

PUBLICATIONS OF
THE UNIVERSITY OF EASTERN FINLAND

*Dissertations in Social Sciences
and Business Studies*



UNIVERSITY OF
EASTERN FINLAND



ANNA-LIISA TANSKANEN

VIHERTYVÄ MAATALOUSTUKI

*Pinta-alaperusteisten viljelijätukien ympäristöehdot ja niihin
liittyvä valvonta- ja seuraamusjärjestelmä*

VIHERTYVÄ MAATALOUSTUKI

**PINTA-ALAPERUSTEISTEN VILJELIJÄTUKIEN YMPÄRISTÖEHDOT JA NIIHIN
LIITTYVÄ VALVONTA- JA SEURAAMUSJÄRJESTELMÄ**

Anna-Liisa Tanskanen

VIHERTYVÄ MAATALOUSTUKI

**PINTA-ALAPERUSTEISTEN VILJELIJÄTUKIEN YMPÄRISTÖEHDOT JA NIIHIN
LIITTYVÄ VALVONTA- JA SEURAAMUSJÄRJESTELMÄ**

Publications of the University of Eastern Finland
Dissertations in Social Sciences and Business Studies
No 198

Itä-Suomen yliopisto
Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta
Joensuu
2019

Grano

Joensuu, 2019

Vastaava toimittaja Markus Mättö

Toimittaja Anna Karttunen

Myynti: Itä-Suomen yliopiston kirjasto

ISBN (nid): 978-952-61-3093-4

ISSN (nid): 1798-5749

ISSN-L: 1798-5749

ISBN (PDF): 978-952-61-3094-1

ISSN (PDF): 1798-5757

Tanskanen, Anna-Liisa

Greening of agricultural subsidies – Environmental requirements for area-based farm subsidies and the related system for controls and sanctions, 334 p.

Joensuu: Itä-Suomen yliopisto, 2019

Publications of the University of Eastern Finland

Dissertation in Social Sciences and Business Studies; 198

ISBN: 978-952-61-3093-4 (print)

ISSNL: 1798-5749

ISSN: 1798-5749

ISBN: 978-952-61-3094-1 (PDF)

ISSN: 1798-5757 (PDF)

ABSTRACT

This dissertation focuses on the environmental requirements that have been set as conditions for area-based farm subsidies, their control and the consequences of non-compliance. This research investigates the regulatory framework for Member States in setting the requirements for farm subsidies, and whether the requirements are effective to prevent environmental impacts or to promote environmental benefits. Using the Functional Analytical Research Method, this research evaluates the operational logic of the requirements and how they implement the Union's objectives and principles for protecting biodiversity, preventing environmental damage and mitigating climate change.

The environmental requirements that have been set as a condition for receiving farm subsidies implement Article 11 of the Treaty on the Functioning of the European Union on the integration of environmental issues into the implementation of other policies and programs. By setting environmental requirements for subsidies, it can be ensured that public support contributes to the implementation of Union environmental policy and compliance with environmental legislation.

The environmental requirements of agricultural subsidies form a multi-stage system that includes statutory conditions, good agricultural and environmental requirements, greening requirements and specific requirements for environmental aid. The dissertation shows that the environmental requirements of subsidies can prevent environmental degradation and biodiversity loss. In addition, they partly promote climate change mitigation. However, there are still weaknesses in regulation and its functioning due to the complexity of the aid and control system, the overlapping of requirements and the way of using regulatory framework.

I propose some changes to the terms of support to make the system clearer, simpler and more functional. In addition, environmental requirements should be included in the terms of other public subsidies.

Keywords: Agricultural law, agricultural subsidies, cross-compliance, greening

Tanskanen, Anna-Liisa

Vihertyvä maataloustuki – Pinta-alaperusteisten viljelijätukien ympäristöehdot ja niihin liittyvä valvonta- ja seuraamusjärjestelmä, 334 s.

Joensuu: Itä-Suomen yliopisto, 2019.

Publications of the University of Eastern Finland

Dissertation in Social Sciences and Business Studies; 198

ISBN: 978-952-61-3093-4 (nid.)

ISSNL: 1798-5749

ISSN: 1798-5749

ISBN: 978-952-61-3094-1 (PDF)

ISSN: 1798-5757 (PDF)

TIIVISTELMÄ

Tässä väitöskirjatutkimuksessa on analysoitu pinta-alaperusteisten viljelijätukien ehdoksi asetettuja ympäristöehtoja, niiden valvontaa ja ehtojen laiminlyönneistä aiheutuvia seuraamuksia. Tutkimuksessa tarkastellaan jäsenmaille annettua sääntelyvaraa tukiehtojen asettamisessa, tukiehtojen sisältöä sekä sitä, ovatko tukiehdot toimivia ehkäistäkseen maatalouden ympäristöhaittoja tai edistääkseen ympäristöhyötyjä. Funktioanalyttistä tutkimusotetta käyttäen tutkimuksessa arvioidaan tukiehtojen toimintalogiikkaa ja sitä, missä määrin ne toteuttavat unionin tavoitteita ja periaatteita luonnon monimuotoisuuden suojelusta, ympäristöhaittojen ennaltaehkäisystä ja ilmastonmuutoksen hillinnästä.

Viljelijätukien saamisen ehdoksi asetettujen ympäristöehtojen avulla on pantu toimeen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 11 artiklan periaate ympäristöasioiden sisällyttämisestä muiden politiikkojen ja ohjelmien toteuttamiseen. Asettamalla tukien saannille ympäristöehtoja voidaan varmistaa, että julkisella tuella edistetään unionin ympäristöpolitiikan toteutumista ja ympäristölainsäädännön noudattamista.

Maataloustukien ympäristöehdot muodostavat moniportaisen järjestelmän, johon kuuluvat lakisääteliset ehdot, hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimukset, viherryttämisvaatimukset ja ympäristötukien erityisvaatimukset. Tutkimuksessa osoitetaan, että tukien ympäristövaatimuksilla pystytään osittain ehkäisemään ympäristön tilan heikentymistä ja luonnon monimuotoisuuden vähentymistä. Lisäksi tukiehtojen avulla voidaan vaikuttaa ilmastonmuutoksen hillintään. Sääntelyssä ja sen toimivuudessa on kuitenkin edelleen puutteita, jotka aiheutuvat tuki- ja valvontajärjestelmän monimutkaisuudesta, sääntelyn päällekkäisyydestä ja kansallisesta sääntelyvaran käytötavasta.

Tutkimuksessa on myös ehdotettu muutoksia tukiehtoihin, jotta järjestelmästä tulisi nykyistä selkeämpi, yksinkertaisempi ja toimivampi. Lisäksi esitetään ympäristövaatimusten sisällyttämistä myös muiden julkisten tukien ehtoihin.

Avainsanat: maatalousoikeus, maataloustuki, täydentävät ehdot, viherryttäminen

ESIPUHE

Alussa olivat suo, kuokka ja Jussi. Sen jälkeen tulivat Euroopan unioni, maailman kauppajärjestö ja maataloustukien byrokraatia. Eivätkä pellot ole enää vain ruoan- ja rehuntuotantoa varten, vaan ne tuottavat myös kauniita maalaismaisemia, tarjoavat elinpaikkoja uhanalaisille kasveille ja ehkäisevät ilmastonmuutosta sitomalla hiili-dioksidia. Samalla maatalouden, maataloustuotannon ja maatalouspolitiikan hallinta on muuttunut monitavoitteiseksi toiminnaksi, jonka kiinteänä osana on maatalouden ympäristöhaittojen vähentäminen ja ympäristöhyötyjen edistäminen.

Omalta osaltani tämä väitöskirjatyö on paluuta menneeseen, nykyisyyteen että matka tulevaan. Tavallaan jatko-opintojeni myötä olen palannut takaisin ensimmäisen yliopistollisen tutkintoni sisältöihin, joihin en arvannut palaavani vielä 2010-luvulla. Ensimmäisen tutkintoni opit maakäytön ekonomiasta, maatalouspolitiikasta, metsätaloudesta ja ympäristönsuojelusta ovat kuitenkin luoneet pohjan kiinnostukselleni maaseutuelinkeinojen ympäristönsuojelun ohjauksen ongelmiin.

Toistakymmentä vuotta myöhemmin opiskelin Joensuun yliopistossa töiden ohella ympäristöoikeutta ja eurooppaoikeutta. Ympäristöoikeuden professori Tapio Määttä avasi luennoillaan uusia näkökulmia oikeusteoriaan ja ympäristöoikeuteen. Eurooppaoikeuden professori Juha Raitio puolestaan raotti ovia eurooppalaistuvaan oikeuteen ja sen tulkintoihin. Kiitokset teille kiinnostuksen herättämisestä molempiin oikeudenaloihin sekä kannustamisesta jatko-opintoihin.

Näiden kahden tutkintoni välillä Suomi liittyi osaksi Euroopan unionia, jonka vuoksi monet säädökset, hallinnolliset ratkaisut ja käytännöt ovat muuttuneet merkittävästi. Samoin on muuttunut maatalouden ja ympäristönsuojelun välinen suhde. Osittain maatalouden ympäristösääntely on lisääntynyt ja maataloustukien ympäristöulottuvuus on vahvistunut. Tarkoitukseni on ollut tämän väitöskirjatyön avulla ymmärtää paremmin tätä maatalouden ja ympäristönsuojelun sääntelyn muuttunutta suhdetta.

Motivaationi väitöskirjan tekemiseen maataloustukijärjestelmään kiinteästi liittyvistä ympäristövaatimuksista sai alkunsa siitä, kun siirryin Pohjois-Karjalan ELY-keskuksessa 2010-luvun alkupuolella hoitamaan muun ohella viljelijöiden tekemiä oikaisuvaatimuksia. Tässä yhteydessä havahduin siihen, ettei maataloutta käsittelevää oikeudellista tutkimusta tai kirjallisuutta ole Suomessa sanottavasti julkaistu. Kun samoihin aikoihin kiinnostuin jatko-opinnoista, päätin tehdä väitöskirjan, jossa pystyisin yhdistämään ympäristönäkökulman maatalousoikeuteen. Vaikka itse en töissäni esittele tai ratkaise varsinaisesti maataloustukien myöntö- tai takaisinperintäpäätöksiä tai tee tukivalvontoja, niihin liittyvät kysymykset nousivat kuitenkin esille viljelijöiden tekemien oikaisuvaatimusten yhteydessä. Kun työni yhteydessä havaitsin viljelijätukijärjestelmän sisältävän useita tutkimuksellisesti mielenkiintoisia kysymyksiä, väitöskirjaprojektini suuntautui luontevasti näiden kysymysten ympärille. Toivon, että väitöskirjani myös helpottaa oikeustieteilijöiden tarttumista haasteeseen tutkia maatalouden sääntelyä.

Haluan erityisesti kiittää väitöskirjatutkimukseni ohjaajia professori Tapio Määttä ja professori Päivi Leino-Sandbergia asiantuntevista neuvoista ja rakentavista kommentteista, joita ilman työni ei olisi tässä vaiheessa. Väitöskirjani esitarkastajille professori Olli Mäenpäälle ja dosentti Kristian Siikavirralle kiitokset väitöskirjan käsikirjoituksesta saamastani palautteesta. Lisäksi Kristian Siikavirtaa kiitän lupautumisesta vastaväittäjäkseni.

Kiitän myös professori Anssi Keinästä, professori Katja Lindroosia, professori Toomas Kotkasta ja professori Ismo Pölästä jatko-opintoseminaarien yhteydessä käydyistä keskusteluista ja kiinnostuksesta tutkimusaiheeni kohtaan. Seminaarien yhteydessä arvokasta palautetta sain myös muilta jatko-opiskelijoilta. Erityiset kiitokset Hanna Partiselle, Kimmo Malinille ja Niko Vartiainenille seminaariesitysteni kommentoinnista.

Tämä työ ei olisi ollut mahdollista ilman Pohjois-Karjalan ELY-keskuksessa ylijohtajana toimineen nykyisin, ympäristöministeriössä työskentelevän ylijohtaja Ari Niirasen ja Pohjois-Karjalan ELY-keskuksen nykyisen ylijohtaja Ritva Saarelaisen myötävaikutusta ja kannustusta jatko-opintoja kohtaan. Kiitokset myös oikeustradenomiharjoittelija Laura Monoselle, Heidi Ignatiukselle, Terhi Puhakalle, Veera Ylöstalolle ja Heidi Maliselle sekä yliopistoharjoittelija Evgeniya Kurviselle, Antti Hiltuselle, Suvi Karppiselle ja Ilona Varikselle kysymyksistä, jotka osaltaan ovat ohjanneet jatko-opintojani nykyiseen suuntaan. Evgeniyalle ja Suville kiitokset myös toimimisesta virkavapaitteni aikana sijaiseni. Erityiset kiitokset antoisista keskusteluista ja pohdiskeluista lakimies Heikki Holopaiselle, jonka kanssa olen jakanut sekä työhuoneeni että tuskani töiden ja jatko-opintojen yhdistämisessä. Kiitokset myös maataloushallinnon virkamiehille ja maaseutuasioita hoitaville lakimiehille keskusteluista maatalouslainsäädännön soveltamiseen liittyen. Erityisesti haluan kiittää Meliina Lampénia ja Juhani Schiestliä kommentteista ja kiinnostuksesta väitöskirjaprojektiani kohtaan.

Työn ja tutkimuksen yhdistäminen on ollut sisällöllisesti antoisaa, mutta ajankäytöllisesti joskus raskasta ja toivottoman hidasta. Tutkimukseni teko vauhdittui merkittävästi saatuaani tukea Suomen kulttuurirahastolta Saara ja Teuvo Kallion rahastosta väitöskirjan loppuunsaattamista varten.

Lopuksi lämpimimmät kiitokset Timolle ja Tanjalle kiinnostuksesta ja kannustuksesta työtäni ja opintojani kohtaan. Kiitokset myös Pyrylle pitkistä lenkeistä, joiden aikana moni asia on selkiintynyt. Kiitokset äidilleni puutarha- ja viljelyskasvien viljelystä saamastani käytännön kokemuksista ja opeista. Omistan väitöskirjani isäni muistolle ja kaikille niille viljelijöille ja maaseutuhallinnon virkamiehille, jotka ovat kaikesta hallintobyrokratiasta huolimatta jaksaneet huolehtia suomalaisesta maataloudesta ja maaseutuympäristöstä.

Levillä 22.4.2019

Anna-Liisa Tanskanen

SISÄLLYS

ESIPUHE	7
1 TUTKIMUSTEHTÄVÄ	15
1.1. Tutkimuksen tausta	15
1.2. Tutkimuskysymykset	19
1.3. Tutkimusmenetelmät ja aineistot	23
1.4. Tutkimuksen rajaus	31
1.5. Tutkimuksen asemointi	33
1.6. Tutkimuksen rakenne	36
2 MAATALOUS, MAATALOUSMAA, VILJELIJÄ JA VILJELIJÄN OIKEUS TUKIIN	37
2.1. Maatalouden erityisluonne	37
2.2. Maatalous tuotantona	43
2.3. Maatalous maan käyttönä	51
2.3.1. Maatalousmaa ja sen käyttö	51
2.3.2. Pellot ja niiden käyttö	56
2.3.3. Pysyvät nurmet	65
2.3.4. Vaatimus säilyttää maatalousmaa hyvässä kunnossa	76
2.4. Maatalous viljelijän toimintana	81
2.4.1. Viljelijän oikeudellinen määrittely	81
2.4.2. Aktiiviviljelijä tuen saajana	83
2.5. Tukioikeus – oikeus tukeen	90
2.5.1. Tukioikeudet tukien kiintiöjärjestelmänä	90
2.5.2. Tukioikeudet ja omaisuudensuoja	92
2.6. Maataloustukien saajien perusedellytykset	98
3 MAATALOUSTUKIEN YMPÄRISTÖVAATIMUSTEN MONITASOINEN JÄRJESTELMÄ	100
3.1. Tukiehtojen asettaminen	100
3.1.1. Velvoite integroida ympäristönäkökulma maataloustukiin	100
3.1.2. Tukiehdolle asetettavat kriteerit	107
3.1.3. Tukiehtojen asettamismallit	109
3.1.4. Tukiehdot ohjauskeinojen välisenä sidoksena	113
3.2. Täydentävien ehtojen monitasoisuus	116
3.2.1. Maataloustukien täydentävien ehtojen tausta ja tarkoitus	116
3.2.2. Ympäristödirektiivien vaatimukset kevyenä ympäristöintegraationa	122
3.2.3. Tukiehdot kansallisen ympäristölainsäädännön vahvistajana	136
3.2.4. Tukiehdot ympäristölainsäädännön puutteiden paikkaajana	148
3.3. Viherryttämistä pellolla ja paperilla	155
3.3.1. Viherryttämisvaatimusten tausta ja tarkoitus	155
3.3.2. Viljelyn monipuolistaminen	158
3.3.3. Ekologisen alan vaatimus	162
3.3.4. Viherryttämisvaatimukset ympäristöllisesti arvokkaiden nurmien suojelijana	170
3.4. Kohti uutta mahdollisuutta	173

4 TUKIEN YMPÄRISTÖEHTOJEN VALVONTA.....	175
4.1. Valvonta- ja tarkastustoiminnan tavoitteet ja periaatteet	175
4.1.1. Valvonta- ja tarkastustoiminnan tavoitteet.....	175
4.1.2. Valvonta- ja tarkastustoiminnan periaatteet	179
4.2. Valvonta varainkäytön moitteettomuuden varmentajana	183
4.2.1. Jaettu vastuu varainhoidosta	183
4.2.2. Hallinnon ja valvonnan moniportaisuus	189
4.3. Hallinnollinen valvonta sääntöjenvastaisuuksien ehkäisijänä	195
4.4. Valvonta virheiden havaittajana	197
4.4.1. Sääntöjen valvottavuus virheiden havaitsemisen lähtökohtana	197
4.4.2. Valvonnan riskiperusteisuus ja mukautuvuus	198
4.4.3. Valvonnan luotettavuus	202
4.5. Valvonnan kehittäminen	204
4.5.1. Tuensaajaan kohdistuvan hallinnollisen taakan keventäminen	204
4.5.2. Kohti tulosten ja vaikutusten tarkastusta ja valvontaa	206
5 TUKIEHTOJEN LAIMINLYÖNTIEN SEURAAMUKSET	208
5.1. Hallinnollisten seuraamusten tavoitteet.....	208
5.1.1. Seuraamusjärjestelmälle asetettavat kriteerit.....	208
5.1.2. Seuraamukset unionin taloudellisen edun suojaajana	215
5.2. Seuraamusten kohdentuminen	217
5.2.1. Seuraamusten kohdentuminen tuensaajaan	217
5.2.2. Seuraamusten ulottuvuus eri tukimuotoihin.....	221
5.2.3. Seuraamusten ajallinen ulottuvuus.....	224
5.3. Seuraamusten oikeasuhtaisuus	231
5.3.1. Suhteellisuusperiaatteen soveltaminen	231
5.3.2. Seuraamusten lieventämisperusteet	242
5.3.3. Päälekkäisten seuraamusten mahdollisuus.....	250
5.4. Jäsenmaahan kohdistuvat rahoitusoikaisut	256
6 SYNTEESI TUKIEN YMPÄRISTÖEHDOISTA JA VALVONTA- JA SEURAAMUSJÄRJESTELMÄSTÄ.....	262
6.1. Tukiehtojen funkiot	262
6.1.1. Tukien ympäristöehdot ympäristöintegraation toteuttajana	262
6.1.2. Tukiehdot ympäristönsuojeluperiaatteiden vahvistajana	266
6.1.3. Seuraamukset saastuttaja maksaa -periaatteen toteuttajana ...	269
6.2. Tukiehtojen toimivuuden haasteet.....	273
6.2.1. Säädösverkko tukijärjestelmän selkeyden haasteena	273
6.2.2. Tasapainoilua säännösten joustavuuden ja tarkkarajaisuuden välillä.....	280
6.3. Sääntelyvaran käyttö	285
7 JOHTOPÄÄTÖKSET	290
7.1. Ympäristövaatimukset maataloustukien ehtona.....	290
7.2. Lainsäädännön kehittäminen	293
LÄHDELUETTELO	296

TAULUKOT

Taulukko 1.	Tutkimustehtävän tarkennus	22
Taulukko 2.	Esimerkkejä tukien ennakkoehdoista, tuen käytön aikaisista ehdoista ja tuen käytön jälkeisistä ehdoista.	109
Taulukko 3.	Täydentävien ehtojen järjestelmän toimeenpano eri jäsenmaissa ennen vuotta 2005.....	119
Taulukko 4.	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 1306/2013 liitteessä II luetellut viljelijän noudatettavaksi asetetut ympäristöä, ilmastomuutosta ja maan hyvää kuntoa koskevat lakisääteiset hoitovaatimukset ja toimenpidevaatimukset.....	121
Taulukko 5.	Nitraattidirektiivin 91/676/ETY 4 ja 5 artiklojen mukaiset keskeiset lakisääteiset vaatimukset Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa ja Virossa.....	134
Taulukko 6.	Vesien suojelua koskevat hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimukset Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa.....	136
Taulukko 7.	Maataloustukiin liitetyt maaperän hoitovaatimukset ja niiden ohjausstrategiat Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa ja Virossa.....	154
Taulukko 8.	Riskiarviointiin perustuva valvontastrategia	182
Taulukko 9.	Tukimuodot, joihin täydentävät ehdot ja viherryttämisvaatimukset vaikuttavat.	223
Taulukko 10.	Laiminlyöntien seuraamusten ajallinen ulottuvuus.....	229
Taulukko 11.	Pinta-alavirheistä aiheutuvien virheiden porrastus.....	232
Taulukko 12.	Maataloustukien ympäristöehtojen laiminlyönneistä aiheutuvien seuraamusten päällekkäisyys	255
Taulukko 13.	Ympäristösitoumusten ja -sopimusten toimenpiteet ja niiden perustaso.....	284

KUVAT

Kuva 1.	Tutkittavat artikkelit ja niiden väliset suhteet.....	23
Kuva 2.	Tutkimusmetodien ja -kysymysten välinen suhde.....	24
Kuva 3.	Tutkimuksen asemointi ympäristö-, eurooppa- ja finanssivaltio-oikeuden yhtymäkohtaan.	34
Kuva 4.	Tutkimusasetelma.	36
Kuva 5.	Maatalous agroekologisena, teknisenä, taloudellisena ja psykososiaalisena systeeminä.	42
Kuva 6.	Maatalouden määrittely	50
Kuva 7.	Linkkisäännökset ohjauskeinojen välisenä sidoksena.....	115
Kuva 8.	Maisemapiirteitä koskevien vaatimusten taso.....	143
Kuva 9.	Riskien analysointimatriisi.	181
Kuva 10.	Viljelijätukien hallinto- ja valvontaketjut.....	193

Kuva 11.	Seuraamuspyramidi.....	210
Kuva 12.	Täydentävien ehtojen laiminlyöntien seuraamusjärjestelmä.....	234
Kuva 13.	Unionin ympäristötavoitteiden integrointi maatalouspolitiikan tavoitteisiin ja tukilainsäädäntöön.....	263
Kuva 14.	Ympäristöolosuhteiden, tukien ympäristövaatimusten ja ympäristön laadun välinen yhteys.....	266
Kuva 15.	Tukien ympäristövaatimusten hierarkia.....	276

LYHENTEET

BEP	Best Environmental Practise, ympäristön kannalta paras käytäntö
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade, tullitariffeja ja kauppaa koskeva yleissopimus
GATS	General Agreement in Trade on Services, palvelujen kauppaa koskeva yleissopimus
delegoitu maksajavirastoasetus	Komission delegoitu asetus (EU) N:o 907/2014 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/ 2013 täydentämisestä maksajavirastojen ja muiden elinten, varainhoidon, tilien tarkastamisen, vakuuksien sekä euron käytön osalta
ELY-keskus	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EU	Euroopan unioni
EY	Euroopan yhteisö
FAO	Food and Agriculture Organization, YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestö
HE	hallituksen esitys
hallintoasetus	Komission delegoitu asetus (EU) N:o 640/2014 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 täydentämisestä yhdenmukaisen hallinto- ja valvontajärjestelmän sekä suoriin tukiin, maaseudun kehittämistukeen ja täydentäviin ehtoihin sovellettävien maksujen epäpäämis- ja perumisedellytysten sekä hallinnollisten seuraamusten osalta
horisontaaliasetus	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1306/2013 yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 352/78, (EY) N:o 165/94, (EY) N:o 2799/98, (EY) N:o 814/2000, (EY) N:o 1290/ 2005 ja (EY) N:o 485/2008 kumoamisesta
KHO	korkein hallinto-oikeus
LSL	luonnonsuojelulaki 1096/1996

maaseutuasetus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1305/ 2013 Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) tuesta maaseudun kehittämiseen ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 kumoamisesta

maksajavirastoasetus Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 908/2014 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/ 2013 soveltamissäännöistä maksajavirastojen ja muiden elinten, varainhoidon, tilien tarkastamisen ja hyväksymisen, tarkastuksia koskevien sääntöjen, vakuuksien ja avoimuuden osalta

MAVI Maaseutuvirasto

OECD Organization for Economic Co-operation and Development

SEU Sopimus Euroopan unionista

SEUT Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

SPS-sopimus Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, WTO:n terveyst- ja kasvinsuojelutoimia koskeva sopimus

soveltamisasetus Komission delegoitu asetus (EU) N:o 639/2014 yhteisen maatalouspolitiikan tukijärjestelmissä viljelijöille myönnettäviä suoria tukia koskevista säännöistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1307/2013 täydentämisestä ja mainitun asetuksen liitteen X muuttamisesta

suorien tukien asetus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1307/ 2013 yhteisen maatalouspolitiikan tukijärjestelmissä viljelijöille myönnettäviä suoria tukia koskevista säännöistä ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 637/2008 ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 kumoamisesta

TRIPS Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, sopimus tekijän- ja teollisoikeuksien kauppaan liittyvistä näkökohdista

täytäntöönpanoasetus Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 641/2014 yhteisen maatalouspolitiikan tukijärjestelmissä viljelijöille myönnettäviä suoria tukia koskevista säännöistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1307/2013 soveltamissäännöistä

valvonta-asetus Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 809/2014 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 soveltamissäännöistä yhdenmetyt hallinto- ja valvontajärjestelmän, maaseudun kehittämistoimenpiteiden ja täydentävien ehtojen osalta

varainhoitoasetus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2018/1046 unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä, asetusten (EU) N:o 1296/2013, (EU) N:o 1301/2013, (EU) N:o 1303/2013, (EU) N:o 1304/2013, (EU) N:o 1309/2013, (EU) N:o 1316/2013, (EU) N:o 223/2014, (EU) N:o 283/2014 ja päätöksen N:o 541/2014/EU muuttamisesta sekä asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/ 2012 kumoamisesta

VL vesilaki 587/2011
WTO World Trade Organization, maailman kauppajärjestö
YSL ympäristönsuojelulaki 527/2014

1 TUTKIMUSTEHTÄVÄ

1.1. TUTKIMUKSEN TAUSTA

Tämän väitöskirjan teemana on Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden viljelijöille maksamat maataloustuet ja erityisesti niiden myöntämiselle ja maksamiselle asetetut ympäristövaatimukset ja -ehdot. Maatalous ja maataloustuotteiden yhteismarkkinat ovat olleet yhteisön toiminnan keskiössä Euroopan yhteisön perustamisesta lähtien; yhteismarkkinoiden ja yhteisön tavoitteiden ei katsottu toteutuvan ilman yhteistä maatalouspolitiikkaa.¹

Vaikka Euroopan yhteisön ja unionin perussopimuksia on Rooman sopimuksen jälkeen useaan otteeseen muutettu, maatalouspolitiikan tavoitteisiin ei ole sopimuksissa tehty merkittäviä muutoksia.² Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 39 artiklassa on määritelty unionin yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteet:

- 1) lisätä maatalouden tuottavuutta edistämällä teknistä kehitystä sekä varmistamalla, että maataloustuotantoa kehitetään järkiperaisesti ja että tuotannontekijöitä, varsinkin työvoimaa, hyödynnetään parhaalla mahdollisella tavalla;
- 2) taata näin maatalousväestölle kohtuullinen elintaso erityisesti lisäämällä maataloudessa työskentelevien henkeä kohti laskettuja tuloja;
- 3) vakauttaa markkinat;
- 4) varmistaa tarvikkeiden saatavuus; sekä
- 5) taata kohtuulliset kuluttajahinnat.³

Toisaalta yhteisön maatalouspolitiikka on käynyt läpi useita merkittäviä uudistuksia, joiden johdosta maatalouspolitiikan käytännön tavoitteet ja toteutustavat ovat muuttuneet merkittävästi. Yhteinen maatalouspolitiikka perustui 1960-luvun

¹ *Spaak Report* 1956, s. 44. Vuonna 1955 Messinassa Alankomaiden, Italian, Luxemburgin, Ranskan, Saksan ja Belgian ulkoministerit nimesivät Belgian ulkoministeri Paul-Henri Spaakin toimimaan Euroopan yhteismarkkinoiden perustamista valmistelleen komitean puheenjohtajana. Spaakin nimellä kulkeva raportti loi perustan vuonna 1956 pidetyille hallitustenväliselle konferenssille, jossa käsiteltiin Euroopan yhteismarkkinoita ja Euratomia. Raportin pohjalta syntyi Rooman sopimus, joka allekirjoitettiin 25. maaliskuuta 1957 ja jolla perustettiin Euroopan talousyhteisö vuonna 1958.

² *Cardwell – McMahon* 2015, s. 531.

³ *Usher* (2001, s. 34–39), *McMahon* (2007, s. 23) ja *Danielsen* (2013, s. 18–25) ovat todenneet yhteiselle maatalouspolitiikalle asetettujen tavoitteiden olevan keskenään samanarvoisia mutta myös keskenään osittain ristiriitaisia, minkä vuoksi asetettujen tavoitteiden toteuttaminen luomatta jännitteitä eri tavoitteiden välille lienee haastavaa, jollei täysin mahdotonta. Myös *Silaskivi* (2004, s. 61) on omassa tutkimuksessaan katsonut, ettei Euroopan yhteisön maatalouspolitiikan tavoitteita voida asettaa tärkeysjärjestykseen. *Harveyn* (2015, s. 33) mukaan Euroopan yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteena ei tosiasiallisesti ole koskaan ollut tukea yksittäistä tuottajaa ja viljelijää, saati tukea vähävaraista maatalousväestöä tai toimia viljelijöiden toimeentulon ja elintason varmistajana. Yhteisen maatalouspolitiikan alkuperäisenä ajatuksena on hänen mukaansa ollut, että vähentämällä tilojen määrää ja kasvattamalla niiden kokoa voidaan parantaa maatalouden tuloja.

alusta 1990-luvulle saakka pääasiallisesti hallinnollisesti määriteltyihin hintoihin ja markkinoihin,⁴ mutta sen jälkeen EU:n maatalouspolitiikkaa on uudistettu useita kertoja 1990- ja 2000-luvuilla.⁵ Maatalouspolitiikka on käsitteeltään laajentunut kattamaan perinteisen maataloustuotannon ja -kaupan lisäksi muiden maaseutuelinkeinojen ja maaseudun kehittämisen.⁶ Myös ympäristönsuojelu, eläinsuojelu ja elintarviketurvallisuus sisältyvät nykyisin maatalouspolitiikkaan kiinteästi, minkä vuoksi voidaan argumentoida, että perussopimuksissa asetetut yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteet eivät todellisuudessa enää istu maatalouspolitiikan moniulotteiseen toimintaympäristöön.

Euroopan unionin vuosien 2014–2020 budjettikehyksestä yhteisen maatalouspolitiikan osuus on 362,79 miljardia euroa (vuoden 2011 hintatasossa), josta 277,85 miljardia on osoitettu viljelijätukiin keskittyvään I pilariin ja 84,94 miljardia maaseudun kehittämiseen kohdistuvaan II pilariin.⁷ I pilariin kuuluvista viljelijöille maksettavista tuista on siten muodostunut keskeinen osa Euroopan unionin maatalouspolitiikka ja maaseudun kehittämistä. Ne muodostavat nykyään noin 70 % Euroopan unionin maatalouden ja maaseudun kehittämisen menoista. Ne ovat itse asiassa suurin yksittäinen menoerä koko Euroopan unionin talousarviossa vieden vuosittain lähes 40 miljardia euroa koko unionin budjetista.

⁴ Maatalouspolitiikkaa ja tuotannon ohjausta toteutettiin aluksi hinta- ja markkinasääntelyn avulla, jonka tarkoituksena oli vakauttaa maataloustuotteiden markkinoita, vähentää tuontia ja taata maataloustuottajille kohtuullinen tulotaso. Merkittävimpien maataloustuotteiden kuten viljan ja maitotuotteiden hintasääntely perustui kolmen eri hintatason määrittelyyn. Ensinnäkin tuotteelle asetettiin tavoitehinta, jonka tuottajan toivottiin saavan ja jota pidettiin riittävänä kohtuullisen tulo-tason turvaamiseksi tuottajille. Toiseksi asetettiin interventiohintaa, jolla julkinen valta oli velvol-linen ostamaan maataloustuotteita. Lisäksi asetettiin rajahinta EU:n ulkopuolisten maiden kanssa käytävän kaupan sääntelyä varten. Hintasääntelyn tarkoituksena oli taata tuottajalle tietty varmuus tuotteesta saatavasta hinnasta. Se toimi myös viljelijän suojaverkkona maailmanmarkkinoilla tapahtuvien muutoksien tai luonnonolosuhteista aiheutuvien satomäärien heilahteluiden osalta taaten viljelijälle melko varmat ja tasaiset tulot ja tulotason säilymisen. Järjestelmä oli myös viljelijän kan-nalta yksinkertainen; viljelijän tehtävänä oli tuottaa maataloustuotteita ja myydä tuotteensa markkinoilla tai interventioviranomaiselle. Tarkemmin maatalouden hinta- ja markkinasääntelystä ks. *Silaskivi* 2004, s. 15–16; *Garzon* 2006, s. 24–26; *McMahon* 2007 s. 40–51; *Hill* 2012, s. 130–142; *Harvey* 2015, s. 7–13.

⁵ Muutoksista tarkemmin ks. *Garzon* 2006; *Swinnen (ed.)* 2008; *McMahon* 2007, s. 80–87; *Cunha – Swin-bank* 2011; *Harvey* 2015, s. 16–25; *Swinnen (ed.)* 2015. Maatalouspolitiikan kronologia tiivistetysti ks. *Hill* 2012, s. 292–323.

⁶ *Jack* 2009, s. 12–14; *Nordberg* 2009, s. 51; *Danielsen* 2013, s. 125–133. Maaseudun kehittämisestä ja kehittämisohjelmien suunnittelusta agroekologisesta näkökulmasta ks. *Buia – Antonucci* 2015.

⁷ *European union* 2013, s. 3. Nykyisin yhteinen maatalouspolitiikka rakentuu kahden pilarin ympärille, joista ensimmäiseen kuuluvat markkinatoimenpiteet ja viljelijöille vuosittain maksettavat suorat tuet ja toiseen monivuotiset maaseudun kehittämistoimenpiteet sisältäen myös alueellisesti kohdennetut ja vapaaehtoiset ympäristötoimenpiteet. *Danielsen* (2013, s. 2) esittää yhteisen maatalouspolitiikan kolmen pilarin järjestelmänä, jossa kolmas pilari käsittää maataloustuotannon säädökset koskien muun muassa kotieläintuotantoa ja maataloustuotteita. Pilareiden historiasta ks. *Cardwell* 2004, s. 175–234.

Lähtökohtana tutkimukselleni on keskustelu siitä, ovatko maataloustuet ympäristön kannalta haitallisia vai ohjaavatko ne maataloustuotantoa ympäristöllisesti kestävämpään suuntaan. Maataloustukien on nähty kasvattaneen maatalouden ympäristöongelmia erityisesti maatalouden toimintayksiköiden koon kasvun ja tuotannon tehostumisen seurauksena.⁸ Toisaalta yhteistä maatalouspolitiikkaa ja viljelijöille myönnettäviä tukia on perusteltu enenevässä määrin niiden ympäristöllisillä tavoitteilla; tukien avulla edistetään maatalouden tuottamia ympäristöhyötyjä ja kompensoidaan ympäristöhyötyjen tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia.⁹

Maatalous on yhteiskunnan peruselinkeino, jonka perinteisenä ja perimmäisenä tarkoituksena on turvata ravinnon tuotanto ja saatavuus.¹⁰ Lisäksi maatalous tuottaa muita raaka-aineita, kuituja, rehuja ja polttoaineita.¹¹ Maataloudella on myös merkittävä rooli sekä päätoimisten että sivutoimisten viljelijöiden toimeentulon ja maaseudun elinvoimaisuuden kannalta.¹² Samalla maatalous tarjoaa ekosysteemi-palveluita¹³ kuten elinympäristöjä perinnebiotooppien lajistoille ja muodostaa maaseutumaiseman perustan.¹⁴ Lisäksi maatalous mahdollistaa maaseutuyhteisöjen säilymisen, ylläpitää paikallista kulttuuria ja luo pohjan maaseutumatkailun ja virkistyspalveluiden kehittymiselle.¹⁵ Tämä maatalouden multifunktionaalisuus ja

⁸ Jack 2009, s. 22; Hyyrynen 2013, s. 57–84; Baldock 2015, s. 136. Hyyrynen (2013, s. 114) pitää potentiaalisesti ympäristön kannalta haitallisina mm. maatalouden energiaveron palautusta, maa- ja puutarhatalouden kansallisia tukia, luonnonhaittakorvausta, maatalouden rakennetukia ja porotalouden edistämisen tukia. On huomattava, että hän on jättänyt tarkastelun ulkopuolelle Euroopan unionin rahoittamat viljelijätuet.

⁹ Harvey 2015, s. 35–36; Potter 2015, s. 115; Cardwell – McMahon 2015, s. 535–539.

¹⁰ Harvey 2015, s. 3; European Environment Agency 2017, s.11.

¹¹ Esimerkiksi maatalous tuottaa tekstiiliteollisuutta varten villaa, puuvillaa, pellavaa, hampppua ja muita kuitukasveja. Energiantuotantoa varten pelloilla kasvatetaan enenevässä määrin mm. nopeakiertoisia puita, muita nopeakasvuisia kasveja ja öljykasveja. Myös viljakasveja, olkia, kasvijätteitä ja eläinten lantaa voidaan käyttää bioenergian tuotannossa hyväksi.

¹² Tukien vaikutuksesta viljelijöiden tuloihin ja elintasoon ks. Cardwell 2015 s. 41–61; Harvey 2015, s. 33–34; Eurostat 2017.

¹³ Ekosysteemi-palvelut voidaan määritellä hyödyiksi ja palveluiksi, joita ihmiset saavat erilaisista ekosysteemeistä. Tällaisia maatalouden tuottamia ekosysteemi-palveluita ovat esimerkiksi tuotantopalvelut (elintarvikkeet ja kuidut), sääntelypalvelut (eroosion ja tulvien esto), kulttuuripalvelut (maisemat ja virkistys) sekä tukipalvelut (ravinteiden ja hiilidioksidin sidonta). Toisaalta maatalous myös käyttää hyödyksi ekosysteemi-palveluita kuten maaperää, kasvien typensidontaominaisuuksia, pölytystä sekä luonnollista tuholaisten ja rikkakasvien torjuntaa, jotka vähentävät maatalouden riippuvuutta ostopanoksista kuten lannoitteista, torjunta-aineista tai kasteluvedestä. Tarkemmin maatalouden tuottamista ekosysteemi-palveluista ks. Millennium Ecosystem Assessment 2005, s. 755–769; Swinton et al. 2007; Jack 2012; Jack 2015b; Duru et al. 2015; Potter 2015.

¹⁴ Maisemassa näkyvät maatalouden ja maatalouspolitiikan kehitys niittyjen, laidunten ja peltojen raivaamisesta syrjäisten peltolohkojen metsittämiseen. Nykyisin maaseutumaisemia uhkaa etenkin maatalouden muutoksista johtuva maisemakuvan muuttuminen ja luonnon köyhtyminen. Maaseudun maisemista ja maisemanhoidosta, perinnebiotoopeista ja niiden muutoksista tarkemmin ks. Ympäristöministeriö 1993; Vainio et al. 2001; Tiainen et al. 2004.

¹⁵ Monteduro 2013, s. 2–11. Koikkailainen (2017) esittää, että peltoluonnon ja maaseutumaiseman virkistysarvoihin liittyen olisi tärkeää miettiä, miten maatalousympäristöstä voitaisiin kehittää veto-voimatekijä maaseutumatkailukohteisiin.

monitavoitteisuus¹⁶ luo haasteita maatalouspolitiikalle, sen sääntelylle ja oikeustieteelle.¹⁷

Koska maatalous perustuu luonnon ekosysteemien muokkaamiseen ihmisen tarpeita varten, se muuttaa aina jollakin tavoin ympäristöään. Intensiivinen maatalous onkin aiheuttanut merkittäviä ympäristöhaittoja kuten vesistöjen rehevöitymistä, pohjaveden pilaantumista, kemikalisoitumista, maaperän tiivistymistä, ilmastonmuutoksen kiihtymistä ja luonnon monimuotoisuuden vähentymistä.¹⁸ Maatalouden aiheuttama pistemäinen kuormitus suurilta karjatiloilta ja hajakuormitus pelloilta onkin vaikuttanut merkittävästi vesien tilaan Euroopassa.¹⁹ Suomessa arviolta 57 % vesistöjen fosfori- ja 47 % typpikuormituksesta on peräisin maataloudesta.²⁰

Maatalous vaikuttaa myös ilmastonmuutokseen sekä suoraan että välillisesti maankäytön muutosten myötä.²¹ Suomessa maatalouden osuuden kasvihuonekaasujen kokonaispäästöistä on arvioitu olevan noin 20 %.²² Ne muodostuvat pääasiassa märehtijöiden tuottamista metaanipäästöistä, eloperäisten maiden viljelystä aiheutuvista dityppioksidipäästöistä, lannasta vapautuvasta metaanista, dityppioksidista ja ammoniakista, maaperän hiilidioksidipäästöistä ja maatilojen energian käytöstä.²³ Toisaalta maataloustoimenpiteillä on myös mahdollisuus lisätä hiilen sitoutumista maaperään ja hillitä siten ilmastonmuutosta.²⁴

Tehostunut maatalous on myös vaikuttanut peltolohkojen suurenemiseen ja luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeiden pientareiden ja reunavyöhykkeiden

¹⁶ Sitä, että tietyllä taloudellisella toiminnalla voidaan tuottaa samanaikaisesti useita erilaisia hyödykkeitä ja tuotoksia (outputs) ja siten myös tavoitella usean eri tavoitteen toteuttamista, kuvataan termillä *multifunktionaalisuus* (multifunctionality). OECD:n (2001a, s.11) määritelmän mukaan multifunktionaalisuus on toiminto-orientoitunut konsepti, joka liittyy tietyn toiminnan prosesseihin ja tuotoksiin. Toiminnan tuotokset voivat olla niin markkinoille myytäviä tuotteita kuten maitoa, lihaa, viljaa tai kuituja kuin myös julkishyödykkeitä kuten maisemia. Käsitteen painopiste on tuotannolla, tuotannossa syntyneillä tuotteilla ja niiden funktioilla. Maatalouden monitavoitteisuudella tarkoitetaan sitä, että maatalous tuottaa varsinaisten maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden lisäksi myös aineettomia yhteiskunnan hyvinvointia lisääviä hyödykkeitä kuten maaseutumaisemia ja elinympäristöjä uhanalaisille lajeille. Tämän lisäksi maatalous toimii viljelijän elinkeinona ja taloudellisena turvana, edistää maaseudun elinvoimaisuutta ja paikallisen kulttuurin säilymistä. Maatalouden monitavoitteisuudesta ja multifunktionaalisuudesta tarkemmin ks. *Lankoski (ed.) 2000; OECD 2001a; Lankoski 2003; Abler 2004; OECD 2005b; Garzon 2006; OECD 2008; Potter 2015.*

¹⁷ Maatalous monitavoitteisena ja -ulotteisena kokonaisuutena on nostanut esille tarpeen holistiselle käsitykselle maataloudesta ja maataloutta koskevasta oikeudesta. Ks. tarkemmin *Monteduro 2013; Noe–Alroë 2015; Monteduro 2015.*

¹⁸ *European Environmental Agency 2017, s. 12–13.*

¹⁹ *Jack 2015a, s. 222; European Environmental Agency 2017, s. 12–13.*

²⁰ *Kauranne 2017, s. 10.*

²¹ Maatalouden ja ilmastonmuutoksen välisestä suhteesta, vaikutuksista ja sopeutumisesta ks. *Wreford – Moran – Adger 2010; Gerber et al. 2013; Blandford – Hassapoyannes 2015; Martin 2017; Verschuuren 2017; Verschuuren 2018.*

²² *Regina et al. 2014, s. 12.*

²³ *Regina et al. 2014, s. 12–15.*

²⁴ *FAO 2010; FAO 2017, s. 46–57.*

väheneeseen.²⁵ Toisaalta maatalous tuottaa ja ylläpitää myös arvokkaita ympäristöjä ja maisemia kuten laitumia, niittyjä, ketoja ja ahoja.²⁶ Nämä ovat perinteisen maatalouden luomia ja ylläpitämiä ympäristöjä, joiden eliöstön säilyminen riippuu alueen jatkuvasta hoidosta ja käytöstä kuten niitoista ja laidunnuksesta. Ilman hoitoa nämä alueet kasvavat nopeasti umpeen ja niiden ominaispiirteet katoavat.²⁷ Lisäksi pysyvillä nurmilla ja laitumilla on merkittävä vaikutus hiilen sidonnassa ja ilmastomuutoksen hillinnässä.²⁸ Ne myös pidättävät vettä ja estävät maaperän eroosiota.²⁹

Maatalouden ympäristövaikutusten ja maataloustukien merkittävän budjetti-osuuden vuoksi ei ole mitenkään merkityksentöntä, miten ympäristövaatimukset on sisällytetty unionin maatalouspolitiikkaan. Maatalouspolitiikalla ja maataloustuilla onkin ympäristönäkökulmasta katsottuna kahdenlainen haaste: ensinnäkin varmistaa, ettei maatalouden tukipolitiikka heikennä ympäristön tilaa tai toimintakykyä, ja toisekseen edistää niitä maataloustoimenpiteitä, jotka hyödyttävät ekosysteemeitä ja tuottavat ekosysteemipalveluita.³⁰

1.2. TUTKIMUSKYSYMYKSET

Tutkimukseni tarkoituksena on systematisoida ja arvioida viljelijätukien ympäristöehtoja ja niihin kiinteästi liittyvää valvonta- ja seuraamusjärjestelmää. Pyrin tutkimuksellani vastaamaan seuraaviin avainkysymyksiin:³¹

²⁵ Aakkula – Lankoski – Miettinen 2004, s. 309.

²⁶ Perinteiset maaseutumaisemat ja maaseudun biootopit ovat syntyneet ja säilyneet historian saatossa peltoviljelyn ja karjatalouden sivutuotteina. Tarkemmin perinnemaisemista ja -biootoopeista ks. Pykälä – Alanen 2004, s. 192–203 ja Pykälä et al. 2004, s. 204–219.

²⁷ Alanen – Pykälä 2004, s. 276. Raatikainen (2018, s. 76) on väitöskirjassaan todennut, että nykyisten hoidossa olevien perinnebiooppien lisäksi olisi tarpeen ennallistaa ja ottaa hoitokäytäntöjen piiriin muitakin alueita.

²⁸ FAO 2010; O Mara 2012.

²⁹ Nurmien ja laidunten multifunktionaalisuudesta tarkemmin ks. esim. Isselstein – Kayser 2014; De Vlieghe – Van Gils – van Den Pol-vanDasselaar 2014.

³⁰ Maatalouden julkishyödykkeitä ja ympäristöhyötyjä koskeva keskustelu voidaan myös liittää laajempaan agroekologiseen yhteyteen. Maatalousekosysteemin ja maaseudun käsitteet mahdollistavat tutkimusnäkökulman, jossa maatalousekosysteemiä tarkastellaan kokonaisuutena ja kompleksisena sosiaalisekologisena systeeminä, jossa ihmisten toiminta vaikuttaa maatalousekosysteemiin ja maatalouden ekosysteemit ihmisten toimintoihin. Maatalousekologisesta tutkimusnäkökulmasta tarkemmin esim. Monteduro 2013; Monteduro 2015.

³¹ Niiniluodon (1980, s.18) mukaan tieteellisessä tutkimuksessa tärkeätä on osata asettaa ja muotoilla oikeat kysymykset. Cryer et al. (2011, s. 18) esittävät, että tutkimuksessa on kyse kysymysten asettamisesta ja niihin vastaamisesta tieteellisin perustein ja näiden tuomisesta julkisesti tiedeyhteisön ja lukijakunnan arvioitavaksi ja keskusteltavaksi. Tutkimuksen kysymyksenasettelusta voidaan myös päätellä tutkimuksen relevanssia; tutkitaanko sellaista asiaa, jolla on yhteiskunnallista tai tieteellistä merkitystä. Oikeustieteellisen tutkimuksen kysymyksenasettelusta ks. esim. Kolehmäinen 2016, s. 109–111.

- 1) mitä ympäristövaatimuksia on sisällytetty viljelijöille myönnettävien maataloustukien ehtoihin,
- 2) miten ehdot on asetettu ja miten Suomessa on käytetty ehtojen asettamisessa jäsenmaille annettua sääntelyvaraa,
- 3) ovatko ehdot toimivia ehkäistäkseen maatalouden ympäristöhaittoja tai edistääkseen ympäristöhyötyjä,
- 4) miten ehtojen noudattamista valvotaan ja
- 5) mitä ehtojen laiminlyönnistä seuraa?

Tutkimuksella pyrin selvittämään sitä, minkälaisia ympäristövaatimuksia viljelijätukien saannin ehdoksi on EU-tasoisissa ja kansallisissa säädöksissä asetettu, mitkä ovat näiden vaatimusten tavoitteet ja funktiot sekä kenen toimintaan ehdot kohdistuvat. Viljelijätukien ympäristöehtojen sisällön osalta tutkin erityisesti sitä, mikä on niiden toimintalogiikka ja missä määrin ne toteuttavat unionin tavoitteita ja periaatteita luonnon monimuotoisuuden suojelusta, ympäristöhaittojen ennaltaehkäisystä ja ilmastonmuutoksen hillinnästä. Lisäksi analysoitavana on kysymys siitä, mikä on tukiehtojen suhde ympäristölainsäädännössä viljelijälle asetettuihin vaatimuksiin: onko kyse samoista vaatimuksista vai tuensaajalle asetettavista lisävaatimuksista ja mikä on näiden vaatimusten välinen suhde. Erityisesti kiinnitän huomiota siihen, muodostavatko vaatimukset koherentin systeemin vai ovatko ne vain yksittäisiä toisistaan erillisiä vaatimuksia muodostaen sirpaleisen ja aukkoisen systeemin.

Tukiehtojen toimivuuteen ympäristöhaittojen ehkäisijänä vaikuttaa myös niiden asettamistapa ja taso. SEUT 4 artiklan mukaisesti maatalouspolitiikan osalta Euroopan unionin ja jäsenmaiden kesken on jaettu toimivalta.³² SEUT 2 artiklan perusteella jäsenvaltiot voivat käyttää toimivaltaansa vain siltä osin kuin unioni ei ole käyttänyt omaansa.³³ Kun yhteistä maatalouspolitiikkaa säännellään pääasiassa asetuksilla,

³² Euroopan yhteisön alkuaikoina yhteisöllä oli yksinomainen toimivalta, mikä liittyi tarpeeseen perustaa ja kehittää yhteisiä markkinoita käsittäen myös maataloustuotteiden markkinat vienti- ja tuontitukineen. Tämä maatalousmarkkinoiden sääntelyyn liittynyt yksinomainen toimivalta on usein käsitetty laajemmin kattamaan koko maatalouspolitiikan. Ks. esim. *SEC (92) 1990 final*, s. 7; *HE 145/1994*; *HE 149/1994*; *HE 116/1997*; *HE 158/2002*; *HE 17/2005*; *HE 177/2014*. *Silaskiven* (2004, s. 147–148) mukaan jäsenvaltioiden ja unionin toimivallan jako on periaatteellisesti selkeä. Maataloustuotteiden markkinoiden sääntelystä vastaa unionin toimitelimit ja jäsenvaltiot avustavat säännösten toimeenpanossa. Unionin tuomioistuimen asiassa *C-137/00 Milk Marque ja National Farmers' Union*, ECLI:EU:C:2003:429, antaman ratkaisun kohtien 80–94 perusteella kiellettyjä ovat sellaiset toimet, joiden tarkoitukset ovat yhteisen maatalouspolitiikan vastaiset tai joiden seurauksena maatalouspolitiikan tavoitteet vaarantuvat. Kun maatalouspolitiikka on laajentunut maataloustuotteiden markkina- ja hintasääntelystä käsittämään myös maaseudun kehittämistoimia, jäsenmaiden toimivalta maatalouspolitiikan alalla on myös laajentunut. Nykyisin toimivalta on jaettu Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden kesken.

³³ *Pre-emption* –doktriinin mukaan jaetun toimivallan aloilla jäsenvaltiolla on toimivalta toimia niin kauan kuin EU ei ole käyttänyt toimivaltuuksiaan. Kun unioni on säättänyt toimivaltansa rajoissa jostain asiasta, jäsenvaltion toimivalta säättää tätä alaa koskevia normeja väistyy. Toisaalta unionin toimivaltuudet eivät aina ole ehdottoman tarkasti määritettävissä. *Raitio* 2013, s. 245–246.

jotka ovat SEUT 288 perusteella sellaisenaan jäsenmaita sitovia ja ilman erillistä voimaannpanoa välittömästi sovellettavia, jäsenvaltioiden toimivalta ja mahdollisuus antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä on rajallinen. Jäsenvaltiot voivat säätää kansallisesti asetuksen täytäntöönpanotoimista, jos toimet eivät haittaa asetuksen välitöntä sovellettavuutta ja jos niissä täsmennetään kyseisessä asetuksessa jäsenvaltioille annetun harkintavallan käyttöä asetuksen säännöksissä asetetuissa rajoissa.³⁴ Kansallisella lainsäädännöllä voidaan antaa myös täydentäviä säännöksiä silloin, kun EU:n säännökset sisältävät ainoastaan vähimmäisvaatimukset tai jättävät jäsenvaltiolle harkintavaltaa.³⁵ Tähän liittyy sen analysoiminen,

- onko Euroopan unionin tukisäädöksissä annettu jäsenmaille liikumavaraa viljelijätukien ympäristöehtojen asettamisessa tai valvonnassa,
- miten Suomen lainsäädännössä mahdollinen liikkumavara on käytetty ja
- onko Suomessa mahdollisesti asetettu unionin säädöksiä tiukempia ehtoja eli onko Suomen lainsäädännössä tai maataloustukijärjestelmän toimeenpanossa nähtävissä viitteitä EU-säädösten kultauksesta.³⁶

Tukiehtojen toimivuuteen vaikuttaa myös ehtojen valvonta ja laiminlyönneistä aiheutuvat seuraamukset. Tämä liittyy tutkimuksen moitteettoman varainkäytön periaatteisiin ja vaatimukseen suojata unionin taloudellista etua. Tukiehtojen laiminlyöntien seuraamusten osalta keskityn tukien takaisinperintään ja hallinnolliseen sanktiointiin rikosoikeudellisten seuraamusten sijaan. EU:n ja valtion tukien takaisinperintä on pääsääntöinen seuraus tukiehtojen rikkomisesta tai noudattamatta jättämisestä.³⁷ Vuosittain Suomessa peritään viljelijöiltä tukia takaisin 5-6 miljoonan euron verran, mutta maataloustukiin liittyvät petokset ja rikostuomioon johtaneet tukien väärinkäytökset ovat Suomessa olleet hyvin harvinaisia.³⁸

³⁴ Ks. asia C-592/11 *Ketelä*, ECLI:EU:C:2012:673, tuomion 36 kohta; asia C-316/10 *Danske Svineproducenter*, ECLI:EU:C:2011:863, tuomion 41 kohta. *Mathijsen* (2007, s. 27–28) ja *Anker et al.* (2015, s. 20) ovat todenneet, että kansallisesti voidaan säätää esimerkiksi toimivaltaisista kansallisista viranomaisista, hallintomenettelyistä sekä eräistä muista täytäntöönpanoa koskevista säännöksistä kuten esimerkiksi hallinnollisista sanktioista.

³⁵ *Mathijsen* 2007, s. 27–28.

³⁶ Mikäli kansallisesti noudatettavat velvoitteet asetetaan EU-säädöksiä merkittävästi tiukemmiksi, puhutaan ylisääntelystä tai säädösten kultauksesta (*gold-plating*). Ks. esim. *Jans et al.* 2009, s. 419–420; *Atthoff – Wallgren* 2012, s. 6; *Thoman* 2015, s.1369; *Anker et al.* 2015, s. 24.

³⁷ *Siikavirta* 1997; *Parikka – Siikavirta* 2010 s. 119.

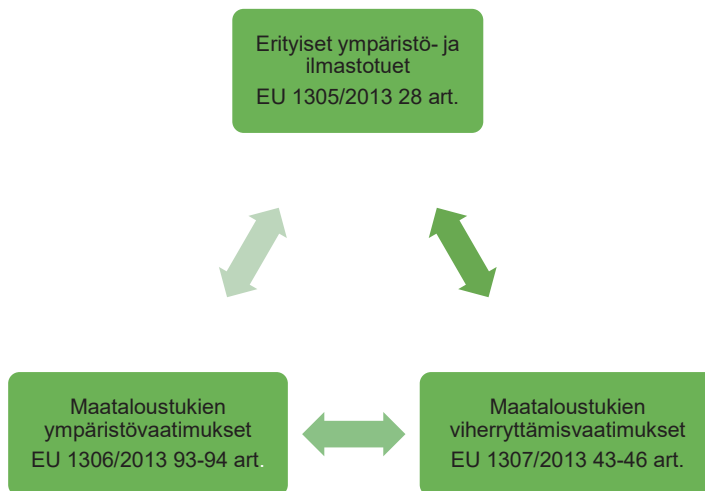
³⁸ Maaseutuviraston vuosien 2008–2017 vuosikertomusten ja tilinpäätösten mukaan niiden kattamana aikana on tapahtunut maataloustukiin liittyen yksi rikostuomioon johtanut väärinkäytös. Kun tukia maksetaan vuosittain noin 55 000 viljelijälle, maataloustukiin kohdistuvia rikoksia voidaan pitää melko marginaalisena asiana.

Taulukko 1. Tutkimustehtävän tarkennus.

Tutkimustehtävä	Kysymykset
Tukiehtojen sisältö	Mitä ympäristövaatimuksia on sisällytetty pinta-alaperusteisten viljelijätukien ehtoihin?
Tukiehtojen asettaminen	Miten tukien ympäristövaatimukset on asetettu? Miten Suomessa on käytetty ehtojen asettamisessa jäsenmaille annettua liikkumavaraa?
Tukiehtojen systematiikka	Mikä on tukiehtojen välinen suhde? Mikä on tukiehtojen suhde unionin ympäristösäädöksiin ja kansalliseen ympäristölainsäädäntöön?
Tukiehtojen toimivuus	Miten tukien ympäristöehdot toimivat? Suojaavatko ehdot ympäristöä maatalouden aiheuttamilta ympäristöhaitoilta? Nostavatko ehdot ympäristönsuojelun tasoa? Ovatko tukiehdot riittävän joustavia ja selkeitä, jotta viljelijät pystyvät niitä noudattamaan?
Tukiehtojen valvonta	Miten tukiehtojen noudattamista valvotaan? Minkälainen suhde vallitsee eri valvontojen välillä? Ovatko tukiehdot valvonnan kannalta selkeitä?
Laiminlyöntien seuraamukset	Mitä tukiehtojen laiminlyönneistä seuraa? Miten seuraamukset kohdentuvat? Miten poikkeukselliset tilanteet otetaan huomioon seuraamusharkinnassa?

Erityisesti tutkin yhteisen maatalouspolitiikan rahoitusta, hallinnointia ja seurantaan käsittelevän Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 (*horisontaaliasetus*) artikloissa 93 ja 94 asettuja vaatimuksia. Lisäksi analysoin yhteisen maatalouspolitiikan suorien tukien osalta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1307/2013 (*suorien tukien asetus*) artikloissa 43–46 asetettuja viherryttämisaatuksia, jotka koskevat viljelyn monipuolistamista, pysyvän nurmen säilyttämistä ja ekologista alaa maatalousmaalla. Pääpaino tutkimuksessani on näissä kaikille viljelijöille asetettujen ympäristövaatimusten analysoinnissa sekä siinä, missä määrin jäsenmaille on annettu liikkumavaraa vaatimusten asettamisessa. Tukijärjestelmän kokonaisuuden hahmottamiseksi ja ymmärtämiseksi analysoin edellä mainittujen ympäristövaatimusten suhdetta maaseudun kehittämisen rahoituksesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1305/2013 (*maaseutuasetus*) 28 artiklan mukaisten erityisten maatalouden ympäristö- ja ilmastotukien tavoitteisiin ja ehtoihin.³⁹

³⁹ Maaseudun kehittämissuunnitelmasta tuettavien ns. ympäristötukien toimeenpanoa, toimintaa ja vaikuttavuutta on tutkittu runsaasti. Ks. esim. *Valtiontalouden tarkastusvirasto* 2005; *Aakkula et al.* 2006; *Mattiila et al.* 2007; *Turtola – Lemola (toim.)* 2008; *Kuussaari et al.* 2008; *Kröger* 2009; *Euroopan tilintarkastustuomioistuim* 2011; *Kaljonen* 2011; *Aakkula–Leppänen (toim.)* 2014; *Euroopan tilintarkastustuomioistuim*



Kuva 1. Tutkittavat artikkelit ja niiden väliset suhteet.

1.3. TUTKIMUSMETODIT JA AINEISTOT

Methodinen pluralismi

Se, minkälaista oikeustieteellistä metodologiaa, teoreettista välineistöä ja aineistoa kannattaa tutkimuksessa käyttää, riippuu asetetuista kysymyksistä ja tutkimuksen tarkoituksesta. Tutkimuksen kysymykset, aineisto ja metodit muodostavat keskinäisen suhteen, joiden tarkoituksena on viedä tutkimusta eteenpäin haluttuun suuntaan.⁴⁰

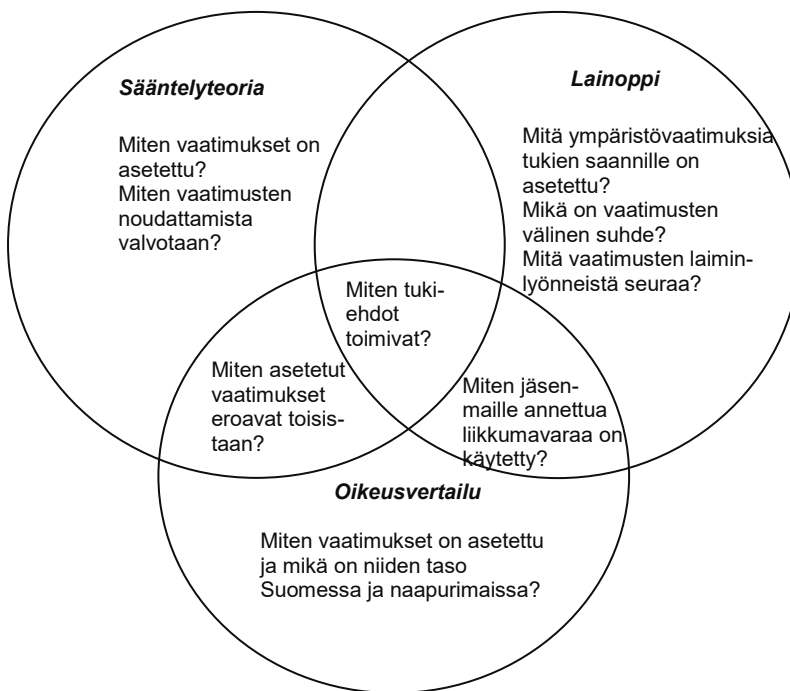
Ympäristövaatimusten sisältöön, systematiikkaan ja tukiehtojen laiminlyönneistä aiheutuviin seuraamuksiin liittyviin kysymyksiin on vastattavissa hyödyntäen perinteistä lainoppia.⁴¹ Toisaalta tutkimuksessani pyrin analysoimaan myös sitä, miten ympäristönäkökulma on sisällytetty maataloustukien ehtoihin ja miten tukiehdot

2015; Peltomaa 2015; Kuhmonen 2018. Tämän vuoksi jätän näiden tukien tarkemman analysoinnin tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

⁴⁰ Metodilla tarkoitetaan sellaista välineistöä, jonka avulla voidaan hankkia ja jäsentää tutkimuksessa tarvittavaa tietoa. Kuitenkin tapa ymmärtää tutkimuskohde, tutkimuskohteen muotoilu ja sovellettava teoria vaikuttavat siihen, minkälaisin metodisin välinein tietoa voidaan hankkia ja analysoida. Lisäksi on huomattava, että tutkimuksen intressi, tutkimuskohde ja tutkimusaineisto vaikuttavat käytettävään metodologiaan. Ks. esim. Häyhä 1997 s. 24–34; Cryer et al. 2011, s. 8–9; Kolehmainen 2016, s. 112.

⁴¹ Lainoppi eli oikeusdogmatiikka painottuu lain tulkintaan ja systematiikkaan, jonka tehtävänä on oikeussääntöjen selvittäminen (tulkinta) ja oikeussääntöjen systematisointi. Edellistä Aarnio (1997, s. 36–37) kutsuu käytännölliseksi lainopiksi ja jälkimmäistä teoreettiseksi lainopiksi. Teoreettisen lainopin avulla voidaan eritellä ja jäsentää käsitteitä ja muodostaa sellaista teoriaa, jonka avulla voidaan edistää luotettavaa oikeussääntöjen tulkintaa.

toimivat. Tukien ympäristöehtojen asettamisen tavoitteiden, asettamismekanismien, valvonnan ja seuraamusjärjestelmän muodostaman kokonaisuuden ja tukiehtojen toimivuuden arvioinnin osalta tutkimukseni kiinnittyykin vahvasti sääntelyteoreettiseen ohjauskeino- ja arviointitutkimukselliseen tutkimusotteeseen⁴² ja lainsäädäntötutkimukseen.⁴³ Lisäksi käytän oikeusvertailevaa tutkimusotetta⁴⁴ arvioidakseni viljelijätukien ympäristövaatimusten tasoa ja lakisääteisten vaatimusten, niitä täydentävien hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusten, viherryttämisvaatimusten ja vapaaehtoisten ympäristösitoumusten ehtojen välisiä eroja, yhtäläisyyksiä ja funktioita. Samalla näiden eri ehtojen vertailu Suomen ja sen naapurimaiden välillä ja ehtojen keskinäinen vertailu mahdollistaa niiden muodostaman sääntelykokonaisuuden ymmärtämisen ja arvioinnin.⁴⁵



Kuva 2. Tutkimusmetodien ja -kysymysten välinen suhde.

⁴² Määttä, Tapio (2016, s. 140 ja 163) määrittelee ohjauskeino- ja arviointitutkimuksen sääntelyteoriaa väljemmäksi ilmaukseksi ja käsitteeksi. Ympäristöpoliittisista ohjauskeinoista ja niiden arvioinnista tarkemmin ks. esimerkiksi Gunningham – Grabosky 1998. Muuan muassa Määttä, Kalle (1997), Similä (2007), Siikavirta (2007), Warsta (2008), Borgström (2011), Pappila (2011), Romppanen (2015), Halonen (2016) ja Turunen (2018) ovat painottaneet oikeustieteellisissä väitöskirjoissaan ympäristöoikeudellista ohjauskeino- ja arviointitutkimuksellista tutkimusotetta.

⁴³ Lainsäädäntötutkimuksesta tarkemmin ks. esim. Tala 2001; Tala 2005; Tala 2012.

⁴⁴ Oikeusvertailusta ja oikeusvertailun metodeista ks. esim. Husa 2013.

⁴⁵ Cryer et al. (2011, s. 28) ovat todenneet oikeusvertailua käytettävän usein lainsäädännön ymmärtämisen ja arvioinnin välineenä. Näin myös tässä tutkimuksessa.

Lainopillinen lähtökohta säännösten systematisointiin

Viljelijätukiin liittyvien peruskäsitteiden määrittelyyn ja systematisointiin hyödynnän perinteistä lainoppia.⁴⁶ Kuten peltoviljelyssä tieto ilmaston, maaperän ja kasvilisuiden välisistä yhteyksistä ja toiminnasta auttaa viljelijää tekemään päätöksiä viljelyajankohdasta, viljeltävästä kasvusta ja maaperän ja kasvillisuuden hoidosta, niin myös metodinen tieto oikeudesta, oikeuden periaatteista, systematiikasta ja lain tulkinnasta auttaa analysoimaan yksittäisiä säädöksiä ja ratkaisemaan oikeudellisia ongelmia. Oikeustieteiden teoriat ja metodit ovat siten perustaltaan hyvin käytännönläheisiä.⁴⁷ Ne mahdollistavat lainsäädännön analysoinnin ja tulkinnan.

Oikeustieteissä käytetyllä kielellä, sanoilla, ilmauksilla ja termeillä on merkitystä.⁴⁸ Lähtökohtaisesti unionin säädöksiä tulkitaan sanamuodon mukaisesti.⁴⁹ Toisaalta oikeudelliset termit ja ilmaukset saavat merkityksensä vasta siinä käyttötilanteessa, jossa ne esiintyvät, minkä vuoksi ne on sijoitettava siihen toimivaan yhteyteen, johon ne kuuluvat.⁵⁰ Käsitteiden merkitys liittyy siten niiden sisältöön ja käyttöön asiayhteydessään. Säädöksissä käytettyjen avainkäsitteiden täsmentäminen on edellytys säädösten ymmärtämiselle, minkä vuoksi analysoin tutkimukseni keskeisimpiä viljelijätukiin liittyviä peruskäsitteitä maatalous, maatalousmaa ja viljelijä ja pyrin täsmentämään näiden käsitteiden sisältöä.

Maatalouslainsäädännön systematisoinnin lähtökohdan muodostavat WTO:n maataloussopimuksen, unionin perussopimusten, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten, komission delegoitujen asetusten, täytäntöönpanoasetusten, komission päätösten ja ohjeiden muodostama kokonaisuus, jota unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisut ja kansallinen lainsäädäntö lakeineen, asetuksineen, määräyksineen, viranomaisohjeineen ja oikeuskäytäntöineen täydentävät. Korkein hallinto-oikeus onkin todennut, että

⁴⁶ *Cryer et al.* (2011, s. 38) toteavat oikeusdogmaattisen tutkimusotteen soveltuvan erityisesti tutkimuskysymyksiin, jotka liittyvät lainsäädännön sisällön kuvailuun, lain merkitysten selittämiseen, lakien systematiikkaan ja oikeuskäytännön analysointiin.

⁴⁷ *Aarnion* (1997, s. 45) mukaan teoreettinen lainoppi kuuluu jokaisen lakimiehen työvälineisiin eikä ole olemassa teoriatonta juridiikkaa.

⁴⁸ *Aarnio* (1989, s. 256) ja *Raitio* (2013, s. 212) esittävät, että mikään lakitekstin elementti ei ole merkityksetön. *Aarnion* mukaan periaatteena on johdonmukaisuus: samaa ilmaisua käytetään eri yhteyksissä samalla tavalla ja tulkittavalle ilmaisulle ei tule antaa yleisestä kielenkäytöstä poikkeavaa merkitystä, jolle sille ole erityistä syytä.

⁴⁹ *Paunio* 2011, s. 23; *Raitio* 2013, s. 211–214. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan säännöksen sanamuodon ollessa selvä säädösten käsitteiden tulkintaan ei sovelleta systemaattista tai teleologista tulkintaa. Ks. esim. C-220/03 *Euroopan keskuspankki vs. Saksa*, ECLI:EU:C:2005:748, kohta 31; C-263/06 *Carboni e derivati Srl vs. Ministero dell’Economia e delle Finanze ja Riunione Adriatica di Sicurtà SpA.*, ECLI:EU:C:2008:128, kohta 48.

⁵⁰ *Paunio* 2011, s. 23 ja 45–46; *Raitio* 2013, s. 212.

”Kaiken kaikkiaan maataloustuet ovat asiaryhmänä hyvin dynaaminen kokonaisuus, jossa jo pelkkä asiaan sovellettavan voimassaolevan ja tilanteeseen ylipäänsä soveltuvan sääntelyn sekä EY-tuomioistuimen asiaan mahdollisesti soveltuvan oikeuskäytännön selvittäminen voi olla haastavaa tai ainakin aikaa vievää.”⁵¹

Yhteinen maatalouspolitiikka on ollut vuodesta 1995 alkaen kokonaisuudessaan WTO:n järjestelmien alainen.⁵² Maataloutta kuitenkin koskee ensisijaisesti erityinen maataloussopimus, joka käsittää maatalouden tuotteet ja jatkojalosteet mukaan lukien alkoholin ja muut juomat ja tupakkatuotteet.⁵³ Sopimusta täydentävät jäsenmaiden tekemät oikeudellisesti sitovat sitoumukset alentaa tuontitariffeja ja -kiintiöitä ja vähentää kotimaista tukea ja vientitukia.⁵⁴ Euroopan unionin osalta sitoumukset koskevat unionia kokonaisuutena eikä niitä ole jyvitetty jäsenmaiden kesken.⁵⁵

WTO:n maataloussopimus asettaa siten kehyksen Unionin maatalouspolitiikalle ja käytettävissä oleville tuki-instrumenteille.⁵⁶ Euroopan unionin maataloustuet on pyritty sovittamaan WTO:n maataloussopimuksen kehykseen ohjaamalla tukia maatalouden rakennetta parantaviin investointeihin ja erityisiin ympäristötoimenpiteisiin sekä irrottamalla tukia tuotannosta siten, että ne täyttävät maataloussopimuksen liitteen 2 kohdan 6 mukaiset ehdot.⁵⁷ Siten maataloutta koskevien kansallisten säädösten ja toimintojen tulisi olla myös WTO:n maataloussopimuksen sääntöjen mukaisia.

⁵¹ *Korkein hallinto-oikeus* 2009, s. 82.

⁵² Maailman kauppajärjestö (World Trade Organization, WTO) on vuonna 1995 perustettu hallitusten välinen organisaatio, jonka tehtävänä on maailmankaupan vapauttaminen ja kansainvälistä kauppaa rajoittavien esteiden vähentäminen, kauppaa ohjaavista kansainvälisistä säännöistä sopiminen ja maiden välisten kauppariitojen ratkaiseminen. WTO:hon sisällytettiin aiemmat kauppasopimukset, kuten tullitariffeja ja kauppaa koskeva yleissopimus (GATT), palvelukaupan yleissopimus (GATS) ja sopimus teollis- ja tekijänoikeuksien kauppaan liittyvistä näkökohdista (TRIPS). Kaikkia tavara- ja palvelukauppaan liittyviä WTO:n sopimuksia ja yhteistyömuistioita sovelletaan myös maatalouteen. *WTO* 2015, s. 12.

⁵³ Maataloussopimuksen liitteessä 1 (Annex 1) on lueteltu ne maataloustuotteet, joihin sopimusta sovelletaan. Maataloussopimuksen lisäksi myös eräitä terveyst- ja kasvinuojelutoimista tehdyn sopimuksen (SPS-sopimus) määräyksiä sovelletaan maataloustuotteiden tuotantoon ja kauppaan. Sama koskee teollis- ja tekijänoikeuksien kauppaan liittyvistä näkökohdista tehdyn sopimuksen (TRIPS-sopimus) määräyksiä maantieteellisten merkintöjen suojasta. Maataloussopimuksen sisällystystä ja soveltamisesta tarkemmin *McMahon* 2006; *Orden – Blandford – Josling (ed.)* 2011; *WTO* 2015.

⁵⁴ *WTO* 2015, s. 11.

⁵⁵ *WTO* 2015, s. 13.

⁵⁶ *Usher* 2001, s. 78; *Danielsen* 2013, s. 189. Tarkemmin maataloustukien tavoitteista, hyväksyttävyydestä ja WTO:n sääntöjen soveltamisesta maataloustukiin ks. *Meléndez-Ortiz et al.* 2009 ja *Orden – Blandford – Josling (ed.)* 2011.

⁵⁷ *Danielsen* 2013, s. 189–190.

Maataloustukien velvoitteet perustuvat pääasiassa unionin asetuksiin, jotka ovat kokonaisuudessaan SEUT 288 artiklan perusteella EU:n jäsenvaltioita ja niiden oikeussubjekteja sitovia, suoraan sovellettavia ja välittömästi vaikuttavia.⁵⁸ Säädöstasoltaan korkeimpia asetuksia ovat EU:n lainsäätäjien, neuvoston ja parlamentin, antamat säädökset, jotka on annettu perussopimusten nojalla. Alemmalla tasolla ovat niiden nojalla annetut säädökset kuten komission delegoidut asetukset tai täytäntöönpanoasetukset.⁵⁹ Asetuksen johdanto-osasta käy ilmi säädöksen tavoitteet ja perustelut, joita voidaan käyttää hyväksi oikeudellisesti sitovien artiklojen tulkinnaissa.⁶⁰

Tämän lisäksi maataloustukiin ja maaseudun kehittämistukiin vaikuttavat komission antamat päätökset, koska esimerkiksi kansallinen maaseudun kehittämisohjelma hyväksytään rahoituksen perustaksi komission päätöksellä.⁶¹ SEUT 288 artiklan nojalla päätökset sitovat vain niitä, joille ne on osoitettu, ja niitä sovelletaan sellaisinaan. Tosin päätös voi olla myös sellainen, ettei sitä ole osoitettu nimenomaisesti kenellekään yksinomaisesti, jolloin se on yleisen säädöksen kaltainen.⁶² Päätöksen säännöksellä voi olla välitön oikeusvaikutus, jos siinä asetetaan riittävän selvä ja täsmällinen sekä ehdoton velvoite.⁶³

Asetusten lisäksi maataloustukien hallinnointia varten on komissio antanut myös ohjeita ja suosituksia.⁶⁴ Vaikka komission ohjeet ja suositukset eivät SEUT 288 artiklan mukaisesti ole sellaisenaan oikeudellisesti sitovia, niillä voi olla käytännön vaikutusta jäsenmaiden toimintaan ja asetusten tulkintaan.⁶⁵ Unionin tuomioistuin muun muassa tutkii, onko ohjeilla oikeusvaikutuksia, jos jäsenmaa ei ole noudattanut ohjeissa mainittuja suosituksia.⁶⁶ Ohjeet ja suositukset kuvaavat komission

⁵⁸ *Suora sovellettavuus* tarkoittaa sitä, että asetus on automaattisesti ilman erillistä toimeen- ja voimaannpanoa osa kunkin jäsenvaltion oikeusjärjestystä. *Välitön vaikutus* tarkoittaa puolestaan sitä, että yksilö voi vedota kansallisessa tuomioistuimessa suoraan unionin säädökseen. *Raitio* 2013, s. 256.

⁵⁹ *Oikeusministeriö* 2017, kohta 1.3.2. Säädöstaso.

⁶⁰ *Oikeusministeriö* 2017, kohta 1.3.1. EU:n toimivallasta antaa säädöksiä kts. esimerkiksi asia C-270/12 *Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vs. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto*, ECLI:EU:C:2014:18, kohdat 109–115.

⁶¹ Komission täytäntöönpanopäätöksellä 12.12.2014 C (2014) 9906 on hyväksytty Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2014–2020. Kehittämisohjelman muutoksia on myöhemmin hyväksytty mm. komission täytäntöönpanopäätöksellä 29.2.2016 C (2016) 1370.

⁶² *Oikeusministeriö* 2017, kohta 1.3.3. Sitovat säädökset.

⁶³ *Oikeusministeriö* 2017, kohta 1.3.3. Sitovat säädökset.

⁶⁴ Tällaisia ovat esimerkiksi paikan päällä tehtävää valvontaa tai peltolohkojen tunnistamisesta annetut ohjeet ks. esim. *European Commission* 2014b ja 2014c.

⁶⁵ *Mathijsen* 2007, s. 26–31. Tarkemmin soft law instrumenttien käytöstä unionin oikeudessa *Senden* 2004; *Senden* 2005; *Senden—van den Brink* 2012; *Terpan* 2015; *van den Brink* 2016; *Andone—Greco* 2018.

⁶⁶ Euroopan yhteisön tuomioistuimen asiassa C-322/88 *Grimaldi v. Fonds des maladies professionnelles* ECLI:EU:C:1989:646 antaman ratkaisun 18 kohdan perusteella suositusten ei voida katsoa olevan vailla minkäänlaisia oikeusvaikutuksia, vaan ratkaisun 19 kohdan perusteella ”kansallisten tuomioistuinten on otettava suositukset huomioon ratkaistessaan niiden käsiteltäviksi saatettuja asioita erityisesti silloin, kun suositukset selventävät muiden kansallisten tai yhteisön säännösten tulkintaa...” Ks. myös *Mathijsen* 2007, s. 31.

perustelemaa lain tulkintaa ja soveltamista kyseessä olevassa asiassa. Ohjeissa annettujen perustelujen vakuuttavuuden ja selkeyden nojalla on harkittava sitä, kuinka vahva painoarvo ohjeille annetaan lainsäädännön tulkinnassa. Mitä perustellumpia ohjeet ja suositukset ovat, sen enemmän niille on annettava painoarvoa.⁶⁷

Avainkäsitteiden, lainsäädännön sisällön, tavoitteiden ja systematiikan täsmentämisessä ja systematisoinnissa käytän varsinaisten säädöstekstien lisäksi hyväksi jossain määrin myös säädösten valmisteluaineistoa. Tosin on huomattava, että unionin säädösten valmisteluaineistolle (*travaux préparatoires*) ei yleisesti ottaen anneta samanlaista oikeudellista painoarvoa kuin kansallisesti hallituksen esityksille annetaan lainlaatijan tarkoituksen tulkinnassa.⁶⁸ Osittain tämä on johtunut valmisteluaineiston saatavuuteen liittyvistä ongelmista, kuten unionin yleinen tuomioistuin on todennut:

*”Jollei ole olemassa sellaisia valmistelutöitä, joissa selitettäisiin selvästi jonkin säännöksen laatijoiden tarkoitus, yhteisöjen tuomioistuimet voivat käyttää perustana vain tekstin merkitystä, sellaisena kuin se on laadittu, ja antaa sille merkityksen sen kirjaimellisen ja loogisen tulkinnan perusteella.”*⁶⁹

Euroopan unionin toiminnan avoimuuden ja läpinäkyvyyden parantamiseksi valmisteluaineisto on kuitenkin tullut aikaisempaa paremmin saataville.⁷⁰ Toki saatavuudessa on edelleen ongelmia, mutta unionin tuomioistuin on nykyisin pystynyt ottamaan säädösvalmisteluaineiston tulkinnassaan entistä paremmin huomioon.⁷¹ Tämän vuoksi valmisteluaineistolle on annettu aikaisempaa enemmän painoarvoa.⁷² Koska erityisesti viimeisten maatalouspolitiikan uudistusten osalta valmisteluaineistoa on jossain määrin saatavilla, käytän sitä hyväkseni lainsäädäntömuutosten tavoitteiden ja tarkoitusten selvittämisessä.

Tutkimuksessani käytän erityisesti hyväksi unionin tuomioistuimen ratkaisuja. Vaikka unionin tuomioistuimen ratkaisun erityisenä auditoriona on ennakkoratkaisukysymyksen asettanut tuomioistuin, ratkaisu sitoo periaatteeltaan kaikkia kan-

⁶⁷ Soft law -instrumenttien ja erityisesti komission suositusten argumentatiivisesta vaikuttavuudesta ja toimivuudesta ks. *Andone – Greco* 2018.

⁶⁸ Kansallisesti laintulkinnassa käytetään hyväksi lainsäädännön valmistelumateriaalia kuten hallituksen esityksiä ja niistä annettuja valiokuntien mietintöjä. Valmisteluaineistosta haetaan erityisesti lain valmistelijan tarkoitusta, jota voidaan käyttää laintulkinnan apuna. Ne eivät kuitenkaan ole vahvasti velvoittavia, mutta lainsoveltajan on ne tunnettava ja otettava ne päätöksessään huomioon.

⁶⁹ Asia T-324/05 *Viron tasavalta vs. Euroopan yhteisöjen komissio*, ECLI:EU:T:2009:381, kohta 109.

⁷⁰ *Schönberg – Frick* 2003, s. 155; *Lenaerts – Gutiérrez-Fons* 2013, s. 19–24; kts. esim. <http://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/pre-acts.html>.

⁷¹ *Lenaerts – Gutiérrez-Fons* 2013, s. 19–24. Ks. myös unionin tuomioistuimen ratkaisut T-18/10 *Inuit Tapiriit Kanatami ym. vs. parlamentti ja neuvosto*, ECLI:EU:T:2011:419, kohta 49; asia C-370/12 *Thomas Pringle vs. Government of Ireland ym.* ECLI:EU:C:2012:756, kohta 135; asia C-583/11 P *Inuit Tapiriit Kanatami ym. vs. parlamentti ja neuvosto*, ECLI:EU:C:2013:625, kohdat 50 ja 70.

⁷² Valmisteluaineiston käytöstä erityisesti sekundaarilainsäädännön tulkinnan apuna ks. *Schönberg – Frick* 2003.

sallisia tuomioistuimia ja hallintoviranomaisia, joiden ratkaistavana on samantapaisia asioita.⁷³ Siten ratkaistaessa samantapaisia asioita myöhemmin oikeusistuinten ja kansallisen hallinnon on ratkaisussaan otettava huomioon unionin tuomioistuimen antama tulkinta. Näin ollen unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisuilla on yhdenmukaista tulkintaa ja unionin integraatiota edistävää vaikutus.⁷⁴

Sääntelyteoreettinen näkökulma tukiehtojen asettamiseen ja toimivuuden arviointiin

Maatalouden historia, tila- ja tuotantorakenne ja luonnonolot vaikuttavat siihen, ettei maataloutta ole syytä käsitellä yhtenäisesti ja täysin samankaltaisesti halki Euroopan. SEUT 39 artiklan 2 kohdan mukaan

”Yhteistä maatalouspolitiikkaa ja sen mahdollisia erityismenetelmiä suunniteltaessa otetaan huomioon maatalouselinkeinon erityisluonne, joka johtuu maatalouden yhteiskunnallisesta rakenteesta sekä eri maatalousalueiden välisistä rakenteellisista eroista ja luonnonolojen eroista.”

Yhteisen maatalouspolitiikan vuoden 2013 uudistuksen perustavoitteena on ollut tukijärjestelmän yksinkertaistaminen, viljelijöiden hallinnollisen taakan keventäminen, joustavuuden lisääminen ja jäsenmaiden valinnanvapauden lisääminen.⁷⁵ Tähän liittyen on horisontaaliasetuksessa ja suorien tukien asetuksessa annettu jäsenmaille harkintavaltaa rahoituksen siirtämisessä pilarien välillä ja sääntelyvaraa mm. aktiiviviljelijän määrittelyyn, täydentäviin ehtoihin ja viherryttämistoimenpiteisiin liittyen.⁷⁶ Tukiehtojen asettamisen osalta kyse on siitä, missä määrin ja miten jäsenvaltioille on annettu liikkuma- ja sääntelyvaraa ottaa huomioon jäsenvaltioiden erilaisuudet maatalouden, luonnon ja ympäristön suhteen, miten Suomen lainsäädännössä mahdollinen liikkumavara on käytetty tai onko Suomessa mahdollisesti asetettu unionin säädöksiä tai muita maita tiukempia ehtoja.

Tukien ympäristöehtojen asettamisen lisäksi tutkin sitä, miten ympäristöön liittyvät tukiehdot toimivat ja ovatko ne tarkoituksenmukaisia. Viljelijätukien ympäristöehtojen toimivuus muodostuu niiden sisällön, vaatimustason ja toimeenpanon muodostaman systeemin kyvystä muuttaa viljelijöiden toimintaa ympäristöllisesti kestäväan suuntaan. Tukien ympäristövaatimusten funktioiden ja toimintamekanismin osalta pyrin analysoimaan erityisesti sitä, ilmentyykö niissä ajatus tukivelvoitteiden kahtalaisesta funktiosta eli toimimisesta ympäristön pilaantumisen ja ekosysteemien toiminnan heikentymisen estäjänä ja toisekseen toimimisesta ekosysteemi-

⁷³ Raitio 2013, s. 200; Oikeusministeriö 2017, kohta 1.6. EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö.

⁷⁴ Unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisuista, niiden perusteluista ja merkityksistä tarkemmin ks. esim. Pollicino 2004; Paso 2009; Paunio 2011; Beck 2012; Bernitz 2012.

⁷⁵ KOM (2010) 672, s. 6; European union 2013, s. 5; Swinnen 2015, s. 17–19.

⁷⁶ Jäsenmaiden ratkaisuisista ja sääntelyvaran käytöstä tarkemmin ks. European Parliament 2015.

palveluiden tarjonnan edistäjänä. Toisin sanoen kysymys on siitä, minkälaisesta ympäristöintegraation tavoitteesta ja strategiasta on kyse; toimivatko tukien ympäristöehdot preventiivisesti vai proaktiivisesti.

Tässä tutkimuksessa painopisteenä ja näkökulmana on lakien ja ohjauskeinojen arvioinnissa käytetyistä sääntelykriteereistä⁷⁷ relevanssi, vaikuttavuus, täsmällisyys ja joustavuus. Relevanssi liittyy asetettujen tavoitteiden ja sääntelykeinojen merkityksellisyys ja osuuteen; kohdistuvatko asetetut ympäristöehdot unionin ympäristötavoitteiden tai -ongelmien kannalta tärkeimpiin maatalouden ympäristövaikutuksiin. Vaikuttavuus ja toimivuus⁷⁸ liittyvät siihen, ohjaavatko tukiehdot ja niihin kiinteästi liittyvä valvonta- ja seuraamusjärjestelmä viljelijöitä muuttamaan toimintaansa ympäristöllisesti kestävämpään suuntaan.

Kyse on osittain sääntelytarkkuuden arvioinnista⁷⁹; sääntelyn täsmällisyydestä ja toisaalta sen väljyydestä ja joustavuudesta.⁸⁰ Tarkkarajaisten normien ajatellaan parantavan oikeusvarmuutta ja oikeudellisen kohtelun ennakoivuutta.⁸¹ Tarkkarajaisten normien osalta lienee helpommin arvioitavissa ja valvottavissa, onko asetettuja vaatimuksia noudatettu vai ei.⁸² Joustava sääntely puolestaan mahdollistaa vaihtelevien ja erityisten olosuhteiden ottamisen huomioon päätöksenteossa.⁸³ Joustavien normien etuna on niiden sopeutuvuus uusiin ja erilaisiin tilanteisiin.⁸⁴ Erityisesti ympäristöoikeudessa on käytetty joustavia normeja, jotta säännökset ovat sovellettavissa hyvin erilaisiin käytännön olosuhteisiin.⁸⁵

Sääntelyn pitäisi olla sillä tavoin selvää ja tarkkaa, että se luo ennustettavuutta ja vakautta ja on ymmärrettävää hallinnon ja toiminnanharjoittajien näkökulmasta. Toisaalta sääntelyltä odotetaan tiettyyn määrään joustavuutta sekä mukautumiskykyä erilaisiin ja yllättäviin tilanteisiin.⁸⁶ Tosin suhteellisuus- ja kohtuullisuusperiaatteiden voidaan ajatella toimivan edellytysten luojana tilannekohtaiselle joustavuudelle.⁸⁷

⁷⁷ Keskeisimpiä sääntely- ja arviointikriteereitä ovat muun muassa relevanssi, vaikuttavuus, tehokkuus, hyväksyttävyyys, läpinäkyvyys, oikeudenmukaisuus, ennakoitavuus, joustavuus ja tasapuolisuus. Sääntelykriteereistä tarkemmin ks. esimerkiksi *Määttä*, *Kalle* 1997, s. 11–35 ja 2006, s. 40–44; *Hilson* 2000, s. 101–131; *Similä – Hildén* 2003, s. 16–20; *Similä* 2007, s. 53–76, *Similä – Kokko* 2009, s. 78; *Kokko* 2017, s. 281–282.

⁷⁸ *Similä – Raunio – Hildén* (2010), *Pölonen* (2012) ja *Halonen* (2016) käyttävät tutkimuksissaan termiä toimivuustarkastelu arvioidessaan sitä, mitkä tekijät edesauttavat tai rajoittavat lain tavoitteiston toteutumista.

⁷⁹ Sääntelytarkkuudessa on kyse siitä, kuinka yleispiirteisesti tai yksityiskohtaisesti lakitekstit on muotoiltu. Sääntelytarkkuudesta eli normien täsmällisyydestä ja joustavuudesta tarkemmin ks. *Määttä*, *Kalle* 2010; *Tala* (toim.) 2010; *Tala* (toim.) 2014.

⁸⁰ *Melander* 2010, s. 23; *Kulla* 2010, s. 18.

⁸¹ *Melander* 2010, s. 42; *Kulla* 2010, s. 16; *Määttä*, *Tapio* 2010, s. 56; *Lähteenmäki-Uutela* 2014, s. 77.

⁸² *Lähteenmäki-Uutela* 2014, s. 77.

⁸³ *Määttä*, *Tapio* 2010, s.56.

⁸⁴ *Kulla* 2010, s. 19; *Määttä*, *Kalle* 2010, s. 5.

⁸⁵ *Määttä* *Tapio* 2005; *Määttä*, *Tapio* 2010; *Kokko* 2017, s. 421.

⁸⁶ *Tala* 2010, s. 117.

⁸⁷ *Määttä*, *Tapio* 2010, s. 64.

Funktioanalyttisen ja oikeusvertailevan tutkimusotteen hyödyntäminen

Tutkimuksessani hyödynnän funktioanalyttistä lähestymistapaa, jossa painopiste on lainsäädännön funktioiden eli toiminnan, tehtävien ja tarkoitusten analysoinnissa.⁸⁸ Funktioanalyysi kohdistuu etenkin lakien tavoitteiden ja vaikutusten vertailuun, mikä mahdollistaa sääntöjen tarkoituksen identifioinnin lisäksi sääntöjen toimivuuden arvioinnin eli evaluoinnin.⁸⁹ Vertaamalla keskenään lakisäätteisiä vaatimuksia, niitä täydentäviä hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksia ja viherryttämisvaatimuksia pyrin ymmärtämään ja analysoimaan ehtojen eroja, yhtäläisyyksiä ja funktioita. Samalla vaatimusten keskinäinen vertailu mahdollistaa niiden muodostaman kokonaisuuden arvioinnin ja luo perustan järjestelmän kehittämisehdotuksille.

Käytän funktioanalyysiä myös hyödyksi tukiehtojen noudattamisen valvontatehtävien ja seuraamusten analyysissä. Tämä näyttäytyy siten, että analysoin sitä, mitä funktioita valvonnalle on maataloustukia ja unionin varojen käyttöä koskevissa säädöksissä on asetettu ja mitä funktioita ehtojen laiminlyönneistä aiheutuvat takaisinperinnät ja sanktiot edustavat.

Lisäksi vertaan Suomen naapurimaiden sääntelyratkaisuja ympäristöehtojen osalta. Tällä pyrin paremmin ymmärtämään sitä, mitä funktioita tukien ehdoksi asetetut ympäristövaatimukset toteuttavat, mitä varten niitä käytetään ja miten ne toimivat. Toisaalta tuomalla esille Suomen naapurimaiden ratkaisuja avaan ja tuon näkyväksi jäsenvaltioille annettua liikkumavaraa ja sen käyttöä.

1.4. TUTKIMUKSEN RAJAUS

Suomen liittyminen Euroopan unioniin vuonna 1995 merkitsi merkittävää muutosta maatalouspolitiikkaan ja maatalouden tukijärjestelmään.⁹⁰ Suomen liittymissopimuksessa⁹¹ sovittiin, että Suomella on mahdollisuus myöntää maatalouden sopeuttamista varten kansallisia siirtymäkauden tukia (138–140 art.) sekä kokonaan kansallisia tukimuotoja epäedullisesta tuotantorakenteesta aiheutuvien vakavien vaikeuksien lieventämiseksi (141 art.) ja maatalouden harjoittamiseksi maan pohjoisilla alueilla (142 art.).⁹²

⁸⁸ Samuel 2014, s. 65–66. Ks. myös Pölonen (2007), joka on käyttänyt YVA-lainsäädännön toimivuuden arvioinnissa hyväksi funktioanalyysiä.

⁸⁹ Samuel 2014, s. 67.

⁹⁰ Suomen maatalouden sopeutumisesta yhteisön maatalouspolitiikkaan ks. esim. Kola 2002; Myllymäki 2006; Laurila – Niemi 2017.

⁹¹ SopS 103/1994.

⁹² Liittymäsopimuksen 142 artiklan mukaan ”kyseiset alueet käsittävät 62. leveyspiirin pohjoispuolella sijaitsevat maatalousalueet sekä eräät kyseisen leveyspiirin eteläpuolella sijaitsevat lähialueet, joilla vallitsevat vastaavanlaiset maatalouden harjoittamisen erityisen vaikeaksi tekevät ilmasto-olosuhteet.” Suomessa 62. leveyspiiri kulkee linjan Joensuu–Vaasa korkeudella.

Nykyään Suomen maatalouden tukijärjestelmän perustan muodostavat EU:n yhteisen maatalouspolitiikan tukimuodot, joista tärkeimmät ovat EU:n suorat tulotuet⁹³ sekä EU:n osittain rahoittamat luonnonhaittakorvaus ja ympäristökorvaus.⁹⁴ Suomessa suoriin tukiin kuuluvat perustuki, viherryttämistuki, nuoren viljelijän tuki ja tietyt tuotantosidonnaiset tuet.⁹⁵

Tämän lisäksi Suomella on liittymäsopimuksen mukaisesti käytössä täysin kansallisia tukia.⁹⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1308/2013 eli ns. markkinajärjestelyasetuksen 214 a artiklan nojalla Suomella on mahdollisuus myöntää Etelä-Suomen kansallisia tukia, jos komissio myöntää tähän luvan. Komission päätöksellä C (2014) 510 komissio hyväksyi Suomen esityksen Etelä-Suomen kansalliseksi tueksi vuosina 2014–2020. Pohjoisten alueiden tukijärjestelmää koskee komission 15.12.2016 tekemä päätös C (2016) 8419, jolla Suomelle on annettu lupa panna täytäntöön maatalouden pitkäaikaisten kansallisten tukien järjestelmä pohjoisilla alueillaan 1.1.2017–31.12.2021 välisenä aikana. Etelä-Suomen kansallinen tuki ja pohjoinen tuki muodostavat pääosan kansallisista tuista, mutta niiden lisäksi on käytössä myös pienempiä ja kohdennetumpia kansallisia tukimuotoja.⁹⁷

Rajaan tutkimuksen koskemaan maatalousyrittäjille myönnettävien pinta-alaperusteisten viljelijätukien ympäristöehtoja, niiden valvontaa ja niiden laiminlyönnistä johtuvia seuraamuksia ja sanktiointia. Tutkimuksessa käsittelen lähinnä varsinaiselle viljelytoiminnalle myönnettäviä tukia ja maatalousmaan ja pellon käyttöön, hoitoon ja viljelytoimintoihin liittyviä ympäristöehtoja. Maaseudun kehittämisohjelmasta rahoitettavia EU:n osarahoittamia ympäristökorvauksia arvioin lähinnä siinä määrin kuin ne koskevat viljelijöitä, ja jätän maaseudun yhdistyksille ja yrityksille myönnettävät hanke- ja yritystuet⁹⁸ tutkimuksen ulkopuolelle.

Viljelijöille myönnettäviä kotieläintuotannon tukia,⁹⁹ kotieläinten terveyteen ja hyvinvointiin tai merkintään ja tunnistamiseen liittyviä vaatimuksia käsittelen hyvin marginaalisesti, jos ollenkaan.¹⁰⁰ Samoin tutkimuksen ulkopuolelle rajaan eläin- ja

⁹³ Kansallisesti näistä säädetään laissa Euroopan unionin suorista tuista maataloudelle (193/2013).

⁹⁴ Laki eräistä ohjelma- ja tukiperusteisista viljelijäkorvauksista (1360/2014) 3 §. Luonnonhaittakorvauksen ja ympäristökorvauksen lisäksi viljelijöille voidaan myöntää luonnonmukaisen tuotannon tukea, kotieläinten hyvinvointikorvauksia tai tukea ei-tuotannollisiin investointeihin. Tämän lisäksi ohjelma- ja tukiperusteisella tuella edistetään viljelijöiden neuvontapalveluita.

⁹⁵ Laki Euroopan unionin suorista tuista maataloudelle (193/2013) 3 §. Lain 20–22 §:n nojalla tuotantosidonnaisina tukina voidaan maksaa lypsylehmä-, nauta, lammas-, vuohi- ja peltokasvipalkkioita. Tarkemmin näistä säädetään valtioneuvoston asetuksella 71/2018.

⁹⁶ Laki maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista (1559/2001).

⁹⁷ Ks. esim. valtioneuvoston asetus sokerijuurikkaan viljelijöille vuodelta 2018 maksettavasta kansallisesta tuesta (75/2018).

⁹⁸ Näistä säädetään laissa maaseudun kehittämisen tukemisesta (28/2015).

⁹⁹ Lypsylehmä- ja nautapalkkiot, lammas- ja vuohipalkkiot, eläinten hyvinvointikorvaukset sekä kansalliset sika- ja siipikarjatalouden tuki, pohjoinen kotieläintuki, hevostuki sekä sikatalouden kriisituki.

¹⁰⁰ Eläinten terveyteen ja tunnistamiseen liittyvät lakisääteiset hoitovaatimukset koskevat Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 liitteen II ja valtioneuvoston asetuksen 7/2015 liitteen 2 mukaisesti mm. eläinten ruokinnassa kiellettyjä tuotteita, eläin- ja kasvintuotanto-

kasvitautilien torjuntaan liittyvät vaatimukset.¹⁰¹ Perustelen rajaustani sillä, että eläinten hyvinvointi ja tautien torjunta muodostavat oman kokonaisuuden liittyen kotieläinten kohteluun, hoitoon ja elintarviketurvallisuuteen. Rajaan tutkimuksen ulkopuolelle myös geenimuunnellun aineiston sääntelyn¹⁰² ja geneettisen monimuotoisuuden suojelun.¹⁰³ Näiden vaatimusten tutkiminen olisi oman erillisen tutkimuksen arvoinen asia, eikä niiden sisällyttäminen ole myöskään tutkimus-ekonomisista syistä perusteltua.

1.5. TUTKIMUKSEN ASEMOINTI

Tutkimustehtävä on luonteeltaan monioikeustieteellinen,¹⁰⁴ sillä se sijoittuu ympäristöoikeuden, finanssihallinto-oikeuden ja eurooppaoikeuden yhtymäkohtaan (kuva 3). Tutkimus liittyy painotetusti ympäristöoikeuteen maataloustukien ympäristövaatimusten kautta. Toisaalta maatalouden sääntely on suurimmalta osaltaan eurooppaoikeudellista kansallisen sääntelyn täydentäessä EU:n maatalousasetuksia. Maataloustukien muodostaessa merkittävän osan unionin budjetissa tukirahojen hyvään ja moitteettomaan varainhallintaan ja unionin taloudellisten etujen suojaan kohdistuu erityisiä vaatimuksia. Tämän vuoksi liikun tutkimuksessa myös finanssihallinto-oikeuden alueella. Toisaalta on myös kyse viljelijän oikeuksista ja oikeusturvasta; tukiehdotkaan eivät saa olla suhteettoman ankaria tai merkittävässä määrin tulkinnanvaraisia. Aiheella on myös yhtymäkohtia kilpailuoikeuteen ja sopimusoi- keuteen taloudellisten tukien, tuen saajan tekemien urakointi- ja palveluhankinta- sopimusten sekä hallinnon kanssa tehtävien ympäristösopimusten myötä.

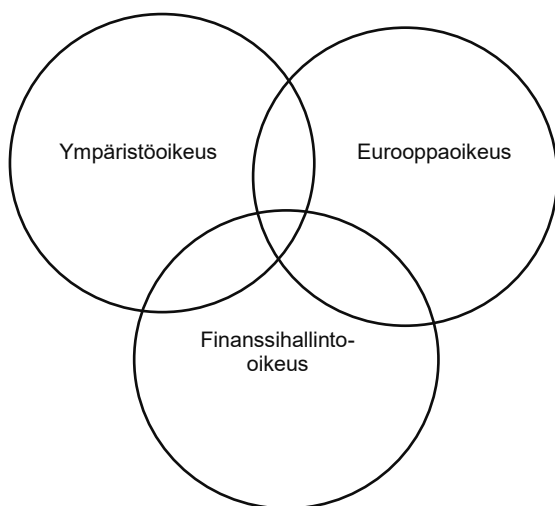
tilojen elintarvike- ja rehuhygieniata, tuotantoeläimiltä kiellettyjä aineita, sekä eläinten merkintää ja rekisteröintiä. Eläinten hyvinvointia koskevat vaatimukset koskevat Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 liitteen II ja valtioneuvoston asetuksen 7/2015 liitteen 3 perusteella mm. juottoa ja ruokintaa, pitopaikan tila- ja olosuhteita, ilmanvaihtoa, valaistusta, sairaista ja loukkaantuneista eläimistä huolehtimista sekä eläinten suojaamista epäsuotuisilta sääolosuhteilta.

¹⁰¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 liitteen II mukaan tukien täydentäväksi ehdoksi on asetettu tiettyjen tarttuvien spongiformisten enkefalopatioiden ehkäisyä, valvontaa ja hävittämistä koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 999/2001 7, 11–13 ja 15 artiklojen noudattaminen. Nämä liittyvät TSE-tautien eli tarttuvan sienimäisen aivorappeuman leviämisen ehkäisemiseen. Tunnetuimpia TSE-tauteja ovat nautojen BSE-tauti (hullun lehmän tauti) ja vuohien scrapie.

¹⁰² Geenimuunnellun aineiston sääntelystä tarkemmin ks. *Lee* 2008; *Schauzu* 2013; *Thayyil* 2014.

¹⁰³ Luonnon monimuotoisuus käsittää lajien ja ekosysteemien lisäksi myös geneettisen monimuotoisuuden, jolla tarkoitetaan perintötekijöiden vaihtelua lajin, alalajin tai kannan sisällä. Ks. esim. *Kokko* 2003, s. 12. Geenivarojen suojelusta ks. esim. *Elo – Korpelainen* 2012, s. 142–154.

¹⁰⁴ Monioikeustieteellisyydellä tarkoitetaan aiheen tiivistä liittymistä useaan oikeudenalaan. Ks. *Kumpulainen et al.* 2014 s. 155. Oikeuspluralismin näkökulmista ja ongelmista maatalouden sääntelyssä tarkemmin ks. *Hospes* 2015.



Kuva 3. Tutkimuksen asemointi ympäristö-, eurooppa- ja finanssihallinto-oikeuden yhtymäkohtaan.

Yhteiskuntatieteissä maatalouspolitiikkaa, sen uudistumista ja yhteyttä ympäristöpolitiikkaan on tutkittu Suomessa viime vuosikymmeninä runsaasti.¹⁰⁵ Yhtenä tutkimuksen painopisteenä on ollut maatalouden ympäristötukien toiminta ja hallintaa. Erityisesti on tutkittu ympäristötukien ja -sopimusten toimivuutta maatalouden vesiensuojelun keinona¹⁰⁶ ja maaseudun maisemien ja perinnebiotooppien hoidon edistäjänä.¹⁰⁷ Näiden yhteydessä on kuitenkin jäänyt vähemmälle analysoinnille tukijärjestelmän kokonaisuus ja kaikkien viljelijätukien ehdoksi asetetut ympäristövaatimukset. Tällä tutkimuksella pyrin osittain paikkaamaan tätä puutetta.

Euroopan unionin maatalousoikeutta¹⁰⁸ ovat tutkineet erityisesti *Barents* (1994), *McMahon* (2000, 2006, 2007, 2012 ja 2013), *Usher* (2001), *Cardwell* (2004), *Gerbrandy* (2011) ja *Danielsen* (2013). *Jack* (2009) on tutkinut maatalouden ja EU:n ympäristölainsäädännön välistä suhdetta ja *Meyer-Bolte* (2007) maataloustukien täydentäviä ehtoja järjestelmän alkuaikoina.

Viime vuosina maatalouden oikeudellinen tutkimus vaikuttaa lisääntyneen ja aktivoituneen Euroopassa,¹⁰⁹ mutta Suomessa maatalouden oikeudellinen tutkimus on

¹⁰⁵ Ks. mm. *Jokinen* 1995; *Vihinen* 2001; *Palviainen* 2004; *Kröger* 2009; *Kaljonen* 2011; *Arovuori* 2015; *Peltomaa* 2015.

¹⁰⁶ *Vilkki* 2009; *Kaljonen* 2011; *Aakkula – Leppänen (toim.)* 2014.

¹⁰⁷ *Palviainen* 2004; *Birge* 2017; *Raatikainen* 2018.

¹⁰⁸ On kiistanalaista, voidaanko maatalousoikeutta pitää erillisenä oikeudenalana ks. *Mattila* 1985; *Hollo* 1989; *Mattila* 1990; *Nordberg* 2009, s. 49–56; *Nordberg* 2010, s. 47–48. Ympäristöoikeuden ja maatalousoikeuden välisestä suhteesta tarkemmin ks. *Nordberg* 2010.

¹⁰⁹ Ks. esim. *McMahon–Cardwell (ed.)* 2015; *Monteduro et al.* 2015; *Alabrese et al.* 2017; *Härtel (ed.)* 2018.

edelleen varsin niukkaa. *Vilander* (1996) on lisensiaattityössään tehnyt ensimmäisen kokonaisesityksen maatalouden sääntelystä jäsentäen lainsäädännön maatalouden tuotannonohjauksen sääntelyyn, maataloustuotteiden ja tuotantopanosten tuotesääntelyyn, maatalouden sosiaalilainsäädäntöön, verotukseen sekä muuhun maatalouslainsäädäntöön. *Vilander* on tutkimuksessaan käsitellyt myös erilaisia tutkimuksen aikaan voimassa olleita maatalouden tukimuotoja ja maatalouden ympäristötukijärjestelmää. Johtopäätöksissään *Vilander* nosti esille tarpeen vahvistaa maatalouden oikeudellista tutkimusta ja tarpeen ”harjoittaa tutkimusta kansallisen maatalouslainsäädännön liikkumavarasta tekemällä vertailevaa tutkimusta EU-jäsenmaiden kansallisista lainsäädäntöratkaisuista.” Kuitenkaan viimeisten 20 vuoden aikana tähän jatkotutkimustarpeeseen ei liene suomalaisessa oikeustieteellisessä tutkimuksessa vastattu lukuun ottamatta *Silaskiveä* (2004) ja *Nordbergia* (2009).¹¹⁰

Silaskivi tutki väitöskirjassaan maatalouden ja kilpailuoikeuden välisiä suhteita. Hänen tutkimuksensa painottui erityisesti tuottajayhteistyön, kartellisäädöksiä ja fuusiokontrollin analysointiin. Viljelijöille maksettavat maataloustuet *Silaskivi* jätti analyysinsä ulkopuolelle. *Nordberg* keskittyi omassa väitöskirjassaan maatalouden ympäristövastuuseen erityisesti peltoviljelyn osalta. Tutkimuksessaan *Nordberg* on tuonut esille maataloustuet vesiensuojelun ohjauksessa, mutta pääpaino hänen tutkimuksessaan oli maatalouden vesiensuojelun hallinnollis-oikeudellisessa sääntelyssä tukijärjestelmässä asetettujen ympäristövaatimusten jäädessä jossain määrin vähemmälle huomiolle. Tämän lisäksi *Paloniitty* (2018) on väitöskirjassaan tutkinut maatalouden vesistö päästöjen hallintaa mukaan lukien yhteisen maatalouspolitiikan toimintaa sääntelyinstrumenttina.

EU-rahoitukseen kohdistuvaa tutkimustakin on Suomessa tehty melko niukasti. *Siikavirta* (2007) on väitöskirjassaan tutkinut ympäristönsuojeluun kohdistuvien valtiontukien sääntelyä ja vaikutuksia, mutta hänen työssään ei käsitelty maataloustukia. *Knuutinen* (2008) on tutkinut lisensiaattityössään rakennerahastotukien takaisinperintää tuensaajilta vuosina 1995–2006. Maataloustukiin kohdistuvat takaisinperinnät ja niihin liittyvät ongelmat jäivät kuitenkin pääosin tutkimuksen ulkopuolelle.

Koska maataloustukiin liittyvää oikeudellista tutkimusta on Suomessa tehty hyvin niukasti, pyrin tutkimuksessani analysoimaan ja systematisoimaan tukiin liittyviä keskeisiä määritelmiä ja säädöksiä sekä niiden suhteita. Maatalousoikeudellisten kommentaari- ja käsikirjojen puuttuessa kuvaan myös itse lainsäädäntöä, millä pyrin myös helpottamaan tutkimukseni luettavuutta.

¹¹⁰ Muutoinkin maataloutta käsittelevää oikeustieteellistä tutkimusta on Suomessa tehty melko vähän. Maatalouden ympäristövaikutusten oikeudellista sääntelyä ovat tutkineet opinnäytetöissään muun muassa *Salila 1995* ja *Vinkka 2015*. *Hippeläinen* (2014) on käsitellyt pro gradu -työssään maataloustukien oikaisuvaatimusmenettelyä ja oikaisuvaatimuksista tehtyjen päätösten pysyvyyttä. Tähän tutkimuksen vähäisyyteen saattaa osittain vaikuttaa maataloutta käsittelevien oikeudellisten kurssien niukkuus perus-, jatko- ja täydennyskoulutuksessa.

1.6. TUTKIMUKSEN RAKENNE

Tutkimukseni aluksi luvussa 2 määrittelen ja tarkastelen sitä, mitä maataloudella, viljelijällä ja maatalousmaalla tarkoitetaan unionin säädöksissä ja oikeuskäytännössä ja mitä yleisiä ehtoja tukien saannille on asetettu.

Luvussa 3 tutkin ympäristösäädösten ja taloudellisten tukien välistä yhteyttä. Tässä yhteydessä analysoin asetettujen ympäristöehtojen tavoitteita, ehtojen muodostamaa moniportaista kokonaisuutta ja tukiehtojen suhdetta ympäristölainsäädännössä asetettuihin vaatimuksiin. Lisäksi arvioin uusia viherryttämisvaatimuksia ja niiden suhdetta muihin vaatimuksiin.

Luvussa 4 analysoin jäsenmaille asetettuja velvoitteita valvoa tukiehtojen noudattamista. Luvun aluksi analysoin hyvän valvonnan periaatteita ja arvioin unionin varainhoidon vastuun jakautumista komission ja jäsenmaiden kesken. Tämän jälkeen tarkastelen tarkemmin viljelijän toimintaan ja ympäristöehtojen noudattamiseen kohdistuvia erilaisia valvontoja ja niiden funktioita sääntöjenvastaisuusien ehkäisemisessä ja havaitsemisessa

Luvussa 5 käsittelen asetettujen ympäristövaatimusten laiminlyönneistä aiheutuvia seuraamuksia. Luvun aluksi analysoin tehokkaalle seuraamusjärjestelmälle asetettavia tavoitteita, jonka jälkeen analysoin tarkemmin seuraamusten määräytymistä. Lisäksi analysoin sitä, millaisia seuraamuksia jäsenmaalle voidaan asettaa, jos maataloustukien hallinto- ja valvontajärjestelmässä, tukiehtojen määrittämisessä, valvonnassa tai seuraamusten asettamisessa havaitaan puutteita.

Tutkimukseni luvussa 6 arvioin viljelijätukien ympäristövaatimusten muodostamaa kokonaisuutta ja asetettujen ympäristöehtojen välisiä suhteita. Tässä yhteydessä analysoin erityisesti sitä, mitä funktioita asetetut ympäristöehdot ja seuraamukset toteuttavat ja mitä haasteita tukiehtojen toimivuudessa on havaittavissa. Lopuksi arvioin sitä, miten Suomessa on käytetty jäsenmaille annettua sääntelyvaraa ympäristöehtojen asettamisen osalta. Tutkimuksen lopuksi esitän muutamia ehdotuksia systematiikan ja järjestelmän toimivuuden parantamiseksi.



Kuva 4. Tutkimusasetelma.

2 MAATALOUS, MAATALOUSMAA, VILJELIJÄ JA VILJELIJÄN OIKEUS TUKIIN

Tässä luvussa tarkastelen maatalouden käsitettä ja sitä, mitä unionin oikeudessa tarkoitetaan maataloudella, maataloustuotteilla, maataloustoiminnalla ja maatalousmaalla. Lisäksi analysoin sitä, miten unionin säädöksissä viljelijä on määritelty ja pinta-alaperusteisten viljelijätukien saantia rajattu. Maatalousmaan hoitoon ja käyttöön liittyviä varsinaisia ympäristöehtoja ja viherryttämisvaatimuksia tarkastelen tarkemmin seuraavassa luvussa.

2.1. MAATALOUDEN ERITYISLUONNE

SEUT 39 artiklassa vahvistetaan maatalouselinkeinon erityisluonne, mikä johtuu luonnonoloissa, yhteiskunnallisissa rakenteissa ja maatalousalueiden välillä vallitsevista eroista. Maatalous poikkeaa monesta elinkeinosta siinä, että sen harjoittaminen on erittäin riippuvainen luonnonoloista, maaperästä ja ilmastosta ja sen tehtävänä on turvata ihmisten perustarpeet. Sen lisäksi artiklassa tuodaan esille maatalouden liittyminen läheisesti muuhun talouteen. Maatalouden tuottamat perustarvikkeet mahdollistavat muun tuotannon ja yhteiskuntien kehittymisen.¹¹¹ Näin ollen voidaan katsoa, että maataloutta harjoittaessaan viljelijä hyödyntää luonnonresursseja ihmisten perustarpeiden tyydyttämistä ja ihmisyyhteisöjen kehittymistä varten.

Maatalous käsittää maan (lat. *agri, ager*) viljelyä eli kultivointia (lat. *cultura*). Maatalouden perustana on maa ja sen hyödyntäminen suoraan sellaisenaan tai välillisesti rehuntuotannon ja kotieläinten kasvatuksen kautta ihmisten käyttämien hyödykkeiden tuotantoa varten.¹¹² Maatalous käsittää ryhmän kasvi- ja eläinmaailman biologisen elinkierron hoitoon ja ylläpitoon liittyviä toimintoja, jotka perustuvat maaperän, veden ja ravinteiden hyödyntämiseen.¹¹³ Siten maatalous on mahdollista määri-

¹¹¹ *McDonald* (1958, s. 186) kuvaa maataloutta sivistyneen maailman perustaksi, joka mahdollistaa ihmisyyhteisöjen elämän ja kehittymisen. Hän toteaaakin, että "...agriculture is even more necessary for a civilized life. By this art alone can humans acquire enough food and other necessities, in the abundance, variety, and with the regularity required for civilized life." Toisaalta maatalouden harjoittamismahdollisuuksilla on suora vaikutus yhteiskuntien kehitykseen, nousuun ja tuhoon. Tämän takia hän esittää (s. 194), että hallitusten tehtävänä on suojella ja edistää maataloutta: "Accordingly, there can be no greater obligation on any government, save, perhaps, defence, than the protection and the fostering of agriculture."

¹¹² *Nordberg* 2009, s. 173; *Monteduro* 2015, s. 58.

¹¹³ *Alabrese* 2017, s. 3.

tellä luonnonresurssien käyttöön perustuvaksi toiminnoksi, joka nojaa elävien organismien tuotantoon ja hoitoon tehden siitä erityisen taloudellisen tuotantomuodon, joka on riippuvainen luonnonolosuhteista ja luonnon toimivuudesta.¹¹⁴

Maaperä¹¹⁵ on puolestaan ihmisen toiminnan, ravinnontuotannon ja maanviljelyn perusta.¹¹⁶ Antroposentrisestä näkökulmasta katsottuna maa käsitetäänkin erityisesti resurssina, joka mahdollistaa talouden kehittymisen. Maa ei kuitenkaan ole vain taloudellinen hyödyke ja resurssi, vaan myös ekologisen toiminnan perusta.¹¹⁷ Maaperä toimii hiilen, ravinteiden, mineraalien ja veden varastojana.¹¹⁸ Maaperällä on myös keskeinen merkitys monien alkuaineiden kuten hiilen, typen ja fosforin kierrossa¹¹⁹ ja vesistöjen, ilmaston ja luonnon monimuotoisuuden suojelussa.¹²⁰ Maaperän laatu ja sen käyttö vaikuttavat erityisesti maatalouden tuottavuuteen, minkä vuoksi voidaan sanoa, että maa ja sen toimivuus ovat maatalouden ja ruokaturvan perusta.

Nordbergin mukaan viljelys- ja laidunmaita voidaan pitää elollisen ja elottoman aineksen yhteistoiminnan takia luontaisesti uusiutuvana luonnonvarana.¹²¹ Toisaalta koska maaperän muodostumisprosessi on hyvin hidas, lauhkeassa ilmastossa vain noin 1-2 cm sadassa vuodessa, maaperää ja sen prosesseja tulisi käsitellä uusiutumattomana resurssina.¹²² Tämän vuoksi Euroopan parlamentti on maaperästrategian käsittelyn yhteydessä todennut, että

¹¹⁴ *Schneider* 2011, s. 16; *Alabrese* 2017, s. 4. Tosin on huomattava Alabresen tavoin, että mikrobien tai eläinten kasvattamista lääketeollisuudessa tarvittavien aineiden tuotantoa varten ei voida pitää maataloutena, vaikka teollisuus nojaakin elävien organismien tuotantoon.

¹¹⁵ Unionin maaperästrategiassa maaperä on määritelty maankuoren päällimmäiseksi kerrokseksi, joka muodostuu mineraalihiukkasista, orgaanisesta aineksesta, vedestä, ilmasta ja elävistä organismeista. *KOM (2006) 231 lopullinen*, s. 2.

¹¹⁶ *McDonald* (1958, s. 190) siteeraa maatalouden luonnetta koskevassa artikkelissaan Hugh Bennettiä, jonka mukaan "This nation and civilization is founded on nine inches of topsoils, and when that is gone there will no longer be any nation or civilization."

¹¹⁷ *Leopold* (1949, s. 185–205) on kirjoituksessaan maaetikasta painottanut, että puhdas välineellinen ja taloudelliseen hyötyyn painottuva asennoituminen maahan on väärin. Hänen mukaansa "maankäyttöä täytyy lakata ajattelemasta pelkästään taloudellisena ongelmana. Jokaista kysymystä on tarkasteltava sen mukaan, mikä on eettisesti ja esteettisesti oikein samoin kuin mikä on taloudellisesti sopivaa. Jokin asia on oikein, kun se pyrkii säilyttämään eliöyhteisön koskemattomuuden, tasapainon ja kauneuden. Se on väärin, kun se pyrkii muuhun." Maata ja maaperää hän kuvaa (s. 195–201) monimutkaisena eliöiden ja elottomien tekijöiden välisenä vuorovaikutuksena, yhteisönä ja ekologisena pyramidina. Hän painottaa luonnonsuojelussa ihmisen ja maan sopusointua, mikä käsittää maan kunnioittamisen ja sen toimintojen edistämisen ja tervehdyttämisen, mutta ei kiellä maan käyttöä ihmisten tarpeita varten.

¹¹⁸ *KOM(2006) 231 lopullinen*, s. 2.

¹¹⁹ *Jones et al.* 2012, s. 7-8.

¹²⁰ *KOM (2006) 231 lopullinen*, s. 2.

¹²¹ *Nordberg* 2009, s. 173.

¹²² *KOM (2006) 231 lopullinen*, s. 2; *Jones et al.* 2012, s. 4.

*”näin ollen on paljon kustannustehokkaampaa estää kaikenlainen maakerroksen va-
hingoittuminen (eroosio, tuhoutuminen, huonontuminen, suolaantuminen jne.) ja
pilaantuminen, kuin yrittää palauttaa maaperän toimintoja.”¹²³*

Maataloudessa käytettävä maa ei ole eloton, staattinen ja muuttumaton luonnon-
resurssi, vaan maaperässä tapahtuu koko ajan sekä luonnon että ihmisen toiminnan
vaikutuksesta fysikaalisia, kemiallisia ja biologisia muutoksia. Nämä muutokset voi-
vat vaikuttaa monella tavoin yksittäisen peltolohkon tasolta tilatasolle, laajemmalle
valumavesialueelle ja yhteiskuntaan.¹²⁴ Pellon maalaji, rakenne, viljavuus ja vesita-
lous vaikuttavat ratkaisevasti viljeltävien kasvien valintaan, viljelymenetelmiin,
satotasoon ja viljelyvarmuuteen.¹²⁵ Viljeltävä kasvillisuus, sen hoito, käyttö ja korjuu
vaikuttavat puolestaan maan rakenteeseen, ravinteiden, hiilen ja veden pidättymi-
seen, varastoitumiseen ja kulkeutumiseen sekä orgaanisen aineksen muodostu-
miseen.¹²⁶ Viljeltävällä kasvillisuudella ja viljelytoimenpiteillä on myös vaikutusta
paikallisilmastoon ja laajemmin ilmastoon.¹²⁷

Maaperän lisäksi maatalous on riippuvainen ilmasto-olosuhteista kuten lämpöti-
lasta ja sadannasta. Suomessa lämpötila, kasvukauden pituus ja lämpösumma rajoit-
tavat kasvien kasvua merkittävästi. Termisen kasvukauden¹²⁸ arvioidaan lähivuosi-
kymmeninä pidentyvän Suomessa noin kolmella viikolla, rannikolla ja Pohjois-
Suomessa hieman enemmän.¹²⁹ Tämän lisäksi sademäärien on ennustettu kasvavan
ja rankkasateiden voimistuvan tulevaisuudessa.¹³⁰ Sadannan arvioidaan lisääntyvän
etenkin syksyllä ja talvella, mikä saattaa lisätä eroosiota ja ravinteiden huuhtoutu-
mista maaperästä.¹³¹ Toisaalta ilmastonmuutoksen johdosta erittäin kuivia kausia voi
esiintyä tulevaisuudessa aikaisempaa useammin, koska lämpeneminen lisää myös

¹²³ Euroopan parlamentin mietintö maaperän suojelua koskevasta teemakohtaisesta strategiasta. 27.10.2007. Ympäristön, kansanterveyden ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunta. Esittelijä Vittorio Prodi.

¹²⁴ Maatalousekosysteemien hierarkkisuudesta tarkemmin ks. *Caporali* 2015.

¹²⁵ *Alakukku et al.* 2017, s. 5.

¹²⁶ Maatalousmaan fysikaalis-kemiallisesta toiminnasta, biologisista prosesseista, kasvinravitse-
muksesta, maan parannuksesta ja lannoituksesta tarkemmin ks. esim. *Heinonen et al.* 1992.

¹²⁷ Kasvillisuus ja viljelytoimenpiteen vaikuttavat mm. haihduntaan, maanpinnasta avaruuteen hei-
jastuvaan säteilyyn ja hiilen sitoutumiseen tai vapautumiseen.

¹²⁸ Suomessa terminen kasvukausi on määritelty ajaksi, jolloin vuorokauden keskilämpötila on py-
syvästi yli + 5 °C, sillä se kuvaa yleisimpien viljelykasviemme, kuten ohran, kauran ja rukiin
kasvuedellytyksiä. Runsaasti lämpöä vaativille kasveille käytetään korkeampaa lämpötilan raja-ar-
voa, minkä vuoksi esimerkiksi Kreikassa on käytetty +10 °C kynnyсарvoa. *Ruosteenoja et al.* 2016, s.
3–4.

¹²⁹ *Ruosteenoja et al.* 2016, s. 9.

¹³⁰ *Maa- ja metsätalousministeriö* 2014, s.12.

¹³¹ *Maa- ja metsätalousministeriö* 2014 a, s. 11 ja 2014b, s.13; *Peltonen-Sainio – Hakala* 2014, s. 1.

haihduttaa kuivattaen maaperää.¹³² Tämän lisäksi ilmaston muuttuminen kasvattanee sään ääri-ilmiöiden ja kasvintuhoojien aiheuttamia viljelyriskejä ja satovaihteluita.¹³³

Kioton pöytäkirjassa¹³⁴ ja Pariisin sopimuksessa¹³⁵ korostetaan muun ohessa maaperän roolia hiilen varastoinnissa ja ilmastonmuutoksen hillinnässä. Maaperä ja sen sisältämä orgaaninen aines on maailman suurin hiilivarasto,¹³⁶ mutta sen merkitys on tätäkin suurempi, koska kasvillisuuden kasvu- ja tuottokyky ja siten myös hiilen sidontakyky ovat riippuvaisia maaperän laadusta ja sen kyvystä varastoida ja vapauttaa ravinteita kasvien käytettäväksi. Sen lisäksi maaperän toimimista hiilinieluna on mahdollista vahvistaa ja edistää.¹³⁷ Toisaalta uhkana on maaperään sitoutuneen orgaanisen hiilen vapautuminen.¹³⁸

Vuonna 2015 Pariisissa pidetyn YK:n ilmastonmuutosta käsitelleen konferenssin yhteydessä Ranska teki aloitteen, jonka tavoitteena on lisätä maaperään sitoutuneen hiileen määrää neljä promillea vuosittain ilmastonmuutoksen hillinnän ja ruokaturvan vahvistamiseksi.¹³⁹ Aloite perustuu laskelmaan, jonka mukaan maaperän hiilivarastojen kasvattaminen neljällä promililla vuodessa pysäyttäisi ilmakehän hiilidioksidipitoisuuden nousun. Lisäämällä orgaanisen aineksen määrää, edistämällä hiilen sitoutumista maaperään ja parantamalla viljelysmaiden kasvukuntoa voidaan vastata samanaikaisesti sekä ruoantuotannon että ilmastonmuutoksen asettamiin tavoitteisiin.¹⁴⁰ Suomessa maa- ja metsätalousvaliokunta onkin todennut, että

”pienilläkin muutoksilla maaperän hiilivarastoissa on suuri ilmastovaikutus, koska maaperässä on enemmän hiiltä kuin ilmakehässä ja kasvillisuudessa yhteensä.”¹⁴¹

Luonnonolosuhteet, ilmasto ja maaperä vaikuttavat ratkaisevasti siihen, mitä kasveja viljelijä voi tilallaan viljellä. Ilmasto ja maaperä luovat perusedellytykset maataloudelle. Maataloutta ei kuitenkaan ole ilman tekijää, viljelijää ja hänen toimintaansa peltoekosysteemin muokkaajana ja ohjaajana tai kotieläinten hoitajana. Viljely voidaankin määritellä toiminnaksi, jossa ”ihminen ohjaa peltoekosysteemin rakennetta ja toimintaa haluamaansa suuntaan.”¹⁴² Viljelijän päätettävissä on, mitä hän

¹³² Ruosteenoja – Markkanen 2017, s. 80.

¹³³ Maa- ja metsätalousministeriö 2014 a, s. 11; Peltonen-Sainio – Hakala 2014, s.1.

¹³⁴ SopS 13/2005.

¹³⁵ SopS 76/2016.

¹³⁶ Unionin maaperästrategiassa maaperän hiilivarastoksi on arvioitu 1 500 gigatonnia. KOM (2006) 231 lopullinen, s. 2. FAO (2017, s. 1) on arvioinut maaperän sisältävän metrin syvyisessä kerroksessa orgaanista hiiltä noin 1 500 gigatonnia, ilmakehän noin 800 gigatonnia ja maaperän kasvillisuuden sisältämän hiilen määräksi noin 500 gigatonniksi.

¹³⁷ FAO 2017, s. 46–57.

¹³⁸ Jones et al. 2012, s. 42.

¹³⁹ <https://www.4p1000.org/>

¹⁴⁰ Maatalouden ja maatalousmaan merkityksestä hiilen sidonnassa ks. esim. Scherr–Sthapit 2009, s. 58–70; White 2014; Dignac et al. 2017; FAO 2017.

¹⁴¹ MmVL 30/2017 vp— VNS 7/2017 vp, s. 9.

¹⁴² Helenius – Hyöönen – Tiainen 2004, s. 71.

viljelee, käyttääkö hän ollenkaan peltojaan viljelyyn, kuinka intensiivistä viljelyä hän harjoittaa tai minkälaista teknologiaa hän käyttää tilallaan. Viljelijän toiminnalla ja päätöksillä on siten merkittävä vaikutus siihen, miten maatalousmaata käytetään ja hoidetaan.¹⁴³

Viljelijöillä ja heidän toiminnallaan onkin ratkaiseva merkitys maatalousmaan viljavuuden¹⁴⁴ ja kasvukunnon¹⁴⁵ säilyttämisessä ja parantamisessa.¹⁴⁶ Päätöksiin vaikuttavat luonnonolosuhteiden lisäksi mm. tilan koko ja tuotantosuunta, koulutus, neuvonta ja viljelijän henkilökohtaiset tavoitteet, arvot, asenteet, rutiinit, tiedot ja taidot.¹⁴⁷ Lisäksi maataloustuotteista saatava hintataso ja tuotannosta aiheutuvat kustannukset vaikuttavat merkittävästi tuotannon kannattavuuteen, taloudelliseen kestävytyteen ja viljelijän päätöksiin. *Peltomaan* mukaan maatalous on useille tiloille ensisijaisesti elinkeino, mutta sitä harjoitetaan usein myös muista kuin pelkästään taloudellisista syistä.¹⁴⁸

Yhteiskunta ohjaa viljelijän toimintaa lainsäädännön ja tukipolitiikan keinoin, mutta pelkästään niiden avulla ei välttämättä saavuteta asetettuja tavoitteita.¹⁴⁹ Tämä voi johtua siitä, ettei lainlaatija ole ottanut huomioon tai arvioinut oikein maatalousjärjestelmän biologisia ja teknisiä reunatekijöitä.¹⁵⁰ Toisaalta viljelijöiden toimintalogiikat ja -tavat voivat poiketa siitä, mitä lainsäätäjät on olettanut. Esimerkiksi lannoite- tai torjunta-aineille asetettu vero ei välttämättä vähennä käyttöä siten kuin taloudellisesti olisi optimaalista, koska viljelijän päätökseen käyttää lannoitteita tai torjunta-aineita vaikuttavat talouden lisäksi myös hänen muut tavoitteensa, arvonsa ja tapansa.¹⁵¹

¹⁴³ Kaljonen – Soini 2004, s. 326.

¹⁴⁴ Viljavuus voidaan määritellä maan kemiallis-fysikaaliseksi kyvyksi huolehtia kasvien tarvitsemien ravinteiden ja rakennusaineiden saannista. *Berninger – Tapio – Willamo* 1996, s. 122.

¹⁴⁵ Kasvukunto kuvaa maan toimivuutta kokonaisuutena, johon vaikuttavat maan fysikaalisten ja kemiallisten tekijöiden lisäksi biologiset tekijät kuten maan pieneliöiden toiminta kasvijätteiden hajottajana ja ilmakehän vapaan typen sitojana. *Berninger – Tapio – Willamo* 1996, s. 122–123. *Alakukku et al.* (2017, s. 5–10) puhuvat pellon peruskunnosta, jonka määräävät maatalo, rakenne, viljavuus ja vesitalous. Peruskunnoltaan hyvällä maalla on riittävä vedenläpäisy- ja pidätyskyky, rakenne, ilmavuus, pieneliötoiminta, happamuus, ravinteisuus ja orgaanisen aineksen määrä ja kasveille on sopivasti vettä saatavissa eikä liika märkyys haittaa viljelytoimenpiteitä.

¹⁴⁶ Viljelijöiden roolia korostetaan mm. Euroopan parlamentin mietinnössä maaperän suojelua koskevasta teemakohtaisesta strategiasta. 27.10.2007. Ympäristön, kansanterveyden ja elintarvikkeiden turvallisuuden valtiokunta. Esittelijä Vittorio Prodi.

¹⁴⁷ *Peltomaa* 2015, s. 30–31.

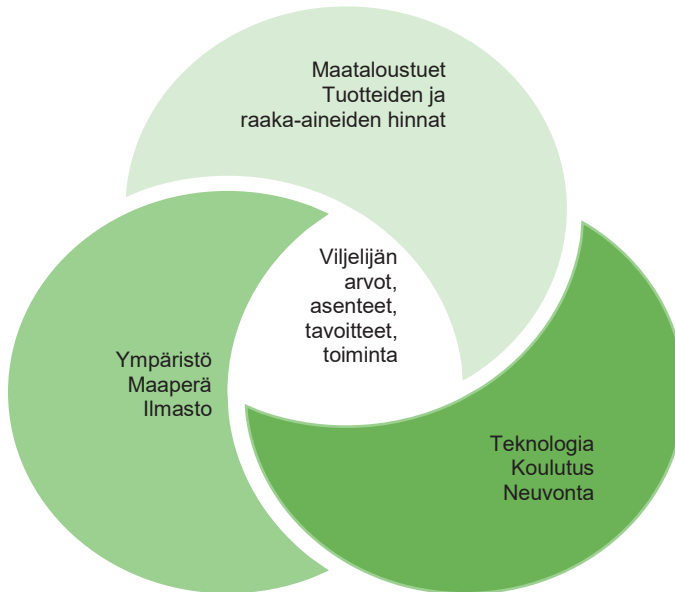
¹⁴⁸ *Peltomaa* 2015, s. 51 ja 112–114. Näin myös *Kumpulainen* 1999, *Silvasti* 2001, s. 80 ja *Aakkula – Lankoski – Miettinen* 2004, s. 302. Heidän mukaansa viljelijä ei välttämättä pyri maksimoimaan hyötyjä tai voittoa, vaan viljelijät saattavat pohjata toimintansa vakiintuneisiin tapoihin tai käsityksiin siitä, mitä on hyvä ja ammattimainen viljelytapa.

¹⁴⁹ *Noe – Alrøe* 2015, s. 32–34.

¹⁵⁰ *Ibid.*, s. 32.

¹⁵¹ *Noe – Alrøe* (2015, s. 32–33) ovat todenneet, että maanviljelylle hyvin omistautunut viljelijä pyrkii korkeaan satotasoon ja haluaa peltojen näyttää puhtailta ja ammattimaisesti viljellyiltä, minkä vuoksi hän ei välttämättä vähennä torjunta-aineiden käyttöä lainlaatijan oletusten mukaisesti taloudellisesti optimaaliselle tasolle.

Tämän vuoksi maatalous olisikin kuvan 5 mukaisesti käsitettävä agroekologisen ja sosiaalisen systeemin muodostamana kokonaisuutena, jossa viljelijän toiminnalla on merkittävä vaikutus, mutta ympäristötekijät, yhteiskunnan säännöt, talous ja teknologia luovat raamit, jotka viljelijä ottaa toiminnassaan huomioon.¹⁵² Maatalouden sääntelyssä on siten otettava huomioon luonnonolosuhteiden lisäksi teknis-taloudelliset tekijät ja viljelijöiden toimintaan ja päätöksentekoon vaikuttavat tilan sisäiset ja ulkoiset tekijät.¹⁵³ Tämä maataloussysteemin moniulotteisuus asettaa erityisiä haasteita maatalous- ja ympäristöpoliittiselle lainsäädännölle ja säätellylle.¹⁵⁴



Kuva 5. Maatalous agroekologisena, teknisenä, taloudellisena ja psyko-sosiaalisena systeeminä.

¹⁵² Kaljonen – Soini (2004, s. 326) esittävät viljelyn sosioteknisenä kompleksina, jossa yhdistyvät tuotantoteknologia, paikalliset luonnonolot, harjoitettu maatalous- ja ympäristöpolitiikka sekä tilan taloudelliset ja sosiaaliset ehdot.

¹⁵³ Tarkemmin agroekosysteemien ja sosiaalisten systeemien vuorovaikutuksesta ja sen vaikutuksesta maatalouden sääntelyyn ks. esim. Caporali 2015; Noe – Alrøe 2015. Tämän lähestymistavan ongelmista ja kritiikistä erityisesti oikeustieteiden näkökulmasta ks. Hospes 2015.

¹⁵⁴ Noe – Alrøe 2015, s. 32–34.

Luonnon, viljelijän ja yhteiskunnan välisistä riippuvuuksista ja vaikutuksesta maatalouden harjoittamisen edellytyksiin on historiasta löydettävissä useita esimerkkejä.¹⁵⁵ Ilmaston, yhteiskunnan ja viljelijöiden toiminnan vaikutuksesta maaperän toimintoihin ja viljelyolosuhteisiin saa kuvan 1930-luvulla Oklahomassa, Teksasissa, Kansasissa, Coloradossa ja Uudessa Meksikossa vallinneista suurista pölymyrskyistä. Ne johtuivat maatalousmaaksi huonosti soveltuvien ruohikkomaiden muuttamisesta vehnäpelloiksi. Raivausta olivat erityisesti edistäneet maan saaminen ilmaiseksi, maatalouskoneiden kehittyminen ja 1900-luvun alkupuolen sateinen kausi, jolloin pelloilta oli saanut runsaat sadot. Pelloiksi raivatut maat muuttuivat sateisen kauden jälkeen vallinneen vuosikymmenen pituisen kuivan kauden aikana maapölyksi, joka kulkeutui tuulten mukana aina Atlantin valtamerelle saakka. Tuulieroosion syynä oli avoimen preerian auroaminen pelloksi, minkä vuoksi kasvilisuuksien ei enää sitonut maaperää paikoilleen. Toisilta alueilta pölymyrskyt veivät mennessään pintamaan, ja toisille alueille tuulten mukana kulkeutui merkittäviä määriä kuivaa pölyä. Näin noin 40 miljoona hehtaaria pelloista tuhoutui ja muuttui viljelykelvottomaksi, mikä puolestaan vaikutti väestön muuttoon ja työttömyyteen. Tämän vuoksi vuonna 1935 Yhdysvaltain kongressi määräsi maaperän suojelemiseksi lain, joka velvoitti maanviljelijöitä maaperän suojeluun ja viljelijöille alettiin maksaa maaperää suojelevien menetelmien käytöstä. Myöhemmin viljelijöiden tukien ehdoksi liitettiin maaperän ja kosteikkojen suojelu.¹⁵⁶ Tämä tukien sitominen maaperää ja kosteikkoja suojeleviin toimenpiteisiin on toiminut sittemmin mallina Euroopan unionin maataloustukien täydentävien ehtojen järjestelmälle.¹⁵⁷

2.2. MAATALOUS TUOTANTONA

Kuten *Nordberg*¹⁵⁸ ja *Danielsen*¹⁵⁹ ovat todenneet, maatalouden käsitettä ei ole EU:n perussopimuksissa määritelty, vaikka maatalouspolitiikalla on iso merkitys unionin toiminnassa. Sen sijaan perussopimuksissa on määritelty yhteismarkkinoiden piiriin kuuluvat maataloustuotteet ja niiden jalosteet. Tiettyjen maataloustuotteiden sisältyminen sopimukseen liittyy Euroopan yhteisön perustamisaikaan ja tarpeeseen

¹⁵⁵ *Ponting* (2007) ja *Hughes* (2008) tuovat maailman ympäristöhistoriaa käsittelevissä teoksissaan esille useita esimerkkejä yhteiskunnista, jotka ovat romahtaneet tai hävinneet kokonaan ilmastossa ja maatalousmaan viljavuudessa tapahtuneiden muutosten ja maaperän eroosion vuoksi. Esimerkkeinä voidaan mainita mm. sumerilaisen kulttuurin romahtaminen Mesopotamiassa ja mayojen korkeakulttuurin häviäminen Väli-Amerikasta.

¹⁵⁶ Tarkemmin 1930-luvun pölymyrskyistä, sen opetuksista ja merkityksestä maaperän suojelutoimenpiteiden kehittämiseen Yhdysvalloissa ks. esim. *Hansen – Libecap* 2004; *Fraser* 2013; *McLeman et al.* 2014.

¹⁵⁷ *Baldock – Mitchell* 1995, s. 7–9.

¹⁵⁸ *Nordberg* 2009, s. 56.

¹⁵⁹ *Danielsen* 2013, s. 9.

varmistaa maataloustuotteiden tuotanto ja niiden markkinoiden toimivuus.¹⁶⁰ SEUT 38 artiklan mukaan *maataloustuotteilla* tarkoitetaan maanpinnan kasvutuotteita,¹⁶¹ kotieläintalouden tuotteita ja kalataloustuotteita sekä sellaisia ensimmäisen jalostusasteen tuotteita, jotka suoraan liittyvät näihin tuotteisiin.

Ottaen huomioon perussopimuksissa määritellyt maatalouspolitiikan tavoitteet maataloudella tarkoitetaan erityisesti perussopimuksessa mainittujen maataloustuotteiden tuotantoa.¹⁶² *Nordberg* esittää tämän perusteella, että sellaiset toiminnot, jotka eivät suuntaudu perussopimuksissa mainittujen maataloustuotteiden tuotantoon, eivät sisälly maatalouskäsitteeseen.¹⁶³ Tästä voidaan olla myös toista mieltä siitä syystä, että nykyaikainen maatalous tuottaa myös sellaisia palveluita ja tuotteita, joita ei ole mainittu perussopimuksissa. Sopimuksen liitteessä I on lueteltu tuotteet ja jalosteet, joihin viitataan SEUT 38 artiklassa ja joihin sovelletaan sopimuksen 39–44 artikloiden määräyksiä (ns. Annex 1 -tuotteet). *Danielsenin* mukaan määriteltäessä tuote maataloustuotteeksi erityinen painoarvo tulee asettaa sille, että tuote on mainittu Annex 1 -luettelossa, ja SEUT 38 (1) artikla toimii apuna luettelossa mainitun tuotteen määrittelemisessä maataloustuotteeksi.¹⁶⁴ Unionin oikeuskäytännön mukaan luettelon tulkinnassa voidaan käyttää hyödyksi tullitariffeista tehtyjä tulkintoja ja tulkintamenetelmiä.¹⁶⁵ Unionin tuomioistuin on todennut yhdistetyssä

¹⁶⁰ *Alabrese* 2017, s. 6–7. Toisaalta nykyinenkin unioni on perustaltaan ja tavoitteiltaan talousunioni painopisteen ollessa markkinoiden toiminnan kehittämisessä ja tavaroiden, palveluiden ja ihmisten liikkuvuuden edistämässä.

¹⁶¹ Kun maataloustuotteet on rajattu käsittämään maanpinnan kasvutuotteita, samalla on maataloustuotteiden ulkopuolelle rajattu sellaiset tuotannot, joissa ei ole liityntää maahan tai maanpintaan. Näin ollen esimerkiksi puupohjaisissa alustoissa kasvatetut sienet eivät ole maataloustuotteita eikä niiden viljely ole varsinaista maataloustuotantoa.

¹⁶² *Nordberg* 2009, s. 56.

¹⁶³ *Ibid.*, s. 56.

¹⁶⁴ *Danielsen* (2013, s. 11) perustelee näkemystään erityisesti yhteisön tuomioistuimen ratkaisuilla. Yhdistetyissä asioissa C-2 ja C-3/62 *Komissio v. Luxemburg ja Belgia* ECLI:EU:C:1962:45 oli kyse maustekakuille määräytyistä tuontimaksujen korotuksista. Ratkaisussaan tuomioistuin totesi, etteivät maustekakut sisälly maataloustuotteita koskevaan luetteloon. Asiassa C-185/73 *Hauptzollamt Bielefeld v. König* ECLI:EU:C:1974:61 oli kyse siitä, oliko neuvostolla valtuutta lisätä maataloustuotteiden listalle etyylialkoholia. Tuomion mukaan neuvostolla oli tähän valtuus, eikä päätöstä etyylialkoholin lisäämisestä listalle kumottu. Lisäksi tuomioistuin totesi ratkaisun 12–14 kohdissa, että lista sisältää maatalouden päätuotteiden lisäksi myös tuotteita, joiden jalostusaste menee ensimmäistä jalostusastetta pitemmälle. Tämän johdosta tuotteen jalostusprosessien määrää ei voida käyttää kriteerinä siihen, kuuluuko tuote artiklassa 38 tarkoitettuihin maataloustuotteisiin. Sen sijaan merkitystä on sillä, että perustuotteen ja jalostetun tuotteen välillä on suora taloudellinen riippuvuus riippumatta jalostusprosessien määrästä. Näin ollen jalostettuihin tuotteisiin, joiden arvosta maatalouden raaka-aineiden osuus on marginaalinen, ei sovelleta maatalousalan säästöksiä.

¹⁶⁵ *Danielsen* (2013, s. 10) on todennut Annex 1 -tuotteiden listan perustuvan tullitariffien määrittelyssä käytettyyn tuoteluetteloon. Asia C-61/80 *Coöperatieve Stremsel- en Kleursel-fabriek v. Komissio*, ECLI:EU:C:1981:75, tuomion kohta 20; asia C-77/83 *Srl CILFIT ym. ja Lanificio di Gavardo SpA vastaan Ministero della sanità*, ECLI:EU:C:1984:91, kohta 7.

asiassa C-2 ja C-3/62 *Komissio vs. Luxemburg ja Belgia* Annex 1 -luettelon olevan tyhjentyvä.¹⁶⁶

Toisaalta siitä, että tuote on mainittu Annex 1 -luettelossa, ei voida vielä päätellä yksiselitteisesti sen tuottamisen olevan maataloutta. Esimerkiksi luettelo käsittää muun muassa kalat, elävät puut ja etyylialkoholin, mutta kalankasvatusta,¹⁶⁷ metsätaloutta¹⁶⁸ tai alkoholintuotantoa ei kuitenkaan varsinaisesti voitane pitää traditionaalisessa mielessä maataloutena. Lisäksi lista sisältää myös tiettyjä jätteitä ja tuotannon sivutuotteita kuten esimerkiksi rasva-aineiden tai eläin- tai kasvivoihojen käsittelyssä syntyneet jätteet, kaakao-, korkki- ja hamppujätteet ja elintarviketeollisuuden jätetuotteet ja jätteet. Toisaalta listalla ei ole esimerkiksi puuvillaa¹⁶⁹ tai villaa, mutta puuvillan tuotantoa ja lampaiden kasvatusta villan tuotantoa varten voidaan kuitenkin pitää maataloutena.¹⁷⁰ Listan perusteella on myös vaikea määritellä, milloin hevostalous on maataloutta ja milloin sitä ei lasketa maatalouteen. Onko hevostalous ja ratsastushevosten ylläpito ja hoito harraste-, virkistys- ja palvelutoimintaa vai onko se luettava maataloudeksi silloin, kun on kyse hevosten jalostamisesta ja kasvatuksesta myyntiä varten? Tämän vuoksi maatalouden sisältöä on tulkittava laajemmassa kontekstissa eikä siten yksinomaan tuotteen sisältyminen Annex 1 -luetteloon tee sen tuotannosta vielä maataloutta, vaan maataloustuotteiden ja -tuotannon määrittelyssä Annex 1 -luetteloa on tulkittava SEUT 38 artiklan valossa.

Annex 1 -lista on ongelmallinen uusien tuotteiden ja tuotantotapojen kannalta. Se jättää avoimeksi esimerkiksi sen, onko energiaksi käytettävien kasvien tuotanto maataloutta, metsätaloutta vai energiantuotantoa. Entä miten tulee suhtautua tuotantoon, jossa ei tuoteta varsinaisesti mitään tuotetta vaan tuotteena on palvelu tai aineeton hyödyke kuten maisema, elinympäristö uhanalaisille lajeille tai hiilidioksidin tai ravinteiden sidonta? Onko kasvien fotosynteesin avulla toteutettu energiantuotanto tai oraiden kasvatus ravintoliuoksessa keinovalon turvin maataloutta? Onko lääkekasvien kasvatus tai hyönteisten kasvatus rehujen tai elintarvikkeiden valmistusta varten maataloutta vai jotain muuta? Entä onko keinolihan tai hyönteisten tuotanto suurtuotantona maataloutta, bioteollisuutta vai elintarviketuotantoa? Liha

¹⁶⁶ Tuolloin voimassa olleessa sopimuksessa kyse oli liitteestä II (Annex II). Liitteen numerointi muutettiin liitteeksi I Amsterdamin sopimuksella. EYVL C 340, 10.11.1997, s. 1–144.

¹⁶⁷ Unionin kalastus- ja kalatalouspolitiikka eroaa jo lähtökohdiltaan maatalouspolitiikasta eikä kalastusta ja kalataloutta sinällään voida pitää maataloutena. Yhteinen kalastuspolitiikka koskee erityisesti meren ja makean veden elollisten luonnonvarojen hyödyntämistä ja hoitoa, kalataloutta, vesiviljelyä, kalastus- ja vesiviljelytuotteiden jalostusta ja kauppaa sekä kalastusalusten toimintaa. Sitä säädelään yhteisestä kalatalouspolitiikasta annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 1380/2013.

¹⁶⁸ Euroopan unionin sopimuksissa ei ole mainittu metsäpolitiikkaa, minkä vuoksi unionilla ei ole toimivaltaa päättää metsäpolitiikasta, josta näin ollen vastaavat jäsenvaltiot. Unionin maatalous-, ympäristö-, energia-, ilmasto- ja teollisuuspolitiikalla on kuitenkin kiinteä yhteys metsien käyttöön ja hoitoon.

¹⁶⁹ Euroopan talousyhteisön perustamisen aikaan sen jäsenmaissa (Ranska, Belgia, Luxemburg, Italia, Alankomaat ja Länsi-Saksa) ei tuotettu puuvillaa.

¹⁷⁰ *Danielsen* 2013, s. 10–11.

ja syötävät eläimen osat on mainittu Annex 1 -tuoteluettelossa, mutta laboratorioolosuhteissa tapahtuva teollinen lihantuotanto liittymättä varsinaisesti mitenkään kotieläinten kasvatukseen ja hoitoon ei vaikuttaisi olevan maataloutta perinteisessä mielessä eikä SEUT 38 artiklan kontekstissa. Tosin *Danielsenin* mukaan koska luettelo on tyhjentävä ja luettelolle on annettava etusija, tuotteen puuttuminen luettelosta aiheuttaa sen, että tällaisen tuotteen tuottaminen ei ole maataloutta.¹⁷¹

Maatalousalan sekundaarisäädöksissä on tarkennettu maatalouden ja maataloustuotteiden määritelmää. Suorien tukien asetuksen 4 artiklassa on tarkennettu, että *maataloustuotteilla* tarkoitetaan asetuksen soveltamisen yhteydessä perussopimusten liitteessä I lueteltuja tuotteita lukuun ottamatta kalastustuotteita mutta puuvilla mukaan lukien. Siten asetus ei tule sovellettavaksi esimerkiksi kalanviljelyyn tai rapujen kasvatukseen.¹⁷²

Asetusta sovellettaessa *maataloustoiminnalla* tarkoitetaan 4 artiklan 1 c) kohdan mukaan

- i. maataloustuotteiden tuottamista, kasvatusta tai viljelyä mukaan lukien sadonkorjuu, lypsäminen sekä tuotantoeläinten kasvatusta ja pito maataloustarkoituksiin,
- ii. maatalousmaan säilyttämistä sellaisessa kunnossa, että se soveltuu laitumeksi tai viljelyyn ilman, että sitä pitäisi valmistella muutoin kuin tavanomaisilla maatalousmenetelmillä ja koneilla, tai
- iii. jäsenvaltioiden määrittelemien vähimmäistoimien toteuttamista maatalousmaalla, joka luontaisesti pysyy laitumeksi tai viljelyyn soveltuvassa kunnossa.

Maataloustoiminta käsittää siten viljelijän aktiivisuuden suhteen eriasteista toimintaa:

- a) *aktiivista* tuotantoon suuntautuvaa toimintaa,
- b) maatalousmaan kunnan *säilyttävää* toimintaa ja
- c) vähäistä luontaisten viljelyolosuhteiden *ylläpitävää* toimintaa.

Pääasiassa maataloustuotteiden kasvatusta ja viljelyä, sadonkorjuuta ja tuotantoeläinten kasvatusta ja hoitoa vaativat aktiivisia toimenpiteitä kuten maan muokkausta, lannoitusta, kylvämistä, niittoa ja keräystä, sadonkorjuuta tai karjan ruokkimista ja hoitoa. Tuotantoon sidottu maatalouden käsite kattaa niin kasvinviljelyn kuin kotieläinten kasvatuksen ja hoidon tuotantoa varten.¹⁷³ Siten maatalouden määritelmässä

¹⁷¹ *Danielsen* 2013, s. 11.

¹⁷² Kalatalouden tukemista säädellään Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevalla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 508/2014 ja sen nojalla annetuilla säädöksillä sekä komission asetuksella (EU) N:o 717/2014 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen kalastus- ja vesiviljelyalalla (ns. vesiviljelyalan *de minimis* -asetus).

¹⁷³ Julkiasiamies *Léger* on asiassa C-366/02 *Gerd Gschofsmann vs. Amt für Landwirtschaft und Flurneuordnung Süd*, ECLI:EU:C:2004:322, antamansa ratkaisuehdotuksen kohdassa 25 todennut termin "maatalous" tarkoittavan kaikkia kasvien ja eläimien tuottamiseen tähtääviä töitä.

painottuu ensisijaisesti viljelijän *aktiivinen toiminta ja tuotannollinen funktio*. Kun maatalous nähdään ja määritellään tuotantopainotteisesti, maata ja sen resursseja käsitellään pääasiassa tuotantopanoksena ja tuotannon välineenä. Tätä tuotannollisen funktion painottumista voidaan perustella sillä, että perimmältään maatalouden tarkoituksena on tuottaa elintarvikkeita ja niiden raaka-aineita ihmiskunnan ylläpitämistä varten.¹⁷⁴

Vaikka maatalouden määrittelyssä painotetaan tuotantoa, pinta-alaperusteisten tukien saanti ei nykyisin edellytä sadonkorjuuta.¹⁷⁵ Muun muassa sadonkorjuuvelvoitteen poistamisella on pyritty varmistamaan tukien irrottaminen tuotannosta,¹⁷⁶ minkä komissio on arvioinut turvaavan tukien soveltuvuuden WTO:n vihreään laatikkoon.¹⁷⁷ WTO:n maataloussopimuksen liitteen 2 kohdan 6 nojalla *sallittuja suoria tukia* ovat sellaiset viljelijöille maksettavat tuet, joiden saantiehtot ovat selkeitä eivätkä ne ole sidottuja kotimaisiin tai ulkomaisiin hintoihin, tuotantoon, tuotantotekijöiden käyttöön tai viljelijän päätökseen tuotantosunnasta, laadusta tai määrästä. Tuella ei täten saa olla yhteyttä tuotantoon, tuotannon hintaan, tuotantosuuntaan tai tuotantotekijöihin minään vuonna perusvuoden jälkeen. Tämä tarkoittaa myös sitä, että viljelijää ei voida vaatia tuottamaan mitään määrättyä maataloustuotetta.¹⁷⁸

¹⁷⁴ Tämä maatalouden tuotannollinen tarkoitus liittyy maataloutta ja elintarvikkeita koskevat säädökset yhteen. Toisaalta maatalous, elintarviketurvallisuus ja luonnonvarojen kestävä käyttö nivoutuvat kiinteästi yhteen muodostaen monioikeudellisen kokonaisuuden kattaen elintarvikeoikeuden, maatalousoikeuden ja ympäristöoikeuden alat. Tosin *Hollo* (2008, s. 8) on esittänyt, että maatalousoikeus ja ympäristöoikeus kuuluvat elintarvikeoikeuden alaan. Tarkemmin elintarviketurvallisuuden, luonnonvarojen kestävä käytön ja maatalouden muodostamasta sääntelykokonaisuudesta ks. esim. *Härtel* (ed.) 2018.

¹⁷⁵ Tästä pääsäännöstä poiketen maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa maa- ja puutarhatalouden kansallisten tukien hallinnosta vuonna 2018 (230/2018) säädetään 5 §:ssä, että pohjoisen hehtaarituen osalta avomaanvihannesten viljelyssä viljelijällä on velvollisuus korjata sato asianmukaisesti.

¹⁷⁶ Tukien ja tuotannon välisen yhteyden katkaisemisesta käytetään termiä tuotannosta irrottaminen (*decoupling*). *Burfisher – Hopkins* (2003, s. 3-4) pitävät täysin tuotannosta irrotettuina tukia, jotka eivät ole ollenkaan riippuvaisia tuotteen hinnoista, tuotantotekijöiden käytöstä tai tuotannosta. Kokonaan tuotannosta irrotetut tuet eivät saa vaikuttaa viljelijän tuotantopäätöksiin eivätkä hintojen muodostumiseen. Tarkemmin tukien irrottamisesta tuotannosta ks. *OECD* 2001b; *Burfisher – Hopkins* 2003; *Swinbank – Tangermann* 2004; *OECD* 2005c; *Swinbank – Tranter* 2005.

¹⁷⁷ *KOM* (2002) 394, s. 20.

¹⁷⁸ Suorien tukien hyväksymistä WTO:n vihreään laatikkoon on arvioitu asiassa *WT/DS267 United States – Subsidies on Upland Cotton*. Tapaus käsitteli Yhdysvaltojen puuvillan tuottajille, käyttäjille ja viejille myöntämiä tukia, avustuksia ja vastaavia toimia. Asiassa oli viljelijätukien osalta kyse siitä, että puuvillan tuottajille myönnettiin sopimusperusteisia ja suoria tukia, jotka oli sidottu aikaisempaan historialliseen tuotantoon ja alaan ja rajoitettiin kasvattaa alueella muita tuotteita. Sekä riidanratkaisuelin että valituselin totesivat, että tuotantosopimukset ja suorat tuet liittyivät tuotantoon ja perusvuoden jälkeiseen aikaan, eivätkä olleet täysin maataloussopimuksen liitteen 2 kohdan 6 (b) mukaisia. Laajassa tulkinnassa tukien katsottiin liittyvän tuotantoon silloin, kun maksu on riippuvainen tukeen hyväksyttävien kasvien tuotannosta tai tuen määrää vähennetään kiellettyjen kasvien tuotannon takia.

Unionin maatalouspolitiikan suunnittelussa tavoitteena on ollut löytää sellainen malli, jonka mukaan viljelijöillä on valinnanmahdollisuus siihen, mitä he tuottavat ilman, että tuotteeseen sidottu tuki vaikuttaisi päätöksiin.¹⁷⁹ Tämän vuoksi on ollut tarpeen määrittää tukien saantiperusteet muutoin kuin tuotannon, tuotannon määrän, hinnan tai tuotantotekijöiden perusteella. Ratkaisuna on ollut tukien sitominen maataloustoimintaan, viljelijään, pinta-aloihin ja ympäristöehtoihin. Tämä antaa viljelijälle laajan päätäntä- ja ratkaisuvallan siihen, miten hän käyttää maatalousmaataan ja mitä hän maatalousmaallaan tuottaa.

Tosin *Swinbank ja Tranter* ovat katsoneet, että Euroopan unionin suorien tukien malli ei täysin täytä sellaisenaan WTO:n vihreän laatikon kriteereitä, koska suorat tuet perustuvat maatalousmaan pinta-alan perusteella määriteltyihin tukioikeuksiin ja maatalousmaa tulee pitää ympäristön ja maatalouden kannalta hyvässä kunnossa.¹⁸⁰ Lieneekin kyseenalaista, että tuotannosta irrotetut suorat tuet eivät ollenkaan vaikuttaisi viljelijän päätöksiin. Ilman tukia viljelijä mahdollisesti luopuisi kokonaan tuotannosta ja käyttäisi maitaan muuhun tarkoitukseen.

Vaikka sadonkorjuuvelvollisuuden poistamisella on pyritty varmistamaan, että tuet täyttävät WTO:n maataloussopimuksen ehdot, ja samalla viljelijöiden vapausaste valita viljeltävät kasvit on laajentunut, sadonkorjuuvelvoitteen poistumista on myös kritisoitu. Sen on arvioitu johtavan näennäisviljelyyn, jossa viljelyn tavoitteena on tukien maksimointi tuotannon sijaan.¹⁸¹ Tämä kohdistuu etenkin heikkotuottoisten maiden viljelykäyttöön, joilla siemenistä, lannoitteista, torjunta-aineista ja työstä aiheutuvat kustannukset maksavat enemmän kuin niillä aikaansaadusta sadosta saataisiin markkinoilla. Myös silloin kun tuottajahinnat laskevat tai tuotantopanosten hinnat nousevat merkittävästi, ei välttämättä ole taloudellisesti kannattavaa tehdä kaikkia niitä toimenpiteitä, joita vaaditaan hyvän sadon saamiseksi.¹⁸² Tuotantoa saatetaan jatkaa minimipanoksien eli näennäisviljelynä pinta-alaan sidottujen tukien saamiseksi ja maksimoimiseksi.¹⁸³ Pitkällä aikavälillä tämä saattaa johtaa peltojen tuottavuuden ja satotason laskuun.¹⁸⁴

Toisaalta maatalouden tuotannollisen toiminnan määritelmässä ei edellytetä sitä, että maatalouden tulisi olla taloudellisesti merkittävää tai muodostaa harjoittajalleen merkittävää osaa taloudesta tai työstä. Sen lisäksi määritelmä ei ota kantaa siihen, onko maataloustuotannon suuntauduttava tuotteiden myyntiin vai onko tuotanto tarkoitettu lähinnä omaan käyttöön. Painotus määritelmässä on maataloustuotteiden tuotannossa, mutta maataloustoiminnan ei edellytetä olevan kannattavaa, taloudellista tulosta tuottavaa tai siihen pyrkivää toimintaa. Siten maatalous voi olla harrastusluonteistakin eikä sen tarvitse muodostaa harjoittajansa pääelinkeinoa.

¹⁷⁹ KOM (2007) 722, s. 3.

¹⁸⁰ *Swinbank – Tranter* 2005, s. 53–58.

¹⁸¹ Näennäisviljelyn syistä ja ongelmista tarkemmin ks. *Valtiontalouden tarkastusvirasto* 2002.

¹⁸² *Maa- ja metsätalousministeriö* 2005, s. 32.

¹⁸³ *Vilkki* 2009, s. 160.

¹⁸⁴ *Maa- ja metsätalousministeriö* 2005, s. 40.

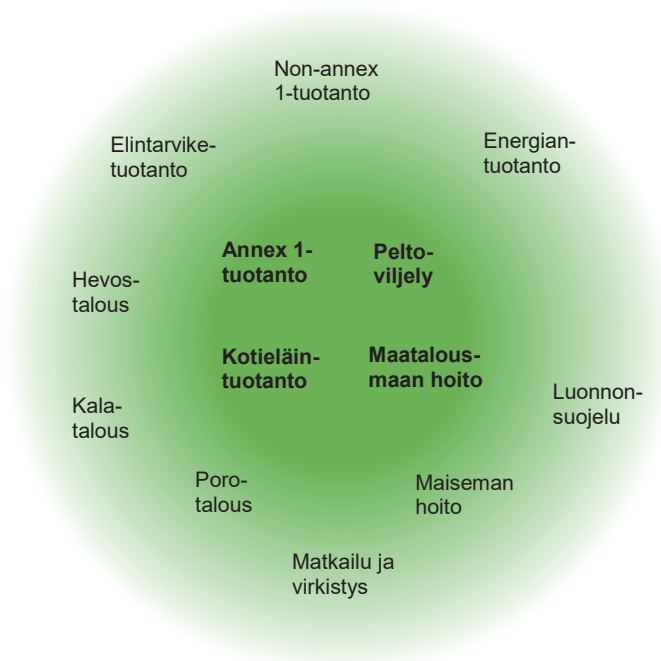
Sen lisäksi on huomattava, että toiminnan sisällyttämiseksi maatalouteen kuuluvaksi ei määritelmän tuotantopainotteisuudesta huolimatta edellytetä aktiivista tuotantoa, vaan toiminta maatalousmaan säilyttämiseksi viljelykunnossa on riittävä. Perimmältään maatalousmaan säilyttämiskaavojenkin taustalla lienee tavoite siitä, että maatalouden tarvitsemat luonnonresurssit ovat tarvittaessa otettavissa intensiiviseen tuotantokäyttöön.

Kansallisesti voimassa olevissa maatalouden tukilaeissa maatalouden käsite on määritelty hieman toisistaan poikkeavin tavoin. Euroopan unionin suorista tuista maataloudelle annetussa laissa (193/2013) ja eräistä ohjelmaperusteisista viljelijäkorvauksista annetussa laissa (1360/2014) maatalouden käsite on yhteneväinen unionin säädösten kanssa. Maa- ja puutarhatalouden kansallisesta tuesta annetun lain (1559/2001) 2 §:n määritelmän mukaan maatalous käsittää myös maatilalla tapahtuvaa hevostaloutta, porotaloutta ja mehiläistaloutta. Maatalouden rakennetukilain (1476/2007) 4 §:n määritelmän mukainen maatalous on käsitteenä edellistä laajempi kattaen myös ammattimaisen metsästyksen, marjastuksen sekä sienestyksen tai muun Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen liitteessä I tarkoitettujen tuotteiden tuotantotoiminnan.¹⁸⁵

Maatalouden monitavoitteisuus ja monimuotoisuus aiheuttaa sen, että on vaikea tarkkaan ja yksiselitteisesti määrittellä sitä, mitä maatalous on, mitä siihen kuuluu ja mihin se loppuu ja jokin toinen tuotanto tai toiminto alkaa.¹⁸⁶ Maatalouden käsitteen keskiössä on maataloustuotteiden tuotanto ja maatalousmaan hoito, mutta raja esimerkiksi maatalouden ja energiatuotannon tai maisemanhoidon ja luonnonsuojelun välillä on liukuva (ks. kuva 6). Toiminnan määrittely maataloudeksi tai ei-maatalouteen kuuluvaksi on oikeudellisesti merkittävää, koska toiminnan määrittely vaikuttaa jäsenmaan ja unionin väliseen toimivaltaan, säädösten perusteisiin ja säädösten valmistelussa sovellettavaan menettelyyn. Edelleen toiminnan määrittely vaikuttaa siihen, mitä säädöksiä toiminnassa tulee noudattaa ja miten toimintaa voidaan tukea ja ohjata.

¹⁸⁵ Maataloustoiminnan piiriin kuuluvat siten maatilalla tehtävät toiminnot maataloustuotteen valmistamiseksi ensimyyntiä varten edellyttäen, että tuote on näiden toimenpiteiden jälkeen edelleen perustamissopimuksen liitteessä I tarkoitettu tuote. Esimerkkinä voidaan pitää maatilalla tapahtuvaa vihannesten puhdistamista ja pakkaamista, jonka jälkeen tuote myydään suoraan kuluttajalle taikka jalostusta tai vähittäismyyntiä varten. *HE 113/2007*, s. 25.

¹⁸⁶ Maatalouden määrittelyn ongelma ei ole mitenkään uusi. Jo *Columella*, *Varro* ja *Cato vanhempi* yrittivät määrittellä, mitä maatalous on, mitä siihen luetaan mukaan, mikä on maatalouden ja viljelijän perimmäinen tarkoitus ja tavoite ja minkälaista on hyvä maatalous ja viljely. Columellan kirjoitus *De Re Rustica* käännettynä ja kommentoituna ruotsiksi ks. *Wikander – Hedberg 2009*. Cato vanhemman kirjoitus *De Agri Cultura* ja Varron *Rerum Rusticarum Libri Tres* englanniksi käännettynä ja kommentoituna ks. esim. *Harrison 1918* ja ruotsiksi *Wikander – Hedberg (red.) 2015*.



Kuva 6. Maatalouden määrittely.

Yhteisen maatalouspolitiikan uudistamisesta annetussa viimeisimmässä ehdotuksessa jäsenmaille ollaan antamassa aikaisempaa laajempi mahdollisuus määrittellä maataloustoiminta ottaen huomioon kunkin jäsenmaan erityispiirteet.¹⁸⁷ Ehdotuksen mukaan jäsenmaiden tulisi maataloustoiminnan määritelmässä edelleen ottaa huomioon sekä SEUT-sopimuksen liitteessä I lueteltujen maataloustuotteiden, mukaan lukien puuvilla ja lyhytkiertoinen energiapuu, tuottaminen että maatalousmaan säilyttäminen viljely- tai laidunnuskunnossa.¹⁸⁸ Tämän vähimmäismäärittelyn avulla pyritään varmistamaan tukien sopiminen WTO:n maataloussopimuksen viireään laatikkoon.¹⁸⁹

Koska maataloudella ja maan hoidolla on merkittävä vaikutus hiilen kierrossa ja hiilidioksidin sidonnassa, olisi tarpeen tarkentaa maatalouden määrittelyä siten, että

¹⁸⁷ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus jäsenvaltioiden yhteisen maatalouspolitiikan nojalla laatimien, Euroopan maatalouden tukirahastosta (maataloustukirahasto) ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto) rahoitettavien strategiasuunnitelmien (YMP:n strategiasuunnitelmat) tukea koskevista säännöistä sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EU) N:o 1305/2013 ja (EU) N:o 1307/2013 kumoamisesta. *COM/2018/392 final*, johdannon kohta 3.

¹⁸⁸ *Ibid.*, 4 art.

¹⁸⁹ *Ibid.*, johdannon kohta 4.

se käsittäisi myös viljelijän maatalousmaallaan tekemät toimet, joilla edistetään hiilen sitoutumista maaperään. Sen lisäksi tulisi harkita sellaista sääntelyä, jolla voidaan ehkäistä tukien saamiseksi harjoitettavaa näennäisviljelyä.

2.3. MAATALOUS MAAN KÄYTTÖNÄ

2.3.1. Maatalousmaa ja sen käyttö

Maatalousmaan määritelmä

Unionin maataloustukien sekundaarisäädöksissä maataloustoiminta on määritelty käsittävän varsinaisen tuotannollisen toiminnan lisäksi myös maatalousmaan säilyttämisen laitumeksi tai viljelyyn soveltuvassa kunnossa.¹⁹⁰ Maatalousmaa käsittää suorien tukien asetuksen 4 artiklan 1 d) – kohdan määritelmän mukaan

- peltojen,¹⁹¹
- pysyvien nurmien ja laidunten¹⁹²
- sekä pysyvien viljelykasvien¹⁹³ kattamat alat.

Euroopan unionissa on maatalousmaata noin 174 milj. ha eli hieman yli 45 % unionin kokonaispinta-alasta.¹⁹⁴ Maatalousmaasta noin 60 % on peltoa, kolmannes on pysyviä nurmia ja noin 6 % muiden pysyvien viljelykasvien kattamaa alaa.¹⁹⁵ Tällä hetkellä Suomessa maatalousmaata on käytössä hieman yli 2,27 milj. hehtaaria, josta suurin osa, noin 2,24 milj. ha on viljeltyä tai kesannoitua peltoa.¹⁹⁶

Pinta-alaperusteisten I-pilarin viljelijätukien ja II-pilarin luonnonmukaisen tuotannon tuen ja luonnonhaittakorvauksen edellytyksenä on, että tuen perusteena käytetään

¹⁹⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1307/2013 4 artiklan 1 c) kohta.

¹⁹¹ Peltoalalla tarkoitetaan saman artiklan 1 f) kohdan mukaan kasvien tuotantoa varten viljeltyä maata tai viljelyyn käytettävissä olevaa kesantomaata.

¹⁹² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 1307/2013 4 artiklan 1 h)-kohdan mukaan pysyvällä nurmella ja pysyvällä laitumella, yhdessä 'pysyvä nurmi', tarkoitetaan maata, jota käytetään heinäkasvien tai muiden nurmirehukasvien kasvattamiseen joko luontaisella tavalla (itseuudistuva) tai viljelemällä (kylvämällä) ja joka ei ole kuulunut tilan viljelykiertoon vähintään viiteen vuoteen. Se voi sisältää muitakin laidunnettavia lajeja, kuten pensaita ja/tai puita, edellyttäen, että enemmistönä ovat heinäkasvit ja muut nurmirehukasvit; samoin kuin, jos jäsenvaltio niin päättää, maata, joka on laidunnettavaa ja osa vakiintunutta paikallista käytäntöä alueella, jolla heinäkasvit ja muut nurmirehukasvit eivät perinteisesti ole enemmistönä laidunmailla.

¹⁹³ Pysyvillä viljelykasveilla tarkoitetaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 1307/2013 4 artiklan 1 g) -kohdan mukaan viljelykiertoon kuulumattomia kasveja, jotka ovat muita kuin pysyvät nurmet ja pysyvät laitumet, joihin maata käytetään viiden vuoden ajan tai pidempään ja joista saadaan toistuvia satoja, mukaan luettuina taimitarhat ja lyhytkiertoinen energiapuu.

¹⁹⁴ *European Commission* (2017 update) CAP context indicators 2014–2020. 31 Land cover ja 18. Agricultural area.

¹⁹⁵ *European Commission* (2017 update) CAP context indicators 2014–2020. 31 Land cover ja 18. Agricultural area.

¹⁹⁶ *Luonnonvarakeskus* 2018.

tettava maa-alue on pääasiassa maatalouskäytössä olevaa maatalousmaata.¹⁹⁷ Myös II-pilariin kuuluvia ympäristökorvauksia myönnetään viljelijöiden tai viljelijäryhmien maatalousmaalla toteuttamille vapaaehtoisille ympäristötoimille.¹⁹⁸ Siten pinta-alaperusteiset tuet on pääasiassa sidottu maatalousmaahan ja sen pinta-alaan. Sen lisäksi ympäristökorvauksia voidaan myöntää myös muille maankäyttäjille ja maatalousmaan ulkopuolella tapahtuvaan maatalousluonnon ja maiseman hoitoa varten.¹⁹⁹

Suorien tukien asetuksen 4 artiklan mukaan lyhytkiertoisten energiapuiden viljelmät luetaan pysyviksi kasveiksi ja niitä kasvava alue maatalousmaaksi. Toiminnan määrittely maataloudeksi merkitsee sitä, että lyhytkiertoisten puiden kasvattaja ja tuottaja voi mahdollisesti saada maataloustukia tuotantoonsa.²⁰⁰ Jäsenmaille on myös annettu 46 artiklassa mahdollisuus määritellä lyhytkiertoisten energiapuiden alat tietyin ehdoin myös ns. ekologisiksi aloiksi.²⁰¹ Lisäksi asetuksen 52 artiklan mukaan jäsenmaat voivat myöntää tuotantosidonnaista tukea lyhytkiertoisen energiapuun viljelyyn. Toisaalta silloin kun energiapuita kasvatetaan metsässä, kyse on metsätaloudesta. Tällöin tuotantoon ei voi saada maataloustukia eikä maa-aluetta lasketa tukikelpoiseksi alaksi.²⁰²

Jäsenmaille on annettu mahdollisuus säätää tukikelpoisen maatalousmaan alaan kuuluvaksi varsinaisen viljeltävän tai laidunnettavan alueen lisäksi tietyt maisemapiirteet, kuten pellonpienareet, pengermät, pensasaidat, ojat ja kivimuurit, jos ne ovat osa maatalousmaan käyttämistä koskevia käytäntöjä.²⁰³ Unionin tuomioistuin

¹⁹⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1307/2013 johdannon 26 kohdan mukaan perustukijärjestelmässä tukikelpoisen alueen on oltava maataloustoimintaan käytettävää maatalousmaata. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1305/2013, 29 ja 31 artiklat. Laki eräistä ohjelmaperusteisista viljelijäkorvauksista (1360/2014) 6 §.

¹⁹⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1305/2013, 28 artikla 2 kohta.

¹⁹⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1305/2013, 28 ja 30 artiklat. Laki eräistä ohjelmaperusteisista viljelijäkorvauksista 6 § ja valtioneuvoston asetus ympäristökorvauksesta (235/2015) 30 § ja 36–39 §.

²⁰⁰ Esimerkiksi Suomessa voidaan maksaa perustuesta, viherryttämistuesta ja nuoren viljelijän tuesta annetun valtioneuvoston asetuksen (234/2015) 5 § 2 mom. nojalla perustukea ja viherryttämistukea nopeakasvuisia puulajeja eli haapaa, hybridihaapaa, poppelia ja pajua kasvaville alueille, jos niiden sadonkorjuun enimmäiskiertoaika on korkeintaan seitsemän vuotta.

²⁰¹ Perustuesta, viherryttämistuesta ja nuoren viljelijän tuesta annetun valtioneuvoston asetuksen (234/2015) 15 § 3 mom. mukaan Suomessa ekologisiksi aloiksi on hyväksytty haapa- ja pajukasvutot, joita on kasvatettu energiakasveina.

²⁰² Metsätaloutta voidaan kuitenkin tukea maaseuturahastosta. Maaseutuasetuksen johdannon 20 kohdan mukaan "metsätalous kuuluu erottamattomasti maaseudun kehittämiseen." Asetuksen 2 artiklan (1 r) määritelmän mukaan "metsällä tarkoitetaan yli 0,5 hehtaarin laajuista maa-aluetta, jolla puut ovat yli viisi metriä korkeita ja jolla latvuspeittävyys on yli 10 prosenttia tai jonka puut kykenevät yltämään näihin raja-arvoihin in situ ja joka ei sisällä maata, joka on pääasiallisesti maatalouskäytössä tai kaupunkialuetta, jollei 2 kohdasta muuta johdu."

²⁰³ Komission delegoitu asetus (EU) N:o 640/2014, 9 artikla.

on asioissa C-428/07 *Hovarth*²⁰⁴ ja C-435/17 *Mardu talu*²⁰⁵ katsonut, että maisemapiirteiden käsitettä ei ole säädöksissä määritelty tyhjentävästi, vaan määrittelyn osalta jäsenmaille on jätetty harkintavaltaa. Määrittely ei siten rajoitu vain luonnonympäristöön, vaan maisemapiirteet voivat kattaa jäsenmaan niin päättäessä myös ihmisen tekemiä rakenteita kuten kulkuväyliä,²⁰⁶ muinaisjännöksiä ja kivikalmistoja²⁰⁷ ympäristön fyysisenä maaseudun maisemakuvaan vaikuttavana tekijänä. Maisemapiirteet voivat siten käsittää sekä luonnonympäristöjä ja maiseman luonnonpiirteitä että ihmisen aikaansaamia rakenteita ja maisemassa kulttuurisesti tai historiallisesti arvokkaita piirteitä.²⁰⁸

Suomessa tukikelpoiseen alaan luetaan kuuluvaksi varsinaisen viljellyn alan lisäksi myös maataloustarkoituksiin käytettävät tilapäiset kulku-urat, monivuotisten puutarhakasvien viljelytapaan kuuluvat hoito- ja ajokäytävät ja enintään kolme metriä leveät viljelytekniset päisteet.²⁰⁹ Myös perinteiseen viljely- ja maankäyttötapaan kuuluvat enintään kolme metriä leveät reunaojat tai sarkaojat voidaan sisällyttää tukikelpoiseen pinta-alaan.²¹⁰ Maatalousmaan alaan sisältyvät myös peruslohkolla, sen pientareella tai toisiinsa rajoittuvien peruslohkojen välissä kasvavat luonnonsuojelulain nojalla suojellut yksittäiset puut tai enintään 0,2 ha:n suuruiset puuryhmät tai luonnonmuistomerkit.²¹¹

²⁰⁴ Asia C-428/07 *The Queen Mark Horvathin hakemuksesta vs. Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs*, ECLI:EU:C:2009:458, kohta 37.

²⁰⁵ Asia C-435/17 *Argo Kalda Mardi talu vs. Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet (PRIA)*, ECLI:EU:C:2018:637, kohta 44.

²⁰⁶ Asia C-428/07 *The Queen Mark Horvathin hakemuksesta vs. Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs*, ECLI:EU:C:2009:458, tuomion kohdat 41-47.

²⁰⁷ Asia C-435/17 *Argo Kalda Mardi talu vs. Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet (PRIA)*, ECLI:EU:C:2018:637, tuomion kohdat 43-47.

²⁰⁸ Julkisasiamies *Sharpstonin* ratkaisuehdotus asiassa C-435/17 *Argo Kalda Mardi talu vs. Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet (PRIA)*, ECLI:EU:C:2018:410, kohdat 27-35.

²⁰⁹ Valtioneuvoston asetus pinta-alojen ja pinta-alaperusteisten Euroopan unionin rahoittamien tukien valvonnasta (712/2015) 13 §.

²¹⁰ Valtioneuvoston asetus pinta-alojen ja pinta-alaperusteisten Euroopan unionin rahoittamien tukien valvonnasta (712/2015) 10-11 §. Maa- ja metsätalousministeriön asetus perus- ja kasvulohkoista (344/2015) 5-6 §. Kuitenkin jos peruslohkoon kuuluvassa ojassa tai viljelemättömällä pientareella on yli 1,5 metrin korkuista pensaikkoa tai puita, näitä alueita ei perus- ja kasvulohkoista annetun maa- ja metsätalousministeriön asetuksen (344/2015) 7 §:n mukaan pääsääntöisesti hyväksytä tukikelpoisen maatalousmaan alaan.

²¹¹ Pinta-alojen ja pinta-alaperusteisten Euroopan unionin rahoittamien tukien valvonnasta annetun valtioneuvoston asetuksen (712/2015) 7 §:n nojalla täydentävien ehtojen hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksista annetun valtioneuvoston asetuksen (4/2015) 14 §:ssä tarkoitettut maisemapiirteet ovat tukikelpoista alaa.

peltometsätaloudesta voidaan pitää porotaloutta, jossa samaa aluetta käytetään sekä puuntuotantoon että porojen laidunnukseen. Myös metsälaitumet voidaan lukea päällekkäiskäytöksi, koska samalla alueella kasvatetaan metsää, jonka aluskasvillisuutta karja käyttää ravinnokseen. Myös luonnonniittyjä ja -laitumia voidaan pitää esimerkkinä päällekkäiskäytöstä, jossa samaa aluetta voidaan käyttää sekä luonnon-suojelutarkoituksiin että rehun tuotantoon. Vuorottaiskäytöstä on puolestaan kyse silloin, kun aluetta käytetään ajallisesti peräkkäin eri tarkoituksiin kuten esimerkiksi kesällä eläinten laiduntamiseen ja rehun tuotantoon ja talvella talviurheiluun tai lumen varastointiin. Myös perinteistä kaskiviljelyä voidaan pitää esimerkkinä vuorottaiskäytöstä, jossa puiden kasvatusta, kulotusta ja viljanviljelyä vuorottelevat säännöllisin välein.

Viljelijän käyttämällä alueella tai toteuttamalla toiminnalla voi siten olla maatalouden lisäksi myös muita kuin maataloustuotantoon liittyviä tarkoituksia kuten ympäristön suojeleminen tai hoito.²¹⁷ Esimerkiksi maan ja kasvillisuuden hoitotoimenpiteillä voidaan edistää myös perinteisten maisemien ja biotooppien säilymistä ja alueiden pysymistä avoimena.²¹⁸ Kasvillisuudella ja maan hoitotoimenpiteillä voidaan myös vähentää eroosiota, säädellä vesien valuntaa tai edistää hiilidioksidin sidontaa. Kasvillisuuden niitolla voi olla myös turvallisuuteen ja näkyvyyteen liittyviä tavoitteita.²¹⁹ Toisaalta voidaan julkisasiamies *Wahlin* tavoin todeta, että ei ole mitenkään tavatonta, että samaa maa-aluetta voidaan käyttää sekä maataloustoimintaan että muuhun toimintaan.²²⁰

Moninaiskäytön periaatteen mukaisesti maatalouden käytössä olevaa aluetta voidaan käyttää myös muuhun toimintaan kuin maatalouteen, mutta alueen määritte-

²¹⁷ Tuomio C-61/09 *Landkreis Bad Dürkheim vs. Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion*, ECLI:EU:C:2010:606, 47–49 kohta.

²¹⁸ Tuomio C-422/13 *Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein vs. Uta Wree*, ECLI:EU:C:2015:438, kohta 37. Sen mukaan laiduntamisen tarkoituksena voi olla myös laidunnuttavien alojen pensoittumisen estäminen tai rajoittaminen. Kyseessä olleessa tapauksessa kyse oli siitä, voidaanko entisiä, maa-aineksella peitettyjä jätealueita pitää maatalousmaana ja siten tukikelpoisena alana, jos niitä käytetään myös lampaiden laiduntamiseen.

²¹⁹ Tuomio asiassa C-684/13 *Johannes Demmer vs. Fødevareministeriets Klagecenter*, ECLI:EU:C:2015:439, kohta 57. Kyseessä olleessa tapauksessa Demmer käytti Skrydstrupin lentotukikohdan ja Aalborgin lentoaseman kiito-, rullaus- ja pysäytysteitä ympäröiviä alueita kuivarehun tuotantoon. Demmerillä oli alojen vuokraajana oikeus korjata ja käyttää kyseisten alojen nurmea. Unionin tuomioistuimen ratkaistavana oli riita siitä, ovatko nämä alat tukikelpoisia tilatukijärjestelmässä. Tältä osin tuomioistuimien totesi, että alueiden luonnehdinta ”pysyviksi laitumiksi” ja ”maatalousmaaksi” riippuu kyseisten alojen todellisesta käytöstä ja se, että nurmen niittämisellä kiito- ja pysäytysteiden läheisyydessä on myös lentoliikenteen turvallisuuteen liittyviä tavoitteita, on tältä osin merkityksentöntä. Näin ollen, kun Demmer käytti kyseisiä aloja ruohon korjaamiseen rehupellettien tuotantoa varten, tuomioistuimien katsoi, että Demmerin kyseisillä aloilla harjoittama toiminta oli maataloustoimintaa.

²²⁰ Julkisasiamies *Wahlin* ratkaisuehdotus asiassa C-684/13 *Johannes Demmer vs. Fødevareministeriets Klagecenter*, ECLI:EU:C:2015:131, kohta 38.

lemisessä maatalousmaaksi on merkitystä sillä, että maa-alaa käytetään *myös* maataloustoimintaan.²²¹ Tukien myöntämisen kannalta ei kuitenkaan vähäinen tai marginaalinen maatalouskäyttö ole riittävä, vaan edellytyksenä on, että aluetta käytetään *valtaosin* maataloustoimintaan. Suorien tukien asetuksen 32 artiklan 3 kohdassa on tarkennettu edellytystä siten, että maata katsotaan käytettävän *valtaosin* maataloustoimintaan, jos maataloustoimintaa voidaan harjoittaa ilman, että muun kuin maataloustoiminnan *voimakkuus, luonne, kesto ja ajankohta* haittaavat sitä merkittävästi. Siten on ajateltavissa, että Suomessa talviaikaan maatalousmaalla tapahtuva muu toiminta, jossa ei kajota pysyvästi maaperään, ei haitanne viljelytoimenpiteitä, mutta kesällä maan käyttäminen muuhun kuin varsinaiseen viljelyyn saattaa haitata varsinaisia kylvö- ja hoitotöitä, kasvien kasvatusta, laiduntamista tai sadonkorjuuta. Toisin sanoen maatalousmaalla tapahtuva muu toiminta ei saa merkittävässä määrin haitata maatalouden harjoittamista.²²²

Unionin tuomioistuimen ratkaisujen valossa ratkaisevaa on se, liittyykö alueella harjoitettu toiminta maataloustoimintaan ja sulkeeko muu käyttö alueen maatalouskäytön ulkopuolelle.²²³ Alueen määrittelyssä maatalousmaaksi on merkityksetöntä, käytetäänkö aluetta peltoviljelyyn, laiduntamiseen, rehun tuotantoon tai muuhun maataloustoimintaan. Nurmien, niittyjen ja laitumien käyttö- ja hoitotavoite voi olla myös pääasiallisesti ympäristön- ja maisemanhoidollinen, mutta tukien kannalta on merkityksellistä, että aluetta käytetään myös maataloustarkoituksiin eikä alueen käyttö muuhun tarkoitukseen haittaa merkittävästi alueella harjoitettavaa maataloustoimintaa.

2.3.2. Pellot ja niiden käyttö

Pellon määritelmä

Suomen kielitoimiston sanakirjan mukaan pelto tarkoittaa hyötykasvien viljelyä varten muokattua laajahkoa maa-aluetta.²²⁴ FAO on määrittellyt viljelysmaan (arable land) seuraavasti:

²²¹ Tuomio C-61/09 *Landkreis Bad Dürkheim vs. Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion*, ECLI:EU:C:2010:606, 49 kohta.

²²² EUTI:n asiassa C-684/13 *Johannes Demmer vs. Fødevareministeriets Klagecenter*, kohdan 71 mukaan tämä tarkoittaa sitä, että viljelijä voi harjoittaa maataloustoimintaansa kyseisillä aloilla niistä rajoituksista huolimatta, jotka johtuvat muun kuin maataloustoiminnan harjoittamisesta samoilla aloilla. Tuomion kohdassa 73 todetaan, että edellytyksenä on siten se, että viljelijä voi käyttää maata riittävän itsenäisesti maataloustoimintansa harjoittamiseksi ja että toisaalta hän voi harjoittaa tätä toimintaa mainitulla alalla riippumatta samalla alalla harjoitettavan muun kuin maataloustoiminnan aiheuttamista rajoituksista.

²²³ Tuomiot asioissa C-61/09 *Landkreis Bad Dürkheim vs. Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion*, ECLI:EU:C:2010:606; C-684/13 *Johannes Demmer vs. Fødevareministeriets Klagecenter*, ECLI:EU:C:2015:439; yhdistetty asia C-333/15 ja C-334/15 *María del Pilar Planes Bresco vs. Comunidad Autónoma de Aragón*, ECLI:EU:C:2016:426.

²²⁴ *Kotimaisten kielten keskus* (2016). Kielitoimiston sanakirja.

*Arable land is the land under temporary agricultural crops (multiple-cropped areas are counted only once), temporary meadows for mowing or pasture, land under market and kitchen gardens and land temporarily fallow (less than five years). The abandoned land resulting from shifting cultivation is not included in this category. Data for 'Arable land' are not meant to indicate the amount of land that is potentially cultivable.*²²⁵

Määritelmän mukaan viljelysmaahan eli peltoaloihin lasketaan siten ei-pysyvien viljelykasvien kasvatukseen käytetyt alueet, väliaikaiset nurmet, niityt ja laitumet, puutarhatalouden alat sekä alle viisi vuotta kesannolla olevat alueet. Keskeistä on siten se, etteivät viljeltävät kasvit ole pysyviä kuten pysyviä nurmia, viiniköynnöksiä tai oliivipuita, jotka voivat olla pysyvääkin pysyvämpiä, vuosisatoja vanhoja.

Eurostatin määritelmän mukaan viljelysmaa on säännöllisesti muokattua maata, joka yleensä kuuluu viljelykiertoon.²²⁶ Viljelykierrolla puolestaan tarkoitetaan "käytäntöä, jossa tietyn pellon viljelykasveja vaihdellaan satovuositain suunnitellun järjestyksen ja jaksotuksen mukaan siten, että samalla pellolla ei kasvateta samaa lajia keskeytyksettä."²²⁷ Pellon erottamiseksi monivuotisista viljelmistä tai pysyvistä nurmista käytetään viiden vuoden aikarajaa:

*"Jos siis tiettyä palstaa käytetään saman kasvin viljelyyn vähintään viisi vuotta ilman, että tänä aikana viljeltävä kasvusto poistetaan ja perustetaan uusi, sitä ei pidetä peltona."*²²⁸

Pellolle on siten ominaista, että viljeltävä kasvusto poistetaan sadon korjuun yhteydessä ja perustetaan uusi kasvusto vähintään viiden vuoden välein ja viljeltäviä kasveja vaihdetaan suunnitelmallisesti. Tämä pellon määrittely perustuu viljelytoimenpiteisiin, kasvillisuuteen ja kasvinvuorotukseen.

Suorien tukien asetuksen 4 artiklan perusteella pelto on

- a) kasvien tuotantoa varten viljeltyä maata tai
- b) viljelyyn käytettävissä olevaa kesantomaata.²²⁹

²²⁵ <http://www.fao.org/faostat>

²²⁶ Komission asetus 1200/2009, annettu 30 päivänä marraskuuta 2009, maatalojen rakennetutkimuksista ja maatalouden tuotantomenetelmiä koskevasta tutkimuksesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1166/2008 täytäntöönpanosta kotieläinyksikkökertoimien sekä muuttujien määritelmien osalta. VL OJ L 329, 15.12.2009, p. 1–28; liite II kohta 2.01. On tosin huomattava, että Eurostatin määritelmä ei ole oikeudellisesti sitova määritelmä, vaan sitä käytetään pääasiassa tilastojen tuotannossa yhtenäistämään maataloutta koskevia tilastoja ja helpottamaan tietojen vertailtavuutta eri jäsenmaiden kesken. Ks. myös unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-47/13 *Grund v. Landesamt für Landwirtschaft*, ECLI:EU:C: 2014:2248, kohta 39 ja julkisasiamies *Sharpstonin* asiassa antama ratkaisuehdotus, ECLI:EU:C: 2014:293, kohta 66.

²²⁷ Komission asetus 1200/2009, liite II kohta 2.01.

²²⁸ Komission asetus 1200/2009, liite II kohta 2.01.

²²⁹ *Kotimaisten kielten keskuksen* (2016) sanakirjan mukaan kesannolla tarkoitetaan viljelemätöntä tai mulloksella pidettävää peltoa.

Kasvien tuotantoa varten viljeltävät pellot

Pellon määritelmän mukaisesti pelloilla kasvatetaan lyhytaikaisesti tuotantoon käytettäviä kasveja, joita kylvetään, hoidetaan ja korjataan säännöllisesti. Määritelmä antaa viljelijälle joustavuutta päättää siitä, mitä hän aikoo pelloillaan tuottaa, kunhan tuotetaan ja viljellään kasveja. Maatalousmaata voi siten käyttää muun muassa vilja-²³⁰, öljy-²³¹, valkuais-²³² tai kuitukasvien²³³ tai bioenergian²³⁴ tuotantoon. Lisäksi pelloja voidaan käyttää maatalousluonnon monimuotoisuuden edistämiseksi²³⁵ tai pellon parantamiseksi²³⁶ tarkoitettujen kasvien tuotantoon ja hoitoon. Pellon määritelmä ei siten edellytä pelloilla tuotettavan vain ravinto-, rehu-, energia- tai tuotantokasveja. Tuotanto voidaankin käsittää laajaksi termiksi kattaen myös sellaisten ekosysteemipalveluiden tuotannon, joka perustuu kasvien kasvattamiseen pelloilla.

²³⁰ Suomessa viljellään pääasiassa vehnää (*Triticum aestivum*), ruista (*Secale cereale*), ohraa (*Hordeum vulgare*) ja kauraa (*Avena sativa*). Lisäksi kasvatetaan vähemmässä määrin tattaria (*Fagopyrum esculentum*), hirssiä (*Panicum miliaceum*), kvinoaa (*Chenopodium quinoa*) ja maissia (*Zea mays*).

²³¹ Suomen tärkein öljykasvi on rypsi (*Brassica rapa ssp oleifera*). Tämän lisäksi kasvatetaan jonkin verran rapsia (*Brassica napus subsp oleifera*), auringonkukkaa (*Helianthus annuus L*) ja öljypellavaa (*Linum usitatissimum*).

²³² Suomessa kasvatetaan ruoan- ja rehuntuotanto varten erityisesti herneitä (*Pisum sativum*) ja härkäpapua (*Vicia faba*), joilla voidaan korvata tuontisoijaa. Sen lisäksi rehuntuotantoa ja pellon viherlannoitusta varten voidaan kasvattaa muun muassa sinilupiinia (*Lupinus angustifolius*), keltalupiinia (*Lupinus luteus*), valkolupiinia (*Lupinus albus*), sinimailasta (*Medicago sativa*), apiloita (*Trifolium spp.*) ja virnoja (*Vicia spp.*).

²³³ Kuitukasveina kasvatetaan erityisesti hampua (*Cannabis sativa*), pellavaa (*Linum usitatissimum*) ja nokkosta (*Urtica dioica*).

²³⁴ Bioenergialla tarkoitetaan uusiutuvaa energiaa, jota saadaan erilaisista biomassoista kuten puusta, maatalouden tuotteista ja sivutuotteista, kalataloudesta ja biohajoavista jätteistä. SWD (2016) 418 final 4/4, s. 5. Maatalousmaan käyttöä bioenergian tuotantoon on kritisoitu, koska se voi johtaa kilpailuun maatalousmaasta, elintarviketurvallisuuden heikentymiseen, metsien raivaamiseen, hiilinielujen vähentymiseen ja luonnon monimuotoisuuden heikentymiseen. Kriittikistä tarkemmin ks. Alabrese 2015, s. 380–381. Switzer (2015, s. 211) on katsonut, että kokonaisuudessaan unionin maatalouspolitiikalla on ollut merkittävä rooli unionin biopolttoaineita koskevan politiikan muotoutumisessa. Biopolttoaineiden sääntelystä tarkemmin ks. esim. Romppanen 2015; Alabrese 2015; Switzer 2015.

²³⁵ Ympäristökorvauksesta annetun maa- ja metsätalousministeriön asetuksen (327/2015) 20 §:n 4 momentin perusteella monimuotoisuuspelloiksi voidaan hyväksyä vuosittain kylvämällä perustettavat riista- tai maisemapellot tai vähintään kaksivuotisiksi niittykasveilla ja peltolinuulle soveltuvilla kasveilla kylvämällä perustettavat pellot.

²³⁶ Saneerauskasveja käytetään avomaanvihannesten, perunan ja sokerijuurikkaan viljelykierrossa mm. ankeroiden ja maalevinteisten kasvitautien torjuntaan, maan rakenteen parantamiseen ja maan hiilivarannon kasvattamiseen. Ympäristökorvauksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (235/2015) 25 §:n (22.2.2018/149) mukaan ympäristökorvaus voidaan myöntää saneerauskasvien viljelyyn viljelykierrossaan perunaa, sokerijuurikasta tai avomaan puutarhakasveja viljeleville maataloille sellaisilta peruslohkon aloilta, joilla on vuosina 2015–2017 ilmoitettu viljeltävän jotakin mainituista kasveista. Ympäristökorvauksesta annetun maa- ja metsätalousministeriön asetuksen (327/2015) 20 §:n 3 momentin perusteella saneerauskasviksi hyväksytään öljyretikka (*Raphanus sativus var oleiformis*) muokkausretikka (*Raphanus sativus var longipinnatus*), valkosinappi (*Sinapis alba*), samettikukka (*Tagetes spp.*) tai näiden seokset.

Näin ollen silloin kun viljelijän toiminnan aikaansaaman kasvillisuuden avulla sidotaan ravinteita, hiiltä ja vettä tai luodaan elinympäristöjä uhanalaisille lajeille, toiminta on luokiteltavissa kasvien ja kasvillisuuden tuotannoksi. Tällainen ympäristöpainotteinen toimintamuoto saattaa jatkossa muodostua merkittäväksi maatalouden tuotantomuodoksi ja maatilayrityksen liiketoiminnan perustaksi.²³⁷

Kun maa-alaa käytetään tuotantoa varten, sillä toteutettavien toimenpiteiden ja viljelyn tavoitteena on sadon tai kasvillisuuden aikaansaamien ekosysteemipalveluiden tuottaminen. Siten pelloilla tulee tehdä aktiivisia viljelytoimenpiteitä kuten maan muokkausta äkeillä tai jyrsimillä; kasvien kylvämistä tai istuttamista satoa tai ekosysteemipalveluita tuottavan kasvuston aikaansaamiseksi; lannoitusta kasvien kasvuun tarvitsemien ravinteiden saannin varmistamiseksi; kasvitautien, rikkakasvien tai tuholaisten torjuntaa ja sadon tai kasvillisuuden korjuuta.

Maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annetun lain (1559/2001) 8 §:n perusteella kansallisten peltotukien ehtona on, että kasvien viljelyn tavoitteena on tuottaa korjuu- ja markkinakelpoinen sato paikkakunnan tuotanto-olosuhteet huomioon otettavalla tavalla. Maa- ja puutarhatalouden kansallisten tukien hallinnosta vuonna 2018 annetun maa- ja metsätalousministeriön asetuksen (230/2018) 5 §:n perusteella tämä tarkoittaa sitä, että

- 1) muokkaus ja lannoitus tehdään tarkoituksenmukaisella tavalla;
- 2) lohkon kylvö tai istutus toteutetaan tasaisen itämisen ja kasvuston mahdollistavalla tavalla viimeistään 30.6;
- 3) kasvilaji ja -lajike sekä taimi- ja siemenmäärät ovat lohkolle, viljelyalueelle sekä käyttötarkoitukseen soveltuvia;
- 4) viljelyssä käytetään riittävää siemen- tai taimimäärää;
- 5) kasvinsuojelusta ja hukkakauran torjunnassa huolehditaan asianmukaisesti ja
- 6) lohkon kasvukunnosta on huolehdittu, jotta korjuu- ja markkinakelpoisen sadon tuottaminen on mahdollista.

Sääntelyn tavoitteena on saada viljelijä toimimaan niin, että kasvinviljelytoimilla saadaan aikaiseksi tasainen, elinvoimainen ja tuottava kasvusto. Samantapaisia vaatimuksia sisältyy myös täydentävien ehtojen hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksiin.²³⁸ Olisi kuitenkin harkittava sitä, että kansallisten peltotukien lisäksi unionin pinta-alaperusteisten tukien saannin perusehdoksi asetettaisiin korjuu- ja/tai markkinakelpoisen sadon tai tasaisen, elinvoimaisen kasvillisuuden tuottaminen. Tämä edistäisi eri tukimuotojen perusvaatimusten yhtenäistämistä ja selkeyttäisi tukijärjestelmää. Sen lisäksi tällä voitaisiin osittain ehkäistä näennäisviljelyä ja varmistua siitä, että peltoja käytetään kasvien tuotantoa varten.

Silloin kun pellon käytön tavoitteena on korjuu- ja markkinakelpoisen sadon tuottaminen, kasvilajien monimuotoisuus pellolla pyritään yleensä pitämään pienenä,

²³⁷ Potter 2015, s. 121.

²³⁸ Valtioneuvoston asetus täydentävien ehtojen hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksista (4/2015) 12 §.

mikä myös helpottaa kasvillisuuden hoitoa ja korjuuta.²³⁹ Pelto on kuitenkin luonteeltaan sellainen ihmisen ja luonnon yhteisvaikutuksen alainen ekosysteemi, johon vaikuttavat monet viljelijän toiminnan ulottumattomissa olevat tekijät.²⁴⁰ Tämän johdosta viljelijä ei aina onnistu hyvästä yrityksestä huolimatta tuottamaan korjuu- ja markkinakelpoista satoa. Tämä voi johtua muun muassa kylvö- tai sadonkorjuuajakaan vallitsevista poikkeuksellisista olosuhteista, jotka voivat aiheuttaa osittaisen tai totaalisen kadon. Toisaalta heikko sato voi olla seurausta vähäisestä kylvömäärästä, lannoituksen puutteesta tai kasvinsuojelun laiminlyönnistä, jolloin rikkakasvit voivat vallata pellon. Samoin viljelytoimenpiteiden kuten muokkausten tai niittojen laiminlyönnit voivat aiheuttaa pellonreunan kasvillisuuden, pensaiden ja muun ei-toivotun kasvillisuuden leviämisen pellolle.

Mikäli tarvittavia viljelytoimenpiteitä ei ole tehty tai pelto ei ole viljelykuntoinen, peltoa on pidettävä *viljelemättömänä*. Viljelemättömäksi alaksi ei kuitenkaan katsota peltolohkoja, jotka ovat *hoidettua viljelemättöntä peltoa* eli jotka ovat kesannolla. Pintalojen ja pinta-alaperusteisten Euroopan unionin rahoittamien tukien valvonnasta annetun valtioneuvoston asetuksen (712/2015) 7 §:n mukaan tilapäisesti viljelemättömät tai viljelemättömät alueet ovat tukikelvottomia. Maaseutuviraston peltovalvontaohjeen mukaan *tilapäisesti viljelemättömiä* aloja ovat sellaiset alueet, joissa ei ole tehty riittävästi viljelytoimenpiteitä tai ovat lyhytaikaisesti muussa käytössä.²⁴¹ Sen arvioiminen, mitä viljelytoimenpiteitä on pidettävä riittävänä, riippuu tuotantomuodosta, viljeltävästä kasvista ja viljelyolosuhteista. Arvioinnin lähtökohtana on se, olisiko normaaleissa olosuhteissa kyseisillä toimenpiteillä voitu saada aikaan markkina- ja korjuukelpoinen sato. Siten pellon ollessa tilapäisesti muussa käytössä kuten esimerkiksi väliaikaisena varastointialueena, pelto on tilapäisesti viljelemätön. Tilapäisesti viljelemättömänä voidaan pitää myös kyseisenä kasvukautena tulvan takia viljelemättömäksi jääneitä alueita tai sellaisia alueita, joissa kylvön ja kasvisuojelun epäonnistumisen takia ei saada kasvatettua satoa tuottavaa kasvustoa. Tällaisen tilanteen on kuitenkin oltava väliaikainen ja kestoltaan lyhyt. Jotta tilapäisesti viljelemätön ala voidaan ottaa viljelyesteen poistumisen jälkeen taas viljelykäyttöön, alue on kuitenkin pidettävä viljelykunnossa. Tästä syystä tilapäisesti viljelemättöntä peltoa koskevat myös hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimukset.²⁴²

Pysyvästi viljelemättömiä ovat sellaiset alueet, jotka ovat pysyvästi muussa kuin maatalouskäytössä, eivät ole olleet viljely- tai laidunkäytössä useaan vuoteen tai jotka eivät ole otettavissa viljelykäyttöön ilman peruskunnostustoimenpiteitä.²⁴³ Tällaisia ovat muun muassa metsäsaarekkeet, pahoin pensoittuneet pellot, kosteikot, laskeutusaltaat ja vastaavat alat, joita ei voi viljellä.²⁴⁴ Toisaalta jo pellon määritelmänkin sulkee määritelmän ulkopuolelle sellaiset hoitamattomat alat, joilla kasvaa

²³⁹ Helenius – Hyvönen – Tiainen 2004, 66.

²⁴⁰ Helenius – Hyvönen – Tiainen 2004, 71.

²⁴¹ Maaseutuvirasto 2018, s. 29–30.

²⁴² Ruokavirasto 2019, s. 28.

²⁴³ Maaseutuvirasto 2018, s. 30.

²⁴⁴ Maaseutuvirasto 2018, s. 30.

puuvartisia pensaita tai varpuja, jos niitä ei kasvateta tuotantoa varten. Toisaalta niiden kasvaminen kuvastaa sitä, ettei viljeltävää kasvustoa ole korjattu tai vaihdettu tai maa-alueella tehty muitakaan normaaliin viljelyyn liittyviä toimenpiteitä.²⁴⁵ Näin ollen pitempään aktiivisten viljelytoimenpiteiden ulkopuolelle jääneitä aloja, joita ei ole hoidettu asianmukaisesti, ei voida pitää enää peltona.

Kesannot

Kesannot ovat hoidettuja viljelemättömiä peltoja.²⁴⁶ Kesannointiin on käytettävissä useita eri tapoja.²⁴⁷ Yhteistä niille on, että pelto jätetään suunnitelmallisesti viljelykierron aikana määräajaksi viljelemättä ja varsinaisen tuotannollisen toiminnan ulkopuolelle, mutta sitä hoidetaan eri tavoin. Kesanto on siten peltoa, jota on hoidettu, mutta jota ei ole viljelty tuotantotarkoituksessa. Vaikka kesanto on määritelmän mukaan varsinaisten viljely- ja tuotantotoimenpiteiden ulkopuolella olevaa hoidettua viljelyalaa, viljelijä saa nykyisin pääsääntöisesti hyödyntää kesannon kasvillisuuden laiduntamalla tai korjaamalla sadon.²⁴⁸ Kesanto onkin erotettava heitteille jätetyistä tai viljelytoimenpiteiden ulkopuolelle jääneistä hoitamattomista pelloista.²⁴⁹

Alunperin kesannoinnin tarkoituksena oli parantaa ja tasapainottaa maaperän toimintaa ja antaa maaperän levätä viljelytoimista erityisesti yksipuolisen ja voima-
peräisen viljanviljelyn jälkeen.²⁵⁰ Vapaaehtoista tai pakollista kesannointia on käytetty myös maataloustuotannon ohjauksessa keinona saada peltoa pois tuotannosta ja

²⁴⁵ Pinta-alojen ja pinta-alaperusteisten Euroopan unionin rahoittamien tukien valvonnasta annetun valtioneuvoston asetuksen (712/2015) 12 §:n nojalla puut ja pensaikot on vähennettävä peruslohkon pinta-alasta.

²⁴⁶ Täydentävien ehtojen hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksista annetun valtioneuvoston asetuksen (4/2015) 3 §:n mukaan kesantopellolla tarkoitetaan tuotantoon käyttämättä hoidettua viljelemättömiä peltoja.

²⁴⁷ Täydentävien ehtojen hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksista annetun valtioneuvoston asetuksen (4/2015) 3 §:n mukaan kesantopelto voi olla viher-, sänki- tai avokesantona.

²⁴⁸ Valtioneuvoston asetus perustuesta, viherryttämistuesta ja nuoren viljelijän tuesta (234/2015) 15 § 1 momentin mukaan ekologiseksi aloiksi ilmoitettuja kesantoja ei saa käyttää laidunnukseen tai siitä korjata satoa aikavälillä 1.1.–15.8. Vuoden 2018 kuivan kesän takia säännöstä muutettiin väliaikaisesti valtioneuvoston asetuksella 777/2018, jossa sallittiin ekologisten kesantojen käyttö laiduntamiseen ja kasvuston korjaaminen ilman aikarajoitetta.

²⁴⁹ Maanviljelijöiden vanheneminen, väestön maaltamuutto, maatalouden kannattavuuskriisi tai maanomistuksen epäselvyydet voivat aiheuttaa maatalousmaan jäämisen viljelytoimenpiteiden ulkopuolelle. Erityisesti perifeerisillä, taloudellisesti kuihtuvilla alueilla syrjäisten tai pienialaisten pelto- ja niittykuvioiden jääminen käyttämättömäksi ja hoitamattomaksi on ollut yleistä. Tällaiset alueet muuttuvat luontaisesti kasvillisuuden leviämisen, pensoittumisen ja puiden kasvamisen myötä ekologialtaan viljelystä pellostä eroaviksi. Luonnon monimuotoisuuden kannalta tämä voi olla positiivista, kun alkuperäinen kasvillisuus leviää alueelle, tai negatiivista, jos alueelle leviää vieraslajeja tai perinteisestä laiduntamisesta tai niitoista riippuvaiset uhanalaiset lajit häviävät. Tarkemmin maatalousmaan heitteillejätön ekologisista vaikutuksista ks. *Cramer – Hobbs – Standish* 2008.

²⁵⁰ *Helsingin yliopisto kansatiede* 2004, viljelyjärjestelmät.

vähentää ylituotantoa.²⁵¹ Toisaalta pakollinen velvoite kesannoida peltoja voi johtaa siihen, että etäisimmät ja huonoimmin tuottavat lohkot kesannoidaan ja lopuilla tehostetaan tuotantoa, jolloin tuotannon määrä ei alene odotetusti.²⁵²

Suomessa toteutettiin ensimmäinen laaja kesannointiohjelma vuosina 1969–1974, jolloin tehtiin monivuotisia pellonvaraussopimuksia.²⁵³ Tällöin viljelijä sitoutui korvausta vastaan olemaan käyttämättä ja vuokraamatta sopimuksen alaista peltoa maataloustuotantoon.²⁵⁴ Tämän jälkeen oli käytössä vapaaehtoinen kesannoimisopimusjärjestelmä, josta säädettiin maataloustuotannon ohjaamisesta ja tasapainottamisesta annetulla lailla (81/1983, kumottu) ja myöhemmin lailla maataloustuotannon tasapainottamisesta (1261/1989, kumottu). Kesannoimisopimuksen alaista peltoa ei saanut käyttää sadonkorjuuseen, laiduntamiseen tai muihin näihin verrattaviin tarkoituksiin. Kesannointia edisti myös vuosien 1991–1995 aikana mahdollisuus vapautua vientikustannusmaksuista, jos maksuvelvollinen kesannoi pelloistaan vähintään laissa erikseen säädetyn osuuden.²⁵⁵

Euroopan unionissa otettiin käyttöön vapaaehtoinen kesannointi vuonna 1988.²⁵⁶ Vapaaehtoisuudesta siirryttiin kesannointipakkoon vuoden 1992 uudistuksen yhteydessä, jolloin viljelijöille asetettiin velvollisuus kesannoida 15–18 % pelto-alastaan.²⁵⁷ Pientuottajat, joiden satoa tuottavien viljelykasvien tuotanto vastasi enintään 92 tonnin viljasatoa alueellisen keskisadon mukaan laskettuna, olivat vapautettu kesannointivelvoitteesta.²⁵⁸ Tämä pakkokesannointi säilyi vuoden 2008 maatalouspolitiikan terveystarkastukseen saakka, jolloin pakollisesta kesannoinnista luovuttiin.²⁵⁹ Luopumisen taustalla oli ylituotannon vähentyminen ja biopolttoaineiden tuotantoon tarvittavan alan kasvu.²⁶⁰ Luopumista lienee edistänyt myös WTO-sopimus, koska kesannointipakko voidaan nähdä myös sellaisena ohjauskeinona, jolla vaikutetaan viljelijän tuotantoa koskevaan valintaan.

²⁵¹ Tarkemmin kesannoinnin toimintamekanismista ja ongelmista maataloustuotteiden markkinoiden ohjaamisessa ja tasapainottamisessa ks. esim. *Ansell – Tranker* 1992; *Swinbank* 1992; *Hodge et al.* 2003; *Vanni* 2008.

²⁵² *Rygnestad – Fraser* 1996.

²⁵³ Pellonkäytön rajoittamisesta annetun lain (216/1969, kumottu) nojalla tehtiin viljelemättömyyssopimuksia kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Tilanomistajalla oli myös mahdollisuus metsittää sopimukseen kuuluva peltoala, jolloin sopimuksen kesto oli 15 vuotta.

²⁵⁴ Laki pellonkäytön rajoittamisesta (216/1969, kumottu) 3 §.

²⁵⁵ Laki peltoalan perusteella suoritettavasta vientikustannusmaksusta (1314/1990, kumottu) 7 §.

²⁵⁶ Commission Regulation (EEC) No 1272/88 of 29 April 1988 laying down detailed rules for applying the set-aside incentive scheme for arable land. EYVL L 121, 11.5.1988, s. 36–40.

²⁵⁷ Alempaa kesannointivelvoitetta noudatettiin, jos viljelijä käytti kiertävää kesannointia ja suurempaa velvoitetta, jos hän jätti tietyn lohkon pysyvästi viljelytoimintojen ulkopuolelle. Neuvoston asetus (ETY) N:o 1765/92 tukijärjestelmästä tiettyjen peltokasvien viljelijöille, 7 artikla.

²⁵⁸ Neuvoston asetus (ETY) N:o 1765/92, 8 artikla.

²⁵⁹ Neuvoston asetus (EY) N:o 73/2009 yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä sekä asetusten (EY) N:o 1290/2005, (EY) N:o 247/2006, (EY) N:o 378/2007 muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1782/2003 kumoamisesta, johdannon kohta 30.

²⁶⁰ *Jack* 2009, s. 82.

Viime vuosina kesannointi on nähty enenevässä määrin keinona edistää maatalouden ympäristömyötäisyyttä.²⁶¹ Kesannoinnin ympäristövaikutuksiin, niin negatiivisiin kuin positiivisiin, vaikuttaa ratkaisevasti kesannointitapa ja kesannoinnin pituus. *Avokesannoinnissa* pelloilta poistetaan kasvillisuus ja se pidetään muokkausten avulla avoimena.²⁶² Samalla se antaa mahdollisuuden ehkäistä mekaanisesti liiallista rikkakasvien kasvua.²⁶³ Avokesannointi antaa myös mahdollisuuden maan perusrannustoimenpiteisiin kuten kalkitukseen, ojitukseen, pinnan muotoilemiseen, kivien keräykseen tai kantojen poistoon.²⁶⁴

Toisaalta avokesannointi lisää eroosiota ja ravinteiden vapautumista ja huuhtoutumista sateiden mukana vesistöihin, koska avoinna pidetyllä maalla ei ole kasvillisuutta sitomassa maaperää.²⁶⁵ Avokesannoinnin arvioidaan heikentävän maaperän rakennetta lisääntyvän muokkauksen ja liikenteen johdosta.²⁶⁶ Sen arvioidaan myös lisäävän hiilen vapautumista maaperästä ilmakehään ja vähentävän orgaanisen aineksen määrää pellossa.²⁶⁷ Nykyisin näiden avokesannointiin liittyvin ympäristöhaittojen vuoksi kesantojen pitää pääsääntöisesti olla kasvipeitteisiä.²⁶⁸ Avokesannot ovat sallittuja vain vaikeasti hävitettävien rikkakasvien torjuntaan, pellon kunnostukseen, ylivoimaiseen esteeseen liittyvistä tai muista vastaavista erityisistä syistä.²⁶⁹

Kesannoinnin on arvioitu parantavan maatalousluonnon monimuotoisuutta erityisesti kasvien, pölyttäjähöynteisten ja peltolinnuston osalta sekä vesiensuojelua sil-

²⁶¹ Jack 2009, s. 82–86.

²⁶² Valtioneuvoston asetus täydentävien ehtojen hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksista (4/2015) 3 §.

²⁶³ Valtioneuvoston asetus täydentävien ehtojen hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksista (4/2015) 8 §. Kesannoinnin aikaisella maan muokkauksella vähennetään erityisesti sellaisia rikkaruohoja, joiden torjuminen muutoin viljelyn aikana on hankalaa. Sen vaikutus perustuu toistuviin muokkauksiin, jotka vaikuttavat muokkauksen aikana kasvaviin kasveihin ja sekä maaperässä oleviin siemeniin.

²⁶⁴ Valtioneuvoston asetus täydentävien ehtojen hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksista (4/2015) 8 §.

²⁶⁵ *Hartikainen, Helinä* 1992, s. 314. Hallituksen esityksessä 195/1992 laiksi peltoalan perusteella suoritettavasta vientikustannusmaksusta annetun lain muuttamisesta nostettiin esille tavoite, että koko kesantoala olisi joko viherkesantona tai kyntämättömänä sänkikesantona ravinteiden ja maa-aineksen huuhtoutumisen vähentämiseksi. Tätä ympäristönäkökulmaa ei kuitenkaan otettu varsinaiseen säädökseen, vaan tarkoituksena oli ”... että neuvonnalla ja tiedottamisella viljelijät ohjattaisiin luopumaan kokonaan avokesannosta. Avokesannosta luopumisen välttämättömyyttä painotettaisiin erityisesti vesistöihin ja valtaajiin rajoittuvien peltujen ja vedenhankintaan varatun pohjavesialueen kohdalla.”

²⁶⁶ *Heinonen* 1992, s. 106.

²⁶⁷ *Maa- ja metsätalousministeriö* 2000, s. 67; *Perälä–Regina–Esala* 2004, s. 9; *Vuorinen et al.* 2014, s. 17.

²⁶⁸ Nykyisin valtioneuvoston asetuksella täydentävien ehtojen hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksista (4/2015) on säädetty, että kesantojen on oltava kasvipeitteisiä (7 §).

²⁶⁹ Valtioneuvoston asetus täydentävien ehtojen hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksista (4/2015) 8 §.

loin, kun kesannolla oleva maa pidetään kasvipeitteisenä.²⁷⁰ Luonnon monimuotoisuus kasvaa kesannon jatkuessa samalla paikalla useamman vuoden ajan, mutta peltolinnut hyötyvät myös lyhytaikaisista kesannoista.²⁷¹

Sänkikesannoinnissa pelto pidetään muokkaamattomana ja sitä peittää edellisen tai sitä vanhemman kasvukauden aikana kasvaneiden kasvien sänki.²⁷² Tämä ehkäisee eroosiota ja ravinteiden vapautumista ja valumista pellolta vesistöihin. Sänkikesanto tarjoaa myös suojaa ja ravintoa peltolinnustolle ja pieneläimille. *Viherkesannossa* peltolle kylvetään yksi- tai monivuotisia riista-, maisema-, niitty- tai nurmikasveja tai näiden seoksia.²⁷³ Viherkesannoinnin on todettu parantavan maan rakennetta ja ilmavuutta, orgaanisen aineksen määrää, viljavuutta, maan vedenpidätyskykyä ja vesitaloutta sekä mikrobitoimintaa.²⁷⁴ Toisaalta tyypeä sitovia kasveja käytettäessä viherkesannot voivat johtaa liukoisen typen päästöjen lisääntymiseen erityisesti saateisina vuosina.²⁷⁵ Tämän vuoksi pohjavesialueilla uusilla kesannoilla tyypeä sitovien kasvien osuutta siemenseoksissa on rajattu.²⁷⁶

Lisäksi kasvipeitteisten kesantojen arvioidaan hillitsevän ilmastonmuutosta ja edistävän siihen sopeutumista.²⁷⁷ Pitkäaikaisella viherkesannoinnilla voidaan vähentää viljelystä syntyviä kasvihuonepäästöjä ja edistää hiilen sitoutumista kasvillisuuteen ja maaperään.²⁷⁸ Kesannointi voidaankin nähdä myös keinona hillitä ilmastonmuutosta ja varautua sen mukanaan tuomiin muutoksiin, koska kesannoinnin avulla voidaan varmistaa peltomaan säilyminen. Toisaalta kesannot mahdollistavat kriisitilanteissa tuotannon ulkopuolella olevan peltomaan ottamisen nopeasti aktiiviseen ruoantuotantoon. Kesantoja voidaan käyttää laiduntamiseen tai korjata satoa eläinrehuksi, energiaksi, kuiduksi tai ruoantuotantoa varten, jos tavallisten laidunten tai peltojen tuotanto ei riitä poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi.

²⁷⁰ Tiainen – Piha – Vepsäläinen 2007; *Institute for European Environmental Policy* 2008, s. 7–15; Aakkula – Leppänen 2014, s. 170–174.

²⁷¹ Aakkula – Leppänen 2014, s. 172.

²⁷² Valtioneuvoston asetus täydentävien ehtojen hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksista (4/2015) 3 §.

²⁷³ Valtioneuvoston asetus täydentävien ehtojen hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksista (4/2015) 3 §.

²⁷⁴ Virolainen 1992, s. 4; Aakkula – Leppänen 2014, s. 170–174; Känkänen 2014, s. 4–6.

²⁷⁵ Aakkula – Leppänen 2014, s. 173.

²⁷⁶ Valtioneuvoston asetus täydentävien ehtojen hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksista (4/2015) 7 § 2 mom.

²⁷⁷ *Institute for European Environmental Policy* 2008, s. 15–16.

²⁷⁸ Esimerkiksi eloperäisillä mailla viljelystä syntyvien kasvihuonepäästöjen on arvioitu pienevän lähes 40 %, jos rehuviljalla olevaa orgaanista maata ohjataan pitkäaikaiseen viherkesannointiin. *Ollikainen et al.* 2014, s. 6.

2.3.3. Pysyvät nurmet

Suurien tukien asetuksen 4 artiklan 1 h) -kohdan mukaan pysyvän nurmen määritelmään kuuluu kaksi kumulatiivista edellytystä; ensinnäkin alueella on kasvatettu viljelytoimin tai siinä kasvaa luontaisesti heinäkasveja tai muita nurmikasveja ja toiseksi alue ei ole kuulunut tilan viljelykiertoon viiteen vuoteen.

Pellon ja pysyvien nurmien tunnistamisen luulisi olevan helppoa. Pääasiassa näin onkin; vehnän kasvaessa pellolla kyse on vehnäpellosta ja kauran kasvaessa on kyse kaurapellosta. Vaan miten eroavat toisistaan monivuotinen tuoreheinä- tai säilörehunurmi, pysyvä laidunnurmi, luonnonlaidun, metsälaidun, hakamaa, luonnonhoitopeltonurmi, ympäristönurmi tai suojaväyhykenurmi?²⁷⁹ Ovatko ne oikeudellisessa mielessä pysyviä nurmia vai peltoja? Onko luonnonhoitopeltonurmi pelto vai pysyvä nurmi? Entä ovatko apila- ja heinänurmet eri asioita vai käsitelläänkö niitä yhtenä kasvilajina? Pysyville nurmille asetettuja erityisiä velvoitteita tarkastelen tarkemmin myöhemmin viherryttämisvaatimusten yhteydessä.

Vaatus kasvatetaan heinäkasveja viljelytoimin tai luontaisesti

Nurmia viljellään karjan rehuksi ja laidunnusta varten. Kasvitieteellisesti tarkasteltuna heinäkasveilla (*Poacea*) tarkoitetaan yksisirkkaisten luokkaan kuuluva kasviheimoa, johon kuuluu noin 10 000 lajia.²⁸⁰ Monet kaikkein tärkeimmät viljelykasvit kuten vehnä, ohra, ruis ja kaura sekä useat kotieläinten rehuksi viljeltävät kasvit kuten timotei, italianraiheinä ja nurminata lukeutuvat heinäkasveihin.²⁸¹ Tärkeitä nurmikasvina viljeltyjä palkokasveja ovat apilat, mailaset ja lupiinit.²⁸²

²⁷⁹ Maaseutuvirasto on luetellut vuoden 2018 hakuoppaassaan yhteensä 31 kpl erilaisia nurmia, joita viljelijä voi käyttää tukihakemuksessaan. Lisäksi siinä on mainittu 4 erilaista kesantotyyppiä, viljelykasveja 25 kpl, öljykasveja 10 kpl, valkuaiskasveja 17 kpl, erilaisia perunaviljelmiä 6 kpl, avomaanvihanneksia 41 kpl, mauste- ja lääkekasveja 8 kpl ja erikoiskasveja 35 kpl.

²⁸⁰ *Encyclopaedia Britannica* 2016, termi *Poacea*.

²⁸¹ Koska pysyvällä laitumella/nurmella tarkoitetaan maata, jota käytetään heinäkasvien tai muiden nurmirehukasvien kasvattamiseen, Euroopan parlamentin jäsen Fiona Hall teki 17.11.2004 kysymyksen komissiolle termin nurmirehukasvi (engl. herbaceous forage) sisällöstä. Kysymyksen tekoaikaan heinäkasvien ja nurmirehukasvien käsitettä ei ollut määritetty säädöksissä. Tällöin avoimeksi oli jäänyt muun muassa se, kuuluuko esimerkiksi rehumaisi nurmirehukasveihin ja edelleen jos näin on, niin tulisiko rehumaisia kasvavasta alasta pysyvä laidun, jos rehumaisia kasvatetaan alalla viisi vuotta peräkkäin. Komissaari Fisher Boelin 17.12.2004 antaman vastauksen mukaan tämä ei ollut tarkoitus, minkä vuoksi tuolloin voimassa olleeseen komission asetukseen (EY) 796/2004 lisättiin komission asetuksella (EY) N:o 239/2005 heinäkasvien ja nurmirehukasvien määritelmä, jonka mukaan heinäkasveilla ja muilla nurmirehukasveilla tarkoitetaan kaikkia nurmikasveja, joita jäsenvaltiossa esiintyy luonnonlaitumilla tai jotka tavallisesti sisältyvät keto- tai niittysiemenseoksiin riippumatta siitä käytetäänkö näitä alueita laiduntamiseen. Tämä määritelmä on pysynyt entisellään.

²⁸² Näiden merkitys viljelykasvina perustuu niiden juurissa elävien *Rhizobium*-suvun bakteerien kykyyn sitoa ilmasta typpeä ja valmistaa siitä aminohappoja, joita isäntäkasvi pystyy käyttämään hyväkseen. Tämän vuoksi niiden viljelyssä ei yleensä ole tarvetta typpilannoitukseen ja niitä käytetään hyväksi vuoroviljelyssä ja maanparannuksessa. *Encyclopaedia Britannica* 2016.

Horisontaaliasetuksen 4 artiklan 1 i)-kohdan mukaan heinäkasveilla tai muilla nurmirehukasveilla tarkoitetaan kaikkia nurmikasveja, joita jäsenvaltiossa esiintyy perinteisesti luonnonlaitumilla tai jotka tavallisesti sisältyvät laidun- tai niittysiemenseoksiin, riippumatta siitä, käytetäänkö näitä alueita laiduntamiseen.

Siten pysyvien nurmien osalta kasvillisuutta määritettäessä pääpaino on alueella kasvavissa heinissä ja muissa nurmikasveissa. Mitä heinäkasveja sitten esiintyy perinteisesti luonnonlaitumilla tai mitä tavallisesti sisältyy laidun- ja niittynurmiseoksiin, riippuu monesta tekijästä kuten alueen maaperästä, ilmasto- ja sääolosuhteista, maatalouden harjoittamismuodosta, laiduntavasta karjasta, laidunnusintensiteetistä, laidunten hoitomuodoista sekä muista agronomisista ja luonnontieteellisistä tekijöistä. Jäsenmaiden perinteet ja erot maataloudessa ja laidunnuksessa onkin pyritty ottamaan säädöksessä huomioon siten, että heinä- ja nurmirehukasvit on määritelty väljästi ottaen huomioon se, että Euroopassa laidunten, nurmien, niittyjen ja muiden ruohoisten alueiden kasvillisuudet vaihtelevat huomattavasti. Tämän vuoksi ei ole perusteltua antaa mitään yleiseurooppalaista luetteloa kasveista, jotka kasvaessaan luontaisesti tai viljelemällä muodostavat nurmen.

Komissio on tarkentanut ohjeellaan, että nurmikasvustoja, joita ei normaalisti tavata luontaisesti puhtaina kasvustoina, mutta jotka on saatu aikaan viljelemällä puhtailla siemenillä, ei lasketa nurmiksi, vaan ne luokitellaan pelloiksi.²⁸³ Tällä perusteella esimerkiksi viljeltäessä apilaa (*Trifolium spp.*) tai sinimailasta (*Medicago sativa*) monokulttuurina viljelmien kasvistot on laskettaviksi peltokasveihin eikä heinä- tai nurmirehukasveihin, koska tällaisia monokulttuureja ei tavata luontaisesti laitumilla, nurmilla tai niityillä.²⁸⁴ Tällöin näitä alueita ei lasketa nurmiksi, eikä niitä siten koske pysyviä nurmia koskeva sääntely. Toisaalta jos näitä kasveja viljellään muiden heinä- ja nurmikasvien seoksessa, viljelylohko on laskettava nurmi- ja heinäkasveja kasvavaksi lohkoksi, koska apilaa ja sinimailasta on normaalisti mukana laidun- ja niittynurmiseoksissa.²⁸⁵

Monokulttuuri ei kuitenkaan välttämättä ole niin puhdas, että siinä kasvaisi ainoastaan vain kylvettyjä kasveja. Tähän on syynä kasvien leviäminen siemenseoksen epäpuhtautena tai tuulen ja lintujen välittämänä. Tämän lisäksi maaperä sisältää siemenpankkeja, joiden siemenet voivat itää sopivissa olosuhteissa. Tämän vuoksi apila- tai sinimailaskasvuston monokulttuurissa voi kasvaa myös muita heinäkasveja. Jos näiden osuus on marginaalinen, niin kasvusto on komission ohjeen mukaan tällöinkin laskettaviksi peltokasveiksi.²⁸⁶ Toisaalta siementuotantoa varten kasvatetut heinä- ja nurmirehukasvit luetaan aina peltokasveiksi.²⁸⁷ Tätä voidaan perustella sillä, että tällöin tuotannon tavoitteena on kerätä siemeniä, eikä viherkasvustoa rehuksi tai karjan laidunnettavaksi.

²⁸³ *European Commission* (2015) DS/EGDP/2015/02 rev 4, s. 4.

²⁸⁴ *Ibid.*, s. 4.

²⁸⁵ *Ibid.*, s. 4.

²⁸⁶ *Ibid.*, s. 5.

²⁸⁷ *Ibid.*, s. 5. Siementuotannossa tarkoituksena on tuottaa korkealaatuisia ja puhtaita siemeniä tuotantoa tai kasvigeenivarojen säilyttämistä varten.

Puiden ja muiden kasvien vaikutus nurmen määrittelyyn

Niityt ja laitumet ovat syntyneet pääasiassa karjan laiduntamisen tai kasvien niittämisen vaikutuksesta.²⁸⁸ Maaperä, kasvillisuus ja käyttö ovat muovanneet ne erilaisiksi ympäristöiksi, jotka vaihtelevat avoimista niityistä ja kedoista puustoisiin hakamihin ja metsälaitumiin.²⁸⁹ Tällaiset ympäristöt vaativat jatkuvaa hoitoa ja käyttöä, jotta niiden omaleimainen eliölajisto ja ympäristö säilyisivät.²⁹⁰ Maatalouden tukien kannalta on merkittävää, ovatko nämä alueet luettavissa maatalousmaaksi ja toisaalta voidaanko näiden alueiden ylläpidosta ja hoidosta maksaa korvausta.²⁹¹ Ei ole kuitenkaan helppoa määrittellä, milloin luonnon muovaamat ja ihmisen aikaansaamat niityt muuttuvat tukikelpoiseksi maatalousmaaksi ja missä menee puustoisten laitumien ja metsämaan raja. Myös luontainen kasvillisuuden sukkessio ja muuntuminen vaikeuttavat tätä arviointia. Toisaalta myös maatalouden toimenpiteillä kuten laidunnuttavien eläinten määrillä ja eläinlajeilla, lannoituksilla ja puiden ja pensaiden raivaamisella on vaikutusta alueen avoimuuteen, maisematekijöihin ja kasvillisuuteen, mitkä puolestaan vaikuttavat osaltaan alueen arviointiin maatalousmaaksi.

Niityillä ja laitumilla kasvaa useilla alueilla luontaisesti pensaita ja puita, joiden vuoksi on ollut epäselvää missä määrin nämä ovat tukikelpoisia ja mikä määrä puita tai muita kasveja aiheuttaa alueen luokittelun muuksi kuin maatalousmaaksi ja tukikelpoiseksi nurmeksi.²⁹² Tällaiset pensaita ja puita kasvavat nurmet ja laitumet ovat luonnon monimuotoisuuden ja perinteisen maatalouden kannalta merkittäviä alueita.²⁹³ Esimerkiksi Välimeren ja pohjoisten alueiden perinteiset puita kasvavat niityt ja laidunmetsät lukeutuvat yhteisön tärkeiksi pitämiin luontotyypeihin.²⁹⁴ Erityisesti Välimeren maissa puustoisilla laitumilla on merkitystä myös karjan suojana aurinkoa ja hellettä vastaan.²⁹⁵ Niityt ja laitumet varastoivat myös hiiltä ja suojelevat

²⁸⁸ Pykälä-Alanen 2004, s. 192.

²⁸⁹ *Ibid.*, s. 192–194.

²⁹⁰ Perinnebiotooppien hoidosta, hoitotavoitteista, menetelmistä ja hoidon vaikutuksista ks. *Salmi-nen – Kekäläinen 2000, Alanen – Pykälä 2004; Kemppainen – Lehtomaa 2009; Raatikainen 2018.*

²⁹¹ Koska pinta-alaperusteisia I-pilarin maataloustukia ei pääasiassa myönnetä muun kuin maatalousmaan perusteella, arvioitavaksi tulee se, milloin laitumet ja nurmet ylipäätään luetaan kuuluvaksi maatalousmaahan, milloin niitä käsitellään peltolina ja milloin ne ovat maatalousmaan ulkopuolista aluetta. Viljelijöiden saamien tukien kannalta on merkitystä sillä, onko alue ylipäätään maatalousmaata vai joitain muuta kuten joutomaata, suota, metsää tai piha-aluetta. Suomessa puustoa kasvavat alueet määritellään pääosin metsämaaksi, minkä vuoksi Suomessa puustoisten hakamaiden tai metsälaitumien hoidosta tai ylläpidosta tai hoidosta ei voida maksaa I-pilarin mukaisia tukia. Sen sijaan niitä on mahdollista tukea II-pilarin maaseudun kehittämissuunnitelmasta rahoitettavien ympäristökorvausten avulla valtioneuvoston asetus ympäristökorvauksesta (235/2015) 37–38 §:n mukaisesti.

²⁹² Puustoisten laidunalueiden ja nurmien tukikelpoisuuden ongelmista tarkemmin *Beaufoy – Marsden 2011; Beaufoy 2014; Beaufoy et al. 2015; Jakobsson – Lindborg 2015; Sandberg – Jakobsson 2018; Jakobsson 2018.*

²⁹³ *Beaufoy et al. 2015*, s. 2–9.

²⁹⁴ Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta, liite 1.

²⁹⁵ *Beaufoy et al. 2015*, s. 10.

maaperää eroosiolta.²⁹⁶ Niillä on myös merkittäviä virkistys- ja maisema-arvoja, joiden säilyminen on riippuvainen maatalouden ja laidunnuksen jatkumisesta.²⁹⁷ Suomessakin osa karjasta laiduntaa hakamailla ja metsissä, joista monet ovat arvokkaita biotooppeja ja joiden säilymistä tuetaan ympäristösopimusten avulla.²⁹⁸

Yhteisellä maatalouspolitiikalla tuettiin laiduntamista pitkän aikaa kiinnittämättä huomiota laidunten tyyppiin tai siihen kasvoiko niillä puita vai ei.²⁹⁹ Vuoden 2005 maataloustukiudistuksen jälkeen usean tukimuodon muututtua pinta-alaperusteiseksi monet puustoiset laitumet muuttuivat tukikelvottomiksi ja säädökset kannustivat puiden ja pensaiden poistamiseen laitumilta tai johtivat laiduntamisen loppumiseen.³⁰⁰ Tällöin ongelmaksi muodostui se, mitä metsällä tarkoitettiin, kun sitä ei ollut määritelty asetuksissa. Tätä varten komissio tulkitse ohjeellaan ja myöhemmin sen päivityksissä metsän seuraavasti:

*“Commission services view is that **Woods** (in parcels not declared as short rotation coppice) should be interpreted as areas within an agricultural parcel with tree-cover (including bushes etc.) preventing growth of vegetative under-storey suitable for grazing.*

*With regard to **parcels containing trees**, the commission services are of the view that, as a result, areas of trees inside an agricultural parcel with density of more than 50 trees/ha should, as a general rule, be considered as ineligible. Exceptions, justified beforehand by the Member States, may be envisaged for tree classes of mixed-cropping such as for orchards and for ecological or environmental reasons.”³⁰¹*

Tätä komission tiukkaa ohjetta on arvosteltu etenkin sen vuoksi, että siinä määriteltiin puiden maksimääräksi 50 puuta hehtaarilla, jolloin merkittävä määrä puustoisia laitumia putosi maataloustukien ulkopuolelle, vaikka niitä laidunnettiin.³⁰² Ohjeessa mainittua puiden määrää ei kuitenkaan ollut mainittu missään maatalousalan

²⁹⁶ Beaufoy et al. 2015, s. 2.

²⁹⁷ Beaufoy – Marsden 2011; Beaufoy et al. 2015, s. 2–3.

²⁹⁸ Valtioneuvoston asetus ympäristökorvauksesta (235/2015) 37 § ja 38 §.

²⁹⁹ Beaufoy et al. 2015, s. 4.

³⁰⁰ Beaufoy et al. 2015, s. 4. Yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä sekä asetusten (ETY) N:o 2019/93, (EY) N:o 1452/2001, (EY) N:o 1453/2001, (EY) N:o 1454/2001, (EY) N:o 1868/94, (EY) N:o 1251/1999, (EY) N:o 1254/1999, (EY) N:o 1673/2000, (ETY) N:o 2358/71, (EY) N:o 1254/1999 ja (EY) N:o 2529/2001 muuttamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1782/2003 (kumottu) 44 artiklan perusteella metsää kasvavat alat eivät olleet tukikelpoisia. Yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1782/2003 säädettyjen täydentävien ehtojen, tuen mukauttamisen ja yhdenmätyn hallinto- ja valvontajärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun komission asetuksen (EY) N:o 796/2004 (kumottu) 8 artiklan mukaan puita kasvavat alat olivat tukikelpoisia vain, jos maataloustoimintaa voitiin harjoittaa siinä siten kuin puita kasvattomalla alalla.

³⁰¹ http://ies-webarchive-ext.jrc.it/mars/mars/content/download/1768/9655/file/Art30_0519.pdf

³⁰² Beaufoy et al. 2011, s. 8-11.

säädöksessä, joten on ollut myös epäselvää, minkälaisen painoarvon komission ohjeelle tältä osin voi antaa. Koska myös tilintarkastustuomioistuin sovelsi annettua ohjetta valvontojensa yhteydessä kategorisesti, osa jäsenmaista noudatti ohjetta ja muutti käytäntöjään ja lainsäädäntöään sen mukaiseksi.³⁰³

Puiden määrään perustuvaa sääntelyä voidaan pitää yksinkertaisena ja selkeänä. Absoluuttisen rajan alittaessa maa-aluetta voidaan pitää maatalousmaana, mutta puiden määrän ylittyessä maa-alue menettää maatalousmaan statuksen. Tällainen kaavamainen puiden määrään perustuva säätely jättää kuitenkin ottamatta huomioon luonnon toiminnan ja alueiden erilaisuuden. Sen lisäksi se ei ota ollenkaan huomioon puiden tai muiden laiumilla kasvavien kasvien yhteyttä maataloustuotantoon tai niiden ekologisia vaikutuksia, minkä vuoksi sellainen soveltuu huonosti yhteen luonnon ja ympäristön kannalta arvokkaiden laidunmaiden suojelutavoitteiden kanssa.³⁰⁴

Asian selkeyttämiseksi suorien tukien asetukseen on otettu 4 artiklan 1 h)-kohtaan määritelmä, jonka mukaan pysyvän nurmen kasvusto voi sisältää heinä- ja nurmirehukasvien lisäksi muitakin laidunnettavia lajeja, kuten pensaita ja/tai puita, edellyttäen, että enemmistönä ovat heinäkasvit ja muut nurmirehukasvit. Komission delegoidun asetuksen (EU) N:o 639/2014 6 artiklan mukaan heinäkasvit ja nurmirehukasvit muodostavat enemmistön kasvillisuudesta, jos ne kattavat yli 50 % tukikelpoisesta alasta viljelylohkon tasolla. Tämän perusteella heinä- ja nurmirehukasvien enemmyyttä laskettaessa huomioon otetaan aluskasvillisuuden peittävyys eikä merkitystä anneta puiden latvuston peittävyydelle.

Lisäksi komission delegoidun asetuksen (EU) N:o 640/2014 9 artiklan 3 kohdan perusteella jäsenmaille on annettu valta päättää puiden enimmäistiheydestä perinteisten viljelykäytäntöjen, luonnonolojen ja ympäristösyiden perusteella edellyttäen, että maataloustoimintaa voidaan harjoittaa samalla tavalla kuin saman alueen puuttomilla lohkoilla. Enimmäistiheys saa kuitenkin olla enintään 100 puuta hehtaarilla ja puiden tulee sijaita alueella hajanaisesti.³⁰⁵ Puita kasvavat laiumet ja nurmet eivät kuitenkaan automaattisesti ole tukien piirissä. Jäsenmaille on nimittäin jätetty mahdollisuus jättää tukikelpoisuuden ulkopuolelle puita kasvavat nurmet tai pienentää puiden sallittua määrää hehtaarilla.

Jäsenmaille on myös jätetty mahdollisuus käyttää puita kasvavien niittyjen ja laiumien osalta komission delegoidun asetuksen (EU) 640/2014 10 artiklan mukaista määräsuhteeseen perustuvaa järjestelmää (*pro rata*). Tällöin puiden määrää hehtaarilla ei rajoiteta lukumäärällä, vaan arvioidaan tukikelpoisen alueen osuutta koko alueen pinta-alasta. Tätä käytettäessä jäsenmaan tulee määritellä homogeeniset kasvillisuustyypit, johon kyseisen kaltainen nurmi kuuluu, sekä käytettävät vähennys-

³⁰³ *Beaufoy et al.* 2011, s. 8–12.

³⁰⁴ Tarkemmin puiden lukumäärään perustuvan säätelyn ongelmista ks. *Jakobsson – Lindborg* 2015; *Sandberg – Jakobsson* 2018; *Jakobsson* 2018.

³⁰⁵ Puuryhmien sulkeminen pois tukikelpoisuuden piiristä liittyy siihen, että puiden muodostaessa ryhmän tai saarekkaan, kyseisellä alueella käy maatalouden harjoittaminen hankalaksi tai mahdottomaksi, eikä maataloutta voida harjoittaa samoin kuin puuttomalla lohkon osalla.

kertoimet. Tuen edellytyksenä kuitenkin on, että alueella voidaan harjoittaa maataloustoimintaa eli periaatteessa alueen tulee olla laidunnettavissa tai muutoin hoidettavissa.

Suomessa puiden enimmäismäärää on pienennetty unionin säädöksestä valtioneuvoston asetuksen (234/2015) 5 §:n 3 momentilla, jonka mukaan pysyvällä nurmella tai laitumella sallitaan kasvavan 50 puuta/ha,³⁰⁶ mikäli ne sijaitsevat kasvulohkolla hajanaisesti eivätkä muodosta puuryhmiä. Mikäli nurmella tai laitumella on matalia korkeintaan 2 metrin korkuisia lehtipensaita tai lehtipuiden taimia, jotka soveltuvat tuotantoeläinten ravinnoksi, alue on 4 momentin perusteella tukikelpoista, jos ravinnoksi kelpaavia pensaita tai lehtipuiden taimia on alle 50 prosentilla kasvulohkon pinta-alasta.³⁰⁷ Tältä osin säädöksessä on sovellettu eräänlaista *pro rata* -järjestelmän ja puiden lukumäärään perustuvan järjestelmän yhdistelmää.

Myös Virossa raja on asetettu 50 puuhun hehtaarilla.³⁰⁸ Tanskassa raja on 100 puuta/ha, koska ei ole katsottu olevan tarvetta säätää rajaa komission delegoidussa asetuksessa asetettua rajaa tiukemmaksi.³⁰⁹ Tanskassa rajan nostoa aikaisemmasta 50 puusta 100 kappaleeseen hehtaarilla on myös perusteltu biodiversiteettiä hyödyllä ja eläinten hyvinvoinnilla.³¹⁰ Luonnon monimuotoisuudesta on siten tullut peruste sisällyttää puustoisia laitumia maatalousmaahan ja maataloustukien piiriin.

Ruotsi on ottanut käyttöön *pro rata* -systeemin luonnonlaitumien osalta eikä enää rajoita puiden lukumäärää hehtaarilla.³¹¹ Sen sijaan pääasiassa arvioidaan laidunnettavissa olevan alueen osuutta koko alasta. Mikäli puut ja pensaat eivät vaikuta rehun saantiin eli laidunnettavuuteen 10 % enempää, alue on kokonaisuudessaan tukikelpoinen. Mikäli puiden ja pensaiden vaikutus on 10–30 %, niin tukikelpoisen alan määrää pienennetään 20 %. Puiden ja pensaiden vaikutuksen ollessa yli 30, mutta enintään 50 %, pienennys on 40 %. Jos puiden ja pensaiden vaikutus on yli 50 %, alue ei ole tukikelpoinen suorien tukien järjestelmässä, mutta se saattaa olla oikeutettu maaseudun kehittämisohjelman mukaiseen ympäristökorvausjärjestelmän tukeen.

Komissio ei suosittele käyttämään alle 50 % tukikelpoisuuteen johtavia kertoimia, koska niihin liittyy merkittävä riski hyväksyä virheellisesti sellaisia alueita, joilla ei

³⁰⁶ Valtioneuvoston asetuksen (234/2015) 5 §:n 3 momentissa puuksi on määritelty kaikki yli kahden metrin korkuiset puuvartiset kasvit, joilla on yksi runko tai tyvestä yhteenliittyneenä useampi runko, sekä 0,5–2 metrin korkuiset tuotantoeläinten ravinnoksi soveltumattomat puuvartiset kasvit.

³⁰⁷ Matalien alle kahden metrin korkuisten puuvartisten kasvien tai lehtipensaiden osalta on siten merkityksellistä se, että ne ovat laidunnettavissa, karjan syötävissä ja alueesta on kuitenkin yli 50 % heinä- ja nurmikasvien vallassa. Viljelijän toiminnan ja valvonnan kannalta voi kuitenkin olla ongelmallista puuvartisten kasvien nopea kasvaminen kasvukauden aikana, jolloin on mahdollista, että tukihakemuksen jättämisen aikaan kasvit ovat olleet reilusti alle kaksi metriä korkeita, mutta valvontaan mennessä ne ovat kasvaneet yli kaksimetrisiksi.

³⁰⁸ Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus, RT I, 04.12.2014, 3. 13 § 3 kohta.

³⁰⁹ Bekendtgørelse om direkte støtte til landbrugere efter grundbetalingsordningen m.v., 20 §.

³¹⁰ *Miljø - og Fødevarerministeriet* 2015: Notat om høringssvar til ændringer til bekendtgørelse om direkte støtte til landbrugere efter grundbetalingsordningen m.v. 3 december 2015.

³¹¹ Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2015:25) om miljöersättningar, ersättningar för ekologisk produktion och kompensationsstöd, 3 §.

ole maataloustoimintaa tai alue ei ole laidunnettavassa kunnossa.³¹² Tällöin on myös vaikea määritellä, mistä maatalousalue alkaa ja mistä muu alue (esimerkiksi metsä) alkaa, mikä puolestaan hankaloittaa oikean alan määrittelyä. Toisaalta tiheät metsät, pensaikot tai jyrkät ja kiviset vuoristoalueet eivät välttämättä ole merkittävässä määrin laidunnettavissa ja soveltu karjan käytettäväksi luonnonlaitumina.

Pro rata -järjestelmän käyttö on ollut mahdollista jo aiemmin komission ohjeen perusteella, vaikka siitä ei ole ollut säädöksiä.³¹³ Esimerkiksi muutamat Espanjan alueet olivat käyttäneet omia kertoimiaan puustoisten ja pensaita kasvavien laitumien tukikelpoisen alueen määrittelyssä, mutta puustoiset ja pensaita kasvavat laitumet olivat viljelylohkojärjestelmässä määritelty samaan tukikelpoisuusryhmään kuin tavalliset heinä- ja nurmilaitumet. Tämä aiheutti jäsenmaan hallinta- ja valvontajärjestelmän tarkastuksessa ongelmia, minkä takia koko maassa otettiin vuonna 2013 käyttöön *pro rata* -järjestelmä tukikelpoisen alan määrittelyssä.³¹⁴ Jatkotarkastuksen yhteydessä komissio totesi, ettei tämä ollut riittävä korjaus, vaan lisätoimia tarvittiin alueiden laidunnettavuuden määrittelyssä; olivatko lohkojen kasvillisuus karjan saavutettavissa ja käytettävissä, jotta karja voi niillä laiduntaa. *Pro rata* -järjestelmän puutteiden vuoksi Espanjalle asetettiin 290 miljoonan euron rahoituskorjaus.³¹⁵

Suorien tukien asetuksen 4 artiklan 1 h)-kohdassa jäsenvaltioille on annettu myös mahdollisuus määritellä pysyväksi nurmeksi maa, joka on laidunnettavaa ja osa vakiintunutta paikallista käytäntöä alueella, jolla heinäkasvit ja muut nurmirehukasvit eivät perinteisesti ole enemmistönä laidunmailla.³¹⁶ Esimerkiksi Ruotsi on määritellyt Öölannissa ja Gotlannissa sijaitsevat laidunnettavat alvarit tällaisiksi aloiksi.³¹⁷ Ruotsi on siten käyttänyt hyväksi annettua sääntelyvaraa ja ottanut käyttöön täysimääräisesti EU-säädöksissä annetun mahdollisuuden laajentaa maatalousmaan käsitettä tukien myöntämiseksi luonnoiltaan arvokkaiden laitumien ja niittyjen hoidon edistämiseksi.

Yhteenvedona puustoisista ja muuta kuin heinää kasvavista laitumista voidaan sanoa, että unionin säädökset mahdollistavat ottaa maataloustukien piiriin luonnon ja maisemien kannalta arvokkaita niittyjä ja laitumia, vaikka niillä kasvaisi puita,

³¹² *European Commission* (2014) LPIS guidance document, s. 11.

³¹³ http://ies-webarchive-ext.jrc.it/mars/mars/content/download/1768/9655/file/Art30_0519.pdf

³¹⁴ *Beaufoy et al.* 2015, s. 6–7.

³¹⁵ *Beaufoy et al.* 2015, s. 7.

³¹⁶ Yhteisen maatalouspolitiikan tukijärjestelmissä viljelijöille myönnettäviä suoria tukia koskevista säännöistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1307/2013 täydentämisestä ja mainitun asetuksen liitteen X muuttamisesta annetun komission delegoidun asetuksen (EU) N:o 639/2014 7 artikla mukaan vakiintuneita paikallisia käytäntöjä ovat kotieläinten laidunnukseen käytettävillä aloilla toteutettavat perinteiset käytännöt ja käytännöt, jotka ovat tärkeitä luonto- tai lintudirektiivin mukaisten luontotyyppien, biotooppien ja elinympäristöjen suojelemiseksi. Komission suorien tukien tukikelpoisuudesta antaman selvityksen mukaan 10 jäsenmaata oli käyttänyt mahdollisuuden sisällyttää pysyviin nurmiin ja tukikelpoiseen alaan tällaisia laidunnettavia alueita, joilla heinäkasvit eivät ole vallitsevia. *European Commission* 2016, s. 13.

³¹⁷ Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2015:25) om miljöersättningar, ersättningar för ekologisk produktion och kompensationsstöd, 2 §:n määritelmä.

pensaita ja muuta kasvillisuutta kuin heiniä ja nurmikasveja. Näiden luonnon ja maisemien kannalta arvokkaiden laidunalueiden osalta päätös- ja soveltamisvalta on pitkälti jätetty jäsenmaille. Toisaalta unionin oikeuskäytännön mukaan kansalliset säädökset eivät saa olla liian tiukkoja ja jättää suorien tukien ulkopuolelle sellaisia pysyviä laitumia ja nurmia, joita on kuitenkin käytetty maataloustoimintaan.³¹⁸

Viljelykierto ja viiden vuoden laskenta

Viiden vuoden laskennalla on erityisesti merkitystä heinäkasveja kasvavien peltojen erottamisessa pysyvistä nurmista. Pysyvillä nurmilla tarkoitetaan aloja, joilla on kasvanut viisi vuotta heinäkasveja tai nurmikasveja eikä alue ole kuulunut viiteen vuoteen tilan viljelykiertoon.³¹⁹ Viiden vuoden laskennan voisi luulla olevan yksinkertaista ja suoraviivaista; kun alueella on kasvatettu heinäkasveja tai nurmirehuksia viisi vuotta, niin jos siinä edelleen sen jälkeen kasvatetaan nurmikasveja tai heinäkasveja, niin alueesta muodostuu pysyvä nurmi. Oikeudellisesti on kuitenkin epäselvää, ovatko kaikki viisi vuotta heinää tai nurmirehuja kasvaneet alueet automaattisesti pysyviä nurmia viiden vuoden jälkeen ja mitä viljelykierrolla tarkoitetaan, koska viljelykiertoa ei ole määritetty unionin tukisäädöksissä.

Unionin tuomioistuin on ottanut asiassa *C-47/13 Martin Grund vs. Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein* kantaa pysyvän nurmen määrittelyyn ja viljelykiertoon tilanteessa, jossa heinäkasveja kasvanut alue on uusittu muokkaamalla ja kylvämällä alueelle apilanurmea/nurmikasviseosta.³²⁰

Asiassa oli kyse pellon ja pysyvän nurmen määrittelystä tilanteessa, jossa viljelijä Martin Grund ilmoitti kasvattaneensa vuosista 1998 ja 1999 lähtien heinäkasvia kahdella palstalla. Vuonna 2005 hän kylvi kummallekin palstalle apilanurmea/nurmikasviseosta suorittamalla maanmuokkauksen jälkeen täydennyskylvön ja ilmoitti palstat vuodesta 2005 vuoteen 2008 apilanurmi-alueeksi/nurmikasviseosalueeksi. Vuonna 2009 kummallakin palstalla kasvatettiin jälleen heinäkasveja. Vuonna 2010 toinen palsta vuokrattiin, ja sille on siitä lähtien haettu tukea niittynä. Toisella palstalla on puolestaan kasvatettu vuodesta 2010 lähtien siilomaissia.

Schleswig-Holsteinin osavaltion maatalous-, ympäristö- ja maaseutuasioista vastaava aluevirasto ilmoitti Grundille 9.1.2009 päivätyllä kirjeellään, että se oli luokitellut palstat pysyviksi laitumiksi, koska niitä oli käytetty vuosina 1998–2008 yhtäjaksoisesti laitumena.

³¹⁸ Yhdistetyt asiat C-333/15 ja C-334/15 *María del Pilar Planes Bresco vs. Comunidad Autónoma de Aragón*, ECLI:EU:C:2016:426, tuomion kohdat 42–49.

³¹⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1307/2013 yhteisen maatalouspolitiikan tukijärjestelmissä viljelijöille myönnettäviä suoria tukia koskevista säännöistä ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 637/2008 ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 kumoamisesta, 4 artiklan 1 h) – kohta.

³²⁰ Asia C-47/13 *Martin Grund vs. Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein*. Unionin tuomioistuimen tuomio 2.10.2014, ECLI:EU:C:2014:2248.

Grund riitautti uudelleenluokituksen, koska hänen mukaansa kyseessä olleet alueet eivät ole pysyviä laitumia, sillä niitä muokataan muutaman käyttövuoden jälkeen. Lisäksi hän argumentoi, että siirryttäessä apilanurmesta/nurmi- kasvisveiksesta heinäkasviin tai päinvastoin kyseessä on viljelykierto. Grundin nostama kanne hylättiin sekä ensimmäisessä että ylemmässä oikeusasteessa sillä perusteella, että hän oli vuoteen 2003 tai 2004 saakka kasvattanut heinäkasvia kummallakin palstalla vähintään viisi vuotta eikä pysyvän laitumen ominaisuus muutu eri nurmirehukasvien viljelykierron perusteella.

Grund teki 28.6.2011 kyseisestä tuomiosta valituksen liittovaltion ylimmälle hallintotuomioistuimelle, joka pyysi asiaan unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua. Kysymys koski sitä, oliko tuolloin voimassa olleen asetuksen N:o 1120/2009 2 artiklan c alakohdassa annettua ”pysyvän laitumen” määritelmää tulkittava siten, että se kattaa maatalousmaan, jota käytetään nykyhetkellä ja jota on käytetty vähintään viisi vuotta heinäkasvien tai muiden nurmirehukasvien kasvattamiseen, vaikka kyseinen maa-alue on tänä aikana kynnetyt ja sille on tänä aikana kylvetty muuta nurmirehukasvilajiketta kuin aiemmin. Kyse oli siten siitä, katkaiseeko nurmien uudistaminen täydennyskylvöllä, muokkaamalla tai kyntämällä viiden vuoden laskenta-ajan, jos aikaisemman nurmen jälkeen samalla alueella kasvatetaan edelleen heinä- tai nurmikasvustoja.

Grund ja Saksan hallitus olivat asiassa sitä mieltä, että viljelykiertoon liittyy viljeltävän kasvuston tuhoaminen ja uuden kylväminen vähintään viiden vuoden välein. He pitivät heinäkasvin korvaamista apilanurmella/ nurmi- seoksella viljelykasvin vaihtamisena, koska apilanurmea käytetään viljely- kierrossa perinteisesti lisäämään maaperän typpipitoisuutta. Saksan hallitus argumentoi kantaansa myös ekologisilla perusteilla: pysyvän laitumen ekologiset hyödyt saavutetaan vain, kun aluetta ei kynneta viiteen vuoteen eikä sille kylvetä uusia kasveja.

Komission esitti, että viljelykierron tavanomainen merkitys yleiskielessä käsittää viljelykasvin vaihtamisen toiseen viljelykasviin, ja siihen voi sisältyä kyseessä olevan kaltainen vaihdos. Kuitenkin kyseessä olleen asetuksen N:o 1120/ 2009 2 artiklan mukaan pysyvän laitumen määritelmä käsittää kaikki heinäkasvi- ja nurmirehukasvilajikkeet, joten lajikkeesta toiseen vaihtaminen ei komission mukaan vaikuta alueen luokitteluun pysyväksi laitumeksi.

Julkisasiamies *Sharpston* katsoi ratkaisuehdotuksessaan, että kyseessä on viljely- kierto, jos maatalousmaa, jolla kasvatetaan heinäkasveja tai muita nurmirehukasveja, kynnetään, viljeltävä kasvusto poistetaan ja maahan kylvetään toisen, joko samaan tai eri ryhmään kuuluvan kasvin siemeniä. Mikäli viljeltävää kasvustoa ei poisteta kyntämällä, vaan sitä muutetaan osittain täydennyskylvöllä, kyseessä ei hänen mukaansa ole viljelykierto.³²¹

³²¹ Julkisasiamies *Sharpstonin* ratkaisuehdotus 30 päivänä huhtikuuta 2014 asiassa C-47/13 *Martin Grund vs. Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein*, ECLI:EU:C:2014:293, kohta 76.

Euroopan unionin tuomioistuin totesi ratkaisussaan, että asetuksen (EU) 1120/2009 2 artiklassa pysyvän laitumen määritelmässä ei tehdä mitään eroa heinäkasvien ja nurmirehukasvien välillä, joten kaikki heinäkasvit ja kaikki muut nurmirehukasvit kuuluvat yhteen ja samaan ryhmään, joka ei puolestaan jakaudu alaryhmiin.³²² Tällöin kaikkia nurmirehukasvilajikkeita pidetään samanarvoisina. Tämä merkitsee sitä, että viljelykierrosta voi olla kyse ainoastaan silloin, kun nurmikasvien jälkeen kasvatetaan muuta kasvia kuin nurmirehukasvia.³²³

Tuomioistuin perusteli ratkaisuaan sillä, että alueen pysyväksi laitumeksi luokittelun kannalta on ratkaisevaa maa-alueen todellinen käyttö. Tällöin heinäkasvilajikkeen muuttamisella, kyntämisellä tai maan muokkaamisella ja täydennyskylvämisellä ei voi olla mitään vaikutusta tähän luokitteluun.³²⁴ Lisäksi tuomioistuin katsoi, että pysyvien laitumien säilyttämisvelvoitteen tavoitteena on varmistaa, ettei suuria alueita muuteta peltomaaksi ja jotta voidaan turvata pysyvien nurmien ympäristöhyödyt.³²⁵ Tätä varten tuomioistuimen mukaan

„...laitumien muuttaminen peltomaaksi on tehtävä vaikeaksi etenkin estämällä se, että maanviljelijä voi helposti estää maa-alueensa, jota käytetään heinäkasvien tai muiden nurmirehukasvien kasvatamiseen, luokittelun asetuksen N:o 1120/2009 2 artiklan c alakohdassa tarkoitetuksi ”pysyväksi laitumeksi” ja näin ollen kiertää sen säilyttämistä koskevia velvollisuuksia.”³²⁶

Tällä perusteella tuomioistuin päätyi tulkintaan, jonka mukaan pysyvä laidun käsittää ”maatalousmaan, jota käytetään nykyhetkellä ja jota on käytetty vähintään viisi vuotta heinäkasvien tai muiden nurmirehukasvien kasvatamiseen, vaikka kyseinen maa-alue on tänä aikana kynnetyt ja sille on tänä aikana kylvetty muuta nurmirehukasvilajiketta kuin sillä aikaisemmin kasvatettua nurmirehukasvilajiketta.”³²⁷

Näin ollen unionin tuomioistuimen asiassa C-47/13 *Martin Grund* antaman ratkaisun perusteella Suomessa yleisesti käytössä oleva nurmen uusiminen kyntämällä tai maata muutoin muokkaamalla ja kylvämällä samaa tai eri nurmirehukasvia ei katkaise viiden vuoden laskenta-aikaa. Maa- ja metsätalousvaliokunta kiinnitti asiaan huomiota mietinnössään 24/2014, jossa se totesi Suomessa viljelykierroksi katsotun sellainen nurmiviljely, jossa vanha nurmi hävitetään tietyin väliajoin ja kylvetään uusi nurmen siemen.³²⁸ Valiokunta arvioi mietinnössään, että tuomioistuimen ratkaisun ja komission tulkinnan johdosta pysyvän nurmen ala saattaisi Suomessa nousta

³²² Asia C-47/13 *Martin Grund vs. Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein*. Unionin tuomioistuimen tuomio 2.10.2014, ECLI:EU:C:2014:2248, kohta 33.

³²³ *Ibid.*, kohta 33.

³²⁴ *Ibid.*, kohta 35.

³²⁵ *Ibid.*, kohta 36.

³²⁶ *Ibid.*, kohta 37.

³²⁷ *Ibid.*, kohta 40.

³²⁸ *MmVM 24/2014 vp — HE 140/2014 vp*, s. 6.

vuonna 2014 olleesta noin 15 855 hehtaarista huomattavasti.³²⁹ Vuonna 2015 pysyvän nurmen ala nousikin n. 132 000 hehtaariin.³³⁰

Vaikka alueella olisi viljelty viisi vuotta heinäkasveja, se ei välttämättä automaattisesti aiheuta sitä, että alue muuttuisi pysyväksi nurmeksi. Esimerkiksi heinä- ja nurmirehukasveja kasvavat kesantoalat on mahdollista lukea myös suorien tukien asetuksen 46 artiklan mukaisesti ekologisiin aloihin. Asetusta täydentävässä komission delegoidussa asetuksessa (EU) 639/2014 on johdannon kohdassa 49 todettu, että

“... on täsmennettävä, että kesantomaa on ekologista alaa koskevan vaatimuksen täyttämiseksi säilyttävä yli viiden vuoden ajan peltoalana, eikä se saa kuulua pysyvän nurmen määritelmään.”

Tästä on tarkemmin säädetty komission delegoidun asetuksen (EU) 639/2014 45 artiklassa. Täten riista-, maisema-, niitty- ja nurmikasveja kasvavien kesantojen kuumuminen ekologisten alueiden piiriin jäädyttää pysyvän nurmen muodostumiseen liittyvän viiden vuoden laskennan.³³¹ Komission ohjeessa on kiinnitetty huomiota siihen, että viljelijät eivät saa ilmoittaa nurmialoja ekologisina aloina vain kiertääkseen pysyvän nurmen statuksen muodostumista.³³² Näin ollen koska kesannot kuuluvat edellä mainitun mukaisesti peltoalaan, niitä ei lueta pysyviksi nurmiksi, vaikka niillä kasvaisi yli viisi vuotta peräkkäin heinäkasveja.

Tämän lisäksi suorien tukien asetuksen 4 artiklan 1 f) -kohdan mukaan (EY) N:o 1257/1999 22, 23 ja 24 artiklan, asetuksen (EY) N:o 1698/2005 39 artiklan ja asetuksen (EU) N:o 1305/2013 28 artiklan mukaisesti kesannoidut alat luetaan pelloiksi, jolloin ne eivät kasvata viiden vuoden laskentaan sisältyviä vuosia, vaikka niillä kasvaisikin heinäkasveja. Komission ohjeen mukaan tätä sovelletaan myös muihin vapaaehtoiseen sitoumuksiin kuten esimerkiksi vesipolitiikan direktiiviin liittyviin toimiin.³³³ Tätä ohjetta noudattaen Ruokaviraston päätukihaun oppaan mukaan pysyvän nurmen kertymisen jäädyttävät myös ympäristökorvauksen mukaiset viherlannoitusnurmet, suojavyöhykenurmet, monivuotiset ympäristönurmet ja luonnonhoitopeltourmet.³³⁴ Näin ollen viiden vuoden laskenta on kokonaisuudessaan muodostunut turhankin monimutkaiseksi.

³²⁹ MmVM 24/2014 vp – HE 140/2014 vp s. 7.

³³⁰ Maaseutuvirasto, tukihakukoulutuksen materiaali 19.2.2016.

³³¹ Komission ohjeen mukaan ekologinen kesanto jäädyttää viiden vuoden laskennan, ja laskentaa jatketaan ekologisen kesannon jälkeen. *European Commission* (2015) DS/EGDP/2015/02 rev. 4, s. 7.

³³² *European Commission* (2015) DS/EGDP/2015/02 rev. 4, s. 7.

³³³ *Ibid.*, s. 6-7.

³³⁴ *Ruokavirasto*, 2019b, s. 15.

2.3.4. Vaatimus säilyttää maatalousmaa hyvässä kunnossa

Maatalouden pitkäaikainen harjoittaminen edellyttää sitä, että maatalousmaa säilyy viljelykunnossa.³³⁵ Tämä tarkoittaa sitä, että maatalousmaan käytössä on pyrittävä suojaamaan maaperää sitä vaurioittavalta toiminnalta tai tapahtumilta kuten eroosiolta, tiivistymiseltä, kemialliselta tai mikrobiologiselta pilaantumiselta, ravinteiden poistumisesta aiheutuvalta köyhtymiseltä, umpeenkasvulta, ei-toivottavan kasvillisuuden leviämiseltä tai heitteillejätöltä.

Muun muassa Tanskassa on säädetty, että maatalousomaisuutta on käytettävä ja hoidettava asianmukaisesti ottaen huomioon maataloustuotanto, luonto, ympäristö ja kulttuurimaisemat.³³⁶ Lisäksi lainsäädännössä on asetettu velvoite käyttää maatalousmaata maataloustarkoitukseen ja sen muuttaminen muuhun käyttöön ilman lupaa on kielletty (*landbrugspligt*).³³⁷ Ruokahuollon turvaamisen ja riskienhallinnan kannalta onkin tarpeellista, ettei hyvälaatuisia viljelymaita siirretä merkittävässä määrin palautumattomasti toisenlaiseen käyttöön kuten rakentamiseen.

Norjassa viljelysmaan omistajalle on säädetty viljelypakko (*driveplikt*).³³⁸ Velvoitteen voi täyttää viljelemällä itse peltoja tai antamalla ne vuokralle toisen viljeltäväksi. Viljelymaita on myös käytettävä maataloustoimintaan siten, että alue säilyy viljelykelpoisena myös tulevaisuudessa.³³⁹ Tästä velvollisuudesta on mahdollisuus poiketa ottaen huomioon maankäyttösuunnitelmat, ympäristöolosuhteet, kulttuurimaisemalliset arvot, yhteiskunnalliset vaikutukset ja mahdollisuus palauttaa alue takaisin maatalouskäyttöön.³⁴⁰

Ruotsissa lainsäädäntö suojelee maatalouskäyttöön käyttökelpoista maatalousmaata rakentamiselta.³⁴¹ Ruotsin oikeuskäytännön mukaan maatalousmaata on pidetty käyttökelpoisena maatalouskäyttöön, jos sitä viljellään tai sitä on lähiaikoina viljelty.³⁴² Tällaista maatalousmaata saadaan ympäristökaaren 3 luvun 4 §:n mukaan ottaa rakennuskäyttöön vain sellaisten merkittävien yhteiskunnallisten intressien vuoksi, joita ei voida tyydyttää muulla tavoin. Säännöksen tavoitteena on ehkäistä maaperän muuttamista pysyvästi siten, ettei sitä voida enää myöhemmin käyttää maataloustuotantoon. Säännös ei kuitenkaan suojele maatalousmaata metsittämiseltä, tiivistymiseltä tai muilta kasvukuntoa heikentäviltä toimenpiteiltä.

³³⁵ Nordberg (2009, s. 176) on tosin todennut, ettei pellon käytössä välttämättä noudateta kestävästä käytön periaatetta eikä maan pitkän aikavälin tuottokyvystä aina huolehdita riittävästi.

³³⁶ Bekendtgørelse af lov om drift af landbrugsjorder LBK nr 958 af 10/07/2017 1 §.

³³⁷ Bekendtgørelse af lov om landbrugsejendomme LBK nr 27 af 04/01/2017. Bekendtgørelse af lov om drift af landbrugsjorder LBK nr 958 af 10/07/2017 3 §.

³³⁸ Lov om jord 8 §.

³³⁹ Lov om jord 9 §.

³⁴⁰ Lov om jord 9 § 2 mom.

³⁴¹ Miljöbalk SFS 1998:808 3 kap. 4 §.

³⁴² Mark- och miljööverdomstolen mål nr P 4087–15, dom 1.4.2016; mål nr P 4848–16, dom 3.2.2017; mål nr P 4520–17, dom 28.8.2018.

Poikkeuksellisen hyvin maatalousmaata on suojeltu Slovakiassa, jossa maa- ja metsätalousmaa nauttii perustuslaillista suojaa.³⁴³ Lisäksi Slovakiassa on erillisellä lailla säädetty maatalousmaan suojelemisesta ja käytöstä.³⁴⁴ Lain tavoitteena on maatalousmaan ominaispiirteiden ja funktioiden suojeleminen mukaan lukien maaperän toiminta biomassan tuotannossa, aineiden suodatuksessa, neutralisoinnissa, pölytyksessä ja vaihdossa sekä elävien organismien ekologisen ja geneettisen potentiaalinnon ylläpidossa. Tavoitteena on myös ehkäistä maatalousmaan luvaton käyttö ja muuttaminen muuhun tarkoitukseen. Lain mukaan maanomistajan ja haltijan velvollisuutena on maatalousmaan laadun ja funktioiden suojeleminen ja maaperän huonontumisen ehkäisy. Sen lisäksi viljelijöiden velvollisuutena on ehkäistä rikkakasvien leviäminen. Eroosion ehkäisemiseksi maanomistajan tai haltijan tulee toteuttaa tehokkaita maatalousteknisiä toimia kuten muun muassa istuttaa suojaavaa kasvillisuutta sekä käyttää vuoroviljelyä. Viljelijän velvollisuutena on myös ehkäistä maaperän tiivistymistä viljeltävän kasvin valinnalla, vuoroviljelyä harjoittamalla ja sopivan maatalousteknologian valinnalla ja käytöllä. Laki käsittää myös säännökset maaperän orgaanisen aineksen säilyttämisestä, maaperän pilaantumisen ehkäisystä ja pilaantuneen maatalousmaan kunnostamisesta.

Suomessa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan maa- ja metsätalouden kannalta merkittäviä yhtenäisiä viljely- ja metsäalueita on pyrittävä säilyttämään.³⁴⁵ Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 24 §:n perusteella tämä yhtenäisten peltoalueiden säilyttämistavoite on otettava huomioon maakunnan suunnittelussa, kaavoituksessa ja valtion viranomaisten toiminnassa. Kaavoituksella voidaan muutoinkin vaikuttaa maatalousmaan säilymiseen maatalouskäytössä ja siten turvata hyvien ja yhtenäisten alueiden säilyminen viljelykelpoisena ja maaseutumaisemien pysyminen avoimena. Kaavoituksella ei kuitenkaan saada varmistettua peltoja pitämistä viljeltyinä ja viljelykuntoisena. Kuten *Nordberg* on todennut, Suomessa ei ole säädetty yleistä velvollisuutta käyttää maatalousmaata viljelyyn tai hoitaa maata kestäväällä tavalla.³⁴⁶ Pellon tai maatilalan vuokraajalle on kuitenkin maanvuokralain (258/1966) 10 §:ssä asetettu velvollisuus pitää viljelykset kunnossa. Omistajalle tällaista hoito- ja kunnossapitovelvollisuutta ei ole asetettu. Maatalousmaan rajallisuuden ja merkittävyden vuoksi olisi kuitenkin harkittava sitä, että kaikille maatalousmaan haltijoille, myös omistajalle, asetettaisiin velvoite käyttää maata kestäväällä ja maan viljelykelpoisuuden turvaavalla tavalla.

Maatalousmaan kestäväää käyttöä ja säilyttämistä hyvässä kunnossa edistää josain määrin se, että unionin maataloustukien saamisen edellytyksenä on varsinaisen maataloustuotannon lisäksi maatalousmaan pysyminen viljelyyn tai laiduntamiseen

³⁴³ Slovakian perustuslain 44 (5) §:n mukaan maatalous- ja metsämaata pidetään uusiutumattomana resurssina ja se nauttii erityistä valtion ja yhteiskunnan suojelua.

³⁴⁴ 220/2004 Z.z. o ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy.

³⁴⁵ Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista 14.12.2017.

³⁴⁶ *Nordberg* 2009, s. 176 ja 185.

soveltuvassa kunnossa ilman, että sitä pitäisi valmistella muutoin kuin tavanomaisilla maatalousmenetelmillä ja koneilla.³⁴⁷ Tukien saamiseksi ei vaadita aktiivista viljelyä, vaan edellytyksenä on maatalousmaan tuotantopotentiaalin säilyttäminen ja maan hoitaminen siten, että maata voidaan jatkossakin käyttää maataloustuotantoon.³⁴⁸ Jäsenmaiden on tullut vahvistaa edellytykset, jotka viljelijän on täytettävä, jotta hänen katsottaisiin noudattaneen velvoitetta pitää maatalousmaa laitumeksi tai viljelyyn soveltuvassa kunnossa. Mahdollisuutena on ollut määritellä joko toimet, jotka viljelijän on toteutettava, tai määritellä maatalousmaalle asetettavat piirteet, jotta voidaan katsoa, että se on säilytetty laitumeksi tai viljelyyn soveltuvassa kunnossa.³⁴⁹

Tanskassa ja Virossa on määritelty ne toimenpiteet, joita viljelijöiden on tehtävä. Tanskassa suorien tukien lainsäädännössä on määritelty ne viljeltävillä mailla, ke-sannoilla, laitumilla ja pysyvillä nurmilla tehtävät aktiiviset maataloustoimenpiteet, joita viljelijän on toteutettava.³⁵⁰ Virossa vaatimuksena on estää ei-toivotun kasvuston leviäminen maatalousmaalle. Lisäksi maatalousmaata on voitava käyttää maataloustoimintaan seuraavana kasvukautena ilman lisäkustannuksia.³⁵¹ Tämän lisäksi on tarkennettu maataloustuotantoon liittyvien vaatimusten täyttyvän, jos käytettävät viljelymenetelmät ja kotieläinten tuotantotekniikat noudattavat paikallisia standardeja.³⁵² Edelleen maatalousmaata katsotaan pidetyn suorien tukien asetuksen artiklassa 4 (c) (ii) mukaisessa kunnossa, jos aluetta on niitetty tai hoidettu muulla tavoin, jolla on sama vaikutus kuin niitolla.³⁵³

Suomessa on perustuen, viherryttämistuen tai nuoren viljelijän tuen osalta säädetty, että maatalousmaata, jota ei käytetä varsinaiseen maataloustoimintaan, on pidettävä avoimena.³⁵⁴ Muutoin on jäänyt tarkemmin määrittämättä, mitä viljelijän tulee maatalousmaallaan tehdä, jotta toiminta katsottaisiin maataloustoiminnaksi ja maa-aluetta voitaisiin ylipäätään pitää tukikelpoisena.

Kun maatalous käsitetään tuotantona ja maatalousmaan säilyttävänä toimintana, maataloudelliseen toimintaan tarkoitettun maan tulee olla *viljelykelpoinen ja sen tulee*

³⁴⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1307/2013, 4 artiklan 1 kohdan c alakohta ii.

³⁴⁸ Komission delegoitu asetus (EU) 639/2014, johdanto 6 kohta; *Euroopan tilintarkastustuomioistuin* 2018, s. 15.

³⁴⁹ Komission delegoitu asetus (EU) N:o 639/2014 yhteisen maatalouspolitiikan tukijärjestelmissä viljelijöille myönnettäviä suoria tukia koskevista säännöistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1307/2013 täydentämisestä ja mainitun asetuksen liitteen X muuttamisesta, 4 artikla.

³⁵⁰ Bekendtgørelse 291 af 20. april 2018 om direkte støtte til landbrugere efter grundbetalingsordningen m.v. 8 §, 14–15 § ja 19–21 §.

³⁵¹ Maaeluminister määrus Otsetoetuste saamise üldised nõuded, ühtne pindalatoetus, kliima- ja keskkonnatoetus ning noore põllumajandustootja toetus, § 3 (2).

³⁵² Maaeluminister määrus Otsetoetuste saamise üldised nõuded, ühtne pindalatoetus, kliima- ja keskkonnatoetus ning noore põllumajandustootja toetus, § 4 (1).

³⁵³ Maaeluminister määrus Otsetoetuste saamise üldised nõuded, ühtne pindalatoetus, kliima- ja keskkonnatoetus ning noore põllumajandustootja toetus, § 4 (2).

³⁵⁴ Valtioneuvoston asetus perustuesta, viherryttämistuesta ja nuoren viljelijän tuesta (234/2015), 6 §.

säilyä viljelykelpoisena. Sitä minkälainen maaperä ja -alue on viljelykelpoinen, riippuu itse maaperän ominaisuuksista, ilmasto-olosuhteista, viljelytekniikasta ja viljeltävää kasvista. Viljelykelpoisuus ei siten ole kaikkialla ja kaikissa tilanteissa samantapainen, vaan se on suhteessa paikallisiin olosuhteisiin ja viljelyhistoriaan. Maaperä, joka jossain yhteydessä on viljelykelvoton, voi toisena ajankohtana toisenlaista viljelyä ja viljelymenetelmää käytettäessä olla viljelykelpoista; esimerkiksi maa-alue voi olla soveltuva nopeakiertoisten energiapuiden viljelyyn mutta ei luonnonmukaiseen viljelyyn. Kuitenkin mikäli maaperän topografia, fysikaalinen, kemiallinen tai biologinen laatu, maalaji, maa-alueen sijainti tai muut ominaisuudet haittaavat alueen käyttämistä viljelyyn tai laiduntamiseen, aluetta ei voi pitää tukikelpoisena maatalousmaana. Tällöinkin on otettava huomioon se, ettei viljelytoimintaan ole käytettävä modernia tekniikkaa, vaan viljelijän valittavissa on se, minkälaisia koneita hän käyttää viljelyssään vai käyttäkö niitä ollenkaan. Tosin on huomattava, että nykyaikainen sadon tuotantoon ja taloudelliseen tulokseen pyrkivä viljely ilman koneita on haastavaa. Mutta maatalousmaan määritelmä itsessään johtaa siihen, että hyvinkin erilaiset alueet voivat sisältyä tukikelpoisen maatalousmaan alaan.

Käytännössä viljelykelpoisuus tarkoittaa sitä, että viljeltävän tai laidunnettavan alueen tulee soveltua viljelyyn ilman merkittäviä perusparannuksia. Siten jos pellon pensoittuminen, maaperän kivisyys, happamuus tai pysyvä märkyys haittaa merkittävästi maan käyttöä viljelyyn ja lohko ei ole otettavissa viljelykäyttöön ilman peruskunnostustoimenpiteitä, aluetta ei tule sisällyttää tukikelpoisen maatalousmaan alaan.³⁵⁵

Maalajin ja maaperän happamuuden vaikutusta alueen soveltumiseen maataloustoimintaan ja viljelyyn on arvioitu ratkaisun *KHO 2006:102* yhteydessä. Siinä maaperän laatu, maalaji, alhainen pH, vesi- ja ravinnetalous ja vähäinen humuspiitoisuus vaikuttivat kokonaisuudessaan siihen, että peltoja arvioitiin kasvukunnoltaan niin heikoiksi, ettei niitä pidetty tukikelpoisina.

Kyseessä olleessa tapauksessa TE-keskuksen tarkastajat olivat todenneet tilalla 25.9.2003 suoritetun peltoalavalvonnan yhteydessä, että tilan ns. lentokenttälohkot 687-01383-66, 687-01384-67 ja 687-01385-68 ovat viljelykelvotonta aluetta, koska niiden maan pH-luku on alhainen ja maalaji on niukkaravinteista hiekkamaata, jossa on ollut viljelyn kannalta suhteellisen huono vesi- ja ravinnetalous muun muassa vähäisen tai olemattoman orgaanisen humuskerrostuman vuoksi. Maan orgaanisen aineksen määrää voi kuitenkin nostaa pitkäikäisellä nurmiviljelyllä, lannoituksella ja muun eloperäisen aineksen lisäyksellä, jolloin viljelyominaisuudet paranevat. Lisäksi kyseisentaiposten hiekkamaiden pH-lukua voidaan nostaa muun muassa kalkituksella.

Tämän takia TE-keskus oli todennut, että *”valituksenalaisia hiekkamaita ei voida pitää pelkästään niiden huonon vesi- ja ravinnetalouden eikä niiden epäedullisen pH-luvun perusteella viljelyyn sopimattomina kaikissa olosuhteissa. Niiden saattaminen viljelykunnoltaan tukikelpoisiksi vaatii kuitenkin riittävän määrän muun muassa aikaisempaa nurmiviljelyä sekä riittävän määrän orgaanisen aineksen*

³⁵⁵ *Maaseutuvirasto, peltoalvalvontaohje 2018, s. 30.*

tai muun eloperäisen aineksen lisäämistä ja happamuuden vähentämiseksi kalkitusta.” Johtopäätöksinään TE-keskus katsoi, että lohkot eivät ole olleet kasvukunnoltaan peltoviljelyyn tukikelpoisia vielä tukivuonna 2003.

Tuensaaja valitti päätöksistä maaseutuelinkeinojen valituslautakuntaan ja vetosi tässä yhteydessä kunnan antaman lannan levityskielion aiheuttamaan ylivoimaiseen esteeseen. Valituslautakunta hyväksyi tämän ja kumosi päätökset. Asia eteni tämän jälkeen TE-keskuksen tekemän valituksen jälkeen korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

KHO totesi päätöksessään, ettei lannan levityskieliossa ollut kyse ylivoimaisesta esteestä. Tämän lisäksi KHO totesi, että kyseessä olleet viljelylohkot *”voidaan hyväksyä tukijärjestelmään kuuluviksi vasta sitten, kun niiden kasvukunto mahdollistaa tukisäädöksissä vaaditun korjuu- ja markkinakelpoisen sadon. Niin sanotut lentokentän lohkot 687–1383–66 A Lentokenttä 2, 687–01384–67 A Lentokenttä 3 ja 687–1385–68 A Lentokenttä 4, jotka eivät kasvukuntonsa vuoksi ole mahdollistaneet asianmukaista viljelyä vuonna 2003, ovat siten olleet tukikelvottomia viljelemättömiä lohkoja.”*

On huomattava, että edellä mainitussa ratkaisussa peltojen ei katsottu olevan absooluuttisesti, kaikissa olosuhteissa ja lopullisesti viljelykelvottomia. Maanparannustoimien kuten kalkituksen ja orgaanisen aineksen lisääksen avulla kuvatuunlaiset niukkaravinteiset, happamat ja humusköyhät maa-alueet olisi mahdollista saada kasvukuntoisiksi ja viljelykelpoisiksi. Lisäksi tapauksessa maaperäolosuhteita on arvioitu kokonaisuutena. Viljelykelvottomuus voi aiheutua sellaisten viljelyä heikentävien tekijöiden yhteisvaikutuksena, joissa yksikään arvioitu tekijä ei yksinään estäisi viljelyä. Toisaalta yksikin viljelyä ratkaisevasti haittaava osatekijä kuten hyvin alhainen pH voi tehdä viljelylohkosta viljelykelvottoman.

Maatalousmaan hyvän hoidon varmistamiseksi sekä viljeltyjen että kesannolla olevien peltojen tai laidunmaiden ja pysyvien nurmien osalta olisi harkittava sitä, että velvollisuus hoitaa maatalousmaata maan kasvukunnan säilyttävällä tavalla, asetettaisiin kaikkien velvollisuudeksi riippumatta siitä, maksetaanko tuotannon tai hoidon perusteella maataloustukia vai ei. Sen lisäksi maan hoitovelvoitteen tulisi olla kaikkien peltoalaperusteiden tukien myöntämisen ehto.

Maatalousmaan hoidolle asetetut vaatimukset ovat nykyisellään hyvin tuotanto-orientoituneita. Kuten Potter on todennut, nykyinen tukijärjestelmä perustuu pääasiassa viljelijän toimenpiteiden tukemiseen *”working lands”* -ideologian mukaisesti.³⁵⁶ Tällaisessa mallissa viljelijän edellytetään tekevän maan kylvö-, hoito- ja sadonkorjuutöitä saadakseen tuen. Käytännössä sama koskee myös maatalouden ympäristösitoumuksia ja -korvauksia; niiden osalta vain maatalousmaan käyttö- ja hoitotoimenpiteet on voitu määritellä tarkemmin. Tällainen tuotanto-orientoitunut maatalousmaan hoidon ja käytön määrittely ei kuitenkaan ota huomioon riittäväällä tavalla maatalousmaan ympäristöfunktioiden kuten hiilen, veden ja ravinteiden sidonta- ja säätelykyvyn säilyttämistä tai edistämistä. Maatalousmaan tuottokyvyn säilyttäminen vaatisi myös maan hoitoa siten, että estetään maaperän orgaanisen aineksen vähentyminen ja maaperän tiivistyminen. Toisaalta hoitotoimenpiteillä olisi

³⁵⁶ Potter 2015, s. 113–119.

mahdollista myös edistää maaperän hiilen sidontakykyä ja edistää siten ilmastonmuutoksen ehkäisyä. Tältä osin tulisikin harkita sitä, että maanviljelijä nähdään jatkossa maataloustuotteiden tuottajan lisäksi maan hoitajana, jonka tehtävänä on maatalousmaan hoito ja sen tuotanto- ja toimintakyvyn säilyttäminen.

2.4. MAATALOUS VILJELIJÄN TOIMINTANA

2.4.1. Viljelijän oikeudellinen määrittely

Maatalous edellyttää toimijaa, joka muokkaa ja hoitaa maata, kylvää ja korjaa satoa tai hoitaa ja ruokkii kotieläimiä. Ilman tekijää Suomessa pellot sulkeutuvat ja metsittyvät. Viljelijää tai maataloustuottajaa ei käsitteenä ole määritelty EU:n perussopimuksissa, eikä maatalouden erityislainsäädännöstä ole johdettavissa yhtä, yleistä ja yhtenäistä maatalon tai viljelijän käsitettä, jota sovellettaisiin kaikissa maataloutta koskevissa unionin säädöksissä.³⁵⁷ SEUT 38 artiklan perusteella *maataloustuottajana eli viljelijänä* voitaisiin pitää luonnollista tai juridista henkilöä tai näiden yhteenliittymää, joka tuottaa Annex 1 -luettelossa mainittuja maataloustuotteita. Viljelijätukien myöntämisen ja maksamisen kannalta määrittely on kuitenkin ongelmallinen, sillä se ei ota kantaa siihen, pidetäänkö viljelijänä tahoja, jotka myös jalostavat tuottamiinsa maataloustuotteita, riittääkö tukien saantia varten vähäinenkin tuotanto ja onko viljelyn oltava päätoimista tai merkittävä osa elantoa. Viljelijän määrittelyä onkin sen vuoksi tarkennettu sekä yhteisön tuomioistuimen ennakkoratkaisuilla että unionin sekundaarilainsäädännöllä.

Tuomioistuin arvioi asiassa C-152/79 *Lee vs. Minister for Agriculture* sitä, onko osa-aikaisella viljelijällä oikeutta maatalojen uudistamista koskevan direktiivin 72/159 mukaiseen investointitukeen, vaikka hän ei ollut direktiivin 2 artiklassa mainittu päätoiminen viljelijä. Lee oli toimistotyöntekijä, joka harjoitti osa-aikaisesti maataloutta, ja investoinnilla rakennettiin vesihuoltoa osin karjankasvatusta ja osin asuinrakennuksia varten. Tuomioistuimen ratkaisun mukaan tuolloin voimassa olleella direktiivillä ei ollut suoraa sovellettavuutta ja oli jäsenvaltion tuomioistuimen asiana ratkaista, olivatko investoinnit maatalouden rakenteen parantamista varten ja oliko jäsenvaltiolla mahdollista tukea osa-aikaista viljelijää.³⁵⁸

Euroopan yhteisön tuomioistuin on asiassa 139/77 *Denkavit Futtermittel GmbH vs. Finanzamt Warendorf* ottanut kantaa yhtiön määrittelyyn viljelijäksi maataloustuotteiden tuottajana. Tapauksessa oli kyse yhtiöstä, joka osti vasikoita ja teki niiden kasvattajien kanssa sopimukset, joiden mukaan vasikoiden ruokinnassa käytettiin yhtiön itse valmistamaa maitojauhepohjaista rehua. Yhtiöllä ei ollut omistuksessaan peltoa. Tuomioistuin totesi, että vaikka yhteisön maatalouspolitiikan tavoitteena oli kohtuullisen elintason turvaaminen maatalousväestölle ja maataloudessa toimiville,

³⁵⁷ Näin myös Nordberg 2009, s. 58 ja Danielsen 2013, s. 13–14.

³⁵⁸ C-152/79 *Kevin Lee vs. Minister for Agriculture*, ECLI:EU:C:1980:122, tuomion kohdat 9 ja 13–14.

tämä ei estä maataloussektorin eri toimijoiden erilaista kohtelua edellyttäen, että erilainen kohtelu ei ole mielivaltaista ja kohtelu perustuu objektiivisiin kriteereihin.³⁵⁹ Näin ollen viranomaisten päätöstä jättää mainitunlaisen teollisen maataloustuotannon harjoittaja tukien ulkopuolelle ei pidetty säädöstenvastaisena.³⁶⁰

Myöhemmin asiassa C-312/85 *SpA Villa Banfi ym.* tuomioistuin totesi, ettei jäsenmaalla ollut oikeutta sulkea päätoimisen viljelijän määritelmän ulkopuolelle yhtiötä tai muita oikeushenkilöitä vain niiden oikeudellisen muodon perusteella.³⁶¹ Siten päätoiminen viljelijä voi olla myös yhtiö. Myös nuoren viljelijän aloitustukea voidaan myöntää yhtiölle luonnollisen henkilön harjoittaessa maataloutta yhtiömuodossa.³⁶²

Maatalousalan sekundäärilainsäädännössä on näiden oikeustapausten jälkeen sisällytetty viljelijän määritelmään luonnollisten henkilöiden lisäksi maataloutta harjoittavat oikeushenkilöt. Selkeyden vuoksi viljelijän käsite onkin erikseen määritelty sekundaarilainsäädännössä kunkin säädöksen tarpeita varten. Suorien tukien asetuksen 4 artiklan mukaan asetuksessa

viljelijällä tarkoitetaan sellaista luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä taikka luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden ryhmää, jonka tila sijaitsee perussopimusten alueellisella soveltamisalalla ja joka harjoittaa maataloustoimintaa.

Ratkaisevaa on siten se, että toiminnanharjoittaja harjoittaa maataloustoimintaa eikä toiminnanharjoittajan juridinen status määrittele toimijaa viljelijän käsitteen sisälle tai ulkopuolelle. Tällä perusteella tuensaaja voi olla juridiselta statukseltaan yhtä hyvin luonnollinen henkilö, kuolinpesä, rekisteröity yhdistys, osuuskunta, kommandiittiyhtiö tai osakeyhtiö. Tosin juridisella muodolla on merkitystä sille, keiden henkilöiden toimintaan tukiehdot kohdistuvat ja mikä on heidän vastuunsa rajat.

Toisaalta viljelijän käsitettä ei ole rajattu toiminnan tai talouden intensiteetin perusteella. Siten viljelijä voi olla omavaraistaloutta harjoittava eläkeläinen, maatalousmaan vähäisiä hoitotoimenpiteitä tekevä harrastelija tai intensiivistä teollista maataloutta harjoittava osakeyhtiö. Lisäksi on huomattava, että EU:n viljelijätukia ei syrjimättömyysperiaatteen mukaisesti rajoiteta iän, kansalaisuuden tai asuinpaikkakunnan nojalla, kunhan kyseessä oleva maatila sijaitsee unionin alueella. Viljelijälle ei ole unionin säädöksissä asetettu ikäraja. Tuensaaja voi siten olla vanhuuseläkkeellä eikä eläkkeen maksaminen estä viljelijätukien hakemista tai maksamista. Kansallisista tuista annetun lain (1559/2001) 3 §:n ja ohjelmaperusteisista viljelijäkorvauksista annetun lain (1360/2014) 4 §:n 4 momentin nojalla tuen hakijan tai hänen

³⁵⁹ C-139/77 *Denkavit Futtermittel GmbH vs. Finanzamt Warendorf*, ECLI:EU:C:1978:12, kohta 15.

³⁶⁰ C-139/77 *Denkavit Futtermittel GmbH vs. Finanzamt Warendorf*, ECLI:EU:C:1978:12, kohta 18.

³⁶¹ C-312/85 *SpA Villa Banfi vs. Regione Toscana ym.* ECLI:EU:C:1986:500, kohta 11. Näin myös asiassa C-162/91 *Società Tenuta il Bosco Srl vs. Ministero delle finanze dello Stato*, ECLI:EU:C:1992:392 ja asiassa C-164/96 *Regione Piemonte vs. Saiagricola SpA*, ECLI:EU:C:1997:522.

³⁶² Asia C-592/11 *Anssi Ketelä*, ECLI:EU:C:2012:673, kohdat 41–44; KHO 2013:24.

puolionsa on eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta oltava vähintään 18-vuotias, mutta yläikärajaa ei ole enää.³⁶³

Kun maatalouden ja maataloustoiminnan käsite ulottuu varsinaisesta maataloustuotteiden tuotannosta maatalousmaan säilyttämiseen ja kasvillisuuden hoitoon, viljelijän käsite on samalla muodostunut vastaavasti moniulotteiseksi. Viljelijän perustehtävä elintarvikkeiden tuottajana ja elintarviketurvallisuuden ja huoltovarmuuden varmistajana on kuitenkin säilynyt ennallaan. Kokonaisuudessaan viljelijän tehtävät ovat laajentuneet ja muuttunut maataloustuotteiden tuottajasta julkis-työhyödykkeiden tuottajaksi ja maan tuotannollisesta käyttäjästä maan ja kasvillisuuden hoitajaksi. Viljelijän määritelmä onkin eurooppaoikeudessa laajentunut normaalisti yleiskielisestä merkityksestään laajemmaksi käsitteeksi.

2.4.2. Aktiiviviljelijä tuen saajana

Viljelijän laaja määritelmä ja tukien irrottaminen tuotannosta on johtanut siihen, että maataloustukia on myönnetty ja maksettu perinteisen maataloussektorin ulkopuolisille tahoille, joiden toiminnassa ja taloudessa maataloudella on hyvin marginaalinen merkitys.³⁶⁴ Tuen tavoitteiden ja budjetin rajallisuuden vuoksi sekundaarilainsäädännössä on tämän vuoksi ollut tarpeen rajata tuensaajaryhmää kaikkia maataloustoimintaa harjoittavia viljelijöitä suppeammaksi.³⁶⁵ Jäsenmaille annettiin asetuksen (EU) 73/2009 artiklassa 28 mahdollisuus rajata suorien tukien ulkopuolelle sellaiset tahot, joiden taloudessa maataloustuotannolla on vain vähäinen merkitys tai joiden pääliiketoimi tai toiminnan tarkoitus ei ole maatalous. Tältä osin tukipolitiikan tarkoituksena on ollut kohdistaa tuet siten, että tuella edistettäisiin maatalouspolitiikan tavoitetta taata maatalousväestölle kohtuullinen elintaso lisäämällä maataloudessa työskentelevien henkeä kohti laskettuja tuloja. Tätä kohdentamismahdollisuutta lie-nee kuitenkin käytetty vähän.³⁶⁶ Tilintarkastustuomioistuin arvioi tilatukijärjestelmää koskeneessa erityiskertomuksessaan, että maataloustoiminta oli säädöksissä

³⁶³ Ennen 1.1.2015 voimaantullutta muutosta (1357/2014) kansallisten tukien lain (1559/2001) 3 §:n mukaan tuenhakijan tai hänen puolionsa oli oltava tukivuotta edeltävän vuoden viimeisenä päivänä vähintään 18 vuotias, mutta ei yli 65-vuotias. Hallituksen esityksen (HE 140/2014) perusteella yläikärajan poistamisen tarkoituksena oli yhtenäistää tukien hallinnointia. Maa- ja metsätalousvaliokunta kiinnitti esityksestä antamassaan mietinnössä *MmVM 24/2014* huomiota siihen, että yläikärajan säilyttäminen johtaisi siihen, että tietyissä tilanteissa pohjoisen alueen tilat olisivat eriarvoisessa asemassa verrattuna Etelä-Suomen viljelijöihin. Tämä johtuu siitä, että märehitijöille Etelä-Suomessa maksettava tuki kuuluu EU:n suorista tuista annetun lain alaisuuteen, kun taas pohjoisen tuen alueella märehitijöille maksetaan tukia kansallisten tukien lain nojalla. Näin ollen ikärajoitus kohtelisi eri alueilla samankaltaista maataloustuotantoa harjoittavia luonnollisia henkilöitä eri tavoin perustuslain (731/1999) 6 §:n vastaisesti.

³⁶⁴ *Euroopan tilintarkastustuomioistuin* 2011b, s. 19, 22 ja 44; *Anania–Pupo D’andrea* 2015, s. 53; Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 1307/2013 johdanto kohta 10.

³⁶⁵ *European Parliament* 2015, s. 42–43.

³⁶⁶ *Euroopan tilintarkastustuomioistuin* 2011b, s. 22, 44 ja 62.

määriteltä sillä tavoin väljästi, ettei se auttanut kohdentamaan tukea maataloustoimintaa harjoittaville viljelijöille ja jättämään tuen ulkopuolelle sellaisia edunsaajia, jotka harjoittavat maataloustoimintaa vain vähäisissä määrin.³⁶⁷

Tämän johdosta komissio ehdotti vuonna 2010 suorien tukien myöntämisen rajoittamista aktiiviviljelijöille.³⁶⁸ Ehdotuksessa esitettiin, että suoria tukia ei myönnettäisi tahoille, joiden taloudessa suorien tukien osuus on vähäinen (alle 5 %) tai, jos maa-alue pysyisi luontaisesti laidunnus- tai viljelykunnossa eikä sillä toteuteta jäsenmaan määrittelemiä vähimmäistoimia.³⁶⁹ Maatalouskomissaari *Cioloş* painotti 15.12.2011 parlamentille antamassaan vastauksessa aktiiviviljelijän määrittelyä EU:n tasolla, jotta suoria tukia sovellettaisiin samalla tavoin kaikissa jäsenmaissa. Toisaalta jäsenmaille annettaisiin valta päättää niistä tukien saannille asetettavista vähimmäistoimista, jotka ovat tarpeen maatalousmaalla sen säilyttämiseksi tarvittavassa viljely- ja laidunkunnossa.³⁷⁰ Ehdotuksesta käytiin laajaa keskustelua, jossa aktiiviviljelijän määritelmää esitettiin toisaalta laajennettavaksi ja toisaalta supistettavaksi.³⁷¹

Aktiiviviljelijän määritelmän supistamista voidaan perustella sillä, että näin edistetään viljelijätukien kohdistamista varsinaista tuotannollista toimintaa harjoittaville tiloille. Supistamalla tuensaajien määrää tukien myöntämistä voidaan kohdistaa niille maatalousalan toimijoille, jotka ovat eniten tuen tarpeessa varmistaen unionin tavoitteiden mukaisesti viljelijöille kohtuullinen tulotaso. Komission mukaan näin ”edistetään tilojen pitkän aikavälin elinkelpoisuutta ja suojataan viljelijöitä hintojen vaihtelun aiheuttamilta ongelmilta.”³⁷² Tuen suuntaamista aktiivista tuotantotoimintaa harjoittaville maataloille voidaan perustella myös sillä, että näin varmistetaan unionin maatalouden jatkuminen ja viljelijöiden kilpailukyky muun maailman viljelijöiden kanssa.³⁷³ Toisaalta maatalouden tuotantoon sidotut tuet tai tulotuet eivät edistä maatalouden uudistumista, kehittymistä tai innovaatioita, joiden avulla olisi mahdollista parantaa pitkällä aikavälillä maatalouden tuottavuutta ja resurssitehokkuutta.³⁷⁴

Säädösvalmistelun lopputuloksena suorien tukien asetuksen artiklassa 9 vahvistettiin periaate, jonka mukaan Euroopan unionin suoria tukia voivat saada ainoastaan *aktiiviviljelijät*. Artiklassa on mainittu kolme perustetta, joiden nojalla viljelijä on mahdollista määritellä aktiiviviljelijäksi:

³⁶⁷ *Ibid.*, s. 45.

³⁶⁸ KOM (2010) 672 lopullinen, s. 10.

³⁶⁹ KOM (2011) 625 lopullinen, s. 28.

³⁷⁰ Komission vastaus Spyros Danellisin (S&D) 7.11.2011 esittämään kysymykseen E-010120/2011 aktiiviviljelijän määritelmästä.

³⁷¹ Ks. keskustelusta tarkemmin esim. *Liesivaara – Huan-Niemi – Niemi* 2012, s. 27; *Rutz – Schramek – von Urff* 2013; *Rutz – Dwyer – Schramek* 2014.

³⁷² *Euroopan komissio* 2013.

³⁷³ *Ibid.*

³⁷⁴ *Harveyn* (2015, s. 34) mukaan maataloustukien tulisi ensisijassa edistää maatalouden rakenteellista ja teknologista uudistumista. Suorat tuet eivät hänen mukaansa kannusta uudistamaan maatalouden toimintatapoja tai -prosesseja, vaan toimivat päinvastoin rakenteellisten muutosten jarruna.

- Ensinnäkin aktiiviviljelijänä pidetään kaikkia suorien tukien hakijoita, joiden saamat suorat tuet ovat edellisen vuonna olleet enintään 5000 euroa. (*suoraan määritelmän perusteella*)
- Toisekseen viljelijä määritellään negaation avulla aktiiviviljelijäksi siten, että luonnollista tai juridista henkilöä pidetään aktiiviviljelijänä, jos hän ei kuulu kieltolistan luettelossa mainittuihin toimijoihin. (*toimija, jota ei mainittu kieltolistalla*)
- Kolmanneksi kieltolistalla mainittua tahoa voidaan pitää aktiiviviljelijänä, jos hän täyttää tukiasetuksen 9 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan kriteerit. (*kieltolistalta vapautuva viljelijä*)

Suorien tukien ulkopuolelle eli kieltolistalle on 9 artiklassa sisällytetty sellaiset luonnolliset tai juridiset oikeushenkilöt taikka luonnollisten tai oikeushenkilöiden ryhmät, jotka hallinnoivat lentoasemia, rautatieyhtiöitä, vesiyhtiöitä, kiinteistöyhtiöitä, pysyviä urheilukenttiä tai vapaa-ajan alueita. Nämä ovat käytännössä sellaisia toimijoita, joille maatalous ei ole toiminnan tarkoitus, vaikka toiminta sisältäisikin maa-alan pitämistä avoimena (esim. lentokenttien, rautateiden tai kanavien reuna- niityt) tai aktiivista nurmialueiden hoitoa (esim. golfkentät, urheilukentät). Jäsenmaille on asetuksen 9 artiklan 2 kohdassa annettu mahdollisuus laajentaa kieltolistaa ja lisätä siihen muita vastaavia, pääasiassa muuta kuin maataloutta koskevia liiketoimintoja. Jäsenmaista kahdeksan on käyttänyt tätä harkintavaltaa ja jättänyt aktiiviviljelijöiden ulkopuolelle muun muassa julkishallinnon organisaatioita, pankki- ja vakuutustoiminnan harjoittajia, metsätalousyrittäjiä ja kaivostoiminnan harjoittajia.³⁷⁵ Esimerkiksi Virossa maataloustukia ei myönnetä yksinomaan metsätaloutta harjoittaville tahoille.³⁷⁶ Tämä rajaa siten Virossa luonnollisten henkilöiden ja metsäyhtiöiden omistamat metsätilat maataloustukien ulkopuolelle, mutta viljelijät, jotka harjoittavat sekä maa- ja metsätaloutta, luetaan aktiiviviljelijöiksi ja tuensaajiksi, jos ne muutoin täyttävät tukiehdot.

Suorien tukien asetuksen johdanto-osan mukaan rajoitusten tavoitteena on tuen parempi kohdentaminen sellaisille luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille, jotka voivat osoittaa, ettei niiden maataloustoiminta ole hyvin vähäistä. Vähäisyyttä arvioitaessa voidaan käyttää hyödyksi asetuksen 9 artiklan 2 kohdan kolmatta alakohtaa, jonka mukaan kieltolistan mukaisia tahoja voidaan pitää aktiiviviljelijänä, jos

³⁷⁵ *European Parliament* 2015, s. 66–69. Italian ratkaisu jättää pankki-, sijoitus- ja vakuutustoiminta sekä Saksassa kaivostoiminta tuensaajien ulkopuolelle voidaan pitää perusteltuna, sillä näiden tahojen hallinnassa voi olla merkittävässä määrin maatalousmaata, mutta niiden yhteys maatalouden harjoittamiseen lienee hyvin heikko. Samoin lienee perusteltua julkishallinnon (valtion, alue- tai paikallishallinnon) rajaaminen tuensaajien ulkopuolelle kuten on tehty Italiassa, Hollannissa, Romaniassa, Bulgariassa ja Maltalla, sillä julkishallinnon tarkoituksena ei liene maatalouden harjoittaminen vaan julkisten viranomais- ja palvelutehtävien hoitaminen. Tosin julkisten maatalouskoulujen ja -tutkimuslaitosten osalta maatalous on kiinteä osa toimintaa, minkä vuoksi Italiassa niitä ei ole sisällytetty kieltolistalle, vaikka muut julkishallinnon organisaatiot on sisällytetty kieltolistalle. Kieltolistaa on laajennettu koskemaan myös metsänomistajia (Romania) ja metsätalousyrittäjiä (Viro).

³⁷⁶ Maaeluministri määräus nr 32 17.04.2015 "Otsetoetuste saamise üldised nõuded, ühtne pindala-toetus, kliima- ja keskkonnatoetus ning noore põllumajandustootja toetus", 2 §:n 2 kohta.

tämä voi osoittaa täyttävänsä jonkun seuraavista kriteereistä (*kieltolistalta vapautumisperusteet*):

- 1) suorien tukien vuotuinen määrä on vähintään viisi prosenttia muusta kuin maataloustoiminnasta peräisin olevista kokonaistuloista viimeisimpänä verovuonna, jolta on saatavissa kyseisiä todisteita;
- 2) maataloustoiminta ei ole merkityksetöntä; tai
- 3) pääliiketoimintaan tai toimialaan kuuluu maataloustoiminnan harjoittaminen.

Siitä, milloin maataloustoiminnan ei katsota olevan merkityksetöntä, säädetään tarkemmin komission delegoidun asetuksen (EU) N:o 639/2014 13 artiklassa. Asetuksen 13 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla maataloustoimintaa ei ole pidettävä merkityksettömänä, jos maataloustoiminnasta saadut tulot ovat viimeisimpänä vahvistettuna verovuonna vähintään yksi kolmasosa saaduista kokonaistuloista. Lisäksi jäsenvaltioille on annettu mahdollisuus alentaa maataloustoiminnasta peräisin oleville kokonaistuloille asetettua rajaa yhtä kolmasosaa pienemmäksi. Jäsenmaista 21 ei ole asettanut alemmaa rajaa, vaan ne ovat säilyttäneet komission delegoidun asetuksen perusrajan, jolloin niissä maataloustoimintaa ei pidetä merkityksettömänä, jos maataloustoiminnasta saatu tulo on vähintään kolmasosa kokonaistuloista.³⁷⁷ Merkityksettömyys on voitu määritellä myös toisin kuten Tanskassa, jossa maataloustoimintaa ei pidetä merkityksettömänä, jos viljelijä hakee suoria tukia vähintään 40 tukikelpoisen hehtaarin perusteella.³⁷⁸ Virossa puolestaan katsotaan, että maataloustoiminta kuuluu viljelijän pääliiketoimintaan tai toimialaan, jos maatalousmaata on vähintään 10 ha.³⁷⁹

Toisaalta suorien tukien asetuksen 9 artiklan 4 kohdan perusteella kieltolistaa ei sovelleta niihin tahoihin, jotka saavat enintään 5000 euroa suoria tukia. Tämän vuoksi maataloustoimintaa vähäisessä määrin harjoittaville kieltolistalla mainituille tahoille voidaan myöntää suoria tukia, jos niiden määrä on enintään 5000 euroa. Jäsenmaille on kuitenkin annettu mahdollisuus määrittää raja myös alemmaksi. Jäsenmaista 17 on pitänyt rajan 5000 eurossa ja 11 on alentanut rajaa.³⁸⁰ Sääntelyn taustalla vaikuttaa asetuksen johdantotekstin perusteella olevan ajatus siitä, että pienillä osa-aikaviljelijöillä on välitön vaikutus maaseudun elinvoimaisuuteen. Silti lienee kyseenalaista, että he kaikki tarvitsevat maataloustoimintaansa tukea. Voitaan perustellusti kyseenalaistaa se ajatus, että maataloustukien hakeminen ja hallinnointi olisi kaikkien kieltolistalla mainittujen tahojen talouden tai toiminnan kannalta tarpeellista. Olisiko kuitenkin selkeämpää ja yksinkertaisempaa, että kieltolistalla

³⁷⁷ *European Parliament* 2015, s. 67–69.

³⁷⁸ Bekendtgørelse nr 1377 1.12.2015 om direkte støtte til landbrugere efter grundbetalingsordningen m.v. 18 § 3 mom.

³⁷⁹ Maaeluministri määrus nr 32 17.04.2015 "Otsetoetuste saamise üldised nõuded, ühtne pindalatoetus, kliima- ja keskkonnatoetus ning noore põllumajandustootja toetus" 2 § 4 momentti.

³⁸⁰ *European Parliament* 2015, s. 67–69. Näistä tiukimpia ovat Hollanti, Belgia, Ranska, Liettua, Luxemburg ja Malta, joissa raja on 500 euroa tai pienempi.

oleville tahoille ei myönnettäisi tukea muutoin kuin niissä tapauksissa, että ne pysyvät osoittamaan, että niiden harjoittama maataloustoiminta on selkeästi oleellinen osa niiden liiketoimintaa eikä se ole merkityksetöntä ja jättää niille kokonaan tuet myöntämättä silloinkin, kun suorien tukien määrä on 5000 euroa tai alle?

Koska aktiiviviljelijän määrittely on käytännössä muodostunut vaikeaksi ja hallinnollisesti raskaaksi, jäsenmaille on vuodesta 2018 lähtien annettu mahdollisuus lopettaa kieltolistan soveltaminen ja yksinkertaistaa kieltolistalta pois pääsyä.³⁸¹ Käytännössä kieltolistan on arvioitu vaikuttaneen tukien myöntämiseen ja tuensaajien määrään Suomessa hyvin vähän.³⁸² Koska kieltolistan hyödyt ovat olleet vähäiset suhteessa siitä aiheutuneeseen hallinnolliseen työmäärään, Suomessa kieltolistan käytöstä on luovuttu 1.1.2019 lähtien.³⁸³

Koska pienten tukien hallinnointi on melko kustannustehotonta, tukien saamista on lisäksi rajoitettu suorien tukien asetuksen artiklalla 10 asettamalla suorien tukien saamiselle taloudellinen minimiraja (100 euroa/vuosi) tai maatilan tukikelpoiselle alalle fyysinen minimiraja (1 ha), joita pienemmille tiloille ei myönnetä tukia. Jäsenmaille on kuitenkin asetuksessa jätetty valta mukauttaa kynnyksiä tietyissä rajoissa. Jäsenmaista kymmenen on nostanut taloudellista kynnystä yli 100 euron rajan.³⁸⁴ Pinta-alarajaa on nostettu neljässä maassa.³⁸⁵ Pientilavaltaiset Kreikka, Kypros, Bulgaria, Malta ja Portugali ovat puolestaan alentaneet tuen saannin rajan alle 1 hehtaarin.³⁸⁶

Jäsenmaiden ratkaisut tuensaajien rajoittamisessa ovat siten muodostuneet hyvin erilaisiksi. Tiukimman ryhmän muodostavat maat, joissa kieltolistaa on laajennettu ja kieltolistalta pois pääsyä on tiukennettu sekä samanaikaisesti on nostettu suorien

³⁸¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/2393, annettu 13 päivänä joulukuuta 2017, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) tuesta maaseudun kehittämiseen annetun asetuksen (EU) N:o 1305/2013, yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta annetun asetuksen (EU) N:o 1306/2013, yhteisen maatalouspolitiikan tukijärjestelmissä viljelijöille myönnettäviä suoria tukia koskevista säännöistä annetun asetuksen (EU) N:o 1307/2013, maataloustuotteiden yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (EU) N:o 1308/2013 ja elintarvikeketjuun, eläinten terveyteen ja eläinten hyvinvointiin, kasvien terveyteen ja kasvien lisäysaineistoon liittyvien menojen hallinnointia koskevista säännöksistä annetun asetuksen (EU) N:o 652/2014 muuttamisesta, johdanto kohdat 29–30 ja 3 artikla.

³⁸² HE 196/2018 vp, s. 11.

³⁸³ Maa- metsätalousvaliokunta totesi mietinnössään *MmVM 17/2018 vp*. kieltolistan käytöstä luopumisen helpottavan hallinnon työtä ja yksinkertaistavan valvontaa ja tarkastuksia. Lisäksi mietinnössä todetaan, että kieltolistasta luopuminen voi helpottaa tuenhakijan mahdollisuuksia sivuelinkeinotoiminnan aloittamiseen kesken tukivuoden.

³⁸⁴ *European Parliament* 2015, s. 67–69.

³⁸⁵ *European Parliament* 2015, s. 67–69. Ruotsissa raja on 4 hehtaaria. Förordning (2014:1101) om EU:s direktstöd för jordbrukare, 15 §. Mikäli viljelijän viljelykset eivät täytä tätä vaatimusta, hän on kuitenkin oikeutettu 15 §:n 2 momentin perusteella tukeen, jos tukihakemus koskee 29 §:n mukaista tuotantoon sidottua maidon- ja naudanlihan tuotantotukia ja suorien tukien määrä on vähintään 100 euroa. Tanskassa suorien tukien saamisen ehtona on 2 hehtaarin raja lukuun ottamatta tuensaa-jaa, joka saa tuotantoon sidottuja eläintukia vähintään 300 euroa. Bekendtgørelse nr 1377 1.12.2015 om direkte støtte til landbrugere efter grundbetalingsordningen m.v. 15 §.

³⁸⁶ *European Parliament* 2015, s. 67–69.

tukien saannin minimirajaa tai alennettu 5000 euron rajaa. Toisessa päässä ovat maat, jotka ovat helpottaneet kieltolistalta pois pääsyä tai alentaneet tukien saannin minimirajoja. Suurin osa jäsenmaista on näiden välissä noudattaen tukiasetuksen rajoja tai muokaten niitä vain vähäisissä määrin. Lopputuloksena on, että viljelijöitä ei kohdella enää samankaltaisesti koko EU:ssa. Tämän takia aktiiviviljelijän ja tuensaajan määritelmä vaihtelee jäsenmaasta toiseen, jolloin viljelijä joka on Suomessa oikeutettu tukeen, ei välttämättä olisi siihen oikeutettu Suomen naapurimaissa Ruotsissa, Tanskassa tai Virossa.

Suomen tekemät ratkaisut vaikuttavat hyvin maltillisilta eikä tukien saantiedellytyksiä ole merkittävästi tiukennettu EU-säädösten tasosta. Ainoa tiukennus, minkä Suomi on tehnyt tukien myöntämisen perusedellytyksiin, on suorien tukien minimirajan nostaminen 200 euroon.³⁸⁷ Hallituksen esityksessä rajaa on perusteltu sillä, että tukimäärään lasketaan yhteen useista eri tukimuodosta saatavat tuet ja palkkiot.³⁸⁸ Raja on suorien tukien asetuksen 10 artiklassa viitatus IV liitteen mukainen korkein mahdollinen euromääräinen raja. Siten tältä osin Suomi on käyttänyt kokonaisuudessaan sen euromääräisen tiukennusvaran, joka on ollut mahdollista.

Aktiiviviljelijän status on merkityksellinen tukiehto haettaessa ja myönnettäessä EU:n kokonaan tai osittain maksamia viljelijätukia. EU:n osarahoitteisten tukien osalta tuki on rajoitettu maaseutuasetuksessa aktiiviviljelijöihin, jos tuki koskee luonnonmukaista viljelyä (29 art.), luonnonhaittakorvauksia (31 art.), eläinten hyvinvointitukia (33 art.) tai maatalouden riskienhallintatoimenpiteitä (36 art.). Nuoren viljelijän ei vielä perustamistukea hakiessaan tarvitse olla aktiiviviljelijä, mutta hänen on täytettävä maaseutuasetuksen artiklan 19 artiklan 4 kohdan nojalla aktiiviviljelijän kriteerit puolentoista vuoden kuluttua toiminnan aloittamisesta. Tukien kohdentamista aktiiviviljelijöihin on maaseutuasetuksen johdanto-osassa perusteltu maaseuturahaston määrärahojen tehokkaan käytön varmistamisella.³⁸⁹ Toisaalta edellä mainituissa tukimuodoissa on kyse viljelijöille myönnettävistä tuista, joten tukijärjestelmän johdonmukaisuuden ja yhtenäisyyden vuoksi on perusteltua rajoittaa näiden tukien myöntäminen samoille tahoille, kuin mille voitaisiin myöntää suoria tukia. Viljelijän ja aktiiviviljelijän erilainen soveltaminen näiden eri tukien osalta olisi epäloogista ja olisi omiaan aiheuttamaan epäselvyyksiä.

Unionin säädökset eivät rajaa ohjelmaperusteisten ympäristökorvausten tai eituotannollisten tukien myöntämistä ja maksamista vain aktiiviviljelijöille. Tuensaajaryhmän laajentamista viljelijäkunnan ulkopuolelle puoltaa se, että tukien avulla voidaan vaikuttaa kaikkiin niihin ryhmiin, jotka hoitavat maatalousmaata ja tuottavat maatalousmailla julkishyödykkeitä ja ekosysteemipalveluita. Tuensaajaryhmän laajentaminen mahdollistaa saamaan hoidon ja tukiehtojen piirin sellaisia ympäristön kannalta arvokkaita maatalousmaita, joita hallinnoivat muut kuin varsinaiset

³⁸⁷ Suorien tukien lain (193/2013) 9 §.

³⁸⁸ HE 156/2012 vp.

³⁸⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1305/2013 Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) tuesta maaseudun kehittämiseen ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 kumoamisesta. Johdannon kohdat 23, 25, 27, 30.

aktiivista tuotannollista toimintaa harjoittavat viljelijät. Esimerkiksi perinteisten maatalouden maankäyttömuotojen kuten kетоjen, niittyjen tai ahojen säilyttämisen, biodiversiteetin lisäämisen, maatalousmaan eroosionsuojelun tai vesistöjen suojelun kannalta voisi olla tarpeen pystyä luomaan laaja-alaisempia toisiinsa liittyviä kohteita tai käytäviä, joita hoidetaan samantapaisesti.³⁹⁰ Ekosysteemien toiminnan kannalta on tarpeen pystyä tukemaan ei-viljelijöitä samalla tavoin kuin viljelijöitä esimerkiksi silloin, kun kahden eri aktiiviviljelijän viljelyslohkojen välissä on ei-viljelijän hallinnoimaa maatalousmaata, jotta ekologisesti yhtenäinen alue saataisiin samantapaiseen hoitoon ja käyttöön.

Kansallisesti onkin eräistä ohjelmaperusteisista viljelijäkorvauksista annetun lain (1360/2014) 5 §:n 5 momentissa säädetty, että maatalouden monimuotoisuutta ja maisemanhoitoa koskevia ympäristösopimuksia voivat tehdä aktiiviviljelijöiden lisäksi rekisteröidyt yhdistykset, joille voidaan 9 §:n 1 momentin nojalla myöntää myös ei-tuotannollisiin investointeihin tukea myös perinnebiotooppien ja luonnonlaidunten alkuraivauksesta ja aitaamisesta. Samojen pykälien nojalla voidaan rekisteröityjen yhdistyksien ja vesioikeudellisten yhteisöjen kanssa tehdä myös kosteikkojen hoitosopimuksia ja tukea kosteikkoinvestointeja. Ratkaisua voidaan pitää alueiden hoidon kannalta kannatettava ratkaisuna. Toisaalta säädökset jättävät tukien ulkopuolelle aktiiviviljelijän määrittelyn ulkopuolella olevat luonnolliset henkilöt, perikunnat ja muut yhteisöt, joilla kuitenkin voisi olla kiinnostusta perinnebiotooppien tai kosteikkojen hoitoon tai kunnostukseen. Luonnon monimuotoisuuden kannalta olisi perusteltua kansallisesti laajentaa ympäristösopimusten osalta tukien saajaryhmää aktiiviviljelijöitä ja rekisteröityjä yhdistyksiä laajemmalle ryhmälle. Näin aktiivisen hoitotoiminnan piiriin olisi mahdollista saada laajempia kokonaisuuksia ja useampia toimijoita toteuttamaan ympäristöhoitotoimenpiteitä.

Kansallisissa maataloustuissa tuensaantia ei ole rajoitettu aktiiviviljelijöihin, joten niitä voidaan periaatteessa myöntää myös sellaisille luonnollisille ja juridisille henkilöille, jotka eivät täytä aktiiviviljelijä-statusta. Tällaisia on erityisesti hevostalouden alalla, koska vapaa-ajan ratsastus ja hevosurheilua harjoittavat toimijat eivät välttämättä täytä maataloustoiminnan määritelmää. Toisaalta mikäli hevostalouden toiminta ei täytä maataloustoiminnan määritelmää, toimijat eivät ole oikeutettuja unionin maataloustukiin, mutta ne voivat olla oikeutettuja saamaan yritystukia tai yleistä *de minimis* -tukea. Näin ollen riippumatta siitä, miten hevostalous määritellään, se ei jää täysin eri tukimuotojen ulkopuolelle, mutta määrittely rajaa sen, mitä tuki-instrumentit ovat käytettävissä.

³⁹⁰ Tällaisia alueita voidaan muodostaa myös ns. kollektiivisella toteuttamistavalla. Ympäristöllisesti arvokkaiden maatalousmaiden hoidosta ja maatalouden vesiensuojelun kollektiivisesta toteuttamisesta tarkemmin ks. *Vanni* 2014.

2.5. TUKIOIKEUS – OIKEUS TUKEEN

2.5.1. Tukioikeudet tukien kiintiöjärjestelmänä

Vuoden 2003 maataloustuki uudistuksen yhteydessä unionin suorien tukien hallintaa varten luotiin tilatuet ja niihin liittyen tukioikeudet.³⁹¹ Tällä pyrittiin edistämään tukien irrottamista tuotannosta siten, ettei tuki vaikuttaisi viljelijän tuotantopäätöksiin eikä tuen edellytyksenä olisi tietyn tuotteen tuotanto.³⁹² Tukioikeuksia voidaan kuvata eräänlaiseksi tukien kiintiöjärjestelmäksi, jossa tukioikeuksien määrä rajoittaa maataloustukien enimmäismäärää.³⁹³ Tukioikeusjärjestelmää luotaessa kullekin jäsenmaalle vahvistettiin tiettyä euromäärää vastaava määrä tukioikeuksia, jotka jäsenmaa on voinut jakaa viljelijöille määrittelemillään hehtaarikohtaisilla arvoilla.³⁹⁴ Jäsenmailla oli mahdollisuus jakaa tuki viitevuosien 2000–2002 tuotannon perusteella laskettuna tilakohtaisena tukena, alueellisena tasatukena tai näiden yhdistelmänä, jossa tasatukea täydennetään tilakohtaisella lisäosalla.³⁹⁵

Suomi valitsi tilatukijärjestelmää luodessaan yhdistelmämallin, joka muodostui tukioikeuksien tasatukiosuudesta ja sitä täydentävistä tilakohtaisista lisäosista ja erityistukioikeuksista.³⁹⁶ Järjestelmää perustettaessa viljelijän saamien tukioikeuksien määrä perustui Suomessa tilan vuoden 2006 tukihaun yhteydessä ilmoittamaan tukikelpoiseen pinta-alaan.³⁹⁷ Tukioikeuden tasatukiosa myönnettiin kaikille viljelijöille, jotka ilmoittivat ensimmäisen toimeenpanovuoden hakemuksella tukikelpoisia hehtaareita.³⁹⁸

³⁹¹ Taustalla oli maatalousbudjetin suuruus ja itälaajentuminen, minkä vuoksi oli tarpeen uudistaa tukijärjestelmää. Tavoitteena oli myös tukitasoissa jäsenmaiden välillä vallinneiden erojen kaventaminen, suorien tukien jatkuvuuden varmistaminen ja niiden irrottaminen tuotannosta. Tarkemmin tukioikeuksien historiasta ja tavoitteista ks. esim. *Swinbank* (2004) ja *Swinbank – Tangermann* (2004).

³⁹² Neuvoston asetus (EY) N:o 1782/2003 yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä sekä asetusten (ETY) N:o 2019/93, (EY) N:o 1452/2001, (EY) N:o 1453/2001, (EY) N:o 1454/2001, (EY) N:o 1868/94, (EY) N:o 1251/1999, (EY) N:o 1254/1999, (EY) N:o 1673/2000, (ETY) N:o 2358/71 ja (EY) N:o 2529/2001 muuttamisesta, johdanto kohta 28.

³⁹³ *Ibid.*, johdanto kohta 31.

³⁹⁴ *Ibid.*, 41–43 artiklat.

³⁹⁵ *Ibid.*, III osasto. Tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta säädettiin yksityiskohtaisemmin komission asetuksella (EY) N:o 795/2004. *HE 17/2005*, s. 5.

³⁹⁶ Laki tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta (557/2005, kumottu) 3 §.

³⁹⁷ Tukioikeus muodostettiin viljelijälle, jonka hallinnassa pelto oli tilatukijärjestelmän ensimmäisenä toimeenpanovuonna. *HE 17/2005*, s. 9–10.

³⁹⁸ Tukikelpoisilla hehtaareilla tarkoitetaan tilan maatalousalaa, joka on peltona tai pysyvänä laitumena. *HE 17/2005*, s. 10.

Maatalouspolitiikan vuoden 2007 terveystarkastuksen yhteydessä suorien tukien irrottamista tuotannosta jatkettiin ja pyrittiin yksinkertaistamaan tilatukijärjestelmää. Pääosin tukioikeusjärjestelmä kuitenkin säilyi entisellään.³⁹⁹

Viimeisimmän maatalouspolitiikan uudistuksen yhteydessä vuonna 2013 tilatuki korvattiin perustuella, jota myönnetään aktiiviviljelijälle samalla tavalla kuin aikaisemmin tilatukea tukioikeuksien ja tukikelpoisen pinta-alan perusteella.⁴⁰⁰ Kansallisesti Suomessa päätettiin, että tukioikeudet olisivat sellaisia tukioikeuksia, jotka on myönnetty aiemman tilatukijärjestelmän nojalla ja jotka pidetään voimassa Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan uudistamisen yhteydessä.⁴⁰¹ Tavoitteena oli siten olla muuttamatta merkittävästi aikaisempaa järjestelmää.

Perustuen, viherryttämistuen ja EU:n nuoren viljelijän tuen saamiseksi viljelijällä tulee olla hallinnassaan ja käytössään pinta-alaa vastaava määrä tukioikeuksia.⁴⁰² Mikäli hänellä on hallinnassaan enemmän maatalousmaata kuin tukioikeuksia, tukea maksetaan vain tukioikeuksien määrää vastaavalle maatalousmaan alalle. Tukioikeuksien määrällä voidaan siten tilakohtaisesti rajoittaa sitä maatalousmaan määrää, jolle maksetaan unionin maataloustukia.

³⁹⁹ Neuvoston asetus (EY) N:o 73/2009 yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä sekä asetusten (EY) N:o 1290/2005, (EY) N:o 247/2006, (EY) N:o 378/2007 muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1782/2003 kumoamisesta, johdannon kohta 28. Tarkemmin tilatukijärjestelmästä säädettiin komission asetuksella (EY) N:o 1120/2009 yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 III osastossa säädetyn tilatukijärjestelmän täytäntöönpanoa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä.

⁴⁰⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1307/2013 yhteisen maatalouspolitiikan tukijärjestelmissä viljelijöille myönnettäviä suoria tukia koskevista säännöistä ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 637/2008 ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 kumoamisesta, johdannon kohta 21 ja 21 artikla. Tarkemmin tukioikeuksista, niiden myöntämisestä ja aktivoimisesta, lakkauttamisesta, kansallisesta tukioikeusvarannosta ja sen käytöstä säädetään komission täytäntöönpanoasetuksella (EU) N:o 641/2014 yhteisen maatalouspolitiikan tukijärjestelmissä viljelijöille myönnettäviä suoria tukia koskevista säännöistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1307/2013 soveltamis säännöistä ja komission delegoidulla asetuksella (EU) N:o 639/2014 yhteisen maatalouspolitiikan tukijärjestelmissä viljelijöille myönnettäviä suoria tukia koskevista säännöistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1307/2013 täydentämisestä ja mainitun asetuksen liitteen X muuttamisesta.

⁴⁰¹ HE 140/2014 vp, s. 11.

⁴⁰² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1307/2013 32–33, 43 ja 50 artiklat. Nuoren viljelijän tukea maksetaan 50 artiklan perusteella 5 vuoden ajan. Tämän lisäksi jäsenmaille on 50 artiklassa säädetty velvollisuus määrittää nuoren viljelijän tuessa sovellettava yläraja, joka voi olla korkeintaan 90. Euroopan unionin suorista tuista maataloudelle annetun lain (193/2013) 24 §:ssä Suomessa sovellettavaksi ylärajaksi on vahvistettu 90 perustukeen oikeuttavaa tukioikeutta.

Samalla se osittain ehkäisee uusien alojen raivaamista maatalouskäyttöön, jos viljelijällä ei ole hallinnassaan riittävää määrä tukioikeuksia kattamaan myös raivatun alueen.⁴⁰³ Tämä johtuu tukien taloudellisesta merkityksestä, minkä vuoksi maatalousmaan hallinta ilman niihin liittyviä tukia ei välttämättä kannusta viljelijää viljelemään ja hoitamaan maatalousmaata.

2.5.2. Tukioikeudet ja omaisuudensuoja

Viljelijälle on asetettu velvollisuus käyttää tukioikeuksiaan vähintään joka toinen vuosi. Tämä toteutuu aktiivomalla tuet, mikä käytännössä tarkoittaa tukihakemuksen jättämistä.⁴⁰⁴ Mikäli tukioikeuksia on kaksi vuotta peräkkäin jätetty käyttämättä, ne viedään kansalliseen tukioikeuksien varantoon, mikäli käyttämättömyys ei johdu ylivoimaisesta esteestä.⁴⁰⁵

Tukioikeudet ja niiden käyttö eivät ole sidoksissa tiettyyn, erikseen määriteltyyn peltolohkoon,⁴⁰⁶ vaan tukioikeuksia voidaan käyttää missä vain jäsenmaan tai jäsenmaan päättäessä saman tukialueen sisällä.⁴⁰⁷ Tämän vuoksi peltoa voidaan myydä ja vuokrata ilman tukioikeuksia eivätkä tukioikeudet siirry automaattisesti pellon hallinnan siirtymisen yhteydessä pellon uudelle hallinnoijalle. Tämä tukioikeuksien riippumattomuus tietystä peltolohkosta on unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistettu periaate.⁴⁰⁸ Tämän vuoksi tukioikeuksien omistaja voi jättää tukioikeudet itselleen, vaikka hän vuokraisi kaikki peltonsa muille viljelijöille. Toisaalta myöskään vuokraviljelijällä ei ole velvollisuutta palauttaa hallussaan olleita tukioikeuksia pellon omistajalle vuokrakauden päätyttyä, jos tästä ei ole sovittu vuokrasopimuksessa.⁴⁰⁹

⁴⁰³ Pellonraivausta on säädelty taloudellisesti monella eri tavoin. Pellon raivausta tuettiin toisen maailmansodan jälkeisenä jälleenrakennuksen ja astutustoiminnan aikana peltoalan ja viljelyn lisäämiseksi. Maatalouden ylituotannon vähentämiseksi vuonna 1987 säädettiin pellonraivaus maksulliseksi (L 602/1987, kumottu). Tällöin pellonraivausmaksu asetettiin niin korkealle, että pellonraivaus oli käytännössä viljelijälle kannattamatonta. Vuosina 1991–1994 pellonraivaus säädettiin luvanvaraiseksi (L 1385/1991, kumottu). Rajoituksen vastaisesta toiminnasta säädettiin tuomittavaksi sakkorangaistus. *Nordbergin* (2009, s. 118) mukaan pellonraivausta olisi periaatteessa mahdollista rajoittaa neuvoston asetuksilla, mutta tosiasiallisesti raivausten asettamisella kannattamattomaksi estämällä tukien maksaminen uusista peltoaloista päästäneen samaan lopputulokseen.

⁴⁰⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1307/2013 33 artiklan 1 kohta.

⁴⁰⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1307/2013 31 artiklan 1 b) kohta.

⁴⁰⁶ Asia C-470/08 *Kornelis van Dijk vs. Gemeente Kampen*, ECLI:EU:C:2010:31, kohta 31–32.

⁴⁰⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 1307/2013 34 artikla. Samoin oli aiemmin säädetty neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 43 artiklassa ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1782/2003 46 artiklassa. Suomessa tukioikeuksia voidaan käyttää Euroopan unionin suorista tuista maataloudelle annetun lain (193/2013) 13 §:n mukaan ainoastaan saman tukialueen sisällä. Maatalouden tukien tukialueista ja niiden saaristoksi luettavista osa-alueista on säädetty valtioneuvoston asetuksella (5/2015). Asetuksen 2 §:n mukaan Suomi on nykyisin jaettu kahteen tukialueeseen, joista tukialue AB kattaa Etelä- ja Lounais-Suomen kunnat ja C-alue loput.

⁴⁰⁸ Asia C-470/08 *Kornelis van Dijk vs. Gemeente Kampen*, ECLI:EU:C:2010:31, kohta 38–43.

⁴⁰⁹ Asia C-470/08 *Kornelis van Dijk vs. Gemeente Kampen*, ECLI:EU:C:2010:31.

Koska tukioikeuksia voidaan siirtää, lahjoittaa, vuokrata tai myydä,⁴¹⁰ tukioikeuksien voidaan katsoa olevan varallisuutta ja omaisuutta, jota koskee myös unionin oikeusperiaatteiden ja Suomen perustuslain 15 §:n mukainen omaisuuden suoja.⁴¹¹ Mikäli omistusoikeuteen aikaisemmin kuuluvia oikeuksia vähennetään tai rajoitetaan, puututaan samalla omaisuuteen, vaikka omistusoikeuden kohde sinänsä säilyisikin koskemattomana haltijallaan.⁴¹² Omaisuuden suoja ei kuitenkaan ole rajoittamaton, vaan siihen voidaan puuttua tai sitä rajoittaa muun muassa unionin tai kansallisilla säädöksillä.⁴¹³ Edellytyksenä kuitenkin on, että rajoitus on tarpeen säädöksen tavoitteiden saavuttamisen vuoksi ja että omaisuudensuojaan ei puututa perusteettomasti, suhteettomasti tai tavalla, joita ei voida hyväksyä tai jolla loukattaisiin omistusoikeuden keskeistä sisältöä.⁴¹⁴ Tämän johdosta on arvioitava sitä, miten tukioikeuksiin liittyvä omaisuuden suoja on turvattu mm. tukioikeuksien laskennan, lakkauttamisen tai siirron yhteydessä. Kysymystä on lähinnä arvioitava unionin oikeuden perusteella, koska kyse on unionin asetuksista, jotka ovat sellaiseen viljelijöitä ja viranomaisia velvoittavia.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies *Sakslin* on ratkaisussaan EOA Dnro 251/4/09 30.12.2011 arvioinut perustuslain omaisuudensuojan, unionin tilatukioikeusjärjestelmää koskevien säädösten ja viranomaisten velvollisuuksien välistä suhdetta.

Ratkaisussaan *Sakslin* käsitteli tuolloin voimassa olleen kansallisen tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annetun lain (557/2005) 20 §:n 3 momentin soveltamisesta. Kyseisen säännöksen mukaan ennen lain voimaantuloa tehdyn maanvuokrasopimuksen perusteella maatalousmaata hallinnassa pitäneelle viljelijälle sisältynyt tukioikeus siirtyi vuokranantajalle vuokrakauden päättyessä, jollei vuokrasuhdetta jatkettu taikka vuokralaisen ja vuokranantajan välillä ollut muuta sovittu eikä vuokranantaja itsestään riippumattomasta syystä saanut tukioikeutta kansallisesta varannosta.

Kyseessä oleva momentti oli lisätty lakiin eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella.⁴¹⁵ Perustuslakivaliokunta oli todennut, että unionin tilatukijärjestelmän tarkoituksena oli tukea viljelijää, jonka hallinnassa pelto on. Tämä merkisi tilatuen irrottamista maan omistusoikeudesta, mikä valiokunnan mukaan vaikutti voimassaoleviin pellon-

⁴¹⁰ Tukioikeuksien vahvistamisen jälkeen niitä voidaan siirtää viljelijöiltä toiselle milloin tahansa esimerkiksi perintönä, lahjana, myymällä tai vuokraamalla joko pellon kanssa tai ilman peltoa. Aiemmin tukioikeuksien vuokraaminen oli mahdollista vain pellon vuokraamisen yhteydessä, mutta nykyisin voimassa olevan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 1307/2013 34 artiklan mukaan tukioikeuksien vuokraaminen ei enää edellytetä tukioikeuksia vastaavan tukikelpoisen alan hallinnan siirtämistä.

⁴¹¹ Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan omaisuudella tarkoitetaan varallisuusarvoisia etuja. *HE 309/1993*.

⁴¹² *HE 309/1993*.

⁴¹³ Omaisuuden suojan sisällöstä ja tulkinnasta maanomistuksen ja ympäristöoikeuden kannalta ks. *Määttä* 1999, s. 483–506.

⁴¹⁴ *Asia 44/79 Liselotte Hauer vs. Land Rheinland-Pfalz*, ECLI:EU:C:1979:290, kohta 23.

⁴¹⁵ *PeVL 25/2005 vp - HE 17/2005 vp*.

vuokrasopimuksiin ja sitä kautta perustuslaissa turvattuun omaisuuden suojaan. Valtiosääntöoikeudellisten syitten takia valiokunta ehdotti edellä mainitun momentin lisäämistä lakiehdotukseen.

Komissio katsoi kuitenkin, että jäsenvaltiolla ei ole oikeutta päättää tuki-oikeuksien automaattisesta siirtymisestä vuokranantajalle. Komission mukaan yhteisön lainsäätäjän tarkoituksena oli ollut selvästi se, että tilatukijärjestelmän ensimmäisenä soveltamisvuonna maataloustoimintaa harjoittavan aktiiviviljelijän, olipa tämä maanomistaja tai vuokraviljelijä, tuli olla tilatukijärjestelmän tuensaaja eikä kansallisilla viranomaisilla ollut valtuuksia siirtää järjestelmän etuja muille.⁴¹⁶

Komission kannan vuoksi lain 20 §:n 3 momenttia muutettiin niin, että 1.1.2009 lukien tilatukioikeus ei enää palaudu automaattisesti vuokranantajalle vuokrasuhteen päättyessä, mutta vuokrasopimuksen ehtoja voidaan sovitella maanvuokralain 4 §:n 2 momentin mukaisesti.

Lain alkuperäistä 3 momenttia sovellettiin siten 1.8.2005–31.12.2008 päättyneisiin vuokrasopimuksiin. Tähän liittyen eduskunnan apulaisoikeusasiamies totesi, että *”EU-oikeudessa tai Suomen oikeudessa ei ole nimenomaista säännöksiä siitä, että viranomaisille olisi tuomioistuimiin verrattava velvollisuus jättää soveltamatta EU-oikeuden kanssa ristiriitaiset kansallisen oikeuden säännökset. Koska yksilö voisi kuitenkin vedota EU-oikeuteen hakiessaan muutosta hallintoviranomaisen päätökseen, on perusteltua pitää lähtökohtana sitä, että myös viranomaisilla on velvollisuus jättää soveltamatta EU-oikeuden kanssa selvästi ristiriitainen kansallinen normi.”*

Lainsäädännön soveltajalla on velvollisuus turvata unionin oikeuden tehokkuus ja tulkinnanvaraisissa tilanteissa pyrkiä EU-oikeuden mukaiseen tulkintaan ja tarvittaessa jättää viran puolesta soveltamatta kansallinen normi tai osa siitä.⁴¹⁷ *Mäenpään* mukaan viranomaisen tulisi arvioida oma-aloitteisesti ja viran puolesta sitä, onko sovellettava kansallinen lainsäädäntö sopusoinnussa unionin normien, periaatteiden ja vakiintuneen oikeuskäytännön kanssa.⁴¹⁸ Tämä voi siten myös tarkoittaa perustuslaissa suojattujen oikeuksien tulkitsemista unionin säädösten tavoitteiden ja periaatteiden valossa.

Eurooppaoikeuden ensisijaisuuden nojalla kansallisilla maaseutuhallinnon viranomaisilla eli maa- ja metsätalousministeriöllä, ruokavirastolla, aluehallintovirastoilla, ELY-keskuksilla sekä kuntien maaseutuviranomaisilla on velvollisuus jättää noudattamatta EU-oikeuden kanssa ristiriitainen kansallinen säännös. Viranomaisten toiminnan kannalta on kuitenkin haastavaa havaita ja tunnistaa sellaiset tilanteet, joissa kansallinen säännös on EU-oikeuden kanssa ristiriitainen. Maatalousoikeuden alalla tällaisten tilanteiden tunnistamista ja havaitsemista hankaloittaa erityisesti unionin maataloutta koskevien säädösten runsaus ja niiden laajuus sekä neuvoston

⁴¹⁶ HE 52/2007 vp, s. 7-8.

⁴¹⁷ *Mäenpää* 2011, s. 145–146; *Mäenpää* 2013, s. 117.

⁴¹⁸ *Mäenpää* 2011, s. 144.

ja parlamentin asetusten lisäksi annetut delegoidut säädökset sekä kansallisen lain-säädännön hajanaisuus. Ristiriitatilanteiden havaitsemista ja tunnistamista on omiaan heikentämään se, että perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan viranomaisen on toiminnassaan noudatettava tarkoin lakia. Kun viranomainen lähtökohtaisesti luottaa siihen, että lakien säätämisen yhteydessä varmistetaan perustuslainmukai-suuden lisäksi EU-säädösten mukaisuus, kynnystä jättää kansallinen säännös noudattamatta sen vuoksi, että se olisi EU-oikeuden kanssa ristiriitainen, voitaneen pitää korkeana.

Jäsenmailla on lähtökohtaisesti velvollisuus korjata tukioikeuksien laskennassa tehdyt virheet. Jos tukioikeuksien laskennan ja myöntämisen jälkeen havaitaan, että tukioikeuksia on myönnetty perusteettomasti, asianomaisen viljelijän on luovutet-tava perusteettomasti myönnetyt tukioikeudet kansalliseen varantoon.⁴¹⁹ Toisaalta tukioikeuksien lakkauttamisessa ja siirtämisessä kansalliseen varantoon on otettava huomioon oikeusvarmuuden periaate. Tämän johdosta jäsenvaltioille on annettu mahdollisuus luopua tietyistä viljelijöille aiheuttomasti suoritettujen maksujen takai-sin perimisestä, kun otetaan huomioon suhteettomat oikeudelliset ja hallinnolliset velvoitteet, joita tarvittavien oikaisujen toteuttamisesta aiheutuu.⁴²⁰

Tukioikeuksien laskennassa tehtyjä virhettä ja sen vaikutusta viljelijän oikeuksiin on arvioitu asiassa C-105/13 *P. J. Vonk Noordegraaf vastaan Staatssecretaris van Economi-sche Zaken*.

Kyseessä olleessa tapauksessa Vonk Noordegraafille oli aiemmin myön- netty emolehmistä ja sonneista palkkioita, joka oli sidottu viljelyalan sijaan eläinten lukumäärään. Vonk Noordegraafin keskimääräinen aiempi tuki eli asetuksen N:o 1782/2003 37 artiklan 1 kohdan mukainen viitemäärä jaettiin 18.7.2006 tehdyllä päätöksellä tällöin hänen käytettävissään olleelle maata- lousmaalle. Alaksi määritettiin tuolloin 10,76 hehtaaria, jolloin Vonk Noordegraafin tukioikeuksin määräksi tuli 10,76 ja alaan sisältyivät myös ojat, pientareet ja tiet.

Komission huomautusten vuoksi Alankomaissa otettiin vuonna 2009 käyttöön uusi viljelyalojen mitta- ja arviointimenetelmä, jossa pinta-alan määrittelyssä otetaan huomioon ainoastaan viljelylohkojen nettoala eikä ojia, pientareita ja teitä enää oteta huomioon. Vonk Noordegraafin tilan jo vuonna 2006 arvioidut tukikelpoiset hehtaarit arvioitiin tämän uudistetun menetel- män avulla uudelleen vuotta 2009 varten ja vahvistettiin ainoastaan 8,34 hehtaariksi, minkä takia hän voi hakea tukioikeuksia vain 8,34 hehtaaria vas- taavaa määrää aikaisemmin vahvistetun 10,76 sijaan. Kun tukioikeuksien arvo pidettiin ennallaan, hänen tukensa pienenevät tukioikeuksien määrän piene- nemisen vuoksi.

Asiassa oli kiistanalaista se, pitikö Vonk Noordegraafin tilatukea ja tuki- oikeuksia pienentää vastaamaan uudelleen määritettyä tukikelpoista alaa.

⁴¹⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1307/2013 31 artikla.

⁴²⁰ Tarkoituksena on ollut suojata vilpittömässä mielessä toimineita viljelijöitä, jotka ovat saaneet aiheuttomasti tukia.

Viljelijä vaati tukioikeuksiensa uudelleenlaskentaa eli niiden arvon korottamista tilan pienemmän alan vuoksi. Hänen mukaansa viitemäärä olisi pitänyt jakaa 10,76 hehtaarin sijasta 8,34 hehtaarille. Näin olisi estetty hänelle kuuluvan maataloustuen kokonaissumman pieneneminen.

Ratkaisussaan unionin tuomioistuin totesi ensinnäkin, että kyseisenlaisessa tapauksessa viljelijä ei olisi kohtuudella voinut havaita viljelylohkojensa pinta-alan vahvistamista koskevia virheitä, koska ne olivat toimivaltaisten kansallisten viranomaisten tuolloin soveltaman menetelmän välitön seuraus. *”Näin ollen on katsottava, että asetuksen N:o 796/2004 73 a artiklan 2 a kohdan nojalla viljelijän tukioikeudet on laskettava uudelleen, jos viljelijälle on kyseisessä jäsenvaltiossa sovellettujen virheellisten viljelylohkojen pinta-alan määrittämistä koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen vuoksi myönnetty aiheettomasti tietty määrä tukioikeuksia, koska hänen viitemääränsä on jaettu liian suurella hehtaarimäärällä”.*

Oikeustapauksen valossa tukien laskennassa tehtyä virhettä korjattaessa on otettava huomioon oikeusvarmuuden periaate ja suojattava viljelijöiden oikeuksia sellaisten viranomaistoiminnasta aiheutuneiden virheiden osalta, joita viljelijä ei ole voinut kohtuudella havaita. Merkittävää on siten se, että virhe ei ole tapahtunut viljelijän toiminnassa, vaan hän on toiminut huolellisesti ja vilpittömässä mielessä eikä hänellä ole ollut mahdollisuutta huolellisesti toimienkaan havaita viranomaisen tekemää virhettä. Mikäli huolellisesti toimiessaan viljelijällä olisi mahdollisuus havaita virhe, hänen velvollisuutenaan on ilmoittaa viranomaiselle havaitsemistaan virheellisistä tiedoista.

Siirtyminen tilatukioikeuksista tukioikeuksiin merkitsi tukioikeuksien tarkistamista ja laskemista. Mikäli hallinnollisen tarkistuksen yhteydessä havaittiin, että viljelijällä oli 15.6.2015 hallinnassaan tukikelpoista pinta-alaa vähemmän kuin tukioikeuksia, tukikelpoisen pinta-alan ylittävä tukioikeuksien määrä lakkautettiin suorien tukien asetuksen 21 artiklan 4 kohdan mukaisesti. Suomessa tukioikeuksien lakkauttamisesta säädetään Euroopan unionin suorista tuista maataloudelle annetun lain (193/2013) 11 §:ssä.

Lakkautuspäätöksiä tehtiin kaikkiaan noin 38 000 kappaletta ja mitätöityjä tukioikeuksia vastaava pinta-ala oli yhteensä noin 23 000 hehtaaria.⁴²¹ Päätökset ylimääräisten tukioikeuksien mitätöinnistä tehtiin pääosin tukirekisterissä olleiden tietojen ja osin myös valvontojen yhteydessä havaittujen pinta-alamuutosten perusteella. Vertailussa ei otettu huomioon sitä, olivatko tukioikeudet ja maa-alat viljelijän pysyvässä omistuksessa vai esimerkiksi vuokrasopimuksen perusteella tilapäisesti viljelijän hallinnassa. Tukioikeuksien mitätöinti on toteutettu siten, että ensisijaisesti mitätöitiin komission delegoidun asetuksen (EU) N:o 639/2014 33 artiklan mukaisesti tukioikeuksia, joiden rahallinen arvo (€/ha) on alhaisin. Samanarvoisista tukioikeuksista omistettujen ja vuokrattujen tukioikeuksien lukumäärää on vähennetty samassa suhteessa.⁴²² Tämän vuoksi mitätöitiin myös vuokranantajien tukioikeuksia, vaikka

⁴²¹ Maaseutuvirasto, tiedote 2.5.2016.

⁴²² Komission delegoitu asetus (EU) N:o 639/2014, 33 artiklan 2 kohta.

heidän omistamiensa peltolohkojen pinta-ala ei ole muuttunut.⁴²³ Tämä herättää kysymyksen siitä, onko tässä yhteydessä loukattu maanomistajan tai tukioikeuksien omistajan oikeuksia.

Tukioikeuksien lakkauttaminen on toteutettu unionin suoraan sovellettavien asetusten perusteella, minkä vuoksi viranomaisilla on ollut unionin lojaliteettiperiaatteen nojalla velvollisuus mitätöidä ylimääräiset tukioikeudet suorien tukien asetuksen 21 artiklan 4 kohdan ja komission delegoidun asetuksen (EU) N:o 639/2014 33 artiklan mukaisesti. Viranomaisille ei siten ole ollut harkintavaltaa lakkaamisperusteiden syntymiseen johtaneiden seikkojen perusteella.⁴²⁴ Tämän takia viranomaisten on tullut lakkauttaa ylimääräiset tukioikeudet siitä riippumatta, onko kyse omistuksessa olevista vai esimerkiksi vuokratuista tukioikeuksista.

Tuensaajien oikeusturvan kannalta merkittävää oli, että tukioikeuksien mitätöintien yhteydessä tukioikeuksien haltijoita tai omistajia ei välttämättä kuultu asiassa.⁴²⁵ Kuuleminen oli katsottu ilmeisen perusteettomaksi sen vuoksi, että kysymys on ollut suoraan sovellettavasta suorien tukien asetuksen 21 artiklan 4 kohdan edellyttämästä menettelystä. Se, että tukioikeuksien lakkauttamisessa on ollut kysymys viranomaista suoraan velvoittavasta unionin säädöksestä, ei kuitenkaan merkitse sitä, etteikö asianomaista pitäisi kuulla hallintolain (434/2003) 34 §:n mukaisesti, antaa mahdollisuus lausua mielipiteensä asiassa ja antaa selitys vaatimuksista ja selvityksistä, joilla voi olla vaikutusta asian ratkaisuun. Kuulemisella edistetään oikeusturvaa, asianomaisten vaikuttamismahdollisuuksia, asian selvittämistä ja käsittelyn huolellisuutta.⁴²⁶ Näiden oikeuksien turvaamiseksi ja edistämiseksi hallintolain 34 §:n pääsäännön mukaisesti asianomaiselle tulisi varata mahdollisuus tulla kuuluksi asian ratkaisemiseen vaikuttavista seikoista. Tämän takia asian ratkaiseminen kuulematta asiakasta on poikkeus pääsääntöön.⁴²⁷ Hämeenlinnan hallinto-oikeus katsoikin tukioikeuksien lakkauttamista koskevissa päätöksissään, että tukioikeuksien omistajien tai haltijoiden kuulemista ei voida katsoa hallintolaissa tarkoitettulla tavalla ilmeisen tarpeettomana, kun otetaan huomioon, että asioissa on kysymys vaihdantakelpoisten ja varallisuusarvoisten tukioikeuksien voimassa olon lakkaamisesta.⁴²⁸

⁴²³ *Maaseutuvirasto*, tiedote 2.5.2016.

⁴²⁴ Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätös 2.3.2017, Dnro 02006/16/7405.

⁴²⁵ Ks. esim. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätös 7.4.2017 Dnro 02229/16/7405.

⁴²⁶ *HE 72/2002 vp*.

⁴²⁷ Lain esitöiden (*HE 72/2002 vp*) mukaan kuulemisen ilmeisen tarkoituksettomuus rajoittuu lähinnä tilanteisiin, joissa vastustetaan viranomaiselle tehdyn hakemuksen hyväksymistä esittämättä samalla mitään asian ratkaisuun vaikuttavaa selvitystä.

⁴²⁸ Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätös 7.4.2017, Diaarinumero 02229/16/7405; Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätös 4.5.2017, Diaarinumero 00125/17/7405.

2.6. MAATALOUSTUKIEN SAANIN PERUSEDELLYTYKSET

Edellä kuvatun mukaisesti pinta-alaperusteisten viljelijätukien maksamisen edellytyksenä on, että maan hallinnoijana ja tuen hakijana on aktiiviviljelijä. Vaatimus siitä, että hakija täyttää aktiiviviljelijän statuksen, liittyy siihen, että perustukea ja aikaisempaa tilatukijärjestelmää voidaan pitää viljelijöiden tulotukijärjestelmänä.⁴²⁹ Tämän vuoksi on tuen tavoitteiden vastaista sallia henkilöiden tai yksiköiden, jotka eivät täytä säädettyjä edellytyksiä, saada tukea.⁴³⁰

Tukien myöntämisen edellytyksenä on, että maatalousmaa on osa viljelijän tilaa, viljelijän hallinnassa ja maatalousmaa pidetään viljelyyn soveltuvassa kunnossa. Hallinta ei kuitenkaan edellytä sitä, että maatalousmaa tulisi olla viljelijän omistama tai hallinnasta olisi tehty nimenomaisesti kirjallinen sopimus.⁴³¹ Maa-ala lasketaan kuuluvaksi tilaan silloin, kun viljelijällä on oikeus hallita alaa ja toimia tällä alalla riittävän itsenäisesti maataloustoiminnan harjoittamiseksi.⁴³² Asian C-61/09 *Landkreis Bad Dürkheim*⁴³³ yhteydessä tuomioistuimien arvioi viljelijän toiminnan itsenäisyyttä todeten, että pelkästään se, että viljelijän on noudatettava ohjeita, ei estä häntä harjoittamasta maataloustoimintaa itsenäisesti kyseisellä maalla.⁴³⁴ Sen sijaan riittävä itsenäisyys tarkoittaa sitä, ettei viljelijä ole täysin riippuvainen vuokranantajan ohjeista

⁴²⁹ Unionin tuomio asiassa C-227/16 *Jan Theodorus Arts vs. Veevoederbedrijf Alpuro BV*, ECLI:EU:C:2017:842, kohtien 21 ja 22 mukaan tilatukijärjestelmä on suunniteltu viljelijöiden tulotukijärjestelmäksi. *Euroopan tilintarkastustuomioistuimien* (2011, s. 30–32) on todennut, että nykyisessä perustukijärjestelmässä suuri osa tuesta menee pienelle määrälle suuria edunsaajia. Sen lisäksi tukijärjestelmä on *Euroopan tilintarkastustuomioistuimen* (2011, s. 41) mukaan nostonut pellon vuokra- ja myyntihinnoja, mikä heikentää järjestelmän tehokkuutta viljelijöiden tulotason nostamiseksi.

⁴³⁰ Unionin tuomio asiassa C-227/16 *Jan Theodorus Arts vs. Veevoederbedrijf Alpuro BV*, ECLI:EU:C:2017:842, kohta 25; tuomio asiassa C-434/08 *Harms*, ECLI:EU:C:2010:285, kohta 39–45.

⁴³¹ Viljelijät voivat keskenään tehdä sopimuksia, joilla tukia, tukioikeuksia tai viljelymaita, kunhan sopimukset eivät ole ristiriidassa tuella asetettujen päämäärien kanssa. Unionin tuomio asiassa C-227/16 *Jan Theodorus Arts vs. Veevoederbedrijf Alpuro BV*, ECLI:EU:C:2017:842, kohta 19–20; tuomio asiassa C-434/08 *Harms*, ECLI:EU:C:2010:285, kohta 36–37.

⁴³² Unionin tuomio asiassa C-684/13 *Demmer*, ECLI:EU:C:2015:439, kohta 58; asia C-422/13 *Uta Wree*, ECLI:EU:C:2015:438, kohta 44; asia C-61/09 *Landkreis Bad Dürkheim*, ECLI:EU:C:2010:606, kohdat 58 ja 62.

⁴³³ Asiassa C-61/09 *Landkreis Bad Dürkheim*, ECLI:EU:C:2010:606, kyse oli siitä, että viljelijä Niedermair-Schiemann oli tehnyt sopimuksen Rheinland-Pfalzin osavaltion kanssa noin viiden hehtaarin alan käyttämisestä niittyinä ja laitumina lampaiden ja vuohien kasvatukseen. Landkreis Bad Dürkheimin kanssa tehdyn hoito- ja viljelysopimuksen perusteella Niedermair-Schiemann hoiti ja viljeli myös 35 hehtaaria aloja, joiden pääasiallinen tarkoitus oli maiseman- ja ympäristönsuojelu. Sopimuksessa oli asetettu viljelijän toiminnalle ohjeita ja rajoitteita, joiden vuoksi tuomioistuimen arvioitavana oli kysymys siitä, onko maatalousmaa muussa kuin maatalouskäytössä, jos sitä käytetään pääasiallisesti ympäristönsuojelutarkoituksiin tai jos viljelijän on ympäristönsuojelutavoitteiden saavuttamiseksi noudatettava ympäristönsuojeluviranomaisten ohjeita.

⁴³⁴ Asia C-61/09 *Landkreis Bad Dürkheim*, ECLI:EU:C:2010:606, tuomion kohdat 61 ja 63. Niedermair-Schiemann oli itsekään todennut asian yhteydessä, että maataloustoiminta ei periaatteessa ole koskaan täysin rajoituksetonta ja viljelijöiden on täytettävä myös ympäristöön liittyviä täydentäviä ehtoja.

ja määräyksistä, vaan hänellä on jossain määrin jäänyt vapauksia päättää viljelytoimenpiteistä.⁴³⁵

Tilatuki- ja tukioikeusjärjestelmä on periaatteessa yksinkertainen malli myöntää ja hallinnoida viljelijöille myönnettäviä tulotukia. Järjestelmän keskeiset termit kuten viljelijä, maataloustoiminta, tukikelpoinen maatalousmaa ovat kuitenkin jääneet tarkkaan määrittelemättä.⁴³⁶ Tämä on aiheuttanut sen, että tukimaksuja ovat saaneet myös sellaiset tahot, joiden harjoittama maataloustoiminta on ollut vähämerkityksellistä.⁴³⁷ Lisäksi koska maataloustoiminnan vähimmäistasoa ei säädetty tarkasti, tukea on tosiasiassa voinut saada harjoittamatta aktiivista maataloustoimintaa kyseisellä alalla.⁴³⁸ Toisaalta tukioikeuksien irrottaminen varsinaisesta tuotannosta ja maasta on osittain johtanut tukikeinotteluun ja viljelytapaan, jossa viljelyn tavoitteena ei ole sadon tuottaminen tai maan hyvästä hoidosta huolehtiminen.⁴³⁹ Jatkossa tulisikin kiinnittää erityistä huomiota siihen, että avaintermit ja tukiehdot määritellään riittävän tarkasti, jotta voidaan edistää sekä tuen kohdistumista varsinaisille viljelijöille että ehkäistä näennäisviljelyä ja tukikeinottelua.

Edellä mainitun mukaisesti pinta-alaperusteisten viljelijätukien perusedellytyksinä voidaan pitää seuraavia perusvaatimuksia:

1. hakija on aktiiviviljelijä, joka harjoittaa itsenäisesti maataloustoimintaa,
2. hakijan hallinnassa on maatalousmaata,
3. hakijalla on hallinnassaan tukioikeuksia,
4. maatalousmaa on laitumeksi tai viljelyyn soveltuvassa kunnossa ja
5. jos maatalousmaalla harjoitetaan myös muuta kuin maataloustoimintaa, se ei saa estää maataloustoimintaa ja sillä harjoitetaan enimmäkseen maataloustoimintaa.

Tuen saamiseksi täysimääräisesti tuensaajan on myös noudatettava tukiin liitettyjä ympäristövaatimuksia, joita analysoin seuraavaksi tarkemmin.

⁴³⁵ Unionin tuomio asiassa C-684/13 *Demmer*, ECLI:EU:C:2015:439, kohta 61.

⁴³⁶ *Euroopan tilintarkastustuomioistuin 2011b*, s. 19.

⁴³⁷ *Ibid.*, s. 22.

⁴³⁸ *Ibid.*, s. 25–26.

⁴³⁹ *Ibid.*, s. 37–38.

3 MAATALOUSTUKIEN YMPÄRISTÖVAATIMUSTEN MONITASOINEN JÄRJESTELMÄ

Ympäristösäädösten ja taloudellisten tukien välistä yhteyttä voidaan parantaa sitomalla tukien saamiseen ja maksamiseen ympäristöehtoja. Tässä luvussa analysoin viljelijätukiin liittyvien ympäristöehtojen tavoitteita, ehtojen muodostamaa moniportaista kokonaisuutta ja sitä, mitkä tukien ehdot ylittävät ympäristölainsäädännössä asetetut vaatimukset. Tukehtojen valvontaa ja laiminlyöntien seuraamuksia tutkin seuraavissa luvuissa.

3.1. TUKIEHTOJEN ASETTAMINEN

3.1.1. Velvoite integroida ympäristönäkökulma maataloustukiin

Sääntelyn tarkoituksena on muuttaa sääntelyn kohteen toimintaa määrättyyn suuntaan.⁴⁴⁰ Terminä sääntely voidaan käsittää suppeasti säädöksiin tai hallinnollisiin päätöksiin perustuviksi käskyiksi tai määräyksiksi, mitä saa tai pitää tehdä, tai laajemmin kaikenlaiseksi toiminnaksi, jolla pyritään vaikuttamaan kohdejoukon käyttäytymiseen riippumatta siitä, onko sääntelijänä julkinen tai yksityinen taho tai tapahtuuko sääntely hallinnollisin normein, markkinaperusteisesti tai viestinnällisin keinoin.⁴⁴¹ Sääntely sisältää myös säädösten, määräysten ja suositusten täytäntöönpanon, niiden noudattamisen valvonnan ja seuraamusten asettamisen, jos asetettuja sääntöjä tai velvoitteita ei ole noudatettu.⁴⁴²

Maatalous- ja ympäristöpolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi on käytettävissä useita ohjaukeinoja, jotka voidaan jakaa normiohjaukseen; taloudelliseen ohjaukseen ja markkinaohjaukseen; koulutukseen, neuvontaan ja tietoon; itsesääntelyyn ja vapaaehtoisuuteen perustuvaan toimintaan.⁴⁴³ Luettelo ei ole tyhjentävä, vaan sitä

⁴⁴⁰ *Vedung* 1998, s. 31; *Morgan – Yeung* 2007, s. 3–4.

⁴⁴¹ *Kokon* (2017, s. 4) mukaan sääntelylle on luonteenomaista, että jokin tunnistettava sääntelijä (EU, valtio, kunta tai esimerkiksi standardointi- tai laatu järjestö) ohjaa valitsemiensa sääntelykeinojen avulla kohderyhmän käyttäytymistä tavoiteltavaan suuntaan. Siten sääntely ei rajoitu vain lainsäädäntöön vaan kattaa myös lainsäädännön ulkopuolella tapahtuvan toiminnan ohjauksen.

⁴⁴² Tarkemmin valvonnan ja seuraamusten liittymisestä sääntelykokonaisuuteen ja vaikutuksesta sääntelyn toimivuuteen ks. *Ayres – Braithwaite* 1992; *Macrory* 2014; *Macrory* 2015. Tarkastelen maataloustukien valvontaa ja tukiehtojen laiminlyönneistä aiheutuvia seuraamuksia tarkemmin seuraavissa luvuissa.

⁴⁴³ *Gunningham – Sinclair – Grabosky* 1998, s. 38; *Gunningham – Sinclair* 1998, s. 424–426. Ympäristöoikeudessa käytetyistä sääntelykeinoista ja niiden moninaisuudesta ks. esim. *Kokko* 2017, s. 287–392.

käytetään lähinnä ohjauskeinojen kokonaiskuvan muodostamisen välineenä.⁴⁴⁴ Hill jakaa puolestaan maatalouspolitiikassa käytetyt ohjauskeinot neljään ryhmään sen mukaan, miten ne muuttavat markkinahintoja, vaikuttavat viljelijän viljelypäätökseen tai kohdentuvat alueellisesti tai viljelijätyypeittäin.⁴⁴⁵

Toisaalta ohjaustavoitteen saavuttamiseksi on mahdollista käyttää erilaisia sääntelykeinoyhdistelmiä, jolloin eri keinot voivat toimia toisiaan täydentävästi, päällekkäisesti tai vastakkaisesti.⁴⁴⁶ Esimerkiksi yritysten toimintaa voidaan ohjata ympäristöä säästävämpään suuntaan ympäristösäädösten lisäksi taloudellisesti ympäristötukien avulla.⁴⁴⁷ Toisaalta taloudellisia tukia voidaan pitää ympäristön kannalta haitallisina, mikäli ne lisäävät tuotantoa tai luonnonvarojen kulutusta siten, että niistä aiheutuu ympäristön pilaantumista, jätteiden määrän kasvua tai luonnonvarojen liikkakäyttöä. Laajasti ymmärrettynä ympäristölle haitallinen tuki voidaan määritellä sellaiseksi tueksi, joka on ristiriidassa kestävän kehityksen, ympäristön suojelun, tehokkaan luonnonresurssien käytön tai kestävän tuotannon kanssa.⁴⁴⁸

SEUT 11 artiklassa vahvistetaan ympäristönsuojelun integrointi- eli läpäisyperiaate, jonka mukaan

”Ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä unionin politiikan ja toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen, erityisesti kestävän kehityksen edistämiseksi.”

⁴⁴⁴ Ohjauskeinot voidaan jaotella ja ryhmitellä myös toisin. Morgan ja Yeung (2007, s. 9 ja 79–80) ryhmittelevät ohjauskeinot määräykseen, kilpailuun, konsensuskeinoon, kommunikaatioon ja koodiin sen mukaan, minkälaisella ohjauslogiikalla ja modaliteetilla vaikutetaan ohjattavan käytökseen.

⁴⁴⁵ Hill 2012, s. 114–123. Ensimmäisen ryhmän ohjauskeinoja muodostavat hänen mukaansa lainsäädäntö, alueiden määrittely ja nimeäminen luonnonhaitta-alueiksi, ympäristöltään herkiksi alueiksi, nitraattiherkiksi alueiksi tai Natura 2000 -alueiksi sekä koulutus ja neuvonta. Toisen ryhmän muodostavat Hillin jaottelussa viljelijöille maksettavat suorat tuotannosta irrotetut tuet, joita maksetaan viljelijöille sen vuoksi, mitä he tekevät eli viljelevät maatalousmaata. Tähän luokkaan Hill laskee mukaan myös luonnonhaittakorvaukset, joiden tavoitteena on säilyttää maataloutta huonommin tuottavilla alueilla, ja siten parantaa näillä alueilla asuvien viljelijöiden tulotasoa. Kolmannen ryhmän muodostavat taloudelliset insentiivit, joiden tarkoituksena on ohjata resurssien käyttöä maataloudessa. Tällaisia ovat Hillin luokittelun mukaisesti muun muassa viljelijöille maksettavat ympäristönsuojelun ja energiatehokkuuden parantamiseen kohdistuvat investointituet sekä ympäristösitoumukset ja -sopimukset, joilla ohjataan maankäyttöä ja viljelymenetelmiä ympäristömyötäiseen suuntaan. Hillin jaottelussa neljännen ryhmän muodostaa markkina- ja hintaohjaus, joka oli maatalouspolitiikan pääohjauskeino ennen vuoden 1992 uudistusta, mutta jonka osuus on nykyisin noin 5 % koko maatalousbudjetista.

⁴⁴⁶ Gunningham – Sinclair 1998, s. 422–453.

⁴⁴⁷ Siikavirta (2007) on väitöskirjassaan tutkinut yrityksille myönnettävien ympäristötukien myöntämistä ja tukisääntelyn toimivuutta.

⁴⁴⁸ Tarkemmin ympäristön kannalta haitallisista tuista ks. Pearce 2002; OECD 2003; OECD 2005a; Withana et al. 2012; Hyyrynen 2013; Oosterhuis – ten Brink 2014; Suomen luonnonnsuojeluliitto 2014.

Periaate sisällytettiin Euroopan yhteisön politiikan peruseriaateiksi vuonna 1987 voimaantulleella yhtenäisasiakirjalla,⁴⁴⁹ jonka artiklan 130 r mukaan ympäristönsuojelua koskevien vaatimusten oli oltava osa muita politiikkoja.⁴⁵⁰ Jo sitä ennen Euroopan yhteisö oli aktiivinen ympäristönäkökulman edistämässä ja sisällyttämisessä yhteisön politiikkaan.⁴⁵¹ Ilman erityistä perussopimuksen ympäristöartiklaakin yhteisöllä oli mahdollisuus sisällyttää ympäristöpolitiikan tavoitteet toimintaansa.⁴⁵²

Maastrichtin⁴⁵³ ja Amsterdamin⁴⁵⁴ sopimukset voimistivat periaatteen painoarvoa, ja periaatteen noudattamisesta tuli pakollinen osa eri politiikkojen määrittelyä ja toimeenpanoa.⁴⁵⁵ Amsterdamin sopimuksen valmistelun yhteydessä keskustelussa oli myös vaihtoehto, että maatalouden, liikenteen ja transeurooppalaisten verkkojen osalta ympäristöintegraatiovelvoitetta olisi vahvistettu liittämällä sopimukseen asiaa koskeva julistus.⁴⁵⁶

⁴⁴⁹ Euroopan yhtenäisasiakirja. EYVL L 169, 29.6.1987, s. 1–28.

⁴⁵⁰ "Environmental protection requirements shall be a component of the Community's other policies." *Dhondt* (2003, s. 81) ja *Nowag* (2015, s. 21) ovat todenneet, että muotoa "shall be a component of" on tulkittu tarkoittamaan heikkoa integraatiota, jossa ympäristönäkökulma otetaan huomioon muiden politiikkojen suunnittelussa, mutta sen ei välttämättä tarvitse näkyä lopputuloksessa.

⁴⁵¹ Taustalla oli Yhdistyneiden kansakuntien vuoden 1972 Tukholman julistus, jonka mukaan ympäristöasiat oli nähtävä osana taloudellista kehitystä. Vuonna 1973 yhteisö laati ensimmäisen ympäristöohjelmansa, jossa todetaan mm. seuraavaa: "Effects on the environment should be taken into account at the earliest possible stage in all the planning and decision-making processes.... It is therefore necessary to evaluate the effects on the quality of life and on the natural environment of any measure that is adopted or contemplated at national or Community level and which is liable to affect these factors". OJ 1973, C 112 p.1.

⁴⁵² Ks. esimerkiksi asia C-240/83 *Procureur de la République vs. Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU)*, ECLI:EU:C:1985:59, ratkaisun kohta 12-13; asia C-302/86 *komissio vs. Tanska*, ECLI:EU:C:1988:421, tuomion kohta 9.

⁴⁵³ Sopimus Euroopan unionista. EYVL C 191, 29.7.1992, s. 1–112. Maastrichtin sopimuksella ympäristöintegraatiota koskeva artikla 130 r muutettiin kuulumaan seuraavasti: "Environmental protection requirements must be integrated into the definition and implementation of other Community policies."

⁴⁵⁴ Amsterdamin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta. EYVL C 340, 10.11.1997, s.1–144.

⁴⁵⁵ *Nowagin* (2015, s. 21) mukaan Maastrichtin sopimuksen artiklan 130 r valmistelun aikana komissio ehdotti epätarkan termin "be component of" korvaamista termillä "integration" velvoitteen selkeyttämiseksi. Lisäksi on huomattava, että Maastrichtin sopimuksella ympäristönsuojelu tuli myös sisällyttää eri politiikkojen määrittelyyn ja toimeenpanoon, mikä *Nowagin* (2015, s. 22) mukaan tarkoittaa entistä vahvempaa ja selkeämpää velvoitetta sisällyttää ympäristönäkökulma myös eri politiikka-alojen direktiiveihin ja asetuksiin.

⁴⁵⁶ *Nowag* (2015 s. 22–25) on todennut, että kansainvälisessä oikeudessa käytettävät julistukset ovat soft law -instrumentteja, joilla on ennemminkin poliittista kuin velvoittavaa oikeudellista vaikutusta. Amsterdamin sopimukseen liitettiin muun muassa julistus ympäristövaikutusten arvioinnista, jonka mukaan komissio sitoutuu tekemään ympäristövaikutusten arvioinnin niiden ehdotusten yhteydessä, joilla voi olla ympäristön kannalta merkittäviä vaikutuksia.

Vilkkään keskustelun ja valmistelun⁴⁵⁷ lopputuloksena oli horisontaalinen 6 artikla, joka tuli sovellettavaksi kaikkeen unionin politiikkaan, toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen.

Lissabonin sopimuksella⁴⁵⁸ ympäristöintegraatioartikla siirrettiin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artiklaksi 11 yleisesti sovellettavien periaatteiden ja määräysten yhteyteen. Muutosta ei välttämättä ole pidettävä merkittävänä, koska kyse on lähinnä artiklojen uudelleen järjestelystä ja ryhmittelystä.⁴⁵⁹ Toisaalta ympäristöintegraation sijoittamisen muiden periaatteiden yhteyteen on arvioitu heikentävän ympäristövaatimusten integraatiovelvoitteen painoarvoa sektoripolitiikkojen suunnittelussa ja toimeenpanossa.⁴⁶⁰ On kuitenkin huomattava, että muiden periaatteiden yhteydessä ei käytetä yhtä velvoittavaa tekstimuotoa (on sisällytettävä), vaan niissä sisällyttämisvaatimus määritellään heikommin (on otettava huomioon).⁴⁶¹

Suomeksi periaatteesta käytetään termiä läpäisyperiaate.⁴⁶² Suomen kielen sanakirjan mukaan läpäiseminen tarkoittaa tunkeutumista, menemistä tai ulottumista jonkin läpi tai selviytymistä kokeesta tai tarkastuksesta.⁴⁶³ Siten läpäisyperiaatteen termiin liittyy osittain ajatus siitä, että ympäristöasiat tulevat ja menevät läpi poliittisten ja organisatoristen prosessien enemmän tai vähemmän vaivoin vaikuttamatta kovinkaan paljo lopputulokseen tai muuttamatta mitään. Läpimeneminen ei nimitäin välttämättä vaikuta mitenkään läpäistävään materiaaliin, vaan vaikutus voi olla hyvin minimaalinen tai lyhytaikainen. Tällaista periaatteen noudattamista voidaan pitää hyvin minimaalisena tai kevyenä.⁴⁶⁴

SEUT 11 artiklassa käytettyä termiä ”on sisällytettävä”⁴⁶⁵ voidaan pitää vahvempänä kuin läpäisy. Sisällyttäminen käsittää sisällytettävän asian liittämisen osaksi jotakin.⁴⁶⁶ Lopputulos on silloin joiain muuta kuin ilman asian sisällyttämistä. Esimerkiksi ruuanlaitossa pienikin mausteen lisääminen ja sekoittaminen voi vaikuttaa ratkaisevasti lopputulokseen. Sisällyttämisessä integraatio nähdään pikaisen läpäisyyn sijasta pitkäaikaisena vaikutus- ja muutosprosessina:

⁴⁵⁷ Tarkemmin komission, parlamentin, neuvoston välisestä keskustelusta ja jäsenmaiden kannoista ympäristöintegraatioartiklan valmistelussa ks. *Krämer* 2013; *Nowag* 2015.

⁴⁵⁸ Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamis-sopimuksen muuttamisesta. EUVL C 306, 17.12.2007, s. 1–271.

⁴⁵⁹ *Nowag* 2015, s. 26–27.

⁴⁶⁰ *Jans* 2010; *McIntyre* 2013.

⁴⁶¹ Tosin joidenkin tulkintojen mukaan erilaisten integrointivaatimusten välillä ei ole merkittävää eroa. Ks. esim. *Vedder* 2010.

⁴⁶² Ks. esim. *Kumpulainen* 2004, s. 215–218; *Hollo* 2009, s. 81; *Ekroos et al.* 2012, s. 22 ja 76; *Raitio* 2016, s. 392; *Kokko* 2017, s. 41.

⁴⁶³ *Kotimaisten kielten keskus* 2016.

⁴⁶⁴ Tällaisesta voidaan käyttää myös termiä kevytintegraatio. Ks. *Dhondt* 2003, s. 81.

⁴⁶⁵ Englanniksi must be integrated; ruotsiksi ska integreras; ranskaksi doivent être intégrées.

⁴⁶⁶ *Kotimaisten kielten keskus* 2016.

“...integration is not a single, isolated action, but that it is a continuous process in this, integrating environmental requirements is not different from integrating the EU Member States into a European Union, or integrating immigrants into the running and the daily life of their host society.”⁴⁶⁷

SEUT 11 artiklan perusteella ympäristöintegraation tavoitteena on kestävän kehityksen edistäminen.⁴⁶⁸ Kestävän kehityksen periaate on vahvistettu SEUT 3 artiklassa:

“Se [unioni] pyrkii Euroopan kestävään kehitykseen, jonka perustana ovat tasapainoinen talouskasvu ja hintavakaus, täystyöllisyyttä ja sosiaalista edistystä tavoitteleva erittäin kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous sekä korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja ympäristön laadun parantaminen.”

Tätä tavoitetta *Jans*⁴⁶⁹, *McIntyre*⁴⁷⁰ ja *de Sadeleer*⁴⁷¹ pitävät ympäristöintegraation tehokkuuden ja vaikuttavuuden kannalta ongelmallisena, koska kestävän kehityksen saavuttaminen edellyttää talouden, työllisyyden, sosiaalisten näkökulmien ja ympäristönsuojeluintressien välistä tasapainoa. Tällöin vaarana on ympäristövaatimusten vesittyminen tai sivuuttaminen muiden kestävän kehityksen osa-alueiden saavuttamiseksi.⁴⁷² Lopputulosta voidaan pitää paradoksaalisena: unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 11 artikla vaikuttaisi antavan etusijan ympäristönsuojelulle, mutta kestävän kehityksen edistäminen saattaa heikentää ympäristövaatimusten läpäisyperiaatteen vaikuttavuutta.⁴⁷³

Toisaalta kestävän kehityksen periaate perustuu luonnonvarojen rajallisuuteen, ekosysteemien ja ihmisyyhteisöjen toimintaan hyvän elämän ja talouden mahdollistajana. Ilman toimivia ekosysteemejä ja luonnonvaroja ihmiskunnan olemassaolo vaarantuu. Näin ajatellen kestävän kehityksen tavoitteen keskiössä on ekologisten prosessien kunnioittaminen. Siten tämä edellyttäisi erityisesti ekosysteemien toimivuuden ja ekosysteeminäkökulman ottamista huomioon sovellettaessa SEUT 11 artiklan ympäristöintegraatioperiaatetta.⁴⁷⁴

Ympäristönäkökulman ja kestävän kehityksen painoarvoa unionin toiminnassa on nostettu säätämällä ympäristönsuojelun läpäisyperiaate vahvasti velvoittavaksi periaatteeksi unionin eri politiikkojen määrittelyssä ja toteuttamisessa. SEUT 11 artikla velvoittaa muita politiikka-aloja sisällyttämään ympäristönsuojelun vaatimukset omiin politiikkoihinsa. Näin ollen ympäristönäkökulman tulisi vaikuttaa horisontaalisesti myös maatalouspolitiikkaan ja maataloustukiin, eikä politiikan suun-

⁴⁶⁷ *Krämer* 2013.

⁴⁶⁸ *Nowag* 2015, s. 25–26.

⁴⁶⁹ *Jans* 2010.

⁴⁷⁰ *McIntyre* 2013.

⁴⁷¹ *De Sadeleer* 2014.

⁴⁷² *Jans* 2010; *de Sadeleer* 2014, s. 27.

⁴⁷³ *Jans* 2010; *de Sadeleer* 2014, s. 27.

⁴⁷⁴ *Voigt* 2015.

nittelussa ja toimeenpanossa voida keskittyä vain maatalouspolitiikan tavoitteisiin sivuuttaen ja unohtaen ympäristövaatimukset.⁴⁷⁵

Johdonmukaisuus ja koherenttius edellyttävät horisontaalisen integraation lisäksi vertikaalista integraatiota: ympäristönsuojelun vaatimusten ei tulisi näkyä ainoastaan unionin tason politiikka-asiakirjoissa, vaan laajemmin myös unionin direktiiveissä, asetuksissa, päätöksissä ja muissa toimenpiteissä.⁴⁷⁶ Velvollisuus on asetettu erityisesti unionin toimielimille kuten neuvostolle, parlamentille, komissiolle ja sen eri osastoille.⁴⁷⁷ SEUT 11 artiklan noudattaminen edellyttää epäsuorasti myös ympäristönäkökulman ottamista huomioon jäsenvaltioissa unionin politiikkojen suunnittelussa ja toimeenpanossa.⁴⁷⁸ Vertikaalinen vaikuttavuus kuitenkin heikkenee siirryttäessä EU-tasolta jäsenvaltioiden alue- ja paikallishallinnon tasolle.

On kuitenkin muistettava, että integraatioperiaate ei välttämättä nosta ympäristöasioita muiden unionin tavoitteiden yläpuolelle,⁴⁷⁹ vaan unionin ympäristöpolitiikan ja muiden politiikka-alojen ja toimien tulisi muodostaa SEUT 7 artiklan mukaisesti johdonmukainen koherentti kokonaisuus, jossa kaikki unionin tavoitteet otetaan tasavertaisesti huomioon.⁴⁸⁰ Asiayhteydessään niille voidaan antaa erilaisia painotuksia; esimerkiksi ympäristönsuojelun varovaisuus- ja ennaltaehkäisyperiaatteen perusteella voidaan rajoittaa sisämarkkinoita ja tavaroiden vapaata liikkuvuutta.⁴⁸¹ Siten ympäristöintegraatioperiaatettakin voidaan soveltaa enemmän tai vähemmän painotuksin riippuen siitä kokonaisuudesta, jonka osana se tulee noudatettavaksi.

Vaikka läpäisyperiaate ei sinällään nosta ympäristöasioita muita unionin tavoitteita vahvemmaksi, sen voidaan arvioida vahvistaneen ympäristönäkökulmaa maatalouspolitiikan suunnittelussa ja toteuttamisessa. Ympäristö ei ole enää vain ”otettava huomioon” vaan se ”on sisällytettävä” sektoripolitiikan toteuttamiseen. Tällai-

⁴⁷⁵ *De Sadeleer* 2014, s. 26.

⁴⁷⁶ *Sjåfjell*, 2015.

⁴⁷⁷ *Kumpula* 2004, s. 217.

⁴⁷⁸ *Dhondt* 2003, s. 108–109. *Kumpulan* (2004, s. 217–218) mukaan läpäisyperiaate on sanamuodon perusteella tulkittavissa siten, ettei sillä ole suoraa vaikutusta jäsenvaltioon, mutta toisaalta jäsenmaiden pannessa toimeen yhteisön politiikkoja, on katsottava, että niillä on myös velvollisuus ympäristöasioiden integraatioperiaatteen noudattamiseen.

⁴⁷⁹ *Dhondt* 2003, s. 106–107. *Krämer* (2013) ja *Voigt* (2015) esittävät, että SEUT 11 nostaa ympäristövaatimukset muiden yläpuolelle, jolloin kaikkien politiikkojen suunnittelussa olisi otettava huomioon ympäristönsuojelun korkea taso ja ympäristön laatu.

⁴⁸⁰ *De Sadeleer* (2014, s. 24) muistuttaa, että unionin instituutiot eivät anna etusijaa ympäristöpolitiikalle, vaan ne pyrkivät löytämään tasapainon ympäristötavoitteiden ja muiden tavoitteiden välille. SEUT 11 artiklaa on periaatteessa mahdollista käyttää myös kumoamiskanteen perusteena unionin tuomioistuimessa. Kynnys kumoamiseen lienee kuitenkin melko korkea; kumoaminen SEUT 11 artiklan perusteella lienee mahdollista vain, jos ympäristövaatimusten integroinnissa olisi tehty merkittävä virhe tai ympäristönäkökulma olisi täysin unohdettu.

⁴⁸¹ Sisämarkkinoiden ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoittamisesta ympäristöperusteilla ks. *Nowag* 2016, s. 156–272.

sessä prosessissa ympäristönäkökulman sisällyttäminen politiikkaan tai toimintaan tuo lisäarvoa ja parantaa lopputulosta pitkällä aikavälillä.⁴⁸²

*De Sadeleer*in tavoin voidaan kysyä, mitä sitten pitää integroida, kun sisällytetään ympäristönsuojelua koskevia vaatimuksia eri sektoripolitiikkoihin ja toimintaan.⁴⁸³ Tavoitteita, periaatteita, menettelytapoja, ympäristön laatutavoitteita vai päästötandardeja? Onko SEUT 11 artiklan ympäristövaatimusten integraatioperiaatteessa sitten kyse lähinnä poliittisesta tavoitteesta, oikeudellisesta periaatteesta vai onko kyse oikeudellisesti velvoittavasta ja sitovasta normista? Tähän voidaan vastata, että kyse on sekä unionin toimielimiä ja poliitikkojen suunnitteluun vaikuttavasta yleisestä tavoitteesta ja periaatteesta että oikeudellisesta periaatteesta ja normista.⁴⁸⁴

Erityisesti ympäristöintegraatiossa on kyse menettelyllisestä normista; toimien suunnittelun aikana on otettava ympäristöasiat vakavasti huomioon.⁴⁸⁵ Periaatteen velvoittavan muodon johdosta ympäristönäkökulmaa ei saa täysin sivuuttaa muiden politiikkatavoitteiden vuoksi.⁴⁸⁶ Ensisijaisesti tulisi etsiä sellainen ratkaisu, joka mahdollistaa ympäristönsuojelun ja muiden tavoitteiden yhteensovittamisen.⁴⁸⁷ Lisäksi ympäristöintegraatiovelvoite vaikuttaa unionin oikeuden tulkintaan erityisesti tilanteissa, joissa vastakkain ovat ympäristönsuojeluintressit ja taloudelliset intressit.⁴⁸⁸ Tilanteesta riippuen varovaisuusperiaatteen ja ennaltaehkäisyperiaatteen nojalla on kuitenkin mahdollista painottaa ympäristövaatimuksia taloudellisia intressejä enemmän. Erityisesti, jos toimenpide on ristiriidassa luonnonresurssien uusiutuvuuden tai riittävyyden takaamisen tai uhanalaisten lajien säilymisen kanssa, ympäristöarvoille on annettava suurempi painoarvo kuin tilanteissa, joissa toimenpide ei vaaranna unionin ympäristötavoitteita tai -periaatteita.

Ympäristöintegraation periaatteen nojalla maatalouspolitiikalla ja siihen sisällytettävillä toimilla tulisi siten edistää maatalouskaupan ja viljelijöiden tulotason varmistamisen lisäksi myös hyvää ympäristön tilaa, turvata luonnonvarojen kestävä käyttö ja ehkäistä ilmastonmuutosta. Unionin ympäristötavoitteiden ja -periaatteiden valossa maatalouspolitiikan toimeenpanon yhteydessä tulisi ehkäistä ilmastonmuutosta, ympäristön tilan heikentymistä, varautua luonnonriskeihin, edistää ravinteiden kiertoa, vesivarojen riittävyyttä ja ehkäistä vesien pilaantumista. Tuki-politiikan ei tulisi myöskään edistää ja lisätä tuotantoa, mikäli se samalla johtaa ympäristön heikentymiseen ja saastumiseen.

Tämä on mahdollista toteuttaa asettamalla tukien saannin ja käytön ehdoksi lainsäädännössä asetettujen tai erikseen määriteltyjen ympäristönormien tai toiminta-

⁴⁸² *Dhondt* käyttää tällaisesta toiminnasta termiä syväintegraatio.

⁴⁸³ *De Sadeleer* 2014, s. 26.

⁴⁸⁴ *De Sadeleer* 2014, s. 26.

⁴⁸⁵ *De Sadeleer* 2014, 2. 26; *Nowag* 2016, s. 7.

⁴⁸⁶ *De Sadeleer* 2014, s. 25–26.

⁴⁸⁷ Unionin ympäristönsuojelutavoitteiden ja valtiontukijärjestelmien yhteensovittamisesta ks. esim. *Siikavirta* 2007; *Wiesbrock* 2015. Ympäristönäkökulman ja kilpailulainsäädännön yhteensovittamisesta ks. *Nowag* 2016.

⁴⁸⁸ *Kumpula et al.* 2014, s. 65; *de Sadeleer* 2004, s.621; 2014 s.27–29. Ks. myös asia C-379/98 *Preussen-Elektra AG*, ECLI:EU:C:2001:160; C-320/03 *Komissio vs. Itävalta*, ECLI:EU:C:2005:684.

normien noudattaminen. Tällä voidaan varmistua siitä, ettei ympäristölainsäädännöllä toteutettu ohjaus ja tukien avulla toteutettu tuensaajan toiminnan ohjaus ole ristiriidassa keskenään, vaan ne tukevat ja täydentävät toisiaan. Tällöin taloudellinen ohjaus ja normatiivinen ohjaus kietoutuvat yhteen muodostaen kokonaisuuden, jolla tuensaajan toimintaa ohjataan ottamaan ympäristövaatimukset vakavasti huomioon.

3.1.2. Tukiehdolle asetettavat kriteerit

Tukien saannin ehtojen tulee liittyä tukeen siten, että ne joko ohjaavat menettelyitä tai ohjaavat tukien käyttöä tavoiteltuun suuntaan.⁴⁸⁹ Erityisesti sisällöllisillä tukiehdolla voi olla merkitystä tukiohjelman tai yksittäisen tuen vaikuttavuuteen ja vaikutuksiin.⁴⁹⁰ Tukien saamiselle ja maksamiselle asetettujen ehtojen tulee olla

- tarpeellisia, relevantteja ja koherentteja (*tarpeellisuuskriteeri*),
- suhteessa tavoiteltuun tilaan ja toimintaan (*suhteellisuuskriteeri*) ja
- toimijoiden kannalta ymmärrettäviä ja selkeitä (*ymmärrettävyyss-kriteeri*).

Viranomaisille ei ole annettu rajoittamatonta oikeutta asettaa tukiehtoja tukipäätöksiin.⁴⁹¹ Tukiehtojen on oltava *tarpeellisia* tuen käytön ja tuensaajan toiminnan ohjaamiseksi. Näin ollen ehtojen tulee liittyä tuelle asetettuun päämäärään ja tavoitteeseen. Esimerkiksi jos tuen tavoitteena on edistää energiatehokkuutta, on perusteltua asettaa ehdoksi energiansäästövelvoite tai energiaa säästävän teknologian käyttö,⁴⁹² mutta tällöin uusien työpaikkojen syntymistä ei välttämättä voida pitää tarpeellisenä ja relevanttina ehtona. Toisaalta työllisyyttä edistävien tukien relevanttina ehtona voidaan pitää tuen käyttöä työttömien palkkaamiseen ja pakollisten vakuutus- ja sosiaalimaksujen maksamista,⁴⁹³ mutta tuen liittäminen ympäristösäädösten noudattamiseen voi olla tuen tavoitteeseen nähden irrelevantti. Siten tukiehtojen on liityttävä kiinteästi tuettavaan toimintaan ja sen ominaisuuksiin. Lisäksi ehtojen ja vaatimusten ei tulisi olla keskenään ristiriitaisia, vaan niiden tulee muodostaa tukijärjestelmässä koherentti yhdenmukainen kokonaisuus, jossa ei ole turhia vaatimuksia eikä tavoitteiden saavuttamisen ja toimivuuden kannalta välttämättömiä vaatimuksia puutu. Tukijärjestelmän sisäinen tuensaajalle asetettavien vaatimusten ristiriidattomuus lisää mahdollisuutta noudattaa tukiehtoja.

⁴⁸⁹ *Siikavirta* (2007, s. 216) jakaa tukiehdot sisällöllisiin (tuen käyttökohde, tuen määrä) ja menettelyllisiin (maksatukset, seuranta ja valvonta) ehtoihin.

⁴⁹⁰ *Siikavirta* 2007, s. 216.

⁴⁹¹ KHO 14.2.1997/306; *Siikavirta* 2007, s. 217.

⁴⁹² Valtioneuvoston asetus energiatuen myöntämisen yleisistä ehdoista vuosina 2018–2022 (1098/2017).

⁴⁹³ Työttömän työnhakijan työllistymisen edistämiseksi maksettavasta palkkatuesta säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 7 luvussa.

Viranomaisen toimien on oltava oikeassa *suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden*.⁴⁹⁴ Siten tukiehtojen on oltava asianmukaisia, tarpeellisia ja oikein mitoitettuja sen tavoitteen kannalta, johon ehtojen käytöllä pyritään. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tukiehdot eivät siten saa olla liian tiukkoja tai rajoittavia ottaen huomioon tuen määrä ja tarkoitus. *Siikavirran* mukaan tukiehtojen avulla ei voi rajoittaa tuensaajien piiriä tai tuensaajien toimia enempää kuin lainsäädännössä tai talousarviossa edellytetään.⁴⁹⁵ Ehtoja voidaan kuitenkin asettaa siinä määrin kuin tukeen sovellettavissa säädöksissä, hyväksytyissä tukiohjelmissa, julkishallinnon budjetissa, unionin, valtioneuvoston tai ministeriön päätöksissä sallitaan.

Toisaalta tukiviranomaisilla ei olisi ainoastaan mahdollisuus, vaan osittain myös velvollisuus edistää ympäristöasioita sisällyttämällä unionin kokonaan tai osittain rahoittamiin tukiin ympäristövaatimuksia. Tämä johtuu siitä, että SEUT 11 artiklan nojalla viranomaisilla on velvollisuus sisällyttää omiin toimintoihinsa ympäristönäkökulma unionin politiikkaa toteuttaessaan. Tällöin myös alue- ja paikallishallinnon on edistettävä kestävää kehitystä ja sisällytettävä ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset unionin politiikkoja käsittävään toimintaansa ja rahoitusohjelmiinsa. Toisaalta tämä velvoite perustuu myös jäsenmaiden lojaliteetti- ja yhteistyövelvoitteeseen; jäsenmaan ja sen alue- ja paikallishallinnon viranomaisten toimet eivät saa heikentää unionin toiminnan tavoitteita ja niiden on oltava yhdenmukaisia unionin politiikkojen kanssa.⁴⁹⁶ Kun siis unionin maatalous- ja aluepolitiikkaan on sisällytettävä ympäristövaatimukset, näin ollen myös jäsenmaiden alue- ja paikallishallinnon on sisällytettävä politiikkaa toteuttaessaan ja unionin osarahoitteisia tukia myöntäessään ympäristönäkökohdat toimintaansa ja noudatettava unionin periaatteita ja tavoitteita SEUT 11 ja 7 artiklojen hengessä.

Tukiehtoja asetettaessa on erityistä huomiota kiinnitettävä niiden *toteutettavuuteen, selkeyteen ja ymmärrettävyyteen*. Tukiehtojen tulee olla sillä tavoin selkeitä ja ymmärrettäviä, että tuensaaja pystyy ne luettuaan käsittämään, mitä hänen tulee tehdä tai olla tekemättä ja miten hänen tulee toimia saadakseen tuen täysimääräisenä.⁴⁹⁷ Tämä selkeys- ja ymmärrettävyytsvaatimus liittyy kiinteästi hyvään hallintoon⁴⁹⁸ ja tuensaajan oikeusturvaan.

⁴⁹⁴ Nykyisin voimassa olevan Lissabonin sopimuksen (SEU) 5 artiklan mukaan unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi. *Mäenpään* (2017, s. 165-166) mukaan suhteellisuusperiaatteella on merkitystä myös kansallisten viranomaisten toteuttaessa unionin oikeutta. Kansallisesti hallintolain (434/2003) 6 §:ssä säädetään suhteellisuusperiaatteen noudattamisesta julkisessa hallintotoiminnassa.

⁴⁹⁵ *Siikavirta* 2007, s. 217.

⁴⁹⁶ Tarkemmin lojaliteettiperiaatteesta ks. *Klamert* 2014.

⁴⁹⁷ Hallintolain (434/2003) 44 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan päätöksestä on käytävä ilmi mm. yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu ja velvoitettu.

⁴⁹⁸ Hallintolain 9 §:ssä säädetään hyvän kielenkäytön vaatimuksesta osana hyvää hallintoa. Lain esitöiden (*HE 72/2002 vp.*) mukaan hallinnon tulisi käyttää sellaista ilmaisutapaa, jonka perusteella hallinnon asiakkaan voidaan olettaa yksiselitteisesti ymmärtävän asian sisällön ja saavan siitä asian laatuun nähden riittävästi tietoa. Tämä tarkoittaa siten sekä kielellistä selkeyttä että sisällöllistä ymmärrettävyyttä.

3.1.3. Tukiehtojen asettamismallit

Ajallisesti tukiehto voi olla asetettu *ennakkoehdoksi* tuen myöntämiseksi ja maksatukseen, jolloin ensin on tutkittava, onko ennakkoehdot noudatettu, ja vasta sen jälkeen voidaan tukia myöntää tai maksaa. Ennakkoehtojen avulla voidaan erityisesti vaikuttaa siihen, minkälaisia toimijoita ja mitä toimintaa tuetaan. Esimerkiksi sillä, että tuen myöntämisen ehtona on sellaisen ympäristö- tai rakentamisluvan esittäminen, joka kattaa tuettavan toimenpiteen, voidaan varmistua etukäteen toiminnan luovallisuudesta ja mahdollisten syntyvien ympäristöhaittojen legitimitetistä.⁴⁹⁹ Lisäksi voidaan tarvittaessa edellyttää laajempaa lainkuuliaisuutta.⁵⁰⁰ Tällaisilla ehdoilla edistetään myös yleisesti lainsäädännön noudattamista; ei voida pitää moraalisesti perusteltavana myöntää ja maksaa julkisista varoista tukea toimintaan, joka ei ole lainmukaista. Toisenlainen toiminta heikentäisi lainsäädännön noudattamista ja yleisesti lakien toimivuutta.

Toinen mahdollisuus on asettaa ehtoja, jotka koskevat tukipäätöksen teon jälkeistä, tuen käytön aikaista aikaa, jolloin tuensaajan on tuen käytön aikana noudatettava asetettuja *käyttöehtoja*. Lisäksi on mahdollisuus asettaa ajallisesti ehtoja, jotka koskevat tuen saannin ja maksatuksen jälkeistä aikaa. Näistä voidaan käyttää nimitystä *jälkikäteisehdot*. Tällainen tuen maksatuksen jälkeinen ehto on esimerkiksi maatalouden rakennetukilain (1476/2007) 20 §:n 2 momentin pysyvyysvaatimus, jonka mukaan tuetun investoinnin kohdetta ei saa pysyvästi tai merkittävässä määrin käyttää muuhun kuin tuen kohteena olevaan yritystoimintaan ennen kuin viisi vuotta on kulunut avustusmuotoisen tuen viimeisen erän maksamisesta.

Taulukko 2. Esimerkkejä tukien ennakkoehdoista, tuen käytön aikaisista ehdoista ja tuen käytön jälkeisistä ehdoista.

Ennakkoehdot	Tuen käytön aikaiset ehdot	Tuen käytön jälkeiset ehdot
Tuen hakeminen ennen toteutusta Viranomaisluvut Sijainti tukikelpoisella alueella	Kirjanpito hankkeen kustannuksista Kustannusten, toiminnan ja toteutuksen raportointi Tiedotus- ja viestintävaatimukset	Investointien pysyvyys Kirjanpidon ja raporttien säilyttäminen Vaikutusten seuranta Tuen vaikuttavuuden arviointi

⁴⁹⁹ Esimerkiksi maaseudun hanketoiminnan tukemisesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1174/2014) 29 §:n mukaan tuen myöntämisen edellytyksenä on toimenpiteen toteuttamisen kannalta välttämättömän lainvoimaisen viranomaisluvan esittäminen. Samoin maatalouden rakennetuesta annetun lain (1476/2007) 13 §:n 2 momentin mukaan tuen myöntämisen edellytyksenä on luvan esittäminen.

⁵⁰⁰ Maatalouden rakennetukilain (1476/2007) 12 §:n mukaan tuen myöntämisen edellytyksenä on, että tuen kohteena olevalla maatilalla noudatetaan sellaisia asianomaista tuotannonalaa koskevia pakollisia vaatimuksia, jotka perustuvat ympäristöä, hygieniaa ja eläinten hyvinvointia koskevaan Euroopan unionin ja kansalliseen lainsäädäntöön.

Tuen myöntämisen ennakoehdoilla ja tukipäätöksen huolellisella valmistelulla mukaan lukien tukiehtojen asettamisella voidaan tehokkaimmin vaikuttaa tukien lainmukaisuuteen.⁵⁰¹ Esimerkiksi tukien käytön jälkikäteisvalvonta ei voi koskaan täysin korvata etukäteiskontrollia.⁵⁰² Toisaalta jälkikäteisvalvontaa tarvitaan tuen käytölle asetettujen ehtojen tai pysyvyysvaatimusten varmentamista varten.

Tuen myöntöön, käyttöön ja maksatukseen liittyvät vaatimukset voidaan asettaa

- 1) suoraan tukilainsäädännössä,
- 2) tukilainsäädäntöön sisällytettävillä linkkisäännöksillä tai
- 3) varsinaiseen tukipäätökseen sisällytettävillä erityisillä ehdoilla.

Vaikka varsinaisessa tukilainsäädännössä ei olisi suoraan asetettu erityisiä vaatimuksia tai käytetty linkkisäännöksiä, on taloudellisten tukien saajille tukipäätöksessä mahdollista asettaa erityisiä ehtoja, joita tuensaajan on noudatettava.⁵⁰³ Lainsäädännössä asetettuna vaatimukset tulevat kaikkien tukia hakeneiden noudatettavaksi, mutta tukipäätöksessä asetetut erityisehdot on osoitettu nimenomaisesti vain kyseisen tuensaajan noudatettavaksi kyseisen tuen osalta. Tukipäätöksissä asetetut erityisehdot mahdollistavat siten yksilöllisten tuettavan hankkeen sisältöön, ajalliseen pituuteen ja kyseisen tuensaajan toiminnan perusteella räätälöityjen tukiehtojen asettamisen. Toisaalta tuensaajien yhdenmukainen ja tasaveroinen toiminta edellyttää sitä, että samantapaisissa tilanteissa tuensaajille asetetaan samantapaiset ehdot.⁵⁰⁴

Eri lakien välisiä suhteita määrittelemään ja tarkentamaan voidaan käyttää linkkisäännöksiä, joista osaa voidaan pitää lähinnä informatiivisina ja osalla on myös normatiivinen sisältö ja funktio. *Informatiivisilla linkkisäännöksillä* muistutetaan jonkin toisen lain tai säännöksen noudattamisvelvoitteesta.⁵⁰⁵ Niiden tarkoituksena on siten antaa lain soveltajalle tietoa ja informaatiota toisesta säädöksestä, joka saattaa asiassa tulla otettavaksi huomioon.⁵⁰⁶ Informatiivisilla viittauksilla ei ole normatiivista merkitystä, sillä toista lakia on noudatettava ilman viittaustakin.⁵⁰⁷ Tällaisen linkkisäännöksen puuttuminen ei siten merkitse sitä, ettei mainitsematta jäänyttä lakia olisi mahdollisesti sovellettava asiassa.⁵⁰⁸ Oikeustilan selkeyttämiseksi linkkisäännökset voivat olla tarpeellisia, mutta huonosti muotoiluna ne voivat antaa harhaan-

⁵⁰¹ Valtionavustustyöryhmä (2015, s. 101) on katsonut, että ”Käytön, käytön valvonnan ja viime kädessä takaisinperinnän ratkaisut tehdään pitkälti jo avustuksia myönnettäessä.”

⁵⁰² Valtionavustustyöryhmä 2015, s. 101.

⁵⁰³ Ks. esim. KHO 3371/2016; KHO 3328/2016. Esimerkiksi valtionavustuslain (688/2001) 11 §:n nojalla avustuspäätöksessä voidaan asettaa tuensaajalle valtionavustuksen käyttämistä koskevia ehtoja ja rajoituksia, joita tuensaajan on 13 §:n perusteella velvollisuus noudattaa. Mikäli sitten tuensaaja ei noudata tukipäätökseen otettuja ehtoja, valtionapuviranomainen voi 22 §:n nojalla periä tuet takaisin osin tai kokonaan.

⁵⁰⁴ Hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaisesti viranomaisten on kohdeltava asiakkaita tasapuolisesti.

⁵⁰⁵ *Määttä, Tapio* 2007, s.341.

⁵⁰⁶ *Ibid.*, s. 341.

⁵⁰⁷ *Ibid.*, s. 341.

⁵⁰⁸ *Ibid.*, s. 341.

johtavan kuvan oikeusjärjestyksen sisällöstä ja systematiikasta ja toimia siten epäinformatiivisesti.⁵⁰⁹

Kaikki linkkisäännökset eivät kuitenkaan ole pelkästään informatiivisia säännöksiä. *Normatiiviset* linkkisäännökset ovat säännöksiä, joiden avulla toinen laki tulee täydentävästi sovellettavaksi tilanteessa, joissa se ei ilman nimenomaista viittausta tulisi sovellettavaksi.⁵¹⁰ Viittaus voi olla lain soveltamisalaa rajoittavaa tai täydentävää, rinnakkaista soveltamista edellyttävää tai mahdollistavaa.⁵¹¹ Edelleen viittaus voi olla yleinen koko säädökseen kohdistuva tai yksilöity, tietyn säännöksen tai tiettyjen säännöksiä soveltamiseen rajoittuva.⁵¹² Normatiivisella viittaussäännöksellä voidaan mahdollistaa toisen lain *samanaikainen, täydentävä* soveltaminen tai toisen lain noudattaminen toisessa *rinnakkaisessa* menettelyssä.⁵¹³

Linkkisäännösten muotoilusta tulisi pystyä päättämään se, onko kyseessä informatiivinen viittaussäännös vai onko kyseessä aineellinen, soveltamisalaa rajoittava, täydentävä tai rinnakkaista soveltamista edellyttävä viittaussäännös.⁵¹⁴ Lisäksi olisi pystyttävä arvioimaan se, edellyttääkö tietyn lain soveltaminen nimenomaista yksilöityä viittaussäännöstä, onko sitä sovellettava täydentävästi ilman aineellista viittaussäännöstäkin ja sovelletaanko säännöksiä rinnakkain eri menettelyissä vai toisiaan täydentävästi samassa menettelyssä. Tätä lainsäätäjälle osoitettua selkeyden tavoitetta voidaan perustella sillä, että nykyisin linkkisäännösten sanamuodosta ei aina voida päätellä lainsäätäjän tarkoitusta.⁵¹⁵ Toisaalta lainsäätäjäkään ei voi tyhjentävästi ennakoida ja määritellä yksittäisen lain suhdetta muihin lakeihin.⁵¹⁶

Tukiehtojen velvoittavuutta lisää se, että laissa asetetun vaatimuksen, linkitetyn lainsäädännön tai tuen erityisehtojen noudattamatta jättäminen voi johtaa tukien menetyksiin tai sanktioihin.⁵¹⁷ Toisaalta linkkisäännöksen tai asiaa koskevan tukiehdon puuttuminen voi aiheuttaa sen, että tuki on maksettava, vaikka asiaan kiinteästi liittyvää toista lainsäädäntöä ei ole noudatettu. Tapauksessa KHO 2015:82 korkein hallinto-oikeus arvioi valtionavustuslainsäädännön ja hankintalainsäädännön välistä suhdetta ja sitä, aiheuttaako hankintalainsäädännön noudattamatta jättäminen myönnetyn valtionavustuksen osittaiseen palauttamisen tai takaisinperinnän.

⁵⁰⁹ Määttä, Tapio 2007, s. 341.

⁵¹⁰ *Ibid.*, s. 342.

⁵¹¹ *Ibid.*, s. 342–343.

⁵¹² *Ibid.*, s. 342.

⁵¹³ *Ibid.*, s. 343.

⁵¹⁴ Määttä, Tapio 2013, s. 187.

⁵¹⁵ *Ibid.*, s. 187.

⁵¹⁶ *Ibid.*, s. 187.

⁵¹⁷ Esimerkiksi maatalouden rakennetuista annetun lain (1476/2007) 46 §:n perusteella tuen myöntänyt ELY-keskus on velvollinen keskeyttämään tuen maksamisen ja perimään tuen takaisin, jos muun muassa tuen ehtoja ei ole noudatettu.

Kyseessä olleessa tapauksessa sosiaali- ja terveysministeriö oli myöntänyt päätöksellään 4.4.2007 valtionavustusta Nummi-Pusulan kunnalle perhetyön kehittämishankkeeseen. Hankkeen tarkastuksen yhteydessä havaittiin, että hankkeen kustannuksiin oli sisällytetty suorahankinta, eikä tuensaaja esittänyt hankinnasta antamassaan selvityksessä hankintalain mukaisia perusteita suorahankinnalle. Ministeriön lopullista valtionavusta koskevassa päätöksessä ei ollut mainittu yksittäistä säännöstä, johon päätös perustui, vaan päätöksessä oli viitattu valtionavustuslakiin. Korkein hallinto-oikeus tulkitsi ministeriön päätöksistä ilmenevän, että päätökset koskevat tukien takaisinperintää ja ne ovat perustuneet valtionavustuslain (688/2001) 21 §:n 4 kohtaan. Kyseisen säännöksen nojalla tehtävä takaisinperintä edellyttää valtionavustuksen käyttämistä koskevien säännösten tai valtionavustuspäätökseen otettujen ehtojen oleellista rikkomista.

Kun sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun laissa (733/1992), valtioneuvoston asetuksessa sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeiden kriteereistä ja painoalueista (804/2005) tai muissakaan ministeriön päätöksissä mainituissa kehittämishankkeita koskevissa säännöksissä eikä rahoituspäätöksen tukiehdossa mainittu julkisista hankinnoista annetussa laissa (348/2007) säädettyjen menettelyjen noudattamista tuen maksatuksen ehtona, korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei ministeriö voinut ryhtyä avustuksen takaisinperintään hankintalainsäädännön soveltamiseen liittyvillä perusteilla.

Tosin eri mieltä ollut hallintoneuvos katsoi, että valtionavustuslain 21 §:n 4 kohdan perusteella valtionapuviranomaisella voi olla velvollisuus periä avustus takaisin siitä syystä, että avustuksen saaja on avustusta käyttäessään rikkonut julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä. Eriävän mielipiteen mukaan takaisinperintä on toteutettava riippumatta siitä, viitataanko kyseistä avustusta koskevissa erityissäännöksissä tai tuen ehdoissa erikseen velvollisuuteen noudattaa Suomessa voimassa olevaa lainsäädäntöä.

Kyseessä olleessa tapauksessa hankintalainsäädännön noudattamista ei ollut linkitetty tukilainsäädäntöön eikä sitä myöskään mainittu tukipäätöksessä tai tuenhakijalle tai -saajalle asetetuissa erityisehdoissa. Tällä perusteella korkein hallinto-oikeus eliminoi hankintalainsäädännössä asetettujen velvoitteiden soveltamisen tuen saamisen tai maksatusten ehtona. Lähtökohtana tukien takaisinperinnälle on näin ollen se, että tuensaajan on noudatettava vaatimusta, joka käy ilmi tukilainsäädännöstä, tukipäätöksestä tai sen ehdoista.⁵¹⁸ Tätä voidaan pitää tuensaajan oikeusvarmuuden kannalta tärkeänä, jotta tuensaaja pystyy ottamaan selvää hänelle asetetuista vaatimuksista, velvollisuuksista ja oikeuksista.

⁵¹⁸ *Voutilaisen* (2015, s. 920–923) mukaan KHO:n ratkaisu tarkoittaa sitä, että valtionapuviranomaisen on lueteltava nimenomaisesti ja kattavasti avustuspäätöksessään ne säännökset, joita valtionavustuksen käyttöön sovelletaan. Toisaalta jos avustuspäätöksessä on mainittu erikseen velvollisuus noudattaa hankintalainsäädäntöä ja hankintalainsäädännön mukaista kilpailutusvelvollisuutta, ehdon noudattamatta jättäminen on selkeä peruste takaisinperintään.

Muun muassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen KHO 2016:135⁵¹⁹ ja KHO 2015:82 valossa voidaan todeta, että mikäli jotain velvoitetta ei ole varsinaisessa tukilainsäädännössä asetettu ja sen halutaan velvoittavan tuensaajaa (esim. hankintamenettely, ympäristöehdot, eläke- ja sosiaaliturvamaksujen tai verojen maksaminen), niin se tulee joko saattaa tukilainsäädäntöön normatiiviseksi osaksi linkkisäännösten avulla tai ottaa tukipäätökseen selkeäksi ehdoksi, mikäli tukilainsäädäntö sallii näin tehtävän.

3.1.4. Tukiehdot ohjauskeinojen välisenä sidoksena

Tukilainsäädäntöön sisällytettävillä velvoittavilla ympäristösäännöksillä voidaan katsoa olevan *linkitetyn säännöksen noudattamista vahvistava funktio* normatiivisen funktion lisäksi. Linkkisäännökset eivät sinällään kuitenkaan varmista sitä, että niitä noudatetaan aina ja jatkuvasti, mutta noudattamista voidaan vahvistaa tukiin liittyvällä valvonnalla.⁵²⁰ Kun tukien saannin ja maksamisen ehdoksi on asetettu ympäristösäädösten noudattaminen, tukin liittyvän valvonnan johdosta ympäristösäädösten rikkomisen havaitseminen on todennäköisempää kuin, että säädösten valvonta olisi pelkästään ympäristösäädösten valvonnan varassa.⁵²¹ Tukivalvonta ja linkitettyjen säännösten rikkomiseen liittyvät tukien leikkaukset ja sanktiot toimivat myös pelotteena ja kannustimena ympäristösäännösten noudattamiseen.⁵²² OECD:n mukaan ympäristövaatimuksien liittämällä maataloustukiin on mahdollista parantaa ympäristösäädösten noudattamista ja pitkällä aikavälillä myös maatalouden ympäristön tilaa verrattuna siihen, ettei kyseisenkaltaista linkitystä tehdä.⁵²³

Tukien sitominen ympäristösäädöksien noudattamiseen on katsottu olevan hallinnollisesti ja toteutukseltaan *yksinkertainen ja tehokas*.⁵²⁴ Esimerkiksi USA:ssa maaperän ja kosteikkojen suojeluvolvoitteiden sitomisen tukien saamisen ehdoksi on arvioitu olevan tehokkaampi suojelutapa kuin maaperän tai kosteikkojen suojelu-

⁵¹⁹ Tapauksessa KHO 2016:135 kyse oli työ- ja elinkeinoministeriön myöntämästä energiatuesta hakurien hankintaan. Tuen saaja oli hankkinut koneet käytettynä ja toiselle hakkurille oli aiemmin myönnetty energiatukea. Lisäksi toinen hakkureista oli ostettu myyjäyhtiöltä, jolla oli samat omistajat kuin A Oy:llä. Koska työ- ja elinkeinoministeriön päätökseen, jolla energiatukea oli myönnetty A Oy:lle, ei ollut otettu tuella hankittavien hakkurien ominaisuuksia koskevia ehtoja tai muita investoinnin kohteena olevaa kalustoa koskevia vaatimuksia, A Oy:n ei voitu katsoa toimineen valtionavustuslain tai energia-asetuksen vastaisesti hakkurien hankinnassa sillä perusteella, että A Oy ei ollut ennen hakkurien hankintaa tai sen jälkeen ilmoittanut hakkurien olevan käytettyjä tai että A Oy ei ollut ilmoittanut toisen hakkurin aiemmin saamasta tuesta oma-aloitteisesti.

⁵²⁰ Valtion varojen hyvä taloudenhoito edellyttää sitä, että viranomaiset selvittävät ja seuraavat valtionavustuksina myönnettyjen ja käytettyjen julkisten varojen käyttöä ja sillä saavutettuja tuloksia. Tätä varten valtiontukea myöntäneellä viranomaisella on oikeus, mutta myös velvollisuus valvoa ja tarkistaa tukien käyttöä ja tukiehtojen noudattamista. HE 63/2001.

⁵²¹ Dwyer et al. 2000 ; Osterburg et al. 2005, s. 2.

⁵²² Osterburg et al. 2005, s. 2.

⁵²³ OECD 2010, s. 11.

⁵²⁴ Schneider 2011, s. 165–166.

toimenpiteiden toteuttamisesta maksettavat korvaukset tai pelkät kieltosäännöt ilman tukien vähennystä.⁵²⁵

Voimassaolevien muutoinkin tuensaajan toimintaa ohjaavien säädösten liittäminen tukiehtoihin tai -säädoiksiin ei periaatteessa lisää tuensaajan hallinnollista taakkaa. Hallinnon toiminnasta riippuen se voi kuitenkin lisätä sitä, jos tuensaaja joutuu tukiehtojen tai linkkisäännösten vuoksi toimittamaan lisätietoja tukea myöntävälle, maksavalle tai valvovalle viranomaiselle ympäristösäädoiksiin noudattamista valvovan viranomaisen lisäksi tai tiedot pitää toimittaa hieman eri muodossa tai eri aikoina. Tällöin linkkisäännökset voivat aiheuttaa sellaisia turhia raportointivaatimuksia, joita olisi mahdollista välttää viranomaisten välisten tietojen vaihtoa parantamalla ja sovittamalla yhteen eri viranomaisten toimintaa.

Taloudellisiin tukiin liittyvät ehdot sisältävät myös *tiedollista ohjausta*. Ympäristösäädojen noudattamista edistää jo pelkästään se, että asetetut linkkisäännökset tai erikseen tukipäätöksessä asetetut ympäristöehdot lisäävät tuensaajan tietoisuutta ympäristövaatimuksista ja toimintansa ympäristövaikutuksista.⁵²⁶ Koska julkisen tuen saajan on huolellisen toimijan olettaman mukaisesti oltava tietoinen tuen myöntämisen ja maksamisen ehdoista, jos ne käyvät ilmi tukilainsäädännöstä tai -päätöksestä, tukisäädoiksiin ja -päätöksiin liitettyinä tuensaajan tulee ottaa selvää ja olla tietoinen asetetuista ympäristövaatimuksista. Tukiehdoilla voi siten katsoa olevan tuensaajaan suhteen *tiedottava, ympäristötietoisuutta lisäävä funktio*.⁵²⁷ Mikäli tukiehtojen tavoitteena on edistää voimassaolevien ympäristösäädojen noudattamista ja tietoisuutta säädoiksiin asetetuista velvollisuuksista, tukisäädoiksiin sisällytettävät linkit ympäristösäädoiksiin toimivat hyvin.⁵²⁸ Tällainen ehto on asetettavissa tasapuolisesti kaikille tuensaajille, jolloin se vaikuttaa suureen määrän tuensaajia.⁵²⁹

Toisaalta taloudellinen ohjaus on mahdollista liittää *itse- tai yhteissäätelyyn ja laatu- ja järjestelmiin* siten, että tukien ehtoja mukautetaan sen mukaan, kuuluuko tuensaaja jonkin itsesääntely- tai sertifiointijärjestelmän piiriin vai ei.⁵³⁰ Tällaisella mukauttamisella on mahdollista edistää vapaaehtoisin järjestelmin osallistumista.

⁵²⁵ Schneider 2011, s. 165–166. Tarkemmin USA:n maaperänsuojelustrategiasta ja tukien lakisääteisten vaatimusten toiminnasta ks. esim. *Batie – Sappington* 1986.

⁵²⁶ OECD 2010, s. 12.

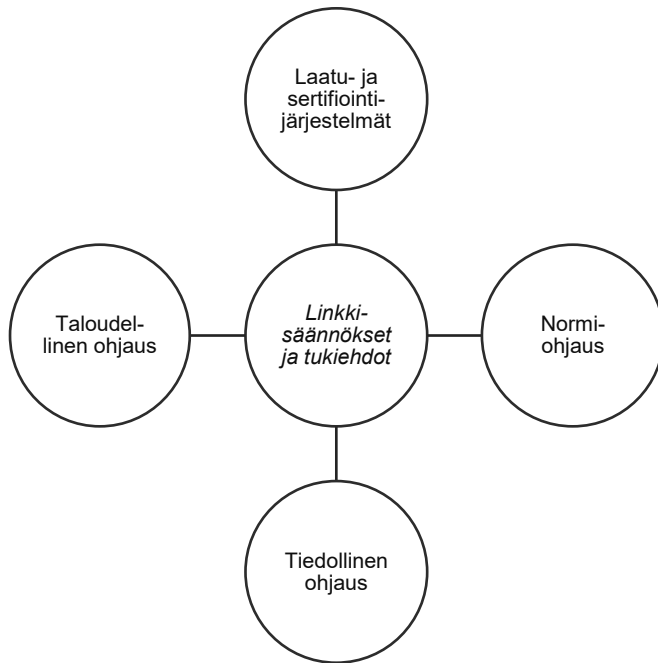
⁵²⁷ Ympäristötietoisuus muodostuu tiedosta, taidoista, motivaatiosta ja toiminnasta. Tarkemmin ympäristötietoisuudesta, sen muodostumisesta ja edistämisestä ks. esim. *Harju-Autti et al.* 2011. Tukisäädoiksiin linkitettyjen ympäristösäännösten voidaan katsoa lisäävän viljelijöiden tietoja ja motivaatiota ympäristövastuulliseen toimintaan.

⁵²⁸ *Jongeneel et al.* 2007, s. 10.

⁵²⁹ Tukien ehtona asetettavat ympäristövaatimukset eivät kuitenkaan koske aivan kaikkia viljelijöitä, koska tukien hakeminen on periaatteessa vapaaehtoista.

⁵³⁰ Itsesääntelylle on luonteenomaista se, että siinä mukana olevat yhteisöt itse ohjaavat, valvovat ja tarvittaessa sanktioivat sääntelyn piiriin kuuluvien toimijoiden käyttäytymistä. Yhteissäätelystä on kyse silloin, kun itsesääntely ja normiohjaus yhdistyvät esimerkiksi siten, että alan itse luomiin sääntöihin viitataan lainsäädännössä tai ne ovat vaikuttaneet merkittävästi siihen. Tarkemmin itsesääntelystä ja yhteissäätelystä ks. esim. *Tala* 2009 ja *Sorsa* 2009.

Edellä mainitun mukaisesti tukiin liittyvät linkkisäännökset ja tukiehdot liittävät erilaiset ohjauskeinot toisiinsa integroiduksi ohjausjärjestelmäksi, jolla vaikutetaan tuensaajien toimintaan (kuva 7). Linkityksen voidaan arvioida johtavan parempaan synergiaan maatalouspolitiikan ja ympäristöpolitiikan välillä ja edistävän tukien hyväksyttävyyttä.⁵³¹ Näin ollen linkkisäännöksillä on myös tukia *legitimoiva* funktio.⁵³²



Kuva 7. Linkkisäännökset ohjauskeinojen välisenä sidoksena.

⁵³¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 1306/2013 johdantotekstin 54 kohdan mukaan "Pyrkimyksenä on myös saada yhteinen maatalouspolitiikka vastaamaan nykyistä paremmin yhteiskunnan odotuksia lisäämällä sen yhdenmukaisuutta ympäristöä, kansanterveyttä, eläinten terveyttä, kasvien terveyttä ja eläinten hyvinvointia koskevien politiikkojen kanssa." Webster ja Williams (2001) ovat tosin esittäneet, että koska suorat tuet jaetaan maatalouspolitiikan tavoitteiden perusteella, ympäristövaatimusten liittäminen maataloustukiin johtaa ympäristöpolitiikan ja maatalouspolitiikan väliseen konfliktiin ja siihen, etteivät tuet suuntaudu ympäristöpolitiikan kannalta optimaalisesti.

⁵³² Maataloustukien ympäristövaatimuksilla pyritään edistämään maatalouden ympäristöhyötyjen edistämistä ja ympäristöhaittojen vähentämistä. OECD:n (2010, s. 12) mukaan tällä osittain perustellaan oikeutusta siihen, että yhteiskunnan varoista maksetaan viljelijöille maataloustukia.

3.2. TÄYDENTÄVIEN EHTOJEN MONITASOISUUS

3.2.1. Maataloustukien täydentävien ehtojen tausta ja tarkoitus

Täydentävillä ehdoilla⁵³³ tarkoitetaan sitä, että julkisen tuen saannin ehdoksi asetetaan ympäristö- tai muiden vaatimusten noudattaminen. Kyse on siten muuta aihealuetta koskevien vaatimusten asettaminen tuen saannin ja maksamisen ehdoksi. Käsitteen keskiössä on tuen saannin ehdollisuus ja sen kytkeminen ristiin toisen politiikkasektorin vaatimuksiin.

Termi otettiin käyttöön Yhdysvalloissa 1970-luvun puolivälissä, jolloin maataloustukien saannin ehdoksi asetettiin ympäristöohjelmissa maaperän ja kosteikkojen suojelemiseksi asetettujen vaatimusten noudattaminen.⁵³⁴ Kyse on siten julkisten rahoitus- ja ympäristöohjelmien ja niissä asetettujen vaatimusten kytkennästä ristiin keskenään.

Yhdysvalloissa viljelijän tulee noudattaa maaperän suojelua varten laadittua maaperän suojeluohjelmaa eikä uusia eroosiolle herkkiä alueita saa muuttaa viljelykäyttöön.⁵³⁵ Kosteikkojen suojeluvaatimusten avulla ehkäistään kosteikkojen kuivataminen ja ottaminen maatalouskäyttöön.⁵³⁶ Nykyään näiden ympäristövaatimusten noudattaminen on Yhdysvalloissa maataloustukien saannin edellytys eikä maaperän tai kosteikkojen suojelusta makseta erikseen mitään lisätukia.⁵³⁷ Oleellinen osa ehtoja on se, että ehtojen laiminlyönti johtaa maataloustukien menetykseen.⁵³⁸ Koska viljelijältä poistetaan mahdollisuus maataloustukien saantiin, jos hän ei noudata ehdoksi asetettuja ympäristövaatimuksia, mallia on kutsuttu myös punaisen lipun malliksi⁵³⁹ urheilukilpailussa kilpailusta poistamisen merkiksi nostetun punaisen lipun mukaisesti. Punaisen lipun alamallina tai sekamallina voidaan pitää järjestelmää, jossa maataloustuen saannin edellytyksenä on viljelijän osallistuminen muutoin vapaaehtoiseen ympäristönsuojelun toimenpideohjelmaan.⁵⁴⁰

Christensenin ja *Rygnestadin* mukaan täydentävät ehdot tarkoittavat sitä, että maataloustukien saanti on riippuvainen viljelijän ympäristötoimenpiteistä ja ympäristö-

⁵³³ Englanniksi cross-compliance, ruotsiksi tvärvillkor, tanskaksi krydsoverensstemmelse, saksaksi Cross-Compliance-Vorschriften, eestiksi nõuetele vastavus, espanjaksi condicionalidad.

⁵³⁴ *Baldock – Mitchell* 1995, s. 7–9; *Jack* 2009, s. 65–68; *Schneider* 2011, s. 165.

⁵³⁵ On arvioitu, että noin 25 % USA:n vilja-alasta kuuluu maaperän suojeluohjelman piiriin. Eroosiolle herkillä alueilla viljelijän tulee noudattaa hyväksytyä maaperän suojelusuunnitelmaa, joka käsittelee lohko kohtaisesti viljely- ja maaperäolosuhteita, viljelykuvioita ja viljelijän preferenssejä. *Schneider* 2011, s. 165.

⁵³⁶ Kosteikkojen kuivatuskielto kohdistuu USA:ssa noin 90 miljoonaan eekkeriin, joista noin 15 % arvioidaan olevan helposti muutettavissa pelloksi. *Schneider* 2011, s.165.

⁵³⁷ *Schneider* 2011, s. 165.

⁵³⁸ *Ibid.*, s. 165.

⁵³⁹ *Baldock – Mitchell* 1995, s. 5–7; *Jack* 2009, s. 68.

⁵⁴⁰ *Baldock – Mitchell* 1995, s. 5–7; *Jack* 2009, s. 69.

säädösten tai -vaatimusten laiminlyönnistä aiheutuva seuraamus on linkitetty sekä ympäristöllisiin että maataloudellisiin tavoitteisiin.⁵⁴¹

Täydentäviin ehtoihin liittyy siten tuen sitominen kiinteästi ympäristövaatimukseen ja vaatimusten laiminlyönnistä aiheutuvat seuraamukset tukimaksuihin. Vaatimukset voivat perustua voimassa olevaan lainsäädäntöön tai ne voivat olla laakisäateisiä vaatimuksia tiukempia tai perustua vapaaehtoisen ympäristöohjelman toimenpiteiden toteuttamiseen. Näiden vaatimusten noudattamatta jättäminen aiheuttaa puolestaan tukien leikkauksen osin tai kokonaan.

Unionin viidennessä ympäristöohjelmassa⁵⁴² ja sen tarkistuksen yhteydessä⁵⁴³ ehdotettiin maataloustukien saannin kytkemistä ympäristönäkökohtiin. Alueiden komitea piti oikeana lähtökohtana sitä, että maataloustuet sidottaisiin ekologisiin perusteisiin ja tukivälineet otetaan käyttöön vain, kun niihin liitetään ympäristövelvoitteita.⁵⁴⁴

McSharryn reformin yhteydessä jäsenmaita velvoitettiin ryhtymään "tarvittaviin toimenpiteisiin muistuttaakseen hakijoita siitä, että olemassa olevaa ympäristönsuojelulainsäädäntöä on noudatettava."⁵⁴⁵ Lisäksi silloin käytössä olleisiin kesannointivaatimuksiin liitettiin ympäristövaatimuksia,⁵⁴⁶ joilla voidaan katsoa olleen positiivisia ympäristövaikutuksia.⁵⁴⁷ Jäsenmaiden oli myös mahdollista liittää vaatimuksia tiettyihin kotieläintukiin, mutta sen käyttö jäi hyvin vähäiseksi vain Englannin ja Kreikan soveltaessa ympäristövaatimuksia lammis- ja karjatalouden tukiin.⁵⁴⁸ Ympäristövaatimusten käyttö jäi kokonaisuudessaan vähäiseksi, minkä vuoksi Euroopan tilintarkastustuomioistuin esitti maatalouspolitiikan ympäristöintegraatiota

⁵⁴¹ *Christensen – Rygnestad* 2000, s. 4.

⁵⁴² A European Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development, OJ C 138, 17.5.1993, p. 5–98.

⁵⁴³ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi Euroopan yhteisön ympäristöä ja kestävä kehitystä koskevan poliittisen toimintaohjelman "Kohti kestävä kehitystä" tarkistuksesta. *KOM(95) 647 lopull.* EYVL C 140 11.5.1996, s. 5–12.

⁵⁴⁴ Alueiden komitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi Euroopan yhteisöjen ympäristöä ja kestävä kehitystä koskevasta poliittisesta toimintaohjelmasta 'Kohti kestävä kehitystä'." EYVL C 34, 3.2.1997, s. 12–18.

⁵⁴⁵ Neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1765/92 tukijärjestelmästä tiettyjen peltokasvien viljelijöille, 10 artiklan 5 kohta.

⁵⁴⁶ Neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 2293/92 edellytettiin, että jäsenvaltiot toteuttavat asianmukaiset toimenpiteet, jotka soveltuvat kesannoitavan maan erityistilanteeseen niin, että varmistetaan ympäristön suojeleminen. Lisäksi asetuksen (EY) N:o 762/94 3 artiklan 3 kohdan mukaan kesannoidulla maalla on noudatettava ympäristövaatimuksia. Tosin säädökset jättivät auki sen, mitä näillä minimivaatimuksilla tarkoitetaan. *Brouwer – Berkum* 1996, s. 55.

⁵⁴⁷ Ks. *Jack* 2009.

⁵⁴⁸ *Brouwer – Berkum* 1996, s. 69. Englannissa rajoitettiin hehtaarilla laidunnettavien lampaiden, emolehmien, lihakarjan ja ylämaankarjan määrää ylilaidunntamisen ehkäisemiseksi. *Webster – Williams* 2002, s. 3.

koskevassa tarkastusraportissaan että, tukien ympäristöehdot tulisi säätää pakollisiksi kaikkialla unionissa ja viljelijöiden olisi tukia saadakseen noudatettava yhteisön ja paikallista ympäristölainsäädäntöä.⁵⁴⁹

Vuonna 1999 komissio totesi kestäväää maataloutta käsittelevässä tiedonannossaan, että

“... viljelijöiden tulee noudattaa ympäristön suojelukäytännön minimitasoa tukijärjestelmiin kuuluvana asiana, mutta kaikki siihen lisättävät hyvän viljelytavan ja ympäristölakien noudattamisen perustason ylittävät ympäristönhoitopalvelut yhteiskunnan tulee kustantaa maatalouden ympäristönsuojeluohjelmien kautta.”⁵⁵⁰

Komissio painotti tiedonannossaan maan ja luonnonvarojen hoitamista kestäväällä tavalla. Erityisesti komissio totesi täydentävillä ympäristöehdoilla olevan suuria mahdollisuuksia ympäristön tilan parantamisessa ja maatalouden kestävyys edistämässä.⁵⁵¹ Tämän lisäksi komissio korosti tiedonannossaan ympäristönäkökohtien integrointia Agenda 2000:een liittyvissä maatalouspoliittisissa päätöksissä.

Unionin maatalouspolitiikan ns. *Agenda 2000* uudistuksen yhteydessä ympäristönäkökulmaa vahvistettiin velvoittamalla jäsenvaltiot toteuttamaan aiheelliseksi katsomansa ympäristötoimenpiteet viljelijöille maksettavien tukien yhteydessä.⁵⁵² Jäsenvaltioille tuli myös mahdolliseksi kytkeä suorat tuet ympäristövaatimusten noudattamiseen.⁵⁵³ Jäsenvaltioille annettiin myös valta päättää seuraamusten ja sanktioiden asettamisesta, jos ehtoja ei noudateta.⁵⁵⁴ Ympäristövaatimusten sisällyttäminen jäi siten hyvin pitkälti jäsenmaiden vastuulle ja niiden ratkaisut vaikuttivat siihen, minkälaiseksi ympäristöintegraation lopputuloksesta syntyi.⁵⁵⁵ Jäsenmaille annettiin mahdollisuus asettaa pakollisia ympäristövaatimuksia kaikille viljelijöille ja erityisiä ympäristösäädösten vaatimusten yli meneviä vaatimuksia, mikäli ympäristön tila tätä vaati. Ehtojen tarkoituksena oli

- varmistaa ympäristönsuojelun minimitaso,
- nostaa sitä alueilla, joilla ympäristön tilaa oli tarpeen parantaa, ja
- ehkäistä ympäristömuutoksille herkkien tai ympäristöltään arvokkaiden alueiden tilan heikentymistä.

Uudistus sisälsi siten piirteitä aktiivisesta laaja-alaisesta preventiivisestä strategiasta, jolla pyrittiin ehkäisemään maatalouden harjoittamisesta aiheutuvia ympäristö-

⁵⁴⁹ *Euroopan tilintarkastustuomioistuin* 2000, s. 33.

⁵⁵⁰ Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle ”Kohti kestäväää maataloutta”. EYVL 19.6.1999 C 173, s. 2–17.

⁵⁵¹ *Ibid.*

⁵⁵² Neuvoston asetus (EY) N:o 1259/1999 yhteisen maatalouspolitiikan mukaisia suoran tuen järjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä, 3 artikla. *Jack* 2009, s. 71.

⁵⁵³ Neuvoston asetus (EY) N:o 1259/1999 yhteisen maatalouspolitiikan mukaisia suoran tuen järjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä, 3 artikla

⁵⁵⁴ Neuvoston asetus (EY) N:o 1259/1999 yhteisen maatalouspolitiikan mukaisia suoran tuen järjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä, 3 artiklan kohta 2.

⁵⁵⁵ *Jack* 2009, s. 71–72.

haittoja. Koska jäsenmaille jätettiin suuri liikkumavara sen suhteen, minkälaisia ympäristöehtoja tukien saannille asetetaan ja liitetäänkö tukiehtojen rikkomiseen sanktioita, täydentävien ehtojen käyttö jäi puutteelliseksi.⁵⁵⁶ Osa jäsenmaista asetti kuitenkin lakisääteistä tasoa tiukemman vaatimukset, minkä takia viljelijöille asetetut vaatimukset vaihtelivat huomattavasti unionin sisällä.⁵⁵⁷

Suomessa vaatimuksista säädettiin Euroopan yhteisön kokonaan rahoittamien peltoalaan ja eläimiin perustuvien suorien tukien horisontaalielehdoista annettulla maa- ja metsätalousministeriön päätöksellä (154/2000, kumottu). Päätöksen 4 §:n perusteella viljelijän tuli noudattaa lannoitteiden ja kasvinsuojeluaineiden käytössä valmistajan antamia ohjeita ja käyttörajoitteita ja 5 §:n mukaisesti torjua hukkakaura hukkakauran torjunnasta annettussa laissa (178/1976, kumottu) säädetyllä tavalla. Päätös sisälsi myös 6 §:ssä asetetun velvollisuuden jättää vesistöön tai valtaojaan rajoittuvalla osalla noin 60 cm levyinen muokkaamaton ja lannoittamaton piennar, jolla ei myöskään saanut käyttää kasvinsuojeluaineita. Toisaalta se sisälsi myös uusia ympäristövaatimuksia kuten 7 §:n mukaisen vaatimuksen säilyttää kesannot kasvi- peitteisinä erityisesti vesistöihin rajoittuvilla osilla kolmen metrin leveydeltä, vedenottamoiden suoja-alueilla ja pohjavesialueilla. Kotieläintuotannon osalta päätös kattoi lisäksi 10 §:ssä säädetyllä tavalla laidunnukseen ja rehualojen hoitoon liittyviä ympäristöehtoja. Lisäksi ympäristöehtojen laiminlyönneistä säädettiin 5 luvussa seuraamuksia alentamalla maksettavia tukia osin tai kokonaan. Siten Suomessa osa täydentävien ehtojen vaatimuksista noudatti voimassa olevaa muuta lainsäädäntöä ja osa vaatimuksia oli uusia ja niiden voidaan katsoa ylittäneen kansallisessa ympäristölainsäädännössä asetetut ympäristövaatimukset.

Taulukko 3. Täydentävien ehtojen järjestelmän toimeenpano eri jäsenmaissa ennen vuotta 2005.⁵⁵⁸

Täydentävien ehtojen ympäristövaatimusten taso	Jäsenmaat EU-15
Lainsäädännön ylittävät ehdot	Itävalta, Alankomaat, Irlanti, UK
Lakisääteinen taso, mutta osa vaatimuksista ylittää lainsäädännön tason	Suomi, Kreikka, Italia, Espanja
Lakisääteinen taso	Ranska, Tanska (luopui v. 2002)
Ei vaatimuksia	Belgia, Tanska (2002 jälkeen), Saksa, Luxemburg, Portugali, Ruotsi

⁵⁵⁶ KOM 2002 394 final, s. 8–9.

⁵⁵⁷ Osterburg et al. 2005.

⁵⁵⁸ Osterburg et al. 2005.

Melko pian Agenda 2000 uudistuksen jälkeen vuoden 2003 *maatalouspolitiikan välitarkistuksen* yhteydessä EU:n maatalouspolitiikassa pyrittiin lisäämään tukien irrottamista tuotannosta ja siirryttiin sitomaan viljelijätuet pääasiassa tuotannon sijaan ns. täydentäviin ehtoihin eli 18 lakisääteiseen ympäristö- ja eläinten hyvinvointivaatimukseen ja 10 hyvän maatalouden vaatimukseen.⁵⁵⁹ Muutosta voidaan pitää merkittävänä, koska asetettujen ympäristövaatimusten noudattamisesta tuli kaikissa jäsenmaissa pakollinen tukiehto. Ehtoihin lisättiin ympäristövaatimusten lisäksi myös eläinten ja kasvien terveyteen ja eläinten hyvinvointiin liittyviä vaatimuksia.

Asetusluonnoksesta antamassaan lausunnossa alueiden komitea kannatti tukien sitomista ympäristöä, elintarviketurvallisuutta, eläinten terveyttä ja hyvinvointia sekä työsuojelua koskeviin vaatimuksiin, mutta toi esille huolen siitä, miten tukien sitominen ympäristövaatimusten noudattamiseen toteutetaan käytännössä.⁵⁶⁰ Erityisesti ongelmana nähtiin asetusten säännösten velvoittavuus heti niiden voimaantullessa. Tämän vuoksi alueiden komitea ehdotti siirtymäsäännöksiä, joiden mukaan järjestelmä ei olisi alkuvaiheessa velvoittava, vaan se olisi pikemminkin käytänteiden kehittämismuunnosväline kuin sanktio. Myös parlamentti esitti täydentävien ehtojen noudattamiseen siirtymäaikaa.⁵⁶¹ Lakisääteisten vaatimusten osalta ympäristöä ja eläinten terveyttä ja tunnistamista koskevat vaatimukset tulivatkin noudatettavaksi 1.1.2005 lähtien, eläinten ja kasvien terveyttä ja tautien ilmoittamista koskevat vaatimukset 1.1.2006 lähtien ja eläinten hyvinvointivaatimukset 1.1.2007 lähtien.⁵⁶²

Nykyisin horisontaalasetuksen 91 artiklan nojalla tuensaajien tulee noudattaa 93 artiklassa asetettuja täydentäviä ehtoja, jotka on lueteltu asetuksen liitteessä II. Täydentävät ehdot sisältävät ympäristöä ja maan hyvää maatalouskuntoa käsittäviä lakisääteisiä hoitovaatimuksia ja toimenpidevaatimuksia, jotka käyvät ilmi alla olevasta taulukosta (taulukko 4). Tämän lisäksi ehdot käsittävät elintarvikkeiden turvallisuutta, eläintunnistusta ja rekisteröintiä, eläintauteja, kasvinsuojeluaineita ja eläinten hyvinvointia koskevia lakisääteisiä vaatimuksia.

⁵⁵⁹ Neuvoston asetuksen 1782/2003 artiklan 3 artiklan mukaiset maataloustukien ehdot koostuivat 4 artiklassa mainituista viljelyyn liittyvistä lakisääteisistä vaatimuksista ja 5 artiklan mukaisista hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksista, jotka koskivat tilan kaikkea maatalousmaata. Lakisääteiset ympäristövaatimukset lueteltiin liitteessä III ja ne koskivat 18 kansanterveyteen sekä eläinten ja kasvien terveyteen, ympäristöön ja eläinten hyvinvointiin liittyvää säädöstä. Liitteessä IV lueteltiin 10 hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusta. Alun perin komissio ehdotti kaikkiaan 38 lakisääteistä ehtoa ja 17 hyvän maatalouden vaatimusta. Ne sisälsivät ympäristöön, kasvien ja eläinten terveyteen ja eläinten hyvinvointiin liittyvien vaatimusten lisäksi myös työturvallisuuden liittyviä vaatimuksia. *KOM (2003) 23*, s. 48–50.

⁵⁶⁰ EUVL C 256, 24.10.2003, p. 18–23.

⁵⁶¹ EUVL C 68E, 18.3.2004, s. 489–531.

⁵⁶² Neuvoston asetus (EY) N:o 1782/2003 yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä sekä asetusten (ETY) N:o 2019/93, (EY) N:o 1452/2001, (EY) N:o 1453/2001, (EY) N:o 1454/2001, (EY) N:o 1868/94, (EY) N:o 1251/1999, (EY) N:o 1254/1999, (EY) N:o 1673/2000, (ETY) N:o 2358/71, (EY) N:o 1254/1999 ja (EY) N:o 2529/2001 muuttamisesta, 156 artikla ja liite III.

Taulukko 4. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 1306/2013 liitteessä II luetellut viljelijän noudatettavaksi tulevat ympäristöä, ilmastonmuutosta ja maan hyvää kuntoa koskevat lakisääteiset hoitovaatimukset ja toimenpidevaatimukset.

Aihealue	Hoito- ja toimenpidevaatimukset	
Vesi	Lakisääteinen hoitovaatimus 1	Neuvoston direktiivi 91/676/ETY vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta, 4 ja 5 artikla
	Toimenpidevaatimus 1	Suojakaistojen perustaminen vesistöjen varsille (1)
	Toimenpidevaatimus 2	Kasteluveden käyttöä koskevien lupamenettelyjen noudattaminen, jos lupa edellytetään
	Toimenpidevaatimus 3	Pohjaveden suojeleminen pilaantumista vastaan: direktiivin 80/68/ETY liitteessä II lueteltujen vaarallisten aineiden pohjaveteen suoraan päästämisen kieltäminen sekä toimenpiteet, joilla estetään pohjaveden pilaantuminen välillisesti kyseisten aineiden maahan päästämisen ja maaperän läpi suodattumisen kautta; direktiivi sellaisenaan kuin se on viimeisenä voimassaolopäivänään, siltä osin, kuin se liittyy maataloustoimintaan
Maaperä ja hiilivarasto	Toimenpidevaatimus 4	Vähimmäiskasvipeite
	Toimenpidevaatimus 5	Maanhoidon vähimmäistaso kulloisenkin paikan olosuhteiden mukaan eroosion rajoittamiseksi
	Toimenpidevaatimus 6	Maan orgaanisen aineksen säilyttäminen soveltuvilla käytännöillä, mukaan luettuna sängin polttoa koskeva kieltö, lukuun ottamatta polttamista kasvien terveyden vuoksi (2)
Biologinen monimuotoisuus	Lakisääteinen hoitovaatimus 2	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY luonnonvaraisten lintujen suojelusta, 3 artiklan 1 kohta; 3 artiklan 2 kohdan b alakohta; 4 artiklan 1, 2 ja 4 kohta
	Lakisääteinen hoitovaatimus 3	Neuvoston direktiivi 92/43/ETY luontotyyppeiden sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta, 6 artiklan 1 ja 2 kohta
Maisema; ylläpidon vähimmäistaso	Toimenpidevaatimus 7	Maisemapiirteiden säilyttäminen, mukaan luettuina tarpeen mukaan pensasaidat, lammikot, ojat ja linjassa, ryhmissä tai yksinään olevat puut sekä pellonpienareet ja terassiviljelmät, myös pensasaitojen ja puiden leikkaamista koskeva kieltö lintujen pesimäaikana ja lisämahdollisuutena toimenpiteet haitallisten vieraskasvilajien torjumiseksi

(1) Suojakaistojen on oltava direktiivin 91/676/ETY 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti pilaantumisalttiiksi määriteltujen vyöhykkeiden sisä- ja ulkopuolella vähintään kyseisen direktiivin liitteessä II olevan A kohdan 4 kohdassa tarkoitettujen, lannoitteiden maahan levittämistä virtaavien vesien läheisyydessä koskevien ehtojen mukaisia, joita on sovellettava jäsenvaltioiden kyseisen direktiivin 5 artiklan 4 kohdan mukaisesti laatimien toimintaohjelmien mukaisesti.

(2) Tämä vaatimus voidaan rajoittaa yleiseksi sängin polttoa koskevaksi kielloksi, mutta jäsenvaltio voi päättää määrätä muita vaatimuksia.

Ympäristöä, ilmastonmuutosta ja maan hyvää kuntoa koskevat ehdot on jaettu kolmeen lakisääteiseen hoitovaatimukseen ja seitsemään maan hyvää maatalous- ja ympäristökuntoa koskevaan toimenpidevaatimukseen. Siten ympäristöä koskevat täydentävät ehdot muodostuvat kahdesta erilaisesta vaatimustasosta:

- lakisääteisten vaatimusten muodostamasta perustasosta ja
- sitä täydentävistä hyvän maatalouden ja ympäristön toimenpidevaatimuksista.

Ympäristöä koskevat lakisääteiset vaatimukset on toteutettu linkittämällä tukien saanti nitraatti-⁵⁶³, luonto-⁵⁶⁴ ja lintudirektiivien⁵⁶⁵ muutamisiin artikloihin. Kun linkityksen kohde on yksi tai useampi säädös tai säännös, linkityksen johdosta yhden säädöksen sijaan tulee tukien osalta noudatettavaksi ja valvottavaksi useampi säädös. Tämä edellyttää uusien normien ymmärtämistä ja oppimista sekä hallinnolta että tuensaajilta. Mikäli linkitetyt normit sisältävät myös linkkejä muuhun lainsäädäntöön, noudatettava lainsäädäntö saattaa muodostua kokonaisuudessaan vaikeasti hahmotettavaksi ja hallittavaksi verkoksi.

3.2.2. Ympäristödirektiivien vaatimukset kevyenä ympäristöintegraationa

Lakisääteiset ehdot maatalouden elinympäristöjen ja lajien suojelun vahvistajana

Unionin luonto-⁵⁶⁶ ja lintudirektiivi⁵⁶⁷ muodostavat unionin luonnonsuojelusäätelyn ytimen suojellen erityisesti uhanalaisia lajeja ja niiden elinympäristöjä.⁵⁶⁸ Luonto- ja lintudirektiivin keskiössä ovat lajien ja niiden elinympäristöjen monimuotoisuuden edistäminen ja säilyttäminen sekä unionin laajuisen suojelualueiden verkoston luominen.⁵⁶⁹ Tämän lisäksi lintudirektiivin 3 ja 4 artiklojen mukaan jäsenmailla on

⁵⁶³ Neuvoston direktiivi 91/676/ETY vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta.

⁵⁶⁴ Neuvoston direktiivi 92/43/ETY luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta.

⁵⁶⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY luonnonvaraisten lintujen suojelusta.

⁵⁶⁶ Neuvoston direktiivi 92/43/ETY luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta.

⁵⁶⁷ Luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annettua neuvoston direktiiviä 79/409/ETY on muutettu useita kertoja ja huomattavilta osin. Sen vuoksi direktiivi on kodifioitu kokonaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2009/147/EY luonnonvaraisten lintujen suojelusta.

⁵⁶⁸ *Verschuuren* 2004, s. 39–67. Lintu- ja luontodirektiivi muodostavat pääasiallisen instrumentin, jonka avulla pyritään edistämään unionin biodiversiteettistrategian toteutumista ja pienentämään luonnon monimuotoisuuden vähentymistä.

⁵⁶⁹ Luontodirektiivin 92/43/ETY 3 (1) artiklan mukaan suojelualueiden ns. Natura 2000 -verkosto koostuu lintudirektiivin mukaisista erityisistä luonnonsuojelualueista eli SPA-alueista (*Special Protected Areas*) ja luontodirektiivin erityisten suojelutoimien alueista eli SAC-alueista (*Special Areas of Conservation*). Tarkemmin Natura 2000 verkoston muodostamisesta ks. *Suvantola - Similä* 2011, s. 71–74.

velvollisuus suojella, ylläpitää ja ennallistaa luonnonvaraisten lintulajien elinympäristöjä erityisten suojelualueiden ulkopuolellakin.⁵⁷⁰

Maataloustukien lakisäätteisissä vaatimuksissa mainittu luontodirektiivin 6 (1) ja (2) artikla koskee Natura 2000 -verkoston alueiden suojelua ja hallintaa. Kokonaisuudessaan luontodirektiivin 6 artikla on hyvin laaja ja sitä on tulkittava yhdessä direktiivin tavoitteiden ja muiden artikloiden kanssa.⁵⁷¹ Tarvittavista suojelutoimenpiteistä säädetään 6 artiklan 1 kohdassa ja luontotyyppeiden heikentymisen ja lajeja koskevien merkittävien häiriöiden estämisestä 6 artiklan 2 kohdassa.⁵⁷² Nämä artiklan kohdat on nykyisin asetettu maataloustukien lakisäätteiseksi hoitovaatimukseksi.⁵⁷³ Sen lisäksi lakisäätteenä ehtona on lintudirektiivin 3 (1), 3 (2) b, 4 (1), 4 (2) ja 4 (4) kohtien noudattaminen.⁵⁷⁴

⁵⁷⁰ Lintudirektiivin 3 ja 4 artikloihin liittyen komissio on nostanut useita rikkomuskanteita jäsenvaltioita vastaan liittyen suojelualueiden ja toimenpiteiden puutteelliseen määrittelyyn ja toimeenpanoon. Asiassa C-418/04 *Komissio vs. Irlanti*, ECLI:EU:C:2007:780, maatalousmaalla tavattavaa ruisrääkkää koskevia suojelutoimenpiteitä ei pidetty riittävinä, koska Irlanti oli jättänyt lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan vastaisesti toteuttamatta kyseisessä artiklan kohdassa tarkoitetut toimenpiteet tietyillä ruisrääkän esiintymisalueilla, joita ei lueteltu erityissuojelualueiksi. Lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan toisen virkkeen nojalla jäsenvaltion kuitenkin tulee noudattaa lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan velvoitteita ja suojelutavoitteita myös alueilla, jotka eivät ole osoitettu erityissuojelualueiksi, mutta jotka olisi pitänyt luokitella sellaisiksi. Ks. myös asia C-3/96 *komissio vastaan Alankomaat*, ECLI:EU:C:1998:238; asia C-166/97 *komissio vastaan Ranska*, ECLI:EU:C:1999:149; asia C-96/98 *komissio vastaan Ranska*, ECLI:EU:C:1999:580; asia C-374/98, *komissio vastaan Ranska*, ECLI:EU:C:2000:670; asiat C-117/00, *komissio vastaan Irlanti*, ECLI:EU:C:2002:366; asia C-240/00, *komissio vastaan Suomi*, ECLI:EU:C:2003:126; asia C-202/01, *komissio vastaan Ranska*, ECLI:EU:C:2002:713; asia C-378/01 *Komissio vastaan Italia*, ECLI:EU:C:2003:176; asia C-209/04 *komissio vastaan Itävalta*, ECLI:EU:C:2006:195; asia C-235/04 *komissio vastaan Espanja*, ECLI:EU:C:2007:386; asia C-334/04 *komissio vastaan Kreikka*, ECLI:EU:C:2007:628; asia C-186/06 *komissio vastaan Espanja*, ECLI:EU:C:2007:813; asia C-418/04 *komissio vastaan Irlanti*, ECLI:EU:C:2007:780; asia C-293/07 *komissio vastaan Kreikka* ECLI:EU:C:2008:706; asia C-535/07 *komissio vastaan Itävalta* ECLI:EU:C:2010:602.

⁵⁷¹ *Euroopan komissio* 2000, s. 7.

⁵⁷² Luontodirektiivin 92/43/ETY 6 artiklan 2 kohdan lähtökohtana on ennaltaehkäisyn periaate luontotyyppeiden heikentymisen ja lajeja koskevien merkittävien häiriöiden ehkäisemiseksi. Sen soveltamisala on laaja ja sitä sovelletaan myös toimintoihin, jotka eivät välttämättä edellytä viranomaisen ennakkohyväksyntää. *Euroopan komissio* 2000, s. 24; HE 77/2014 vp, s. 9.

⁵⁷³ Aikaisemmin viljelijän tuli noudattaa luontodirektiivin 6 artiklaa kokonaisuudessaan. Yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 5 artiklassa ja liitteessä II noudatettavina lakisäätteinä luontodirektiivin kohtina on mainittu 6 artikla ja 13 artiklan 1 kohdan a alakohta. Tätä ennen voimassa olleen yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1782/2003, 4 artikla ja liite III mukaan viljelijän tuli noudattaa luontodirektiivin 6 artiklan lisäksi 13, 15 ja 22 (b) artikloja.

⁵⁷⁴ Ennen nykyistä ohjelmakautta viljelijän tuli noudattaa neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 5 artiklan ja liitteen II perusteella lintudirektiivin 79/409/ETY 3 artiklan 1 kohtaa, 2 kohdan b alakohdtaa, 4 artiklan 1, 2 ja 4 kohta sekä 4 artiklan 5 kohdan a, b ja d alakohdtaa. Tätä ennen viljelijän tuli noudattaa neuvoston asetuksen (EY) N:o 1782/2003, 4 artiklan ja liite III mukaan lintudirektiivin 79/409/ETY 3, 4 (1), 4 (2), 4 (4), 5, 7 ja 8 artikloja.

Kun alue on sisällytetty Natura 2000 -alueiden verkostoon, jäsenmaiden velvollisuutena on varmistaa niiden luontoarvojen säilyminen ja suojelu, joiden perusteella alue on liitetty Natura 2000 -alueiden verkostoon.⁵⁷⁵ Alueen sisällyttäminen Natura 2000 -verkostoon ei välttämättä kuitenkaan tarkoita tiukkaa aluesuojelua tai kaiken taloudellisen toiminnan kieltämistä alueella.⁵⁷⁶ Natura 2000 -alueiden tavoitteena ei ole alueiden suojelu yleisesti, vaan sellaisten toimenpiteiden toteuttaminen tai rajoittaminen, jotka on kohdistettu alueen valintaperusteena olleisiin lajeihin ja luontotyyppeihin ja niiden suojelutavoitteiden toteuttamiseen.⁵⁷⁷

Natura-verkostoon kuuluvien maatalousalueiden osalta suojelutarve voi edellyttää alueen hoitoa ja käyttöä perinteisessä maataloustuotannossa tiukan suojelun sijaan.⁵⁷⁸ Kun unionin tasolla noin 40 % Natura 2000 -alueista on luokiteltavissa maatalousmaaksi ja maatalousekosysteemeiksi,⁵⁷⁹ viljelijöiden toiminta Natura 2000 -alueiden säilyttämisessä ja hoitamisessa on erityisen merkittävää. Maataloustukien ja niiden ehtojen avulla voidaan edistää sitä, että luonnon kannalta arvokkaat maatalousmaat säilyvät maataloustuotannossa eikä niitä metsitetä tai hylätä.⁵⁸⁰ Suomessa viljelijöiden rooli Natura-alueiden suojelussa ja hoidossa on kuitenkin suhteellisen pieni, sillä maatalousmaan osuus Natura 2000-alueiden yhteensä noin viidestä miljoonasta hehtaarista on vain noin 5 500 ha (noin 0,1 % Natura-alueiden pinta-alasta ja 0,35 % maatalousmaasta).⁵⁸¹ Toisaalta maatalousmaan ulkopuolisillakin alueilla toteutetulla maataloustoiminnalla kuten esimerkiksi laiduntamisella ranta-alueilla tai metsäisillä hakamailla voi olla merkittävä vaikutus Natura-alueiden luontoarvojen säilymiseen.

Natura-alueiden suojelua, hoitoa ja käyttöä koskevat tarpeelliset toimenpiteet koskevat vain luontotyyppejä ja lajeja, joita varten alueet on osoitettu, jolloin kaikkea toimintaa ei ole tarpeen rajoittaa. Alueella harjoitettavien toimintojen ja toteutettavien toimenpiteiden arvioinnissa otetaan huomioon sekä elinympäristöjen ja lajien suojelutavoitteet että toimenpiteen vaikutukset ottaen huomioon kyseisen luontotyyppin tai lajin suojelun taso ja alueen vaikutus Natura 2000 -verkoston yhtenäisyyteen.⁵⁸² Koska lintu- ja luontodirektiivien säännökset kieltävät erikseen määritetyn

⁵⁷⁵ *Suvantola - Similä* 2011, s. 71–74. Luontodirektiivin 92/43/ETY 6 artikla.

⁵⁷⁶ *European Commission* 2014a, s 7.

⁵⁷⁷ *Euroopan komissio* 2000, s. 24.

⁵⁷⁸ Usea unionin suojelemasta luontotyypeistä ja lajeista on riippuvainen maatalousympäristöistä ja perinteisen maatalouden harjoittamisesta. *European Commission* 2014a, s. 8–18.

⁵⁷⁹ *European Commission* 2014a, s 8. Maatalousmaa on sisällytetty Natura 2000 -alueeseen, jos se on erityisen merkittävä yhden tai useamman EU:n lintu- tai luontodirektiivin suojeleman lajin tai luontotyyppin kannalta. On huomattava, että kaikkia kohteita, joissa suojeltavia lajeja tai luontotyyppejä esiintyy, ei ole sisällytetty Natura 2000-alueiden verkostoon.

⁵⁸⁰ Luonnonarvoiltaan merkittävät maatalousmaat ovat useimmiten ekstensiivisessä käytössä tai vähätuottoisilla ja syrjäisillä alueilla, jolloin niitä uhkaa erityisesti maatalouskäytön lopettaminen tai hylkääminen. Toisaalta uhkana voi olla myös maataloustuotannon tehostuminen. Tarkemmin maataloustuotannon merkityksestä ja vaikutuksesta luonnon monimuotoisuuteen ja luonnonarvojen säilyttämiseen Natura-alueilla ks. esim. *Jack* 2006; *Poláková et al.* 2011; *European Commission* 2014a.

⁵⁸¹ *Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2014–2020*, s. 61.

⁵⁸² *Euroopan komissio* 2000, s. 27.

suojeltavan alueen ulkopuolellakin toteutettavat toimenpiteet, jotka voisivat merkittävästi heikentää lajin säilymistä ja suojelun perusteena olevia luonnonarvoja,⁵⁸³ tulee viljelijän noudattaa suojelupäätöksiä myös aluerajauksen ulkopuolisilla alueilla, jos viljelytoimenpiteillä voi olla vaikutusta aluerajauksen sisäpuolella esiintyvän suojeltavien lajien tai elinympäristöjen olosuhteisiin.⁵⁸⁴

Jotta viljelijä voisi noudattaa maatalouden tukilainsäädännössä asetettuja vaatimuksia Natura 2000 -alueiden suojelusta, hänellä tulisi olla oikeus, mutta tukilainsäädännöstä aiheutuen myös velvollisuus tietää perusteet, joiden nojalla alue on liitetty Natura 2000 -verkostoon. Niiden tulisi käydä ilmi alueesta laaditusta tietolomakkeesta.⁵⁸⁵

Kun luontodirektiivin 6 artikla tulee noudatettavaksi myös Natura 2000 -alueiden ulkopuolella ja lintudirektiivin 3 ja 4 artiklat linnustonsuojelun ulkopuolella, on epäselvää, miten tuensaajan on otettava toiminnassaan huomioon lintu- ja luontodirektiivien artikloja koskevat täydentävät ehdot, jos hänen viljelemänsä lohkot rajoittuvat tai sijaitsevat lähellä Natura 2000-alueita tai linnuston kannalta tärkeitä alueita. Mikäli Natura-alueille on tehty hoito- ja käyttösuunnitelma,⁵⁸⁶ jossa on tuotu selkeästi ilmi sallitut toimenpiteet ja arvioitu mahdollisten maataloustoimenpiteistä aiheutuvat uhat ja riskit, viljelijällä on mahdollisuus arvioida, aiheuttaako maataloudessa toteutettavat toimenpiteet lakisääteiseksi vaatimukseksi asetettujen ehtojen rikkomisen. Toisaalta varovaisuus- ja ennaltaehkäisyn periaatteiden noudattamisen kannalta olisi välttämätöntä, että viljelijälle on tiedotettu suojelun hoito- ja käyttösuunnitelmasta, jos hänen harjoittamallaan maataloustoiminnalla voisi olla vaikutusta alueen suojelun toteutumiseen.

Sen lisäksi Natura- ja linnustonsuojelukohteiden hoito- ja käyttösuunnitelmien laadinta ja niistä tiedottaminen selkeyttäisi myös sen arviointia, milloin viljelijä on noudattanut lakisääteisiä velvoitteita ja minkälaiset suositellut toimenpiteet menevät lakisääteisen tason yli.⁵⁸⁷ Tällä on erityisesti merkitystä tukien hallinnon kannalta, koska lakisääteinen taso on viljelijätukien perusta. Niiden ylittäviä viljelijän vapaaehtoisesti toteuttamia toimenpiteitä on puolestaan mahdollista edistää maksamalla

⁵⁸³ Suvantola – Similä 2011 s. 153.

⁵⁸⁴ Onkin huomattava, että luontodirektiivin 6 artikla ei sinällään kohdistu toimenpiteiden toteuttamista tai rajoittamista vain Natura 2000 -alueiden sisälle, vaan erilaisia toimenpiteitä voi olla tarpeen toteuttaa tai rajoittaa myös erityisten suojelutoimien alueiden ulkopuolella, jos ulkoiset tapahtumat voivat vaikuttaa lajeihin ja luontotyyppeihin Natura 2000 -alueiden sisällä. *Euroopan komissio* 2000, s. 24. Samoin lintudirektiivin 2009/147/EY 3 ja 4 artiklat laajentavat lintujen elinympäristön hoito- ja säilyttämisvaatimukset nimettyjen suojelun ulkopuolelle ekologien tarpeiden mukaisesti.

⁵⁸⁵ Tietolomakkeessa osa lajeista on ilmaistu käsitteellä ”uhanalainen laji”, joita koskevat tiedot ovat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 14 kohdan nojalla salassapidettäviä, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi kyseisen lajin tai alueen suojelun. Viljelijällä voi kuitenkin asianomaisena olla 11 §:n perusteella oikeus näiden tietojen saantiin.

⁵⁸⁶ Luontodirektiivin 92/43/EY 6 (1) artiklan mukaan jäsenvaltioiden on laadittava Natura-alueille tarvittaessa tarkoituksenmukaisia käyttösuunnitelmia.

⁵⁸⁷ *European Commission* 2014a, s. 39.

erityisiä ympäristökorvauksia silloin, kun toimenpiteet ylittävät lakisääteiset vaatimukset.⁵⁸⁸ Tämä edellyttää sitä, että lakisääteinen taso on asetettu riittävän selkeästi ja tason ylittäminen on yksiselitteisesti määriteltävissä.

Nitraattidirektiivin noudattaminen lakisääteisenä ehtona

Nitraattidirektiivi 91/676/ETY⁵⁸⁹ on yksi ensimmäisistä EU:n säädöksistä, joiden tarkoituksena on ehkäistä vesien pilaantumista ja parantaa veden laatua.⁵⁹⁰ Nitraattidirektiiviä on kuvattu tavoitteelliseksi, instrumentaaliseksi, joustavaksi ja adaptiiviseksi säädökseksi.⁵⁹¹ Siinä asetetaan tavoite vähentää ja estää maataloudessa käytetyistä keinolannoitteista tai karjanlannasta peräisin olevien nitraattien suoraan tai välillisesti aiheuttaman vesien pilaantuminen ja rehevöityminen.⁵⁹² Pohjavesien ja juomavetenä käytettävien pintavesien nitraattipitoisuuden tavoitteelliseksi ylärajaksi on direktiivissä asetettu 50 mg/l.⁵⁹³ Direktiivissä asetettuun tavoitteeseen on

⁵⁸⁸ Eräistä ohjelmaperusteisista viljelijäkorvauksista annetun lain (1360/2014) 5 §:ssä tarkoitettu korvauksensaaja voi tehdä ympäristökorvauksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (235/2015) 37 §:n mukaisesti ympäristösopimuksen maatalousluonnon monimuotoisuuden ja maiseman hoidosta mm. kohteista, jotka sijaitsevat Natura-alueella tai rajautuvat Natura-alueeseen.

⁵⁸⁹ Neuvoston direktiivi 91/676/ETY vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta. EYVL L 375 31.12.1991, s. 1–8.

⁵⁹⁰ Lannoitteiden ja intensiivisen maatalouden ekologiset vaikutukset nostettiin esille jo Euroopan yhteisön ensimmäisen vuoden 1973 ympäristöohjelman yhteydessä. Toisessa ympäristöohjelmassa vuonna 1977 painotettiin lannoitteiden vaikutuksia vesien rehevöitymiseen ja nitraatin kertymiseen pohjavesiin. Neljännessä ympäristöohjelmassa vuonna 1987 komissio ilmoitti suunnittelevansa direktiiviä karjanlannan ja lannoitteiden aiheuttamien vesien pilaantumisen ehkäisemiksi ja vähentämiseksi (EYVL C 328, 7.12.1987, s.24). Komissio antoi ehdotuksensa maaliskuussa 1989 (COM (88) 708 final, OJ C 54. 3.3.1989, s. 4-9) ja täydensi sitä maaliskuussa 1990 (COM (89) 544 final, OJ C51, 2.3.1990, s. 12–13). Ehdotuksessa painottui vesistöjen suojeleminen nitraattipäästöiltä sisältäen toimenpiteet sekä maatalouden että jätevesipuhdistamoiden osalta. Lopullinen direktiivi rajoittui kuitenkin käsittelemään vain maataloutta.

⁵⁹¹ Van Grinsven et al. (2016, s. 72) kuvaa nitraattidirektiiviä pääasiassa tavoitteellisena instrumenttina, jossa on määritetty mitattavissa oleva ympäristön tilan taso sekä sen saavuttamiseksi käytettävät keinot. Ankerin (2015, s. 10) mukaan direktiivissä painottuu adaptiivinen hallintomalli ja joustavuus, koska direktiivin toimeenpanoa voidaan räätälöidä vastaamaan jäsenmaan sääntelytraditioita, luonnonolosuhteita ja tieteellistä tiedon tasoa. Direktiivin vaikutus- ja ohjausmekanismi perustuu pääasiassa ohjeiden ja toimenpideohjelmien laadintaan ja edistymisen säännölliseen raportointiin sekä toimintaohjelmien tarkistamiseen ja uudistamiseen säännöllisin välein. Tällöin toimenpiteet on mahdollista räätälöidä ottaen huomioon ympäristön tila ja alueitten erilaiset fyysiset, geologiset, meteorologiset ja agronomiset olosuhteet.

⁵⁹² Neuvoston direktiivi 91/676/ETY, 1 artikla. Nitraattidirektiivin pääasiallisista tavoitteista on kuitenkin esitetty jonkin verran eriäviä näkemyksiä. Esimerkiksi Hollo et al. (2003) ovat todenneet, että nitraattidirektiivin pääasiallisena tavoitteena on pohjavesien suojeleminen. Kettunen (2004, s. 68–69) on puolestaan todennut, ettei nitraattidirektiivi nosta pohjaveden suojelemista yli muiden, vaan tavoitteena on yleensä ehkäistä maataloudesta peräisin olevien ravinteiden aiheuttamaa vesistöjen pilaantumista. Samalla kannalla on Nordberg (2009, s. 305), jonka mukaan nitraattidirektiivissä on lähinnä kysymys maataloudesta peräisin olevien nitraattipäästöjen hallinnasta.

⁵⁹³ Neuvoston direktiivi 91/676/ETY, 3 artikla ja liite I.

kuitenkin vielä pitkä matka, sillä lähes kaikissa jäsenmaissa on yhä mitattu korkeita vesien nitraattipitoisuuksia eikä vesistöjen rehevöitymistä ole saatu vähennettyä merkittävästi.⁵⁹⁴ Toisaalta toteutettuja toimenpiteitä voidaan pitää osittain onnistuneina, sillä lannoitteiden käyttömäärät ja maatalouden ravinnepäästöt vesistöihin ovat pienentyneet huomattavasti nitraattidirektiivin voimassaoloaikana.⁵⁹⁵

Täydentäväksi ehdoksi asetettu nitraattidirektiivin 4 artikla velvoittaa jäsenmaita laatimaan hyvän maatalouskäytännön ohjeet, joiden tulisi sisältää direktiivin liitteen II A kohdassa tarkoitettut määräykset. Direktiivin mukaan ohjeissa on määriteltävä

- kaudet, joina lannoitteiden levitys maahan ei ole aiheellista,
- lannoitteiden käytön rajoittaminen jyrkillä rinteillä, soisilla, tulvivilloilla, roudassa olevilla tai lumipeitteisillä mailla,
- lannoitteiden levittämisen ehdot virtavesien läheisyydessä,
- lietelanta- ja puristenestesäiliöiden tilavuus ja rakenne ja
- keinolannoitteiden ja karjanlannan levittämistä koskevat menettelyt.

Tämän lisäksi ohjeissa voidaan jäsenmaan niin päättäessä käsitellä pellon käytön suunnittelua, vuoroviljelyä, vähimmäiskasvipeitteisyyttä, lannoitesuunnittelua ja -kirjanpitoa ja kastelujärjestelmiä.⁵⁹⁶ Lähtökohtana on ollut, että viljelijät noudattaisivat vapaaehtoisesti ohjeita, joiden noudattamista edistetään myös koulutus- ja tiedotustoimin.⁵⁹⁷

Tukiehdoksi asetettu nitraattidirektiivin 5 artikla koskee puolestaan jäsenmaille asetettuja velvoitteita laatia neljän vuoden välein toimintaohjelm(i)a koskien kaikkia jäsenvaltion alueella olevia pilaantumisalttiita vyöhykkeitä.⁵⁹⁸ Siten jäsenvaltioille on annettu mahdollisuus määritellä yksi toimenpideohjelma koko maahan tai määritellä nitraatille herkät alueet ja suunnitella useita toimenpideohjelmia ottaen huomioon alueiden erilaisuus.⁵⁹⁹ Kaikkiaan kymmenen jäsenmaata mukaan lukien Suomi ja Tanska sekä alueista Flander ja Pohjois-Irlanti ovat määritelleet koko maan nitraatille

⁵⁹⁴ Komission tiedonannon (COM (2017) 63, s. 9) mukaan ”Rehevöityminen on erityisen ongelmallista Itämeressä, jossa se johtuu pääasiassa tehoamaatalouden käytännöistä.” Edelleen 27 jäsenmaan alueella noin 14,4 %:lla pohjavesien mittausasemista mittauspitoisuudet ovat yli 50 mg/l. COM (2013) 683, s. 5.

⁵⁹⁵ Van Grinsven et al. 2016, s. 76.

⁵⁹⁶ Neuvoston direktiivi 91/676/ETY Liite II B.

⁵⁹⁷ Neuvoston direktiivi 91/676/ETY 4 (1) artikla.

⁵⁹⁸ Pilaantumisherkkyyttä arvioidaan direktiivin liitteessä I mainittuja kriteereitä käyttäen. Kriteerien voidaan arvioida perustuvan varovaisuuden ja ennaltaehkäisyn periaatteisiin, koska pilaantumisherkkäksi on arvioitava alueet, joilla on tai on olemassa vaara siihen, että pohjavesissä tai juomaveden valmistukseen käytetyissä tai tarkoitetuissa pintavesissä nitraattipitoisuus nousee suuremmaksi kuin 50 mg/l tai vesistöt rehevöityisivät, mikäli toimenpideohjelmissa määritellyt toimenpiteitä ei tehdä. Eri alueille tai niiden osille voidaan laatia eri ohjelmia.

⁵⁹⁹ Unionin tuomioistuin on asiassa C-293/97 *Stadley*, ECLI:EU:C:1999:215, todennut, että viljelijöille voidaan asettaa jäsenmaan sisällä erilaisia vaatimuksia eri alueille sen johdosta, että vesistöjen herkkyys nitraateille vaihtelee. Siten tiukempien vaatimusten asettaminen nitraateille herkällä alueella ei loukkaa yhdenvertaisuutta tai omaisuuden suoja.

herkäksi alueeksi ja laatineet koko maata koskevan yhtenäisen toimintaohjelman.⁶⁰⁰ Esimerkiksi Virossa nitraattiherkiksi aloiksi on määritelty Pandivere ja Adavere – Põltsamaan alueet.⁶⁰¹ Ruotsissa puolestaan nitraattiherkiksi alueiksi on määritelty Etelä-Ruotsin rannikkoalueet sekä Mälarenin, Hjälmarenin ja Vänernin valuma-alueet.⁶⁰²

Toimintaohjelmissa on otettava huomioon maataloudesta ja muista lähteistä peräisin olevien typpimäärien osuudet ja ympäristöolosuhteet.⁶⁰³ Näin ollen nitraattidirektiivin mukaiset toimintaohjelmat liittyvät kiinteästi yhteen vesipolitiikan puitteidirektiivin 2000/60/EY⁶⁰⁴ mukaisten vesienhoitosuunnitelmien ja toimenpideohjelmien kanssa.⁶⁰⁵ Nitraattidirektiivin perusteella laadittavien toimintaohjelmien on sisällettävä direktiivin liitteen II mukaiset hyvän maatalouskäytännön ohjeet ja liitteessä III luetellut pakolliset toimenpiteet, jotka koskevat

- ajanjaksoja, joina tietyntyyppisten lannoitteiden levitys maahan on kielletty,
- lietelantasäiliöiden tilavuutta ja varastointikapasiteetin vähimmäismäärää,
- lannoitteiden maahan levittämisen rajoittamista,
- levittämistä vesien läheisyydessä ja rinteillä sekä
- maahan levitettävän karjanlannan rajoittamista määrään, joka sisältää typpeä enintään 170 kg hehtaaria kohden vuodessa.⁶⁰⁶

Kun nitraattidirektiivin 4 ja 5 artikla kohdistuvat jäsenmailhin velvoittaen niitä laatimaan hyvän maatalouskäytännön ohjeet ja toimintaohjelmat maataloudessa käytetyistä keinolannoitteista tai karjanlannasta aiheutuvan vesien pilaantumisen vähentämiseksi ja ehkäisemiseksi, niin epäselväksi jää, mitä viljelijän tulee tehdä, jotta hänen voidaan katsoa noudattaneen tukilainsäädännössä asetettua velvoitetta.

⁶⁰⁰ COM (2013) 683, s. 9. Suomen lisäksi Itävalta, Tanska, Saksa, Irlanti, Liettua, Luxemburg, Malta, Alankomaat, Slovenia, Flanderin alue ja Pohjois-Irlanti ovat laatineet toimintaohjelmat koko alueelleen.

⁶⁰¹ Vabariigi Valitsus määrus nr 17 Pandivere ja Adavere-Põltsamaa nitraaditundliku ala kaitseeskiri 21.1.2003, RT I 2003, 10, 49.

⁶⁰² Förordning (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket 5 §. Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring (SJVFS 2004:62) 2 § muutettuna asetuksella SJVFS 2015:21.

⁶⁰³ Neuvoston direktiivi 91/676/ETY, 5 (3) artikla.

⁶⁰⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EU yhteisön vesipolitiikan puitteista. EYVL L 327, 22.12.2000, s.1.

⁶⁰⁵ Vesipolitiikan puitteidirektiivin mukaisten vesienhoitosuunnitelmien oikeudellisesta luonteesta ja vaikuttavuudesta ks. *Kauppila* 2016.

⁶⁰⁶ Direktiivin mukaan 170 kg/ha/v ei kuitenkaan ole ehdoton raja, sillä jäsenvaltioille voidaan myöntää lupa määrän ylittämiseen mm. pitkän kasvukauden, suuria typpimääriä sitovan kasvuston, suuren nettosademäärän tai maaperäolosuhteiden perusteella. Poikkeus myönnetään direktiivin liitteen III 2 kohdan nojalla komission päätöksellä, sen jälkeen kun nitraatteja käsittelevältä sääntelykomitealta on käsitellyt asian ja antanut siihen myönteisen lausunnon. Nitraattidirektiivin toimeenpanosta annetun komission kertomuksen (COM 2013 683, s. 10) mukaan poikkeuksia on myönnetty Tanskalle, Alankomaille, Saksalle, Yhdistyneille kuningaskunnalle, Irlannille sekä Flanderin, Lombardian, Piedmonten, Veneton ja Emilia Romagnan alueille.

Tuleeko hänen noudattaa vapaaehtoiseksi tarkoitettuja hyvän maatalouskäytännön ohjeita ja direktiivin liitteen III toimenpiteitä, toimenpideohjelmaa ja myöhemmin mahdollisesti suunniteltuja lisätoimenpiteitä? Entä mitä vaatimuksia viljelijän tulee noudattaa, jos jäsenmaa ei ole implementoinut nitraattidirektiivin 4 ja 5 artikloita oikein tai määritellyt pilaantumiselle herkeät alueet virheellisesti?⁶⁰⁷ Lisäksi nitraattidirektiivi ja sen keskeisen artiklat 4 ja 5 linkittyvät myös vesipolitiikan puitedirektiiviin⁶⁰⁸ ja SOVA-direktiiviin⁶⁰⁹ ja niiden toimeenpanoon, jolloin viljelijöille unionin maataloustukilainsäädännössä asetetut vaatimukset saattavat muodostua monimutkaiseksi eri direktiivien vaatimusten verkostoksi.

Osittain yksiselitteisyyden puute johtuu siitä, että nitraattidirektiivissä määritellään jäsenmaille melko väljät toimeenpanomahdollisuudet ja jäsenmaille on jätetty laaja harkintavalta direktiivin täytäntöönpanotoimien osalta.⁶¹⁰ Näin ollen myös

⁶⁰⁷ Asiassa C-149/14 *Komissio v. Kreikka*, ECLI:EU:C:2015:264, tasavalta tuomioistuin totesi, ettei Kreikka ollut noudattanut nitraattidirektiivin (91/676/ETY) 3 artiklan 4 kohdan ja 5 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole määritellyt pilaantumisalttiiksi vyöhykkeiksi vyöhykkeitä, joiden pinta- tai pohjavesimassojen nitraattipitoisuus on yli 50 mg/l ja/tai joita koskee rehevöitymisilmiö, eikä ole laatinut näitä vyöhykkeitä koskevia toimintaohjelmia vuoden kuluessa tästä määrittelystä. Asiassa C-237/12 *Komissio v. Ranska*, ECLI:EU:C:2014:2152, Euroopan unionin tuomioistuin totesi, ettei Ranska ei ollut noudattanut nitraattidirektiivin (91/676/ETY) mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ollut toteuttanut kaikkia toimenpiteitä, joita direktiivin 5.4 artiklan täytäntöönpano edellytti. Asiassa C-193/12 *Komissio v. Ranska*, ECLI:EU:C:2013:394, tuomioistuimen ratkaisun mukaan Ranska oli laiminlyönyt jäsenyysvelvoitteitaan, kun se oli jättänyt määrittelemättä pilaantumisalttiiksi vyöhykkeiksi useita pinta- ja pohjavesialueita, joiden nitraattipitoisuudet ovat liian suuria tai vaarassa tulla liian suuriksi ja/tai jotka ovat rehevöityneitä tai vaarassa rehevöityä. Ks. myös asiat C-221/03 *Komissio v. Belgia*, ECLI:EU:C:2005:573; C-526/08 *Komissio v. Luxemburg*, ECLI:EU:C: 2010:379; C-396/01 *Komissio v. Irlanti*, ECLI:EU:C:2004:136; C-322/00 *Komissio v. Alankomaat*, ECLI: EU:C:2003:532; C-266/00 *Komissio v. Luxemburg*, ECLI:EU:C:2001:152; C-258/00 *Komissio v. Ranska*, ECLI:EU:C:2002:400; C-161/00 *Komissio v. Saksa*, ECLI:EU:C:2002:170; C-127/99 *Komissio v. Italia*, ECLI:EU:C:2001:597; C-69/99 *Komissio v. Iso-Britannia ja Pohjois-Irlanti*, ECLI:EU:C: 2000:675; C-274/98 *Komissio v. Espanja*, ECLI:EU:C:2000:206; C-195/97 *Komissio v. Italia*, ECLI:EU:C: 1999:100; C-71/97 *Komissio v. Espanja* ECLI:EU:C:1998:455.

⁶⁰⁸ Vesipolitiikan puitedirektiivin 2000/60 10 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on hajakuormitus- päästöjen hallinnassa sovellettava muun ohessa myös nitraattidirektiiviä. Lisäksi vesienhoitosuunnitelmien on sisällettävä 11 (3) (a) artiklan nojalla nitraattidirektiivin mukaiset toimenpideohjelmat.

⁶⁰⁹ Yhdistetyissä asioissa C-105/09 ja C-110/09 *Terre wallonne ASBL (C-105/09)* ja *Inter-Environnement Wallonie ASBL (C-110/09)* vastaan *Région wallonne*, ECLI:EU:C:2010:355, antamassaan tuomiotta unionin tuomioistuin totesi, että nitraattidirektiivin 91/676/ETY 5 artiklan 1 kohdan nojalla hyväksytty toimintaohjelma on lähtökohtaisesti SOVA-direktiivin 2001/42/EY 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettu suunnitelma tai ohjelma, josta on tehtävä ympäristöarviointi. Julkisasiamies *Kokott* oli ratkaisuehdotuksessaan, ECLI:EU:C:2010:120, perustellut kantaa mm. sillä, että toimintaohjelmissa asetetaan puitteet maatalouden hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille. Hän totesi myös, että vaikka toimintaohjelmilla pyritään ympäristön tilan parantamiseen, niiden vaikutukset eivät välttämättä ole yksinomaan myönteisiä.

⁶¹⁰ Ks. myös julkisasiamies *Kokottin* ratkaisuehdotus asiassa C-237/12 *Komissio v. Ranska*, ECLI:EU:C:2014:14, kohta 29 sekä unionin tuomioistuimen asiasta antama ratkaisu, ECLI:EU:C:2014:2152, kohta 30. Unionin tuomioistuin on jo aiemmin asiassa C-293/97 *Stadley*, ECLI:EU:C: 1999:215, todennut kohdassa 37–40, että jäsenmaille on jätetty direktiivin toimeenpanossa harkintavaltaa ja ettei direktiivillä pyritä kansallisen lainsäädännön yhdenmukaistamiseen.

maataloustukien lakisääteiset ehdot ja viljelijöille asetettavat vaatimukset muodostuvat erilaisiksi eri alueilla. Toisaalta direktiivin toimeenpanolta edellytetään selkeyttä ja täsmällisyyttä.⁶¹¹ Julkisasiamies *Kokott* on asiassa *C-237/12 Komissio v. Ranska* antamassaan ratkaisuehdotuksessa painottanut sitä, että nitraattidirektiivin on pantava täytäntöön

” tavalla, jota maanviljelijät voivat käytännössä soveltaa...” ja

*” niin tarkasti ja täsmällisesti, että niiden soveltaminen on mahdollista myös ilman ympäristötieteellistä koulutusta...”*⁶¹²

Suomessa nitraattidirektiivi on pantu alun perin täytäntöön vanhan vesilain (264/1961, kumottu) 1 luvun 21 a §:n (471/1995) nojalla annetulla valtioneuvoston päätöksellä maataloudesta peräisin olevien nitraattien vesiin pääsyn rajoittamisesta (219/1998, kumottu). Päätös muodosti 1 §:ssä sanotulla tavalla nitraattidirektiivin mukaisen toimenpideohjelman, joka 2 §:n mukaisesti toteutettiin koko maassa. Sittemmin sen korvasi vanhan ympäristönsuojelulain (86/2000, kumottu) 11 §:n nojalla annettu valtioneuvoston asetus maataloudesta peräisin olevien nitraattien vesiin pääsyn rajoittamisesta (931/2000, kumottu).⁶¹³

Nykyisin nitraattidirektiivi on pantu täytäntöön valtioneuvoston asetuksella eräiden maa- ja puutarhataloudesta peräisin olevien päästöjen rajoittamisesta (1250/2014 ns. nitraattiasetus).⁶¹⁴ Kansallisen nitraattiasetuksen uudistus oli lähtenyt liikkeelle edellä mainitun vuoden 2000 nitraattiasetuksen tulkintaongelmista ja selkeyttämis- tarpeesta.⁶¹⁵ Toisaalta asetuksen uudistamisessa oli otettava huomioon myös komission jäsenmaille antama palaute, jossa painotettiin kiinnittämään nitraattidirektiivin toimeenpanon osalta huomiota lannoitusaikoihin, typen enimmäismäärään, lannoitteiden levittämiseen kaltevilla lohkoilla ja fosforilannoitteiden käytön enimmäismäärään.⁶¹⁶

Asetusta valmistellut työryhmä ei päässyt esityksestä yksimielisyyteen muun muassa sen vuoksi, että ehdotus sisälsi asetuksen sisällöllisen laajentamisen koskemaan myös fosforipäästöjä. Osassa eriäviä mielipiteitä esitettiin fosforipäästöjen rajoittamisen poistamista kokonaan asetuksesta⁶¹⁷; osa puolestaan olisi tiukentanut

⁶¹¹ Ks. esim. asia *C-237/12 Komissio v. Ranska*, ECLI:EU:C:2014:2152 kohta 31.

⁶¹² Julkisasiamies *Kokottin* ratkaisuehdotus asiassa *C-237/12 Komissio v. Ranska*, ECLI:EU:C:2014:14, kohta 35.

⁶¹³ Nitraattidirektiivin täytäntöönpanon historiasta Suomessa tarkemmin *Nyberg* 2009, s. 303–316.

⁶¹⁴ Asetusta on muutettu myöhemmin valtioneuvoston asetuksilla 220/2015, 435/2015 ja 1261/2015.

⁶¹⁵ Nitraattiasetuksen uudistamistyöryhmän asettamispäätös. Ympäristöministeriö. 28.10.2011. Dnro YM028:00/2011.

⁶¹⁶ Ympäristöministeriön lausuntopyyntö asetusluonnoksesta 5.7.2013. Dnro YM028:00/2011.

⁶¹⁷ MTK:n eriävä mielipide 28.6.2013; ProAgria keskusten liitto eriävä mielipide 25.6.2013; Maa- ja metsätalousministeriön eriävä mielipide 28.6.2013; Maaseutuvirasto eriävä mielipide 25.6.2013, Uudenmaan ELY-keskuksen eriävä mielipide 27.6.2013.

esitettyjä fosforin käytön rajoituksia.⁶¹⁸ Sen lisäksi useassa eriävissä mielipiteissä painotettiin sitä, että osa nitraattidirektiivistä kuuluu EU:n täydentävien ehtojen lakisäateisiin hoitovaatimuksiin, minkä vuoksi kansallisen asetuksen tulee olla hallinnollisesti selkeä ja vaatimusten valvottavissa olevia.⁶¹⁹

Lopullisessa vahvistetussa muodossaan nitraattiasetuksen soveltamisalaa on laajennettu siten, ettei se rajoitu vain vesiensuojeluun nitraattipäästöiltä, vaan sen tavoitteena on 1 §:n mukaisesti myös lannasta, lannoitteista ja eläintuotannosta aiheutuvien päästöjen ehkäisy ja vähentäminen kattaen vesistövaikutusten lisäksi myös vaikutukset maaperään ja ilmaan. Fosforilannoitemäärien rajoittamisesta nitraattiasetuksella kuitenkin luovuttiin.

Kuten *Nordberg* on todennut, nimestään huolimatta nitraattidirektiivi ei rajoitu vain maataloudesta aiheutuvien nitraattipäästöjen vähentämiseen ja rajoittamiseen, vaan sen tavoitteena on ylipäättään maataloudesta aiheutuvien vesistöpäästöjen vähentäminen ja vesistöjen pilaantumisen ehkäiseminen.⁶²⁰ Unionin tuomioistuin on muun muassa asiassa *C-258/00 Komissio v. Ranska*⁶²¹ todennut, että Ranskan menetelmä määritellä vedet rehevöityneiksi tai rehevöitymisuhan alaisiksi vain siinä tapauksessa, että typpi on pääasiallisesti peräisin maataloudesta, ja että typpi muodostaa rehevöitymisen vaikuttavan tekijän, ei pane asianmukaisesti täytäntöön direktiiviä. Tuomioistuin totesi tuomiossaan, että tällainen menetelmä jättää pilaantumisherkkien alueiden ulkopuolelle vedet, joiden rehevöityminen on pääasiassa fosforin aiheuttamaa. Tämä puolestaan johtaisi siihen, että huomattavaa osaa pintavesistä, jokisuista ja rannikkovesistä ei voitaisi nimittää rehevöityneiksi vesiksi, vaikka maataloudesta peräisin olevan typen aiheuttama pilaantuminen tai sen vaara on ilmeinen. Lisäksi tuomioistuin totesi tuomiossaan, että tiettyjen vesien jättäminen direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle sillä perusteella, että kyseisten vesien pilaantumisen fosforilla väitetään olevan ensiarvoisen tärkeä merkitys, on ristiriidassa sekä direktiivin rakenteen että sen tarkoituksen kanssa.⁶²²

Suomen päätöstä määritellä koko maa nitraattiherkäksi alueeksi voidaan perustella sillä, että nitraattidirektiivin toimilla ei vaikuteta pelkästään nitraattien leviämiseen, vaan sillä vaikutetaan myös lannoitteiden ja lannan sisältämien muiden ravinteiden huuhtoutumiseen, leviämiseen ja valumiseen vesistöihin.⁶²³ Näin nitraattidirektiivin vaikutus ulottuu myös sellaisiin vesistöihin, joissa nitraatin sijaan fosfori

⁶¹⁸ Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus 28.6.2013; Leena-Marja Kauranne 28.6.2013.

⁶¹⁹ MTK:n eriävä mielipide 28.6.2013; ProAgria keskusten liitto eriävä mielipide 25.6.2013; Maa- ja metsätalousministeriön eriävä mielipide 28.6.2013; Maaseutuvirasto eriävä mielipide 25.6.2013; Uudenmaan ELY-keskuksen eriävä mielipide 27.6.2013.

⁶²⁰ *Nordberg* 2009, s. 305.

⁶²¹ *Asia C-258/00 Komissio vs. Ranska*, ECLI:EU:C:2002:400.

⁶²² EUTI tuomio asiassa *C-258/00 Komissio v. Ranska*, ECLI:EU:C:2002:400, kohta 45.

⁶²³ On tosin huomattava, että maatalouden nitraattipäästöjen osalta koko Suomea pidetään herkkänä, mutta jätevedenpuhdistamoiden osalta typpipäästöjä pidetään harvoin vesistöjä rehevöittäjänä tekijänä. Tarkemmin jätevedenpuhdistamoiden nitraattipäästöjen ongelmista ja sääntelystä ks. *Ahonen* 2016.

on pääasiallinen vesistöjä rehevöittävä ravinne. Onkin muistettava, että nitraattidirektiivin mukaisen toimenpideohjelman tavoitteena on vähentää ja estää keinolannoitteiden tai karjanlannan käytöstä aiheutuvaa vesien pilaantumista ja rehevöitymistä riippumatta siitä, aiheuttaako vesistövaikutuksia ensisijaisesti typpi, fosfori vai muut lannoitteiden tai lannan sisältämät aineet. Toisaalta koko maan nimeämisellä nitraattierkäksi voidaan katsoa pyrityn yhdenvertaisuuteen asettamalla kaikille viljelijöille samat vaatimukset riippumatta maantieteellisestä sijainnista.

Kun kansallisella nitraattiasetuksella on pantu täytäntöön nitraattidirektiivin vaatimukset, voisi ajatella, että nitraattiasetus tulisi kokonaisuudessaan sovellettavaksi maatalouden tukien täydentävänä ehtona. Näin ei kuitenkaan ole, vaan asetuksen 2 §:n 3 momentin mukaan asetuksen 5 §:llä, 7 §:n 1 ja 5–8 momentilla, 8 §:llä, 10 §:n 1–3, 5–8 ja 10 momentilla ja 11–13 §:llä pannaan täytäntöön nitraattidirektiivin 4 ja 5 artiklat, jotka muodostavat yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 liitteessä II säädettyjen täydentävien ehtojen lakisäätöisen hoitovaatimuksen 1. Näin ollen viljelijätukien täydentävien ehtojen lakisäätöisenä hoitovaatimuksena on noudatettava säännöksiä, jotka koskevat

- lannan varastointia (5 §)
- lannan ja lannoitteiden varastointi-, kuljetus- ja käsittelytilojen rakenteita, pysyvien ruokintapaikkojen kattamista, jaloittelualueiden hoitoa, puristenesteen ottamista talteen ja varastointia (7 §:n 1 mom. ja 5–8 mom.)
- kuivalannan varastointia poikkeustilanteessa (8 §)
- lannan ja lannoitteiden käyttöä, levittämisen tapaa ja ajankohtaa (10 §:n 1–3, 5–8 ja 10 momentti)
- typpilannoitemääriä (11 §)
- lannan ravinnepitoisuuksien määrittämistä (12 §) ja
- lannoitekirjanpitoa (13 §).

Kauppila et al. esittävät, että keskeisin ja olennaisin lannanlevitystä koskeva täydentävä ehto liittyy muistiinpano- ja kirjanpitovelvoitteisiin, joiden perusteella lannankäyttö on jäljitettävissä.⁶²⁴ Tällöin on kuitenkin jätetty ottamatta huomioon, että nitraattiasetus tulee hyvin laajasti sovellettavaksi tuensaajia sitovana täydentävänä ehtona. Ympäristönsuojelun kannalta käytännön toimenpiteitä kuten lannan varastointia, käyttöä, levittämistä ja ravinnepitoisuuksia koskevat vaatimukset lienevät lannoitekirjanpitoa tärkeämpiä. Lannoitekirjanpidon laiminlyönti tuskin on ympäristön kannalta yhtä vahingollinen kuin lannan varastointikapasiteetin puuttuminen tai lannan levittäminen talvella routaantuneelle maalle. Tosin lannoitekirjanpito- ja muistiinpanovelvollisuus helpottavat valvontaa ja toimenpiteiden todentamista.

⁶²⁴ *Kauppila et al.* 2017, s. 238–239.

Nitraattidirektiivi on pantu täytäntöön kansallisilla säädöksillä myös esimerkiksi Ruotsissa,⁶²⁵ Tanskassa⁶²⁶ ja Virossa.⁶²⁷ Viljelijöiden oikeusvarmuuden kannalta on tärkeätä, että maataloustukien noudatettavaksi tulevat ehdot ovat selkeitä, täsmällisiä ja ymmärrettäviä. Säädösten yksityiskohtaisuudessa ja vaatimusten tiukkuudessa on kuitenkin eroja (taulukko 5). Verrattuna Viroom, Tanskaan tai Ruotsiin Suomessa nitraattidirektiivin toimeenpano ei vaikuta mitenkään tiukalta. Huomio kiinnittyy erityisesti siihen, että Suomessa ei ole määritelty lannan ja lannoitteiden levittämiseen liittyen fosforille enimmäismääriä toisin kuin monissa muissa maissa.

Kansallisesti uudistettu nitraattiasetus on aikaisempaa selkeämpi ja täsmällisempi.⁶²⁸ *Kauppila* on luonnehtinut uutta nitraattiasetusta tarkaksi.⁶²⁹ Toisaalta kansallisen nitraattiasetuksen kaikkia säännöksiä ei voida pitää viljelijöiden kannalta täysin selkeinä ja täsmällisinä. Esimerkiksi 11 §:n kiellon tarkka sisältö levittää lannoitteita lumipeitteeseen, routaantuneeseen tai veden kyllästämään maahan aukeaa vasta lukemalla asetuksen muistiota, jossa on selvitetty sitä, milloin maan voidaan katsoa olevan lumipeitteinen, routaantunut tai veden kyllästämä.

Kun kansallisesti nitraattidirektiivi on pantu täytäntöön säädöksillä, joita viljelijöiden tulee ilman tukiin liittyviä ehtojakin noudattaa, täydentäviin ehtoihin sisältyvä nitraattidirektiivin 4 ja 5 artiklojen noudattaminen ei käytännössä nosta ympäristövaatimuksia kansallisesti voimassa olevasta lakisäätteisestä tasosta. Kuten *Jack*⁶³⁰ on todennut, lakisäätteiset täydentävät ehdot, jotka liittyvät nitraatille herkillä alueilla toimien viljelijöiden toimintaan, vain vahvistavat muutoinkin voimassaolevia vaatimuksia.

Ottaen huomioon, että Suomessa vesistöjen minimiravinne on usein fosfori typen sijasta, saattaisi olla aiheellista rajoittaa myös fosforin määrää typen lisäksi. Nitraattiasetuksen uudistuksen aikana fosforin jättämistä nitraattiasetuksesta perusteltiin muun muassa sillä, että fosforin levittämistä on rajoitettu maa- ja metsätalousministeriön asetuksella lannoitevalmisteista 24/11.⁶³¹ Toisaalta on huomattava, ettei lannoitevalmisteita koskeva maa- ja metsätalousministeriön asetus tule noudatettavaksi maataloustukien lakisäätteisenä vaatimuksena, jolloin sitä ei myöskään valvota täydentävien ehtojen valvonnan yhteydessä.

⁶²⁵ Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring (SJVFS 2004:62)

⁶²⁶ Lov om husdyrbrug og anvendelse af gødning m.v. LOV nr 204 af 28/02/2017; Bekendtgørelse af lov om husdyrbrug og anvendelse af gødning m.v. LBK nr 256 af 21/03/2017; Bekendtgørelse om erhvervsmæssigt dyrehold, husdyrgødning, ensilage m.v. BEK nr 865 af 23/06/2017

⁵⁵² Vabariigi Valitsus määrus Veekaitse nõuded väetise- ja sönnikuhoidlatele ning siloladustamiskohtadele ja sönniku, silomahla ja muude väetiste kasutamise ja hoidmise nõuded RT I, 16.9.2016, 6 ; Veeseadus 26¹ – 26⁴ §, 28–29 §.

⁶²⁸ *Kauppila* (2016, s. 33) on todennut vanhan nitraattiasetuksen eräiltä osin säännelleen lannanlevitystä vain abstraktilla tasolla.

⁶²⁹ *Kauppila* 2016, s. 45.

⁶³⁰ *Jack* 2015, s. 236.

⁶³¹ Annetulla asetuksella kumottiin aikaisemmin voimassa ollut maa- ja metsätalousministeriön asetus lannoitevalmisteista (12/07) muutoksineen.

Taulukko 5. Nitraattidirektiivin 91/676/ETY 4 ja 5 artiklojen mukaiset keskeiset lakisääteiset vaatimukset Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa ja Virossa.

	Suomi	Ruotsi	Tanska	Viro
Nitraattiherkkä alue	koko maa	Etelä-Ruotsin rannikko Mälarenin, Hjälmarenin ja Vänernin valuma-alueet	koko maa	Pandivere ja Adavere – Põltsamaan alue
Lannan levityskielto	1.11.–31.3. poikkeamis-mahdollisuus 30.11. saakka	1.11.–28.2.	1.10.–1.2.	1.12.–20.3.
Vesistöjen suoja- vyöhyke, jolle ei saa levittää lannoitteita	5 m; seuraavan 5 m vyöhykkeellä pintalevitys kielletty, ellei peltoa muokata vuorokauden kuluessa levityksestä	2 m	2 m	20 m Itämeren, Peipsijärven ja Vortsjärven rannoilla; 10 m muiden vesistöjen rannoilla; 10 lähteiden ja karstivajoa- mien ympärillä
Rinteiden kaltevuus, joilla lannoitteiden levittämistä rajoitettu	15 %	10 % laskettuna 50 päästä vesistöstä	6° 20 metrin päässä vesistöstä	10 %; jos kaltevuus 5-10 %, levitys kielletty 1.10-20.3.
Levittäminen tulvi- villa, roudassa olevilla tai lumipeitteisillä mailla	kielletty	kielletty	kielletty	kielletty
Varastointi- kapasiteetti	12 kk	6 kk – 10 kk	6 kk	8 kk
Lannoitteiden enimmäismäärä	karjanlantaa ja orgaanisia lannoitevalmisteita 170 kg N/ha/v; liukoisen typen enimmäismäärät määritetty kasveittain ja maa- perätyypeittäin	nitraattiherkillä alueilla 170 kg N/ha/v; karjanlantaa 22 kg P/ha/v	170–230 kg N/ha/v P-rajoitus: lannan levitystä rajoitettu eläinlajeittain	nitraattiherkillä aloilla karjan- lantaa ja mine- raalilannoitteita 170 kg N/ha/v; muualla karjan- lantaa yhteensä enintään 170 N/ha/v; mineraali- lannoitteita 25 kg P/ha/v
Lannoitekirjanpito	Typpilannoitteen käytöstä pidettävä kirjanpitoa	Nitraattiherkillä alueilla raportointi- ja kirjanpitovelvoite	Pidettävä kirjaa ravinnevirroista	Lannoitekirjanpito vaaditaan

Alun perin nitraattidirektiivin hyvän maatalouskäytännön ohjeet ja toimintaohjelmat on tehty suostuttelevaksi keinoksi noudattaa hyväksi havaittuja menetelmiä maatalouden ravinnepäästöjen vähentämiseksi. Suostuttelevaa ohjausta on korostettu sillä, että ohjeiden noudattamisen edistämiseksi jäsenmaita ohjattiin kouluttamaan ja tiedottamaan viljelijöille hyvän maatalouskäytännön ohjeista.⁶³² Koska tukiehtojen tulisi olla toiminnanharjoittajien kannalta selkeitä ja täsmällisiä, on ollut tarpeen säätää sekä hyvän maatalouden ohjeista että toimintaohjelmien vaatimuksesta kansallisin tuensaajaa sitovin säädöksin. Kun nitraattidirektiivin 4 ja 5 artiklat on sidottu maataloustukisäädöksissä viljelijää sitovaksi lakisääteiseksi ehdoksi, maatalouden tukisäännöksiin linkitettyjen nitraattidirektiivin säännöksiä voidaan katsoa muuntuneen ohjeellisesta soft law-instrumentista maataloustukia saajaa velvoittavaksi ja pakottavaksi säännöksi, jota myös valvotaan tukivalvonnan yhteydessä. Näin aikaisemmin vapaaehtoisuuteen perustuvasta maatalouden päästöjen ohjauksesta on siirrytty hallinnolliseen command and control -ohjaukseen. Maataloustukiin liittyvä linkkisäännös on puolestaan toiminut tämän muuntumisen väliin.

Pääasiassa maataloustukien saannin ehdoksi asetetut vesiensuojeluvaatimukset painottavat kieltoja päästää vesien tilaan haitallisesti vaikuttavia lannoitteita vesistöön tai käyttää tällaisia aineita asetettua maksimäärää enemmän. Preventiivisen strategian lähtökohtana on kieltää viljelijöitä levittämästä lannoitteita vesistöjen reunoilla, kaltevilla pinnoilla tai talviaikaan, jolloin kasvillisuus ei pysty hyödyntämään tai sitomaan ravinteita. Vesistöjen suojelun kannalta tämä on melko tehokas yhteiskunnissa, joissa ihmiset pääsääntöisesti noudattavat asetettuja kieltoja.

Vesiensuojelun lakisääteisissä vaatimuksissa on myös nähtävissä yhteys suostuttelevaan tiedolliseen ohjaukseen siltä osin, kuin kyse on lannoitteiden ja ravinteiden raportointi- ja kirjanpitovelvollisuuksista. Koska viljely- ja lannoitussuunnitelma liittyvät kiinteästi yhteen ja ne muodostavat normaalin osan tilan toiminnallista ja tuotannollista suunnittelua, lannoitteiden käyttöön kohdistuvaa suunnittelu- tai kirjanpitovelvoitetta ei voitane pitää merkittävänä hallinnollisena taakkana tai -ehtona. Toisaalta vaatimus parantaa viljelijän tietoisuutta resurssien käytöstä. Samalla se edistää myös toiminnan suunnittelua ja ravinteiden käytön mitoittamista tarpeiden mukaisesti. Kasvien tarpeiden mukainen lannoitteiden käyttö edistää resurssien taloudellista ja kestävästä käytöstä pitkällä aikavälillä ja vähentää samalla ravinteiden käytöstä aiheutuvia ympäristöhaittoja.

⁶³² Neuvoston direktiivi 91/676/ETY 4 (1) artikla.

3.2.3. Tukiehdot kansallisen ympäristölainsäädännön vahvistajana

Vesiensuojelun lakisääteinen taso

Lakisääteisten hoitovaatimusten lisäksi hyvän maatalouden ja ympäristön kolmella toimenpidevaatimuksella, jotka koskevat suojakaistoja, kasteluveden käytön lupamenettelyiden noudattamista ja pohjaveden suojelua, pyritään suojelemaan vesistöjä ja pohjavesiä pilaantumiselta ja liikkäytöltä. Suomessa vesien suojeluun ja käyttöön kohdistuvat hyvän maatalouden ja ympäristön toimenpidevaatimukset on toteutettu viittaamalla kansallisiin säädöksiin.⁶³³ Myöskin Ruotsissa⁶³⁴ ja Tanskassa⁶³⁵ vesien-suojelun osalta hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimukset on asetettu lakisääteiselle tasolle (taulukko 6).

Taulukko 6. Vesien suojelua koskevat hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimukset Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa.

Hyvän maatalouden ja ympäristön toimenpidevaatimukset	Suomi	Ruotsi	Tanska
Suojakaistojen perustaminen vesistöjen varsille	Nitraattiasetuksen (1250/2014) 10.7 §:n momentin mukaisesti	Lannoitteita ei saa levittää 2 m lähempänä vesistöä.	Lannoitteita, karjanlantaa, puristeneiteitä tms. ei saa levittää tai käyttää vesilain (127/2017) 69 § mukaisilla alueilla.
Lupamenettelyjen noudattaminen kasteluveden käyttöä koskien	VL (587/2011) 4 luvun mukaisesti	Ympäristökaaren (1998:808) 11 luvun mukaisesti	Noudatettava vesihuoltolain 18 § 1 kohtaa, 22 §, 58 § 2 ja 3 kohtia
Pohjaveden suojelu pilaantumisesta vastaan	YSL (527/2014) 17 § ja VNA 1022/2006 4 a §	Pohjaveden saastumisen estäminen aineilta, jotka on lueteltu direktiivissä 80/68/ETY.	Lueteltu aineet, joita ei saa päästää ilman lupaa pohjaveteen tai näitä aineita sisältäviä säiliöitä haudata maahan.

⁶³³ Valtioneuvoston asetus täydentävien ehtojen hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksista (4/2015) 4 §:n mukaan vesistöjen varsilla olevalla maatalousmaalla on noudatettava maa- ja puutarhataloudesta peräisin olevien päästöjen rajoittamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1250/2014) 10 §:n 7 momentin mukaisia lannoitus- ja lannanlevityskieltoarvoja. Asetuksen 5 §:n mukaan kasteluveden käytössä on noudatettava, mitä vesilain (587/2011) 4 luvussa säädetään veden ottamisesta. Pohjaveden suojelun osalta tulee asetuksen 6 §:n perusteella noudattaa sitä, mitä on säädetty ympäristönsuojelulain (527/2014) 17 §:ssä sekä vesiympäristölle vaarallisista ja haitallisista aineista annetun valtioneuvoston asetuksen (1022/2006) 4 a §:ssä.

⁶³⁴ Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2016:41) om direktstöd

⁶³⁵ BEK nr 964 af 12/07/2017 Bekendtgørelse om krydsoverensstemmelse.

Tämä ei sinällään ole mitenkään yllättävää, sillä unionin suorien tukien säädöksessäkin asetetut toimenpidevaatimukset on laadittu siten, että niissä tosiasiaassa viitataan direktiiveissä tai kansallisissa säädöksissä asetettuihin vaatimuksiin. Esimerkiksi vesiensuojelun osalta toimenpidevaatimukseen on sisällytetty jo kumotun pohjavesidirektiivin 80/68/ETY 4 ja 5 artiklassa mainitut vaatimukset. Lisäksi suoja-kaistojen osalta toimenpidevaatimus on linkitetty nitraattidirektiivin 91/676/ETY liitteessä II olevan A kohdan 4 kohdassa tarkoitettuihin, lannoitteiden maahan levittämistä virtaavien vesien läheisyydessä koskeviin ehtoihin.

Lakisääteiset hoitovaatimukset ja hyvän maatalouden ja ympäristön toimenpidevaatimukset muodostavat kaikille tukia saaville viljelijöille perustason, joita heidän tulee noudattaa. Kun lakisääteinen vaatimus nitraattidirektiivin artiklojen osalta on toteutettu viittaamalla kansallisen nitraattiasetuksen määrättyihin säännöksiin, ja hyvän maatalouden ja ympäristön vesiensuojeluvaatimukset on toteutettu viittaamalla kansalliseen ympäristölainsäädäntöön, niin täydentävien ehtojen ei voida katsoa nostaneen tai tiukentaneen maatalouden vesien suojelun tasoa kansallisessa lainsäädännössä asetettua tasoa korkeammalle. Tämä ei edes vaikuttaisi olleen tukiehtojen asettamisen tavoitteena, koska täydentävien ehtojen toimenpidevaatimusten muodostamaan kehikkoon ei ole sisällytetty mahdollisuutta säätää tiukempia ehtoja vesiensuojelutavoitteiden varmistamiseksi. Tätä voidaan vesiensuojelun osalta pitää tukiehtojen ja tukijärjestelmän puutteena.

Koska tukiehdot perustuvat voimassaolevan lainsäädäntöön, tukiehtojen ei voida katsoa olevan teknisesti tai taloudellisesti mahdottomia tai kohtuuttomia noudatettavaksi. Niitä ei kuitenkaan voida katsoa tarpeettomiksi. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että maataloudella ja peltoviljelyllä on merkittävä vaikutus pinta- ja pohjavesien tilaan. Kun viljelijöille myönnetään tukia maatalousmaan ja viljelyn perusteella, on perusteltua edellyttää, että viljelijä noudattaa toiminnassaan vesien tilaan vaikuttavaa voimassaolevaa lainsäädäntöä ja lainsäädännön nojalla annettuja lupia ja lupamääräyksiä. Tukiehtoihin liitettävillä vaatimuksilla voimassaolevan lainsäädännön noudattamiseen pyritään ensinnäkin varmistamaan se, että tuensaaja tuntee velvollisuutensa ja toisekseen se, että lainsäädäntöä rikkovalle viljelijälle ei makseta tukia samalla tavoin kuin lainsäädäntöä noudattavalle.

Linkkisäännöksiin toteutettujen tukiehtojen selkeys ja ymmärrettävyys on riippuvainen linkitettyjen säännösten selkeydestä ja ymmärrettävyydestä. Suojakaistojen leveyden osalta säännös on selkeä ja yksiselitteinen; lannoitus on kielletty viisi metriä lähempänä vesistöä ja seuraavan viiden metrin vyöhykkeellä lannoitteiden ja lannan pintalevitys on sallittua vain, jos pelto muokataan vuorokauden sisällä. Lisäksi asetuksen muutoksella 1261/2015 on tarkennettu ja selvennetty, että kotieläimet voivat laiduntaa edellä mainituilla rantavyöhykkeillä. Myöskin ympäristöluvan tarpeeseen ja pohjaveden pilaamiskieltoon liittyviä viittauksia voidaan pitää riittävän selkeinä ja ymmärrettävinä, vaikka kyseessä ovat säännökset on muotoiltu joustavien termein. Niiden tavoite on kuitenkin viljelijän kannalta selvä: pohjavesien suojaaminen niiden laadun vaarantavalta toiminnalta ja pilaantumiselta.

Maisemien ja luonnon monimuotoisuuden suojelun hukattu mahdollisuus

Maiseman rakenneosia ovat kallio- ja maaperän, maanpinnan muotojen, vesistöjen ja kasvillisuuden muodostamat *luonnonmaisemat*⁶³⁶ ja ihmisen luomat *fyysiset ympäristöt*.⁶³⁷ Pellon reunat, pienialaiset puuryhmät ja pensaat, yksittäiset maisemassa erottuvat puut, ojat ja lammikot ovat viljelymaisemassa erottuvia luonnonelementtejä. Niiden lisäksi ihmisen aikaansaamat avoimet viljelysmaat, niiden hoito, rakenne ja rytmi sekä eri kasvilajien vuorottelu maisemassa luovat ja synnyttävät maatalousmaiseman luonteenomaiset piirteet.⁶³⁸ Tämän johdosta luonnon ja ihmisten aikaansaamat maisemaelementit yhdistyvät maaseudun *kulttuurimaisemissa* omaleimaisiksi ympäristöiksi.⁶³⁹ Maaseudun viljelymaisemat eivät siten ole vain luonnon muovaamia luonnonympäristöjä, vaan ihmisen toiminnoilla ja ihmisen luomilla rakennuksilla, rakennelmilla, istutuksilla, pelloilla, pellon reunoilla ja maaston käsittelyllä on merkittävä vaikutusta maisemakuvaan ja maisemarakenteeseen. Maaseutumaisemien monimuotoisuus ja omaleimaisuus perustuukin maisemakuvaa jäsentäviin viljelyksiin, kivi- ja puuaitoihin, puukujiin, metsäsaarekkeisiin, pientareisiin, teihin, polkuihin, rakennuksiin ja rakennelmiin.⁶⁴⁰

Maatalousmaiseman elementit ja piirteet ovat yleensä sellaisia, jotka ovat syntyneet perinteisen maatalouden harjoittamisen yhteydessä, mutta ovat nyt vähentyneessä intensiivisen maatalouden, salaojitusten ja peltolohkojen koon kasvattamisen johdosta.⁶⁴¹ Niillä on kuitenkin merkittävä rooli luonnon monimuotoisuuden, maisemien ja maaseudun maisemapiirteiden kannalta.⁶⁴² Tämän johdosta maataloustukien täydentäviin ehtoihin on sisällytetty maisemia koskevia vaatimuksia kattaen

- maisemapiirteiden mukaan lukien maatalousmaisemaan kiinteästi kuuluvien pensasaitojen, puiden, pellonpientareiden, terassiviljelmien, ojien ja lammikoiden säilyttämisen,
- kiellon leikata pensasaitoja ja puita lintujen pesimäaikana ja
- toimenpiteet haitallisten vieraskasvilajien torjumiseksi.⁶⁴³

⁶³⁶ Luonnonmaisemat voidaan jaotella esimerkiksi pinnanmuodon ja maa-ainesten perusteella tasankoihin, lakeuksiin, kankare- ja mäkimaihin, harju- ja vaaramaisemiin ja tunturimaisemiin tai kasvillisuuden perusteella metsä-, suo-, niitty- tai tundramaisemiin. Ks. tarkemmin Suomen maisemista esim. *Alalammi* 1993, s. 8–26.

⁶³⁷ *Alalammi* (1993, s. 23) käyttää näistä termiä tekoainekset. *Hautamäki ja Repo* (1993, s. 130-131) jatkavat fyysiset ihmisten asuinympäristöt kaupunkimaiseen ympäristöön ja maaseutumaiseen ympäristöön.

⁶³⁸ *Ympäristöministeriö* 1993, s. 80.

⁶³⁹ *Ympäristöministeriö* 1993, s. 8–10; *Alalammi* 1993, s. 221.

⁶⁴⁰ *Ympäristöministeriö* 1993, s. 80.

⁶⁴¹ *Tarmi – Bäckman* 2004, s. 99.

⁶⁴² *Ibid.*, s. 98–110; Tarkemmin maatalousmaisemista ja maisemaekologiasta ks. *Warren – Lawson – Belcher* 2008, s. 162–179.

⁶⁴³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1306/2013 yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 352/78, (EY) N:o 165/94, (EY) N:o 2799/98, (EY) N:o 814/2000, (EY) N:o 1290/2005 ja (EY) N:o 485/2008 kumoamisesta, liite II toimenpidevaatimus 7.

Koska maiseman ylläpidon vaatimus sisältyy ympäristöä, ilmastonmuutosta ja maan hyvä maatalouskuntoa koskevan vaatimuksen piiriin, unionin tuomioistuin on asiassa C-428/07 *Mark Horvath v. Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs*⁶⁴⁴ ja asiassa C-435/17 *Argo Kalda Mardi talu v. Põllumajanduse Registrate ja Informatsioon Amet (PRIA)*⁶⁴⁵ arvioinut sitä, onko jäsenmailla mahdollisuutta sisällyttää toimenpidevaatimukseen ihmisen aikaansaamien kulttuuriympäristöjen ja maisemien ylläpitoon liittyviä vaatimuksia.

Kuten julkisasiamies *Trstenjak* on asiassa C-428/07 *Mark Horvath vs. Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs* antamassaan ratkaisuehdotuksessa todennut:

*”maisemaa voidaan muokata luonnonelementeillä kuten puilla, pensailta, pensasaidoilla, kukilla, ruohikoilla, vesialueilla ja kallioilla mutta myös keinotekoisilla elementeillä kuten tasanteilla, pengerryksillä, aukioilla, kiveyksillä, paviljongeilla ja kaivoilla. Kaikki tämä puhuu sen puolesta, että myös ihmisen toimintaan perustuvia ominaispiirteitä – esimerkiksi ihmisen tekemiä patikkapolkuja ja peltoteitä – on pidettävä maaston osana edellä kuvatussa maantieteellisessä merkityksessä.”*⁶⁴⁶

Asiassa C-428/07 *Horvath* annetun tuomion mukaan tällaisten tukiehtojen asettaminen on mahdollista, kunhan vaatimukset osaltaan vaikuttavat näiden kohteiden ylläpitoon, elinympäristöjen säilymiseen tai tarvittaessa elinympäristön tilan heikentymisen välttämiseen.⁶⁴⁷ Asiassa C-435/17 *Argo Kalda Mardi talu v. Põllumajanduse Registrate ja Informatsioon Amet (PRIA)* unionin tuomioistuin totesi ”maisemapiirteiden” käsitteen tulkitsemisen suppeasti siten, että käsitteen ulkopuolelle rajattaisiin ihmisen toiminnan tuloksena syntyneet maisemaominaisuudet, olevan vastoin jäsenmaille annettua harkintavaltaa niiden määrittäessä hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vähimmäisvaatimuksia. Tämän lisäksi unionin tuomioistuin katsoi, että

⁶⁴⁴ Asiassa C-428/07 *Mark Horvath v. Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs*, ECLI:EU:C:2009:458, oli kyse siitä, oliko Englannissa Secretary of Statella oikeutta sisällyttää yleisiä kulkuväyliä kuten polkuja ja ratsupolkuja ja niiden ylläpitoa koskevia säännöksiä maatalouden ja ympäristön kannalta hyvää kuntoa koskeviin vähimmäisvaatimuksiin. Horvath oli myös katsonut, että tällaisten säännösten sisällyttäminen englantilaisiin sääntöihin on syrjivää, kun samanlaisia vaatimuksia ei sisällynyt Skotlannissa, Walesissa ja Pohjois-Irlannissa vahvistettuihin sääntöihin.

⁶⁴⁵ Asia C-435/17 *Argo Kalda Mardi talu v. Põllumajanduse Registrate ja Informatsioon Amet (PRIA)*, ECLI:EU:C:2018:637, unionin tuomioistuimen ratkaistavana oli kysymys siitä, onko vähimmäisvaatimusten mukaista, että jäsenvaltio on velvoittanut maataloustuen hakijan säilyttämään kansallisen muinaismuistolain suojaamat hautarauniot. Kyseessä olleessa tapauksessa viljelijän tilalle tehdyn valvonnan yhteydessä oli havaittu, että viljelijä oli siirtänyt muinaismuistona suojellun hautaraunioita kivet pellon laitaan. Tämän vuoksi hänelle oli määrätty 3 %:n täydentävien ehtojen seuraamus, koska hän ei ollut noudattanut hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksia. Seuraamus on määrätty hänelle siitäkkin huolimatta, että rauniota ei ollut merkitty maastoon eikä se sijainnut maatalousmaalla vaan sen reunalla.

⁶⁴⁶ Julkisasiamies *Trstenjak*in ratkaisuehdotus asiassa C-428/07 *Mark Horvath vs. Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs*, ECLI:EU:C:2009:47, kohta 71.

⁶⁴⁷ Asia C-428/07 *Mark Horvath vs. Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs*, ECLI:EU:C:2009:458, tuomion kohta 40-46.

”maisemapiirteet ovat ympäristön fyysisiä osatekijöitä ja että näiden piirteiden säilyttämistä koskevilla vaatimuksilla on osaltaan vaikutettava näiden piirteiden säilyttämiseen fyysisinä osatekijöinä.” Koska kiviluomistot ovat osa fyysistä ympäristöä, unionin säädökset eivät siten estä niiden sisällyttämistä täydentäviin ehtoihin.⁶⁴⁸

Edellä mainittujen oikeustapausten perusteella jäsenmaille on annettu mahdollisuus sisällyttää maataloustukien täydentäviin ehtoihin maaseudun maisemapiirteinä ja ympäristön fyysisenä osatekijänä muun muassa maisema- ja kulttuurihistorialliset kohteet. Näin ollen jäsenmaat voivat itse päättää siitä, mitä ja minkälaisia maisemapiirteitä kansallisesti halutaan suojella maataloustukien täydentävien ehtojen avulla. Ehdot on mahdollista rajata ottaen huomioon jäsenmaan maisemien erityispiirteet ja maisemansuojelun tavoitteet painottaen viljelymaisemien luonnon elementtejä ja luonnon monimuotoisuutta tai sisällyttäen ehtoihin myös ihmisen luomia ympäristöjä ja kulttuurimaiseman elementtejä.

Kansallisesti Suomessa on täydentävien ehtojen hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksista annetun valtioneuvoston asetuksen (4/2015) 11 §:ssä on säädetty vaatimus jättää vesistöjen⁶⁴⁹ ja valtaojien⁶⁵⁰ varsilla oleville maatalousmaille vähintään yhden metrin levyinen piennar,⁶⁵¹ jota ei saa muokata eikä sille saa levittää

⁶⁴⁸ Asia C-435/17 *Argo Kalda Mardi talu vs. Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet (PRIA)*, ECLI:EU: C:2018:637, tuomion kohta 44–47.

⁶⁴⁹ Sääädöksessä vesistön määrittely perustuu vesilakiin (587/2011, VL), jonka 1 luvun 3 §:n 3-kohdan mukaan vesistöllä tarkoitetaan järveä, lampea, jokea, puroa ja muuta luonnollista vesialuetta sekä tekojärveä, kanavaa ja muuta vastaavaa keinotekoisista vesialuetta; mutta ei kuitenkaan noroa, ojaa ja lähdetä. Vesilaissa noroksi on määritelty sellainen puroa pienempi vesiuoma, jonka valuma-alue on vähemmän kuin 10 km² ja jossa ei jatkuvasti virtaa vettä eikä kalankulku ole merkittävässä määrin mahdollista. Siten jos uoman valuma-alue on alle 10 km², mutta uomassa virtaa vettä jatkuvasti ja kalan kulku olisi siinä mahdollista, määritellään tällainen uoma VL:n mukaan puroksi. On huomattava, että vaikka puro perataan ojituksen yhteydessä, vesioikeudellisessa mielessä se säilyy edelleen purona eli sitä tulee edelleen käsitellä vesistönä.

⁶⁵⁰ Täydentävien ehtojen hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksista annetun valtioneuvoston asetuksen (4/2015) 3 §:n 1 momentin 6-kohdan mukaan valtaojalla tarkoitetaan kaivettua avouomaa, jonka tarkoituksena on kerätä kuivatusalueen piiri-, sarka- ja salaojista tulevat vedet sekä yläpuoliselta valuma-alueelta tulevat vedet ja johtaa ne pois kuivatusalueelta. Tätä pykälää on kuitenkin laajennettu valtioneuvoston asetuksella 694/2015 siten, että valtaojat kattavat myös muut kuin maan kuivatukseen tai vesien poistamiseen käytettävät uomat, jos ne on merkitty peltolohkorekisteriin. Asetusmuutoksen muistion perusteella tällaisilla uomilla tarkoitettaisiin pellon reunassa olevia alle 10 km² valuma-alueen uomia ja noroja, koska peltolohkorekisterissä myös tällaisia uomia on merkitty valtaojiksi yli 10 km² valuma-alueen purojen lisäksi. On huomattava, että ojan määrittely valtaojaksi ei edellytä uoman merkintää peltolohkorekisteriin, mutta jos uoma on merkitty peltolohkorekisterissä valtaojaksi, sitä on täydentäviin ehtoihin liittyvissä asioissa käsiteltävä sellaisena. *Maaseutuviraston* (2018, s.113) mukaan, jos ojaa ei ole merkitty valvontakartalla valtaojaksi, mutta se kartta- ja/tai maastotarkastelun perusteella on sellainen, on ojan viivatyyppi muutettava valtaojaksi. Ohjeessa ei kuitenkaan käsitellä sitä, missä tapauksessa valtaojamerkintä voidaan poistaa valvontakartoilta.

⁶⁵¹ Pientareen leveys on yhteneväinen vesilain (587/2011) 5 luvun 10 §:n kanssa, jonka mukaan ojaan katsotaan kuuluvan uoman kummallakin puolella yhden metrin levyinen piennar, jollei sitä ole määrätty leveämmäksi tai maan laatu vaadi leveämpää piennarta.

lannoitteita tai kasvinsuojeluaineita.⁶⁵² Pääasiassa piennarvaatimus Suomessa suojelee vesistöjä, mutta sillä on myös maisema- ja maisemaekologisia vaikutuksia pientareiden pysyvän kasvillisuuden ja maan muokkaamattomuuden johdosta. Erityisesti pellonpientareet, ojien reunat ja pensasaidat voivat toimia ns. ekologisina käytävinä, jotka yhdistävät elinympäristöjä toisiinsa mahdollistaen eliöiden liikkumisen ja leviämisen alueelta toisille.⁶⁵³ Lisäksi ne tarjoavat elinympäristöjä luonnonkasveille, linnuille, eläimille ja pölyttäjähönteisille ja edistävät luonnon monimuotoisuutta.⁶⁵⁴

Pientareet eroavat suojakaistoista siinä, että ne ensinnäkin käsittävät vesistöjen lisäksi myös valtaojien varret. Tällä voidaan jossain määrin rajoittaa ojaverkoston kautta vesistöihin kulkeutuvien ravinteiden määrää, kun valtaojien varsille on säädetty pakollinen metrin levyisen pientareen jättäminen. Tämän lisäksi piennarta ei saa muokata tai sille levittää torjunta-aineita. Siten vesistöjen rannoilla viljelijän on muistettava jättää rannalle metrin levyinen piennar ja viiden metrin levyinen suojakaista, joilla on hieman toisistaan poikkeavat rajoitteet; aivan rannan läheisyydessä on voimassa lannoitteiden ja torjunta-aineiden levityskielto ja muokkaukiskielto, ja viiden metrin levyisellä suojakaistalla lannan ja lannoitteiden levityskielto.

Maatalousmaisemaan kuuluvilla yksittäisillä puilla, puuryhmillä, pensailla ja pensasaidoilla on merkitystä sekä maisemakuvallisesti että ekologisesti. Puut ja pensaat toimivat myös lintujen levähdys-, ruokailu- ja pesintäpaikkoina. Ne tarjoavat myös esimerkiksi laiduneläimille varjoa ja suojaa aurinkoa tai sadetta vastaan. Jäsenmaille onkin annettu mahdollisuus sisällyttää hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimukseen velvollisuus säästää yksittäiset puut, pensaat ja pienet puuryhmät ja estää puiden tai pensaiden leikkaus lintujen pesintäaikana. Puiden ja pensaiden osalta maatalouden tukisäädökset ovat tavoitteiltaan ja vaikutuksiltaan osin ristiriitaisia. Toisaalta tukikelpoisuusäänökset nurmilla ja laitumilla kasvavien puiden määrästä ovat edistäneet puiden puistoa. Samanaikaisesti hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksilla pyritään edistämään puiden ja pensaiden säilyttämistä maatalousmaalla.

Suomessa yksittäisten puiden ja puuryhmien säilyttäminen ja puiden leikkauskielto lintujen pesimäaikana 1.5.–31.7. on kohdistettu vain luonnonsuojelulain

⁶⁵² Täydentävien ehtojen hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksista annetun valtioneuvoston asetuksen (4/2015) 11 §:n mukaan maatalousmaan ei katsota rajoittuvan vesistöön, jos pellon ja vesistön välillä on metsää, pensaikkaa, tonttimaata, teialuetta, jouto- tai kitumaata tai muuta aluetta aina vähintään keskimäärin 10 metriä eikä vesi tulvankaan aikana nouse maatalousmaalle. Siten matalilla, tulvivilla mailla yli 10 metrin levyinen muuta kuin maatalousmaata oleva kaistale ei riitä poistamaan piennarvaatimusta. Toisaalta jos pelto sijaitsee tulvapankereen takana, ja kuivatusvedet johdetaan pois pumppaamalla tai muulla vastaavalla tavalla, piennarta ei 11 §:n mukaan tarvitse jättää.

⁶⁵³ Ekologisella käytävällä tarkoitetaan kapeaa elinympäristökaistaletta, joka yhdistää erillisiä suu-rempiä elinympäristölaikkuja toisiinsa ja jonka kautta eliöiden arvellaan siirtyvän laikusta toiseen. Tarkemmin ekokäytävistä ja niiden merkityksestä luonnon monimuotoisuuden, elinympäristöjen kytkeytyneisyyden ja ekologisten verkostojen kannalta ks. esim. *Hanski 1998; Hanski 2006; Kool – Moilanen – Trenl 2013.*

⁶⁵⁴ *Tarmi – Bäckman 2004, s. 100.*

(1096/1996) 29 §:n 1 momentin 9 nojalla avointa maisemaa hallitseviin suuriin yksittäisiin puihin ja puuryhmiin, joista ELY-keskus on LSL 30 §:n mukaisesti tehnyt päätöksen.⁶⁵⁵ Tällöinkin niiden edellytetään kasvavan maatalousmaalla olevan peruslohkon sisällä, peruslohkon pientareella tai toisiinsa rajoittuvien peruslohkojen välisellä alueella enintään 0,2 hehtaarin alalla. Tämän lisäksi on säilytettävä peruslohkon sisällä, pientareella tai toisiin rajoittuvien peruslohkojen välillä sijaitsevat enintään 0,2 hehtaarin suuruiset LSL 23 §:ssä tarkoitetut luonnonmuistomerkit. Näin ollen maatalouden maisemapiirteiden säilyttämistä koskeva vaatimus on Suomessa melko suppea rajoittuen vain lainsäädännöllä jo suojeltuihin kohteisiin. Tämän takia velvoitteen ei voida katsoa nostavan luonnon monimuotoisuutta siitä, mitä se olisi ilman tukiehtoja.

Ruotsissa maatalouden ns. täydentävien ehtojen elementit tulee säilyttää vain Maatalousviraston suorasta tuesta annetun määräyksen liitteessä 4 mainituilla alueilla Etelä-Ruotsissa.⁶⁵⁶ Siten maisemapiirteiden säilyttämisaatimus kohdistuu vain osaan viljelijöistä ja maatalousmaasta. Säilytettävät maisemapiirteet on lueteltu määrärauksen liitteessä 2. Ne kattavat

- suuret pellolla kasvavat yksittäiset lehtipuut, joiden latvus on yli 5 metriä leveä;
- pellolla sijaitsevat alle 1000 m² suuruiset pienvedet, joissa on pysyvästi vettä tai niiden maaperä pysyy jatkuvasti kosteana;
- pelloilla tai peltojen välissä sijaitsevat vähintään 0,5 m leveät ja 0,3 m syvät avo-ojat, joiden veden kattaman alan leveys on enintään 6 m; ja
- pelloilla tai vierekkäisten peltolohkojen välillä sijaitsevat kivimuurit.

Tanskassa puolestaan viljelijöiden tulee säästää ja säilyttää 2 metrin levyiset pientareet, pienet järvet, lammikot sekä reunaistutukset silloin, kun maisemaelementin koko ei ylitä 2000 m² ja se sijaitsee peltolohkolla. Lisäksi puiden ja pensaiden leikkaaminen on kielletty 15.3.–31.7. välisenä aikana tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta.⁶⁵⁷

Virossa säilytettäviin maisemapiirteisiin on sisällytetty peltoalueen sisällä olevat pienet metsäsaarekkeet, puurivit, pensasaidat sekä luonnonsuojelulain 4 (1) §:n nojalla suojellut yksittäiset puut, kivet, lammikot ja lähteet.⁶⁵⁸ Näiden lisäksi viljelijän tulee säilyttää myös maatalousmaalla sijaitsevat muinaismuistolain 3 (2) §:n mukaiset muinaismuistot, kulttuuriperintökohteena kartoitetut muistokivet, puut, kivisillat sekä mm. maatalousmaalla tai sen viereisellä alueella sijaitsevat kiviaidat, jotka

⁶⁵⁵ Valtioneuvoston asetus täydentävien ehtojen hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksista (4/2015), 14 § (1/2018).

⁶⁵⁶ Statens jordbruksverks föreskrifter om direktstöd (SJVFS 2016:41) 16 §.

⁶⁵⁷ BEK nr 964 af 12/07/2017 Bekendtgørelse om krydsoverensstemmelse.

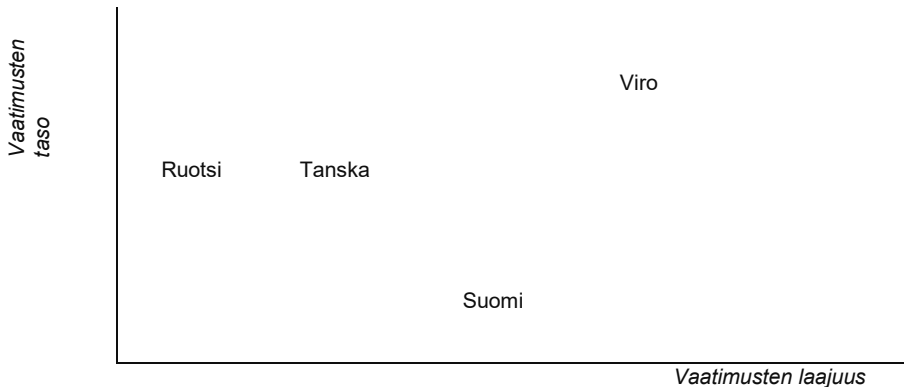
⁶⁵⁸ Põllumajandusminister määrus maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise nõuded RT I, 16.01.2015, 6 muutoksineen. § 3

on kulttuuriperintönä inventoitu ja korjattu tai rekonstruoitu maaseudun kehittämisohjelman puitteissa.⁶⁵⁹

Edellä kuvatun mukaisesti jäsenmaille on annettu hyvin laaja harkintavalta siihen, miten maisemaa ja maisemapiirteiden säilyttämistä tai puiden ja pensaiden leikkausta koskevat täydentävien ehtojen vaatimukset asetetaan. Tämän vuoksi näiden vaatimusten sisältö ja taso vaihtelevat huomattavasti jäsenmaiden välillä ja se, mikä on kiellettyä toisessa maassa, voi olla toisessa maassa sallittua. Sen lisäksi vaatimukset voivat vaihdella jäsenmaan sisälläkin ottaen huomioon alueiden erilaiset ympäristöolosuhteet.

Ruotsissa vaatimukset kohdistuvat suppealle alalle, mutta maiseman ja luonnon monimuotoisuuden kannalta merkittäviin kohteisiin kuten yksittäisiin suuriin lehtipuihin, lammikoihin ja ojiin eli maaseudun maisemassa erottuviin kohteisiin, joita ei ole muutoin suojeltu lainsäädännöllä. Myös Tanskassa suojellaan täydentävien ehtojen avulla pellolla sijaitsevia pienialaisia maisemakohteita ja lammikoita. Virossa puolestaan vaatimukset on ulotettu kattamaan luonnonympäristön lisäksi myös kulttuuriperintö- ja muinaismuistokohteita jopa silloin, kun ne sijaitsevat maatalousmaan ulkopuolella.

Ruotsissa ja Tanskassa vaatimuksilla on pyritty nostamaan vaatimukset lakisääteistä tasoa korkeammalle samoin kuin Virossa erityisesti kulttuuriperintökohteiden osalta. Suomessa sen sijaan vaatimukset ovat asetettu pääasiassa lakisääteiselle tasolle. Virossa vaatimukset ovat sekä kokonaisuudessaan lakisääteistä tasoa vaativampia että kattavampia. Näin vaatimusten tasossa ja laajuudessa on merkittäviä eroja jäsenmaiden kesken (Kuva 8).



Kuva 8. Maisemapiirteitä koskevien vaatimusten taso.

⁶⁵⁹ Põllumajandusminister määrus maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise nõuded RT I, 16.01.2015, 6 muutoksineen. § 3.

Suomessa maisemaa koskevat toimenvaatimukset painottavat suojeltujen luontokohteiden säilyttämistä nykyisessä tilassaan. Tällainen strategia ei edellytä viljelijältä aktiivista toimintaa niiden hoitamiseksi tai ylläpitämiseksi. Sen sijaan viljelijän tulee olla tietoinen kohteista ja jättää ne viljelytoimenpiteiden ulkopuolelle. Tällainen strategia yhdistettynä siihen, että Suomessa vaatimukset on asetettu lakisääteiselle tasolle, ei nosta merkittävästi luonnon monimuotoisuuden tasoa, mutta parhaimmillaan voi estää sen heikentymistä, jos ylläpidettävää tasoa voidaan pitää riittävänä.

Maaseudun maisemakuvan säilyttämisen kannalta kansallisesti vaatimukset on rajattu nykyisin lähes minimiinsä kohteisiin, joita suojellaan jo muulla lainsäädännöllä. Aikaisemmin maiseman ominaispiirteiden säilyttäminen koski myös peltoalueiden sisällä sijaitsevia pieniä puu- ja pensasryhmiä sekä kivisaarekkeitä eikä niitä saanut raivata pelloksi ilman perusteita ja maaseutuelinkeinoviranomaiselle tehtävää ilmoitusta.⁶⁶⁰ Siten kansallisesti on päädytty alentamaan maisemien ylläpitoon ja säilyttämiseen liittyvien vaatimusten tasoa aikaisemmasta, vaikka maaseutumaiseman ja luonnon monimuotoisuuden kannalta tällaisten saarekkeiden säilyttäminen olisi kuitenkin perusteltua. Maisemakuvan kannalta olisi myös harkittava sitä, tulisiko Suomen harvat peltojen reunoilla sijaitsevat kulttuurihistoriasta kertovat kiviaidat, puukujat tai muinaismuistokohteet sisällyttää täydentäviin ehtoihin.

Lisäksi puutteena voidaan pitää sitä, että Suomessa täydentävistä ehdoista puuttuvat maatalousmaalla sijaitsevien tai siihen rajoittuvien pienvesien kuten luonnon-tilaisten tai luonnontilaisten kaltaisten lähteiden, lähteikköjen, lammikoiden, purojen ja norojen säilyttämistä koskevat vaatimukset, vaikka pienvesillä on tärkeä merkitys luonnon vesitaloudelle ja monimuotoisuudelle.⁶⁶¹ Jatkossa olisikin harkittava sitä, että hyvän maatalouden ja ympäristön ehtoihin sisällytettäisiin velvoite säilyttää maatalousmaalla sijaitsevat tai siihen rajoittuvat pienvedet. Ottaen huomioon VL:n 2 luvun 11 § tukiehtoihin sisällytettävä pienvesien säilyttämisvaatimus ei aiheuttaisi viljelijöille oikeudellisesti lisävaatimuksia, mutta edistäisi tietoisuutta ja huolehtimisvelvollisuutta pienvesien osalta. Muutos olisi tukiehtojen muodostaman kokonaisuuden kannalta tarpeellinen, jotta lainsäädännöllä suojellut kohteet otettaisiin maatalouden tukien hallinnoinnissa huomioon vakavasti.

⁶⁶⁰ Maa- ja metsätalousministeriön asetus suorien tukien täydentäviin ehtoihin liittyvistä hyvän maatalouden ja ympäristön vähimmäisvaatimuksista (1079/2004, kumottu), 7 §. Samalla tavalla oli säädetty suorien tukien täydentäviin ehtoihin liittyvistä hyvän maatalouden ja ympäristön vähimmäisvaatimuksista annetun maa- ja metsätalousministeriön asetuksen (183/2006, kumottu) 15 §:ssä ja sen kumonnon täydentäviin ehtoihin liittyvistä hyvän maatalouden ja ympäristön vähimmäisvaatimuksista annetun maa- ja metsätalousministeriön asetuksen (189/2009, kumottu) 9 §:ssä. Sääntelyä muutettiin nykyisenkaltaiseksi valtioneuvoston asetuksella täydentäviin ehtoihin liittyvistä hyvän maatalouden ja ympäristön vähimmäisvaatimuksista (226/2013, kumottu).

⁶⁶¹ Pienvesien merkitystä on tarkemmin käsitelty pienvesien suojele- ja kunnostusstrategiassa. *Hämäläinen* (2015). Siinä on myös esitetty tavoitteet pienvesien suojelelulle ja toimenpiteitä jäljellä olevien luonnontilaisten pienvesien säilyttämiseksi ja heikentyneiden pienvesien kunnostamiseksi. Maataloutta ja maataloustukia strategiassa on käsitelty melko niukasti lukuun ottamatta maaseudun ohjelmarahoitusta.

Tukiehdot vieraslajien leviämisen ehkäisijänä

Jäsenmaille on annettu myös mahdollisuus sisällyttää maisemaa koskeviin vaatimuksiin toimenpiteet haitallisten vieraskasvilajien torjumiseksi.⁶⁶² Tukilainsäädännössä jäsenmaille on annettu mahdollisuus, mutta ei kuitenkaan velvollisuutta sisällyttää vieraslajien torjuntaa koskevia vaatimuksia maataloustukien ehdoksi. Tätä voidaan pitää merkittävänä puutteena ottaen huomioon, että unionin luonnon monimuotoisuutta koskevassa vuoteen 2020 ulottuvassa strategiassa haitalliset vieraslajit on listattu yhdeksi tärkeimmistä uhkatekijöistä luonnon monimuotoisuudelle.⁶⁶³ Jotkin vieraslajit voivat myös aiheuttaa merkittävää taloudellista, sosiaalista ja terveydellistä haittaa.⁶⁶⁴ Lisäksi vieraslajeista ja niiden torjunnasta aiheutuu tuotannon menetyksiä ja merkittävässä määrin suoria ja välillisiä lisäkustannuksia hallinnolle, kaupalle ja myös viljelijöille.⁶⁶⁵

Vieraslajien torjuntavelvollisuuden puute tukilainsäädännössä johtunee pääasiassa siitä, että Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1143/2014 haitallisten vieraslajien tuonnin ja leviämisen ennalta ehkäisemisestä ja hallinnasta eli ns. vieraslajiasetus tuli voimaan vasta vuoden 2015 alusta.⁶⁶⁶ Asetuksen tavoitteena on ensisijaisesti ehkäistä ennalta ja vähentää haitallisten vieraslajien leviäminen ja runsastuminen.⁶⁶⁷ Sääntelyn keskiössä ovat lajit, joita pidetään unionin kannalta merkityksellisinä haitallisina vieraslajeina.⁶⁶⁸ Ensisijaisesti sääntelyllä keskitytään lajeihin, joiden haittavaikutukset ovat merkittävimmät ja joita voidaan tehokkaasti ehkäistä ennalta, vähentää mahdollisimman paljon ja lievittää näiden lajien haittavaikutuksia kustannustehokkaalla tavalla.⁶⁶⁹ Näiden lajien tuonnille, ostolle, myynnille, käytölle, kasvattamiselle ja pitämiselle on asetettu rajoituksia.⁶⁷⁰ Lisäksi jäsenmaille on asetettu vaatimuksia näiden lajien esiintymien aikaiselle havaitsemiselle ja hävittämiselle sekä jo levinneiden lajien osalta ryhtyä toimenpiteisiin lajesiin-

⁶⁶² Vieraslajit ovat lajeja, jotka ovat levinneet ihmisen mukana joko tahattomasti tai tarkoituksella luontaiselta levinneisyysalueeltaan uudelle alueelle ja pystyvät siellä lisääntymään. *Maa- ja metsätalousministeriö* 2012, s. 6; *HE 82/2015*, s. 3.

⁶⁶³ *KOM (2011) 244 lopullinen*, s. 7.

⁶⁶⁴ *Huusela-Veistola et al. (2017, s. 17); HE 82/2015*, s. 3.

⁶⁶⁵ *Huusela-Veistola et al. (2017, s. 17)* ovat todenneet, että kokonaisarviota vieraslajien aiheuttamista kustannuksista Suomessa ei ole kuitenkaan vielä tehty.

⁶⁶⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1143/2014 haitallisten vieraslajien tuonnin ja leviämisen ennalta ehkäisemisestä ja hallinnasta.

⁶⁶⁷ Vieraslajiasetuksen (EU) N:o 1143/2014, johdanto kohta 1–6.

⁶⁶⁸ Vieraslajiasetuksen (EU) N:o 1143/2014, johdannon kohdan 10 mukaan ja 3 artiklan luotelman 3) määritelmän mukaan lajia pidetään unionin kannalta merkityksellisenä vieraslajina, jos se aiheuttaa jäsenvaltioissa niin merkittäviä vahinkoja, että niiden torjumiseksi tarvitaan unionin kattavia toimenpiteitä ja toimenpiteitä myös sellaisissa jäsenvaltioissa, joissa lajia ei vielä esiinny tai todennäköisesti tule lainkaan esiintymään.

⁶⁶⁹ Vieraslajiasetuksen (EU) N:o 1143/2014, johdannon kohta 10–11.

⁶⁷⁰ Vieraslajiasetuksen (EU) N:o 1143/2014 7–8 artiklat.

tymien rajoittamiseksi ja poistamiseksi.⁶⁷¹ Jäsenvaltioille on myös annettu mahdollisuus asettaa velvoitteita vieraslajeja hallussa pitävälle tai esimerkiksi kyseessä olevien maa-alueiden omistajille ja vuokraajille.⁶⁷²

Komissio on täytäntöönpanoasetuksellaan (EU) 1141/2016 nimennyt ensivaiheessa yhteensä 37 lajia, joita pidetään unionin kannalta merkityksellisinä haitallisina vieraslajeina.⁶⁷³ Siihen on myöhemmin lisätty 12 uutta lajia.⁶⁷⁴ Komission luettelossa unionin kannalta haitallisista lajeista on mainittu mm. kaukasianjättiputki (*Heracleum mantegazzianum*), armenianjättiputki (*Heracleum sosnowskyi*) ja persianjättiputki (*Heracleum persicum*).⁶⁷⁵ Suomen vieraslajistrategiassa on asetettu tavoite hävittää jättiputket kokonaan Suomesta vuoteen 2022–2032 mennessä.⁶⁷⁶

Kansallisesti vieraslajeista ja niiden torjunnasta säädetään laissa vieraslajeista aiheutuvien riskien hallinnasta (1709/2015, vieraslajilaki) ja valtioneuvoston asetuksessa kansallisesti merkityksellisistä haitallisista vieraslajeista (1725/2015, vieraslajiasetus). Vieraslajilain 4 §:n nojalla kiinteistön omistajan tai haltijan velvollisuutena on huolehtia unionin kannalta tai kansallisesti merkityksellisten haitallisten vieraslajien hävittämisestä tai sen leviämisen rajoittamisesta. Huolehtimisvelvoite kattaa myös sen, että kiinteistön haltija tai omistaja seuraa haitallisten vieraslajien esiintymistä alueillaan ja arvioi lajien hävittämistarvetta.⁶⁷⁷ Velvoitetta ei kuitenkaan 4 §:n 1 momentin mukaan ole, jos vieraslajin leviämisestä ei arvioida voivan aiheutua merkittävää vahinkoa luonnon monimuotoisuudelle taikka vaaraa terveydelle tai turvallisuudelle. Velvoitetta ei synny myöskään silloin, jos torjuntatoimet muodostuisivat kohtuuttomiksi. Kohtuullisuutta arvioitaessa otetaan 4 §:n 3 momentin nojalla huomioon käytettävissä olevat tavanomaiset hävittämiskeinot, toimenpiteistä aiheutuvat kustannukset sekä kustannusten suhde toimenpiteillä saavutettaviin hyötyihin.⁶⁷⁸

Sekä Suomessa että Virossa hyvän maatalouden ja ympäristön ehtoihin on otettu säädökset jättiputkiin liittyen. Niiden velvoittavuuden sisältö on kuitenkin erilainen:

⁶⁷¹ Vieraslajiasetuksen (EU) N:o 1143/2014 III ja IV luvut.

⁶⁷² Vieraslajiasetuksen (EU) N:o 1143/2014, johdannon kohta 34.

⁶⁷³ Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2016/1141 unionin kannalta merkityksellisten haitallisten vieraslajien luettelon hyväksymisestä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1143/2014 nojalla.

⁶⁷⁴ Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2017/1263 täytäntöönpanoasetuksella (EU) 2016/1141 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1143/2014 nojalla hyväksytyn unionin kannalta merkityksellisten haitallisten vieraslajien luettelon saattamisesta ajan tasalle.

⁶⁷⁵ Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2016/1141, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2016, unionin kannalta merkityksellisten haitallisten vieraslajien luettelon hyväksymisestä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1143/2014 nojalla; Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2017/1263, annettu 12 päivänä heinäkuuta 2017, täytäntöönpanoasetuksella (EU) 2016/1141 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1143/2014 nojalla hyväksytyn unionin kannalta merkityksellisten haitallisten vieraslajien luettelon saattamisesta ajan tasalle.

⁶⁷⁶ *Maa- ja metsätalousministeriö* 2012, s. 13 ja 94.

⁶⁷⁷ HE 82/2015 vp, s.

⁶⁷⁸ HE 82/2015 vp, s.

Suomessa on asetettu torjuntavelvollisuus⁶⁷⁹ kun puolestaan Virossa on asetettu ilmoitusvelvollisuus.⁶⁸⁰ Tämän lisäksi Suomessa on tukiehtoihin sisällytetty hukkakauran torjuntavelvollisuus kansallisen lainsäädännön mukaisesti.⁶⁸¹ Koska Suomessa vieraslajien ja hukkakauran torjunta on substanssilainsäädännössä asetettu maanomistajan ja viljelijän velvollisuudeksi, tukilainsäädäntö ei tältä osin nosta vaatimustasoa, mutta toimii muistuttajana ja kannustajana haitallisten lajien torjuntaan.

Vieraslajien torjuntaa koskevaa tukiehtoa voidaan pitää perusteltuna. Sen avulla voidaan tehokkaasti muistuttaa viljelijöitä vieraslajien tuomista ongelmista. Sillä voidaan myös vaikuttaa siihen, että pelloilla tavattaviin vieraslajiesiintymiin reagoidaan mahdollisimman aikaisin, jolloin myös torjuntakustannukset ovat hallittavia ja kohtuullisia. Vieraslajien aiheuttaman leviämisoron pienentämiseksi voisi olla aiheellista unionin tasolla asettaa maataloustukien saajille vieraslajien osalta ilmoitus- ja torjuntavelvollisuus. Kuitenkin jo merkittävästi levinneiden ja vaikeasti torjuttavien vieraslajien osalta voi olla aiheellista tukea torjuntatoimenpiteitä maatalouspolitiikan II pilarista.

Tällä hetkellä maataloustukisäädöksissä ei ole asetettu tuensaajille velvoitetta ilmoittaa tukihakemuksensa yhteydessä tai muutoinkaan maatalousmaalla sijaitsevista vieraslajiesiintymistä maaseutuelinkeinoviranomaiselle. Tältä osin olisi harkittava sitä, että maataloustukien ehdoksi asetettaisiin tuensaajille velvollisuus ilmoittaa hallinnoimallaan maatalousmaalla havaituista unionin kannalta merkityksellisistä haitallisista vieraslajeista asianomaiselle viranomaiselle tai maataloushallinnolle. Lisäksi olisi harkittava säädettäväksi siitä, että mikäli ilmoitus toimitetaan maataloushallinnolle tai maataloustukien tarkastusten yhteydessä tulee ilmi, että alueella kasvaa unionin listalla mainittuja haitallisia vieraslajeja, maataloushallinnolla on velvollisuus ilmoittaa asiasta vieraslajien torjunnasta ja hallinnasta vastaavalle viranomaiselle. Viranomaisten välinen tietojenvaihtovelvollisuus tulisi myös säätää molemminpuoliseksi; mikäli vieraslajien hallinnosta vastaavalle viranomaiselle ilmoitetaan havaitun maatalousmaalla kasvavan unionin listalla mainittuja lajeja, tulisi tämän ilmoittaa asiasta myös maataloustukien hallinnoinnista vastaavalle taholle.

⁶⁷⁹ Valtioneuvoston asetus täydentävien ehtojen hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksista (4/2015) 15 § 2 mom.

⁶⁸⁰ Pöllumajandusminister määrus maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise nõuded RT I, 16.01.2015, 6 muutoksineen. § 3 (12).

⁶⁸¹ Valtioneuvoston asetus täydentävien ehtojen hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksista (4/2015) 15 § 1 mom. Hukkakauran torjunnasta annetun lain (185/2002) 4 §:n mukaan viljelmän tai sen läheisyydessä sijaitsevien alueiden haltijoiden on huolehdittava sellaisten toimenpiteiden suorittamisesta, joilla estetään hukkakauran esiintyminen ja leviäminen. Virossa oli aikaisemmin tukiehtona velvollisuus ilmoittaa hukkakauran saastuttamasta alasta, mutta se on kumottu asetuksella RT I, 29.12.2016, 39, joka tuli voimaan 1.1.2017.

3.2.4. Tukiehdot ympäristölainsäädännön puutteiden paikkaajana

Maatalouden maaperää suojelevan lainsäädännön puute

Euroopan unionin maaperän suojelustrategian tavoitteena on maaperän tilan heikentymisen ehkäiseminen ja maaperän toimintojen säilyttäminen.⁶⁸² Komissio on myös vuonna 2006 antanut ehdotuksensa maaperän suojeludirektiiviksi.⁶⁸³ Direktiivin tavoitteeksi oli asetettu maaperän säilyttämisen ja heikentämisen ehkäisyn lisäksi huonontuneen maaperän ennallistaminen ja maaperään liittyvien näkökohtien sisällyttäminen muiden alojen politiikkaan.⁶⁸⁴ Erityisesti tämä koski maataloutta ja maatalousmaan kunnan säilyttämistä ja parantamista, koska maaperänsuojelu vaikuttaa pitkällä aikavälillä maatalouden tuottavuuteen sekä elintarvikkeiden saatavuuteen ja turvallisuuteen.⁶⁸⁵

Direktiivin valmistelun ja käsittelyn yhteydessä painotettiin sitä, että maaperä ja siihen kohdistuvat uhkatekijät ovat hyvin erilaisia eri puolilla Eurooppaa.⁶⁸⁶ Tämän vuoksi esimerkiksi alueiden komitea ei katsonut mahdolliseksi hyväksyä EU-tason yhtenäisiä säännöksiä.⁶⁸⁷ Se katsoi lisäksi, että maaperä on politiikanala, jonka sisällöstä tulee päättää ensisijaisesti alue- ja paikallistasolla, eikä näiden hallinnollista taakkaa tulisi lisätä direktiiviehdotuksen mukaisella tavalla.⁶⁸⁸

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea puolestaan antoi periaatteessa tukensa maaperänsuojelun teemakohtaiselle EU:n tason strategialla ja puitedirektiivin laatimiselle.⁶⁸⁹ Komitea nosti esille erityisesti maaperänsuojelun, maatalouden ja maatalouspolitiikan välisen yhteyden painottaen hyvin maatalouskäytäntöjen merkitystä ja soveltamista.⁶⁹⁰ Komitea painotti muun muassa viljelijöiden roolia maaperän toimintojen säilyttämisessä ja ylläpidossa:

”Tavanomainen maatalouden harjoittaminen, jossa hyödynnetään nykyistä osaamista, voi pikemminkin auttaa säilyttämään maaperän laadun ja parantamaan sitä. Harvoilla yrittäjillä on niin pitkäjänteinen näkemys sekä investoinneista että maaperän hoidosta kuin juuri maa- ja metsätalouden harjoittajilla. Tätä maatalouden

⁶⁸² KOM (2006) 231 lopullinen, s. 5.

⁶⁸³ KOM (2006) 232 lopullinen.

⁶⁸⁴ *Ibid.*, s. 5.

⁶⁸⁵ *Ibid.*, s. 7.

⁶⁸⁶ Alueiden komitean lausunto aiheesta Maaperän suojelua koskeva teemakohtainen strategia. EUVL C 146, 30.6.2007, s. 34–47.

⁶⁸⁷ *Ibid.*, kohta 1.5.

⁶⁸⁸ *Ibid.*, kohta 1.5.

⁶⁸⁹ Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus — Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi maaperän suojelun puitteista ja direktiivin 2004/35/EY muuttamisesta”, EUVL C 168, 20.7.2007, s. 29–33, kohta 1.1.

⁶⁹⁰ *Ibid.*, kohdat 3.8–3.11.

harjoittajien voimakasta tietoisuutta maaperän suojelusta tulisi täydentää ja tukea neuvontajärjestelmillä sekä vapaaehtoisilla toimilla ja kannustimilla.”⁶⁹¹

Lisäksi Euroopan talous- ja sosiaalikomitea kritisoi samalla sitä, ettei komissio tässä yhteydessä esittänyt muutoksia puhdistamolietedirektiiviin.⁶⁹² Komitea nosti esille sen, että lietteen käyttö maanviljelyssä ja epäpuhtauksien pitoisuudet lietteessä ovat yksi tärkeimmistä maaperän suojeluun ja elintarviketurvallisuuteen liittyvistä seikoista. Tältä osin olisi ollut myös tarvetta selvittää sitä, kuuluuko vastuu mahdollisista maaperän vahingoista maankäyttäjille vai lietteen tuottajille.⁶⁹³

Euroopan parlamentti hyväksyi ehdotetun maaperästrategian ja direktiiviehdotuksen muutettuna.⁶⁹⁴ Myös parlamentti nosti esille maatalouden merkityksen maaperän rakenteen ja sen ominaisuuksien kuten maaperän orgaanisen aineksen säilyttämisessä. Parlamentin mukaan kaiken maataloustoiminnan tavoitteena on oltava maaperän hedelmällisyyden säilyttäminen ja parantaminen. Tämän vuoksi parlamentti esitti, että maatalouspolitiikan tarkastelun yhteydessä olisi vahvistettava toimenpiteet, joilla parannetaan maaperän hedelmällisyyttä, orgaanisen aineksen määrää ja hiilensitomiskyvyn säilyttämistä. Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti päätösvalta ympäristöehtojen soveltamisesta tulisi parlamentin mukaan olla jäsenvaltioilla ottaen huomioon ilmasto, maatalous ja maaperän ominaispiirteet.⁶⁹⁵

Neuvostossa jäsenmaat eivät kuitenkaan päässeet yhteisymmärryksen direktiiviehdotuksesta. Monet maat kyseenalaistivat ehdotuksen tuomaa lisäarvoa, oikeasuhtaisuutta ja kustannustehokkuutta. Lisäksi epäiltiin sitä, onko direktiiviehdotus toissijaisuusperiaatteen mukainen.⁶⁹⁶ Loppujen lopuksi maaperädirektiiviä ei saatu vahvistettua ja komissio veti maaperädirektiiviehdotuksensa pois vuonna 2014.⁶⁹⁷

⁶⁹¹ Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus — Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi maaperän suojelun puitteista ja direktiivin 2004/35/EY muuttamisesta”, EUVL C 168, 20.7.2007, s. 29–33, kohta 3.11.

⁶⁹² Neuvoston direktiivi 86/278 ympäristön, erityisesti maaperän, suojelusta käytettäessä puhdistamolietettä maanviljelyssä.

⁶⁹³ Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus — Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi maaperän suojelun puitteista ja direktiivin 2004/35/EY muuttamisesta”, EUVL C 168, 20.7.2007, s. 29–33, kohdat 4.1–4.1.6.

⁶⁹⁴ Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselma 14. marraskuuta 2007 ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi maaperän suojelun puitteista ja direktiivin 2004/35/EY muuttamisesta. EUVL C 282E, 6.11.2008, s. 281–306.

⁶⁹⁵ Euroopan parlamentin kanta, vahvistettu ensimmäisessä käsittelyssä 14. marraskuuta 2007, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/.../EY antamiseksi maaperän suojelun puitteista, johdannon kohdat (11)–(13).

⁶⁹⁶ Euroopan neuvosto. 16.6.2009. 10919/09. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi maaperän suojelun puitteista – Tilanneselvitys, s. 3; Euroopan neuvosto 10.3.2010. 7100/10. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi maaperän suojelun puitteista – Tilanneselvitys, s. 3.

⁶⁹⁷ Vanhentuneiden komission ehdotusten peruuttaminen. EUVL C 153, 21.5.2014, s. 3–7.

Lopputuloksena on, että maaperää ei ole suoraan oikeudellisesti suojattu unionin tasoilla säädöksillä, vaan se on jäänyt fragmentaariseksi eri ympäristösäädösten sivujuonteeksi ja ei-sitovien strategioiden tai muiden politiikka-asiakirjojen varaan.⁶⁹⁸

Näin ollen maaperän oikeudellinen suojeleminen on pääasiassa jäänyt jäsenmaiden sääntelyn varaan. Suomessa maaperää on suojeltu pilaantumiselta ympäristönsuojelulain (527/2014, YSL), jonka 16 §:ssä on säädetty maaperän pilaamiskiellosta. Sen lisäksi laki velvoittaa toiminnanharjoittajaa ehkäisemään ja rajoittamaan toiminnallaan ympäristön pilaantumista (7 §). Pilaantuneen maaperä puhdistamisvelvollisuudesta ja tarvittavista selvityksistä on tarkemmin säädetty YSL:n 14 luvussa. Säännös koskee lähinnä kemikaaleilla kuten raskasmetalleilla tai öljyllä pilaantuneita maita, ja sen soveltuvuus ja toimivuus maatalousmaan maaperän funktioiden suojelemaan lienee kyseenalainen. Maaperän suojaaminen vain päästöiltä ja pilaavalta toimilta suojaaa vain osittain maatalousmaata jättäen sääntelyn ulkopuolelle muun muassa eroosiosta, tiivistymisestä tai maaperän orgaanisen aineksen vähentymisestä aiheutuvat haitat ja niiden torjunnan. Maatalousmaan suojeleminen vaatineekin holistisempaa käsitystä maaperästä ja sen toiminnoista, kuin mitä pilaantumiseen, sen ehkäisyyn ja kunnostamiseen painottuvassa ympäristönsuojelulainsäädännössä on nähtävissä.

Maataloustukien toimenpidevaatimukset sääntelyaukon paikkaajana

Maataloustukien täydentäviin ehtoihin sisältyvät maaperän hoitovaatimukset paikkaavat sitä sääntelyaukkoa, joka EU-säädöksissä ja kansallisessa lainsäädännössä on havaittavissa maataloutteen käytettävän maaperän suojelelun osalta. Kun maatalous on suoraan riippuvainen maaperästä ja maatalouspolitiikan yhtenä tavoitteena on luonnonvarojen kestävä käyttö ja ilmastonmuutokseen reagoiminen, tarve sisällyttää maaperän tuottokyvyn säilyttäminen ja suojeleminen maatalouspolitiikkaan on ilmeinen.⁶⁹⁹ Sitovien unionin tasoisten maaperään suoraan vaikuttavien oikeudellisten instrumenttien puuttuessa maataloustukien täydentävillä ehdoilla onkin merkittävä rooli maatalousmaan toimintojen säilyttämisessä ja parantamisessa.⁷⁰⁰

⁶⁹⁸ Tarkemmin maaperän suojelelun osana unionin tasoista ympäristösäätelyä ks. *Glæsner – Helming – de Vries* 2014; *Paleari* 2017. *Wyatt* (2008, s. 192) on todennut samalla tavoin kansainvälisen sääntelyn osalta. Hänen mukaansa kansainväliset ympäristösopimukset sisältävät periaatteessa maaperää suojelevia osatekijöitä, mutta ne jättävät käsittelemättä useita teknisiä, taloudellisia ja sosiaalisia tekijöitä ja maaperän funktioita, jotka vaikuttavat maaperän kokonaisvaltaiseen suojelelun.

⁶⁹⁹ *Frelih-Larsen et al.* 2017, s. 55.

⁷⁰⁰ On huomattava, että täydentävien ehtojen lisäksi maataloustukien viherryttämisellä, maatalouspolitiikan II pilarin mukaisilla ympäristökorvauksilla ja maaseutuohjelmien kehittämistuilla ja neuvonnalla voidaan myös vaikuttaa maaperän suojelelun ja säilyttämiseen. Ks. esim. *Louwagie – Gay – Burrell* 2009 s. 133-140; *Frelih-Larsen et al.* 2017, s. 56-77; *Bowyer – Keenleyside* 2017.

Maatalousmaan hoitoon liittyvät täydentävät ehdot käsittävät maaperän kasvipeitteisyyttä, eroosion ehkäisyä ja maan orgaanisen aineksen säilyttämistä koskevia vaatimuksia.⁷⁰¹ Nämä liittyvät kiinteästi tärkeimpiin maaperän toimintoja uhkaaviin tekijöihin, joihin viljelijät voivat omalla toiminnallaan vaikuttaa.⁷⁰² Tämän lisäksi vesiensuojeluun ja maisemaelementtien säilyttämiseen liittyvillä toimenpiteillä kuten pientareiden, suojavyöhykkeisen ja puiden säilyttämisellä sekä vieraslajien torjunnalla voidaan vaikuttaa maatalousmaan kuntoon ja maaperän eri funktioiden säilymiseen. Maaperään liittyvillä toimenpiteillä voidaan myös vaikuttaa ilmastonmuutoksen ehkäisyyn sekä veden, hiilen ja ravinteiden sidontaan maaperään.⁷⁰³ Samalla ne ehkäisevät ravinteiden ja maapartikkeleiden valumista vesistöihin.

Täydentävien ehtojen kasvipeitteisyysvaatimuksen avulla edistetään maaperän sitomista kasvillisuuden avulla. Sillä ehkäistään tuulen ja veden aiheuttamaa eroosiota, maanvyörymiä, ravinteiden kulkeutumista vesistöihin ja hiilen vapautumista maaperästä ilmakehään.⁷⁰⁴ Eroosiota voidaan ehkäistä myös asettamalla maatalousmaan hoidolle erityisiä vaatimuksia kuten rajoittamalla eroosiolle alttiiden kasvien kasvattamista; vähentämällä raskaiden koneiden käyttöä veden kyllästäväällä maaperällä; edistämällä muokkauksen vähentämistä; kyntämällä korkeuskäyrien mukaisesti; perustamalla suojavyöhykkeitä; hoitamalla ja ylläpitämällä maan kuivatusjärjestelmiä; estämällä ylilaidunnusta etc.⁷⁰⁵ Rajoittamalla raskaiden koneiden käyttöä voidaan myös ehkäistä maan liiallista tiivistymistä, joka heikentää oleellisesti maaperän mahdollisuutta pidättää vettä, ravinteita ja happea.⁷⁰⁶

Täydentäviin ehtoihin sisällytetyllä vaatimuksella säilyttää maaperän orgaanisen aineksen määrä voidaan parantaa maaperän kuntoa, viljavuutta ja tuottokykyä. Maaperän orgaaninen aines koostuu maaperän elävistä organismeista eli kasveista, eläimistä, pieneliöistä, bakteereista sekä näiden jäännöksistä eri hajoamisasteissaan.⁷⁰⁷ Orgaanista ainesta voidaan lisätä maahan kasvinjäännöksiin, lannan, viherlannoitteiden, kompostin ja muiden orgaanisten ainesten avulla. Maaperässä elävien tai

⁷⁰¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1306/2013 yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 352/78, (EY) N:o 165/94, (EY) N:o 2799/98, (EY) N:o 814/2000, (EY) N:o 1290/2005 ja (EY) N:o 485/2008 kumoamisesta, liite II toimenpidevaatimukset 4, 5 ja 6.

⁷⁰² Euroopan unionin maaperän suojelustrategiassa on tunnistettu yhteensä kahdeksan maaperää ja sen toimintoja uhkaavaa tekijää: eroosio, orgaanisen aineksen väheneminen, maaperän pilaantuminen, maaperän sulkeminen rakentamisella, tiivistyminen, biologisen monimuotoisuuden väheneminen, suolaantuminen, tulvat, maanvyörymät ja aavikoituminen. Tarkemmin maaperää uhkaavista tekijöistä ja niiden vaikutuksista maaperän toimintoihin ks. *Stolte et al.* 2016; *Berge et al.* 2017, s. 31–58.

⁷⁰³ Komissio on todennut maaperästrategiassa maaperän toimintoja heikentävien tekijöiden vaikuttavan erityisesti maaperän viljavuuteen, hiilipitoisuuteen, vedensidontakykyyn sekä kaasujen ja ravinteiden kiertoon. *KOM (2006) 231 lopullinen*, s. 3.

⁷⁰⁴ *Frelth-Larsen et al.* 2017, s. 55.

⁷⁰⁵ *Ibid.*, s. 80.

⁷⁰⁶ Maan tiivistymisestä ja sen vaikutuksesta kasvintuotantoon ks. esim. *Heinonen* 1992, s. 130–141.

⁷⁰⁷ *Hartikainen, Helinä* (1992, s. 44) lukee maan orgaaniseen ainekseen kuuluvaksi vain maan sisällä ja pinnassa olevan kuolleen aineksen ja niiden hajoamisesta syntyvät tuotteet.

kuolleiden organismien vähentyessä tai kun lahoaminen lisääntyy, maaperän orgaaninen aines vähentyy. Tällöin maaperästä vapautuu hiilidioksidia (CO₂) ilmakehään. Toisaalta orgaanisen aineksen muodostumisprosessin aikana hiilidioksidia sitoutuu ilmakehästä. Näin ollen maaperän orgaanisen aineksen säilyttämisellä ja lisäämisellä voidaan vaikuttaa hiilen sidontaan ilmakehästä maaperään ja edistää siten ilmastomuutoksen hillintää.⁷⁰⁸ Lisäksi orgaaninen aines parantaa maaperän kykyä sitoa vettä, ravinteita ja hiiltä ja vähentää maaperän altistumista, tiivistymiselle, eroosiolle ja maavyörymille.

Kuten *Frelih-Larsen et al.* ovat todenneet, maataloustukien ehtojen avulla voidaan merkittävässä määrin vaikuttaa viljelijöiden toimintaan ja maatalousmaan kunnan säilyttämiseen.⁷⁰⁹ Järjestelmän heikkoutena on kuitenkin jäsenmaille annettu laaja harkintavalta vaatimusten asettamisessa.⁷¹⁰ Toisaalta jäsenmaille annettu säätelyvara mahdollistaa vaatimusten asettamisen paikallisten olosuhteiden ja tarpeiden mukaisesti.⁷¹¹ Näin ollen täydentävien ehtojen mahdollisuus vaikuttaa maaperän suojeluun ja maaperän toimimiseen ilmastomuutoksen ehkäisemisessä riippuu jäsenmaiden toiminnasta ja kuinka vaativia ehtoja ne asettavat maataloustukien saajille.⁷¹² Toisaalta jäsenmaille annettu laaja toimintavapaus yhdistettynä minimivaatimusten tulkin-
nanvaraisuuteen saattaa vähentää toimenpiteen vaikuttavuutta maaperän- ja ilmas-
tonsuojelussa.

Esimerkiksi kasvipeitteisyysvaatimuksen osalta sen tarkempi määrittely on jä-
tetty jäsenmaiden vastuulle. Osa jäsenmaista on kohdistanut vaatimuksen vain erik-
seen määritellyille kalteville mailla ja osa on kohdistanut kasvipeitteisyyden
koskemaan vain kesantoja.⁷¹³ Jäsenmaista tai -alueista 5 vaatii kaiken maatalousmaan
olevan kasvillisuuden peitossa koko vuoden, 14 talvikauden ja 5 kasvukauden.⁷¹⁴
Kasvipeitteisyysvaatimus on Suomessa⁷¹⁵ ja Tanskassa⁷¹⁶ ulotettu koskemaan pää-
osin kesantoja. Tosin Suomessa on tarkennettu, että pysyvien heinäkasvien peittä-
mien laidunalueiden maanpinnan on säilyttävä pääosin kasvipeitteisenä,⁷¹⁷ millä
osaltaan pyritään estämään ylilaidunnuksesta aiheutuvaa maan kulumista ja eroo-
siota. Ruotsissa kasvipeitteisyysvaatimus koskee eteläisiä läänejä, joissa viljelijän

⁷⁰⁸ *Minasny et al.* (2017, s. 77-80) ovat arvioineet maaperän orgaanisen hiilen määrän lisäämisen 0,4 % vuodessa olevan mahdollista edellyttäen hyvien maanviljelykäytäntöjen soveltamista. Tällaisina käytäntöinä he mainitsevat muun muassa vähennetyn muokkauksen, kasvinjätteiden kuten oljen jättämisen korjaamatta, viljelykierron, tyypeä sitovien kasvien kasvatuksen, huonotuottoisten peltojen metsittämisen ja peltojen muuttamisen pysyviksi laitumiksi.

⁷⁰⁹ *Frelih-Larsen et al.* 2017, s. 70.

⁷¹⁰ *Ibid.*, s. 71.

⁷¹¹ *Ibid.*, s. 71.

⁷¹² *Ibid.*, s. 76.

⁷¹³ *Ibid.*, s. 78.

⁷¹⁴ *Ibid.*, s. 79.

⁷¹⁵ Valtioneuvoston asetus täydentävien ehtojen hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksista (4/2015) 7 §. Avokesannot ovat vain sallittuja 8 §:ssä mainituista syistä.

⁷¹⁶ BEK nr 1036 af 26/07/2018 Bekendtgørelse om krydsoverensstemmelse. Bilag 1. 1.33.

⁷¹⁷ Valtioneuvoston asetus täydentävien ehtojen hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksista (4/2015) 12 § 3 mom.

tulee kasvattaa alueesta riippuen 50-60 %:lla maatalousmaastaan syys- tai talvikasveja.⁷¹⁸ Sen lisäksi talviaikainen kasvipeitteisyys vaaditaan vesistöjen rannoilla olevilla yli 20 % kaltevilla maatalousmailla.⁷¹⁹ Virossa puolestaan kasvipeitteisyysvaatimus koskee 10 erikseen nimettyä vesierosiolle altista kuntaa, joiden alueella vähintään 30 % maatalousmaasta tulee olla kasvillisuuden peitossa talvella (1.11.-31.3.).⁷²⁰

Suomessa täydentävien ehtojen hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksista annetun valtioneuvoston asetuksen (4/2015) 12 §:ssä on säädetty viljelyn maatalouden hoidosta. Maaperän tilaa säilyttävinä toimenpiteinä voidaan pitää säännöksen kuuluvia tavoitteita saada aikaan tasainen kasvusto, velvollisuutta säilyttää pysyvät nurmet kasvipeitteisenä ja toimintaohjetta korjuu- ja markkinakelpoisen sadon tuottamiseen. Säännöstä voidaan pitää viljelijän toiminnan kannalta neutraalina, koska kasvinviljelyn tavoitteena on muutoinkin yleensä tuottaa korjuu- ja markkinakelpoinen sato ja tasainen kasvusto. Lisäksi pysyvän nurmen luonteeseen kuuluu kasvipeitteisyys. Säännöstä voidaan pitää lähinnä säilyttävänä, sillä pääsääntöisesti säännöksessä ei kielletä määrättyjä viljelytoimenpiteitä, mutta ei myöskään kannusteta aktiivisesti huolehtimaan maaperän kunnosta. Koska Suomi on sitoutunut Ranskan neljän promillen aloitteeseen lisätä hiilen sidontaa maaperään, olisi aiheellista lisätä kansalliseen lainsäädäntöön sitä koskevia vaatimuksia. Lisäksi tulisi harkita sitä, voidaanko aikaisemmin voimassa ollut säännös maaperän tiivistymisen ehkäisemisestä⁷²¹ ottaa uudelleen käyttöön.

Virossa on otettu käyttöön monipuolinen kirjo maaperän hoitovaatimuksia, joista usealla pyritään maaperän edistämään ja maaperän kuntoa.⁷²² Esimerkiksi maaperän kasvipeitteisyydellä, minimaalisella muokkauksella ja korkeuskäyrien suuntaisella kynnöllä voidaan ehkäistä ravinteiden valuntaa vesistöihin ja vähentää hiilen vapautumista maaperästä. Sen lisäksi maaperän hiilitasetta parantaa ja orgaanisen aineen määrää lisää pysyvien nurmien perustaminen rinteille ja minimaalinen muokkaus kaltevilla lohkoilla, jolloin myös ravinteiden valunta vesistöihin vähenee. Viron sääntelyä voidaan pitää proaktiiviseksi; se pyrkii edistämään viljelijöiden toimintaa maaperän kunnan parantamiseksi ja hiilen sidonnan lisäämiseksi.

Maaperään liittyvät toimenpidevaatimukset toimivat siten kahtalaisesti. Vaatimusten tavoitteena on toisaalta estää maaperän köyhtyminen ja hiilen, veden ja

⁷¹⁸ Statens jordbruksverks föreskrifter om direktstöd (SJVFS 2016:41) 13 §.

⁷¹⁹ Statens jordbruksverks föreskrifter om direktstöd (SJVFS 2016:41) 14 §.

⁷²⁰ Põllumajandusminister määrus maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise nõuded RT I, 16.01.2015, 6 muutoksineen § 2 (1).

⁷²¹ Täydentäviin ehtoihin liittyvistä hyvän maatalouden ja ympäristön vähimmäisvaatimuksista annetun maa- ja metsätalousministeriön asetuksen (189/2009, kumottu) 7 §:ssä säädettiin, että ”Märillä pelloilla ja erityisesti hoidetuilla viljelemättömillä peltolohkoilla on vältettävä raskailla koneilla ajoa maaperän tiivistymisen ehkäisemiseksi.” Tosin näin muotoiltua säännöstä ja sen noudattamista on vaikea valvoa.

⁷²² Põllumajandusminister määrus maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise nõuded RT I, 16.01.2015, 6 muutoksineen.

ravinteiden vapautuminen rajoittamalla avokesantojen käyttöä, eroosiota aiheuttavia viljelykäytäntöjä tai kieltämällä sängenpoltto. Toisaalta hyvin suunnitelluilla vaatimuksilla on mahdollisuus edistää proaktiivisesti maaperän hiilen sidontaa ja hillitä ilmastonmuutosta. (taulukko 7).

Taulukko 7. Maataloustukiin liitetyt maaperän hoitovaatimukset ja niiden ohjausstrategiat Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa ja Virossa.

Vaatus	Preventiivinen	Säilyttävä	Proaktiivinen
Vähimmäis-kasvipeite	Avokesantojen kieltö (FI, DK)	Pysyvien nurmien säilyttäminen kasvi-peitteisennä (FI) Tasainen kasvusto (FI)	Talviaikaisen kasvipeitteen vaatimus (SE, EE)
Maanhoidon vähimmäistaso	Eroosiota aiheuttavien viljelytoimien kieltö (DK)	Viljeltävä hyvän maatalouskäytännön mukaisesti paikkakunnan olosuhteet huomioon ottaen (FI) Korkeustason suuntainen kyntö (EE)	Piennarten ja suojavyöhykkeiden perustaminen (FI, SE, EE) Pysyvien nurmien perustaminen rinteille (EE) Minimaalinen muokkaus kaltevilla lohkoilla (EE)
Maan orgaanisen aineksen säilyttäminen	Sängen polttokieltö (FI, SE, DK, EE)		Viljelysuunnitelma ja viljelykierto (EE)

Täydentävät ehdot eivät nyky muodossaan turvaa turvemaita ja muita orgaanisia maita kuivatukselta tai pellonraivaukselta. Samoin ne eivät suojaa laidun- tai hakamaiden säilymistä, mikäli kyse ei ole Natura-alueista. Sekä turvemaita että laidunmailla on merkittävä rooli hiilen sidonnassa, minkä vuoksi niiden toimintojen suojeleluun olisi kiinnitettävä nykyistä enemmän huomiota.⁷²³

Tämän vuoksi uudella ohjelmakaudella olisi säädöksissä määriteltävä tarkemmin siitä, miten jäsenmaiden on otettava tukivaatimuksiinsa maaperän hoitovaatimukset mukaan lukien maaperän orgaanisen aineksen ja hiilen sidontakyvyn edistäminen. Sen lisäksi kansallisesti tulisi kiinnittää huomiota vaatimusten kansalliseen asettamiseen, jottei niiden kevyen toimeenpanon johdosta menetetä niitä mahdollisuuksia, joita maaperällä on hiilen, vesien ja ravinteiden sitomisessa ja ilmastonmuutoksen hillinnässä.

⁷²³ Berge et al. 2017, s. 10.

3.3. VIHERRYTTÄMISTÄ PELLOLLA JA PAPERILLA

3.3.1. Viherryttämisvaatimusten tausta ja tarkoitus

Merkittävä osa viimeistä maatalouspolitiikan uudistusta oli suorien tukien pakollinen viherryttäminen, joka herätti valmistelun aikana vilkasta keskustelua.⁷²⁴ Alkuperäinen komission ehdotus oli kunnianhimoinen,⁷²⁵ mutta lainsäädäntöehdotuksen käsittelyn yhteydessä vaatimukset lieventyivät merkittävästi.⁷²⁶ Muutokset koskivat etenkin koko viherryttämisen arkkitehtuuria, viherryttämisvaatimusten kohderyhmän määrittelyä, vaatimusten suhdetta ympäristötukiin ja laiminlyöntien seuraamuksia.⁷²⁷ Loppujen lopuksi maanviljelijöille maksettaviin suoriin tukiin lisättiin uutena pakollisena elementtinä vaatimukset liittyen

- viljelyn monipuolistamiseen,⁷²⁸
- ekologisiin aloihin⁷²⁹ ja
- pysyvien nurmien ja Natura-alueiden nurmien säilyttämiseen.⁷³⁰

Viherryttämisvaatimus koskee periaatteessa kaikkia suorien tukien saajia ja 30 prosenttia suorista tuista on sidottu viherryttämistukeen.⁷³¹

Viherryttämisvaatimusten taustalla on luonnon monimuotoisuutta⁷³² koskeva kansainvälinen yleissopimus⁷³³ ja Euroopan unionin uusin biodiversiteettistrategia, jonka tavoitteena on pysäyttää vuoteen 2020 mennessä EU:n luonnon monimuotoisuuden häviäminen ja ekosysteemipalvelujen heikentyminen.⁷³⁴ Luonnon monimuotoisuuden suojelulla pyritään pääasiassa varmistamaan luonnon toimivuus ja

⁷²⁴ Tarkemmin eri tahojen kannoista, keskusteluista ja vaatimusten muuttumisesta valmistelun yhteydessä ks. esim. *Erjavec et al.* 2015; *Erjavec – Erjavec* 2015; *Hart* 2015; *Bureau – Mahé* 2015, s. 106–109; *Matthews* 2012a, 2012b, 2013a, 2013b, 2013c; *Hart - Little* 2012. Suomessa käydystä keskustelusta tarkemmin ks. *Liesivaara et al.* 2012.

⁷²⁵ *SEC (2011) 1153 final*, Annex 2. s. 9–13.

⁷²⁶ Tarkemmin ympäristövaatimusten lieventymisestä ks. esim. *Hart* 2015 ja *Euroopan tilintarkastustuomioistuin* 2017.

⁷²⁷ *Hart* 2015, s. 247.

⁷²⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1307/2013, 44 artikla.

⁷²⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1307/2013, 46 artikla.

⁷³⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1307/2013, 45 artikla.

⁷³¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1307/2013, 47 artikla.

⁷³² Luonnon monimuotoisuudella tarkoitetaan eliölajien ja elinympäristöjen kirjoa lajien sisäisestä geenivaihtelusta lajien väliseen monimuotoisuuteen aina ekosysteemien tasolle saakka. Tarkemmin luonnon monimuotoisuudesta ja sen oikeudellisesta turvaamisesta ks. *Kokko* 2003.

⁷³³ *SopS 78/1994*. Vuoden 1992 YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssissa hyväksyttiin biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus.

⁷³⁴ Unionin jäsenvaltiot sopivat vuoden 2001 Göteborgin huippukokouksessa biologisen monimuotoisuuden häviämisen pysäyttämisestä vuoteen 2010 mennessä. Komissio antoi toukokuussa 2006 tiedonannon biologisen monimuotoisuuden vähenemisen pysäyttämiseksi vuoteen 2010 mennessä *KOM (2006) 216 lopull.* Vuonna 2011 Euroopan unioni sitoutui pysäyttämään luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen ja ekosysteemipalvelujen heikentymisen unionissa vuoteen 2020 mennessä. *KOM (2011) 244 lopull.*

ravinnon, makean veden ja puhtaan ilman saanti.⁷³⁵ Lisäksi monimuotoinen luonto edistää yhteiskunnan resilienssiä ja turvaa taloutta ja yhteiskunnan toimintoja luonnonkatastrofeja, sään ääri-ilmiöitä, tuholaisia ja tauteja vastaan.⁷³⁶ Tulevaisuutta ajatellen luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen ja edistäminen on erityisen tärkeää sen vuoksi, että luonnon monimuotoisuus on keskeinen tekijä ilmastonmuutoksen hillitsemisessä ja siihen sopeutumisessa.⁷³⁷ Koska maatalous on yksi merkittävimmistä luonnon monimuotoisuuteen vaikuttavista toiminnoista, unionin biodiversiteettistrategiassa painotetaan maatalouden osalta sellaisia maatalousalueita, jotka kuuluvat luonnon monimuotoisuutta koskevien toimenpiteiden piiriin.⁷³⁸

Strategiaan liittyi tiiviisti ehdotus yhteisen maatalouspolitiikan suorien tukien järjestelmästä, jossa palkitaan sellaisten julkisten ympäristöhyödykkeiden tarjoaminen, jotka menevät täydentäviä ympäristöehtoja laajemmalle.⁷³⁹ Valmistelun aikana keskustelussa oli myös vaihtoehto varata tietty osa maataloustuista maatalouden biodiversiteetin suojeluun.⁷⁴⁰ Sitä ei kuitenkaan pidetty poliittisesti mahdollisena, koska se olisi vaatinut maatalouspolitiikan avaamisen.⁷⁴¹ Toisena vaihtoehtona oli nostaa luonnonmukaisen tuotannon tai luonnon kannalta arvokkaan maatalouden osuutta.⁷⁴² Tehdyn arvion mukaan luonnonmukaisen tuotannon lisäämisellä saavutettaisiin mahdollisesti luonnon monimuotoisuuden kannalta pientä parannusta, mutta mikäli tavanomainen maatalous jätettäisiin toimenpiteiden ulkopuolelle, suurin osa maataloustoiminnasta säilyisi ennallaan heikentäen luonnon monimuotoisuustavoitteen saavuttamista.⁷⁴³ Koska luonnon kannalta arvokkaan maataloustoiminnan tai maatalousmaan osalta ei ole yhteistä hyväksyttyä määritelmää, hylättiin vaihtoehto asettaa tällaiselle toiminnalle määrällisiä tavoitteita.⁷⁴⁴ Tämän vuoksi parhaimpana vaihtoehtona pidettiin asettaa tavoite maatalousalalle, joka on mukana luonnon monimuotoisuutta koskevien toimenpiteiden piirissä.⁷⁴⁵

Tukien viherryttämisen tavoitteena on ollut myös tukien sovittaminen WTO:n vaatimuksiin.⁷⁴⁶ Tosin *Smith* on arvioinut, että koska nykyiset Euroopan unionin viljelijöille myönnettäviin tukiin liittyvät viherryttämiskaavat eivät anna viljelijälle täyttä valinnanvapautta viljeltävien kasvien suhteen, ne eivät ole täysin WTO:n

⁷³⁵ KOM (2011) 244 lopull., s. 1.

⁷³⁶ *Ibid.*, s. 1.

⁷³⁷ *Ibid.*, s. 1. Unionin biodiversiteettistrategialla ei varsinaisesti vaikuteta ilmastonmuutoksen syihin. Kuitenkin ilmastonmuutokseen sopeutumisella on kiinteä yhteys biodiversiteettistrategiaan ja luonnon monimuotoisuutta lisäämällä on mahdollista hillitä ilmastonmuutosta. SEC (2011) 540 final, s.22.

⁷³⁸ KOM (2011) 244 lopull. s. 6.

⁷³⁹ *Ibid.*, s. 15.

⁷⁴⁰ SEC (2011) 540 final, s. 28.

⁷⁴¹ *Ibid.*, s. 28.

⁷⁴² *Ibid.*, s. 28.

⁷⁴³ *Ibid.*, s. 28.

⁷⁴⁴ *Ibid.*, s. 28.

⁷⁴⁵ *Ibid.*, s. 30.

⁷⁴⁶ SEC (2011) 1153 final, Annex 2, s. 7.

maataloussopimuksen mukaisia.⁷⁴⁷ Toisaalta niiden ei voida myöskään katsoa olevan täysin WTO:n säädösten vastaisia, sillä perustuessaan maatalousmaan käytölle asetettuihin ehtoihin, mutta jättäessään kuitenkin viljeltävien kasvien valinnan viljelijälle, niiden on arvioitu voivan vääristää kilpailua vain vähäisessä määrin.⁷⁴⁸

Hallinnollisesti viherryttämisen tavoitteena on tukea sellaisia ilmaston ja ympäristön kannalta suotuisia maatalouskäytäntöjä, jotka ovat

”yksinkertaisia, yleisluonteisia, sopimukseen perustumattomia ja vuotuisia toimia, jotka ovat täydentäviä ehtoja vaativampia ja liittyvät maatalouteen...

*...ja niitä olisi sovellettava koko tilan tukikelpoiseen ala-alaan, jotta toimenpiteiden tavoitteet voidaan paremmin saavuttaa ja mahdollistaa viherryttämisen tehokas hallinnointi ja valvonta”.*⁷⁴⁹

Siten tavoitteena on ollut luoda yksinkertainen järjestelmä, jota sovellettaisiin vuosittain kaikkeen tilan tukikelpoiseen maatalousmaahan. Yksinkertaisuus käsittää tässä tapauksessa sen, että vaatimukset koskevat lähes samalla tavalla kaikkia samalla alueella toimivia viljelijöitä ja tukitasossa ei ole eroa eri viljelijöiden välillä.⁷⁵⁰ Tarkoituksena on, että vaatimukset tulevat laaja-alaisesti käyttöön lähes kaikkien suoria tukia saavien viljelijöiden noudatettavaksi perustasoksi.⁷⁵¹ Tämä merkitsee siten myös yleisesti maatalouden ympäristönsuojelun tason nostoa täydentävien ehtojen muodostamasta tasosta. Vaatimusten tulisi kuitenkin muodostaa selvä perustaso, jonka ylittävistä kohdennetuista toimita viljelijöille maksettaisiin sopimuksiin tai sitoumuksiin perustuen maaseudun kehittämissuunnitelmista.⁷⁵²

Haasteena on ollut löytää tasapaino ympäristöllisten tavoitteiden ja järjestelmän hallinnollisten kustannusten välillä.⁷⁵³ Toimenpiteiden tulisi olla ympäristöllisesti tehokkaita ja tuoda lisävaatimuksia verrattuna täydentäviin ehtoihin. Toisaalta tavoitteiden tulisi asettua sellaiselle tasolla, ettei niistä aiheudu viljelijöille merkittäviä lisäkustannuksia.⁷⁵⁴

⁷⁴⁷ Smith 2015, s. 426–427.

⁷⁴⁸ Komissio ei ole missään vaiheessa katsonut tuotannosta irrotettujen suorien tukien olevan WTO:n säännösten vastaisia. KOM (2002) 394, s. 20; KOM (2003) 23, s. 4; SEC (2011) 1153 Annex 2, s. 32; O’Connor 2015, s. 400; Smith 2015, s. 412–413.

⁷⁴⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1307/2013, johdanto 37 kohta.

⁷⁵⁰ SEC (2011) 1153 final, Annex 2, s. 7.

⁷⁵¹ Ibid., Annex 2, s. 8.

⁷⁵² Ibid., Annex 2, s. 8.

⁷⁵³ Ibid., Annex 2, s. 7.

⁷⁵⁴ Ibid., Annex 2, s. 7–8.

3.3.2. Viljelyn monipuolistaminen

Suorien tukien vaatimus monipuolistaa viljeltävien kasvien määrää tilalla on suorien tukien asetuksen 44 artiklassa porrastettu tilan peltoalan koon ja sijainnin mukaan seuraavasti:

- Yli 30 ha peltoalan tiloilla on viljeltävä vähintään kolmea eri kasvilajia.⁷⁵⁵ Pääkasvin osuus saa olla enintään 75 % peltoalasta, ja kahden tärkeimmän viljelykasvin osuus saa olla enintään 95 % peltoalasta. Jos tila sijaitsee 62. leveysasteen pohjoispuolella tai eräillä niihin rajoittuvilla alueilla, viljeltäviä lajeja on oltava vähintään kaksi.
- Peltoalan ollessa 10–30 ha viljelykasveja on oltava vähintään kaksi. Tällöin pääkasvin osuus saa olla enintään 75 % peltoalasta.
- Alle 10 ha tiloille ei ole asetettu monipuolistamisvaatimuksia.

Suorien tukien monipuolistamisvaatimus kohdistuu tilatasolla lajien monimuotoisuuden edistämiseen lisäämällä tilalla kasvatettavien viljelykasvien määrää. Tilaja lohkoitasolla viljeltävien kasvien määrää on mahdollista lisätä monella tavalla:⁷⁵⁶

- kasvattamalla samalla lohkoilla samanaikaisesti eri kasveja,⁷⁵⁷

⁷⁵⁵ Viljelykasveilla tarkoitetaan asetuksen (EU) 1307/13 44 artiklan 4 kohdan mukaan minkä tahansa viljelykasvien nimistössä mainitun suvun viljelyä; minkä tahansa ristikkukaiskasveihin (*Brassicaceae*), koisokasveihin (*Solanaceae*) tai kurkkukasveihin (*Cucurbitaceae*) kuuluvan lajin viljelyä; kesantomaata; heinäkasveja tai muita nurmirehukasveja. Talvehtivia viljelykasveja ja kevätiljelykasveja pidetään kuitenkin eri viljelykasveina, vaikka ne kuuluvatkin samaan sukuun.

⁷⁵⁶ Barberi 2013, s. 12–13.

⁷⁵⁷ Mikäli kasvulohkolla kasvatetaan samaan aikaan kahta tai useampaa viljelykasvia erillisissä riveissä, kutakin viljelykasvia pidetään erillisenä viljelykasvina, jos kukin kasvi kattaa komission delegoidun asetuksen (EU) N:o 639/2014 40 artiklan mukaisesti vähintään 25 prosenttia kyseisestä alasta. Kunkin viljelykasvin kattama ala lasketaan jakamalla sekaviljelyala niiden viljelykasvien lukumäärällä, jotka kattavat vähintään 25 prosenttia alasta, riippumatta siitä, mikä viljelykasvin tosiasiainen osuus kyseisestä alasta on. Sekaviljely voidaan toteuttaa myös kylvämällä pääkasvin alle toista kasvia, jolloin alaa pidetään edellä mainitun artiklan nojalla vain pääkasvilla viljeltynä. Tällaisesta tilanteesta on esimerkiksi kyse suoja- ja viljan alle perustetusta nurmesta tai vastaavasta. Viljeltävien kasvien monipuolisuutta voidaan myös edistää kylvämällä ala siemenseoksella, joka sisältää eri kasvien siemeniä. Siemenseoksia käytettäessä alaa pidetään kuitenkin komission delegoidun asetuksen (EU) N:o 639/2014 40 artiklan mukaan yhdellä kasvilla viljeltynä riippumatta siitä, mitä viljelykasveja seoksessa on. Mitään luonnontieteellistä tai ympäristövaikutuksiin perustuvaa syytä tähän määrittelyyn ei ole osoitettu. Valvonnan yksinkertaistamisen vuoksi tämä saattaa olla perusteltua, vaikkakin käytettäessä kaupallisia siemenseoksia viljelykasvien osuudet olisivat melko helposti määritettävissä ja paikan päälläkin tarkistettavissa. Jäsenvaltiolle on kuitenkin annettu mahdollisuus määrittellä eri siemenseosten olevan erillisiä viljelykasveja, jos kyseiset siemenseoksiin sisältyvät lajit poikkeavat toisistaan ja eri siemenseokituksia ei käytetä asetuksen (EU) N:o 1307/2013 44 artiklan 4 kohdan d alakohdassa tarkoitettua viljelykasvia varten.

- kasvattamalla samalla lohkolla ajallisesti peräkkäin eri kasveja saman kasvukauden aikana,⁷⁵⁸
- kasvattamalla eri kasvulohkoilla eri kasveja vaihtamatta kasvatettavia kasveja kasvukausien välillä tai
- vaihtamalla välillä kasvia käyttäen hyväksi viljelykiertoa.

Viljeltävien kasvien määrälle asetetulla minimillä pyritään pääasiassa parantamaan maaperän laatua.⁷⁵⁹ Lisäksi sillä pyritään edistämään ekosysteemien kestävyyttä, luonnon monimuotoisuutta ja ilmastonmuutokseen sopeutumista.⁷⁶⁰ Vaatimuksella pyritään myös vähentämään laajojen monokulttuurien aiheuttamia haittoja⁷⁶¹ ja edistämään viljelykiertoa.⁷⁶² Periaatteessa lajien moninaisuus vakauttaa eliöyhteisöjä, ja vähentää niiden herkkyyttä erilaisiin muutoksiin kuten kuivuuteen, tulviin tai ilmastonmuutokseen. Viljelyn monipuolistaminen vähentää myös satovahinkojen taloudellista riskiä.⁷⁶³ Tilatasolla viljeltävien kasvien monipuolistamisella voidaan vähentää tuotantoriskejä ja talouden vaihteluita, kun tilan talous ei ole riippuvainen vain yhden kasvin tuotannosta. Tällöin muiden kasvien viljelystä saatu hyvä sato voi paikata yhden kasvin satovuoden heikkoa tulosta. Siten monipuolinen viljely toimii myös puskurina sato- ja hintavaihteluita vastaan. Viljeltävien kasvilajien monipuolistaminen voidaan siten nähdä myös toimintana maatalouden riskien vähentämiseksi ja resilienssin vahvistamiseksi.⁷⁶⁴

Unionin säädöksessä ei ole annettu jäsenmaiden päätettäväksi joustoja vaatimusten suhteen, vaan joustot on asetuksessa toteutettu ottamalla huomioon tilojen koko, sijainti, viljeltävät kasvit ja tuotantotapa. Näin vaatimukset ovat lähes samat kaikille

⁷⁵⁸ Koska viljeltäviä kasveja voidaan kasvattaa samalla paikalla ajallisesti peräkkäin saman kasvukauden aikana, komission delegoidun asetuksen (EU) N:o 639/2014 40 artiklan 1 kohdassa on tarkennettu, ettei niitä voida laskea kahdeksi eri kasviksi. Tämä johtuu siitä, että kukin tilan kokonaispeltoalaan kuuluva hehtaari otetaan eri viljelykasvien osuuksien laskemista varten huomioon ainoastaan kerran hakuvuotta kohden. Lisäksi viljelijöiden oikeusvarmuuden parantamiseksi ja selkeyden vuoksi kansallisesti on säädetty, että viljelykasvien osuuden laskemisen ajankohta on 30.6. – 31.8.

⁷⁵⁸ Tämän vuoksi pelkästään viljelykasvin vaihtaminen syksyllä ei vielä riitä täyttämään viljelyn monipuolistamisvaatimusta.

⁷⁵⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1307/2013 johdannon kohta 41.

⁷⁶⁰ KOM (2011) 625, s. 3.

⁷⁶¹ Laajojen monokulttuurien avulla on pyritty saavuttamaan suuruuden ekonomian tuomia hyötyjä, jonka varjopuolena on maatalouden koneiden kasvu ja viljelyn yksipuolistuminen. Ne puolestaan ovat aiheuttaneet maaperän orgaanisen aineksen vähentymistä ja tiivistymistä. Lisäksi yksipuolinen kasvinviljely pienentää maaperäeliöiden ja kasvillisuuden diversiteettiä ja vähentää erilaisten kasvien ja eläinten habitaattien määrää ja habitaattien välisiä yhteyksiä. *Jandl – Rodeghiero – Olsson* 2012, s. 197.

⁷⁶² *Poláková et al.* 2011, s. 18.

⁷⁶³ *Finch – Samuel – Lanes* 2104, s. 215–216.

⁷⁶⁴ Maatalouden riskien hallinnasta ja sen yhteydestä yhteiseen maatalouspolitiikkaan ja viljelijätuokiin tarkemmin *Antón* 2015. Hänen mukaansa yhteinen maatalouspolitiikka ja siihen liittyvät taloudelliset tuet ovat toimineet myös viljelijän talouden suojana ja taloudellisten riskien vähentäjänä.

jäsenmaille ja alueille, eikä asetuksessa ole otettu huomioon maatalouden erilaistumista ja erilaisia olosuhteita jäsenmaiden välillä ja sisällä. Poikkeuksena on pohjoisten alueiden osalta tehty lievennys kolmen kasvin viljelyvaatimukseen.⁷⁶⁵ Tämän vuoksi 62. leveysasteen⁷⁶⁶ pohjoispuolisille tiloille on asetettu vaatimus kasvattaa minimissään kahta eri viljelykasvia, jollei kyseessä ole sellaisesta heinä- ja nurmivaltaisesta tilasta, joka on kokonaan vapautettu viljelykasvien monipuolistamisesta.

Suorien tukien asetuksen 43 artiklan mukaisesti luonnonmukaisen tuotannon tilat ovat täysin vapautettuja viljelykasvien monipuolistamisvaatimuksesta.⁷⁶⁷ Lisäksi asetuksen 44 artiklan 3 a) ja b) kohtien perusteella monipuolistamisvaatimuksia ei sovelleta sellaisilla tiloilla, joilla merkittävä osa maasta on nurmialueen peitossa tai kesantona.⁷⁶⁸ Vaatimus ei koske myöskään sellaisia tiloja, joiden peltoalasta yli 50 % on sellaista, jota ei ole ilmoitettu edellisen vuoden tukihakemuksessa ja tilan koko peltoalalla viljellään eri viljelykasvia kuin edellisenä kalenterivuonna.⁷⁶⁹

Viljeltävien kasvien monipuolistamisvaatimukset on porrastettu tilan koon mukaan siten, että pienet alle 10 ha peltoalaa viljelevät tilat on vapautettu kokonaan kasvien monipuolistamisvaatimuksesta. Unionin maataloustilaston mukaan vuonna 2013 lähes 78 % tiloista oli alle 10 ha:n suuruisia,⁷⁷⁰ mutta ne kattavat vain 6 % maatalousmaasta, jolloin monipuolistamisvaatimus koskee merkittävää osaa maatalousmaan pinta-alasta.⁷⁷¹ Pientilojen jättämistä vaatimuksen ulkopuolelle on perusteltu pääasiassa sillä, että niillä olisi vaikeuksia monipuolistaa kasvivalikoimaansa.⁷⁷² Toisaalta pientilat luovat jo itsessään mosaiikkimaisen maiseman ja ympäristön, jolloin niiden maankäytön monipuolistamiseksi ei ole samanlaista tarvetta kuin suurtiloilla. Pientilojen muodostamassa mosaiikissa on myös enemmän vaihtelevuutta ja reuna-alueita kuin laajojen monokulttuurien muodostamilla lohkoilla. Tämän vuoksi pientilojen jättäminen monipuolistamisvaatimuksen ulkopuolelle on ollut perusteltua. Tätä puoltaa myös hallinnon yksinkertaistaminen; pientiloille asetettu monipuolistamisvaatimus olisi merkinnyt sekä viljelijöille että hallinnolle lisää hallinnollista työtä ilman, että siitä olisi merkittävää hyötyä.

Keskikokoisille 10–30 ha:n tiloille, joita on noin 1,26 miljoonaa eli noin 11,7 % tiloista, on asetettu vaatimus kasvattaa vähintään kahta eri viljelykasvia. Suurilla yli

⁷⁶⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1307/2013 44 artikla.

⁷⁶⁶ Suomessa 62. leveyspiiri kulkee Joensuun ja Ruotsissa Sundsvallin korkeudella.

⁷⁶⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1307/2013 johdanto, kohta 38. Euroopan unionissa luonnonmukaisen tuotannon ala on noin 11,9 miljoonaa hehtaaria käsittäen noin 6,7 % maatalousmaasta. *Eurostat* 2017, s. 95-97.

⁷⁶⁸ Tällaisia ovat tilat, joilla yli 75 % peltoalasta on heinä- ja nurmikasvien tuotannossa tai kesantona tai yli 75 % tukikelpoisesta maatalousmaasta on pysyvää nurmea, jos näiden käyttötapojen ulkopuolella on enintään 30 ha peltoa.

⁷⁶⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1307/2013 44 artiklan kohta 3 c).

⁷⁷⁰ *European Commission* 2017, s. 21. Euroopan unionissa oli vuonna 2013 alle 10 hehtaarin tiloja yhteensä noin 8,4 miljoonaa.

⁷⁷¹ *Eurostat* 2017.

⁷⁷² *European Commission* 2013.

30 ha:n peltoaloilla, joita on noin 10,3 % tiloista, on viljeltävä vähintään kolmea kasvia. Koska viljelyn yksipuolistumisen haitat liittyvät erityisesti isojen tilojen monokulttuureihin, on perusteltua kohdistaa monipuolistamisvaatimukset niiden toimintaan. Vain 3 % tiloista oli yli 100 ha:n suuruisia, mutta ne kattavat puolet maatalousmaasta.⁷⁷³ Ympäristön ja maankäytön kannalta on merkittävää, miten näillä suurilla tiloilla toimitaan. Tämän vuoksi on ollut perusteltua asettaa tiukimmat vaatimukset viljeltävien kasvien määrällä juuri suurille tiloille. Sillä saadaan myös periaatteessa luotua nykyistä monipuolisempia maisemia ja maatalousympäristöjä.

Monipuolistamisvaatimuksen vaikuttavuus ja osuvuus

Monipuolistamisvaatimuksen vaikuttavuus on arvioitu vähäiseksi ja toimenpide kokonaisuudessaan tehottomaksi.⁷⁷⁴ Tämä johtuu ensinnäkin pientilojen, heinä- ja nurmivaltaisten tilojen sekä luomutilojen jättämisestä vaatimusten ulkopuolelle. Komissio arvioi lainsäädännön laadinnan aikana, että vaatimus koskisi noin 2 % maatalasta ja 8 % maataloista.⁷⁷⁵ *Pe'er et al.* ovat arvioineet, että uusissa jäsenmaissa 92 % maataloista jää monipuolistamisvaatimusten ulkopuolelle.⁷⁷⁶

Toisaalta viljeltävien kasvien monipuolistamisvaatimus kohdistuu erityisesti niihin tiloihin ja alueisiin, joilla laajoihin monokulttuureihin liittyvät ongelmat ovat merkittävimpiä. Vaatimus ei kuitenkaan välttämättä muuta merkittävästi viljelytoimintaa, koska isolla osalla tiloista viljellään normaalisti useita kasveja ja sovelletaan viljelykiertoa. Ranskassa arvioitiin vuonna 2012, että 94 % yli 12 hehtaarin tiloista kasvatti jo kolmea kasvia pelloillaan. Ainoastaan maissin kasvattajat olivat poikkeus.⁷⁷⁷ Suomessa maatalouden taloudellisen tutkimuslaitoksen selvityksen mukaan ennen säädöksen voimaantuloa 94 % 10–30 ha:n tiloista kasvatti kahta tai useampaa kasvia ja yli 30 ha:n tiloilla noin 91 % viljeli vähintään kolmea kasvia. Kun otetaan huomioon 62. leveyspiirin pohjoispuolella oleville tehty huojennus, vaatimus muuttaa pellonkäyttöä ja lisätä viljeltävien kasvien määrää, koskee Suomessa vain hyvin pientä osaa tiloja ja peltoja.⁷⁷⁸

Koska monipuolistamisvaatimuksen ulkopuolelle jää merkittävä osa tiloista ja suurin osa tiloista kasvattaa jo vaatimusten mukaisen määrän tai useampia kasveja pelloillaan, vaatimus ei käytännössä aiheuta merkittäviä muutoksia pellon käyttöön kuin harvoissa tapauksissa. Tilintarkastustuomioistuin on arvioinut, että noin 13 % tiloista on joutunut muuttamaan viljelykäytäntöjään ja vaatimus on vaikuttanut noin 1 %:iin maatalousmaata.⁷⁷⁹ Tällä perusteella vaikuttaisi siltä, että toimenpide on

⁷⁷³ *European Union* 2015, s. 3.

⁷⁷⁴ *Hart* 2015, s. 46; *Serra – Duncan* 2016, s. 9.

⁷⁷⁵ *European Commission* 2011: Commission staff working paper. Impact Assessment. Common Agricultural Policy towards 2020, Annex 2D. Brussels 20.10.2011. *SEC (2011) 1153 final/2*, s. 9.

⁷⁷⁶ *Pe'er et al.* 2014, s. 1091.

⁷⁷⁷ *Hart* 2015, s. 47.

⁷⁷⁸ *Niemi et al.* 2014, s. 22.

⁷⁷⁹ *Euroopan tilintarkastustuomioistuin* 2017, s. 31.

melko tehoton saadakseen parannuksia maatalousmaan laadussa tai luonnon monimuotoisuudessa.

Suorien tukien asetuksen 44 artiklassa asetetaan vain minimimäärä viljeltäville kasvilajeille eikä tarkemmin määritellä niiden sijoittumista peltoalalla tai edellytetä viljelykiertoa. Sen vuoksi on kyseenalaista, edistääkö kasvilajien määrälle asetettu minimivaatimus mitenkään maaperän laadun parantamista, koska siinä ei edellytä kasvin vaihtoa kasvulohkolla. Sen sijaan nykymuotoinen vaatimus mahdollistaa samojen kasvien kasvattamisen lohkolla vuodesta toiseen, jolloin positiivisia muutoksia maaperän rakenteessa ei voi saavuttaa samalla tavalla kuin viljelykiertoa noudatettaessa. Tämän vuoksi olisi jatkossa harkittava luopumista nykymuotoisesta monipuolistamisvaatimuksesta erityisesti, koska sen vaikutukset varsinaisiin maatalouskäytäntöihin on pieni, mutta siitä aiheutuu hallinnollisia kustannuksia mm. tukihakemusten tarkastusten ja valvonnan johdosta.

Perinteisin tapa lisätä pellolla kasvatettavien viljelykasvien määrä on ollut viljelykierto, jossa samalla lohkolla ei kasvateta samaa kasvia useita vuosia peräjälkeen, vaan kasvatettavaa kasvia vaihdetaan säännöllisesti. Viljelykierrolla voidaan erityisesti vaikuttaa maaperän rakenteeseen, ravinteisiin ja orgaanisen aineksen määrään ja pysyvyyteen pellolla.⁷⁸⁰ Esimerkiksi syvä- ja vahvajuuriset kasvit kuohkeuttavat maata eri tavoin kuin matalajuuriset kasvit. Viljelykierrolla voidaan myös vähentää kasvitautien, tuholaisten ja rikkakasvien esiintymistä.⁷⁸¹ Tämän vuoksi olisikin harkittava viljelykierron asettamista tukiehdoksi viljeltävien kasvien määrän sijaan.

Valvonnallisesti kasvien minimimäärä on yksinkertainen tarkistaa ja se on mahdollista toteuttaa hallinnollisena tarkastuksena tukihakemuksen perusteella. Koska viljelijöiden tulee tehdä tukihakemus jatkossa paikkatietoon perustuen, ei viljelykierronkaan valvominen tukihakemuksen yhteydessä olisi mitenkään ongelmallista. Sähköinen hakemus mahdollistaa myös tarkistusalgoritmin luomisen tätä varten, mikä helpottaisi ehtojen täyttymisen tarkistamista hakemuksen tekemisen yhteydessä.

3.3.3. Ekologisen alan vaatimus

Suorien tukien asetuksen 46 artiklan perusteella tiloilla, joilla on yli 15 hehtaarin peltoalaa, on oltava ekologista alaa vähintään viisi prosenttia tilan peltoalasta. Asetuksen johdantotekstin 44 kohdan mukaan ekologisten alojen pääasiallisena tavoitteena on suojella ja parantaa luonnon monimuotoisuutta. Ekologiseen alaan liittyvillä toimenpiteillä voidaan vaikuttaa erityisesti lajien ja maatalousekosysteemien monimuotoisuuteen. Sen lisäksi sillä vaikutetaan myös maisemakuvaan, eroosion ja vesien suojeluun sekä maatalouden maankäytön aiheuttamaan ilmastomuutokseen ja kasvihuonekaasujen päästöön ja sitomiseen.⁷⁸² Tässä mielessä eko-

⁷⁸⁰ Finch – Samuel - Lanes 2104, s. 215–216.

⁷⁸¹ *Ibid.*, s. 222.

⁷⁸² Suorien tukien asetuksen johdannon 44–45 kohdat.

logiset alat eivät ole puhtaasti vain eri eliöryhmien monimuotoisuutta lisääviä toimia, vaan niillä on myös muita positiivisia ympäristövaikutuksia.

Alkuperäisessä ehdotuksessa lähdettiin siitä, että kaikilla tukia saavilla viljelijöillä tulisi olla ekologistia aloja vähintään 7 % tukikelpoisista hehtaareista eikä toimenpiteille anneta laajaa valinnanvaraa.⁷⁸³ Ehdotuksessa mainittiin esimerkinomaisesti kesantoalat, pengerrykset, suojakaistat, maisemapiirteet ja metsitetyt alat.⁷⁸⁴ Pääasiassa nämä olivat aloja, joita ei käytetä tuotantoon. Lainsäädäntövaiheen aikana päädyttiin kuitenkin ratkaisuun, jossa ekologisen alan vaatimusta pienennettiin 5 %:iin, osa viljelijöistä vapautettiin vaatimuksesta ja jäsenmaille annettiin laaja soveltamismahdollisuus määrittellä, minkälaisia aloja ne hyväksyvät ja laskevat kuuluvaksi ns. ekologisiin aloihin.⁷⁸⁵ Lopputuloksen jäsenmaille on annettu laaja toimenpidemenu, missä valittavina on useita erilaisia vaihtoehtoja sisältäen

- tuotannollisia aloja kuten
 - typensitojakasvien,
 - kerääjäkasvien,
 - lyhytkiertoisen energiapuun,
 - peltometsätalouden tai
 - terassiviljelmien aloja ja
- tuotantoon kuulumattomia aloja kuten
 - kesantoja,
 - metsänreunakaistaleita,
 - metsitettyjä aloja,
 - suojakaistoja ja
 - täydentävien ehtojen maisemapiirteiden aloja.⁷⁸⁶

Komissiolle on siirretty mahdollisuus säätää tarkemmin ekologisista aloista ja ekologisten alojen määrittämisen lisäperusteista.⁷⁸⁷ Unkari nosti unionin yleisessä tuomioistuimessa komissiota vastaan kanteen, jossa se vaati kumoamaan komission delegoidun asetuksen (EU) 639/2014 45 artiklan 8 kohdan siltä osin kuin siinä säädetään, että lyhytkiertoviljelyyn voidaan valita vain lajit, jotka ovat sopivimpia ympäristön kannalta ja sulkien pois lajit, jotka selkeästi eivät ole alkuperäislajeja.

⁷⁸³ KOM (2011) 625, s. 42.

⁷⁸⁴ *Ibid.*, s. 42.

⁷⁸⁵ Tarkemmin muutosprosessista ks. Hart 2015b.

⁷⁸⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 1307/2013 artikla 46 ja komission delegoitu asetus (EU) N:o 639/2014 artikla 45.

⁷⁸⁷ Suorien tukien asetuksen johdannon 45 kohta ja 46 artikla. Näihin kuuluu myös ekologisten alu-
eiden muunto- ja painokertoimien määrittäminen, millä on pyritty ottamaan huomioon erilaisten
kohteiden ja alojen ekologinen merkitys ja vaikutus sekä alan käyttäminen tuotantoon. Komission
delegoidun asetuksen (EU) 639/2014 liitteessä II on tarkennettu ekologisten alojen painokertoimia
siten, että esimerkiksi yksittäisen puun ekologinen ala on 30 m², 1 m² kesantoa vastaa 1 m² ekologista
alaa, tyypeä sitovien kasvien 1 m² on vastaavuudeltaan 0,7 m² ekologista alaa ja kerääjäkasvien 1 m²
vastaa 0,3 m² ekologista alaa. Tosin Hart (2015b, s. 265) on todennut, että muuntokertoimien merki-
tyksen vuoksi niistä olisi tullut säätää parlamentin ja neuvoston asetuksissa eikä jättää tältä osin
säädäntövaltaa komissiolle. Tämä johtuu siitä, että komission tarkempien perusteiden johdosta jä-
senmaiden jousto- ja sääntelyvara on suorien tukien asetuksessa mainittua rajatumpi.

Pääasiassa Unkari katsoi, että komissio oli rajoituksen antaessaan ylittänyt valtuutuksensa ja perusteettomasti rajoittanut jäsenvaltioiden harkintavaltaa. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kanteen päätöksellään T-662/14. Tuomioistuin totesi ratkaisunsa 21 kohdassa, ettei Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 1307/2013 anneta jäsenvaltioille yksinomaista toimivaltaa valita puulajeja, joita voidaan käyttää ekologisten alojen muodostamiseen. Tuomioistuin perusteli kantaansa myös luonnon monimuotoisuudella:

Kun komissio ottaa huomioon lajit, joiden se katsoo olevan ympäristön kannalta sopivimpia, eli lajit, jotka ovat sopivimpia luonnollisen ympäristön tasapainon kunnioittamisen tai kyseisen alan ekosysteemin kunnioittamisen kannalta, komissio on valinnut perusteen, joka myötävaikuttaa biologisen monimuotoisuuden turvaamiseen. Alan luonnollisen ympäristön tasapainon turvaaminen lajeja valittaessa edesauttaa tilan biologisen monimuotoisuuden turvaamista, koska se estää sen heikentymisen. Komissio ei näin ollen ole tehnyt ilmeistä arviointivirhettä ottaessaan huomioon ympäristön kannalta sopivimmat lajit määriteltäessä perusasetuksessa tarkoitettua ekologista alaa.⁷⁸⁸

... Se, että komissio on edellyttänyt, että energiapuun on muodostuttava alkuperäislajeista, myötävaikuttaa kyseisen ympäristön ja näin ollen kyseisten alojen biologisen monimuotoisuuden turvaamiseen. Lajin katsotaan näet olevan alkuperäislaji, jos se kasvaa alueella luontaisesti ilman, että sitä on tuotu sinne. Käänteisesti voidaan todeta, että sellaisten lajien, jotka selkeästi eivät ole alkuperäislajeja, istuttaminen ei välttämättä auta maatalousmaan luonnollisen ympäristön tai ekosysteemin turvaamista, eikä Unkari ole esittänyt mitään näyttöä, jonka perusteella voitaisiin katsoa, että nyt käsiteltävässä asiassa puulajit, jotka eivät ole alkuperäislajeja, turvaisivat ja parantaisivat tilojen biologista monimuotoisuutta.⁷⁸⁹

Suomessa ekologisiksi aloiksi on määritelty kesantoalat, typensitojakasvien ja lyhytkiertoisen energiapuun alat sekä täydentävien ehtojen maisemapiirteiden alat.⁷⁹⁰ Lainsäädännön valmisteluasiakirjojen mukaan valinnoilla on pyritty siihen, että vaatimusten toimeenpano olisi mahdollisimman yksinkertaista ja viljelijöiden hallinnollinen taakka lisääntyisi mahdollisimman vähän.⁷⁹¹ Lakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa MTK oli esittänyt ekologiseen alaan sisällytettäväksi myös metsä- ja kalliosaarekkeet, pientareet, ojat ja puurivit. Luonnonsuojelujärjestöt olivat puolestaan esittäneet, ettei ekologiseen alaan tulisi lukea avokesantoja eikä lyhytkiertoisten energiapuiden aloja.⁷⁹² Molemmissa lausunnoissa painotettiin siten ekologisten alojen ekologisuutta. Hallituksen esityksessä julkilausuttuna ekologisten alojen määrittelyn tavoitteena ei kuitenkaan ollut viljelyn ympäristövaikutusten vähentäminen tai luonnon monimuotoisuuden edistäminen, vaan tukijärjestelmän

⁷⁸⁸ Asia T-662/14 *Unkari vs. komissio*, 30 kohta.

⁷⁸⁹ Asia T-662/14 *Unkari vs. komissio*, 31 kohta.

⁷⁹⁰ Laki Euroopan unionin suorista tuista maataloudelle (193/2013) 23 § (1356/2014).

⁷⁹¹ HE 140/2014, s. 29.

⁷⁹² *Ibid.*, s. 16-17.

mahdollisimman yksinkertainen toimeenpano. Maa- ja metsätalousvaliokunta totesi lakiehdotuksesta antamassaan mietinnössä,⁷⁹³ että

“...ekologisen alan täyttämisen muodostuessa mahdollisimman yksinkertaiseksi, tahattomat virhetilanteet voidaan minimoida. Viherryttämistuen ekologiseen alaan kuuluviksi on siten ehdotettu hyväksyttäväksi sellaiset alat, joita on jo muutenkin käytössä ja joista pinta-alaa kertyy helpommin kuin esimerkiksi pienistä saarekkeista. Edellä mainituilla perusteilla viherryttämistuen ekologiseen alaan ei ole pidetty taroituksenmukaisena lisätä metsä- ja kalliosaarekkeita, pientareita, oja ja puurivejä. Näiden alojen sisällyttäminen ekologiseen alaan edellyttäisi niiden digitointia, mikä olisi erittäin työlästä ja lisäisi vain vähän viljelijöiden ekologista alaa.”

Usean muunkin jäsenmaan ratkaisussa on painanut pyrkimys rajoittaa viranomaisille ja viljelijöille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa ekologisten tavoitteiden tai ympäristöllisen vaikuttavuuden sijaan.⁷⁹⁴ Kun ekologiset alat sisältävät sekä tuotannollisia vaihtoehtoja että aloja, jotka kuuluvat jo täydentävien ehtojen vaatimuksiin, jäsenmaille on jätetty mahdollisuus ottaa viherryttämistoimenpiteisiin sellaisia käytänteitä, joita viljelijät jo toteuttavat muutoinkin tai täydentää niihin kohdistuvia vaatimuksia.⁷⁹⁵

Jäsenmaille on myös annettu mahdollisuus ottaa käyttöön velvoitteen alueellinen tai kollektiivinen täytäntöönpano, joilla voidaan edistää vierekkäisten alueiden käyttämistä ekologisiksi alueiksi.⁷⁹⁶ Alueellisessa toimeenpanossa viljelijöiden määrää ei ole rajoitettu, mutta kollektiiviseen täytäntöönpanoon saa osallistua enintään kymmenen viljelijää.⁷⁹⁷ Tällaisella alueellisella tai kollektiivisella toimeenpanolla on mahdollista edistää laajempien ekologisten käytävien muodostumista ja vihreän infrastruktuurin strategian⁷⁹⁸ täytäntöönpanoa. Alueellinen ja kollektiivinen toteuttaminen linkittyvät myös jäsenmaan tai alueen ilmastonmuutosta tai luonnon monimuotoisuutta koskeviin strategioihin, vesienhoitosuunnitelmiin ja Natura 2000 -verkoston ekologiseen yhtenäisyyteen.⁷⁹⁹ Periaatteeltaan alueellinen toteuttaminen lähenee ohjelmiin ja suunnitelmiin perustuvaa osallistavaa ohjauskeinoa, sillä siinä painottuvat viljelijöiden ja sidosryhmien kuuleminen ja alueellisen toimeenpanosuunnitelman laatiminen.⁸⁰⁰ Toisaalta se eroaa useista suunnitelmista ja ohjelmista siinä, että tällaisessa ekologisten alueiden suunnitelmassa on valmiina rahoitus ja osallistujat, ja kyse on toimenpiteiden yhteensovittamisesta ja sijoittamisesta yhdessä sovituille alueille.

⁷⁹³ MmVM 24/2014 vp.

⁷⁹⁴ Euroopan tilitarkastustuomioistuin 2017, s. 42; KOM (2017) 152 final, s. 8.

⁷⁹⁵ KOM (2017) 152 final, s. 3.

⁷⁹⁶ Suorien tukien asetuksen 46 artiklan 5 ja 6 kohta.

⁷⁹⁷ Suorien tukien asetuksen 46 artiklan 6 kohta.

⁷⁹⁸ COM (2013) 249 final, 6.5.2013.

⁷⁹⁹ Komission delegoitu asetus (EU) 639/2014 46 artikla.

⁸⁰⁰ Komission delegoitu asetus (EU) 639/2014 46 artikla.

Vain Puola ja Hollanti ovat ottaneet käyttöön kollektiivisen toteutusvaihtoehdon eikä yksikään jäsenmaa käytä alueellista suunnittelujärjestelmää.⁸⁰¹ Näiden mahdollisuuksien vähäinen käyttö johtunee siitä, että menettely on hallinnollisesti raskas sisältäen alueellisessa toimeenpanossa viljelijöiden osallistamista ja suunnitelmien laadintaa ja kollektiivisessa toimeenpanossa tarvittavia sopimusmenettelyitä. Myös mahdollisten sanktioiden kohdentaminen saattaa muodostua haastavaksi. Tällainen alue-ekologinen toteutustapa voisi olla ympäristön kannalta vaikuttavampaa kuin yksittäisille viljelijöille asetettavat vaatimukset ekologisten alueiden osalta. Suunnittelu- ja sopimusmenettelyitä koskevien vaatimusten vuoksi toteutusta ei kuitenkaan voi pitää yksinkertaisena. Tällainen menettely sopinee paremmin monivuotisten ympäristötukien toteutukseen, jolloin alueellisen toteutus mahdollistaisi myös muiden kuin aktiiviviljelijöiden ottamisen tuen piiriin ja siten myös laajempien kokonaisuuksien ja ekologisten käytävien muodostamisen.

Komission⁸⁰² ja tilintarkastustuomioistuimen⁸⁰³ selvitysten mukaan merkittävää osaa ekologisista aloista käytetään varsinaiseen maataloustuotantoon. Lähes kaikki jäsenmaat lukuun ottamatta Tanskaa ovat sisällyttäneet ekologiin aloihin typensitojakasvien⁸⁰⁴ käytön.⁸⁰⁵ Näin myös Suomi.⁸⁰⁶ Komission selvityksen mukaan ne kattavat noin 45 % ekologisista bruttoaloista ja 40 % painotetusta alasta.⁸⁰⁷ Nämä ovat normaaleja maataloustuotannon kasveja, joita kasvatetaan sekä ihmisten että eläinten ravinnoksi ja viljelykierrossa maaperän parantamiseksi. Typensitojakasveista osa on sellaisia, joille maksetaan myös tuotantosidonnaista tukea,⁸⁰⁸ jolloin tuottaja saa alan perusteella sekä tuotantosidonnaista tukea että viherryttämistukea, jos viherryttämistuen muut vaatimukset täyttyvät. Tämän vuoksi ei olekaan yllättävää, että lähes kaikki jäsenmaat ovat sisällyttäneet typensitojakasvien käytön ekologisiksi aloiksi. Alkuperäisessä muodossaan tuotannossa olevilla ekologisilla aloilla saattoi myös käyttää torjunta-aineita, jolloin tuotanto ei vaatinut viljelijää välttämättä muuttamaan mitenkään tuotantoaan tai tuotantotapaansa.⁸⁰⁹

Toinen merkittävä tuotannollinen ekologinen ala käsittää ns. kerääjäkasvien kasvattamisen maatalousmaalla.⁸¹⁰ Niiden tarkoituksena on pidentää kasvipeitteistä aikaa ja edistää typen ja fosforin sidontaa maaperästä sekä vähentää siten ravinteiden

⁸⁰¹ *Alliance Environnement and the Thünen Institute* 2017, s. 11.

⁸⁰² SWD (2016) 218 part 3/6, s. 40.

⁸⁰³ *Euroopan tilintarkastustuomioistuin* 2017, s. 40 ja 62.

⁸⁰⁴ Soveltamisasetuksen 45 artiklan 10 kohdassa tarkoitettuja ekologisen alan vaatimuksen täyttäviä tyyppiä sitovia kasveja ovat herneet, pavut, lupiinit alaskanlupiinia ja komealupiinia lukuun ottamatta, virmat, soijapavut, mesikät, mailaset, apilat ja näiden kasvien seokset.

⁸⁰⁵ *Alliance Environnement and the Thünen Institute* 2017, s. 11.

⁸⁰⁶ Laki Euroopan unionin suorista tuista maataloudelle (193/2013) 23 § (1356/2014) 2 mom.

⁸⁰⁷ SWD (2016) 218 part 3/6, s. 40.

⁸⁰⁸ Suorien tukien asetuksen 52 artiklan nojalla jäsenvaltiot voivat myöntää viljelijöille tuotantosidonnaista tukea mm. valkuaiskasveille ja palkokasveille.

⁸⁰⁹ Komission delegoitua asetusta (EU) N:o 639/2014 muutettiin komission delegoidulla asetuksella (EU) 2017/1155 siten, että tuotannollisilla ekologisilla aloilla kiellettiin torjunta-aineiden käyttö.

⁸¹⁰ Suorien tukien asetuksen 45 artikla.

valuntaa pellolta vesistöihin etenkin kasvukauden loppupuolella.⁸¹¹ Unionin tasolla noin 33 % ekologisista bruttoaloista ja 15 % painotetuista aloista käsittää kerääjäkasvien ja talviaikaisen kasvipeitteen käytön.⁸¹² Peitekasvien ja kerääjäkasvien käyttö sisältyy monessa jäsenmaassa nitraattidirektiivin mukaisiin toimintaohjelmiin, suorien tukien lakisäateisiin vaatimuksiin ja täydentävien ehtojen toimenpidevaatimuksiin.⁸¹³ Tällaisessa tilanteessa ekologisen alan toteuttaminen kasvattamalla ravinteita sitovia kerääjä- tai peitekasveja ei tuone lisävaatimuksia, vaan tällainen viherryttämisvaatimus vain toistaa täydentävien ehtojen vaatimuksia ja on täysin päällekkäinen niiden kanssa. Koska ekologisten alojen vaatimusten tulisi periaatteessa olla täydentäviä ehtoja vaativampia, osa jäsenmaista on sisällyttänyt kerääjäkasvustojen ja kasvipeitteiden käytön täydentäviin ehtoihin, mutta eivät ekologiin aloihin laskettaviin aloihin.⁸¹⁴ Tältä osin järjestelmää sovelletaan eri jäsenmaissa eri tavoin ja samat vaatimukset voivat olla jäsenmaasta riippuen täydentäviä ehtoja, viherryttämistuen vaatimuksia, näitä molempia tai kuulua vapaaehtoihin ympäristösitoumusten toimenpiteisiin. Esimerkiksi Suomessa kerääjäkasvien alat eivät sisälly ekologiin aloihin, vaan ympäristösitoumuksen antanut viljelijä voi valita lohkokoh-taiseksi toimenpiteeksi esimerkiksi peltojen talviaikaisen kasvipeitteisyyden tai valita peltoluonnon monimuotoisuuden toimenpiteen ja viljellä tällöin muun muassa kerääjäkasveja.⁸¹⁵

Heinä- ja nurmirehukasveja kasvavat kesantoalat on positiivisten ympäristövaikutusten johdosta mahdollista lukea myös suorien tukien asetuksen 46 artiklan mukaisiin ekologiin aloihin. Kesannot kattavat unionin tasolla noin 25 % bruttoalasta ja lähes 40 % painotetusta ekologisesta alasta.⁸¹⁶ Jäsenmaiden välillä on kuitenkin huomattavaa vaihtelua siinä, miten viljelijät ovat ottaneet käyttöön kesannon ekologiala kartuttaakseen. Suomessa kesantoalat kattavat noin 73 %, Ruotsissa 52 %, Tanskassa 24 % ja Virossa 23 % painotetusta ekologisesta alasta.⁸¹⁷

Ekologiin aloihin voidaan sisällyttää myös metsänreunakaistaleita, suojakais-toja ja maisemapiirteiden aloja, jotka kuuluvat täydentäviin ehtoihin.⁸¹⁸ Siten niihin voidaan sisällyttää myös perinteisiä pensas- tai kivialtoja, yksittäisiä puita tai puuryhmiä, tuotannon ulkopuolisia pellonpientareita, lampia tai oja.⁸¹⁹ Myös ekologiin aloihin luettavat suojakaistat ja vyöhykkeet voivat olla täysin samoja kuin täydentävien ehtoihin liittyvät suojavyöhykkeet. Siten maisemapiirteiden alat ja suojavyöhykkeet voivat kuulua sekä täydentävien ehtojen aloihin että ekologiin aloihin. Toisaalta jäsenmaille on jätetty mahdollisuus määritellä maisemapiirteet erillisiksi,

⁸¹¹ Lemola et al. 2014, s. 2–3. Kerääjäkasvit voidaan kylvää samanaikaisesti pääkasvin kanssa (aluskasvi) tai pääkasvin sadon jälkeen (peite- tai välikasvi).

⁸¹² COM (2017) 152 final, s.10.

⁸¹³ Alliance Environnement and the Thünen Institute 2017, s. 74–75.

⁸¹⁴ Alliance Environnement and the Thünen Institute 2017, s. 74–76.

⁸¹⁵ Valtioneuvoston asetus ympäristökorvauksesta (235/2015), 23 ja 25 §.

⁸¹⁶ Euroopan tilintarkastustuomioistuimien 2017, liite III; COM (2017) 152 final, s. 10.

⁸¹⁷ Euroopan tilintarkastustuomioistuimien 2017, liite III.

⁸¹⁸ Suorien tukien asetuksen 45–46 artiklat.

⁸¹⁹ Komission delegoitu asetus (EU) 639/2014, 45 artikla.

jolloin täydentävät ehdot kattavat osan maisemapiirteiden aloista ja viherryttämisvaatimukset osan. Melkein kaikki jäsenmaat ovat sisällyttäneet maisemapiirteitä ekologisiin aloihin, mutta viljelijät ovat hyödyntäneet tätä vaihtoehtoa vain vähän, minkä vuoksi ne kattavat vain noin 1,5 % ekologisista aloista.⁸²⁰

Ekologisten alojen vaikuttavuus

Viljelijät voivat vapautua ekologisen alan vaatimuksesta mm. koon,⁸²¹ maankäytön,⁸²² tilan sijainnin,⁸²³ luomutuotannon tai ympäristösertifiointijärjestelmän perusteella.⁸²⁴ Tällaisten tilojen katsotaan täyttävän sellaisenaan ekologisen alan vaatimukset. Esimerkiksi Suomessa on otettu käyttöön suorien tukien asetuksen 46 artiklan 7 kohdan mukainen metsäisten alueiden poikkeus. Tämän takia ekologisen alan vaatimus koskee vain Varsinais-Suomen, Uudenmaan ja Ahvenanmaan maakunnissa sijaitsevia tiloja.⁸²⁵ Myös Viron⁸²⁶ ja Etelä-Ruotsin⁸²⁷ erikseen nimetyissä kunnissa on käytössä metsäisten alueiden poikkeus. Asetuksen johdanto-osan 44 kohdassa perustellaan metsävaltaisten jäsenmaiden luonnonhaitta-alueiden valtaosin metsää kasvavilla mailla sijaitsevien tilojen jättämistä ekologisen alan vaatimuksen ulkopuolelle sillä, että niihin liittyy riski poistumisesta viljelykäytöstä. Sitä, miten tämä poikkeus vähentäisi maatalousmaan poistumista viljelyksestä, ei kuitenkaan ole perusteltu. Kaiken kaikkiaan ekologisen alan vaatimuksesta on vapautettu koko unionissa noin 30 % peltoalasta.⁸²⁸

Ekologisia aloja on perusteltu niiden tuottamalla hyödyllä luonnon ja erityisesti maatalousekosysteemien monimuotoisuudelle, vesien suojelulle, kasvihuonepäästöjen hillitsemiseen ja hiilen sitomiseen. Toimenpiteiden vaikuttavuutta on kuitenkin

⁸²⁰ *Alliance Environnement and the Thünen Institute* 2017, s. 79-80; *Euroopan tilintarkastustuomioistuin* 2017, liite III.

⁸²¹ Ekologisten alojen velvoite koskee vain yli 15 peltohehtaarin tiloja.

⁸²² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 1307/2013 46 artiklan 4 kohdan mukaan tilaan ei sovelleta ekologisen alan vaatimuksia, jos peltoalasta käytetään yli 75 % heinäkasvien tai muiden nurmirehukasvien tuotantoon, on kesannolla, käytetään palkokasvien viljelyyn tai käytetään näiden käyttötapojen yhdistelmään; tai yli 75 prosenttia tukikelpoisesta maatalousmaasta on pysyvää nurmea. Molemmissa tapauksessa edellytetään lisäksi, että näiden mainittujen käyttötapojen ulkopuolelle jäävä peltoala on enintään 30 hehtaaria.

⁸²³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 1307/2013 46 artiklan 7 kohdan perusteella jäsenmaille on jätetty mahdollisuus jättää vaatimusten ulkopuolelle luonnonhaitta-alueilla sijaitsevat tilat, jos alueella on metsää vähintään 50 % maa-alasta ja metsän ja maatalousmaan suhde on vähintään 3:1.

⁸²⁴ *COM (2017) 152 final*, s. 3; Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 1307/2013 43 artiklan 3 kohta.

⁸²⁵ Valtioneuvoston asetus perustuesta, viherryttämistuesta ja nuoren viljelijän tuesta (234/2015) 15 §.

⁸²⁶ Maaeluministri 17.04.2015 määräus nr 32. „Otsetoetuste saamise üldised nõuded, ühtne pindalatoetus, kliima- ja keskkonnatoetus ning noore põllumajandustootja toetus” 13 (8) §, ja Lisa 6. siten kuin on muutettu maatalousministeriön määräyksellä RT I, 29.12.2017, 52.

⁸²⁷ Förordning (2014:1101) om EU:s direktstöd för jordbrukare 23 a §. Förordning (2015:612).

⁸²⁸ *COM (2017) 152 final*, s. 8.

pidetty melko vähäisenä.⁸²⁹ Tosin lainsäädännön valmistelun aikanakaan komissio ei pystynyt osoittamaan arvioinnissaan sitä hyötyä, mikä ekologisista aloista olisi luonnon monimuotoisuuden kannalta.⁸³⁰

Tilintarkastustuomioistuin on arvioinut, että ekologisten alojen vaatimus on vaikuttanut vain noin 1 %:iin maatalousmaan kokonaispinta-alasta.⁸³¹ Tilintarkastustuomioistuin onkin arvioinut, että viherryttämiseen liittyy lähtökohtaisesti merkittävä nollavaikutus.⁸³² Tämä johtuu tilintarkastustuomioistuimen mukaan lähinnä ”vaatimusten lievydestä, sillä vaatimukset ilmentävät yleensä tavanomaista viljelykäytäntöä.”⁸³³ Ekologisten alojen heikko vaikuttavuus johtuu lähinnä siitä, että jäsenmaat ja viljelijät ovat valinneet ekologisiksi aloiksi tuotannollisia aloja ja täydentävien ehtojen aloja, jolloin viljelijöiden ei ole välttämättä tarvinnut muuttaa toimintatapaansa aikaisempaan verrattuna. Tuotannollisten ekologisten alojen ekologinen lisähyöty tavanomaiseen tuotantotoimintaan verrattuna saattaa olla kyseenalainen, koska vaatimukseen ei ole liitetty erityisiä hoitoon tai viljelykäytäntöihin liittyviä lisävaatimuksia.⁸³⁴ Tosin viherryttämisvaatimuksia on nyt muutettu niin, ettei tuotannollisilla aloilla saa enää käyttää torjunta-aineita.⁸³⁵

Luonnon monimuotoisuuden kannalta vaikuttavimpia aloja ovat pellonreunat, suojaväyhykkeet ja maisemapiirteet.⁸³⁶ Myös kesannot riippuen hoitotavasta ja pysyvyydestä voivat edistää tehokkaasti luonnon monimuotoisuuden lisäämistä.⁸³⁷ Komissio on arvioinut, että suurin ekologinen hyöty saataisiin sellaisella toimintakonseptilla, joissa maisemapiirteiden osuus on suurin (yli 50 % ekologisista aloista).⁸³⁸ Näin on kuitenkin vain Irlannissa (lähes 80 % ekologista aloista).⁸³⁹ Seuraavaksi tehokkaimmaksi on arvioitu yhdistelmä, jossa kesantoalojen osuus on yli 70 prosenttia.⁸⁴⁰ Vain kahdessa maassa, Suomessa (73 %) Portugalissa (76 %), kesantoalat ovat olleet näin suuria.⁸⁴¹

*Pe'er et al.*⁸⁴² ovat ehdottaneet ekologisten alojen vaikuttavuuden parantamiseksi seuraavia toimenpiteitä:

⁸²⁹ *Pe'er et al.* 2014; Euroopan tilintarkastustuomioistuin 2017, s. 31–32; *Pe'er et al.* 2017.

⁸³⁰ *Underwood – Tucker* 2016, s. 72–73; Euroopan tilintarkastustuomioistuin 2017, s. 25.

⁸³¹ Euroopan tilintarkastustuomioistuin 2017, s. 31.

⁸³² Euroopan tilintarkastustuomioistuin 2017, s. 34.

⁸³³ Euroopan tilintarkastustuomioistuin 2017, s. 35.

⁸³⁴ *Underwood – Tucker* 2016, s. 72–73.

⁸³⁵ Komission delegoitu asetus (EU) 1155/2017, annettu 15 päivänä helmikuuta 2017, delegoidun asetuksen (EU) N:o 639/2014 muuttamisesta, EUVL L 167, 30.6.2017, s. 1–15. Sitä sovelletaan 1.1.2018 alkaviin kalenterivuosiin liittyviin tukihakemuksiin.

⁸³⁶ *Underwood – Tucker* 2016, s. 72–73; *Pe'er et al.* 2017, s. 521.

⁸³⁷ *Underwood – Tucker* 2016, s. 51–58.

⁸³⁸ COM (2017) 152 final, s. 12.

⁸³⁹ Euroopan tilintarkastustuomioistuin 2017, liite III.

⁸⁴⁰ COM (2017) 152 final, s. 12.

⁸⁴¹ Euroopan tilintarkastustuomioistuin 2017, liite III.

⁸⁴² *Pe'er et al.* 2017, s. 525–526.

- 1) jäsenmaiden sääntelyvaran rajoittaminen, jotta ne sisällyttävät vaikuttavimmat alat viljelijöiden valittavaksi (esim. maisemapiirteet);
- 2) luonnon monimuotoisuuteen vähiten vaikuttavien vaihtoehtojen poistaminen valinnan alaisista aloista tai niiden alan rajoittaminen alue- tai jäsenmaatasolla;
- 3) vastaavien toimenpiteiden käyttöönoton edistäminen;
- 4) ekologisten alojen painokertoimien tarkistaminen;
- 5) ekologisten alojen teknisten vaatimusten yksinkertaistaminen ja sanktioiden lieventäminen;
- 6) viljelijöiden neuvonnan ja tuen vahvistaminen;
- 7) ekologisten alojen ylläpito- ja hoitoajan pidentäminen;
- 8) hoitovaatimusten asettaminen;
- 9) eri ohjausinstrumenttien yhdistäminen; ja
- 10) toimeenpanon läpinäkyvyyden parantaminen.

Käytännössä ehdotus muuttaisi viherryttämistuen lähelle ympäristötukea. Samalla tavoin toiminee myös ehdotus siitä, että tukivaatimuksia ja toimeenpanoa muutetaan ottamaan huomioon alueelliset ja alue-ekologiset vaatimukset ja edistään yhteistoteutusta.⁸⁴³ Tältä osin olisikin harkittava sitä, että ekologisten alojen vaatimuksista nyky muodossaan luovutaan kokonaan ja maatalousekosysteemien luonnon monimuotoisuutta edistettäisiin nykyistä enemmän II pilarin ympäristösitoumusten avulla. Näin aloille saataisiin myös pitempiaikaista pysyvyyttä. Tämän lisäksi tulisi kehittää näiden alojen yhteistoteutusta alue-ekologisesti riittävän suuren alojen ja ekologisten käytävien muodostamiseksi.

3.3.4. Viherryttämisvaatimukset ympäristöllisesti arvokkaiden nurmien suoje- lijana

Pysyvien nurmien pinta-alan vähentymisen estäminen

Viherryttämisvaatimukseen on sisällytetty velvoite huolehtia siitä, ettei pysyvän nurmen ala vähene yli 5 %:ia vuonna 2015 vahvistetusta viiteosuudesta.⁸⁴⁴ Nurmialan säilyttämisvaatimus ei sinällään ole uusi, sillä pysyviä nurmia ja laitumia koskevat säädökset tulivat ensimmäisen kerran maatalouden suorien tukien säädöksiin vuoden 2003 uudistuksen yhteydessä. Silloin ne olivat osa täydentäviin ehtoihin kuuluvaa hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusta.⁸⁴⁵

⁸⁴³ Pe'er et al. 2017, s. 526–527.

⁸⁴⁴ On huomattava, että maataloustukijärjestelmän säädöksissä pysyvällä nurmella tarkoitetaan eri asiaa kuin maatalousverotuksessa tai maankäytön suunnittelussa käytettyä maankäyttölajia.

⁸⁴⁵ Neuvoston asetus yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä (EY) N:o 1782/2003 5 artiklan 2 kohta. Jäsenvaltioiden vastuulla oli varmistaa, että niiden vuoden 2003 pinta-aratukihakemusten määräpäivänä pysyvänä laitumena ollut maa-ala säilytetään samassa käytössä. Perustelluissa tapauksissa jäsenmailla

Nurmialan säilyttämisen tavoitteena on laidunten myönteisten ympäristövaikutusten säilyttäminen ja hiilen sidonnan heikentymisen estäminen. Tavoitteena on välttää suurten alueiden muuttamista peltomaaksi.⁸⁴⁶ Velvoitteen taustalla on pelko laidunten jäämisestä heittele ja hoitamatta tai muuttamisesta pelloiksi.⁸⁴⁷ Koska laitumien ja pysyvien nurmien arvioidaan tuottavan merkittäviä ympäristö- ja maisemahyötyjä ja edistävän luonnon monimuotoisuutta, pysyvien nurmien säilyttämisvaatimus voidaan nähdä myös varovaisuusperiaatteen ilmentymänä – vaatimuksella pyrittiin ehkäisemään nurmiin liittyvien ympäristöarvojen vähentymistä. Vaatimuksen arvioidaan vähentävän nurmien kyntämistä ja siten parantavan myös maatalousluonnon monimuotoisuutta, vesien suojelua ja hiilidioksidin sidontaa.⁸⁴⁸ Toisaalta vaatimus voidaan nähdä myös keinona ohjata tuotantoa laajaperäisempään suuntaan ja ehkäistä siten ylituotantoa.

Vaatimus ei kuitenkaan varsinaisesti suojele aktiivisesti maatalousluontoa tai edistä luonnon monimuotoisuutta, vaan sen avulla pyritään säilyttämään pysyvien nurmien pinta-ala. Tai oikeammin pysyvän nurmen ja maatalousmaan kokonaisalan suhde, jolloin suhteeseen vaikuttaa sekä pysyvän nurmen alassa tapahtuvien muutosten lisäksi koko maatalousmaan pinta-alassa tapahtuvat muutokset. Suhteeseen vaikuttaa myös luonnonmukaisessa tuotannossa tapahtuvat muutokset, koska viiteosuuden laskennassa ei oteta huomioon luonnonmukaiseen tuotantoon käytettäviä aloja.⁸⁴⁹

Pysyvien nurmien säilyttämisvaatimus ei ole Suomessa säädetty noudatettavaksi tilatasolla, vaan sitä toteutetaan valtakunnallisesti.⁸⁵⁰ Näin on suurimmassa osassa jäsenmaita, sillä tällainen toteutustapa lisää tilatason joustavuutta.⁸⁵¹ Tämän vuoksi yksittäinen viljelijä voi halutessaan muuttaa pysyvää nurmea pelloksi ilman seuraamuksia, jos koko maan viitetaso ei muutu merkittävästi. Viljelijöiden kannalta asia on merkityksellistä silloin, jos valtakunnan tasolla pysyvän nurmen pinta-ala pienee yli 5 % vahvistetusta viiteosuudesta, jolloin jouduttaisiin ottamaan käyttöön pysyvän nurmen ennallistamismenettely.⁸⁵² Tällaisesta ennallistamismenettelyn käyttöönotosta ja käytöstä poistamisesta Suomessa päättää valtioneuvosto.⁸⁵³ Silloin viljelijöiden tulisi muuttaa pysyvästä nurmesta muuhun käyttöön otetun alan verran

oli 5 artiklan 2 kohdan mukaan mahdollisuus poiketa säännöstä sillä edellytyksellä, että ne ryhtyivät toimenpiteisiin estääkseen pysyvien laitumien kokonaisalan merkittävään supistumiseen. Samantapaisesti säädettiin myöhemmin annetussa neuvoston asetuksessa (EY) 73/2009 6 artiklan 2 kohdassa.

⁸⁴⁶ Asetus (EU) N:o 1307/2013, johdanto-osan 42 kappale.

⁸⁴⁷ *Alliance Environnement and the Thünen Institute* 2017, s. 48.

⁸⁴⁸ *SEC (2011) 1153 final*, s. 22.

⁸⁴⁹ Komission delegoitu asetus 639/2013, 43 artikla.

⁸⁵⁰ Laki Euroopan unionin suorista tuista maataloudelle (193/2013) 6 § (1356/2014).

⁸⁵¹ *Alliance Environnement and the Thünen Institute* 2017, s. 56.

⁸⁵² Laki Euroopan unionin suorista tuista maataloudelle (193/2013) 6 § (1356/2014).

⁸⁵³ Laki Euroopan unionin suorista tuista maataloudelle (193/2013) 6 § (1356/2014).

samaa tai muuta alaa nurmeksi ja tämä lohko olisi säilytettävä vähintään viisi vuotta nurmella.⁸⁵⁴

Ympäristöllisesti arvokkaiden nurmien säilyttäminen

Suorien tukien asetuksen 45 artikla kieltää viljelijää kyntämästä tai muokkaamasta Natura 2000-verkostoon nimetyillä alueilla olevia tai muita ympäristön kannalta arvokkaita nurmia.⁸⁵⁵ Ratkaisu arvokkaiden nurmien määrittelystä ja sen perusteista on jätetty jäsenmailla ottaen huomioon alueiden erilaisuus ja nurmien vaikutus muun muassa maaseutumaisemaan, eroosion ja vesien suojeluun, luonnonvaraisten eläinten ja kasvien säilymiseen ja niiden ekosysteemien haavoittuvuuteen. Ympäristön kannalta arvokkaiden nurmien suojelun ensisijaisena tavoitteena onkin suojella biologista monimuotoisuutta ja laiduntamisesta ja nurmista riippuvaisia ekosysteemeitä.

Suomessa arvokkaiden nurmien kyntö- ja muokkausrajoite on kohdistettu mahdollisimman pieneksi kattaen vain Natura-alueilla sijaitsevat peruslohkot.⁸⁵⁶ Jotta viljelijöiden Natura-aluetta koskevaa pysyvän nurmen säilyttämisvelvoite olisi mahdollisimman pieni, viljelijöille on annettu mahdollisuus jakaa pysyvän nurmen alue Natura-alueella olevan pysyvän nurmen peruslohkoksi ja Natura-alueen ulkopuolella olevaksi pysyväksi nurmeksi. Rajoitteiden minimoimiseksi Suomessa ei otettu käyttöön mahdollisuutta nimetä ympäristöllisesti arvokkaiksi pysyviksi nurmiksi Natura-alueiden ulkopuolella sijaitsevia alueita.⁸⁵⁷ Toteutustapaa voi kuvata pysyvien nurmien ympäristöarvoja minimoivaksi.

Natura 2000-alueiden nurmien säilyttämisvaatimuksen lisäarvoa Suomessa voitaneen pitää melko pienenä sen vuoksi, että Natura-alueilla on jo lähtökohtaisesti suojeltava alueen luontoa luonto- ja lintudirektiivien ja kansallisen luonnonsuojelulain nojalla. Sen lisäksi Natura 2000 -kohteiden säilyttämis- ja suojeluvaatimusten noudattaminen on sisällytetty täydentäviin ehtoihin lakisääteisenä vaatimuksena, jolloin viherryttämisvaatimus ei nosta viljelijöille asetettavia vaatimuksia. Vaatimuksen sisällyttäminen viherryttämistukiin voi kuitenkin vahvistaa Natura 2000 -alueilla sijaitsevien pysyvien nurmien säilymistä.⁸⁵⁸

⁸⁵⁴ Laki Euroopan unionin suorista tuista maataloudelle (193/2013) 6 § (1356/2014).

⁸⁵⁵ Ympäristön kannalta herkillä nurmilla tarkoitetaan sellaisia Natura-verkon ulkopuolisia alueita, jotka jäsenmaa on nimennyt ympäristön kannalta herkiksi. Tällaisista alueista on aiemmin käytetty nimitystä *high nature value farming*.

⁸⁵⁶ Laki Euroopan unionin suorista tuista maataloudelle (193/2013) 6 a § (1356/2014).

⁸⁵⁷ HE 140/2014 s. 22.

⁸⁵⁸ *Alliance Environnement and the Thünen Institute* 2017, s. 62–63.

3.4. KOHTI UUTTA EHDOLLISUUTTA

Uudella ohjelmakaudella vuosien 2021–2027 osalta jäsenmaille ollaan antamassa entistä enemmän säätelyvaraa ja valtaa suunnitella tukitoimet ottaen huomioon paikalliset olosuhteet. Maatalouspolitiikan suunnittelussa ja toimeenpanossa jäsenvaltioiden on jatkossa kiinnitettävä erityistä huomiota unionin ympäristö- ja ilmastotavoitteisiin, joita ovat ilmastonmuutoksen hillitseminen, ilmastonmuutokseen sopeutuminen, kestävä kehityksen edistäminen, luonnonvarojen tehokas hoito, luonnon monimuotoisuuden suojeleminen ja ekosysteemipalveluiden edistäminen.⁸⁵⁹ Yhteisen maatalouspolitiikan ns. strategiasuunnitelma-asetusluonnoksen⁸⁶⁰ 91 artiklan perusteella jäsenmaan on laadittava strateginen suunnitelma asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Asetusluonnoksen 92 artiklan perusteella ympäristö- ja ilmastotavoitteiden tulisi olla aikaisempaa kunnianhimoisempia.

Uuden ohjelmakauden säädösehdotuksissa on esitetty täydentävien ehtojen ja viherryttämisvaatimusten muodostaman kokonaisuuden uudistamista uudentyyppiseksi ehdollisuudeksi.⁸⁶¹ Lakisääteisiin vaatimuksiin ehdotetaan lisättäväksi vesipolitiikan puitteiden direktiiviin 2000/60/EY 11 artiklan 3 kohdan e ja h alakohta fosfaattien aiheuttaman hajakuormituksen hallintaa koskevien pakollisten vaatimusten osalta. Kyseinen artiklan kohta käsittelee vesienhoidon toimenpideohjelmia, ja niissä mainittuja toimenpiteitä veden ottoon, patoamiseen ja hajakuormituksen hallintaan liittyen. Esitetyllä lakisääteisen vaatimuksen lisäyksellä parannetaan maatalouspolitiikan ja vesipolitiikan toimenpiteiden välistä yhteyttä. Perustelematta on kuitenkin jäänyt, miksi 11 (j) ja 11 (k) kohdat on jätetty maataloustukien lakisääteisten vaatimusten ulkopuolelle, vaikka kyseiset 11 artiklan kohdat koskevat pohja- ja pintavesien suojelua pilaavilta aineilta.⁸⁶²

Ehdotetut maan hyvää maatalous- ja ympäristökuntoa koskevat toimenpidevaatimukset ovat aikaisempaa selkeämpiä, sillä asetusehdotuksen liitteessä III on kuvattu lyhyesti kunkin vaatimuksen sisältämä päätavoite. Ympäristöehtojen muodostama kokonaisuutta selkeyttäneen ja yksinkertaistaneen myös se, että erillisestä viherryttämisarkkitehtuurista esitetään luovuttavan kokoaan. Sen sijaan toimenpidevaatimukseen on lisätty osa nykyisistä viherryttämisvaatimuksista koskien erityisesti pysyvien nurmien ja Natura-nurmien säilyttämistä. Viherryttämisvaatimuksiin

⁸⁵⁹ COM (2018) 392 final, asetusluonnoksen 5 ja 6 artiklat.

⁸⁶⁰ COM (2018) 392 final, Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus jäsenvaltioiden yhteisen maatalouspolitiikan nojalla laatimien, Euroopan maatalouden tukirahastosta (maaloustukirahasto) ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto) rahoitettavien strategiasuunnitelmien (YMP:n strategiasuunnitelmat) tukea koskevista säännöistä sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EU) N:o 1305/2013 ja (EU) N:o 1307/2013 kumoamisesta (ns. strategiasuunnitelma-asetus).

⁸⁶¹ COM (2018) 392 final, YMP:n strategiasuunnitelma-asetusluonnoksen 11 ja 12 artiklat sekä liite III.

⁸⁶² Samantapaisesti myös Hart - Bas-Defossez 2018, s. 42.

kuuluvan viljelykasvien monipuolistamisvaatimuksien sijalle esitetään viljelykiertoa. Näiden lisäksi esitetään kosteikkojen ja turvemaiden suojelua ja ravinteiden käytön suunnittelun parantamista maataloilla.

Erityisesti pysyvien nurmien säilyttämisellä sekä kosteikkojen ja turvemaiden asianmukaisella suojelulla pyritään hillitsemään ilmastonmuutosta ja suojaamaan runsashiilisiä maa-alueita. Lisäksi maaperän orgaanisen ainesta pyritään suojelemaan kieltämällä sängen poltto maatalousmaalla. Näiden toimenpiteiden lisäksi jäsenmaille on asetusehdotuksen 12 artiklassa annettu mahdollisuus asettaa muita vaatimuksia päätavoitteisiin pääsemiseksi. Näillä kaikilla toimenpiteillä pyritään toisaalta edistämään hiilen sidontaa maaperään ja toisaalta estämään hiilen karkaamista maaperästä. Nähtäväksi kuitenkin jää, miten komission asettamat tavoitteet esimerkiksi kosteikkojen tai turvemaiden osalta muotoutuvat säädösehdotuksen käsittelyn yhteydessä ja miten jäsenmaat määrittelevät vaatimukset kansallisesti.

4 TUKIEN YMPÄRISTÖEHTOJEN VALVONTA

Tässä luvussa tutkin jäsenmaille asetettua velvollisuutta valvoa maataloustukien myöntämistä, maksamista ja tuille asetettujen ehtojen noudattamista. Luvun aluksi analysoin hyvän ja tehokkaan valvonnan periaatteita ja tavoitteita, jonka jälkeen arvioin unionin varainhoidon vastuun jakautumista komission ja jäsenmaiden kesken ja miten se vaikuttaa valvontapyramidin muodostumiseen. Tämän jälkeen tarkastelen tarkemmin viljelijän toimintaan ja ympäristöehtojen noudattamiseen kohdistuvia erilaisia valvontoja ja valvontojen funktioita sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemisessä ja havaitsemisessa. Valvonnan yhteydessä havaittujen ympäristöehtojen laiminlyönneistä aiheutuvia seuraamuksia arvioin seuraavassa luvussa.

4.1. VALVONTA- JA TARKASTUSTOIMINNAN TAVOITTEET JA PERIAATTEET

4.1.1. Valvonta- ja tarkastustoiminnan tavoitteet

Euroopan unionin toiminta ja politiikkatavoitteiden toteutuminen on merkittävässä määrin riippuvainen unionin budjetista ja varojen käytön valvonnasta.⁸⁶³ SEUT-sopimuksen 317 artiklan perusteella unionin varainkäytöltä vaaditaan

- 1) laillisuutta,
- 2) taloudellisuutta,
- 3) tehokkuutta ja
- 4) vaikuttavuutta.

Laillisuus merkitsee sitä, että unionin varoja käytettäessä noudatetaan tarkoin kaikkia niitä säädöksiä ja ehtoja, joita varoja hallinnoiville tahoille tai tuensaajille on lainsäädännössä, varojen myöntöpäätöksessä tai tukipäätöksien ehdoissa asetettu.

Laillisuuden ja asetettujen säädösten ja ehtojen noudattamisen varmistaminen edellyttää puolestaan valvontaa.⁸⁶⁴ Jotta ehtojen noudattamisesta voidaan varmistua

⁸⁶³ *Brenninkmeijerin* (2017, s. 345) mukaan unionin politiikka, lainsäädäntö ja talouden tarkastus liittyvät kiinteästi toisiinsa. Hän esittää, että *aquis communautaire* sisältää lakien ja asetusten lisäksi moitteettoman varainkäytön. Julkisten varojen käytöstä ja varojen käytön valvonnasta tarkemmin ks. esimerkiksi *Myllymäki* 1994; *Myllymäki* 2007; *Myllymäki – Vakkuri* 2001; *Oulasvirta et al.* 2013; *Euroopan tilintarkastustuomioistuin* 2014a.

⁸⁶⁴ *Ayres ja Braithwaite* (1992) korostavat valvonnan roolia osana hyvää ja toimivaa sääntelyä ja sääntelyn toimeenpanoa. *Baldwin – Cave – Lodge* (2012, s. 228) painottavat säädösten toimeenpanossa lainsäädännön vastaisen toiminnan havaitsemista. *Cordova-Novion – Sahovic* (2010, s. 5–6) ovat todenneet nykyisen sääntely-yhteiskunnan edellyttävän julkista valvontaa. Ilman valvontaa insentiivi noudattaa lainsäädäntöä heikentyisi. *OECD:n* (2014, s. 11) mukaan lakien noudattamista voidaan edistää tiedottamisen ja neuvonnan, hyvin kohdistetun valvonnan ja laiminlyöntien sanktioinnin avulla.

ja havaita sääntöjenvastaisuudet, on jäsenvaltioilla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 2018/1046 (ns. *varainhoitoasetus*) 63 artiklan perusteella myös velvollisuus edistää tukiehtojen noudattamista, valvoa tuensaajien toimintaa ja ehkäistä ja korjata sääntöjenvastaisuudet.⁸⁶⁵ Asetuksessa valvonnalla tarkoitetaan 2 artiklan luettelman 19)-kohdan mukaan

”... toimenpiteitä, joilla pyritään saamaan kohtuullinen varmuus toimien vaikuttavuudesta, tehokkuudesta ja taloudellisuudesta, raportoinnin luotettavuudesta, varojen ja tietojen turvaamisesta, petosten ja sääntöjenvastaisuuksien ehkäisystä, havaitsemisesta ja korjaamisesta ja niiden seurannasta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja sääntöjenmukaisuuteen liittyvien riskien riittävästä hallinnasta ottaen huomioon ohjelmien monivuotisuus ja suoritettavien maksujen luonne. Valvontaan voivat kuulua erilaiset tarkastukset sekä ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamista koskevien politiikkojen ja menettelyjen toimeenpano.”

Käsitteenä varainkäytön valvonta on siten hyvin laaja ja moniulotteinen kattaen erilaiset tarkastukset⁸⁶⁶ ja muut toimenpiteet, joiden avulla pyritään varmistamaan toiminnan laillisuudesta, väärinkäytösten ehkäisystä, riskien hallinnasta ja virheiden korjaamisesta.⁸⁶⁷ Valvonnan lähtökohtana voidaan pitää toiminnan tarkkailua, seuranta ja toimenpiteitä sääntöjenvastaisuuksien syntyminen ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi sekä havaittujen epäkohtien korjaamiseksi.⁸⁶⁸ Valvonnan laajaan määritelmään sisältyy siten myös erityyppisiin hallinnollisiin tai rikosoikeudellisiin toimiin ryhtyminen, jos toiminta ei täytä asetettuja vaatimuksia. Lisäksi valvontaan luetaan kuuluvaksi myös tiedottaminen valvonnasta, valvontaperiaatteista ja valvonnan johdosta tehtävistä toimenpiteistä.⁸⁶⁹

Valvontaa toteutetaan muun muassa ja erityisesti erilaisten *tarkastusten* avulla. Julkisten varojen käytön osalta tarkastukset voivat käsittää tilien, talouden, toiminnan tai tuloksellisuuden tarkastusta.

⁸⁶⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2018/1046, annettu 18 päivänä heinäkuuta 2018, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä, asetusten (EU) N:o 1296/2013, (EU) N:o 1301/2013, (EU) N:o 1303/2013, (EU) N:o 1304/2013, (EU) N:o 1309/2013, (EU) N:o 1316/2013, (EU) N:o 223/2014, (EU) N:o 283/2014 ja päätöksen N:o 541/2014/EU muuttamisesta sekä asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 kumoamisesta, 33 ja 63 artiklat.

⁸⁶⁶ Varainhoitoasetuksen 2 artiklan luettelman 13) -kohdan mukaan varainhoidon yhteydessä tarkastuksella tarkoitetaan tulo- tai menotapahtuman tietyn näkökohdan varmennusta.

⁸⁶⁷ *Hietamäki et al.* (2016, s. 15) käsittävät ympäristövalvonnan laajasti kattaen toimenpiteet, joilla ”varmistetaan ympäristölainsäädännön ja viranomaismääräysten noudattaminen sekä haitallisten ympäristömuutosten ehkäiseminen tai poistaminen. Valvonnalla seurataan toiminnan lainmukaisuutta, toiminnasta aiheutuvia ympäristövaikutuksia sekä ympäristön olosuhteissa tapahtuvia muutoksia.” Siten he sisällyttävät valvontaan myös toiminnan ja sen vaikutusten seurannan.

⁸⁶⁸ *Myllymäki* 1994, s. 14–16; *Hautamäki* 2016, s. 57; *Kulla* 2018, s. 370.

⁸⁶⁹ *OECD* 2014; *Hietamäki et al.* 2016, s. 23.

Tilintarkastuksessa painopiste on kirjanpidon, talouden hallinnan ja niitä kuvaavien tietojen varmistamisessa ja tarkastamisessa.⁸⁷⁰ SEUT 287 artiklan mukaan Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vastuulla on tarkastaa unionin kaikkia tuloja ja menoja koskevat tilit.⁸⁷¹ Tarkastukseen sisältyy myös hallinnon tarkastus sen varmistamiseksi, että toiminta on lakien ja toimintaa koskevien sääntöjen mukaista (*säännönmukaisuuden tarkastus, laillisuustarkastus*).⁸⁷² Jotta tuloja ja menoja voidaan pitää laillisina ja säännönmukaisina, niiden käytössä on noudatettava unionin perus- ja sekundaarisäädöksiä, kansallisia unionin varojen hallintaa koskevia säädöksiä sekä kansallisia säädöksiä, jos ne on asetettu noudatettavaksi unionin varoista rahoitettavassa toiminnassa.⁸⁷³

Tuloksellisuustarkastuksessa tarkastustoiminnan painopiste on taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa eli käytetäänkö varoja taloudellisesti, tehokkaasti ja vaikuttavasti.⁸⁷⁴ Sen lisäksi arvioidaan tarvetta toiminnan parantamiseksi.⁸⁷⁵ Varainhoitoasetuksen 33 artiklan mukaan

- *taloudellisuudella* tarkoitetaan sitä, että unionin varoja käytetään oikea-aikaisesti ja että käytettävät varat ovat määrältään riittävät, laadultaan asianmukaiset ja kustannuksiltaan mahdollisimman edulliset.
- *tehokkuudella* tarkoitetaan sitä, että käytetyillä varoilla saavutetaan parhaat mahdolliset tulokset ja
- *vaikuttavuudella* tarkoitetaan sitä, että varojen käytön avulla saavutetaan toiminnalle asetetut tavoitteet ja siltä odotetut tulokset.

Tuloksellisuuden tarkastukset käsittävät unionin varoja käyttävien ja välittävien elinten, niiden hallinnoimien rahoitusohjelmien, rahoitettujen toimien sekä hallinto- ja valvontajärjestelmien toiminnan arvioinnin ja tutkimisen.⁸⁷⁶ Tuloksellisuuden tarkastuksissa arvioidaan julkisten varojen käyttöön liittyviä panoksia,⁸⁷⁷ tuotoksia,⁸⁷⁸

⁸⁷⁰ Tilintarkastuksen sisällöstä, tavoitteista, tilintarkastajien toiminnasta ja tilintarkastustoiminnan valvonnasta säädetään tarkemmin tilintarkastusdirektiivissä 2006/43/EY ja kansallisissa tilintarkastuslaissa (1141/2015). Tilintarkastusdirektiivin 26 artiklan nojalla lakisäätöissä tilintarkastuksissa on noudatettava komission hyväksymiä kansainvälisiä tilintarkastusstandardeja.

⁸⁷¹ Tarkemmin unionin tilien tarkastuksesta ks. *European court of auditors* 2017, s.124–184.

⁸⁷² *Ibid.*, s. 185–247.

⁸⁷³ *Ibid.*, s. 193–194.

⁸⁷⁴ *Euroopan tilintarkastustuomioistuin* 2017a, s. 8.

⁸⁷⁵ *Ibid.*, s. 8.

⁸⁷⁶ *Ibid.*, s. 11.

⁸⁷⁷ *Euroopan tilintarkastustuomioistuimen* (2017a, s. 5) määritelmän mukaan panoksella tarkoitetaan sitä raha- tai työmäärää tai muiden resurssien määrää, joka on laitettu määrättyyn toimintaan.

⁸⁷⁸ *Euroopan tilintarkastustuomioistuin* (2017a, s. 5) tarkoittaa tuotoksella tukivaroin tuotettujen tai aikaansaatuja tuotteita tai palveluita.

tuloksia,⁸⁷⁹ vaikutuksia⁸⁸⁰ ja arvioidaan varojen käytön tehokkuutta, osuvuutta ja vaikuttavuutta.⁸⁸¹

Unionin varojen käytön osalta valvonnan ja tarkastustoiminnan tavoitteena on SEUT 287 artiklassa sanotulla tavalla antaa *riittävä varmuus tukivarojen moitteettomasta varainhoidosta ja säännösten noudattamisesta*. Tätä varten valvonnat ja erilaiset tarkastukset kohdistuvat SEUT 287 artiklan nojalla sekä varsinaisiin tuensajiin että tukivaroja hallinnoiviin viranomaisiin ja heidän toimintaansa ja menettelyihin. Valvonnan avulla tulisi saada riittävä varmuus siitä, ettei varoja käytetä väärin ja mahdolliset virheet ja sääntöjenvastaisuudet saadaan havaittua. Riittävä varmuus ei merkitse 100 %:sta varmuutta varojen oikeasta käytöstä, vaan sitä, ettei jää merkittävää riskiä sille, ettei virheitä ja säännönmukaisuuksia havaittaisi.⁸⁸²

Valvonnan ja tarkastusten ensisijaisena tavoitteena on *ehkäistä* sääntöjenvastaiset toimenpiteet. Valvonnalla pyritään siten SEUT 325 artiklan tavoitteen mukaisesti preventiiviseen vaikutukseen. Ehkäisyssä on kyse ennakoivasta toiminnasta, jonka avulla pyritään välttämään sekä tahattomat virheet että tarkoituksellisesti tehdyt rikkomukset ja petokset.⁸⁸³ Petosten ehkäisy kustannustehokkailla ja riskeihin pohjautuvilla seuranta- ja valvontamekanismeilla onkin nykyisin kiinteä osa rahoitustoimien laillisuuden ja moitteettomuuden varmistamista.⁸⁸⁴

Valvonta- ja tarkastustoiminnan funktiota virheiden ja sääntöjenvastaisuuksien ehkäisijänä on mahdollisuus lisätä, jos valvontaan liittyy *ohjaavaa, opastavaa ja neuvoo-antavaa* toimintaa niin, että vähennetään tarvetta korjaaviin toimenpiteisiin. Tällöin valvonnan luonne muuttuu toteavasta ja virheitä etsivästä enemmän ohjaavaan, ongelmia ennaltaehkäisevään ja lainsäädännön noudattamista kannustavaan suuntaan.⁸⁸⁵ Erityisesti hallinnollisten ennakkotarkastuksien yhteydessä viranomaisen

⁸⁷⁹ Tulokset ovat *Euroopan tilintarkastustuomioistuimen* (2017a, s. 5) määritelmän mukaan niitä välittömiä muutoksia, jotka vaikuttavat tukitoimenpiteen välittömiin kohteisiin sen jälkeen, kun heidän osallisuutensa tukitoimenpiteen toteuttamiseen on päättynyt.

⁸⁸⁰ *Euroopan tilintarkastustuomioistuin* (2017a, s. 5) käsittää vaikutukset pitkäaikaisiksi sosiaalis-taloudelliseksi seurauksiksi, jotka ovat havaittavissa tietyn ajan kuluttua toimenpiteen päättymisestä. Seuraukset voivat vaikuttaa positiivisesti tai negatiivisesti sekä tukitoimenpiteen välittömiin kohteisiin että sen ulkopuolelle jääneisiin välillisiin kohteisiin. On huomattava, että tilintarkastustuomioistuin ei ole sisällyttänyt määritelmäänsä ympäristövaikutuksia, mutta käytännön arvioinnissaan on kuitenkin ottanut huomioon sen, miten tuettu toiminta on vaikuttanut ympäristön tilaan, luonnon monimuotoisuuteen tai ilmastonmuutokseen. Ks. esim. *Euroopan tilintarkastustuomioistuin* 2000; 2008; 2014b.

⁸⁸¹ *Ibid.*, s. 17.

⁸⁸² *Euroopan tilintarkastustuomioistuin* 2012, s. 11.

⁸⁸³ *KOM (2011) 376 lopullinen*, s. 3–4.

⁸⁸⁴ *Ibid.*, s. 8–9.

⁸⁸⁵ *Elintarviketurvallisuusviraston* (2015, s. 32–33) mukaan vaikuttava toiminta edellyttää viranomaisen roolin muuttumista valvojasta valmentajaksi. Tällöin valvonnan yhteydessä pyritään samalla edistämään asiakkaan toiminnan vastuullisuutta ja osaamista neuvonnan ja ohjauksen avulla. Ohjauksen ja neuvonnan roolista ja merkityksestä elintarviketurvallisuuden valvonnassa ks. esim. *Läikkö-Roto* 2016.

voi antaa neuvoja ja ohjeita toiminnanharjoittajalle ja auttaa valvonnan kohdetta toimimaan siten, ettei virheitä syntyisi.⁸⁸⁶ Opastavaa ennakolta tapahtuvaa ohjausta, tarkastusta ja valvontaa pidetäänkin tehokkaana tiedonlevittämisen- ja asenteidenmuokkauskeinona, jolla voitaneen ehkäistä virheiden syntymistä tehokkaammin kuin toteavaa jälkikäteisvalvontaa käytettäessä.⁸⁸⁷ Ohjaava ja opastava valvonta liittyy kiinteästi oppimiseen; valvottavalle annetaan palautetta toiminnasta, jotta hän oppisi vastaisuudessa toimimaan oikein ja säädösten mukaisesti. Ohjaava ja opastava valvonta suuntautuu siten ennemminkin tulevaisuuteen kuin menneisyyteen, vaikkakin menneestä toiminnasta tehdyt havainnot vaikuttavat ohjauksen tarpeeseen ja sisältöön.

Toisaalta valvonnan keskeisenä tavoitteena on *havaita sääntöjenvastaisuudet*, mikä mahdollistaa puuttumisen unionin varoihin kohdistuviin virheisiin ja väärinkäytöksiin. Toimintavirheiden korjaamisen ehtona on niiden havaitseminen ja ymmärtäminen. Ajallisesti havaitseminen voi tapahtua ennen kuin toimintaa on aloitettu tai tukia on myönnetty (*ennakkovalvonta*), tuettavan toiminnan aikana (*käytön aikainen valvonta*) tai tukipäätöksen myöntämisen tai tuetun toimenpiteen toteuttamisen jälkeen (*jälkikäteisvalvonta*).⁸⁸⁸ Lähtökohtaisesti hallinnollinen ennakkovalvonta kohdistuu kaikkiin tuenhakijoihin, kun puolestaan jälkivalvontaa ei välttämättä kohdistu kaikkiin samalla intensiteetillä, vaan se voidaan toteuttaa pistokokein, otantana tai riskianalyysin perusteella.

4.1.2. Valvonta- ja tarkastustoiminnan periaatteet

Valvonnan periaatteita ja laadullisia tavoitteita ovat *luotettavuus, vaikuttavuus, taloudellisuus ja tehokkuus*.⁸⁸⁹ Tämän vuoksi valvonnassa käytettäviltä menetelmiltä ja laitteilta edellytetään teknistä luotettavuutta ja valvojilta osaamista ja ammattitaitoa, jotta mahdolliset virheet tulevat huomatuiksi. Tällä edistetään myös valvottavien ennakkollista oikeusturvaa, jotta virheiksi ei tule määriteltyjä sellaisia toimia, jotka ovat säädöstenmukaisia.⁸⁹⁰ Valvojien kouluttamisella edistetään puolestaan valvontakäytäntöjen yhtenäisyyttä ja valvojien ammattitaitoisuutta.⁸⁹¹

Luotettavuuteen liittyy myös havaintojen ja valvonnan tulosten perustuminen näyttöön, mittauksiin, dokumentteihin, todistuksiin ja raportteihin.⁸⁹² Tämän takia valvontahavainnot on kirjattava ja dokumentoitava huolellisesti. Valvonnan luotettavuus- ja dokumentaatiovaatimuksien avulla voidaan edistää myös valvonnan

⁸⁸⁶ Hyvään hallintoon kuuluu asiakkaan neuvonta ja ohjaus hallintolain (434/2003) 8 §:ssä säädettyllä tavalla.

⁸⁸⁷ Blanc 2012, s. 75; Blanc 2015, s. 75–77.

⁸⁸⁸ Kulla 2015, s. 348; Terhimäki 2016, s. 58; Hietamäki et al. 2016, s. 24–27; Kokko 2017, s. 287.

⁸⁸⁹ Blanc 2012, s. 48; OECD 2014, s. 14; Hietamäki et al. 2016, s. 15; OECD 2018.

⁸⁹⁰ Cordova-Novion – Sahovic 2010, s. 11; OECD 2014, s. 14.

⁸⁹¹ Cordova-Novion – Sahovic 2010, s. 26.

⁸⁹² Brady – Brady 2016, s. 90–94.

sisällöllistä oikeellisuutta ja valvottavan ennakkollista oikeusturvaa.⁸⁹³ Valvonnan dokumentointi voi periaatteessa olla yksinkertaista silloin, kun tarkastuskysymykset ovat laatua ”on-off ” tai ”kyllä-ei”, mutta tällöinkin on mahdollisuus siihen, että valvoja ei ole havainnut olemassa olevaa tilannetta oikein. Valvonnan dokumentointi on haastavampaa silloin, kun on kysymys joustavin termein määrittelystä tilanteesta. Esimerkiksi mustan ja valkoisen välillä on useita harmaan eri sävyjä ja yllätyksen voi tuottaa havaittu värillinen asia; tulkitaanko se tuolloin mustaksi, valkoiseksi vai harmaan sävyksi ja miten asia dokumentoidaan valvonnasta tehtävään muistioon, pöytäkirjaan tai vastaavaan, jos dokumenttipohjassa tunnistetaan vain musta, valkea ja harmaa.

Lisäämällä valvonnan *läpinäkyvyyttä* julkaisemalla valvontaohjeet ja -kriteerit, lisätään myös valvonnan luotettavuutta ja tasapuolisuutta.⁸⁹⁴ Tiedottaminen ja viestintä valvonnasta liittyvät kiinteästi hallinnon *läpinäkyvyyteen, avoimuuteen, valvottavien tasapuoliseen kohteluun ja oikeudenmukaisuuteen*; kun valvottavat tietävät valvonnasta, valvojien oikeuksista, valvonnan periaatteista, valvontakriteereistä ja valvonnan johdosta aiheutuvista mahdollisista seuraamuksista, vähennetään valvontaa tekevien mielivaltaisuutta.⁸⁹⁵ Avoimuuteen liittyy myös ennakkotiedottaminen valvonnoista ja valvonnan aikana tarkastettavista dokumenteista tai vastaavista, mikäli etukäteisilmoituksella voidaan edistää valvonnan hyvää sujumista eikä sillä vaikeuteta valvonnan tarkoituksen toteutumista.⁸⁹⁶

Valvonnan *vaikuttavuus* liittyy valvonnan luomaan insentiiviin lakien noudattamiseen ja valvonnan mahdollisuuteen havaita laiminlyönnit. On kuitenkin huomattava, etteivät ihmiset tai yritykset noudata lakeja vain sen vuoksi, että niitä valvotaan ja rikkomuksista rangaistaan.⁸⁹⁷ Lähtökohta lakien noudattamiselle ja tehokkaalle valvonnalle luodaan lainsäädännöllä.⁸⁹⁸ Valvonnan näkökulmasta lakien tulisi olla selkeitä noudattaa, soveltaa ja valvoa.⁸⁹⁹

Koska valvonta ja tarkastus aiheuttavat kustannuksia sekä valvontaa tekeväälle organisaatiolle että myös tuensaajille, valvonnan tulee olla myös *taloudellista ja tehokasta*.⁹⁰⁰ Valvonnan taloudellisuuden ja tehokkuuden parantamiseksi valvonnassa trendinä on siirtyä enemmän *riskiperusteiseen* ja painotettuun valvontaan.⁹⁰¹ Jotta valvonnan voimavarat voidaan suunnata tarkoituksenmukaisimpiin kohteisiin, riskien tunnistamisessa ja analysoinnissa on otettava huomioon ja määriteltävä valvottavien

⁸⁹³ Ennakollinen oikeusturva ja virheellisten hallintopäätösten ehkäiseminen ovat osa hyvää hallintoa.

⁸⁹⁴ *Cordova-Novion - Sahovic* 2010, s. 22–24; *OECD* 2014, s. 56.

⁸⁹⁵ *OECD* 2014, s. 55–56.

⁸⁹⁶ *OECD* 2014, s. 55–56. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kaikista valvonnoista tulisi aina ilmoittaa etukäteen valvottaville. Yllätystarkastukset ovat myös tarpeellisia muun muassa petosten, työsuojelu-, eläinsuojelu- tai ympäristöriskosten havaitsemiseksi.

⁸⁹⁷ *Tyler* 1990; *Ayres – Braithwaite* 1992, s. 15; *Morgan – Yeung* 2007, s. 153; *Blanc* 2016, s. 141–149.

⁸⁹⁸ *Tyler – Darley* 2000.

⁸⁹⁹ *Blanc* 2016, s. 121–122.

⁹⁰⁰ *OECD* 2014, s. 12–13; *Blanc* 2016, s. 125.

⁹⁰¹ *Black – Baldwin* 2010, s. 181–184; *Blanc* 2012, s. 72–73, *OECD* 2014, s. 20; *Blanc* 2016, s. 204–206.

säädösten ja valvonnan tavoite.⁹⁰² Mikäli valvonnan tavoitteena on saada kiinni sellaiset säädöstenrikkajat, joiden toiminnalla on eniten vaikutusta ja merkitystä esimerkiksi talouden, ympäristön ja elintarvikkeiden turvallisuuden kannalta, valvonnassa otetaan huomioon säädöstenvastaisuuden todennäköisyyden lisäksi säädöstenvastaisen toiminnan vaikutus ja merkitys (Kuva 9).⁹⁰³

*Vaikutusten
merkittävyys*

Erittäin merkittävä	Keskimääräinen riski	Korkea riski	Korkea riski
Merkittävä	Matala riski	Keskimääräinen riski	Korkea riski
Vähäinen	Erittäin matala riski	Matala riski	Keskimääräinen riski
Minimaalinen	Erittäin matala riski	Erittäin matala riski	Matala riski
	Epätodennäköinen	Todennäköinen	Erittäin todennäköinen

Säädöstenvastaisuuden todennäköisyys

Kuva 9. Riskien analysointimatriisi.⁹⁰⁴

Riskianalyysin perusteella määritetään, mitä valvonta- ja tarkastustoimenpiteitä tehdään, kuinka usein ja miten ne kohdistetaan, jotta riskien toteutumisen todennäköisyys ja vaikutukset olisivat siedettävällä tasolla. Riskiperusteisessa valvonnassa valvontatoimet suunnataan enemmän sellaisiin kohteisiin, joissa on korkea riski säädösten noudattamattomuuteen, ja kevennetään kohteissa, joissa riskit ovat vähäisiä (taulukko 8).⁹⁰⁵ Valvontatiheydessä ja valvonnan suuntaamisessa painotetaan yritysten aiempaa käyttäytymistä ja lakien noudattamista. Mikäli yritysten todetaan laiminlyövän säädöksiä, joiden laiminlyönneillä voi olla merkittäviä vaikutuksia ympäristöön, elintarviketurvallisuuteen tai talouteen, valvontaa tehostetaan ja tihennetään, ja tarvittaessa puututaan laiminlyönneihin välittömästi seuraamus- ja sanktiojärjestelmän avulla. Vähäisiä, ympäristön, elintarviketurvallisuuden tai talouden kannalta merkityksettä riskejä valvotaan vain satunnaisesti yleisen

⁹⁰² OECD 2014, s. 27–28.

⁹⁰³ Black – Baldwin 2010, s. 181–184; OECD 2014, s. 27–28.

⁹⁰⁴ World Bank Group 2013, s. 4.

⁹⁰⁵ World Bank Group 2013, s. 5. Valvonnan riskiperusteisesta suunnittelusta tarkemmin ks. Blanc 2016, s. 208–212.

lainkuuliaisuuden noudattamisen säilyttämiseksi. Toisaalta, mikäli valvonnan yhteydessä havaitaan runsaasti laiminlyöntejä lakien noudattamisessa, lisätään tiedotusta, viestintää ja ohjausta. Näin valvontajärjestelmän tulisi olla joustava ottaen huomioon valvonnan tavoitteet, valvottavien toimintahistoria, laiminlyöntien vaikutukset, niiden riskit ja aikaisempien valvontojen tulokset.

Taulukko 8. Riskiarviointiin perustuva valvontastrategia.⁹⁰⁶

	Lakien noudattamisen taso hyvä	Lakien noudattamisen taso heikko
Suuri riski	Keskimääräinen valvontaprioriteetti (3-5- vuoden välein/ rahoitusohjelmakauden aikana) Tietoisuuden lisääminen vaikutuksista ja riskeistä	Korkea valvontaprioriteetti Tihennetty valvonta (1-2 vuoden välein tai useammin) Välttömät seuraamukset ja sanktiot
Pieni riski	Ilmoitusten perusteella tehdyt valvonnat, satunnaiset valvonnat Hyvien käytäntöjen vahvistaminen	Satunnaiset valvonnat Tietoisuuden lisääminen velvoitteista ja lainsäädännöstä

Huonosti suunnitellut, koordinoitujen ja toteutettujen valvonta- ja tarkastustoiminnat voivat lisätä kansalaisten, yritysten ja viranomaisten hallinnollista taakkaa. Näin käy etenkin silloin, jos valvonnan lähtökohtana ei ole luottamus kansalaisten ja yhteisöjen lainkuuliaisuuteen vaan päinvastoin epäily, jonka mukaan ihmiset pyrkivät toimimaan vaatimusten ja sääntöjen vastaisesti.⁹⁰⁷ Valvonnan kehittäminen tehokkaaksi ja toimivaksi edellyttää luottamuksen vahvistamista valvojien ja valvottavien välillä.⁹⁰⁸

Valvonta lisää kustannuksia ja tuensaajien hallinnollista taakkaa, erityisesti silloin, jos valvontaa ei koordinoita muiden tuensaajan toimintaa kohdistuvien valvontojen kanssa tai olemassa olevia ja tuensaajan toiminnasta eri viranomaisilta tai eri tietojärjestelmistä saatavia tietoja ei käytetä tehokkaasti hyväksi valvonnan suunnittelussa tai toteutuksessa.⁹⁰⁹ Hyvin koordinoitulla ja suunnitellulla valvonnalla voidaan vähentää valvontamääriä, niiden tiheyttä ja kestoja, mikä vähentää valvontakustannuksia ja valvottavien hallinnollista taakkaa.⁹¹⁰ Toimiakseen valvontojen

⁹⁰⁶ Muokattu *World Bank Groupin* (2013, s. 5) esittämästä valvontamatriisista.

⁹⁰⁷ *Mäenpää* 2009, s. 1098–1099. *Blanc* (2015, s. 66–67) on todennut, että tutkimukset eivät tue näkemystä siitä, että ihmiset tai yrityksen noudattavat lainsäädäntöä vain pelätessään valvontoja tai laskelemissaan lain noudattamisen olevan kannattavampaa kuin säädösten laiminlyönnin.

⁹⁰⁸ *Mäenpää* 2009, s. 1098–1099.

⁹⁰⁹ *Cordova-Novion – Sahovic* 2010, s. 7–8; *Blanc* 2012, s.77.

⁹¹⁰ *Cordova-Novion – Sahovic* 2010, s. 21; *Blanc* 2012, s. OECD 2014, s. 41–46.

koordinointi edellyttää eri valvontatahojen yhteistyötä, tietojen vaihtoa ja eri tietojärjestelmien yhteentoimivuutta.⁹¹¹ Esteenä voivat olla tietosuojan, tietojen vaihtoon tai viranomaisten toimivaltaan liittyvät lainsäädännön puutteellisuudet tai vakiintuneet toimintatavat, jotka ovat voineet estää kokonaisnäkemysten muodostamista yhteiseen asiakkaaseen kohdistuvista valvonnoista.⁹¹²

Toisaalta hyvin suunniteltu ja toteutettu valvontatoiminta voi tuottaa kaikkien kannalta kannatettavan ”win-win” tuloksen. Mikäli lainsäädännössä asetetut vaatimukset ovat osuvia ja hyvin suunniteltuja, niiden valvonta voi edistää yhteiskunnan hyvinvointia, vastuullisuutta ja yritysten kilpailukykyä pitkällä aikavälillä. Valvonnalla voidaan edistää luottamusta markkinatoimijoiden välillä.⁹¹³ Esimerkiksi alkutuotannon ja elintarvikeketjun valvonnalla voidaan osoittaa ja varmentaa tuotannon puhtaus, ympäristövastuullisuus ja eläinten hyvinvoinnin toteutuminen, mikä voi lisätä kilpailukykyä kansainvälisillä markkinoilla.

4.2. VALVONTA VARAINKÄYTÖN MOITTEETTOMUUDEN VARMENTAJANA

4.2.1. Jaettu vastuu varainhoidosta

Julkisten varojen käyttöön ja hallintoon liittyy erityisiä vaatimuksia taloudellisuu-
delle, tehokkuudelle ja mahdollisten tahattomasti tai tahallisesti tehtyjen virheiden
ja väärinkäytösten havaitsemiselle ja korjaamiselle. Toisaalta myös unionin toimin-
nan legitimiteetti edellyttää sitä, että unionin taloutta hoidetaan vastuullisesti ja
moitteettomasti.⁹¹⁴ Unionin maatalouspolitiikan legitimiteetin näkökulmasta maata-
loustukien varainhoidolta odotetaan siten laillisuutta, tuloksellisuutta ja tehok-
kuutta. Nämä vaatimukset eivät kuitenkaan ole aina samansuuntaisia, sillä jos varo-
jen käytössä painotetaan lainmukaisuutta, varojen käytön seuranta ja virheiden
korjaamista sentilleen unohtaen varojen käytön taloudellisuus-, tuloksellisuus- ja te-
hokkuusvaatimukset, saattaa seurannasta ja valvonnasta tulla raskas ja tehoton
suhteessa valvontaan käytettyihin panoksiin ja tuloksiin. Varainkäytölle asetettuja
moitteettomuus-, taloudellisuus-, tehokkuus- ja vaikuttavuusvaatimuksia onkin pi-
dettävä periaatteina, jotka on otettava huomioon varojen käytön suunnittelun,
käytön ja valvonnan yhteydessä.

⁹¹¹ *Blanc* 2012, s. 77–81.

⁹¹² *Blanc* 2012, s. 77–81.

⁹¹³ *Blanc* 2016, s. 306. Esimerkiksi Britannian suu- ja sorkkatautiin ja hullun lehmän tautien epidemiat vuosina 1996–1995 johtivat epäluottamukseen Iso-Britanniassa tuotetun lihan laatuun. Luottamuksen parantamiseksi ja markkinoiden toiminnan edistämiseksi vahvistettiin elintarvikevalvontaa sekä Ison-Britanniassa että Euroopan unionin tasolla. Ks. tarkemmin *Blanc* 2016, s. 64–66 ja 98–104.

⁹¹⁴ Unionin varainhoidon moitteettomuusvaatimuksen ja legitimiteetin välisestä suhteesta ks. esim. *Arnall – Wincott* 2002 ja *Sanchez-Barrueco* 2014.

Kuka tai mikä taho on sitten vastuussa unionin budjetista mukaan lukien yhteisen maatalouspolitiikan toteuttamiseen osoitetuista varoista ja niiden hyvästä ja moitteettomasta hallinnoinnista? SEUT 317 artiklan mukaan komissio toteuttaa talousarviota yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa ja jäsenvaltioiden on toimittava yhteistyössä komission kanssa sen varmistamiseksi, että unionin budjetista myönnetty määrärahat käytetään moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti.⁹¹⁵ Tätä on tulkittu siten, että komissiolla on kokonaisvastuu moitteettomasta varainhallinnasta ja jäsenmailla on vain osavastuu varojenhoidon moitteettomuuden varmistamisessa.⁹¹⁶ SEUT 318 ja 319 artiklat antavat vahvistusta sille, että komissiolla on kokonaisvastuu varojen hyvästä hallinnoinnista. Artiklan 318 nojalla komissio raportoi vuosittain talousarvion toteuttamista Euroopan parlamentille ja neuvostolle ja 319 artiklan mukaisesti Euroopan parlamentti myöntää komissiolle talousarvion toteuttamista koskevan vastuuvapauden.⁹¹⁷ Tällä perusteella komissio vastaisi budjetista kokonaisuudessaan ja jäsenmailla olisi vain velvollisuus osallistua yhteistyössä komission kanssa budjettivarojen hallintaan, mutta ei varsinaisesti vastuuta varojen hallinnoinnista.

Toisaalta artikloja on tulkittu myös niin, että kyse on varainhoidon jaetusta vastuusta, jossa vastuu jakautuu komission ja jäsenmaiden kesken.⁹¹⁸ Tämä on sikäli perusteltu näkökulma varainhoitoon, koska suurin osa varojen käytöstä ja päätöksistä tehdään jäsenmaissa ja jäsenmaiden viranomaiset hallinnoivat, myöntävät ja maksavat merkittävän osan muun muassa Euroopan maatalouden tukirahaston ja Euroopan maaseuturahaston⁹¹⁹, Euroopan meri- ja kalatalousrahaston⁹²⁰, Euroopan

⁹¹⁵ Moitteettoman varainhoidon periaate on sisällytetty perussopimuksen osaksi vasta Maastrichtin sopimuksella.

⁹¹⁶ *Sanches-Barrueco* 2014, s. 850; *Cipriani* 2010, s. 25.

⁹¹⁷ Parlamentti voi toisaalta olla myöntämättä vapautusta vastuusta tai antaa sen sillä varauksella, että komissio ryhtyy esitettyihin toimenpiteisiin varainhoidon parantamiseksi. Lisäksi parlamentilla ja neuvostolla on mahdollisuus erottaa komissio, jos komissio ei enää nauti parlamentin ja neuvoston luottamusta. Erottaminen on kuitenkin hyvin poikkeuksellinen toimi, jota käytetään hyvin harvoin. Näin on käynyt vuonna 1999 Santerin komission toiminnassa havaittujen ongelmien vuoksi.

⁹¹⁸ *Cipriani* (2010, s. 25) esittää, että varojen hallinnointi on jaettu, mutta komissiolla on perimmäinen vastuu varoista, niiden käytöstä ja valvonnasta. *Sanches-Barruecon* (2014, s. 850) mukaan vastuu ei kuitenkaan jakaudu tasaisesti komission ja jäsenmaiden kesken.

⁹¹⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1306/2013 yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 352/78, (EY) N:o 165/94, (EY) N:o 2799/98, (EY) N:o 814/2000, (EY) N:o 1290/2005 ja (EY) N:o 485/2008 kumoamisesta, EUVL L 347, 20.12.2013, s. 549–607.

⁹²⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 508/2014 Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta ja neuvoston asetusten (EY) N:o 2328/2003, (EY) N:o 861/2006, (EY) N:o 1198/2006 ja (EY) N:o 791/2007 sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1255/2011 kumoamisesta, EUVL L 149, 20.5.2014, s. 1–66.

sosiaalirahaston⁹²¹, Euroopan aluekehitysrahaston⁹²² ja koheesiorahaston⁹²³ varoista. Tällöin ne myös vastaavat omalta osaltaan varojen käytön valvonnasta ja sääntöjen vastaisuuksiin liittyvistä korjaavista toimenpiteistä.

Jaetun vastuun osalta lainsäädännöllisiä ja menettelyllisiä aukkoja pienentää SEUT 325 artiklassa jäsenmaille säädetty velvollisuus suojata unionin taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä siten, kuin ne suojaavat omia taloudellisia etujaan petolliselta menettelyltä. Jäsenmaiden oikeuskulttuureissa ja sääntelyssä valitsevien erojen vuoksi unionin taloudellisen edun erilaisesta ja eritasoisesta suojaamisesta on käyty keskustelua jo 1960-luvulta lähtien, mutta vasta EY tuomioistuimen ratkaisun 68/88 *Komissio v. Kreikka*⁹²⁴ jälkeen neuvosto pääsi yhteisymmärrykseen unionin taloudellisten etujen suojaamisesta myös rikosoikeudellisin keinoin. Tuomioistuimen ratkaisun kohdan 23 mukaan jäsenvaltioilla on velvollisuus toteuttaa kaikki sellaiset toimenpiteet, joilla voidaan turvata yhteisön oikeuden ulottuvuus ja tehokkuus. Lisäksi 24–25 kohdassa todetaan, että jäsenvaltioiden on

”huolehdittava erityisesti siitä, että yhteisön oikeuden rikkomisesta määrättäviä seuraamuksia koskevat sellaiset aineelliset ja menettelylliset edellytykset, jotka vastaavat niitä edellytyksiä, joita sovelletaan luonteeltaan ja vakavuudeltaan vastaaviin kansallisen oikeuden rikkomisiin, ja joiden johdosta seuraamukset ovat joka tapauksessa tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Lisäksi kansallisten viranomaisten on toimitettava yhteisön oikeuden rikkomisen suhteen samalla valppaudella kuin vastaavien kansallisten lakien täytäntöönpanossa.”

Tämän johdosta vuonna 1995 jäsenvaltiot allekirjoittivat yleissopimuksen Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta. Sen keskeisin määräys oli jäsenmaille asetettu velvoite kriminalisoida Euroopan yhteisöjen taloudellisiin etuihin kohdistuvat petokset.⁹²⁵

⁹²¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1304/2013 Euroopan sosiaalirahastosta ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1081/2006 kumoamisesta, EUVL L 347, 20.12.2013, s. 470–486.

⁹²² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1301/2013 Euroopan aluekehitysrahastosta ja Investoinnit kasvuun ja työpaikkoihin -tavoitetta koskevista erityissäännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1080/2006 kumoamisesta, EUVL L 347, 20.12.2013, s. 289–302.

⁹²³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1300/2013 koheesiorahastosta ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1084/2006 kumoamisesta, EUVL L 347, 20.12.2013, s. 281–288.

⁹²⁴ Asiassa 68/88 *Komissio vs. Kreikka* oli kyse tilanteesta, jossa Kreikasta oli viety Belgiaan Jugoslaviasta peräisin olevaa maissia, jonka Kreikan viranomaiset ilmoittivat virallisesti olevan kreikkalaista alkuperää. Näin vältettiin 447 053 406 Kreikan drakman suuruisten maatalousmaksujen maksaminen Kreikkaan tuodusta jugoslavalaisesta maissista. Komission huomautuksista huolimatta Kreikan viranomaiset eivät tehneet mitään periäkseen kantamatta jääneitä maatalousmaksuja. Yhteisöjen tuomioistuin totesi tuomiossaan, että jättäessään aloittamatta rikosoikeudellista tai kurinpitomenettelyä niiden henkilöiden osalta, jotka osallistuivat edellä mainittujen maatalousmaksujen välttämisen mahdollistaneen toiminnan toteuttamiseen ja peittämiseen, Kreikka oli jättänyt noudattamatta jäsenvelvoitteensa.

⁹²⁵ *SopS* 84–85/2002; Neuvoston säädös yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevan yleissopimuksen tekemisestä (95/C 316/03), 1 artikla; *HE* 45/1998, s. 6.

Suomessa rikoslain kokonaisuudistuksen ensimmäisessä vaiheessa 1990-luvun vaihteessa rikoslain 29 lukuun otettiin säädökset julkista taloutta vastaan koskevien rikosten kriminalisoimiseksi, koska sitä ennen niitä koskevat säännöt olivat pääosiltaan rikoslain ulkopuolisessa lainsäädännössä.⁹²⁶ Unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi Suomessa muutettiin rikoslain 29 lukua lailla 814/1998 muun muassa siten, että 9 §:ssä mainittu avustusten määritelmä ulotettiin kattamaan sekä yhteisön yleisestä talousarviosta maksettavat tuet että yhteisön hoidossa olevista talousarvioista tai yhteisön puolesta hoidetuista talousarvioista myönnettävät avustukset. Nykyään rikoslain 29 luvussa onkin kriminalisoitu sekä valtion, kunnan tai muun julkisyhteisön sekä erikseen säädettyjen muiden yhteisöjen tai Euroopan yhteisöjen yleisestä talousarviosta, Euroopan yhteisöjen hoidossa olevista tai niiden puolesta hoidetuista talousarvioista haettuihin, myönnettyihin tai maksettuihin varoihin kohdistuvat petokset (5 §) ja avustusten väärinkäyttö (7 §) kattaen myös törkeät tekemuodot (6 §) että lievemmät rikkomukset (8§).

Pääasiassa varainhoitoa suojellaan edelleen kuitenkin julkisoikeudellisesti. Neuvoston asetus N:o 2988/95 Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta muodostaa yleiset puitteet unionin talouteen kohdistuvien väärinkäytösten torjunnalle, tarkastuksille sekä hallinnollisille toimenpiteille ja seuraamuksille.⁹²⁷ Säädöksen 1 artiklan 2 kohdan mukaan

”Väärinkäytösten tunnusmerkit toteuttaa jokainen yhteisön oikeuden säännöksen tai määräyksen rikkominen, joka johtuu taloudellisen toimijan teosta tai laiminlyönnistä ja jonka tuloksena on tai voisi olla vahinko yhteisöjen yleiselle talousarviolle tai yhteisöjen hoidossa oleville talousarvioille, joko suoraan yhteisöjen puolesta kannettujen omien varojen vähenemisen tai lakkaamisen taikka perusteettoman menon takia.”

Tällä perusteella väärinkäytöksen tunnusmerkistön täytyminen ei edellytä tuensaajan tahallisuutta, vaan myös tahattomat virheet tukia koskevien säännösten noudattamisessa on luettavissa väärinkäytöksiksi, jos niillä on tai voisi olla vaikutusta tuen määrään.⁹²⁸ Tältä osin on erityisesti huomattava, että säädöksen *on tai voisi olla* -lauseke on käsitettävä niin, että teon ei tosiasiallisesti tarvitse aiheuttaa taloudellista vahinkoa unionin varainhoidolle tai taloudelle, vaan pelkkä mahdollisuus siihen riittää täyttämään väärinkäytöksen tunnusmerkistön. Siten riittää, että teko saattaisi vaarantaa unionin varainhoitoa, koska ”nekin sääntöjenvastaisuudet, joilla

⁹²⁶ HE 66/1988, s.10.

⁹²⁷ Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 2988/95 Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta. VL L 312, 23.12.995 s. 0001–0004.

⁹²⁸ Asiassa C-354/95 *The Queen vs. Minister for Agriculture, Fisheries and Food, ex parte, National Farmers' Union ym.*, ECLI:EU:C:1997:379, annetun ennakkoratkaisun kohdassa 53 ja 54 on todettu, seuraamusten soveltaminen ei ole yhteydessä tuen hakijan syyksi luettavaan toimintaan.

ei ole täsmällistä taloudellista vaikutusta, voivat kuitenkin vakavasti vahingoittaa unionin taloudellisia intressejä.”⁹²⁹

Tällaisten väärinkäytösten ehkäisemiseksi ja havaitsemiseksi jäsenmaille on aseuksen 8 artiklassa asetettu velvollisuus toteuttaa tarpeelliset toimenpiteet, joilla voidaan varmistaa yhteisön taloudellisiin etuihin liittyvien toimien asianmukaisuus ja oikeellisuus. Tämä sisältää muun muassa erilaiset valvonta- ja tarkastustoimenpiteet, jotka olisi määriteltävä 8 artiklan 2 kohdan mukaan siten, ”että niistä ei aiheudu taloudellisia rasitteita tai liiallisia hallinnollisia kustannuksia”. Tämän lisäksi alakohdaisilla säännöksillä voidaan antaa tarkempia sääntöjä tarkastusten toteuttamiseen liittyen, jotta voidaan varmistaa tarkastusten yhtenäinen ja tehokas soveltaminen. Komissiolle on puolestaan 9 artiklassa asetettu oikeus ja velvollisuus tarkastaa ja vastata siitä, että hallinnolliset toimet ovat riittävät, asianmukaiset ja sääntöjenmukaiset. Näin ollen myös neuvoston aseuksen 2988/95 perusteella sekä komissio että jäsenmaat vastaavat sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemisestä ja sen varmistamiseksi tarvittavista toimenpiteistä.

Varainhoitoasetuksessa on tarkennettu unionin varojen taloudenhoidossa noudatettavia periaatteita ja menettelyitä. Varainhoitoasetusta on pidetty luonteeltaan perustuslain luonteisena vertikaalisesti muita sekundaarilainsäädäntöä ylempänä olevana horisontaalisena lähes kaikkiin unionin politiikka-aloihin ja toimintaan vaikuttavana säädöksenä.⁹³⁰ Asetuksen vahva vertikaalinen ja horisontaalinen vaikutus sekä perustuslainluonteisuus näyttäytyvät erityisesti siten, että varainhoitoasetuksen velvoitteet kohdistuvat sekä Euroopan unionin toimielimiin ja organisaatioihin että jäsenmaihin ja niiden julkihallinnon organisaatioihin, minkä lisäksi se sitoo myös yksityisiä tahoja niiden hallinnoissa ja toimeenpannessa unionin rahoitusohjelmia tai ollessa rahoitusohjelmien tuensaajia.⁹³¹

Käsitys varainhoidon jaetusta vastuusta komission ja jäsenmaiden kesken saa vahvistusta varainhoitoasetuksen 56 ja 63 artikloista, joiden mukaan komissio toteuttaa talousarviota yhdessä jäsenvaltioiden kanssa ja jäsenvaltiot toimivat yhteistyössä komission kanssa siten, että määrärahat käytetään moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti. Tällainen jaettu vastuu varainhallinnosta aiheuttaa sekä menettelyllisiä että lainsäädännöllisiä ongelmia siitä, mitä toimenpiteitä kultakin osapuolelta vaaditaan. Ongelmana voivat olla toisaalta tarkastus- ja hallinnointimenettelyihin syntyvät aukot ja toisaalta ylisääntely, moninkertainen raportointi ja valvonta.⁹³² Jaettu vastuu voi myös aiheuttaa vastuun välttelyä tai siirtelyä osapuolilta toisille tai kolmannelle. Lisäksi vastuuketjuista saattaa tulla pitkiä, jolloin ne

⁹²⁹ Asia C-199/03, *Irlanti v. komissio*, ECLI:EU:C:2005:548, tuomion kohta 31; asia C-465/10 *Ministre de l’Intérieur, de l’Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l’Immigration vs. Chambre de commerce et d’industrie de l’Indre*, ECLI:EU:C:2011:867, kohta 47.

⁹³⁰ Craig 2004, s. 107. *Sanchez-Barrueco* (2014, s. 851) on todennut, että varainhoitoasetus ei tule sovellettavaksi aivan kaikkeen unionin toimintaan, koska esimerkiksi Euroopan kehitysrahasto tai Euroopan yhteisen puolustuspolitiikan sotilasmenet ovat yhteisen budjetin ulkopuolella.

⁹³¹ *Sanchez-Barrueco* 2014, s. 851.

⁹³² *Cipriani* 2010, s. 31–32; *Sanchez-Barrueco* 2014, s. 856; *Cipriani* 2017.

voivat katketa, tai ne voivat muodostua vaikeasti hallittavaksi eri toimijoiden verkostoksi. Varainhoidon tavoitteena on kuitenkin tehokas ja toimiva vastuuketju, jossa jokaisella toimijalla on selkeä rooli ja toisiaan täydentävät tehtävät, jotka mahdollistavat varainkäytön moitteettomuuden ja laillisuuden varmistamisen tehokkaasti ja taloudellisesti.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja unionin varainhoitoasetuksen lisäksi unionin maatalouspolitiikan varojen hallinnasta on säädetty Euroopan maatalouden tukirahastoa ja maaseuturahastoa koskevassa ns. horisontaalasetuksessa (EU) N:o 1306/2013.⁹³³ Se käsittää muun muassa yleiset säännökset rahastojen menoista ja varainhoidosta, maksajavirastoista ja todentamisviranomaisista sekä säännökset tarkastusten yleisistä periaatteista, hallinnollisista seuraamuksista, hallinto- ja valvontajärjestelmästä ja jäsenvaltioiden ja komission suorittamista tarkastuksista. Horisontaalasetusta täydentää komission delegoitu asetus (EU) N:o 640/2014, jossa säädetään muun muassa hallinto- ja valvontajärjestelmien vaatimuksista, tukihakemuksista ja niiden jättämisestä sekä hallinnollisista seuraamuksista eri tukimuodoissa ja eri tilanteissa. Lisäksi hallinto- ja valvontajärjestelmästä, hallinnollisesta ja paikan päällä tehtävästä valvonnasta, valvontamääristä, valvontakohteiden valinnasta ja valvonnan sisällöstä on säädetty tarkemmin komission täytäntöönpanoasetuksessa (EU) N:o 809/2014. Maksajavirastotehtävistä, varainhoidosta ja tilien tarkastamisesta ja muista varainhoidon tehtävistä on säädetty tarkemmin komission täytäntöönpanoasetuksella (EU) N:o 908/2014 ja komission delegoidulla asetuksella (EU) 907/2014.

Unionin taloudellisen edun suojaaminen pitää varainhoitoasetuksen 63 artiklan 2 kohdan mukaisesti sisällään jäsenmaille asetetut toimintavelvoitteet

- säätää kaikista tarvittavista menettelyistä, jotka ovat tarpeen unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi (*lainsäädäntövelvoite*),
- käyttää varoja tehokkaasti ja tuloksellisesti (*tehokkuusperiaate*),
- ehkäistä ennakolta varojen väärinkäyttöä (*ehkäisyperiaate*)
- ja korjata mahdolliset sääntöjenvastaisuudet (*laillisuusperiaate*).

Nämä varainhoidolle asetetut velvoitteet voidaan nähdä sekä tavoitenormeina että periaatteina, joita komission ja jäsenmaiden tulee noudattaa hallinnoidessaan unionin budjetista peräisin olevia varoja. Velvoitteiden tavoiteluonteisuus perustuu siihen tosiasiaan, että edellä mainittuja velvoitteita ja tavoitteita ei voida tosiasiallisesti toteuttaa ja tavoittaa täydellisesti. Kuitenkin, mikäli tavoitteena on ehkäistä tai korjata kaikki pienetkin virheet varainkäytössä, tuensaajien ja hallinnoivien organisaatioiden määrän ollessa suuri, tukien hallinnointi- ja valvontatoimenpiteet muo-

⁹³³ Yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevissa säädöksissä on jo melko varhain kiinnitetty huomiota varojen käytön laillisuuden varmistamiseen, mikä johtuu toisaalta yhteisen maatalouspolitiikan isosta osuudesta unionin budjetissa ja toisaalta alkuvaiheessa havaituista väärinkäytöksistä, jotka liittyivät markkinaohjauksessa käytettyihin maksuihin ja maataloustuotteiden vienti- ja tuontitoimintaan. Itse asiassa yhteisen maatalouspolitiikan varojen käytön hallinnassa käytettyjen toimintatapojen unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi voidaan katsoa levinneen yhteisen maatalouspolitiikan alalta muille aloille.

dostuvat raskaaksi ja mittavaksi suhteessa niistä saatuun taloudelliseen hyötyyn. Käytännössä lienee mahdotonta toteuttaa kaikkia tarvittavia toimenpiteitä niin, että voitaisiin ehkäistä ja havaita kaikkia säännönvastaisuuksia ja korjata ne. Velvoitteiden periaateluonteisuutta korostaa myös se, että velvoitteiden toteuttamisessa niiden painoarvoja on punnittava keskenään ja yhdessä muiden oikeusperiaatteiden kanssa. Erityisesti lainmukaisuutta painotettaessa hallinnon toimenpiteet epäsäännönmukaisuuksien ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi ja korjaamiseksi saattavat johtaa suhteettoman raskaaseen raportointiin, valvontaan ja hallinnollisen taakan kasvuun.⁹³⁴ Tämän vuoksi valvonnassa ja korjaavien toimenpiteiden suunnittelussa ja toteuttamisessakin olisi otettava huomioon tehokkuus- ja taloudellisuusperiaatteet.⁹³⁵ Moitteettoman varainhoidon periaate ei keskity ja painotu vain tukivarojen laittoman käytön ehkäisyyn, havaitsemiseen ja korjaamiseen, vaan moitteettoman varainhoidon periaatetta on tulkittava laillisuuden lisäksi myös taloudellisuuden, vaikuttavuuden ja tehokkuuden periaatteiden mukaisesti.

Varainhoitoasetuksen 63 artiklassa asetettu lainsäädäntövelvoite kohdistuu pääasiassa jäsenvaltioiden lakeja säätäviin orgaaneihin eli Suomessa eduskuntaan ja ministeriöihin, joiden on annettava kaikki tarvittavat lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset. Siten lainlaatijalla on unionin budjetista peräisin olevien maatalouden tukien osalta laaja velvoite ottaa lakien laadinnassa huomioon kaikki ne mahdollisuudet, joilla unionin taloudellista etua voidaan suojata sääntöjenvastaisuuksilta tai petoksilta. Velvoitetta voidaan pitää laajana säädösvalmistelua ohjaavana läpäisevänä periaatteena, joka kattaa sekä julkisoikeudellisen että rikosoikeudellisen sääntelyn.

Säädäntövelvoite ei kuitenkaan rajoitu kansallisesti vain lainlaatijaan ja ministeriöihin, vaan se ulottuu myös kaikkiin niihin virastoihin, paikallis- ja aluehallintoviranomaisiin ja muihin toimijoihin, joille on siirretty lainsäädännöllä tai sopimuksilla unionin maataloustukien hallinnointiin, maksamiseen, myöntämiseen, valvontaan tai korjaaviin toimenpiteisiin kuten tukien takaisinperintään liittyviä toimenpiteitä. Tämän johdosta kaikkien niiden organisaatioiden, jotka osallistuvat tavalla tai toisella unionin maataloustukien hallinnointiin, on otettava huomioon unionin varojen suojaamisvelvoite muun muassa organisaation työjärjestyksissä, hallinto- tai taloussäännöissä, tukien hallinto- ja valvontajärjestelmien kuvauksissa sekä tukitehtäviä hoitavien tehtävänkuvauksissa ja muissa hallinnollisissa määräyksissä.

4.2.2. Hallinnon ja valvonnan moniportaisuus

Se, miten jäsenmaat järjestävät ja organisoivat valvonnat, on jäsenmaiden päätettävissä, kunhan järjestelyt takaavat sen, mitä on hallinto- ja valvontajärjestelmästä, hallinnollisesta ja paikalla tehtävästä valvonnasta, valvontamäärästä, valvontakohteiden valinnasta ja valvonnan sisällöstä säädetty komission täytäntöönpano-

⁹³⁴ *Cipriani* 2010, s. 32-33.

⁹³⁵ *Cipriani* 2010, s. 32.

asetuksessa (EU) N:o 809/2014. Suomessa maatalouden tukien toimeenpanosta annettussa laissa (192/2013) on nykyisin säädetty keskitetysti maataloushallinnon eri viranomaisten tehtävistä ja toimivallasta, tukien hakemisesta ja hakemuksien käsittelystä, päätöksenteosta, tukien valvonnasta, tuen palauttamisesta, takaisinperinnästä ja muutoksenhausta. Maatalouden tukien toimeenpanosta annetun lain laadinnan yhteydessä selkeytettiin säädösrakennetta ja valtioneuvoston asetustasolta nostettiin lakiin sellaisia säännöksiä, jotka koskevat yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita kuten säännökset paikalla tehtävästä valvonnasta, valvonnan laajentamista sekä valvonnasta ilmoittamista.⁹³⁶ Lisäksi säädökseen kirjattiin myös eri viranomaisten toimivallat ja tehtävät, joista ei aikaisemmin ollut selkeitä säännöksiä.⁹³⁷

Maa- ja metsätalousministeriöllä on yleisvastuu maatalouden tukihallinnon ohjauksesta ja kehittämisestä.⁹³⁸ Sen lisäksi ministeriö toimii komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 908/2014 1 artiklan mukaisena toimivaltaisena viranomaisena, joka vastaa hyväksynnän myöntämisestä maksajavirastolle.⁹³⁹ Tämän johdosta ministeriön tulee 2 artiklan mukaisesti jatkuvasti valvoa maksajavirastona toimivaa Ruokavirastoa. Ministeriön tehtävänä on siten maatalouspolitiikan ohjaus ja maksajavirasto- ja hallintoviranomaistehtävien järjestäminen ja valvonta.

Lisäksi jäsenmaan velvollisuutena on nimetä todentamisviranomainen,⁹⁴⁰ jonka on oltava toiminnallisesti riippumaton maksajavirastosta ja viraston hyväksyneestä viranomaisesta. Todentamisviranomaisen tehtävänä on antaa lausunto maksajaviraston tilinpäätöstietojen täydellisyydestä, täsmällisyydestä ja todenperäisyydestä, sen sisäisen valvontajärjestelmän toiminnasta sekä niiden menojen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta, joiden osalta komissiolle on esitetty korvauspyyntö.⁹⁴¹ Suomessa todentamisviranomaisena toimii BDO-tilintarkastusyhteisön Suomen toimintoista vastaava BDO Oy.⁹⁴²

Kansallisesti päävastuu Euroopan maatalouden tukirahaston ja maaseuturahaston toimeenpanon suunnittelusta, toteutuksesta, kehittämisestä ja seurannasta sekä

⁹³⁶ HE 156/2012 s. 7–8.

⁹³⁷ Voidaan pitää jossain määrin yllättävänä, että maataloushallinnon viranomaisten toimivallasta ja tehtävistä ei ole tätä ennen säädetty selkeästi edes unionin budjetista rahoitettavien maatalouden ja maaseudun kehittämisen tukien hallinnointi- ja valvontatehtävien osalta. Tehtävien toteuttamista ja toimeenpanoa varten kukin viranomainen määritteli omassa hallinto- ja valvontajärjestelmän kuvauksessaan omat prosessinsa, mutta toimivallan jakoa eri viranomaisten kesken niissä ei käsitelty tarkemmin.

⁹³⁸ Laki maatalouden tukien toimeenpanosta (192/2013) 5 §.

⁹³⁹ Laki maatalouden tukien toimeenpanosta (192/2013) 6 §.

⁹⁴⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 1306/2013, 9 artikla.

⁹⁴¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 1306/2013, 9 artikla. Todentamistehtävistä, todentamisen periaatteista ja tarkastusmenetelmistä säädetään tarkemmin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 soveltamissäännöistä maksajavirastojen ja muiden elinten, varainhoidon, tilien tarkastamisen ja hyväksymisen, tarkastuksia koskevien sääntöjen, vakuuksien ja avoimuuden osalta annetun komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 908/2014 5-7 artikloissa.

⁹⁴² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 1306/2013 9 artiklan perusteella todentamisviranomaisen ei tarvitse olla julkisyhteisö, vaan se voi olla myös yksityinen tarkastuselin.

varojen käytön asianmukaisesta hallinnosta ja valvonnasta sekä muista maksajavirastotehtävistä on maa- ja metsätalousministeriön alaisella Ruokavirastolla.⁹⁴³ Maksajavirastotehtäviä on mahdollisuus siirtää muille organisaatioille, joiden tulee tällöin täyttää soveltuvin osin maksajaviraston hyväksymisperusteet.⁹⁴⁴ Koska jäsenmaassa päävastuu varainhallinnasta ja toimien lainmukaisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta on nimetyllä maksajavirastolla, sillä on oikeus ja velvollisuus tarkastaa toiselle elimelle siirrettyjä tehtäviä sen varmistamiseksi, että tehtävät on suoritettu hyväksyttävästi ja unionin säädöksiä noudattaen.⁹⁴⁵ Suomessa maksajavirastotehtäviä on siirretty sopimuksilla usealle eri viranomaiselle, joista tärkeimpiä ovat kuntien yhteistoiminta-alueet ja ELY-keskukset.⁹⁴⁶

Varsinaiset päätökset tukien myöntämisestä, maksamisesta ja takaisinperinnästä tekevät kunnat, kuntayhtymät tai maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa annettussa laissa (210/2010) tarkoitetut yhteistoiminta-alueet siten, kuin on maatalouden tukien toimeenpanosta annetussa lain (192/2013, *toimeenpanolaki*) 11 §:ssä säädetty, mikäli ei ole kyse 8 §:n mukaisista asioista, joiden osalta päätöksen tekee alueellinen ELY-keskus.⁹⁴⁷ Tukien myöntämiseen, maksamiseen ja takaisinperintään liittyvät tehtävät on organisaation sisällä eriytettävä toisistaan.⁹⁴⁸ Eriyttämisen tarkoituksena

⁹⁴³ Laki Ruokavirastosta (371/2018) 2 §. Maatalouden tukien toimeenpanosta annetun lain (192/2013) 37 §:n perusteella Ruokavirasto toimii yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 1306/2013 7 artiklassa tarkoitettuna maksajavirastona.

⁹⁴⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 1306/2013 7 artiklassa vahvistetaan, että maaseuturahaston menojen hallinnointiin ja valvontaan liittyvät täytäntöönpanotehtävät voidaan tukien maksua lukuun ottamatta siirtää toiselle.

⁹⁴⁵ Maksajavirastotehtävien hoidosta on tarkemmin säädetty komission täytäntöönpanoasetuksella (EU) N:o 908/2014 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 soveltamissäännöistä maksajavirastojen ja muiden elinten, varainhoidon, tilien tarkastamisen ja hyväksymisen, tarkastuksia koskevien sääntöjen, vakuuksien ja avoimuuden osalta (ns. *maksajavirastotoasetus*) ja komission delegoidulla asetuksella (EU) N:o 907/2014 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 täydentämisestä maksajavirastojen ja muiden elinten, varainhoidon, tilien tarkastamisen, vakuuksien sekä euron käytön osalta (*delegoitu maksajavirastotoasetus*).

⁹⁴⁶ Sopimusmenettely perustuu komission delegoituun asetukseen (EU) N:o 907/2014, jonka liitteessä I 1 kohdan C.1 alakohdassa on tarkennettu tehtävien siirtämistä ja sitä koskevaa sopimusta.

⁹⁴⁷ ELY-keskukset tekevät päätökset ohjelmaerusteisista viljelijäetuista kuten luonnonmukaisen tuotannon korvauksesta, ei-tuotannollisten investointien korvauksesta sekä eräistä ympäristökorvauksista. Lisäksi ELY-keskukset tekevät päätökset kansallisten tukien lain nojalla myönnettävistä puutarhatuotteiden sekä metsämarjojen ja -sienten varastoinnin tuesta, kasvihuonetuotannon tuesta, porotalouden tuesta ja mehiläistalouden tuesta. Tukioikeuksiin liittyen ELY-keskukset tekevät päätökset tukioikeuksien määristä, myöntämisestä ja tukioikeuksien arvon uudelleen määrittelystä sekä käyttämättömien tai perusteettomasti myönnettyjen tukioikeuksien luovuttamisesta kansalliseen varantoon.

⁹⁴⁸ Komission delegoidun asetuksen (EU) N:o 907/2014 liitteessä I 1 kohdan B alakohdassa todetaan, että tehtäväjaon on oltava sellainen, ettei yksikään virkailija vastaa useammasta kuin yhdestä maataloustukirahastolta tai maaseuturahastolta veloitettavien summien hyväksymiseen, maksamiseen tai kirjanpitoon liittyvistä tehtävistä ja ettei yksikään virkailija suorita mitään näistä tehtävistä ilman toisen virkailijan valvontaa.

on ehkäistä ja poistaa riskejä työtehtävien vaaralliseen yhdistämiseen ja vähentää jääviystilanteita varainhoidossa.⁹⁴⁹ Vaikka unionin pääperiaatteena on tehtävien aito toiminnallinen erottelu viranomaisen sisällä tehtäväkohtaisesti, Suomessa maataloustukien käsittelyssä on hyväksytty tehtävien eriyttäminen tukivuosittain tai sitoumus/sopimuskausittain tuensaajakohtaisesti.⁹⁵⁰

Viljelijätukien valvontaan liittyviä tehtäviä hoitavat Ruokavirasto, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, ELY-keskukset, aluehallintovirastot, Ahvenanmaan valtiovirasto ja kunnat.⁹⁵¹ Toimeenpanolain 22 ja 23 §:n nojalla Ruokaviraston tehtävänä on valita otannalla eri tukijärjestelmien osalta tuenhakijat, joihin kohdistetaan paikan päällä tehtävä valvonta, ja tilat, joihin kohdistetaan täydentävien ehtojen hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusten sekä ympäristöön liittyvien lakisääteisten hoitovaatimusten valvonta. Tämän lisäksi Ruokavirasto tekee 23 §:n mukaiset ristiintarkastukset eli vertaa tietojärjestelmissä olevia tietoja tukihakemuksella ilmoitettuihin tietoihin.

Toimeenpanolain 8 §:n, 22 §:n, 23 §:n ja 24 §:n nojalla ELY-keskuksen tehtävänä on tehdä valvottavaksi tulleiden tuenhakijoiden osalta tarpeelliset hallinnolliset ja paikan päällä tehtävät tarkastukset. Täydentävien ehtojen valvontaa hoitavat 25 §:n nojalla ELY-keskukset sekä aluehallintovirastot.⁹⁵² Ruokavirasto puolestaan valvoo ELY-keskusten tekemien valvontojen laatua eli sitä, että ne on tehty asianmukaisesti, oikein ja ajallaan.

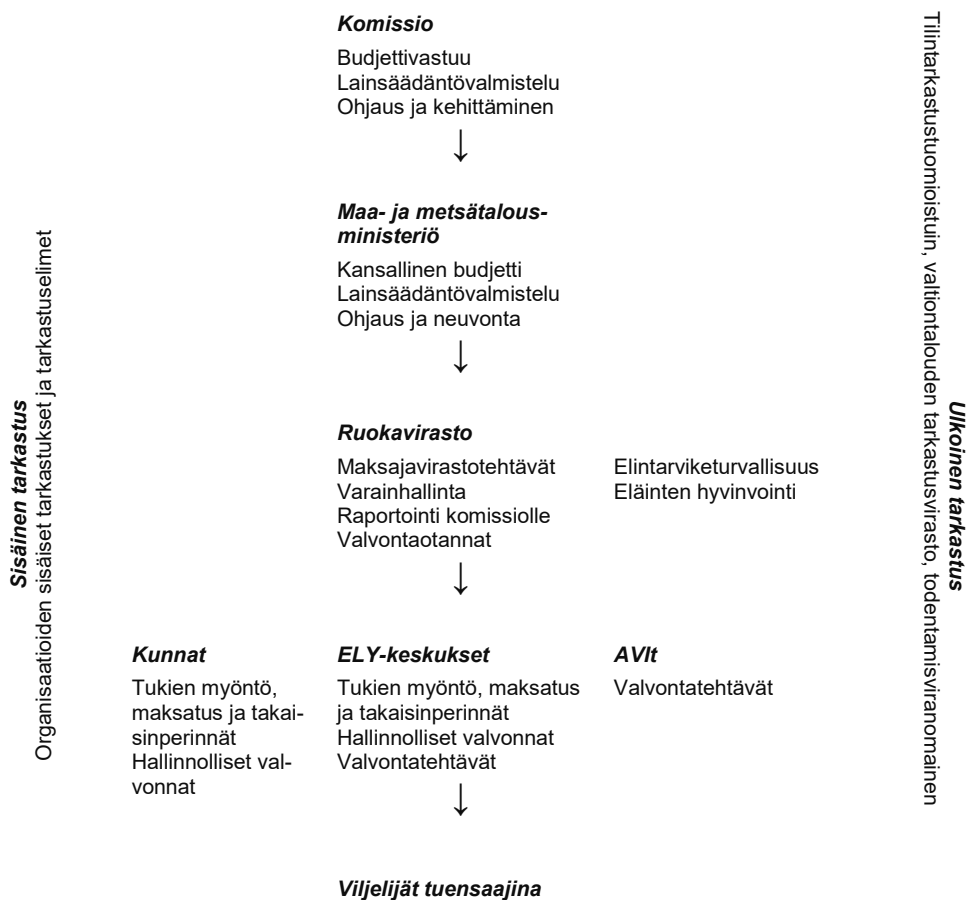
Kansallinen kuvan 10 mukainen moniportainen ja monitoimijainen hallinto asettaakin erityisesti haasteita viljelijätukien hallinnolle ja valvonnalle. Suomen tukihallinnon ja -valvonnan moniportaisuus ja monitoimijuus ei kuitenkaan ole mitenkään erityistä. Samanlainen tilanne on myös monessa muussa jäsenmaassa.

⁹⁴⁹ Varainkäytön kannalta vaarallisena yhdistelmänä voidaan pitää sellaista, jossa sama henkilö hoitaa ja vastaa rahoituksen myöntämisestä ja maksamisesta samalle taholle.

⁹⁵⁰ Maaseutuviraston kirje 16.5.2018 ”Maksajavirastokokonaisuus maakunnissa, suuntaviivoja tehtävien eriyttämiseen ja esteellisyyteen 1.1.2020 alkaen.”

⁹⁵¹ Laki maatalouden tukien toimeenpanosta (192/2013) 23–24 §.

⁹⁵² Aluehallintovirastot valvovat maataloustukien osalta erityisesti elintarvikelain (23/2006), eläintautilain (441/2013), eläinten lääkitsemisestä annetun lain (387/2014), eläintunnistusjärjestelmästä annetun lain (238/2010), rehulain (86/2008), kasvinsuojeluaineista annetun lain (1563/2011) ja eläinsojuelulain (247/1996) noudattamista koskevien ehtojen noudattamista.



Kuva 10. Viljelijätukien hallinto- ja valvontaketjut.

Tanskassa maataloille tehtävät tarkastukset ja valvonnat on nykyisin keskitetty lähes kokonaan yhdelle virastolle ja sen alueellisille toimipisteille.⁹⁵³ Ruotsin hallinto- ja valvontamallia voidaan kuvata hajakeskistetyksi; maatalousvirasto hoitaa valvon-
tojen otannan ja lääninhallitukset hoitavat valvonnat lukuun ottamatta elintarvike-

⁹⁵³ Tanskassa ympäristö- ja elintarvikeministeriön alainen maa- ja kalatalousvirasto (Landbrugs- og Fiskeristyrelsen) vastaa maksajavirastotehtävistä. Virastolla on päävastuussa maataloustukien myöntämisestä, maksamisesta, valvonnasta ja tarkastuksista. Täydentävien ehtojen valvonnan osalta vastuu on jaettu maa- ja kalatalousviraston ja elintarvikeviraston (Fødevarestyrelsen) välillä siten, että maa- ja kalatalousvirasto vastaa paikan päällä tehtävistä valvonnoista ja elintarvikevirasto hallinnollisesta valvonnasta. Bekendtgørelse om krydsoverensstemmelse BEK nr 964 af 12/07/2017 6 §.

turvallisuutta.⁹⁵⁴ Virossa puolestaan valvontaa tekevät maataloushallinnon lisäksi substanssivirastot, joilla on alueellisia toimipisteitä.⁹⁵⁵ Ranskassa valvonta on täysin hajautettua.⁹⁵⁶

Valvontaa tekevien organisaatioiden moninaisuus ja valvontojen osittainen päällekkäisyys johtuu erityisesti siitä, että maataloustukien osalta on valvottava maatalousmaan pinta-alan, eläinmäärien ja maataloustoimenpiteiden lisäksi täydentävien ehtojen noudattamista, jolloin täydentävät ehdot liittävät valvontaan myös muiden säädösten mukaisen valvonnan ja valvontajärjestelmän. Kun valvottavaksi tulevat täydentävien ehtojen mukaiset vaatimukset, valvonnan on katettava sisällöltään hyvin monenlaisia asioita viljeltyjen lohkojen pinta-aloista ja viljelymenetelmistä pohjavesiin, luonnonsuojeluun, kemikaaleihin, eläinsuojeluun ja kasvi- ja eläintauteihin. Tämän takia viljelijätukien valvontajärjestelmästä syntyy valvontojen verkosto. Kun näitä muita säädöksiä valvovat usein muut toimijat kuin maataloushallinto, maataloustukien valvontaa voidaan täydellisesti harvoin keskittää yhdelle taholle. Mikäli näin tehtäisiin, ongelmaksi voisi muodostua valvojien ammattitaito:

⁹⁵⁴ Ruotsissa Maatalousvirasto (Statens jordbruksverk) on maataloustukien osalta keskeinen vastuuvirasto ja se vastaa maataloustukiin liittyvistä maksajavirastotehtävistä. Se myös vastaa tukiin liittyvien valvontojen ohjaamisesta, ohjeistamisesta ja täydentävien ehtojen otantojen riskianalyseista. Tiloilla tehtäviä valvontoja ohjeistavat myös kemikaalitarkastusvirasto (kemikalieinspektionen), luonnonhoitovirasto (naturvårdsverket), valtion eläinlääketieteellinen laitos (Statens veterinärmedicinska anstalt), geologinen tutkimuslaitos (Sveriges Geologiska Undersökning) ja meri- ja vesiviranomainen (Havs och vattenmyndigheten). Varsinaisesti tukien myöntämisestä ja valvonnasta vastaavat pääosin lääninhallitukset. Elintarviketurvallisuuteen liittyen valvontaa maataloilla tekevät myös elintarvikevirasto (livsmedelsverket) ja kunnat. Näille on asetettu velvollisuus ilmoittaa elintarvikevalvontojen yhteydessä havaituista täydentävien ehtojen rikkeistä kyseessä olevalle lääninhallitukselle. Förordning (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk 9 §. Förordning (2014:1101) om EU:s direktstöd för jordbrukare 6, 11–12 ja 33 §.

⁹⁵⁵ Virossa Maatalouden rekisteri- ja tietovirasto (Põllumajanduse Registre ja Informatsioon) ja Amet, PRIA) toimii maksajavirastona. Se vastaa myös pelto- ja eläinperusteisten suorien tukien ja maa-seudun kehittämissuunnitelman toimenpiteiden valvonnasta. Täydentävien ehtojen valvonnasta vastaavat Maatalouden rekisteri- ja tietovirasto, Maatalousvirasto (Põllumajandusamet, PMA), Eläinlääkintä- ja elintarvikevirasto (Veterinaar- ja Toiduamet, VTA) ja Ympäristötarkastusvirasto (Keskkonnainspeksioon, KKI). Maatalouden rekisteri- ja tietovirasto vastaa eläinten tunnistusten ja rekisteröintien valvonnasta, Ympäristötarkastusvirasto ympäristöä ja vesienhoitoa koskevien vaatimusten valvonnasta, Eläinlääkintä- ja elintarvikevirasto elintarvikkeiden, rehujen, hormonien käyttö, eläinten rekisteröinnin ja tunnistamisen, eläintautien ja eläinten hyvinvoinnin valvonnasta ja Maatalousvirasto torjunta-aineiden käytön valvonnasta. Virastot tekevät muut omat valvontansa itsenäisesti täydentävien ehtojen valvonnasta erillään, mutta havaitessaan muun valvonnan yhteydessä täydentävien ehtojen rikkomisen, etenee asia täydentävien ehtojen seuraamuksen määräämiseen. Virastot käyttävät valvonnassa yhteistä tietojärjestelmää ja tietokantaa ja valvonnan koordinoitua ja yhteistyötä edistää erityinen täydentävien ehtojen komissio, joka koostuu valvontaa tekevien virastojen, ministeriön, viljelijöiden ja neuvonantajien edustajista. Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus RT I, 04.12.2014, 3, 4 § ja 33 §.

⁹⁵⁶ Tukien hallinto ja valvonta on erityisen hajaantunutta Ranskassa, jossa muun muassa tukien ympäristöehtojen valvonnoista vastaa 96 departementtia (Direction Départementale des Territoires), joista kullakin on omat ohjeensa valvontojen tekemiselle. *Naturerhvervsstyrelsen* 2015, s. 62.

kuka valvoja pystyy ammattitaitoisesti valvomaan pinta-aloja, kasvinviljelytoimenpiteitä, luonnonsuojelua, kemikaaleja, kasvi- ja eläintauteja ja eläinten hyvinvointia. Tosin viljelijän tulisi nämä kaikki hallita omalla tilallaan.

Tukihallinnon yksinkertaistamisen kannalta Maaseutuviraston ja Elintarvikeviraston yhdistymistä Ruokavirastoksi voidaan pitää kannatettavana.⁹⁵⁷ Sinällään se ei kuitenkaan merkittävästi vähennä viljelijöiden toimintaan kohdistuvien tarkastusten tai valvontojen määrää, mutta vähentää kansallisella tasolla maksajavirastotehtäviä hoitavien organisaatioiden määrää ja selkeyttää siten varojen hallintaa ja varainkäytön vastuiden jakaantumista.

4.3. HALLINNOLLINEN VALVONTA SÄÄNTÖJENVASTAISUUKSIEN EHKÄISIJÄNÄ

Valvonnan ja tarkastusten ensisijaisena tavoitteena on ehkäistä sääntöjenvastaiset toimenpiteet.⁹⁵⁸ Ehkäisyssä on kyse ennakoivasta, proaktiivisesta toiminnasta, jonka avulla pyritään välttämään sekä tahattomat virheet että tarkoituksellisesti tehdyt rikkomukset ja petokset. Pääasiassa sääntöjen vastaisia tukia voidaan ehkäistä maataloustukien ja ympäristökorvausten hakemuksille tehtävillä *hallinnollisilla tarkastuksilla* ennen myöntöpäätöksen tekemistä.⁹⁵⁹ Toisaalta voidaan kysyä, miten muutoinkaan hakemukset voitaisiin käsitellä. Hakemusten hallinnollinen tarkastus liittyy kiinteästi hallintolaissakin (434/2003) säädettyihin asian käsittelyä ja selvittämistä koskeviin vaatimuksiin. Kun tuen hakeminen on vapaaehtoista, tukihakemuksen jättämisellä viljelijä ilmoittaa hakevansa tukia ja sitoutuvansa hakemiensa tukien tukiehtoihin. Tällöin hänellä on loogisesti myös velvollisuus toimittaa asian ratkaisun kannalta tarvittavat tiedot oikein ja ajallaan. Toisaalta viranomaisella on velvollisuus huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä ennen asian ratkaisemista, jotta tukia ei myönnettäisi säädösten vastaisesti.⁹⁶⁰

Hakemusten huolellisella tarkastamisella pyritään omalta osaltaan edistämään säädösten noudattamista jättämisen havaitsemista ja ehkäisemään ennakolta tukien maksaminen väärin perustein.⁹⁶¹ Kuten rikoslain uudistuksen yhteydessä on todettu:

“Väärinkäytösten ensisijaisin ehkäisykeino on luonnollisesti itse avustusten hakemisen ja myöntämismenettelyn kehittäminen. Menettelyn tulisi olla kirjallista ja perustua lomakkeisiin, joissa kaikki avustuksen saantiin ja käyttämiseen vaikuttavat seikat olisi

⁹⁵⁷ Laki Ruokavirastosta (371/2018, voimaan 1.1.2019)

⁹⁵⁸ *Myllymäki* (1994, s.14–16) on esittänyt, että valvonnan pääfunktiona on valvonnanalaisen toiminnan tarkkailu ja toimenpiteet epäkohtien syntyminen estämiseksi sekä havaittujen epäkohtien korjaaminen tai oikaisu.

⁹⁵⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1306/2013, 59 ja 74 artiklat, joissa on jäsenmaille asetettu velvollisuus tarkistaa 100 % hakemuksista tukikelpoisuusedellytysten todentamiseksi.

⁹⁶⁰ Selvitysvelvollisuus perustuu muun muassa hallintolain (434/2003) 31 §:ään.

⁹⁶¹ Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 809/2014, 28 artikla.

yksilöity. Hakumenettelyn tulisi olla niin perusteellinen, että hakijan olisi käytännössä pakko hakemuksessaan lausua jotakin jokaisesta etukäteen merkitykselliseksi arvioidusta seikasta tai olosuhteesta.”⁹⁶²

Tukihakemuksen hallinnollisen tarkastuksen yhteydessä tarkistetaan, mitä tukia viljelijä on hakenut ja millä perustein. Siten hallinnollisen tarkastuksen yhteydessä tutkitaan ja määritellään hakemuksessa ilmoitettujen tietojen perusteella tukikelpoisuus. Maatalouden tukien toimeenpanosta annetun lain (192/2013) 13 §:ssä on määrätty, että tuet on haettava Ruokaviraston vahvistamilla lomakkeilla.⁹⁶³ Ottaen huomioon lomakkeiden käyttötarkoitus Ruokavirastolle on samalla asetettu velvollisuus laatia lomakkeet sellaisiksi, että niiden avulla viljelijä tulee ilmoittaneeksi kaikista tukien saantiin, tukikelpoisuuteen ja määriin vaikuttavista seikoista. Toisaalta lomakkeiden suunnittelussa on otettava huomioon se, että tuensaajalta ei turhaan kysytä sellaisista seikoista, jotka eivät ole tarpeen asian ratkaisemisen kannalta tai jotka viranomaisen pystyy tarkistamaan helposti käytössään olevista tietojärjestelmistä.⁹⁶⁴ Lisäksi lomakkeiden tulisi olla yksiselitteisiä ja helppoja täyttää, jotta tahattomia virheitä ei syntyisi lomakkeiden monimutkaisuuden vuoksi.

Päätukihakemus voidaan tehdä ja jättää sekä sähköisesti että paperilla, mutta kaikkia hakemisen yhteydessä jätettäviä liitteitä ei voi palauttaa sähköisesti.⁹⁶⁵ Tällainen sähköiseen hakumenettelyyn liittyvä pakko toimittaa osa asiakirjoista ja lomakkeista paperilla on omiaan lisäämään riskiä siihen, että osa hakemuksiin liittyvistä merkityksellisistä tiedoista jää toimittamatta tai tarkastamatta inhimillisten virheiden vuoksi. Tosin peltoviljelyyn ja pinta-alaan liittyvistä tuista suurinta osaa voi nykyisin hakea sähköisesti Vipu-palvelun kautta.⁹⁶⁶ Siirtyminen kokonaan tai lähes kokonaan sähköisiin järjestelmiin mahdollistaa tuottamaan sähköisen hakujärjestelmän, joka tarkistaa jo täyttö- tai jättövaiheessa sen, että kaikkiin merkityksellisiin asioihin on vastattu eikä oleellisia tietoja puutu tai vastaukset ole keskenään ristiriidassa. Luomalla sähköisiä tarkisteita ja tarkistuslistoja voidaan ohjata viljelijöitä

⁹⁶² HE 66/1988 s.60.

⁹⁶³ Lisäksi kyseisessä pykälässä on Ruokavirastolle annettu valtuus antaa tarkempia määräyksiä tuen hakemiseen käytettävistä lomakkeista ja niiden liitteistä, muista tuen hakijalta tai saajalta edellytettävistä selvityksistä sekä hakemuksessa ilmoitettujen tietojen muuttamisen määräajasta.

⁹⁶⁴ Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 809/2014 11 artiklan 2 kohdassa mahdollistetaan menettely, jossa tukihakemusten ja maksupyyntöjen yhteydessä voidaan käyttää viranomaisten käytettävissä olevista tietolähteistä saatuja tietoja. Asetuksen johdannon 9 kohdan mukaan 11 artiklassa säädetyn menettelyn tarkoituksena on yksinkertaistaa hallintoa. Tällä vähennetään tietojen keräämisestä aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia ja edistetään tietojen luotettavuutta.

⁹⁶⁵ Maaseutuviraston vuoden 2017 päätukihakemusta koskeva määräys Dnro 580/03.00.00/2017. Yhteiskäyttölohkojen kasvulohkokartat pitää kuitenkin palauttaa paperilla. Maaseutuviraston määräyksen Dnro 580/03.00.00/2017 mukaan sähköisesti on mahdollista toimittaa vain Maaseutuviraston vahvistamien lomakkeiden 101A, 101B, 101D, 102A, 102B, 179, 184, 461, 463 ja 465 tiedot.

⁹⁶⁶ *Ruokaviraston* (2019, s. 20) tuenhakijan perusoppaan mukaan sähköisesti Vipu-palvelua käyttäen voi ilmoittaa maatalan perustiedot ja osallisten tiedot, peruslohkotiedot ja niiden muutokset, kasvulohkotiedot ja päätukihakemuksen.

siihen, ettei tukihakemuksiin jää tahattomia virheitä. Tämä auttaa osaltaan vähentämään viljelijöiden ja viranomaisten hallinnollista taakkaa.⁹⁶⁷ Tarkisteista huolimatta viljelijällä on vastuu tukihakemuksessa ilmoitettujen tietojen oikeellisuudesta.

4.4. VALVONTA VIRHEIDEN HAVAITSIJANA

4.4.1. Sääntöjen valvottavuus virheiden havaitsemisen lähtökohtana

Valvonnan toisena keskeisenä tavoitteena on havaita sääntöjenvastaisuudet, mikä mahdollistaa puuttumisen unionin varoihin kohdistuviin virheisiin ja väärinkäytöksiin. Rikkeiden havaitsemiseen vaikuttavat muun muassa *valvojien osaaminen, valvontamenetelmien luotettavuus, valvonta-ajankohta ja tuen saajille asetettujen ehtojen valvottavuus ja selkeys*. Valvottavuus merkitsee sitä, että säännöksen noudattaminen tai noudattamatta jättäminen on yksiselitteisesti havaittavissa ja todennettavissa. Tämä edellyttäisi Euroopan tilintarkastustuomioistuimen⁹⁶⁸ mukaan vaatimusten määrittelyä siten, että ne ovat SMART-periaatteiden⁹⁶⁹ mukaisia. Täydentäviä ehtoja koskevassa kertomuksessaan tilintarkastustuomioistuin kiinnitti erityisesti huomiota siihen, että täydentävien ehtojen vaikuttavuus edellyttää sääntöjen muuntamista valvottavissa oleviksi tilatason vaatimuksiksi.⁹⁷⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 soveltamissäännöistä yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän, maaseudun kehittämistoimenpiteiden ja täydentävien ehtojen osalta annetun komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) 809/2014 24 artiklassa on jäsenmaille säädetty velvollisuus asettaa sellaiset todennettavissa olevat indikaattorit, joiden avulla voidaan tarkistaa ja vahvistaa kaikkien sovellettavien edellytysten täyttyminen.

Osittain tämä on johtanut siihen, että kansallisissa säädöksissä vaatimukset on kuvattu hyvin teknisesti ja yksityiskohtaisesti.⁹⁷¹ Tarkkarajainen sääntely helpottaa sen määrittelyä, milloin ehtoja on noudatettu ja milloin ei, jolloin myös tuensaajan oikeusvarmuus paranee. Toisaalta suuri määrä hyvin yksityiskohtaisia vaatimuksia saattaa tehdä sääntelystä kokonaisuudessaan epäselvää ja vaikeasti ymmärrettävää. Säädösten määrä ei kuitenkaan ole ratkaisevaa. Vaikka jossakin maassa säädösten määrä vaatimuksia vaikuttaisi olevan vähän, vaatimusten määrä voi tosiasiallisesti olla jopa korkeampi kuin sellaisessa maassa, jossa lainsäädännössä on asetettu useita vaatimuksia. Tämä johtuu siitä, että vaatimukset on ryhmitelty jäsenmaissa eri tavoin: osa

⁹⁶⁷ Viljelijöiden hallinnollista taakkaa ovat selvittäneen alustavasti *Karhula et al.* (2015, s. 20).

⁹⁶⁸ *Euroopan tilintarkastustuomioistuin* 2008, s. 15-18.

⁹⁶⁹ Specific = erityiset, Measurable, = mitattavissa olevia, Achievable= saavutettavissa oleva, Relevant = merkityksellisiä, Time-based = määräaikoihin sidottuja.

⁹⁷⁰ *Euroopan tilintarkastustuomioistuin* 2008, s. 23-24.

⁹⁷¹ Ks. esim VNA 4/2015; VNA 235/2015, MMA 327/2015.

on lainsäädännössään ryhmitellyt vaatimukset muutamaksi laajemmaksi kokonaisuudeksi, mutta valvontaohjeissa ja tarkistuslistoissa vaatimuksia on tarkastettavan vaatimusryhmän alla useita.⁹⁷²

Tukiehtojen valvottavuus ja valvonta-ajankohta liittyvät kiinteästi toisiinsa. Peltotukien osalta valvonta olisi tehtävä sellaisena ajankohtana, että kasvatettavaksi ilmoitettu kasvillisuus ja tukiehtojen noudattaminen on havaittavissa.⁹⁷³ Tämän johdosta tilalle voidaan joutua tekemään tarkastus useampaan kertaan.⁹⁷⁴ Esimerkiksi viherryttämistukeen liittyvä monipuolistamisvaatimus on valvottava 1.7.–31.8. välisenä aikana, mutta ympäristökorvaukseen kuuluva kasvipeitteisyyden valvonnan ajankohta on valittava siten, että voidaan varmistua siitä, että lohkoilla on tosiasiallisesti kasvukauden ulkopuolisena aikana kasvillisuutta. Toisaalta jäsenmaille on asetettu velvollisuus tehdä paikalla tehtävät tarkastukset mahdollisuuksien mukaan samaan aikaan muiden unionin lainsäädännössä säädettyjen tarkastuksien kanssa, jos se on tarkoituksenmukaista.⁹⁷⁵ Tämän johdosta valvonta-ajankohtia suunniteltaessa ja eri valvontoja koordinoitaessa on otettava huomioon mahdollisuus havaita tukiehtojen laiminlyönnit ja mahdollisuus yhdistää eri valvonnat.

4.4.2. Valvonnan riskiperusteisuus ja mukautuvuus

Komissio on vuosiraportissaan arvioinut maatalouteen ja maaseudun kehittämiseen osoitettavien tukien hallinnon ja valvonnan maksavan lähes 2,2 miljardia euroa vuodessa.⁹⁷⁶

Tukihakemuksiin liittyvien hallinnollisten valvontojen lisäksi viljelijöiden toimintaa sekä peltojen käyttöä ja hoitoa valvotaan ristiintarkastusten,⁹⁷⁷ kaukokartoitusten,⁹⁷⁸ monitorointien⁹⁷⁹ ja paikan päällä tehtävien tarkastusten⁹⁸⁰ avulla. Koska

⁹⁷² *Natureerhvervstyrelsen* 2015.

⁹⁷³ Esimerkiksi jos peltovalvonta tehdään ennen säädöksissä sallittua viimeistä kylvöpäivää, tilalla ei voida tällöin varmistua siitä, että kylvettäväksi ilmoitetut alat tulevat kylvetyksi ilmoitetulla kasvulla.

⁹⁷⁴ Maa- ja metsätalousministeriön valvontojen kehittämistä arvioinut työryhmä on ehdottanut, että vaatimuksia tulisi kehittää niin, että tilalla ei tarvitsisi käydä tekemässä tarkastusta useaan kertaan saman vuoden aikana. Ks. *Henttu et al.* 2017, s.115.

⁹⁷⁵ Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 809/2014 26 (1) artikla.

⁹⁷⁶ *European Commission* 2018, s. 96–97.

⁹⁷⁷ Ristiintarkastuksista on säädetty komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) 809/2014 29 artiklassa.

⁹⁷⁸ Kaukokartoituksen käytöstä valvonnassa on säädetty komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) 809/2014 40 artiklassa.

⁹⁷⁹ Monitoroinnista on säädetty komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) 809/2014 40a ja 40b artikloissa.

⁹⁸⁰ Komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) 809/2014 24(4) artikla velvoittaa jäsenmaiden viranomaisia tekemään paikan päällä fyysisiä tarkastuksia, jos satelliittikuvien, ortokuvien tai muiden viranomaiselle toimitettujen dokumenttien perusteella ei voida tehdä päätelmiä muun muassa viljelylohkojen tukikelpoisuudesta tai niiden koosta.

resurssit eivät riitä kaikkien toimijoiden valvontaan paikan päällä, valvonnan taloudellisuuden ja tehokkuuden parantamiseksi suuntauksena on siirtyä riskiperusteiseen ja painotettuun valvontaan.⁹⁸¹

Unionin säädösten mukaan paikan päällä on valvottava vähintään 5 % maataloustukia hakeneista maatiloista kattaen sekä erilaiset pinta-alaan perustuvat tuet kuten perustuen ja viherryttämistuen että tuotantoon sidotut peltokasvipalkkiot.⁹⁸² Samoin on valvottava vähintään 5 % ohjelmaperusteisia ympäristökorvauksia hakeneista tiloista.⁹⁸³ Täydentävien ehtojen osalta on valvottava vähintään 1 % maataloustukia hakeneista tiloista.⁹⁸⁴ Kun Suomessa tukia hakee noin 50 000 tilaa vuosittain, merkitsee tämä vähintään noin 2500 tilan tarkastamista paikan päällä ja noin 500 tilalla on tehtävä täydentävien ehtojen valvontaa. Unionin osaksikaan maksamien tukien osalta paikan päällä tehtävään valvontaan otettavista tiloista 20–25 prosenttia on valittava satunnaisotannalla ja loput 75–80 prosenttia valitaan painotettua otantaa käyttäen hyödyntäen otannassa riskianalyysiä.⁹⁸⁵

Käytännössä valvontojen suuntaaminen ja kohdentaminen on riippuvainen myös siitä, mistä populaatiosta vaadittu viiden tai yhden prosentin kattavuus lasketaan ja valvotaanko otantaan tulevalta tilalta kaikki tukiehdot, vai tehdäänkö tiloille kohdennettua valvontaa. Täysvalvonnassa tilalta valvotaan kaikkia myönnettyjä maataloustukia ja niiden ehtojen täyttymistä. Täysvalvonnan hyötynä on tilan ja tukien käsittely kokonaisuutena yhdessä valvonnassa, mutta haittana on valvonnan raskaus ja moniulotteisuus. Käytännössä tiloilta tarkistetaan kaikkia tukia ja tukiehtoja samanaikaisesti hyvin harvoin.

Kohdennetussa valvonnassa tilalta tarkastetaan vain ennalta määritetyt tukimuodot tai tietyt tukiehdot kuten esimerkiksi lannoitteiden ja kemikaalien käyttö, nitraattidirektiivin tai luontodirektiivien noudattaminen. Kohdennetun valvonnan hyötynä on mahdollisuus painottaa valvontaa esimerkiksi sellaisiin teemoihin, joissa on havaittu määrältään runsaasti tai taloudellisesti merkittäviä virheitä. Kohdennettu valvonta liittyy siten läheisesti riskiperusteiseen valvontaan; valvontaa tehostetaan ja painotetaan niillä aloilla, joiden osalta virheillä on eniten merkitystä ja joilla lakien noudattamisessa on eniten puutteita. Tällä perusteella peltotukien täydentävien ehtojen valvontaa olisi syytä kohdistaa etenkin nitraattidirektiivin, kasvin-suojeluaineiden, maaperän eroosionehkäisyn ja haitallisen kasvillisuuden leviämisen ehkäisyn valvomiseen.⁹⁸⁶ Vaikka unionin säädöksissä kannustetaan valvonnan

⁹⁸¹ Blanc (2015, s. 74–75) on todennut, että valvonnan ei tarvitse kohdistua kaikkiin tasapuolisesti, vaan valvontaa voidaan painottaa riskikohteisiin. Tämä ei vaaranna asiakkaiden tasapuolista kohtelua, jos valvontakriteerit ja -prosessit ovat samanlaisia ja ne ovat läpinäkyviä.

⁹⁸² Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 809/2014 30–31 artiklat.

⁹⁸³ Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 809/2014 32 artikla.

⁹⁸⁴ Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 809/2014 68 artikla.

⁹⁸⁵ Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 809/2014 34 ja 69 artiklat. Satunnaisotannassa kaikilla tiloilla on sama todennäköisyys tulla valituksi valvontaan, mutta painotetussa otannassa korostetaan etukäteen määriteltyjä riskitekijöitä. Otannan suunnittelusta ja tekemisestä tarkemmin ks. *Maaseutuvirasto* 2018, s. 8–11.

⁹⁸⁶ *Euroopan tilintarkastustuomioistuim* 2016b, s. 19–20.

suuntaamista riskiperusteisesti, niin täydentävien ehtojen osalta komission täytäntönpäytäasetuksen 809/2014 71 artiklan johdosta valvontaa ei suunnata ja kohdenneta vain tärkeimpiin valvottaviin teemoihin ja vähennetään valvontaa muiden teemojen osalta. Tämän vuoksi täydentävien ehtojen valvontaa ei voida pitää täysin riskiperusteisen valvonnan periaatteiden mukaisena.

Koska täydentävien ehtojen mukaisten ympäristövaatimusten noudattaminen on asetettu tukien ehdoksi, voisi olettaa, että kaikkien peltotukien valvontojen yhteydessä valvotaan myös kaikki tuensaajalle asetetut ympäristövaatimukset. Näin ei kuitenkaan ole, vaan esimerkiksi peltovalvontoihin liittyvän 5 %:n valvonnan yhteydessä tilalta valvotaan ilmoitetut pinta-alat, maankäyttö, viljelykasvit ja viherryttämisvaatimukset, mutta vain osalla näistä tarkastetaan samalla täydentävien ehtojen vaatimuksia.⁹⁸⁷ Lakisääteisiä ympäristövaatimuksia ja hyvää maataloutta ja ympäristöä koskevia vaatimuksia valvotaan omana täydentävien ehtojen valvontatantana hieman päälle 1 %:lle tuenhakijoista. Täydentäviä ehtoja valvotaan lisäksi ympäristökorvausten valvontojen yhteydessä, koska täydentävät ehdot ovat ympäristökorvauksen perustason vaatimuksena.⁹⁸⁸

Nykyisin jos muiden tukivalvontojen kuten perustuen, viherryttämistuen ja tuotantoon sidottujen peltokasvipalkkioiden viiden prosentin valvontojen yhteydessä tarkastaja huomaa laiminlyönnin täydentävien ehtojen vaatimuksissa, valvonta on laajennettavan tämän laiminlyönnin osalta täydentävien ehtojen valvonnaksi (*ns. täydentävien ehtojen laajennusvalvonta*).⁹⁸⁹ Valvontaa on peltotukien osalta laajennettu täydentävien ehtojen valvonnaksi erityisesti hyvän maatalouden ja ympäristön sekä nitraattidirektiivin vaatimusten laiminlyöntien vuoksi.⁹⁹⁰ Lisäksi täydentävien ehtojen valvontaa tehdään myös lakisääteisten vaatimusten laiminlyöntiepäilyihin ja ilmiäntöihin liittyen.⁹⁹¹ Tämän johdosta täydentäviä ehtojen valvontaan osuu yleisesti ottaen enemmän kuin yksi prosenttia tukia hakeneista tiloista. Kaiken kaikkiaan vuonna 2015 täydentäviä ehtoja valvottiin koko unionissa 2,79 %:lla tukia saaneista tiloista.⁹⁹² Valvontaosuudet olivat yhden prosentin läheisyydessä Tanskassa (0,98 %), Kyproksella (1,00 %) ja Kreikassa (1,02 %) ja suurimpia pienimmissä maatalousmaissa Maltalla (13,80 %) ja Luxemburgissa (13,33 %). Virossa täydentävien ehtojen valvontaa tehtiin 3,51 %:lle tiloista ja Suomessa 4,11 %:lle.⁹⁹³

⁹⁸⁷ *Maaseutuvirasto* 2018, s. 31.

⁹⁸⁸ *Maaseutuvirasto* 2018, s. 66.

⁹⁸⁹ Laki maatalouden tukien toimeenpanosta (192/2013) 22 §.

⁹⁹⁰ *Henttu et al.* 2017, s. 30–31.

⁹⁹¹ *Henttu et al.* 2017, s. 29.

⁹⁹² *European Commission* 2017, DG AGRI's Annual Activity Report 2016, Annex, s.199. On kuitenkin huomattava, että luvuista puuttuvat Ranskan ja Ruotsin tiedot.

⁹⁹³ Se miten otanta tehdään, vaikuttaa siihen, kuinka suuri osa kaikista tiloista tulee tavalla tai toisella täydentävien ehtojen valvonnan piiriin. Tanskassa otantaan valituilta tiloilta tarkastetaan kaikki tilaa koskevat täydentävät ehdot, minkä vuoksi ei ole tarpeen laajentaa otantamääriä. Suomessa ja Virossa otantoja on useampia ja kultakin tilalta tarkastetaan vain osa täydentävistä ehdoista sen mukaan, mistä otannasta on kyse.

Näin ollen ympäristön kannalta suotuisien tukiehtojen noudattamista tarkastetaan usean eri valvontajärjestelmän avulla, vaikka täydentävien ehtojen avulla ja viherryttämisvaatimuksilla pyritään samoihin ympäristötavoitteisiin.⁹⁹⁴ Viljelijätukien osalta viherryttämisvaatimusten valvonta kohdistuu viiteen prosenttiin viljelijöistä ja ne tarkistetaan suorien tukien järjestelmiä koskevien tukikelpoisuuskriteereiden tarkistusten yhteydessä, mutta täydentävien ehtojen valvonta toteutetaan osittain erillään ja se kohdistuu vain 1 %:iin tuensaaajista.⁹⁹⁵ Sen sijaan ympäristötukien valvonnan yhteydessä tarkistetaan myös täydentävien ehtojen noudattaminen. Loogisinta olisi, että maatalousmaan käyttöön ja hoitoon liittyvät täydentävät ehdot ja viherryttämisvaatimukset tarkistettaisiin aina maatalousmaan käyttöön liittyvien tukien tarkastusten yhteydessä.

Suomessa valvontajärjestelmän heikkoutena on pidetty sitä, että täydentäviä ehtoja valvotaan useissa eri valvonnoissa, jolloin viljelijöille aiheutuu täydentävistä ehdoista enemmän tukivähennyksiä kuin, jos valvonta kohdistuisi vain täydentävien ehtojen otantavalvonnan tiloille.⁹⁹⁶ Valvonnan tavoitteiden kannalta nykyinen järjestelmä kuitenkin osoittaa näin toimivuutensa siinä, että virheet tulevat tehokkaasti havaituksi. Tämän virheiden havaitsemista koskevan funktion vuoksi en pidä perusteltuna sitä, että muissa valvonnoissa kuin täydentävien ehtojen otantavalvonnassa havaittavat täydentävien ehtojen laiminlyönnit eivät aiheuttaisi valvonnan laajentamista täydentävien ehtojen valvonnaksi tai että esimerkiksi ympäristökorvauksen, eläinten hyvinvointikorvauksen ja luomukorvauksen perustason valvonnassa ei valvottaisi täydentävien ehtojen vaatimuksia.⁹⁹⁷ Tällainen menettely, jossa tukiviranomainen tietoisesti jättäisi reagoimatta havaitsemiinsa tai muutoin tietoonsa tullessiin tuensaaajan tekemiin virheisiin ja sulkisi silmänsä havainnoilta, ei mielestäni myöskään vahvistaisi tukien legitimitettä, vaan sen sijaan kyseenalaistaa tukien, viljelijän ja valvovan viranomaisen toiminnan.

Esitetyn ehdotuksen sijasta kyseeseen voisi ennemminkin tulla valvontavelvollisuuden laajentaminen siten, että valvonta laajennettaisiin aina ympäristöehtojen valvonnaksi silloin, kun viranomaisen tietoon tulee tavalla tai toisella ympäristöehtojen laiminlyönti. Tällä hetkellä maatalouden tukien toimeenpanosta annetun lain (192/2013) 22 §:n 4 momentin mukaan maatalousviranomaiselle on annettu mahdollisuus mutta ei velvollisuutta tehdä tuensaaajan tilalle tarkastus, jos valvovan viranomaisen tietoon tulee tieto esimerkiksi täydentävien ehtojen laiminlyönti. Valvonnan laajentamisen edellytyksenä täydentävien ehtojen valvonnaksi on, että ympäristövalvonnan suorittanut viranomainen ilmoittaa asiasta ELY-keskuksen elinkeinovastuualueen tukivalvonnoista ja tarkastustoiminnasta vastaavalle taholle. Selkeyden vuoksi tällaisesta maatalouden harjoittajien tekemistä ympäristösäädösten

⁹⁹⁴ Euroopan tilintarkastustuomioistuimien 2016a, s. 26.

⁹⁹⁵ Euroopan tilintarkastustuomioistuimien 2016a, s. 26.

⁹⁹⁶ Henttu et al. 2017, s. 45.

⁹⁹⁷ Henttu et al. (2017, s. 112) ovat todenneet Suomen ehdottaneen tällaista menettelyä maataloustukien yksinkertaistamiseen liittyen.

laiminlyönneistä, jotka koskevat myös maataloustukien ympäristöehtojen noudattamisesta, olisi ympäristö- tai luonnonsuojeluvantaa tekevä taholle säädettävä tiedonanto- ja ilmoitusvelvollisuus tukiviranomaiselle. Ilman tällaista nimenomaista substanssilaeissa mainittua säädöstä tieto mahdollisista ympäristöehtojen laiminlyönneistä ei välttämättä saavuta maataloustukien hallinnoinnista vastaavaa viranomaista. Toisaalta tukivalvonnan yhteydessä havaituista selkeistä ympäristö- tai luonnonsuojelusäädösten laiminlyönneistä olisi tarpeen säätää, että tukien valvontaa suorittaneen viranomaisen on ilmoitettava rikkomuksista myös säädöstä valvovalle viranomaiselle.

Lisäksi tukiviranomaisella tulee muutoinkin olla mahdollisuus valvonnan laajentamiseen koskemaan ympäristöehtojen noudattamisen valvontaa, jos viranomaisen tietoon muutoin tulee esimerkiksi muun valvonnan yhteydessä, lehtijutun tai ilmiantojen kautta tuen myöntämisen edellytyksiä tai täydentäviä ehtoja koskeva virhe tai laiminlyönti tai viranomainen muutoin pitää sitä tarpeellisena. Tällainen tilanne voisi olla esimerkiksi silloin, kun aikaisempien valvontojen perusteella voidaan olettaa, että tuenhakija toistuvasti rikkoo tuen ehtoja tai täydentävien ehtojen vaatimuksia, vaikei tila tulisikaan valvottavaksi otannan perusteella.

4.4.3. Valvonnan luotettavuus

Unionin varojen hallintaa ja valvontaa suoritetaan edellä mainitun mukaisesti usealla tasolla. Unionin varainhallintaan liittyy kiinteästi tukivalvonta ja tukivalvontojen laadunvalvonta ja tarkastus, joilla pyritään varmistumaan siitä, että valvonnat on tehty luotettavasti, asianmukaisesti ja annettujen säädösten ja ohjeiden mukaisesti. Valvonnan tarkastuksilla ja laadunvalvonnalla pyritään varmistamaan, että maksajavirastot ja niiden delegeoimia viljelijätukitehtäviä hoitavat organisaatiot toimivat EU-säädösten ja -suuntaviivojen mukaisesti. Valvontojen laadunvalvonta tehdään paikan päällä tehtävinä uusintavalvontoina, tarkastajien mukana tehtävinä valvontoina, asiakirjatarkastuksina ja tietojärjestelmiin perustuvina tarkastuksina.⁹⁹⁸

Valvontapyramidin alimmalla tasolla kunnat tekevät hallinnollisia tarkastuksia tuki- ja maksatushakemusten yhteydessä. ELY-keskukset ja aluehallintovirastot tekevät tiloille paikan päällä tarkastuksia, joilla pyritään varmistamaan tukivaatimusten täyttyminen ja niiden noudattaminen. Koska maksajavirastolla on velvollisuus varmistua tarkastusten oikeellisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta, se tarkistaa osan valvonnoista. Todentamisviranomainen puolestaan tarkistaa maksajaviraston toimintaa ja sen tekemiä tarkastuksia. Komission maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston tarkastajat tarkastavat todentamisviranomaisten laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta antamien lausuntojen luotettavuuden sen arvioimiseksi, voidaanko niitä käyttää EU:n menojen varmuuden lähteenä. Euroopan tilintarkastustuomioistuimien puolestaan arvioi komission toimintaa unionin varojen käytön moitteettomuuden ja tilinpäätöksen varmistamiseksi. Tämän lisäksi viranomaisten

⁹⁹⁸ Henttu et al. 2017, s. 28 ja 32.

toiminnan lainmukaisuutta ja varojen käytön moitteettomuutta ja tehokkuutta valvovat kunkin viranomaisen sisäisen tarkastuksen lisäksi ylemmät viranomaiset ja ulkoiset tarkastuselimet kuten valtiontalouden tarkastusvirasto ja Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Tämän moninkertaisen tarkastus- ja valvontatoiminnan tarkoituksena on varmistua unionin tilien ja tilien perustana olevien toimien luotettavuudesta, laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Tässä varojen tarkastustoiminnassa ylimpänä toimivalla Euroopan tilintarkastustuomioistuimella on SEUT 248 1 kohdan perusteella velvollisuus tarkastaa yhteisön kaikkia tuloja ja menoja koskevia tilejä. Näiden tarkastusten perusteella se antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle lausuman tilien luotettavuudesta ja tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta.⁹⁹⁹ Näissä tarkastuksissa näkökulmana ja lähtökohtana on tilintarkastustoiminta ja tilintarkastuksessa sovellettavat tarkastusmenetelmät ja -standardit.

Toisaalta laillisuuden ja asianmukaisuuden tarkastamiseksi tilintarkastustuomioistuin tarkistaa jäsenmaiden hallinto- ja valvontajärjestelmien toimintaa sen arvioimiseksi, pystyvätkö ne luotettavasti havaitsemaan ja korjaamaan virheet ja toimivatko viranomaisten hallintomenettelyt asianmukaisesti. Tällaisten tarkastusten tarkoituksena on

”...selvittää, voidaanko keskeisten valvontamenettelyjen avulla ehkäistä tai havaita ja korjata virheet, sekä yksilöidä jäljelle jäävien laittomien tai säännönvastaisten tulojen ja menojen määrä.”¹⁰⁰⁰

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen pääasiallisena tehtävänä on valvoa ja tarkistaa tukiviranomaisten toimintaa ja unionin varojen käyttöä, mutta tässä ominaisuudessa se voi laajentaa valvontaansa tuensaajatasolle asti.¹⁰⁰¹ Tämän johdosta yhdelle ja samalle tilalle saattaa kohdistua useampi päällekkäinen tarkastus: peltovalvonta, eläinvalvonta, täydentävien ehtojen valvonta, asiakirjavalvonta, valvontojen laaduntarkastus, todentamisviranomaisen tarkastus, komission tarkastus, tilintarkastustuomioistuimen tarkastus...Voidaan kuitenkin kysyä, onko varainhallinto-tehtävien moninkertainen sääntely, hallinto ja valvonta unionin varainkäytön periaatteiden mukaisesti taloudellista, tuloksellista ja tehokasta.

⁹⁹⁹ Tästä lausumasta käytetään yleisesti sen ranskankielistä lyhennettä DAS (Déclaration d'Assurance), ja siihen liittyvistä tarkastuksista DAS-tarkastukset.

¹⁰⁰⁰ Euroopan tilintarkastustuomioistuin 2012, s. 9.

¹⁰⁰¹ Euroopan tilintarkastustuomioistuin 2012, s. 9.

4.5. VALVONNAN KEHITTÄMINEN

4.5.1. Tuensaajaan kohdistuvan hallinnollisen taakan keventäminen

Valvonnan avulla tulisi saada riittävä varmuus siitä, että tuensaajat ja viranomaiset noudattavat tukisäädöksiä eikä varoja käytetä väärin ja mahdolliset virheet ja sääntöjenvastaisuudet saadaan havaittua. Unionin varojen käytön tavoitteena on, että maataloustukien osalta unionin budjetille aiheutuva riski ei ylitä 2 %:n olennaisuusrajaa.¹⁰⁰² Tosin on huomattava, että komissio ei laske täydentävien ehtojen rikkomisia mukaan virheprosentin laskennassa.¹⁰⁰³

Valvontojen kohdistuminen kameraalisesti hyvinkin pienien virheiden havaitsemiseen ja korjaamiseen voi ohjata jäsenmaita sellaiseen valvontaan, jossa tavoitteena on unionin varojen suojaaminen pieniltäkin virheiltä varojen käytön taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden sijaan. Maataloustukien hallinto- ja valvontajärjestelmien osalta unionin tasolla tavoitteeksi on asetettu ottaa huomioon tekniset ja hallinnolliset mahdollisuudet vähentää tuensaajien hallinnollista taakkaa siten, että samalla voidaan varmistua tehokkaasta ja vaikuttavasta tukien valvonnasta.¹⁰⁰⁴ Euroopan parlamentti on todennut yhteisen maatalouspolitiikan edellyttävän uudistamista, yksinkertaistamista ja byrokratian vähentämistä, koska riski virheisiin on kasvanut sen vuoksi, että maataloustukiin liittyvistä säännöistä on tullut yhä moninaisempia ja monimutkaisempia.¹⁰⁰⁵ Lähtökohtana virheiden ja tahattomien laiminlyöntien vähentämiselle on noudatettavan lainsäädännön selkeys ja painottaminen pääasioihin.

Lisäksi parlamentti on painottanut viljelijöihin kohdistuvien valvontojen koordinoitua ja mahdollista yhdistämistä, jotta viljelijöihin kohdistuisi mahdollisuuksien mukaan vain yksi tarkastuskierros vuodessa.¹⁰⁰⁶ Tämän johdosta viljelijöihin kohdistuvia valvontoja ja tarkastuksia olisi tarkasteltava kokonaisvaltaisesti, niin että kaikki tilalla suoritettavat tarkastukset tehdään mahdollisuuksien mukaan samaan aikaan. Käytännössä valvonnan osalta tämä tarkoittaa velvoitetta kehittää hallintoa, valvontaa ja niiden yhteydessä käytettäviä tietojärjestelmiä siten, että eri toimijoiden samalle tilalle kohdistuvaa valvontaa ja tietopyyntöjä voidaan vähentää. Myös OECD on omassa raportissaan pitänyt valvontojen koordinoitua ja päällekkäisyyksien karsimista yhtenä tärkeimpänä toimenpiteenä, jolla voidaan edistää valvontojen tehokkuutta ja vähentää valvottaville aiheutuvaa hallinnollista taakkaa.¹⁰⁰⁷ Näin ollen eri viranomaisten ympäristöön, elintarviketurvallisuuteen ja maataloustukiin

¹⁰⁰² Euroopan tilintarkastustuomioistuin 2012, s. 11; European Commission 2017, s. 42.

¹⁰⁰³ Tämä johtuu komission mukaan siitä, että täydentäviä ehtoja ei unionin säädöksissä pidetä varsinaisesti tukikelpoisuuden ehtona. European Commission 2017, DG AGRI's Annual Activity Report 2016, Annex, s. 198.

¹⁰⁰⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 johdannon 44 kohta.

¹⁰⁰⁵ Euroopan parlamentti 2015.

¹⁰⁰⁶ *Ibid.*, s. 6.

¹⁰⁰⁷ OECD 2014, s. 4.

liittyvät valvonnat olisi pystyttävä koordinoimaan ja suunnittelemaan siten, että nämä valvonnat olisi mahdollista tehdä tilalle yhtäaikaisesti. Tämä vaatinee valvontaa koskevien säädösten tarkistamista siten, että eri valvontoja tekeville organisaatioille asetetaan velvollisuus olla yhteydessä muista valvonnoista vastaaviin tahoihin yhteisvalvonnan organisoimiseksi.¹⁰⁰⁸

Tuensaajille valvonnasta aiheutuvan taakan vähentäminen tarkoittaa suositusta ja osittain velvoitetta yksinkertaistaa hallinnollisia menettelyitä sekä kehittää sähköistä asiointia ja paikkatietoon perustuvia hallinto- ja valvontamenettelyitä ja rekistereitä, jotka toimivat keskenään yhteen. Jäsenmailla on komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 809/2014 17 artiklan nojalla velvollisuus asteittain kehittää paikkatietojärjestelmään perustuva sähköinen käyttöliittymä.¹⁰⁰⁹ Koska maatalousmaa, peltolohkot ja peltolohkoilla tapahtuvat toimenpiteet ovat tavalla tai toisella sidottu tiettyyn paikkaan, sähköiseen paikkatietoihin perustuvaan järjestelmään siirtyminen on perusteltua.

Maataloustukiasetuksissa näkyy tavoite sähköisten järjestelmien kehittämiseksi yhteentoimiviksi, jotta tietojen yhteiskäyttö ja välitys eri järjestelmien välillä on mahdollista.¹⁰¹⁰ Sähköisten järjestelmien ja rekisterien yhteiskäytöllä voidaan myös vähentää tuensaajien hallinnollista taakkaa siten, että toisessa rekisterissä tai järjestelmässä todetut tiedot välittyvät suoraan tukiviranomaisen käyttöön tai maataloushallinnon rekistereihin. Erityisesti eläintukijärjestelmien ja eläimiin liittyvien tukitoimenpiteiden osalta jäsenvaltioille on annettu mahdollisuus käyttää tukikelpoisuusperusteiden, sitoumusten ja muiden velvoitteiden noudattamisen tarkastamiseksi muilta yksiköiltä, elimiltä tai organisaatioilta saatuja todisteita.¹⁰¹¹ Viljelijöiden hallinnollisen taakan vähentämiseksi tätä mahdollisuutta tulisi käyttää aina kun se on mahdollista. Tätä tavoitetta ei kuitenkaan saavuteta, jos kansalliset tietojärjestelmät eivät joko teknisten ratkaisuiden tai lainsäädännöllisten esteiden vuoksi toimi yhteen tai mahdollista tietojen välitystä eri viranomaiselta tai tietojärjestelmästä toiseen.¹⁰¹²

Mahdollisuutta tarkistaa tukiin liittyviä tukikelpoisuuteen tai tukiehtojen noudattamiseen liittyviä tietoja muilta organisaatioilta ja muista rekistereistä olisi aiheellista laajentaa eläintukijärjestelmien lisäksi myös muihin tukijärjestelmiin ja tukiehtoihin. Tämä vaatisi sekä EU:n että kansallisen lainsäädännön muuttamista siten, että tietojen vaihto ja yhteiskäyttö mahdollistettaisiin kaikkien viljelijätukien osalta

¹⁰⁰⁸ Esimerkiksi nitraattiasetuksen (1250/2014) noudattamista valvovat maaseutuelinkeinoviranomaisien lisäksi ympäristönsuojeluviranomaiset.

¹⁰⁰⁹ Mikäli viljelijä ei pysty toimittamaan hakemusta paikkatietoon perustuvalla lomakkeella, viranomaisella on komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 809/2014 17 artiklan 3 kohdan mukaan velvollisuus toimittaa tuensaajalle tarvittava tekninen apu tai esitäytetyt lomakkeet ja kartat paperimuodossa ja tämän jälkeen saatuaan palautetut ja päivitetyt tiedot tuensaajalta siirrettävä ne sähköiseen tukihakemusjärjestelmään.

¹⁰¹⁰ Ks. esim. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 1306/2013, 68–71 artiklat.

¹⁰¹¹ Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 809/2014, 28 artikla.

¹⁰¹² *Henttu et al.* 2017 ovat todenneet, että erityisesti kotieläimiin liittyvien tietojen vaihto eri rekisterien, tietojärjestelmien ja valvontaorganisaatioiden välillä olisi tarpeen kehittää nykyistä toimivammaksi ja tehokkaammaksi.

ainakin siltä osin kuin muista tietojärjestelmistä ja muilta organisaatioilta olisi mahdollista saada tietoja tukiehtoihin ja niiden noudattamiseen liittyviä tietoja.

Tällä hetkellä viljelijöitä on ohjeistettu selvittämään kunnasta tai ELY-keskuksesta sijaitsevatko tilan lohkot Natura 2000-alueilla tai onko niillä luonnonsuojelu-kohteita tai -alueita.¹⁰¹³ Sen sijaan pohjavesialueiden rajaukset on jo viljelijöiden suoraan saatavissa Vipu-palvelussa.¹⁰¹⁴ Tukien ympäristöehtojen noudattamisen ja valvonnan kannalta olisi toivottavaa, että viljelijätukien hallinnassa käytettävä paikka-tietojärjestelmä toimisi yhteen ympäristöhallinnon vesistö-, pohjavesi- ja luonnonsuojelun paikkatietojärjestelmien kanssa, jolloin sekä viljelijät että tukivalvojat osavat ottaa erityisiä ympäristökohteita koskevat vaatimukset toiminnassaan huomioon. Tällainen tietojen yhteiskäyttö edistäisi sekä viljelijöiden tietoisuutta alueillaan olevista ympäristökohteista ja niitä koskevista vaatimuksista että valvonnan suunnittelua, kohdentamista ja säädösten vastaisen toiminnan havaitsemista. Tällaiseen järjestelmään on mahdollista pitkällä aikavälillä luoda myös tarkisteita ja huomautuksia, jotka muistuttavat sekä viljelijää että valvojaa tällaisten erityiskohteiden olemassaolosta ja niiden aiheuttamista erityisvaatimuksista, mikä vähentää tahattomia virheitä ja tarpeettomia tarkastuksia.

4.5.2. Kohti tulosten ja vaikutusten tarkastusta ja valvontaa

Nykyisenlaisen maataloustukien hallinto- ja valvontajärjestelmän on arvioitu takaavan melko hyvin tukihallinnon laillisuuden, mutta jättävän liian vähälle huomiolle aikaansaavat hyödyt ja hallinnosta aiheutuvat kustannukset.¹⁰¹⁵ Tukivarojen tehokkuuden ja tuloksellisuuden perusteella maataloustukien ympäristövaatimuksilta ja erityisesti maatalouden ympäristötuilta on myös odotettava vaikuttavuutta. Esimerkiksi Euroopan tilintarkastustuomioistuimien on arvioinut maatalouden ympäristötukien,¹⁰¹⁶ täydentävien ehtojen järjestelmän¹⁰¹⁷ ja maataloustukien viherryttämisvaatimusten¹⁰¹⁸ tehokkuutta ja vaikuttavuutta ja esittänyt toimenpiteitä niiden tehostamiseksi. Myös Suomessa maatalouden ympäristötukien vaikuttavuustutkimuksissa on kiinnitetty huomiota toimenpiteisiin, joilla voidaan edistää maatalouden ympäristötukien vaikuttavuutta, tuloksellisuutta ja tehokkuutta.¹⁰¹⁹

Tulevalla ohjelmakaudella on tarkoitus siirtyä tilien perustana olevien säännösten noudattamisen korostamisesta tuloksellisuuden korostamiseen.¹⁰²⁰ Jos

¹⁰¹³ *Ruokavirasto* 2019, täydentävien ehtojen opas.

¹⁰¹⁴ *Ibid.*

¹⁰¹⁵ *Valtiontalouden tarkastusvirasto* 2013, s. 32.

¹⁰¹⁶ *Euroopan tilintarkastustuomioistuin* 2011a.

¹⁰¹⁷ *Euroopan tilintarkastustuomioistuin* 2008 ja 2016a.

¹⁰¹⁸ *Euroopan tilintarkastustuomioistuin* 2017.

¹⁰¹⁹ Maatalouden ympäristötukien arvioinnista ja vaikuttavuuden seurannasta Suomessa ks. *Vehkasalo – Penttinen – Aakkula* 1999; *Palva et al.* 2001; *Kuusaaari et al.* 2008; *Turtola – Lemola* 2008; *Aakkula – Leppänen* 2014.

¹⁰²⁰ *COM (2018) 393 final*, s. 14.

...ennen pyrittiin saamaan varmuus tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta, vastaisuudessa pyritään saamaan varmuus tuloksellisuudesta ja EU:n perusvaatimusten noudattamisesta.¹⁰²¹

Tällainen tuloksellisuuteen painottuva tarkastustoiminta edistäisi sekä hallinnon että viljelijöiden toiminnan kehittämistä ja oppimista. Pääpaino ei silloin ole virheidен havaitsemisessa ja korjaamisessa vaan toiminnan tuloksissa ja kehittämisessä.

Toisaalta ehdotus ei vaikuttaisi vähentävän velvollisuutta suojata unionin taloudellista etua ja valvoa, että tuensaajat noudattavat heille asetettuja tukivelvoitteita. Tukien legitimitietin vahvistamiseksi molempia tarkastustoimintoja tarvitaan; varojen käytön on oltava sekä laillista että tehokasta ja tuloksellista.¹⁰²² Maataloustukien varainkäytön laillisuuden tarkastamisessa ja tukien tuloksellisuuden edistämisessä onkin pyrittävä löytämään tasapaino näiden eri tarkastustavoitteiden välille.

¹⁰²¹ COM (2018) 393 final, s. 14.

¹⁰²² Ks. myös Euroopan tilintarkastuomioistuin 2013.

5 TUKIEHTOJEN LAIMINLYÖNTIEN SEURAAMUKSET

Tässä luvussa käsittelen tukiehtojen laiminlyönneistä aiheutuvia seuraamuksia. Luvun aluksi analysoin tehokkaalle seuraamusjärjestelmälle asetettavia tavoitteita ja seuraamusten funktioita unionin taloudellisen edun suojaajana ja saastuttaja maksaa-periaatteen toteuttajana. Sen jälkeen analysoin tarkemmin maataloustukien ympäristövaatimukseen liittyvän vastuun kohdentumista ja seuraamusten määräytymisen perusteita ja kohtuullisuutta. Lisäksi analysoin sitä, millaisia seuraamuksia jäsenmaalle voidaan asettaa, jos maataloustukien hallinto- ja valvontajärjestelmässä, tukiehtojen määrittämisessä, valvonnassa tai seuraamuksien asettamisessa havaitaan puutteita. Lopuksi arvioin maataloustukien ympäristövaatimusten laiminlyöntien seuraamuksia hyvälle ja tehokkaalle seuraamusjärjestelmälle asetettujen kriteerien valossa.

5.1. HALLINNOLLISTEN SEURAAMUSTEN TAVOITTEET

5.1.1. Seuraamusjärjestelmälle asetettavat kriteerit

Oikeusjärjestelmän ja oikeudellisten instrumenttien toimivuus edellyttää, että lainsäädännön noudattamista valvotaan ja ne, jotka rikkovat tai jättävät noudattamatta lainsäädännössä asetettuja velvoitteita, asetetaan vastuuseen teostaan tai laiminlyönnistään.¹⁰²³ Siten hyvä sääntelyjärjestelmä käsittää neuvonnan, ohjauksen ja valvonnan lisäksi myös eriaisteisia seuraamuksia.¹⁰²⁴ Ne voivat vaihdella eriaisteisista

¹⁰²³ *Brown* 1992, s. 692; *Macrory* 2015, s. 277. *Laine* (2014, s. 228) on todennut, että valtaosa lakien rikkomisista jää piiloon ja näin ollen rankaisematta. Kuten hän on todennut, mikään yhteiskunnallinen järjestelmä ei kestäisi sitä, että kaikki vähäisetkin lakirikkomukset pyrittäisiin saamaan rikos- tai hallinto-oikeudellisen rangaistusjärjestelmän piiriin. Lainsäädännön suuren määrän takia jokainen rikkonee elämänsä aikana jotakin lainsäädännössä asetettua vaatimusta.

¹⁰²⁴ Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tukiedellytysten tai -ehtojen noudattamatta jättämisestä seuraava oikeudenmenetys ei ole seuraamus, vaan pelkkä seuraus kyseisten laissa säädettyjen edellytysten noudattamatta jättämisestä. Ks. esimerkiksi asia C-266/84, *Denkavit France SARL vs. Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA)*, ECLI:EU:C:1986:23, tuomion 21 kohta; asia C-171/03, *Toeters ja Verberk*, ECLI:EU:C:2004:714, tuomion 47 kohta; asia C-45/05 *Maatschap Schoneville-Prins*, ECLI:EU:C:2007:296, tuomion 47 kohta; asia C-188/11 *Hehenberger*, ECLI:EU:C:2012:312, tuomion 37 kohta. Tässä tutkimuksessa käytän kuitenkin termiä seuraamus, sillä sitä käytetään Suomessa yleisterminä valvonnan johdosta tuensaajalla koituvista kaikenlaisista seurauksista. Ks. esimerkiksi laki maatalouden tukien toimeenpanosta (192/2013) 29 §.

huomautuksista ja varoituksista hallinnollisiin sanktioihin ja rikosoikeudellisiin rangaistuksiin.¹⁰²⁵

*Macroryn*¹⁰²⁶ mukaan seuraamusjärjestelmää suunniteltaessa on otettava huomioon

- 1) tapausten olosuhteissa vallitsevat erot;
- 2) mahdollisuus käyttää erilaisia seuraamuksia;
- 3) seuraamusten vaikutukset ja toimivuus ja
- 4) oikeusvaltioperiaatteet ja hallinnointi.

Olosuhteissa vallitsevien erojen osalta seuraamusjärjestelmän tulisi ottaa huomioon se, onko säännösten rikkominen aiheutunut tietämättömyydestä, huolimattomuudesta, tekijän vaikutuspiirin ulottumattomissa olevasta pakottavasta tai poikkeuksellisesta tilanteesta, vai onko laissa asetettuja velvoitteita rikottu tietoisesti ja tarkoituksellisesti.¹⁰²⁷ Pääsääntöisesti tietämättömyys lainsäädännöstä ei kuitenkaan muuta lainvastaista tekoa tai asetettujen velvoitteiden laiminlyöntiä hyväksyttäväksi ja vapauta tekijää vastuustaan.¹⁰²⁸ Ammattimaisen toimijan mahdollisuus vedota tietämättömyyteen on muutoinkin hyvin pieni, sillä huolellisen toimijan tulee tuntea toimintaansa liittyvä lainsäädäntö. Ammattimaisen toimijan edellytetään ottavan selvää häntä koskevista säännöistä ja velvoitteista.¹⁰²⁹ Säännösten sisältöä tai tehdyn toimenpiteen hyväksyttävyyttä koskeva erehtyminen voi kuitenkin lieventää seuraamuksia erityisesti tilanteissa, joissa säännökset ovat uusia, hyvin tulkinnanvaraisia tai viranomaisen on ohjeistanut asianomaista virheellisesti.¹⁰³⁰ Tällaisessa tapauksessa seuraamus on pääsääntöisesti asetettava lievemmäksi kuin tietoisesti tehdystä teosta tai laiminlyönnistä aiheutuva seuraamus. Lisäksi poikkeukselliset luonnonolosuhteet ja onnettomuudet tai julkishallinnon yllättävä toiminta voivat estää lain tai tukiehtojen täydellisen noudattamisen, vaikka asianomainen toimisi huolellisesti ja ennakoivasta. Tehokas seuraamusjärjestelmä on siten sellainen, joka pystyy hoitamaan hyvin erilaisia tilanteita ja hyödyntämään erilaisia menettelyitä tarkoituksen-

¹⁰²⁵ Hampton 2005, s. 57; *Macrory* 2006, s. 8; *Macrory* 2008, s.212; *Kiiski* 2011, s. 29; *Macrory* 2015, s. 276–277. *Macroryn* (2015, s. 277) mukaan suurin osa säätelyinstrumenteista edellyttää toimiakseen jonkinlaista seuraamusjärjestelmää, eivätkä suostutteluun perustuvat pehmeät ohjauskeinotkaan toimi kunnolla ilman sanktioiden tuomaa tukea.

¹⁰²⁶ *Macrory* 2015, s. 277.

¹⁰²⁷ *Macrory* 2015, s. 277.

¹⁰²⁸ Oikeusajattelun perinteenä on ollut, että tietämättömyys laista ei ole oikeuttamisperuste (*ignorantia juris non excusat*). Rikosoikeuden yleisten oppien uusimisesta annetussa hallituksen esityksessä (HE 44/2002, s. 100) todetaan, että ”Jos normistoa koskevat virheelliset käsitykset johtaisivat vastuusta vapautumiseen, olisi yksilön kannalta usein edullisinta pysyä asioista tietämättömänä. Ihmisten kiinnostus rikoslakia ja yhteiselämää koskevia säännöksiä kohtaan laimenisi. Rajoittamaton mahdollisuus vedota laintuntemattomuuteen asettaisi myös syyttäjän usein ylivoimaisten näyttövaikeuksien eteen.”

¹⁰²⁹ HE 44/2002, s. 107.

¹⁰³⁰ HE 44/2002, s. 105–107. Erityisesti erityislainsäädännön ja unionin lainsäädännön kasvun vuoksi tietämättömyyttä tai erehtymistä lain sisällöstä ei voida aina pitää anteeksiannattomana. Erehtymisestä aiheutuvasta anteeksiannettavuudesta ja erehdysopista tarkemmin ks. esim. *Tapani* – *Tolvanen* 2013; *Keikki* 2015; *Melander* 2016.

mukaisesti;¹⁰³¹ tahallisiin tekoihin rikosoikeudellista järjestelmää hyödyntäen ja lieviin tekoihin neuvonnalla ja hallinnollisilla sanktioilla.

Ayres ja Braithwaite kuvaavat seuraamusjärjestelmää pyramidina, jossa pyramidin alaosassa ovat pehmeät suostuttelevat ohjauskeinot ja pyramidin huipulla pakottavat rikosoikeudelliset seuraamukset (kuva 11).¹⁰³² Lähtökohtana on dynaaminen portaittain tiukentuva seuraamusjärjestelmä, jossa lähdetään lievimpien keinojen käytöstä ja tarvittaessa siirrytään käyttämään kovempia seuraamuksia.¹⁰³³ Siten lainvastaisesta teosta seuraamuksena voi olla varoitus, huomautus, hallinnollinen seuraamus¹⁰³⁴ tai rikosoikeudellinen rangaistus.¹⁰³⁵ Vaikka seuraamusjärjestelmä esitetään pyramidina, se ei tarkoita sitä, etteikö tarvittaessa voitaisi ottaa heti käyttöön tiukimpia rankaisuja tai etteikö seuraamukset voi olla päällekkäisiä.



Kuva 11. Seuraamuspyramidi.¹⁰³⁶

¹⁰³¹ *Macrory* 2015, s. 278.

¹⁰³² *Ayres – Braithwaite* 1992, s. 35.

¹⁰³³ *Ayres – Braithwaite* 1992, s. 52.

¹⁰³⁴ Hallinnollisille seuraamukselle tai sanktiolle ei ole lainsäädännöstä tai oikeuskirjallisuudesta johdettavissa yhtä yhtenäistä käsitettä tai määritelmää. Hallinnolliset seuraamukset voidaan määritellä hallintoviranomaisen hallintopäätöksellä määräämiksi seuraamuksiksi, jotka ovat aiheutuneet lainvastaisesta menettelystä. Ne voivat käsittää velvoitteita oikeudellisen tilan korjaamiseksi, rahamääräisiä maksuja tai rangaistusluonteisia sanktioita. Hallinnollisten seuraamusten ja sanktioiden määritelmästä ja määrittelyn ongelmista ks. *Kiiski* 2011, s. 29–31; *Oikeusministeriön työryhmä* 2017, s. 3–6.

¹⁰³⁵ Rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän ytimen muodostavat rahamääräiset (rikesakko, sakko) tai vapauden menetyksen käsittävät rangaistukset (vankeus). Rikosoikeudellisesta seuraamusjärjestelmästä tarkemmin ks. *Matikkala* 2010; *Tapani – Tolvanen* 2016.

¹⁰³⁶ Mukaellen *Ayres – Braithwaite* 1992, s. 35; *Hutter*, 1997 s. 227; *Gunningham – Sinclair* 1998, s. 395–404.

Kovimpia sanktioita ja seuraamuksia tarvitaan riittävän pelotteen aikaansaamiseksi, mutta niitä suositellaan käytettävän varoen ja harvoin.¹⁰³⁷ Toisaalta hyvin lievät seuraamukset eivät ohjaa tehokkaasti noudattamaan lainsäädäntöä.¹⁰³⁸ Tämän vuoksi sanktiojärjestelmän suunnittelussa on otettava huomioon sanktioiden porrastus toimivaksi kokonaisuudeksi, jossa seuraamukset ovat suhteessa teon vakavuuteen, ovat perusteltuja ja kohtuullisia sekä ottavat huomioon tapausten olosuhteet.

Unionin oikeudessa on pitkään painotettu hallinnollisten seuraamusten asettamista rikosoikeudellisten seuraamusten sijaan.¹⁰³⁹ Hallinnollisten seuraamusten käytölle ja kehittämiselle on asetettu seuraavia kriteereitä:¹⁰⁴⁰

- 1) niiden tulee pystyä muuttamaan käyttäytymistä;
- 2) ne eliminoivat lainsäädännön vastaisella toiminnalla saadun taloudellisen tulon tai hyödyn;
- 3) ne korjaavat aiheutetun haitan;
- 4) ne ovat oikeasuhtaisia ottaen huomioon teon moitittavuuden ja vaikutukset;
- 5) ne ovat responsiivisia, mukautuvia ja joustavia ottaen huomioon sääntelyn kohteen ja tilanteen;
- 6) ne ehkäisevät tulevilta säännösten vastaisilta toimenpiteiltä tai laiminlyönneiltä;
- 7) niiden tulee perustua riittävään näyttöön; ja
- 8) niistä on pystyttävä valittamaan.

Macroryn mukaan hallinnollisen sanktiojärjestelmän kaksi merkittävintä tavoitetta on muuttaa sääntelyn kohteen käyttäytymistä ja varmistaa, että säädösten vastaisilla toimilla saatu taloudellinen hyöty eliminoidaan.¹⁰⁴¹ Taloudellisiin tukiin käytettävän takaisinperintäseuraamuksen tavoitteena onkin ohjata tuensaajia noudat-

¹⁰³⁷ Ayres – Braithwaite 1992, s. 35; Hutter 1997, s. 227; Grabosky–Gunningham 1998, s. 328.

¹⁰³⁸ Hutter 1997, s. 226.

¹⁰³⁹ Lahti 2012, s. 105–106; de Moor-van Vugt 2012, s. 6–9; de Moor-van Vugt 2013. Hallinnollisia seuraamuksia on käytetty yksityisiin tahoihin erityisesti kilpailuoikeudessa ja maatalousoikeudessa. Niitä voidaan kohdistaa myös jäsenmailhin, mikäli ne eivät noudata unionin oikeutta tai pane sitä toimeen tehokkaasti. Jatkossa unionin rahoitustukien väärinkäytösten ehkäisyyn ja rankaisemiseen vaikuttaa myös Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 1371/2017 unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin. Kansallisesti direktiivi on 17 artiklan nojalla saatettava voimaan viimeistään 6.7.2019. Unionin talouteen vaikuttavista väärien tai puutteellisten tietojen tai ilmoitusten esittämisestä tulee jäsenvaltioiden säätää 7 artiklan nojalla luonnollisille henkilöille oikeasuhtaisia ja varoittavia rikosoikeudellisia seuraamuksia käsittäen myös mahdollisuuden vankeusrangaistukseen. Jos vahinko tai etu on alle 10 000 euroa, jäsenvaltiolle on 7 artiklan 4 kohdassa annettu mahdollisuus säätää myös muita kuin rikosoikeudellisia seuraamuksia. Oikeushenkilöille tulee säätää 9 artiklan perusteella seuraamukset, jotka sisältävät rikosoikeudellisia tai muita sakkoja. Direktiivi ei 14 artiklan nojalla rajoita unionin maataloustukiin liittyvien takaisinperintöjen tai seuraamusten asettamista.

¹⁰⁴⁰ Macrory 2006, s. 10, 29–32; Macrory 2008, s. 211; OECD 2009, s. 9; Macrory 2015, s. 278; Suvantola 2018, s. 76–78.

¹⁰⁴¹ Macrory 2008, s. 211; Macrory 2015, s. 278.

tamaan tukiehtoja ja periä pois tukiehtojen vastaisella toiminnalla saatu taloudellinen hyöty. Taloudellisiin tukiin liittyvien tukisäädöksissä tai tukipäätöksessä asetettujen ehtojen noudattaminen on vaatimuksena sille, että tuet voidaan myöntää ja maksaa täysimääräisesti. Kun ehtojen noudattaminen on tukien täysimääräisen maksamisen vaatimus, on perusteltua jättää myönnettyjä tukia maksamatta tai periä jo maksettuja tukia takaisin osittain tai kokonaan, jos ehtoja ei ole noudatettu.¹⁰⁴² Seuraamuksia voidaan myös perustella tuensaajien oikeudenmukaisella ja yhdenvertaisella kohtelulla. Ei ole perusteltua kohdella samalla tavalla niitä, jotka noudattavat ehtoja täysin ja niitä jotka jättävät noudattamatta asetettuja ehtoja.¹⁰⁴³ Mikäli ehtojen noudattamatta jättämisestä ei aiheutuisi seuraamuksia, ehdot menettäisivät merkityksensä. Tällainen menettely rapauttaisi ehtojen toimivuuden ja lakien noudattamisen velvoittavuuden.

Käytettävien keinojen on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisesti asianmukaisia, sopivia, tarpeellisia ja tavoiteltuun päämäärään nähden oikeassa suhteessa.¹⁰⁴⁴ Yhteiseen maatalouspolitiikkaan suhteellisuusperiaatetta sovellettiin ensimmäisen kerran asiassa *11/70 Internationale Handelsgesellschaft*.¹⁰⁴⁵ Sen jälkeen sitä on sovellettu unionin oikeuskäytännössä useita satoja kertoja, joiden myötä suhteellisuusperiaatteen sisältö on kehittynyt nykymuotoonsa.¹⁰⁴⁶

¹⁰⁴² Asia C-273/15 ZS "*Ezernieki*" vs. *Lauku atbalsta dienests*, ECLI:EU:C:2016:364, kohta 36–44.

¹⁰⁴³ OECD 2009, s. 10.

¹⁰⁴⁴ EY-tuomioistuin on soveltanut suhteellisuusperiaatetta ensimmäisen kerran 1950-luvulla asiassa *8/55 Fédération Charbonnière de Belgique v. Euroopan hiili- ja teräsyhteisön korkea viranomainen*, ECLI:EU:C:1956:11. Tuomio 29.11.1956. Siinä todettiin suhteellisuusperiaatteen ydin seuraavasti: "...yleisesti hyväksytyyn oikeussäännön mukaisesti toiminnan, jonka korkea viranomainen välillisesti kohdistaa yrityksen lainvastaiseen toimintaan, on oltava oikeassa suhteessa toimen lainvastaisuuteen." *Emiliou* (1996, s. 169–170) painottaa erityisesti sitä, että EU:n yleiset oikeusperiaatteet mukaan lukien suhteellisuusperiaate sitovat kaikkia viranomaisia, sekä unionin että kansallisia alue- ja paikallishallinnon viranomaisia, niiden toimeenpannessa EU-lainsäädäntöä.

¹⁰⁴⁵ Asia C-11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH vs. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ECLI:EU:C:1970:114. Asiassa oli kyse siitä, loukkaako viljan, viljasta valmistettujen tuotteiden, riisin, rikkoutuneiden riisinyvien ja riisistä valmistettujen tuotteiden tuonti- ja vientitodistus- ja vakuusjärjestelmä taloudellisen vapauden periaatteita ja suhteellisuusperiaatetta. Asiassa kantaja oli katsonut, että vaadittavista vakuuksista aiheutuu kaupalle kohtuutonta raskautta. Ratkaisun kohdan 16 kohdan mukaan vakuuden antamisesta aiheutuvien kustannuksien ei katsottu olevan kohtuuttomia tai suhteettomia kyseisten tavaroiden arvoon. Lisäksi tuomioistuin katsoi ratkaisunsa kohdassa 25 tuonti- tai vientisitoumuksen peruuntumisen ja vakuuden vapauttamisen rajoittamisen ainoastaan ylivoimaisena esteenä pidettäviin olosuhteisiin tarkoituksenmukaiseksi toimeksi, eikä järjestelmästä aiheudu tuojille tai viejille kohtuutonta raskautta.

¹⁰⁴⁶ Suhteellisuusperiaatteen kehittymisestä ja soveltamisesta unionin oikeudessa ks. tarkemmin esim. *Emiliou* 1996, s. 134–135; *Raitio* 2005; *Raitio* 2013, s. 314; *Sauter* 2013.

Unionin oikeuskäytännön¹⁰⁴⁷ mukaan eurooppaoikeuteen liittyvissä rikkomuksissa seuraamusten ja sanktioiden on oltava suhteessa rikkomuksen vakavuuteen. Siten tukiehtojen rikkomustapauksissa seuraamusten määrittämisessä on otettava huomioon olosuhteet, rikkomuksen luonne ja vakavuus. Seuraamukset ja sanktiot eivät toisaalta saa olla liian vähäisiä, jotta niiden avulla voitaisiin saada tavoiteltu tulos, mutta toisaalta eivät myöskään liian suuria suhteessa tehtyyn rikkomukseen.

Hallinnollisten seuraamusten perustyyppinä voidaan pitää erilaisia maksuseuraamuksia.¹⁰⁴⁸ Hallintoviranomaisen määräämä hallinnollinen seuraamus aiheutuu lainvastaisesta tai tukiehtojen vastaisesta menettelystä ja seuraamus asetetaan yleensä muussa kuin varsinaisessa rikosoikeudellisessa menettelyssä.¹⁰⁴⁹ Tällaiset seuraamukset voivat kuitenkin luonteeltaan, tavoitteeltaan tai määrältään rinnastua rikosoikeudellisiin rangaistuksiin, jolloin puhutaan rangaistusluonteisista hallinnollisista seuraamuksista erotuksena tavanomaisiin hallinnollisiin seuraamuksiin.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen¹⁰⁵⁰ 7. lisäpöytäkirjan 4 artikla ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan¹⁰⁵¹ 50 artikla sisältävät kiellon syyttää ja rangaista kahdesti samasta rikoksesta (*ne bis in idem* -periaate), mikä on tunnustettu jäsenmaiden ja unionin yleiseksi oikeusperiaatteeksi. Kieltoon sisältyy tavoite suojata kertaalleen tietyistä teosta syytettynä ollutta henkilöä sekä uudelta rangaistukselta että samaa asiaa koskevalta uudelta rikosprosessilta. Kiellon soveltamisala ei kuitenkaan rajoitu

¹⁰⁴⁷ Ks. esim. yhdistetyt asiat C-133/93, C-300/93 ja C-362/93, *Crispoltoni ym. v. Fattoria Autonoma Tabacchi ym.*, ECLI:EU:C:1994:364, 41 kohta; asia C-157/96, *The Queen v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food ja Commissioners of Customs & Excise, ex parte National Farmers' Union ym.*, ECLI:EU:C:1998:191, 60 kohta; asia C-189/01, H. Jippes, *Afdeling Groningen van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren ja Afdeling Assen en omstreken van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren vastaan Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, ECLI:EU:C:2001:420, 81 kohta; asia C-504/04, *Agrarproduktion Staebelow GmbH vastaan Landrat des Landkreises Bad Doberan*, ECLI:EU:C:2006:30, 37 kohta; asia C-45/05 *Maatschap Schoneville-Prins vs. Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*, ECLI:EU:C:2007:296, 45 kohta; asia C-558/07, *The Queen, seuraavien hakemuksista S.P.C.M. SA, C.H. Erbslöh KG, Lake Chemicals and Minerals Ltd ja Hercules Inc. vastaan Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs*, ECLI:EU:C:2009:430, 41,44,59,64 kohdat; asia C-343/09 *Afton Chemical Limited vastaan Secretary of State for Transport*, ECLI:EU:C:2010:419, 45 kohta; asia C-101/12 *Herbert Schaible vs. Land Baden-Württemberg*, ECLI:EU:C:2013:661, 29 ja 47–50 kohta.

¹⁰⁴⁸ Suomessa tällaisia maksuja on analysoinut mm. *Kiiski 2009*; *Kiiski 2011 b*. Maataloustukien seuraamusjärjestelmät ja niihin liittyvät sanktiot ovat kuitenkin jääneet analyysin ulkopuolelle.

¹⁰⁴⁹ *Tolvanen* (2002) on määritellyt hallinnolliset sanktiot sellaisiksi seuraamuksiksi, jotka määrätään rikosoikeudellisen järjestelmän ulkopuolella. Osa hallinnollisista sanktiomaksuista määrätään kuitenkin tuomioistuimissa. Esimerkiksi markkinaoikeus asettaa kilpailulaissa (948/2011) säädetyn kilpailurikkomusmaksun.

¹⁰⁵⁰ *SopS 18-19/1990*.

¹⁰⁵¹ Euroopan unionin perusoikeuskirjassa määritellään Euroopan unionin tasolla kansalaisten ja EU:n alueella asuvien henkilöiden perusoikeudet. Perusoikeuskirja julkaistiin ensimmäisen kerran vuonna 2000 Nizzan kokouksen yhteydessä, mutta siitä tuli oikeudellisesti sitova vasta Lissabonin sopimuksella. Perusoikeuskirja sitoo jäsenmaita siten kuin perussopimukset, joten kansallisten viranomaisten on eurooppaoikeudellisissa asioissa otettava huomioon perusoikeuskirjan säännökset. Perusoikeuskirjan merkityksestä kansallisesti ks. esim. *Kujala 2012*.

vain varsinaiisiin rikosoikeudellisiin rangaistuksiin, vaan sitä sovelletaan myös erilaisiin rangaistusluonteisiin hallinnollisiin seuraamuksiin.¹⁰⁵²

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin arvioi seuraamusten rangaistusluonteisuutta kolmen ns. Engelin kriteerin¹⁰⁵³ avulla ottaen huomioon teon luokittelun kansallisessa lainsäädännössä, teon todellisen luonteen ja seuraamuksen luonteen ja ankaruuden.¹⁰⁵⁴ Tarkastelun lähtökohtana on se, luokitellaanko säännös kansallisessa oikeudessa osaksi rikosoikeutta.¹⁰⁵⁵ Toisena kriteerinä tutkitaan sitä, kenelle sääntely on osoitettu ja mikä on seuraamuksen tavoite.¹⁰⁵⁶ Jos sääntely on suunnattu rajatulle ryhmälle ja seuraamuksen tavoitteena on korvata aiheutunut haitta tai vahinko, seuraamuksella ei arvioida olevan rikosoikeudellista luonnetta.¹⁰⁵⁷ Toisaalta jos seuraamuksen pääasiallisena tarkoituksena on moittia, rangaista ja ehkäistä ennalta, sitä pidetään luonteeltaan rikosoikeudellisena.¹⁰⁵⁸ Kolmas Engelin kriteeri koskee määrättävän rangaistuksen vakavuutta ja merkittävyyttä.¹⁰⁵⁹ Siten edellä mainittujen kriteerien nojalla myös taloudelliset seuraamukset ja sanktiot voivat rinnastua rikosoikeudelliseen rangaistukseen, jos ne ovat yleisesti sovellettavia, niillä on ennako-ehkäiseviä tarkoituksia toteuttava rangaistuksellinen luonne ja ne eivät ole hyvin vähäisiä.¹⁰⁶⁰ Kriteerien soveltamisessa on huomattava, että niitä on tarvittaessa arvioitava kokonaisuutena.¹⁰⁶¹

¹⁰⁵² Keskustelu hallinnollisista sanktioista, niiden käytöstä ja niiden rangaistusluonteisuudesta on viime vuosina ollut runsasta. Ks. esimerkiksi *Kiiski* 2011; *de Moor-van Vugt* 2012; *Oliver – Bombois* 2012; *van Bockel* 2013; *Öber* 2013; *Bernatt* 2014; *Frese* 2014; *Halila – Lankinen* 2014; *Wong* 2014; *Macrory* 2015; *Bernatt* 2016; *Halila – Lankinen – Nilsson* 2018. Hallinnollisten sanktioiden rangaistusluonteisuudesta ja niiden sääntelyn kehittämisestä Suomessa ks. *Oikeusministeriön työryhmä* 2017.

¹⁰⁵³ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio asiassa *Engel ym. v. Alankomaat*, 8.6.1976.

¹⁰⁵⁴ *Engel ym. v. Alankomaat*, 82 kohta; *de Moor-van Vugt* 2012, s.11; *van Bockel* 2013, s. 395.

¹⁰⁵⁵ *Engel ym. v. Alankomaat*, 82 kohta. Se, että säännös kansallisesti luokitellaan hallinto-oikeuden tai siviilioikeuden alaan ei kuitenkaan poista sitä mahdollisuutta, etteikö seuraamus olisi rangaistusluonteinen. Ks. esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio asiassa *Zolotukhin v. Venäjä* 10.2.2009, 14939/03, kohta 52 oikeustapausviitteinen.

¹⁰⁵⁶ *Engel ym. v. Alankomaat*, 82 kohta.

¹⁰⁵⁷ Ks. esim. julkisasiamies *Kokottin* ratkaisuehdotus asiassa C-489/10 *Lukasz Marcin Bonda*, ECLI:EU:C:2011:845, kohta 48 ja siinä viitatus Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeustapaukset.

¹⁰⁵⁸ *Ibid.*

¹⁰⁵⁹ *Engel ym. v. Alankomaat*, 82 kohta.

¹⁰⁶⁰ Näin esimerkiksi veronkorotusten osalta. Ks. esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio asiassa *Jussila v. Suomi*, 73053/01, tuomio 23.11.2006, kohdat 38-59; KKO 2010:45; KKO 2012:79; KKO 2013:59; KKO 2013:78; KKO 2013:92; KHO 2014:145.

¹⁰⁶¹ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiassa *Zolotukhin v. Venäjä* 10.2.2009, 14939/03, antaman tuomion kohdan 53 mukaan toinen ja kolmas Engelin kriteeri ovat vaihtoehtoisia niiden kumulatiivinen tarkastelutapa on mahdollinen, jos kriteerien erillinen tarkastelu ei johda selkeään lopputulokseen. Tosin *van Bockel* (2013, s. 395) esittää että kriteerit eivät ole kumulatiivisia ja kukin niistä voi yksinään vaikuttaa siihen, että taloudellisesta sanktiosta muodostuu rikosoikeudellinen seuraamus. Toisaalta *de Moor-van Vugt* (2012, s.11) argumentoi, että mikään kriteeri ei yksinään vaikuta sanktion luokittelemista rikosoikeudelliseksi, mutta kriteerit yhdessä kumulatiivisesti voivat muuttaa taloudellisen sanktion rikosoikeudelliseksi seuraamukseksi.

Hallinnollisten seuraamusten ja sanktioiden käytössä korostuu tuensaajan oikeusturvan ja oikeusvarmuuden takaaminen.¹⁰⁶² Tämä koskee erityisesti rangaistusluonteisia hallinnollisia sanktioita, koska ne ovat usein vaikutuksiltaan rikosoikeudellisten seuraamusten kaltaisia.¹⁰⁶³ Oikeusvarmuuden takaamiseksi seuraamusten on perustuttava riittävään näyttöön laissa tai toiminnalle asetetuissa päätöksissä asetettujen velvoitteiden rikkomisesta.¹⁰⁶⁴

Oikeusturvan toteutuminen edellyttää myös sitä, että asianomainen tulee kuuluksi hallintolain (434/2003) mukaisesti ennen päätöksen antamista ja seuraamuksen käsittävässä hallintopäätöksessä on avoimesti kuvattu ja perusteltu se, miksi seuraamus on annettu, miten ja mitä säädöksiä on rikottu ja mitä rikkomuksen seuraamuksista on säädetty.¹⁰⁶⁵ Tämän lisäksi oikeusturvan toteutuminen edellyttää sitä, että seuraamuksen käsittävään päätökseen on pystyttävä hakemaan muutosta.¹⁰⁶⁶

5.1.2. Seuraamukset unionin taloudellisen edun suojaajana

Sekä tuensaajiin että jäsenmaihin kohdistuvien seuraamusten tavoitteena on varmistaa unionin varojen moitteeton hoito. Tukea saavien tahojen ja jäsenmaiden viranomaisten velvollisuutena on noudattaa tukien hakemiselle, myöntämiselle, maksamiselle ja käytölle asetettuja vaatimuksia ja ehtoja. Jos unionin varojen käytössä tavataan pienempiä tai isompia virheitä, pyritään unionin taloudelle aiheutunut virhe korjaamaan asettamalla tukisäädösten vastaisesta toiminnasta seuraamuksia tuensaajille ja jäsenmaille. Jäsenmaan tulee myös noudattaa tukien hallintaa ja valvontaa koskevia säädöksiä. Mikäli näitä ei ole noudatettu, unionin taloudellista etua on vaarannettu.¹⁰⁶⁷ Jäsenmaihin kohdistuvien seuraamusten tavoitteena on saada jäsenmaat noudattamaan unionin säädöksiä ja jäsenyysvelvoitteitaan mukaan lukien unionin talouden suojaamisvelvoitetta väärinkäytöksiltä.¹⁰⁶⁸

Asettamalla seuraamuksia tukisäännösten tai tukien hallinnolle asetettujen vaatimusten laiminlyönnille pyritään vähentämään unionin talouteen kohdistuvaa riskiä. Taloudellisen tuen pienentäminen tai jo maksettujen tukien takaisinperintä osittain tai kokonaan on pääsääntöinen seuraus tukiehtojen rikkomisesta tai noudattamatta

¹⁰⁶² Hallinnollisiin seuraamuksiin ja niihin liittyviin menettelyihin on *Kiiskan* (2009, s. 37) mukaan liitetty rikosoikeudellisia ulottuvuuksia oikeussuojan turvaamiseksi. Näin myös *Oikeusministeriön työryhmä* 2017, s. 10.

¹⁰⁶³ *Kiiski* 2009, s. 38; *Oikeusministeriön työryhmä* 2017, s. 7.

¹⁰⁶⁴ Ks. esim. yhdistetyt asiat C-596/16 ja C-597/16 *Enzo Di Puma vastaan Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob)* (C-596/16) ja *Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob) vastaan Antonio Zecca* (C-597/16), ECLI:EU:C:2018:192, tuomion kohdat 42–45.

¹⁰⁶⁵ Ks. myös *OECD* 2009, s. 26.

¹⁰⁶⁶ *Oikeusministeriön työryhmä* 2017, s. 10.

¹⁰⁶⁷ Unionin taloudellisen edun suojaamisesta tarkemmin ks. esim. *Craig* 2004; *Łacny* 2010; *Sánchez-Barrueco* 2014; *Łacny* 2017; *Euroopan tilintarkastustuomioistuim* 2019.

¹⁰⁶⁸ Komission toimista jäsenmaan jättäessä jäsenyysvelvoitteet jättämättä ks. *Börzel – Heidbreder* 2017.

jättämisestä. Yhteisön taloudellisten etujen suojaamista koskevan asetuksen (EY) 2988/95 2 artiklan mukaan EU-tukien väärinkäytöksestä aiheutuvien seuraamusten on oltava suhteessa tehtyyn rikkomukseen:

”Hallinnolliset tarkastukset, toimenpiteet ja seuraamukset otetaan käyttöön siinä määrin, kuin ne ovat tarpeellisia yhteisön oikeuden moitteettoman soveltamisen varmistamiseksi. Niiden on oltava tehokkaita, suhteellisia ja vakuuttavia, jotta varmistettaisiin yhteisöjen taloudellisten etujen asianmukainen suojaaminen.”

Asetuksen N:o 2988/95 4 artiklan 1 kohdan mukaan kaikista väärinkäytöksistä seuraa yleensä perusteettomasti saadun etuuden periminen takaisin. Tukimaksujen pienentäminen tai jo maksettujen tukien takaisinperinnällä pyritään korjaamaan mahdollinen virhe siten, ettei tuensaaja saa perusteettomasti tukea liikaa. Unionin tuomioistuin on katsonut yhdistetyssä asiassa C-383/06–C-385/06 *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening ym.*, että jäsenvaltiot eivät voi käyttää hankintavaltaa siltä osin, olisiko aiheuttomasti tai sääntöjen vastaisesti myönnetty yhteisön varat vaadittava palautettaviksi.¹⁰⁶⁹ Lisäksi unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään katsonut, että kohtuullisuuden nojalla ei ole mahdollista poiketa unionin oikeuden säännösten soveltamisesta lukuun ottamatta unionin lainsäädännössä vahvistettuja tapauksia tai sellaista tilannetta, jossa lainsäädäntö itsessään todetaan pätemättömäksi.¹⁰⁷⁰

Toisaalta unionin oikeuskäytännön mukaan tuensaajalle voidaan asettaa taloudellisia seuraamuksia, vaikka tuensaaja ei ole saanut liikaa tukea eikä teosta tai laiminlyönnistä ei ole tosiasiallisesti aiheutunut taloudellista menetystä unionin budjettiin. Tämä johtuu siitä, että sellaisetkin sääntöjenvastaisuudet, joilla ei ole täsmällistä taloudellista vaikutusta, voivat vakavasti vahingoittaa unionin taloudellisia intressejä.¹⁰⁷¹ Esimerkiksi asiassa C-465/10 *Ministre de l’Intérieur, de l’Outre-mer et des Collectivités territoriales vastaan Chambre de commerce et d’industrie de l’Indre* ei voitu todeta hankintalainsäädännön noudattamisessa tapahtuneen virheen aiheuttaneen todellista virhettä unionin taloudelle, mutta ehdon laiminlyönnin todettiin vaarantaneen unionin taloudellisen edun varmistamisen.¹⁰⁷² Siten väärinkäytöksen tai taloudellisen vahingon suuruudesta riippumatta jäsenvaltiolla on velvollisuus periä aiheuttomasti myönnetty tai maksetut varat takaisin tai pienentää maksettavia tukia

¹⁰⁶⁹ Yhdistetyt asiat C-383/06 – C-385/06 *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening* (C-383/06) ja *Gemeente Rotterdam* (C-384/06) vastaan *Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid* ja *Sociaal Economische Samenwerking West-Brabant* (C-385/06) vastaan *Algemene Directie voor de Arbeidsvoorziening*, ECLI:EU:C:2008:165, kohta 38. Näin myös yhdistetyssä asiassa C-205/82–C-215/82 *Deutsche Milchkontor GmbH ym. vastaan Saksan liittotasavalta*, ECLI:EU:C:1983:233, tuomion kohta 22.

¹⁰⁷⁰ Asia C-273/15 ZS *”Ezernieki” vs. Lauku atbalsta dienests*, kohta 55–56; asia C-248/04 *Koninklijke Coöperatie Cosun*, 64 kohta.

¹⁰⁷¹ Asia C-465/10 *Ministre de l’Intérieur, de l’Outre-mer et des Collectivités territoriales vastaan Chambre de commerce et d’industrie de l’Indre*, ECLI:EU:C:2011:867, kohta 47.

¹⁰⁷² *Ibid.*, kohta 31–41.

tukiehtojen laiminlyöntien vuoksi. Jäsenvaltiolla on siten velvollisuus asettaa tuensaajan laiminlyönnin johdosta seuraamus, vaikka tukiehdon laiminlyönnillä ei olisi suoraa todettavissa olevaa vaikutusta unionin talouteen.¹⁰⁷³

Tuensaajaan kohdistettavien seuraamusten voidaan katsoa toimivan pelotteena ja unionin rahoituksesta katettavien menojen sääntöjenmukaisuuden varmistamisen välineenä. Näin kuitenkin käy vain, jos seuraamusten riski ja ankaruus on mitoitettu oikein. Hyvin pieni riski jäädä kiinni laiminlyönneistä tai lievät seuraamukset eivät ohjaa tehokkaasti noudattamaan tukisäädöksiä. Jos puolestaan hyvin pienistäkin laiminlyönneistä aiheutuu seuraamuksia ja riski joutua tällaisesta kiinni on suuri, asettaa se sekä hallinnolle että tuensaajalle merkittäviä ja osin jopa kohtuuttomia vaatimuksia sille, ettei virheitä tapahtuisi. Tämä ei välttämättä ole tuensaajien, jäsenvaltioiden tai unionin talouden kannalta kustannustehokasta.

5.2. SEURAAMUSTEN KOHDENTUMINEN

5.2.1. Seuraamusten kohdentuminen tuensaajaan

Säädöksissä asetettujen vaatimusten laiminlyönnistä on yleensä vastuussa se, jonka toiminnasta säädöstenvastaisuus on aiheutunut. Pääasiassa viljelijä on vastuussa omasta toiminnastaan ja siinä tapahtuneista virheistä.¹⁰⁷⁴ Siten hänellä on velvollisuus korjata virheellinen toimintansa ja maksaa perusteeton tuki takaisin. Näin usein maataloustukien osalta onkin, jos viljelijä, laiminlyöjä ja tuensaaja ovat yksi ja sama henkilö. Mutta miten asia on, jos maatalousmaalla todetun sääntöjenvastaisuuden tai laiminlyönnin onkin toteuttanut joku muu kuin viljelijä itse? Entä kuka on vastuussa, jos maatalousmaa on vaihtanut hallinnoijaa, ja tuensaaja on toiminut sääntöjenmukaisesti, mutta aikaisempi tai myöhempi maatalousmaan hallinnoija on laiminlyönyt maatalousmaan hoitoa ja käyttöä koskeneet ympäristövaatimukset? Onko sitten viljelijä vastuussa hänen tilallaan muiden toiminnasta aiheutuneista sääntöjenvastaisuuksista?

¹⁰⁷³ Julkisasiainministeriön asiassa C-465/10 *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales vastaan Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, ECLI:EU:C:2011:596, antaman ratkaisuehdotuksen mukaan "...ei ole merkitystä sillä, onko väärinkäytöksestä aiheutunut tuntuva tulonmenetyks vai onko kyseessä pelkkä "tekninen menettelyvirhe", vaan väärinkäyttö on väärinkäyttö, joka tulee korjata."

¹⁰⁷⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 91 artiklan mukaan, jos tuensaaja ei noudata täydentävien ehtojen sääntöjä, kyseiselle tuensaajalle on määrättävä hallinnollinen seuraamus. Seuraamuksen asettamisen edellytyksenä on ensinnäkin se, että vaatimusten noudattamatta jättäminen johtuu tuensaajasta suoraan johtuvasta teosta tai laiminlyönnistä ja vaatimusten noudattamatta jättäminen liittyy tuensaajan maataloustoimintaan tai kyseessä on tuensaajan tilaan kuuluva alue.

Julkisasiamies Kokott on pohtinut asiassa C-396/12 *A. M. van der Ham ja A. H. van der Ham-Reijersen van Buuren* antamassaan ratkaisuehdotuksessa tilannetta, jossa kolmas osapuoli rikkoo tuottamuksellisesti viljelytoiminnalle asetettuja täydentäviä ehtoja.¹⁰⁷⁵ Ratkaisuehdotuksessaan hän toi esille sen, että täydentävien ehtojen järjestelmällä on tarkoitus puuttua ainoastaan sellaisiin noudattamatta jättämiin, joihin viljelijät voivat vaikuttaa.¹⁰⁷⁶ Toisin sanoen, jos noudattamatta jättäminen on johtunut viljelijän vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolisista tapahtumista, tukijärjestelmällä ei puututa tilanteeseen. Toisaalta ratkaisuehdotuksessaan Kokott toteaa, ettei tuensaajan vastuu koske pelkästään tilanteita, joissa tämä on itse jättänyt noudattamatta vaatimuksia. Pelkästään se seikka, että muut henkilöt suorittavat työt, ei sulje pois viljelijän vastuuta.¹⁰⁷⁷ Kuten julkisasiamies Kokott kohdassa 68 toteaa:

”Tuensaajan on nimittäin säännönmukaisesti varmistettava, että niillä, jotka suorittavat hänen tilallaan töitä, on riittävät valmiudet ja tiedot, jotta vaatimuksia ei jätetä noudattamatta. Toimeksisaajien tehtäviksi ei enenkään pidä antaa töitä, jotka johtavat väistämättä vaatimusten noudattamatta jättämiseen, vaan toimeksiannot on muotoiltava siten, ettei niin tapahdu. Toimeksiantajan on lisäksi valvottava asianmukaisesti toimeksisaajaa voidakseen tarvittaessa estää vaatimusten noudattamatta jättämisen.”

On todettava, että viljelijä vastaa muutoinkin tilan toiminnasta kokonaisuudessaan. Tällöin hän vastaa isännän ominaisuudessa myös siitä, että kaikki tilalla työskentelevät tuntevat tukiehdossa asetetut velvoitteet ja toimivat niiden mukaisesti.¹⁰⁷⁸ Lisäksi viljelijän tulee antaessaan tehtäviä muiden hoidettavaksi sopimuksen perusteella varmistua siitä, että toimeksisaajat tuntevat ja noudattavat toiminnassaan tukiehdossa asetettuja vaatimuksia.¹⁰⁷⁹ Viljelijällä on siten liiketoiminnallinen, työnjohdollinen ja valvonnallinen vastuu ja velvoite ohjata työntekijöitään, harjoittelijoitaan tai ulkopuolisia tilalle sopimusperusteisesti töitä tekeviä urakoitsijoita toimimaan siten, että tilalla sovellettavaksi tulevia vaatimuksia noudatetaan. Tämän ohjaus- ja johtovelvoitteen vuoksi viljelijä on vastuussa siitä, jos hänen työntekijänsä tai sopimuskumppaninsa laiminlyö noudattaa tukiehtoja tai toimii muutoin sääntöjenvastaisesti. Asiassa C-396/12 *A. M. van der Ham ja A. H. van der*

¹⁰⁷⁵ Asia C-396/12 *A. M. van der Ham ja A. H. van der Ham-Reijersen van Buuren vs. College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland*. Julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus 24 päivänä lokakuuta 2013, ECLI:EU:C:2013:698.

¹⁰⁷⁶ *Ibid.* 66 kohta.

¹⁰⁷⁷ *Ibid.* 67 kohta.

¹⁰⁷⁸ Isännänvastuuta voidaan pitää periaatteena, jonka mukaan esimerkiksi vahingonkorvausoikeudessa työnantaja on lähtökohtaisesti vastuussa työntekijänsä aiheuttamista vahingoista. Se kattaa myös ”toisen pyynnöstä” työsuhteeseen verrattavissa olosuhteissa työtä tekevät henkilöt. Vahingonkorvauslain ulkopuolelle jäävät kuitenkin tilanteet, joissa on kyse sopimuksella perustetun velvoitteen laiminlyönnistä.

¹⁰⁷⁹ Sopimusoikeudellisten periaatteiden mukaan toimeksiantajalla on sopimussuhteessa tiedoksianto- ja valvontavelvollisuus. Tämän takia viljelijän tulee tiedottaa sopimuksen yhteydessä ja sopimussuhteen aikana viljelytoiminnalle asetetuista ehdoista ja velvoitteista sekä valvoa näiden noudattamista.

Ham-Reijersen van Buuren antamassaan ratkaisussa unionin tuomioistuin totesikin, että

“...unionin lainsäätäjät on halunnut, että tuensaaja on vastuussa sekä omista että kolmannen teoista tai laiminlyönneistä.”¹⁰⁸⁰

Unionin tuomioistuimen asiassa antamansa tuomion kohdan 52 mukaan tällainen tulkinta estää myös väärinkäytöksiä, koska tuensaaja ei voi tällöin vapautua vastuusta teettämällä maatilantoita kolmansilla, eikä lieventää vastuutaan esittämällä näyttöä siitä, että kyseinen kolmas on esimerkiksi toiminut tuottamuksellisesti.

Unionin tuomioistuimen asiassa *C-536/09 Marija Omejc vs. Slovenia* antaman ennakkoratkaisun perusteella viljelijä on vastuussa myös edustajansa toiminnasta tai toimimattomuudesta.¹⁰⁸¹

Kyseessä olleessa tapauksessa maksajaviraston tarkastaja oli halunnut suorittaa Marija Omejcin tilalla paikan päällä tarkastuksen varmistukseksi, oliko aikaisemman tarkastuksen yhteydessä havaittu sääntöjenvastaisuus korjattu. Tarkastaja oli ilmoittanut tarkastusta edeltävänä päivänä tarkastuksesta tilalla asuvalle Marija Omejcin isälle. Marija Omejc ei itse asunut tilalla, eikä isällä ollut valtuutusta edustaa tyttärtään. Tämän vuoksi tarkastaja ei voinut Omejcin poissa ollessa tarkastaa tarvittavaa asiakirja-ainestoa, minkä jälkeen maksajavirasto hylkäsi Omejcin tukihakemuksen.

Tuomioistuin ratkaisun 39 kohdan mukaan, mikäli paikalla tehtävän tarkastuksen tekeminen on estynyt viljelijän edustajan menettelyn johdosta, viljelijä kantaa edustajansa toimien tai laiminlyöntien oikeudelliset seuraukset. Edustaja tulkitaan ratkaisun kohtien 39 ja 40 kohtien perusteella kansallisista määritelmistä riippumatta unionin oikeudessa itsenäisesti käsittäen paikalla tehtävien tarkastusten aikana

“... kenet tahansa täysi-ikäisen ja liiketoimintakelpoisen henkilön, joka asuu tilalla ja jolle on uskottu ainakin osa kyseisen tilan hoidosta, kunhan viljelijä on ilmaissut selvästi tahtonsa uskoa tälle edustamisensa ja viljelijä on näin ollen sitoutunut ottamaan vastattavakseen tämän henkilön kaikista toimista ja kaikista laiminlyönneistä.”

Sinällään viljelijälle ei ole missään säädöksessä asetettu velvoitetta asettaa tai nimetä edustajaa, mutta näin tehdessään hän ottaa vastuun myös edustajansa toiminnasta.

Seuraamusten osalta tulee arvioitavaksi myös se tilanne, miten vastuu jakautuu tilanteessa, jossa maatalousmaan aikaisempi tai myöhempi hallinnoija on laiminlyönyt tukiehtoja, mutta varsinainen tuensaaja on toiminut säädösten mukaisesti. Horisontaaliasetuksen 97 artiklan 2 kohdassa on tarkennettu, että siinä tapauksessa, että viljelylohko on siirretty, lohkoa koskevan tukihakemuksen jättänyt viljelijä vastaa kyseisestä lohkosta koko sen vuoden, jonka osalta tukihakemus on jätetty. Tämä

¹⁰⁸⁰ Asia C-396/12 *A. M. van der Ham ja A. H. van der Ham-Reijersen van Buuren vs. College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland*, ECLI:EU:C:2014:98, tuomion kohta 46.

¹⁰⁸¹ Asia C-536/09 *Marija Omejc vs. Slovenia*, ECLI:EU:C:2011:398.

tuensaajaan kohdistuvan vastuun vuoksi viljelijä saattaa joutua vastuuseen tilan hallintaan siirtyneiden uusien peltolohkojen osalta aikaisemman lohkoa hallinnoineen tahon toiminnan tai toimimattomuuden johdosta.

Tällaista tilannetta on arvioitu unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisussa C-11/12 *Maatschap L.A. en D.A.B. Langestraat en P. Langestraat-Troost vs. Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie*.¹⁰⁸²

Kyseessä olleessa tapauksessa Avoin yhtiö L. Oosthoek ja J. P. Groen vuokrasi Maatschap L.A. en D.A.B. Langestraat en P. Langestraat-Troostille viljelylohkon sipulien viljelyyn. Vuokrauksen edellytykseksi asetettiin se, että Oosthoek/Groen saa kyntää lohkoa vielä itse ja levittää sille lantaa. Osapuolet sopivat, että vuokraoikeus alkaa 1.1.2009 alkaen, mutta että vuokraaja ottaa lohkon tosiasiallisesti käyttöön vasta kyntämisen jälkeen. Sopimuksen mukaisesti Oosthoek/Groen levitti lannan kyseiselle lohkolle, mutta kyntötoita ei suoritettu lannan vähäpäästöistä käyttöä edellyttävän kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Maatschap L.A. en D.A.B. Langestraat en P. Langestraat-Troost otti lohkon käyttöön maaliskuun 2009 alussa, ja haki keväällä vuoden 2009 suoria tukia muun muassa kyseisen lohkon osalta. Maatschap sai tietää Oosthoek/Groenin toiminnan säädöstenvastaisuudesta kyseisellä lohkolle vasta 23.11.2009. Staatssecretaris vähensi 3.3.2010 tekemällään päätöksellä suoria tukia 20 % sen vuoksi, että maataloutta koskevia lakisääteisiä vaatimuksia oli jätetty noudattamatta mainitun rikkomisen vuoksi.

Kyseisessä tapauksessa yhtiön Oosthoek/Groen oli todettu jättäneen noudattamatta lainsäädännössä asetettuja vaatimuksia.¹⁰⁸³ Koska Maatschap L.A. en D.A.B. Langestraat en P. Langestraat-Troostin toiminnassa ei havaittu mitään tahallisuutta, kysymykseksi nousi se, voitiinko suoria tukia vähentää maataloutta koskevien lakisääteisten vaatimusten noudattamatta jättämisen vuoksi, vaikka viljelijä ei ollut omalla toiminnallaan rikkonut säädöksissä asetettuja vaatimuksia.

Tuomioistuimen ratkaisun mukaan ”se, että henkilö, jolle tai jolta maatalousmaa on siirtynyt, ei ole noudattanut täydentäviä ehtoja koskevia sääntöjä, mistä seuraa suorien tukien kokonaismäärän vähentäminen tai niiden epääminen, on katsottava kokonaisuudessaan johtuvaksi siitä viljelijästä, joka on jättänyt tukihakemuksen.”¹⁰⁸⁴ Unionin tuomioistuimen ratkaisun kohdan 37 mukaan viljelijän on kannettava riski siitä, että täydentäviä ehtoja koskevien sääntöjen sellainen noudattamatta jättäminen, joka johtuu sen henkilön, jolle tai jolta kyseinen lohko on siirtynyt, sekä tuottamuksellisesta että tahallisesta toiminnasta, katsotaan tuenhakijasta johtuvaksi. Tämä kattaa myös sellaiset tilanteet, että tuenhakija on toiminut oikein ja vilpittömässä mielessä, mutta henkilö, jolta tai jolle lohko on siirtynyt, on tahallisesti laiminlyönyt tukiehtoja. Tukien ja tukiehtojen noudattamisen osalta vastuussa hallintoon nähden on siten tuensaaja.¹⁰⁸⁵ Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että toimijalle, joka ei ole hakenut

¹⁰⁸² C-11/12 *Maatschap L.A. en D.A.B. Langestraat en P. Langestraat-Troost vs. Staats-secretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie*, ECLI:EU:C:2012:808, tuomio 13 päivänä joulukuuta 2012.

¹⁰⁸³ *Ibid.*, 13 kohta.

¹⁰⁸⁴ *Ibid.*, kohta 44 ja ratkaisulauselma.

¹⁰⁸⁵ *Ibid.*, kohta 41.

tukia, ei voida asettaa hallinnollisia velvoitteita tai sanktioita tukiehtojen noudattamatta jättämisen vuoksi. Tällaiselle toimijalle voi tosin aiheutua laiminlyönnistä tai säädösten noudattamattomuudesta riippuen sekä hallinto-oikeudellisia tai rikosoikeudellisia seuraamuksia esimerkiksi tilanteessa, jossa laiminlyönti on liittynyt ympäristösäädösten rikkomiseen.

Edellä mainittujen oikeustapausten perusteella viljelijällä on laaja vastuu tukihakemuksestaan ja viljelytoimistaan. Hän vastaa tukiehtojen noudattamisesta niin itsensä, perheensä, työntekijöidensä, harjoittelijoidensa, sopimuskumppaneidensa kuin edustajiensa osalta. Tuensaaja vastaa myös sekä edellisen että seuraavan maatalousmaan hallinnoijan virheistä, jotka ovat syntyneet tukiaikana. Toisekseen sopimussuhteissa mikään ei estä sopimuspuolia sopimasta keskenään sopimukseen liittyvistä taloudellisista riskeistä mahdollinen maataloustuen vähentämistä koskeva riski mukaan lukien.¹⁰⁸⁶ Toisaalta vaikkei tällaista sopimusmääräystä olisikaan, ei voida myöskään sulkea pois tukihakemuksen jättäneen viljelijän etujen suojaamista siviilioikeuden järjestelmiä käyttäen.¹⁰⁸⁷ Tämän johdosta unionin tuomioistuin ei ole pitänyt suhteettomana tai kohtuuttomana sitä, että tukiehtojen rikkominen katsotaan kokonaisuudessaan johtuvaksi siitä viljelijästä, joka on jättänyt tukihakemuksen ja jolle tuet on maksettu tai suunniteltu maksettavaksi. Siten tuensaaja on pääsääntöisesti vastuussa hallinnoimiensa peltojensa viljelystä ja hoidosta tukiehtojen mukaisesti riippumatta siitä, toteuttaako hän itse viljely- ja hoitotyöt, joku muu hänen toimeksiannostaan tai ohjauksessaan tai ovatko pellot olleet tukivuoden aikana osan aikaa jonkun muun hallinnassa ja hoidossa.

5.2.2. Seuraamusten ulottuvuus eri tukimuotoihin

Yleensä tuen myöntämiseen tai maksamiseen liittyvän ehdon laiminlyönti aiheuttaa seuraamuksia vain kyseessä olevaan tukeen (*suppea, kohdennettu ehto*). Esimerkiksi tukiehto, jota ei ole asetettu lainsäädännössä, mutta joka on tukipäätöksessä asetettu tuen ehdoksi, koskee vain kyseessä olevaa tukipäätöstä. Tällöin ehdon laiminlyönti aiheuttaa seuraamuksia vain tähän tukipäätöksellä yksilöityyn tukeen eikä muihin tuensaajalle eri päätöksillä myönnettyihin ja maksettuihin tukiin, jos näissä ei ole kyseisenlaista ehtoa.

Toisaalta yksi ja sama ehto voi olla usean eri tukimuodon ja tukipäätöksen ehtona (*laajaulotteinen ehto*). Tällöin ehdon laiminlyönti voi aiheuttaa seuraamuksia useaan eri tukeen ja usealla tukipäätöksellä myönnettyihin tai maksettuihin tukiin. Tällaisessa tapauksessa ehdon laiminlyönnistä aiheutunut seuraamus voi kokonaisuudessaan muodostua merkittäväksi, vaikka yksittäisten tukien osalta seuraamus olisi kohtuullinen.

¹⁰⁸⁶ C-11/12 *Maatschap L.A. en D.A.B. Langestraat en P. Langestraat-Troost vs. Staats-secretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie*, ECLI:EU:C:2012:808, kohta 41.

¹⁰⁸⁷ *Ibid.*, kohta 41.

Maataloustukien täydentävien ehtojen laiminlyönneistä aiheutuvat seuraamukset kohdistuvat unionin säädösten mukaisesti unionin suoriin tukiin ja ohjelmaperusteisiin tukiin¹⁰⁸⁸ ja kansallisen lainsäädännön nojalla osin kansallisiin tukiin¹⁰⁸⁹ (taulukko 9). Nykyisin pellon käyttöön ja hoitoon liittyvien täydentävien ehtojen laiminlyönnit aiheuttavat seuraamuksia myös unionin kokonaan tai osin rahoitamiin eläintukiin kuten nauta- tai lypsylehmäpalkkioon ja eläinten hyvinvointikorvauksiin. Tämän johdosta täydentäviä ehtoja voidaan pitää hyvin laajaulotteisina. Tätä seuraamusten laajaa kohdistumista ja ristiinkytkentää useaan tukimuotoon on kritisoitu.¹⁰⁹⁰ Erityisesti kotieläinten hyvinvointiin, merkintään ja tunnistukseen liittyvien vaatimusten¹⁰⁹¹ laiminlyönnin kytkemistä peltotukien pienentämiseen on pidetty kohtuuttomana. Tämän vuoksi on ehdotettu, että pellon käyttöön ja hoitoon liittyvien vaatimusten laiminlyönti aiheuttaisi seuraamuksia vain peltoalaan tai pellon tuotantoon liittyviin tukiin, mutta ei puhtaasti kotieläinten määriin tai kotieläintuotantoon perustuviin tukiin.¹⁰⁹² Tämän johdosta Maa- ja metsätalousministeriö on ehdottanut komissiolle täydentävien ehtojen muuttamista siten, että jatkossa peltoon kohdistuvista laiminlyönneistä aiheutuisi seuraamus vain peltoalaperusteisiin tukiin ja vastaavasti eläinpuolen vaatimusten laiminlyönneistä aiheutuisi seuraamuksia vain eläinpuolen tukiin.¹⁰⁹³

¹⁰⁸⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 99 artiklan mukaan hallinnollinen seuraamus lasketaan vähentämällä 92 artiklassa lueteltujen tukien kokonaismäärää. Artiklassa 92 mainittuja tukia ovat asetuksen (EU) N:o 1307/2013 mukaiset suorat tuet, asetuksen (EU) N:o 1308/2013 46 ja 47 artiklan nojalla maksettavat tuet, asetuksen (EU) N:o 1305/2013 21 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdan, 28–31 artiklan tai 33 tai 34 artiklan nojalla maksettavat tuet. Seuraamusta ei kuitenkaan sovelleta asetuksen (EU) N:o 1307/2013 V osastossa tarkoitettuun pienviljelijäjärjestelmään tai asetuksen (EU) N:o 1305/2013 28 artiklan 9 kohdassa tarkoitettuun tukeen.

¹⁰⁸⁹ Laki maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista (1559/2001) 19–21 §.

¹⁰⁹⁰ *ProAgria Etelä-Savo* 2018, s. 9.

¹⁰⁹¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 liitteessä II luetellaan täydentäviin ehtoihin kuuluvaksi yhteensä 9 lakisääteistä hoitovaatimusta, jotka liittyvät elintarvike-turvallisuuteen, eläintautien ehkäisyyn, eläinten tunnistamiseen ja rekisteröintiin sekä eläin hyvinvointiin.

¹⁰⁹² *ProAgria Etelä-Savo* 2018, s. 9.

¹⁰⁹³ *Ibid.*, s. 9.

Taulukko 9. Tukimuodot, joihin täydentävät ehdot ja viherryttämisvaatimukset vaikuttavat.

Tukiehdot	Tukimuodot, joihin tukiehdot vaikuttavat
Lakisääteiset ympäristöehdot Hyvän maatalouden ja ympäristön ehdot	<u>Unionin tuet</u> Perustuki Nuoren viljelijän tuki Viherryttämistuki Peltokasvipalkkio Lypsylehmäpalkkio Nautapalkkio Lammas- ja vuohipalkkio <u>Ohjelmaerusteiset tuet</u> Ympäristökorvaus Luonnonhaittakorvaus Luonnonmukaisen tuotannon korvaus Eläinten hyvinvointikorvaus <u>Kansalliset tuet</u> Yleinen hehtaarituki (osittain) Pohjoinen hehtaarituki (osittain) Nuorten viljelijöiden tuki (osittain)
Viherryttämisvaatimukset	<u>Unionin tuet</u> Viherryttämistuki

Pelto- ja kotieläintukien linkittämistä ristiin täydentävien ehtojen osalta voidaan perustella sillä, että kotieläinten tuotanto ja kasvintuotanto liittyvät läheisesti toisiinsa. Toisaalta kotieläintuotanto edellyttää peltoviljelyä ja laidunnurmia ja toisaalta peltoviljelyssä voidaan hyödyntää karjanlantaa maaperän lannoittamiseen ja parantamiseen ja peltoviljelyllä tuotetaan rehuja kotieläimille. Tosin ne eivät edellytä sitä, että samalla tilalla harjoitetaan molempia tuotantomuotoja samanaikaisesti.

Toisaalta taloudellisiin tukiin liitettyjen ehtojen tulisi liittyä kiinteästi tuettavaan toimintaan ja niiden tulisi edistää tuelle asetettuja tavoitteita. Tällä perusteella peltotukien ehdoiksi on asetettavissa maatalousmaan käyttöön, hoitoon ja hyödyntämiseen liittyviä ympäristöehtoja, mutta kotieläinten merkintä- ja tunnistusvaatimuksen liittymistä maatalousmaahan ei voida pitää selvänä ja perusteltuna ainakaan tilanteessa, jossa maatalousmaan käyttöön ei ole asetettu rajoitteita tai vaatimuksia kotieläinten määrälle. Kuitenkin mikäli tuki liittyy sekä pellon käyttöön että pellolla laiduntavien kotieläimien määriin, täydentävien ehtojen ulottuminen pellolta kotieläimiin ja kotieläimistä peltoon voisi tulla kyseeseen nykyisenkaltaisesti.

Täydentävien ehtojen laajaa soveltamista eri tukimuotoihin puoltaa osittain se, että ehtojen laiminlyönneistä aiheutuvat seuraamukset ovat yleisesti ottaen pieniä, jolloin niiden pelotevaikutus lienee muutoin vähäinen. Seuraamusten vaikuttavuuden parantamiseksi lieneekin perusteltua ulottaa seuraamuksia laaja-alaisesti eri tukimuotoihin. Lisäksi seuraamusten ulottamista ympäristökorvauksiin voidaan perustella sillä, että ympäristökorvauksien tavoitteena on kannustaa viljelijöitä ylittä-

mään toimissaan täydentävien ehtojen taso. Tällöin ei olisi loogista maksaa tuensajalla täysimääräistä ympäristökorvausta, jos hän ei edes täytä lakisäätteisiä tai hyvän maatalouden ja ympäristön perusvaatimuksia.

Viherryttämisvaatimusten tukiulottuvuus on puolestaan hyvin suppea, koska niiden laiminlyönti aiheuttaa seuraamuksia vain viherryttämistukeen eikä esimerkiksi unionin perustukeen tai unionin osarahoittamiin muihin tukiin.¹⁰⁹⁴ Unionin lainsäädännön mukaan perustukea tai yhteistä pinta-alatukea saavan viljelijän tulee kuitenkin noudattaa viherryttämisvaatimuksia.¹⁰⁹⁵ Tämän johdosta voisi ajatella, että jos viljelijä ei noudata tukikelpoisilla hehtaareillaan kolmea viherryttämistoimenpidettä eli viljelyn monipuolistamista, pysyvän nurmen säilyttämistä sekä ekologista alaa koskevia vaatimuksia, niin laiminlyönnistä aiheuttaisi seuraamuksia myös perustukeen. Näin ei kuitenkaan ole, vaan vaatimusten laiminlyönti aiheuttaa seuraamuksia vain viherryttämistukeen. Tämä muuttaa viherryttämisvaatimukset käytännössä vain viherryttämistuen saannin ehdoiksi. Näin ajateltuna viherryttämisvaatimuksia ei tosiasiaassa voitane pitää varsinaisena perustuen saannin ehtona, vaan viherryttämisestä on muodostunut perustuen päälle tuleva erillinen tulotuki.¹⁰⁹⁶

5.2.3. Seuraamusten ajallinen ulottuvuus

Seuraamusten takautuvuus

Kun vuosittain valvotaan noin 1 % tai 5 % tiloista otosten perusteella, osaa tiloja valvotaan useammin ja osaa harvemmin. Jos sitten tilalle tehdyn valvonnan yhteydessä havaitaan laiminlyöntejä, tilalla on voitu lyödä laimin tukiehtojen noudattaminen jo useamman vuoden ajan ennen valvontoja. Kysymykseksi muodostuu tällöin se, kuinka pitkälle ajalle taaksepäin seuraamukset voivat kohdistua ja missä ajassa viranomaisen on tehtävä päätös seuraamuksista. Määrätäänkö seuraamuksia vain kyseiselle valvontavuodelle vai voivatko seuraamukset ulottua myös valvontaa edeltäville vuosille tai mahdollisesti myös valvontaa seuraaville vuosille? Onko seuraamusten määrittelyn kannalta merkitystä annettava sille, milloin laiminlyönnin on arvioitu alkavan vai milloin valvonta on tehty? Kysymys on siten seuraamusten ajallisesta ulottuvuudesta; niiden mahdollisesta ulottuvuudesta aikaisempiin vuosiin tai tuleviin vuosiin ja seuraamusten asettamiseen kuluva ajasta.

Seuraamukset kohdistuvat pääsääntöisesti siihen vuoteen tai niihin vuosiin, jolloin väärinkäytös on tapahtunut ja unionin tukien ehtoja ei ole noudatettu.¹⁰⁹⁷ Maa-

¹⁰⁹⁴ Komission delegoitu asetus (EU) N:o 640/2014, 22–29 artiklat.

¹⁰⁹⁵ Suorien tukien asetus, 43 artikla.

¹⁰⁹⁶ *Euroopan tilintarkastustuomioistuin* (2017, s. 55) on todennut viherryttämistuesta, että se on pohjimmiltaan nykymuodossaan tulotuki.

¹⁰⁹⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1306/2013, 63 artikla, 64 artikla 4 kohta, 77 artikla 4 kohta.

seutuviraston peltovalvontaohjeen mukaan maataloustukien tukikelpoisuusvaatimusten tai tukiehtojen laiminlyönneistä aiheutuvat seuraamukset voivat ulottua valvontavuotta edeltäviin vuosiin, jos virheen olemassaolo voidaan tuolta ajalta osoittaa luotettavasti.¹⁰⁹⁸ Myös viherryttämistuen vaatimusten tai ympäristökorvausten tukiehtojen laiminlyönnistä voidaan asettaa takautuva seuraamus, jos tukikelpoisuusvaatimusten tai tukiehtojen laiminlyönti voidaan todentaa aikaisempien vuosien osalta.¹⁰⁹⁹ Ympäristökorvauksen osalta tuki on mahdollista periä takaisin koko sitoumuskaudelta, jos sitoumusehtoja ei ole noudatettu, vaikka laiminlyönti ei koskikaan kaikkia sitoumusvuosia.¹¹⁰⁰ Tämä johtuu siitä, että ympäristötuen tai korvauksen myöntämisedellytyksiä on noudatettava sitoumuksen koko sen voimassaoloajan.¹¹⁰¹

Unionin taloudellisten etujen suojaamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 2988/95 3 artiklan perusteella seuraamusmenettelyn vanhentumisaika on pääsääntöisesti neljä vuotta siitä, kun sääntöjenvastaisuus on tapahtunut. Tätä määräaika sovelletaan myös 4 ja 5 artiklan mukaisesti hallinnollisiin toimenpiteisiin ja menettelyihin.¹¹⁰² Jatkuvien tai toistuvien laiminlyöntien vanhentumisaika alkaa 3 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan väärinkäytöksen päättymispäivästä. Siten vuosittain samankaltaisena esiintyviä tukiehtojen laiminlyöntejä arvioitaessa olisi syytä ottaa huomioon se, onko laiminlyönnissä kyse yhtenäisestä asiallisesta ja ajallisesta kokonaisuudesta, jota olisi pidettävä yhtenä päättyttömänä jatkuvana tekona. Toisaalta olisi myös arvioitava sitä, voidaanko vuosittaisia laiminlyöntejä pitää toistuvina. Tämän perusteella, jos laiminlyönnit katsottaisiin jatkuviksi tai toistuviksi, takaisinperintä voisi ulottua myös neljä vuotta vanhempiinkin tukiin.

Täydentävien ehtojen osalta seuraamus kohdistuu pääsääntöisesti havainnon tekovuoteen.¹¹⁰³ Havaittu teko on kuitenkin voinut tapahtua jo aiemmin. Unionin tuomioistuimien on asiassa C-239/17 *Gert Teglgaard ja Fløjstrupgård I/S vs. Fødevareministerietin Klagecenter* käsitellyt kysymystä siitä, minkä vuoden perusteella laimin-

¹⁰⁹⁸ *Maaseutuvirasto* 2018, s. 159-160.

¹⁰⁹⁹ Komission delegeoitu asetus (EU) N:o 640/2014 artikla 24-26 artiklat ja 35 artikla.

¹¹⁰⁰ C-454/11 *Gunārs Pusts vastaan Lauku atbalsta dienests*, ECLI:EU:C:2013:64, 35 kohta; asia C-273/15 *ZS "Ezernieki" vs. Lauku atbalsta dienests*, ECLI:EU:C:2016:364, 41–46 kohta.

¹¹⁰¹ C-188/11 *Peter Hehenberger vastaan Itävallan valtio*, ECLI:EU:C:2012:312, 34 kohta; asia C-454/11 *Gunārs Pusts vastaan Lauku atbalsta dienests*, ECLI:EU:C:2013:64, 35 kohta; asia C-273/15 *ZS "Ezernieki" vs. Lauku atbalsta dienests*, ECLI:EU:C:2016:364, 36 kohta.

¹¹⁰² Asia C-278/02, *Herbert Handlbauer GmbH*, ECLI:EU:C:2004:388, 33 ja 34 kohta; C-278/07–C-280/07, *Hauptzollamt Hamburg-Jonas vastaan Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb GmbH & Co.* (C-278/07), *Vion Trading GmbH* (C-279/07) ja *Ze Fu Fleischhandel GmbH* (C-280/07) ECLI:EU:C: 2009:38, 22 kohta; asia C-341/13, *Cruz & Companhia Lda vastaan Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas IP (IFAP)*, ECLI:EU:C:2014:2230, 64 kohta; asia C-52/14 *Pfeifer & Langen GmbH & Co. KG vastaan Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*, ECLI:EU:C:2015:381, 40, 43 ja 47 kohta; asia C-383/14 *Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) vastaan Sodiaal International SA*, ECLI:EU:C:2015:541, 27–29 kohta.

¹¹⁰³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1306/2013, 99 artikla 1 kohta.

lyönnin johdosta tehtävä tukivähennys on tehtävä silloin, kun laiminlyönnin teko-vuosi on eri kuin havaintovuoksi.¹¹⁰⁴

Kyseisessä tapauksessa poliisitutkinnassa havaittiin, että lukuisat tanskalaiset viljelijät olivat ostaneet vuosina 2006–2009 maahantuojalta lannoitteita, joiden myyntejä maahantuoja ei ollut ilmoittanut toimittajien myyntirekisteriin ja joiden sisältämää tyyppiä ei ollut kirjattu viljelijöiden lannoitekirjanpitoon. Plantedirektoratet (kasvinvalvontavirasto) suoritti maahantuojalta takavarikoimiensa asiakirjojen perusteella viljelijöiden lannoitekirjanpitoa koskevan hallinnollisen tarkastuksen ja lähetti 4.1.2011 selvityspyynnön 125:lle näistä viljelijöistä sillä perusteella, että he olivat ylittäneet lannoitteita koskevien kansallisten sääntöjen mukaan sallitut typpeä sisältävät tyypit eivätkä olleet siten noudattaneet täydentäviä ehtoja koskevia sääntöjä. Tämän jälkeen NaturErhvervstyrelsen (Tanskan maa- ja kalatalousvirasto, maksajavirasto) teki päätökset, joissa se vähensi kyseisille viljelijöille sen vuoden tai niiden vuosien osalta myönnettyjä tukia, jona tai joina täydentäviä ehtoja koskevia sääntöjä ei ollut noudatettu.

Päätökset tehtyään maksajavirasto kysyi 26.11.2012 komissiolta kantaa siihen, oliko tukien vähennykset laskettava sen kalenterivuoden, jona täydentäviä ehtoja koskevien sääntöjen noudattamatta jättäminen tapahtui, vai sen kalenterivuoden perusteella, jona laiminlyönnit havaittiin. Komissio vahvisti 7.2.2013 antamassaan vastauksessa pääasiallisesti, että vuosi, jona toimivaltainen valvontaviranomainen on saanut tietää säännösten noudattamatta jättämistä koskevasta tapauksesta, on katsottava vuodeksi, jona täydentäviä ehtoja koskevien sääntöjen noudattamatta jättäminen havaitaan ja johon tästä johtuvaa seuraamusta on sovellettava. Tämän vuoksi maksajavirasto vähensi tukia sen vuoden perusteella, jona kasvien valvontavirasto oli havainnut, ettei täydentäviä ehtoja koskevia sääntöjä ollut noudatettu, eli vuonna 2011 saamia suoria tukia.

Kantajat valittivat takaisinperinnän kohdistumisesta havaintovuoteen tekovuoden sijaan ensin elintarvikeministeriön valituskeskukselle, joka kuitenkin hylkäsi valitukset. Tämän jälkeen valittajat nostivat asiassa kanteet Østre Landsretissä, joka pyysi unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua asiaan.

Teglgaard ja Fløjstrupgård katsoivat valituksissaan, että vuodeksi, jona suoria tukia vähennetään, on katsottava se vuosi, jona täydentäviä ehtoja koskevia sääntöjä ei ole noudatettu. Molemmissa tapauksessa tilan pinta-ala oli kasvanut väärinkäytöksen tekovuoden ja havaintovuoden välillä, jolloin havaintovuoden perusteella laskettu seuraamus olisi suurempi kuin tekovuoden perusteella laskettava seuraamus.

¹¹⁰⁴ Asia C-239/17 *Gert Teglgaard ja Fløjstrupgård I/S vs. Fødevareministerietin Klagecenter*, ECLI:EU:C:2018:597, tuomio 25.7.2018.

Unionin tuomioistuimen ratkaisun mukaan seuraamus lasketaan tekovuoden tukimäärien perusteella, mutta se voidaan toteuttaa vähentämällä havaintovuonna maksettavaksi tulevia summia.¹¹⁰⁵ Tuomioistuin perusteli ratkaisuaan ensinnäkin sillä, että

”...ehtojen noudattamisen koko merkitys tulee esiin ainoastaan silloin, jos niiden rikkomisesta – silloin kun se johtui laiminlyönnistä tai tahallisesta teosta – seuraava seuraamus johtaa sinä kalenterivuonna, jona sääntöjä rikottiin, myönnettyjen tai myönnettävien suorien tukien vähentämiseen tai tukien perumiseen. Ainoastaan tällaisen vastaavuuden avulla voidaan nimittäin säilyttää yhteys viljelijän seuraamukseen johtaneen menettelyn ja itse seuraamuksen välillä.”¹¹⁰⁶

Tuomioistuin katsoi lisäksi yhdenvertaisen kohtelun periaatteen, suhteellisuusperiaatteen ja oikeusvarmuuden periaatteen tukevan yllämainittua tulkintaa.¹¹⁰⁷ Tällä voidaan varmistaa se, että laskentaperusta pysyy samana sekä silloin, kun täydentäviä ehtoja koskevien sääntöjen noudattamatta jättäminen havaitaan samana vuonna kuin laiminlyönti on tapahtunut, että silloin, kun noudattamatta jättäminen havaitaan tekovuoden jälkeen. Muussa tapauksessa tilan hallinnassa olevan peltoalan kasvaminen tai vähentyminen voisivat vaikuttaa merkittävästi takaisinperittävään määrään muiden tosiasioiden pysyessä ennallaan. Näin ollen tällä laskentaperusteella voidaan taata yhdenvertainen kohtelu viljelijöiden välillä.¹¹⁰⁸ Lisäksi tuomioistuin totesi seuraamuksen olevan oikeassa suhteessa tekoon, silloin kun seuraamuksen johtaneen viljelijän menettelyn ja itse vähennyksen tai perumisen välillä on yhteys.¹¹⁰⁹ Lisäksi tuomioistuin totesi oikeusvarmuuden periaatteen edellyttävän, että viljelijät voivat saada selville tarkasti, minkä laajuisia näille asetetut velvoitteet ovat, ja että he voivat yksiselitteisesti saada tiedon oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan mukaan lukien vastattavakseen tulevista taloudellisista seurauksista.¹¹¹⁰ Tämä toteutuu vain,

”...jos suorista tuista tehtävän vähennyksen tai peruutetun tuen määrä lasketaan sen kalenterivuoden osalta myönnettyjen tai myönnettävien suorien tukien määrän perusteella, jona täydentäviä ehtoja koskevien sääntöjen noudattamatta jättäminen tapahtuu, koska tällaisten olosuhteiden mahdollisella muuttumisella sen jälkeen, kun ehtojen noudattamatta jättäminen on tapahtunut, ei ole vaikutusta vastattavaksi tuleviin taloudellisiin seurauksiin.”¹¹¹¹

¹¹⁰⁵ Asia C-239/17 *Gert Teglgaard ja Fløjstrupgård I/S vs. Fødevareministerietin Klagecenter*, ECLI:EU:C:2018:597, kohta 45–46.

¹¹⁰⁶ *Ibid.*, kohta 43.

¹¹⁰⁷ *Ibid.*, kohta 47.

¹¹⁰⁸ *Ibid.*, kohta 48.

¹¹⁰⁹ *Ibid.*, kohta 49–51.

¹¹¹⁰ *Ibid.*, kohta 52–53.

¹¹¹¹ *Ibid.*, kohta 53.

Näin ollen täydentäviä ehtoja koskevien sääntöjen noudattamatta jättämisen johdosta tehtävät vähennykset olisi laskettava sen kalenterivuoden osalta myönnettyjen tai myönnettävien suorien tukien perusteella, jona täydentävien ehtojen noudattaminen on laiminlyöty. Näin lasketut vähennykset puolestaan tehdään sen kalenterivuoden osalta myönnettyistä tai myönnettäviksi tulista tuista, jona noudattamatta jättäminen havaitaan. Kuten tuomioistuin on edellä mainitussa ratkaisussaan todennut, näin menetellen seuraamus on suorassa yhteydessä ja oikeassa suhteessa tekoon ja teon olosuhteisiin, eikä siihen vaikuta tekovuoden ja havaintovuoden välillä toteutuneet muutokset viljeltyjen lohkojen pinta-alassa tai tukitasossa.

Maaseutuvirasto on ohjeistanut, että takaisinperintä voidaan ulottaa takautuvasti pinta-alojen ja tukiehtojen osalta neljälle valvontavuotta edeltävälle vuodelle, mikäli viranomaisella on selkeät perusteet ja näyttö asiasta.¹¹¹² Täydentävien ehtojen osalta seuraamus kohdistuu kuitenkin pääsääntöisesti havainnon tekovuoteen eikä takaisinperintää uloteta edeltäviin vuosiin kuin tilanteissa, joissa tuensaajalla on annettu aikaisemmin laiminlyönnistä varoitus takaisinperintäseuraamuksen sijasta, ja myöhemmässä tarkastuksessa havaitaan, ettei laiminlyöntiä ole korjattu.¹¹¹³ Tällaisissa tilanteissa myös täydentävien ehtojen osalta takaisinperintä kohdistuu takautuvasti vuoteen, jolloin virhe on ensimmäisen kerran havaittu.

Olisi kuitenkin harkittava täydentävien ehtojen seuraamusten ulottamista myös aikaisempiin vuosiin neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 2988/95 periaatteen mukaisesti, jos tukiehdon valvonnan yhteydessä havaitaan todistettavasti laiminlyönnin tapahtuneen myös aikaisempina vuosina. Tällainen tilanne saattaisi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, kun nitraattidirektiivin mukaisessa lannanvarastointikapasiteetissa havaitaan merkittäviä puutteita ja eläinten määrä tilalla on pysynyt samana tai jopa kasvanut. Samoin tulisi menetellä esimerkiksi silloin, jos pellon kunnon perusteella voidaan osoittaa, ettei viljelijä ole hoitanut viljelyksiään useaan vuoteen hyvän maatalouden vaatimusten mukaisesti ja torjunut vaatimusten mukaisesti rikkakasveja, hukkakauraa tai vieraslajeja.

Seuraamusten vaikutukset tulevien vuosien tukiin

Vakavissa tahallisissa tapauksissa seuraamukset voivat ulottua havaintovuodesta eteenpäin. Unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi tuensaajan oikeus osallistua tukijärjestelmään tai tukitoimenpiteeseen voidaan peruuttaa. Tällainen sulkeminen tukijärjestelmien ulkopuolella voidaan määrätä enintään kolmeksi peräkkäiseksi vuodeksi, ja tätä voidaan soveltaa uudestaan, jos noudattamatta jättäminen uusiutuu.¹¹¹⁴

¹¹¹² *Maaseutuvirasto* 2018, s. 159–160.

¹¹¹³ *Ibid.*, s. 135 ja 159.

¹¹¹⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1306/2013, 64 artiklan 5d kohta ja 77 artikla 5c kohta.

Myös täydentävien ehtojen tahallisten laiminlyönnin osalta tuensaja voidaan myös sulkea yhden tai useamman tukijärjestelmän ulkopuolelle yhden tai useamman kalenterivuoden ajaksi.¹¹¹⁵ Vakavissa tai tahallisissa täydentävien ehtojen laiminlyöntitapauksissa jäsenmailla on ei ainoastaan oikeus vaan myös velvollisuus sulkea tuensaja kaikkien asetuksen (EU) N:o 1306/2013 92 artiklassa tarkoitettujen tukien piiristä seuraavana kalenterivuonna.¹¹¹⁶

Taulukko 10. Laiminlyöntien seuraamusten ajallinen ulottuvuus.

	Aikaisemmat vuodet	Valvonta/tekovuosi	Tulevat vuodet
Virhe pinta-alojen tai tukiehtojen suhteen	Seuraamukset 4 aikaisemmalle vuodelle, jos luotettavasti todennettavissa.	Tukien leikkaus, takaisinperintä ja mahdolliset hallinnolliset seuraamukset	Vakavissa tahallisissa tapauksissa tuensajan sulkeminen tukijärjestelmän ulkopuolelle 3 v. + 3 v.
Täydentävien ehtojen laiminlyönti	Seuraamus aikaisemmalle vuodelle, jos valvonnassa annettu varoitus ja laiminlyöntiä ei korjattu	Täydentävien ehtojen seuraamus	Vakavassa tai tahallisessa tapauksessa tuensajan sulkeminen tukien piiristä seuraavana kalenterivuonna

Seuraamusten vanhenemisaika

Maataloustukien osalta jäsenmaiden on perittävä tuet takaisin tuensajalta 18 kuukauden kuluessa siitä, kun maksajavirasto tai takaisinperinnästä vastaava elin on hyväksynyt tai tarvittaessa vastaanottanut valvontakertomuksen tai vastaavan asiakirjan, jossa todetaan, että sääntöjenvastaisuus on tapahtunut.¹¹¹⁷ Mikäli takaisinperintää ei saada toteutettua neljän vuoden kuluessa perintäpyynnön päivämäärästä tai kahdeksan vuoden kuluessa, jos perintäasia on viety kansalliseen tuomioistuimeen, takaisin perimättä olevasta tuesta aiheutuvista taloudellisista seurauksista vastaa 50 prosentin osalta asianomainen jäsenvaltio, ja 50 prosentin osalta ne kateetaan unionin talousarviosta.¹¹¹⁸

Unionin taloudellisten etujen suojaamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 2988/95 3 ja 4 artiklan perusteella virheellisesti tai perusteettomasti tukia saaneilta voidaan periä tukia takaisin pääsääntöisesti neljä vuotta siitä, kun sääntöjenvastaisuus on tapahtunut. Tätä määräaika sovelletaan sekä hallinnollisiin toimenpiteisiin kuten takaisinperintöihin että hallinnollisiin seuraamuksiin.¹¹¹⁹ Säännöksellä on tarkoitus yhtäältä määritellä kaikissa jäsenvaltioissa sovellettava vähimmäisvanhentumisaika ja toisaalta luopua mahdollisuudesta periä takaisin

¹¹¹⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1306/2013, 99 artikla 3 kohta.

¹¹¹⁶ Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 809/2014 75 artikla.

¹¹¹⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1306/2013, 54 artikla 1 kohta.

¹¹¹⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1306/2013, 54 artikla 2 kohta.

¹¹¹⁹ Asia C-383/14 *Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) vastaan Sodiaal International SA*, ECLI:EU:C:2015:541, kohta 33.

unionin talousarviosta perusteettomasti saatuja määriä sen jälkeen, kun neljä vuotta on kulunut sääntöjenvastaisuudesta.¹¹²⁰ Asetettua määräaikaa ei kuitenkaan sovelleta, jos tuensaaja on toiminut sääntöjenmukaisesti ja tukia on myönnetty perusteettomasti viranomaisen virheen vuoksi.¹¹²¹ Viranomaisella on kuitenkin asetuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan mahdollisuus keskeyttää seuraamusmenettelyn vanhentuminen antamalla asianomaiselle henkilölle tiedoksi väärinkäytökseen liittyvä tutkimus tai menettelyn vireilletulo, jolloin vanhentumisaika alkaa kulua uudelleen jokaisesta keskeytettävästä toimesta. Vanhentumisaika päättyy kuitenkin viimeistään sinä päivänä, jona kaksinkertaisen vanhentumisajan pituinen aika päättyy.

Vanhentumisaika alkaa kulua säädösten vastaisen teon tai laiminlyönnin tekohetkestä eikä rikkomuksen havaintohetkestä.¹¹²² Siten maataloustukien osalta merkitystä on sillä, milloin tukiehtojen laiminlyönti tai sääntöjenvastaisuus on tapahtunut. Toistuvien väärinkäytösten osalta asetuksen 3 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan vanhentumisaika alkaa väärinkäytöksen päättymispäivästä. Unionin tuomioistuimen asiassa C-52/14 *Pfeifer & Langen GmbH & Co. KG vs. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*¹¹²³ kohtien 66-69 mukaan silloin, kun taloudellinen toimija tekee useita samankaltaisia toimenpiteitä, joilla rikotaan samaa unionin oikeuden säännöstä, näitä toimenpiteitä pidetään yhtenä ja samana jatkuvana tai toistuvana väärinkäytöksenä. Tällöin väärinkäytöksen katsotaan päättyneen silloin, kun viimeinen samaan toistuvaan väärinkäytökseen liittyvä toimenpide on päättynyt, riippumatta ajankohdasta, jolloin viranomaiset ovat saaneet tiedon väärinkäytöksestä. Toisaalta jäsenmaille on jätetty 3 artiklan 3 kohdassa säädetty mahdollisuus säätää pitempiä vanhentumisaikoja.¹¹²⁴ Jäsenmaan säätämä kansallinen vanhentumisaika ei kuitenkaan saa ylittää selvästi sitä, mikä on välttämätöntä unionin taloudellisten etujen suojaamista koskevan tavoitteen saavuttamiseksi.¹¹²⁵

¹¹²⁰ Yhdistetyt asiat C-278/07–C-280/07 *Hauptzollamt Hamburg-Jonas vastaan Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb GmbH & Co. (C-278/07), Vion Trading GmbH (C-279/07) ja Ze Fu Fleischhandel GmbH (C-280/07)*, ECLI:EU:C:2009:38, 27 kohta; asia C-341/13, *Cruz & Companhia Lda vs. Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas IP (IFAP)*, ECLI:EU:C:2014:2230, kohta 49.

¹¹²¹ Asia C-281/07 *Hauptzollamt Hamburg-Jonas vastaan Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank AG*, ECLI:EU:C:2009:6, kohta 21–22.

¹¹²² Asia C-59/14 *Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export v. Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, ECLI:EU:C:2015:660, 29 kohta.

¹¹²³ Asia C-52/14, *Pfeifer & Langen GmbH & Co. KG vastaan Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*, ECLI:EU:C:2015:381.

¹¹²⁴ Yhdistetyt asiat C-278/07–C-280/07, C-278/07–C-280/07 *Hauptzollamt Hamburg-Jonas vastaan Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb GmbH & Co. (C-278/07), Vion Trading GmbH (C-279/07) ja Ze Fu Fleischhandel GmbH (C-280/07)*, ECLI:EU:C:2009:3845 kohta; asia C-131/10, *Corman SA vastaan Bureau d'intervention et de restitution belge (BIRB)*, ECLI:EU:C:2010:825, 54 kohta; yhdistetyt asiat C-201/10 ja C-202/10 *Ze Fu Fleischhandel GmbH (C-201/10) ja Vion Trading GmbH (C-202/10) vastaan Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, ECLI:EU:C:2011:282, 26 kohta.

¹¹²⁵ Asia C-221/09 *AJD Tuna Ltd vastaan Direttur tal-Agrikultura u s-Sajd ja Avukat Generali*, ECLI:EU:C:2011:153, 79 kohta; yhdistetyt asiat C-201/10 ja C-202/10 *Ze Fu Fleischhandel GmbH (C-201/10) ja Vion Trading GmbH (C-202/10) vastaan Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, ECLI:EU:C:2011:282.

Tällä perusteella unionin tuomioistuin on pitänyt esimerkiksi 30 vuoden vanhen-
tumisajaa suhteettomana ottaen lisäksi huomioon, että jäsenvaltioiden on nouda-
tettava yleistä huolellisuusvelvollisuutta ja joutisuusvaatimusta, minkä vuoksi nii-
den on toteutettava sääntöjenvastaisuuksia korjaavat toimenpiteet ripeästi.¹¹²⁶
Unionin tuomioistuin on perustellut kantaansa mm. sillä, että huomattavan pitkä
aika seuraamusmenettelyjen osalta asettaisi toimijoille pitkän oikeudellisen epävar-
muuden ajanjakson ja toisaalta vaaran siitä, etteivät ne välttämättä pysty enää
tällaisen ajanjakson päättyessä toimittamaan todisteita toimenpiteiden asianmukai-
suudesta.¹¹²⁷

Maatalouden tukien toimeenpanosta annetun lain (192/2013) 34 §:n perusteella
takaisinperintäpäättös tulisi tehdä ilman aiheetonta viivytystä sen jälkeen, kun viran-
omainen on saanut tiedon takaisinperinnän perusteesta. Takaisinperintäpäättös tulisi
kuitenkin samaisen pykälän mukaan tehdä viimeistään kymmenen vuoden sisällä
tuen tai sen viimeisen erän maksamisesta.¹¹²⁸ Säätelyllä pyritään edistämään viran-
omaisen toiminnan joutisuutta, estämään asioiden käsittelyn tarpeetonta
pitkittymistä ja vähentämään tuensaajien epätietoisuutta mahdollisista valvonnan
johdosta aiheutuvista seuraamuksista.¹¹²⁹

5.3. SEURAAMUSTEN OIKEASUHTAISUUS

5.3.1. Suhteellisuusperiaatteen soveltaminen

Horisontaaliasetuksen 64 ja 77 artiklojen perusteella viljelijätukiin kohdistuvien seu-
raamusten on oltava oikeasuhteisia ja suhteutettuja havaittujen laiminlyöntien

- 1) vakavuuteen,
- 2) laajuuteen,

¹¹²⁶ Yhdistetyt asiat C-201/10 ja C-202/10 *Ze Fu Fleischhandel GmbH* (C-201/10) ja *Vion Trading GmbH* (C-202/10) *vastaan Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, ECLI:EU:C:2011:282, kohdat 43-47.

¹¹²⁷ Yhdistetyt asiat C-201/10 ja C-202/10 *Ze Fu Fleischhandel GmbH* (C-201/10) ja *Vion Trading GmbH* (C-202/10) *vastaan Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, ECLI:EU:C:2011:282, kohdat 45-47.

¹¹²⁸ Samalla tavalla on säädetty maaseudun kehittämisen tukemisesta annetussa laissa (28/2014), jonka 60 §:ssä säädetään takaisinperintäpäättökseen tekemisen takarajaksi kymmenen vuotta viimeisestä maksatuksesta.

¹¹²⁹ Asioiden käsittelyn joutisuudesta ja aiheettomasta viivytyksestä hallinnossa tarkemmin ks. esimerkiksi *Niemivuo et al.* 2008; *Väättänen* 2011. Vrt valtionavustuslaki (688/2001) 28 §, jonka mukaan takaisinperintä on tehtävä viivytyksettä ja erityisistä syistä kahden kalenterivuoden kuluessa sen jälkeen, kun takaisinperinnän tai maksatuksen keskeytyksen peruste on tullut viranomaisen tietoon. Toisaalta valtionavustuslain (688/2011) mukainen takaisinperintä voidaan toteuttaa 28 §:n perusteella vielä kymmenen vuoden kuluttua viimeisestä maksatuksesta. Kuitenkin mikäli valtionavustukselle tai sillä tuetun omaisuuden käytöllä on asetettu määräaika, kymmenen vuoden laskenta alkaa tämän määräajan päättymisestä. Kun tällainen määräaika voi olla valtionavustuslain 13 §:n nojalla 10 vuotta viimeisen erän maksamisesta ja tietyissä tapauksissa jopa 30 vuotta, valtionavustuslain nojalla takaisinperintään voidaan ryhtyä vielä useiden vuosikymmenien jälkeen.

- 3) keston,
- 4) toistuvuuteen ja
- 5) tuottamuksellisuuden asteeseen.

Samoin tavoin on säädetty muiden kuin pinta-alan kokoon tai eläinten lukumäärään liittyvien tukikelpoisuusperusteiden, sitoumusten tai muiden velvoitteiden noudattamatta jättämisen osalta liittyen muun muassa ohjelmaperusteisiin ympäristökorvauksiin, luonnonhaittakorvauksiin ja luonnonmukaisen tuotannon korvauksista.¹¹³⁰ Tavoitteena on ollut siten saada aikaan hyvä ja tehokas seuraamusjärjestelmä, joka on riittävän varoittava, jotta sen avulla voitaisiin ehkäistä tehokkaasti tahallinen sääntöjen noudattamatta jättäminen ja toisaalta riittävän joustava, jotta voidaan ottaa huomioon laiminlyönnin olosuhteet, vakavuus ja vaikutukset.

Esimerkiksi pinta-alaan liittyvissä tukijärjestelmissä pinta-alaan liittyvien virheidä osalta seuraamus vaihtelee sen mukaan, kuinka paljon viljelykasvir ryhmien ilmoitetut pinta-alat poikkeavat suhteessa valvonnan yhteydessä määritettyyn pinta-alaan (taulukko 11).¹¹³¹

Taulukko 11. Esimerkki pinta-alavirheistä aiheutuvien virheidä porrastuksesta perustukijärjestelmässä.¹¹³²

<i>Pinta-alojen ero</i>	<i>Tuen vähennys</i>
alle 3 % tai 2 ha	tuki maksetaan määritetyn pinta-alan mukaan
3 % tai yli 2 ha - 10 %, ensimmäisen kerran	vähennetään hyväksytystä alasta todettu ero 0,75 -kertaisena
3 % tai yli 2 ha - 10 %, myöhemmin	vähennetään hyväksytystä alasta todettu ero 1,5 -kertaisena
yli 10 %, mutta enintään 66,66%	vähennetään hyväksytystä alasta todettu ero 1,5 -kertaisena
yli 66,66 %	tukea ei myönnetä + lisäseuraamus

Tukiin kohdistuvat seuraamukset ovat siten eriasteisia ottaen huomioon säännösten noudattamatta jättämisen laajuus ja vakavuus; ankarimmillaan kaikki myönnettyt tuet voidaan jättää maksamatta, maksetut tuet voidaan periä takaisin, asettaa lisäseuraamus tai sulkea tuensaaja kokonaan pois yhdestä tai useammasta tukijärjestelmästä tietyksi ajaksi.¹¹³³ Esimerkiksi jos viljelijä estää paikan päällä tehtävän tarkastuksen, tuensaajalle ei makseta tukia ollenkaan¹¹³⁴ tai kaikki viljelijälle ympäristötoimenpiteiden yhteydessä sitoumuksen voimassaoloajan aikana maksetut tuet

¹¹³⁰ Komission delegoitu asetus (EU) N:o 640/2014, 35 artikla.

¹¹³¹ Komission delegoitu asetus (EU) N:o 640/2014 18-19a artiklat.

¹¹³² *Maaseutuvirasto* 2018, s. 139. Komission asetuksen (EU) N:o 640/2014 19a artikla.

¹¹³³ Komission asetuksen (EU) N:o 640/2014 johdannon 19 kohta.

¹¹³⁴ *Asia C-536/09 Marija Omeč vs. Slovenia*, ECLI:EU:C:2011:398.

voidaan periä takaisin.¹¹³⁵ Tämä johtuu siitä, että valvonnan estämisen johdosta on mahdotonta todentaa tehokkaasti, että tukien myöntämisedellytyksiä on noudatettu.¹¹³⁶ Unionin tuomioistuin onkin oikeuskäytännöllään vahvistanut, että sellaiset maatalousalan säädöksissä asetetut seuraamusjärjestelmät, joissa seuraamukset on porrastettu laiminlyöntien ja rikkomusten laajuuden, vakavuuden, toistuvuuden ja tuottamuksellisuuden asteen mukaan, ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia.¹¹³⁷

Täydentävien ehtojen seuraamusjärjestelmä

Täydentävien ehtojen laiminlyönnin johdosta tuensaajalta vähennetään pääsääntöisesti 3 % niistä tuista, joiden ehdoksi täydentävien ehtojen noudattaminen on asetettu.¹¹³⁸ Ottaen huomioon laiminlyönnin toistuvuus, laajuus, vakavuus ja kesto seuraamusta voidaan kuitenkin alentaa yhteen prosenttiin, korottaa viiteen prosenttiin tai tietyissä tilanteissa olla soveltamatta vähennyksiä lainkaan.¹¹³⁹ Vähäisestä laiminlyönnistä viljelijälle voidaan antaa varoitus ja velvoittaa viljelijää korjaamaan laiminlyönti määräajassa.¹¹⁴⁰ Toistuvissa tapauksissa seuraamusta voidaan nostaa 15 %:iin.¹¹⁴¹ Tahallisesta laiminlyönnistä seuraamus on pääsääntöisesti 20 %, mutta sitä voidaan alentaa 15 %:iin tai korottaa 100 %:iin.¹¹⁴² Lisäksi viljelijä voidaan tahallisen laiminlyönnin johdosta sulkea tukijärjestelmän ulkopuolelle valvontavuodeksi ja vakavassa, laajassa ja pysyvässä tahallisessa laiminlyöntitapauksessa myös useammaksi kalenterivuodeksi.¹¹⁴³ Täydentävien ehtojen seuraamusjärjestelmä on siten hyvän seuraamusjärjestelmän periaatteiden mukaisesti porrastaen tiukentuva (kuva 12).

¹¹³⁵ Asia C-188/11 *Peter Hehenberger vs. Itävallan valtio*, ECLI:EU:C:2012:312, kohdat 35-36.

¹¹³⁶ Asia C-188/11 *Peter Hehenberger vs. Itävallan valtio*, ECLI:EU:C:2012:312, kohta 34.

¹¹³⁷ Asia C-354/95 *The Queen vs. Minister for Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: National Farmers' Union ym.* ECLI:EU:C:1997:379; asia C-304/00 *Regina vastaan Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: W. H. Strawson (Farms) Ltd ja J. A. Gagg & Sons*, ECLI:EU:C:2002:695, kohta 50; asia C-188/11 *Peter Hehenberger vastaan Itävallan valtio*, ECLI:EU:C:2012:312.

¹¹³⁸ Komission delegeoitu asetus (EU) N:o 640/2014, 39 artikla.

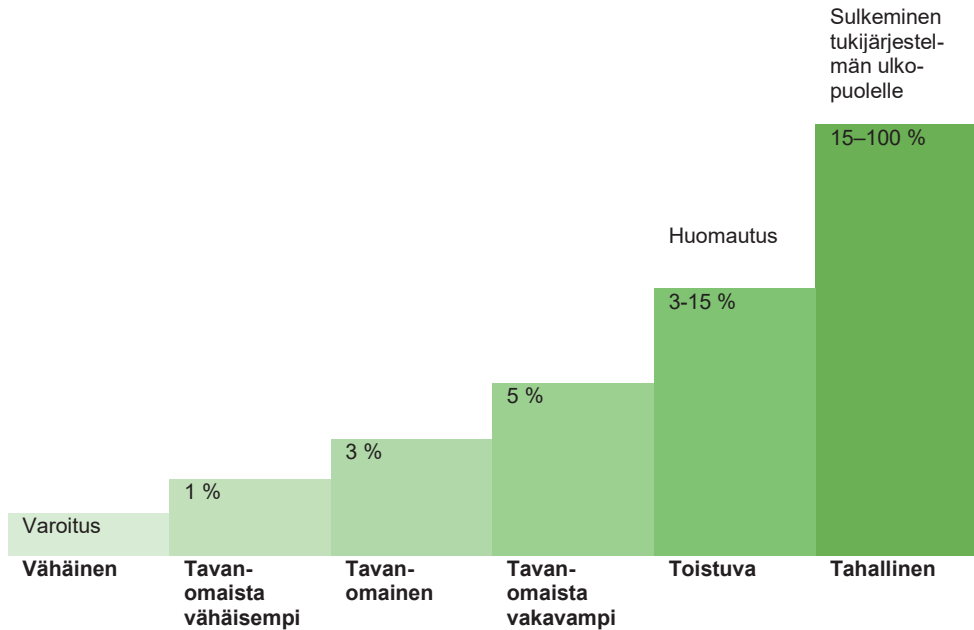
¹¹³⁹ Komission delegeoitu asetus (EU) N:o 640/2014, 39 artikla.

¹¹⁴⁰ Tästä viljelijään kohdistuvasta varhaisesta varoitusjärjestelmästä on säädetty Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 99 artiklassa ja komission delegoidun asetuksen 640/2014 39 artiklassa. Aikaisemmin tätä mahdollisuutta ei ollut, jolloin vähäisetkin rikkeet aiheuttivat viljelijöille seuraamuksia. Uutta varhaisvaroitusjärjestelmää ei kuitenkaan otettu Suomessa heti käyttöön, koska sen katsottiin aiheuttavan hallinnolle lisäkustannuksia järjestelmään kuuluvan uudelleentarkastusvelvoitteen vuoksi. Välttämättä uudelleentarkastukset eivät kuitenkaan aiheuta merkittäviä kustannuksia, koska osa varhaisen varoituksen aiheuttavista tapauksista on sellaisia, että laiminlyönnin korjaus voidaan tarkistaa paikan päällä tapahtuvan tarkastuksen sijaan myös tietojärjestelmistä tai viljelijän myöhemmin toimittamista asiakirjoista.

¹¹⁴¹ Komission delegeoitu asetus (EU) N:o 640/2014, 39 artikla.

¹¹⁴² Komission delegeoitu asetus (EU) N:o 640/2014 40 artikla,

¹¹⁴³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1306/2013, 99 artikla.



Kuva 12. Täydentävien ehtojen laiminlyöntien seuraamusjärjestelmä.

Seuraamusten määrittämisessä laiminlyönnin laajuuteen vaikuttaa *vaikutusten ulottuvuus*; rajoittuuko vaikutus kyseessä olevaan peltolohkoon, maatalaan vai ulottuuko vaikutus tilan ulkopuolelle laajemmalle alueelle.¹¹⁴⁴ Esimerkiksi nitraatti-asetuksen laiminlyönnin johdosta aiheutuvat vaikutukset voivat ulottua tilan ulkopuoliseen vesistöön ja vaikuttaa järviluonnon lisäksi vesistön muihin käyttäjiin. Laiminlyönnin vaikutukset voivat ulottua myös laajaan ihmisryhmään, jos laiminlyönnistä aiheutuu vaikutuksia muille maataloille myytävien rehujen tai kuluttajille myytävien elintarvikkeiden ominaisuuksiin. Näin voi käydä esimerkiksi torjunta-aineiden käyttöä koskevien vaatimusten tai eläntautien torjuntavaatimusten laiminlyöntien johdosta. Tämän johdosta laajalle vaikuttavien laiminlyöntien seuraamukset on perusteltua asettaa ankarammiksi kuin viljelijän yhteen peltolohkoon vaikuttavan vaatimuksen laiminlyönnin yhteydessä.

Vakavuus arvioidaan suhteessa noudatettavan ehdon tavoitteisiin.¹¹⁴⁵ Siten jos ehdon tavoitteena on antaa lisäsuojaa jo muulla lainsäädännöllä erityisesti suojelluille kohteille kuten Natura-alueille, niin ehdon rikkomista voidaan pitää lähtökohtaisesti vakavana. Samoin jos tilan vesistöön rajoittavilta kaltevilta pelloilta puuttuvat kokonaan vaadittavat suojakaistat, vakavuutta on arvioitava suhteessa siihen, että suojakaistavaatimuksen tavoitteena on suojata vesistöjä ravinne päästöiltä.

¹¹⁴⁴ Komission delegoitu asetus (EU) N:o 640/2014, 38 artikla 2 kohta.

¹¹⁴⁵ Komission delegoitu asetus (EU) N:o 640/2014, 38 artikla 3 kohta.

Kesto kuvaa sekä laiminlyönnin että sen vaikutusten aikaa.¹¹⁴⁶ Tällöin arvioinnissa otetaan huomioon se, kuinka kauan laiminlyönti on jatkunut ja kuinka pian laiminlyönti saadaan korjattua ja tilanne palautettua tai luonto ennallistettua. Laiminlyöntiä voidaan siten pitää vakavana, jos se tai sen vaikutukset kestävät pitkään - lähes koko kasvukauden tai pitempään. Erityisen vakavana voidaan pitää tilannetta, jossa vaikutusten ennallistaminen kestää vuosia tai muutos on palautumaton. Tällainen tilanne voisi syntyä esimerkiksi sen johdosta, että viljelijä olisi kaatanut luonnonsuojelulain nojalla suojellun puun tai puuryhmän tai muokannut ja muuttanut pelloksi Natura-alueeseen kuuluvan pysyvän nurmen.

Jos tilalla havaitaan useana vuotena saman säädöksen tai vaatimuksen laiminlyönti, se katsotaan *toistuvaksi*.¹¹⁴⁷ Tällöin seuraamusprosentti kerrotaan ensimmäisen kerran jälkeen kolmella.¹¹⁴⁸ Jos kerran toistunut laiminlyönti havaitaan vielä tämän jälkeen, edelliselle laiminlyönnille annettu seuraamus kerrotaan kolmella.¹¹⁴⁹ Vähennys voi olla kuitenkin toistuvuuden johdosta enimmillään 15 %.¹¹⁵⁰ Kun tämä saavutetaan, viljelijälle annetaan kirjallinen huomautus, jossa on ilmoitettava, että laiminlyönti katsotaan tahalliseksi, jos viljelijä vielä laiminlyö samaa säännöstä tai vaatimusta.¹¹⁵¹

Seuraamusten osalta on lisäksi otettava huomioon teon *tuottamuksellisuus ja sen aste*. Tuottamuksellisuudella tarkoitetaan, että "tekijän menettely on huolimaton, jos hän rikkoo olosuhteiden edellyttämää ja häneltä vaadittavaa huolellisuusvelvollisuutta, vaikka hän olisi kyennyt sitä noudattamaan."¹¹⁵² Yhteisön taloudellisten etujen suojaamista koskevan asetuksen (EY) 2988/95 5 artiklan perusteella tahallisuudesta tai huolimattomuudesta johtuvien väärinkäytösten johdosta tuensaajalla voidaan asettaa tuen takaisinperinnän lisäksi erilaisia hallinnollisia seuraamuksia.¹¹⁵³

¹¹⁴⁶ Komission delegoitu asetus (EU) N:o 640/2014, 38 artikla 4 kohta.

¹¹⁴⁷ Komission delegoitu asetus (EU) N:o 640/2014, 38 artikla 1 kohdan mukaan "Toistuvalla noudattamatta jättämisellä tarkoitetaan saman hoito- tai toimenpidevaatimuksen noudattamatta jättämistä useammin kuin kerran kolmen peräkkäisen kalenterivuoden pituisella kaudella edellyttäen, että tuensaajalle on ilmoitettu aiemmasta noudattamatta jättämisestä ja että hänellä on tapauksen mukaan ollut mahdollisuus toteuttaa tarvittavat toimenpiteet mainitun aiemman noudattamatta jättämisen päättämiseksi."

¹¹⁴⁸ Komission delegoitu asetus (EU) N:o 640/2014, 39 artikla 4 kohta.

¹¹⁴⁹ Komission delegoitu asetus (EU) N:o 640/2014, 39 artikla 4 kohta.

¹¹⁵⁰ Komission delegoitu asetus (EU) N:o 640/2014, 39 artikla 4 kohta.

¹¹⁵¹ Komission delegoitu asetus (EU) N:o 640/2014, 39 artikla 4 kohta.

¹¹⁵² Rikoslaki (39/1889) 3 luvun 7 §:n 1 momentti.

¹¹⁵³ Näitä ovat hallinnollisen sakon maksaminen, perusteettomasti saatua tai maksamatta jätettyä määrää suuremman määrän maksaminen, myönnetyn etuuden takaisinperiminen kokonaan tai osittain, etuuden saamisen epääminen tietyksi väärinkäytösten jälkeiseksi ajaksi, yhteisön tukijärjestelmään osallistumisen väliaikainen peruuttaminen, takuun tai vakuuden menettäminen tai perusteettomasti vapautetun takuun määrän takaisinmaksu, muut luonteeltaan yksinomaan taloudelliset, ominaisuuksiltaan ja soveltamisalaltaan vastaavanlaiset seuraamukset.

Koska maatalous on ammattimaista toimintaa, on tämä otettava huomioon huolellisuutta arvioitaessa.¹¹⁵⁴ Ammattimaiseen toimintaan liittyy huolellisuus ja alaa koskevan säännösten tuntemus mukaan lukien tukisäännökset ja tukiehdot. Kuten julkiasiamies *Kokott* on asiassa C-396/12 *A. M. van der Ham ja A. H. van der Ham-Reijersen van Buuren* antamassaan ratkaisuehdotuksessa ECLI:EU:C:2013:698 kohdassa 46 todennut "...Maataloustuen saajan on pikemminkin tunnettava kaikki säännöt, joita on noudatettava tukien yhteydessä..." Koska ammattimaisella viljelijällä on velvoite toimia huolellisesti ja ottaa selkoa vaatimuksista, vaatimusten selvittämättä jättämistä voidaan lähtökohtaisesti pitää tuottamuksellisena tekona. Koska viljelijällä on mahdollisuus saada neuvontaa tukien ympäristövaatimuksista neuvontakorvauksen piiriin kuuluvilta neuvojlta, viljelijän tietämättömyyttä tukien ympäristöehtojen sisällöstä ei pääsääntöisesti voitane pitää seuraamuksia lieventävänä tekijänä.

Tahallisuus tarkoittaa, että tekijä on rikkonut vaatimuksia tietoisesti ja ymmärtänyt, mitä seurauksia hänen teollaan on. Unionin tuomioistuin on asiassa C-396/12 *A. M. van der Ham ja A. H. van der Ham-Reijersen* tulkinnut täydentäviin ehtoihin liittyen tahallisen noudattamatta jättämisen käsitettä.¹¹⁵⁵ Julkiasiamies *Kokott* on asiassa antamassaan ratkaisuehdotuksessa todennut, että tahallisuuden käsitettä on tulkittava unionin oikeudessa itsenäisesti ja yhtenäisesti, koska asetuksissa ei nimenomaisesti viitata määritelmän osalta jäsenvaltioiden oikeuteen.¹¹⁵⁶ Tämän vuoksi se ei rajoitu jäsenmaiden rikosoikeudessa määritelmän mukaisiin tahallisuustilanteisiin.¹¹⁵⁷ Tahallisuus sisältää hänen mukaansa sekä tietoisuuden että tarkoituksellisuuden, joiden on liityttävä noudattamatta jättämisen tunnusmerkkeihin. Tällöin tahallisuuteen riittää, että tekijä hyväksyy noudattamatta jättämisen, vaikka ei itse aktiivisesti osallistuisikaan tekoon tai laiminlyöntiin.¹¹⁵⁸

Tuomioistuimen asiassa antaman ratkaisun kohdan 34 mukaan täydentäviä ehtoja koskevien sääntöjen tahalliseen rikkomiseen kuuluu sekä näiden sääntöjen rikkominen (objektiivinen osa) että tuensaajan toiminta (subjektiivinen osa). Viljelijän toiminta voi sisältää sekä aktiivisen toiminnan että tietoisesta tekemättä jättämisen, kuten tuomioistuin on ratkaisunsa kohdissa 35 ja 37 todennut:

...tahallisen noudattamatta jättämisen käsitettä on tulkittava siten, että sen edellytyksenä on, että tuensaaja rikkoo täydentäviä ehtoja koskevia sääntöjä joko siten, että

¹¹⁵⁴ Julkiasiamies *Wahlin* ratkaisuehdotus asiassa C-684/13 *Johannes Demmer vs. Fødevareministeriets Klagecenter*, ECLI:EU:C:2015:131, kohta 71.

¹¹⁵⁵ Asia C-396/12 *A. M. van der Ham ja A. H. van der Ham-Reijersen van Buuren vastaan College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland*, ECLI:EU:C:2014:98.

¹¹⁵⁶ Julkiasiamies *Kokottin* ratkaisuehdotus asiassa C-396/12 *A. M. van der Ham ja A. H. van der Ham-Reijersen van Buuren vastaan College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland*, ECLI:EU:C:2013:698, kohta 32. On huomattava, ettei jäsenvaltioiden laeista tai oikeudellisista soveltamiskäytänteistäkään ole johdettavissa mitään yhtä ja yhtenäistä tahallisuuden määritelmää.

¹¹⁵⁷ Toisaalta esimerkiksi Suomessa tahallisuuden käsite ei ole sama kaikissa rikostyypeissä.

¹¹⁵⁸ Ks. myös asia C-72/11 *Mohsen Afrasiabi, Behzad Sahabi ja Heinz Ulrich Kessel*, ECLI:EU:C: 2011:874, kohta 67–68;

hänen tarkoituksenaan on mainittujen sääntöjen noudattamatta jättäminen, tai siten, että hänellä ei ole tällaista tarkoitusta mutta hän hyväksyy mahdollisuuden, että tällainen noudattamatta jättäminen saattaa tapahtua.

Esimerkiksi Maaseutuviraston valvontaohjeen mukaisesti tahallisen laiminlyöntinä voidaan pitää tilannetta, jossa viljelijä on tietoisesti käyttänyt pohjavesialueella kasvinsuojeluainetta, jonka käyttö on kielletty pohjavesialueella.¹¹⁵⁹ Tahallisen tekonä voidaan arvioida myös tilannetta, jossa viljelijä ei ole noudattanut hukkakauran torjuntasuunnitelmaa tai -ohjetta tai tietoisesti jättänyt torjumatta jättiputkea.¹¹⁶⁰ Hukkakauran saastuttamalle tilalle vahvistetussa torjuntasuunnitelmassa tai -ohjeessa on nimenomaisesti kerrottu kyseessä olevien lohkojen haltijalle, miten tulee toimia. Jos viljelijä ei kuitenkaan noudata hänelle nimenomaisesti annettuja ohjeita, niin torjuntasuunnitelman tai -ohjeen noudattamatta jättäminen on katsottava tahalliseksi. Samoin tahallisenä pidetään tilannetta, jossa nautatilalla ei ole lantala, ja ympäristöviranomaisen on arvioinut laiminlyönnin törkeäksi aikaisemmin tehdyssä tarkastuksessa.¹¹⁶¹ Siten viljelijän tietoisuuden ja laiminlyönnin tarkoituksellisuuden arvioinnissa voidaan ottaa huomioon esimerkiksi lannoitteiden ja kemikaalien käytön osalta aineiden käyttöohjeet tai viljelijälle annetut ohjeet tai päätökset. Lisäksi viljelijän tietoisuus ja laiminlyönnin tai teon tahallisuus voi perustua muun viranomaisen kuten ympäristönsuojeluviranomaisen aikaisemmin tekemään valvonta- tai tarkastuspöytäkirjaan.

Erityisesti tahallisten laiminlyöntien yhteydessä hallinnollisten seuraamusten korottamista voidaan pitää tehokkaana ja oikeasuhtaisena keinona suojata unionin taloudellista etua. Erityisesti tämä liittyy sellaisiin tukiehtoihin, joiden noudattamatta jättäminen alentaa viljelijän kustannuksia tai tuo hänelle muutoin perusteettomasti taloudellista hyötyä. Tällaisena voidaan pitää esimerkiksi lannan varastointikapasiteetin tai piennar- tai suojakaistavaatimusten laiminlyöntiä, joiden johdosta viljelijän voidaan katsoa pyrkineen alentamaan tuotantonsa ympäristösuojelukustannuksia vaarantaen samalla ympäristön tilaa. Toisaalta seuraamusten korottamisella voidaan katsoa pyrittävän suojaamaan myös täydentävien ehtojen kattamia ympäristöhyviä; vesien puhtautta, luonnon monimuotoisuutta ja maaperän säilymistä hyvässä kunnossa. Jotta hallinnolliset sanktiot eivät muodostuisi suhteettoman ankariksi verrattuna rikosoikeudellisiin seuraamuksiin, maataloustukisäädöksissä hallinnollisten seuraamusten korottamista tahallisissakin tapauksissa on rajattu edellä mainitun mukaisesti. Hallinnolliset seuraamukset saattavat kuitenkin muodostua verrattain ankariksi verrattuna rikosoikeudellisiin seuraamuksiin.¹¹⁶²

¹¹⁵⁹ *Maaseutuvirasto* 2018, s. 121. Täydentävien ehtojen alkuvuosina Suomessa oli *Euroopan tilintarkastustuomioistuimen* (2008, s. 40) havainnon mukaan annettu kiellettyjen kasvinsuojeluaineiden käytöstä nollan prosentin seuraamus.

¹¹⁶⁰ *Maaseutuvirasto* 2018, s. 123-124.

¹¹⁶¹ *Maaseutuvirasto* 2018, s. 127.

¹¹⁶² *Raition* (2013, s. 315) mukaan tämä johtuu etenkin siitä, että eurooppalaisessa hallinto-oikeudessa suhteellisuusperiaate suuntaa vaikutuksensa etenkin tulevien rikkomusten ehkäisyyn, kun taas rikosoikeudessa vaikutus suuntautuu menneeseen.

Tilintarkastustuomioistuin on erityiskertomuksessaan tuonut esille sen ongelman, että hallinnollisten seuraamusten laskenta ei yhtenäisestä säädöksestä huolimatta ole yhdenmukainen koko Euroopassa.¹¹⁶³ Toisaalta jäsenmaille ei ole annettu mahdollisuutta asettaa omia hallinnollisia seuraamuksia silloin kun, niistä on säädetty unionin asetuksissa.¹¹⁶⁴ Pääasiassa tukiehtojen laiminlyöntien suhteen jäsenmaille ei ole jätetty säädösvaltaa seuraamusten osalta, mutta viranomaisten erilainen ohjeistus ja käytännön toiminnassa olevat erot aiheuttavat kuitenkin sen, että samoja säädöksiä sovelletaan jäsenmaissa hieman eri tavoin.¹¹⁶⁵ Erityisesti tahallista vaatimusten noudattamatta jättämisestä on tulkittu jäsenmaissa hyvin eri tavoin ja samantapaisissa tilanteissa jäsenmaiden seuraamuskäytäntö on erilainen.¹¹⁶⁶

Esimerkiksi Suomessa,¹¹⁶⁷ Ruotsissa¹¹⁶⁸ ja Tanskassa¹¹⁶⁹ on tarkemmin ohjeistettu täydentävien ehtojen valvonnasta ja seuraamuksista. Niissä on esitetty pääperiaatteet siihen, miten täydentävien ehtojen laiminlyöntien yhteydessä on arvioitava laiminlyöntien laajuutta, vakavuutta ja kestoja. Lintu- ja luontodirektiivin noudattamisen osalta on huomattava, että pääsääntöisenä seuraamuksena esitetään 3 %:n seuraamusta sellaisissakin tapauksissa, joissa täydentävien ehtojen laiminlyönnin vaikutus voi olla merkittävä, ja 5 %:n seuraamusta tapauksissa, joissa vaikutus voi olla jopa peruuttamaton.¹¹⁷⁰

Maaseutuviraston peltovalvontaohjeessa luontodirektiiviä koskevien ehtojen laiminlyönneistä todetaan muun muassa seuraavaa:¹¹⁷¹

...4.2 Natura 2000 -verkostoon kuuluvan luonnonsuojelulain 1096/1996 13 §, 17 § tai 24 § mukaisen suojelualueen tai 25 § mukaisen alueen rauhoitusmääräyksiä on noudatettu.

Jos tilalla on maatalousmaata luonnonsuojelualueella, tarkastetaan, että alueiden rauhoitusmääräyksiä on noudatettu. Luonnonsuojelualueet voivat olla viljelijän omistuksessa tai vuokralla (yksityiseltä tai valtiolta) ja alue voi olla suojeltu pysyvästi tai määräajaksi. Jokaiselle alueelle on perustamispäätöksessä tai sitä koskevassa asetuksessa kirjattu rauhoitusmääräykset, joista käy ilmi alueella kielletyt ja sallitut toimenpiteet. Yksityisellä maalla olevien alueiden

¹¹⁶³ Euroopan tilintarkastustuomioistuin 2016, s. 8.

¹¹⁶⁴ *De Moor-van Vugt* 2012, s. 9.

¹¹⁶⁵ Tanskan, Ruotsin, Alankomaiden, Ranskan, Puolan ja Saksan seuraamusjärjestelmien eroista tarkemmin ks. *Naturehvervstyrelsen* 2015, s. 124–131.

¹¹⁶⁶ Euroopan tilintarkastustuomioistuin 2016, s. 29–30.

¹¹⁶⁷ Maaseutuvirasto on antanut omat ohjeensa peltovalvontaa, eläintukien valvontaa, kasvihuone-tuotannon tuen valvontaa, erikoistukien valvontaa, kasvipeitteisyysvalvontaa ja talviaikaista asiakirjavalvontaa varten. *Maaseutuviraston* (2018) peltovalvontaoppaassa käsitellään tarkemmin pellon käyttöön ja hoitoon liittyvien tukien valvontaa sisältäen pinta-alavalvonnan lisäksi viherrytämistuen valvonnan, täydentävien ehtojen valvonnan ja ympäristökorvausten ja -sitoumusten valvonnan.

¹¹⁶⁸ *Jordbruksverket* 2018 a ja 2018 b.

¹¹⁶⁹ *Landbruksstyrelsen* 2019.

¹¹⁷⁰ Ks. esim. *Jordbruksverket* 2018 a, s. 46; *Maaseutuvirasto* 2018, s. 130–134.

¹¹⁷¹ *Maaseutuvirasto* 2018, s. 132–134.

suojelupäätökset sekä sopimukset ovat saatavissa ELY-keskuksesta. Esimerkiksi rauhoitusmääräyksissä voi olla kiellettyä raivaaminen, kaivaminen ja ojittaminen.

Tilalla tarkastetaan, mikäli sillä on perustettuja luonnonsuojelualueita tai määräaikaisesti rauhoitettuja Natura-alueita tilan maatalousmaalla, että alueiden rauhoitusmääräyksiä on noudatettu eikä suojeltua tai rauhoitettua aluetta ole merkittävästi heikennetty.

Pääsääntöinen tukivähennys laiminlyöntitapauksissa on 3 %. Arvioinnissa on huomioitava laiminlyönnin laajuus, vakavuus ja kesto. Varhaista varoitusta voidaan käyttää, jos laiminlyönti todetaan vähäiseksi.

...4.5 Toimenpiteistä, jotka saattavat merkittävästi heikentää Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen suojelun perusteena olevia luonnonarvoja, on tehty ilmoitus ELY-keskukselle.

Tarkistetaan, että jos tilan maatalousmaalla sijaitsevalla Natura-alueella on tehty toimenpiteitä, jotka saattavat merkittävästi heikentää sen luonnonarvoja, toimenpiteestä on ilmoitettu vähintään 30 vrk ennen toimenpiteeseen ryhtymistä ELY-keskukselle. Jos ELY-keskus on kieltänyt toimenpiteeseen ryhtymisen tai rajoittanut sitä, tarkistetaan että kieltä tai rajoituksia on noudatettu.

Pääsääntöinen tukivähennys laiminlyöntitapauksissa on 3 %. Arvioinnissa on huomioitava laiminlyönnin laajuus, vakavuus ja kesto. Varhaista varoitusta voidaan käyttää, jos laiminlyönti todetaan vähäiseksi.

Kyseisentapaisissa tilanteissa viljelijän voidaan katsoa olevan tietoinen kiellosta, joko sen vuoksi, että suojelukohde on merkitty maastoon, viljelijälle on asiasta annettu päätös tai häntä on nimenomaisesti ohjeistettu, mitä hän voi tehdä ja mitä ei. Jos hän kuitenkin laiminlyö annettua päätöstä, ohjeistusta tai kieltä, niin tilannetta tulisi lähtökohtaisesti arvioida tahallisenä tekona. Lisäksi tulisi seuraamusta harkitessa ottaa huomioon, että kyse on kiellosta merkittävästi heikentää alueen luonnonarvoja, jolloin jos etukäteen viljelijän aikoma toimenpide on kielletty, niin toimenpiteellä on arvioitu olevan merkittäviä vaikutuksia. Tällaisessa tapauksessa pääsääntöisesti käytettävä 3 %:n seuraamus vaikuttaa hyvin pieneltä.

Tämän johdosta luonnonsuojelulla suojeltujen kohteiden osalta seuraamusta arvioitaessa olisi syytä lähteä siitä, että viljelijä on tietoinen kohteesta erityisesti, jos suojelukohde näkyy kartoilla, tukihakemuksen lohkokartoilla tai niiden taustakerroksilla, on merkitty maastoon, hänellä on asiasta päätös tai häntä on nimenomaisesti ohjeistettu, mitä hän voi tehdä ja mitä ei. Jos hän kuitenkin tällöin laiminlyö ehtoja, niin tilannetta tulisi lähtökohtaisesti arvioida tahallisenä tekona. Ottaen huomioon, että toimenpiteellä voi olla merkittäviä pitkäaikaisia tai palautumattomia vaikutuksia, pääsääntöisesti käytettävä 1-5 %:n seuraamus vaikuttaa hyvin pieneltä. Tältä osin olisikin arvioitava sitä, tulisiko suojelukohteiden laiminlyöntien osalta seuraamuksia korottaa nykyisestä. Tämä toisi nykyistä paremmin esille erityisesti suojeltujen kohteiden arvon ja viljelijän vastuun niiden huolehtimisesta.

Viherryttämisvaatimusten seuraamukset

Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti viherryttämistukea vähennetään viljelyn monipuolistamisen osalta valvonnassa havaitun puuttuvan tai laiminlyödyn alan ja vaaditun pinta-alan välisen suhteen perusteella.¹¹⁷² Ekologisten alojen vaatimusten osalta vähennetään puuttuva ekologinen ala kymmenkertaisena.¹¹⁷³ Mikäli ympäristölle herkkiä nurmia eli Suomessa Natura-alueiden pysyviä nurmia on kynnetty tai otettu muuhun käyttöön, viherryttämistukea vähennetään sen pinta-alan mukaan, jolla vaatimusta ei ole täytetty.¹¹⁷⁴ Tämän lisäksi viherryttämistukiin sovelletaan hallinnollisia seuraamuksia komission delegoidun asetuksen (EU) N:o 640/2014 28 artiklassa säädetyllä tavalla vuodesta 2017 lähtien.

Viherryttämisvaatimuksien osalta ei ole erikseen sanktioitu tahallista vaatimusten noudattamatta jättämistä siten, kuin täydentävien ehtojen osalta on tehty. Jossain määrin tätä sääntelyaukkoa paikkaa seuraamusten kasvaminen sen mukaan, kuinka suurella osalla tilasta vaatimuksia ei ole noudatettu. Lisäksi mikäli havaitaan, ettei tuensaaja ole kolmena peräkkäisenä vuotena noudattanut viljelyn monipuolistamista tai ekologistia aloja koskevia vaatimuksia, pinta-ala, jolla viherryttämistuen laskemisessa käytettävää pinta-alaa seuraavina vuosina on vähennettävä, kerrotaan kahdella.¹¹⁷⁵ Tarkoituksena on ollut siten luoda seuraamusjärjestelmästä sellainen, että se ”olisi katsottava olevan riittävän varoittavia niin, että niillä ehkäistään tahallinen sääntöjen noudattamatta jättäminen.”¹¹⁷⁶

Ympäristökorvauksiin ja -sitoumuksiin kohdistuvat seuraamukset

Ympäristökorvausten ja -sitoumusten osalta jäsenmaille on jätetty runsaasti sääntelyvaraa sen osalta, kuinka suuria seuraamuksia tuensaajille asetetaan tukien ympäristöehtojen laiminlyöntien vuoksi. Tämän vuoksi ympäristökorvausten ja -sopimusten osalta tukiin aiheutuvat seuraamukset vaihtelevat huomattavasti. Esimerkiksi ympäristökorvauksen ehtojen mukaisen koulutuksen puuttuminen aiheuttaa 5 %:n vähennyksen tukiin ja tukiehtojen noudattamatta jättäminen voi maksimissaan olla 100 %.¹¹⁷⁷

Ympäristötukien osalta tukiehtojen laiminlyönti voi johtaa kyseisenä ja aikaisempina vuosina maksettujen tukien täydelliseen takaisinperintään, vaikka tuensaaja on noudattanut ympäristövelvoitteitaan suurimman osan aikaa. Tällaisen tilanteen kohtuullisuutta ja suhteellisuutta unionin tuomioistuin arvioi asiassa C-273/15 ZS ”Ezernieki” vastaan Lauku atbalsta dienests.

¹¹⁷² Komission delegoitu asetus (EU) N:o 640/2014 24 artikla.

¹¹⁷³ Komission delegoitu asetus (EU) N:o 640/2014 26 artikla sellaisena kuin se on muutettu komission delegoidulla asetuksella (EU) 723/2017.

¹¹⁷⁴ Komission delegoitu asetus (EU) N:o 640/2014 25 artikla.

¹¹⁷⁵ Komission delegoitu asetus (EU) N:o 640/2014 24 ja 26 artiklat sellaisina kuin se on muutettu komission delegoidulla asetuksella (EU) 723/2017.

¹¹⁷⁶ Komission delegoitu asetus (EU) N:o 640/2014 johdanto kohta 19.

¹¹⁷⁷ Valtioneuvoston asetus pinta-alojen ja pinta-alaperusteisten Euroopan unionin rahoittamien tukien valvonnasta (712/2015), 19–24 §.

Kyseinen tapaus koski tilannetta, jossa Ezernieki teki vuonna 2005 ilmoituksen 10,20 hehtaaria maatalousmaata luonnonmukaisen maatalouden kehittämisen tukea varten. Vuonna 2006 se ilmoitti samaa tukea varten 2,30 hehtaaria suuremman pinta-alan eli yhteensä 12,50 hehtaarin suuruisen pinta-alan, mikä sai aikaan uuden viisivuotisen sitoumuskauden avautumisen. Vuonna 2010 Ezernieki esitti pinta-alaperusteisen tuen maksua koskevan hakemuksen, mutta ei kuitenkaan esittänyt maatalouden ympäristötukea koskevaa hakemusta, koska arveli viisivuotisen sitoumuskauden päättyneen.

Ezernieki velvoitettiin palauttamaan sille maksettu 3 390,04 Latvian latin (LVL) suuruinen maatalouden ympäristötuki (n. 4 800 euroa) kokonaisuudessaan. Päätös perustui siihen, että kun Ezernieki ilmoitti vuonna 2006 maatalouden ympäristötukea varten suuremman pinta-alan, sitoumus korvasi alkuperäisen sitoumuksen. Koska Ezernieki ei kuitenkaan ollut tehnyt tuen maksamista koskevaa hakemusta vuonna 2010, sitoumus katsottiin päättyneeksi, jolloin aiemmin maksetut tuet oli palautettava.

Tapauksen aikana voimassa olleen asetuksen N:o 817/2004 66 artiklan 5 kohdassa mukaan maksuja ei suoriteta maanviljelijöille, jos he eivät tee vuotuista maksuhakemusta lukuun ottamatta tiettyjä tilanteita, Lisäksi asetuksen N:o 817/2004 37 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään, että jos maatalouden ympäristötukien saaja lisää tuen myöntämisen edellytyksenä olleen sitoumuksensa aikana tilansa pinta-alaa yli kahdella hehtaarilla alkuperäisestä, kyseisen tuensaajan alkuperäinen sitoumus korvataan uudella viisivuotisella sitoumuksella.

Latvian ylin tuomioistuin teki asiasta ennakkoratkaisupyynnön unionin tuomioistuimeen siitä, onko kyseinen takaisinperintä suhteeton tai kohtuuton.

Unionin tuomioistuin totesi asiassa antamansa ennakkoratkaisun kohdassa 36, että maatalouden ympäristötukien kohdalla tuen myöntämisedellytyksiä on noudatettava sitoumuksen koko voimassaoloajan.¹¹⁷⁸ Jos siis maatalouden ympäristötukien myöntämisedellytyksenä on vuotuisen maksuhakemuksen tekeminen ja se jätetään tekemättä, tukia ei voitaisi myöntää ja tuensaaja on velvollinen palauttamaan kaikki sitoumuksen johdosta jo maksetut määrät. Näin ollen unionin tuomioistuin ei pitänyt kaikkien tukien takaisinperintää kohtuuttomana tai suhteettomana, vaikka tuensaaja olikin noudattanut alkuperäistä sitoumusta vaaditun ajan ja uudistetun sitoumuksen osalta maksuhakemus oli jäänyt tekemättä vain viimeiseltä vuodelta.

Toisaalta seuraamusta voidaan myös arvioida suhteettomaksi, koska tuensaaja oli noudattanut alkuperäistä sopimustaan koko sen voimassaoloajan ja noudattanut pelloilla toteutetuissa toimenpiteissään tukiehtoja lukuun ottamatta maksun hakemista uudistetun sitoumuksen viimeiseltä vuodelta. Unionin taloudellinen etu ei liene jäänyt suojaamatta tilanteessa, jossa tuensaaja on toteuttanut varsinaiset tuen saamiselle alun perin asetetut toimenpidevaatimukset, mutta ei ollut hakenut tukea viimeisenä vuotena.

¹¹⁷⁸ Samalla tavalla tuomioistuin totesi myös asiassa C-188/11 *Hehenberger vastaan Itävallan valtio*, ECLI:EU:C:2012:312, kohta 34. ja asiassa C-454/11 *Gunārs Pusts vs. Lauku atbalsta dienests*, ECLI:EU:C:2013:64, kohta 35

5.3.2. Seuraamusten lieventämisperusteet

Virheellisesti tai perusteetta maksetun tuen tai sille suoritettavan koron takaisinperinnästä tai hallinnollisista seuraamuksista on mahdollista luopua kokonaan tai osittain,

- jos noudattamatta jättäminen johtuu toimivaltaisen viranomaisen tai muun viranomaisen virheestä ja viljelijä ei olisi voinut kohtuudella havaita kyseistä virhettä (*viranomaisen virhe*),
- jos asianomainen henkilö voi osoittaa toimivaltaiselle viranomaiselle vakuuttavasti, että hän on syytön noudattamatta jättämiseen, tai jos toimivaltainen viranomainen on muutoin vakuuttanut siitä, että asianomainen henkilö on syytön noudattamatta jättämiseen (*syyttömyysperuste*),
- takaisinperinnän kustannukset olisivat suuremmat kuin takaisin perittävä määrä (*kustannustehokkuusperuste*),
- laiminlyönti voidaan kokonaisuudessaan katsoa vähäiseksi (*vähäisyysperuste*) tai
- jos noudattamatta jättäminen johtuu ylivoimaisesta esteestä tai takaisinperinnän suorittaminen täysimääräisesti olisi tuensaajan olosuhteet ja toiminta huomioon ottaen kokonaisuutena katsoen kohtuutonta (*force majeure -peruste*).¹¹⁷⁹

Lähtökohtaisesti viranomaisella on velvollisuus toimia huolellisesti, jotta tukia ei myönnettäisi tai maksettaisi virheellisesti. Mutta viranomainenkaan ei ole virheetön – suuria määriä käsitellessä virheiden mahdollisuus on aina olemassa. Tällaisen *viranomaisen tekemän virheen* vuoksi tuensaajalla voi olla oikeus siihen, ettei hän joudu taloudellisesti vastuuseen tällaisen virheen johdosta hänelle perusteettomasti maksettujen tukien osalta. Tuensaajalla ei kuitenkaan ole absoluuttista luottamuksen-suojaa viranomaisen virheen johdosta liikaa saatuun rahoitukseen, vaikka hän olisi toiminut vilpittömässä mielessä, jos tuensaajalla on mahdollisuus huolellisesti tarkastaen havaita virhe.¹¹⁸⁰ Toisaalta viranomaisen virheellisen lainsoveltamisen johdosta antama päätös ei saa luottamuksen suojaa. Esimerkiksi KHO on ratkaisusaan KHO 2009:45 arvioinut tällaista tilannetta:

Tapauksessa Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskus oli 9.7.2002, 28.3.2003 ja 22.4.2003 antamallaan tukipäätöksillä myöntänyt A:lle tukia 40 % tukitason mukaan asetuksessa säädetyn 25 %:n sijaan. Väärää tukitasoa oli sen jälkeen sovellettu myös tukien maksamista koskevissa päätöksissä. Maa- ja metsätalousministeriö oli tarkastanut hankkeet vuosina 2003 ja 2005, mutta ei ollut tällöin havainnut virhettä tukitasossa. Koska TE-keskus oli myöntänyt ja maksanut tuet väärän tukitason mukaisina, tuet oli myönnetty ja maksettu väärin perustein. Tämän johdosta TE-keskus päätti 6.7.2007 periä tukia osittain takaisin.

¹¹⁷⁹ Asetus 1306/2013 54 artikla 3 kohta, 64 artikla 2 kohta, 77 artikla 2 kohta, 97 artikla 3 kohta.

¹¹⁸⁰ Näin myös Hartikainen, Sami 2008, Siikavirta 2010 ja Voutilainen 2014.

A valitti päätöksestä maaseutuelinkeinojen valituslautakuntaan. Valituslautakunta totesi päätöksessään, että tuensaajalle oli myönnetty ja maksettu tukia väärän tukitason mukaisina. Koska väärällä perusteella myönnetty tai maksettu tuki voidaan määrätä osaksi tai kokonaan takaisin maksettavaksi, ottaen huomioon tapauksen olosuhteet, takaisinperinnän kohdistumisen vain osaan tukia, tukien takaisinmaksulle asetetun aikataulun sekä takaisinperittävien tukien korottomuuden, tukien osittaista takaisinperintää ei pidetty kohtuuttomana. Valituslautakunta totesi myös, että julkisen taloudellisen edun turvaaminen sekä tuen saajien yhdenvertainen ja tasapuolinen kohtelu edellyttävät säännösten vastaisesti myönnettyjen ja maksettujen tukiosuuk-sien perimistä takaisin. Valituslautakunta totesi luottamuksen suojan osalta, että tuen saajalla on oikeus luottaa vain lain ja asetusten sekä Euroopan yhteisön oikeusjärjestyksen mukaisiin päätöksiin. Lisäksi valituslautakunta perusteli päätöstään sillä, että valittaja olisi kohtuudella voinut havaita viran-omaisen tekemän virheen.

Korkein hallinto-oikeus pysytti päätöksellään maaseutuelinkeinojen vali-tuslautakunnan ratkaisun.

Lähtökohtana tuki- ja maksuhakemusten sekä tuki- ja maksupäätösten osalta on, että tuensaajan on tarkistettava huolellisesti hakemuksensa, hänelle toimitetut tiedot ja päätökset, esipainetut lomakkeet, ilmakuvat ym. kaiken aineiston, joka liittyy hän-en tukiansa hallintaan. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 72 artiklan ja komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 809/2014 16 ja 17 artiklojen perusteella viljelijällä on vastuu tukia koskevista hakemuksista ja niissä olevista tiedoista ja virheellisten tietojen korjaamisesta. Lisäksi tuensaajalla on vel-vollisuus tarkistaa saamansa maksut ja virheen havaitessaan ilmoittaa viran-omaiselle siitä ja palauttaa virheellisesti likaa saamansa maksut. Toisaalta mikäli huolellisesti tarkastaessaankaan tuensaajalla ei ole mahdollista huomata virhettä, virheellisesti myönnettyjen tukien johdosta ei ole pakko asettaa seuraamuksia.¹¹⁸¹

Tuensaaja voi vapautua seuraamuksista myös, jos hän on *syytön* tukiehtojen nou-dattamatta jättämiseen. Edellytyksenä on, että tuensaaja voi luotettavaksi osoittaa olevansa syytön laiminlyöntiin tai muutoin vakuuttaa viranomaisen syyttömyydes-tään. Se, että asianomainen tuensaaja on syytön tilanteeseen, ei kuitenkaan vapauta häntä seuraamuksilta, jos on hänellä olisi ollut mahdollisuus vaikuttaa tilanteeseen esimerkiksi huolellisesti tarkastaen, ohjaten, neuvoen tai valvoen.¹¹⁸² Siten tämän syyttömyysperusteen käyttömahdollisuus lienee melko suppea ja harvinainen, kun otetaan huomioon, että tuensaajalla on laaja vastuu hoitamansa tilan toimista. Tällai-nen tilanne saattaisi tulla kyseeseen eläinten aiheuttamien ennakoimattomien tapah-tumien, jonkun ulkopuolisen tekemän ilkeilyn tai rikoksen vuoksi, mutta tällöinkin viljelijällä on osoitettava, ettei hän olisi huolellisesti toimien voinut ehkäistä tällaista tapahtumaa.

¹¹⁸¹ Asia C-105/13 P. J. Vonk Noordegraaf vastaan Staatssecretaris van Economische Zaken, ECLI:EU:C:2014:1126, kohta 54.

¹¹⁸² Asia C-396/12 A. M. van der Ham ja A. H. van der Ham-Reijersen van Buuren vastaan College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, ECLI:EU:C:2014:98.

Julkiselta taloudelta edellytetään läpinäkyvyyden, vastuullisuuden ja moitteettomuuden lisäksi taloudellisuutta ja tehokkuutta. Takaisinperintätoimenpiteet aiheuttavat viranomaisille aina hallinnollisia kustannuksia, jotka aiheutuvat tuensaajan kuulemisesta, vastineen käsittelemisestä, takaisinperintäpäätöksen tekemisestä ja lähettamisestä tuensaajalle, takaisin saatujen summien seuraamisesta ja mahdollisista jatkotoimista. Tämän vuoksi ei ole katsottu taloudellisesti *kustannustehokkaaksi* ryhtyä perimään hyvin pieniä summia, jos perinnän kustannukset olisivat suuremmat kuin takaisin perittävä määrä. Horisontaaliasetuksen 97 artiklan 3 kohdassa tällaiseksi määräksi on asetettu enintään 100 euroa ilman korkoa ja tuensaajaa ja myönnettyä yksittäistä tukea kohden.¹¹⁸³ Samalla tavoin on säädetty kansallisesti maatalouden tukien toimeenpanosta annetun lain (193/2013) 31 §:n 2 momentissa, jollei pykälän 1 tai 3 momenteista muuta johdu. Viranomaisille on siten jätetty mahdollisuus jättää alle 100 euron takaisinperinnät suorittamatta. Harkintavaltansa puitteissa viranomaisen voi myös periä tällaiset pienet summat kuten KHO on asiassa KHO 8.2.2017/500 antamassaan ratkaisussa todennut.

Kyseisessä tapauksessa Lapuan maaseutuelinkeinoviranomainen päätti 25.8.2014 tekemällään viidellä erillisellä päätöksellä periä A:lta takaisin vuoden 2013 luonnonhaittakorvausta 68 euroa, luonnonhaittakorvauksen kansallista lisäosaa 34 euroa, ympäristötukea 9,10 euroa, valkuais- ja öljykasvipalkkiota 18,41 euroa sekä pohjoista hehtaaritukea 16,22 euroa. Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus hylkäsi A:n tekemät oikaisuvaatimukset 20.11.2014 tekemällään päätöksellä.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus hylkäsi A:n valituksen. Se totesi päätöksessään, että päätöksessä mainittujen unionin maataloussäädösten mukaan jäsenvaltiot voivat jättää takaisinperinnän suorittamatta asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa, muun muassa, kun tuensaajalta takaisin perittävä määrä on tukijärjestelmässä myönnetyn yksittäisen tuen tai tukitoimen osalta ja ilman korkoja alle 100 euroa. Hallinto-oikeus totesi, että viranomaisella on kyseessä olevien tukimuotojen osalta harkintavaltaa sen suhteen, peritäänkö tuen saajalta takaisin yksittäistä tukea koskevia alle sadan euron suuruisia määriä. Kunnan maaseutuelinkeinoviranomainen oli päätöksiä tehdessään noudattanut Maaseutuviraston asiasta 3.1.2007 ja 29.8.2012 antamia ohjeita, joiden mukaan 3–100 euron suuruiset summat tulee periä takaisin. Asiassa ei myöskään tullut esiin seikkoja, joiden nojalla maaseutuelinkeinoviranomaisen olisi voitu katsoa käyttäneen harkintavaltaansa väärin.

Korkein hallinto-oikeus pysytti hallinto-oikeuden päätöksen todeten, että asiassa sovellettavien säännösten perusteella viranomaisella on ollut harkintavaltaa sen suhteen, jättääkö se alle 100 euron suuruiset takaisinperinnät suorittamatta vai ei. Näin ollen maaseutuelinkeinoviranomaisen tekemiä päätöksiä ei kumottu.

Edellä mainitun KHO:n ratkaisun yhteydessä KHO otti kantaa myös Maaseutuviraston aikaisempaan ohjeeseen todeten, että

¹¹⁸³ Aiemmalla rahoituskaudella maaseutuviraston 3.1.2007 ja 29.8.2012 antamien ohjeiden mukaan takaisinperinnästä saattoi luopua vain, jos perittävä tuki oli 3 euroa tai alle.

”...Maaseutuviraston 29.8.2012 kunnille ja ELY-keskuksille antama ohje alle 100 euron takaisinperinnöistä viljelijätuissa on siten virheellinen siltä osin kuin siinä mainitaan komission asetuksen (EY) N:o 1034/2008, oikeastaan asetuksen (EY) N:o 885/2006, 5 a artiklan kieltävään alle 100 euron tukien jättämisen perimättä täydentävien ehtojen osalta...”

Unionin säädökset sallivat nykyisinkin jättää tällaiset pienet summat perimättä. Tällöin kuitenkin viranomaisten on seuraavana vuonna varmistettava, että täydentävien ehtojen rikkomukset on korjattu. Täytäntöönpanoasetuksen 809/2014 artiklan 68 (5) mukaan ” Jos jäsenvaltio päättää käyttää asetuksen (EU) N:o 1306/2013 97 artiklan 3 kohdassa säädettyä mahdollisuutta, on 20 prosenttia kyseisistä tuensaajista käsittävään otokseen sovellettava toimia, jotka ovat tarpeen sen tarkistamiseksi, että tuensaajat ovat korjanneet tilanteen.” Maaseutuviraston ohjeen mukaan tällaista tarkastusjärjestelmää ei ole kansallisesti perustettu, minkä vuoksi täydentävien ehtojen osalta alle 100 euron takaisinperinnästä ei voida luopua.¹¹⁸⁴ Ottaen huomioon tällaisten pienten takaisinperintäpäätösten hallinnolliset kulut ja sen, että tarvittavat tarkastukset olisi mahdollista hoitaa normaalien valvonta- ja tarkastuskäyntien yhteydessä tai muutoin luotettavalla tavalla, olisi syytä harkita sitä, että näistä pienistä takaisinperintäpäätöksistä voitaisiin luopua.

Tuensaajan *maksukyvyttömyys* on myös peruste jättää tuet osittain tai kokonaan perimättä. Horisontaalasetuksen 54 artiklan 3 kohdan mukaisesti mahdollisuus luopua takaisinperinnästä, jos takaisinperintä osoittautuu mahdottomaksi maksukyvyttömyysmenettelyssä todetun maksukyvyttömyyden vuoksi, koska maksukyvyttömältä tuensaajalta ei välttämättä saada tukia perittyä takaisin. Tämä liittyy läheisesti edellä mainittuun julkishallinnon toiminnan kustannustehokkuuteen. Ei ole välttämättä kustannustehokasta periä takaisin tukia sellaiselta, joka on jo todettu maksukyvyttömäksi.

Edellä mainittujen perusteiden lisäksi viljelijä säilyttää lähtökohtaisesti oikeutensa tukeen, jos hän ei ole voinut täyttää velvollisuuksiaan *ylivoimaisen esteen tai poikkeuksellisten olosuhteiden* vuoksi.¹¹⁸⁵ Mikäli täydentäviä ehtoja ei ole voitu *force majeure* -tilanteessa noudattaa, horisontaalasetuksen 91 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua hallinnollista seuraamusta ei sovelleta.¹¹⁸⁶

Ympäristökorvauksen osalta tukea ei kuitenkaan välttämättä makseta kokonaan, vaikka olisi kyse *force majeure* -tilanteesta.¹¹⁸⁷ Tämä johtuu siitä, että periaatteessa ympäristökorvauksen maksu perustuu aiheutuneisiin kustannuksiin. Siten, jos poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi ympäristökorvauksen toimenpiteitä ei ole tehty

¹¹⁸⁴ Maaseutuviraston ohje ”Tukivuosien 2015 ja 2016 takaisinperinnät uudessa tukisovelluksessa”, ohje 21.11.2017 Dno 2201/03.00.01/2017 ja Maaseutuviraston ohje ”Huomioitavaa enintään 100 euron perimättäjäättämispäätösten tekemisessä”, ohje 9.2.2018 Dno 313/03.00.01/2018.

¹¹⁸⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013, 64 artikla 2 a) kohta ja 77 artikla 2 a) kohta; Komission delegoitu asetus (EU) 640/2014 4 artikla 1 kohta;

¹¹⁸⁶ Komission delegoitu asetus (EU) 640/2014 4 artikla 1 kohdan 4 alakohta.

¹¹⁸⁷ Komission delegoitu asetus (EU) 640/2014 4 artikla 1 kohdan 2 alakohta.

ollenkaan, ei ole myöskään syntynyt toimenpiteestä aiheutuneita lisäkustannuksia. Näin ollen ei ole syntynyt perustetta sille, että tukea voitaisiin maksaa. Jos kuitenkin osa toimenpiteeseen liittyvistä vaatimuksista on tehty ja osaa ei, maksu rajoittuu vain toteutetuista toimenpiteistä syntyneisiin kustannuksiin.¹¹⁸⁸

Ylivoimaiseksi esteeksi unionin maataloussäädöksissä mainitaan mm. viljelijän kuolema, viljelijän pitkäaikainen työkyvyttömyys, ankara luonnononnettomuus, kotieläintuotantoon tarkoitettujen rakennusten tuhoutuminen onnettomuudessa, eläinkulcutauti tai kasvitauti ja maatilan merkittävän osan pakkolunastus.¹¹⁸⁹ On huomattava, että säädöstekstien luetteloita ei ole pidettävä tyhjentyvinä.¹¹⁹⁰ Toisaalta ylivoimaisen esteen soveltumista ja poikkeuksellisten olosuhteiden vallitsevuutta ja vaikutusta tuensaajan oikeuksien säilymiseen on aina harkittava tapauskohtaisesti.¹¹⁹¹

Harkinnan edellytyksenä on, että tuensaaja on ilmoittanut ylivoimaisesta esteestä tai poikkeuksellisesta olosuhteesta kirjallisesti 15 päivän sisällä siitä, kun hänellä on ollut mahdollisuus ilmoittaa tilanteesta.¹¹⁹² Lisäksi tuensaajan on toimitettava luotettava todiste tai selvitys ylivoimaisesta esteestä tai poikkeuksellisesta olosuhteesta.¹¹⁹³ Kuten Hämeenlinnan hallinto-oikeus on ratkaisussaan 30.5.2017 Dnro 00080/17/7405 todennut, ilmoituksesta itsessään ei tehdä erillistä päätöstä, vaan ilmoitus on otettava huomioon tukien maksatus- tai takaisinperintäpäätöstä harkittaessa. Näin ollen tuensaajalle ei erikseen tulisi tehdä sellaista päätöstä, jolla ratkaistaisiin ainoastaan se, onko kyseessä ylivoimaisesta esteestä. Toisaalta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 1306/2013 johdannon 5 kohdan mukaan viranomaisten olisi tehtävä päätökset ylivoimaisen esteen tapausten tai poikkeuksellisten olosuhteiden toteamisesta tapauskohtaisesti ja asianmukaisten todisteiden perusteella. Siinä ei kuitenkaan

¹¹⁸⁸ Komission delegoitu asetukset (EU) 640/2014 4 artiklan 1 kohdan 2 alakohta.

¹¹⁸⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1306/2013 2 artiklan 2 kohta.

¹¹⁹⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1306/2013 johdannon 5 kohdan ja 2 artiklan 2 kohdan perusteella ylivoimaista estettä koskeva luettelo ei ole tyhjentyvä.

¹¹⁹¹ Ks. asia C-208/01 *Isabel Parras Medina ja Adelina Parras Medina vastaan Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha*, ECLI:EU:C:2002:593. Tuomioistuimien totesi 23 kohdassa, että yhteisömistukseen (comunidad de bienes) perustuvan perhetilan ainoan ja läheisessä perhesuhteessa muihin kyseisen yhteisön jäseniin olleen asiainhoitajan kuolema voidaan periaatteessa katsoa ylivoimaisen esteen tapaukseksi. Saman kohdan mukaan toimijalla on kuitenkin velvollisuus näyttää, että ylivoimaisen esteen tapausta varten vaadittavat edellytykset täyttyvät ja kansallisen tuomioistuimen on tarkastettava, pitävätkö tapahtuneiksi väitetyt tosiseikat paikkansa, ja arvioitava asian olosuhteiden perusteella, onko toimija noudattanut kaikkea sitä huolellisuutta, jota häneltä voidaan odottaa, noudattaakseen yhteisön säädöksessä ilmoituksen osalta säädettyä määräaika.

¹¹⁹² Komission delegoitu asetukset (EU) 640/2014 4 artiklan 2 kohta. Ilmoitus sinällään on vapaamuotoinen.

¹¹⁹³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 1306/2013 johdannon 5 kohdan ja komission delegoiden asetuksen (EU) 640/2014 4 artiklan 2 kohdan perusteella ylivoimaisen esteen olemassaolosta on toimitettava viranomaiselle asianmukaisten todisteiden päätöksentekoa varten.

ole määritelty sitä, missä prosessin vaiheessa päätös tehdään. Silloin kun toiminnanharjoittaja tekee ilmoituksen, vai tuen myöntö-, maksu- tai takaisinperintäpäätöksen yhteydessä.

Force majeure -käsitteen sisältöä on käsitelty unionin tuomioistuimessa ensimmäisen kerran vuonna 1968.¹¹⁹⁴ Yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa *C-11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH vastaan Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* antamassaan tuomion kohdassa 23,

*”...ettei ylivoimaisen esteen käsite rajoitu ainoastaan ehdottomaan mahdottomuuteen, vaan että sitä sovelletaan myös sellaisiin epätavallisiin olosuhteisiin, joihin ... ei ole ollut mahdollista vaikuttaa ja joiden seuraukset voitaisiin kaikkea huolellisuutta noudattaenkin välttää ainoastaan kohtuuttomien uhrauksien.”*¹¹⁹⁵

Siten *force majeure* -peruste voi tulla kyseeseen sellaisissa toimijasta riippumattomissa epätavanomaisissa ja ennalta-arvaamattomissa tilanteissa, joihin tuensaaja ei olisi voinut huolellisesti toimienkaan voinut varautua tai joiden vaikutuksia tuensaaja ei olisi voinut välttää. Näin ollen *force majeure* -käsitteeseen sisältyy sekä objektiivinen (odottamaton tapahtuma, yrittäjästä riippumaton syy) että subjektiivinen tekijä (seuraukset, joita ei olisi voitu välttää asiaankuuluvasta huolellisuudesta huolimatta). Toisaalta varsinaista *force majeure* -lauseketta on komission mukaan tulkittava ahtaasti ja sovellettava erittäin tarkasti, mikä rajoittaa sen soveltamista.¹¹⁹⁶ Tämä johtuu siitä, että *force majeure* on poikkeus yleiseen sääntöön, jonka mukaan voimassa olevia säädöksiä tulee noudattaa tarkasti.¹¹⁹⁷

Tapahtumaa voidaan pitää yrittäjästä riippumattomana silloin, kun yrittäjä ei voi siihen vaikuttaa (luonnonmullistus, valtiovallan odottamaton toimenpide).¹¹⁹⁸ Odottamattomalla tapahtumalla ei tarkoiteta viljelytoimintaan liittyvää tavanomaista

¹¹⁹⁴ Asia C-4/68 *Firma Schwarzwaldmilch GmbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette*, ECLI:EU:C:1968:41.

¹¹⁹⁵ Asia C-11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* ECLI:EU:C:1970:114. Ks. myös mm. asia 25/70 *Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel ja Köster, Berodt & Co*, ECLI:EU:C:1970:115, 38 kohta; asia C-145/85 *Denkavit België NV vastaan Belgian valtio*, ECLI:EU:C:1987:63, 11 kohta; asia C-266/84 *Denkavit France SARL vastaan Fonds d’orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA)*, ECLI:EU:C:1986:23, kohta 27; asia C-124/92 *An Bord Bainne Co-operative Ltd ja Compagnie Interagra SA vastaan Intervention Board for Agricultural Produce*, ECLI:EU:C:1993:841, tuomion 11 kohta; asia C-347/93 *Belgian valtio vastaan Boterlux SPRL*, ECLI:EU:C:1994:314, tuomion 34 kohta; asia C-210/00 *Käseri Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG vastaan Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, ECLI:EU:C:2002:440, 79 kohta; asia C-218/09 *SGS Belgium NV vastaan Belgisch Interventie- en Restitutiebureau, Firms Derwa NV, Centraal Beheer Achmea NV ja Firms Derwa NV, Centraal Beheer Achmea NV vastaan SGS Belgium NV ja Belgisch Interventie- en Restitutiebureau*, ECLI:EU:C:2010:152, 44 kohta.

¹¹⁹⁶ *European Commission* 1988, s. 11.

¹¹⁹⁷ *Ibid.*, s. 13.

¹¹⁹⁸ *Ibid.*, s. 10.

riskiä, vaan sellaista ennakoimatonta ja epätodennäköistä tapahtumaa, että huolellisesti toimiva yrittäjä voi pitää riskiä erittäin vähäisenä.¹¹⁹⁹

Korkein hallinto-oikeus on pohtinut maataloustukien osalta ylivoimaista estettä ja tapahtuman ennalta arvaamattomuutta ratkaisussaan *KHO 2006:102*.

Ylivoimaisen esteen osalta asiassa oli kyse siitä, voiko kunnan antamaa päätöstä lannanlevityskiellosta kesken kasvukauden tärkeällä pohjavesialueilla sijaitsevien peltolohkojen osalta tulkita viljelijän toiminnan kannalta ylivoimaiseksi esteeksi tai odottamattomaksi tapahtumaksi.

Kyseessä olleet ns. lentokentän lohkot sijaitsevat I luokan pohjavesialueeksi luokitellulla alueella, jolla on myös toimiva vedenottamo. KHO totesi ratkaisussaan, että *”kun otetaan huomioon ympäristönsuojelulain 5 §:ssä säädetty toiminnanharjoittajan velvollisuus olla selvillä toimintansa ympäristövaikutuksista, lietalannan levityksen estyminen ympäristönsuojelulain 8 §:ssä säädetyn yleisen kiellon johdosta ei ole oikeudellisesti ennalta arvaamatonta. Ennalta arvaamatonta ei siten voi olla myöskään se, että lietalannan levityksen estymisestä puolestaan on jo alun perinkin seurannut sanotunlaisen levityksen varassa harjoitettavaksi tarkoitetun viljelyn estyminen ja asianomaisten lohkojen tukikelvottomuus.”*

Lisäksi ratkaisussa todettiin viljelijällä olleen velvollisuus ilmoittaa kirjallisesti ylivoimaisesta esteestä tuolloin voimassa olleen lainsäädännön mukaisesti 10 päivässä. *”Siinäkin tapauksessa, että kysymys olisi edellä tarkoitettusta ylivoimaisesta esteestä tai poikkeuksellisesta olosuhteesta, maatalousyhtymän olisi edellä mainitussa 48 artiklassa säädettyssä 10 päivän määräajassa tullut tehdä viranomaiselle kirjallinen ilmoitus artiklassa tarkoitettusta ylivoimaisesta esteestä taikka poikkeuksellisista olosuhteista. Kun näin ei ole tapahtunut, valituslautakunnan ei olisi tullut ottaa selvitettäväkseen ja arvioitavakseen ylivoimaista estettä ja sen edellytysten täyttymistä, vaan maatalousyhtymän valitus olisi jo yksin tälläkin perusteella tullut kysymyksessä olevilta osin hylätä.”*

Lähtökohtana ylivoimaista estettä arvioitaessa on siten huolellisen toimijan oletama. Minkälainen on sitten huolellinen toimija? Ensinnäkin hän on tutustunut lainsäädännössä asetettuihin velvollisuuksiin ja tukipäätöksen ehtoihin ja hän pyrkii toiminnassaan aidosti noudattamaan näitä. Vaikka tämä kokonaisuuden hallinta voi olla hankalaa ja vaikeaa, sääntelyjärjestelmän monimutkaisuus ei poista ammattimaiselle viljelijälle asetettua velvoitetta noudattaa tukiehtoja viljelytoiminnassaan.

Yrittäjistä riippuvaisia ovat puolestaan tapahtumat, jotka johtuvat yrittäjän tai hänen sopimuskumppaniensa toiminnasta.¹²⁰⁰ Vaikka sopimuskumppanin virheellinen menettely tai virhe voi olla tuensaajan vaikutusvallan ulottumattomissa, tällaisia tilanteita ei voida pitää liiketoiminnassa ennalta-arvaamattomina.¹²⁰¹ Toiminnanharjoittajalla on vapaus valita sopimuskumppaninsa ja sopimukseen liittyvät ehdot. Huolellisuus edellyttää, että toiminnanharjoittaja ryhtyy asianmukaisiin varotoimiin

¹¹⁹⁹ Asia C-4/68 *Firma Schwarzwaldmilch GmbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette*, ECLI:EU:C:1968:41.

¹²⁰⁰ *European Commission 1998, OJ EC C259/10, 6.10.1988; asia C-42/79 Firma Milch-, Fett- und Eierkontor GmbH vastaan Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung*, ECLI:EU:C:1979:289, kohta 10.

¹²⁰¹ Asia C-210/00 *Käserei Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG vastaan Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, ECLI:EU:C:2002:440, kohta 80; asia C-99/12 *Eurofit SA vastaan Bureau d'intervention et de restitution belge (BIRB)*, ECLI:EU:C:2013:487, 43–46 kohdat;

sisällyttämällä sopimuksiinsa asiantarvittavat ehdot ja valvomalla sopimuskumppanin toimintaa asianmukaisesti. Siten viljelijän teettäessä töitä ulkopuolisella palveluntarjoajalla tai urakoitsijalla, viljelijä vastaa siitä, että niiden yhteydessä noudatetaan tukiehtoja. Tällä perusteella, mikäli urakoitsija tai palveluntarjoaja ei ole noudattanut esimerkiksi täydentäviä ehtoja tai ympäristösitoumuksen tai -korvauksen ehtoja, niin vaatimusten noudattamatta jättämisestä aiheutuva seuraamus kohdistetaan viljelijään eikä hän voi vapautua vastuustaan vetoamalla ylivoimaiseen esteeseen.

Subjekttiivinen tekijä sisältää viljelijän velvollisuuden huolellisesti valvoa toimintaansa ja liiketoimien edistymistä ja ryhtyä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin, mikäli hän havaitsee jotain tavanomaisesta poikkeavaa.¹²⁰² Siten esimerkiksi viljelijän sairastuttua kylvöaikana ja hänen itsensä ollessaan kykenemätön viljelytöihin, hänen tulee pyrkiä hankkimaan sijaisapua, sopia kylvötöiden teettämisestä ulkopuolisella urakoitsijalla tai turvautua muiden viljelijöiden apuun, jotta kylvötyöt eivät jäisi määräaikaan tekemättä.

Normaalit säävaihteluista aiheutuvat viljelytekniset ongelmat kuuluvat viljelijän riskin piiriin. Kun luonnonolosuhteet ja säätekijät vaikuttavat normaalistikin huomattavasti viljelyyn ja sen onnistumiseen, *force majeure* -lausekkeen osalta kysymykseksi nousee se, milloin sääolosuhteita ja luonnonolosuhteita on pidettävä niin odottamattomana ja poikkeuksellisia, että niiden johdosta viljelijä voi vapautua viljelyä koskevista vaatimuksista ja tukiehdoista siten, että vaatimusten noudattamatta jättäminen ei aiheuta tukien leikkauksia.

Tähän ei ole mitään yksiselitteistä vastausta ottaen huomioon, että poikkeuksellisuuden määrittely kehittyi vasta ajan kuluessa suhteessa normaaleihin sään vaihteluihin. Meteorologiassa sanaa poikkeuksellinen käytetään silloin, kun sääilmiön tilastollinen esiintymismahdollisuus on keskimäärin kaksi-kolme kertaa sadan vuoden aikana tai harvemmin.¹²⁰³ Sääilmiötä pidetään puolestaan harvinaisena silloin, kun sen esiintymistiheys on harvemmin kuin keskimäärin kerran kymmenessä vuodessa.¹²⁰⁴ Myös vakuutusyhtiöt ovat Suomessa määritelleet poikkeuksellisia sääolosuhteita ja luonnonilmiöitä eri tavoin.¹²⁰⁵ Pääasiassa poikkeuksellisen voimakkaana myrskynä pidetään tuulta, jonka nopeus on yli 20 m/s. Rankkasade tai poikkeuksellinen sade määritellään vakuutusehdoissa usein sellaiseksi sateeksi, jossa sademäärä on 30 mm tunnissa tai enemmän tai vuorokaudessa 75 mm tai enemmän.¹²⁰⁶ Poikkeuksellisella vesistön tai meren vedenpinnan nousulla tarkoitetaan sellaista vesistön tai meren vedenpinnan nousua, jonka esiintymistodennäköisyys on kerran 50 vuodessa tai harvemmin.¹²⁰⁷

¹²⁰² *European Commission* OJ EC C259/10, 6.10.1988 s, 11.

¹²⁰³ *Ilmatieteen laitos* 2018.

¹²⁰⁴ *Ibid.*

¹²⁰⁵ *Salo* 2016, s. 5.

¹²⁰⁶ *Ibid.*, s. 6.

¹²⁰⁷ *Ibid.*, s. 6.

Siten jos viljelyä vaikeuttava sääilmiö tai haitallinen luonnonolosuhde toistuu samantasoisena useasti, tapahtumaa ei voitane enää pitää poikkeuksellisenä. Ilmastonmuutoksen myötä aiemmin hyvin harvinaisista ja poikkeuksellisista sääilmiöistä kuten ankarista tulvista tai rankkasateista voi tulla yleisiä, jolloin niitä ei enää voida pitää poikkeuksellisinä. Tämän vuoksi sellaisiin sääilmiöihin ja luonnonolosuhteisiin, joihin nykyisin voi viljelytoimintojen osalta vedota *force majeure* -tilanteena, ei tulevaisuudessa voi välttämättä vedota samalla tavoin. Myös sen vuoksi voisi olla tarpeen säädellä tarkemmin maatalojen riskien- ja kriisienhallintamekanismista ja sen rahoittamisesta.

5.3.3. Päällekkäisten seuraamusten mahdollisuus

Hallinnollisten seuraamusten lisäksi tuensaajalle voidaan langettaa myös rikosoikeudellisia seuraamuksia, jos teko on kansallisessa lainsäädännössä määrätty rikoksena tai rikkomuksena rangaistavaksi.¹²⁰⁸ Tämä johtuu osittain siitä, että unionin säädökset velvoittavat jäsenmaita soveltamaan maataloustukien osalta tarvittaessa samaan asiaan toisaalta sekä hallinto-oikeudellisia sanktioita että toisaalta tarvittaessa rikosoikeudellisia seuraamuksia.¹²⁰⁹

Tällä hetkellä julkiseen talouteen, avustuksiin ja tukiin liittyvistä rikosoikeudellisista seuraamuksista on säädetty kansallisesti rikoslain (39/1889) 29 luvussa. Taloudellisten tukien osalta rikosoikeudellista sääntelyä on pidetty tärkeänä sen vuoksi, että sekä epärehellisyys avustusta haettaessa että päätöksen ehtojen noudattamatta jättäminen avustusta käytettäessä kohdistuvat julkiseen talouteen ja vaarantavat samalla eri avustusjärjestelmille asetettujen tavoitteiden toteutumista.¹²¹⁰ Suomessa rikoslain uudistuksen yhteydessä pidettiin ehtojen vastaisesti käytettyjen varojen palauttamisuhkaa avustusrikosten ehkäisemiseksi riittämättömänä seuraamuksena sen vuoksi, että takaisinperintä ei aina onnistu eikä avustuskelpoisuuden menettäminen pelota niitä, joilla ei ole edes aikomusta vastedes hakea avustuksia.¹²¹¹ Näiden toteamusten voi katsoa edelleenkin pitävän paikkansa ja soveltuvan myös maataloustukien myöntämiseen, maksamiseen ja valvontaan.

Maataloustukien tukiehtojen laiminlyöntien johdosta viljelijälle voi seurata taloudellisia seuraamuksia ja vakavissa tapauksissa tuensaaja voidaan sulkea tukijärjestelmän ulkopuolelle useaksi vuodeksi. Voidaankin katsoa, että maataloustukien hallinnolliset seuraamukset muodostavat heterogeenisen joukon vaihdellen vähäisistä

¹²⁰⁸ Komission delegoitu asetus (EU) 640/2014 3 artikla.

¹²⁰⁹ Unionin maatalousalan säädöksissä on asetettu tukiehtojen laiminlyöntien johdosta aiheutuva hallinnollisia seuraamuksia. Lisäksi jäsenmaille on asetettu velvoite suojata unionin taloudellisia etuja laittomalta toiminnalta toimenpiteillä, joilla on ennalta ehkäisevä vaikutus ja jotka ovat tehokkaita. Niihin voi kuulua myös rikosoikeudellisia seuraamuksia, jos se on tarpeen unionin oikeuden täytäntöön panemiseksi. Ks. julkisasiamies *Kokottin* ratkaisuehdotus asiassa C-489/10 *Lukasz Marcin Bonda*, ECLI:EU:C:2011:845, 18-19 kohta.

¹²¹⁰ HE 66/1988 s. 59.

¹²¹¹ HE 66/1988 s. 60.

takaisinperinnöistä ja maksunkorotuksista merkittäviin sanktioihin. Kun taloudellisten tukien ehtojen noudattamatta jättämisestä voi seurata myös rikosoikeudellisia rangaistuksia, kysymykseksi nousee se, onko kyseessä samasta teosta annettu kaksoisrangaistus.

Unionin tuomioistuin on arvioinut *ne bis in idem* -periaatetta erityisesti kilpailuoikeuteen liittyvien sanktioiden yhteydessä.¹²¹² Yhteiseen maatalouspolitiikkaan liittyvien seuraamusten ja hallinnollisten sanktioiden osalta unionin tuomioistuin on arvioinut periaatteen soveltamista muutamia kertoja.¹²¹³ Unionin tuomioistuin arvioi asian C-240/90 *Saksa vs. komissio* yhteydessä unionin valtuutta asettaa maataloustuukiin liittyviä rangaistusluonteisia sanktioita. Julkisasiamies *Jacobs* totesi ratkaisuehdotuksessaan, että kaikki ennaltaehkäisevän funktion omaavat seuraamukset eivät välttämättä ole rikosoikeudellisia, koska rikosoikeudelliset seuraamukset sisältävät ennaltaehkäisevän funktion lisäksi myös yhteiskunnallisen paheksunnan.¹²¹⁴ Tuomioistuin ei kuitenkaan ratkaisussa ottanut niinkään kantaa sanktioiden rangaistusluonteisuuteen, vaan siinä on todettu, että unionilla on oikeus päättää, mitkä toimenpiteet ovat tarpeellisia yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden toteuttamiseksi mukaan lukien hallinnollisten sanktioiden harmonisointi.¹²¹⁵

Asiassa C-210/00 *Käserei Champignon Hofmeister* antamassaan ratkaisussaan tuomioistuin arvioi maataloustuotteiden vientitukien hallinnollisia sanktioita. Julkisasiamies *Stix-Hackl* arvioi ratkaisuehdotuksessaan sanktioiden luonnetta ja totesi, ettei pelkästään sanktion ennaltaehkäisevä luonne tee siitä rangaistusluonteista.¹²¹⁶ Lisäksi rangaistusluonteisuutta vähensi se, että kyseisentapainen sanktio olisi siirrettävissä sopimuksella kolmannelle osapuolelle.¹²¹⁷ Tuomioistuin perusti oman ratkaisunsa pääosin siihen, että sääntelyn ja sanktiojärjestelmän kohde on rajattu eikä yleinen, koska

¹²¹² Asia C-14/68 *Walt Wilhelm and others v. Bundeskartellamt*, ECLI:EU:C:1969:4; asia C-7/72 *Boehringer Mannheim GmbH vastaan Euroopan yhteisöjen komissio*, ECLI:EU:C:1972:125; yhdistetyt asiat C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ja C-254/99 P, *Limburgse Vinyl Maatschappij NV (LVM) (C-238/99 P), DSM NV ja DSM Kunststoffen BV (C-244/99 P), Montedison SpA (C-245/99 P), Elf Atochem SA (C-247/99 P), Degussa AG (C-250/99 P), Enichem SpA (C-251/99 P), Wacker-Chemie GmbH ja Hoechst AG (C-252/99 P) ja Imperial Chemical Industries plc (ICI) (C-254/99 P) vastaan Euroopan yhteisöjen komissio*, ECLI:EU:C:2002:582, 59–62 kohta; asia C-150/10 *Bureau d'intervention et de restitution belge vs. Beneo-Orafti SA*, ECLI:EU:C:2011:507.

¹²¹³ Asia C-137/85 *Maizena GmbH ym. vastaan Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (BALM)*, ECLI:EU:C:1987:493; asia C-240/90 *Saksa v. komissio*, ECLI:EU:C:1992:408; asia C-210/00 *Käserei Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG vastaan Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, ECLI:EU:C:2002:440; asia C-150/10 *Bureau d'intervention et de restitution belge vastaan Beneo-Orafti SA*, ECLI:EU:C:2011:507; asia C-489/10 *Łukasz Marcin Bonda*, ECLI:EU:C:2012:319.

¹²¹⁴ Julisasiamies *Jacobsin* ratkaisuehdotus asiassa C-240/90 *Saksa vs. komissio*, ECLI:EU:C:1992:237, 11 kohta.

¹²¹⁵ *De Moor-van Vugt* 2012. s. 10.

¹²¹⁶ Julkisasiamies *Stix-Hacklin* ratkaisuehdotus asiassa C-210/00 *Käserei Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG vastaan Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, ECLI:EU:C:2001:645, 33–34 kohta.

¹²¹⁷ *Ibid.*, 35 kohta.

...rikottuja säännöksiä sovellettiin ainoastaan sellaisiin taloudellisiin toimijoihin, jotka olivat aivan vapaasti päättäneet turvautua maatalouden tukijärjestelmään."¹²¹⁸

Toisaalta tuomioistuin perusteli 41 kohdassa päätöstään myös maatalouden tukijärjestelmään kuuluvien sanktioiden liittymistä kiinteästi koko tukijärjestelmään ja sen toimintaan:

"...vaatimusten noudattamatta jättämisen vuoksi määrätty seuraamus on erityinen hallinnollinen keino, joka kuuluu tukijärjestelmään sen erottamattomana osana ja jonka tarkoituksena on varmistaa unionin julkisten varojen moitteeton varainhoito."

Maataloustukiin liittyvien hallinnollisten seuraamusten tarkoituksena onkin sekä hyvittää mahdollisesti unionin taloudelle aiheutunut vahinko että ehkäistä tukien väärinkäyttöä.¹²¹⁹ Viljelijätukiin liittyvillä seuraamuksilla ei siten yksiselitteisesti pyritä rikosoikeudelliseen tavoitteeseen ja rankaisemaan tuensaajaa lainvastaisen toiminnan johdosta.¹²²⁰ Tuomioistuimen asioissa C-210/00 *Käserei Champignon Hofmeister* ja C-489/10 *Bonda* antamien ratkaisujen perusteella tukivaatimusten noudattamatta jättämisen vuoksi määrätty seuraamus ei ole rangaistusluonteinen, vaan se on erityinen hallinnollinen keino, joka kuuluu tukijärjestelmään sen erottamattomana osana ja jonka tarkoituksena on varmistaa unionin julkisten varojen moitteeton varainhoito.

Unionin tuomioistuin arvioi asiassa C-489/10 *Bonda* erityisesti tuensaajalle määrättyjen seuraamusten luonnetta ja vakavuutta. Tuomioistuimen ratkaisun mukaan seuraamusten taloudellisen merkittävyyden vuoksi tuen vähentämistä voitaisiin pitää luonteeltaan rikosoikeudellisena seuraamuksena. Toisaalta koska seuraamus ei vaaranna tuensaajan perusteltua luottamusta oikeutettuihin tukiin, seuraamusta ei pidetty kolmannessa Engelin kriteerissä tarkoitettuna vakavana seuraamuksena. Tämän vuoksi tuomioistuin ei pitänyt Bondan sulkemista tukijärjestelmän ulkopuolelle rangaistusluonteisena rangaistuksena, joka estäisi asian käsittelyn rikosoikeudellisessa prosessissa.

Korkein hallinto-oikeus on käsitellyt *ne bis in idem* -periaatetta maataloustukien takaisinperintään ratkaisussaan *KHO 2015:57*.

Nummi-Pusulan kunnan maaseutuelinkeinoviranomainen oli neljällä päätöksellä määrännyt maatalousyhtymä A:n maksamaan takaisin tuensaajille maksetut vuoden 2010 tilatuen, luonnonhaittakorvauksen ja sen kansallisen lisäosan sekä ympäristötuen korkoineen. Takaisinperintäpäätökset olivat perustuneet täydentävien ehtojen valvontaan ja eläinten hyvinvointia koskevien vaatimusten laiminlyönteihin. Hevosten ruokintaan ja juottoon liittyviä vaatimuksia oli laiminlyöty tahallisesti, minkä vuoksi tilalle aiheutui 100 % sanktio.

¹²¹⁸ Asia C-210/00 *Käserei Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG vastaan Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, ECLI:EU:C:2002:440, kohta 41.

¹²¹⁹ Kts. myös julkiasiamies *Kokottin* ratkaisuehdotus asiassa C-489/10 *Lukasz Marcin Bonda*, ECLI:EU:C:2011:845, kohta 62–65.

¹²²⁰ *Ibid.* kohta 60.

X ja Y oli tuomittu Länsi-Uudenmaan käräjäoikeudessa 9.5.2011 sakkorangaistuksiin eläinsuojelurikkomuksista. Rikostuomioissa syyttäjän eläinsuojelurikoksen teonkuvaus perustui osaksi samoihin eläinsuojelutarkastuksissa havaittuihin seikkoihin kuin maataloustukien takaisinperintöjen perusteena olevat tukiehtojen laiminlyönnit. Tämän vuoksi KHO:n ratkaistavaksi tuli kysymys siitä, rikottiinko asiassa *ne bis in idem* -kieltoa.

KHO totesi ratkaisussaan, että tukiehtojen tahallisen noudattamatta jättämisen tai niiden tahallisen laiminlyönnin perusteella tehty tukien takaisinperintä ei ole rikosoikeudellinen seuraamus. Euroopan unionin taloudellisia etujen suojaamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2988/95 4 artiklan mukaan väärinkäytöksistä seuraa yleensä perusteettomasti saadun etuuden periminen takaisin muun ohella siten, että tuensaaja veloitetaan maksamaan perusteettomasti saadut summat. Tällaisia toimenpiteitä ei artiklan mukaan pidetä seuraamuksina. Tällaisia toimenpiteitä ei unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan pidetä myöskään sellaisina seuraamuksina, joihin voidaan soveltaa *ne bis in idem* -periaatetta (asia C-150/10 tuomion 70 kohta).

Maatalousyhtymä A:lle maksettujen tukien täysimääräistä takaisinperintää korkoineen oli ratkaisun mukaan pidettävä hallinnollisena toimenpiteenä, joka ei ole unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan rikosoikeudellinen seuraamus. Näin ollen tuensaajille eläinsuojelurikkomuksista tuomitut sakkorangaistukset eivät estäneet maataloustukien takaisinperimistä.

Edellä mainittujen oikeustapausten valossa maataloustukien seuraamusjärjestelmän ja rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän seuraamukset eivät sulje pois toisiaan, vaan ne voivat muodostua rinnakkaisiksi ja päällekkäisiksi. Koska osa viljelijätukien ehdoista on linkitetty muiden säädösten noudattamiseen, saattaa viljelijälle aiheutua seuraamuksia

- 1) tukilainsäädännön mukaisesti,
- 2) noudattamatta jätettyjen substanssilakien mukaisesti ja
- 3) tapauksesta riippuen myös rikoslain mukaisesti.

Komission delegoidun asetuksen (EU) 640/2014 39 artiklan nojalla maaseutuelinkeinoviranomainen voi leikata tukia tukiehtojen laiminlyönnin vuoksi osin tai kokonaan yhdeltä tai useammalta vuodelta ja määrätä hallinnollisia sanktioita. Vakavissa toistuvissa tilanteissa viljelijä voidaan sulkea kokonaan tukijärjestelmän ulkopuolelle.

Tämän lisäksi ympäristöviranomainen voi puuttua viljelijän toimintaan ympäristönsuojelulain (527/2014) 184 §:n tai luonnonsuojelulain (1096/1996) 57 §:n nojalla hallintopakkomennettelyä käyttäen. Myös hukkakauran tai vieraslajien torjuntavaroitetta voidaan tehostaa asettamalla uhkasakko tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella.¹²²¹ Mikäli toiminnanharjoittaja ei noudata menettelyssä annettuja velvoitteita, uhkasakko voidaan määrätä maksettavaksi tai toimenpide voidaan teetättää laiminlyöjän kustannuksella. Uhkasakko-

¹²²¹ Laki hukkakauran torjunnasta (185/2002) 20 § ja laki vieraslajeista aiheutuvien riskien hallinnasta (1709/2015) 17 §.

menettelyn tavoitteena on varmistaa ja tehostaa päävelvoitteen toteuttamista.¹²²² Tämän johdosta maksettavaksi asetettua uhkasakkoa ei ole katsottu rangaistusluonteiseksi seuraamukseksi.¹²²³

Vakavissa tapauksissa tai tilanteissa, joissa toiminnanharjoittaja ei korjaa toimintaansa lain mukaiseksi, toiminnanharjoittajaa voidaan myös epäillä rikoslain 48 luvun mukaisesta ympäristörikoksesta. Näin ollen samasta teosta voivat olla seuraamuksina sekä hallintopakkoasiassa annettu velvoite siihen liittyvine sakon uhkineen että rikosoikeudellinen rangaistus. Siten esimerkiksi nitraattiasetuksen rikkomistapauksessa samaan tapaukseen voi tulla sovellettavaksi täydentävien ehtojen seuraamus, ympäristönsuojelulain mukainen hallintopakkomenettely ja rikoslain mukainen seuraamus.¹²²⁴

Tämän lisäksi päällekkäisiä seuraamuksia voi aiheutua tilanteissa, joissa tuensaaja antaa tukihakemuksen tai valvonnan yhteydessä vääriä tietoja tai salaa sellaisen seikan, jolla on vaikutusta tuen myöntämiseen. Tällaisessa tilanteessa tuensaajalla voi aiheutua sekä tukien menettäminen että rikoslain 29 luvun 5-8 §:issä säädetty rangaistus avustuspetoksesta tai -rikkomuksesta tai avustuksen väärinkäytöstä.

Päällekkäisten seuraamusten mahdollisuus liittyy erityisesti sellaisiin tukiehtoihin, jotka on linkitetty muuhun lainsäädäntöön kuten ympäristönsuojelu-, luonnonsuojelu- tai vesilakiin. Näiden lakien osalta jo huolimattomuus voi johtaa pakkokeinoin tai rikkomusmenettelyyn. Esimerkiksi luonnonsuojelulakiin linkitettyjen tukiehtojen tai Natura-alueiden nurmien säilyttämistä koskevien vaatimusten laiminlyönti voi johtaa tukien leikkaamiseen, hallintopakkomenettelyyn vahinkojen korjaamiseksi ja rikkomusmenettelyssä asetettaviin sakkoihin. Päällekkäisten seuraamusten riski ei siten liity ainoastaan tahallisiin tukiehtojen laiminlyönneihin, vaan niitä voi aiheutua myös huolimattomuudesta tai tietämättömyydestä aiheutuneista tukiehtojen laiminlyönneistä.

¹²²² HE 63/1990 vp s. 3.

¹²²³ HE 164/2007 vp s. 8; *Vihervuori* 2010, s. 313–314; *Suvantola* 2012 s. 35–36; KHO 2016:96.

¹²²⁴ Turun HO on ratkaisussaan 22.10.2014 1128 on arvioinut laajasti nitraattiasetuksen rikkomiseen liittyneessä asiassa hallintopakkomenettelyn ja rikosmenettelyn välistä suhdetta ja *ne bis in idem* -periaatteen tulkintaa päällekkäisten menettelyjen osalta. Nitraattiasetuksen rikkomuksiin liittyvistä maataloustukien hallinnollisista seuraamuksista, ympäristönsuojelulain mukaisesta hallintopakkomenettelystä, rikosoikeudellisista seuraamuksista ja näiden eri seuraamusten päällekkäisyydestä tarkemmin ks. *Laitinen* 2015, s. 405–421.

Taulukko 12. Maataloustukien ympäristöehtojen laiminlyönneistä aiheutuvien seuraamusten päällekkäisyys.

Tukiehto	Tukisanktio	Hallintopakko- menettely	Rikkomus- menettely	Rikosoikeu- dellinen menettely
Nitraattiasetuksen noudattaminen	x	x	x	x
Luonto- ja lintudirektiivien vaatimukset	x	x	x	x
Suojakaistat	x	x	x	(x)
Lupa kasteluveden ottoon	x	x	x	x
Pohjaveden suojelu	x	x	x	x
Kasvipeitteisyys	x			
Piennarvaatimus	x			
Maatalousmaan hoito	x			
Maisemapiirteiden säilyttäminen	x	x	x	x
Hukkakauran torjunta	x	x	x	
Jättiputken torjunta	x	x		
Viherryttäminen: monipuolistaminen	x			
Viherryttäminen: Ekologiset alat	x			
Viherryttäminen: Natura-nurmet	x	x	x	x

Seuraamusten päällekkäisyys ei kuitenkaan saa johtaa siihen, että tuensaajaan kohdistuu kokonaisuutena arvioiden kohtuuton rasite. Unionin taloudellisten etujen suojasta annetun asetuksen N:o 2988/95 johdanto-osan mukaan seuraamuksia määrättäessä on vältettävä unionin taloudellisten seuraamusten ja kansallisten rikosoikeudellisten seuraamusten kasaantumista. Rikosoikeudessa tämä on otettu huomioon siten, että rangaistusten määräämisessä voidaan ottaa huomioon aikaisemmat seuraamukset. Mikäli hallinnollinen sanktio annetaan vasta rikosoikeudellisen tuomion jälkeen, seuraamukset voivat kuitenkin muodostua merkittäviksi. Ongelmana on, että unionin maatalousalan säädökset eivät käsitä tällaiseen tilanteeseen liittyvää kohtuullistamisperustetta. Toisaalta suurin osa viljelijöistä välttyy tällaisilta seuraamuksilta, kun he noudattavat ehtoja eikä lievistä teoista yleensä seuraa raskaita hallintopakko- tai rikosmenettelyitä.

5.4. JÄSENMAAHAN KOHDISTUVAT RAHOITUSOIKAISUT

Jäsenmaalla on velvollisuus suojata unionin varoja väärinkäytöksiltä ja valvoa tuensaajien toimintaa siten, että voidaan varmistua maataloustukisäädöksissä asetettujen ehtojen ja velvoitteiden noudattamisesta. Mikäli varainkäytön valvonnan yhteydessä tilintarkastustuomioistuin tai komissio omissa tarkastuksissaan tai muussa yhteydessä havaitsee, ettei menoja ole toteutettu unionin säännösten mukaisesti, komissiolla on horisontaalasetuksen 52 artiklan perusteella oikeus ja mahdollisuus päättää maataloustukirahastosta maksettujen menojen jättämisestä unionin rahoituksen ulkopuolelle.¹²²⁵ Maataloustukirahaston osalta tämä tarkoittaa sitä, että kyseiselle jäsenvaltiolle myönnettäviä varoja supistetaan lopullisesti.¹²²⁶ Tällä ns. rahoitusoikaisulla tai -korjauksella¹²²⁷ pyritään suojaamaan unionin taloudellista etua ja korjaamaan sääntöjenvastaisuuksien vaikutukset unionin talousarvioon.

Rahoitusoikaisujen lisäksi komissiolla on mahdollisuus nostaa jäsenmaan toistuvien laiminlyöntien korjaamiseksi SEUT 258 artiklan mukaisesti rikkomuskanne unionin tuomioistuimessa. Mikäli jäsenvaltio jättää panematta toimeen rikkomuskanteen johdosta unionin tuomioistuimen antaman tuomion toteuttamiseksi tarvittavia toimenpiteitä, komissio voi saattaa asian SEUT 260 artiklan mukaisesti unionin tuomioistuimeen. Mikäli tuomioistuin toteaa, ettei jäsenvaltio ole noudattanut sen tuomiota, jäsenmaalle voidaan asettaa kiinteämääräinen hyvitys tai uhkasakko suoritettavaksi.¹²²⁸

Maatalouden tuki- ja ohjausrahastojen osalta komissio on käyttänyt jäsenmailhin kohdistuvia nettomääräisiä rahoitusoikaisuja vuodesta 1970-luvulta lähtien.¹²²⁹ Alkuvaiheessa maatalousalan säädöksistä puuttuivat säännöt siitä, miten jäsenmailta palautettavaksi määrättävät summat määritellään.¹²³⁰ Tässä tilanteessa yhteisöjen tuomioistuin hyväksyi komission kannan, että koska jäsenmaalta takaisinperittävä

¹²²⁵ Rahoitusoikaisut ovat käytössä komission ja jäsenmaiden yhdessä hallinnoimien Euroopan maataloustukirahaston ja maaseuturahaston lisäksi meri- ja kalatalousrahaston, aluekehitysrahaston, sosiaalirahaston ja koheesiorahaston varojen hallinnoinnissa. Tarkemmin rakennerahastojen ja koheesiorahaston rahoitusoikaisusta ks. *Laukkanen* 2015.

¹²²⁶ COM (2013) 934, s. 3.

¹²²⁷ Varainhoitoasetuksessa 966/2012 käytetään termiä rahoitusoikaisu, minkä vuoksi käytän tässä tutkimuksessa rahoitusoikaisu -termiä. Toimenpiteestä käytetään kuitenkin vaihtelevasti termejä rahoitusoikaisu ja -korjaus. Toisinaan nämä termit ovat yhteneväisiä ja toisinaan ne erotetaan toisistaan. Tällöin rahoituskorjauksilla tarkoitetaan erityisesti jäsenmaiden tekemiä toimia epäsäännönmukaisuuksien korjaamiseksi yhteisesti hallinnoitavien rahoitusohjelmien menojen osalta ja rahoitusoikaisuille komission jäsenmaiden toimintaan kohdistuvia toimia, joilla jätetään menot hyväksymättä unionin rahoituksen piiriin.

¹²²⁸ Rikkomusmenettelystä, sen nojalla jäsenmaille asetetuista seuraamusmaksuista ja rahoitusohjelmia koskevista asetuksista säädetyistä rahoitusoikaisusta sekä näiden menettelyiden eroista tarkemmin ks. *Lacny* 2010.

¹²²⁹ COM (2013) 934, s. 7.

¹²³⁰ Regulation (EEC) No 729/70 of the Council of 21 April 1970 on the financing of the common agricultural policy (OJ L 94, 28.4.1970, p. 13–18). Siinä säädettiin siitä, että komissio rahoittaa säädöstenmukaiset menot. Täsmentämättä kuitenkin jäi, mitä tapahtuu säädöstenvastaisille menoille.

summaa ei voinut määrittää, oli perittävä takaisin kaikki tai olla maksamatta kaikkia kyseiselle maalle myönnettyjä maataloustukia.¹²³¹ Myöhemmin kanta loiveni siten, että rahoitusoikaisu voi olla osittainen ja koskea vain osaa myönnetystä tai maksettusta summasta.¹²³² Vasta vuonna 1993 komissio antoi ensimmäisen ohjeensa siitä, miten rahoitusoikaisut määritetään. Vaikka yleisesti ottaen komission ohjeet eivät sinällään ole oikeudellisesti sitovia, yhteisön tuomioistuin on antanut näille ohjeille oikeuskäytännössään vahvan sitovuuden.¹²³³ Siten rahoitusoikaisukäytäntö ei vuosikymmeniin perustunut säädöksiin, vaan unionin tuomioistuimen vahvistamaan oikeuskäytäntöön ja komission antamiin ohjeisiin.¹²³⁴ Vasta vuonna 1999 yhteisen maatalouspolitiikan rahoitusta koskevassa neuvoston asetuksessa säädettiin siitä, että komissiolla on oikeus jättää yhteisörahoituksen ulkopuolelle sääntöjen vastaisesti toteutetut menot ottaen huomioon erityisesti todetun epäsäännönmukaisuuden merkittävyys, laatu, vakavuus ja yhteisön taloudelle aiheutunut vahinko.¹²³⁵

Rahoitusoikaisujen nykyinen oikeudellinen pohja on SEUT 317 ja 325 artikloissa, varainhoitoasetuksen 101 artiklassa ja erityisesti maataloustukia koskien yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta säädetyn Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 52 artiklassa. Uusissa maatalousalan säännöksissä annetaan komissiolle entistä tehokkaammat valtuudet keskeyttää EU:n rahoitus silloin, kun on havaittu riskejä sääntöjenvastaisista maksuista. Komissio voi pienentää kuukausittaisia maksuja tai välimaksuja tai tarvittaessa keskeyttää ne.¹²³⁶ Keskeyttämisen aikana ei suoriteta uusia maksuja tai niihin

¹²³¹ Yhdistetyt asiat C-15/76 ja C-16/76 *Ranska vs. Euroopan yhteisöjen komissio*, ECLI:EU:C:1979:29, 34-35 kohta.

¹²³² Asia C-129/84 *Italia vs. Euroopan yhteisöjen komissio*; ECLI:EU:C:1986:39,

¹²³³ Ks. myös asiat C-347/85 *Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vastaan Euroopan yhteisöjen komissio*, ECLI:EU:C:1988:170; C-28/94 *Alankomaat vs. Euroopan yhteisöjen komissio*, ECLI:EU:C:1999:191; asia C-50/94 *Kreikka vs. Euroopan yhteisöjen komissio*, ECLI:EU:C:1996:266; asia C-242/96 *Italia vs. komissio*, ECLI:EU:C:1999:191; asia C-242/97 *Belgia vs. komissio*, ECLI:EU:C:2000:255; asia C-253/97 *Italia vs. komissio*, ECLI:EU:C:1999:527.

¹²³⁴ Tarkemmin rahoitusoikaisukäytännön kehittymisestä ks. *Łacny* 2017.

¹²³⁵ Neuvoston asetus (EY) N:o 1258/1999 yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, 7 artikla 4 kohta.

¹²³⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 1306/2013 41 artiklan mukaan komissio voi menoilmoituksen tai muiden jäsenmaan antamien tietojen perusteella vähentää jäsenmaalle maksettavia maksuja, tai keskeyttää maksatukset, jos maksuaikoja ei ole noudatettu, rahoituksen enimmäismääriä ei ole noudatettu tai menot on muutoin toteutettu sääntöjen vastaisesti. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013 (3) 83 artiklan mukaisesti asetuksen (EU) N:o 1306/2013 36 artiklan 5 kohdassa säädetyn välimaksujen maksumääräajan kuluminen voidaan keskeyttää enintään kuudella kuukaudella, jos komissio haluaa tehdä lisätarkistuksia sen selvittämiseksi, sisältyykö kyseessä oleviin maksuihin sääntöjenvastaisuuksia, joilla voi olla vakavia taloudellisia seurauksia. Keskeyttämispäätöstä harkittaessa komission olisi otettava huomioon keskeytetyt määrät, jottei maksuja suoritettaisi aiheettomasti tai väärään aikaan.

tehdään arvioitua riskiä vastaava vähennys. Komissio perii jo suoritettujen sääntöjen vastaiset maksut takaisin rahoitusoiden kautta.¹²³⁷

Komissio on velvollinen perustelevaan rahoitusoiden koskevan päätöksensä ja tuomaan siinä esiin, miten asianomainen jäsenvaltio on laiminlyönyt velvollisuutensa.¹²³⁸ EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan komission ei kuitenkaan tarvitse maatalouden sääntöjen rikkomisen osoittamiseksi näyttää tyhjentävästi jäsenvaltioiden hallinnon tai viranomaisien suorittamien tarkastusten riittämättömyyttä, vaan on riittävää, että se pystyy osoittamaan perustellun epäilyksen kyseisten hallintomenetelmien tai tarkastusten suhteen.¹²³⁹ Komissio voi perustaa epäilynsä siihen, että jäsenvaltio ei ole noudattanut komission tarkastuksia, valvontaa tai hallinto- ja valvontajärjestelmiä koskevia ohjeita. Tällöin jäsenmaan velvollisuutena on osoittaa pätevästi, että tarvittavat valvonnat ja tarkastukset on tehty oikein ja hallinto- ja valvontajärjestelmä toimii luotettavasti eikä jää epäilyä siitä, ettei säädöksiä ole noudatettu.¹²⁴⁰

Tämä komission näyttövaatimuksen keventämistä unionin tuomioistuin on ratkaisuisaan perustellut sillä, että jäsenvaltio pystyy parhaiten keräämään ja tarkistamaan tarvittavat tiedot ja sen on siten esitettävä yksityiskohtaisempi ja täydellisempi näyttö.¹²⁴¹ Jäsenvaltion asiana on tarvittaessa osoittaa, että komissio on tehnyt virheen määrittäessään rahoitusoiden ja arvioidessaan, mitä seuraamuksia yhteisön sääntöjen rikkomisella on.¹²⁴² Tämä käännetty näyttötaakka on jäsenmaan oikeusturvan kannalta ongelmallinen, koska sen todistaminen, ettei unionin varojen käytölle aiheudu riskejä, on haasteellista.

¹²³⁷ Komission delegoitu asetus (EU) N:o 907/2014 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 täydentämisestä maksajavirastojen ja muiden elinten, varainhoidon, tilien tarkastamisen, vakuuksien sekä euron käytön osalta, 12 artikla.

¹²³⁸ Asia T-245/13 *Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vastaan Euroopan komissio*, ECLI:EU:T:2015:595, kohta 65.

¹²³⁹ Asia C-344/01 *Saksa vs. komissio*, ECLI:EU:C:2004:121, 58 kohta; asia T-230/04 *Suomi vs. komissio*, ECLI:EU:T:2007:259, 52 kohta; asia T-245/13, *Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vastaan Euroopan komissio*, ECLI:EU:T:2015:595, kohta 65.

¹²⁴⁰ Asia C-28/94 *Alankomaat vs. komissio*, ECLI:EU:C:1999:191; asia C-59/97 *Italia vs. komissio*, ECLI:EU:C:1999:148; asia C-253/97 *Italia vs. komissio*, ECLI:EU:C:1999:527; asia C-247/98 *Kreikka vs. komissio*, ECLI:EU:C:2001:4, kohta 45; asia C-278/98 *Alankomaat vs. komissio*, ECLI:EU:C:2001:124, kohta 40; asia C-130/99 *Espanja vs. komissio*, ECLI:EU:C:2002:192, kohta 34; asia C-375/99 *Espanja vs. komissio*, ECLI:EU:C:2001:444, kohta 14; asia C-377/99 *Saksa vs. komissio*, ECLI:EU:C:2002:504, kohta 95; asia C-329/00 *Espanja vs. komissio*, ECLI:EU:C:2003:355, kohta 68.

¹²⁴¹ Asia C-278/98 *Alankomaat vs. komissio*, kohta 41; C-118/99 *Ranska vs. komissio*, kohta 37; C-349/97 *Espanja vs. komissio*, kohdat 46-49; C-287/02 *Espanja vs. komissio*, kohta 53; T-368/05, kohta 71.

¹²⁴² Asia T-230/04 *Suomi vs. komissio* ECLI:EU:T:2007:259, 159 kohta; asia C-418/06 *Belgia v. komissio*, ECLI:EU:C:2008:247, kohta 135; asia T-245/13, *Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vastaan Euroopan komissio*, ECLI:EU:T:2015:595, kohta 66.

Uusissa maatalousalan delegoidussa säädöksessä on vahvistettu ne kriteerit, joiden perusteella EU:n talousarviolle koituvaa riskiä arvioidaan.¹²⁴³ Komissio arvioi rahoituksen ulkopuolelle jätettävät menot ottaen huomioon erityisesti todetun sääntöjenvastaisuuden merkittävyyden, laadun ja vakavuuden sekä unionin varojen käytölle aiheutuneen tai aiheutuvan taloudellisen vahingon suuruuden ja riskin.¹²⁴⁴ Toisin sanoen komission toimien tulee olla suhteessa sääntöjenvastaisuuksien merkitykseen ja vakavuuteen. Rahoitusoikaisun suuruuden määrittämiseen komissio käyttää kolmea menetelmää:

1. yksittäisten tapausten rahoitusoikaisut,
2. ekstrapoloidut rahoitusoikaisut; sekä
3. kiinteämääräiset rahoitusoikaisut.¹²⁴⁵

Yksittäisiä rahoitusoikaisuja tehdään silloin, kun aiheettomasti maksetut määrät voidaan määrittää ja todentaa tarkkaan.¹²⁴⁶ Tällaiset rahoitusoikaisut perustuvat yleensä yksittäiseen tapaukseen, jonka olosuhteet ja tilanteet katsotaan sellaiseksi, ettei kyseessä olevan tapausta tapausta arvioida esiintyvän useampia eikä ole epäilyä systemaattisesta puutteesta tai virheestä jäsenvaltion hallinto- ja valvontajärjestelmässä.

Jos sääntöjenvastaisten menojen todellista tasoa ja unionin talouteen aiheutuvien tappioiden määrää ei kyetä yksilöimään, komissio arvioi riskin, joka on aiheutunut tai aiheutuu unionin talouteen. Horisontaaliasetuksen 52 artiklan 2 kohdan mukaan komissio voi soveltaa ekstrapoloituja tai kiinteämääräisiä oikaisuja, jos aiheettomasti maksettua määrää ei voida määrittää tarkasti ilman kohtuutonta työmäärää. Ekstrapoloituja rahoitusoikaisuja voidaan käyttää silloin, kun on käytettävissä luotettavasti edustava tilasto-otos, jonka avulla summa voidaan määrittää riittävän tarkasti.¹²⁴⁷ Tällaisia oikaisuja ei lasketa edunsaajien tasolla havaittujen yksittäisten sääntöjenvastaisuuksien perusteella. Tämä tarkoittaa yleensä sitä, että oikaisun määrä arvioidaan muutamien tutkittujen tapausten perusteella ja tapaukset yleistetään koskemaan tiettyä määriteltyä populaatiota.

Korjauskerrointa sovelletaan siihen osaan menoja, johon riski kohdistuu. Jos puute on aiheutunut siitä, että jäsenvaltio ei sovelta asianmukaista valvontajärjestelmää, korjausta sovelletaan kokonaisuudessaan niihin menoihin, joiden osalta kyseistä valvontajärjestelmää edellytetään korjattavaksi. Silloin kun on syytä olettaa, että

¹²⁴³ Komission delegoitu asetus (EU) N:o 907/2014 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 täydentämisestä maksajavirastojen ja muiden elinten, varainhoidon, tilien tarkastamisen, vakuuksien sekä euron käytön osalta ja komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 908/2014 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 soveltamissäännöistä maksajavirastojen ja muiden elinten, varainhoidon, tilien tarkastamisen ja hyväksymisen, tarkastuksia koskevien sääntöjen, vakuuksien ja avoimuuden osalta.

¹²⁴⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 1306/2013, 52 artikla.

¹²⁴⁵ *Ibid.*, 52 artikla 2 kohta.

¹²⁴⁶ *KOM (2013) 934*, s. 6.

¹²⁴⁷ *Ibid.*, s. 6.

puute rajoittuu tiettyyn alueeseen, korjausta sovelletaan vain kyseisen alueen valvo-
miin menoihin.¹²⁴⁸

Komissiolla on kuitenkin yhteisön taloudellisten etujen suojan varmistamiseksi
mahdollisuus rahoituskorjausten ekstrapolointiin alueesta toiseen, jos on syytä olet-
taa, että samanlaiset virheet voivat koskea myös muita alueita jäsenmaan sisällä.¹²⁴⁹
Siten mikäli kyse voi olla systemaattisesta virheestä tai riskistä siihen, virheosuuden
ekstrapolointi kattamaan kaikki samantapaiset tilanteet tai olosuhteet jäsenmaan si-
sällä ei loukkaa suhteellisuusperiaatetta.¹²⁵⁰ Lisäksi EU-tuomioistuimen oikeus-
käytännön mukaan jäsenmaan tehtävänä on osoittaa konkreettisesti, ettei tarkasta-
mattomien alueiden valvontajärjestelmissä ole samoja puutteita kuin ne, jotka
komissio on todennut tarkastuksissaan ja joihin se vetoaa rahoitusoikaisussaan.¹²⁵¹

Komissio soveltaa täydentäviin ehtoihin liittyviin rahoitusoikaisuihin ennalta
määritettyihin perusteisiin ja asteikkoihin perustuvaa kiinteämääräistä oikaisua.¹²⁵²
Tämä johtuu erityisesti siitä, että komission mukaan täydentävät ehdot eivät ole var-
sinaisia tukikelpoisuusehtoja, jolloin unionin taloudelle aiheutuvia riskejä ei voida
arvioida tukikelvottomien menojen perusteella. Sen sijaan arvioidaan sitä, minkälai-
nen riski unionin budjetille mahdollisesti aiheutuu tuensaajalle asettavien
seuraamusten määräämisen laiminlyönnistä tai vääränlaisesta soveltamisesta.¹²⁵³

Komissio on tehnyt useita päätöksiä rahoitusoikaisusta pinta-alatukiin ja pelto-
lohkojen tunnistus- ja valvontajärjestelmään liittyvien puutteellisuuksien vuoksi.¹²⁵⁴
Tämän lisäksi komissio on asettanut jäsenmaille rahoitusoikaisuja täydentävien eh-
tojen osalta mm. seuraavien puutteellisuuksien tai laiminlyöntien vuoksi:

- täydentävien ehtojen ja hyvän maatalouden vaatimukset määri-
tely puutteellisesti tai virheellisesti,¹²⁵⁵
- täydentävien ehtojen valvonnat ovat olleet puutteellisia tai sup-
peita tai ne on toteutettu virheellisesti,¹²⁵⁶
- valvonnat on tehty liian myöhään,¹²⁵⁷
- riskianalyytit ovat olleet puutteellisia¹²⁵⁸
- tarkastuksia koskeva ohjeistus on ollut puutteellista,¹²⁵⁹

¹²⁴⁸ Ks. asia T-230/04 *Suomi vs. komissio*, ECLI:EU:T:2007:259.

¹²⁴⁹ *Ibid.*, kohdat 160, 190.

¹²⁵⁰ *Ibid.*, kohta 190.

¹²⁵¹ *Ibid.*, kohdat 160–161 viitteineen.

¹²⁵² *COM (2015) 3675 final*, s.24.

¹²⁵³ *Ibid.*, s.24.

¹²⁵⁴ Esimerkiksi komission täytäntöönpanopäätökset 2008/582/EY; 2009/721/EY; 2010/152/EU; 2010/399/EU; 2010/668/EU; 2011/689/EU; 2012/500/EU; 2013/123/EU; 2013/433/EU; 2013/763/EU; unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisut T-245/13 *Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kun-
ningaskunta vastaan Euroopan komissio*, ECLI:EU:T:2015:595; T-145/15 *Romania vastaan Euroopan
komissio*, ECLI:EU: T:2017:86;

¹²⁵⁵ Komission täytäntöönpanopäätökset 2013/214/EU; 2015/1119; 2016/417; 2016/1059.

¹²⁵⁶ Komission täytäntöönpanopäätökset 2015/1119; 2016/417; 2016/1059.

¹²⁵⁷ Komission täytäntöönpanopäätös 2015/1119.

¹²⁵⁸ Komission täytäntöönpanopäätös 2015/1119.

¹²⁵⁹ Komission täytäntöönpanopäätös 2016/1059.

- tukikelpoisuus- tai tarkastusraportit ovat olleet puutteellisia,¹²⁶⁰
- toistuvuutta sovellettu väärin¹²⁶¹;
- seuraamusjärjestelmä on ollut liian lempeä,¹²⁶²
- 1 %:n seuraamuksen järjestelmällinen käyttö,¹²⁶³
- vaatimusten vastainen seuraamusjärjestelmä,¹²⁶⁴
- jätetty asettamatta seuraamuksia laiminlyöntien johdosta.¹²⁶⁵

Maataloustukirahaston rahoitusoikaisut toteutetaan komission rahoitusoikaisua koskevan päätöksen jälkeen vähentämällä tarvittava summa komission suorittamista maksuista.¹²⁶⁶ Näin rahoitusoikaisujen johdosta jäsenmaalta perityt kustannukset jäävät jäsenmaan maksettavaksi omasta budjetista eivätkä ne jää rasittamaan unionin budjettia.¹²⁶⁷ Ne kuitenkin rasittavat jäsenmaiden talousarviota, koska rahoitus-oikaisun johdosta jäsenvaltioiden on hankittava vajeen täyttämiseen tarvittavat varat esimerkiksi budjettisiirron tai lisätalousarvion avulla.¹²⁶⁸ Tämä jäsenmaan budjettiin aiheutuva rasitus voi olla merkittävä, sillä esimerkiksi vuonna 2016 maataloustukirahaston varoihin vahvistettiin yhteensä 1,387 miljardin euron rahoitusoikaisut.¹²⁶⁹ Vuosien 1999–2015 aikana maataloustukirahaston varoihin on kohdistunut oikaisuja yhteensä 11,766 miljardin euron edestä, mikä on noin 1,7 % EU:n talousarvion mukaisista maataloustukirahastoon liittyvistä maksuista.¹²⁷⁰ Suomeen kohdistuneet rahoitusoikaisut ovat olleet noin 0,4 % unionin talousarviosta saaduista maataloustukirahaston maksuista.¹²⁷¹

Lacnyn mukaan unionin tuomioistuin on toiminnallaan edistänyt unionin varojen moitteettomuuden varmistamista, kun se on antanut komission sääntöjenvastaisuuksien laskentaa koskeville ohjeille oikeudellista voimaa ja soveltanut käänteisen näytön periaatetta rahoitusoikaisuihin.¹²⁷² Toisaalta jäsenmaille asetettävien rahoitusoikaisujen tavoitteena on myös kannustaa jäsenmaita parantamaan hallinto- ja valvontajärjestelmiensä toimivuutta.¹²⁷³ Tavoitteena on näin pystyä ehkäisemään ennalta mahdollisia epäsäännönmukaisuuksia tai riskiä niiden toteutumiseen. Toisaalta rahoitusoikaisujen pelko saattaa johtaa jäsenmaita toimimaan ylivarvoisesti.

¹²⁶⁰ Komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2016/417.

¹²⁶¹ Komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2015/1119.

¹²⁶² Komission täytäntöönpanopäätökset (EU) 2015/1119; (EU) 2016/417; (EU) 2016/1059.

¹²⁶³ Komission täytäntöönpanopäätös 2013/214/EU.

¹²⁶⁴ Komission täytäntöönpanopäätös 2013/214/EU.

¹²⁶⁵ Komission täytäntöönpanopäätös 2013/214/EU.

¹²⁶⁶ COM (2013) 934, s. 8.

¹²⁶⁷ KOM (2014) 618 lopullinen., s. 5.

¹²⁶⁸ KOM (2013) 934, s. 8–9.

¹²⁶⁹ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja tilintarkastustuomioistuimelle — Euroopan unionin konsolidoitu tilinpäätös 2016. EUVL C 323, 28.9.2017, s. 1–150.

¹²⁷⁰ COM(2016) 486 final, s. 24.

¹²⁷¹ *Ibid.*, s. 24.

¹²⁷² *Lacny* 2017, s. 1053.

¹²⁷³ *European Commission, Agriculture and Rural Development* 2007, s. 8.

6 SYNTEESI TUKIEN YMPÄRISTÖEHDOISTA JA VALVONTA- JA SEURAAMUSJÄRJESTELMÄSTÄ

Tässä luvussa analysoin ja arvioin tukien ympäristöehtojen funktioita ympäristöintegraatioperiaatteen, ympäristönsuojeluperiaatteiden ja saastuttaja maksaa -periaatteen toteuttajana. Lisäksi arvoisin sitä, mitä haasteita ja minkälaisia jännitteitä syntyy sen johdosta, että maataloustukisääntelyssä on otettava huomioon sekä ympäristöperiaatteet että moitteettoman varainhoidon periaatteet. Lopuksi arvioin sitä, miten Suomessa on käytetty maataloustukiasetuksissa annettua sääntelyvaraa.

6.1. TUKIEHTOJEN FUNKTIOT

6.1.1. Tukien ympäristöehdot ympäristöintegraation toteuttajana

Viljelijätukien ehdoksi asetettujen ympäristövaatimusten avulla on pyritty toteuttamaan maatalouspolitiikan ympäristöintegraatio SEUT 11 artiklan mukaisesti. Koska unionin ympäristöasioiden integraatioperiaatetta on SEUT 7 ja 191 (1) artiklojen perusteella luettava unionin ympäristöpolitiikan tavoitteiden valossa, eri politiikkaalojen toteutukseen vaikuttavat ympäristöpolitiikan tavoitteet ympäristönsuojelun korkeasta tasosta, ympäristön laadun säilyttämisestä ja parantamisesta, ihmisten terveyden suojelusta ja luonnonvarojen harkitusta ja järkevästä käytöstä.¹²⁷⁴ Lisäksi eri sektoripolitiikoilla tulisi integraatiovelvoitteen nojalla puuttua alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin kuten ilmastonmuutokseen ja sen torjuntaan. Myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan¹²⁷⁵ 37 artikla vahvistaa velvoitetta sisällyttää unionin eri politiikkoihin ympäristönsuojelun korkea taso ja ympäristön laadun parantaminen. Tämän johdosta maatalouspolitiikassa ja sen toteuttamisessa olisi löydettävä sellaisia toimia, joiden avulla voidaan turvata ympäristönsuojelun korkea taso, ympäristön laadun parantaminen, luonnonvarojen mukaan lukien maatalousmaan kestävä käyttö ja ilmastonmuutoksen hillintä.

Siten ympäristöintegraatiovelvoitteen johdosta unionin ympäristötavoitteet tulee pyrkiä sisällyttämään maatalouspolitiikkaan ja maataloustukien tavoitteisiin. Tukiin sisällytetyt täydentävien ehtojen linkkisäännökset, hyvän maatalouden ja ympäristön toimenpidevaatimukset ja viherryttämisvaatimukset ovat toimineet unionin ympäristötavoitteiden sitomisessa maatalouspolitiikkaan ja maatalouden tukihallintoon. Maataloustukien ehdoksi asetettavat tukiehdot toteuttavat tätä ympäristö-

¹²⁷⁴ Kumpula 2004, s. 216–219; Kokko 2017, s. 40–41.

¹²⁷⁵ Euroopan unionin perusoikeuskirja, EUVL C 202, 7.6.2016, s. 389–405.

integraatiota ja niiden avulla pyritään sisällyttämään ympäristövaatimukset koskemaan tukien myöntämistä ja tukien saajia. Tukiehtojen voidaan katsoa olevan tarpeellisia sen varmistamiseksi, ettei tukien avulla edistetä ympäristöllisesti haitallista toimintaa. Toisaalta tukiehdot toimivat myös ympäristötiedon ja informaation välittämisen välineenä maataloushallinnolle ja viljelijöille.



Kuva 13. Unionin ympäristötavoitteiden integrointi maatalouspolitiikan tavoitteisiin ja tukilainsäädäntöön.

Toteutetun ympäristöintegraation ei kuitenkaan voida sanoa täyttävän kestävä kehityksen integrointivaatimusta. Ensinnäkin integrointitapaa voidaan kritisoida siitä, ettei siinä ole kiinnitetty huomiota SEUT 11 artiklan mukaisesti erityistä huomiota ilmastonmuutoksen hillintään tai siihen varautumiseen. Vaikka painottumista vesiensuojeluun ja luonnon monimuotoisuuteen voidaan pitää perusteltuna, niin ilmastonmuutoksen ehkäisyn osalta ympäristöintegraatiota voidaan edelleen pitää puutteellisena. Lisäksi voidaan todeta, että kestävä kehityksen kaikkia ulottuvuuksia ei ole vielä täysin sisällytetty tukijärjestelmään.¹²⁷⁶

Viljelijätukiin on pyritty sisällyttämään ympäristöasiat usealla tavalla. Ensinnäkin tukien lakisääteiseksi ehdoksi on asetettu nitraatti-, lintu- ja luontodirektiivien määrättyjen artiklojen noudattaminen. Maataloustukiin linkitettyjen lakisääteisten vaatimusten tarkoituksena ja tavoitteena on edistää sitä, että viljelijä noudattaa voimassaolevia ympäristösäädöksiä. Tällä tavalla pyritään ehkäisemään ympäristön tilan heikkenemistä. Lakisääteisten vaatimusten avulla toteutettua ympäristösääntöjen integrointia viljelijätukisäädöksiin voidaan pitää kevyenä eikä se nosta vaati-

¹²⁷⁶ Puutteita on erityisesti sosiaalisten näkökulmien ottamisessa huomioon. Tukiehdoista puuttuvat täysin esimerkiksi työsuojeluun ja sosiaaliturvaan liittyvät vaatimukset, joilla voitaisiin varmistaa esimerkiksi se, että tuensaaja on hoitanut vierastyöntekijöiden sosiaaliturvamaksut ja noudattaa toiminnassaan työolainsäädäntöä.

muksia jo voimassa olevaa lainsäädäntöä vaativammaksi. Sillä voidaan kuitenkin ehkäistä ympäristön tilan merkittävä huonontuminen.

Viljelijätukien lakisääteiset ympäristövaatimukset painottuvat vesiensuojeluun ja luonnon monimuotoisuuden edistämiseen. Tämä on sinällään perusteltua, koska maatalouden merkittävimmät kielteiset ympäristövaikutukset painottuvat vesien rehevöitymiseen ja luonnon monimuotoisuuden heikkenemiseen. Viljelijätukien lakisääteisiin vaatimuksiin kuuluvan nitraattidirektiivin ja kansallisen nitraattiasetuksen tavoitteena on vähentää maataloudesta peräisin olevien ravinteiden aiheuttamia vesistövaikutuksia ottaen huomioon maataloudesta ja muista lähteistä peräisin olevien typpimäärien osuudet ja ympäristöolosuhteet.¹²⁷⁷ Näin nitraattidirektiivi ja -asetus liittyvät kiinteästi yhteen vesipolitiikan puitedirektiivin 2000/60/EY¹²⁷⁸ mukaisten vesienhoitosuunnitelmien ja toimenpideohjelmien kanssa.¹²⁷⁹

Lakisääteisten ehtojen osalta huomio kiinnittyy kuitenkin siihen, että suurin osa ympäristödirektiiveistä puuttuu luettelosta. Erityisesti vesipolitiikan puitedirektiivin, torjunta-ainedirektiivin ja vieraslajidirektiivin puutetta voidaan pitää merkittävänä.¹²⁸⁰ Koska kaikkia maatalousympäristön kannalta merkittäviä ympäristösäädöksiä ei ole asetettu tukien maksamisen ehdoksi, maatalouden tukipolitiikassa asetettua ympäristönsuojelun tavoitetasoa voidaan kutsua *rajoitetusti lakisääteiseksi taksoksi*.

Vesipolitiikan puitedirektiivissä vesien hoidon tavoitteeksi on asetettu vesimuodostumien hyvän tilan saavuttaminen.¹²⁸¹ Pääasiallisena keinona ovat hoitosuunnitelmat ja toimenpideohjelmat, joissa on käsiteltävä myös maatalouden aiheuttamia päästöjä ja vaikutuksia sekä haitallisten vaikutusten vähentämiskeinoja.¹²⁸² Vaikka vesipolitiikan puitedirektiiviä tai sen artikloita ei ole mainittu maataloustukilainsäädännössä lakisääteisten hoitovaatimusten luettelossa, sillä voidaan katsoa olevan välillinen vaikutus täydentävien ehtojen toimenpidevaatimusten määrittelymiseen jäsenmaissa.

Tosin vaikka vesipolitiikan puitedirektiivin ja yhteisen maatalouspolitiikan välillä olisi nykyistä vahvempi linkki, *Howarthin* mukaan on kyseenalaista, voisiko

¹²⁷⁷ Neuvoston direktiivi 91/676/ETY, 5 (3) artikla.

¹²⁷⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EU yhteisön vesipolitiikan puitteista. EYVL L 327, 22.12.2000, s. 1.

¹²⁷⁹ Tarkemmin vesipolitiikan puitedirektiivin mukaisten vesienhoitosuunnitelmien oikeudellisesta luonteesta ja vaikuttavuudesta ks. *Seppälä* (2004) ja *Kauppara* (2011 ja 2016).

¹²⁸⁰ Sekä *Jack* (2015a, 235–236) että *Howarth* (2015, s. 266) ovat kiinnittäneet huomiota maatalouspolitiikan ja vesipolitiikan puitedirektiivin yhteensovittamisen puutteisiin ja tarpeeseen liittää vesivarojen hallinta kiinteäksi osaksi maatalouspolitiikkaa. Tätä voidaan perustella laajemmin myös tarpeella vahvistaa ruokaturvaa, sillä vesivarojen käytöllä vaikutetaan merkittävästi veden saatavuuteen maataloustuotannossa, elintarviketuotannossa ja elintarvike-huollossa. Vesi- ja ruokaturvan oikeudellisesta resilienssistä ks. *Belinskij - Soininen - Huhta* 2017.

¹²⁸¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EU, johdanto kohta 26 ja 4 artikla.

¹²⁸² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EU, 11 ja 13 artiklat.

vesipolitiikan direktiivin vaatimusten mukainenkaan maatalouspolitiikka olla riittävä vesien käytön ja hoidon kannalta.¹²⁸³

Lakisäätöiden ehtojen luonnon monimuotoisuuteen liittyvät vaatimukset kohdistuvat lähinnä luonnonarvoiltaan arvokkaiden alueiden suojeluun ja säilyttämiseen luontotyyppien ja lajien monimuotoisuuden edistämisen sijasta. Luonteeltaan vaatimusta voidaan siten pitää *status quo* -toimena, jolla pyritään ehkäisemään arvokkaiksi luokiteltujen alueiden heikentyminen nykyisestään. Toisaalta vaatimus on rajattu minimaaliseksi, koska sillä ei varsinaisesti ehkäistä arvokkaiden lajien suojelutason heikentymistä tai edistetä suotuisan suojelutason saavuttamista. Tukiehdon rajoittaminen koskemaan vain lintudirektiivin 3 ja 4 artiklan sekä luontodirektiivin 6 artiklan osia ja siten pääasiassa Natura 2000 -alueita ja kansallisesti luonnonsuojelulainsäädännöllä suojeltuja kohteita ei liene riittävä takaamaan luonnon monimuotoisuuden säilyttämistä tai suotuisan suojelutason saavuttamista.

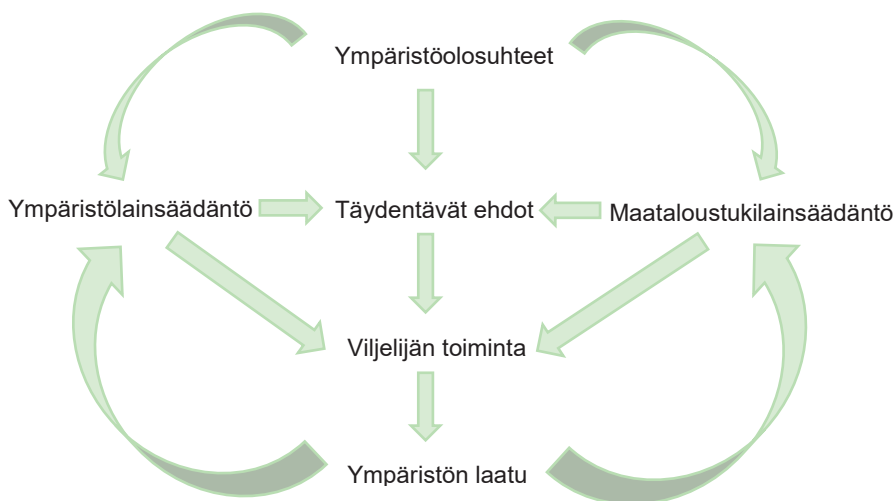
Lakisäätöisiä vaatimuksia on täydennetty hyvän maatalouden ja ympäristön toimenpidevaatimuksilla. Niiden tavoitteena on estää eroosiota, säilyttää maan orgaaninen aines ja maan rakenne, varmistaa maan hoidon vähimmäistaso, suojella vesistöjä, varmistaa vesihuolto ja välttää elinympäristöjen heikkeneminen.¹²⁸⁴ Niiden osalta ympäristön laatua voidaan nostaa kuvassa 14 esitetyllä tavalla ottaen huomioon jäsenmaan ympäristön tila ja olosuhteet. Näin jäsenmaille on annettu mahdollisuus säätää tiukempia ympäristövaatimuksia, jotta ympäristön tilan heikkeneminen voidaan estää tai sen tasoa voidaan nostaa. Jäsenmaiden välillä on kuitenkin merkittäviä eroja siinä, minkälaisia ja kuinka tiukkoja vaatimuksia on sisällytetty hyvän maatalouden ja ympäristön toimenpidevaatimuksiin.

Lisäksi viherryttämisvaatimusten tavoitteena on edistää luonnon monimuotoisuutta, hillitä ilmastonmuutosta ja siihen sopeutumista. Samalla tavoitteena on nostaa maatilojen ympäristövaatimukset täydentäviä ehtoja korkeammalle tasolle.¹²⁸⁵ Siten viherryttämisvaatimusten osalta ympäristöintegraation tavoitetta voidaan periaatteessa pitää vahvana ja proaktiivisena. Toteutus on kuitenkin jäänyt melko minimaaliseksi ja heikoksi. Osittain tämä johtuu siitä, että useat tilat ovat jääneet viherryttämisvaatimusten ulkopuolelle eivätkä vaatimukset käytännössä aiheuta merkittäviä muutoksia pellon käyttöön kuin harvoissa tapauksissa.

¹²⁸³ Howarth 2015, s. 248. Hän argumentoi näkemystään sillä, että vesipolitiikan puitedirektiivin vaatimukset kohdistuvat pääosin vesin laatuun, ja veden saatavuutta ja riittävyttä direktiivi käsittelee niukemmin. Tämän vuoksi hän ehdottaa lähtökohdaksi integroitua vesivarojen käyttöä ja hoitoa (integrated water resource management). Hänen mukaansa maatalouspolitiikassakin olisi mahdollista painottaa nykyistä enemmän vesien laadun suojelemisen lisäksi vesivarojen säästävää käyttöä ja varautumista kuivuuteen tai tulviin. Yhtenä mahdollisuutena on myös kehittää maatalouspolitiikkaa siten, että ekosysteemipalveluilla tuettaisiin myös integroitua vesivarojen käyttöä ja hoitoa.

¹²⁸⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1306/2013 yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta, johdanto kohta 58.

¹²⁸⁵ KOM (2011) 625, s. 3.



Kuva 14. Ympäristöolosuhteiden, tukien ympäristövaatimusten ja ympäristön laadun välinen yhteys.

6.1.2. Tukiehdot ympäristönsuojeluperiaatteiden vahvistajana

Ympäristöoikeuden keskeiset periaatteet suojaavat luontoa, luonnonvaroja, ympäristöjä ja ihmisten terveyttä.¹²⁸⁶ Maataloustukiin liitettyjen ympäristöehtojen avulla on pyritty sisällyttämään maatalouspoliittiseen ohjaukseen SEUT 191 (1) artiklassa mainittuja ympäristötavoitteita ja SEUT 191 (2) artiklassa mainittuja ympäristöperiaatteita

- ympäristönsuojelun korkeasta tasosta,
- ennaltavaraumisesta,
- ympäristöhaittojen ennaltaehkäisystä ja torjunnasta niiden lähteellä ja
- saastuttajan vastuusta.¹²⁸⁷

SEUT 191 artiklassa mainituilla ympäristötavoitteilla ja -periaatteilla on merkitystä SEUT 11 artiklan sisällyttämisperiaatetta toteutettaessa.¹²⁸⁸ Näin ollen sisällytetyssä ympäristöasioita Euroopan unionin maatalouspolitiikkaan ja maataloustukien ehtoihin SEUT 191 asetettujen tavoitteiden ja periaatteiden tulisi näkyä ja vaikuttaa lopputulokseen.

¹²⁸⁶ Ks. esim. Kokko 2017, s. 136.

¹²⁸⁷ Euroopan unionin ympäristöperiaatteista ks. esim. de Sadeleer 2002; Kumpula 2003; Winter 2003; Kumpula 2004, s. 219–252; Macrory (ed.) 2004; Van Calster – Reins 2017, s. 17–39.

¹²⁸⁸ Näin myös Kumpula 2004, s. 227.

Luonnonvarojen järkevään käyttöön liittyvä tavoite voidaan käsittää myös *kestävän käytön periaatteena*. Maatalouden osalta periaate merkitsee erityisesti maaperän ja kasvillisuuden tuottokyvyn ja vesivarojen määrän ja laadun säilyttämistä pitkällä aikavälillä. Peltojen ja laidunten viljavuuden säilyttäminen ja parantaminen on maataloustuotannon peruseriaate, joka mahdollistaa ruoantuotannon jatkuvuuden samalla paikalla ilman, että laidun- ja peltoalueita olisi säännöllisin väliajoin vaihdettava tai raivattava lisää.¹²⁸⁹ Maaperän toimintojen suojelemiseksi komissio ehdotti vuonna 2006 maaperän suojelua ja kestäväää käyttöä koskevan direktiivin antamista, maaperän suojelun integroimista eri politiikkoihin, maaperään liittyvät tutkimuksen lisäämistä ja yleisen tietoisuuden lisäämistä maaperän suojelun tarpeesta.¹²⁹⁰ Sitä ei kuitenkaan koskaan saatu hyväksytyä,¹²⁹¹ minkä vuoksi maaperän suojeleminen on jäänyt ilman unionin lainsäädännön suojaa. Sen sijaan integraatioperiaatteen mukaisesti komissio on pyrkinyt sisällyttämään maaperän suojelun tavoitteet yhteiseen maatalouspolitiikkaan painottaen eroosion torjuntaa, orgaanisen aineksen säilyttämistä sekä tiivistymisen välttämistä.¹²⁹² Nämä hyvän maatalouden ja ympäristön ehdot tähtäävät siihen, että pellot pysyvät viljelykunnossa. Jäsenmaat ovat kuitenkin asettaneet maaperää suojelevia toimia vaihtelevasti, minkä vuoksi maaperän kestävä käytön periaate ei ole vielä muotoutunut kiinteäksi osaksi maataloustukisäädöksiä. Maaperän merkittävyyden ja perustavaa laatuisten ominaisuuksiensa vuoksi maatalousmaan kestävään käytön periaatetta olisi kuitenkin aiheellista vahvistaa maataloustukia koskevissa säädöksissä.

Ennaltaehkäisyn periaatteen mukaan toiminnoista aiheutuvat ympäristöhaitat tulee pääsääntöisesti ehkäistä ennakolta paikan päällä.¹²⁹³ Haittojen syntymistä pyritään ehkäisemään pääasiallisesti ympäristölainsäädäntöön sisältyvin menettelyin, kieltoin ja rajoituksin. Vesien suojelun osalta ennaltaehkäisyn periaate on sisällytetty maataloustukien ehtoihin täydentävien ehtojen avulla. Erityisesti nitraattidirektiivin 4 ja 5 artiklan ja kansallisen nitraattiasetuksen tärkeimpien pykälien linkittämisellä maataloustukisäädöksiin on pyritty sisällyttämään tukiehtoihin tärkeimmät kiellot ja rajoitteet, joilla voidaan ehkäistä pellon ja lannoitteiden käytöstä aiheutuvaa vesien pilaantumista. Toisaalta tukiehdot sisältävät myös toimintaohjeita vesistöjen suojaamiseksi pientareiden perustamisen, hoidon ja käytön osalta. Tukiehtoihin sisällyte-

¹²⁸⁹ Tähän maatalousmaan kestäväään käyttöön ja hoitoon velvoitettiin jo vuoden 1734 rakennuskaareissa (2/1734), jonka 6 luvun 1 §:n mukaan talonpojan tuli muokata ja lannoittaa hyvin peltonsa sekä raivata ja hoitaa niittynsä. Peltojen ja niittyjen hoitovelvoitteet linkittyivät kiinteästi toisiinsa: Peltojen ravinteiden ja satotason säilyttämiseksi peltoja oli lannoitettava karjan lannalla. Tätä varten tarvittiin karjaa ja karjan ruokkimiseksi puolestaan niittyjä ja laitumia.

¹²⁹⁰ KOM (2006) 231 lopullinen, s. 7.

¹²⁹¹ COM (2013) 685 final, annex, s. 8.

¹²⁹² COM (2012) 46 final, s. 3–4.

¹²⁹³ Esimerkiksi YSL 1 momentin mukaan lain tavoitteena on muun muassa ehkäistä ympäristön pilaantumista ja ehkäistä päästöjen syntymistä. Lain 7 §:ssä on vahvistettu periaate, jonka mukaan toiminnanharjoittajalle on velvollisuus toimia niin, että ”ympäristön pilaantuminen voidaan ehkäistä ennakolta. Jos pilaantumista ei voida kokonaan ehkäistä, se on rajoitettava mahdollisimman vähäiseksi.”

tyillä vesisuojelua edistäväillä toimilla pyritäänkin ennaltaehkäisyperiaatteen mukaisesti ehkäisemään ravinteiden huuhtoutumista ja kulkeutumista pelloilta vesistöihin ja pohjavesiin. Luonnonsuojelukohteiden heikentämistä ehkäisevät puolestaan kielot muokata Natura -nurmia tai kaataa suojeltuja puita. Sen lisäksi Suomessa tukiehtoihin sisällytetyllä vieraslajien ja hukkakauran torjuntavelvoitetta voidaan pitää ennaltaehkäisyperiaatteen ilmentymänä, sillä torjumalla esiintymiä voidaan ehkäistä niiden leviämistä laajemmille alueille, jolloin niiden torjunta voi muodostua kalliiksi ja haastavaksi. Nykyiset tukiehdot eivät kuitenkaan ehkäise luonnon monimuotoisuuden heikentymistä tai maatalousmaan toimintoja uhkaavilta muutoksilta, jotka aiheutuvat maaperän tiivistymisestä tai maatalousmaan siirtymisestä muuhun käyttöön.

Ennaltavaraautumisperiaatteen mukaan haitallisiin ympäristöriskeihin olisi varauduttava ennakolta. Siten se liittyy kiinteästi ennaltaehkäisyn periaatteeseen. Niiden näkökulma on kuitenkin erilainen. Ennaltaehkäisyperiaate kiinnittyy tunnettujen vaikutusten ehkäisyyn kun puolestaan ennaltavaraautumisen periaate kiinnittyy toimintoihin ja tilanteisiin, joihin liittyviä ympäristöriskejä, niiden laajuutta, luonnetta tai vaikutuksia ei voida tieteellisesti arvioida tarkkaan etukäteen.¹²⁹⁴ *Kumpula* esittää varaautumisperiaatteen merkitsevän paradigman muutosta suhteessa ennaltaehkäisyn periaatteeseen, koska se edellyttää puuttumista mahdollisiin, epävarmoihin uhkiiin jo silloin, kun ei ole varmaa näyttöä haittojen syntymisen mahdollisuudesta, mutta toiminnasta syntyvien haitallisten vaikutusten mahdollisuus on tieteellisesti perusteltavissa.¹²⁹⁵ Ennaltavaraautumisen periaate liittyykin kiinteästi riskien hallintaan.¹²⁹⁶

Ennaltavaraautumisperiaatteen mukaisesti maatalouspolitiikan uudistuksen yhteydessä komissio pyrki monin tavoin edistämään maatalouden toimia ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi. Komission ehdotukseen kuului muun muassa lisätä täydentäviin ehtoihin vaatimus kosteikkojen ja hiilirikkaiden maaperien suojelemiseksi, kieltä kyntää kosteikkoja, vaatimus hoitaa maaperän orgaanisen aineksen säilyttämisestä ja kieltä polttaa sänkeä.¹²⁹⁷ Näistä kosteikkojen ja hiilirikkaiden maaperien suojelutoimet jäivät kuitenkin lopullisesta säädöksestä pois. Samoin nurmien ja laitumien säilyttämisestä komissio ehdotti, että viljelijällä olisi velvollisuus säilyttää pysyvien nurmien ala ja mahdollisuus ottaa enintään 5 % pysyvänä nurmena olevasta viitealasta muuhun käyttötarkoitukseen.¹²⁹⁸ Tavoitteena oli nurmien ja laidunten myönteisten ympäristö- ja ilmastovaikutusten vuoksi kannustaa pysyvien laidunten säilymistä ennallaan ja välttää suurten alueiden muuttuminen peltomaaksi. Sinällään pysyvien laitumien säilyttämisvaatimus ei ollut täysin uusi, sillä pysyvien laitumia koskevat säädökset tulivat ensimmäisen kerran maatalouden suorien tukien säädöksiin vuoden 2003 uudistuksen yhteydessä. Parlamentin ja neuvon käsittelyn

¹²⁹⁴ KOM (2000) 0001 lopull.

¹²⁹⁵ *Kumpula* 2004, s. 242. Varaautumisperiaatteesta tarkemmin ks. esim. *Ranta* 2001.

¹²⁹⁶ KOM (2000) 0001 lopull.

¹²⁹⁷ *Euroopan komissio* (2011), KOM (2011) 628, liite II.

¹²⁹⁸ *Euroopan komissio* (2011): KOM (2011) 625 lopullinen, s. 41.

aikana nurmien säilyttämisvaatimukseen tehtiin merkittäviä muutoksia, minkä takia yksittäisellä viljelijällä ei ole enää samanlaista tiukkaa velvollisuutta säilyttää nurmi-ala, vaan vaatimus on asetettu jäsenmaan tasolle. Natura-alueilla olevien nurmien kyntö kuitenkin kiellettiin kokonaan.

Komission ehdotus uusiksi maataloustukien säädöksiksi sisälsi useita muitakin ilmastonmuutokseen reagoivia toimenpiteitä, mutta merkittävä osa niistä heikkeni tai ne poistettiin kokonaan lopullisista säädöksistä. Mutta komissionkin ehdotukset olivat *Blandford ja Hassapouannesin* mukaan maltillisia ja melko vähäisiä.¹²⁹⁹ Heidän mukaansa komission asennoituminen puolustamaan ekstensiivistä maataloutta ja luomutuotantoa oli omiaan heikentämään ilmastotavoitteiden sisällyttämistä maatalouden ja maaseudun tukiehtoihin.¹³⁰⁰ Tämän perusteella voidaan katsoa, että ennaltavarautumisperiaatteen asema ja merkitys maataloustukiehdossa on vielä jäänyt heikoksi.

6.1.3. Seuraamukset saastuttaja maksaa -periaatteen toteuttajana

Ympäristövaatimusten liittämällä maataloustukiin edistetään myös *saastuttaja maksaa* -periaatteen noudattamista.¹³⁰¹ Periaate on hyväksytty OECD:n yhteisen ympäristöpolitiikan perustaksi jo vuonna 1972.¹³⁰² Euroopan yhteisön perustamissopimukseen saastuttaja maksaa -periaate lisättiin vuonna 1987.¹³⁰³ Nykymuodossaan periaate on lähtenyt liikkeelle taloudellisena periaatteena.¹³⁰⁴ Periaate toimii etenkin kustannusten allokoinnin välineenä ja ympäristönsuojelun kustannusten sisäistämisessä tuotteiden tai tuotantotehtäjä hintoihin.¹³⁰⁵ Periaatteen keskiössä on se, että ympäristölle pilaantumisvaaraa aiheuttava toimija tai saastuttaja vastaa sekä saastuneen

¹²⁹⁹ *Blandford – Hassapouannes* (2015), s. 200.

¹³⁰⁰ Esimerkiksi *Blandford – Hassapouannes* (2015, s. 200) toteavat, että pientiloja koskevat poikkeukset vesittävät maataloustukien ympäristö- ja ilmastotavoitteita.

¹³⁰¹ SEUT-sopimuksen 191 artiklan 2 kohdan mukaan unionin ympäristöpolitiikka perustuu ennalta varautumisen periaatteelle sekä periaatteille, joiden mukaan ennalta ehkäiseviin toimiin olisi ryhdyttävä, ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä ja saastuttajan olisi maksettava.

¹³⁰² *OECD (1972) Recommendation of the Council on Guiding Principles Concerning International Economic Aspects of Environmental Policies*. Adopted by the Council at its 293rd Meeting on 26th May 1972; *OECD 1975*, s. 11–14. Saastuttaja maksaa -periaatteen historiasta ja kehitymisestä tarkemmin ks. *Meyer, Jan-Henrik 2017*.

¹³⁰³ Yhtenäsiakirjalla perustamissopimukseen lisättiin ympäristöä koskeva osa, jonka 130r artiklan 2 kohdan mukaan "Action by the Community relating to the environment shall be based on the principles that preventive action should be taken, that environmental damage should as a priority be rectified at source, and that the polluter should pay."

¹³⁰⁴ Oikeudellisessa mielessä saastuttaja maksaa -periaatetta on *Jan-Henrik Meyerin* (2017) mukaan sovellettu jo roomalaisessa oikeudessa, jolloin haitan kärsijä saattoi viedä saastuttajan oikeuteen saadakseen asian johdosta kompensatiota.

¹³⁰⁵ Ks. esim. *Grossman 2007*, s. 1.

ympäristön ennalleen saattamisesta että ennaltaehkäisevän politiikan toimeenpanemisesta aiheutuvista kustannuksista.¹³⁰⁶

Saastuttaja maksaa -periaatteella voidaan näin ollen katsoa olevan kaksi pääasiallista funktiota; preventiivinen (*ex-ante*) ja restoratiivinen (*ex-post*). Toiminnan harjoittajan tulee vastata tarvittavista toimista, joilla hän voi ehkäistä ympäristöhaitat ennalta. Sen lisäksi toiminnanharjoittajan tulee vastata pilaantuneen ympäristön puhdistamisesta tai luontovahingon korjaamisesta ja niiden kustannuksista. Saastuttaja maksaa -periaatteen voidaan katsoa olevan myös taloudellisen integraation periaate, jolla osaltaan pyritään ehkäisemään kilpailun vääristymistä.¹³⁰⁷

Periaate ei kuitenkaan ole vain taloudellisen toiminnan periaate. Sen voidaan nykyisin katsoa olevan myös yksi keskeisistä ympäristöoikeudellisista periaatteista, jota noudatetaan niin kansainvälisessä oikeudessa kuin unionin ja sen jäsenmaiden oikeudessa.¹³⁰⁸ Toisaalta saastuttaja maksaa -periaate liittyy läheisesti sekä ennaltaehkäisyperiaatteeseen että tasapuolisen ja oikeudenmukaisen kohtelun periaatteisiin, sillä saastuttaja maksaa -periaatteen tavoitteena on säilyttää ympäristö- tai luontovahingon korjaamisesta aiheutuvat kustannukset vahingonaiheuttajalle sen sijaan, että niistä vastaisi joku toinen tai yhteiskunta.¹³⁰⁹

Nykyisin saastuttaja maksaa -periaate sisältyy SEUT 191 (2) artiklaan. Pääasiassa artikla kohdistuu unionin lainsäädäntötoimiin eivätkä yksityiset tai jäsenmaan viranomaiset voi vedota siihen sellaisenaan määrätäkseen ehkäisy- tai korjaustoimia.¹³¹⁰ Periaatteen soveltaminen vaatii siten joko unionin tasoista tai kansallista lainsäädäntöä, jonka nojalla saastuttaja voidaan asettaa taloudelliseen vastuuseen haittojen ehkäisystä tai korjaustoimista. Tämä johtuu siitä, että kyseessä oleva saastuttaja maksaa -periaate on sisällöltään liian väljiä, jotta sitä voitaisiin soveltaa suoraan yksityisiin toimijoihin.¹³¹¹ Periaatteella on kuitenkin merkitystä etenkin lakien laadinnan ja tulkinnan apuna.¹³¹²

¹³⁰⁶ Myös *OECD* (1975, s. 6, 15) on katsonut, että saastuttaja tulisi laittaa maksamaan sekä saastumisen ennaltaehkäisystä aiheutuvista toimista että saastumisen haittojen korjaamisesta aiheutuvista kustannuksista. Tämän lisäksi saastuttajalle on mahdollista asettaa velvollisuuksia maksaa kompensatioita haitan kärsijöille, mutta saastuttaja maksaa -periaatteen noudattaminen ei tee kompensatioista ja vahingonkorvauksista pakollisia.

¹³⁰⁷ *Grossman* 2007, s. 26.

¹³⁰⁸ *De Sadeleer* 2002, s. 22.

¹³⁰⁹ *Grossman* 2007, s. 3; *Bleeker* 2009, s. 290.

¹³¹⁰ Ks. asia C-378/08 *Raffinerie Mediterranée (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA ja Syndial SpA vastaan Ministero dello Sviluppo economico ym.*, ECLI:EU:C:2010:126, 46 kohta; yhdistetyt asiat C-379/08 ja C-380/08 *Raffinerie Mediterranée (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA ja Syndial SpA vastaan Ministero dello Sviluppo economico ym.* (C-379/08) ja *ENI SpA vastaan Ministero Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare ym.* (C-380/08), ECLI:EU:C:2010:127, 39 kohta; asia C-534/13 *Ministero dell' Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ym. vastaan Fipa Group Srl ym.*, ECLI:EU:C:2015:140, 40–41 kohta; C-129/16 *Túrkevei Tejtermelő Kft. vastaan Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség*, ECLI:EU:C:2017:547, 35–38 kohta.

¹³¹¹ *Bleeker* 2009, s. 290.

¹³¹² *Idid*, s. 292.

Periaatteesta ei kuitenkaan käy ilmi, keiden toimintaan periaatetta sovelletaan eli ketä pidetään saastuttajana, mitä tässä yhteydessä tarkoitetaan saastuttamisella tai kuinka paljon saastuttajan tulisi maksaa.¹³¹³ Näihin kysymyksiin vastaaminen on jäänyt substanssisäädöksen ja oikeuskäytännön varaan.¹³¹⁴ Unionin tuomioistuin on soveltanut saastuttaja maksaa -periaatetta erityisesti ympäristövahinkojen korjaamiseen,¹³¹⁵ jätehuoltoon,¹³¹⁶ jätteiden tuottamiseen ja jätteiden synnyttämiseen.¹³¹⁷

Maatalouteen liittyen unionin tuomioistuin on arvioinut saastuttaja maksaa -periaatteen soveltamista asiassa *C-293/97 Stadley*.¹³¹⁸

Tapauksessa oli pääasiassa kyse siitä, loukkaako nitraattidirektiivi saastuttaja maksaa -periaatetta, suhteellisuusperiaatetta ja viljelijöiden omaisuuden suojaa, koska maanviljelijöiden on vastattava niistä kustannuksista, joita aiheutuu veden nitraattipitoisuuden vähentämisestä alle direktiivissä asetetun raja-arvon 50 mg/l vaikka maatalous on vain yksi vesien nitraattilähteistä.

Unionin tuomioistuimen asiassa antaman ennakkoratkaisun kohtien 51-52 mukaan direktiivi ei loukkaa saastuttaja maksaa -periaatetta, koska direktiivissä ei edellytetä maanviljelijöiden vastaavan sellaisen pilaantumisen poistamisesta aiheutuvista kustannuksista, jota ne eivät ole itse aiheuttaneet, ja jäsenvaltioiden on pannessaan täytäntöön direktiiviä otettava huomioon muut pilaantumislähteet ja toimittava siten, ettei maanviljelijöille aiheudu tarpeettomia kustannuksia pilaantumisen torjumisesta.

Alun perin OECD jätti maatalouden saastuttaja maksaa -periaatteen ulkopuolelle. Ongelmana on ollut se, että erityisesti hajakuormituksen osalta on ollut vaikea osoittaa yksittäistä toiminnanharjoittajaa, johon saastuttaja maksaa -periaatetta voitaisiin soveltaa.¹³¹⁹ Vasta vuonna 1989 OECD esitti, että periaatetta tulisi soveltaa myös maatalouspolitiikassa ja maatalouden ympäristöohjelmissä.¹³²⁰ Sen mukaan viljelijöille on mahdollista myöntää taloudellisia tukia ympäristösäädösten vaatimuksiin sopeutumiseksi, mikäli ohjelmissä määritellään uudelleen viljelijöiden ympäristövaatimukset ja tuet nopeuttavat ympäristön tilan parantumista. Tämän lisäksi viljelijöille voidaan maksaa tukia sen vuoksi, että he tuottavat positiivisia ympäristöhyötyjä ja

¹³¹³ *Ibid.*, s. 289, Grossman 2007, s. 7–10.

¹³¹⁴ Bleeker 2009, s. 289.

¹³¹⁵ Asia C-188/07 *Commune de Mesquer vastaan Total France SA ja Total International Ltd*, ECLI:EU:C:2008:359.

¹³¹⁶ Asia C-254/08 *Futura Immobiliare ym.*; Asia C-172/08 *Pontina Ambiente Srl vs. Regione Lazio*; asia C-188/07 *Commune de Mesquer*.

¹³¹⁷ Asia C-335/16 *VG Čistoća d.o.o. vastaan Đuro Vladika ja Ljubica Vladika*, EU:C:2017:242; C-104/17 *SC Cali Esprou SRL vastaan Administrația Fondului pentru Mediu*, ECLI:EU:C:2018:188.

¹³¹⁸ C-293/97 *The Queen vastaan Secretary of State for the Environment ja Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte H.A. Standley ym. ja D.G.D. Metson ym.*, ECLI:EU:C:1999:215.

¹³¹⁹ Hajakuormituksen sääntelyn ongelmista ks. *Gunningham – Sinclair* 2004 ja 2005; *Vilkki* 2009; *Hallonen* 2016; *Paloniitty* 2018.

¹³²⁰ OECD 1989. Tarkemmin saastuttaja maksaa -periaatteen soveltamisesta maatalouteen ks. *Tobey – Smets* 1996; *Grossman* 2006 ja 2007.

ylittävät toteutuksessaan ympäristösäädöksissä asetetun tason.¹³²¹ Määrittelemättä on kuitenkin jäänyt se, miten maatalous ja viljelijät voidaan saada taloudellisesti vastuuseen maatalouden aiheuttamasta ympäristön tilan heikentymisestä.

Periaatteen soveltaminen tarkoittaa myös sitä, että ympäristölle haitallista ja pilaavaa toimintaa ei tulisi tukea.¹³²² Tästä pääsäännöstä voidaan kuitenkin poiketa, jos tuen avulla voidaan nopeuttaa ympäristölle aikaisempaa haitattomamman teknologian tai toimintamenetelmien kehittämistä tai käyttöönottoa tai sen käyttöönotto olisi muutoin olosuhteet huomioon ottaen kohtuuttoman kallista.¹³²³ Kun tuen myöntämisen ja maksamisen ehtona on ympäristölainsäädännössä asetettujen velvoitteiden noudattaminen, voidaan välttää se, että selvästi ympäristölainsäädäntöä rikkovaa toimintaa tuettaisiin. Lisäksi tukien sitomisella ympäristösäädöksiin ja niiden noudattamatta jättämiseen liittyvällä tukien alentamisella ja sanktioilla voidaan ehkäistä ympäristösäädösten rikkomisen taloudellista kannattavuutta. Tämä kuitenkin edellyttää sitä, että riski paljastua on riittävän suuri ja seuraamukset on asetettu riittävän korkealle tasolle. Mikäli paljastumisriski on hyvin pieni tai seuraamus alhainen suhteessa maksettaviin tukiin, järjestelmä ei kannusta riittävän vahvasti noudattamaan asetettuja ympäristövaatimuksia, jolloin sen vaikuttavuus ja tehokkuus lakien noudattamisen ohjaamisessa jää pieneksi. Selkeissä ympäristölainsäädännön rikkomistilanteissa on kuitenkin perusteltua pienentää tukimaksuja tai vakavissa tahallisissa tilanteissa sulkea tuensaaja tukien ulkopuolelle.

Voidaan katsoa, että maataloustukien linkkisäännökset ja tukien valvonta- ja seuraamusjärjestelmä edistävät saastuttaja maksaa -periaatteen soveltamista viljelijän joutuessa taloudelliseen vastuuseen silloin, kun toiminnanharjoittajan todetaan toimineen linkitettyjen ympäristösäädösten vastaisesti.¹³²⁴ Täydentävien ehtojen laiminlyönnit eivät kuitenkaan välttämättä johda siihen, että tuensaajalta perittäisiin

¹³²¹ Tiukasti ottaen tällöin kyseessä ei kuitenkaan ole saastuttaja maksaa -periaate, vaan tuottaja saa -periaate. Ks. *Grossman* 2006, s. 48-50; *Grossman* 2007, s. 31.

¹³²² OECD Recommendation of the Council on the implementation of the Polluter-Pays Principle, Adopted by the Council at its 372nd Meeting on 14th November 1974. Suosituksen mukaan "...as a general rule they [member states] should not assist the polluters in bearing the costs of pollution control whether by means of subsidies, tax advantages or other measures."

¹³²³ *OECD* 1975, s. 30–31. Tarkemmin valtioneudesta ympäristönsuojelutoimenpiteisiin ks. esim. *Siika-virta* 2007. Komission asetuksessa (EU) N:o 651/2014 tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti (ns. yleinen ryhmäpoikkeusasetus) säädetään niistä yleisistä raameista, joissa ympäristönsuojelutukea voidaan myöntää ilman, että tuen katsotaan haittaavan kilpailua. Esimerkiksi asetuksen 45 artikla 3 kohdan mukaan, jos ympäristönvahingon aiheuttajaa ei voida osoittaa tai ei voida velvoittaa vastaamaan kustannuksista, kunnostus- tai puhdistustöistä vastuussa oleva henkilö voi saada valtioneutua.

¹³²⁴ *Cardwell* (2006, s.112) on toista mieltä. Täydentävistä ehdoista hän toteaa, että "... there is not evident the degree of compulsion necessary for the application of the polluter pays principle. Undeniably, failure to observe the cross-compliance conditions may lead to loss of the support that is so essential to financial viability. Yet, as a matter of law, farmers do have the theoretical option of dispensing with the SFP and other direct payments and, with them, any cross compliance under the 2003 Horizontal Regulation."

täysimääräisesti tukia takaisin. Tämän johdosta taloudellisesti tuensaajalle voi joissain tapauksissa olla kannattavampaa rikkoa säädöksiä ja maksaa osa tuesta takaisin, kuin noudattaa tukiehtoja.

Toisaalta laiminlyönnit voivat aiheuttaa taloudellisten rangaistusten päällekkäisyyksiä tilanteissa, joissa linkitetyn lainsäädännön rikkominen johtaa sekä taloudellisten tukien pienentämiseen tai sanktioihin että rikosoikeudellisiin sakkorangaistuksiin tai vahingonkorvauksiin. On kuitenkin huomattava, etteivät kaikki tuensaajat toimi taloudellisten tukien optimoimiseksi tai arvioi asetettujen ehtojen rikkomisen taloudellista hyötyä tai paljastumisriskiä, vaan he noudattavat hyvänä ja kuuliaisina kansalaisina asetettuja ympäristöehtoja, jos he ovat niistä tietoisia ja ehdot ovat käytännössä noudatettavissa olevia.¹³²⁵

6.2. TUKIEHTOJEN TOIMIVUUDEN HAASTEET

6.2.1. Säädosverkko tukijärjestelmän selkeyden haasteena

Tukijärjestelmän hierarkkisuus ja päällekkäisyys

Maataloustukien saajille on maataloustukisäädöksissä asetettu velvollisuus noudattaa tiettyjä ympäristölainsäädännön vaatimuksia, hyvää maatalous- ja ympäristökäytäntöjä koskevia täydentäviä ehtoja, viherryttämisvaatimuksia sekä mahdollisia ympäristökorvauksen ehtoja. Lakisäateisten vaatimusten ja täydentävien ehtojen vaatimusten noudattaminen on perustaso, joiden noudattaminen on tukien täysimääräiselle maksamiselle asetettu ehto.

Toiminnanharjoittajien tulee lakisäateisesti noudattaa ympäristön- ja luonnonsuojelulainsäädännössä asettuja vaatimuksia. Ns. vihreän lipun mallissa tukea maksetaan lakisäateisten vaatimusten ylittämisestä aiheutuneiden kustannusten perusteella.¹³²⁶ Tällöin lakisäateisten vaatimusten noudattaminen on perustaso, jonka toteuttamisesta ei vielä makseta tukia. Esimerkiksi yritysten ympäristönsuojelutoimenpiteisiin myönnettävän ympäristönsuojelun tuen myöntämisen ehtona on lakisäateisen vaatimustason ylittyminen ja tukea myönnetään vain unionin ympäristösäädöksissä asetetun tason ylittymisestä aiheutuvien lisäkustannusten perusteella.¹³²⁷ Kun vasta lakisäateisen ympäristönsuojelun tason nostosta aiheutuvien kustannuksien perusteella maksetaan tukea, keskeisiksi käytännön kysymyksiksi ja ongelmiksi muodostuvat ensiksikin se, miten määritellä lakisäateinen taso ja toiseksi se, miten arvioidaan ja lasketaan lakisäateisen tason ylittymisestä aiheutuvat lisäkustannukset.

¹³²⁵ Lakien noudattamisen syistä ks. esim. *Tyler* 1990 ja *Tyler – Darley* 2000.

¹³²⁶ *Jack* 2009 s. 69.

¹³²⁷ Komission asetus (EU) N:o 651/2014 tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti, 36 artikla.

Silloin kun tukea maksetaan vasta lakisääteisten vaatimusten ylittymisestä aiheutuvien kustannusten perusteella, tukea pidetään kompensationsa niistä lisäkustannuksista ja tulojen menetyksestä, jotka aiheutuvat ympäristönsuojelun tason nostosta.¹³²⁸ Tällaista viljelijöille maksettavaa tukea, joka rajoitetaan ympäristötoimenpiteestä aiheutuneisiin lisäkustannuksiin tai tulonmenetyksiin, voidaan pitää WTO:n maataloussopimuksen liitteen 2 mukaisena sallittuna ns. vihreän laatikon tukena.¹³²⁹ Tällöinkin edellytyksenä on, että kelpoisuus tuen saamiseen on määritelty selkein julkisessa ympäristöohjelmassa vahvistetuin tuotantomenetelmiä tai -määriä koskevin erityisehdoin.

Tuensaajien kannalta on oleellista, että perustaso on asetettu selkeästi. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 1305/2013 28 artiklan ja eräistä ohjelmaperusteisista viljelijäkorvauksista annetun lain (1360/2014) 4 §:n nojalla ympäristökorvauksen saajan tulee noudattaa horisontaaliasetuksen 91–95 artiklassa tarkoitettuja täydentäviä ehtoja. Näin ollen viljelijöille myönnettävien ympäristökorvausten osalta täydentävien ehtojen lakisääteiset vaatimukset sekä hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimukset on asetettu tukien täysimääräisen saannin ehdoksi. Siten ympäristötuen saajan osalta ei ole riittävää, että hän noudattaa toiminnassaan ja tukea saavalla alueellaan luonnon- ja ympäristönsuojelulainsäädäntöä, vaan hänen tulee noudattaa sen lisäksi täydentävissä ehdoissa asetettua tasoa tiukempia vaatimuksia. Näin ollen täydentävät ehdot asettavat perustason, jonka ylittävistä toimita voidaan maksaa korvauksia ottaen kuitenkin huomioon, että täydentävien ehtojen lisäksi ympäristökorvauksen edellytyksenä on maatalousmaan säilyttäminen¹³³⁰ sekä lannoitteiden ja kasvinsuojeluaineiden käyttöä koskevien vähimmäisvaatimusten¹³³¹ noudattaminen.

Mikäli tuen saanti edellyttää lakisääteisten vaatimusten ylittämistä, tukien linkissäännöksiä avulla voidaan edistää perustason toteuttamista ja nostaa ympäristötoimenpiteiden tasoa ja vaikuttavuutta.¹³³² Mutta pelkästään suora linkki ympäristösäädöksiin ei vielä ole riittävä sen takaamiseksi, että niissä tarkoitettu perustaso olisi ylitetty. Perustason ylittäminen tukien saamisen ehtona edellyttää tukisäädöksiin erityistä määrittelyä tai tukipäätökseen ehtoa, jonka avulla voidaan määrittellä, mikä on riittävä taso sille, että voidaan sanoa perustason ylittyneen siinä määrin, että tuki voidaan maksaa.

Viherryttämistuen alkuperäisenä tavoitteena on ollut, että se nostaa maatalouden ympäristönsuojelun tasoa täydentävistä ehdoista. Siten tuen saamiselle asetettujen vaatimusten tulisi periaatteessa olla vaativampia kuin, mitä täydentävien ehtojen osalta viljelijöiltä edellytetään. Toisaalta viherryttämiskaavojen tulisi olla ympäristötukien vaatimuksia helpompia. Viljelijöille tukien ehdoiksi asetettuja ympäristövaatimuksia voidaan kuvata kolmiportaisena pyramidina, jossa täydentävät ehdot

¹³²⁸ Osterburg et al. 2005, s. 2.

¹³²⁹ WTO 2015, s.19.

¹³³⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 1307/2013 4 artiklan 2 kohdan a alakohta.

¹³³¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 1305/2013 28 artiklan 3 kohta.

¹³³² OECD 2010, s. 12.

muodostavat alimman portaan, toisessa portaassa ovat viherryttämisvaatimukset ja kolmas porrass koostuu ympäristökorvausten ja -sitoumusten vaatimuksista. Euroopan tilintarkastustuomioistuin on todennut, että

”Todellisuudessa asia ei aina ole näin ja viherryttämisen ja pyramidin kahden muun portaan välillä on merkittäviä päällekkäisyyksiä.”¹³³³

Täydentävien ehtojen vaatimusten ja viherryttämisvaatimusten päällekkäisyydet liittyvät etenkin ekologisiin aloihin, joihin on jo lainsäädännössä annettu mahdollisuus sisällyttää täydentävien ehtojen mukaisia maisemapiirteitä ja suojavyöhykkeitä. Kun viherryttämisvaatimusten tulisi periaatteessa olla täydentäviä ehtoja vaativampia, tässä mielessä on hämmentävää, että ekologisiin aloihin voidaan sisällyttää samoja vaatimuksia ja aloja, joita viljelijän tulee noudattaa täydentävien ehtojen vuoksi. Kuitenkaan näiden alojen osalta viherryttämisvaatimuksiin ei ole sisällytetty mitään lisävaatimusta täydentäviin ehtoihin verrattuna.

Samoin viherryttämistukiin on sisällytetty Natura 2000 -alueilla sijaitsevien pysyvien nurmien säilyttämisvaatimus, vaikka Natura 2000 -alueiden kohteiden säilyttäminen ja suojelu sisältyy myös täydentävien ehtojen lakisääteisiin vaatimuksiin. Siten Natura-nurmia suojellaan usealla päällekkäisellä tavalla; niitä suojaavat luonto- ja lintudirektiivit ja kansallinen luonnonsuojelulainsäädäntö, täydentävien ehtojen lakisääteiset vaatimukset ja viherryttämistukeen liittyvä säilyttämisvaatimus. Tältä osin onkin kyseenalaista, että viherryttämisvaatimuksilla olisi saatu merkittävää lisäarvoa luonnon monimuotoisuuden, vesiensuojelun tai ilmastomuutoksen hillitsemisen osalta.

Kun viherryttämistuen vaatimusten on ajateltu sijoittuvan täydentävien ehtojen ja ympäristötukien vaatimusten välimaastoon, voisi olettaa, että ympäristötukien vaatimusten taso nousisi aikaisempaa kunnianhimoisemmaksi.¹³³⁴ Näin ei kuitenkaan tilintarkastustuomioistuimen mukaan ole käynyt.¹³³⁵ Pääasiassa tämä johtuu siitä, että ympäristötukijärjestelmien vaatimukset ovat ylittäneet viherryttämistoi-
mien vaatimukset jo ennen viherryttämistuen käyttöönottoa.¹³³⁶ Kun ympäristötuki perustuu kustannuksiin tai menetettyjen tulojen laskentaan ja viherryttäminen on asetettu kaikkien suoria tukia saavien viljelijöiden noudatettavaksi, ympäristötukea voidaan periaatteessa maksaa vain siltä osin, kuin viljelijä toteuttaa tilallaan viherryttämistuen ehtoja vaativampia toimenpiteitä.¹³³⁷ Toisaalta maaseutuohjelmista rahoitettavien ympäristösitoumuksien ja viherryttämiskäytäntöjen vaatimukset voivat olla osin päällekkäisiä. Tämän johdosta jäsenmaiden on unionin varojen moitteetoman hallinnoinnin varmistamiseksi toteutettava erityisiä toimenpiteitä kaksinkertaisen rahoituksen ehkäisemiseksi.¹³³⁸ Näin ollen viherryttämistuki on osittain

¹³³³ Euroopan tilintarkastustuomioistuin 2017, s. 45.

¹³³⁴ *Ibid.*, s. 44.

¹³³⁵ *Ibid.*, s. 44.

¹³³⁶ *Ibid.*, s. 44.

¹³³⁷ Komission delegoitu asetukset (EU) 807/2014 9 artikla.

¹³³⁸ Euroopan tilintarkastustuomioistuin 2017, s. 49.

monimutkaistanut tukijärjestelmää, koska jäsenmaiden on tullut sisällyttää hallinto- ja valvontajärjestelmiinsä toimenpiteitä, joilla voidaan välttää kaksinkertainen rahoitus.¹³³⁹

Itse kuvaisin nykyistä järjestelmää kuvan 15 mukaisella tavalla neliportaiseksi, sillä täydentävät ehdot käsittävät periaatteessa kaksi eri porrasta; lakisääteisen alimman portaan ja sen päälle tulevat hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimukset. Periaatteessa lakisääteiset vaatimukset koskevat laajempaa ryhmää kuin muut vaatimukset, sillä ne koskevat kaikkia; myös sellaisia viljelijöitä ja toimijoita, jotka eivät ollenkaan hae mitään unionin maataloustukea.



Kuva 15. Tukien ympäristövaatimusten hierarkia.

Edellä mainitun mukaisesti viherryttämisvaatimukset sijoittuvat täydentävien ehtojen ja ympäristökorvausten välimaastoon siten, että rajat eri ehtojen välillä ovat hämärtyneet ja ehdoissa on havaittavissa päällekkäisyyksiä.¹³⁴⁰ Viherryttämistuki ei myöskään vaikuta tuovan lisäarvoa tai vaikuttavuutta verrattuna siihen, että tukiehdot muodostuisivat lakisääteisistä ehdoista, hyvän maatalouden ja ympäristön ehdoista ja ympäristökorvausten ehdoista.¹³⁴¹

Toisaalta voidaan kysyä, onko tarpeen asettaa erillisiä viherryttämisvaatimuksia pakollisten täydentävien ehtojen ja vapaaehtoisten ympäristösitoumusten lisäksi. Olisiko viherryttämisvaatimusten ympäristötavoitteet kuitenkin saavutettavissa kehittämällä täydentäviä ehtoja siten, että niihin sisällytetään vaatimus säilyttää pysy-

¹³³⁹ *Ibid.*, s. 49

¹³⁴⁰ Näin myös *Euroopan tilintarkastustuomioistun* 2017, s. 49.

¹³⁴¹ *Pe'er et al.* 2014; *Pe'er et al.* 2017; *Euroopan tilintarkastustuomioistun* 2017.

vät ja ympäristöllisesti arvokkaat nurmet? Entä voitaisiinko täydentävien ehtojen mukaisia suojakaistoja ja -vyöhykkeitä leveämmät ja laajemmat ekologiset vyöhykkeet ja viherkesannot puolestaan sisällyttää vapaaehtoisin ympäristösitoumuksiin ja korvauksiin? Olisiko näin saavutettavissa viherryttämisvaatimusten keskeiset alkuperäiset ympäristötavoitteet, vaikka erillisistä viherryttämisvaatimuksista luovuttaisiin ja tarvittavat muutokset tehtäisiin täydentävien ehtojen vaatimuksiin ja ympäristösitoumuksiin?

Sisällyttämällä täydentäviin ehtoihin viljeltävien kasvien monipuolistamisvaatimuksen sijaan esimerkiksi viljelykierto ja siirtämällä nurmien säilyttäminen täydentäviin ehtoihin tai yleiseksi tukiehdoksi, pystyttäisiin turvaamaan maaperän tuottavuuden ja hiilensidontakyvyn kannalta oleelliset elementit. Sen lisäksi tulisi harkita sitä, että viherryttämisvaatimuksiin kuuluvasta ekologisten alueiden vaatimuksista luovutaan ja tuetaan ympäristökorvauksien avulla tehokkaimpia luonnon monimuotoisuutta edistäviä toimenpiteitä mukaan lukien niiden kollektiivinen toteuttaminen.

Toisaalta viherryttämisvaatimukset ovat luoneet uuden valvontakerroksen ja seuraamusjärjestelmän, mikä yhdistettynä vaatimusten päällekkäisyyksiin täydentävien ehtojen kanssa on ollut omiaan tekemään tukijärjestelmästä aikaisempaa vaikeammin hallittavan ja ymmärrettävän. Täydentävien ehtojen toteutumista valvotaan jälkikäteen (*ex post*) kun puolestaan viherryttämis- ja ympäristökorvausten vaatimusten täyttymistä kontrolloidaan periaatteessa myös etukäteen tukihakemuksen käsittelyn yhteydessä (*ex ante*). Valvonnan kannalta on merkittävää se, että etukäteisvalvonta kohdistuu kaikkiin hakijoihin, kun puolestaan jälkikäteen valvonta kohdistuu otannan perusteella vain osaan tuensaajista. Täydentävien ehtojen valvonta kohdistuu otannan perusteella noin 1 %:n tuensaajista ja viherryttämisvaatimusten ja ympäristökorvausten valvonta noin 5 %:iin niistä tiloista, joiden on noudatettava vaatimuksia.

Myös vaatimusten noudattamatta jättämisen seurauksissa on merkittäviä eroja. Täydentävien ehtojen noudattamatta jättäminen aiheuttaa useiden eri tukien leikkauksen osin tai kokonaan. Ympäristökorvausten osalta leikkaus voi aiheuttaa myös takautuvasti tukien takaisinperinnän ja tapauksesta riippuen myös tulevien tukien maksatuksen lakkauttamisen osin tai kokonaan. Viherryttämisvaatimusten noudattamatta jättäminen aiheuttaa puolestaan pääasiassa vain viherryttämistuen leikkauksen kyseisen vuoden osalta ja sanktioiden määrä on rajattu. Osittain tämän vuoksi viherryttämistuella on vapaaehtoisuuteen viittaava luonne: mikäli tuensaaja ei halua noudattaa viherryttämisvaatimuksia, hän menettää vain viherryttämistuen osuuden eikä koko suoraa tukea tai muita tukia.

Säädöspyramidi ja -verkko selkeyden haasteena

Maataloustukien osalta säädökset muodostavat laajan ja korkean pyramidin¹³⁴², jonka sisällöllinen perusta on SEUT 39–44 artikloissa ja WTO:n maataloussopimuksessa. Tämän lisäksi maataloustukien käyttöä koskee unionin varojen käyttöä koskevat SEUT 310–325 artiklat ja normisto, jonka avulla pyritään varmistumaan varojen käytön moitteettomasta hallinnasta. Näin ollen maataloustukien hallinnointiin vaikuttavat unionin tasolla sekä maataloustukien substanssisäännökset¹³⁴³ että varojen käyttöä koskevat yleiset säännökset.¹³⁴⁴ Unionin maataloustukien substanssisäännökset sisältävät puolestaan täydentävien ehtojen yhteydessä viittaukset muun muassa nitraatti-¹³⁴⁵, lintu-¹³⁴⁶ ja luontodirektiiviin,¹³⁴⁷ jolloin säädösten kokonaisuus on jo perusteeltaan moniulotteinen.

¹³⁴² Käytän tässä termiä pyramidi *Ayres – Braithwaiten* (1992) ja *korkeimman hallinto-oikeuden* (2009) oikeusturvan todellisuutta kuvaavan ns. pyramiditutkimuksen innoittamana. Kuvaan termillä sitä todellisuutta, jonka eri säädöstatot muodostavat alkaen unionin perussopimuksista komission ohjeisiin ja kansallisista laeista Ruokaviraston ohjeisiin.

¹³⁴³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1303/2013 Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta; Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1305/2013 Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) tuesta maaseudun kehittämiseen ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 kumoamisesta; Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1306/2013 yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 352/78, (EY) N:o 165/94, (EY) N:o 2799/98, (EY) N:o 814/2000, (EY) N:o 1290/2005 ja (EY) N:o 485/2008 kumoamisesta; Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1307/2013 yhteisen maatalouspolitiikan tukijärjestelmissä viljelijöille myönnettäviä suoria tukia koskevista säännöistä ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 637/2008 ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 kumoamisesta.

¹³⁴⁴ Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 2988/95 Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta; Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1046 unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä.

¹³⁴⁵ Neuvoston direktiivi 91/676/ETY vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta.

¹³⁴⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY luonnonvaraisten lintujen suojelusta.

¹³⁴⁷ Neuvoston direktiivi 92/43/ETY luontotyyppien sekä luonnonvaraisen elämistön ja kasviston suojelusta.

Kun tähän lisätään se, että Euroopan parlamentin ja neuvoston maatalousasetuksia on tarkennettu komission delegoiduilla asetuksilla¹³⁴⁸ ja täytäntöönpanoasetuksilla,¹³⁴⁹ maataloustukiin sovellettava EU-säännöstö on jo lähtökohdiltaan runsasta. Tämän lisäksi unionin tuomioistuin on antanut maataloustukiasioissa merkittävän määrän ennakkoratkaisuja, jotka tulisi ottaa huomioon.

Kansalliset säädökset lisäävät unionin säädösten päälle seuraavan yhtä lailla moninaisen ja hankalasti hallittavan kerroksen. Yleislakina maataloustukien hallinnointiin sovelletaan lakia maataloustukien toimeenpanosta (192/2013). Tämän lisäksi sovellettavaksi tulee tukimuodosta riippuen laki Euroopan unionin suorista tuista maataloudelle (193/2013), laki eräistä ohjelmaperusteisista viljelijäkorvauksista (1360/2014), maaseudun kehittämissuunnitelmien hallinnoinnista annettu laki (27/2014) ja laki maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista (1559/2001).

Näitä lakeja on puolestaan tarkennettu lukuisilla valtioneuvoston asetuksilla ja maa- ja metsätalousministeriön asetuksilla. Näissä säädetään muun muassa täydentävistä ehdoista¹³⁵⁰ ja niiden valvonnasta,¹³⁵¹ eri tukimuotojen ehdoista¹³⁵² ja pinta-alojen valvonnasta.¹³⁵³ Tämän lisäksi tukia säädellään vuosittain annettavilla asetuksilla.¹³⁵⁴

¹³⁴⁸ Komission delegoitu asetus (EU) N:o 640/2014 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 täydentämisestä yhdenmukaisen hallinto- ja valvontajärjestelmän sekä suoriin tukien, maaseudun kehittämistukeen ja täydentäviin ehtoihin sovellettavien maksujen epäämis- ja perumisedellytysten sekä hallinnollisten seuraamusten osalta; Komission delegoitu asetus (EU) N:o 807/2014 Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) tuesta maaseudun kehittämiseen annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1305/2013 täydentämisestä ja siirtymäsäännöksistä; Komission delegoitu asetus (EU) N:o 907/2014 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 täydentämisestä maksajavirastojen ja muiden elinten, varainhoidon, tilien tarkastamisen, vakuuksien sekä euron käytön osalta.

¹³⁴⁹ Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 808/2014 Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) tuesta maaseudun kehittämiseen annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1305/2013 soveltamissäännöistä; Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 809/2014 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 soveltamissäännöistä yhdenmukaisen hallinto- ja valvontajärjestelmän, maaseudun kehittämistoimenpiteiden ja täydentävien ehtojen osalta; Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 908/2014 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 soveltamissäännöistä maksajavirastojen ja muiden elinten, varainhoidon, tilien tarkastamisen ja hyväksymisen, tarkastuksia koskevien sääntöjen, vakuuksien ja avoimuuden osalta.

¹³⁵⁰ VNa täydentävien ehtojen hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksista (4/2015).

¹³⁵¹ VNa täydentävien ehtojen lakisääteisistä hoitovaatimuksista sekä niiden ja hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusten noudattamisen valvonnasta (7/2015).

¹³⁵² VNa perustuesta, viherryttämistuesta ja nuoren viljelijän tuesta (234/2015); VNa ympäristökorvauksesta (235/2015); VNa luonnonhaittakorvauksesta (236/2015); VNa luonnonmukaisen tuotannon korvauksesta (237/2015); VNa perustukijärjestelmän kansallisen varannon käytöstä (59/2015).

¹³⁵³ VNa pinta-alojen ja pinta-alaperusteisten Euroopan unionin rahoittamien tukien valvonnasta (712/2015).

¹³⁵⁴ Ks. esim. VNa vuodelta 2018 maksettavista lypsylehmä-, nauta-, lammas- ja vuohipalkkioista sekä peltokasvipalkkiosta (71/2018); VNa ympäristökorvauksen, luonnonhaittakorvauksen, luonnonmukaisen tuotannon korvauksen ja ei-tuotannollisia investointeja koskevan korvauksen hake-

Täydentävien ehtojen osalta viljelijän tulisi havaita, että kaikista noudatettavaksi tulevista ympäristöehdoista ei säädetä kansallisesti täydentävien ehtojen hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (4/2015). Viljelijän tuleekin noudattaa peltoviljelyn osalta täydentävien ehtojen lakisääteisistä hoitovaatimuksista sekä niiden ja hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusten noudattamisen valvonnasta annetun asetuksen (7/2015) 2 §:n perusteella asetuksen liitteessä I mainittujen kansallisten säädösten määrättyjä pykäläiä. Kun liitteessä on mainittu sovellettavaksi tulevat kansallisen nitraattiasetuksen ja luonnonsuojelulain pykälät ja niiden tietyt momentit, säädösten ja säännösten viitatusverkosto muodostuu laajaksi. Tämä suuri säädösten määrä ja niiden välisten suhteiden verkosto luo haasteita niin viljelijöille kuin maataloushallinnon virkamiehille.¹³⁵⁵

6.2.2. Tasapainoilua säännösten joustavuuden ja tarkkarajaisuuden välillä

Lainsäädännön toimivuuteen vaikuttaa myös se, kuinka hallinto pystyy toiminnallaan edistämään lain tavoitteiden toteutumista ja valvomaan lainsäädännössä asetettujen velvoitteiden noudattamista.¹³⁵⁶ Tämän lisäksi lainsäädännön toimivuuteen vaikuttaa se, miten sääntelyn kohderyhmä toimii tai ymmärtää säädökset ja niiden sisällön.¹³⁵⁷ Toisaalta kyse on myös siitä, kuinka selkeitä ehdot ovat valvonnan ja seuraamusten asettamisen kannalta. Kyse on siten osittain sääntelytarkkuudesta¹³⁵⁸; sääntelyn täsmällisyydestä ja toisaalta sen väljyydestä ja joustavuudesta.¹³⁵⁹

Tarkkarajaisten normien ajatellaan parantavan oikeusvarmuutta ja oikeudellisen kohtelun ennakoivuutta.¹³⁶⁰ *Lähteenmäki-Uutelan* mukaan esimerkiksi elintarvikealan yrittäjät haluavat tietää täsmällisesti, mitä toiminnalta vaaditaan.¹³⁶¹ Tarkkarajaisten normien osalta lienee helpommin arvioitavissa ja valvottavissa, onko asetettuja vaatimuksia noudatettu vai ei.¹³⁶² Toisaalta tarkkarajaisten normien jäykkyys vaikeuttaa

misesta vuonna 2018 (148/2018); VNa vuodelta 2018 maksettavien kansallisten kasvintuotannon tukien ja kotieläintukien valvonnasta (193/2018); VNa vuodelta 2018 maksettavasta pohjoisesta tuesta (79/2018); VNa vuodelta 2018 maksettavasta Etelä-Suomen kansallisesta tuesta (78/2018); VNa sokerijuurikkaan viljelijöille vuodelta 2018 maksettavasta kansallisesta tuesta (75/2018); MMMa kasviuonetuotannon tuesta vuonna 2018 (89/2018).

¹³⁵⁵ *Niemi* (2006) kuvaa oikeuslähteitä verkkomaisena rakenteena, jossa useat eri oikeuslähteet ja -ohjeet ovat yhteydessä toisiinsa.

¹³⁵⁶ Kyse on siten lain implementaatiosta ja hallinnon toiminnasta lain soveltajana. Lakien implementaatiosta ja sen merkityksestä tarkemmin ks. *Tala* 2005, s. 182–195.

¹³⁵⁷ Lakien noudattamisesta ja lain kohderyhmien toiminnasta ks. *Tala* 2005, s. 196–211.

¹³⁵⁸ Sääntelytarkkuudessa on kyse siitä, kuinka yleispiirteisesti tai yksityiskohtaisesti lakitekstit on muotoiltu. Sääntelytarkkuudesta eli normien täsmällisyydestä ja joustavuudesta tarkemmin ks. *Määttä*, *Kalle* 2010; *Tala* (toim.) 2010; *Tala* (toim.) 2014.

¹³⁵⁹ *Melander* 2010, s. 23; *Kulla* 2010, s. 18.

¹³⁶⁰ *Melander* 2010, s. 42; *Kulla* 2010, s. 16; *Määttä*, *Tapio* 2010, s. 56; *Lähteenmäki-Uutela* 2014, s. 77.

¹³⁶¹ *Lähteenmäki-Uutela* 2014, s. 70–72 ja 81.

¹³⁶² *Lähteenmäki-Uutela* 2014, s. 77.

niiden soveltamista hyvin erilaisissa tilanteissa. Tämän vuoksi erilaisia tilanteita ja poikkeuksia varten säädetään erikseen, jolloin sääntöjen määrä voi kasvaa merkittävästi. Tällöin niiden hallinta muodostuu haasteelliseksi.

Joustava sääntely puolestaan mahdollistaa vaihtelevien ja erityisten olosuhteiden ottamisen huomioon tapauskohtaisesti päätöksenteossa.¹³⁶³ Väljien käsitteiden käyttämistä puoltaa yksittäisten soveltamistapausten lukuisuus ja erilaisuus.¹³⁶⁴ Joustavien normien etuna on niiden sopeutuvuus uusiin ja erilaisiin tilanteisiin, jolloin ne eivät vanhene yhtä nopeasti kuin tarkkarajaiset normit. Erityisesti ympäristöoikeudessa on käytetty joustavia normeja, jotta säännökset ovat sovellettavissa hyvin erilaisiin käytännön olosuhteisiin.¹³⁶⁵ Tarkkarajaisten säädösten puuttuessa viranomaiset määrittävät päätöksillään ja käytännöllään lain tarkan sisällön.¹³⁶⁶ Toisaalta viranomaisten ohjeilla ja suosituksilla paikataan lainsäädännössä epäselviksi jääviä kysymyksiä.¹³⁶⁷ Siten vaikka säädökset sinällään sisältäisivät joustavuutta, voi hallinnon toiminta olla käytännössä joustamatonta. Esimerkiksi viranomaisten päätösten perustaminen kaavamaisesti ja rutiininomaisesti ylemmän viranomaisen laatimiin oppaisiin, mallipohjiin tai ohjeisiin voi aiheuttaa sen, ettei viranomaispäätöksenteossa oteta huomioon tapauskohtaisia erityisolosuhteita ja erilaiset tapaukset voivat tulla käsitellyksi yhdellä ja samalla tavalla.¹³⁶⁸

Rangaistusten ja niihin rinnastuvien hallinnollisten sanktioiden osalta sääntelyn on oltava muita täsmällisempää ja tarkempaa.¹³⁶⁹ Tämä johtuu siitä, että yksilön toimintaan ja rankaisuun liittyvissä tapauksissa on säännöksen perusteella kyettävä ennakoimaan, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa.¹³⁷⁰ *Melanderin* mukaan sääntelyn on oltava tarkempaa ja mielellään tyhjentävää niissä säännöksissä, jotka voivat johtaa vastaajan kannalta epäedullisempaan eli ankarampaan tulokseen, ja sääntely voi olla väljempää, jos taas kysymys on lievempään suuntaan vaikuttavasta säännöksestä.¹³⁷¹

Sääntelyn pitäisi olla siten sillä tavoin selvää ja tarkkaa, että se luo ennustettavuutta ja vakautta ja on ymmärrettävää hallinnon ja toiminnanharjoittajien näkökulmasta. Toisaalta sääntelyltä odotetaan kuitenkin tiettyyn määrään joustavuutta sekä mukautumiskykyä erilaisiin tilanteisiin.¹³⁷² Tosin suhteellisuus- ja kohtuullisuusperiaatteiden voidaan ajatella toimivan edellytysten luojana tilannekohtaiselle

¹³⁶³ Määttä, *Tapio* 2010, s.56.

¹³⁶⁴ *Kulla* 2010, s. 19; Määttä, *Kalle* 2010, s. 5.

¹³⁶⁵ Määttä *Tapio* 2006; Määttä, *Tapio* 2010; *Kokko* 2017, s. 421.

¹³⁶⁶ *Lähteenmäki-Uutela* 2014, s. 70.

¹³⁶⁷ *Lähteenmäki-Uutela* 2014, s. 72.

¹³⁶⁸ Määttä, *Tapio* 2010, s. 72.

¹³⁶⁹ *Kulla* 2010, s. 14.

¹³⁷⁰ *Melander* 2010, s. 36.

¹³⁷¹ *Melander* (2010, s. 48) käyttää tästä termiä sääntelyn epäsymmetrisyys.

¹³⁷² *Tala* 2010, s. 117.

joustavuudelle.¹³⁷³ Sääntelyn täsmällisyyden osalta onkin kyse tarkkuuden ja joustavuuden välisen tasapainon löytämisestä. Näiden erisuuntaisten odotusten sovittaminen yhteen sääntelyssä ja sen toteuttamisessa ei kuitenkaan ole helppo tehtävä.¹³⁷⁴

Melanderin mukaan onkin pohdittava sitä, kenen näkökulmasta sääntelyn riittävä täsmällisyyttä olisi arvioitava.¹³⁷⁵ Oikeustieteellisen koulutuksen saaneiden ammattilaisten otaksutaan hallitsevan hyvin abstraktistikin muotoiltuja joustavia säännöksiä.¹³⁷⁶ Toisaalta säädösten määrän kasvu, tiheä muutostahti sekä oikeudellisen tehtävien eriytyminen ja monimutkaistuminen voivat tehdä normiston hallinnan vaikeaksi myös lakimiehille.¹³⁷⁷ Maataloustukien käsittelyä ja hallinnointia hoitavat yleensä kuitenkin muut kuin oikeustieteellisen koulutuksen saaneet henkilöt. Vastaavasti yksityiskohtainen tarkka sääntely voi parantaa päätösten ennakoitavuutta ja ymmärrettävyyttä toiminnanharjoittajien, maanomistajien ja kansalaisten näkökulmasta.¹³⁷⁸ Toisaalta pelkästään lisäämällä lainsäännösten määrää ja yksityiskohtaisuutta ei välttämättä paranneta sääntelyn selkeyttä.¹³⁷⁹ Tämä johtuu siitä, että määrällisesti runsas eriasteinen säädösten viidakko saattaa tehdä säädösten sisällön ja niiden välisten suhteiden hallinnan haastavaksi.

Koska tukiehtojen noudattamatta jättäminen aiheuttaa tuensaajalle seuraamus-
sia, tukiehtojen tulisi olla siinä määrin selkeitä ja tarkkarajaisia, että tuensaaja tietää, mitä hänen tulisi tehdä tai olla tekemättä saadakseen tuet tukipäätöksen mukaisesti täysimääräisenä. Tämän johdosta tukiehtojen osalta sääntelyssä on pyritty tuensaajan oikeusvarmuuden varmistamiseksi tarkkarajaisuuteen. Toisaalta ehtojen tulisi olla siinä määrin joustavia, että ne ottavat riittävässä määrin huomioon erilaiset tilanteet ja olosuhteet ja tuensaajalle jää riittävä vapaus päättää toimenpiteistään.

Pääasiassa täydentäviin ehtoihin liittyvät lakisäätteiset ehdot on Suomessa toteutettu linkittämällä vaatimukset voimassa oleviin ympäristösäännöksiin. Esimerkiksi nitraattiasetuksen säännökset ovat yksityiskohtaisia ja tarkkoja, ja niidenkin osalta vain osa on otettu täydentävinä ehtoina noudatettaviksi. Tämän lisäksi tarkkarajaisuuteen on pyritty sillä, että lintu- ja luontodirektiivien noudatettavaksi asetetut artiklat on kansallisesti säädetty viittaamalla luonnonsuojelulain tiettyihin pykäliin.

Linkitettyjen säännösten osalta sääntelytarkkuus on riippuvainen linkitettyjen säännösten tarkkarajaisuudesta ja joustavuudesta. Kun ympäristösäännöksiä osalta on pyritty joustavuuteen erilaisten ympäristöolosuhteiden ottamiseksi huomioon, linkitettyt säännökset eivät välttämättä ole niin tarkkarajaisia kuin, mitä tukisäännösten osalta olisi optimaalista.

¹³⁷³ *Määttä, Tapio* 2010, s. 64.

¹³⁷⁴ *Tala* 2014, s. 85.

¹³⁷⁵ *Melander* 2010, s. 36. *Talan* (2014, s. 83) mukaan keskeisimpiä toimijoita ovat lainvalmistelijat, tuomarit, viranomaiset, ammattiryhmät, joiden toimintaa säännellään erityisesti, ja sääntelyn keskeiset kohdetahot eli yksityishenkilöt ja yritykset.

¹³⁷⁶ *Tala* 2010, s. 117; *Tala* 2014, s. 89.

¹³⁷⁷ *Tala* 2014, s. 89.

¹³⁷⁸ *Määttä, Tapio* 2010, s. 56.

¹³⁷⁹ *Kulla* 2010, s. 21.

Maatalousmaan hoitoon liittyvät säännökset on pyritty kirjoittamaan tarkkarajaisiksi. Esimerkkinä voidaan mainita täydentävien ehtojen hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksista annetun valtioneuvoston asetuksen (4/2015) 9 §:n mukainen kielto lannoittaa kesantoja tai 11 §:n mukainen vaatimus jättää vesistöjen ja valtaojien varsilla olevalle maatalousmaalle vähintään yhden metrin levyinen, muokkaamaton piennar, jolle ei saa levittää lannoitteita eikä kasvinsuojeluaineita. Tarkkarajaisena voidaan pitää myös 12 §:n mukaista säännöstä, jonka mukaan

...Mansikoita, mesimarjoja ja jalomaaraimia viljeltäessä edellytetään, että hehtaarilla on vähintään 15 000 kasvia. Jos mainittuja kasveja viljellään siten, että maanpinnan katteena ei käytetä muoviva ja syntyvien rönsytimien annetaan juurtua emotaimien viereen, taimitiheyden on oltava ensimmäisenä kasvukautena vähintään 11 000 kasvia hehtaarilla. Herukoita ja karviaisia on oltava vähintään 1 200, vadelmia vähintään 2 800, marjatuomipihlajia, marjaronioita ja tyrnejä vähintään 800, pensasmustikoita vähintään 2 250 ja hedelmäpuita vähintään 400 kasvia hehtaarilla.

Tämän lisäksi valtioneuvoston asetuksessa ympäristökorvauksesta (235/2015) on pyritty selkeyteen ja tuensaajan oikeuksien ja velvollisuuksien osalta tarkkarajaisuuteen etenkin sen osalta, mitä on pidettävä tukien osalta perustasona (taulukko 13). Tukijärjestelmän selkeyden ja tuensaajan oikeusturvan kannalta tätä voidaan periaatteessa pitää hyvänä.

Esimerkiksi asetuksen 11 §:ssä on tarkennettu, että ympäristösitoumusten perustason määrittelyssä on otettava huomioon vähimmäisvaatimukset, joiden mukaan lannoitteiden käytössä on noudatettava lannoitevalmistelain (539/2006) nojalla annettuja säännöksiä fosforin käytöstä ja kasvinsuojeluaineiden käytössä on noudatettava kasvinsuojeluaineista annetussa laissa (1563/2011) tarkoitetun integroidun torjunnan yleisiä periaatteita. Sen lisäksi ympäristökorvauksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 12 §:n nojalla ympäristösitoumuksen antavan viljelijän tulee pitää sitoumuksen kohteena oleva peltoala avoimena perustuesta, viherryttämistuesta ja nuoren viljelijän tuesta annetun valtioneuvoston asetuksen 6 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Näiden perustason vaatimusten ylittävistä toimista voidaan ympäristösitoumuksen antavalle viljelijälle maksaa ympäristökorvausta. Näin on pyritty säätämään tarkkarajaisesti siitä, milloin viljelijän voidaan katsoa ylittäneen lakisääteisen tason ja ympäristökorvausten vaatimusten alaraja ylitettään.

Viljelyolosuhteiden vaihtelevuuden vuoksi hyvin jäykät ja tarkkarajaiset säännökset eivät välttämättä sovi maatalouden sääntelyyn. Jotta vuosittaiset, alueiden väliset ja tilojen viljelyolosuhteissa vallitsevat erot voidaan ottaa huomioon, säännösten tulisi olla riittävän joustavia. Tämän vuoksi säännöksissä on pyritty antamaan viljelijöille vapauksia päättä viljelytoimenpiteistä ottaen huomioon paikalliset olosuhteet. Tukisäännöksien osalta onkin yritetty löytää tasapaino tarkkarajaisuuden ja joustavuuden kesken.

Taulukko 13. Ympäristösitoumusten ja -sopimusten toimenpiteet ja niiden perustaso.

Ympäristötoimenpide VNA (235/2015)	Toimenpiteen perustason vaatimus	Linkitys muuhun lainsäädäntöön
Ravinteiden tasapainoinen käyttö (18 §)	VNA (4/2015) 4§, 11 §, 12 §:n 1 ja 4 mom. VNA (1250/2014) 11-13 § VNA (7/2015) liitteen 2 kymmenes lakisääteinen hoitovaatimus	VNA (1250/2014) 10 §:n 7 mom; Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1107/2009, 55 artiklan ensimmäinen ja toinen virke
Lietelannan sijoittaminen peltoon (19 §)	VNA (1250/2014) 10 §:n 1–3 ja 7–9 mom.	
Ravinteiden ja orgaanisten aineiden kierrättäminen (20 §)	VNA (1250/2014) 10 §:n 1–7 ja 9 mom. Lannoitevalmistelain (539/2006) nojalla annetut säännökset yhdyskuntajätevedenpuhdistamoista ja kiinteistökohtaisista käsittelyjärjestelmistä peräisin olevien lietteiden käyttörajoituksista peltoviljelyssä	MMMA lannoitevalmisteista (24/11) muutoksineen, 11 a §
Valumavesien hallinta (21 §)	VNA (4/2015) 5 § sekä 12 §:n 1 ja 4 mom.	VL (587/2011) 4 luku
Ympäristöhoitourmet (22 §)	VNA (4/2015) 4 ja 11 § sekä 12 §:n 1 ja 4 mom.	VNA (1250/2014) 10 §:n 7 mom.
Peltojen talviaikainen kasvipeitteisyys (23 §)	VNA (4/2015) 12 §:n 4 mom. ja 13 §	
Orgaanisen katteen käyttö puutarhakasveilla ja siemenperunalla (24 §)	VNA (4/2015) 12 §:n 1, 2 ja 4 mom.	
Peltoluonnon monimuotoisuus (25 §)	VNA (4/2015) 4 ja 11 § sekä 12 §:n 1 ja 4 mom.	VNA (1250/2014) 10 §:n 7 mom.
Puutarhakasvien vaihtoehtoinen kasvinsuojelu (26 §)	VNA (7/2015) liitteen 2 kymmenes hoitovaatimus VNA (4/2015) 12 §:n 1, 2 ja 4 mom.	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1107/2009, 55 artiklan ensimmäinen ja toinen virke
Kosteikkojen hoito (36 §)	VNA (7/2015) liitteen 1 toinen ja kolmas lakisääteinen hoitovaatimus	LSL (1096/1996) 9, 13, 15, 17 §, 24, 25 §, 47 §, 64 a §, 65 b §, 65 c §
Maatalousluonnon monimuotoisuuden ja maiseman hoito (37 §)	VNA (7/2015) liitteen 1 toinen ja kolmas lakisääteinen hoitovaatimus Jos sopimuksen kohde on pysyvää nurmea, perustason vaatimuksena on noudatettava myös VNA (4/2015) 12 §:n 3 momenttia, 14 ja 15 §:ää	LSL (1096/1996) 9, 13, 15, 17 §, 23 §, 24, 25 §, 29 §:n 1 momentin 9 kohdat, 47 §, 64 a §, 65 b §, 65 c § Hukkakauran torjunnasta annettu laki (185/2002)
Kurki-, hanhi- ja joutsenpeltojen ylläpito (40 §)	VNA (7/2015) liitteen 1 toinen lakisääteinen hoitovaatimus ja liitteen 2 kymmenes lakisääteinen hoitovaatimus VNA (4/2015) 11 §, 12 §:n 1 ja 4 mom. sekä 15 § VNA (1250/2014) 11–13 §	Luonnonsuojelulaki (1096/1996) 9, 13, 15 §, 17 §, 24 §, 25 §, 47 §:n nojalla tehdyt lintuja koskevat suojelupäätökset, 64 a ja 65 b § sekä 65 c §:n nojalla tehdyt päätökset; Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1107/2009, 55 artiklan ensimmäinen ja toinen virke; Hukkakauran torjunnasta annettu laki (185/2002)

Osa säännöksistä on asetettu joustavaksi ottaen huomioon erilaiset olosuhteet ja tilanteet. Esimerkiksi viljeltyä peltoa ja pysyvien kasvien alaa on viljeltävä hyvän maatalouskäytännön mukaisesti paikkakunnan olosuhteet huomioon ottaen ja viljeltävien kasvilajien ja -lajikkeiden on oltava alueelle soveltuvia ja kylvettävän siemenmäärän on oltava riittävä. Tällaisten joustavien termien käytön avulla on pyritty antamaan viljelijöille riittävää toimintavapautta ottaen huomioon viljelyolosuhteissa vallitsevat erot ja erilaiset tilanteet ja olosuhteet.

Tukisäännöksiin sisällytetyillä poikkeuksellisiin olosuhteisiin liittyvillä säännöksillä on lisäksi annettu joustovaraa, joilla voidaan ottaa huomioon viljelyyn liittyvät poikkeukselliset tilanteet. Nämä mahdollistavat joustot niin viljelijän, tilan kuin luonnonoloihin liittyvien erityisten olosuhteiden ottamisen huomioon tukien hallinnoinnissa.

6.3. SÄÄNTELYVARAN KÄYTTÖ

Maatalouden historia, tila- ja tuotantorakenne ja luonnonolot vaikuttavat siihen, ettei maataloutta ole syytä käsitellä yhtenäisesti ja täysin samankaltaisesti halki Euroopan. Tämä maatalouden erityisyys on otettu huomioon yhteisessä maatalouspolitiikassa, jonka mukaan

”Yhteistä maatalouspolitiikkaa ja sen mahdollisia erityismenetelmiä suunniteltaessa otetaan huomioon maatalouselinkeinon erityisluonne, joka johtuu maatalouden yhteiskunnallisesta rakenteesta sekä eri maatalousalueiden välisistä rakenteellisista eroista ja luonnonolojen eroista.”¹³⁸⁰

Kuitenkin vasta vuoden 2003 yhteisen maatalouspolitiikan reformin yhteydessä maatalouspolitiikan toimeenpanoa joustavoitettiin ottamaan paremmin huomioon jäsenmaiden erilaiset olosuhteet ja jäsenmaille annettiin valinnanvapauksia tilatukien ja ympäristötoimenpiteiden toimeenpanossa.¹³⁸¹ Viimeisimmän vuoden 2013 maatalouspolitiikan uudistuksen yhteydessä perustavoitteena on ollut tukijärjestelmän yksinkertaistaminen, viljelijöiden hallinnollisen taakan keventäminen, joustavuuden lisääminen ja jäsenmaiden valinnanvapauden lisääminen.¹³⁸² Tähän liittyen on Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksissa (EU) N:o 1306/2013 ja 1307/2013 annettu jäsenmaille joustovaraa rahoituksen siirtämisessä pilarien välillä ja sääntelyvara mm. aktiiviviljelijän määrittelyyn, täydentäviin ehtoihin ja viherryttämis-toimenpiteisiin liittyen.¹³⁸³

¹³⁸⁰ SEUT artikla 39, kohta 2.

¹³⁸¹ Tarkemmin vuoden 2003 maatalouspolitiikan uudistuksesta ks. *Swinnen* (ed.) 2008; *Cunha – Swinbank* 2011; *Sorrentino et al.* 2011. Uudistus oli periaatteellisesti merkittävä, sillä sen yhteydessä luovuttiin yhtenäisestä kaikkia jäsenmaita yhtäläisesti koskevasta maatalouspolitiikan toimeenpanosta.

¹³⁸² *KOM (2010) 672, s. 6; European Commission* 2013, s. 5; *Swinnen* 2015, s. 17–19.

¹³⁸³ Jäsenmaiden ratkaisuihin ja sääntelyvaran käytöstä tarkemmin ks. *European Commission* 2016.

Jäsenmaille annettua sääntelyvaraa ja -mahdollisuutta ja sen käyttöä kuvataan myös termillä räätälöinti (*tailoring* tai *customizing*), jolla tarkoitetaan yhteisen unionin politiikan tavoitteiden toteuttamistapojen muokkaamista jäsenmaan olosuhteisiin ja tarpeisiin soveltuvaksi samalla tavalla kuin räätäli muokkaa asusteen käyttäjän mittojen mukaan sopivaksi.¹³⁸⁴ Unionin säädöksissä voidaan antaa jäsenmaille sääntelyvaraa usealla eri tavalla:

- määrittelemällä EU-säädöksessä minimivaatimukset ja antamalla jäsenmaille mahdollisuus asettaa tiukempia ehtoja tai lisävaatimuksia;
- negatiivisessa integraatiossa unionin säädöksissä asetetaan yläraja, jota jäsenmaat eivät saa säädöksillään ylittää;
- antamalla jäsenmaalle vapaus päättää, ottaako se jonkin toimenpiteen ollenkaan käyttöön;
- antamalla jäsenmaille vapaus valita toimenpiteet tietyistä valikoimasta eli ns. toimenpidemenusta; tai
- antamalla jäsenmaille mahdollisuus poikkeuksiin tai jättää hyödyntämättä annettuja poikkeamismahdollisuuksia.¹³⁸⁵

Räätälöinnin käyttöön ja laajuuteen vaikuttavat sekä unionin säädösten antama sääntelyvara että jäsenmaiden lainsäädäntö- ja hallintokulttuuri.¹³⁸⁶ Siten lopputulokseen vaikuttaa ensiksikin se, miten laajaa ja voimakasta unionin vaikutus on ja toisekseen se, miten kansallinen lainlaatiija käyttää oikeuttaan säädellä asioista kansallisesti silloin, kun sille on jätetty toimivaltaa asiassa.

Jäsenmaille annettua tai jätettyä liikkumavaraa käyttäessään jäsenmaan on otettava huomioon unionin oikeudesta aiheutuvat vaatimukset.¹³⁸⁷ Koska maataloustuet ovat pääosin Euroopan unionin säädösten alaisia tukia, niiden käyttöä koskevat kansallisten oikeussäädösten lisäksi EU:n jäsenmaille asettamat velvoitteet.¹³⁸⁸ Tämä lojaliteetti kaventaa jäsenvaltion itsenäistä finanssivaltaa ja vaikuttaa merkittävästi myös tukien hallinointiin ja varojen hallintaan, koska jäsenmaita sitovan unionisopimuksen nojalla niillä on myös velvoite edistää unionin tavoitteiden toteuttamisesta ja suojata unionin taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä ja muulta laittomalta toiminnalta.¹³⁸⁹

Kansalliseen liikkumavaraan viljelijätukien osalta vaikuttaa myös WTO:n maataloussopimus¹³⁹⁰, jossa on määritelty tukien sallittavuudesta ja kilpailua haittaavien

¹³⁸⁴ Schmidt 2008; Thomann 2015, s. 1370–1371.

¹³⁸⁵ Unionin säädösten räätälöinnistä ja unionin säädösten toimeenpanossa tarkemmin ks. Schmidt 2008; Thomann 2015; Thomann–Zhelyazkova 2017; Thomann–Sager 2017.

¹³⁸⁶ Thomann 2015, s. 1384; Thomann–Zhelyazkova 2017, s. 1269–1271.

¹³⁸⁷ Tala 2005, s. 71–78.

¹³⁸⁸ On huomattava, että myös kansalliset tuet ovat rajoitetusti sallittuja, mutta niillä pääasiassa täydennetään yhteistä maatalouspolitiikkaa. Tämän seurauksena tärkeimmät maatalouspoliittiset ratkaisut tehdään unionin tasolla. Ks. Myllymäki 2006, s. 132–137.

¹³⁸⁹ Myllymäki – Kalliokoski 2006, s. 149; Myllymäki 2007, s. 40.

¹³⁹⁰ SopS 5/1995 Maailman kauppajärjestön perustamissopimus, Liite, Liite 1 A Sopimus maataloudesta.

tukien vähentämisestä.¹³⁹¹ Liikkumavaran käyttöön vaikuttaa myös komission tekemä EU-säädösten toimeenpanon seuranta, valvonta ja arviointi siitä, onko jäsenmaa toimeenpannut EU-säädökset asianmukaisesti.¹³⁹² Toisaalta komission ja tilintarkastustuomioistuimen toimet varojen käytön valvonnan, toimien tarkastusten ja arviointien johdosta voivat myös johtaa ylivarovaisuuteen jäsenmaille annetun sääntelyvaran käytössä.

Ylisääntelyllä tarkoitetaan EU-säädösten toimeenpanon yhteydessä seuraavia tilanteita:¹³⁹³

- 1) Velvoitteisiin lisätään EU-säädösten yli meneviä toimenpiteitä.
- 2) Säilytetään EU-säädösten yli menevät velvoitteet.
- 3) Laajennetaan EU-säädöksen tarkoitusta.
- 4) EU-säädöksen toimeenpanoa käytetään keinona uusien EU-säädösten tavoitteiden ulkopuolelle menevien säädösten luomiseksi.
- 5) Kansallinen säädös saatetaan etuajassa voimaan.
- 6) Sovelletaan tiukempia sanktioita tai pakottavia keinoja kuin on välttämätöntä.
- 7) Ei käytetä hyväksi annettua mahdollisuutta poikkeuksiin.

Ylisääntely on liitetty enimmäkseen direktiivien toimeenpanoon, mutta se voi liittyä myös asetusten soveltamiseen ja kansallisiin säädöksiin ja ohjeisiin.¹³⁹⁴ Ylisääntelyn arvioidaan haittaavan kilpailua, lisäävän yrittäjien hallinnollista taakkaa ja monimutkaistavan hallintoa.¹³⁹⁵ Tämän vuoksi on ehdotettu, että jäsenmaan asettaessa EU-säädöksiä tiukemmat velvoitteet, niiden tulisi perustella päätöksensä ja tehdä näin ratkaisunsa läpinäkyvämmäksi.¹³⁹⁶

Toisaalta kaikkea EU-säädöksiä tiukempaa sääntelyä ei voida pitää tarpeettomana tai tarkoituksellisena säädösten kultauksena.¹³⁹⁷ Esimerkiksi unionin säädösten

¹³⁹¹ Maataloussopimuksen tavoitteena on oikeudenmukainen ja markkinaperusteinen maataloustuotteiden kauppa, minkä vuoksi tarkoituksena on vähentää maatalousmarkkinoita vääristäviä tukia. *WTO 2015*, s. 19.

¹³⁹² Mikäli komissio katsoo, ettei jäsenmaa ole pannut täytäntöön säädöksiä oikein tai soveltaa niitä väärin ja on siten laiminlyönyt eurooppaoikeudelliset velvollisuutensa, komissio voi SEUT 258 artiklan nojalla nostaa rikkomuskanteen jäsenvaltiota vastaan. Tätä ennen komission on kuitenkin tullut antaa huomautus asiasta jäsenvaltiolle ja jäsenvaltiolle on annettu mahdollisuus korjata laiminlyöntinsä. Lisäksi komissiolla on Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 52 artiklan perusteella oikeus päättää maatalousrahastosta maksettujen menojen jättämisestä EU-rahoituksen ulkopuolelle, jos se toteaa, ettei kyseisiä menoja ole toteutettu unionin sääntöjen mukaisesti. Näiden seuraamusten tarkoituksena on edistää jäsenmaiden toimintaa EU-säädösten asianmukaiseksi noudattamiseksi ja toimeenpanoksi.

¹³⁹³ *Jans et al.* 2009, s. 421; *Atthoff-Wallgren* 2012, s. 6 ja 24.

¹³⁹⁴ *Atthoff-Wallgren* 2012, s. 9.

¹³⁹⁵ *Atthoff-Wallgren* 2012, s. 9–10 ja 24.

¹³⁹⁶ *Atthoff-Wallgren* 2012, s. 24.

¹³⁹⁷ *Jans et al.* (2009, s. 424–426) tuovat ympäristösäädösten osalta esille sen, että kansallisesti voidaan säätää unionin säädöksiä tiukemmin tarkoituksellisesti tai tahattomasti.

puuttuessa kansallisilla säädöksillä voidaan pyrkiä suojaamaan maaperää. Tiukem-
malla sääntelyllä voidaan myös pyrkiä ehkäisemään ympäristön tilan heikkene-
minen unionin standardien ollessa matalalla.¹³⁹⁸ Toisaalta kansallisen lainsäädännön
yhtenäisyyden ja koherenssin säilyttämiseksi voi direktiivien toimeenpanossa olla
tarpeen säilyttää EU-säädösten yli menevät velvoitteet.¹³⁹⁹ Tämä voi myös selkeyttää
säädosjärjestelmää.

Jäsenmaat ovat velvollisia määrittämään täydentävät ehdot kansallisella tai alu-
eellisella tasolla ottaen huomioon alueiden erityispiirteet, olemassa olevat viljely-
järjestelmät, maankäyttö, viljelykierto, viljelykäytännöt ja tilarakenteet.¹⁴⁰⁰ Toisaalta
jäsenmaille ei ole annettu mahdollisuutta asettaa viljelijöille sellaisia ympäristövaai-
timuksia, joita ei ole mainittu unionin säädöskehyksessä.¹⁴⁰¹ Siten jäsenmaille on
annettu vaatimusten asettamiselle sekä alaraja että yläraja ja jäsenmaan toteuttamien
vaatimusten tulee olla sovitettu annetun kehityksen sisälle. Näin ollen voidaan kat-
soa, että maatalousmaan hyvää maatalous- ja ympäristökunnon määrittelyä varten
jäsenvaltioille on annettu laaja, mutta rajattu soveltamismahdollisuus määritellä alu-
eillaan noudatettavista hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksista. Joustavuus
on tarpeen, jotta toimenpiteissä on mahdollista ottaa huomioon alueiden erilaiset
olosuhteet ja tarpeet.¹⁴⁰² Jäsenmaille annettua joustavuutta käytettäessä on otettava
huomioon, että viljelijöiden kannalta vaatimusten tulee olla selkeitä ja noudatetta-
vissa olevia, minkä vuoksi vaatimuksia ei tule muotoilla yleisiksi ohjeiksi tai
suosituksiksi tai hyvin joustavin termein.¹⁴⁰³

Suomessa tukisäädösten antama mahdollisuus nostaa maatalouden ympäristön-
suojelelun tasoa on suurimmalta osin jätetty käyttämättä. Viljelijöille asetettujen
täydentävien ehtojen taso on kansallisesti säädetty pääasiallisesti vastaamaan voi-
massa olevia ympäristösäädöksiä. Tältä osin sääntelyä voidaan pitää hyvinkin koh-
tuullisena, koska täydentävät ehdot eivät ole merkittävässä määrin nostaneet vaati-
mustasoa. Viljelijän kannalta kohtuullisena voidaan pitää sitä, että tuensaajan tulee
noudattaa muutoinkin hänen noudatettavakseen asetettuja ympäristösäännöksiä.

Toisaalta siltä osin kuin maatalousmaan käytöstä ja hoidosta ei säädetä tarkem-
min kansallisessa lainsäädännössä tai unionin säädöksissä, on maataloustukiin liitty-

¹³⁹⁸ Tiukempaa sääntelyä voidaan perustella ympäristön herkkyydellä tai haavoittuvuudella tai ter-
veydellisillä seikoilla. Toisaalta *Jans et al.* (2009, s. 434) ovat todenneet, että jäsenmaat käyttävät
harvoin hyväkseen mahdollisuutta asettaa unionin säädöksiä tiukempia vaatimuksia. Johtopäätök-
sissään *Jans et al.* (2009, s. 435) esittävät, että voisi jopa olla kannattavaa tiukentaa
ympäristösäädösten toimeenpanoa ja nostaa ympäristövaatimuksia.

¹³⁹⁹ *Jans et al.* 2009, s. 426.

¹⁴⁰⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1306/2013, 94 artikla.

¹⁴⁰¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1306/2013, 94 artikla.

¹⁴⁰² Tosin kuten *Juntti* (2012) on aikaisempien ohjelmakausien sääntelyä koskevassa tutkimuksessaan
todennut, vaatimusten määrittelyyn jäsenmaissa ovat vaikuttaneet ympäristöolosuhteiden, maata-
louden ja ympäristövaikutusten lisäksi eri intressi- ja vaikuttajaryhmät. Tämän johdosta viljelijöille
asettavat vaatimukset ovat muodostuneet jäsenmaiden välillä erilaisiksi sekä sisällöltään että tiuku-
kuudeltaan.

¹⁴⁰³ *Angileri - Loudjani* 2010, s. 5.

villä tukiehdoilla erityistä merkitystä. Esimerkiksi viljelyn maatalousmaan hoidosta on kansallisesti säädetty tarkemmin täydentävien ehtojen hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksista annetun valtioneuvoston asetuksen (4/2015) 12 §:ssä ottaen huomioon ilmasto- ja sääolosuhteet. Sen lisäksi kansallisesti on pyritty ottamaan täysimääräisesti käyttöön määräaikoihin annetut joustot.

Osa viljelijätukiin liittyvistä vaatimuksista on määritelty siten, ettei jäsenmaille ole jäänyt sääntelyvaraa. Esimerkiksi vuoden 2013 maatalouspolitiikan yhteydessä jäsenmaille asetettiin velvollisuus suunnata 30 % suorista tuista viherryttämistoimenpiteisiin. Viljelyn monipuolistamista ja nurmien pysyvyyttä koskevat säännöt poikkeuksineen asetettiin unionin tasoisessa säädöksessä. Jäsenmaille jäi vain vähäisessä määrin sääntelyvaraa sen määrittelemisessä, mitä toimenpiteitä viljelijöille annettiin valittavaksi ekologisten alojen osalta. Käytännössä suurin osa jäsenmaita määritteli ekologisiksi aloiksi tuotannollisia aloja, kesantoaloja ja täydentäviin ehtoihin sisältyviä maisemapiirteitä tai viljelyaloja, jonka johdosta suurin osa viljelijöistä voitiin arvioida noudattavan vaatimuksia ilman, että viljelykäytäntöjä tulisi muuttaa.

Tukiehtojen laiminlyöntien seuraamuksien osalta jäsenmaille ei käytännössä ole jätetty sääntelyvaraa. Toisaalta täydentävien ehtojen laiminlyöntien seuraamuksia voidaan pitää kohtuullisina - osittain jopa hyvinkin lievinä. Lakisääteisten vaatimusten osalta perusmuotoisena seuraamuksena on 3 %:n takaisinperintä silloinkin, kun teon vaikutus voi olla hyvinkin merkittävä. Toisaalta tietyissä muun muassa nitraattiasetuksen rikkomuksiin liittyvissä tapauksissa seuraamukset voivat muodostua kokonaisuudessaan kohtuuttomiksi, kun samasta teosta voi aiheutua takaisinperintä, uhkasakko ja rikosoikeudellinen seuraamus.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET

7.1. YMPÄRISTÖVAATIMUKSET MAATALOUSTUKIEN EHTONA

Maatalouspolitiikka ja maataloustuotteiden yhteismarkkinat ovat olleet Euroopan yhteisön toiminnan keskiössä yhteisön perustamisesta lähtien. Vaikka maatalouden merkitys unionin taloudessa ja työllisyydessä on pienentynyt huomattavasti, merkittävä osuus unionin rahoituksesta kohdistuu edelleenkin maatalouteen, maataloustuotteiden kauppaan ja maaseudun kehittämiseen.

Toisaalta yhteisön maatalouspolitiikka on vuosikymmenien aikana käynyt läpi useita uudistuksia, joiden johdosta maatalouspolitiikan sisältö ja tavoitteet ovat muuttuneet merkittävästi kattaen nykyisin myös ympäristön- ja ilmastonsuojeluun, eläinsuojeluun, maaseudun kehittämiseen, elintarviketurvallisuuteen ja riskien hallintaan liittyviä tavoitteita. Tämän vuoksi voidaankin kysyä, onko unionisopimuksessa asetetut yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteet enää todellisia ja vartenotettavia vai tulisiko tältä osin maatalouspolitiikan tavoitteita uudistaa ottaen huomioon maatalouden käsitteen ja viljelijän roolin muuttuminen.

Euroopan yhteisön alkuaikoina viljelijän ja maatalouden roolina oli elintarvikehuollon turvaaminen ja perusraaka-aineiden tuottaminen teollisuutta varten. Maataloustuotannon tehostumisen jälkeen maatalous ja viljelijä nähtiin yhteiskunnan taakkana ja ympäristön pilaajana, johon oli puututtava lisäämällä sääntelyä. Viime vuosikymmenien aikana maatalous on käsitteellisesti laajentunut; maatalous käsitetään monitavoitteisena multifunktionaalisena toimintana, jossa viljelijän roolina on tuottaa ruokaa, raaka-aineita, maisemia ja suojata luonnonympäristöjä. Viljelijän ei odotetakaan enää muokkaavan, kääntävän, tasaavan tai lannoittavan maata tai tekevän muuta työtä tukirahojensa eteen ”suo-kuokka-ja-jussi” -hengessä. Tämä muuttunut käsitys maataloudesta ja viljelijän roolista näkyy myös maatalouden ja maaseudun sekundaarisäädöksissä muun muassa siten, että tukia ei perustella enää vain maataloustuotteiden tuotannolla ja viljelijöiden tulotason turvaamisella vaan merkityksellä maaseudun elinvoimaisuuden ylläpitäjänä ja ympäristöpalveluiden tuottajina.

Samalla myös näkemys maatalousmaasta on muuttunut. Aikaisemmin maa nähtiin maataloustuotteiden tuotantoon käytettävänä resurssina, jota oli joko raivattava lisää tuotannon lisäämiseksi tai metsitettävä ja ”paketoitava” tuotannon rajoittamiseksi. Nykyisin käsitys maatalousmaasta on laajentunut kattamaan maan ja siinä kasvavan kasvillisuuden osana maatalousekosysteemiä. Maatalousmaa ei ole enää vain maantieteellinen ala, jota käytetään ruoantuotantoon, vaan se on rajallinen resurssi, jonka pysyvästä ja kestävästä tuottokyvystä ja toiminnasta on pidettävä erityistä huolta. Viljelijästä on tullut maatalousmaan huolehtija ja ylläpitäjä, jonka tehtävänä tässä ominaisuudessa on vastata ja huolehtia maatalousmaan maaperästä ja sen tuottavuudesta ja toimivuudesta ravinteiden, veden ja hiilidioksidin sitojana.

Tässä tehtävässään viljelijä toimii myös luonnon monimuotoisuuden hoitajana ja ylläpitäjänä sekä ilmastonmuutoksen hillitsijänä hoitaessaan maatalousmaata ja siinä kasvavia nurmia, suojavyöhykkeitä ja viherkesantoja.

Euroopan yhteisön alkuvaiheessa maatalouspolitiikassa ei kiinnitetty huomiota ympäristövaikutuksiin, vaan pääpaino oli maataloustuotannon ohjauksessa ja viljelijöiden tulotason turvaamisessa. Kun tuotannon tehostaminen johti ympäristön tilan huononemiseen, siihen reagoitiin ensivaiheessa ympäristöpolitiikan keinoin. Vesien suojelun tehostamiseksi suurten kotieläinyksiköiden perustaminen edellytti ympäristövaikutusten arviointimenettelyn toteuttamista ja ympäristölupamenettelyä. Näillä keinoilla puututtiin lähinnä vain maatalouden suuryksiköiden pistemäisiksi luokiteltaviin päästöihin eikä maatalouden hajapäästöihin. Tämän vuoksi pelloilta aiheutuvien ravinnepäästöjen vähentämiseksi ja pohjavesien suojelemiseksi säädeltiin nitraattidirektiivin avulla lannoitteiden ja lannan levitystä. Tällaista maatalous- ja ympäristöpolitiikan suhdetta voidaan kuvata jännitteiseksi; toisella politiikan alalla pyritään tehostamaan tuotantoa ja toisella rajoittamaan tuotannosta aiheutuvia negatiivisia ympäristövaikutuksia. Kyse on sitten siitä, mitä politiikan alaa yhteiskunnan toiminnassa ja lainsäädännön ratkaisuisissa painotetaan. Painotetaanko ympäristön hyvää tilaa vai maataloustuotteiden määrää ja hintaa?

Viljelijätukien saamisen ehdoksi asetettujen ympäristöehtojen avulla on pantu toimeen Euroopan unionin peruseriaatetta ympäristöasioiden sisällyttämisestä muiden politiikkojen ja ohjelmien toteuttamiseen. Tukisäädöksiin sisällytetyjen linkkisäännösten avulla maatalouspolitiikan toteuttaminen on pystytty liittämään ympäristölainsäädännön noudattamiseen. Linkkisäännöksiä voidaan katsoa toimivan eri sektoripolitiikkojen ja ohjauskeinojen välisenä yhteytenä, joilla eri politiikat ja ohjauskeinot on saatu nivottua kiinni toisiinsa. Linkit toimivat siten eräänlaisena kudelmalla, jonka avulla on saatu paikattua sektorisäädösten välimaaston aukot, ja yhdistetty muutoin toisistaan erilliset toiminnat kiinni toisiinsa. Samalla linkkisäännökset välittävät unionin tavoitteet ympäristön suojelusta ja parantamisesta ja kestävästä kehityksestä maatalouspolitiikan toimintaan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 11 artiklan hengessä.

Maatalouspolitiikan viimeisimmän vuoden 2013 uudistuksen tavoitteena oli aikaisempaa vihreämpi ja oikeudenmukaisemmin jaettu ensimmäinen pilari ja maaseudun kehittämiseen, kilpailukykyyn, innovointiin, ilmastonmuutokseen ja ympäristökysymyksiin enemmän painottuva toinen pilari. Merkittävä osa viimeistä maatalouspolitiikan uudistusta oli suorien tukien pakollinen viherryttäminen, jolloin maanviljelijöille maksettaviin suoriin tukiin lisättiin uutena pakollisena elementtinä viljelyn monipuolistamiseen, ekologiin aloihin ja nurmiin liittyvät vaatimukset. Myös täydentävien ehtojen järjestelmää uudistettiin jonkin verran.

Ympäristöasioiden sisällyttäminen ja liittäminen maatalouspolitiikkaan ja maatalouden ohjaukseen ei merkitse sitä, etteikö erilliselle maatalouden ympäristövaikutusten sääntelylle ja ohjaukselle olisi edelleen tarvetta. Itse asiassa tukien sitominen ympäristösäädösten noudattamiseen edellyttää selkeää ja kattavaa sääntelyä. Koska maatalouden ympäristövaikutukset ovat riippuvaisia kunkin maatalouteen käytetyn

maa-alan maaperästä, sijainnista, ilmasto- ja sääolosuhteista, viljelymenetelmistä, maatalouden käytännöistä ja viljelijän päätöksistä, tiukat ja joustamattomat säädökset sopivat huonosti maatalouden sääntelyyn. Lisäksi lakien valvonta ja laiminlyöntien havaitseminen lukuun ottamatta suuryksiköitä ja erittäin vakavia tapauksia on maatalouden osalta suhteellisen heikkoa johtuen hajallaan olevista pienistä yksiköistä ja vaikutusten ja päästöjen hajakuormitusluonteesta, minkä vuoksi yksittäistä kuormittajaa on vaikea tunnistaa ja panna asiasta vastuuseen.¹⁴⁰⁴ Ongelmana on, että yksittäisesti tarkasteltuna vähän haittaa aiheuttava toiminta voi yhdessä luonnon ja muiden ihmisen aiheuttamien toimintojen kanssa aiheuttaa pitkällä aikavälillä ympäristön haitallista muuttumista.

Toisaalta hitaasti ja fragmentaarisesti tapahtuvaan ympäristön tilan tai luonnon monimuotoisuuden heikkenemiseen on vaikea puuttua pelkästään lainsäädännön keinoin. Luontodirektiivit ja kansallinen luonnonsuojelulaki ovat painottuneet arvokkaiden luontokohteiden ja erityisesti suojeltavien uhanalaisten lajien suojeluun niitä vahingoittavilta toimenpiteiltä. Luonnonsuojelulain säädökset eivät puutu merkittävästi luontaisesti tapahtuvaan kasvillisuuden muuttumiseen tai metsittymiseen, joka vuosia jatkuessaan aiheuttaa avoimien maatalousympäristöjen sulkeutumisen ja avoimista ympäristöistä riippuvaisten eliöiden häviämisen alueelta. Tämän vuoksi niiden kykyä säilyttää esimerkiksi jatkuvaa hoitoa vaativia perinteisiä maatalousympäristöjä ja edistää tavanomaisten maatalousympäristöjen luonnon monimuotoisuutta voitaneen pitää melko heikkona. Luonnon monimuotoisuuden edistämisen kannalta merkittäviä ovatkin maatalouden perinneympäristön hoitoon ja säilyttämiseen kohdistuvien erityistukien lisäksi maataloustukien saannin ehtona syntyneet erilaiset suojavyöhykkeet ja maisemapiirteet.

Maataloustuet ja niihin liittyvät ehdot voidaan nähdä myös välineenä, jolla voidaan vähentää maatalouteen liittyviä riskejä. Maatalous on aina ollut ja on yhä riippuvainen luonnonolosuhteista. Pitkällä aikavälillä maatalouden riskinä ja haasteena on maatalousmaan ja maaperän kasvukuntoisuuden säilyttäminen, lannoitteiden ja veden liikakäyttö, luonnolle haitallisten maatalouskemikaalien käyttö, ilmastonmuutos ja vieraslajit. Kestävän käytön periaate merkitsee luonnonvarojen eli maatalouden osalta maaperän ja kasvillisuuden tuottokyvyn ja vesivarojen määrän ja laadun säilyttämistä pitkällä aikavälillä. Nykyiset viljelijätukien hyvän maatalouden ja ympäristön ehdot ja maatalousmaan säilyttämisvaatimus tähtäävät siihen, että pellot pysyvät viljelykunnossa, vaikka ne eivät olisi aktiiviviljelyn piirissä. Huoltovarmuuden kannalta on tärkeitä, että nykyisin erilaisina kesantona, suojavyöhykkeinä tai ekologisina alueina olevat maatalousmaat voidaan tarvittaessa ottaa helposti tuotantokäyttöön. Tältä osin maataloustuet voidaan nähdä korvauksena viljelijälle siitä, että hän pitää maatalousmaan avoimena ja viljelykunnossa mahdollisten kriisien varalta.

¹⁴⁰⁴ Maatalouden hajakuormituksen sääntelyn ongelmista ks. *Grabosky – Gunningham 1998; Cunningham–Sinclair 2004; Nordberg 2009; Boyle 2014.*

Koska maatalous on erityisen altis ilmastonmuutoksen vaikutuksille, uutena haasteena on mukautuminen äärimmäisten säävaihtelujen kuten kuivuuden, rankkasateiden tai lämpötilan kohoamisen vaikutuksiin. Toisaalta voidaan katsoa, että maataloustukien ympäristöehtojenkin avulla nykyisin ehkäistään jossain määrin ilmastonmuutoksen kielteisiä vaikutuksia.¹⁴⁰⁵ Myös maatalousympäristöjen monimuotoisuuden lisääminen voi lisätä maatalouden resilienssiä ja riskien hallintaa, jos toimenpiteiden avulla voidaan samalla vähentää tuotannon ja talouden vaihteluita tai edistää varautumista omavaraisuuden säilyttämiseen kriisien varalta. Maataloustukien tulevaisuus saattaa hyvin olla riskien hallinnassa, jolloin viljelijöille maksetaan korvauksia ympäristön ja maan hoidosta ja huoltovarmuuden ylläpidosta.¹⁴⁰⁶

Uudet maatalouden tukisäädökset ovat jättäneet aikaisempaa enemmän liikkumavaraa kansalliselle lainsäätäjälle. Kansallinen lainsäätjä vaikuttaa käyttäneen tätä sääntelyvara siten, että on pyritty vähentämään tuensaajille aiheutuvia vaatimuksia eikä tässä tutkimuksessa ollut havaittavissa viitteitä unionin säädösten kultaukseen. Päinvastoin; täydentävät ehdot on Suomessa pyritty asettamaan viittaamalla kansalliseen lainsäädäntöön, eikä siten ole pyritty nostamaan maatalouden ympäristönsuojelun tasoa lakisääteisestä tasosta. EU-säädösten ylittävää sääntelyä ei kuitenkaan voi kategorisesti pitää ongelmallisena, sillä EU-säädöksissä asetetun minimitaso ylittäminen voi olla myös kannatettavaa ja hyväksyttävää esimerkiksi ympäristön-, terveyden- tai työsuojelun hyvän tason säilyttämiseksi ja turvaamiseksi.¹⁴⁰⁷ Lisäksi minimisääntely on luonteeltaan minimiä eikä sen yli menevää sääntelyä ole sinällään kielletty.

7.2. LAINSÄÄDÄNNÖN KEHITTÄMINEN

Viljelijätukien ympäristöehdot ja -vaatimukset ovat muodostuneet monitasoiseksi ja -tahoiseksi kokonaisuudeksi. Samanaikaisesti vaatimukset maataloustukien yksinkertaistamiseen ja vähentämiseen ovat kasvaneeet. Tämän vuoksi maataloustukien sääntelyyn on odotettavissa muutoksia vuoden 2020 jälkeen. Kuten *Baldock*¹⁴⁰⁸ on todennut, on vaikea saavuttaa tasapainoa ohjauskeinojen vaikuttavuuden, hyväksyttävyyden ja hallinnollisen tehokkuuden välillä. Tähän vaikuttavat mm. maatalouden ja ympäristön välinen erityinen suhde, jäsenmaiden erilaiset hallinnolliset ja taloudelliset resurssit ja maatalouden merkityksen erot jäsenmaiden kesken. Toisaalta maatalouden ympäristövaikutukset vaihtelevat merkittävästi riippuen sijainnista, luonnonolosuhteista, maaperästä, maatalouden tuotantosunnasta, tuotantotavasta, käytettävistä tuotanto-, korjuu- ja hoitomenetelmistä sekä teknologiasta. Lisäksi osa vaikutuksista on hyvin paikallisia, osa alueellisia ja osa globaaleja kuten kasvihuonekaasujen vaikutukset ilmakehään ja ilmasto.

¹⁴⁰⁵ Nordberg 2012, s. 72-80.

¹⁴⁰⁶ Antón et al. 2013; Antón 2015.

¹⁴⁰⁷ Jans 2009.

¹⁴⁰⁸ Baldock 2015 s. 125-149.

Yksinkertaistamisnäkökulmasta uudet viherryttämisvaatimukset ovat luoneet lakisääteisten ja täydentävien ehtojen päälle uuden erilaisen vaatimustason, jota valvotaan eri tavoin kuin täydentäviä ehtoja ja joihin sovelletaan myös erilaista tukien leikkaus- ja sanktiointijärjestelmää. Selkeää perustetta tähän erilaiseen valvonta- ja seuraamusjärjestelmään ei kuitenkaan ole löydettävissä. Yksinkertaisinta olisikin luopua erillisistä viherryttämisvaatimuksista ja liittää pysyviä laitumia ja ekologistia aloja koskevat ehdot täydentäviin ehtoihin. Toinen mahdollisuus on siirtää viljelyn monipuolistamista ja pysyviä laitumia koskevat vaatimukset täydentäviin ehtoihin ja liittää ekologist vaatimukset ympäristötukijärjestelmään kaikkien ympäristötukien yleiseksi ehdoksi.

Lakisääteisiin ympäristövaatimukseen liittyy tällä hetkellä kaksi merkittävää ongelmaa. Ensinnäkin ne ovat rajoittuneet vain nitraatti-, luonto- ja lintudirektiivien tiettyihin artikloihin. Koska direktiivien toimeenpanossa jäsenmaissa on ollut puutteita, vaikuttaa se myös siihen, miten ne vaikuttavat viljelijöiden toimintaan. Vaikka vaatimukset on rajoitettu kohdistumaan nitraatti-, luonto- ja lintudirektiivien muutamisiin artikloihin, ei ole aivan selvää, mitä viljelijä saa tai ei saa tehdä ja milloin hänen voidaan katsoa noudattaneen lakisääteisiä vaatimuksia. Lakisääteisten vaatimusten selkeyteen, yksiselitteisyyteen ja yhtäläiseen soveltamiseen liittyvät ongelmat johtuvat pääasiassa direktiivien luonteeseen lainsäädännön instrumenttina. Direktiivit ovat luonteeltaan jäsenmaille asetettuja toimintanormeja eikä niitä ole osoitettu suoraan kansalaisten tai yritysten noudatettavaksi. Tosin direktiivien tietyillä artikloilla voi olla välitön oikeusvaikutus, kun sen säännökset ovat ehdottomia sekä riittävän selkeitä ja tarkkoja. Sama ongelma nousee esille vaatimusten noudattamisen valvonnassa; miten valvotaan, että viljelijä on noudattanut tukien eidoissa mainittuja direktiivejä ja niiden erikseen määriteltyjä artikloita. Ongelma painottuu erityisesti ympäristödirektiiveihin, sillä lakisääteisten vaatimusten luettelossa mainittuja nauta-, vuohi- ja lammaseläinten tunnistusta ja rekisteröintiä koskevia neuvoston asetuksien noudattamisen valvonta oli yksiselitteisempää, koska niissä oli pääosin kyse unionin asetuksista, joiden velvoitteita yksityisten kansalaisten ja yritysten oli muutoinkin noudatettava.

Tämän johdosta lakisääteisten vaatimusten sisältöä pitäisi selkeyttää sellaiseksi, että niistä käy selvästi ilmi viljelijälle asetettu vaatimus esimerkiksi Natura 2000 -alueiden suojeluun ja hoitoon mukaan lukien pysyvien nurmien säilyttäminen Natura 2000 -alueilla, jos se on niiden suojeluarvojen kannalta tarpeen. Luonnon monimuotoisuuden ja lajien suojelun kannalta lakisääteisten vaatimusten rajoittaminen vain Natura 2000 -alueiden suojeluun ei kuitenkaan ole riittävää, vaan myös laji-suojelu ja erityisesti uhanalaisten lajien suojelu tulisi sisällyttää nykyistä paremmin lakisääteisiin vaatimukseen. Samoin vieraslajien torjuminen tulisi saattaa lakisääteiseksi vaatimukseksi kaikissa jäsenvaltioissa. Vesien suojelun kannalta lakisääteisten vaatimusten merkittävä puute on keskittyminen vain nitraattidirektiivin muutamisiin artikloihin. Koska maatalous vaikuttaa merkittävästi vesien tilaan, vesien suojelunäkökulma ja integroitu vesivarojen hallinta olisi tarpeen sisällyttää nykyistä laajemmin ja tiukemmin lakisääteisiin vaatimukseen.

Ilmastonmuutoksen ehkäisy ja siihen varautuminen on maatalouden ja riskien hallinnan kannalta SEUT 11 ja 191 artiklan nojalla otettava vakavasti ja sisällytettävä maataloustukia koskevaan sääntelykokonaisuuteen. Osa nykyisistä täydentävistä ehdoista vaikuttaa myös ilmastonmuutoksen hillintään ja sopeutumiseen. Esimerkiksi eroosion hallinnalla, kasvipeitteisyysvaatimuksella, suojakaistoilla ja -vyöhykkeillä sekä vaatimuksella säilyttää pysyvät laitumet on myös ilmastonmuutosta hillitsevää vaikutusta, sillä ne parantavat hiilidioksidin sidontaa maaperään ja kasvillisuuteen. Toisaalta maataloustukia ja viljelijöitä tulisi jatkossa ohjata ottamaan enemmän huomioon maaperän orgaanisen aineksen säilyminen ja hiilidioksidin sidonnan edistäminen. Viljelijöitä tulisi neuvoa ja tukea toimimaan siten, että edistetään maaperän toimintaa hiilinieluna ja hillitään ilmastonmuutosta.

Viljelijätukien myöntämisen ja maksamisen ehdoksi asetettuja velvollisuuksia noudattaen olemassa olevia ympäristösäädöksiä voidaan pitää SEUT 11 artiklan soveltamisen perustana ja minimimallina ympäristöintegraation toteuttamiseksi. Tällaisilla ehdoilla voidaan kuitenkin varmistaa se, ettei julkisella tuella edistetä ympäristölakeja rikkovaa toimintaa, vaan edistetään niiden noudattamista. Lisäksi ne lisäävät tuensaajien ja substanssihallinnon tietoisuutta toiminnan ympäristövaatimuksista ja ympäristövaikutuksista.

Maataloustukilainsäädäntöön sisällytetyt ympäristölainsäädännön linkit ovat suhteellisen toimiva keino edistää ympäristöintegraatiota sektoripolitiikassa. Jäsenmaille annettavan sääntelyvaran lisäämisellä ei pidä jatkossa heikentää linkkisäädösten tai täydentävien ehtojen avulla luotua järjestelmää, jolla on voitu sisällyttää ympäristönäkökulma tukiehtoihin. Sen sijaan tulisi edistää jäsenmaita soveltamaan samantapaista linkitystä myös muiden taloudellisten tukien osalta. Koska tämäläiset linkkisäädännökset eivät välttämättä lisää tuensaajien taakkaa, jos ne toimivat ympäristömyötäisesti ja noudattavat voimassa olevia ympäristölainsäädännön vaatimuksia, niiden käyttöä olisi mahdollista lisätä erityisesti unionin mutta myös kansallisesta valtion tai kuntien budjetista rahoitetuissa toimitissa. Linkkisäädännökset ympäristösäädöksiin olisi mielestäni aiheellista sisällyttää erityisesti avustuluonteisten tukien kuten valtionavustusta, aluekehittämistä, rakennerahas-toja, yritystoiminnan kehittämistä, innovaatiotoimintaa ja energiatukia koskeviin säädöksiin tai tapauskohtaisesti muidenkin tukipäätöksien ehdoksi. Tukipäätösten ehdoksi olisi myös mahdollista liittää tapauskohtaisesti erityisiä ehtoja, joilla estetään ympäristön tilan heikkeneminen ympäristöltään herkillä alueilla. Toisaalta jatkossa olisi tarpeen selvittää ympäristöintegraation toteuttamista ja vahvistamista näiden muiden tukimuotojen ja kohteiden osalta. Erityisesti tulevilla rahoituskau-silla tulisi harkita sitä, miten julkisten tukien saamisen ehdoksi asetettavilla vaatimuksilla voidaan ehkäistä ympäristön heikentymistä, edistää ympäristömyötäisiä toimita ja hillitä ilmastonmuutosta.

LÄHDELUETTELO

KIRJALLISUUS

- Aakkula, Jyrki – Jokinen, Pekka – Kaljonen, Minna – Kröger, Laura* (2006): Maatalouden ympäristöpolitiikan skaalat ja oppiminen. MTT:n selvityksiä 127. Jokioinen.
- Aakkula, Jyrki – Lankoski, Jussi – Miettinen, Antti* (2004): Maatalouspolitiikan ja biodiversiteetin suhde. Julkaisussa Tiainen, Juha – Kuussaari, Mikko – Laurila, Ilkka P. – Toivonen, Tuuli (toim.). Elämää pellossa. Suomen maatalousympäristön monimuotoisuus. Edita, Helsinki s. 300–312.
- Aakkula, Jyrki – Leppänen, Johanna (toim.)* (2014): Maatalouden ympäristötuen vaikuttavuuden seurantatutkimus (MYTVAS 3) – Loppuraportti. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisu 3/2014. Helsinki
- Aarnio, Aulis* (1997): Oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta. Julkaisussa Häyhä, Juha (toim.) Minun metodini. Werner Söderström Lakitieto Oy, Porvoo.
- Aarnio, Aulis* (1989): Laintulkinnan teoria. WSOY, Porvoo.
- Abler, David* (2004): Multifunctionality, agricultural policy, and environmental policy. *Agricultural and Resource Economics Review* 2004, 33(1):8–17.
- Ahonen, Johanna* (2016): Yhdyskuntien jätevesien typenpoiston oikeudelliset perusteet ympäristöluvituksessa. Väitöskirja. Itä-Suomen yliopisto, yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta, oikeustieteiden laitos. Joensuu.
- Alabrese, Mariagrazia* (2017): *Agricultural Law from a Global Perspective: An Introduction*. Julkaisussa Alabrese, Mariagrazia – Brunori, Margherita – Rolandi, Silvia – Saba, Andrea (ed.) *Agricultural Law. Current Issues from a Global Perspective*. Springer International Publishing, s. 1–12.
- Alabrese, Mariagrazia* (2015): *Biofuel Regulation in the EU: A Failure in the Path Towards Environmental Sustainability and Food Security?* Julkaisussa Monteduro, Massimo – Buongiorno, Pierangelo – Di Benetto, Saverio – Isoni, Alessandro (eds.) *Law and Agroecology. A Transdisciplinary Dialogue*. Springer. Berlin Heidelberg, s. 377–392.
- Alabrese, Mariagrazia – Brunori, Margherita – Rolandi, Silvia – Saba, Andrea* (ed.) (2017): *Agricultural Law. Current Issues from a Global Perspective*. Springer International Publishing.
- Alakukku, Laura* (2012): *Maatalous ja ympäristökuormitus*. Julkaisussa Seppänen, Mervi (toim.) *Maailma muuttuu – muuttuko maatalous?* Unigrafia, Helsinki. 2012. 71–72.
- Alakukku, Laura – Yli-Halla, Markku – Äijö, Helena – Peltonen, Sari* (toim.) (2017): *Peltojen kunnotus*. ProAgria Keskusten Liitto. Tieto tuottamaan 143.
- Alalammi, Pentti (toim.)* (1993): *Maisemat, asuinympäristöt*. Suomen kartasto 350. Maanmittaushallitus. Suomen maantieteellinen seura. Helsinki.
- Alanen, Aulikki – Pykälä, Juha* (2004): *Perinnebiotooppien hoito*. Julkaisussa Tiainen, Juha – Kuussaari, Mikko – Laurila, Ilkka P. – Toivonen, Tuuli (toim.): *Elämää pellossa*. Suomen maatalousympäristön monimuotoisuus. Edita, Helsinki, s. 276–289.
- Alliance Environnement – Thünen Institute* (2017): *Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment*. Final Report. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Anania, Giovanni – Pupo D’Andrea, Maria Rosaria* (2015): *The 2013 Reform and the Common Agricultural Policy*. Julkaisussa Swinnen, Johan (ed.): *The Political Economy of the*

- 2014–2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm. Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels and Rowman and Littlefield International, London, s. 33–86.
- Andone, Corina – Greco, Sara* (2018): Evading the Burden of Proof in European Union Soft Law Instruments: The Case of Commission Recommendations. *International Journal for the Semiotics of Law*. (2018) 31:79–99.
- Angelo, Mary Jane* (2017): Untangling the climate-food web: achieving food security and agricultural climate-resilience. *Julkaisussa Mary Jane Angelo – Anél Du Plessis* (ed.). *Research Handbook on Climate Change Law and Agricultural Law*. Edward Elgar Publishing Limited. Cheltenham, s. 1–20.
- Angileri, Vincenzo – Loudjani, Philippe* (2010): Implementing Good Agricultural and Environmental Condition in the EU. Results of the 2010 GAEC workshop. European Commission, Joint Research Centre, Institute for the Protection and Security of the Citizen.
- Anker, Helle Tegner* (2015): Agricultural nitrate pollution – regulatory approaches in the EU and Denmark. *NMT* 2015:2.
- Anker, Helle – de Graaf, Kars – Purdy, Ray – Squintani, Lorenzo* (2015): Coping with EU Environmental Legislation – Transposition Principles and Practices. *Journal of Environmental Law*, March 2015, Vol. 27(1), s. 17–44.
- Ansell, D.J. – Tranter, R.B.* (1992): Set-aside: in theory and in practice. Centre for Agricultural Strategy, The University of Reading, Reading.
- Antón, Jesús* (2015): Risk management in agriculture: What role for policy in the new Common Agricultural Policy. *Julkaisussa McMahon, Joseph – Cardwell, Michael* (eds.) *Research Handbook on EU Agricultural Law*. Edward Elgar Publishing, s. 85–110.
- Antón, Jesús – Cattanao, Andrea – Kimura, Shingo – Lankoski, Jussi* (2013): Agricultural risk management policies under climate uncertainty. *Global Environment Change* (2013) 23 (6), s. 1726–1736.
- Arnall, Anthoy – Wincott, Daniel* (eds.) (2002): *Accountability and Legitimacy in the European Union*. Oxford Studies in European Law. Oxford University Press, Oxford.
- Arovuori, Kyösti* (2015): Political effectiveness of agricultural policies – An empirical analysis. Academic Dissertation. PTT julkaisuja 23. Jokioinen.
- Atthoff, Karin – Wallgren, Mia* (2012): Clarifying Gold-Plating. Better Implementation of EU Legislation. Regelrådet. Swedish Better Regulation Council.
- Ayres, Ian – Braithwaite, John* (1992): *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation debate*. Oxford Socio-Legal Studies. Oxford University Press, Oxford.
- Baldock, David* (2015): Twisted together: European agriculture, environment and the Common Agricultural Policy. *Julkaisussa McMahon, Joseph A. – Cardwell, Michael N.* (eds): *Research Handbook on EU Agriculture Law*. Edward Elgar Publishing, s. 125–149.
- Baldock, David – Mitchell, Karen* (1999): *Cross-compliance within the Common Agricultural Policy: A Review of Options for Landscape and Nature Conservation*. Institute for European Environmental Policy, London.
- Baldwin, Robert – Cave, Martin – Lodge, Martin* (2012): *Understanding regulation: theory, strategy, and practice*. Oxford University Press, Oxford.
- Barberi, Paolo* (2013): Functional Agrobiodiversity: The Key to Sustainability? *Julkaisussa Agricultural Sustainability. Progress and Prospects in Crop Research*, s. 12–13.
- Barents, René* (1994): *The Agricultural Law of the EC. An inquiry into the administrative law of the European Community in the field of agriculture*. European Monographs 9. Kluwer Academic Publisher, Deventer.

- Batie, Sandra – Sappington, Alyson* (1986): Cross-Compliance as a Soil Conservation Strategy: A Case Study. *American Journal of Agricultural Economics* (1986) vol. 68, issue 4, s. 880–885.
- Beaufoy, Guy* (2014): Wood-pastures and the Common Agricultural Policy: Rhetoric and reality. *Julkaisussa Plieninger – Hartel* (ed.) *European wood-pastures in transition: a social-ecological approach*. Abingdon, UK, Routledge, s. 273–281.
- Beaufoy, Guy – Blom, Sofia – Hartel, Tibor – Jones, Gwyn – Popa, Razvan – Poux, Xavier – Ruiz, Jabier* (2015): Europe's wood pastures: condemned to a slow death by the CAP? *European Forum on Nature Conservation and Pastoralism (EFNCP) and Pogány-havas Association*.
- Beaufoy, Guy – Marsden, Katrina* (2011): CAP reform 2013 – last chance to stop the decline of Europe's High Nature Value farming? *European Forum on Nature Conservation and Pastoralism (EFNCP)*, BirdLife International, Butterfly Conservation Europe, WWF.
- Beaufoy, Guy – Jones, Gwyn – Kazakova, Yanka – McGurn, Patrick – Poux, Xavier – Stefanova, Vyara* (2011): Permanent Pastures and Meadows: adapting CAP Pillar 1 to support public goods. *European Forum on Nature Conservation and Pastoralism*.
- Beck, Gunnar* (2012): *The Legal Reasoning of the Court of Justice of the EU*. Hart Publishing, Oxford.
- van Beers, Cees – de Moor, André* (2001): *Public Subsidies and Policy Failures: How Subsidies Distort the Natural Environment, Equity and Trade, and how to reform Them*. Edward Elgar Publishers, UK.
- Belinskij, Antti* (2004): Luonnonsuojelulain Natura 2000 -säännösten vaikutus vesilupa-asian käsittelyyn. *Ympäristöjuridiikka* 1/2004 s. 41–68.
- Belinskij Antti – Soininen Niko – Huhta Kaisa* (2017): Vesi-, ruoka- ja energiaturvallisuuden oikeudellinen resilienssi. *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja X*: 275–343.
- Berge, H.F.M. ten – Schroder, J.J. – Olesen, J.E. – Giraldez Cervera, J.V.* (2017): Preserving agricultural soils in the EU. *Research for AGRI Committee*. European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels.
- Berninger, Kati – Tapio, Petri – Willamo, Risto* (1996): *Ympäristönsuojelun perusteet*. Gaudeamus, Helsinki.
- Bernatt, Maciej* (2014): Tailor-Made Rules Needed: A Balanced Approach to Imposition of Administrative Sanctions in Poland. *Jean Monnet Working Paper 22/14*, New York University School of Law.
- Bernitz, Ulf* (2012): *Europarättens genomslag*. Institutet för rättsvetenskaplig forskning. Norstedts Juridik AB.
- Bianchi, Daniel* (2007): Cross Compliance: The New Frontier in Granting Subsidies to the Agricultural Sector in the European Union. *Georgetown International Environmental Law Review Summer 2007*, Vol.19 (4), pp.817–828.
- Birge, Traci* (2017): The nature of farmers: farm-level decision making for farmland conservation targets. *University of Helsinki. Department of Agricultural Sciences publications*, Helsinki.
- Black, Julia – Baldwin, Robert* (2010): Really Responsive Risk-Based Regulation. *Law & Policy* vol 32, no 2, April 2010, s. 181–213.
- Blanc, Florentin* (2016): *From chasing violations to managing risk: origins, challenges and evolutions in regulatory inspections*. Doctoral dissertation, Leiden University.
- Blanc, Florentin* (ed.) (2015): *Understanding and addressing the Risk Regulation Reflex. Lessons from international experience in dealing with risk, responsibility and regulation*.

<https://www.government.nl/documents/publications/2015/04/03/publications-in-english>

- Blanc, Florentin* (2012): Inspection reforms: why, how and with what results. OECD, Paris.
- Blandford, David – Hassapoyannes, Katharina* (2015): The Common Agricultural Policy in 2020: Responding to climate change. Julkaisussa McMahon, Joseph – Cardwell, Michael (eds.): Research Handbook on EU Agricultural Law. Edward Elgar Publishing, Oxford, s. 170–202.
- Bleeker, Arne* (2009): Does the Polluter Pay? The Polluter-Pays Principle in the Case Law of the European Court of Justice. *European Energy and Environmental Law Review*, December 2009, s. 289–306.
- van Bockel, Bas* (2013): Sanctions for EU Agricultural Subsidies Fraud in the Light of the Charter of Fundamental Rights of the EU. *European State Aid Law Quarterly* 2/2013, s. 392–399.
- van Bockel, Bas* (2010): The Ne Bis In Idem Principle in EU Law. A conceptual and jurisprudential analysis. Kluwer Law International. European Monographs 72. Zuidpoolingel, Netherlands.
- Borgström, Suvi* (2011): Iso paha susi vai hyödyllinen hukka? Ekologis-juridinen näkökulma suden suojelun yhteiskunnalliseen hyväksyttävyyteen. Dissertations in social sciences and business studies, nro 20. Itä-Suomen yliopisto, Joensuu.
- Bowyer, Catherine – Keenleyside, Clunie* (2017): Joining the Dots - Soil Health, Agriculture and Climate. A briefing on Agricultural Policy in the EU, its role in soil protection – linking soil to land use related climate goals. Institute for European Environmental Policy, London.
- Boyle, Sam* (2014): The Case for Regulation of Agricultural Water Pollution. *Environmental Law Review* 2014, Vol.16 (1), s. 4–20.
- Brady, John – Brady, Amy* (2016): Regulation: Audit, Inspection, Standards and Risk. Precepts Books, Ireland.
- Brenninkmeijer, Alex* (2017): Audit and administrative law. Julkaisussa Garlow, Carol – Leino, Päivi – della Cananea, Giacinto (eds.): Research Handbook on EU Administrative Law. Edward Elgar Publishing, Oxford, s. 344–367.
- van den Brink, Jacobine* (2016): The Significance of European Administrative Soft Law for the Implementation of ESI Funds in the Member States. *European Structural and Investment Funds Journal*. Volume 4 (2016), Issue 1, s. 2–11.
- Brouwer, F.M. – van Berkum, S.* (1996): CAP and Environment in the European Union: Analysis of the Effects on the Environment and Assessment of Existing Environmental Conditions in Policy. Wageningen.
- Brown, R.M.* (1992): Administrative and Criminal Penalties in the Enforcement of Occupational Health and Safety Legislation. *Osgoode Hall Law Journal* 30 (3), s. 691–735.
- Buia, Giuseppina – Antonucci, Mariacristina* (2015): The Rural Development Programme (RDP) as a Strategic Tool for Linking Legal and Agroecological Perspectives. Julkaisussa Monteduro, Massimo–Buongiorno, Pierangelo–Di Benetto, Saverio–Isoni, Alessandro (eds.): Law and Agroecology. A Transdisciplinary Dialogue. Springer. Berlin Heidelberg, s. 151–182.
- Bureau, Jean-Christophe – Mahé, Louis-Pascal* (2015): Was the CAP reform a success? Julkaisussa Swinnen, Johan (ed): The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm. Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels and Rowman and Littlefield International, London, s. 87–135.

- Burfisher, Mary E. – Hopkins, Jeffrey* (2003): Decoupled Payments: Household Income Transfers in Contemporary U.S. Agriculture. Market and Trade Economics Division, Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture. Agricultural Economic Report No. 822.
- Börzel, Tanja – Heidbreder, Eva* (2017): Enforcement and compliance. *Julkaisussa Harlow, Carol – Leino, Päivi – della Cananea, Giacinto* (ed.) *Research Handbook on EU Administrative Law*. Edward Elgar Publishing, Northampton, s. 241–262.
- Cardwell, Michael* (2006): The Polluter Pays Principle in European Community Law and its Impact on United Kingdom Farmers. *Oklahoma Law Review* vol 58, s. 89–113.
- Cardwell, Michael* (2004): *The European Model of Agriculture*. Oxford University Press, Oxford.
- Cardwell, Michael – Mc Mahon, Joseph* (2015): Looking back to look forward. *Julkaisussa McMahon, Joseph – Cardwell, Michael* (eds.): *Research Handbook on EU Agricultural Law*. Edward Elgar Publishing, Northampton s. 531–539.
- Caporali, Fabio* (2015): History and Development of Agroecology and Theory of Agroecosystems. *Julkaisussa Monteduro, Massimo – Buongiorno, Pierangelo – Di Benetto, Saverio – Isoni, Alessandro* (eds.): *Law and Agroecology. A Transdisciplinary Dialogue*. Springer. Berlin Heidelberg 2015, s. 3–29.
- Christensen, Tove – Rygnestad, Hild* (2000): Environmental Cross Compliance: Topics for future research. Danish Institute of Agricultural and Fisheries Economics. SJFI Working Paper no. 1/2000.
- Cipriani, Gabriele* (2017): The EU Budget, the Accountability Gap and a Possible Way Forward *Julkaisussa Stefan Becker, Michael W. Bauer, Alfredo De Feo* (ed.): *The New Politics of the European Union Budget. Studies on the European Union, Bd. 12. Nomos*, s. 225–258.
- Cipriani, Gabriele* (2010): The EU Budget – Responsibility without accountability? CEPS, Brussels.
- Cordova-Novion, Cesar – Sahovic, Tarik* (2010): Inspections Reforms: Do models exist? Investment Climate Advisory Services. World Bank Group.
- Craig, Paul* (2004): A new Framework for EU Administration: The 2002 Financial Regulation. *Law and Contemporary Problems* 68 (1), s. 107–134.
- Cramer, V.A – Hobbs, R.J. – Standish, R.J.* (2008): What’s new about old fields? Land abandonment and ecosystem assembly. *Trends Ecol. Evol.* 23, 104–112.
- Cryer, Robert – Hervey, Tamara – Sokhi-Bulley, Bal – Bohm, Alexandra* (2011): *Research Methodologies in EU and International Law*. Hart Publishing.
- Cunha, Arlindo – Swinbank, Alan* (2011): *An Inside View of the CAP Reform Process, Explaining the MacSharry, Agenda 2000 and Fischler Reforms*. Oxford University Press.
- Danielsen, Jens Hartig* (2013): *EU Agricultural Law*. Kluwer Law International.
- De Vlieghe, A. – Van Gils, B. – van den Pol-van Dasselaar, A.* (2014): Roles and utility of grasslands in Europe. *Grassland Science in Europe*, Vol. 19, s. 753–755.
- Dignac, Marie-France – Derrien, Delphine – Barré, Pierre – Sarot, Sébastiaan – Cécillion, Lauric – Chenu, Claire – Chavellier, Tiphaine – Freschet, Grégoire – Garner, Patricia – Guenet, Bertrand – Hedde, Mickaël – Klumpp, Katja – Lashemes, Gwenaëlle – Maron, Pierre-Alain – Nuna, Naoise – Roumet, Catherine. Basile-Doelsch, Isabelle* (2017): Increasing soil carbon storage: mechanisms, effects of agricultural practices and proxies. *A review Agronomy for Sustainable Development* (2017) 37:14, s. 1-127.
- Dhondt, Nele* (2003): *Integration of Environmental Protection into other EC Policies. Legal Theory and Practice*. Europa Law Publishing. Groningen.

- Duru, Michael – Therond, Olivier – Martin, Guillaume – Martin-Clouaire, Roger – Magne, Marie-Angéline – Justes, Eric – Journet, Etienne-Pascal – Aubertot, Jean-Noël – Savary, Serge – Bergez, Jacques-Eric – Sarthou, Jean Pierre* (2015): How to implement biodiversity-based agriculture to enhance ecosystem services: a review. *Agronomy for Sustainable Development* (2015) 35:1259–1281.
- Dwyer, Janet – Baldock, David – Einschütz, Silke* (2000): Cross-compliance under Common Agricultural Policy. Institute of European Environmental Policy, London.
- EIP-Agri Focus Group* (2017): Agroforestry: introducing woody vegetation into specialised crop and livestock systems. Final Report. Brussels.
- Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka* (2012): Ympäristöoikeuden pääpiirteet. Alma Talent Oy, Helsinki.
- Elintarviketurvallisuusvirasto* (2015): Elintarviketurvallisuusvirasto Eviran toimenpiteet sääntelyn ja hallinnollisen taakan keventämiseksi sekä hallinnon toiminnan tehostamiseksi toimialallaan. EVIRA, Helsinki.
- Elo, Kari – Korpelainen, Helena* (2012): Kasvien ja eläinten geenivarojen suojeleminen ja käyttö. Julkaisussa Mervi Seppänen (toim.): Maailma muuttuu – muuttuko maatalous. Unigrafia, s.142–154.
- Emiliou, Nicholas* (1996): The Principle of Proportionality in European Law. A Comparative Study. Kluwer Law International.
- Encyclopedia Britannica* (2016): Poacea. <https://www.britannica.com/plant/Poaceae>.
- Erjavec, Emil – Lovce, Marko – Erjavec, Emil* (2015): From ‘Greening’ to ‘Greenwash’: The drivers and discourses of CAP 2020 reform. Julkaisussa Swinnen, Johan (ed.): The Political Economy of the 2014–2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm. Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels and Rowman and Littlefield International, London. s. 215–244 .
- Erjavec, Karmen – Erjavec, Emil* (2015): ‘Greening the CAP’ – Just a fashionable justification? A discourse analysis of the 2014–2020 CAP reform documents. *Food Policy*, vol 51, February 2015, p. 53–62.
- Euroopan komissio* (2013): Yhteinen maatalouspolitiikka (YMP) ja Euroopan maatalous. Memo 13-361. 26.6.2013.
- Euroopan komissio* (2000): Natura 2000 -alueiden suojeleminen ja käyttö: Luontodirektiivin 92/43/ETY 6 artiklan säännökset. Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto. Luxemburg.
- Euroopan komissio* (1999): Yhteisen maatalouspolitiikan uudistus: Tulevaisuuden politiikka. Maatalouden pääosasto. Bryssel.
- Euroopan komissio* (1998): Euroopan maatalous. Euroopan maatalouden ja maaseudun kehittäminen: Jatkuvuus ja muutos. Pääosasto VI – maatalous. Bryssel.
- Euroopan parlamentti* (2015): Euroopan parlamentin mietintö Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisesta: kohti yhteisen maatalouspolitiikan suoritusperusteisia tarkastuksia. 23.7.2015. (2014/2234(INI)). Talousarvion valvontavaliokunta. Esittelijä: Petri Sarvamaa.
- Euroopan tilintarkastustuomioistuin* (2019): EU:n varainkäyttöön liittyvien petosten torjunta: toimia tarvitaan. Erityiskertomus 01/2019. Luxemburg.
- Euroopan tilintarkastustuomioistuin* (2017a): Tuloksellisuuden tarkastuksen käsikirja. Tarkastusten laatua valvova osasto.
- Euroopan tilintarkastustuomioistuin* (2017b): Viherryttäminen: monimutkaisempi tulotukijärjestelmä ei ole vielä ympäristön kannalta vaikuttava. Erityiskertomus 21/2017. Luxemburg.

- Euroopan tilintarkastustuomioistuin* (2016a): Täydentävien ehtojen vaikuttavuuden lisääminen ja yksinkertaistaminen on yhä haasteellista. Erityiskertomus 26/2016. Luxemburg.
- Euroopan tilintarkastustuomioistuin* (2016b): Viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmä: hyödyllinen väline maatalousmaan tukikelpoisuuden määrittämiseen, mutta sen hallinnointia voitaisiin edelleen parantaa. Erityiskertomus 25/2016. Luxemburg
- Euroopan tilintarkastustuomioistuin* (2015): Maatalouden kehittämiseen suunnattavan EU-tuen kustannusvaikuttavuus ei-tuotannollisten maatalousinvestointien alalla. Erityiskertomus 20/2015. Luxemburg.
- Euroopan tilintarkastustuomioistuin* (2014a): Yleiskatsaus EU:n talousarviohallintoon kohdistuviin riskeihin: EU-varojen optimaalinen käyttö. Luxemburg.
- Euroopan tilintarkastustuomioistuin* (2014b): EU:n vesipolitiikan tavoitteet on onnistuttu sisällyttämään yhteiseen maatalouspolitiikkaan vain osittain. Erityiskertomus 04/2014. Luxemburg.
- Euroopan tilintarkastustuomioistuin* (2013): Jäsenvaltioiden maatalousmenoihin kohdistamien tarkastusten tulosten luotettavuus. Erityiskertomus 18/2013. Luxemburg.
- Euroopan tilintarkastustuomioistuin* (2012): DAS-menetelmä. Luxemburg.
- Euroopan tilintarkastustuomioistuin* (2011a): Ovatko maatalouden ympäristötuet hyvin suunniteltuja ja hallinnoituja? Erityiskertomus nro 7/2011. Luxemburg.
- Euroopan tilintarkastustuomioistuin* (2011b): Miten tilatukijärjestelmän varainhoitoa voitaisiin parantaa? Erityiskertomus 5/2011. Luxemburg.
- Euroopan tilintarkastustuomioistuin* (2008): Onko täydentävien ehtojen käyttö vaikuttava toimintatapa? Erityiskertomus 8/2008. Luxemburg.
- Euroopan tilintarkastustuomioistuin* (2000): Erityiskertomus nro 14/2000 ympäristönäkökohtien tuomisesta yhteiseen maatalouspolitiikkaan sekä komission vastaukset. Euroopan yhteisöjen virallinen lehti C 353/1 8.12.2000, s.1–56.
- European Commission* (2018): DG AGRI's Annual activity report 2017.
- European Commission* (2017): DG AGRI's Annual Activity Report 2016.
- European Commission* (2016): Direct payments 2015-2020. Decisions taken by Member States.
- European Commission* (2015): Guidance document on the implementation by Member States of permanent grassland provisions in the context of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment (Greening); Claim year 2015 onwards. DS/EGDP/2015/02 rev 4.
- European Commission* (2014a): Farming for Natura 2000 Guidance on how to support Natura 2000 farming systems to achieve conservation objectives, based on Member States good practice experiences.
- European Commission* (2014b): Guidance for on-the-spot-checks (OTSC) and area measurement. DSCG/2014/32 Rev.3
- European Commission* (2014c): Guidance document on the Land Parcel Identification System (LPIS) under articles 5, 9 and 10 of the Commission Delegated Regulation (EU) No 640/2014. DSCG/2014/33.
- European Commission* (1988): Commission notice C (88) 1696 concerning *force majeure* in European agricultural law. EYVL C 259, 6.10.1988, s. 10–13.
- European Commission Agriculture and Rural Development* (2007): Managing the Agriculture Budget Wisely.
- European Court of Auditors* (2017): Financial and Compliance audit Manual. Directorate of Audit Quality Control.
- European Environment Agency* (2017): Food in a green light. A systems approach to sustainable food. EEA, Copenhagen.

- European Environment Agency* (2015): Euroopan ympäristö – tila ja näkymät 2015: yhteenvetoportti. Euroopan ympäristökeskus, Kööpenhamina.
- European Parliament* (2015): Implementation of the first pillar of the CAP 2014–2020 in the EU Member States. Directorate-General for Internal Policies. Policy Department. Structural and Cohesion Policies. Agriculture and Rural Development. Study.
- European Parliament* (2014): CAP 2014–2020 tools to enhance family farming: opportunities and limits. Directorate-General for Internal Policies. Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, Agriculture. In-Depth Analysis.
- European union* (2013): Overview of the CAP reform 2014–2020, Agricultural policy perspectives Brief no 5/2013.
- FAO* (2017): Soil Organic Carbon: the hidden potential. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Rome, Italy.
- FAO* (2010): Challenges and opportunities for carbon sequestration in grassland systems. A technical report on grassland management and climate change mitigation. Food and Agricultural Organization. Rome, Italy.
- Finch, H.J.S. – Samuel, A.M. – Lanes, G.P.F.* (2014): Cropping techniques. Julkaisussa Lockhart & Wisemans Crop Husbandry, s. 215–216.
- Fraser, Ewan D.G.* (2013): Coping with food crises: Lessons from the American Dust Bowl on balancing local food, agro technology, social welfare, and government regulation agendas in food and farming systems. *Global Environmental Change* December 2013, Vol. 23(6), pp.1662–1672.
- Frese, Michael* (2014): Sanctions in EU Competition Law. Principles and Practice. Hart Publishing, Oxford.
- Frelih-Larsen, A – Bowyer, C. – Albrecht, S. – Keenleyside, C. – Kemper, M. – Nanni, S. – Naumann, S. – Mottershead, R. – Landgrebe, R. – Andersen, E. – Banfi, P. – Bell, S. – Brémere, I. – Cools, J. – Herbert, S. – Iles, A. – Kampa, E. – Kettunen, M. – Lukacova, Z. – Moreira, G. – Kiresiewa, Z. – Rouillard, J. – Okx, J. – Pantzar, M. – Paquel, K. – Pederson, R. – Peepson, A. – Pelsy, F. – Petrovic, D. – Psaila, E. – Šarapatka, B. – Sobocka, J. – Stan, A. – Tarpey, J. – Vidaurre, R.* (2017): Updated Inventory and Assessment of Soil Protection Policy Instruments in EU Member States. Final Report to DG Environment. Ecologic Institute, Berlin.
- Garzon, Isabelle* (2006): Reforming the Common Agricultural Policy. History of a Paradigm Change. Palgrave Studies in European Union Politics.
- Gerber, P.J. – Steinfeld, H. – Henderson, B. – Mottet, A. – Opio, C. – Dijkman, J. – Falcucci, A. – Tempio, G.* (2013): Tackling climate change through livestock – A global assessment of emissions and mitigation opportunities. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Rome.
- Gerbrandy, Anna* (2011): Agricultural Policy and EU Competition Law: Possibilities and Limits for Self-Regulation in the Dairy Sector. Eleven International Publishing, Haag.
- Glæsner, Nadia – Helming, Katharina – de Vries, Wim* (2014): Do Current European Policies Prevent Soil Threats and Support Soil Functions? *Sustainability* 2014 (6), s. 9538–9563.
- Grabosky, Peter – Gunningham, Neil* (1998): The Agricultural Industry. Julkaisussa Gunningham, Neil – Grabosky, Peter: Smart Regulation. Designing Environmental Regulation. Oxford University Press, s. 267–372.
- Grossman, Margaret* (2007): Agriculture and the Polluter Pays Principle. *Electronic Journal of Comparative Law*, vol. 113 (December 2007) <<http://www.ejcl.org/113/article113-15.pdf>>
- Grossman, Margaret* (2006): Agriculture and the Polluter Pays Principle: An Introduction. *Oklahoma Law Review*, vol 59, nr 1, p. 1–52.

- Gunningham, Neil – Grabosky, Peter* (1998): *Smart Regulation: Designing Environmental Regulation*. Oxford University Press.
- Gunningham, Neil – Sinclair, Darren* (2005): Policy Instrument Choice and Diffuse Source Pollution. *Journal of Environmental Law* 17 (1), s. 51–81.
- Gunningham, Neil – Sinclair, Darren* (2004): Curbing Non-Point Source Pollution: Lessons from the Swan-Canning. *21 Environmental and Planning Law Journal* 2004, 181–199.
- Gunningham, Neil – Sinclair, Darren* (1998): *Designing Environmental Policy*. Julkaisussa *Smart Regulation: Designing Environmental Regulation*. Oxford University Press, s. 375–453.
- Gunningham, Neil – Sinclair, Darren – Grabosky, Peter* (1998): Instruments for Environmental Protection. Julkaisussa *Gunningham, Neil – Grabosky, Peter: Smart Regulation. Designing Environmental Regulation*. Gunningham, Neil – Grabosky, Peter. Oxford University Press, s. 37–91.
- Halila, Leena – Lankinen, Veronica* (2014): Administrativa sanktionsavgifter i nordisk kontext. *JFT* 5/2014, s. 305–328.
- Halila, Leena – Lankinen, Veronica – Nilsson, Annika* (2018): Administrativa sanktionsavgifter: En nordisk komparativ studie. TemaNord nr. 2008:511. Nordiska ministerrådet, Danmark.
- Halonen, Lea* (2016): *Metsäojitukset ja vesiensuojelusääntely: sääntelyteoreettinen tutkimus vesiensuojelusääntelyn toimivuudesta*. Publications of the University of Eastern Finland. Dissertations in Social Sciences and Business Studies, no 119. Joensuu.
- Hampton, Philip* (2005): *Reducing Administrative Burdens: Effective Inspection and Enforcement*. HM Treasury March 2005, London.
- Hansen, Zeynep K. – Libecap, Gary D.* (2004): Small Farms, Externalities, and the Dust Bowl of the 1930's. *Journal of Political Economy* Vol. 112, No. 3 (June 2004), s. 665–694.
- Hanski, Ilkka* (2006): Täsmäsuojelun mahdollisuus vai mahdottomuus. Julkaisussa *Jalonen, R. (toim.): Uusi metsäkirja*. Helsinki, Gaudeamus, s. 200–203.
- Hanski, Ilkka* (1998): Metapopulation dynamics. *Nature* 396, s. 41–49.
- Harju-Autti, Pekka – Neuvonen, Aleks – Hakkorainen, Louna* (2011): *Ympäristötietoisuus – suomalaiset 2010-lukua tekemässä*. Rakennustieto, Helsinki.
- Harrison, Fairfax* (1918): *Roman farm management; the treatises of Cato and Varro done into English, with notes of modern instances by a Virginia farmer*. New York. Macmillan.
- Hart, Kaley* (2015a): *Green direct payments: implementation choices of nine Member States and their environmental implications*. IEEP. London.
- Hart, Kaley* (2015b): *The Fate of Green Direct Payments in the CAP Reform Negotiations*. Julkaisussa *Swinnen, Johan (ed.): The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm*. Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels and Rowman and Littlefield International, London. s. 245–276.
- Hart, Kaley – Bas-Defosse, Faustine* (2018): *CAP 2021-27: Proposals for increasing its environmental and climate ambition*. Institute for European Environmental Policy. London.
- Hart, Kaley – Little, Jonathan* (2012): Environmental approach of the CAP legislative proposal. *Politica Agricola Internazionale – International Agricultural Policy*, 2012, Issue 1, 19–30.
- Hartikainen, Helinä* (1992): *Maatalous ja ympäristönsuojelu*. Julkaisussa *Heinonen, Reijo (toim.): Maa, viljely ja ympäristö*. WSOY, Porvoo, s. 301–334.
- Hartikainen, Sami* (2008): *Sääntöjenvastainen valtioneuvosto ja takaisinperintä*. *Defensor Legis* 2008, s. 390–413.
- Harvey, David* (2015): *What does the history of the Common Agricultural Policy tell us?* Julkaisussa *McMahon, Joseph – Cardwell, Michael (eds): Research Handbook on EU Agricultural Law*. Edward Elgar Publishing, s. 3–40.

- Hautamäki, Lauri – Repo, Esko A.* (1993): Johdatus erilaisiin asuinympäristöihin. Julkaisussa *Mai-semat, asuinympäristöt*. Alalammi, Pentti (toim.): Suomen kartasto 350. Maanmit-taushallitus. Suomen maantieteellinen seura. Helsinki, s. 130–131.
- Hautamäki, Terhi* (2016): Yksityisen turvallisuusalan valvonta. Väitöskirja. *Acta Wasaensia*, 360. Vaasan yliopisto, Vaasa.
- Heinonen, Reijo* (1992): Maan rakenne. Julkaisussa Heinonen, Reijo (toim.): *Maa, viljely ja ympäristö*. WSOY, Porvoo, s. 90–141.
- Helenius, Juha – Hyvönen, Terho – Tiainen, Juha* (2004): Maatalousekosysteemi. Julkaisussa *Tiainen, Juha – Kuussaari, Mikko – Laurila, Ilkka P. – Toivonen, Tuuli* (toim.): *Elämää pellossa*. Suomen maatalousympäristön monimuotoisuus. Edita, Helsinki s. 62–74.
- Helsingin yliopisto, kansatiede* (2004): Muuttuva maatalous. Historiallinen maatalous. Verkko-opetuspaketti. Maatalous, peltoviljely, viljelyjärjestelmät. <http://www.helsinki.fi/kansatiede/histmaatalous/peltoviljely/viljelyjarjestelmat.htm>
- Henttu, Kirsi – Lehmusvuori, Pia – Lehtiniemi, Timo* (2017): Selvitys maataloustuotannon valvonnan kehittämisestä. Maa- ja metsätalousministeriön työryhmämuistio 2017:2.
- Hietamäki, Markku – Siili-Hakkainen, Laura – Lahtela, Juha – Järvinen, Kaija – Vanala, Terhi – Serenius, Katariina – Leinonen, Kari* (2016): Ympäristövalvonnan ohje. Ympäristöhallinnon ohjeita 2/2016. Ympäristöministeriö. Helsinki.
- Hill, Brian* (2012): *Understanding the Common Agricultural Policy*. Earthscan from Routledge, London.
- Hilson, Chris* (2000): *Regulating pollution. A UK and EC Perspective*. Hart Publishing, Oxford and Portland Oregon.
- Hippeläinen, Tuija* (2014): Oikeutta oikaisuvaatimuksella: kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen päätösten johdosta tehtyjen oikaisuvaatimusten käsittely. Itä-Suomen yliopisto. Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta, oikeustieteiden laitos. Pro gradu.
- Hodge, Ian – Latacz-Lohmann, Uwe – McNally, Sandra – Renwick, Alan – Rush, Carol* (2003): Beyond money for nothing; beyond set-aside? *EuroChoices* vol 2, issue 2, p. 26–31.
- Hollo, Erkki J.* (2009): Johdatus ympäristöoikeuteen. Alma Talent Oy, Helsinki.
- Hollo, Erkki J.* (2008): Elintarvikeoikeus. Johdatus elintarvikesäätelyn perusteisiin. Edita Publishing Oy, Helsinki.
- Hollo, Erkki J.* (1989): Maaseutu-oikeuden tieteellisestä asemasta. *Maaseutu-oikeus – Agrarrecht – Agricultural Law*. Suomen Ympäristöoikeustieteen Seuran julkaisuja 13 ja Maaseutu-oikeuden Seuran julkaisuja 1, 1989, s. 61–70.
- Hollo, Erkki J. – Mehling, Michael – Taina, Tuire – Rinne, Tomi – Alanko, Mika* (2003): Vertaileva vesioikeus. Vesiensuojelun puitedirektiivin, eräiden tytärdirektiivien ja titaanidioksiditeollisuuden jätteistä annettujen direktiivien täytäntöönpano Suomessa kestävän käytön näkökulmasta. Suomen ympäristöoikeustieteen seura. Helsinki.
- Hospes, Otto* (2015): *Addressing Law and Ecosystems, Sovereignty and Sustainability from Legal Pluralistic Perspective*. Julkaisussa *Monteduro, Massimo – Buongiorno, Pierangelo – Di Benetto, Saverio – Isoni, Alessandro* (eds.): *Law and Agroecology. A Transdisciplinary Dialogue*. Springer. Berlin Heidelberg 2015, s. 47–56.
- Howarth, William* (2015): *Integrated water resources management and the European Union's Common Agricultural Policy*. Julkaisussa *Monteduro, Massimo – Buongiorno, Pierangelo – Di Benetto, Saverio – Isoni, Alessandro* (eds.): *Law and Agroecology. A Transdisciplinary Dialogue*. Springer. Berlin Heidelberg 2015, s. 246–266.
- Hughes, J. Donald* (2008): *Maailman ympäristöhistoria*. Vastapaino, Tallinna.
- Husa, Jaakko* (2013): *Oikeusvertailu. Teoria ja metodologia*. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.

- Hutter, Bridget* (1997): *Compliance: Regulation and Environment*. Oxford Socio-Legal Studies. Oxford University Press.
- Huusela-Veistola, Erja – Erkamo, Esa – Holmala, Katja – Hyvönen, Terho – Juhanoja, Sirkka – Kauhala, Kaarina – Koikkalainen, Kauko – Lehtiniemi, Maiju – Miettinen, Antti – Pouta, Eija – Ryttyäri, Terhi – Rääkkönen, Natalia – Teeriaho, Jari – Tulonen, Jouni – Tuhkanen, Eeva-Maria – Urho, Lauri* (2017): Ehdotus haitallisten vieraslajien hallintasuunnitelmaksi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 43/2017.
- Hyyrynen, Matti* (2013): Ympäristön kannalta haitalliset tuet. Ympäristöministeriön raportteja 13/2013. Helsinki.
- Hämäläinen, Liisa (toim.)* (2015): *Pienvesien suojele- ja kunnostusstrategia*. Ympäristöministeriön raportteja 27/2015. Helsinki.
- Härtel, Ines (ed.)* (2018): *Handbook of Agri-Food Law in China, Germany, European Union. Food Security, Food Safety, Sustainable Use of Resources in Agriculture*. Springer International Publishing AG.
- Häyhä, Juha (toim.)* (1997): *Minun metodini*. Werner Söderström lakitieto Oy, Helsinki.
- Ilmatieteen laitos* (2018): Poikkeuksellinen vai harvinainen. <http://ilmatieteenlaitos.fi/saa-on-harvoin-poikkeuksellinen>.
- Institute for European Environmental Policy* (2008): *The environmental benefits of set-aside in the EU. A summary of evidence*. Report commissioned by DEFRA. London.
- Isselstein, Johannes – Kayser, Manfred* (2014): Functions of grassland and their potential in delivering ecosystem services. *Grassland Science in Europe*, vol 19- EGF at 50: Future of Grassland, s. 199–214.
- Jaatinen, Esko – Saastamoinen, Olli* (1976): Metsien moninaistutkimuksen perusongelmat. *Silva Fennica*, vol. 10, 1976, no 2; s. 141–147.
- Jack, Brian* (2015a): Agriculture and water pollution. Julkaisussa McMahon, Joseph – Cardwell, Michael (eds.): *Research Handbook on EU Agricultural Law*. Edward Elgar Publishing s. 222–245.
- Jack, Brian* (2015b): *Ecosystem Services: European Agricultural Law and Rural Development*. Julkaisussa Monteduro, Massimo – Buongiorno, Pierangelo – Di Benetto, Saverio – Isoni, Alessandro (eds.): *Law and Agroecology. A Transdisciplinary Dialogue*. Springer. Berlin Heidelberg 2015, s.127–150.
- Jack, Brian* (2012): *Ecosystem Services and the Rural Environment: Reforming European Agricultural Law*. *European Energy and Environmental Law Review*, Vol. 21, Issue 6 (December 2012), pp. 258–273.
- Jack, Brian* (2009): *Agriculture and EU Environmental Law*. Farnham, Ashgate.
- Jack, Brian* (2006): *The European Community and Biodiversity Loss: Missing the Target? Review of European, Comparative & International Environmental Law* 15 (3) 2006, s. 304–315.
- Jakobsson, Simon* (2018): *Wooded or treeless pastures? Linking policy, farmers' decisions and biodiversity*. Academic dissertation for the Degree of Doctor of Philosophy in Physical Geography. Stockholm University.
- Jakobsson, Simon – Lindborg, Regina* (2015): *Governing nature by numbers – EU subsidy regulations do not capture the unique values of wooded pastures*. *Biological Conservation*. 2015, vol. 191, s.1–9.
- Jandl, Robert – Rodeghiero, Mirco – Olsson, Mats (eds.)* (2012): *Soil Carbon in Sensitive European Ecosystems. From Science to Land Management*. John Wiley & Sons Inc.
- Jans, Jan H.* (2010): *Stop the Integration Principle*. *Fordham International Law Journal*, May 2010, Vol. 33(5), p.1533–1547.

- Jans, Jan H. – Squintani, Lorenzo – Aragão, Alexandra – Macrory, Richard – Wegener, Bernhard (2009): "Gold plating" of European environmental measures? *Journal of European Environmental Planning Law* 6(4): 417–35.
- Jokinen, Pekka (1995): Tuotannon muutokset ja ympäristöpolitiikka. Ympäristösosiologinen tutkimus suomalaisesta maatalouden ympäristöpolitiikasta vuosina 1970–1994 Akateeminen väitöskirja. Turun yliopiston julkaisuja C 116.
- Jongeneel, R. – Brower, F. – Farmer, M. – Müssner, R. – de Roest, K. – Poux, X. – Meister, A. – Karaczun, Z. – Winsten, J. – Ortéga, C. (2007): Compliance with mandatory standards in agriculture; A comparative approach of the EU vis-à-vis the United States, Canada and New Zealand. LEI, The Hague.
- Jones, Arwyn – Panagos, Panos – Barcelo, Sara – Bouraoui, Faycal – Bosco, Claudio – Dewitte, Olivier – Gardi, Ciro – Hervás, Javier – Hiederer, Roland – Jeffery, Simon – Montanarella, Luca – Peñizek, Vit – Tóth, Gergely – Van Den Eeckhaut, Miet – Van Liedekerke, Marc – Verheijen, Frank – Yigini, Yusuf (2012): The State of Soil in Europe. A contribution of the JRC to the EEA Environment State and Outlook Report – SOER 2010.
- Jordbruksverket (2018 a): Kontrollinstruktion för tvärvillkorskontroller 2018. Beslut 7.8.2018. Dnr 3.4.20-02371/2018.
- Jordbruksverket (2018 b): Avdragsvägledning för tvärvillkor 2018. Vägledning 17.5.2018. Dnr 3.4.17-07154/2018
- Juntti, Meri (2012): Implementing Cross Compliance for Agriculture in the EU: Relational Agency, Power and Action in Different Socio-Material Contexts. *Sociologia Ruralis*, Vol 52, Number 3, July 2012. 294–310.
- Kaljonen, Minna (2011): Caught between complexity and standardisation. Study on the institutional ambiguities of agri-environmental policy implementation in Finland. *Acta Universitatis Tampereensis* 1594. University of Tampere. Tampere University Press – Juvenes Print, Tampere.
- Kaljonen, Minna – Soini, Katriina (2004): Ympäristöpolitiikka kohtaa käytännön – viljelijä säädösten ristiaallokossa. Julkaisussa Tiainen, Juha – Kuussaari, Mikko – Laurila, Ilkka P. – Toivonen, Tuuli (toim.): *Elämää pellossa*. Suomen maatalousympäristön monimuotoisuus. Edita. Helsinki. s. 326–339.
- Karhula, Timo – Koikkalainen, Kauko – Leppälä, Jarkko – Mattila, Tiina (2015): Esiselvitys viljelijöiden hallinnollisesta taakasta. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 16/2015. Luonnonvarakeskus, Helsinki.
- Kaupilla, Jussi – Ekholm, Petri – Niskanen, Olli – Valve, Helena – Iho, Antti (2017): Muuttuva kotieläintalous ja vesistökuormituksen sääntely. Julkaisussa *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2017*, s. 227–273.
- Kaupilla, Jussi (2016): Vesienhoitosuunnitelman oikeudellisen vaikuttavuuden rakentuminen. Publications of the University of Eastern Finland. Dissertations in Social Sciences and Business Studies. No 138/2016. Kuopio.
- Kauranne, Leena-Marja (2017): Johdanto. Julkaisussa Sari Mitikka (toim.): *Nitraattidirektiivin täytäntöönpano Suomessa*. Raportointijakso 2012–2015. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 1/2017. Suomen ympäristökeskus. Helsinki. s. 9–10.
- Kekki, Klaus (2015): Kieltoerehdys. Julkaisussa Lahti, Raimo – Konttinen-Di Nardo, Essi (toim.): *Kirjoituksia rikosoikeudesta*. Helsingin hovioikeus. Helsinki, s. 53–75.
- Kempainen, Ritva – Lehtomaa, Leena (2009): Perinnebiotooppien hoidon tila ja tavoitteet. Valtakunnallinen kooste perinnebiotooppien alueellisista hoito-ohjelmista. Lounais-Suomen ympäristökeskuksen raportteja 2/2009. Turku.

- Kettunen, Minna* (2004): Hajuhaittojen ehkäisyä koskevat lupamääräykset eläinsuojan ympäristöluvassa. Ympäristöjuridiikka 3–4/2004, s.43–75.
- Kiiski, Kimmo* (2011a): Hallinnollinen sanktiointi. Artikkeliväitöskirja. Turun yliopiston julkaisuja. Sarja C - Osa 314. Scripta Lingua Fennica Edita. Turun yliopisto.
- Kiiski, Kimmo* (2011b): Rahamaksu rangaistuksena. Edilex 2011/4.
- Kiiski, Kimmo* (2009): Kohti rationaalisempaa rankaisemista. Lakimies 1/2009 s. 34–58.
- Klamert, Marcus* (2014): The Principle of Loyalty in EU Law. Oxford Studies in European Law. Oxford University Press, Oxford.
- Knuutinen, Mikko* (2008): EU-osarahoitteen tuen takaisinperintä tuensaajalta 1995–2006. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta. Licensiaatintyö.
- Koikkalainen, Kauko* (2017): Maatalous ja ympäristö. Julkaisussa Jyrki Niemi ja Minna Väre (toim.): Suomen maa- ja elintarviketalous 2016/2017. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 17/2017. Luonnonvarakeskus, Helsinki. s. 68–81.
- Kokko, Kai* (2017): Ympäristöoikeuden perusteet – yleiset opit, sääntely ja ratkaisun teoria. Edita, Helsinki.
- Kokko, Kai* (2003): Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki.
- Kola, Jukka* (2002): Maatalouspolitiikan kehitys ja poliittis-taloudellinen toimintaympäristö. Julkaisussa Hyyryläinen, Torsti – Katajamäki, Hannu (toim.): Muutoksen maaseutu. Helsingin yliopisto, Mikkeli.
- Kolehmainen, Antti* (2016): Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Julkaisussa Miettinen, Tarmo (toim.) Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edilex. s. 106–134.
- Kool, J.T. – Moilanen, A. – Trembl, E.A* (2013): Population connectivity: recent advances and new perspectives. Landscape Ecology 28: 165–185.
- Korkein hallinto-oikeus* (2009): Oikeusturvan todellisuus. Pyramiditutkimus hallintolainkäytön vaikuttavuudesta. KHO:n tutkimusjulkaisuja 1/2009.
- Kotimaisten kielten keskus* (2018): Kielitoimiston sanakirja. www.kielitoimistonsanakirja.fi.
- Krämer, Ludwig* (2013): Giving voice to the environment by challenging the practice of integrating environmental requirements into other EU policies. Julkaisussa Kingston, Suzanne (ed.): European Perspectives on Environmental Law and Governance. Routledge Research in EU Law, s. 83–101.
- Kröger, Laura* (2009): Policy Change and Learning: Implementing EU Environmental Policies Affecting Agriculture. Acta Electronica Universitatis Tamperensis 877.
- Kulla, Heikki* (2018): Hallintomenettelyn perusteet. Talentum, Helsinki.
- Kulla, Heikki* (2010): Sääntelytarkkuus julkisoikeudessa, erityisesti hallinto-oikeudessa. Julkaisussa Tala, Jyrki (toim.): Sääntelytarkkuuden ongelmia. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 251. Hakapaino. Helsinki, s. 13–22.
- Kumpula, Anne* (2003): Euroopan yhteisön ympäristöperiaatteiden murros ja periaatteiden merkitys jäsenvaltioissa. Lakimies 7–8/2003 s. 1236–1252.
- Kumpula, Anne* (2004): Ympäristö oikeutena. Väitöskirja. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 252. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki.
- Kumpula, Anne – Määttä, Tapio – Similä, Jukka – Suwantola, Leila* (2014): Näkökulmia monitieteiseen ympäristöoikeuteen. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta.
- Kumpulainen, Mikko* (1999): Maan ja talouden välissä. Viisi kertomusta suomalaisen maatalon luontosuhteen muutoksesta. Joensuun yliopisto, maantieteen laitos. Julkaisuja 5. Joensuu.

- Kuussaari, Mikko – Heliölä, Janne – Tiainen, Juha – Helenius, Juha (toim.)* (2008): Maatalouden ympäristötuen merkitys luonnon monimuotoisuudelle ja maisemalle: MYTVAS-loppuraportti 2000–2006. Suomen ympäristö 4/2008. Suomen ympäristökeskus, Helsinki.
- Känkänen, Hannu* (2014): Viherlannoitusopas. ProAgria Keskusten liitto.
- Łacny, Justyna* (2017): Between the devil and the deep blue sea. The CJEU case-law on financial corrections imposed by the Commission on the Member States. *Journal of Contemporary European Research*, vol. 13, No. 2, May 2017, s. 1043–1054.
- Łacny, Justyna* (2010): Periodic penalty payments, lump sums and financial corrections imposed on Member States for the infringement of the EU law. *Natolin Paper 41* (2010). Centrum Europejskie Natolin, Warszawa.
- Łacny, Justyna – Szwarz, Monica* (2012): Legal character of European Union agricultural penalties – comments to the ECJ ruling in case C-489/10 *L. Bonda*, *Eurocrime* 2012/4, s. 170–174.
- Lahti, Raimo* (2012): Rikosoikeuden ultima ratio -periaatteesta ja hallintosanktioiden asemasta. Julkaisussa Hyttinen, Tatu – Jokela, Antti – Tapani, Jussi – Vuorenpää, Mikko (toim.): Rikoksesta rangaistukseen. Juhlajulkaisu Pekka Viljanen. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta. s. 97–115.
- Laine, Matti* (2014): Kriminologia ja rankaisun sosiologia. Rikosseuraamusalan koulutuskeskus. *Acta Poenologica* 1/2014. Tietosanoma Oy, Helsinki.
- Laitinen, Riitta* (2015): Nitraattiasetuksen rikkomisen seuraamukset ja Ne bis in idem -kielto. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja VIII 2015, s. 405–421.
- Landbruksstyrelsen* (2018): Faginstruks miljø 2018. Instruksjon til ko-kontroll. København.
- Lankoski, Jussi* (2003): The environmental dimension of multifunctionality: economic analysis and implications for policy design. MTT Agrifood Research Reports, 20. Helsinki.
- Lankoski, Jussi (ed.)* (2000): Multifunctional character of agriculture. Maatalouden taloudellisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 241. Helsinki.
- Laukkanen, Pia* (2015): Euroopan komission tekemien rakennerahastojen ja koheesiorahaston hallinnointia jäsenvaltioissa koskevien rahoitusoikaisujen perusteet. Itä-Suomen yliopisto, oikeustieteiden laitos, Pro gradu -tutkielma.
- Laurila, Ilkka P. – Niemi, Jyrki* (2017): Kansallista konsensusta: Suomen maatalouden selviytyminen EU-aikana. Julkaisussa Raunio, Tapio – Saari, Juho (toim.): Reunalla vai ytimessä? Suomen EU-politiikan muutos ja jatkuvuus. *Gaudeamus*, Helsinki. s. 149–169.
- Lenaerts, Koen – Gutiérrez-Fons, José A* (2013): To Say What the Law of the EU Is: Methods of Interpretation and the European Court of Justice. European University Institute, Academy of European Law. EUI Working Paper AEL 2013/9.
- Lee, Maria* (2008): EU Regulation of GMOs. Law and Decision Making for a New Technology. Edward Elgar Publishing.
- Lemola, Riikka – Valkama, Elena – Suojala-Ahlfors, Terhi – Känkänen, Hannu – Turtola, Eila – Heikkinen, Janne – Koppelmäki, Kari* (2014): Kerääjäkasvit – hyötyä viljelijälle ja ympäristölle. TEHO Plus -hankkeen julkaisu 6/2014. Jyväskylän yliopisto.
- Leopold, Aldo* (1949): Sand Contyn almanakka ja luonnoksia sieltä täältä. Englanninkielinen alkuteos A Sand County and Sketches Here and There. Suomentanut Tapani Kilpeläinen. Eurooppalaisen filosofian seura ry. Niin ja näin. Tampere 2017.
- Liesivaara, Petri – Huan-Niemi, Ellen – Niemi, Jyrki* (2012): Assessment of the public debate in Finland on the reform of the CAP after 2013. MTT Report 40. MTT, Jokioinen.

- Louwaqie, Geertrui – Gay, Stephen Hubertus – Burrell, Allison* (2009): Final report on the project 'Sustainable Agriculture and Soil Conservation'. JRC Scientific and Technical Reports. European Commission. Joint Research Centre.
- Luonnonvarakeskus* (2018): Käytössä oleva maatalousmaa. <http://statdb.luke.fi/>
- Lähteenmäki-Uutela, Anu* (2014): Elintarvikkeet ja sääntelytarkkuus. Julkaisussa Tala Jyrki (toim.): Kirjoituksia sääntelytarkkuudesta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedoksiantoja 123. Hakapaino, Helsinki. s. 83–182.
- Läikkö-Roto, Tiina* (2016): Enhancing the efficacy of local official food controls in Finland. Department of Food Hygiene and Environmental Health. Faculty of Veterinary Medicine, Academic dissertation. University of Helsinki.
- Maa- ja metsätalousministeriö* (2014a): Maatalouden ilmasto-ohjelma – Askeleita kohti ilmastoystävällistä ruokaa. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 8/2014. Helsinki.
- Maa- ja metsätalousministeriö* (2014b): Kansallinen ilmastonmuutokseen sopeutumis suunnitelma 2022. Valtioneuvoston periaatepäätös 20.11.2014. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 5/2014. Helsinki.
- Maa- ja metsätalousministeriö* (2012): Kansallinen vieraslajistrategia. Helsinki.
- Maa- ja metsätalousministeriö* (2011): Viljelijätukien valvonnan rationalisointivaihtoehtoja selvittävän työryhmän loppuraportti. Työryhmämuistio 2011:9. Helsinki.
- Maa- ja metsätalousministeriö* (2005): Peltoviljelyn tulevaisuuden linjaukset Suomessa. Työryhmämuistio 2005:15. Helsinki.
- Maa- ja metsätalousministeriö* (2000): Metsät ilmastopimuksessa ja Kioton pöytäkirjassa. MMM:n julkaisuja 1/2000.
- Maaseutuvirasto* (2018): Peltovalvontaohje. Asianro 97/03.00.01/2018.
- Macrory, Richard* (2015): Environmental sanctions – challenges and opportunities. Environmental Policy and Law. 45 (6): 276–281.
- Macrory, Richard* (2014): Regulation, Enforcement and Governance in Environmental Law. Hart Publishing.
- Macrory, Richard* (2008): New approaches to regulatory sanctions. Environmental Law and Management. 2008 vol. 20, s. 210–214.
- Macrory, Richard* (2006): Regulatory Justice: Making Sanctions Effective. Cabinet Office. November 2006.
- Macrory, Richard (ed.)* (2004): Principles of European Environmental Law. The Avosetta Series 4. Europa Law Publishing, Groningen.
- Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelma 2014–2020*. Euroopan komission hyväksymä.
- Martin, Paul* (2017): Climate change, complexity, agriculture and challenged governance. Julkaisussa Mary Jane Angelo – Anél Du Plessis (ed.). Research Handbook on Climate Change Law and Agricultural Law. Edward Elgar Publishing Limited. Cheltenham, s. 74–102.
- Mathijsen, P. S. R. F.* (2007): A Guide to European Union Law. Sweet & Maxwell, London.
- Matikkala, Jussi* (2010): Rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä. Edita, Helsinki.
- Matthews, Alan* (2013a): Greening CAP payments: a missed opportunity? Institute for International and European Affairs, Dublin.
- Matthews, Alan* (2013b): Greening agricultural payments in the EU's Common Agricultural Policy. Bio-based and Applied Economics 2(1), s. 1–27.
- Matthews, Alan* (2013c): Greening agricultural payments in the EU's Common Agricultural Policy. Contributed Paper prepared for presentation at the 87th Annual Conference of the Agricultural Economics Society, University of Warwick, United Kingdom, 8–10 April 2013.

- Matthews, Alan* (2012a): Environmental Public Goods in the New CAP: Impact of Greening Proposals and Possible Alternatives. European Parliament. Brussels.
- Matthews, Alan* (2012b): Greening the Common Agricultural Policy post-2013, *Intereconomics* 47 (6), s. 326–331.
- Mattila, Heikki E. S.* (1990): Maatalousoikeuden rajoista. Julkaisussa Maaseutu-oikeuden seura ry 1/90, Helsinki, s. 13–22.
- Mattila, Heikki E. S.* (1985): Maatalousoikeus tutkimus- ja opetuskohteena. Julkaisussa Juhlajulkaisu Simo Zitting 1915–14/2–1985. Helsinki 1985, s. 215–225.
- McDonald, Joseph B.* (1958): The Nature of Agriculture (I). *Laval théologique et philosophique*, 14(2), 186–212.
- McIntyre, Owen* (2013): The integration challenge. Integrating environmental concerns into other EU policies. Julkaisussa Kingston, Suzanne (ed.): *European Perspectives on Environmental Law and Governance*. Routledge Research in EU Law, s. 125–143.
- McLeman, Robert A – Dupre, Juliette – Berrang Ford, Lea – Ford, James – Gajewski, Konrad – Marchildon, Gregory* (2014): What we learned from the Dust Bowl: lessons in science, policy, and adaptation. *Population and Environment* (2014) 35, s. 417–440.
- McMahon, Joseph* (2013): The CAP in 2020. Vision or hindsight? Julkaisussa Kingston, Suzanne (ed.): *European Perspectives on Environmental Law and Governance*. Routledge Research in EU Law, s. 102–124.
- McMahon, Joseph* (2012): Chasing a Moving Target through a Thick Fog: Questioning the Objectives of the Common Agricultural Policy. Julkaisussa Shuibhne, Niamh Nic – Gormley, Laurence W. (ed): *From Single Market to Economic Union: Essays in Memory of John A. Usher*. Oxford University Press, Oxford.
- McMahon, Joseph A.* (2007): *EU Agricultural Law*. Oxford University Press, Oxford.
- McMahon, Joseph A.* (2006): *The WTO Agreement on Agriculture: A Commentary*. Oxford University Press, Oxford.
- McMahon, Joseph A.* (2000): *Law of the Common Agricultural Policy*. European law series. Longman, Harlow.
- McMahon, Joseph A. – Cardwell, Michael. N.* (2015). *Research handbook on EU agriculture law*. Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Melander, Sakari* (2016): Riksovastuun yleiset edellytykset. Tietosanoma, Helsinki.
- Melander, Sakari* (2010): Sääntelytarkkuus rikosoikeudessa. Julkaisussa Tala, Jyrki (toim.): *Sääntelytarkkuuden ongelmia. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia* 251. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, Helsinki. s. 23–49.
- Meléndez-Ortiz, Ricardo – Bellmann, Christophe – Hepburn, Jonathan (eds.)* (2009): *Agricultural Subsidies in the WTO Green Box*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Meyer, Jan-Henrik* (2017): Who should pay for pollution? The OECD, the European Communities and the emergence of environmental policy in the early 1970's. *European Review of History: Revue européenne d'histoire*, 24:3, 377–398.
- Meyer-Bolte, Catharina* (2007): *Agrarrechtliche Cross Compliance als Steuerungsinstrument im Europäischen Verwaltungsverbund*. Nomos Verlag.
- Miettinen, Tarmo (toim.)* (2016): Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edilex.
- Millennium Ecosystem Assessment* (2005): *Ecosystems and Human Well-Being. Current State & Trends Assessment. Volume 1*. Island Press. <https://www.millenniumassessment.org/documents/document.766.aspx.pdf>
- Minasny, Budiman – Arrouays, Dominique – McBratney, Alex. B. – Angers, Denis A. – Chambers, Adam – Chaplot, Vincent – Chen, Zueng-Sang – Cheng, Kun – Das, Bhabani S. – Field, Damien*

- J. – Gimona, Alessandro – Hedley, Carolyn – Hong, Suk Young – Mandal, Biswapati – Malone, Brendan P. – Marchant, Ben P. – Martin, Manuel – McConkey, Brian G. – Mulder, Vera Leatitia – O'Rourke, Sharon – Richer-de-Forges, Anne C. – Odeh, Inakwu – Padarian, José – Paustian, Keith – Pan, Genxing – Poggio, Laura – Savin, Igor – Stolbovoy, Vladimir – Stockmann, Uta – Sulaeman, Yiyi – Tsui, Chun-Chih – Vågen, Tor-Gunnar – van Wesemael, Bas – Winowiecki, Leigh (2017): Soil carbon 4 per mille. *Geoderma* 292, s. 59–86.
- Monteduro, Massimo (2015): From Agroecology and Law to Agroecological Law? Exploring Integration Between *Scientia Ruris* and *Scientia Iuris*. Julkaisussa Monteduro, Massimo – Buongiorno, Pierangelo – Di Benetto, Saverio – Isoni, Alessandro (eds.): Law and Agroecology. A Transdisciplinary Dialogue. Springer. Berlin Heidelberg, s. 57–86.
- Monteduro, Massimo (2013): Environmental law and agroecology: a transdisciplinary approach to public ecosystem services as a new challenge for environmental legal doctrine. *European Energy and Environmental Law Review* vol 22, issue 1, s. 2–11.
- Monteduro, Massimo – Buongiorno, Pierangelo – Di Benetto, Saverio – Isoni, Alessandro (eds.) (2015): Law and Agroecology. A Transdisciplinary Dialogue. Springer. Berlin Heidelberg.
- de Moor-van Vugt, Adrienne (2013): Administrative sanctions in EU law julkaisussa Jansen, Oswald (ed.): Administrative sanctions in the European Union. Intersentia Publishing Ltd. Cambridge, Antwerp, Portland. s. 607–640.
- de Moor-van Vugt, Adrienne (2012): Administrative sanctions in EU law. *Review of European Administrative Law*, 5(1), 5–41.
- Morgan, Bronwen – Yeung, Karen (2007): An Introduction to Law and Regulation: Text and materials. Cambridge University Press, Cambridge.
- Mosquera-Losada M. R. – Moreno, G. – Pardini, A. – McAdam, J.H. – Papanastasis, V. – Burgess, P.J. – Lamersdorf, N. – Castro, M. – Liagre, F. - Rigueiro-Rodríguez, A. (2012): Past, Present and Future of Agroforestry Systems in Europe. Julkaisussa Nair, P.K.R. – Garrity, D. (eds.). *Agroforestry – The Future of Global Land Use. Advances in Agroforestry* 9. Springer Science+Business Media. Dordrecht. s. 285–312.
- Myllymäki, Arvo (2007): Finanssihallinto-oikeus. Valtion ja kuntien varainkäyttö ja varainkäytön valvonta. Talentum, Helsinki.
- Myllymäki, Arvo (2006): Euroopan unioni ja Suomen maatalouden tulevaisuus. Julkaisussa Oikeus- ja vakuutustiedettä 2006. toim. Kultalahti, Jukka – Penttilä, Seppo. Tampereen yliopisto, Oikeustieteiden laitos. s. 127–143.
- Myllymäki, Arvo (1994). Julkistalouden valvonta: Finanssivalvonnan sääntelystä, tehtävistä ja muutoksesta. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.
- Myllymäki, Arvo – Kalliokoski, Päivi (2006): Valtio, kunta ja Euroopan unioni. Unionijäsenyyden vaikutus valtion ja kuntien taloudelliseen päätösvaltaan. Kunnallissalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut nro 51. Vammala.
- Myllymäki, Arvo – Vakkuri, Jarmo (toim.) (2001): Tulos, normi, tilivelvollisuus. Näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin. Tampere University Press, Vammala.
- Mäenpää, Olli (2017): Yleinen hallinto-oikeus. Alma Talent, Helsinki.
- Mäenpää, Olli (2013): Hallinto-oikeus. Oikeuden perusteokset. SanomaPro Oy, Helsinki.
- Mäenpää, Olli (2011): Eurooppalainen hallinto-oikeus. Talentum, Helsinki.
- Mäenpää, Olli (2009): Laillisuusvalvonnan haasteet. *Lakimies* 7–8/2009 s. 1094–1105.
- Määttä, Kalle (2010): Sääntelytarkkuus. Oikeustaloustieteellinen doktriini ja sen kritiikki. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 107. Hakapaino. Helsinki.
- Määttä, Kalle (1997): Environmental Taxes. From an Economic Idea to a Legal Institution. Väitöskirja. Kauppakaari, Helsinki.

- Määttä, Tapio* (2016): Metodinen pluralismi oikeustieteessä – ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntauksat ja menetelmät. Julkaisussa Miettinen, Tarmo (toim.) Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edilex, s. 135- 222.
- Määttä, Tapio* (2013): Lakien väliset suhteet oikeudellisen ratkaisun teorian haasteena: ristiriitajatteluista yhteensovittamismalliin. Lakimies 2/2013, s. 171–191.
- Määttä, Tapio* (2011): Lainsäätäjän kunnioittamisasenne, tavoitteellinen lainlulkinta ja lakien tavoitesäännökset vallitsevassa tuomarinideologiassa. Julkaisussa Lainvalmistelu, tutkimus, yhteiskunta. Jyrki Talan juhlaakirja, s. 207-226.
- Määttä, Tapio* (2010): Näkökulmia sääntelytarkkuuteen. Lainsäädäntölähtöisestä analyysistä elävään oikeuteen. Julkaisussa Tala, Jyrki (toim.) (2010): Sääntelytarkkuuden ongelmia. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 251. Hakapaino. Helsinki, s. 51–76.
- Määttä, Tapio* (2007): Säästösten välisiä suhteita määrittävät linkkisäännökset vahingonkorvausoikeudessa ja lunastuslainsäädännössä. Julkaisussa Juhlaakirja Jarno Tepora 60 vuotta. Kiinteistöjä, vaihdantaa ja sivullissuhteita. Edita, Helsinki. s. 323–355.
- Määttä, Tapio* (2005): Soft law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä. Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa. Oikeustiede Jurisprudentia XXXVIII (2005), s. 336–460.
- Naturerhvervstyrelsen* (2015): Vækst og nabotjek af krydsoverensstemmelse (KO) på miljø- og GLM-området. København.
- Niemi, Jyrki – Liesivaara, Petri – Lehtonen, Heikki – Huan-Niemi, Ellen – Kettunen, Lauri – Kässi, Pellervo – Toikkanen, Heini* (2014): EU:n yhteinen maatalouspolitiikka vuosina 2014–2020 ja Suomen maatalous. MTT raportti 130. MTT. Jokioinen.
- Niemi, Matti* (2006): Oikeuslähteet verkkona – käytännöllinen näkökulma. Julkaisussa Oikeusteorian poluilla. Juhlaakirja professori Rauno Halttunen. Rovaniemi. s. 219–240.
- Niemivuo, Matti – Suviranta, Outi – Stoor, Håkan – Laherto, Minna* (2008): Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä. Passiivisuustyöryhmän ehdotus. Työryhmämietintö 2008:5. Oikeusministeriö. Helsinki.
- Niiniluoto, Ilkka* (1980): Johdatus tieteenfilosofiaan. Käsitteen- ja teorianmuodostus. Helsinki.
- Noe, E.B. – Alroe, H.F.* (2015): Regulation of Agroecosystems: A Social Analysis of Agroecology and Law. Julkaisussa Monteduro, Massimo–Buongiorno, Pierangelo–Di Benetto, Saverio–Isoni, Alessandro (eds.): Law and Agroecology. A Transdisciplinary Dialogue. Springer. Berlin Heidelberg 2015, s. 31–46.
- Nordberg, Eero* (2012): Adaptation of Agriculture to Climate Change from a Global, North-European and Finnish Perspective. Ympäristöjuridiikka 3/2012 s. 54–89.
- Nordberg, Eero* (2010): Ympäristöoikeuden ja maatalousoikeuden suhde. Ympäristöjuridiikka 1/2010 s.42–81.
- Nordberg, Eero* (2009): Maatalouden ympäristövastuu. Väitöskirja. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki.
- Nowag, Julian* (2016): Environmental Integration in Competition and Free-Movement Laws. Oxford Studies in European Law, Oxford.
- Nowag, Julian* (2015): The sky is the limit: on drafting the Article 11 TFEU’s integration obligation and its intended reach. Julkaisussa Sjøfjell, Beate – Wiesbrock, Anja (ed.): The Greening of European Business under EU Law. Routledge, London and New York. s. 15–30.
- OECD (2018): Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2014): Regulatory Enforcement and Inspections. OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy. OECD Publishing, Paris.

- OECD (2010): Environmental Cross-compliance in Agriculture. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2009): Determination and application of administrative fines for environmental offences: Guidance for Environmental Enforcement Authorities in EECCA Countries. Environmental Performance and Information Division, Environment Directorate, OECD. Paris.
- OECD (2008): Multifunctionality in Agriculture: Evaluating the Degree of Jointness, Policy Implications. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2005a): Environmentally Harmful Subsidies. Challenges for Reform. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2005b): Multifunctionality in agriculture. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2005c): Decoupling: Policy Implications. Working Party on Agricultural Policies and Markets. AGR/CA/APM(2005)22/Final.
- OECD (2003): Environmentally Harmful Subsidies. Policy Issues and Challenges. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2001a): Multifunctionality: Towards an Analytical Framework. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2001b): Decoupling: a conceptual overview. OECD Papers No. 10, OECD, Paris.
- OECD (1989): Agriculture and Environmental Policies. Opportunities for Integration. OECD Publishing, Paris.
- OECD (1975): The Polluter Pays Principle. Definition, analysis, implementation. Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris.
- Oikeusministeriö (2017): Lainlaattajan EU-opas. Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. <http://eu-opas.finlex.fi/>
- Oikeusministeriön työryhmä (2017): Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Oikeusministeriön työryhmän muistioluonnos 8.11.2017.
- Oliver, Peter – Bombois, Thomas (2012): «Ne bis in idem» en droit européen: un principe à plusieurs variantes. Journal du Droit Européen nro 193 9/2012, s. 266–272.
- Ollikainen, Markku – Järvelä, Marja - Peltonen-Sainio, Pirjo - Grönroos, Juha - Lötjönen, Sanna - Kortetmäki, Teea – Regina, Kristiina – Hakala, Kaija – Palosuo, Taru (2014): Ilmastollisesti ja sosiaalisesti kestävä ilmastopoliittika maataloudessa. Suomen ilmastopaneeli. Raportti 1/2014.
- O'Mara, F.M. (2012): The role of grasslands in food security and climate change. Annals of Botany 2012 Nov. 110(6):1263–1270.
- Oosterhuis, Frans H. – ten Brink, Patrick (ed.) (2014): Paying the Polluter. Environmentally Harmful Subsidies and their Reform. Edward Elgar Publishing.
- Orden, D. – Blandford, D. – Josling, T. (ed.) (2011): WTO Disciplines on Agricultural Support: Seeking a fair basis for trade. Cambridge University Press.
- Osterburg, Bernhard – Nitsch, Heike – Kristensen, Lone (2005): Environmental standards and their linkage to support instruments of the EU Common Agricultural Policy. Paper prepared for presentation at the 99th seminar of the EAAE (European Association of Agricultural Economists); 'The Future of Rural Europe in the Global Agri-Food System', Copenhagen, Denmark, August 22–27, 2005.
- Oulasvirta, Lasse – Kihn, Lili-Anne – Mänttari, Pietu – Wacker, Jani (2013): Näkökulmia arviointiin ja valvontaan. Tampere University Press, Tampere.
- Paleari, Susanna (2017): Is the European Union protecting soil? A critical analysis of the Community environmental policy and law. Land Use Policy 63 (2017), s. 163–173.

- Paloniitty, Tiina* (2018): The (in)Compatibility Between Adaptive Management and Law: Regulating Agricultural Runoff in the EU. Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta. Juvenes Print Oy.
- Palva, Reetta – Rankinen, Katri – Granlund, Kirsti – Grönroos, Juha – Nikander, Antero – Rekolainen, Seppo* (2001): Maatalouden ympäristötuen toimenpiteiden toteutuminen ja vaikutukset vesistökuormitukseen vuosina 1995–1999. MYTVAS-projektin loppuraportti. Suomen ympäristö 478. Suomen ympäristökeskus, Helsinki.
- Palviainen, Simo* (2004): Uusi sopimuksellisuus ympäristöpolitiikan välineenä: Toimintatutkimus ympäristöhallinnon ja maaseudun kohtaamisesta. Väitöskirja. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja n:o 70. Joensuun yliopisto.
- Pappila, Minna.* (2011): Metsäsääntely Suomessa ja Venäjällä. Näkökulmia kestävään metsätalouteen. Väitöskirja. Turun yliopisto.
- Parikka, Jussi – Siikavirta, Kristian* (2010): EU:n valtioneuvoston päätökset. Edita Publishing Oy, Helsinki.
- Paso, Mirjami* (2009): Viimeisellä tuomiolla: Suomen korkeimman oikeuden ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ennakkopäätösten retoriikka. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.
- Paunio, Elina* (2011): Beyond words. The European Court of Justice and legal certainty on multilingual EU law. Helsinki.
- Pearce, David* (2002): Environmentally harmful subsidies: barriers to sustainable development. OECD Workshop on Environmentally Harmful Subsidies. Paris, 7–8 November 2002.
- Pearce, David – Özdemiroğlu, Ece* (1997): Integrating the Economy and the Environment: Policy and Practice. Commonwealth Secretariat. London.
- Pe'er, Guy – Zinngrebe, Yves – Hauck, Jennifer – Schindler, Stefan – Dittrich, Andreas – Zingg, Silvia – Tscharnkte, Teja – Oppermann, Rainer – Sutcliffe, Laura M.E. – Sirami, Clélia – Schmidt, Jenny – Hoyer, Christian – Schleyer, Christian – Lakner, Sebastian* (2017): Adding Some Green to the Greening: Improving the EU's Ecological Focus Areas for Biodiversity and Farmers. Conservation Letters. September/October 2017, 10 (5), s. 517–553.
- Pe'er, G. – Dicks, L.V. – Visconti, P. – Arlettaz, R. – Baldi, A. – Benton, T.G. – Collins, S. – Dieterich, M. – Gregory, R.D. – Hartig, F. – Henle, K. – Hobson, P.R. – Kleijn, D. – Neumann, R.K. – Robijns, T. – Schmidt, J. – Shwartz, A. – Sutherland, W.J. – Turbé, A. – Wulf, F. – Scott, A.V.* (2014): EU Agricultural reform fails on biodiversity: Extra steps are needed to protect farmed and grassland ecosystems. Science, Vol 344, Issue 6188, 6 June 2014, s. 1090–1092.
- Peltomaa, Juha* (2015): Tehotuottajat ja Ellun kanat – Maatilojen muutos ja ympäristöpolitiikan kehittämisen mahdollisuudet. Acta Electronica Universitatis Tamperensis 1503. Tampere.
- Peltonen-Sainio, Pirjo – Hakala, Kaija* (2014): Viljely muuttuvassa ilmastossa: miten peltoviljely sopeutetaan onnistuneesti. TEHO Plus -hankkeen raportti 4/2014.
- Perälä, Paula – Regina, Kristiina – Esala, Martti* (2004): Viljelijä ja ilmastonmuutos: mitä minä voin tehdä omalla tilallani? MTT, Jokioinen.
- Poláková, Jana – Tucker, Graham – Hart, Kaley – Dwyer, Janet – Rayment, Matt* (2011): Addressing biodiversity and habitat preservation through Measures applied under the Common Agricultural Policy. Report Prepared for DG Agriculture and Rural Development. Institute for European Environmental Policy, London.
- Pollicino, Oreste* (2004): Legal Reasoning of the Court of Justice in the Context of the Principle of Equality between Judicial Activism and Self-restraint. German Law Journal vol 05, No 3, 2004, s. 283–317.

- Ponting, Clive* (2007): A new green history of the world: the environment and the collapse of great civilizations. Penguin Books, New York.
- Potter, Clive* (2015): Agricultural multifunctionality, working lands and public goods: Contested models of agri-environmental governance under the Common Agricultural Policy. Julkaisussa McMahon, Joseph – Cardwell, Michael (eds.): Research Handbook on EU Agricultural Law. Edward Elgar Publishing s. 113–124.
- ProAgria Etelä-Savo* (2018): Löytyikö hyödyllistä byrokratiaa? Byrokratian hyödyntäminen maatalan/maaseutuyrityksen toiminnassa ja -johtamisessa hanke. ProAgrian hankejulkaisut 7.
- Pykälä, Juha – Alanen, Aulikki* (2004): Perinnebiotoopit ja niiden väheneminen. Julkaisussa Tiainen, Juha – Kuussaari, Mikko – Laurila, Ilkka P. – Toivonen, Tuuli (toim.): Elämää pellossa. Suomen maatalousympäristön monimuotoisuus. Edita, Helsinki, s. 192–203.
- Pykälä, Juha – Pöyry, Juha – Kuussaari, Mikko – Heikkinen, Risto* (2004): Perinnebiotooppien kasvi- ja eläinlajisto. Julkaisussa Tiainen, Juha – Kuussaari, Mikko – Laurila, Ilkka P. – Toivonen, Tuuli (toim.): Elämää pellossa. Suomen maatalousympäristön monimuotoisuus. Edita, Helsinki, s. 204–219.
- Pölonen, Ismo* (2012): Paikallisten osallistumisoikeudet malminetsintä- ja kaivoslupavaiheissa – uuden kaivoslain arviointia. Ympäristöjuridiikka 2/2012, s. 70–105.
- Pölonen, Ismo* (2007): Ympäristövaikutusten arviointimenettely. Tutkimus YVA-menettelyn oikeudellisesta asemasta ja kehittämisestä ympäristöllisen vaikuttavuuden näkökulmasta. Väitöskirja. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki.
- Raatikainen, Kaisa* (2018): Conservation of Traditional Rural Biotopes in Finland. A Social-Ecological Approach. Jyväskylä Studies in Biological and Environmental Science. 340. Jyväskylän yliopisto.
- Raitio, Juha* (2016): Euroopan unionin oikeus. Talentum, Helsinki.
- Raitio, Juha* (2013): Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat. Talentum, Helsinki. 3. uudistettu painos.
- Raitio, Juha* (2005): Suhteellisuusperiaate eurooppaoikeudessa. Defensor Legis 2/2005, s. 357–366.
- Ranta, Jouni* (2001): Varautumisperiaate ympäristöoikeudessa. Väitöskirja. Helsingin yliopisto, Saarijärvi.
- Regina, Kristiina – Lehtonen, Heikki – Palosuo, Taru – Ahvenjärvi, Seppo* (2014): Maatalouden kasvihuonekaasupäästöt ja niiden vähentäminen. MTT Raportti 127. MTT, Jokioinen.
- Romppanen, Seita* (2015): New governance in context: Evaluating the EU biofuels regime. University of Eastern Finland, Dissertations in social sciences and business studies 104. Joensuu.
- Ruosteenoja, K. – Jylhä, K. – Kämäräinen, M.* (2016): Climate projections for Finland under the RCP forcing scenarios. Geophysica, Volume 51, Issue 1: 17–50.
- Ruosteenoja, K. – Markkanen, T.* (2017): Ilmastonmuutos kuivattaa maaperää Euroopassa. Julkaisussa: Veikkolainen, T. – Tuomi, L. – Korja, T. – Suomi, I. – Nordman, M. – Bilker-Koivula, M. – Väkevä, S. (toim.): XXVIII Geofysiikan päivät Helsingissä 18–19.05.2017. Geofysiikan Seura, Helsinki, s. 78–81.
- Ruokavirasto* (2019a): Tuenhakijan perusopas 2019.
- Ruokavirasto* (2019b): Päätukihauun tuet 2019.
- Rutz, Cordula – Dwyer, Janet – Schramek, Jörg* (2014): More New Wine in the Same Old Bottles? The Evolving Nature of the CAP Reform Debate in Europe, and Prospects for the Future. Sociologia Ruralis 54 (3), s. 266–284.

- Rutz, Cordula – Klump, Rainer – Schramek, Jorg – Von Urff, Winfried (eds.) (2013). *Synthesis and Assessment of the Public Debate on the Reform of the CAP after 2013*, Nomos Publishing, Baden-Baden.
- Rygnestad, Hild – Fraser, Robert (1996): Land heterogeneity and the effectiveness of CAP set-aside. *Journal of Agricultural Economics* 1996, Vol. 2, s. 255–260.
- de Sadeleer, Nicolas (2014): *EU Environmental Law and the Internal Market*. Oxford University Press, Oxford.
- de Sadeleer, Nicolas (2013): The principle of a high level of environmental protection in EU law: policy principle or general principle of law? Julkaisussa *Miljörättsliga perspektiv och tankeväндor*. Vänbok till Jan Darpö og Gabriel Michanek, Uppsala, Iustus Förlag AB, Universitetsforlaget, s. 405–419.
- de Sadeleer, Nicolas (2012): The Polluter Pays Principle in EU Law – Bold Case Law and Poor Harmonisation. Julkaisussa *Pro Natura*. Festskrift til H.-C. Bugge. Universitetsforlaget, Oslo, s. 405 – 419.
- de Sadeleer, Nicolas (2004): *Modernity, Post-modernity and Environmental Principles*. Julkaisussa Macrory, R. (ed.): *Environmental Principles*. Europa Law publishing, Groeningen, s. 225–236.
- de Sadeleer, Nicolas (2002): *Environmental Principles: from Political Slogans to Legal Rules*. Oxford University Press, Oxford.
- Salila, Jari (1995): *Maaseutuelinkeinojen ympäristövaikutusten oikeudellinen sääntely*. Diplomityö. Teknillinen korkeakoulu.
- Salminen, P. – Kekäläinen, H. (toim.) (2000): *Perinnebiotooppien hoito Suomessa*. Perinnemaisemien hoitotyöryhmän mietintö. Suomen ympäristökeskus 443. Helsinki.
- Salo, Hanna (2016): *Myrskyt ja muut luonnonilmiövahingot*. FINE Vakuutus- ja rahoitusneuvonta.
- Samuel, Geoffrey (2014): *An introduction to comparative law theory and method*. Hart Publishing, Oxford.
- Sánchez-Barrueco, María-Luisa (2014): *The 2012 Financial Regulation: Building the cathedral of EU legitimacy? Challenges of the Knowledge Society*, Bucharest.
- Sandberg, Mattias – Jakobsson, Simon (2018): *Trees are all around us: Farmers' management of wood pastures in the light of a controversial policy*. *Journal of Environmental Management* Vol 212, s. 218–235.
- Sauter, Wolf (2013): *Proportionality in EU Law: A Balancing Act?* TILEC Discussion Paper No. 2013-003.
- Schauzu, Marianna (2013): *The European Union's Regulatory Framework on Genetically Modified Organisms and Derived Foods and Feeds*. *Advancements in Genetic Engineering*. Vol 2, Issue 2.
- Scherr, Sara – Sthapit, Sajal (2009): *Maatalous ja maankäyttö ilmastonmuutoksen hillitsemisessä*. Julkaisussa *Maailman tila 2009. Lämpenevään maailmaan*. Gaudeamus, Helsinki University Press. Helsinki. s. 53–74.
- Schmid, Erwin – Sinabell, Franz – Hofreither, Markus F (2007): *Phasing out of environmentally harmful subsidies: Consequences of the 2003 CAP reform*. *Ecological Economics*, Vol. 60, Issue 3, 15 January 2007, Pages 596–604.
- Schneider, Susan A. (2011): *Food, Farming and Sustainability*. Readings in Agricultural Law. Carolina Academic Press, Nurham, North Carolina.
- Senden, Linda (2005): *Soft law and its implications for institutional balance in the EC*. *Utrecht Law Review* Volume 1, Issue 2 (December) 2005, s. 79–99.
- Senden, Linda (2004): *Soft Law in European Community Law*. Oxford University Press, Oxford.

- Senden, Linda – van den Brink, Jacobine* (2012): Checks and balances of soft EU rule-making. Study for the European Parliament's Committee on Legal Affairs. European Parliaments, Brussels.
- Serra, Alberto – Duncan, Jessica* (2016): European farmers and the "Greening" of the CAP: A Critical Discourse Analysis. An international colloquium 4 – 5 February 2016. Hague, Netherlands.
- Siikavirta, Kristian* (2010): Valtiontukisäädökset ja luottamuksensuoja tuen takaisinperinnässä – KHO 2009:45. Lakimies 4/2010. s. 624–637.
- Siikavirta, Kristian* (2007): Valtiontuki oikeuden ja politiikan yhtymäkohdassa. Esimerkkinä ympäristönsuojelu. Väitöskirja. Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta. Helsinki.
- Siikavirta, Kristian* (1997): Valtion tuen takaisinperinnästä EY-oikeudessa, Lakimies 8/1997, s. 1306–1314.
- Silaskivi, Vesa* (2004): Tutkimus kilpailuoikeuden ja maatalouden sääntelyn yhteensovittamisesta. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen julkaisuja N:o 18, Helsinki.
- Silvasti, Tiina* (2001): Talonpojan elämä. Tutkimus elämäntapaa jäsentävistä kulttuurisista malleista. Suomalaisen Kirjallisuuden Seuran Toimituksia 821, Helsinki.
- Similä, Jukka* (2007): Regulating industrial pollution: The case of Finland. Väitöskirja. Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta, Helsinki.
- Similä, Jukka – Hildén, Mikael* (2003): Yhdennetty ympäristölupa – ympäristönsuojelulakiuudistuksen vaikutukset. Ympäristöjuridiikka 1/2003, s. 4–26.
- Similä, Jukka – Kokko, Kai* (2009): Oikeudellinen sääntely ja metsäluonnon monimuotoisuus. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2009, s. 69–129.
- Similä, Jukka – Raunio, Anne – Hildén, Mikael – Anttila, Susanna* (2010): Luonnonsuojelulainsäädännön arviointi – Lain toimivuus ja kehittämistarpeet. Suomen ympäristö 27/2010. Edita Publishing, Helsinki.
- Sjåffjell, Beate* (2015): The legal significance of Article 11 TFEU for EU institutions and Member States. Julkaisussa Sjåffjell, Beate – Wiesbrock, Anja (ed.): The Greening of European Business under EU Law. Routledge. London and New York. s. 51–72.
- Smith, Fiona* (2015): Mind the gap: 'Greening' direct payments and the World Trade Organization. Julkaisussa McMahon, Joseph – Cardwell, Michael (eds.): Research Handbook on EU Agricultural Law. Edward Elgar Publishing, s. 412–436.
- Soininen, Niko* (2014): Yhteensovittamisajattelun rakenteistuminen vesioikeuden metatavoitteeksi. Julkaisussa Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2014, s. 129–187.
- Sorrentino, Alessandro – Henke, Roberto – Severini, Simone* (2011): The common agricultural policy after the Fischler reform: national implementations, impact assessment and the agenda for future reforms. Ashgate Publishing, Farnham.
- Sorsa, Kaisa* (2009): Itsesääntely ja yhteissääntely arvoketjussa: toimialakohtaista tarkastelua. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 100. Hakapaino. Helsinki.
- Spaak Report* (1956): Rapport des Chefs de Délégation aux Ministres des Affaires Etrangères. Bruxelles.
- Stolte, Jannes – Tesfai, Mehreteab – Øygarden, Lillian – Kværnø, Sigrun – Keizer, Jacob – Verheijen, Frank – Panagos, Panos – Ballabio, Cristiano – Hessel, Rudi* (2016): Soil threats in Europe: status, methods, drivers and effects on ecosystem services. Joint Research Centre Technical Reports. European Union.
- Suomen luonnonsuojeluliitto* (2014): Haitalliset tuet kestävän kehityksen esteinä. Helsinki.
- Suvantola, Leila* (2018): Ympäristörikkosten ilmoituskynnykset ja lievien ympäristörikkomusten sanktiointi. Ympäristöministeriön raportteja 1/2018. Ympäristöministeriö. Helsinki.

- Suwantola, Leila* (2012): Ne bis in idem -kielto ja itsekriminointisuoja ympäristörikoksissa – hallintopakkoprosessin ja rikosprosessin leikkauspinnan haasteet. Ympäristöjuridiikka 4/2012, s. 10-36.
- Suwantola, Leila – Similä, Jukka* (2011): Luonnonsuojelu-oikeus. Edita, Helsinki.
- Swinbank, Alan* (1992): A surplus of farm land? Land Use Policy, Volume 9, Issue 1, January 1992, p. 3–7.
- Swinbank, Alan – Tangermann, Stefan* (2004): A Bond Scheme to Facilitate CAP Reform. Julkaisussa Swinbank, Alan – Tranter, Richard (ed.): A Bond Scheme for Common Agricultural Policy Reform. CABI Publishing, s. 55-78.
- Swinbank, Alan – Tranter, Richard* (2005): Decoupling EU Farm Support: Does the New Single Payment Scheme Fit within the Green Box? The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy. Vol 6. Number 1 2005 p. 47–61.
- Swinnen, Johan* (2015): The Political Economy of the 2014–2020 Common Agricultural Policy: Introduction and key conclusions. Julkaisussa Swinnen, Johan (ed.): The Political Economy of the 2014–2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm. Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels and Rowman and Littlefield International, London. s. 1–30.
- Swinnen, Johan (ed.)* (2015): The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm. Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels and Rowman and Littlefield International, London.
- Swinnen, Johan (ed.)* (2008): The Perfect Storm: The Political Economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy. CEPS, Brussels.
- Swinton, Scott M. – Lupia, Frank – Robertson, G. Philip – Hamilton, Stephen K.* (2007): Ecosystem services and agriculture: Cultivating agricultural ecosystems for diverse benefits. Ecological Economics 64 (2007), s. 245 – 252.
- Switzer, Stephanie* (2015): European Union biofuels policy: Past, present and future? Julkaisussa McMahon, Joseph – Cardwell, Michael (eds.): Research Handbook on EU Agricultural Law. Edward Elgar Publishing, s. 203 – 221.
- Tala Jyrki (toim.)* (2014): Kirjoituksia sääntelytarkkuudesta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedoksiantoja 123. Hakapaino, Helsinki.
- Tala, Jyrki* (2014): Sääntelytarkkuus – oikeusjärjestelmän pysyvä perusongelma. Julkaisussa Tala Jyrki (toim.): Kirjoituksia sääntelytarkkuudesta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedoksiantoja 123. Hakapaino, Helsinki. s. 83–112.
- Tala, Jyrki* (2012): Lainvalmistelu ja sääntelyn vaihtoehdot. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 115. Hakapaino, Helsinki.
- Tala, Jyrki (toim.)* (2010): Sääntelytarkkuuden ongelmia. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 251. Hakapaino, Helsinki.
- Tala, Jyrki* (2009). Itsesääntely ja yhteissääntely lainsäädännön tukena tai korvaajana. Julkaisussa Lasola, Marjukka (toim.): Oikeusolot 2009. Katsaus oikeudellisten instituutioiden toimintaan ja oikeuden saatavuuteen. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 244. Helsinki.
- Tala, Jyrki* (2005): Lakien laadinta ja vaikutukset. Edita Publishing, Helsinki.
- Tala, Jyrki* (2001). Lakien vaikutukset: Lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa. Väitöskirja. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 117. Hakapaino, Helsinki.
- Tapani, Jussi – Tolvanen, Matti* (2016): Rikosoikeus. Alma Talent. Helsinki.

- Tarmi, Sanni – Bäckman, Jan-Peter C.* (2004): Pientareiden kasvit. Julkaisussa Tiainen, Juha – Kuussaari, Mikko – Laurila, Ilkka P. – Toivonen, Tuuli (toim.): Elämää pellossa. Suomen maatalousympäristön monimuotoisuus. Edita, Helsinki, s. 98–111.
- Terpan, Fabien* (2015): Soft Law in the European Union—The Changing Nature of EU Law. *European Law Journal* 2015, Vol.21(1), s. 68-96.
- Thayyil, Naveen* (2014): *Biotechnology Regulation and GMOs. Law, Technology and Public Contestations in Europe.* Edward Elgar Publishing.
- Thomann, Eva* (2015): Customizing Europe: transposition as bottom-up implementation, *Journal of European Public Policy*, 22:10, 1368–1387.
- Thomann, Eva – Sager, Fritz* (2017a): Moving beyond legal compliance: innovative approaches to EU multilevel implementation, *Journal of European Public Policy*, 24:9, 1253–1268.
- Thomann, Eva – Sager, Fritz* (2017b): Toward a better understanding of implementation performance in the EU multilevel system, *Journal of European Public Policy*, 24:9, 1385–1407.
- Thomann, Eva – Zhelyazkova, Asya* (2017): Moving beyond (non-)compliance: the customization of European Union policies in 27 countries, *Journal of European Public Policy*, 24:9, 1269–1288.
- Tiainen, Juha – Piha, Markus – Vepsäläinen, Ville* (2007): Kesantojen merkitys pesimälinnustolle. Julkaisussa Salonen, Jukka – Keskitalo, Marjo – Segerstedt, Marjo (toim.): Peltoluonnon ja viljelyn monimuotoisuus. Maa- ja elintarviketalous 110, s. 70–82.
- Tiainen, Juha – Kuussaari, Mikko – Laurila, Ilkka P. – Toivonen, Tuuli (toim.)* (2004): Elämää pellossa. Suomen maatalousympäristön monimuotoisuus. Edita, Helsinki.
- Tobey, James A. – Smets, Henri* (1996): The Polluter-Pays Principle in the Context of Agriculture and the Environment. *The World Economy*. Volume19, Issue1, January 1996, p. 63–87.
- Tolvanen, Matti* (2002): Hallinnolliset maksut vähäisten tieliikenteen rikkomusten sanktioina, *lakimies* 2002, s. 194–218.
- Turtola, Eila – Lemola, Riitta (toim.)* (2008): Maatalouden ympäristötuen vaikutukset vesistökuormitukseen, satoon ja viljelyn talouteen v. 2000–2006 (MYTVAS 2). Maa- ja elintarviketalous 120. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus (MTT), Jokioinen.
- Turunen, Topi* (2018): The concepts of waste and non-waste in the circular economy. Publications of the University of Eastern Finland. Dissertations in Social Sciences and Business Studies, no 181. Joensuu.
- Tyler, Tom T.* (1990): *Why People Obey the Law.* Yale University Press, New Haven.
- Tyler, Tom T. – Darley, John M.* (2000): Building a Law-Abiding Society: Taking Public Views about Morality and the Legitimacy of Legal Authorities into Account when Formulating Substantive Law. *Hofstra Law Review*, Vol. 28, s. 707–739.
- Underwood, Evelyn – Tucker, Graham* (2016): Ecological Focus Area choices and their potential impacts on biodiversity. Report for BirdLife Europe and the European Environmental Bureau. Institute for European Environmental Policy, London.
- Usher, John A.* (2001): *EC Agricultural Law.* EC Law Library, Oxford.
- Vainio, M. – Kekäläinen, H. – Alanen, A. – Pykälä, J.* (2001): Suomen perinnebiotoopit. Perinne- maisemaprojektin valtakunnallinen loppuraportti. Suomen ympäristö 527.
- Valtionavustustyöryhmä* (2015): Valtionavustustyöryhmän mietintö. Valtiovarainministeriön julkaisuja 29/2015.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto* (2013): Tuloksellisuustarkastuskertomus. Maatalouden tukihallinto. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 4/2013.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto* (2009): Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan harkinnanvaraiset tukijärjestelmät. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 190/2009.

- Valtiontalouden tarkastusvirasto* (2008): Maatalouden ravinnepäästöjen vähentäminen. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 175/2008.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto* (2005): Maatalouden ympäristötuen erityistuet. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 113/2005.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto* (2002): Näennäisviljely – tavanomaisen viljelytavan valvonnan ongelmat. Tarkastuskertomus 24/2002.
- Van Calster, Geert – Reins, Leonie* (2017): *EU Environmental Law*. Elgar European Law. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK.
- Van Grinsven, Hans J.M. – Tiktak, Aaldrik – Rougoor, Carin W.* (2016): Evaluation of the Dutch implementation of the nitrates directive, the water framework directive and national emission ceilings directive. *NJAS – Wageningen Journal of Life Sciences* 78(2016), s. 69–84.
- Vanni, Francesco* (2014): *Agriculture and Public Goods. The Role of Collective Action*. Springer, Dordrecht.
- Vanni, Francesco* (2008): L'abolizione del set aside obbligatorio: le implicazioni ambientali e gli strumenti sostitutivi proposti nell'ambito dell'Health Check della PAC. *Agriregioni-europa* n. 15, dicembre 2008.
- Warren, John – Lawson, Clare – Belcher, Kenneth* (2008): *The Agri-Environment*. Cambridge University Press.
- Warsta, Matias* (2008): Ympäristölupajärjestelmä: Analyysi nykytilasta ja kehittämismahdollisuuksista. Väitöskirja. Teknillinen korkeakoulu. Edita, Helsinki.
- Webster, Paul – Williams, Nigel* (2002): Environmental Cross Compliance – Panacea or Placebo? Presentation at the 13th International Farm Management Congress, Wageningen, Netherlands, July 7–12, 2002.
- Vedder, Hans* (2010): The Treaty of Lisbon and European Environmental Law and Policy. *Journal of Environmental Law* (2010) volume 22, issue 2, s. 285–299.
- Vedung, Evert* (1998): Policy instruments: Typologies and Theories. Julkaisussa Bemelmans-Videc, Marie-Louise. – Rist, Ray C. – Vedung, Evert (ed.): *Carrots, Sticks & Sermons: Policy Instruments & Their Evaluation*. Transaction Publishers, s. 21–58.
- Vehkasalo, Ville – Penttämäki, Jari – Aakkula, Jyrki* (1999): Maatalouden ympäristövaikutusten ohjaaminen ympäristötuen avulla. Julkaisussa: *Maatalouden ympäristöohjelma 1995–1999:n taloudellinen analyysi. Ympäristötukijärjestelmä ja tulevaisuus -tutkimuksen loppuraportti*. MTTL tutkimuksia No 90, s. 78–132.
- Verschuuren, Jonathan* (2018): Towards an EU regulatory framework for climate smart agriculture: The example of soil carbon sequestration. *Transnational Environmental Law* 7 (2), s. 301–322.
- Verschuuren, Jonathan* (2017): Climate change and agriculture under the United Nations Framework Convention on climate change and related documents. Julkaisussa Mary Jane Angelo – Anél Du Plessis (ed.): *Research Handbook on Climate Change Law and Agricultural Law*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, s. 21–46.
- Verschuuren, Jonathan* (2004): Effectiveness of Nature Protection Legislation in the European Union and the United States: The Habitat Directive and Endangered Species. Julkaisussa Dieterich et al. (ed.): *Cultural Landscapes and the Land use: The Nature Conservation-Society Interface*. Kluwer Academic Publisher, Deventer, s. 39–67.
- White, Courtney* (2014): *Grass, Soil, Hope: A Journey through Carbon County*. Chelsea Green Publishing, Vermont.

- Wiesbrock, Anja* (2015): Sustainable State aid: a full environmental integration into the EU's State aids rules? Julkaisussa Sjäfjell, Beate – Wiesbrock, Anja (Ed.) *The Greening of European Business under EU Law*. Routledge. London and New York. s. 75–96.
- Vihervuori, Pekka* (2010): "Muuttuva Hallintopakko" Julkaisussa Avoin, tehokas ja riippumaton: Olli Mäenpää 60 vuotta juhlaKirja, 2010, s. 313-314.
- Vihinen, Hilikka* (2001): *Recognising Choice. A Study of the Changing Politics of the Common Agricultural Policy through an Analysis of the MacSharry Reform Debate in Ireland and the Netherlands*. Väitöskirja. MTT Taloustutkimus, julkaisuja No 99/2001.
- Wikander, Örjan – Hedberg, Sten* (2009): *Columella Tolv böcker om lantbruk: en tvåtusenårig romersk lantbrukslära*. Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien. Skog- ja lantbrukshistoriska meddelanden 43. Stockholm.
- Wikander, Örjan – Hedber, Sten* (2015): *Cato Om jordbruket. Varro Samtal om lantbruket*. Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien. Skog- ja lantbrukshistoriska meddelanden 63. Stockholm.
- Vilander, Matti* (1997): *Maatalousoikeus. Suomen maaseutuelinkeinojen kansallisesta sääntelystä Euroopan unionin yhteiseen maatalouspolitiikkaan. Teknillisen korkeakoulun kiinteistöopin ja talousoikeuden julkaisuja A 14. Suomen maaseutuoikeuden seuran julkaisuja 1/1997*.
- Vilkki, Briitta* (2009): *Strategiat hallinnan välineenä. Vesiensuojelun ohjaus ja toimeenpano case Kyrönjoessa*. Acta Wasaensia 202. Universitas Wasaensis, Vaasa.
- Vinkka, Aulis* (2015): *Maatalouden ympäristösääntely. Julkisoikeuden pro gradu -tutkielma*. Vaasan yliopisto.
- Winter, Gerd* (2003): *Environmental principles ind Community Law*. Julkaisussa Jans, Jan H. (ed.): *The European Convention and the Future of European Environmental Law*. Avosetta Group of European Environmental Lawyers. European Law Publishing, Groningen, s. 3.25.
- Virolainen, Vesa* (1992): *Viherkesannon perustaminen ja hoito*. Valtion maatalousteknologian tutkimuslaitos. VAKOLA. Tiedote 51/92. Vihti.
- Withana, S. – ten Brink, P. – Franckx, L. – Hirschnitz-Garbers, M. – Mayeres, I. – Oosterhuis, F. – Porsch, L.* (2012): *Study supporting the phasing out of environmentally harmful subsidies. A report by the Institute for European Environmental Policy (IEEP), Institute for Environmental Studies - Vrije Universiteit (IVM), Ecologic Institute and Vision on Technology (VITO) for the European Commission – DG Environment. Final Report*. Brussels.
- Voigt, Christina* (2015): *Article 11 TFEU in the light of the principle of sustainable development in international law*. Julkaisussa Sjäfjell, Beate – Wiesbrock, Anja (ed.): *The Greening of European Business under EU Law*. Routledge, London and New York. s. 31–50.
- Wong, Christoffer* (2014): *Criminal sanctions and administrative penalties: the quid of the ne bis in idem principle and some original sins*. Julkaisussa Galli, Francesca – Weyembergh Anne (eds.): *Do labels still matter? Blurring boundaries between administrative and criminal law. The influence of the EU*. Editions de l'Université de Bruxelles, Brussel 2014, s. 218–246.
- Voutilainen, Tomi* (2014): KHO 2013:128 – Valtionapuviranomaisen virheet takaisinperinnän kohtuullistamisperusteena. Lakimies 1/2014, s. 130-138.
- World Bank Group* (2013): *Introducing a risk-based approach to regulate businesses How to build a risk matrix to classify enterprises or activities*.
- WTO* (2015): *The WTO Agreements Series. Agriculture*. World Trade Organization. Geneva.

- Vuorinen, Ilpo – Fröberg, Janette – Heikkinen, Janne – Hiedanpää, Juha – Launto-Tiuttu, Aino – Vuorisalo, Timo* (2014): Ekosysteemipalvelut maataloilla. TEHO Plus –hankkeen julkaisu.
- Wreford, Anita – Moran, Dominic – Adger, Neil* (2010): Climate Change and Agriculture: Impacts, Adaptation and Mitigation. OECD Publishing, Paris.
- Wyatt, Alexandra M.* (2008): The Dirt on International Environmental Law Regarding Soils: Is the Existing Regime Adequate. Duke Environmental Law & Policy Forum vol 19, s. 165–207.
- Väättänen, Ulla* (2011): Oikein ja joutuisasti: joutuisuus hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeena hallintotoiminnassa. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.
- Ympäristöministeriö* (1993): Maisema-alue työryhmän mietintö 1. Mietintö 66/1992. Helsinki.
- Öberg, Jakob* (2013): The definition of criminal sanctions in the EU. EU Criminal Law Review 3 (2013), s. 273–299.

VIRALLISLÄHTEET

Komission COM/KOM/SEC -asiakirjat

- COM (91) 100 final.* Brussels, 1 February 1991. Communication of the Commission to the Council. The development and future of the CAP. Reflections Paper of the Commission.
- COM(91) 258 final.* Brussels, 11 July 1991. Communication of the Commission to the Council and to the European Parliament. The development and the future of the Common Agricultural Policy. Follow-up to the Reflection Paper (COM (91) 100 of 1 February 1991) Proposals of the Commission.
- COM (91) 379 final.* Brussels, 18 October 1991. Reform of the Common Agricultural Policy. Legal texts (Arable Crops, Sheepmeat, Beefmeat)
- KOM (95) 647 lopull.* Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi Euroopan yhteisön ympäristöä ja kestävä kehitystä koskevan poliittisen toimintaohjelman "Kohti kestävä kehitystä" tarkistuksesta.
- KOM (97) 2000 lopull.* Bryssel, 15.07.1997. Agenda 2000 - Osa I: Kohti vahvempaa ja laajempaa unionia – Osa II: Laajentumisen haste.
- KOM (98) 158 lopull.* Bryssel, 18.03.1998. Ehdotukset neuvoston päätöksiksi. Yhteisen maatalouspolitiikan uudistaminen.
- KOM (99) 22 lopull.* Bryssel, 27.01.1999. Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Kohti kestävä maataloutta.
- KOM (2002) 394 lopull.* Bryssel, 10.7.2002. Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Yhteistä maatalouspolitiikkaa koskeva väliarviointi.
- KOM (2003) 23 lopullinen.* Bryssel, 21.1.2003. Ehdotus: Neuvoston asetus yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tiettyjen viljelykasvien tuottajien tukijärjestelmistä.
- KOM (2005) 509 lopullinen.* Bryssel 19.10.2005. Komission tiedonanto Yhteisen maatalouspolitiikan yksinkertaistamisesta ja lainsäädännön parantamisesta.
- KOM (2006) 216 lopull.* Komission tiedonanto – Biologisen monimuotoisuuden vähenemisen pysäyttäminen vuoteen 2010 mennessä – ja sen jälkeen – Ekosysteemipalvelujen säilyttäminen ihmisten hyvinvoinnin varmistamiseksi {SEC(2006) 607} {SEC(2006) 621}.

- KOM (2006) 231 lopull.* Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle - Maaperän suojelua koskeva teemakohtainen strategia [SEK (2006) 620] [SEK (2006) 1165].
- KOM (2006) 232 lopull.* Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi maaperän suojelun puitteista ja direktiivin 2004/35/EY muuttamisesta.
- KOM (2006) 822 lopullinen.* Bryssel 18.12.2006. Ehdotus neuvoston asetus maatalouden yhteisestä markkinajärjestelystä ja tiettyjä maataloustuotteita koskevista erityissäännöksistä.
- KOM (2007) 722 lopullinen.* Bryssel 20.11.2007. Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille, YMP:n uudistuksen "terveystarkastuksen" valmistelu.
- KOM (2008) 306 lopullinen.* Bryssel 20.5.2008. Ehdotus: neuvoston asetus viljelijöille yhteisen maatalouspolitiikan mukaisesti maksettavien suorien tukien järjestelmää koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä
- KOM (2009) 128 lopullinen.* Bryssel 18.3.2009. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle. YMP:n yksinkertaistaminen EU:ssa – menestys kaikkien kannalta.
- KOM (2010) 672 lopullinen.* Bryssel 18.11.2010. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Yhteinen maatalouspolitiikka vuoteen 2020: Ruoka, luonnonvarat ja alueiden käyttö – miten hallita tulevat haasteet?
- KOM (2011) 244 lopullinen.* Komission kertomus toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteista. (18. kertomus, "Parempi säädöskäytäntö vuonna 2010").
- KOM (2011) 376 lopullinen.* Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle sekä tilintarkastustuomioistuimelle komission petostentorjuntastrategiasta.
- KOM (2011) 625 lopullinen* Bryssel 12.10.2011. Ehdotus. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus yhteisen maatalouspolitiikan tukijärjestelmissä viljelijöille myönnettäviä suoriatukia koskevista säännöistä
- KOM (2011) 628 lopullinen.* Bryssel 12.10.2011. Ehdotus. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta
- COM (2012) 46 final.* Komission kertomus Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Maaperän suojelua koskevan teemakohtaisen strategian täytäntöönpano ja käynnissä oleva toiminta.
- COM (2013) 685 final.* Liite asiakirjaan Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Sääntelyn toimivuus ja tuloksellisuus (REFIT): Tulokset ja jatkotoimet.
- COM (2013) 934 final* Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Nettomääräisten rahoitusoiden soveltaminen jäsenvaltioissa maatalouden ja koheesio-
politiikan osalta.
- KOM (2014) 618 lopullinen.* Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle. EU:n taloudellinen suojaaminen vuoden 2013 loppuun saakka.
- KOM (2015) 120 lopullinen, 9.3.2015.* Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Vesipolitiikan puitedirektiivi ja tulvadirektiivi: Toimenpiteet EU:n vesien hyvän tilan saavuttamiseksi ja tulvariskien vähentämiseksi
- COM (2017) 152 final.* Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle viherryttämistukijärjestelmän mukaisen ekologista alaa koskevan velvoitteen täytäntöönpanosta.
- COM (2017) 713 final.* Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle: Ruoan ja maanviljelyn tulevaisuus.

COM (2018) 392 *final*. Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus jäsenvaltioiden yhteisen maatalouspolitiikan nojalla laatimien, Euroopan maatalouden tukirahastosta (maataloustukirahasto) ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto) rahoitettavien strategiasuunnitelmien (YMP:n strategiasuunnitelmat) tukea koskevista säännöistä sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EU) N:o 1305/2013 ja (EU) N:o 1307/2013 kumoamisesta.

COM (2018) 393 *final*. Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta sekä asetuksen (EU) N:o 1306/2013 kumoamisesta.

SEC (92) 1990 *final*. The principle of subsidiarity - Communication of the Commission to the Council and the European Parliament.

SEC (2011) 540 *final*. Commission staff working paper. Impact assessment accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the Committee of the Regions. Our life insurance, our natural capital: an EU biodiversity strategy to 2020.

SEC (2011) 1153 *final*. Commission staff working paper. Impact assessment. Common Agricultural Policy towards 2020.

Komission täytäntöönpanopäätökset

2008/582/EY

2009/721/EY

2010/152/EU

2010/399/EU

2010/668/EU

2011/689/EU

2012/500/EU

2013/123/EU

2013/433/EU

2013/763/EU

Hallituksen esitykset ja valiokuntamietinnöt

HE 66/1988 *vp*. Hallituksen esitys eduskunnalle Rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksen ensimmäisen vaiheen käsittäväksi rikoslain ja eräiden muiden lakien muutoksiksi

HE 63/1990 *vp*. Hallituksen esitys eduskunnalle uhkasakkolaiksi.

HE 195/1992 *vp*. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi peltoalan perusteella suoritettavasta vientikustannusmaksusta annetun lain muuttamisesta.

HE 309/1993 *vp*. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 145/1994 *vp*. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden maatalouden alaan kuuluvien lakien kumoamisesta.

HE 149/1994 *vp*. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan yhteisen yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanosta.

HE 116/1997 *vp*. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan yhteisen yhteisen maatalouspolitiikan tunnistamis- ja tiedonantojärjestelmän täytäntöönpanosta.

- HE 45/1998 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevan yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä laiksi rikoslain 1 luvun 13 §:n sekä 29 luvun 5 ja 9 §:n muuttamisesta.
- HE 63/2001 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle valtionavustuslaiksi ja laiksi valtion talousarviosta annetun lain 7 c §:n muuttamisesta.
- HE 44/2002 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lain-säädännön uudistamiseksi.
- HE 72/2002 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- HE 158/2002 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta.
- HE 17/2005 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta.
- HE 52/2007 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta.
- HE 113/2007 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maatalouden rakennetuista, valtakunnallisen maaseudun kehittämisen ja tutkimuksen sekä maa- ja elintarviketalouden tutkimuksen rahoituksesta sekä eräiden maaseudun kehittämiseen liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 156/2012 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maatalouden tukien toimeenpanosta, laiksi Euroopan unionin suorista tuista maataloudelle sekä laeiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 140/2014 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Euroopan unionin suorista tuista maataloudelle annetun lain ja maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi
- HE 177/2014 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eräistä ohjelmaperusteisista viljelijäkorvauksista sekä maatalouden tukien toimeenpanosta annetun lain muuttamisesta ja maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annetun lain 1 §:n muuttamisesta.
- HE 82/2015 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vieraslajeista aiheutuvien riskien hallinnasta sekä luonnonsuojelulain ja metsästyslain muuttamisesta.
- HE 196/2018 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Euroopan unionin suorista tuista maataloudelle annetun lain ja maatalouden tukien toimeenpanosta annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 25/2005 vp - HE 17/2005 vp.* Perustuslakivaliokunnan lausunto 25/2005 vp. Hallituksen esitys laiksi tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta.
- MmVM 24/2014 vp - HE 140/2014 vp.* Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö 24/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Euroopan unionin suorista tuista maataloudelle annetun lain ja maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.
- MmVL 30/2017 vp - VNS 7/2017 vp.* Maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunto 30/2017 vp. Valtioneuvoston selonteko keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmasta vuoteen 2030.
- MmVM 17/2018 vp.* Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö 17/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Euroopan unionin suorista tuista maataloudelle annetun lain ja maatalouden tukien toimeenpanosta annetun lain muuttamisesta

OIKEUSTAPAUKSET

WTO

WT/DS267 United States – Subsidies on Upland Cotton

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Engel v. Alankomaat 8.6.1976, A sarja, nro 22

Jussila v. Suomi 23.11.2006, 73053/01

Zolotukhin v. Venäjä 10.2.2009, 14939/03

Unionin tuomioistuin

- C-8/55* Fédération Charbonnière de Belgique v. Euroopan hiili- ja teräsyhteisön korkea viranomainen, ECLI:EU:C:1956:11
- C-2 ja 3/62* Komissio vs. Luxemburg ja Belgia, ECLI:EU:C:1962:45
- C-4/68* Firma Schwarzwaldmilch GmbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette, ECLI:EU:C:1968:41
- C-14/68* Walt Wilhelm and others v. Bundeskartellamt, ECLI:EU:C:1969:4
- C-11/70* Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, ECLI:EU:C:1970:114
- C-25/70* Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel vastaan Köster, Berodt & Co, ECLI:EU:C:1970:115
- C-7/72* Boehringer Mannheim vastaan komissio, ECLI:EU:C:1972:125
- C-21/72 ja 24/72* International Fruit Company NV ym. vastaan Produktschap voor Groenten en Fruit, ECLI:EU:C:1972:115
- C-185/73* Hauptzollamt Bielefeld v. Offene Handelsgesellschaft in Firma H. C. König, ECLI:EU:C:1974:61
- C-15/76 ja 16/76* Ranska vs. Euroopan yhteisöjen komissio, ECLI:EU:C:1979:29
- C-85/77* Società Azienda avicola Sant'Anna vs. Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) et Servizio contributi agricoli unificati (SCAU), ECLI:EU:C:1978:38
- C-139/77* Denkavit Futtermittel GmbH vs. Finanzamt Warendorf, ECLI:EU:C:1978:126
- C-42/79* Firma Milch-, Fett- und Eierkontor GmbH vastaan Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, ECLI:EU:C:1979:289
- C-44/79* Liselotte Hauer vastaan Land Rheinland-Pfalz, ECLI:EU:C:1979:290
- C-152/79* Kevin Lee vs. Minister for Agriculture, ECLI:EU:C:1980:122
- C-61/80* Coöperatieve Stremsel- en Kleurselabriek vs. komissio, ECLI:EU:C:1981:75
- C-104/81* Hauptzollamt Mainz vs C. A. Kupferberg & Cie KG a. A, ECLI:EU:C:1982:362
- C-77/83* Srl CILFIT ym. ja Lanificio di Gavardo SpA vastaan Ministero della sanità, ECLI:EU:C:1984:91
- C-240/83* Procureur de la République vastaan Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ABDHU), ECLI:EU:C:1985:59
- C-129/84* Italia vs. komissio, ECLI:EU:C:1986:39

- C-266/84 Denkavit France SARL vastaan Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA), ECLI:EU:C:1986:23
- C-137/85 Maizena GmbH ym. vs. Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (BALM), ECLI:EU:C:1987:493
- C-145/85 Denkavit België NV vs. Belgian valtio, ECLI:EU:C:1987:63
- C-312/85 Villa Banfi vs. Regione Toscana, ECLI:EU:C:1986:500
- C-347/85 Yhdistyneet kuningaskunnat vs. komissio, ECLI:EU:C:1988:170
- C-302/86 Komissio vastaan Tanska, ECLI:EU:C:1988:421
- C-68/88 Komissio v. Kreikka, ECLI:EU:C:1989:339
- C-322/88 Salvatore Grimaldi v. Fonds des maladies professionnelles, ECLI:EU:C:1989:646
- C-331/88 The Queen vastaan Minister of Agriculture, Fisheries and Food ja Secretary of State for Health, ex parte: Fedesa ym, ECLI:EU:C:1990:391
- C-240/90 Saksa vs. komissio, ECLI:EU:C:1992:408
- C-355/90 Komissio vs. Espanja, ECLI:EU:C:1993:331
- C-162/91 Società Tenuta il Bosco Srl vastaan Ministero delle finanze dello Stato, ECLI:EU:C:1992:392
- C-124/92 An Bord Bainne Co-operative ja Compagnie Inter-Agra SA vastaan Intervention Board for Agricultural Produce, ECLI:EU:C:1993:841
- C-133/93, C-300/93 ja C-362/93 Antonio Crispolti vastaan Fattoria Autonoma Tabacchi ja Giuseppe Natale ja Antonio Pontillo vastaan Donatab Srl, ECLI:EU:C:1994:364
- C-347/93 Belgian valtio vastaan Boterlux SPRL, ECLI:EU:C:1994:314
- C-28/94 Alankomaat vs. komissio, ECLI:EU:C:1999:191
- C-50/94 Kreikka vs. komissio, ECLI:EU:C:1996:266
- C-354/95 The Queen vs. Minister for Agriculture, Fisheries and Food, ex parte, National Farmers' Union ym., ECLI:EU:C:1997:379
- C-3/96 Komissio vastaan Alankomaat, ECLI:EU:C:1998:238
- C-149/96 Portugali vastaan komissio, ECLI:EU:C:1999:574
- C-157/96 The Queen vastaan Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, Commissioners of Customs & Excise, ex parte National Farmers' Union, David Burnett and Sons Ltd, R. S. and E. Wright Ltd, Anglo Beef Processors Ltd, United Kingdom Genetics, Wyjac Calves Ltd, International Traders Ferry Ltd, MFP International Ltd, Interstate Truck Rental Ltd ja Vian Exports Ltd., ECLI:EU:C:1998:191
- C-242/96 Italia vs. komissio, ECLI:EU:C:1998:452
- C-59/97 Italia vs. komissio, ECLI:EU:C:1999:148
- C-71/97 Komissio vs. Espanja, ECLI:EU:C:1998:455
- C-166/97 Komissio vs. Ranska, ECLI:EU:C:1999:149
- C-195/97 Komissio vs. Italia, ECLI:EU:C:1999:100
- C-242/97 Belgia vs. komissio, ECLI:EU:C:2000:255
- C-253/97 Italia vs. komissio, ECLI:EU:C:1999:527
- C-293/97 The Queen vastaan Secretary of State for the Environment ja Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte H.A. Standley ym. ja D.G.D. Metson ym., ECLI:EU:C:1999:215
- C-349/97 Espanja vs. komissio, ECLI:EU:C:2003:251
- C-96/98 Komissio vs. Ranska, ECLI:EU:C:1999:580
- C-247/98 Kreikka vs. komissio, ECLI:EU:C:2001:4
- C-274/98 Komissio v. Espanja, ECLI:EU:C:2000:206
- C-278/98 Alankomaat vs. komissio, ECLI:EU:C:2001:124

- C-300/98 ja C-392/98 Parfums Christian Dior SA vastaan TUK Consultancy BV ja Assco Gerüste GmbH ja Rob van Dijk vastaan Wilhelm Layher GmbH & Co. KG ja Layher BV, ECLI:EU:C:2000:688
- C-374/98 Komissio vs. Ranska, ECLI:EU:C:2000:670
- C-379/98 PreussenElektra AG vastaan Schleswag AG, ECLI:EU:C:2001:160
- C-69/99 Komissio vs. Iso-Britannia ja Pohjois-Irlanti, ECLI:EU:C:2000:675
- C-118/99 Ranska vs. komissio, ECLI:EU:C:2002:39
- C-127/99 Komissio vs. Italia, ECLI:EU:C:2001:597
- C-130/99 Espanja vs. komissio, ECLI:EU:C:2002:192
- C-307/99 OGT Fruchthandelsgesellschaft mbH vastaan Hauptzollamt Hamburg-St. Annen, ECLI:EU:C:2001:228
- C-375/99 Espanja vs. komissio, ECLI:EU:C:2001:228
- C-377/99 Saksa vs. komissio, ECLI:EU:C:2002:504
- C-117/00 Komissio vs. Irlanti, ECLI:EU:C:2002:366
- C-161/00 Komissio vs. Saksa, ECLI:EU:C:2002:170
- C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 PC-217/00 P, and C-219/00 P Aalborg Portland ym. vs. komissio, ECLI:EU:C:2004:6
- C-210/00 Käserei Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG vastaan Hauptzollamt Hamburg-Jonas, ECLI:EU:C:2002:440
- C-240/00 Komissio vs. Suomi, ECLI:EU:C:2003:126
- C-258/00 Komissio vs. Ranska, ECLI:EU:C:2002:400
- C-266/00 Komissio vs. Luxemburg, ECLI:EU:C:2001:152
- C-304/00 Regina vastaan Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: W. H. Strawson (Farms) Ltd ja J. A. Gagg & Sons (toiminimi), ECLI:EU:C:2002:695
- C-322/00 Komissio vs. Alankomaat, ECLI:EU:C:2003:532
- C-329/00 Espanja vs. komissio, ECLI:EU:C:2003:355
- C-396/00 Komissio vs. Italia, ECLI:EU:C:2002:261
- C-189/01 H. Jippes, Afdeling Groningen van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren ja Afdeling Assen en omstreken van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren vastaan Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, ECLI:EU:C:2001:420
- C-202/01 Komissio vs. Ranska, ECLI:EU:C:2002:713
- C-208/01 Isabel Parras Medina ja Adelina Parras Medina vastaan Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, ECLI:EU:C:2002:593
- C-344/01 Saksa vs. komissio, ECLI:EU:C:2004:121
- C-396/01 Komissio vs. Irlanti, ECLI:EU:C:2004:136
- C-287/02 Espanja vs. komissio, ECLI:EU:C:2005:368
- C-366/02 Gerd Gschoßmann vs. Amt für Landwirtschaft und Flurneuordnung Süd, ECLI:EU:C:2004:533
- C-377/02 Léon Van Parys NV vastaan Belgisch Interventie- en Restitutiebureau (BIRB), ECLI:EU:C:2005:121
- C- 1/03 Rikosoikeudenkäynti vastaan Paul Van de Walle, Daniel Laurent, Thierry Mersch ja Texaco Belgium SA, ECLI:EU:C:2004:490
- C-94/03 Komissio vs. neuvosto, ECLI:EU:C:2006:2
- C-199/03 Irlanti vs. komissio, ECLI:EU:C:2005:548
- C-221/03 Komissio vs. Belgia, ECLI:EU:C:2005:573
- C-320/03 Komissio vs. Itävalta, ECLI:EU:C:2005:684

- C-209/04 Komissio vs. Itävalta, ECLI:EU:C:2006:195
- C-221/04 Komissio vs. Espanja, ECLI:EU:C:2006:329
- C-235/04 Komissio vs. Espanja, ECLI:EU:C:2007:386
- C-248/04 Koninklijke Coöperatie Cosun UA vastaan Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, ECLI:EU:C:2006:666
- C-313/04 Franz Egenberger GmbH Molkerei und Trockenwerk vastaan Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, ECLI:EU:C:2006:454
- C-334/04 Komissio vs. Kreikka, ECLI:EU:C:2007:628
- C-418/04 Komissio vs. Irlanti, ECLI:EU:C:2007:780
- C-504/04 Agrarproduktion Staebelow GmbH vastaan Landrat des Landkreises Bad Doberan, ECLI:EU:C:2006:30
- C-45/05 Maatschap Schonewille-Prins vs. Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, ECLI:EU:C:2007:296
- C-191/05 Komissio vs. Portugali, ECLI:EU:C:2006:472
- C-388/05 Komissio vs. Italia, ECLI:EU:C:2007:533
- C-186/06 Komissio vs. Espanja, ECLI:EU:C:2007:813
- C-383/06, C-384/06 ja C-385/06 Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening (C-383/06) ja Gemeente Rotterdam (C-384/06) vastaan Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ja Sociaal Economische Samenwerking West-Brabant (C-385/06) vastaan Algemene Directie voor de Arbeidsvoorziening, ECLI:EU:C:2008:165
- C-418/06 Belgia vs. komissio, ECLI:EU:C:2008:247
- C-188/07 Commune de Mesquer vastaan Total France SA ja Total International Ltd, ECLI:EU:C:2008:359
- C-278/07 – C-280/07 Hauptzollamt Hamburg-Jonas vastaan Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb GmbH & Co. (C-278/07), Vion Trading GmbH (C-279/07) ja Ze Fu Fleischhandel GmbH (C-280/07), ECLI:EU:C:2009:38
- C-281/07 Hauptzollamt Hamburg-Jonas vastaan Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank AG, ECLI:EU:C:2009:6
- C-293/07 Komissio vs. Kreikka, ECLI:EU:C:2008:706
- C-535/07 Komissio vs. Itävalta, ECLI:EU:C:2010:602
- C-558/07 The Queen, seuraavien hakemuksesta S.P.C.M. SA, C.H. Erbslöh KG, Lake Chemicals and Minerals Ltd ja Hercules Inc. vastaan Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs, ECLI:EU:C:2009:430
- C-172/08 Pontina Ambiente Srl vs. Regione Lazio, ECLI:EU:C:2010:87
- C-254/08 Futura Immobiliare srl Hotel Futura ynnä muut vastaan Comune di Casoria, ECLI:EU:C:2009:479
- C-378/08 Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA ja Syndial SpA vastaan Ministero dello Sviluppo economico ym., ECLI:EU:C:2010:126
- C-379/08 ja C-380/08 Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA ja Syndial SpA vastaan Ministero dello Sviluppo economico ym. (C-379/08) ja ENI SpA vastaan Ministero Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare ym. (C-380/08), ECLI:EU:C:2010:127
- C-434/08 Arnold und Johann Harms als Gesellschaft bürgerlichen Rechts vastaan Freerk Heidinga, ECLI:EU:C:2010:285
- C-470/08 Kornelis van Dijk vs vastaan Gemeente Kampen, ECLI:EU:C:2010:31
- C-478/08 ja C-479/08 Buzzi Unicem SpA ynnä muut vastaan Ministero dello Sviluppo economico ym. (C-478/08) ja Dow Italia Divisione Commerciale Srl vastaan

- Ministero Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare ym. (C-479/08), ECLI:EU:C:2010:129
- C-526/08 Komissio vs. Luxemburg, ECLI:EU:C:2010:379
- C-61/09 Landkreis Bad Dürkheim vs. Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion, ECLI:EU:C:2010:606
- C-105/09 ja C-110/09 Terre wallonne ASBL (C-105/09) ja Inter-Environnement Wallonie ASBL (C-110/09) vastaan Région wallonne, ECLI:EU:C:2010:355
- C-120/09 Komissio vs. Belgia, ECLI:EU:C:2009:802
- C-152/09 André Grootes vs. Amt Für Landwirtschaft Parchim, ECLI:EU:C:2010:671
- C-153/09 Agrargut Bäbelin GmbH & Co.KG vs. Amt für Landwirtschaft Bützow, ECLI:EU:C:2010:727
- C-218/09 SGS Belgium NV vastaan Belgisch Interventie- en Restitutiebureau, Firme Derwa NV, Centraal Beheer Achmea NV ja Firme Derwa NV, Centraal Beheer Achmea NV vastaan SGS Belgium NV ja Belgisch Interventie- en Restitutiebureau, ECLI:EU:C:2010:152
- C-221/09 AJD Tuna Ltd, vastaan Direttore tal-Agricoltura u s-Sajd ja Avukat Generali, ECLI:EU:C:2011:153
- C-343/09 Afton Chemical Limited vastaan Secretary of State for Transport, ECLI:EU:C:2010:419
- C-536/09 Marija Omejc vs. Slovenia, ECLI:EU:C:2011:398
- C-21/10 Károly Nagy vs. Mesogazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal, ECLI:EU:C:2011:505
- C-111/10 Komissio vs. neuvosto, ECLI:EU:C:2013:785
- C-117/10 Komissio vs. neuvosto, ECLI:EU:C:2013:786
- C-118/10 Komissio vs. neuvosto, ECLI:EU:C:2013:787
- C-121/10 Komissio vs. neuvosto, ECLI:EU:C:2013:784
- C-131/10 Corman SA vastaan Bureau d'intervention et de restitution belge (BIRB), ECLI:EU:C:2010:825
- C-201/10 ja C-202/10 Ze Fu Fleischhandel GmbH (C-201/10) ja Vion Trading GmbH (C-202/10) vastaan Hauptzollamt Hamburg-Jonas, ECLI:EU:C:2011:282
- C-316/10 Danske Svineproducenter vastaan Justitsministeriet, ECLI:EU:C:2011:863
- C-465/10 Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales vastaan Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre, ECLI:EU:C:2011:867
- C-489/10 Łukasz Marcin Bonda, ECLI:EU:C:2012:319
- C-59/11 Association Kokopelli vs. Graines Baumaux SAS, ECLI:EU:C:2012:447
- C-72/11 Rikosoikeudenkäynti vastaan Mohsen Afrasiabi ym., ECLI:EU:C:2011:874
- C-188/11 Peter Hehenberger vs. Itävalta, ECLI:EU:C:2012:312
- C-454/11 Gunārs Pusts vs. Laiku atbalsta dienests, ECLI:EU:C:2013:64
- C-592/11 Anssi Ketelä, ECLI:EU:C:2012:673
- C-671/11 – C-676/11 Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) vastaan Société anonyme d'intérêt collectif agricole Unanimes (C-671/11 ja C-672/11), Organisation de producteurs Les Cimes (C-673/11), Société Agroprovence (C-674/11), Regalp SA (C-675/11) ja Coopérative des producteurs d'asperges de Montcalm (COPAM) (C-676/11), ECLI:EU:C:2013:388
- C-3/12 Syndikat OP 84 vs. Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceArgiMer), ECLI:EU:C:2013:389
- C-11/12 Maatschap L.A. en D.A.B.Langestraat en P.Langestraat-Troots vs. Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, ECLI:EU:C:2012:808

- C-99/12 Eurofit SA vastaan Bureau d'intervention et de restitution belge (BIRB), ECLI:EU:C:2013:487
- C-101/12 Herbert Schaible vs. Land Baden-Württemberg, ECLI:EU:C:2013:661
- C-193/12 Komissio vs. Ranska, ECLI:EU:C:2013:394
- C-237/12 Komissio vs. Ranska, ECLI:EU:C:2014:2152
- C-298/12 Confédération paysanne vs. Ministre de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche, ECLI:EU:C:2013:630
- C-370/12 Thomas Pringle vastaan Government of Ireland ym., ECLI:EU:C:2012:756
- C-396/12 A.M. van der Ham ja A.H. van der Ham-Reijersen vs. College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, ECLI:EU:C:2014:98
- C-485/12 Maatschap T. van Oosterom en A. van Oosterom-Boelhouwer vs. Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, ECLI:EU:C:2014:250
- C-47/13 Martin Grund vastaan Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein, ECLI:EU:C:2014:2248
- C-105/13 P. J. Vonk Noodegraaf vs. Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, ECLI:EU:C:2014:1126
- C-306/13 LVP NV vastaan Belgian valtio, ECLI:EU:C:2014:2465
- C-335/13 Robin John Feakins vs. The Scottish Ministers, ECLI:EU:C:2014:2343
- C-341/13 Cruz & Companhia Lda vs. Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas IP (IFAP), ECLI:EU:C:2014:2230
- C-422/13 Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein vastaan Dr. med. vet. Uta Wree, ECLI:EU:C:2015:438
- C-498/13 Agrooikosystema EP vs. Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon ym., ECLI:EU:C:2015:61
- C-525/13 Vlaams Gewest vs. Heidi Van Den Broeck, ECLI:EU:C:2014:2254
- C-534/13 Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ym. vastaan Fipa Group Srl ym., ECLI:EU:C:2015:140
- C-684/13 Johannes Demmer vastaan Fødevareministeriets Klagecenter, ECLI:EU:C:2015:439
- C-52/14 Pfeifer & Langen GmbH & Co. KG vs. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, ECLI:EU:C:2015:381
- C-59/14 Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export v. Hauptzollamt Hamburg-Jonas, ECLI:EU:C:2015:660
- C-149/14 Komissio vs. Kreikka, ECLI:EU:C:2015:264
- C-330/14 Gergely Szemerey vastaan Miniszterelnökséget vezető miniszter, vastaan Miniszterelnökséget vezető miniszter, ECLI:EU:C:2015:826
- C-383/14 Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) vastaan Sodiaal International SA, ECLI:EU:C:2015:541
- C-273/15 ZS "Ezernieki" vs. Lauku atbalsta dienests, ECLI:EU:C:2016:364
- C-333/15 ja C-334/15 María del Pilar Planes Bresco vs. Comunidad Autónoma de Aragón, ECLI:EU:C:2016:426
- C-227/16 Jan Theodorus Arts vs. Veevoederbedrijf Alpuro BV, ECLI:EU:C:2017:842
- C-239/17 Gert Teglgård ja Fløjstrupgård I/S vs. Fødevareministerietin Klagecenter, ECLI:EU:C:2018:597
- C-435/17 Argo Kalda Mardi talu v. Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet, ECLI:EU:C:2018:637

T-61/00 ja T-62/00 Associazione Produttori Olivicoli Laziali (APOL) ja Associazione Italiana Produttori Olivicoli (AIPO) vs. Euroopan yhteisöjen komissio, ECLI:EU:C:2015:826

T-230/04 Suomi vs. komissio, ECLI:EU:T:2007:259

T-324/05 Viro vs. komissio, ECLI:EU:T:2009:381

T-368/05 Itävalta vs. komissio, ECLI:EU:T:2009:305

T-113/08 Espanja vs. komissio, ECLI:EU:T:2010:465

T-232/08 Luxemburg vs. komissio, ECLI:EU:T:2011:751

T-356/08 Kreikka vs. komissio, ECLI:EU:T:2012:418

T-158/09 Kreikka vs. komissio, ECLI:EU:T:2012:530

T-197/09 Slovenia vs. komissio, ECLI:EU:T:2011:348

T-212/09 Tanska vs. komissio, ECLI:EU:T:2012:335

T-241/10 Puola vs. komissio, ECLI:EU:T:2013:96

T-3/11 Portugali vs. komissio, ECLI:EU:T:2015:388

T-18/10 Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto, ECLI:EU:T:2011:419

T-294/11 Kreikka vs. komissio, ECLI:EU:T:2013:261

T-245/13 Yhdistyneet kuingaskunnat vs. komissio, ECLI:EU:T:2015:595

T-365/13 Liettua vs. komissio, ECLI:EU:T:2015:113

T-124/14 Suomi vs. komissio, ECLI:EU:T:2015:955

T-662/14 Unkari vs. komissio, ECLI:EU:T:2016:328

T-667/14 Slovenia vs. komissio, ECLI:EU:T:2016:34

Korkein hallinto-oikeus

KHO 14.2.1997 t. 306

KHO 2006:102

KHO 2009:45

KHO 2013:24

KHO 2013:128

KHO 2014:145

KHO 2015:57

KHO 2015:82

KHO 2016:96

KHO 2016:135

KHO 10.8.2016 t. 3328

KHO 17.8.2016 t. 3371

KHO 8.2.2017 t. 500

Korkein oikeus

KKO 2010:45

KKO 2012:79

KKO 2013:59

KKO 2013:78

KKO 2013:92
KKO 2014:145

Hallinto-oikeudet

Hämeenlinnan HaO 2.3.2017, Dnro 02006/16/7405
Hämeenlinnan HaO 7.4.2017, Dnro 02229/16/7405
Hämeenlinnan HaO 4.5.2017, Dnro 00125/17/7405
Hämeenlinnan HaO 30.5.2017, Dnro 00080/17/7405

Hovioikeudet

Turun HO 22.10.2014 t. 1128

ANNA-LIISA TANSKANEN

Tässä ympäristöoikeudellisessa väitöskirjassa analysoidaan maataloustukien saannin ehdoksi tukisäädöksissä asetettuja ympäristöehtoja sekä niiden valvonta- ja seuraamusjärjestelmää. Tutkimuksessa arvioidaan ympäristöehtojen muodostamaa moniportaista kokonaisuutta ja sen toimivuutta luonnon monimuotoisuuden suojelemisen, ympäristöhaittojen ehkäisemisen ja ilmastonmuutoksen hillitsemisen näkökulmasta. Lisäksi tutkimuksessa arvioidaan jäsenmaille annettua sääntelyvaraa ja sen käyttöä Suomessa.



UNIVERSITY OF
EASTERN FINLAND

uef.fi

**PUBLICATIONS OF
THE UNIVERSITY OF EASTERN FINLAND**
Dissertations in Social Sciences and Business Studies

ISBN 978-952-61-3093-4
ISSN 1798-5749