar. Förvaltningens arbete underlättas av att det i fortsättningen inte behövs någon särskild tillsyn över aktiva jordbrukare eller kontroller av att förbudslistan inte längre gäller för en jordbrukare (t.ex. att direktstöden uppgår till minst fem procent av stödsökandens totala intäkter), och samtidigt minskar förvaltningens arbetsbörda i någon mån. Genom förslaget för-

söker man även minska den administrativa bördan för stödsökandena, i och med att de inte längre årligen behöver ta ställning till om de bedriver verksamhet som finns på förbudslistan, dvs. om de till denna del uppfyller kriterierna för aktiva jordbrukare. Stödsökandena behöver inte heller lämna särskilda utredningar om de bedriver verksamhet som finns på förbudslistan, t.ex. driver en permanent idrottsplats, vilket bl.a. inkluderar ridbanor och maneger som uppfyller vissa villkor. Slopandet av förbudslistan kan även göra det enklare för och sporra stödsökande att börja bedriva verksamhet som binäring under ett pågående stödår, eftersom de inte längre behöver oroa sig för att gå miste om stöden även om binäringen skulle omfatta verksamhet som finns på förbudslistan, t.ex. drivande av ridbanor. Slopandet av förbudslistan väntas inte leda till att antalet stödtagare ökar nämnvärt, eftersom förbudslistan i Finland bedöms begränsa beviljandet av stöd endast i mycket liten utsträckning och i enskilda fall.

När det gäller förslaget om att godkänna *trädesmark med dragväxter* som arealer med ekologiskt fokus i anslutning till förgröningsstöd kan man först och främst konstatera att det 2017 i hela landet fanns sammanlagt knappt 2 500 hektar odlingsareal med växtarter som kan godkännas för trädesmark med dragväxter, dvs. klöver, sötväppling och honungsfacelia, varav klöverns andel var drygt 2 000 hektar. Om man endast beaktar odlingsarealen i landskapen Nyland och Egentliga Finland samt landskapet Åland — vars områden omfattas av kravet på arealer med ekologiskt fokus — uppgick odlingsarealen med ovannämnda växter 2017 till sammanlagt knappt 500 hektar. Om man som trädesmark med dragväxter även godkänner t.ex. en blandning av dragväxter och vallgräsväxter där merparten utgörs av dragväxter blir arealen större. I bilaga X till stödförordningen fastställs viktningfaktorer för olika ekologiska områden. Viktningsfaktorn för trädesmark med dragväxter fastställs till 1,5, vilket är högre än viktningfaktorn för exempelvis mark i träda och arealer med kvävebindande grödor, som är ett. I praktiken innebär detta att en hektar trädesmark med dragväxter räknas som 1,5 hektar vid kontrollen av att kravet på arealer med ekologiskt fokus uppfylls, vilket bedöms öka jordbrukarnas intresse för att anmäla trädesmark med dragväxter som arealer med ekologiskt fokus i anslutning till förgröningsstöd. Dragväxterna är mångsidiga källor till nektar och pollen för pollinerare och andra insekter. Odlingar med dragväxter förbättrar därmed levnadsmöjligheterna för pollinerare och andra insekter och främjar den ekologiska mångfalden.

Förslaget om att slopa kravet på att lagstiftningen om offentlig upphandling ska tillämpas vid *valet av rådgivare för systemet för jordbruksrådgivning* förenklar och underlättar förfarandet för att välja nya rådgivare. Tidigare beslut om val och godkännande av rådgivare förblir i kraft efter lagändringen. Landsbygdsverket har hittills valt och godkänt sammanlagt knappt 600 rådgivare för systemet för jordbruksrådgivning, men en rådgivare kan ha valts och godkänts för att tillhandahålla rådgivning inom fler än ett ämnesområde. För de olika ämnesområdena har rådgivare valts och godkänts enligt följande: 43 inom energi; 215 inom växtskydd och foder- och livsmedelshygien på växtproduktionsgårdar; 81 inom ekologisk produktion, växtproduktion; 47 inom ekologisk produktion, produktionsdjur; 307 inom modernisering av gårdsbruksenheten och förbättrad konkurrenskraft; 211 inom produktionsdjur; 124 inom produktionsdjur, hälsovårdsplaner och 317 inom miljö. Fram till slutet av juni 2018 hade det gjorts rådgivningsbesök på sammanlagt drygt 15 000 gårdsbruksenheter och rådgivning hade tillhandahållits drygt 36 000 gånger. Rådgivning har främst tillhandahållits i frågor som gäller miljö, produktionsdjurens hälsovård och välbefinnande, ekologisk produktion och de krav som gäller förgröningsstödet. Det är svårt att bedöma hur många nya rådgivare som kommer att väljas efter det att lagändringen har trätt i kraft och hur stort behovet av nya rådgivare är samt hur det fördelar sig mellan olika landskap och ämnesområden. Utifrån de kontakter och förfrågningar som riktats till Landsbygdsverket bedöms det att det under programperioden 2014—2020 ännu kan komma in cirka 200 ansökningar om att väljas till ny rådgivare. Den föreslagna ändringen i förfarandet för att välja rådgivare medför inga behov av ändringar i Landsbygdsverkets informationssystem, varför förslaget inte påverkar kostnaderna för dessa

system. Valet och godkännandet av nya rådgivare kan skötas med Landsbyggsverkets nuvarande personalresurser.

Det är i detta skede svårt att bedöma konsekvenserna av förslaget om att *tillåta användningen av nya tekniker* i tillsynen över arealstöd. De nya teknikerna som avses i artikel 40 a i kontrollförfordningen testas och tas i provanvändning under 2018. När resultaten av pilotprojekten blir tillgängliga kan en närmare bedömning göras av vilka konsekvenser ibrukttagandet av de nya teknikerna får. Med tanke på satellitövervakning samarbetar dessutom bl.a. Finlands miljöcentral och Meteorologiska institutet redan i dag med Landsbyggsverket för att producera material för en vegetationsanalys utifrån en satellitbild inom ramen för projektet Den offentliga förvaltningens gemensamma plattform för geografisk information (Plattformen för geografisk information), som är en av jord- och skogsbruksministeriet finansierad del av regeringens spetsprojekt för digitalisering av de offentliga tjänsterna.

Avsikten är att börja utnyttja de tillsynsförfaranden som avses i artikel 40 a i kontrollförfordningen från början av 2019 i den omfattning som de tekniska förutsättningarna och övriga förutsättningar tillåter. Meningen är att börja använda nya tekniker i ändamålsenlig omfattning inom stödsystem som hör till det integrerade administrations- och kontrollsystemet och som helt eller delvis finansieras av Europeiska unionen samt inom nationella arealbaserade stödsystem.

Även om ibrukttagandet av nya tekniker vid tillsynen över arealstöd på lång sikt möjliggör kostnadsbesparingar i och med att antalet tillsyn på plats och den tid som används för dessa minskar, innebär ibrukttagandet av systemet stora investeringsbehov som medför kostnader. De största kostnaderna orsakas av systemet för att ta emot och lagra fotografier med geografisk information och datasystemet för tolkning av satellitbilder (processning, beräkning och automatisk klassificering av bilderna) samt resultat av monitorering, som kopplar övervakningsresultatet till stödansöknings- och beräkningsuppgifterna. Enligt preliminära och försiktiga bedömningar kommer utvecklingen av systemet, inklusive byggande av systemet och gränssnitten, att orsaka kostnader som infaller under flera år sammanlagd för knappt över två miljoner euro. Dessutom behövs det att i framtiden görs ändringar till Livsmedelsverkets informationssystem så som till Stödtillämpningen. Underhållet av systemet, såsom lagring och analys av satellitbilder, och utvecklingen av systemet kommer också att orsaka årliga driftskostnader. Enligt preliminära och försiktiga bedömningar kommer underhållet av systemet att orsaka årliga kostnader för cirka knappt över en halv miljon euro. För närvarande är det i praktiken omöjligt att göra en närmare kostnadsbedömning, eftersom man ännu inte har lyckats få en övergripande bild av vad tillsynsprocessen totalt sett kommer att omfatta. Det finns inte heller något tidigare jämförelsematerial från motsvarande systemkrav som skulle möjliggöra en noggrannare bedömning av kostnadseffekterna. Förberedelserna inför ibrukttagandet av de nya teknikerna liksom ibrukttagandet av systemet förutsätter naturligtvis även personalresurser bl.a. för de ändringar i informationssystemen som krävs. Efter det att systemet tagits i bruk ska enligt bedömningar cirka fem personalresurser per arbetsår behövas för att underhålla systemet. Enligt bedömningar kan dessa uppgifter dock skötas med Livsmedelsverkets, som inleder sin verksamhet den 1 januari 2019, personalresurser. Enligt de nuvarande uppgifterna ska användningen av nya tekniker vid tillsyn över arealstöd bli obligatoriskt för medlemsstaterna under den kommande finansieringsperioden 2021—2027. Då ska också stödsystemen ändras och på grund av detta ska det göras storskaliga ändringar till Livsmedelsverkets informationssystem inklusive Stödtillämpningen.

Innan pilotprojekten har avslutats och de uppgifter och erfarenheter som fås av dem har analyserats är det även svårt att uppskatta i vilken utsträckning antalet tillsyn på plats och kostnaderna för dessa kommer att minska. I detta skede kan man t.ex. inte tillförlitligt bedöma om de nya teknikernas urskilningskapacitet är tillräcklig eller om det i övrigt kommer att förekomma

många fall med oklart resultat. Det bör också noteras att de nya teknikerna inte kan användas för att utöva tillsyn över uppfyllandet av alla villkor för arealstöd, bl.a. förbudet mot att använda växtskyddsmedel på trädesarealer med ekologiskt fokus i anslutning till förgröningsstödet och användningen av växtskyddsmedel enligt tvärvillkoren, utan tillsynen över dessa villkor kräver tillsyn på plats.

Noggrannare bedömningar av tilläggskostnader respektive kostnadsbesparingar på ovan nämnda områden kan göras när resultaten och erfarenheterna av de pilotprojekt som genomförs blir tillgängliga. Livsmedelsverket ska täcka kostnader som utvecklingen och underhållet av det tillsynssystemet med vilket nya tekniker utnyttjas. Förmåner kommer till närings-, trafik- och miljöcentralerna och efter landskapsreformen till landskapen i form av minskade tillsynskostnader. De kostnader som anknyter sig till ibruktagandet och underhållet av systemet ska dock verkställas inom ramarna för statsfinanserna samt enligt anslagen i statsbudgeter och inom ramarna för personalresurser per arbetsår.

För de stödsökande innebär ibruktagandet av de nya teknikerna vid tillsynen över arealstöd att tillsynen på plats minskar liksom den tid som på gårdsbruksenheterna används för denna tillsyn. De nya teknikerna gör det möjligt att till systemet foga påminnelser som är till nytta för jordbrukaren och som kan förhindra eventuella fel. När de nya teknikerna tas i bruk kan ansökningar med ritningar över jordbruksskiften innehålla fler förhandsifyllda uppgifter, vilket gör det enklare för stödsökanden att fylla i ansökningarna.

4 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid jord- och skogsbruksministeriet.

Utlåtande om utkastet till proposition begärdes av justitieministeriet, finansministeriet, Ålands landskapsregering, rådet för bedömning av lagstiftningen, Landsbygdsverket, Statens ämbetsverk på Åland, närings-, trafik- och miljöcentralerna, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC rf, ProAgria Keskusten liitto, Svenska lantbrukssällskapens förbund SLF rf och Maaseudun Kehittäjä ry.

Utlåtanden om propositionen lämnades av justitieministeriet, finansministeriet, Landsbygdsverket, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf, ProAgria Keskusten liitto och Maaseudun Kehittäjä ry.

De som lämnat utlåtanden förhöll sig positivt till propositionen. Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf, ProAgria Keskusten liitto och Maaseudun Kehittäjä ry hade inget att anmärka på i fråga om utkastet till proposition. I utlåtandet från finansministeriet föreslogs det kompletteringar till avsnittet om konsekvensbedömningarna och i utlåtandet från justitieministeriet föreslogs det kompletteringar till avsnittet om lagstiftningsordningen. I utlåtandet från Landsbygdsverket föreslogs det vissa preciseringar i motiveringar till regeringens proposition samt preciseringar i den föreslagna 23 a § i verkställighetslagen.

Till följd av utlåtanden har ordalydelsen i 23 a § (Användning av nya tekniker vid tillsyn) i verkställighetslagen preciserats. Till följd av utlåtandet från finansministeriet har avsnittet om konsekvensbedömningarna kompletterats i fråga om ekonomiska konsekvenser och personalresurser (Användning av nya tekniker vid tillsyn) och till följd av utlåtandet från justitieministeriet har avsnittet om lagstiftningsordningen kompletterats i fråga om skyddet för privatliv.

5 Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

Enligt den föreslagna övergångsbestämmelsen i verkställighetslagen ska beslut om godkännande av rådgivare som fattats före denna lags ikraftträdande förbli i kraft.

6 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Propositionens förslag om ändringar i lagen om direktstöd och verkställighetslagen grundar sig på ändringar i Europeiska unionens lagstiftning, dvs. i stödförordningen, landsbygdsförordningen och kontrollförordningen. Europeiska unionens lagstiftning innehåller mycket detaljerade bestämmelser om de stöd som helt finansieras av unionen eller delfinansieras av unionen och om stödsystemen, och regleringen omfattar bl.a. olika stödtyper och förutsättningarna för att bevilja stöd, myndigheternas uppgifter, tillsyn över samt utbetalning och återkrav av stöden samt rapporter som ska lämnas till kommissionen.

Genom verkställighetslagen upphävdes två tidigare gällande lagar som varit problematiska från grundlagssynpunkt, nämligen lagen om förfarandet vid skötseln av stöduppdrag i fråga om landsbygdsnärings (1336/1992) och lagen om verkställighet av Europeiska gemenskapens gemensamma jordbrukspolitik (1100/1994). I samband med att verkställighetslagen stiftades togs det i lagen in sådana bestämmelser om exempelvis tillsyn och tillsynspåföljder som tidigare endast hade ingått i förordningar trots att frågan från grundlagssynpunkt skulle ha förutsatt en grundläggande bestämmelse på lagnivå. Man fäste även vikt vid att bemyndigandena att utfärda förordning ska vara noggrant avgränsade. Genom lagen om direktstöd upphävdes den tidigare gällande gårdsstödslagen (557/2005). I gårdsstödslagen ingick ett påfallande stort antal bestämmelser om bemyndiganden för statsrådet att utfärda förordning, vilket även är fallet i den gällande lagen om direktstöd. I samband med att gårdsstödslagen stiftades (RP 17/2005 rd) tog grundlagsutskottet i sitt utlåtande (GrUU 25/2005 rd) uttryckligen ställning till de i gårdsstödslagen föreslagna bemyndigandena för statsrådet att utfärda förordning. I utlåtandet konstaterade grundlagsutskottet bl.a. följande: ”Trots den skenbara vagheten i bestämmelserna om bemyndiganden har den som utfärdar förordningar inte gränslösa befogenheter. Statsrådets befogenheter begränsas av bestämmelserna i lagförslaget men också av Europeiska gemenskapens jämförelsevis detaljerade lagstiftning om systemet med det samlade gårdsstödet. Denna reglering utgör med beaktande av utskottets tidigare ståndpunkter om reglering av systemen för gårdsstöd den helhet gentemot vilken statsrådet utifrån bemyndigandena i allmänhet utfärdar ’detaljerade’ förordningar (GrUU 46/2001 rd, s. 2/I, GrUU 47/2001 rd, s. 2–3, GrUU 48/2001 rd, s. 3/II).” Grundlagsutskottets linje i fråga om godtagbarheten för sådana bemyndiganden att utfärda förordning som kan tas in i lagstiftningen om jordbruksstöd behandlas även t.ex. i grundlagsutskottets utlåtande GrUU 16/2007 rd.

Propositionen innehåller ett förslag om att det genom förordning av statsrådet ska få utfärdas närmare bestämmelser om trädesmark med dragväxter som kan hänföras till arealer med ekologiskt fokus i anslutning till förgröningsstöd samt om användningen av ny teknik vid tillsynen över arealstöd och om de tekniska kraven på den nya tekniken. När det gäller Europeiska unionens lagstiftning finns det bestämmelser om förgröningsstöd i stödförordningen och i kommissionens delegerade förordningar som utfärdats med stöd av den nämnda förordningen. Detaljerade bestämmelser om tillsyn finns t.ex. i den horisontella förordningen och i kommissionens delegerade förordningar som utfärdats med stöd av den förordningen samt i genomförandeförordningar, såsom kontrollförordningen. Europeiska unionens lagstiftning avgränsar därmed de områden som det får utfärdas bestämmelser om genom förordning av statsrådet. När det gäller den gällande nationella lagstiftningen finns det närmare bestämmelser om förgröningsstöd och arealer med ekologiskt fokus i anslutning till stödet i ovannämnda statsrå-

RP 196/2018 rd

dets förordning 234/2015, medan närmare bestämmelser om tillsyn över arealstöd finns i ovannämnda statsrådets förordning 712/2015. De föreslagna bemyndigandena att utfärda förordning uppfyller därmed kravet på exakt avgränsning i 80 § i grundlagen.

I propositionen föreslås det att nya tekniker får användas vid tillsynen över arealstöd. Detta innebär att man vid tillsynen över arealstöd i fortsättningen utöver de traditionella tillsynsmetoderna eller i stället för dem får använda nya tekniker, såsom satellitbilder, obemannade luftfarkoster och fotografier med geografisk information. Enligt 10 § 1 mom. i grundlagen vars och ens privatliv, heder och hemfrid är tryggade. Enligt propositionen när nya tekniker används ska ett förfarande tillämpas som inte äventyrar en persons rättigheter eller skyddet för privatlivet eller något annat integritetsskydd. De föreslagna bestämmelserna är därmed inte problematiska från grundlagssynpunkt.

I propositionen föreslås det att det förfarande som tillämpas vid valet av rådgivare för jordbruksrådgivning ska ändras till vissa delar. Såsom anges ovan bedöms förslaget förenkla processen för att välja nya rådgivare. Förslaget grundar sig på en ändring i landsbygdsförordningen, som är direkt tillämplig i medlemsstaterna. Ställningen för dem som redan valts och godkänts som rådgivare för systemet för jordbruksrådgivning tryggas och hålls oförändrad med hjälp av den övergångsbestämmelse som föreslås i verkställighetslagen, enligt vilken beslut om godkännande av rådgivare som fattats före ikraftträdandet av ändringen i verkställighetslagen förblir i kraft. De föreslagna bestämmelserna är därmed inte problematiska från grundlagssynpunkt.

De föreslagna lagarna kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag

om ändring av lagen om Europeiska unionens direktstöd till jordbruket

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen om Europeiska unionens direktstöd till jordbruket (193/2013) 3 § 2 mom.,
sådant det lyder i lag 1356/2014, samt
ändras 2 § 12 punkten och 23 § 2 och 3 mom., sådana de lyder i lag 1356/2014, som följer:

2 §

Definitioner

I denna lag avses med

12) *aktiva jordbrukare* jordbrukare enligt artikel 9.1 i stödförordningen,

23 §

Förgröningsstöd

Trädesarealer, inklusive trädesmark med dragväxter, arealer med kvävefixerande grödor och arealer med energiskog med kort omloppstid samt arealer med landskapselement som är förenliga med tvärvillkoren och som ska bibehållas enligt de normer som avses i punkt GAEC 7 i bilaga II till den horisontella förordningen är sådana arealer med ekologiskt fokus som avses i artikel 46.2 i stödförordningen. Undantaget enligt artikel 46.7 i stödförordningen tillämpas på regionnivå.

Närmare bestämmelser om stödbeloppet, arealerna med ekologiskt fokus och de arealer som kan hänföras till arealerna med ekologiskt fokus, trädesmark med dragväxter, de växtarter som räknas som kvävefixerande grödor och som energiskog med kort omloppstid, diversifieringen av grödor, uppföljningsmetoden för permanent gräsmark, stödnivåerna, stödregionerna och de områden där undantaget enligt artikel 46.7 i stödförordningen tillämpas utfärdas genom förordning av statsrådet.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

2.

Lag

om ändring av lagen om verkställighet av jordbruksstöd

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om verkställighet av jordbruksstöd (192/2013) 24 § 4 mom. och 45 § 1 mom.,
av dem sådant 45 § 1 mom. lyder i lag 501/2014, samt
fogas till lagen en ny 23 a § som följer:

23 a §

Användning av nya tekniker vid tillsyn

Nya tekniker får användas vid tillsyn över arealstöd och vid kontroller enligt artikel 40 a i kontrollförordningen.

När tillsyn utövas enligt artikel 40 a i kontrollförordningen och fotografier som innehåller geografisk information används ska ett förfarande tillämpas som inte äventyrar en persons rättigheter eller skyddet för privatlivet eller något annat integritetsskydd i enlighet med vad som föreskrivs i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) och i dataskyddslagen (/). Om en obemannad luftfarkost används vid tillsynen har den myndighet som handlar under tjänsteansvar rätt att använda luftfarkosten vid tillsynen. Stödsökanden ska informeras om att en luftfarkost används vid tillsynen i samband med att stödsökanden meddelas om tillsynen eller senast i samband med själva tillsynen.

Närmare bestämmelser om användningen av nya tekniker vid tillsyn, om de tekniska kraven på de nya teknikerna och om utövandet av sådan tillsyn som avses i denna paragraf får utfärdas genom förordning av statsrådet.

24 §

Rätt till insyn

Tillsynsmyndigheten har rätt att vid behov få handräckning vid fullgörandet av inspektion så som bestäms i 9 kap 1 § i polislagen (872/2011).

45 §

Val och godkännande av rådgivare

Rådgivarna väljs med iakttagande av artikel 15.3 i landsbygdsförordningen. Rådgivarna väljs och godkänns för viss tid, som löper ut när giltigheten för programmet för utveckling av landsbygden i Fastlandsfinland 2014—2020 upphör.

RP 196/2018 rd

Denna lag träder i kraft den _____ 20 .
Beslut om godkännande av rådgivare som fattats före denna lags ikraftträdande förblir i kraft.

Helsingfors den 18 oktober 2018

Statsminister

Juha Sipilä

Jord- och skogsbruksminister Jari Leppä

1.

Lag

om ändring av lagen om Europeiska unionens direktstöd till jordbruket

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen om Europeiska unionens direktstöd till jordbruket (193/2013) 3 § 2 mom.,
sådant det lyder i lag 1356/2014, samt
ändras 2 § 12 punkten och 23 § 2 och 3 mom., sådana de lyder i lag 1356/2014, som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

2 §

Definitioner

Definitioner

I denna lag avses med

I denna lag avses med

12) *aktiva jordbrukare* jordbrukare enligt artikel 9.2—9.5 i stödförordningen,

12) *aktiva jordbrukare* jordbrukare enligt artikel 9.1 i stödförordningen,

3 §

3 §

Stödformer

Stödformer

En jordbrukare som under det föregående stödåret har fått högst 5 000 euro i direktstöd betraktas som en aktiv jordbrukare enligt artikel 9.4 i stödförordningen. Den gräns för de totala intäkterna som avses i artikel 13.1 andra stycket i tillämpningsförordningen är fem procent.

(upphävs)

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

23 §

23 §

Förgröningsstöd

Förgröningsstöd

Trädesarealer, arealer med kvävefixerande grödor och arealer med energiskog med kort omloppstid samt arealer med landskapselement som är förenliga med tvärvillkoren och som ska bibehållas enligt de normer som avses i punkt GAEC 7 i bilaga II till den horisontella förordningen är sådana arealer med ekologiskt fokus som avses i artikel 46.2 i stödförordningen. Undantaget enligt artikel 46.7 i stödförordningen tillämpas på regionnivå.

Närmare bestämmelser om stödbeloppet, arealerna med ekologiskt fokus och de arealer som kan hänföras till arealerna med ekologiskt fokus, de växtarter som räknas som kvävefixerande grödor och som energiskog med kort omloppstid, diversifieringen av grödor, uppföljningsmetoden för permanent gräsmark, stödnivåerna, stödregionerna och de områden där undantaget enligt artikel 46.7 i stödförordningen tillämpas utfärdas genom förordning av statsrådet.

Trädesarealer, *inklusive trädesmark med dragväxter*, arealer med kvävefixerande grödor och arealer med energiskog med kort omloppstid samt arealer med landskapselement som är förenliga med tvärvillkoren och som ska bibehållas enligt de normer som avses i punkt GAEC 7 i bilaga II till den horisontella förordningen är sådana arealer med ekologiskt fokus som avses i artikel 46.2 i stödförordningen. Undantaget enligt artikel 46.7 i stödförordningen tillämpas på regionnivå.

Närmare bestämmelser om stödbeloppet, arealerna med ekologiskt fokus och de arealer som kan hänföras till arealerna med ekologiskt fokus, *trädesmark med dragväxter*, de växtarter som räknas som kvävefixerande grödor och som energiskog med kort omloppstid, diversifieringen av grödor, uppföljningsmetoden för permanent gräsmark, stödnivåerna, stödregionerna och de områden där undantaget enligt artikel 46.7 i stödförordningen tillämpas utfärdas genom förordning av statsrådet.

Denna lag träder i kraft den 20 .

2.

Lag

om ändring av lagen om verkställighet av jordbruksstöd

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om verkställighet av jordbruksstöd (192/2013) 24 § 4 mom. och 45 § 1 mom.,
av dem sådant 45 § 1 mom. lyder i lag 501/2014, samt
fogas till lagen en ny 23 a § som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

23 a §

Användning av nya tekniker vid tillsyn

Nya tekniker får användas vid tillsyn över arealstöd och vid kontroller enligt artikel 40 a i kontrollförordningen

När tillsyn utövas enligt artikel 40 a i kontrollförordningen och fotografier som innehåller geografisk information används ska ett förfarande tillämpas som inte äventyrar en persons rättigheter eller skyddet för privatlivet eller något annat integritetsskydd i enlighet med vad som föreskrivs i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) och i dataskyddslagen (/). Om en obemannad luftfarkost används vid tillsynen har den myndighet som handlar under tjänsteansvar rätt att använda luftfarkosten vid tillsynen. Stödsökanden ska informeras om att en luftfarkost används vid tillsynen i samband med att stödsökanden meddelas om tillsynen eller senast i samband med själva tillsynen.

Närmare bestämmelser om användningen av nya tekniker vid tillsyn, om de tekniska kraven på de nya teknikerna och om utövandet av sådan tillsyn som avses i denna paragraf får utfärdas genom förordning av statsrådet.

RP 196/2018 rd

Gällande lydelse

24 §

Rätt till insyn

Tillsynsmyndigheten har rätt att vid behov få handräckning vid fullgörandet av inspektion så som bestäms i 40 § i polislagen (493/1995).

45 §

Val och godkännande av rådgivare

Rådgivarna väljs med iakttagande av lagen om offentlig upphandling (348/2007). Rådgivarna väljs och godkänns för viss tid, som löper ut när giltigheten för programmet för utveckling av landsbygden i Fastlandsfinland 2014–2020 upphör.

Föreslagen lydelse

24 §

Rätt till insyn

Tillsynsmyndigheten har rätt att vid behov få handräckning vid fullgörandet av inspektion så som bestäms i 9 kap 1 § i polislagen (872/2011).

45 §

Val och godkännande av rådgivare

Rådgivarna väljs med iakttagande av *artikel 15.3 i landsbygdsförordningen*. Rådgivarna väljs och godkänns för viss tid, som löper ut när giltigheten för programmet för utveckling av landsbygden i Fastlandsfinland 2014—2020 upphör.

*Denna lag träder i kraft den 20 .
Beslut om godkännande av rådgivare som fattats före denna lags ikraftträdande förblir i kraft.*
