

ET

ET

ET



EUROOPA KOMISJON

Brüssel 18.11.2010
KOM(2010) 672 lõplik

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

Ühise põllumajanduspoliitika eesmärgid 2020. aastaks:

toidu, loodusvarade ja territooriumiga seotud tulevikuprobleemide lahendamine

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

Ühise põllumajanduspoliitika eesmärgid 2020. aastaks:

toidu, loodusvarade ja territooriumiga seotud tulevikuprobleemide lahendamine

1. SISSEJUHATUS

Ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) ees seisab hulk probleeme, mõned neist loomult ainulaadsed, mõned ettenägematud, mis kohustavad ELi tegema strateegilise valiku **põllumajanduse ja maapiirkondade pikaajalise tuleviku** huvides. Nende probleemide edukaks lahendamiseks peab ÜPP toimima targa majanduspoliitika ja riikide jätkusuutliku rahanduse raames, mis aitavad saavutada ELi eesmäärke.

Käesoleva teatise ettevalmistamise käigus korraldas komisjon 2010. aasta algul laiaulatusliku avaliku arutelu, mis lõppes 2010. aasta juulis konverentsiga¹. Nõukogu arutas tulevast reformi ja selle seost Euroopa 2020. aasta strateegiaga nelja järjestikuse eesistumise ajal, Euroopa Parlament võttis vastu algatusraporti pärast 2013. aastat rakendatava ühise põllumajanduspoliitika kohta,² ning nii majandus- ja sotsiaalkomitee kui ka regioonide komitee on edastanud oma seisukohad.

Valdav enamus läbirääkimiste käigus arvamust avaldanutest nõustus, et ühine põllumajanduspoliitika peaks tulevikus jääma **tugevaks ühiseks poliitikaks**, mis on üles ehitatud **kahele sambale**. Üldjoontes soovitati esitatud arvamustes järgmisi strateegilisi eesmäärke:

- säilitada kogu ELis jätkusuutlik toiduainete tootmise potentsiaal, et tagada Euroopa kodanike pikaajaline **toiduga kindlustatus** ja aidata rahuldada maailma üha kasvavat toiduvajadust, mis FAO andmetel suureneb 2050. aastaks 70 % võrra. Hiljutised turu ebastabiilsuse ilmingud, mida on sageli süvendanud kliimamuutus, tõstavad neid suundumusi ja vajadusi veelgi esile. Euroopa suutlikkus saavutada toiduga kindlustatus on Euroopa tähtis pikaajaline üleanne, ning seda ei saavutata iseenesestmõistetavalt;
- toetada põllumehi, kes varustavad Euroopa kodanikke säästvalt toodetud **kvaliteetse, väärtusliku ja mitmekesise toiduga** kooskõlas meie eesmärkidega keskkonna-, vee-, loomade tervise ja heaolu, taimetervise ja rahvatervise valdkonnas. Loodusvarade aktiivne majandamine põllumajanduse kaudu on tähtis vahend maapiirkondade maastiku säilitamiseks, bioloogilise mitmekesisuse hävimisega võitlemiseks ning aitab kohaneda kliimamuutusega ja leevendada selle tagajärgi. See on dünaamiliste territooriumide ja pikaajalise majandusliku elujõulisuse oluline alus;
- säilitada elujõuline maarahvastik, kellele põllumajandus on tähtis majandustegevus, mis suurendab kohalikku **tööhõivet**; see loob hulgaliselt majanduslikke, sotsiaalseid,

¹ Avaliku arutelu käigus saadi 5 600 arvamust ning konverentsist võttis osa üle 600 osaleja.

² <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2010-0286&language=EN&ring=A6-2010-0204>.

keskkonnaalaseid ja territoriaalseid hüvesid. Kohaliku tootmise tunduv vähenemine avaldaks mõju ka seoses kasvuhoonegaaside ja iseloomulike kohalike maastikega, samuti piiraks tunduvalt tarbija valikuid.

Põllumajandus on Euroopa majanduse ja ühiskonna lahutamatu osa. Kaudsest mõjust rääkides tuleb märkida, et Euroopa põllumajanduse oluline vähendamine põhjustaks omakorda SKP vähenemise ja töökohtade kaotuse põllumajandusega seotud majandussektorites – eelkõige toiduaine- ja loomasöödatööstuse tarneahelas –, mida ELi põllumajanduslik esmatootmissektor varustab kõrgekvaliteedilise, konkurentsivõimelise ja usaldusväärse toormaterjaliga, sh ka muudes kui toidusektoris. See mõjutaks igasugust tegevust maapiirkondades alates turismist ja transpordist kuni kohalike ja avalike teenusteni. Rahvaarvu vähenemine maapiirkondades jätkub tõenäoliselt kiiremas tempos. Sellel on tähtsad keskkonnaalased ja sotsiaalsed tagajärjed.

Ühise põllumajanduspoliitika reform peab jätkuma ka selleks, et edendada konkurentsivõimet, maksumaksjate ressursside tõhusamat kasutamist ja tõhusat riiklikku poliitikat, mille tulemusi Euroopa kodanikud ootavad toiduga kindlustatuse, keskkonna-, **kliimamuutuse** ja sotsiaalse ja **territoriaalse** tasakaalu küsimustes. Eesmärk peaks olema tagada Euroopa maapiirkondadele jätkusuutlikum, arukam ja kaasavam majanduskasv.

Selle saavutamiseks peaks tulevase ühise põllumajanduspoliitika esimene samm, kooskõlas eelarve läbivaatamist käsitleva teatisega³ ja selle orienteeritusega turule, hõlmama **keskkonnasäästlikumaid ja õiglasemat jaotamist** käsitlevaid meetmeid ning teine samm keskenduma rohkem **konkurentsivõimele ja uuendustele, kliimamuutusele ja keskkonnale**. See võimaldaks vallandada ELi põllumajanduse varjatud tootmispotentsiaali, eriti uutes liikmesriikides, ning aidata saavutada Euroopa 2020 eesmärgid. Toetuse suunamine üksnes **tegelikele põllumajandustootjatele** ja hüvituse maksmine **kollektiivsete teenuste eest, mida nad ühiskonnale osutavad**, suurendaks toetuste mõju ja tõhusust ning põhjendaks veelgi ühise põllumajanduspoliitika vajadust. Kavandatud meetmete kontrollitavuse tagamine koos jätkuva tööga asjaomase poliitika lihtsustamiseks on samuti oluline kõnealuste eesmärkide saavutamiseks. Kõik see peab toimuma piiratud eelarveressursside raames ja võtma arvesse majanduskriisi ränka mõju põllumajandusele.

2. ÜHISE PÕLLUMAJANDUSPOLIITIKA REFORMI KULG

Ühise põllumajanduspoliitika peaeesmärgid, mis on sätestatud Rooma lepingus, on aastate vältel samaks jäänud. Siiski on tee, mida mööda ühise põllumajanduspoliitika reform on kulgenud 1990. aastate algusest saati, tekitanud täiesti uue poliitilise struktuuri.

Probleemid, millega tegeldakse, on seotud põllumajanduse tootmisvõimsusega, maapiirkondade ja põllumajanduse suureneva mitmekesisusega pärast järjestikusi laienemisi ning ELi kodanike nõudmistega keskkonna, toiduohutuse ja -kvaliteedi, tervisliku toitumise, loomade tervise ja heaolu, taimetervise, maapiirkonna maastiku säilitamise, bioloogilise mitmekesisuse ja kliimamuutuse valdkonnas. Samal ajal on tunduvalt muutunud ka vahendid, mille abil nimetatud eesmärgid saavutada. Praegu koosnevad need vahendid **kahest üksteist täiendavast sambast**, millest esimese moodustavad otsemaksed ja turumeetmed, teise maaelu arendamise mitmeaastased meetmed.

³ ELi eelarve läbivaatamine, KOM(2010) 700.

Otsetoetuste kehtestamine on olnud järjekindlate turule keskendunud reformide liikumapanevaks jõuks, tugevdades põllumajandussektori konkurentsivõimet ja julgustades põllumajandustootjaid kohanema turutingimustega. Toodanguga sidumata otsetoetused moodustavad praegu põhilise sissetulekutoetuse ja toetavad esmaste avalike hüvede tagamist, mida soovib Euroopa ühiskond.

Sellise suurema turule orienteerituse tõttu on turumeetmed, mis olid enne ühise põllumajanduspoliitika põhivahendiks, praegu jäänud üksnes turvaabinõuks, mida kasutatakse märkimisväärsete hinnalanguste korral.

Maaelu arendamise eesmärk on edendada konkurentsivõimet, loodusressursside jätkusuutlikku majandamist ning maapiirkondade tasakaalustatud arendamist konkreetsemate ja sihipärasemate meetmete abil. See annab liikmesriikidele võimaluse lahendada paindlikult, kaasfinantseerimist kasutades kõige murettekitavamaid probleeme oma territooriumil. Teistel ühise põllumajanduspoliitika algatustel, nagu kvaliteedipoliitika ja mahepõllumajanduse edendamine, on samuti suur mõju põllumajandustootjate olukorrale.

Üheskoos annab praegune poliitiliste meetmete kogum tulemuseks selle, mis on **ühise põllumajanduspoliitika peamine panus – territoriaalselt ja keskkonnaalaselt tasakaalustatud Euroopa põllumajanduse** avatud majanduskeskkonnas. Suurema hulga avalike hüvede pakkumine tulevikus nõuab tugevat riiklikku poliitikat, kuna põllumajandussektorit ei ole võimalik nende hüvede eest piisavalt tasustada ega reguleerida turgude normaalse talitluse kaudu.

Riikliku toetuse lõpetamine põhjustaks põllumajandusliku tootmise koondumise mõnedesse eriti soodsate tingimustega piirkondadesse, kus kasutatakse intensiivsemaid tootmisviise, samal ajal jäetaks kõrvale väiksema konkurentsivõimega piirkonnad ja seal jääks maa kasutamata⁴. Sellise arengu tagajärjel suureneks keskkonnakoormus ja kahjustuksid väärtuslikud elupaigad, mis tooks kaasa tõsiseid majanduslikke ja sotsiaalseid tagajärgi, sealhulgas Euroopa põllumajanduse tootmisvõimsuse pöördumatu kahjustumise.

3. MILLISED ON PROBLEEMID?

3.1. Toiduga kindlustatus

Põllumajanduse peamine ülesanne on elanike varustamine **toiduga. Võttes arvesse, et edaspidi suureneb kogu maailma toiduvajadus, peaks EL olema võimeline kaasa aitama selle vajaduse rahuldamisele.** Seepärast on oluline, et ELi põllumajanduse tootmisvõimsus säiliks ja suureneks ning seejuures täidetaks kohustusi, mis EL on endale võtnud rahvusvahelises kaubanduses, ning järgitaks arengupoliitika sidusust. Tugev põllumajandussektor on tiheda konkurentsiga toiduainetööstuse⁵ jaoks äärmiselt oluline, sest võimaldab sellel säilitada tähtsa koha ELi majanduses ja kaubanduses (EL on maailma suurim töödeldud ja kõrge lisandväärtusega põllumajandustoodete eksportija)⁶. See peaks soodustama sünergia tekkimist taime- ja loomakasvatuse valdkonnas, nt seoses valkudega. Lisaks nõuavad ELi kodanikud, et toiduained oleksid **kõrge kvaliteediga** ja nende **valik lai**, mis kajastab

⁴ Vt Scenar 2020 – Võimalik stsenaarium-uuring põllumajanduse ja maaelu kohta.

⁵ Toiduainetööstus annab 13,5 % Euroopa töötleva tööstuse kogu tööhõivest ja 12,2 % kogulisandväärtusest.

⁶ Toiduaine- ja loomasöödatööstuse toodete eksport moodustab 6,8 % ELi kogu ekspordist.

ohutuse, kvaliteedi ja heaolu kõrgeid standardeid, sh **kohalike toodete** puhul. Sellega seoses on rohkem esile tõusnud ka tervislikule toidule juurdepääsu, selle kättesaadavuse ja vastuvõetavuse ning toiteväärtuse küsimused. ELi põllumajandus toimib praegu tunduvalt **tihedama konkurentsiga keskkonnas**, kuna maailma majanduse integreerumine ja kaubandussüsteemi liberaliseerimine jätkuvad. Järgnevatel aastatel see suundumus eeldatavasti jätkub, võttes arvesse Doha läbirääkimistevooru võimalikku lõpulejõudmist ning praegu läbirääkimisjärgus olevate kahepoolsete ja piirkondlike kokkulepete sõlmimist. See on probleemiks ELi põllumajandustootjatele, kuid annab samas võimaluse ELi toiduainete eksportijatele. Seepärast on tähtis jätkata ELi põllumajandussektori konkurentsivõime ja tootlikkuse tõhustamist. Ehkki keskpikaks ajavahemikuks on põllumajandusturgude väljavaated soodsad, iseloomustab neid edaspidi eeldatavalt siiski suurem **kindlusetus** ja suurem **kõikumine**.

Lisaks hakkab tulevane ühine põllumajanduspoliitika toimima **majanduskriisi** järgses ajas, mis on põllumajandust ja maapiirkondi tõsiselt kahjustanud, sidudes need otseselt laiemal makromajandusliku arenguga, mis mõjutab tootmiskulusid. Pärast **tulude** aastakümne pikkust paigalseisu langes põllumajandustulu 2009. aastal oluliselt, halvendades põllumajandustulude niigi ebakindlat olukorda; need on tunduvalt madalamad (hinnanguliselt 40 % tööühiku kohta) kui ülejäänud majandussektorites, samuti on sissetulek ühe elaniku kohta maapiirkondades tunduvalt madalam (umbes 50 % võrra) kui linnapiirkondades.

3.2. Keskkond ja kliimamuutus

Põllumajandusel ja metsandusel on keskne roll avalike, eriti keskkonnavalaste hüvede tootmisel (nt maastikud, põllumajandusmaa bioloogiline mitmekesisus, kliima stabiilsus ja suurem vastupidavus sellistele loodusõnnetustele nagu üleujutused, põuad ja tulekahjud). Samas võivad paljud põllumajandusliku tootmise viisid avaldada keskkonnale survet, põhjustades mullaviljakuse vähenemist, veepuudust ja reostust ning looduslike elupaikade ja bioloogilise mitmekesisuse hävimist.

Ehkki põllumajandusest tulenev kasvuhoonegaaside heide on alates 1990. aastast ELis vähenenud 20 % võrra, on võimalik ja vajalik teha edasisi jõupingutusi ELi laiaulatusliku energia- ja kliimaalase tegevuskava elluviimiseks. On tähtis vallandada põllumajandussektori potentsiaal kliimamuutuste leevendamiseks ja nendega kohanemiseks, et ta saaks anda positiivse panuse kasvuhoonegaaside heite vähendamise ja tootmistõhususe suurendamise kaudu, sh energiatõhususe parandamise, biomassi ja taastuvenergia tootmise, CO₂ sidumise ja mullas sisalduva süsiniku kaitsmise kaudu innovatsioonilisel teel.

3.3. Territoriaalne tasakaal

Sotsiaal-majandusliku struktuuri mitmekesistumise tõttu mõjutavad üha suurema arvu **maapiirkondade** arengut põllumajanduse välised tegurid. Suuremas osas Euroopast jääb põllumajandus aga siiski maamajanduse oluliseks mõjutajaks. Paljude maapiirkondade elujõulisus ja võimekus on tihedalt seotud **konkurentsivõimelise ja dünaamilise põllumajandussektoriga**, mis köidab noori põllumajandustootjaid. Eelkõige kehtib see maapiirkondade kohta, kus esmatootmise sektori arvele langeb ligikaudu 5 % lisandväärtusest ja 16 % tööhõivest, ning uute liikmesriikide kohta, kus on tähtis säilitada hiljutine tootlikkuse tõus ja kasutada täielikult ära põllumajanduse võimalused. Lisaks on põllumajandusel maapiirkondades tähtis roll ka seetõttu, et see loob täiendavat majandustegevust; eriti tugev on seos toidu töötlemise, turismi ja kauplemisega. Paljudes piirkondades on põllumajandus kohalike traditsioonide ja sotsiaalse identiteedi alus.

4. MILLEKS ON VAJA REFORMI?

Ühine põllumajanduspoliitika on edasi arenenud, kuid on vaja edasisi muutusi, et lahendada uusi **probleeme**, nimelt:

- püüda lahendada üha suurenevat muret toiduga kindlustatuse pärast nii ELis kui ka kogu maailmas;
- tugevdada loodusressursside, nagu vesi, õhk, bioloogiline mitmekesisus ja pinnas, jätkusuutlikku majandamist;
- tegelda nii kliimamuutusest põhjustatud suureneva survega põllumajandusliku tootmise tingimustele kui ka põllumajandustootjatega, et nad vähendaksid oma osa kasvuhoonegaaside heidetes, osaleksid aktiivselt heidete negatiivse mõju leevendamisel ja toodaksid taastuenergiat;
- suurendada oma konkurentsivõimet maailmas, mida iseloomustab **suurenev üleilmastumine ja hindade suurenev kõikumine, samaaegselt säilitada põllumajandustootmine kogu Euroopa Liidus**;
- kasutada võimalikult paremini ära ELi põllumajandusettevõtete struktuuri ja tootmissüsteemide mitmekesisus, mis on Euroopa Liidu laienemise tõttu suurenenud, samas säilitada nende sotsiaalne, territoriaalne ja struktuuri loov roll;
- suurendada territoriaalset ja sotsiaalset ühtekuuluvust Euroopa Liidu maapiirkondades, eriti tööhõive edendamise ja mitmekesistamise kaudu;
- muuta ühise põllumajanduspoliitika toetused **õiglaseks ja tasakaalustatuks** liikmesriikide ja põllumajandustootjate suhtes, vähendades erinevusi liikmesriikide vahel, võttes arvesse, et ühtne määr ei ole teostatav lahendus, ning suunata toetused sihipärasemalt tegevtootjatele;
- lihtsustada ühise põllumajanduspoliitika rakendamise korda ja tugevdada kontrollinõudeid ning vähendada fondidest abi saajate halduskoormust.

Kõnealuste probleemidega tegeldes panustab ühine põllumajanduspoliitika ka *EL 2020 strateegiasse* viisil, mis väljendub järgmises:

- *arukas majanduskasv* – suurendada ressursitõhusust ja konkurentsivõimet tehnoloogiliste teadmiste ja innovatsiooni kaudu, luua kõrge lisandväärtusega ja kvaliteetseid tooteid; arendada loodussäästlikku tehnoloogiat ning kasutada info- ja kommunikatsioonitehnoloogiat, investeerida koolitusse, pakkuda maapiirkondades sotsiaalse innovatsiooni stiimuleid ja parandada võimalusi teadusuuringuteks;
- *jätkusuutlik majanduskasv* – säilitada toidu, sööda ja taastuenergia tootmisbaas, tagada maa säästev majandamine, luua keskkonnavaliseid avalikke hüvesid, võidelda bioloogilise mitmekesisuse hävimisega, edendada taastuenergia tootmist, hoolitseda looma- ja taimetervishoiu eest, suurendada ressursitõhusust tehnoloogiliste arenduste ja uurimistulemuste kaudu, jätkuvalt vähendada heiteid, suurendada süsinikuvarusid ja arendada täielikult välja maapiirkondade potentsiaal; ning

- *kaasav majanduskasv* – vallandada maapiirkondade majanduslik potentsiaal, arendada kohalikke turgusid ja töökohti, aidata kaasa põllumajanduse ümberkorraldamisele ja toetada põllumajandustootjate sissetulekuid, et säilitada jätkusuutlik põllumajandus kogu Euroopas⁷.

See tähendab **keskkonnasõbralikku majanduskasvu** põllumajandussektoris ja maamajandust kui moodust suurendada heaolu, taotledes majanduskasvu ja hoides samal ajal ära keskkonnaseisundi halvenemise.

5. TULEVASE ÜHISE PÕLLUMAJANDUSPOLIITIKA EESMÄRGID

Tulevase ühise põllumajanduspoliitika kolm peamist eesmärki on seega järgmised:

1. eesmärk: elujõuline toiduainetööstus

- panustada **põllumajandusettevõtete sissetulekutesse** ja piirata põllumajandusettevõtte sissetulekute muutlikkust, võttes arvesse, et hind, sissetuleku kõikumine ja loodusriskid on neil suuremad kui enamikus muudes majandussektorites ning põllumajandustootjate sissetulekud ja kasumitasemed on keskmiselt madalamad kui muudes majandussektorites;⁸
- parandada põllumajandussektori **konkurentsivõimet** ja suurendada selle väärtuseosa **toiduahelas**, kuna põllumajandussektor on väga killustatud, võrreldes teiste toidutootmisahela sektoritega, mis on paremini organiseeritud ja millel on seetõttu suurem läbirääkimisjõud. Lisaks tuleb Euroopa põllumajandustootjatel võistelda maailmaturu tootjatega, järgides samal ajal Euroopa kodanike nõutavaid rangeid keskkonna-, toiduohutuse, kvaliteedi- ja loomade heaolu norme;
- hüvitada tootmisraskusi **looduslikust eripärast tingitud piirangutega** piirkondades, kuna sellistes piirkondades suureneb maa kasutamata jätmise oht;

2. eesmärk: loodusvarade jätkusuutlik majandamine ja kliimameetmed

- tagada jätkusuutlike tootmistavade kasutamine ja kindlustada **keskkonnavalaste avalike hüvedega** varustamine, kuna paljusid põllumajanduse kaudu loodud avalikke hüvesid normaalselt tegutsevatel turgudel ei tasustata;
- suurendada **keskkonnasõbralikku majanduskasvu innovatsiooni** kaudu, mis eeldab uute tehnoloogiate kasutuselevõttu, uute toodete väljatöötamist, tootmisprotsesside muutmist ja uute nõudlustendentside toetamist, eriti kujuneva biomajanduse raames;
- püüda leevendada **kliimamuutusi** ja võtta kohanemist soodustavaid meetmeid, võimaldades sellega põllumajandusel reageerida kliimamuutustele. Kuna põllumajandus on kliimamuutuste mõju suhtes eriti tundlik, võib sellele sektorile ilmastiku äärmusliku kõikumisega parema kohandumise võimaldamine vähendada ka kliimamuutuste negatiivseid tagajärgi;

⁷ ÜPP panustab eriti ELi suurprojektidesse, nagu „Vähe süsinikdioksiidi tekitavat tehnoloogiat kasutav ressursitõhus Euroopa”, „Innovatiivne liit” ja „Euroopa vaesusevastase võitluse platvorm”.

⁸ Allikas: Euroopa Komisjon, põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat, põhineb Eurostati andmetel riiklike ja põllumajanduslike aruannete kohta.

3. eesmärk: tasakaalustatud territoriaalne areng

- toetada maapiirkondade tööhõivet ja säilitada nende sotsiaalne struktuur;
- parandada maamajandust ja püüda seda **mitmekesisistada**, et anda kohalikele tegijatele võimalus rakendada oma oskusi, ning optimeerida täiendavate kohalike ressursside kasutamist;
- võimaldada põllumajandussüsteemide **struktuurilist mitmekesisust**, parandada väikepõllumajandustootjate tingimusi ja arendada kohalikku turgu, kuna erineva struktuuriga tootmisüksused ja tootmissüsteemid aitavad suurendada Euroopa maapiirkondade ligitõmbavust ja tugevdada identiteeti.

Kõigi nende eesmärkide saavutamiseks on vaja, et säilitataks riiklik toetus põllumajandussektorile ja maapiirkondadele. Et tagada õiglased tingimused koos ühiste eesmärkide, põhimõtete ja eeskirjadega, on vaja võtta poliitilised meetmed Euroopa tasandil. Samuti võimaldab ELi tasandil kavandatud põllumajanduspoliitika kasutada eelarveressursse tõhusamalt kui üheaegselt mitme riikliku poliitika olemasolu. Lisaks ühisturuga seotud muredele on ka mitmeid muid küsimusi parem lahendada riikidevahelisel tasandil, nt liikmesriikide ja piirkondade ühtekuuluvus, piiriülesed keskkonnaprobleemid, üleilmsed probleemid nagu kliimamuutus, veemajandus, bioloogiline mitmekesisus, loomade tervis ja heaolu, toidu- ja söödaohutus, taimetervis, rahvatervis ja tarbija huvid.

6. REFORMI SUUNITLUS

6.1. Tulevased vahendid

Tulevase ühise põllumajanduspoliitika kõik võimalikud valikud toovad kaasa muudatusi ühise põllumajanduspoliitika praegustes vahendites. Käesolevas osas selgitatakse, kuidas oleks võimalik vahendeid määratleda, et tõhusamalt saavutada eespool kirjeldatud eesmärgid.

Otsetoetused

Otsetoetuste süsteemi vajalikud kohandused on seotud toetuste **ümberjaotamise, ümberkujundamise** ja **sihipärasema** eraldamisega, et suurendada kulutuste väärtust ja kvaliteeti. Valitseb üldine üksmeel, et otsetoetuste jagamine tuleb läbi vaadata ja muuta maksumaksjale mõistetavamaks. Kriteeriumid peaksid olema nii majanduslikud, et täita otsetoetuste tuluandvat põhifunktsiooni, kui ka keskkonnaalased, et toetada avalike hüvedega varustamist.

Üks avalikus arutelus esile kerkinud mõte oli kasutada ühekordset, ühtse määraga otsemakset. ELi põllumajandustootjate majanduslikud ja looduslikud tingimused on aga väga erinevad, mis räägib otsetoetuste õiglase jaotamise kasuks.

Niisiis seisneb küsimus selles, kuidas saavutada õiglane jaotamine, mis kajastab kõnealuse toetuse väljakuulutatud eesmärgid pragmaatiliselt, majanduslikult ja poliitiliselt, vältides samas suuri kahjulikke muutusi, millel oleksid mõnes piirkonnas ja/või tootmissüsteemis kaugeleulatuvad majanduslikud ja sotsiaalsed tagajärjed. Võimalik lahendus võiks olla süsteem, mis piiraks liikmesriikide tulusid ja kulusid, tagades, et kõigi liikmesriikide põllumajandustootjad saaksid keskmiselt miinimumosa kogu ELi otsetoetuste keskmisest tasemest.?

Tulevased otsetoetused, mida antakse tegevtootjatele, võiksid põhineda järgmistel Euroopa Parlamendi soovitatud põhimõtetel.

- **Põhiline sissetuleku** toetus antakse toodanguga sidumata otsemaksena, mis tagab kõigile ühe liikmesriigi (või piirkonna) põllumajandustootjatele ühesugusel tasemel kohustusliku toetuse, mis põhineb ülekantavatel õigustel, mis on vaja aktiveerida, viies need vastavusse toetuskõlbliku põllumajandusmaaga ning täites nõuetele vastavuse tingimused. Tuleks kaaluda **piirmäärade** kehtestamist otsetoetusele, mida saavad suured üksikud põllumajandusettevõtted (nn piiristamine), et parandada maksete jaotumist põllumajandustootjate vahel. Ebaproportsionaalset mõju suurtele paljude töötajatega põllumajandusettevõtetele saaks leevendada, võttes arvesse palgaliste töötajate tööjõumahu.
- Ühise põllumajanduspoliitika keskkonnavalase tulemuslikkuse tõhustamine otsetoetuste kohustusliku **keskkonnasõbralikkuse** komponendi kaudu, toetades kogu ELi territooriumil kohaldatavaid keskkonnameetmeid. Eelis tuleks anda meetmetele, mille puhul peetakse silmas nii kliima- kui ka keskkonnapoliitika eesmäärke. Need võivad olla lihtsate, üldistatud, mittelepinguliste ja iga-aastaste keskkonnameetmete kujul, mis lähevad kaugemale nõuetele vastavusest ja on seotud põllumajandusega (nt püsikarjamaa, taimkate, viljavaheldus ja ökoloogilistel põhjustel söötijäetud maa). Samuti tuleks analüüsida võimalust lisada kehtiva NATURA 2000 alade nõuded ja tugevdada heade põllumajandus- ja keskkonningimuste standardite teatavaid elemente.
- Jätkusuutliku põllumajanduse edendamine **looduslikust eripärast tingitud piirangutega** piirkondades, andes kõigile selliste piirkondade põllumajandustootjatele 2. samba raames antavale toetusele lisaks täiendavat toetust pindalapõhise toetuse vormis.
- Et võtta arvesse konkreetseid probleeme teatavates piirkondades, kus teatavad põllumajandusliku tootmise viise peetakse majanduslikel ja/või sotsiaalsetel põhjustel eriti tähtsaks, võib jätkuvalt anda vabatahtlikku **tootmiskohustusega seotud** toetust täpselt määratletud piirides (koos toetusega, mis põhineb kindlaksmääratud piirkonnal, saagil või loomade arvul).
- **Väiketalunike** puhul peaks lihtne ja konkreetne toetuskava asendama praeguse korra, et tugevdada konkurentsivõimet ja panust maapiirkondade elujõulisusse ning vähendada bürokraatiat.
- **Nõuetele vastavuse** eeskirjade lihtsustamine, varustades põllumajandustootjad ja ametiasutused lihtsama ja terviklikuma eeskirjade kogumiga, nõuetele vastavuse kontseptsiooni ennast sealjuures nõrgendamata. Vee raamdirektiivi lisamist nõuetele vastavuse kohaldamisalasse kaalutakse siis, kui see on rakendatud ja põllumajandustootjate tegevuskohustused kindlaks määratud.

Kõnealused muutused otsetoetuste kujundamises peaksid aset leidma koos **tegevtootjate toetuse** parema määratlemise ja ainult neile suunamisega vastuseks Euroopa Kontrollikoja kriitikale.

Turumeetmed

Avalik arutelu näitas, et enamasti ollakse ühel meelel selles, et tuleb säilitada ühise põllumajanduspoliitika üldine **turuorientatsioon**, säilitades samal ajal ka turukorraldusmeetmete üldise ülesehituse. 2009. aasta piimaturu kriis tõstis siiski esile selle, kui tähtis roll on olemasolevatel mehhanismidel turu toetamises kriisiaegadel. Mõned konkreetsed kohandused on siiski ilmselt vajalikud, kõige rohkem praeguste instrumentide **ühtlustamise** ja **lihtsustamise** kaudu, samuti tuleb lisada uusi poliitikaelemente, pidades silmas toidutootmisahela toimimist.

Võimalikud kohandused võiksid hõlmata sekkumisperioodi pikendamist, häireklauserite ja eraladustamise kasutamist muude toodete puhul, samuti muid läbivaatamisi, et tugevdada tõhusust ja parandada kontrolli. Selliseid turumeetmeid ning eriti sekkumisvahendit tuleks kasutada üksnes turvaabinõuna hinnakriisi ja võimalike turuhäirete puhul. 2010. aasta lõpus esitatakse kvaliteedipoliitika läbivaadatud ettepanek, et parandada põllumajandustootjate võimalusi edastada tarbijatele teavet oma toodete erilise kvaliteedi või tunnuste kohta⁹.

Piimakvoodid kaotatakse 2015. aastal. Üsna pea esitatakse piimandusküsimustega tegeleva kõrgetasemelise eksperdirühma soovitude põhjal seadusandlikud ettepanekud, et võimaldada pikaajalist planeerimist ja tagada sel moel piimandussektori stabiilsus. Suhkru ja isoglükoosi sektoris kaotab praegune kord kehtivuse aastatel 2014/2015. Tuleb uurida mitmeid võimalusi edaspidiseks arenguks, sealhulgas kvootide tõrgeteta kaotamist edaspidi määrataval kuupäeval, et saavutada kõnealuse sektori suurem tõhusus ja konkurentsivõime.

Lõpuks on vaja parandada ka **toiduainete tarneahela** toimimist. Põllumajanduse pikaajalised väljavaated ei parane, kui põllumajandustootjad ei suuda tagasi pöörata suundumust, mille kohaselt nende osa toiduainete tarneahelas loodud lisaväärtusest pidevalt väheneb¹⁰. Tõepoolest on põllumajanduse osa toiduainete tarneahelas vähenenud 2000. aasta 29 %-lt 24 %-le 2005. aastal, samas on toiduainetööstuse osa samal ajavahemikul kasvanud nii hulgi- kui ka jaekaubandussektoris.

Ilma hästitoimiva turusignaalide edastamiseta on ohus nii põllumajandussektori pikaajalised tulevikuväljavaated kui ka tema osa kogu toiduainete tarneahelas loodud lisaväärtusest. Peamised huvi pakkuvad küsimused on läbivõimimise jõu praegune tasakaalustatus kogu ahela ulatuses, konkurentsitaseme ahela igas etapis, lepingulised suhted, vajadus põllumajandussektor ümber korraldada ja ühtlustada, läbipaistvus ja põllumajanduskaupade tuletisinstrumentide turu toimimine.

Maaelu areng

Maaelu arengu poliitika on tõestanud oma väärtust ühise põllumajanduspoliitika lahutamatu osana, tugevdades ELi põllumajandussektori ja maapiirkondade majanduslikku, keskkonnavalset ja sotsiaalset jätkusuutlikkust.

Tungivalt on nõutud selle poliitika jätkamist, et täielikult integreerida keskkonna ja kliimamuutusega seotud piirangud ja võimalused ning luua mitmesuguseid hüvesid põllumeestele, maapiirkondadele ja laiemale üldsusele ning panustada järgmistesse valdkondadesse:

⁹ Vt KOM(2009) 234 kvaliteettoode kohta ning tulevast aruannet uue mahepõllumajandusliku tootmise rakendamise kohta vastavalt nõukogu määrusele (EÜ) nr 834/2007.

¹⁰ „Toiduainete tarneahela parem toimimine Euroopas” – KOM(2009) 591, 28.10.2009.

- **põllumajanduse konkurentsivõimesse**, edendades innovatsiooni ja ümberkorraldamist ning võimaldades põllumajandussektoril saada ressursitõhusamaks;
- **loodusressursside jätkusuutlikku majandamisse**, hoolitsedes keskkonna ja põllumajanduse vastupanuvõime eest kliimamuutusele ning säilitades põllumajandusmaade tootmisvõimsuse;
- kogu ELi maapiirkondade **tasakaalustatud territoriaalsesse arengusse**, andes kohalikele inimestele võimalusi, suurendades arengupotentsiaali ja parandades kohalikke tingimusi ning sidemeid maa- ja linnapiirkondade vahel.

Sellises raamistikus peaksid **keskkond, kliimamuutus ja innovatsioon** olema peamised teemad, millest poliitika juhinduks rohkem kui kunagi varem. Näiteks peaksid investeeringud tõstma nii majanduslikku kui ka keskkonnavalast tulemuslikkust; keskkonnameetmed peaksid olema täpsemalt välja töötatud, lähtudes piirkondade, isegi selliste kohalike alade vajadustest nagu Natura 2000 ja kõrge loodusväärtusega kohalikud alad; maapiirkondade potentsiaali vallandada aitavad meetmed peaksid pöörama erilist tähelepanu innovatiivsetele äriideedele ja kohaliku tasandi juhtimisele. Tuleb kinni haarata kohaliku arengu uutest võimalustest nagu alternatiivsed turustuskanalid, mis annavad kohalikele ressurssidele lisandväärtust. Toetus otsemüügi ja kohalike turgude arendamisele peaks samuti olema tähtis. Prioriteediks on noorte põllumajandustootjate ja uute turulesisenejate erivajadustega tegelemine.

Poliitilistest eesmärkidest tegeliku tulemuseni jõudmisel on **tõhusad jaotusmehhanismid** ülimalt tähtsad. Praegust strateegilist lähenemisviisi tuleks tugevdada, kehtestades ELi ja seejärel programmi tasandil kvantifitseeritud eesmärgid, mis võiksid olla seotud stiimulitega, mida tuleb veel uurida, näiteks tulemusreserviga. Selline nihe tulemusele suunatud lähenemisviisi poole suunaks poliitikat kõige paremini ELi prioriteetide poole ja näitaks, mida tegelikult saavutatakse. Ühises seire- ja hindamisraamistikus kasutatavate näitajate kogumit tuleks sel eesmärgil nii lihtsustada kui ka parandada

Tõhususe huvides on oluline tugevdada **sidusust** maaelu arengu poliitika ja ELi teiste poliitikavaldkondade vahel, samal ajal sedagi lihtsustades ja vähendades võimaluse korral bürokraatiat. Selleks võib ELi fondide jaoks ette näha **ühise strateegilise raamistiku**.

Vahendid, millest on jätkuvalt palju kasu, ulatuvad investeeringutest ja infrastruktuurist kuni ökosüsteemi teenuste eest maksmiseni, samuti kuuluvad sinna ebasoodsamate piirkondade toetused, keskkonna- ja kliimamuutuse alased meetmed, innovatsioonitoetus, teadmiste edasiandmine ja suutlikkuse suurendamine, ettevõtete asutamine, sotsiaalne ja institutsiooniline arendamine, mille kaudu toetatakse kohaliku eripäraga seotud tootmismeetodeid, ning liikmesriikide erivajaduste arvesse võtmine, et suurendada nende majanduslikku tõhusust. Parandused võivad koosneda ka meetmete paremast omavahelisest sidumisest, eriti koolitusega, millega luuakse pakette teatavate rühmade või piirkondade vajaduste rahuldamiseks (nt väiketootjad, mägiapiirkonnad), soodustatakse põllumajandustootjate koostööd, et saavutada maastikuelementide ühendamise liigirikkuse huvides ja kliimamuutusega kohanemiseks (nn roheline infrastruktuur), või pakutakse sihipärasuse parandamise huvides stiimuleid nagu abi soodusmäärad.

Samuti tuleks kasutusele võtta **riskijuhtimise abivahendite komplekt**, et tõhusamalt tegelda sissetuleku ebakindluse ja turu kõikumisega, mis takistavad põllumajandussektori võimalust investeerida konkurentsivõime säilitamisse. Liikmesriikidele tuleks nii tootmis- kui ka sissetulekuriskidega tegelemiseks kättesaadavaks teha abivahendite komplekt, mis ulatub

WTO uuest rohelise kategooria kriteeriumidele vastavast sissetuleku stabiliseerimisvahendist kuni kindlustusvahendite ja investeerimisfondide tugevdatud toetamiseni. Uute kasutusele võetavate vahendite puhul tagatakse nende sidusus teiste ühise põllumajanduspoliitika vahenditega.

Maaelu arengu toetuse jaotamisel liikmesriikide vahel tuleks kaaluda objektiivsete kriteeriumide kasutamist, piirates samal ajal olulist kõrvalekaldumist praegusest süsteemist.

Samuti on oluline jätkuvalt tugevdada ja lihtsustada **kvaliteedi**- (sh mahepõllumajandus) ja **teavitus**meetmeid, et tugevdada põllumajandussektori konkurentsivõimet. Lõpuks peaks algatus „Innovatiivne liit” samuti võimaldama uusi lähenemisviise, et saavutada arukale, jätkusuutlikule ja kaasavale majandusele suunatud Euroopa 2020 strateegia eesmärgid¹¹.

Üldine ülesehitus

Tulevase ühise põllumajanduspoliitika vahendid peaksid ka edaspidi olema üles ehitatud kahe samba süsteemi järgides: Selline arvamus oli valdav ka avalikus arutelus ja seda eelistasid selgelt nõukogu, Euroopa Parlament ja regioonide komitee. Esimene samm hõlmaks kõigile põllumajandustootjatele igal aastal makstavat toetust, teine samm oleks toetusvahendiks ELi eesmärkide saavutamisel, andes liikmesriikidele piisavalt painduvust arvestada oma eripärasid mitme aasta lõikes programmi- ja lepingupõhiselt. Kahe samba eristamine peaks igal juhul tooma selgust, kuna mõlemad sambad täiendavad teineteist, ei kattu ja keskenduvad tõhususele.

6.2. Üldised poliitilised valikuvõimalused

Kolm üldist poliitilist võimalust, mis kajastavad avalike arutelude peamisi suundumusi ega välista üksteist, väärivad täiendavat kaalumist. Need esitatakse siin võimalike soovituslike variantidena, mille mõju analüüsitakse enne lõpliku otsuse langetamist. Kõik kolm võimalust põhinevad kahe samba struktuuril (sammaste osatähtsus erineb).

1. võimalus

Selle võimaluse kasutamisel tehtaks uusi järkjärgulisi muudatusi kehtivasse poliitilisse raamistikku. See toetuks poliitika hästitoimivatele aspektidele ja keskenduks **kohandamisele** ja parandamisele ühise põllumajanduspoliitika kõige rohkem kritiseeritud valdkonnas, st liikmesriikide vahel otsemaksete õiglase jaotamise küsimuses. See valik tagaks stabiilsuse ja järjepidevuse praeguse ühise põllumajanduspoliitikaga, hõlbustades seega toiduainete tarneahela tootjate tegevust pikaajalisel planeerimisel.

2. võimalus

Teine võimalus oleks haarata kinni reformivõimalusest ja muuta otsustavalt poliitikat, et tagada selle suurem **jätkusuutlikkus** ja parem **tasakaal** erinevate poliitiliste eesmärkide, eri põllumajandustootjate ja liikmesriikide vahel. Seda tehtaks **sihipärasemate** meetmete abil, mis oleksid ELi kodanikele ka paremini mõistetavad. See valik tähendaks kulutuste tõhususe suurendamist ja suuremat keskendumist ELi lisandväärtusele. Selline suunitlus võimaldaks tegelda ELi majandus-, keskkonnavalaste ja sotsiaalsete probleemidega ning tugevdaks

¹¹ Sealhulgas innovatsioonalane partnerlus „põllumajanduse tootlikkus ja jätkusuutlikkus”.

põllumajanduse ja maapiirkondade panust arukale, jätkusuutlikule ja kaasavale majandusele suunatud Euroopa 2020 strateegia eesmärkide saavutamisse.

3. võimalus

Kolmas võimalus oleks ühise põllumajanduspoliitika laiaulatuslik reform, mis keskendub eelkõige keskkonnaga ja kliimamuutusega seotud eesmärkidele, eemaldudes järk-järgult sissetulekutoetustest ja enamikust turumeetmetest. Rahaliselt selge keskendumine keskkonna ja kliimamuutusega seotud küsimustele maaelu arengu poliitika raames julgustaks looma piirkondlikke strateegiaid, et kindlustada ELi eesmärkide saavutamist.

Eespool esitatud võimalustel on igaühel omad eelised ja puudujäägid uue ühise põllumajanduspoliitika eesmärkide saavutamisel, nagu on käesolevas teatises kirjeldatud. Võimalusi tuleb hinnata nende majandusliku, keskkonnavalase ja sotsiaalse mõju põhjal.

7. KOKKUVÕTE

Komisjoni seisukohad vastusena arutelule uue ühise põllumajanduspoliitika tuleviku üle esitatakse käesoleva teatisena, milles visandatakse võimalused ja algatatakse arutelu teiste institutsioonide ja huvirühmadega. Seadusandlikud ettepanekud esitatakse 2011. aastal.

Reformivõimalused hõlmavad nii uut ülesehitust nõudvaid olulisi muudatusi kui ka nende elementide parandamist, mis on tõestanud oma kasulikkust praeguse ülesehituse juures. Sellisel alusel peaks tulevane ühine põllumajanduspoliitika muutuma tasakaalustatumaks, eesmärgipärasemaks, lihtsamaks ja tõhusamaks poliitikaks, mis vastab paremini ELi kodanike vajadustele ja ootustele.

LISA

KOLME ÜLDISE POLIITILISE VÕIMALUSE KIRJELDUS

	Otsetoetused	Turumeetmed	Maaelu areng
1. võimalus	Muuta otsetoetuste jaotamise liikmesriikide vahel õiglasemaks (jättes muutmata praeguse otsetoetuste süsteemi).	Tugevdada riskijuhtimisvahendeid. Vajaduse korral ühtlustada ja lihtsustada praegusi turuinstrumente.	Säilitada ÜPP eelmise läbivaatamise, nn tervisekontrolli järgne suundumus suurendada kliimamuutuse, bioloogilise mitmekesisuse, taastuvenergia ja innovatsiooniga seotud probleemide lahendamise rahastamist.
2. võimalus	Muuta otsetoetuste jaotamine liikmesriikide vahel õiglasemaks ja muuta oluliselt nende ülesehitust. Otsemaksed koosneksid järgmisest: - põhimäär, mis oleks sissetulekutoetuseks; - kohustuslik täiendav abi lihtsate, üldiste, iga-aastaste ja mittelepinguliste põllumajanduse keskkonnameetmete kaudu loodavate keskkonnasõbralike avalike hüvede eest; põhineb nende meetmete rakendamisest tulenevatel täiendavatel kuludel; - täiendav toetus konkreetsete looduslikust eripärast tingitud piirangute hüvitamiseks; - vabatahtlik tootmiskohustusega seotud toetus konkreetsetele valdkondadele ja piirkondadele¹². Kehtestada uus kava väikeste põllumajandusettevõtete jaoks. Kehtestada põhimäära piirang, võttes samal ajal arvesse ka suurte põllumajandusettevõtete panust maapiirkonna tööhõivesse.	Vajaduse korral täiustada ja lihtsustada praegusi turuinstrumente.	Kohandada ja täiendada olemasolevaid vahendeid, et need vastaksid paremini ELi prioriteetidele ja toetus oleks suunatud keskkonnale, kliimamuutustele ja/või ümberkorraldamisele ja innovatsioonile ning soodustada piirkondlikke ja/või kohalikke algatusi. Tugevdada olemasolevaid riskijuhtimisvahendeid ja võtta kasutusele vabatahtlik WTO rohelise kategooria kriteeriumidele vastav sissetuleku stabiliseerimise vahend, et hüvitada sissetuleku olulist vähenemist. Võiks ette näha objektiivsete kriteeriumide alusel vahendite mõningast ümberjaotamist liikmesriikide vahel.
3. võimalus	Lõpetada järkjärguliselt otsetoetused nende praegusel kujul.	Kaotada kõik turumeetmed, ainsaks	Meetmed oleksid suunatud peamiselt

¹² See oleks samaväärne praegu artikli 68 kohaselt makstava tootmiskohustusega seotud toetusega ning muude tootmiskohustusega seotud abimeetmetega.

Selle asemel võtta kasutusele piiratud toetused keskkonnaalaste üldiste hüvede eest ja täiendavad toetused konkreetsete looduslikust eripärast tingitud piirangute eest.

võimalikuks erandiks oleksid kliimamuutuse ja keskkonna häireklauslid, mida võiks kasutada tõsiste aspektidele. kriiside ajal.