

MAO Valonen Kari

12.05.2010

Eduskunta
Suuri valiokunta

Viite

Asia

Yhteisen maatalouspolitiikan tulevaisuus: julkinen keskustelu vuoden 2013 jälkeistä aikaa koskevasta politiikasta ja Suomen kannat

U/E-tunnus:

EUTORI-numero:

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti selvitys yhteisen maatalouspolitiikan tulevaisuutta vuoden 2013 jälkeen koskevasta keskustelusta ja keskustelussa esitetyistä Suomen kannoista.

Ylijohtaja

Heimo Hanhilahti

Neuvotteleva virkamies

Kari Valonen

LIITTEET 4 kpl

Asiasanat	yhteinen maatalouspolitiikka, maaseutu, maatalous, maataloustuki
Hoitaa	MMM, VM
Tiedoksi	TH, YM, ALR, EUE, VNEUS, MAVI, UM

Yhteisen maatalouspolitiikan tulevaisuus: julkinen keskustelu vuoden 2013 jälkeistä aikaa koskevasta politiikasta ja Suomen kannat

1. Tausta

1.1 Yleistä

Yhteistä maatalouspolitiikkaa uudistetaan vuosina 2010 – 2013 osana tulevaa rahoituskehysratkaisua. Uudistus on laaja kokonaisuus, joka koskettaa kaikkia yhteisen maatalouspolitiikan osa-alueita (suorat tuet, markkinatoimet, yksittäisten maataloustuotteiden erityissäännöt, maaseudun kehittämisspolitiikka, rahoitusta koskeva sääntely, valtiontukisäännöt).

Lisäksi Suomi käy lähivuosina komission kanssa neuvotteluja kansallisten tukien jatkosta. Liittymissopimuksen 141 artiklan perusteella maksettavan Etelä-Suomen kansallisen tuen nykyisen tukiohjelman voimassaolo päättyy vuoden 2013 lopussa. Tuen jatkoa koskevat neuvottelut tultaneen käymään vuosina 2012/2013 ainakin osittain yhtä aikaa yhteisen maatalouspolitiikan uudistamista koskevien neuvottelujen kanssa. Liittymissopimuksen 142 artiklan perusteella maksettavan pohjoisen tuen maksuvaltuutta on sovittu tarkasteltavan vuonna 2013, kun mahdollisuus maksaa maidolle kansallista tukea osana vuoden 2008 terveystarkastusratkaisua päättyy. Luonnonhaittakorvauksen kansallisen lisäosan jatkoa arvioidaan luonnonhaittakorvausjärjestelmän uudistamisen yhteydessä. Käytännössä siten sekä EU:n että kansallisia maatalouden tukijärjestelyjä arvioidaan ja niistä käydään neuvotteluja yhtä aikaa.

1.2 Vuoden 2003 CAP-uudistus

Edellinen suuri uudistus yhteiseen maatalouspolitiikkaan tehtiin vuonna 2003. Tuolloin luotiin nykyisen tuotannosta irrotetun tilatukijärjestelmän perusteet (neuvoston asetus (EY) No 1782/2003). Tarkoituksena oli varautua maatalouden osalta tulevan WTO-neuvottelukierroksen lopputulokseen siirtämällä suurin osa (tällä hetkellä n. 90 %) maksettavasta maataloustuesta WTO-mielessä ”vihreän laatikon” tukien alle.

Jäsenvaltioille annettiin oikeus toimeenpanna tilatukijärjestelmä vuosien 2005 – 2007 välisenä aikana. Tilatukijärjestelmä voitiin toimeenpanna joko historiallisena mallina, alueellisena mallina tai näiden yhdistelmämallina. Eräillä sektoreilla, kuten peltokasvit ja naudanliha, annettiin myös mahdollisuuksia jättää tukia edelleen tuotantosidonnaisiksi tiettyjen vaihtoehtojen perusteella. Suomi toimeenpani tilatukijärjestelmän vuonna 2006 alueellisena mallina, johon liittyvät tiettyjen tuotannonalojen asteittain alenevat historialliset lisäosat (dynaaminen hybridimalli) sekä tuotantosidonnaiset elementit naudanlihan, lampaanlihan ja eräiden peltokasvien osalta. Kaikkiaan vuoden 2003 CAP-uudistus johti siihen, että eri jäsenmaat toimeenpanivat uudistuksen erilaisessa aikataulussa ja erilaisilla toimeenpanomalleilla.

Vuoden 2003 laajan uudistuksen jälkeen yhteisen maatalouspolitiikan niitä osa-alueita, jota suuri uudistus ei koskenut, on uudistettu yksi kerrallaan. Hedelmä- ja vihannesala, banaanin ja puuvillan tukijärjestelmä, tupakan tukijärjestelmä, viiniala ja sokerisektori on yksi kerrallaan tuotu tukien osalta tuotannosta irrotetun tilatukijärjestelmän piiriin ja muilta osin yhtenäisen markkinajärjestelyn (neuvoston asetus (EY) No 1234/2007) alle.

1.3 Yhteisen maatalouspolitiikan terveystarkastus 2008

Vuoden 2003 suuri uudistus sisälsi lukuisia uudistuksen eri osa-alueita koskevia tarkastelulausekkeita. Nämä yksittäiset asiat komissio kokosi lainsäädäntöpaketiksi, jota kutsuttiin yhteisen maatalouspolitiikan terveystarkastukseksi.

Komission eräänä tavoitteena vuoden 2008 yhteisen maatalouspolitiikan terveystarkastuksessa oli yhtenäistää tilatukijärjestelmän toimeenpanoa eri jäsenmaiden välillä. Siksi neuvoston asetukseen otettiin mukaan säännökset siitä, kuinka historiallisesta tilatukimallista voidaan, jäsenmaan niin halutessa, siirtyä kohti alueellistettua tasatukijärjestelmää. Lisäksi komission tavoitteena oli asteittain luopua suuresta osasta jäljellä olevia tuotantoon sidottuja tukia ja luoda järjestelyt maitosektorille pehmeän laskun takaamiseksi kiintiöjärjestelmän poistuessa. Jäsenmaille annettiin kuitenkin mahdollisuus sitoa edelleen osa tuesta tuotantoon herkillä sektoreilla tai taloudellisesti haavoittuvilla alueilla tilatukiasetuksen (neuvoston asetus (EY) No 73/2009) artiklan 68 perusteella. Yleinen tuotantoon sidotun tuen raja on 3,5 %, mutta Suomi sai poikkeusmahdollisuuden sitoa tuotantoon tuesta 10 %. Lisäksi ratkaisussa lisättiin pakollista modulaatiota eli varojen siirtoa suorista tuista maaseudun kehittämistukien rahoitukseen.

Terveystarkastuksen toimeenpano ja päätösten soveltaminen ajoittuu vuosien 2009 ja 2013 välille.

1.4 Maaseudun kehittämispolitiikka

Rahoituskauden 2007-2013 maaseudun kehittämisohjelmat perustuvat neuvoston asetukseen (EY) No 1698/2005 sekä sen mukaisesti laadittuun kansalliseen strategiasuunnitelmaan. Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma hyväksyttiin komissiossa 10.8.2007. Ahvenanmaalla on oma maaseudun kehittämisohjelmansa. Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma sisältää laajan toimenpidevalikoiman, joihin kuuluvat mm. maatalouden ympäristötuet, luonnonhaittakorvaukset, nuorten viljelijöiden aloitustuki, eräät investointituet, eläinten hyvinvointia edistävät tuet, koulutusta, tiedotusta ja innovatiivisia toimintatapoja edistävät toimenpiteet, toimenpiteet maaseudun pienimuotoisen yritystoiminnan monipuolistamiseksi ja maaseudun elämänlaadun parantamiseksi sekä Leader-toimintatavalla toteuttavat toimenpiteet. Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman toimenpiteitä on myös kehitetty ja tarkennettu ohjelmakauden alkuvuosina yhteisen maatalouspolitiikan terveystarkastuksen ja EU:n elvytysuunnitelman kautta saatujen EU:n lisävarojen samoin kuin kansallisten tarpeiden vuoksi. Tässä yhteydessä komissio on asettanut tiukat vaatimukset EU:n lisävarojen käyttämiselle yksinomaan uusiin haasteisiin, joita ovat ilmastonmuutos, uusiutuvat energialähteet, vesienhoito, biologinen monimuotoisuus, maitotilojen rakenneuudistus sekä innovatiiviset toimintatavat. EU:n elvytysuunnitelman kautta saatuja EU:n lisävaroja kohdistetaan myös laajakaistahankkeisiin.

Maaseudun kehittämisohjelma on Suomelle rahoituksellisesti hyvin merkittävä. Ohjelman kokonaisrahoitus on 6,76 mrd euroa, josta EU:n rahoitusosuus on ohjelmakaudella 2007-2013 2,14 mrd euroa. Ohjelman kokonaiskustannukset arvioidaan noin 7,81 mrd. euroksi.

Vuoden 2013 jälkeistä aikaa koskevassa uudistuksessa sekä yhteisen maatalouspolitiikan I (suorat tuet ja markkinatoimet) ja II (maaseudun kehittäminen) pilarin sisältö ja rahoitus ovat samaan aikaan pöydällä, mikä voi johtaa huomattaviinkin sisältömuutoksiin nykypolitiikkaan nähden. Myös Suomelle tärkeän LFA-tukijärjestelmän aluejakouudistus on parhaillaan käynnissä. Alueuudistuksen toteutuminen siirtynee alkavaksi vasta 1.1.2014, mikä merkitsee sitä, että myös se on osa laajempaa CAP-uudistusta.

2. Keskustelut yhteisen maatalouspolitiikan tulevaisuudesta

2.1 Neuvoston piirissä käyty keskustelu ja eri maaryhmittymien alustavat kannat

Keskustelua tulevan politiikan periaatteista ja sisällöstä on jo käyty pitkään erityisesti epävirallisten maatalousneuvoston kokousten yhteydessä. Suomen puheenjohtajakaudella syksyllä 2006 keskusteltiin Eurooppalaisen maatalouden mallista, Ranskan puheenjohtajakaudella syksyllä 2008 yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteista, Tsekin kaudella keväällä 2009 yhteisen maatalouspolitiikan suorien tukien järjestelmästä, Ruotsin kaudella syksyllä 2009 maaseudun kehittämispolitiikan tulevaisuudesta ja Espanjan kaudella keväällä 2010 maatalouden markkinatoimenpiteistä. Ruotsin ja Espanjan kausien keskustelut käytiin virallisten neuvoston kokousten yhteydessä. Espanja pyrkii vielä touko-kesäkuun vaihteen epävirallisessa neuvostossa kokoamaan yhteen tähän asti käytyä keskustelua.

Maatalousneuvoston epävirallisissa keskusteluissa ei ole, yrityksistä huolimatta, päästy yksimielisyyteen tulevan politiikan linjauksista. Erityisesti ns. Tukholman klubin liberaalia maatalouspolitiikkaa kannattavat maat (S, DK, NL, UK, CZ) ovat torjuneet yhteisten päätelmien tekemisen.

Tukholman klubin maiden näkemyksen mukaan maatalouden suorista tuista tulisi asteittain luopua ja markkinoiden sääntelyä vähentää. Sen sijaan kohdennettuja tukia ympäristönsuojeluun ja maaseudun kehittämiseen voitaisiin lisätä. Eräät maat, kuten NL, esittävät myös maatalouden suorien tukien parempaa kohdentamista. Maatalouden menoihin yhteisön budjetissa tämä maaryhmä esittää huomattavaa alennusta. Keskusteluissa on ollut kuitenkin nähtävissä myös uusia vivahteita. Liberaalimaiden puheenvuoroissa on myös nähty tarvetta markkinoiden jonkinasteiseen hallintaan globaalien elintarvikemarkkinoiden lisääntyvän epävarmuuden takia sekä globaalin ruokahuollon kuten myös elintarviketurvallisuuden varmistamiseksi (esim. NL, UK). Viime aikoina myös Tukholman klubin maista mm. NL:n ja DK:n puheenvuoroissa on tullut ilmi jonkinlaisen perustuen hyväksyntä kaikille maatalousmaalle Euroopassa.

Vastapainona Tukholman klubille Ranskan johdolla ns. G-22 ryhmä (F, D, ITA, POL, E, POR, GRE, BEL, AT, FIN, IRL, HUN, ROM, BUL, CYP, EE, LAT, LIT, LUX, SVK, SLO, MT) on antanut oman julkilausumansa CAPin tulevaisuudesta (Pariisi 10.12.2009). Siinä korostetaan yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden olevan ennallaan Lissabonin sopimuksessa. Julkilausuman mukaan maatalouden tehtävänä on tuottaa elintarvikkeita sekä Euroopan kuluttajille että osallistua koko maailman ruokahuollon turvaamiseen. Maatalouden merkitys luonnonvarojen käytön, työllisyyden, maaseutualueiden ja maaseudun kehittämisen sekä julkishyödykkeiden tuottamisen osalta tuodaan esille. Julkilausumassa viitataan eurooppalaisen maatalouden malliin, ja siihen, että maatalouden on voitava jatkua kaikilla Euroopan alueilla. Julkilausumassa todetaan, että markkinoiden entistä suuremman vaihtelun vuoksi tarvitaan uudenlainen sääntelykehikko markkinatasapainon ylläpitämiseksi. Julkilausumassa todetaan myös, että yhteisen maatalouspolitiikan monien tavoitteiden toteuttamiseksi tarvitaan asianmukainen rahoitus.

EU-12 maat ovat osallistuneet G-22 ryhmän työhön, mutta erityisesti Puolan johdolla nämä maat ovat nostaneet keskeiseksi tavoitteekseen yhteisen maatalouspolitiikan mukaisten suorien tukien entistä tasaisemman jakaantumisen jäsenmaiden välillä. Erityisen aktiivisia tältä osin ovat olleet POL, EE, LIT, LAT, ROM, BUL, CYP, HUN ja SVK. Myös eräät uudet jäsenmaat, kuten SLO, kuitenkin katsovat, että täysin tasaiseen tukeen jäsenmaiden välillä ei yhteisössä ole syytä mennä.

2.2 Euroopan Parlamentti

Euroopan parlamentti on ollut aiempaan verrattuna selvästi aktiivisemmin mukana politiikan tulevaisuutta koskevassa keskustelussa. Tämä johtuu siitä, että vuoden 2013 jälkeistä aikaa koskeva lainsäädäntö päätetään ensimmäistä kertaa yhteispäätösmenettelyssä Euroopan parlamentin kanssa.

Parlamentin eri poliittiset ryhmät ovat valmistelemassa peruskannanottojaan asiaan. Lisäksi valmisteilla on Parlamentin oma-aloitemietintö yhteisen maatalouspolitiikan tulevaisuudesta (raportöörinä George Lyon ALDE). Parlamentin mielipiteet ovat kaikissa poliittisissa ryhmissä yleisesti ottaen varsin vahvasti yhteisen maatalouspolitiikan jatkamista tukevia. Euroopan Parlamentti haluaa turvata Euroopan ruokahuollon, korkealaatuisten elintarvikkeiden tuottamisen ja maatalouden jatkumisen koko Euroopassa. Parlamentti on suhtautunut varsin varauksellisesti politiikan kansallistamiseen, myös rahoituksen osalta. Eräissä Euroopan Parlamentin ryhmissä on jopa pyrkimys pienentää maatalouteen tällä hetkellä käytettävää kansallista rahoitusta, jotta kilpailu ei vääristy jäsenmaiden välillä.

Yhteisen maatalouspolitiikan tulevaisuutta koskevan parlamentin oma-aloitemietinnön luonnoksen (24.3.2010) mukaan Euroopan on turvattava kansalaistensa elintarviketurva ja autettava ruokkimaan maailman köyhiä maita. Mietinnön mukaan EU tarvitsee vahvaa yhteistä maatalouspolitiikkaa sen varmistamiseksi, että EU:n alueen tuottajat pysyvät kilpailukykyisinä verrattuna muiden maiden tuottajiin. Tuottajien tulotason turvaaminen nostetaan mietinnössä yhdeksi keskeiseksi politiikan tavoitteeksi. Parlamentti korostaa yhteisen, oikeudenmukaisen, politiikan ja yhteisten sääntöjen tarvetta ja pitää olennaisena maataloustuotannon säilyttämistä koko EU:ssa monipuolisen maatalouden säilyttämiseksi ja autioitumisen estämiseksi. Lisäksi huomiota kiinnitetään aikaisempaa selkeämmin ilmastonmuutoksen torjuntaan, ympäristönsuojelun edistämiseen ja yksinkertaistamiseen.

2.3 Euroopan komissio

Euroopan komissiossa maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosastolla tulevan politiikan valmistelu on ollut käynnissä jo pitkään. Maatalouspääosaston sisällä on uudistuksen eri teemoja valmisteltu virkamiestasolla. Komission taloudelliset tausta-analyysit tulevalle uudistukselle valmistunevat alkukesästä. Komissio miettii erityisesti suorien tukien järjestelmän kehittämistä, maaseudun kehittämistukien kokonaisuutta sekä markkinoiden hallintainstrumentteja.

Suorien tukien osalta komissio etsii keinoja ja objektiivisia kriteereitä, joilla voitaisiin tasoittaa nykyistä suorien tukien hyvin erilaista jakautumista jäsenmaiden välillä täydelliseen EU-laajuiseen tasatukeen kuitenkin menemättä. Esillä on ollut mm. malli, jossa tukia erilaistettaisiin jäsenmaiden välillä ostovoimakorjauksen perusteella. Komissio pohtii myös millaisia uusia ehtoja suorille tuille voitaisiin asettaa, jotta ne yhdistyisivät entistä selvemmin Eurooppalaisten julkishyödykkeiden tuotantoon.

Maaseudun kehittämistukien osalta komission lähtökohtana on periaatteessa nykyisen kahden pilarin järjestelmän säilyttäminen. LFA-tuen osalta vielä pohditaan sen sijoittumista tukijärjestelmän kokonaisuudessa joko I pilarin tai II pilarin alle. Maaseudun kehittämisen osalta tarkoituksena on myös paremmin vastata mm. ilmastonmuutoksen ja vesien suojelun haasteisiin.

Komissiossa tehdään parhaillaan myös työtä maatalousmarkkinoiden paremman toiminnan takaamiseksi. Erityisesti vuoden 2009 maitokriisin seurauksena on alettu miettimään keinoja, joilla markkinoiden toiminta saataisiin läpinäkyvämmäksi ja tuottajien neuvotteluasemaa elintarvikeketjussa parannettua kaikkien tuotesektoreiden osalta. Vuoden 2009 maitokriisin kokemusten ei haluta toistuvan muilla sektoreilla.

Markkinatoimien osalta komission näkemyksen mukaan myös tulevaisuudessa tarvitaan markkinoiden hallintakeinoja, sillä maatalousmarkkinoiden hintavaihtelu on selvästi kasvussa. Komissio etsii perinteisten markkinainstrumenttien (vientituet ja interventio-ostot) rinnalle ja sijaan uusia sopivia instrumentteja. Komissio mm. pohtii tuottaja- ja toimialaorganisaatiojärjestelyjen vahvistamista. Uusista instrumenteista on käyty periaatekeskustelua erityisesti komission johtamassa maidon korkean tason työryhmässä. Komissiolta odotetaan ehdotuksia tältä osin jo vuonna 2010, mutta on mahdollista, että niiden toteuttaminen kytketään laajempaan uudistukseen. Markkinatoimien osalta on pohdittu myös niiden rahoitusjärjestelyjä, koska rahoituksen tarve vaihtelee huomattavasti vuosien välillä.

2.4 Julkinen keskustelu yhteisen maatalouspolitiikan tulevaisuudesta kesällä 2010

Komissaari Ciolos avasi julkisen kaikille avoimen keskustelun yhteisen maatalouspolitiikan tulevaisuudesta huhtikuun 12 päivä 2010 Euroopan Parlamentin maatalouden ja maaseudun kehittämisen valiokunnalle pitämällään puheella. Tämän internet-pohjainen julkinen keskustelu kestää kesäkuun 20 päivään saakka, jonka jälkeen ulkopuolinen arvioija kokoaa keskustelun yhteen. Heinäkuussa 2010 on tarkoitus järjestää laaja konferenssi yhteisen maatalouspolitiikan tulevaisuudesta Brysselissä.

Komissaari Ciolos esitti puheessaan ne keskeiset kysymykset, joihin tulevan uudistuksen on vastattava. Nämä kysymykset ovat:

- Miksi maataloustuotantoa tarvitaan Euroopassa?
- Miksi tarvitaan yhteistä maatalouspolitiikkaa Euroopan Unionissa?
- Mitkä ovat yhteiskunnalliset tavoitteet maataloudelle kaikkiaan?
- Miksi yhteistä maatalouspolitiikkaa tulee uudistaa ja miten se saadaan vastaamaan yhteiskunnan odotuksia?
- Mitkä pitäisivät olla käytettävissä olevat työkalut tulevassa maatalouspolitiikassa?

Näiden yleisten kysymysten pohjalta komissaari esitti myös joukon yksityiskohtaisempia kysymyksiä, joihin tulee keskustelussa löytää vastauksia:

- Mitä välineitä YMP tarvitsee haasteisiin vastaamiseksi ottaen huomioon epävakaa markkinat ja odotukset?
- Miten EU voi vastata ruoan riittävyyteen liittyviin haasteisiin?
- Miten voidaan turvata, että kuluttajat saavat turvallista ja laadukasta ruokaa kohtuulliseen hintaan? Miten voidaan säilyttää eurooppalaisten tuotteiden moninaisuus ja laatu samalla kun vastataan elintarvikesektoria ja alueellisia sekä paikallisia markkinoita koskeviin odotuksiin?

- Miten voidaan turvata taloudellinen ja vihreä kasvu maaseutualueilla? Miten voidaan elävöittää maaseudun taloutta? Miten yhteisellä maatalouspolitiikalla voisi olla jopa suurempi vaikutus EU2020 strategian toteutumiseen?
- Minkälaisen tulevaisuuden jätämme tuleville sukupolville koskien ympäristöä? Miten voimme ylläpitäässämme tuotantoa paremmin hoitaa luonnonvaroja? Miten voimme säilyttää biodiversiteetin?
- Maatalous voi tehdä enemmän ilmastonmuutoksen hyväksi! On uudelleen arvioitava maataloustutkimuksen rooli.
- Mitkä ovat EU:n vahvuudet kansainvälisillä markkinoilla? Miten pystymme paremmin ja offensiivisemmin hyödyntämään kilpailukykyämme? Miten voimme turvata laadulliset vaatimuksemme tuonnin avautuessa ilman niitä koskevia kansainvälisiä sopimuksia esimerkiksi eläinten hyvinvoinnissa?

Vastausten perusteella voimme määritellä yhteisen, tasapainoisen ja kestäväen maatalouspolitiikan tavoitteet ja niiden edellyttämät keinot. Tässä yhteydessä meidän on yritettävä vastata myös seuraaviin kysymyksiin:

- Miten saada veronmaksajat ymmärtämään yhteisen maatalouspolitiikan arvon julkishyödykkeiden tuotannon kannalta?
- Mitkä toimet ovat tarpeen minimitasen aikaansaamiseksi maataloustulon osalta? Mitä suoria tukia tulisi tarjota – ja mitä vastapalveluksia niiden suhteen voidaan odottaa? Mitkä toimet ovat tarpeen oikeudenmukaisemmaksi tuen jakautumiseksi samankaltaisilla alueilla niin jäsenvaltioiden, viljelijöiden kuin erityyppisten tilojenkin osalta?
- Miten voidaan vastata toistuviin markkinahäiriöihin? Miten voidaan estää mahdollisten kriisien tuhoiset vaikutukset kokonaisten sektorien osalta? Miten voidaan saada aikaan parempi tasapaino ketjun sisällä? Miten voidaan saada aikaan tasapaino kohtuullisten kuluttajahintojen ja kohtuullisen tulotason välillä?
- Miten voidaan paremmin huomioida pienet tuottajat ja paikalliset markkinat? Miten voidaan turvata maatalouden moninaisuus Euroopassa?
- Mitä uudistuksia tarvitaan maatalouden kilpailukykyisyyden tukemiseksi? Mitkä sektorit tarvitsevat modernisointia ja rakenteen uudistamista? Mikä on tehokkain tapa rakenteen uudistamiseksi?
- Miten voimme parantaa maatalouden ja muun maaseudun elinkeinotoiminnan yhteensopivuutta? Mitä välineitä voidaan käyttää?
- Mitkä toimenpiteet olisivat tarpeen II pilariin liittyvien ongelmien hoitamiseksi? Miten voidaan kehittää paikallistason maa- ja elintarviketaloutta? Miten saada vihreä kasvu toimimaan maaseudun talouden hyväksi? Miten voimme kestäväällä tavalla kehittää alueiden inhimillisiä ja luonnonvaroja? Miten voimme pysäyttää maaseudun autioitumisen?

Näiden kysymysten lisäksi komissaari esitti vielä seuraavat kysymykset:

- Mitä ympäristöön tai laatuun liittyviä kannustimia ja mahdollisesti velvoitteita pitää edellyttää? Pitäisikö näiden olla yhteisön tasolla vai jäsenmaiden tasolla päätettyjä? Mikä rooli olisi annettava läheisyysperiaatteelle?
- Miten meidän tulisi vastata ilmastonmuutoksen aiheuttamiin haasteisiin?

Komissaarin mukaan tulevan yhteisen maatalouspolitiikan on myös oltava johdonmukainen suhteessa Eurooppa 2020 –strategiaan. Komissaarin mukaan yhteinen maatalouspolitiikka vastaa moneen EU2020 –strategian avainkysymykseen. Yhteisellä maatalouspolitiikalla on keskeinen

merkitys luonnonvarojen kestävästä käytöstä kannalta. Yhteisen maatalouspolitiikan avulla ylläpidetään työllisyyttä Euroopan laajoilla maaseutualueilla. Maatalouspolitiikan avulla turvataan vihreä kasvu laajalla alueella Euroopassa.

2.5 Tulevan uudistuksen arvioitu käsittelyaikataulu

Komission tiedonantoa tulevan politiikan linjauksista odotetaan vuoden 2010 lopulla ja varsinaisia lainsäädäntöehdotuksia vuoden 2011 puolella välissä. Tiedonanto ajoitetaan siten, että se tulee pian komission rahoituskehityksiä koskevan välitarkastelutiedonannon jälkeen ja samoihin aikoihin kuin seuraava koheesioraportti alue- ja rakennepolitiikasta.

Päätös tulevan politiikan sisällöstä tehdään ensimmäistä kertaa yhteispäätösmenettelyssä Euroopan Parlamentin kanssa. Todennäköinen aikaikkuna päätöksenteolle on loppuvuosi 2012 tai alkuvuosi 2013, jotta uudistetun politiikan toimeenpanolle ja ohjelmien valmistelulle jää riittävästi aikaa (muistion liitteenä 1 on arvioitu aikajana uudistuksen toteuttamisesta).

Uudistuksen toteuttaminen yhteispäätösmenettelyssä Euroopan Parlamentin kanssa tekee neuvottelukokonaisuuden entistä hankalammaksi hallita. Euroopan Parlamentissa uudistuksesta päävastuullinen valiokunta tulee todennäköisesti olemaan maatalouden ja maaseudun kehittämisen valiokunta, jossa ei tällä hetkellä ole yhtään varsinaista suomalaisjäsentä. Muita merkityksellisiä valiokuntia tulevan uudistuksen kannalta tulevat epäilemättä olemaan budjettivaliokunta, alueellisen kehityksen valiokunta ja ympäristövaliokunta.

3. Keskeiset neuvottelukysymykset tulevassa uudistuksessa

3.1 Tuotannosta irrotettu tilatukijärjestelmä

Tähän saakka käydyn keskustelun perusteella on selvää, että yksi keskeisimmistä neuvotteluaiheista on yhteisen maatalouspolitiikan perusteella maksettavien suorien tukien tason lähentäminen toisiaan eri jäsenmaissa. Tällä hetkellä erot jäsenmaiden välillä ovat varsin suuret (ks. liite 2).

Suuri osa EU-12 jäsenmaista on pitänyt esillä ajatusta siitä, että EU:n maksamat suorat tuet olisivat yhtäläiset kaikelle käytössä olevalle maatalousmaalle Euroopassa. Tällainen tukimalli olisi hyvin lähellä noissa maissa jo käytössä olevaa SAPS-tukea, vaikkakin myös SAPS-tuki eroaa tasoltaan jäsenmaiden välillä.

EU-laajuinen tasatuki johtaisi suuriin muutoksiin EU:n sisäisessä tuenjaossa. Suuria menettäjiä olisivat eräät vanhat jäsenmaat, erityisesti EL, B, DK, NL, D ja I sekä jossain määrin myös FR. Kreikan nykyinen korkea suorien tukien määrä perustuu tupakka- ja puuvillatukien korkeaan historialliseen tasoon. Erityisen ongelmalliseksi suorien tukien historiallisen jaon muuttamisen tekee se, että menettävien joukossa olisi useita suuria nettomaksajia EU:n budjettiin, joiden asema muutoksen myötä heikkenisi edelleen. Siirtymisestä kohti tasatukimallia hyötyisivät monet uudet jäsenmaat, erityisesti LAT, EE, ROM, LIT ja POL, mutta myös vanhoista jäsenmaista esim. POR.

Suomessa maksettava EU:n kokonaan rahoittama suora tuki hehtaaria kohden on hyvin lähellä EU:n keskimääräistä tasoa (n. 250 €/ha). Siten Suomi ei juuri hyötyisi eikä menettäisi, mikäli EU:ssa siirryttäisiin kohti EU-laajuista tasatukea siten, että suorien tukien nykyinen rahoitus jaettaisiin tasan kaiken maatalousmaan kesken. Maatalouden kehittämisen kannalta olisi kuitenkin järkevämpää, että maksettavan tuen tasossa otettaisiin huomioon eri maiden erilaiset tilanteet

esimerkiksi maan hinnan, tuotantokustannusten ja yleisen tulotason osalta, sillä muutoin tuki saattaisi nousta eräissä maissa liian korkeaksi ja jäädä toisaalla liian alhaiseksi em. tekijät huomioon ottaen.

Lisäksi tilatukijärjestelmää koskevaan kokonaisuuteen liittyy kysymys maksettavan tuen muodosta. Vuoteen 2013 mennessä jo selvästi yli 90 % järjestelmän kautta maksettavasta tuesta on tuotannosta irrotettua. Jäsenmaat ovat voineet jättää pienen osan maksettavasta tuesta tuotantoon sidotuksi tilatukiasetuksen 68 artiklan perusteella ympäristön suojelemiseksi, laatutuotannon edistämiseksi, riskienhallinnan kehittämiseksi tai erityisillä alueilla ja tietyillä sektoreilla mm. tuotannon tason ylläpitämiseksi. Lisäksi tuotantoon sidottuja tukia on jäljellä mm. emolehmä- ja lammas- ja vuohisektorilla. Suomelle mahdollisuus tuotantosidonnaisten tukien ylläpitämiseen on jatkossakin tärkeä.

Tilatukijärjestelmästä käytävässä keskustelussa esille on noussut myös kysymys maksettavan tuen perusteista. Kun tuen kytkentä tilan tai alueen tuotantohistoriaan on poistumassa, tuen keskeiseksi perusteeksi on noussut maataloustuotantoon liittyvien julkishyödykkeiden tuottaminen. Tältä osin voi olla, että tilatuen täydentäviä ehtoja tai hyvän maatalouskäytännön vaatimuksia laajennetaan esim. ympäristösuojeluun, ilmastomuutoksen torjuntaan tai eläinten hyvinvointiin liittyvillä tarkemmilla ehdoilla.

Tilatukijärjestelmästä on muodostunut hyvin monimutkainen ja hallinnollisesti raskas kokonaisuus. Jäsenvaltioiden enemmistön mielestä järjestelmää tulisi pyrkiä tulevan uudistuksen yhteydessä myös selkeästi yksinkertaistamaan ja hallinnollista taakkaa vähentämään. Kuinka tähän päästäisiin unohtamatta samalla yhteisön eri alueilla tarvittavia erityisjärjestelyjä, on vaikea kysymys.

3.2 Yhteisen maatalouspolitiikan markkinatoimenpiteet

Yhteisen maatalouspolitiikan markkinatoimenpiteiden tarkoituksena on ylläpitää maataloustuotteiden hintataso Euroopassa interventiohinnan tasalla tai hieman sen yläpuolella ja siten taata tasaiset kuluttajahinnat. Markkinatoimenpiteitä sovelletaan siten tilanteessa, jossa hintataso putoaa tai uhkaa pudota tietyn, kullekin maataloustuotteelle sovitun rajan alapuolelle tai toisaalta nousta hyvin korkeaksi. Esimerkiksi vuoden 2009 maitokriisin taltuttamisessa maitosektorin markkinatoimenpiteillä (voin interventio, voim ja rasvattoman maitojauheen yksityisen varastoinnin tuki ja rasvattoman maitojauheen sekä muiden maitotuotteiden vientituet) oli suuri merkitys markkinahinnan tasaantumiselle ja vähittäiselle nousulle.

Yhteistä maatalouspolitiikkaa on vuoden 2003 jälkeen kehitetty markkinaorientoituneeseen suuntaan. Erilaisista tuotannon rajoitteista on jo luovuttu tai ollaan luopumassa ja viljelijöille annettu mahdollisuus tuottaa erilaisia perusmaataloustuotteita markkinoiden tarpeiden mukaan. Edellisten uudistusten yhteydessä maataloustuotteiden hallinnollisia hintoja on alennettu, mikä on osaltaan vähentänyt markkinajärjestelmien merkitystä.

Markkinatoimista yksi keskeinen instrumentti on ollut maataloustuotteiden vientituki. Tältä osin EU on kuitenkin sitoutunut luopumaan sen käytöstä vuoden 2013 jälkeen, mikäli muut maat (erityisesti USA) luopuvat omien vastaavien tuki-instrumenttiensa käytöstä. Komissio on kuitenkin pohtimassa muiden viennin edistämisen keinojen nykyistä laajempaa käyttöä (esim. menekinedistämistoimet, vientiluotot). Viljan osalta yhteisen maatalouspolitiikan terveystarkastuksen yhteydessä sovittiin interventio toiminnan rajoittamisesta lähinnä vain vehnään. Tosin muitakin viljoja voidaan ostaa interventiovarastoon komission päätöksellä markkinatilanteen niin edellyttäessä.

Pienempiä, mutta tulevaisuudessa todennäköisesti entistä tärkeämpiä tukijärjestelmiä ovat mm. maataloustuotteiden menekinedistäminen niin yhteisön sisällä kuin kolmansissa maissa sekä tuottaja- ja toimialaorganisaatiojärjestelmän kehittäminen. Menekinedistäminen voi korvata vientitukien poistumista jossain määrin, mutta edellyttäisi järjestelmiin liittyvän byrokratian vähentämistä. Tuottaja- ja toimialaorganisaatioilla on jo nyt hedelmä- ja vihannesalalla valtuuksia mm. tuotannon määrän sääntelyyn ja tuotteiden markkinoilta poisvetämisestä päättämiseen ja ne saavat toimintaansa EU-rahoitusta. Vastaavilla, tuottajien ryhmittymien päätöksentekoon perustuvilla järjestelyillä voi tulevaisuudessa olla suurempaa merkitystä myös muilla sektoreilla.

Tutkimuslaitosten arvioiden ja jo nähdyn hintakehityksen perusteella voidaan todeta, että maailmanmarkkinoiden heilahtelut tulevat jatkossa olemaan entistä jyrkempiä. Komissio pohtiikin erilaisia jatkossa sovellettavia keinoja, joilla markkinoiden heilahteluihin voitaisiin vastata ja siten estää alhaisten hintojen aiheuttamat huomattavat tappiot joillekin sektoreille. On hyvin mahdollista, että nykyisten interventiojärjestelmien ja varastointitukien ohelle komissio esittää uudenlaisia markkinainstrumentteja. Pohdittavana on myös se, miten markkinatukien rahoitus järjestettäisiin joustavalla tavalla siten, että kriisin sattuessa rahoitusta olisi riittävästi tarjolla.

3.3. Maaseudun kehittämistä koskevat kysymykset

Yhteisen maatalouspolitiikan II pilarin eli maaseudun kehittämispolitiikan uudistaminen on osa vuoden 2013 jälkeistä aikaa koskevaa uudistusta. Tulevassa uudistuksessa pohditaan maaseudun kehittämisen keskeisten tukijärjestelmien kehittämistä siten, että niillä voidaan entistä paremmin vastata mm. ilmastonmuutoksen torjuntaan ja siihen sopeutumiseen, ympäristön- ja vesien suojeluun, eläinten hyvinvoinnin parantamiseen sekä maaseutualueiden elinvoiman ylläpitämiseen. Keskustelussa on ollut myös maaseudun kehittämisen ja alue- ja rakennepolitiikan välinen työn- ja varojen jako.

Suomen kannalta keskeiset tukijärjestelmät II pilarissa ovat ympäristötuki ja LFA-tuki. LFA-tukijärjestelmän aluejakouudistus on parhaillaan käynnissä. Aluejakouudistuksen toteutumisen siirtyminen alkavaksi 1.1.2014 merkinnee sitä, että LFA-tukijärjestelmän kokonaisuus nivoutuu laajempaan CAP-uudistukseen. Keskustelua on käyty siitä, kuuluisiko LFA-tuki pikemminkin I pilarin kuin II pilarin tukijärjestelmän alle. Erityisesti Puola on esittänyt LFA -tuen siirtämistä I pilariin. Puola näkee, että hehtaariperusteinen LFA-tuki on hyvin lähellä SAPS-tyyppistä tukea, joten se voitaisiin maksaa saman pilarin kautta kuin SAPS-tuki. Tältä osin Suomelle hyvin tärkeä kysymys on LFA-tuen kansallisen osarahoituksen mahdollisuuden säilyttäminen jatkossakin, sillä Suomi rahoittaa LFA-tuesta tällä hetkellä n. 70 % kansallisesti. Näin suuren kansallisen rahoitusosuuden säilyminen I pilarin alla on hyvin epävarmaa.

LFA-uudistuksen valmistelun lähtökohtana Suomessa on, että koko Suomi ja kaikki tukikelpoiset maatilat pysyvät LFA-tuen piirissä. EU-osarahoitteinen luonnonhaittakorvaus on Suomelle hyvin tärkeä tukimuoto maataloustuotannon kannattavuuden ylläpitämiseksi. LFA-tuen nykyinen 250 €/ha enimmäismäärä tulisi poistaa ja tukitaso määritellä vain objektiivisten seikkojen perusteella.

Maatalouden ympäristötukien kehittäminen tulee olemaan myös yksi keskeinen kysymys Suomen kannalta. Keskustelussa on esitetty mm. ympäristötuen toimenpiteiden tarkempaa kohdentamista vesistöjen ravinnekuormituksen vähentämiseksi ja ilmastonmuutoksen torjumiseksi. Tästä on sovittu joitakin linjauksia jo keväällä 2009 hyväksytyssä Itämeri-selonteossa. Lisäksi vesipuitedirektiivin toimeenpanemiseksi tehtävien vesienhoitosuunnitelmien toteuttaminen on Suomen vesistöjen lukumäärän ja monimuotoisuuden takia varsin mittava työ. Osa nykyisistä

ympäristötuen perustuen vaatimuksista voi mahdollisesti myös siirtyä täydentäviin ehtoihin suorien tukien ehdoiksi, jolloin ympäristötukea ei tältä osin voi maksaa.

Ympäristötuen ongelmaksi on muodostumassa se, miten viljelijät saadaan sitoutumaan vaativiin, hallinnollisesti raskaisiin ja valvontaa edellyttäviin toimiin, jos vain toimenpiteistä aiheutuvat kustannukset korvataan. Miten paljon lisätyötä edellyttävästä järjestelmästä saadaan sellainen, että viljelijät kokevat mielekkääksi sitoutua siihen? Ympäristötoimet rajoittavat kuitenkin tehokasta tuotantoa, joten on selvää, että ympäristövaikutusten saamiseksi pelkkä kustannusten korvaaminen ei riitä vaan yhteiskunnalliset hyödyt on saatava korvattua ja siten viljelijälle saatava houkutin liittyä järjestelmään. Ympäristötuet tuottavat kiistatta Euroopan laajuisia julkishyödykkeitä.

Tulevan politiikan linjoista käydyssä keskustelussa on myös joskus tuotu esille muiden kuin maatalouteen kytkeytyvien tukien (yritysrahoituksen, kehittämishankkeiden, maaseudun elinvoimaan ja paikalliseen Leader-toimintaan osoitettujen varojen) siirtäminen rakennerahastoihin maaseudun kehittämisrahastosta. Suomen maaseudun kehittämisen kannalta mahdollinen varojen siirto rakennerahastoihin olisi riskialtista. Rakennerahastot keskittynevät tulevalle kaudella tukemaan vain taloudellisesti kaikkein heikoimpia suuralueita, joita esim. Suomessa ei taantumakaan jälkeen välttämättä ole lainkaan. EU:n rahoitus Suomen maaseudun kehittämiseen rakennerahastojen kautta voisi jäädä minimaaliseksi. Tällöin Suomen monialaisten tilojen, maaseudulla kehittyvän yritystoiminnan, toimivien palvelujen ja elinvoimaisten maaseutuyhteisöjen kehittäminen pitäisi rahoittaa puhtaasti kansallisesta budjetista. Toisaalta nykyisen CAPin II pilarin rahoituksesta Suomen osuus on varsin hyvä, noin 2,5 %.

Erityisen ongelmallisena Suomi ja muut jäsenmaat kokevat EU:n lainsäädännössä lisääntyneet raskaat hallinnolliset menettelyt maaseudun elinkeinojen ja maaseudun elämänlaadun kehittämisessä. Ne soveltuvat huonosti erillisinä hankkeina arvioitaviin, päätettäviin ja maksettaviin yritys- tai kehittämishankkeisiin, joissa tavoitteena on luoda uusia malleja tai käytäntöjä maaseudulle. Leader-toimintatapaa ja maaseudun elinkeinojen monipuolistamista ja elämänlaadun kohottamista pidetään yleisesti tärkeinä asioina. Hallinnollinen raskaus on vaarantamassa ohjelman tavoitteiden toteutumisen näiltä osin.

3.4 Yhteisen maatalouspolitiikan rahoitus

Luonnonvarojen kestävä käytön ja hyödyntämisen otsake (otsake 2) on alue- ja rakennepolitiikan ohella toinen suurista yhteisön budjetin menoeristä. Otsake kattaa sekä yhteisen maatalouspolitiikan suorat tuet, markkinatoimet, maaseudun kehittämispolitiikan rahoituksen että myös yhteisen kalastuspolitiikan menot ja erilaisten ympäristöohjelmien (mm. LIFE +) menot. Otsakkeen 2 menot (sitoumukset) ovat komission vuoden 2011 budjettiehdotuksen mukaan 59,5 mrd euroa eli 42 % EU:n kokonaisbudjetista.

EU:n luonnonvaroja koskevan politiikan rahoitukseen kohdistuu tulevalle rahoituskehyskaudella paineita. EU ottaa jatkuvasti uusia tehtäviä, joiden hoitaminen edellyttää määrärahoja budjettiin. Yleisesti nähdään, että EU:n tulisi ohjata enemmän resursseja mm. kilpailukykypolitiikan ja tutkimuksen ja tuotekehityksen rahoitukseen. Lisäksi nykyinen taloudellinen kriisi ja jäsenmaiden velkaantuminen johtanevat siihen, että jäsenmaat ovat entistä haluttomampia ainakaan lisäämään EU:n budjetin kokoa.

Luonnonvarojen otsakkeen yleisen suuruuden lisäksi toinen keskustelunaihe on sen eri pilareiden välinen painotus. Erityisesti yhteisen maatalouspolitiikan I pilarin suoriin tukiin on liberaalia maatalouspolitiikkaa kannattavien maiden taholta vaadittu supistuksia ja jotkut jäsenvaltiot (DK, S,

UK) haluaisivat jopa asteittain ajaa alas näiden tukien rahoituksen. Yhteisen maatalouspolitiikan II pilarin osuutta kokonaisuudesta on haluttu yleisesti ottaen kasvattaa, joskin useimmat maat painottavat edelleen vahvan I pilarin tärkeyttä.

Suomi on saanut tähän asti I pilarin tuista palautumana noin 1,3 prosenttia EU:n kokonaisuudesta ja II pilarin tuista noin 2,5 %. Koska Suomen maksuosuus EU:n kokonaismenoista on noin 1,6 %, olemme suhteessa hyötynneet maaseudun kehittämistuista. Kaikkiaan luonnonvarojen otsakkeesta olemme saaneet palautumana (n. 1,5 %) suunnilleen saman verran kuin Suomi on EU:n menoista maksanut.

On hyvin todennäköistä, että tulevaa kehyskautta koskien sekä yhteisen maatalouspolitiikan suorien tukien että maaseudun kehittämisvarojen allokaatiokriteerit tulevat keskusteluun. Molempien pilareiden osalta useat maat haluavat luopua tukimäärien historiallisesta kytkennästä. Suomen kannalta olisi hyvin tärkeää, että luotavat jakokriteerit ottavat huomioon Suomen erityisolosuhteet sekä I pilarin että II pilarin tukien osalta.

EU:n luonnonvaroja koskevan politiikan rahoituksen suhteellinen osuus yhteisön budjetista ei todennäköisesti ainakaan nouse tulevalla kehyskaudella. Todennäköisempää on suhteellisen osuuden asteittainen aleneminen samalla tavoin, kuin maatalouteen kohdistuvan rahoituksen osuus on pienentynyt viime vuosikymmeninä EU:n budjetissa. Sen sijaan II pilarin osuus luonnonvarojen rahoituksen kokonaisuudesta voi kasvaa, esimerkiksi siirtämällä nykyisin moduloidut I pilarin varat II pilariin pysyvästi.

3.5. Eurooppa 2020 -strategia

Komissio käynnisti Lissabonin strategiaa seuraavan Eurooppa 2020 –strategian valmistelun julkisella kuulemisella, joka päättyi tammikuussa 2010. Komissio julkaisi tiedonannon Eurooppa 2020 –strategiasta 3.3.2010 ja valtionpäämiehet keskustelivat siitä 25-26.3.2010 Eurooppa-neuvostossa. Strategian on tarkoitus valmistua kesäkuun 2010 Eurooppa-neuvostossa. Strategian painopisteinä ovat älykäs, kestävä ja osallistava kasvu.

Komissio toteaa tiedonannossaan, että se aikoo ottaa Eurooppa 2020 –strategian painopistealueet huomioon antaessaan ehdotustaan seuraavaksi rahoituskehyskeksi. Eurooppa 2020 –strategiassa ei ole juurikaan käsitelty maatalouden roolia. Maatalousministerit kuitenkin keskustelivat aiheesta neuvoston kokouksessa 29.3.2010. Yhteinen käsitys oli, että maataloudella, maaseudulla ja maatalous- ja maaseutuyrityksillä on paljon mahdollisuuksia vaikuttaa Eurooppa 2020 –strategian tavoitteiden saavuttamiseen mm. ilmastonmuutoksen torjunnan, elintarviketurvan, innovaatioiden kehittämisen ja vihreän kasvun osalta.

Maaliskuun 2010 Eurooppa-neuvoston päätelmissä todetaan, että kaikkien yhteisten politiikkojen tulee tukea strategiaa. Päätelmien mukaan kestävä, tuottava ja kilpailukykyinen maataloussektori edesauttaa merkittävästi uutta strategiaa ottaen huomioon maaseudun kasvu- ja työllisyysmahdollisuudet ja varmistaen samalla tasapuolisen kilpailun.

4. Suomen kannat

Valtioneuvoston huhtikuussa 2009 antamassa selonteossa EU-politiikasta luonnonvarojen osalta todetaan seuraavasti:

Suomen ilmasto- ja luonnonolosuhteista johtuen yhteinen maatalouspolitiikka on meille erityisen haastavaa. Yhteinen maatalouspolitiikka ja maaseudun kehittämisspolitiikka ovat pitäneet yllä maaseudun elinvoimaa, vakiinnuttaneet maatalousmarkkinoita ja nostaneet EU:n yhdeksi maailman johtavista elintarvikkeiden viejistä. Ilmastonmuutos ja ruokaturvallisuuden merkitys korostavat jatkossakin tarvetta huolehtia maanviljelyn toimintaedellytyksistä unionin kaikilla alueilla, mukaan lukien syrjäisimmätkin luonnonolosuhteiltaan vaikeat alueet. Yksikään jäsenmaa ei voi jäädä voittopuolisesti tuontielintarvikkeiden varaan. Viljelijöillä pitää olla oikeus geenimuuntelusta vapaaseen tuotantoon, ja kuluttajilla siitä vapaisiin tuotteisiin.

EU on yhtenäinen maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden sisämarkkina-alue, jolle yhteinen maatalouspolitiikka luo edellytykset. Ilman yhteisesti sovittuja pelisääntöjä ja esimerkiksi tukipolitiikkaa Euroopan laajuinen ruokamarkkina ei toimisi. Lisäksi tarvitaan unionin sisällä erityisolaja ja luonnonhaitoista kärsivien alueiden tuotantoedellytyksiä tasaavaa politiikkaa. Suomen maataloudelle ja koko elintarviketaloudelle yhteinen maatalouspolitiikka on, taannut tuotannon jatkumisen lähes entisessä laajuudessa sekä turvannut kuluttajille korkealaatuisen ja turvallisen elintarvikkeiden saatavuuden. Maatalousyrittäjille aiheutetun hallinnollisen taakan vähentämiseen tulee kuitenkin jatkossa kiinnittää erityistä huomiota.

Perinteisen yhteisen maatalouspolitiikan rinnalla maaseudun kehittäminen on tullut yhä merkittävämmäksi EU:n maaseutupolitiikan välineeksi. Maaseudun kehittäminen on Suomelle luonteva painopiste. Monet Suomelle ominaiset erityisolosuhteet voidaan huomioida maaseudun kehittämisen kautta.

Suomen liittymissopimuksessa maa jaettiin kahteen tukialueeseen (ns. 141- ja 142-tukialueet), mikä on johtanut hankalaan tuottajien ja tukien jakoon Suomen sisällä. Kahden kansallisen tukialueen eroja on kyetty osin pehmentämään eri tukia kohdistamalla. Tavoitteena pitää olla jatkossa mahdollisimman yhtenäinen tukijärjestelmä, joka turvaa maataloustuotannon edellytykset myös Etelä-Suomessa pohjoisen tukijärjestelmää heikentämättä.

Tahtotila 2020-luvulle: yhteinen, hallinnollisesti nykyistä yksinkertaisempi, maatalouspolitiikka antaa hyvät edellytykset maatalouden ja maaseudun elinvoimalle kaikilla unionin alueilla. Suomi muodostaa yhtenäisen tukialueen osana uudistettua ”vihreämpää” yhteistä maatalouspolitiikkaa.

Yksityiskohtaisempia Suomen kantoja tulevaan yhteisen maatalouspolitiikan uudistukseen on määritetty valmistauduttaessa maatalousneuvoston epävirallisissa ja virallisissa kokouksissa käytyihin keskusteluihin yhteisen maatalouspolitiikan tulevaisuudesta. Kannanottoja on valmisteltu yhteistyössä tuottajajärjestöjen ja tutkijoiden kanssa maa- ja metsätalousministeriön valtiosihteerin johtamassa CAP post 2013 työryhmässä sekä EU-asioiden komitean alaisessa maatalous- ja elintarvikejaostossa. Ennen maatalousministereiden kokouksia kannanottoja on puollettu myös EU-ministerivaliokunnassa.

Näiden kantojen mukaan:

Suomi pitää keskustelua yhteisen maatalouspolitiikan tulevaisuudesta sekä sen haasteista ja tavoitteista tarpeellisenä ja hyödyllisenä. Suomi katsoo, että yhteistä maatalouspolitiikkaa tarvitaan kannattavan tuotannon ylläpitämiseksi koko unionin alueella sekä ympäristön kannalta kestäväällä tavalla tuotettujen puhtaiden ja laadukkaiden elintarvikkeiden saatavuuden turvaamiseksi EU-kansalaisille. Maatalous on luonteeltaan sektori, jossa tarvitaan pitkäjänteistä ja ennustettavaa politiikkaa. Sektorin on pystyttävä tekemään mm. pitkälle tulevaisuuteen ulottuvat investointipäätöksensä oikean tiedon perusteella.

Suomi yhtyy esitettyihin arvioihin maatalouden toimintaympäristön muutoksesta. YK:n ruoka- ja maatalousjärjestö FAO:n ennusteen mukaan maailmassa on vuonna 2050 lähes 9,5 miljardia ihmistä, joiden ruokkimiseksi maailman ruuantuotanto on kyettävä kaksinkertaistamaan nykyiseltä tasoltaan. Toisaalta maailmalaajuisesti pienempien varastojen ja ilmastomuutoksen tuomien sään ääri-ilmiöiden seurauksena riski maataloustuotteiden entistä suuremmista hintavaihteluista on olemassa. Myös tuotantopanosten hinnat ovat kohonneet, mikä on johtanut ongelmiin useilla sektoreilla. Näyttää siltä, että tuotantopanosten hinnat (erityisesti öljy, energia, lannoitteet) jäävät pysyvästi korkeammalle tasolle, vaikka perusmaataloustuotteiden hinnat alentuisivat. Kilpailu sisämarkkinoilla kiristyy, sillä mahdollinen tuleva WTO-sopimus, vapaan kaupan sopimukset sekä EU:n yksipuoliset myönnetykset lisäävät maailmamarkkinoiden avoimuutta ja kolmansien maiden tuotteiden pääsyä EU:n markkinoille ja toisaalta vähentävät EU:n mahdollisuutta käyttää vientiä edistäviä toimia.

Euroopan Unionissa maatalouden alkutuotannolle ja elintarviketuotannolle on päätetty tietoisesti asettaa korkeampia standardeja, jotka liittyvät mm. elintarvikkeiden turvallisuuteen ja laatuun, eläinten hyvinvointiin ja korkeampien standardien valvontaan, kuin maailmalaajuisesti keskimäärin. Näistä standardeista ei aiota myöskään luopua. Standardien noudattaminen kuitenkin nostaa eurooppalaisten tuottajien tuotantokustannuksia. Eräissä EU-maissa, Suomi mukaan lukien, noudatetaan osittain vielä yhteisiä EU-standardeja korkeampia vaatimustasoja (esim. salmonella, lannoitteiden raskasmetallit). Tavoitteena on kansainvälisten standardien luominen tältä osin, mutta niiden puuttuessa yhteisen maatalouspolitiikan toimia tarvitaan tasaamaan kilpailutilannetta EU:n tuotannon ja kolmansien maiden tuotannon välillä.

Suomen näkökulmasta elintarvikehuollon ylläpitäminen kaikilla yhteisön alueilla, maaseutualueiden tasapainoisen kehityksen turvaaminen sekä ympäristökysymysten huomioon ottaminen ovat keskeisiä tavoitteita. Kunkin maan oman maataloustuotannon merkitys korostuu elintarvikkeiden lisääntyneestä kysynnästä ja ilmastomuutoksesta aiheutuvista riskeistä sekä kuluttajien vaatimuksista johtuen. Tulevaisuudessa on entistä tärkeämpää, että voimme huolehtia omien kansalaistemme ruokaturvasta ja että emme ole pitkälti riippuvaisia EU:n ulkopuolella tuotetuista elintarvikkeista.

Suomi katsoo, että EU tarvitsee yhteistä, tehokasta ja toimivaa ja luonnonolosuhde-eroja tasaavaa maatalouspolitiikkaa jatkossakin. Suomelle on edelleen tärkeää ylläpitää Eurooppalaisen maatalouden mallia. Myös ilmasto- ja luonnonolosuhteiltaan epäsuotuisilla ja syrjäisillä alueilla on voitava taata kestävä perheviljelmäpohjaisen maataloustuotannon jatkuminen ja sen toimintaedellytysten turvaaminen sekä näiden alueiden asuttuna pitäminen. Koska maataloustuotannon olosuhteet vaihtelevat huomattavasti eri puolilla Unionin aluetta, luonnonhaittakorvausjärjestelmä ja kohdennetut tuotantoon sidotut tuet ovat avainasemassa tämän

periaatteen toteuttamisessa. Näillä toimilla voidaan tasapainottaa yhteisön eri alueiden välisiä maatalouden kilpailukykyeroja.

Jotta EU voi vastata näihin haasteisiin sekä muihin ongelmiin, esimerkiksi ympäristönsuojeluun, ilmastonmuutoksen torjuntaan, bioenergian tuotantoon ja maaseutualueiden elinvoimaisuuden ylläpitämiseen, tarvitaan myös EU-rahoitusta. Nykyisessä Euroopan unionissa yhteisön rahoitus maatalouteen ja maaseudun kehittämiseen on syytä pitää niille asetettujen tavoitteiden edellyttämällä tasolla. Suomi katsoo, että EU:n maatalouspolitiikan I pilarin (suorat tuet ja markkinatoimet) rahoituksen tulisi pysyä nykyisenkaltaisena eli täysin EU-rahoitteisena. Jos EU:ssa kuitenkin päädyttäisiin yhteisrahoitukseen, sen tulisi olla jäsenmaille pakollista, jotta kilpailu jäsenmaiden välillä ei vääristyisi.

Suomi toteaa, että yhteistä maatalouspolitiikkaa on kehitetty viime vuosina entistä markkinasuuntautuneempaan suuntaan. On kuitenkin asioita, joita vapaasti toimivat markkinat eivät ota huomioon. Yhteisen maatalouspolitiikan tukitoimenpiteiden avulla voidaan varmistaa monien sellaisten yhteiskunnallisesti merkittävien julkishyödykkeiden tuotanto, joita ei tuotettaisi vapaassa markkinatilanteessa. Tällaisia hyödykkeitä ovat mm. maatalouden tuottamat ympäristöhyödyt, luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen ja maataloustuotannon ylläpitämisen kautta saavutettava maaseudun työllisyyden ja elinvoiman ylläpitäminen ja näin ollen myös perinteisen maaseutumaiseman säilyttäminen.

Tavoitteena EU:n kokonaan rahoittamissa suorissa tuissa tulisi olla tukijärjestelmä, joka on tasaisempi ja oikeudenmukaisempi jäsenmaiden välillä kuin nykyinen järjestelmä. Linkkiä tuen ja sen historiallisen viitteen välillä pitäisi arvioida uudelleen. Tuessa tulisi ottaa huomioon erilaiset olosuhteet Euroopan maiden välillä, kuten tuotantokustannukset, maan hinta ja yleiset elinkustannukset.

Suomi katsoo, että yhteisön suorien tukien järjestelmää tulee kehittää historiallisista tukimalleista asteittain kohti alueellista tasatukimallia kaikissa jäsenmaissa. Tuotannosta irrotettu tilatukijärjestelmä tulee nähdä sekä korvauksena julkisten palvelujen tuottamisesta että kompensaatina eurooppalaisista korkeammista kustannuksista ja standardeista. Se on jatkossakin yhteisen maatalouspolitiikan suorien tukien pääsääntö. Sen rinnalla tarvitaan myös tuotantosidonnaisia erityiselementtejä herkillä alueilla tai erityisillä tuotannonaloilla, joilla on muutoin vaarana tuotannon loppuminen tai tuotannon yksipuolistuminen. Yhteisen maatalouspolitiikan mukaiset tuet tasaavat viljelijöiden tuloja markkinahintojen vaihdellessa tai tuotantopanosten hintojen äkillisesti muuttuessa muodostaen näin ollen eräänlaisen perustoimeentulon viljelijöille.

Suomi katsoo, että entistä markkinasuuntautuneemmassa ja tiukemmin kilpaillussa ympäristössä on myös huolehdittava heikompien syrjäisten alueiden asuttuna pitämisestä ja tuotantoedellytysten säilymisestä. Yhteisen maatalouspolitiikan kautta näihin asioihin on voitu vaikuttaa yhteisen maatalouspolitiikan I pilarin (suorat tuet ja markkinatoimenpiteet) ja II pilarin (maaseudun kehittäminen) tavoitteet ja toimenpiteet hyvin yhteen sovittamalla. Suomi katsoo, että maatalouden ja maaseudun kehittämisen kokonaisvaltaisen näkemyksen ja toimenpiteiden johdonmukaisuuden varmistamiseksi on tässä vaiheessa perusteltua ylläpitää keskeisenä vaihtoehtona nykyistä rakennetta, jossa maatalouden ja maaseudun kehittämisen rahoitus tapahtuu kahden pilarin kautta. Ensimmäinen pilari kattaisi edelleen EU:n kokonaan rahoittaman tilatuen ja markkinatoimet ja toinen yhteisrahoitetut maaseudun kehittämistoimenpiteet. Maaseudun kehittämisessä jäsenvaltioille tulee antaa laaja toimivalta määritellä toimenpiteet omien tarpeidensa ja erityisten olosuhteidensa perusteella.

Yhteisen maatalouspolitiikan II pilarin rahoituksella on huomattava merkitys maaseutualueiden tasapainoiselle kehittämiselle, joten sen rahoitus on turvattava. Nykyisestä modulaatiomenettelystä tulisi luopua ja siirtää nämä varat pysyvästi II pilarin rahoitukseen. Tämä myös yksinkertaistaisi hallintoa huomattavasti.

On tärkeää, että sekä maatalouden ympäristötuet että luonnonhaittakorvaus (LFA-tuki) kuuluvat II pilariin, eikä niitä tule siirtää osaksi I pilaria. On myös tärkeää, että epäsuotuisten alueiden tukijärjestelmää koskevassa uudistuksessa LFA-alueet sekä maksettavan tuen taso määritellään objektiivisten luonnonhaittaa koskevien kriteerien ja laskelmien perusteella eikä asetuksessa ole tuelle keinotekoista kattoa. Käytettävien kriteerien tulee heijastaa luonnonolosuhteiden erilaisuudesta johtuvia eroja tuotanto-olosuhteissa. Koko Suomen tulee pysyä LFA-tukikelpoisena alueena.

Muita keskeisiä tulevaan maaseudun kehittämisohjelmaan liittyviä asioita tulevat olemaan ilmastonmuutokseen mukautuminen ja sen hillitseminen, uusiutuvien energialähteiden edistäminen, maatalouden ympäristökuormituksen vähentäminen sekä maa- ja metsätaloussympäristöjen biologisen monimuotoisuuden säilyttäminen. Myös eläinten hyvinvointikysymysten merkitys kasvaa. Tarvitaan tehokkaita toimia, joilla voidaan vastata näihin haasteisiin. Poliittikkaa on kehitettävä niin, että toteutetaan EU:n Itämeri-strategiaa ympäristön suojelemiseksi. Tarvitaan alueellisesti kohdennettuja toimenpiteitä vesistökuormituksen vähentämiseksi ja lannan käsittelystä aiheutuvien typpi-, fosfori- ja ammoniakkipäästöjen vähentämiseksi. Erityisesti Itämeren valuma-alueella tukea on ohjattava ravinteiden tehokkaampaan hyödyntämiseen ja vähentämiseen. Maaseudun kehittämisohjelmissa on keinoja haasteisiin vastaamiseksi, esimerkiksi maatalouden investoinnit, maatilayrittäjien koulutus ja neuvonta, maa- ja metsätalouden ympäristötuet, eläinten hyvinvointituet sekä innovaatioiden tukeminen.

Eurooppalaisia bioklustereita tulee kehittää tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaa vahvistamalla sekä hyvien käytäntöjen kautta. Maaseutu ja biotalouden kehitys kokonaisuutena tulee nähdä osana näiden tulevien haasteiden ratkaisua. Maaseudun yritystoimintaa tulee vahvistaa mm. maaseudun alueellisen innovaatio- ja kehittämistoiminnan avulla. Lisäksi paikallisen, maaseudun asukkaiden omaa aktiivisuutta, palveluita ja elämän laatua palvelevien toimenpiteiden tukeminen hyödyttää kaikkia maaseudulla asuvia. Konkreettisen keinon suunnata asukkaiden ja yritysten voimavaroja uusiin elinkeinoihin ja tulonmuodostukseen tarjoavat maaseudun yritys- ja kehittämistuet sekä Leader-toiminta.

Luonnonvarojen innovatiivinen ja kestävä käyttö ovat Suomen ja EU:n tulevaisuuden kannalta taloudellinen mahdollisuus. Metsäasioissa pitää pyrkiä entistä toimivampaan koordinaatioon EU:n toiminnassa, jotta esimerkiksi maaseudun kehittämistä, ympäristöä, energiaa ja teollisuutta koskevien EU-politiikkojen metsäsektoriin vaikuttavat tavoitteet olisivat johdonmukaisia. Suomen kannalta on tärkeää, että EU:n toiminta vahvistaa metsätalouden toimintaedellytyksiä ja ottaa huomioon kansalliset erityispiirteemme pohjoisena metsämaana. Suomi on valmis tarkastelemaan metsätalouden toimenpiteitä avoimesti ja rakentavasti osana tulevaa EU:n maaseudun kehittämispolitiikkaa. Jatkotarkastelulla voisi olla myös liittymäkohtia EU:n metsätoimintaohjelman ja metsästrategian jatkoon sekä EU:n metsäasioiden hoidon mahdollisen kokonaistarkastelun kanssa.

Suomi katsoo, että yhteisön maatalousmarkkinoiden hallinta- ja sääntelymekanismeja, esimerkiksi interventiojärjestelmiä ja mahdollisesti viennin edistämistoimia, tarvitaan tulevaisuudessakin. Erityisen herkille tuotteille, kuten maito, pitäisi luoda kiintiöjärjestelmää vastaava uudenlainen

sääntelykehikko, jolla tuotannon tasapaino ja siten markkinoilta saatava kohtuullinen tuottajahinta voidaan turvata.

Suomi on valmis avoimesti tutkimaan julkisesti rahoitettujen markkinatoimien ohella myös uusia keinoja markkinoiden tasapainottamiseksi ja hintojen vaihtelun pienentämiseksi. Tällaisia keinoja voivat olla esimerkiksi hintafutuuriin laajempi käyttö maataloudessa, erilaisten vakuutusjärjestelmien kehittäminen, tuottajien keskinäisten rahastojen laajempi hyödyntäminen ja suuremman roolin antaminen tuottajaorganisaatioille ja toimialaorganisaatioille markkinoiden hallinnassa. Näiden toimenpiteiden käyttöönottoa ja tarvittavia muutoksia mm. kilpailulainsäädännön osalta tulee tutkia.

Maatalouden tukipolitiikalla ei voi ratkaista kaikkia ongelmia. Tärkeää on myös markkinoiden toiminta ja niiltä saatava tuotto. Koko yhteisön tasolla tulee kiinnittää huomiota maataloustuotteiden markkinoiden parempaan toimivuuteen, jotta ketjun kaikille osapuolille taataan tasavertainen neuvotteluasema ja oikeudenmukainen osuus markkinoilta saatavasta tuotosta.

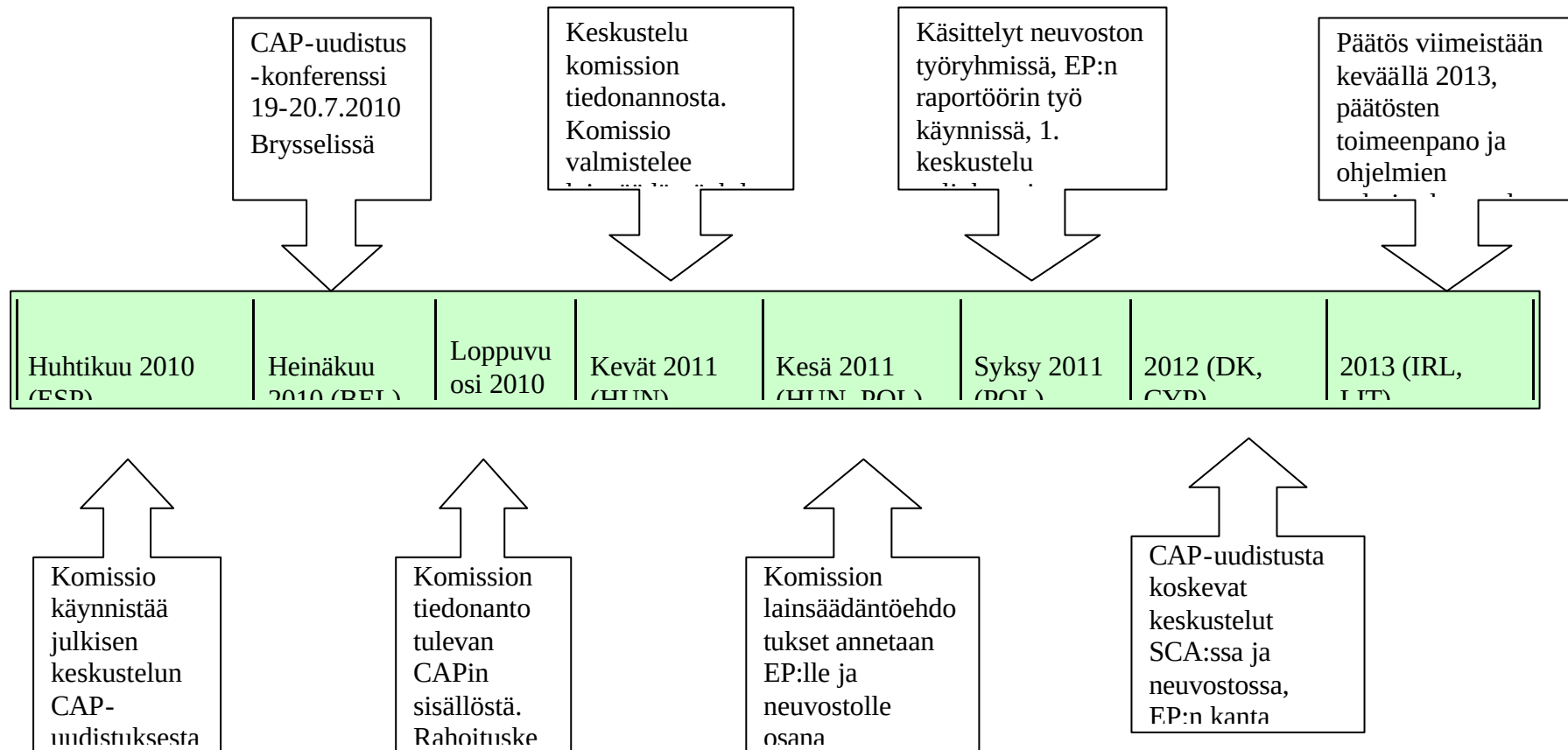
Yhteisön politiikassa on myös monia muita kehittämisalueita; esimerkiksi valtiontukia koskevaa sääntelyä voitaisiin hieman helpottaa siten, että sallittaisiin sellaisten kansallisten tukien käyttö, jotka eivät häiritse sisämarkkinoiden toimintaa ja tukevat yhteisön politiikan yleisiä tavoitteita mm. maataloustuotannon ylläpitämisestä kaikilla yhteisön alueilla, ilmastonmuutoksen torjuntaa tai ympäristönsuojelun ja eläinten hyvinvoinnin edistämistä. *De minimis* -tuen rajaa maataloudessa tulisi nostaa pienten tukijärjestelmien hallinnon helpottamiseksi.

Yhteisen maatalous- ja maaseudun kehittämispolitiikan yksinkertaistamistyössä tulisi edetä konkreettisesti ja mahdollisimman nopeasti. Yhteisen maatalouspolitiikan I pilarin tilatukijärjestelmän yksinkertaistamiseen, sen tehokkuuden parantamiseen, läpinäkyvyyden lisäämiseen ja tukijärjestelmän aiheuttamien hallinnollisten kustannusten vähentämiseen sekä hallinnolle että yrityksille tulee kiinnittää huomiota. Yhteisen maatalouspolitiikan II pilarin toimintaa ohjaavia säädöksiä tulee myös yksinkertaistaa. Nykyisellään maaseuturahaston kaikkia toimia ohjaava komission asetus 1974/2006 ja erityisesti valvonta-asetus 1975/2006 sisältävät vaatimuksia, jotka käytännössä hidastavat ja luovat esteitä ohjelman mukaiseen kehittämiseen ja toimenpiteiden toimeenpanoon. Maaseudun kehittämistoimia koskevia säädöksiä tulee kehittää siten, että maaseudun toimijat myös ruohonjuuritasolla kykenevät ja uskaltavat hakea maaseuturahaston varoja maaseutualueiden ja -ympäristön pitkäjänteiseen kehittämiseen. Tärkeää olisi miettiä myös valvontamekanismien kehittämistä ja sanktiojärjestelmien kohtuullistamista. Valvonnoissa tulisi lisätä riskianalyysin käyttöä ja sanktioita määritellä todellisten vaikutusten perusteella eikä kiinteiden (flat-rate) rahoitusoikaisujen perusteella.

Yhteisön laatu- ja elintarvikkeiden politiikkaa tulee kehittää siten, että hallinnollinen rasite ei lisäännä, mutta kuluttajien näkemykset otetaan huomioon. Elintarvikkeiden turvallisuudesta ei voi tinkiä ja kuluttajien on saatava tuotteista oikeaa informaatiota, jotta he voivat tehdä valintansa sen pohjalta. Siten mm. maa- ja elintarviketalouden tuotteiden jäljitettävyyteen tulee kiinnittää huomiota ja kuluttajille tulee antaa oikea tieto elintarvikkeista mm. niiden alkuperään ja tuotantotapaan (mm. GMO:t) liittyen, jotta he voivat tehdä valintansa perustellusti ja oikean tiedon pohjalta. Viljelijöillä pitää olla oikeus geenimuuntelusta vapaaseen tuotantoon ja kuluttajilla siitä vapaisiin tuotteisiin. Kuluttajat suosivat entistä enemmän lähiruokaa. Eettisesti ja ympäristöystävällisesti tuotettujen elintarvikkeiden kysyntä kasvaa. Poliitiikan keinoin tulee varmistaa se, että monipuolisia erilaisin tuotantotavoin tuotettuja tuotteita on kuluttajien saatavilla kohtuulliseen hintaan kaikilla yhteisön alueilla.

CAP-uudistuksen aikataulu

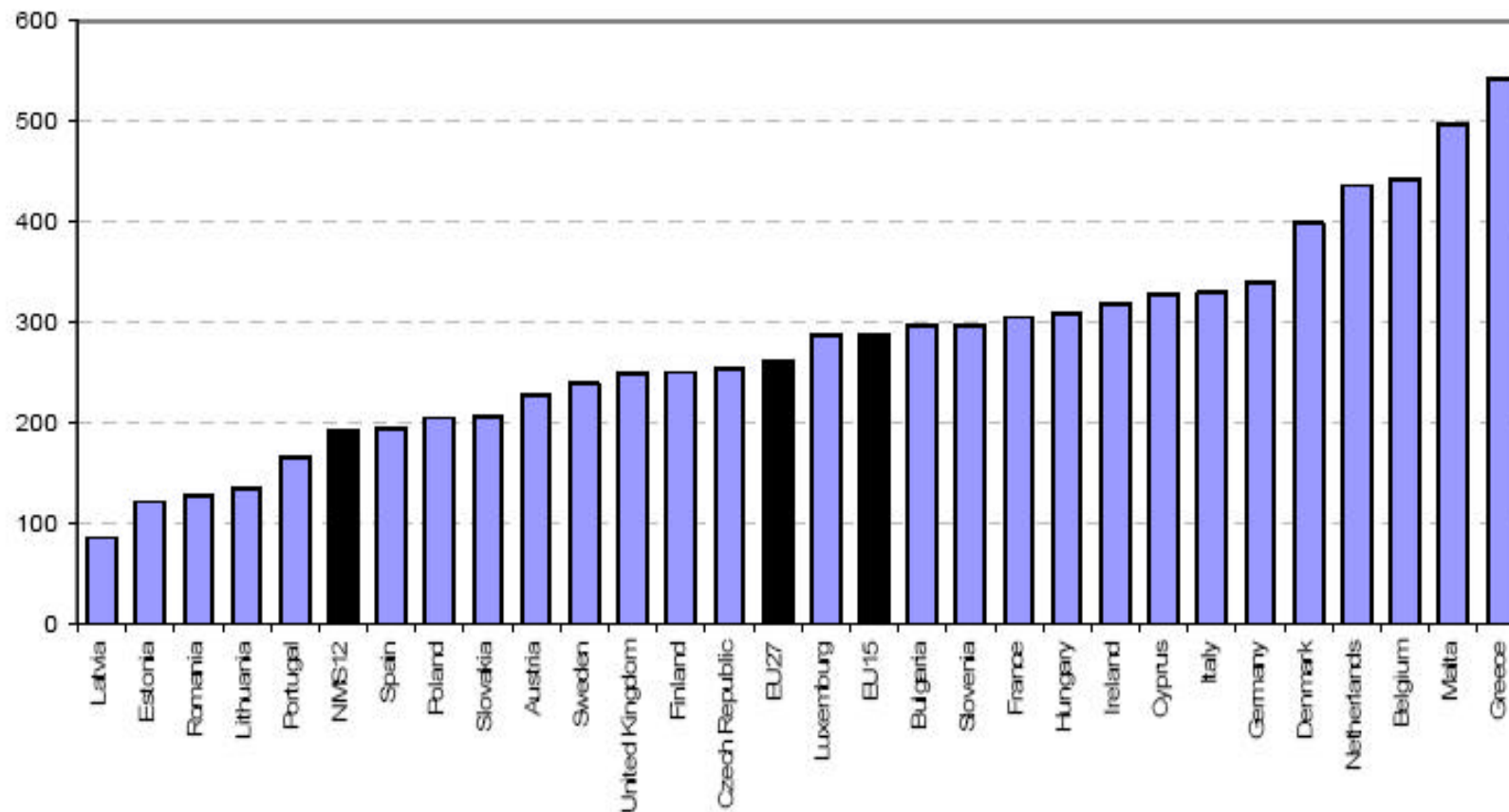
LIITE 1



Liite 2: Maatalouden keskimääräinen suora tuki (tilatuki tai SAPS-tuki) EU-27:ssä vuonna 2013 (€/ha)

Lähde: Euroopan komissio, yhteisen maatalouspolitiikan terveystarkastuksen vaikuttavuusanalyysi (9656/08 ADD 2, s. 24)

Figure 1: Average direct payment per MS (in € per hectare)



Liite 3

SUORAT TUET JA MAASUDUN KEHITTÄMISTUET EU-27:SSÄ VUONNA 2013 JÄSENVALTIOITTAIN (€/HA)

