

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

ISSN 1831-0958

Erityiskertomus nro 14

2009

ONKO MAITO- JA MAITOTUOTEMARKKINOIDEN HALLINNOINTIVÄLINEIDEN KESKEISET TAVOITTEET SAAVUTETTU?



FI



Erityiskertomus nro 14 // 2009

ONKO MAITO- JA MAITOTUOTEMARKKINOIDEN HALLINNOINTIVÄLINEIDEN KESKEISET TAVOITTEET SAAVUTETTU?

(annettu EY:n perustamissopimuksen 248 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla)

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

P. +352 4398-1

F. +352 4398-46410

Sähköposti: auraud@eca.europa.eu

Internet: <http://www.ea.europa.eu>

Erityiskertomus nro 14 // 2009

Suuri määrä muuta tietoa Euroopan unionista on käytettävissä internetissä Europa-palvelimen kautta (<http://europa.eu>).

Luettelointitiedot ovat teoksen lopussa.

Luxembourg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2009

ISBN 978-92-9207-513-2

doi:10.2865/97044

© Euroopan yhteisöt, 2009

Tekstin jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

Printed in Luxembourg

SISÄLLYS

Kohdat

LYHENTEET

MAITOALAN KESKEISIÄ TERMEJÄ

I-IX TIIVISTELMÄ

1-11 JOHDANTO

- 1-2 **MAITO- JA MAITOTUOTEMARKKINAT**
 3 **YHTEISÖN MAITOALAN POLITIIKAN TAVOITTEET**
 4-5 **HALLINNOINTIVÄLINEET**
 6-11 **TALOUSARVIOMENOT**

12-13 TARKASTUKSEN TAVOITE JA LÄHESTYMISTAPA

14-45 HUOMAUTUKSET

- 14-21** **SAAVUTETTIINKO MARKKINATASAPAINO?**
 14-16 KIINTIÖJÄRJESTELMÄ RAJOITTI MAIDONTUOTANTOA ...
 17-19 ... MUTTA YLITUOTANTO EI OLE KADONNUT
 20-21 MYYNTITOIMENPITEET OVAT VAIKUTTANEET VAIN VÄHÄN MARKKINOIDEN TASAPAINOON
- 22-32** **VAKIINTUIKO MAIDON HINTA?**
 22-27 MAIDON TUOTTAJAHINTA: NIMELLISHINNAT OVAT PYSYNEET VAKAINA,
 MUTTA REAALIHINNAT OVAT LASKENEET
 28-32 MAIDON KULUTTAJAHINTA EI JUURIKAAN OLE KYTKÖSSISSÄ TUOTTAJAHINTAAN
- 33-37** **MITEN JÄRJESTELMÄ ON VAIKUTTANUT TUOTTAJIEN TULOIHIN?**
 33 TUOTTAJIEN NETTOTULOJEN KEHITYS VAIHTELEE JA TUET MUODOSTAVAT NIISTÄ YHÄ SUUREMMAN OSAN
 34-37 TILOJEN MÄÄRÄ ON VÄHENTYNYT MERKITTÄVÄSTI RAKENNEUUDISTUKSEN VUOKSI
- 38-45** **ONKO EU:N MAITOTUOTTEIDEN KILPAILUKYKY PARANTUNUT MAAILMANMARKKINOILLA?**
 38-41 PERUSMAITOTUOTTEIDEN VIENTI EUROOPASTA ON VÄHENTYMÄSSÄ
 42-43 EUROOPAN UNIONI ON VÄHENTÄNYT MAITOTUOTTEIDEN VIENTITUKIA MERKITTÄVÄSTI
 44-45 MAAILMANMARKKINOILLE ON VAIKEA PÄÄSTÄ ILMAN TALOUSARVIOTUKEA

Kohdat**46-62 TÄRKEIMMÄT SEIKAT MAITOALAN SÄÄNTELYÄ PURETTAESSA**

46-51 ALKUHUOMAUTUS: MAITOKIINTIÖIDEN POISTAMISTA ON VALMISTELTU VUODEN 2003 UUDISTUKSESTA LÄHTIEN

52-54 MARKKINOIDEN TASAPAINO: EPÄVAKAUS VOI NOPEASTI JOHTAA UUSIIN YLIJÄÄMIIN
55-59 MAIDONTUOTANNON RAKENNEUUDISTUS: TUOTANTO SAATTAA HUOMATTAVASTI LASKEA MUITA HEIKOMMASSA ASEMASSA OLEVILLA ALUEILLA JA KESKITTYÄ MAANTIETEELLISESTI ENTISESTÄÄN

60-62 KILPAILUKYKY MAAILMANMARKKINOILLA: KOVA TAVOITE SEKÄ TUOTTAJILLE ETTÄ JALOSTAJILLE

63-72 PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

LIITE I - EU:N MAIDONTUOTANTO JA KULUTUS

LIITE II - PERUSTIETOJA EU:N LYPSYKARJATALOUESTA

KOMISSIION VASTAUKSET

LYHENTEET

COPA-COGECA: EU-maiden tuottajajärjestöjen keskusjärjestö – EU-maiden maatalouden osuustoimintajärjestöjen keskusjärjestö (Bryssel)

EDA: *European Dairy Association* (Euroopan meijeriteollisuuden yhdistys, Bryssel)

EUROSTAT: Euroopan yhteisöjen tilastotoimisto

FAO: *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (Yhdistyneiden Kansakuntien elintarvike- ja maatalousjärjestö, Rooma)

OECD: Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (Pariisi)

YMP: Yhteinen maatalouspolitiikka

EU: Euroopan unioni

USDA: *United States Department of Agriculture* (Yhdysvaltain maatalousministeriö)

ZMP: *Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle GmbH* (Saksan hinta- ja markkinatutkimuslaitos, Bonn)

7 MAITOALAN KESKEISIÄ TERMEJÄ

Maitoekvivalentti: maitotuotteen valmistukseen käytetty maitomäärä.

Tavoitehint: neuvoston vahvistama hinta, joka vastaa tuottajille toivottua tulotasoa. Vuonna 2003 toteutetun yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen yhteydessä maidon tavoitehint poistettiin ja käyttöön otettiin tuottajille tulotukena maksettava suora tuotantomääristä riippumaton tilatuki.

Interventiohint (viitehint) voille ja rasvattomalle maitojauheelle: neuvoston vahvistamat hinnat, jotka olivat voille 246,39 euroa/100 kg ja rasvattomalle maitojauheelle 174,69 euroa/100 kg alkaen 1. heinäkuuta 2007. Jos markkinat ovat epätasapainossa, interventioelimet voivat toimia (julkinen varastointi) ostamalla voita ja/tai rasvatonta maitojauhetta interventiokauden (1. maaliskuuta – 31. elokuuta) aikana, kun markkinahinnat jäävät tietyn tason alapuolelle (92 prosenttia voin interventiohinnasta ja 100 prosenttia rasvattoman maitojauheen interventiohinnasta). Ostohinta vastaa 90:ää prosenttia voin viitehinnasta ja 100:aa prosenttia rasvattoman maitojauheen viitehinnasta. Interventio lakkautetaan, kun markkinahinnat elpyvät tai kun varastoidut määrät saavuttavat neuvoston salliman enimmäisrajan (30 000 tonnia voita ja 109 000 tonnia rasvatonta maitojauhetta). Komissio voi kuitenkin hyväksyä enimmäisrajan ylittäviä ostoja tarjouskilpailumenettelyn avulla.

Toimituskiintiö: koskee maitomäärää, jonka tuottajat toimittavat hyväksytyille ostajille; yleensä kyseessä on meijereiden keräämä maito.

Suoramyyntikiintiö: koskee maitoa, jonka tuottajat myyvät tai siirtävät suoraan kuluttajille; kyseeseen tulevat myös muut tuottajien myymät tai siirtämät maitotuotteet.

Vuoden 2003 uudistus: yhteisen maatalouspolitiikan uudistus, joka perustuu Luxemburgissa 26. kesäkuuta 2003 tehtyyn sopimukseen. Vuoden 2003 uudistus tukee vuonna 1992 käynnistettyä (McSharryn uudistus) ja vuonna 1999 vahvistettua (Agenda 2000 -uudistus) prosessia, jonka myötä hintatukia korvataan suorilla tulotuilla. Vuoden 2003 uudistuksessa otettiin käyttöön tuotantomääristä riippumattomat tuet ja täydentävät ehdot, ja lisättiin samalla maaseudun kehittämistä koskevia tukia.

TIIVISTELMÄ

I.

Maito lukeutuu keskeisiin maataloustuotteisiin Euroopan unionin alueella. Yli miljoona tuottajaa toimittaa vuosittain 148 miljoonaa tonnia maitoa, jonka arvo tilahintojen mukaan on 41 miljardia euroa. Maidonjalostusteollisuudessa työskentelee noin 400 000 henkeä, ja alan liikevaihto on 120 miljardia euroa. Maitorasvaa ja maidon proteiineja käytetään juustojen, voin ja kulutusmaidon tuotantoon.

II.

EU:n maitoalan politiikan ensisijaisena tavoitteena on tasapainottaa markkinat, vakauttaa hinnat, taata tuottajille kohtuullinen elintaso ja parantaa heidän kilpailukykyään. Maitoalan yhteinen markkinajärjestely on ollut olemassa vuodesta 1968 alkaen; maitokiintiöiden käyttöönotto vuonna 1984 vaikutti markkinajärjestelyyn voimakkaasti. Vuoden 2003 uudistus oli jatkoa Agenda 2000 -ohjelmalle, ja se käynnisti alan sääntelyn purkamisen heikentämällä hintatukimekanismia ja asettamalla käyttöön suorat tulotuet. Vuonna 2008 toteutettu yhteisen maatalouspolitiikan "terveystarkastus" jatkoi maitoalan sääntelyn purkamista; kiintiöt on määrä poistaa vuonna 2015. Maitoalaa koskevat menot ovat kasvaneet 2 750 miljoonasta eurosta noin 4 500 miljoonaan euroon vuosien 2005 ja 2007 välisenä aikana, kun huomioon otetaan tilatukijärjestelmän puitteissa maksettavien suorien tukien arvioitu määrä.

III.

Tilitarkastustuomioistuimen tarkastuksessa tutkittiin EU:n maitoalan politiikan keskeisten tavoitteiden kannalta, kuinka vaikuttavasti komissio hallinnoi maito- ja maitotuotemarkkinoita.

IV.

Markkinoiden tasapainon osalta tilitarkastustuomioistuin toteaa, että maitokiintiöt ovat rajoittaneet tuotantoa tiukasti, mutta kiintiöt ovat olleet pitkään liian suuria, kun otetaan huomioon ylijäämien menekki markkinoilla. Teollisuustuotteiden ylijäämille (voi ja maitojauheet) on suunnattu yhteisön rahoitusta. Yhteisön toimituskiintiö ylittyi pitkään vain hienoisesti, mutta vuodesta 2004 alkaen on ollut havaittavissa kiintiön jatkuva vajaakäyttö. Markkinointivuonna 2007/2008 kiintiöstä jäi käyttämättä määrä, joka vastaa 1:tä prosenttia EU-27-jäsenvaltioiden kokonaiskiintiöstä. Nykyinen kiintiöjärjestelmä on tosiasiallisesti rajoittava enää harvoissa jäsenvaltioissa. Myyntitoimenpiteiden, joiden avulla pyrittiin tukemaan rasvan (voin) ja proteiinien kulutusta Euroopan markkinoilla, vaikutus on ollut hyvin vähäinen viime vuosina.

V.

Hintojen vakauttamistavoitteen osalta tilitarkastustuomioistuin totesi, että maidon nimellinen tuottajahinta on vaihdellut hyvin vähän vuosina 1984–2006 kiintiöiden käyttöönottoa edeltävään ajanjaksoon verrattuna. Reaalinen tuottajahinta on sitä vastoin jatkuvasti laskenut vuodesta 1984 lähtien. Maidon tuottajahinta ja kuluttajahinta eivät kehity samansuuntaisesti, sillä niihin vaikuttavat erilaiset parametrit. Maitotuotteiden nimelliset kuluttajahinnat nousivat 17 prosenttia vuoden 2000 alusta vuoden 2007 puoliväliin, vaikka nimellinen tuottajahinta oli laskenut kuusi prosenttia.

TIIVISTELMÄ

VI.

Tuottajien kohtuullisen elintason takaamiseen liittyvän tavoitteen osalta tilitarkastustuomioistuon havaitsi, että maidontuottajien tulot ovat säilyneet keskimäärin hieman korkeampina kuin muiden maataloustuottajien, joiden reaalitulojen kehityssuunta on ollut aleneva. Tuet ovat maidontuottajien tulojen kannalta tärkeässä ja kasvavassa asemassa, joskin jäsenvaltioiden välillä esiintyy suurta vaihtelua. Maitoalan rakenneuudistus ja tilojen lukumäärän jatkuva väheneminen ovat aiheuttaneet sen, että maidontuottajien tilastolliset keskiansiot pysyvät entisellään. Puolet maitotiloista lakkautti toimintansa EU-15-jäsenvaltioissa vuosien 1995 ja 2007 välisenä aikana; yli 500 000 tuottajaa lopetti toimintansa kyseisen ajanjakson kuluessa.

VII.

Kilpailukykyä koskevan tavoitteen osalta tilitarkastustuomioistuon totesi, että EU:n osuus maitotuotteiden maailmankaupasta on supistunut vuodesta 1984 lähtien. EU:n vientituet maitotuotteille ovat vähentyneet huomattavasti viime vuosina. Eurooppalaiset perustuotteiden (voi ja maitojauhe) tuottajat ovat itse asiassa olleet kilpailukykyisiä maailmanmarkkinoilla ainoastaan silloin, kun hinnat ovat olleet korkeita. Korkeiden hintojen kausien ulkopuolella tuottajat ovat vieneet maitotuotteita yhteisön talousarviosta maksetun tuen avulla. Maailmanmarkkinahinnoilla on vähäisempi vaikutus suuremman lisäarvon tuotteiden, kuten juuston, vientiin.

VIII.

Euroopan maitoalan sääntelyn asteittaisen purkamisen osalta tilitarkastustuomioistuon korostaa, että komission ja jäsenvaltioiden on kiinnitettävä huomiota seuraaviin kolmeen osatekijään:

- markkinat ovat epävakaat, mikä voi aiheuttaa nopeasti uusia ylijäämiä;
- alan rakenneuudistuksen nopeutumiseen liittyy riski, että suuri osa tuottajista lopettaa toimintansa epäsuotuisimmilla alueilla, ja tuotanto keskittyy tietyille alueille;

- Euroopan maitoalan kilpailukyky on riippuvainen EU:n kyvystä mukauttaa tuotteiden hinta ja laatu maailmanlaajuiseen kysyntään.

IX.

Tilitarkastustuomioistuon esittää mainittujen osatekijöiden perusteella seuraavat suositukset:

- Maito- ja maitotuotemarkkinoiden kehitystä olisi jatkossakin seurattava ja tarvittavat toimenpiteet toteutettava niin, ettei maitoalan sääntelyn purkaminen johda uuteen ylituotantotilanteeseen;
- Komission olisi seurattava elintarvikualan hinnanmuodostusta säännöllisesti. Jalostus- ja jakeluyritysten keskittyminen ei saa tehdä maidontuottajista pelkkiä hinnanottajia eikä rajoittaa lopullisten kuluttajien mahdollisuuksia hyötyä tasapuolisesti hinnan alenemisesta;
- Olisi pohdittava entistä perusteellisemmin strategioita, joilla ratkaistaan erityisongelmat niillä alueilla, joilla maidontuotanto on haavoittuvampaa (etenkin vuoristoalueilla), sekä strategioita, joiden avulla otetaan huomioon seuraukset, joita maidontuotannon maantieteellisestä keskittymisestä aiheutuu ympäristölle;
- Maidontuotanto on jatkossakin pyrittävä suuntaamaan siten, että ensisijaisesti vastataan EU:n sisämarkkinoiden tarpeisiin, ja lisäksi voidaan tuottaa juustoja sekä muita suuren lisäarvon tuotteita, joita voidaan viedä maailmanmarkkinoille ilman talousarviotukia.

JOHDANTO

MAITO- JA MAITOTUOTEMARKKINAT

1. Maito lukeutuu keskeisiin maataloustuotteisiin Euroopan unionin alueella: maitoa tuotetaan vuosittain yli miljoonalla tilalla yhteensä 148 miljoonaa tonnia. Tuotetun määrän arvo on noin 41 miljardia euroa, joka vastaa 14:ää prosenttia EU:n maataloustuotannon arvosta (EU-25, 2006)¹. Yli 60 prosenttia EU:n alueella tuotettavasta naudanlihasta on peräisin lypsykarjatiloilta². Euroopan unioni on maailman johtava maidontuottaja (27 prosenttia); seuraavina tulevat Intia (20 prosenttia), Yhdysvallat (16 prosenttia) ja huomattavasti niiden jälkeen Oseania (5 prosenttia)³.
2. Maidonjalostus työllistää Euroopassa arviolta 400 000 henkeä; alan kokonaisliikevaihto on noin 120 miljardia euroa⁴. Meijereihin toimitettavasta raakamaidosta jalostetaan useita erityyppisiä ihmisten ja eläinten ravintoon sekä teollisuuden käyttöön tarkoitettuja tuotteita (**kaavio 1 ja liite I**). Lehmänmaito sisältää lähinnä vettä, laktoosia, rasvoja sekä proteiineja. Kun rasva erotetaan proteiineista, saadaan voita ja rasvatonta maitoa, jota käytetään lähinnä rasvattomien maitojauheiden ja kaseiinien valmistukseen. Juustot, tuoretuotteet, maitotiiviste ja täysmaitojauhe koostuvat sekä rasvoista että proteiineista. Raakamaidosta suurin osa käytetään juuston, voin ja kulutusmaidon valmistukseen. Vuonna 2008 käytettiin juuston tuotantoon 46 prosenttia EU-27-jäsenvaltioissa kerätystä maitoproteiinista ja 34 prosenttia kerätystä maitorasvasta; kulutusmaidon tuotantoon käytettiin 23 prosenttia maitoproteiinista ja 13 prosenttia maitorasvasta, ja voin tuotantoon puolestaan 32 prosenttia maitorasvasta eikä juuri lainkaan maitoproteiineja. On syytä panna merkkille, että vaikka voin tuotanto vaatii enemmän maitoa kuin kulutusmaidon tuotanto, kulutusmaito muodostaa kuitenkin alalle merkittävämmät markkinat, sillä kulutusmaidon tuotannossa voidaan hyödyntää sekä maitoproteiinit että -rasvat.

¹ Kansainvälinen meijeriliitto, *Production of cow milk* (2007), <http://www.fil-idf.org>. Euroopan komissio, maatalouden pääosasto, *L'agriculture dans l'Union européenne – Informations statistiques et économiques* 2008.

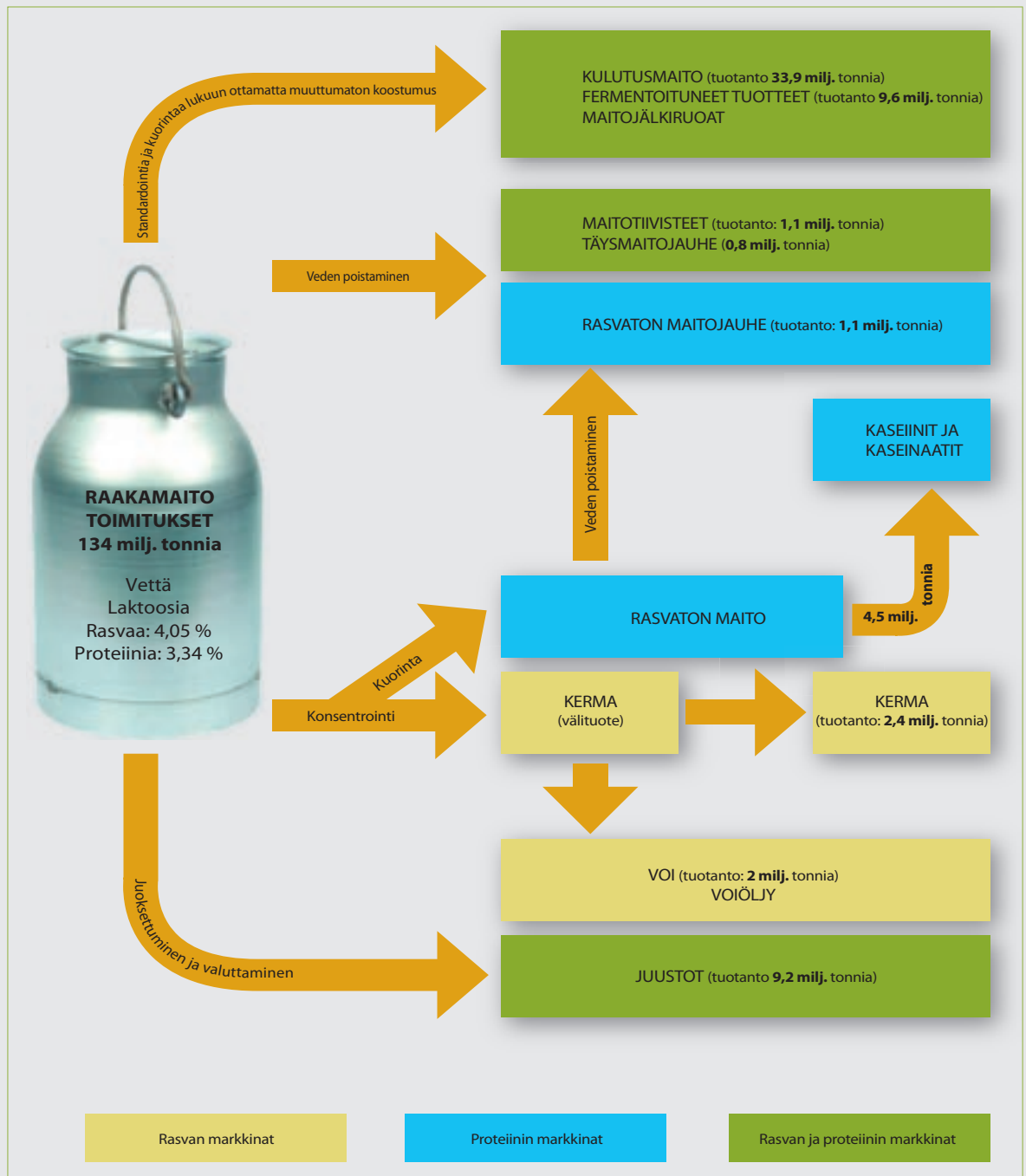
² Ernst and Young, *OCM viande bovine. Évaluation des mesures de marché dans le secteur de la viande bovine*. Loppuraportti, joulukuu 2007.

³ Kansainvälinen meijeriliitto, *Production of cow milk* (2007), <http://www.fil-idf.org>.

⁴ Eurostat, tiedot vuodelta 2006.

KAAVIO 1

MEIJEREIHIN TOIMITETTAVAN MAIDON PÄÄASIAALLISET MARKKINAT



Lähde: ZMP:n toimittamat luvut (EU-27, 2007).

YHTEISÖN MAITOALAN POLITIIKAN TAVOITTEET

3. Yhteisön maitoalan politiikka perustuu – muiden alakohtaisten maatalouspolitiikan alojen tavoin – yhteisen maatalouspolitiikan yleistavoitteisiin, jotka on esitetty Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 33 artiklassa⁵. Kaikkia tavoitteita on vaikea toteuttaa samanaikaisesti, joten markkinajärjestelyille asetettavat painopistealueet voivat muuttua ajan kuluessa⁶. Maitoalan yhteistä markkinajärjestelyä koskevissa säännöksissä esitetään selkeästi neljä tavoitetta:

- Maitomarkkinat on tasapainotettava; tasapainottamisella tarkoitetaan maitomarkkinoiden tarjonnan mukauttamista kysyntään sekä rakenteellisten ylijäämien poistoa⁷;
- Maidon ja maitotuotteiden markkinahinnat on vakautettava; vakautta arvioidaan tuottajahintojen kehityksen avulla⁸. Myös kuluttajahintojen kehitys antaa tiettyjä viitteitä yhteisen markkinajärjestelyn vaikutuksesta kuluttajiin.
- Maatalousväestölle on taattava kohtuullinen elintaso⁹. Henkeä kohti lasketut tulot kasvavat, kun tilojen tuottavuus paranee. Rakenteellinen mukauttaminen on olennainen osa maitoalan yhteistä markkinajärjestelyä, joskin maatalouspolitiikan laadinnassa on otettava huomioon se, että tarvittavat mukautukset on toteutettava asteittain¹⁰.
- Maitotuotteiden kilpailukykyä kansainvälisillä markkinoilla on parannettava¹¹. Kilpailukyvyn saavuttamiseen on pyrittävä esimerkiksi siten, että EU:n hinnat saatetaan rakenteellisesti alhaisempien maailmanmarkkinahintojen tasolle. Kilpailukykyä koskevasta tavoitteesta tuli yksi komission toiminnan painopisteistä sen jälkeen kun vuonna 2003 päätettiin vähentää markkinatukea ja ottaa käyttöön maidontuottajille suunnattavia suoria tulotukia¹².

⁵ Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 33 artiklan mukaan yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteena on

- a) lisätä maatalouden tuottavuutta edistämällä teknistä kehitystä sekä varmistamalla, että maataloustuotantoa kehitetään järkipäisesti ja että tuotannon tekijöitä, varsinkin työvoimaa, hyödynnetään parhaalla mahdollisella tavalla;
- b) taata näin maatalousväestölle kohtuullinen elintaso erityisesti lisäämällä maataloudessa työskentelevien henkeä kohti laskettuja tuloja;
- c) vakauttaa markkinat;
- d) varmistaa tarvikkeiden saatavuus;
- e) taata kohtuulliset kuluttajahinnat.

⁶ Tilintarkastustuomioistuin on käsitellyt tätä kysymystä esimerkiksi erityiskertomuksessaan nro 2/99, joka koskee yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen vaikutuksia vilja-alaan (EYVL C 192, 8.7.1999). Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan yhteisön toimielinten on tavoitteisiin pyrittäessä huolehdittava näiden tavoitteiden jatkuvasta yhteensovittamisesta, mikä voi olla välttämätöntä sen vuoksi, että erikseen tarkasteltuina tavoitteet saattavat olla keskenään ristiriitaisia. Toimielimet voivat kuitenkin antaa jollekin näistä tavoitteista väliaikaisesti sen etusijan, jota päätöksen kohteena olevat taloudelliset seikat tai olosuhteet edellyttävät. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-311/90, Jozef Hierl v. Hauptzollamt Regensburg, 19. maaliskuuta 1992 antama tuomio, 13 kohta, Kok. 1992, s. I-02061.

HALLINNOINTIVÄLINEET

4. Maito- ja maitotuotealan yhteinen markkinajärjestely tuli voimaan vuonna 1968. Se lukeutui ensimmäisiin yhteisen maatalouspolitiikan puitteissa toteutettuihin yhteisiin markkinajärjestelyihin. Maito- ja maitotuotealan yhteistä markkinajärjestelyä on uudistettu useita kertoja, perusteellisimmin vuonna 1984, jolloin myös asetettiin maitokiintiöt. Kiintiöiden avulla pyrittiin korjaamaan rakenteelliset ylijäämät, jotka johtuivat maidon ja maitotuotteiden kysynnän ja tarjonnan välisestä epätasapainosta¹³. Vuoden 2003 uudistus mukaili Agenda 2000 -ohjelmaan sisältyneitä päätöksiä ja käynnisti maitoalan sääntelyn purkamisen vähentämällä hintatukea¹⁴ ja perustamalla suoria tulotukia. Vuonna 2007 neuvosto yhdisti – osana yhteisön säännösten yksinkertaistamista – maitoalaa koskevat säännökset yhteiseksi markkinajärjestelyksi, joka kattaa kaikki säännöksissä tarkoitetut maataloustuotteet¹⁵.

⁷ Neuvoston asetus (EY) N:o 1255/1999, annettu 17 päivänä toukokuuta 1999, maito- ja maitotuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä, johdanto-osan 3 ja 9 kappale (EYVL L 160, 26.6.1999, s. 48); neuvoston asetus (EY) N:o 1234/2007, annettu 22 päivänä lokakuuta 2007, maatalouden yhteisestä markkinajärjestelystä ja tiettyjä maataloustuotteita koskevista erityissäännöksistä (yhteisiä markkinajärjestelyjä koskeva asetus), johdanto-osan 19, 36, 43 ja 60 kappale (EUVL L 299, 16.11.2007, s. 1).

5. Vuoden 2003 uudistuksessa maitoalan hallinnointivälineinä säilytettiin kiintiöin tapahtuvan tuotannon rajoittamisen lisäksi edelleen suurin osa perinteisistä sisäisen tuen, rajojen suojaamisen ja vientitukien välineistä (*laatikko 1*).

⁸ Asetus (EY) N:o 1255/1999, johdanto-osan 2, 5, 9 ja 25 kappale; asetus (EY) N:o 1234/2007, johdanto-osan 10, 19, 43 ja 60 kappale.

⁹ Asetus (EY) N:o 1255/1999, johdanto-osan 2 kappale; asetus (EY) N:o 1234/2007, johdanto-osan 10 kappale.

¹⁰ Euroopan yhteisöjen perustamissopimus, 33 artiklan 2 kohdan b alakohhta.

¹¹ Asetus (EY) N:o 1255/1999, johdanto-osan 4 kappale; asetus (EY) N:o 1234/2007, johdanto-osan 16 kappale.

¹² Asetus (EY) N:o 1255/1999, johdanto-osan 4 kappale; asetus (EY) N:o 1234/2007, johdanto-osan 10 kappale.

¹³ Neuvoston asetus (ETY) N:o 856/84, annettu 31 päivänä maaliskuuta 1984, maito- ja maitotuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 804/68 muuttamisesta (EYVL L 90, 1.4.1984, s. 10).

¹⁴ Hintatukimekanismia heikensivät maidon tavoitehinnan poisto, interventiohintojen alentaminen, kansallisten kiintiöiden nosto 1,5 prosentilla sekä se, että kiintiön ylittämisestä tuottajille aiheutuvaa lisämaksua pienennettiin asteittain.

¹⁵ Asetus (EY) N:o 1234/2007.

HALLINNOINTIVÄLINEET

Vuoden 2003 uudistuksen jälkeen voimassa ollut säännöstö sisälsi seuraavat hallinnointivälineet:

- **Maitokiintiöjärjestelmä**, jonka voimassaoloa neuvosto on jatkanut 31. maaliskuuta 2015 saakka. Järjestelmän mukaan jokaisella jäsenvaltiolla on kansallinen kiintiö, jota sovelletaan ostajille (lähinnä meijereille) toimitettavan maidon määrään; jäsenvaltioilla on myös kansallinen kiintiö, jota sovelletaan maidon suoramyyntiin ja siirtämiseen suoraan kuluttajille. Lisäksi on kiintiöt muiden maitotuotteiden myyntiin ja siirtämiseen. Tuottajille osoitetaan tilakohtaiset viitemäärät toimituksia ja/tai suoramyyntiä varten kansallisten enimmäismäärien rajoissa. Jos jäsenvaltio ylittää jommankumman kansallisista kiintiöistä, se joutuu suorittamaan yhteisölle lisämaksun. Vuoden 2003 uudistuksen myötä kansalliset kiintiöt nousivat 1,5 prosentilla (11:ssä EU-15-jäsenvaltiossa) ja lisämaksua oli määrä alentaa asteittain 27,83 euroon 100 kilogrammaa kohti (kiintiövuosi 2007/2008); alentaminen tapahtuu suhteessa interventiohintojen pienentämiseen;
- **Voin ja rasvattoman maitojauheen julkinen varastointi**, joka on suoraan markkinoihin sovellettava interventioväline; välineen avulla pyritään pitämään markkinahinnat lähellä interventiohintoja. Ostot on rajoitettu tiettyyn ajanjaksoon vuoden aikana (1. maaliskuuta – 31. elokuuta);
- **Yksityisen varastoinnin tuki**, joka kohdistuu keraan ja rasvattomaan maitojauheeseen (tuet poistettiin vuonna 2007), tiettyihin voituotteisiin sekä tiettyihin juustoihin; tavoitteena on säännellä markkinoille saatettavia määriä;
- **Myyntituet** jotka koskevat sisämarkkinoita (lähinnä eläinten ravintoon käytettävän rasvattoman maitojauheen, kaseiinien valmistukseen käytettävän rasvattoman maidon ja leipomokäyttöön tarkoitetun voin tukea sekä koulumaidolle myönnettävää tukea). Myyntitukien avulla pyritään rajoittamaan interventiomekanismin käyttöä;
- Yhteisön ulkopuolelle suuntautuvan kaupankäynnin sääntely **tuontitullein**¹⁶ ja **vientitukien** kohdistaminen tiettyihin tuotteisiin tapauksissa, joissa EU:n hinnat ovat maailmanmarkkinahintoja korkeampia;
- **Maidontuottajien tulotuki kaudella 2004–2007** (lypsylehmäpalkkio ja lisätuet), jonka avulla pyrittiin osittain korvaamaan maidon hinnan lasku, joka johtui interventiohintojen useista peräkkäisistä alentamisista¹⁷. Vuodesta 2007 alkaen lypsylehmäpalkkio ja lisätuet on maksettu pakollisesti osana tuotantomääristä riippumatonta tilatukea¹⁸.

Yhteisen maatalouspolitiikan terveystarkastuksessa vuodelta 2008 päädyttiin seuraaviin keskeisiin teknisiin mukautuksiin: tuotantokiintiöitä nostettiin uudelleen (ks. kohta 48), tiettyjen juustojen kausivarastoinnista maksettavat tuet poistettiin, leipomokäyttöön tarkoitetun voin tuki poistettiin, ja maitoalan rakenneuudistusta koskevia liitännäistoimenpiteitä sisällytettiin painopistealueisiin, joita jäsenvaltiot voivat liittää kansallisiin ja alueellisiin maaseudun kehittämisohjelmiin. Lisäksi jäsenvaltioille annettiin mahdollisuus myöntää tuottajille erityistukia suorien tukien määrästä lasketun 3,5 prosentin osuuden puitteissa.

¹⁶ Maidon ja maitotuotteiden yhteiseen markkinajärjestelyyn liittyi alun perin tuontimaksu, joka perustui niin kutsuttuun kynnnyshintaan. Järjestelmä lakkautettiin vuonna 1995 (GATT-sopimukset 15. joulukuuta 1993), ja tilalle tulivat kiinteät tullit.

¹⁷ Neuvoston asetus (EY) N:o 1782/2003 (EUVL L 270, 21.10.2003, s. 1), 95–97 artikla.

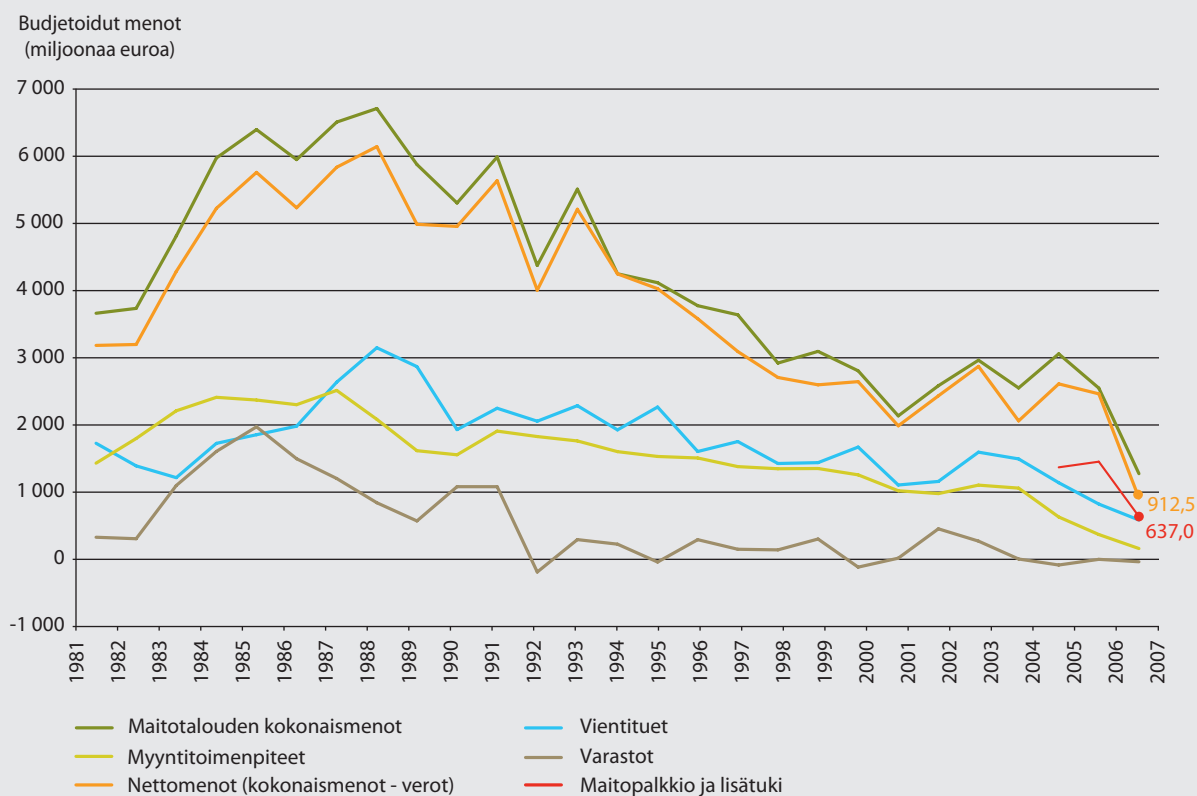
¹⁸ Asetus (EY) N:o 1782/2003, 47 artiklan 2 kohta.

TALOUSARVIOMENOT

6. Maito- ja maitotuotealan tukemiseen suunnattujen talousarviomenojen määrä on laskenut huomattavasti maitokiintiöiden käyttöönoton jälkeen. Määrä laski entisestään kaudella, jonka aikana maailmanmarkkinahintojen kehitys mahdollisti interventiomekanismin sekä myynti- ja vientitukien keskeyttämisen (**kaavio 2**).

KAAVIO 2

MAITOALAAN LIITTYVÄT EU:N MENOT (1981-2007)



Lähde: Euroopan komissio, budjettipääosasto ja maatalouden pääosasto.

7. Vuoden 2003 uudistus muutti talousarvion jäsentämis- ja lukutapaa. Markkinoihin liittyvät menot erotettiin viljelijöille myönnettävästä suorasta tuesta tuotantomääristä riippumattoman tuen vaiheittaisen käyttöönoton myötä. Maitoalan menoihin liittyvät määrärahat ilmentävät näin ollen yksinomaan markkinatuesta aiheutuvia kustannuksia. Lypsylehmäpalkkio ja lisäpalkkio on kirjattu vuodesta 2005 alkaen tuotannosta irrotettuihin suoriin tukiin Tanskan, Saksan, Irlannin, Luxemburgin ja Yhdistyneen kuningaskunnan tapauksessa, vuodesta 2006 alkaen Belgian, Espanjan, Ranskan, Suomen ja Italian kohdalla, ja vuodesta 2007 lähtien kaikkien EU-15-jäsenvaltioiden tapauksessa. Uusissa jäsenvaltioissa¹⁹ maidontuottajille maksettavat tuet sisällytettiin kertaluontoiseen hehtaaritukeen, joka maksettiin yksinkertaistetun ja väliaikaisen yhtenäisen pinta-alatukijärjestelmän puitteissa. Varainhoitovuoden 2008 talousarviosta alkaen maidontuottajien suorat tuet on nivelletty kokonaisuudessaan tilatukeen.

¹⁹ Lukuun ottamatta Maltaa ja Sloveniaa, jotka päättivät alkaa soveltaa vuodesta 2007 alkaen alueellisella tasolla tavanomaista tilatukijärjestelmää.

²⁰ Komission vastaukset maitokiintiöitä koskevaan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukseen nro 6/2001.

²¹ Menot, jotka liittyvät budjettikohtiin 050212, 05030216 ja 05030217.

8. Vuonna 2001 komissio vieroksui vielä ajatusta maidontuotannon sääntelyn purkamisesta peltokasvialan tapaan, sillä talousarvioon aiheutuvia kustannuksia pidettiin liian suurina²⁰. Sittemmin komissio on ilmaissut kannattavansa sääntelyn purkamista siitä aiheutuvista kustannuksista huolimatta. Käytettävissä olevat tiedot vahvistavat itse asiassa, että maitoalan yhteisen markkinajärjestelyn uudelleensuuntaamisesta ei kerry uusia talousarviosäästöjä. Tämä käy ilmi seuraavista kohdista.

9. Maitoalaan kohdistuvat nettomenot olivat vuonna 2005 yli 2 750 miljoonaa euroa, josta 50 prosenttia (1 370 miljoonaa euroa) liittyi lypsylehmäpalkkioihin ja lisätukiin²¹.

- 10.** Maitoalan budjettikohtiin kirjatut nettomenot olivat vuonna 2007 – vuonna 2004 tapahtuneesta laajentumisesta huolimatta – enää 912 miljoonaa euroa, josta 637 miljoonaa euroa kohdistui lypsylehmäpalkkioihin ja tuotantomääristä riippuvaisiin lisätukiin. Samana vuonna lypsylehmäpalkkioiden ja tuotantomääristä riippumattomien tukien määrä oli arviolta 3 600 miljoonaa euroa. Maitoalasta aiheutuivat näin ollen vuonna 2007 veronmaksajille yli 4 500 miljoonan euron kustannukset; määrä on 64 prosenttia enemmän kuin varainhoitovuoden 2005 talousarviossa²².

²² OECD totesi vuonna 2004, että lypsylehmäpalkkiot voivat vain heikentää veronmaksajien "hyvinvointia". *Analyse de la réforme de la PAC de 2003*, OECD, Pariisi, 2004.

- 11.** Uudet jäsenvaltiot saavat tuen täysimääräisenä vuonna 2014, joten yksinomaan tuotantomääristä riippumattomien lypsylehmäpalkkioiden ja lisätukien kokonaismäärä saattaa tuolloin ylittää 4 700 miljoonaa euroa. Määrään on lisättävä interventioista, myyntitoimenpiteistä sekä vientituista aiheutuvat kustannukset, mikäli kyseisiä markkinavälineitä ei tuolloin ole jo kokonaan lakkautettu. On kuitenkin syytä panna merille, että tuotantomääristä riippumattomiin tukiin siirtyminen saattaa aiheuttaa sen, että osa edunsaajista lopettaa maidontuotannon kokonaan.

TARKASTUKSEN TAVOITE JA LÄHESTYMISTAPA

- 12.** Tarkastuksessa tutkittiin, kuinka vaikuttavasti komissio hallinnoi maito- ja maitotuotemarkkinoita. Kertomuksen sisältö kiteytyy seuraavaan keskeiseen kysymykseen.

ONKO MAITO- JA MAITOTUOTEMARKKINOIDEN HALLINNOINTIVÄLINEIDEN KESKEISET TAVOITTEET SAAVUTETTU?

Tarkastuksessa käsiteltiin seuraavia yksityiskohtaisia kysymyksiä:

- Saavutettiin markkinatasapaino?
- Vakiintuiko maidon hinta?
- Mikä oli vaikutus tuottajien tuloihin?
- Onko eurooppalaisten maitotuotteiden kilpailukyky parantunut maailmanmarkkinoilla?

Tilintarkastustuomioistuin toi myös esille tärkeimmät tekijät, jotka on otettava huomioon markkinoiden vapauttamisprosessin yhteydessä. Keskeinen osa prosessia on maitokiintiöistä luopuminen.

- 13.** Tarkastustulokset perustuvat käytettävissä olleen aineiston analysointiin sekä tapaamisiin alan eri toimijoiden kanssa. Tilintarkastustuomioistuin tutki tilastotietoja, artikkeleita, tutkimuksia, toimintakertomuksia sekä aiempien arviointien ja tarkastusten tuloksia. Tapaamisia järjestettiin komissiossa (Eurostatissa sekä maatalouden pääosastossa (linjat C ja D)), minkä lisäksi tehtiin käyntejä maitoalalla toimiviin tai toimivaltaisiin järjestöihin; tapaamisten avulla pyrittiin täydentämään suoritettuja analyyskejä ja testaamaan, kuinka relevantteja olivat ensimmäiset päätelmät maitoalan tilanteesta ja näkymistä sekä yhteisen markkinajärjestelyn hallinnoinnista²³.

²³ Tarkastuskäyntejä tehtiin seuraaviin organisaatioihin:

- Euroopan meijeriteollisuuden yhdistys (EDA), joka edustaa Euroopan maitoteollisuutta EU:n toimielimissä ja kansainvälisissä järjestöissä, kuten Maailman kauppajärjestössä ja Codex Alimentarius -komissiossa;
- COPA-COGECA: EU-maiden tuottajajärjestöjen keskusjärjestö (COPA) ja EU-maiden maatalouden osuustoimintajärjestöjen keskusjärjestö (COGECA) ajavat osuuskuntien ja eurooppalaisten viljelijöiden poliittisia etuja Euroopan unionissa;
- Institut für Ökonomie der Ernährungswirtschaft (elintarviketeollisuutta käsittelevä instituutti);
- IFCN (International Farm Comparison Network, kansainvälinen tilojen vertailuverkosto);
- Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD).

Tarkastajat osallistuivat myös kahteen maitoalan tulevaisuutta käsittelevään seminaariin: International Management Forum Milk (Riika) sekä World Dairy Summit (maailmanlaajuinen maitoalan huippukokous) 2007 (Dublin), sekä tiedotus- ja keskustelutilaisuuksiin, joita komissio on järjestänyt yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevan vuoden 2008 terveystarkastuksen puitteissa.

HUOMAUTUKSET

SAAVUTETTIINKO MARKKINATASAPAINO?

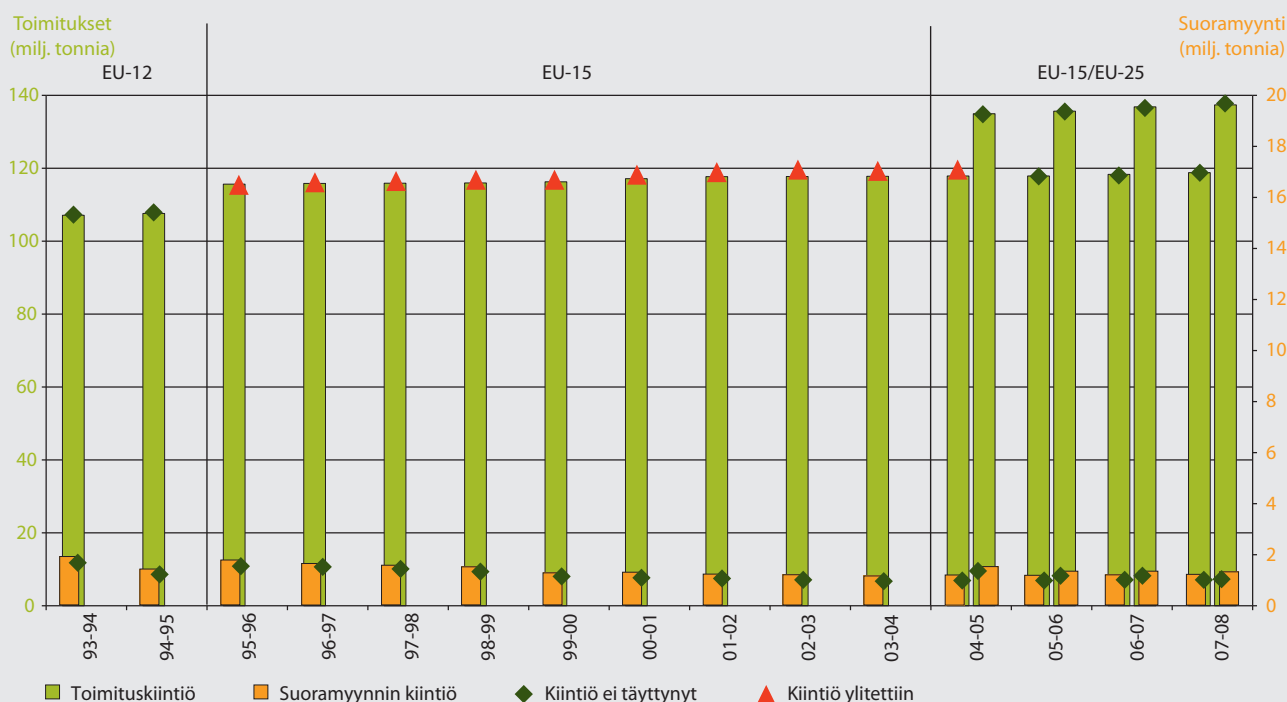
KIINTIÖJÄRJESTELMÄ RAJOITTI MAIDONTUOTANTOA...

14. Vuodesta 1984 alkaen suurin osa jäsenvaltioista on pystynyt mukauttamaan alueellaan myytävät maitomäärät melko nopeasti maitokiintiöihin sekä toimitusten että suoramyynnin osalta. Alkuvaiheen epäilyjen jälkeen enemmistö alan toimijoista on pitänyt kiintiöjärjestelmää tehokkaana ja poliittisesti hyväksyttävänä sääntelyn välineenä. Järjestelmän käyttöönotosta alkaen tuotanto on pysynyt yhteisön alueella asetetuissa rajoissa yleisesti ottaen tehokkaasti. Järjestelmän hyväksymistä on mitä ilmeisimmin edesauttanut se, että neuvoston asettama tuotantoraja pysyi pitkään sisämarkkinoiden kysyntää korkeampana.

15. **Kaaviossa 3** kuvataan kansallisten kiintiöiden määrän viimeaikaista kehitystä ja kiintiöiden tosiasiallista käyttöä jäsenvaltioissa. Tutkitun ajanjakson aikana toimituskiintiöt ylittyivät usein (EU-15), mutta ylitysten osuus pysyi alhaisena – kiintiöt ylittyivät useimmissa tapauksissa alle 1 prosentilla markkinointivuosina 1995/1996 – 2004/2005. Sitä vastoin markkinointivuodesta 2004/2005 alkaen on ilmennyt yhteisön toimituskiintiön vajaakäyttöä (EU-25 ja EU-27 (**laatikko 2**)).

KAAVIO 3

YHTEISÖN MAITOKIINTIÖN TOTEUTUMINEN (markkinointivuodet 1993/1994-2007/2008)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin. Kaavion pohjana ovat vastaukset, joita jäsenvaltiot ovat antaneet komission asetuksen (EY) N:o 595/2004 26 artiklan perusteella laadittuun kyselylomakkeeseen.

LAATIKKO 2

TUORE ILMIÖ: TOIMITUKSIA KOSKEVA YHTEISÖN MAITOKIINTIÖ JÄÄ TÄYTTYMÄTTÄ

Maidon markkinointivuodesta 2004/2005 alkaen tietyissä jäsenvaltioissa ilmenneet toimituskiintiöiden ylitykset eivät enää kompensoi muissa jäsenvaltioissa todettua kiintiöiden vajaakäyttöä. EU-25-jäsenvaltioiden osalta nettomääräinen vajaakäyttö oli 0,613 miljoonaa tonnia markkinointivuonna 2004/2005 (**0,5 prosenttia** kiintiöstä), 0,524 miljoonaa tonnia markkinointivuonna 2005/2006 (**0,4 prosenttia** kiintiöstä) ja 1,919 miljoonaa tonnia markkinointivuonna 2006/2007 (**1,4 prosenttia** kiintiöstä). Markkinointivuonna 2007/2008 vajaakäyttö oli EU-25-jäsenvaltioissa 1,682 miljoonaa tonnia (**1,2 prosenttia** kiintiöstä) ja EU-27-jäsenvaltioissa 2,222 miljoonaa tonnia (**1,0 prosenttia** kiintiöstä).

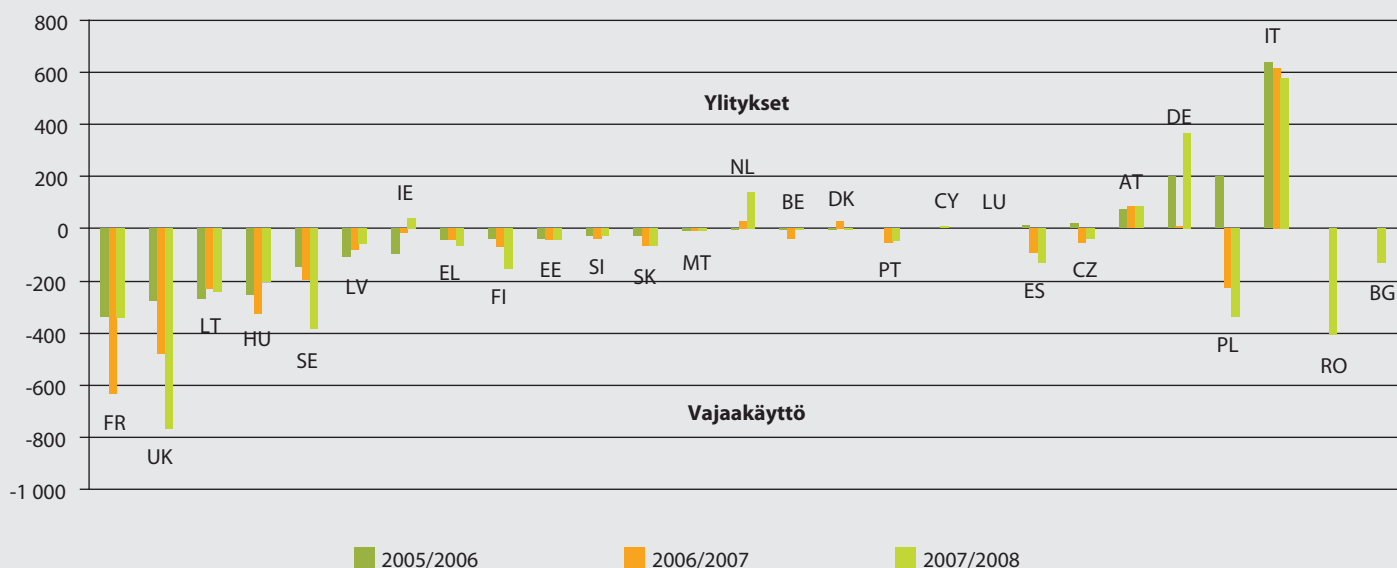
Kiintiöiden täyttymättä jäämisen syyt vaihtelevat luonnollisesti kussakin jäsenvaltiossa vallitsevan tilanteen mukaan. Tähän mennessä ei ole laadittu perusteellisia tutkimuksia siitä, miten tuotantomäärästä riippumaton tuki on vaikuttanut maidontuotannon lakkauttamiseen.

16. Kansallisella tasolla on havaittavissa tiettyjä vakioita. Viime kauden aikana (markkinointivuodet 2002/2003 – 2007/2008) kiintiöt ovat useimmiten ylittyneet seuraavissa (ylityksen mukaisessa suuruusjärjestyksessä luetelluissa) jäsenvaltioissa: Italia, Saksa, Alankomaat, Itävalta, Tanska²⁴, Kypros ja Luxemburg. Suurin osa yleisestä kiintiön ylityksestä on toistuvasti kirjattu Italiassa (noin 80 prosenttia markkinointivuonna 2006/2007). Italian tilanteeseen on alusta alkaen vaikuttanut se, että maan kansallinen kiintiö on – kuten muissakin jäsenvaltioissa – määritetty aiempien tuotantomäärien perusteella ja nämä tuotantomäärät olivat sisämarkkinoiden kulutusta alhaisempia. Maan tuotantoa edistää sen asema maidon ja maitotuotteiden nettotuojana; tämä selittää kansalliseen toimituskiintiöön kohdistetun jatkuvan painostuksen. Yhdistynyt kuningaskunta, Ruotsi ja hiljattain myös Ranska käyttävät kiintiötään yhä vähemmän ja vähemmän (**kaavio 4**).

²⁴ Tanska ei kuitenkaan käyttänyt kiintiötään kokonaisuudessaan markkinointivuonna 2007/2008.

KAAVIO 4

KANSALLISTEN MAITOKIINTIÖIDEN TOTEUTUMINEN (TOIMITUSTEN MÄÄRÄ TUHANSINA TONNEINA)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin. Kaavion pohjana ovat vastaukset, joita jäsenvaltiot ovat antaneet komission asetuksen (EY) N:o 595/2004 26 artiklan perusteella laadittuun kyselylomakkeeseen.

... MUTTA YLITUOTANTO EI OLE KADONNUT

17. Maitokiintiöt ovat säännelleet tiukasti maidontuotantoa Euroopassa, mutta koko markkinoiden sääntely on edellyttänyt 20 vuoden aikana interventioita, vientitukea sekä kulutustukea, joiden avulla teollisuustuotteiden rakenteelliset ylijäämät pyrittiin saattamaan markkinoille²⁵. Kiintiöjärjestelmä ei poistanut ylituotantoa vuosien 1984 ja 2004 välisenä aikana (**kaavio 5**). Kiintiöjärjestelmän yhteydessä ei katsottu, että huomattavat rakenteelliset ylijäämät, joita tuettiin veronmaksajien varoin, olisivat ristiriidassa tasapainotavoitteen kanssa.

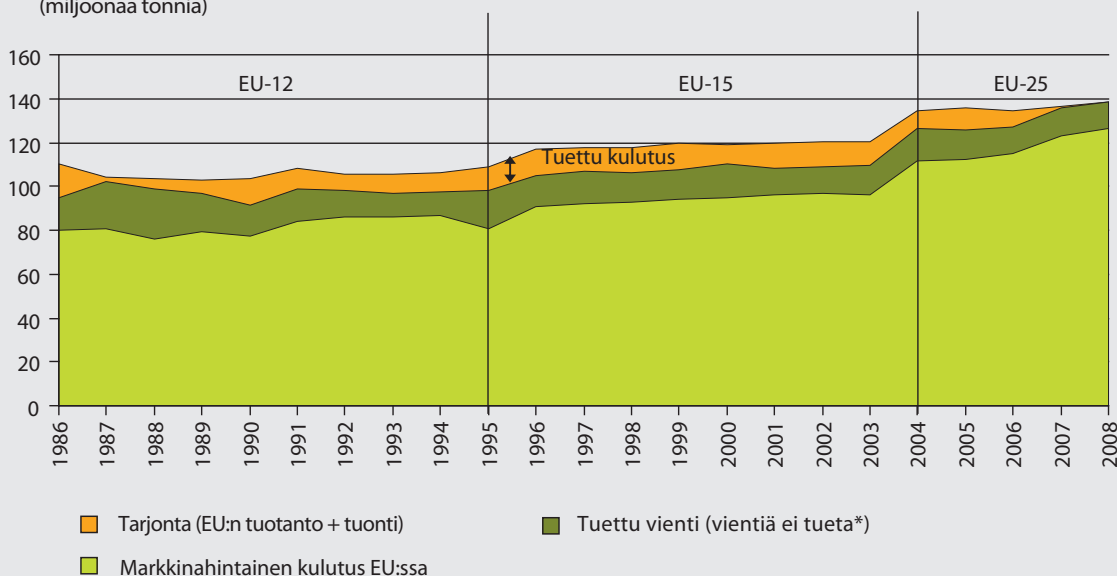
²⁵ Euroopan komissio, pääosasto VI, *Situation et perspectives du secteur laitier. PAC 2000*, valmisteluasiakirja, huhtikuu 1997.

AND-International/ABTQ. Maito- ja maitotuotealan ja kiintiöitä koskevan asetuksen arviointi *Évaluation de l'OCM "Lait et produits laitiers" et du règlement "Quotas"*, loppuraportti, maaliskuu 2002.

KAAVIO 5

MAITOTUOTTEIDEN TARJONTA, KULUTUS JA TUETUT MÄÄRÄT MAITOEKVIVALENTTINA (1986-2008)

Maitona ilmaistut määrät
(miljoonaa tonnia)



* Vientituet lakkautettiin kokonaisuudessaan vuosina 2006–2008: rasvattoman maitojauheen vientituet asetettiin nolnaan 16. kesäkuuta 2006, maitotiivisteiden ja kuivatun täysmaidon 26. tammikuuta 2007, ja voin sekä juustojen vientituet 16. kesäkuuta 2007.

Lähde: Euroopan tilitarkastustuomioistuin ZMP:n ja AND-Internationalin tietojen perusteella.

- 18.** Tilintarkastustuomioistuin totesi erityiskertomuksessaan nro 6/2001, että kiintiöt oli asetettu liian korkeiksi. EU:n maidontuotanto oli ylijäämäistä, koska sitä ei ollut mukautettu kulutukseen eikä vientiä tuettu. Tästä syystä tilintarkastustuomioistuin suositti maitokiintiöjärjestelmän lakkauttamista²⁶. Kiintiöiden tasoa oikaistiin useaan otteeseen, jotta se vastaisi paremmin kysyntää, mutta mukautukset eivät olleet riittäviä. Vuonna 2002 komissio ehdotti maitokiintiöjärjestelmän voimassaolon jatkamista 31. maaliskuuta 2015 saakka; komissio katsoi, että ”kiintiöiden säilyttäminen oli edelleen välttämätöntä kohtuullisen markkinatasapainon säilyttämiseksi”²⁷. Kiintiöiden säilyttämisen puolesta puhui myös se, että tuotantorakenteita säilyttämällä kiintiöt auttoivat säilyttämään maidontuotannon alueellisen jakautumisen tasaisena varsinkin epäsuotuisilla maaseutualueilla²⁸.

²⁶ Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 6/2001 maitokiintiöistä (EYVL C 305, 30.10.2001).

²⁷ Euroopan komissio, maitokiintiöitä koskeva kertomus, komission valmisteluasiakirja, (SEC(2002) 789 lopullinen, 10.7.2002).

²⁸ Komission vastaukset maitokiintiöitä koskevaan erityiskertomukseen nro 6/2001.

- 19.** Vuodesta 2004 alkaen – ja vuoden 2003 uudistuksen vaikutuksesta – ylijäämät ovat alkaneet pienentyä: maitojauheen ja voin tuotantomäärät ovat laskeneet, juustojen tuotanto kasvanut, ja sisämarkkinoiden kulutus noussut varsinkin uusissa jäsenvaltioissa. Tuettujen maitotuotteiden osuus EU:n maidontuotannosta oli kuitenkin vuonna 2006 vielä 15 prosenttia, joskin tuen taso oli alentunut voin ja rasvattoman maitojauheen interventiohintojen laskun myötä. Ylijäämät katosivat tilapäisesti vasta, kun maailmanmarkkinahinnat nousivat äkillisesti vuoden 2006 lopussa ja vuonna 2007 ja kun juustonkulutus kasvoi tasaisesti; tässä tilanteessa ei ollut tarpeen turvautua myynti- ja vientitukiin.

MYyntITOIMENPITEET OVAT VAIKUTTANEET VAIN VÄHÄN MARKKINOIDEN TASAPAINOON

- 20.** Yhteiseen markkinajärjestelyyn liittyi erityyppisiä myyntitoimenpiteitä, joiden avulla pyrittiin tasapainottamaan maitomarkkinoita ja sekä vakauttamaan markkinahinnat²⁹:

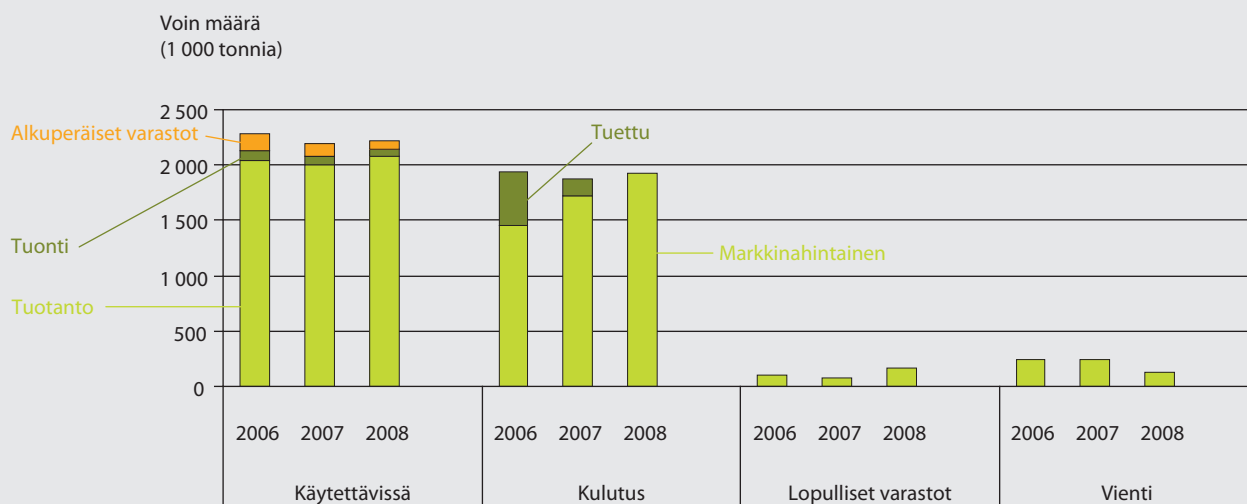
²⁹ Asetus (EY) N:o 1234/2007, johdanto-osan 19, 43 ja 60 kappale.

- kerman sekä tiettyjen voi- ja juustotuotteiden yksityinen varastointi
- koulujen oppilaille toimitettava maito
- maitojauheen käyttö eläinten ruokintaan
- rasvattoman maidon jalostaminen kaseiiniksi ja kaseinaateiksi
- voin käyttö leipomo- ja jäätelöteollisuudessa.

- 21.** Rasvan (voi, **kaavio 6**) ja proteiinien (rasvaton maitojauhe, **kaavio 7**) kulutuksen viimeaikainen kehitys sisämarkkinoilla – vuosina 2006 ja 2007 tapahtuneen myyntitukien nollaan asettamisen jälkeen – osoittaa, että myyntitoimenpiteiden synnyttämä lisäkysyntä vaikutti vain vähäisessä määrin markkinatasapainoon. Markkinahintaisen kulutuksen kasvu kompensoi lähes kokonaisuudessaan (voi) tai hyvin suurelta osin (maitojauhe) kulutustukien vähenemisen tai poiston.

KAAVIO 6

VOI: TUETTU KULUTUS VUONNA 2006 JA KULUTUS ILMAN TUKEA VUOSINA 2007 JA 2008

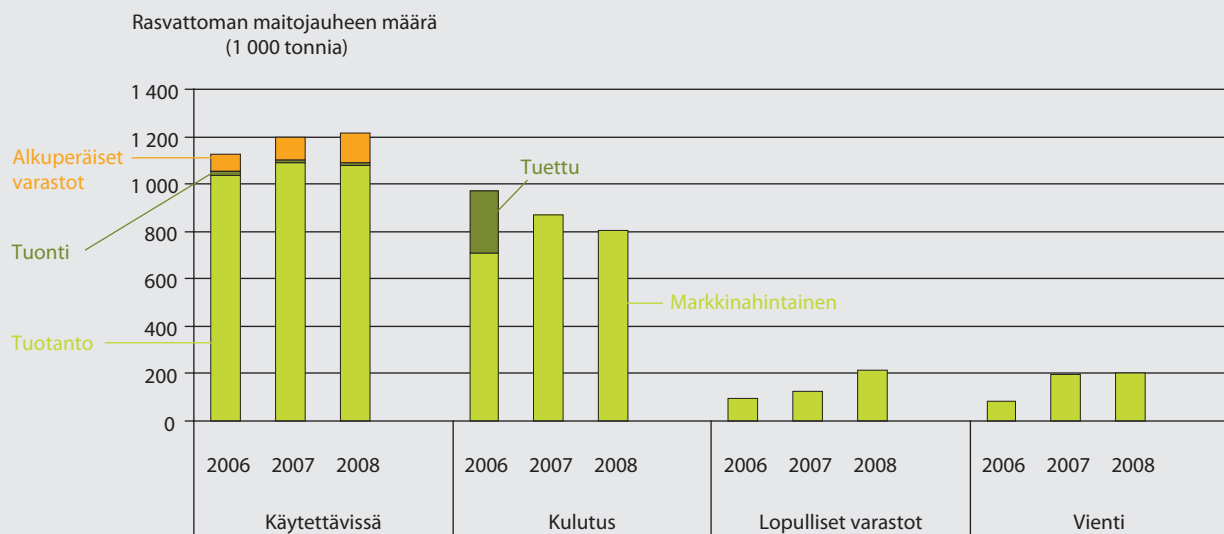


Tuki asetettiin nollaan: 26. huhtikuuta 2007.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuim ZMP:n tietojen perusteella.

KAAVIO 7

RASVATON MAITOJAUHE: TUETTU KULUTUS VUONNA 2006 JA KULUTUS ILMAN TUKEA VUOSINA 2007 JA 2008



Tuki asetettiin nollaan: 26. lokakuuta 2006.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuim ZMP:n tietojen perusteella.

VAKIINTUIKO MAIDON HINTA?

MAIDON TUOTTAJAHINTA: NIMELLISHINNAT OVAT PYSYNEET VAKAINA, MUTTA REAALIHINNAT OVAT LASKENEET³⁰

MAIDON KIINTIÖJÄRJESTELMÄ ON VAKAUTTANUT NIMELLISHINNAT

22. Yhteisen markkinajärjestelyn ensimmäinen toimintavaihe johti kestävämmään tilanteeseen. Vuoteen 1984 asti maidon yhteisellä markkinajärjestelyllä kannustettiin tuottajia tekemään investointeja ja lisäämään näin jatkuvasti tuotantoa. Tuottajat laajensivat tuotantoaan luottaen nimellishintojen jatkuvaan nousuun, mihin heitä rohkaisi tavoitehinnan vuosittainen nousu. Yhteisellä markkinajärjestelyllä ennen vuotta 1984 aikaansaatu markkinatilanne ei ollut vakaa eikä tasapainoinen, vaan nimelliset tuottajahinnat nousivat samaan aikaan, kun maitoa tuotettiin runsaasti yli tarpeen. Tuottajien näkökulmasta markkinakehitys oli kuitenkin ennakoitavaa, ja kaikki ennakoitavat hinnanmuutokset olivat lisäksi noususuuntaisia.
23. Yhteisen markkinajärjestelyn hallinnoinnissa alettiin vasta maitokiintiöiden perustamisen myötä vuonna 1984 ottaa huomioon myös vakaus- ja tasapainotavoitteet. Maitokiintiöillä rajoitettiin tarjontaa ja pidettiin nimellishinnat suhteellisen korkeina ja vakaina³¹. EU:ssa todetut raakamaidon hinnat muuttuivat kausivaihteluita lukuun ottamatta vuosina 1984–2007 vain vähän verrattuna kiintiöitä edeltävään aikaan. Komissio arvioi nimellishinnan olleen keskimäärin 29 euroa 100 kilolta vuonna 2006; tämä keskiarvo vastaa vaihteluväliä 20,1 euroa 100 kilolta (Liettua) – 40,4 euroa 100 kilolta (Kypros)³².
24. **Kaaviossa 8** kuvataan keskimääräisen tuottajahinnan kehitystä viidessä suurimmassa maidon tuottajamaassa vuodesta 1971 viimeaikoihin saakka³³. Nämä jäsenvaltiot tuottavat noin 75 prosenttia (EU-15) eli 65 prosenttia (EU-25) meijereihin toimitetusta maidosta.
25. Hintavakauden tavoite on yleisesti ottaen saavutettu vuoden 1984 jälkeen. Nimellishintojen vakauden asettaminen tänä aikana etusijalle näkyy myös siinä, että tavoitehintaa pysyi lähes muuttumattomana kunnes siitä luovuttiin vuonna 2004.

³⁰ Nimellishinta ja käypä hinta sisältävät monetaarisen inflaation vaikutuksen; reaali hinnasta monetaarisen inflaation vaikutus on poistettu.

³¹ Hintojen epävakaisuudella on taipumus vähentyä kiintiöihin perustuvissa järjestelmissä. Ks. muun muassa Bousard, J.M., "Price risk management instruments in agricultural and other unstable markets", FEA Thursday seminar, São Paulo, lokakuu 2003.

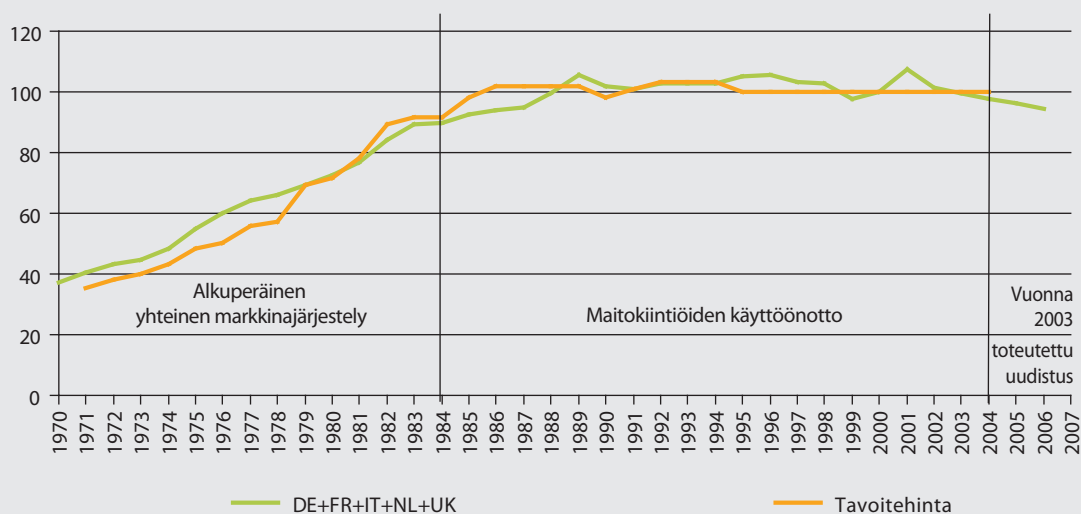
³² Euroopan komissio, maidon ja maitotuotteiden hallintokomitean tilastot, jäsenvaltioiden toimittamat tiedot (22. tammikuuta 2009).

³³ Maidontuotannossa lyhyen aikavälin hinnanmuutokset heijastelevat kausivaihteluita, joten hintavakautta jäsenvaltioissa mitataan vuotuisen keskimääräisen tuottajahinnan muutosten avulla. Sen sijaan absoluuttisiin lukuihin perustuvien hintatietojen, jotka jäsenvaltiot toimittavat Eurostatille, luotettavuus vaihtelee, eikä niiden perusteella ole mahdollista laskea painotettua keskihintaa, joka olisi tilastollisesti edustava. Siksi hintakehitys EU:ssa on tässä syntetisoitu painottamalla suurimpien tuottajajäsenvaltioiden indeksejä.

KAAVIO 8

MAIDON NIMELLISHINTA ALANKOMAISSA, ITALIASSA, RANSKASSA, SAKSASSA JA YHDISTYNEESSÄ KUNINGASKUNNASSA (1971-2007)

(Indeksien painotettu vuosittainen keskiarvo)
Maidon nimellishintaindeksi
2000=100

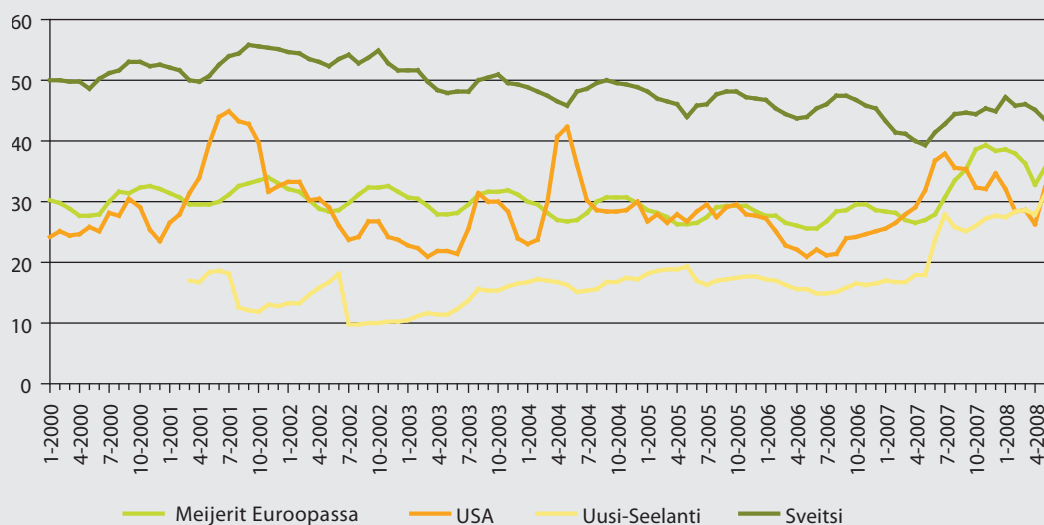


Lähde: Eurostat.

KAAVIO 9

MAIDON NIMELLINEN TUOTTAJAHINTA EUROOPASSA, UUDESSA-SEELANNISSA JA YHDYSVALLOISSA (2000-2008)

Maidon tuottajahinta
(euroa/100 kg)



Lähteet: Euroopan tilintarkastustuomioistuin maitomarkkinoita koskevan tiedostuslehden, LTO Nederlandin (*Land- en Tuinbouworganisatie Nederland*) ja Sveitsin maataloushallinnon (*Office fédéral suisse de l'Agriculture, Secteur observation du marché*) tietojen perusteella.

26. EU:n maidontuottajat saavat tuotteestaan yleensä korkeamman hinnan kuin uusiseelantilaiset mutta alhaisemman kuin sveitsiläiset. Hinnat EU:ssa ovat melko lähellä Yhdysvalloissa havaittuja hintoja, mutta EU:ssa ne ovat vakaammat (**kaavio 9**).

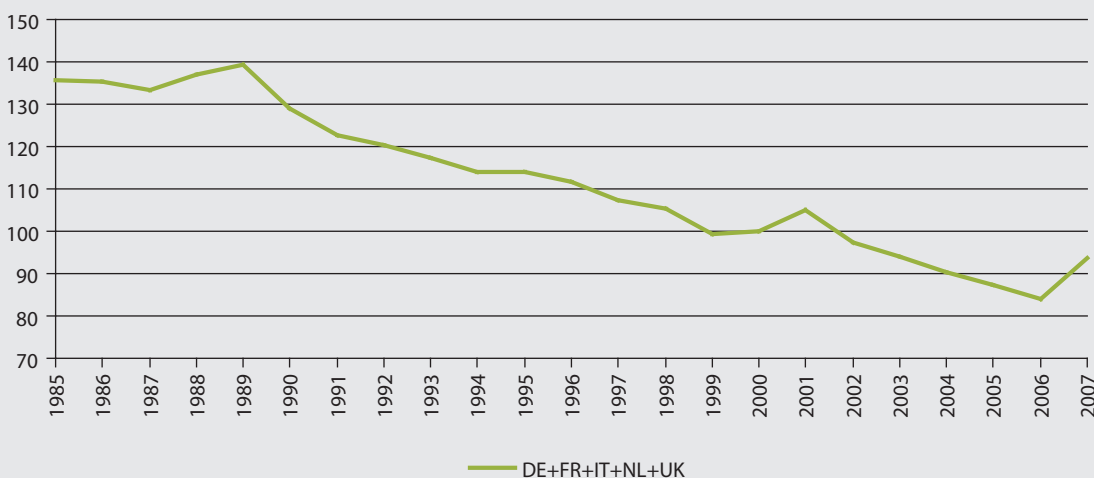
MAIDON REAALINEN TUOTTAJAHINTA ON KUITENKIN JATKUVASTI LASKENUT

27. Maidon hinta nousi jatkuvasti 1970-luvulla ja aina vuoteen 1984 saakka yleisen inflaation vallitessa. Sen jälkeen, kun kiintiöt otettiin käyttöön, nimellisten tuottajahintojen pitäminen tasaisina on peittänyt näkyvistä sen, että reaali hinnat ovat tosiasiasa selvästi laskeneet. Pitkällä aikavälillä maidontuottajat eivät itse asiassa milloinkaan ole olleet tilanteessa, jossa reaali hinnat olisivat olleet vakaat. **Kaaviossa 10** on deflatoituihin hintoihin perustuvan indeksin avulla laadittu yhteenveto tilanteen heikentymisestä.

KAAVIO 10

MAIDON DEFLATOITU TUOTTAJAHINTA ALANKOMAIS- SÄ, ITALIASSA, RANSKASSA, SAKSASSA JA YHDISTYNEESSÄ KUNINGASKUNNASSA (1985-2007) (Deflatoitujen indeksien vuotuiset painotetut keskiarvot)

Maidon reaali hintaindeksi
2000=100



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Eurostatin tietojen perusteella.

MAIDON KULUTTAJAHINTA EI JUURIKAAN OLE KYTKÖKSISSÄ TUOTTAJAHINTAAN

- 28.** Maidon kuluttajahinta ei juurikaan riipu tuottajahinnasta. Tämä ilmeni myös komission tutkimuksesta, jossa havaittiin maitotuotteiden nimellisten kuluttajahintojen nousseen vuoden 2000 alusta 17 prosenttia vuoden 2007 puoliväliin mennessä, vaikka nimellinen tuottajahinta oli laskenut kuusi prosenttia³⁴.
- 29.** Eurostatin tiedoista saatiin vahvistus sille, että kuluttajahinnat kehittyvät yleisesti ottaen eri tavoin kuin tuottajahinnat³⁵. Vuosina 1996–2000 Eurostatin kuluttajahintaindeksi, johon sisältyivät myös maito, juusto ja munat, pysyi käytännöllisesti katsoen muuttumattomana (**kaavio 11**), vaikka maidon tuottajahintaindeksi ensin laski ja nousi sitten uudelleen (**kaavio 8**). Vuosina 2000–2007 kuluttajahinnat nousivat lähes lineaarisesti noin 15 prosenttia. Maidon tuottajahintaindeksi laski kyseisellä ajanjaksolla viitenä peräkkäisenä vuonna ja nousi sitten jälleen.
- 30.** Maitoalalla – kuten kaikkialla elintarvikeketjussa³⁶ – kuluttajahinnan muodostuminen on monimutkainen prosessi. Meijereiden tuottajille maksamat hinnat seuraavat tarkasti kansainvälisten markkinoiden kehitystä, kun taas kuluttajien maksamiin hintoihin vaikuttavat raaka-aineen hinnan lisäksi myös muut tekijät, kuten energia- ja työvoimakustannukset. Raaka-aineena käytetyn maidon hinta muodostaa tosiasiaassa suhteellisen pienen osan maitotuotteiden kuluttajahinnasta, 30–50 prosenttia tuotteesta riippuen³⁷.

³⁴ Euroopan komissio, maatalouden pääosasto, Les conséquences de l'évolution des prix des produits agricoles sur les consommateurs, asiakirja CM/WM/PB D(2007) 34703, 13.11.2007.

³⁵ Tiedot eivät ole täysin vertailukelpoisia. **Kaaviossa 8** on yhteenvedo tuottajahinnan kehityksestä viidessä keskeisessä tuottajajäsenvaltiossa (EU-15). **Kaaviossa 11** on otettu huomioon myös munat, minkä lisäksi siinä kuvataan kulutusta koko EU:ssa, jonka väestömäärä ja -rakenne ovat tarkasteltavana ajankohtana muuttuneet merkittävästi.

³⁶ Elintarvikeketjussa kytkeytyy toisiinsa kolme talouden osa-aluetta: maatalous, elintarviketeollisuus ja vähittäiskauppa.

³⁷ Belgiassa tehdyn tutkimuksen mukaan maataloustuotteen arvo muodostaa vain 30–40 prosenttia maitotuotteiden kuluttajhinnoista. Évolution récente des prix et des coûts dans la filière du lait, Service public fédéral Économie, Bryssel, 2008. Muiden lähteiden mukaan vastaava luku olisi Gouda- ja Cheddar-tyyppisten juustojen kohdalla noin 50 prosenttia (ks. etenkin Euroopan komissio, Les conséquences de l'évolution des prix des produits agricoles sur les consommateurs, s. 22).

31. EU:n maitoalan ominaispiirteisiin kuuluu myös jalostus- ja jakeluyritysten merkittävä keskittyminen³⁸, joka voi antaa niille keskeisen aseman hintojen määrittämisessä. Elintarvikkeiden hinnoista antamassaan tiedonannossa³⁹ komissio käsitteli elintarvikeketjun keskittymistä, joka koskee erityisesti maitotuotteita, ja muistutti, että ”kilpailuviranomaisten on ... varmistettava, ettei käynnissä oleva keskittyminen heikennä alku- ja loppupään kilpailuedellytyksiä paikallisella tasolla vastoin kuluttajien ja yritysten etua”.

³⁸ Euroopan 15 suurimman kauppaketjun liikevaihto vastaa yhteensä noin 77:ää prosenttia Euroopan elintarvikemarkkinoiden liikevaihdosta. *Lähde: Euroopan komissio, Développement rural dans l'Union européenne - Informations statistiques et économiques - Rapport 2008.*

32. Uudessa-Seelannissa maitoalan sääntelyä alettiin purkaa vuonna 1985 ja Australiassa vuonna 2000. Sääntelyn purkamista seurasi Uudessa-Seelannissa kuluttajahintojen raju nousu ja Australiassa vähäinen lasku⁴⁰.

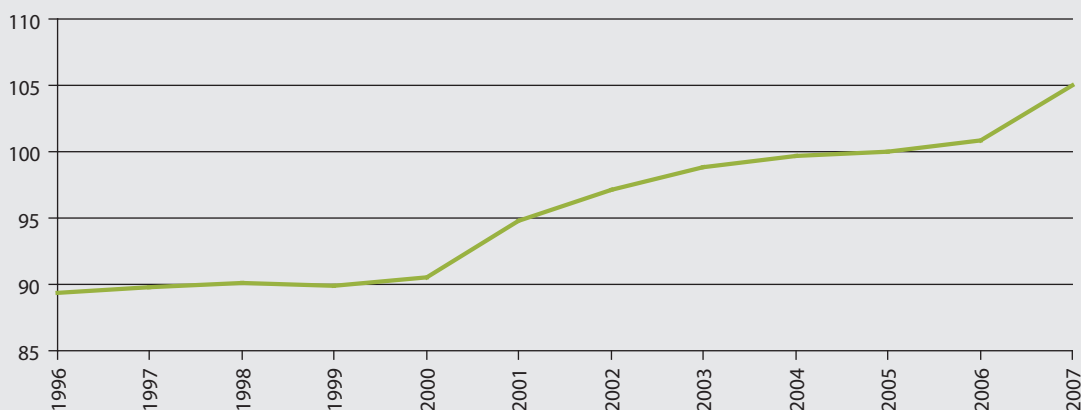
³⁹ *Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle: Elintarvikkeiden hinnat Euroopassa, KOM(2008) 821 lopullinen, 9.12.2008.*

⁴⁰ Gouin, D-M., *La gestion de l'offre dans le secteur laitier, un mode de régulation toujours pertinent*, Lavalin yliopisto, toukokuu 2006.

KAAVIO 11

MARKKINAT EU:SSA: MAIDON, JUUSTON JA MUNIEN NIMELLISIIN HINTOIHIN PERUSTUVA YHDENMUKAISTETTU KULUTTAJAHINTAINDEKSI (1996–2007)

Kulutukseen tarkoitettujen maidon, juustojen ja munien hintaindeksi
2005=100



Lähde: Eurostat, elintarvikkeita koskeva kohta F 0114; maantieteellinen yksikkö Euroopan unioni (EU-12 1994, EU-15 2004, EU-25 2006, EU-27).

MITEN JÄRJESTELMÄ ON VAIKUTTANUT TUOTTAJIEN TULOIHIN?

TUOTTAJIEN NETTOTULOJEN KEHITYS VAIHTELEE JA TUET MUODOSTAVAT NIISTÄ YHÄ SUUREMMAN OSAN

33. Maatalousyritysten keskimääräisten reaalisten nettotulojen kehityssuunta on ollut aleneva (**kaavio 12**). Maatalouden kirjanpidon tietoverkon (FADN)⁴¹ mukaan erikoistuneiden maitotilojen tulot ovat käyvän hinnan perusteella tarkasteltuina pysyneet keskimäärin korkeampina kuin maataloustuottajien yleensä. Maidontuotantoon erikoistuneiden maatalousyritysten maataloustulo⁴² käyvin hinnoin on vuosina 1989–2006 kehittynyt samaan tahtiin kuin maatilojen yleensä (**kaavio 13**). Useat eri syyt ovat vaikuttaneet maidontuottajien tulokehitykseen:

- Alan uudelleenorganisointuminen: tuottajien määrä on viime vuosina laskenut yli 50 prosenttia (ks. kohta 34).
- Tilat ovat aiempaa suurempia ja tuottavuus on koko ajan lisääntynyt: tehokkaat maidontuottajat kompensoivat hintojen laskua lisäämällä jatkuvasti tuotantoaan.
- Tukien määrä on kasvanut (lypsylehmäpalkkio, tilatuki, maa-seudun kehittämistuki). Maatalouden kirjanpidon tietoverkon mukaan maidontuotantoon erikoistuneet tilat saavat maidosta noin 60 prosenttia tuloistaan, mutta osuus on pienenemässä. Tietoverkosta ilmenee myös, että tukien⁴³ osuus maatilojen bruttotuloista vaihtelee huomattavasti jäsenvaltiosta toiseen. Tukien osuus on kasvanut merkittävästi vuosina 2000–2006, tosin vaihtelevassa määrin jäsenvaltiosta riippuen (**taulukko 1**).

⁴¹ Maatalouden kirjanpidon tietoverkon tiedot eivät kuitenkaan ole edustavia koko maitoalan kannalta, koska tietoverkkoon kuuluvia erikoistuneita maitotiloja on vain 60 prosenttia (EU-15) ja 25 prosenttia (EU-25) tiloista, joilla on ainakin yksi lypsylehmä. Vuonna 2006 maatalouden kirjanpidon tietoverkkoon kuului 78 prosenttia EU-25:n erikoistuneista maitotiloista (Eurostat, Maatilojen rakennetutkimus 2007).

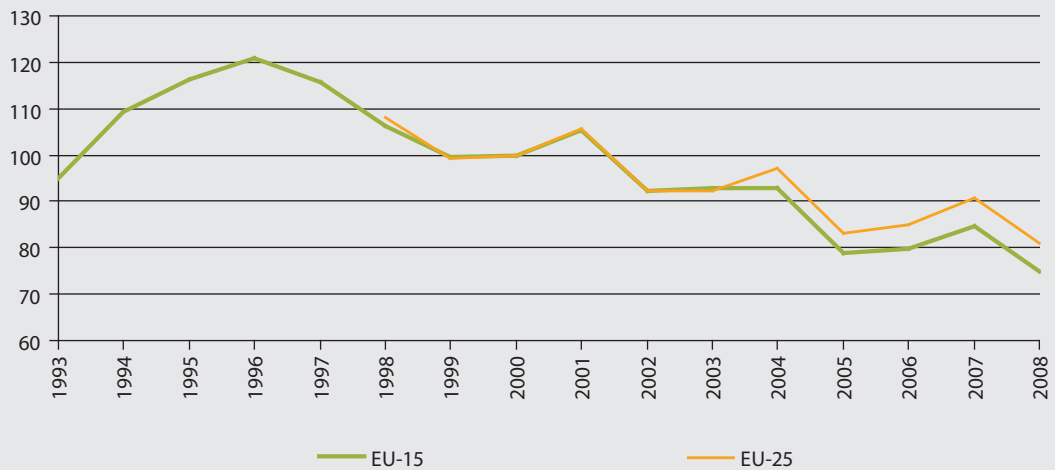
⁴² FADN, OTEX 41 (nautaeläimet – maito). Ks. myös Euroopan komissio, maatalouden pääosasto G3, *Milk margins in the European Union*, 2004.

⁴³ Maatalouden kirjanpidon tietoverkkoon (muuttuja SE605) kirjataan kaikenlaiset kansalliset ja EU:n myöntämät tuet (yhteisen maatalouspolitiikan ensimmäisestä tai toisesta pylvästä sekä tuotantomääriin sidottu ja tuotantomäärästä riippumaton tuki). Se ei kuitenkaan sisällä investointitukia.

KAAVIO 12

NETTOMÄÄRÄISEN MAATALOUSTULON KEHITYS KIINTEIN HINNOIN (KAIKENTYYPPISEN TUOTANTO VUOSINA 1993–2008)

Nettomääräisen maataloustulon kehitys
Indeksi 100=2000

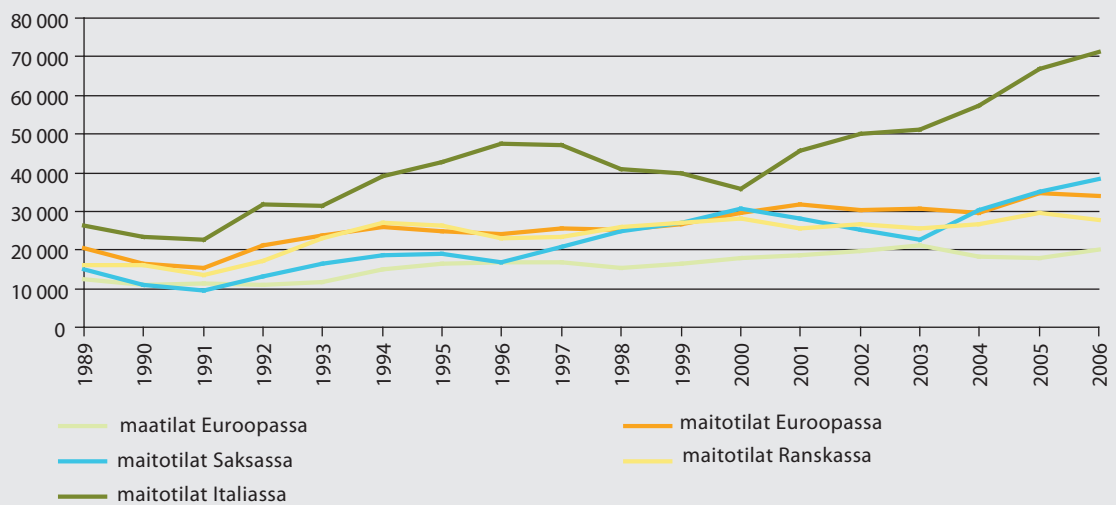


Lähde: Eurostat, maatalouden taloustilit – maatalousalan tulot (indikaattori C, maatalouden nettoyrittäjätulo).

KAAVIO 13

MAITOTILOJEN NETTOTULOJEN KEHITYS KÄYVIN HINNOIN (1989–2006)

Keskimääräinen nettotulo
(euroina)



Lähde: FADN-tietokanta: maataloustulo (SE420) maitotiloilla.

TAULUKKO 1

TUKIEN OSUUS MAITOTILOJEN BRUTTOTULOISTA ENNEN VEROJA JA VEROLUONTEISIA MAKSUJA (2000, 2004 JA 2006)

	2000	2004	2006
Belgia	11 %	19 %	28 %
Tšekin tasavalta		44 %	60 %
Tanska	18 %	28 %	31 %
Saksa	18 %	31 %	36 %
Kreikka	14 %		46 %
Espanja	5 %	12 %	17 %
Viro		32 %	43 %
Ranska	22 %	33 %	40 %
Unkari		42 %	41 %
Irlanti	15 %	22 %	36 %
Italia	10 %	11 %	16 %
Liettua		35 %	37 %
Luxemburg	31 %	43 %	46 %
Latvia		58 %	63 %
Alankomaat	4 %	12 %	23 %
Itävalta	32 %	44 %	42 %
Puola		22 %	35 %
Portugali	18 %	27 %	37 %
Suomi	72 %	73 %	77 %
Ruotsi	36 %	41 %	56 %
Slovakia		43 %	65 %
Slovenia		37 %	37 %
Yhdistynyt kuningaskunta	16 %	23 %	34 %

Lähde: Maatalouden kirjanpidon tietoverkko; Maatilan bruttotulot ennen veroja, veroluonteisia maksuja ja arvonlisäveroa = maatilan bruttotulot (SE 410) – maatilan tuet ja verot (SE 600) + maatilan tuet yhteensä (SE 605).

TILOJEN MÄÄRÄ ON VÄHENTYNYT MERKITTÄVÄSTI RAKENNEUUDISTUKSEN VUOKSI

- 34.** Tavoite, joka koskee maidontuottajien kohtuullisen elintason takaamista erityisesti lisäämällä heidän henkeä kohti laskettuja tulojaan, on saavutettu pääosin parantamalla tilojen tuottavuutta. Maitoalan rakenneuudistus ja tilojen määrän jatkuva väheneminen ovat johtaneet siihen, että maidontuottajien tilastolliset keskitulot ovat pysyneet samalla tasolla tai jopa kasvaneet. EU-15:n maitotilojen lukumäärä väheni puoleen vuosina 1995–2007; toisin sanoen yli 500 000 tuottajaa lopetti toimintansa tänä aikana. Rakenneuudistus on ollut erityisen näkyvä Tanskassa, Kreikassa, Espanjassa, Italiassa ja Portugalissa.
- 35.** Rakenneuudistus on kaikissa jäsenvaltioissa merkinnyt sitä, että tilojen keskikoko, keskimääräiset toimituskiintiöt ja karjan tuotavuus ovat jatkuvasti kasvaneet (*liite II*).
- 36.** Tuotantorakenteet eroavat toisistaan suuresti eri jäsenvaltioissa ja niiden sisällä:
- Tanskassa, Alankomaissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa karjakoot ja toimituskiintiöt ovat keskimäärin selvästi suuremmat kuin muissa EU-15-jäsenvaltioissa.
 - Uusien jäsenvaltioiden tilanteet eroavat suuresti toisistaan. Tšekin tasavallassa, Virossa, Unkarissa ja Slovakiassa keskimääräinen toimituskiintiö on melko suuri, sillä alaa hallitsevat muutamat hyvin suuret tilat. Näiden lisäksi on lukuisia pientuottajia, joista monilla ei ole toimituskiintiötä. Sitä vastoin Latviassa, Liettussa ja Puolassa suurin osa kiintiöiden haltijoista on hyvin pieniä perhetiloja.
 - Kaiken kaikkiaan suurimmalla osalla Keski- ja Itä-Euroopan maitotiloista harjoitetaan osittaista kotitarveviljelyä. Vuonna 2005 karjoista 67 prosenttia koostui enintään kahdesta lehmästä.

37. EU:n maitotilat eroavat kooltaan huomattavasti maailmanmarkkinoiden tärkeimpien kilpailijamaiden tiloista (**taulukko 2**). Pien-tilat (1–29 lehmää) tuottavat yhä 30 prosenttia maidosta EU:ssa, mutta enää 1,2 prosenttia Yhdysvalloissa, missä yli 2 000 lehmän suuruiset karjat tuottavat 23 prosenttia maidosta. Suurin osa EU:n tuotannosta on peräisin tiloilta, joilla on 30–49 lehmää (20 prosenttia) tai yli 50 lehmää (50 prosenttia)⁴⁴.

⁴⁴ Eurostat, *Vaches laitières - Nombre d'exploitations et effectif selon la SAU et l'effectif de vaches laitières de l'exploitation en 2005*.

TAULUKKO 2

TUOTANTORAKENNE EU:SSA (2005), YHDYSVALLOISSA JA UUDESSA-SEELANNISSA (2006)

	Keskimääräinen karjakoko
EU-25 (1)	15
EU-15 (1)	35
EU-10 (1)	5
Uusi-Seelanti (2)	322
Yhdysvallat (3)	120

Lähteet:

(1) Eurostat (keskimääräinen karjakoko = lehmien määrä / tilojen määrä vuonna 2005).

(2) *Livestock Improvement Corporation (LIC), New Zealand Dairy statistics 2005/2006*.

(3) *USDA, Profits, costs and the changing structure of the dairy farming*, syyskuu 2007, ja *USDA, World markets and trade*, heinäkuu 2008.

ONKO EU:N MAITOTUOTTEIDEN KILPAILUKYKY PARANTUNUT MAAILMANMARKKINOILLA?

PERUSMAITOTUOTTEIDEN VIENTI EUROOPASTA ON VÄHENTYMÄSSÄ

- 38.** Maitotuotteiden maailmanmarkkinat ovat hyvin pienet: ne koskevat vain kuutta prosenttia maailman maidontuotannosta (2007). Lisäksi hinnat näillä markkinoilla ovat epävakaat⁴⁵. Maitotuotteiden maailmanmarkkinoilla myydään lähinnä jalostettuja tuotteita, joiden vesipitoisuus on vähäinen (kuten maitojauhetta ja voita), sekä juustoja. Vuonna 2007 EU vei noin yhdeksän prosenttia maitona ilmaistusta kokonaistuotannostaan⁴⁶. Niin ollen se on maailman toiseksi suurin maitotuotteiden viejä Uuden-Seelannin jälkeen.

⁴⁵ FAO, *Perspectives de l'alimentation*, kesäkuu 2008 ja marraskuu 2008.

⁴⁶ Lähde: ZMP.

- 39.** Maitojauheen ja voin hinnat ovat maailmanmarkkinoilla lähes aina alhaisemmat kuin EU:ssa. Maailmamarkkinat, jotka eivät ole yhtä tuottoisat, muodostavat siis ennen kaikkea viimeisen vaihtoehdon tuotteille, joita ei saada myytyä sisämarkkinoilla. Maailmanmarkkinahinnat vaikuttavat vähäisemmässä määrin sellaisten tuotteiden vientiin, joiden lisäarvo on suurempi (esimerkiksi juustot).

TAULUKKO 3

EU:N OSUUS TIETTYJEN MAITOTUOTTEIDEN VIENNISTÄ MAAILMASSA (PROSENTTIA)

	1984	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	EU-10	EU-15					EU-25			EU-27
Voi/voiöljy	48,4	27	20,8	19,6	21,8	30	41,4	39,7	29,9	29,1
Rasvaton maitojauhe	30	31,6	29,1	12,7	13,3	19,4	27,4	17,4	7,2	19,7
Juusto	52	48,6	28,6	30	32,3	30,3	38,8	34,8	34,1	35,9
Täysmaitojauhe	70,2	48,1	37,6	29,8	28,3	27,6	28,3	27,2	23,9	22
Maitotiiviste	67,7	61,7	51,6	44,4	45,5	38,9	30,7	28,5	29	36,1

Lähde: Euroopan komissio, maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto.

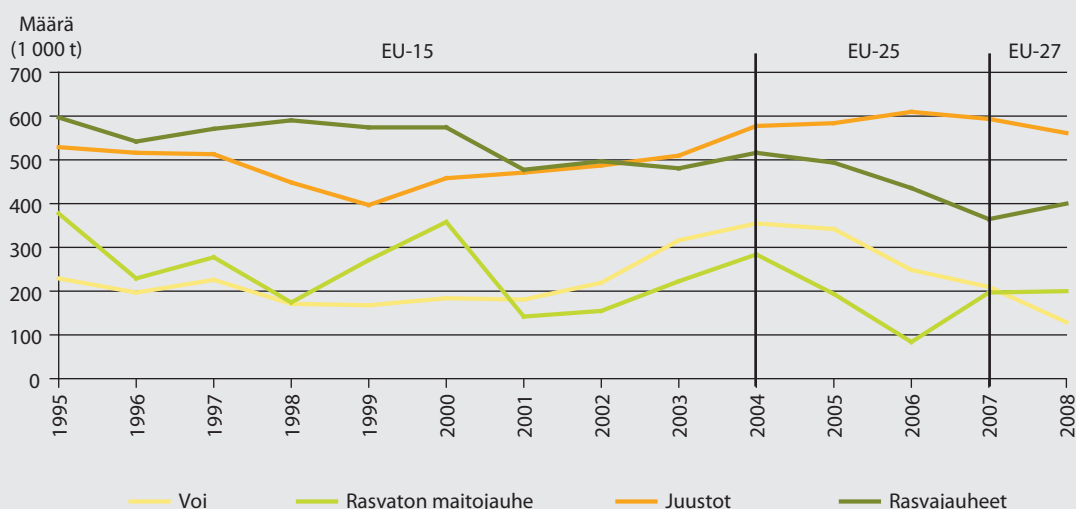
40. EU:n asema maailmanmarkkinoilla on huonontunut sen jälkeen, kun maitokiintiöt otettiin käyttöön. Tästä ovat hyötynneet pääasiassa Uusi-Seelanti ja Australia. EU:n osuus maitotuotteiden maailmankaupasta pienenee edelleen (**taulukko 3**)⁴⁷, ja maitotuotteiden vienti EU:sta on vähenemässä (**kaavio 14**).

41. Vienti väheni huomattavasti vuonna 2008 täysmaitojauheita lukuun ottamatta. Viennin määrä ylittää kuitenkin ennen vuoden 2007 kesäkuuta ilman vientitukia saavutetun tason.

⁴⁷ Euroopan komissio, tiedot otettu useista Maatalouden tilanne Euroopan unionissa -kertomuksista. **Taulukon 3** osalta on huomattava, että unionin peräkkäiset laajentumiset ovat vaikuttaneet EU:n osuuteen maitotuotteiden maailmanmarkkinoista: jokainen laajentuminen on automaattisesti kasvattanut unionin sisäistä kauppaa ja pienentänyt vientilukuja.

KAAVIO 14

VOIN, RASVATTOMAN MAITOJAUHEEN, JUUSTON JA TÄYSMAITOJAUHEEN VIENTI EU:STA (1995–2008)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuim ZMP:n tietojen perusteella.

EUROOPAN UNIONI ON VÄHENTÄNYT MAITOTUOTTEIDEN VIENTITUKIA MERKITTÄVÄSTI

- 42.** Vientitukien tarkoituksena on turvata yhteisön osallistuminen maidon ja maitotuotteiden kansainväliseen kauppaan⁴⁸. Maitotuotteiden vientituella katetaan sisämarkkina- ja maailmanmarkkinahinnan erotus. Tuetun viennin arvoa ja määrää on kuitenkin rajoitettu GATT-sopimuksen mukaisilla kiintiöillä neljän tuoteryhmän osalta (voi ja voiöljy, rasvaton maitojauhe, juusto sekä muut maitotuotteet⁴⁹).

⁴⁸ Asetus (EY) N:o 1234/2007, johdanto-osan 77 kappale.

⁴⁹ Tähän ryhmään kuuluvat etenkin täysmaitojauhe, tiivistemaito, kulutusmaito ja tuoremaidotuotteet.

- 43.** Vuodesta 2004 lähtien vientitukea on alennettu asteittain voin ja rasvattoman maitojauheen interventiohinnan suunnitellun laskun huomioon ottamiseksi. Vientiin EU:n ulkopuolelle on edelleen myönnetty tukea, jolla on katettu interventiohinnan laskun jälkeinen EU:n markkinahinnan ja maailmanmarkkinahinnan erotus. Komission vahvistama vientituki oli nollassa kaikkien tuotteiden kohdalla kesäkuusta 2007 joulukuuhun 2008.

MAAILMANMARKKINOILLE ON VAIKEA PÄÄSTÄ ILMAN TALOUSARVIOTUKEA

- 44.** EU:n tuottajien näkökulmasta maailmanmarkkinat ovat toissijainen markkina-alue sellaisille perushyödykkeille kuin voi ja maitojauhe. Aiemmin tuottajat pääsivät maailmanmarkkinoille ainoastaan yhteisön talousarviotuen ansiosta, lukuun ottamatta ajanjaksoja, jolloin maailmanmarkkinahinnat olivat korkeat. Aina kun hinnat putosivat merkittävästi maailmanmarkkinoilla, EU:n perushyödykkeiden kilpailukyky kärsi.

⁵⁰ Institut d'économie industrielle (IDEI, Toulousen yliopisto), *Analyse économique des impacts de la sortie du système de quotas laitiers dans l'UE*, maaliskuu 2008, s. 5.

- 45.** Maitotuotteiden kysyntä EU:n markkinoilla on joustamatonta, joten maitokiintiöiden lakkauttamista seuraava tuotannon kasvu johtaa siihen, että maitotuotteita viedään EU:sta huomattavasti aiempaa enemmän. Komissio piti YMP:n terveystarkastuksen yhteydessä todennäköisimpänä vaihtoehtona sitä, että 70 prosenttia lisätuotannosta täytyy viedä EU:n ulkopuolelle⁵⁰. Komissio pyrkii kehittämään vientiä ilman vientitukia, joiden on tarkoitus poistua vuoteen 2013 mennessä. Tavoite voidaan saavuttaa, jos EU:n teollisuus kykenee vastaamaan kysyntään maailmanmarkkinoilla, mutta onnistuminen riippuu myös valuuttoihin vaikuttavista tekijöistä. Vuoden 2009 alussa maailmanmarkkinahinnat laskivat ja dollarin arvon aleni euroon nähden, jolloin havaittiin, etteivät EU:n tuottajat olleet riittävän kilpailukykyisiä. Näin ollen komissio aktivoi vientitukijärjestelmän uudelleen.

TÄRKEIMMÄT SEIKAT MAITOALAN SÄÄNTELYÄ PURETTAESSA

ALKUHUOMAUTUS: MAITOKIINTIÖIDEN POISTAMISTA ON VALMISTELTU VUODEN 2003 UUDISTUKSESTA LÄHTIEN

- 46.** Vuonna 2003 neuvosto päätti Agenda 2000:ssa määritettyjen vaihtoehtojen pohjalta uudistuksesta, jolla maitoalaa selvästi valmisteltiin kiintiöiden poistamiseen: maitokiintiöt aiotaan lakkauttaa vuonna 2015. Komissio on säännöllisesti tiedottanut alan toimijoille markkinatilanteesta ja maitoalan sääntelyn purkamiskehityksestä⁵¹.
- 47.** Sääntelyn asteittaisen purkamisen myötä tavoitehinnan poistamista, interventiohinnan alentamista⁵² ja intervention määrällisiä rajoituksia koskevat päätökset ovat jo huomattavasti heikentäneet hintatukimekanismia, joka toimi tuotantorajoitusten vastapainona. Komissio kiinnitti näillä päätöksillään alan toimijoiden huomion siihen, että voin ja rasvattoman maitojauheen valmistuksen kannattavuus oli vähenemässä ja että oli suotavaa siirtyä valmistamaan suuremman lisäarvon tuotteita, kuten juustoa⁵³.
- 48.** YMP:n terveystarkastuksen yhteydessä vuonna 2008 toteutettu sidosryhmien kuuleminen koski etenkin sitä, millä tavoin hallinnoitaisiin kiintiöistä pois siirtymistä. Neuvosto hyväksyi periaatteen, jonka mukaan kansallisia kiintiöitä lisättäisiin portaittain ”pehmeän laskun” mahdollistamiseksi⁵⁴. Jäsenvaltioiden kiintiöitä korotetaan vuosittain yhden prosentin verran viisi kertaa eli markkinointivuosina 2009/2010 – 2013/2014, kunnes kiintiöt lakkautetaan 31. maaliskuuta 2015. Italian kiintiötä nostettiin poikkeuksellisesti viisi prosenttia markkinointivuonna 2009/2010. Nämä korotukset toteutetaan sen kahden prosentin yleisen korotuksen lisäksi, joka tuli voimaan 1. huhtikuuta 2008 (yhdessätoista EU-15-jäsenvaltiossa 2,5 prosenttia)⁵⁵. Meijereihin toimitettujen määrien mukautus, joka lasketaan todellisen rasvapitoisuuden ja tilakohtaisen viiterasvapitoisuuden erotuksen perusteella, tehdään lisäksi markkinointivuodesta 2009/2010 lähtien tuottajien kannalta suotuisammin⁵⁶. Eräs näiden toimenpiteiden välittömistä vaikutuksista on se, että niillä joko kokonaan tai suureksi osaksi ratkaistaan liian pienestä kiintiöstä joillekin jäsenvaltioille (etenkin Italialle) aiheutunut ongelma.

⁵¹ Komiteamenettelyn mukaisesti komissio hallinnoi maitoalan politiikkaa yhdessä jäsenvaltioiden kanssa maidon ja maitotuotteiden hallintokomiteassa.

⁵² Voin interventiohintaa laski seitsemän prosenttia heinäkuussa 2004, 7,5 prosenttia heinäkuussa 2005, 8,1 prosenttia heinäkuussa 2006 ja 5,1 prosenttia heinäkuussa 2007.

Rasvattoman maitojauheen interventiohintaa laski viisi prosenttia heinäkuussa 2004, 5,3 prosenttia heinäkuussa 2005 ja 5,5 prosenttia heinäkuussa 2006.

⁵³ Komission kertomus neuvostolle, Maitoalan markkinanäkymät, KOM(2007) 800 lopullinen.

⁵⁴ YMP:n terveystarkastusta käsittelevä sopimus, 20. marraskuuta 2008, <http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck>.

⁵⁵ Neuvoston asetus (EY) N:o 248/2008, annettu 17 päivänä maaliskuuta 2008, asetuksen (EY) N:o 1234/2007 muuttamisesta kansallisten maitokiintiöiden osalta (EUVL L 76, 19.3.2008, s. 6).

⁵⁶ Rasvapitoisuusmäärysten helpottaminen vastaisi yhteisön maitokiintiön nostamista 1,5–1,7 prosenttia (esimerkiksi +0,9 prosenttia Ranskan, +2,2 prosenttia Tanskan ja +3,4 prosenttia Alankomaiden osalta), Chambres d’agriculture de Normandie, *Bilan de santé de la PAC – Expertise technique*, marraskuu 2008.

49. Komissio arvioi, että maitokiintiöiden lakkauttamisen jälkeen⁵⁷:

- suurin osa maidontuotantoon erikoistuneista tiloista voi jatkaa toimintaansa
- kuluttajat hyötyvät maitotuotteiden hintojen hienoisesta laskusta.

⁵⁷ Euroopan komissio, *CAP Health Check, Impact Assessment Note n° 6*, asiakirja D(2008) MK / 15332, 20. toukokuuta 2008.

50. Eri tutkimukset osoittavat, että kiintiöiden poistamisella on seuraavat yleiset seuraukset⁵⁸:

- maitoa tuotetaan aiempaa enemmän, joten markkinahinnat todennäköisesti alenevat⁵⁹
- tuottajien tulot pienenevät, vaikka tuotanto lisääntyy
- ”hyvinvointia” siirtyy tuottajilta kuluttajille
- vienti EU:sta kasvaa, mikä saattaa laskea maailmanmarkkinahintoja.

⁵⁸ Institut d'économie industrielle, *Analyse économique des impacts de la sortie du système de quotas laitiers dans l'UE*, maaliskuu 2008.
OECD, Direction de l'alimentation, de l'agriculture et des pêcheries ja Direction des échanges, *An analysis of dairy policy reform and trade liberalization. Trade and economic effects of milk quota systems*. COM/AGR/TD/WP(2004)19/FINAL, <http://www.oecd.org/dataoecd/1/37/34456378.pdf>.
Langley, S., Somwaru, A. ja Normile, M.A., USDA, *Trade liberalization in international dairy markets. Estimated impacts*, Economic report research number 16, helmikuu 2006.
Consortium INRA-Université de Wageningen, *Study on the impact of future options for the Milk Quota system and the common market organisation for milk and milk products* (Tutkimus maidon kiintiöjärjestelmän sekä maito- ja maitotuotealan yhteisen markkinajärjestelyn tulevaisuuden vaihtoehtojen vaikutuksesta), kesäkuu 2002.
INRA-ESR, *“Quelle politique laitière pour l'Europe? Sortir du régime des quotas laitiers? Paramètres à considérer et illustration dans le cas français”*, Journée lait du département Économie et sociologie rurales de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), Pariisi, 8. lokakuuta 2001.

51. Vaikka aiheesta laadittujen mallien perusteella ei ole mahdollista esittää täysin luotettavia ennusteita⁶⁰, tilintarkastustuomioistuin haluaa kiinnittää huomion tiettyihin hyvin tärkeisiin seikkoihin, jotka on otettava lukuun maitoalan markkinoiden sääntelyä purettaessa.

⁵⁹ Euroopan unionissa maidontuotannon kasvu yhdellä prosentilla merkitsee tuottajahinnan laskua 3–4 prosentin verran (ks. Institut d'économie industrielle, *Analyse économique des impacts de la sortie du système de quotas laitiers dans l'UE*, s. 47).

⁶⁰ EU:n maitoala on erityisen moniulotteinen, ja sen kehitys riippuu lukuisista muuttujista, joiden yhteisvaikutuksia on vaikea ennakoida. Eri mallit voivat osoittautua virheelliseksi jopa suurten linjojen ennustamisessa, kuten voitiin havaita siitä, että hinnat eivät kehittyneet odotetulla tavalla vuoden 2003 uudistuksen jälkeen.

MARKKINOIDEN TASAPAINO: EPÄVAKAUS VOI NOPEASTI JOHTAA UUSIIN YLIJÄÄMIIN

- 52.** Komission mukaan maatalousmarkkinoilla "hintojen odotetaan (...) heilahtelevan viime vuosikymmeniä enemmän (...). Tarjonnan tai kysynnän mahdolliset merkittävät vaihtelut voivat tämän seurauksena nopeasti johtaa suurempiin hintaheilahteluihin. (...) Jotta viljelijöiden olisi helpompi vastata aiempaa epävakampaan markkinaolosuhteisiin, tuotannon mukauttamiseen olisi ehdottomasti oltava paremmat valmiudet. Tämä tapahtuisi kasvattamalla markkinasuuntautuneisuutta, mihin yhdistettäisiin riittävät turvaverkot⁶¹".

⁶¹ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle: Elintarvikkeiden hinnat Euroopassa. KOM(2008) 821 lopullinen, 9.12.2008.

- 53.** YMP:n terveystarkastuksen yhteydessä neuvosto päätti komission ehdotuksesta, että julkinen interventio säilytetään "turvaverkona", joka koostuu voin ja rasvattoman maitojauheen interventio-ostoista. Voita voidaan ostaa vahvistettuun hintaan enintään 30 000 tonnia ja rasvatonta maitojauhetta 109 000 tonnia. Komissio voi ylittää enimmäismäärät ostamalla tuotteita lisäksi tarjouskilpailujen kautta. Kun enimmäismäärät on saavutettu, komissio yksin päättää markkinatilanteen kehittymisen perusteella, kuinka suuria interventio-ostot ovat ja mihin hintaan ne tehdään.

⁶² Vastaavuuskertoimet: 1 kg voita vastaa 20,5:tä litraa maitoa ja 1 kg rasvatonta maitojauhetta vastaa 11:tä litraa maitoa.

- 54.** EU tuottaa noin kaksi miljoonaa tonnia voita ja 900 000 tonnia rasvatonta maitojauhetta, joten 1,5 prosentin (voi) tai 12,11 prosentin (maitojauhe) ylituotanto riittää intervention enimmäismäärän saavuttamiseen. Toisin sanoen kumpikin enimmäismäärä saavutetaan maitona ilmaistuna noin 1,8 miljoonan tonnin ostoilla Euroopassa tuotetuista 148 miljoonasta tonnista (määrä vastaa yhtä prosenttia)⁶². Koska turvaverkko perustuu näin vähäisiin määriin, siitä saatava hyöty saattaa osoittautua oletettua pienemmäksi, eikä se välttämättä vastaa niitä huomattavia ylijäämiä, joista EU:n voi joutua huolehtimaan merkittävässä kriisitilanteessa. Vuoden 2008 lopulla markkinoiden epävakaus johti rahoitus- ja talouskriisin valitessa siihen, että voita ja maitojauhetta oli jälleen tarjolla yli tarpeen. Interventiovarastot olivat olleet tyhjinä vuosina 2007 ja 2008, mutta vuoden 2009 ensimmäisen neljänneksen lopussa niissä oli 36 700 tonnia voita ja 67 500 tonnia maitojauhetta. Komissio joutui siis ostamaan kolmessa kuukaudessa niin paljon voita, että intervention enimmäismäärä ylittyi, ja niin paljon maitojauhetta, että intervention enimmäismäärä saavutettiin yli 60-prosenttisesti.

**MAIDONTUOTANNON RAKENNEUUDISTUS:
TUOTANTO SAATTAA HUOMATTAVASTI LASKEA
MUITA HEIKOMMASSA ASEMASSA OLEVILLA
ALUEILLA JA KESKITTYÄ MAANTIETEELLISESTI
ENTISESTÄÄN**

55. Komissio arvioi, että maitoalan rakenneuudistus jatkuu ja että maatiloista häviää vuosittain 2,8–3,7 prosenttia vuosina 2003–2013⁶³.

⁶³ Euroopan komissio, *Development in the structure of the agricultural sector*, TV D(2007), 27. maaliskuuta 2007.

56. Maatilojen, varsinkin maitotilojen, määrän nopea väheneminen muodostaa sosioekonomisen haasteen muita heikommassa asemassa olevilla alueilla. Näitä ovat muun muassa vuoristoalueet, joilla tuottajien mahdollisuudet niin rakenneuudistukseen kuin tuotantosuunnan muuttamiseen ovat rajalliset⁶⁴.

⁶⁴ Chatellier, V. ja Delattre, F., *Les soutiens directs et le découplage dans les exploitations agricoles de montagne*, *Économie rurale* nro 288/ heinäkuu-elokuu 2005.

57. Lisäksi maitokiintiöjärjestelmä oli laadittu kansallisin perustein, mikä johtui muun muassa siitä, että haluttiin välttää tuotannon asteittainen siirtyminen suotuisimmille alueille. Maidontuotanto oli kuitenkin jo vuonna 2005 pääosin (noin 50-prosenttisesti) keskittynyt 11 prosentille EU:n pinta-alasta⁶⁵. Ympäristölle tällä on suuri merkitys: on odotettavissa, että sääntelyn purkaminen ja hintojen lasku johtavat aiempaa intensiivisempään tuotantoon tuottoisilla alueilla, joilla ympäristöön kohdistuu jo ennestään suuria paineita. Samaan aikaan monet tuottajat joutuvat luopumaan maidontuotannosta alueilla, joilla tuottavuus on pienin. Näin tapahtuu etenkin vuoristoalueilla⁶⁶.

⁶⁵ Euroopan komissio, *Développement rural dans l'Union européenne - Informations statistiques et économiques - Rapport 2008*, joulukuuta 2008.

⁶⁶ Hintojen lasku saattaa vaikuttaa ensimmäiseksi uusien jäsenvaltioiden hyvin pieniin tuottajiin, jotka pääsivät markkinoille maitokiintiöiden avulla.

⁶⁷ Komission vastaukset maitokiintiöistä annettuun tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukseen nro 6/2001.

58. Komissio myönsi implisiittisesti vuonna 2001, että maitoalan rakenneuudistuksella on sosioekonomisia ja ympäristövaikutuksia. Nämä koskevat etenkin tuotannon säilymistä ”yhteisön epäsuotuisilla alueilla, ennen kaikkea vuoristoalueilla, joilla tuotantokustannukset ovat korkeammat ja maidon tuotanto usein ainoa mahdollinen maataloustoiminnan muoto”. Komissio oli lisäksi sitä mieltä, että ”maidon tuotannon keskittäminen saattaisi aiheuttaa vakavia ympäristöongelmia”. Tämä voisi johtaa muun muassa siihen, että keskittäminen ”yhdenmukaistaisi tuotteet ja näin ollen heikentäisi niiden laatua”⁶⁷.

59. Komissio myönsi, että muita heikommassa asemassa olevilla alueilla (24 prosenttia EU:n pinta-alasta, 57 prosenttia käytössä olevasta maatalousmaasta) tarvitaan erityistoimia (varsinkin vuoristoalueilla). Etenkin vuonna 2008 toteutetun yhteisen maatalouspolitiikan terveystarkastuksen jälkeen maitoalan rakenneuudistuksesta on tullut yksi uusista haasteista, jotka jäsenvaltiot voivat sisällyttää maaseudun kehittämisohjelmaansa⁶⁸.

⁶⁸ Neuvoston päätös 2009/61/EY, tehty 19 päivänä tammikuuta 2009, maaseudun kehittämistä koskevista yhteisön strategisista suuntaviivoista (ohjelmakausi 2007–2013) tehdyn päätöksen 2006/144/EY muuttamisesta (EUVL L 30, 31.1.2009, s. 112).

KILPAILUKYKY MAAILMANMARKKINOILLA: KOVA TAVOITE SEKÄ TUOTTAJILLE ETTÄ JALOSTAJILLE

60. Uudistuksen keskeinen pyrkimys on EU:n tuottajien kilpailukyvn parantaminen. Tavoitteen saavuttaminen riippuu siitä, kykeneekö EU:n maitoala sopeuttamaan tuotteidensa hinnan ja laadun kysyntään maailmanmarkkinoilla.
61. Ollakseen kilpailukykyisiä EU:n hintojen täytyy lähentyä maailmanmarkkinahintoja, jotka ovat alhaisempia rakenteellisista syistä. On syytä pitää mielessä, että vuodesta 2003 lähtien hintojen laskua on osin tasapainotettu suorilla tuilla ja lisämaksuilla. Sääntelyn purkaminen lisää voimaa ja maitojauheen maailmanmarkkinoiden vaikutusta EU:n tuottajahintoihin. Hintojen lähentymisen vuoksi rakenneuudistus jatkuu väijäämättä, sillä tuotantorakenteet ovat EU:ssa yhä hyvin erilaiset kuin yhteisöön kuulumattomien kilpailijoiden (ks. kohta 37). Sitä vastoin EU-15:n maitotilojen tuotto ei suoraan riipu karjakoosta⁶⁹. Tuottavat tilat eivät aina ole suurimpia, vaan niiden eläintiheys ja tuotos ovat suuria ja vuosityöyksikkö pieni.
62. Vaikka EU on suurin juustonviejä, se myy yhä maailmanmarkkinoille enimmäkseen perushyödykkeitä, kuten maitojauhetta ja voita (tiedot vuodelta 2008). Aiemmin näiden tuotteiden valmistajat EU:ssa olivat kilpailukykyisiä ainoastaan silloin, kun maailmanmarkkinahinnat olivat korkeat. Jotta merkittävien osuuksien pitäminen maailmanmarkkinoilla olisi mahdollista, juuston ja muiden korkean lisäarvon tuotteiden tuottajien on oltava näkyvämmässä asemassa. Tämä vastaa myös sääntelyn purkamiskehityksen tavoitetta lisätä nimenomaan markkinasuuntautuneisuutta.

⁶⁹ Suurituotannon haitoista puhutaan silloin, kun tuotannon kasvu ei enää laske keskimääräisiä tuotantokustannuksia. Näin käy silloin, kun tiettyjen tuotantopanosten tarjonta on rajallista, eikä sitä voida helposti nostaa tehokkuuden edellyttämälle tasolle. Tämä voi johtua toimintaympäristön puutteista (ilmasto tai pinnanmuodostus) tai siitä, että tuottaja ei ole yhtä tehokas kuin muut. Ks. MacDonald, James M., O'Donoghue, Erik J., McBride, William D., Nehring, Richard F., Sandretto, Carmen L. ja Mosheim, Roberto, *Profits, costs and the changing structure of dairy farming*. United States Department of Agriculture. *Economic Research Report No 47*, syyskuu 2007.

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

- 63.** EU:n maitoalan politiikalla on pyritty lukuisiin monitahoisiin tavoitteisiin. Sillä on haluttu muun muassa tasapainottaa markkinoita, vakauttaa maidon ja maitotuotteiden hintoja, taata tuottajille kohtuullinen elintaso ja parantaa EU:n maitotuotteiden kilpailukykyä kansainvälisillä markkinoilla. Tilintarkastustuomioistuimien selvittää kertomuksessaan, missä määrin nämä tavoitteet on saavutettu, ja kiinnittää huomion tiettyihin hyvin tärkeisiin seikkoihin, jotka on otettava lukuun EU:n maitoalan markkinoiden sääntelyä purettaessa.

MARKKINOIDEN TASAPAINO

- 64.** EU:n maitoalan politiikka on vuodesta 1984 alkaen perustunut maitokiintiöihin, joilla on alusta lähtien rajoitettu tuotantoa tiukasti. Kiintiöt olivat kuitenkin kauan liian suuret verrattuna markkinoiden vastaanottokykyyn. Kansalliset enimmäismäärät vahvistettiin aiempien tuotantolukujen perusteella, ja tiettyjen maiden (etenkin Italian) kiintiöt ovat systemaattisesti ylittyneet.
- 65.** Kiintiöjärjestelmän oheisilmiönä oli siis hyvin pitkän aikaa se, että rakenteelliset ylijäämät saivat tukea. Maailmanmarkkinahinnat nousivat jyrkästi vuoden 2006 lopussa ja vuonna 2007, minkä vuoksi ylijäämistä päästiin ensimmäistä kertaa lähes kokonaan. Tilannetta ei kuitenkaan voitu pitää pysyvänä, kuten ylijäämien ilmaantuminen uudelleen vuosina 2008 ja 2009 osoittaa.
- 66.** Kiintiöiden lakkauttamisen myötä sääntelystä vapautuneilla markkinoilla tuotanto on yhä suhteellisen joustamatonta, eivätkä tuottajat välttämättä kykene sopeutumaan kysynnänvaihteluihin riittävän nopeasti. Neuvosto päätti säilyttää julkisen intervention ”turvaverkkona”. Koska turvaverkko perustuu melko vähäisiin määriin, siitä saatava hyöty saattaa kuitenkin osoittautua oletettua vähäisemmäksi, eikä se välttämättä vastaa niitä huomattavia ylijäämiä, joista EU voi joutua huolehtimaan merkittävässä kriisitilanteessa.

SUOSITUS 1

Komission olisi jatkossakin seurattava maidon ja maitotuotteiden markkinoiden kehitystä ja huolehdittava siitä, että maitoalan sääntelyn purkaminen ei johda uuteen ylituotantotilanteeseen. Muutoin komission tavoite pitää sääntely minimitasolla (turvaverkkona) voi nopeasti osoittautua mahdottomaksi.

MAIDON HINTA

- 67.** Viitehintojen ja kiintiöiden vahvistaminen on mahdollistanut hyvin vakaat nimellishinnat 20 viime vuoden ajan. Kun otetaan huomioon inflaatio, reaalihintojen voidaan kuitenkin havaita laskeeneen tänä aikana huomattavasti ja tuottajien saaman tuoton niin ollen pienentyneen merkittävässä määrin. Tuottoon on kohdistunut lakkaamaton paine – tehokkuutta ja tuottavuutta olisi jatkuvasti parannettava. Tehottomimmat tuottajat joutuvat pois markkinoilta, joskin tämän ilmiön vaikutuksia on tietyissä tapauksissa voitu lieventää kiintiöiden myynnillä. Maidon ja maitotuotteiden kuluttajahintojen kehitys ei välttämättä kuvasta tuottajahintojen muutoksia.

SUOSITUS 2

Tilintarkastustuomioistuin on tietoinen siitä, että elintarvikealan hinnanmuodostus on erityisen monimutkainen prosessi. Se katsoo kuitenkin, että komission olisi säännöllisesti seurattava hinnanmuodostusta. Komission ja jäsenvaltioiden olisi huolehdittava siitä, että jalostus- ja jakeluyritysten keskittyminen ei tee maidontuottajista pelkkiä hinnanottajia eikä rajoita lopullisten kuluttajien mahdollisuuksia hyötyä tasapuolisesti hinnan alentumisesta.

TUOTTAJIEN TULOT

- 68.** Maataloustulo on yleisesti ottaen laskenut, mutta maidontuottajien tulot ovat säilyneet keskimäärin hieman korkeampina kuin muiden maataloustuottajien. Rakenteiden sopeuttaminen mahdollistaa maidontuottajien keskimääräisen tilastollisen tulon ylläpitämisen. Maitotilojen lukumäärä puolittui EU-15-jäsenvaltioissa vuosina 1995–2007.

- 69.** Tuotanto keskittyyne edelleen, ja keskittyminen saattaa jopa kiihtyä, kun tuotanto vähenee tai häviää muita heikommassa asemassa olevilta alueilta ja siirtyy intensiivisen maatalouden alueille. Tämä kehityssuunta voi osoittautua haitalliseksi ympäristölle sekä muita heikommassa asemassa olevien alueiden yhteiskuntarakenteille, sillä näillä alueilla maidontuotanto on yksi harvoista mahdollisista maataloustuotannon muodoista.

SUOSITUS 3

Maitoalalla aiemmin sovellettu hintatuki samoin kuin nykyinen suora tulotuki ovat molemmat käytännössä olleet alueellisesti ja sosiaalisesti kohdentamattomia tukimuotoja⁷⁰. Maidontuotanto on tärkeää maatalouden taloudellisen merkityksen ja maaseudun aluesuunnittelun näkökulmasta. Siksi tilintarkastustuomioistuon suosittaa, että komissio pohtisi entistä perusteellisemmin strategioita, joilla:

- ratkaistaan erityisongelmat niillä alueilla, joilla maidontuotanto on haavoittuvaa (etenkin vuoristoalueilla)
- otetaan huomioon seuraukset, joita maidontuotannon maantieteellisestä keskittymisestä aiheutuu ympäristölle.

⁷⁰ Sen jälkeen kun tilatukijärjestelmä otettiin käyttöön vuonna 2005, jäsenvaltioilla on ollut paremmat mahdollisuudet kohdentaa suoraa tukea alueellisen mallin mukaisesti tietyille alueille. Maitopalkkion ja maidon lisämaksun irrottaminen tuotannosta ei kuitenkaan käytännössä ole johtanut siihen, että tukea olisi suunnattu aiempaa enemmän niille tuottajille, jotka toimivat muita heikommassa asemassa olevilla alueilla. Irrottamisen tuloksena kaikissa EU-15 -jäsenvaltioissa on myönnetty maitokiintiöiden haltijoille erityisiä tukioikeuksia tai suurennettu kiintiöiden haltijoilla jo olleiden tukioikeuksien yksikköarvoa.

KILPAILUKYKY MAAILMANMARKKINOILLA

- 70.** EU:n osuus maitotuotteiden maailmanmarkkinoista on jatkuvasti kutistunut vuoden 1984 jälkeen. Maitoalan sääntelyn purkamiseen pyrkivän nykyisen kehityksen keskeinen tavoite on EU:n tuottajien kilpailukyvyn parantaminen. Maailman kauppajärjestössä tehtyjen sopimusten mukaisesti EU:n vientitukia maitotuotteille on viime vuosina huomattavasti vähennetty.

- 71.** Maitotuotteiden maailmanmarkkinat koostuvat suurimmaksi osaksi perushyödykkeistä, kuten maitojauheesta ja voista. Näiden tuotteiden valmistajat EU:ssa ovat olleet kilpailukykyisiä ainoastaan maailmanmarkkinahintojen ollessa korkeat. Muulloin ne ovat vie-neet tuotteitaan yhteisön talousarviotuen avulla.
- 72.** Kysyntä maailmamarkkinoilla on kasvanut huomattavasti viime vuosien ajan, mutta on nyt kääntynyt laskuun. Siksi komissio on vuonna 2009 aktivoinut uudelleen vientituet, joiden taso oli asetettu nolnaan vuonna 2007. Tätä ratkaisua ei kuitenkaan voi-da soveltaa keskipitkällä aikavälillä, jos parhaillaan käytävissä, maailmankaupasta tehtyjä sopimuksia koskevissa neuvotteluissa päädytään poistamaan vientituet. Viennin tuleva kehitys riippuu kysynnästä maailmanmarkkinoilla sekä EU:n teollisuuden kyvystä vastata tähän kysyntään.

SUOSITUS 4

EU:n maitoalan kannalta maailmanmarkkinat ovat jatkossakin toissijainen markkina-alue, jolle tuottajat pääsevät vain maailmanmarkkinahintojen ollessa korkeat. Ainoastaan juuston ja muiden korkean lisäarvon tuotteiden tuottajat voivat saada pitkäaikaisia markkinaosuuksia. Näin ollen komission ja jäsen-valtioiden olisi välttämättä edelleen pyrittävä uudelleensuun-taamaan maidontuotantoa – ensisijaisesti vastaamaan EU:n si-sämarkkinoiden tarpeisiin ja sen lisäksi tuottamaan juustoja ja muita korkean lisäarvon tuotteita, joita voidaan viedä ilman talousarviotukia.

Tilintarkastustuomioistuin on hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 23. heinäkuuta 2009 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta



Vítor Manuel da Silva Caldeira
presidentti

EU:N MAIDONTUOTANTO JA KULUTUS

(tuhansina tonneina)

	1984 EU-15 (1)	1994 EU-15 (1)	2004 EU-25 (2)	2008 EU-27 (2)
Lehmänmaidon tuotanto	136 247	120 179	136 752	150 647
Toimitukset	123 588 (91 %)	111 515 (93 %)	124 928 (91 %)	134 346 (89 %)
Kulutusmaidon tuotanto	26 449	30 320	31 942	32 120
Vointuotanto				
Teollinen valmistus	2 622	1 799	1 979	2 072
Yhteensä	2 657	1 817	2 015	2 167
Voin kulutus	1 893	ei tietoja	1 973	1 882
Juustontuotanto				
Teollinen valmistus (lehmänmaidosta)	4 508	5 650	7 399	8 163
Yhteensä	4 882	6 168	8 341	9 547
Juuston kulutus	4 201	ei tietoja	8 024	7 748
Maitojauhetuotanto				
Rasvaton maitojauhe	2 364	1 232	891	928
Vähärasvainen + täysmaitojauhe	867	1 001	870	864
Piimäjauhe	52	52	73	70
Yhteensä	3 283	2 285	1 834	1 862
Rasvattoman maitojauheen kulutus	ei tietoja	ei tietoja	ei tietoja	660 (3)
Kondensoidun maidon ja maitotiivisteiden tuotanto	1 645	1 284	1 188	1 138
Kaseiini- ja kaseinaattituotanto	127	111	122	137

Lähteet: 1) Cronos, 2) komissio: jäsenvaltioiden vastaukset neljännesvuosittain tehtävään kyselyyn ja 3) komissio: January 2009 dairy monthly.

PERUSTIETOJA EU:N LYPSYKARJATALOUDESTA

	Lehmien määrä (1 000)				Maidontuottajien määrä (1 000)				
	1985	1995	2005	2007	1985	1995	2005	2007	
Belgia	951,19	683,80	549,33	523,70	44,58	22,05	15,18	13,32	
Tanska	913,00	714,00	564,27	545,42	31,77	16,39	6,51	5,38	
Saksa	ei tietoja	5 229,40	4 235,96	4 076,38	369,00	209,42	110,37	101,07	
Kreikka	218,91	185,00	167,92	150,00	73,42	28,00	9,78	ei tietoja	
Espanja	1 880,20	1 281,00	1 001,92	903,00	ei tietoja	114,60	42,39	37,29	
Ranska	6 506,10	4 700,40	3 883,84	3 758,50	328,70	158,57	103,85	93,12	
Irlanti	1 495,20	1 220,79	1 081,96	1 058,21	76,70	42,10	23,82	21,32	
Italia	2 804,00	2 080,00	1 860,18	1 890,91	337,69	113,19	61,02	62,79	
Luxemburg	70,29	47,75	39,34	40,04	2,31	1,42	0,97	1,09	
Alankomaat	2 333,00	1 777,00	1 433,20	1 468,30	61,31	40,06	23,53	24,51	
Itävalta	ei tietoja	706,49	535,79	521,68	ei tietoja	90,73	54,58	49,45	
Portugali	ei tietoja	384,00	287,29	272,66	ei tietoja	86,00	15,86	13,50	
Suomi	ei tietoja	402,30	318,76	296,07	ei tietoja	32,36	16,94	14,39	
Ruotsi	ei tietoja	481,70	393,26	369,65	ei tietoja	17,74	8,55	7,10	
Yhdistynyt kuningaskunta	3 256,47	2 631,93	2 065,07	1 978,00	52,88	36,68	26,31	28,14	
EU-15		22 525,56	18 418,09	17 852,52		1 009,32	519,65	472,47	
Tšekin tasavalta	ei tietoja	713,00	440,50	416,52	ei tietoja	ei tietoja	6,78	5,62	
Viro	ei tietoja	185,40	115,23	107,84	ei tietoja	ei tietoja	9,21	6,08	
Kypros	ei tietoja	29,50	24,25	23,70	ei tietoja	ei tietoja	0,24	0,24	
Latvia	ei tietoja	291,90	172,36	182,32	ei tietoja	ei tietoja	50,90	43,69	
Liettua	ei tietoja	586,00	493,89	398,37	ei tietoja	ei tietoja	170,79	123,17	
Unkari	ei tietoja	390,00	286,83	265,43	ei tietoja	ei tietoja	16,25	12,17	
Malta	ei tietoja	ei tietoja	7,27	8,08	ei tietoja	ei tietoja	0,15	0,19	
Puola	ei tietoja	ei tietoja	2 853,74	2 767,78	ei tietoja	ei tietoja	727,10	651,05	
Slovenia	ei tietoja	ei tietoja	130,68	124,19	ei tietoja	ei tietoja	19,71	19,20	
Slovakia	ei tietoja	ei tietoja	193,20	177,22	ei tietoja	ei tietoja	13,46	11,54	
EU-10			4 717,95	4 471,45			1 014,58	872,95	
Bulgaria	ei tietoja	ei tietoja	ei tietoja	335,90	ei tietoja	ei tietoja	ei tietoja	ei tietoja	
Romania	ei tietoja	ei tietoja	ei tietoja	1 572,90	ei tietoja	ei tietoja	ei tietoja	1 012,40	
EU-2				1 908,80					

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuim, Eurostatin toimittamien tietojen perusteella.

	Karjan keskikoko (lehmä/tuottaja)				Tuotos lypsylehmää kohti (kg)			
	1985	1995	2005	2007	1985	1995	2005	2007
	21,34	31,02	36,19	39,32	3 990,79	4 935,65	5 622,55	5 490,44
	28,74	43,56	86,73	101,38	5 584,88	6 544,82	8 218,64	8 137,21
	ei tietoja	24,97	38,38	40,33	ei tietoja	5 470,42	6 833,09	6 721,96
	2,98	6,61	17,17	ei tietoja	3 499,34	4 127,03	5 000,00	4 819,40
	ei tietoja	11,18	23,64	24,22	ei tietoja	4 800,62	6 445,73	ei tietoja
	19,79	29,64	37,40	40,36	ei tietoja	5 406,56	6 334,43	6 344,43
	19,49	29,00	45,42	49,63	3 894,13	4 380,03	4 631,79	6 111,47
	8,30	18,38	30,48	30,11	ei tietoja	5 046,73	5 958,20	5 581,96
	30,42	33,63	40,72	36,73	4 278,84	5 625,13	6 567,08	6 450,25
	38,06	44,36	60,91	59,91	5 379,34	6 356,22	7 298,47	7 247,40
	ei tietoja	7,79	9,82	10,55	ei tietoja	4 173,02	5 826,32	5 074,15
	ei tietoja	4,47	18,11	20,20	ei tietoja	4 583,33	6 361,56	ei tietoja
	ei tietoja	12,43	18,82	20,57	ei tietoja	8 212,78	7 775,04	7 744,07
	ei tietoja	27,15	46,01	52,06	ei tietoja	6 859,04	8 206,20	8 163,25
	61,58	71,76	78,49	70,29	4 956,41	5 578,63	7 073,20	6 899,29
		22,32	35,44	35,24	4 486,21	5 396,16	6 549,51	ei tietoja
	ei tietoja	ei tietoja	64,97	74,11	ei tietoja	4 378,58	6 434,91	6 002,75
	ei tietoja	ei tietoja	12,51	17,74	ei tietoja	3 812,84	5 927,50	5 705,22
	ei tietoja	ei tietoja	ei tietoja	98,75	ei tietoja	4 711,86	5 990,65	6 079,32
	ei tietoja	ei tietoja	3,39	4,17	ei tietoja	3 233,64	4 356,37	3 496,12
	ei tietoja	ei tietoja	2,89	3,23	ei tietoja	3 087,88	4 450,42	3 330,36
	ei tietoja	ei tietoja	17,65	21,81	ei tietoja	5 054,95	6 767,51	5 442,59
	ei tietoja	ei tietoja	49,12	42,53	ei tietoja	ei tietoja	5 296,30	5 340,79
	ei tietoja	ei tietoja	3,92	4,25	ei tietoja	ei tietoja	4 328,07	3 266,12
	ei tietoja	ei tietoja	6,63	6,47	ei tietoja	ei tietoja	5 479,59	4 525,34
	ei tietoja	ei tietoja	14,35	15,36	ei tietoja	ei tietoja	5 538,47	5 350,83
			4,63	5,10		3 958,77	4 830,06	3 866,06
	ei tietoja	ei tietoja	ei tietoja	ei tietoja	ei tietoja	ei tietoja	ei tietoja	2 219,41
	ei tietoja	ei tietoja	ei tietoja	1,55	ei tietoja	ei tietoja	ei tietoja	1 168,03
								1 353,04

KOMISSIION VASTAUKSET

TIIVISTELMÄ

Neuvosto päätti parlamentin vuonna 2003 antamasta kehotuksesta lopettaa maitokiintiöt 1. huhtikuuta 2015. Päätöksen taustalla on muun muassa Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 6/2001. Maitoalan uudistuksen tarkoitus oli, kuten yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen yleensäkin, tehdä tuotannosta markkinasuuntautuneempaa. Interventiotoinenpiteet määriteltiin sen jälkeen uudelleen, ja vähitellen ruvettiin soveltamaan alhaisempia interventiohintoja. Korvaukseksi maidontuottajille jaettiin viisi miljardia euroa tuotantoon liitettyä suorana tulotukena. Tuki on nyt irrotettu täysimääräisesti tuotannosta, ja siihen sovelletaan kansanterveyteen, eläinten hyvinvointiin ja ympäristöön liittyviä vaatimuksia (täydentävät ehdot). Näiden toimenpiteiden tarkoituksena oli parantaa maitoalan kilpailukykyä, auttaa maidontuottajia varautumaan tuleviin haasteisiin kansainvälisillä markkinoilla ja tukea heidän toimeentuloaan suorien tukien avulla.

Komissio oli tietoinen haasteista, joita tällaisen uudistuksen toteuttamiseen liittyy. Tuottajien ulottuvilla on tämän vuoksi ollut ja on jatkossakin maaseudun kehittämistoimenpiteitä, joilla helpotetaan rakenteiden uudistamista ja uusiin markkinaolosuhteisiin mukautumista. Hiljattain toteutettu yhteisen maatalouspolitiikan "terveystarkastus" sekä Euroopan talouden elvytyspaketti tarjoavat jäsenvaltioille lisämahdollisuuksia tukea maitoalaa ja varmistaa pehmeä lasku kiintiöjärjestelmän loppumiseen.

KOMISSIION VASTAUKSET

Tuottajat ovat kokeneet maidon hintojen nopeita vaihteluja kahden viime vuoden aikana: vuonna 2007 hinnat nousivat nopeasti ja laskivat taas merkittävästi vuonna 2008. Myös maitotuotteiden kuluttajahinnat nousivat vuonna 2007, muuta eivät laskeneet vastaavasti vuonna 2008. Tämä tuottaja- ja kuluttajahintojen epäsymmetrinen kehitys on nostanut esiin kysymyksiä kilpailun toiminnasta koko tuotantoketjussa "maatilalta ruokapöytään". Komissio seuraa tilannetta tarkasti.

II.

Yhteisen maatalouspolitiikan terveystarkastus oli askel kohti markkinasuuntatuneempaa politiikkaa, jossa tuotannosta irrotetut suorat tuet ovat maatilojen tulojen turvaamisen kannalta tärkeässä asemassa ja markkinatukivälineiden roolin pitäisi olla vähäisempi. Terveystarkastuksen jälkeen tuontialan välineet ovat edelleen sovellettavissa interventiomekanismeina. Lypsylehmäpalkkio ja lisämaksu piti poistaa viimeistään vuonna 2007. Vastaavat määrät sisällytettiin tilatukijärjestelmään. Tämän seurauksena maidontuottajat eivät saa enää tuotannostaan minkäänlaista tukea.

IV.

Kuten komissio totesi jo vastauksessaan maitokiintiöitä koskevaan Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukseen nro 6/2001, maidontuotannon tason mukauttaminen sisäiseen kulutukseen ei ollut poliittinen eikä taloudellisenkaan tavoite.

Komissio katsoo, että voin sisäiset myyntitoimenpiteet olivat aiemmin välttämättömiä ja ne osoittautuivat tehokkaaksi tavaksi pitää yllä vakautta ja välttää kalliimmat julkiset interventio-ostot. Tuki kuitenkin vähennettiin nollaan vuonna 2007 sen jälkeen, kun voin interventiohintaa laskettiin ja markkinaolosuhteet muuttuivat. Makeisalalla voidaan nyt ostaa voita hinnalla, joka vastaa aiempaa nettointaa (hintaa, jossa tukea ei ole otettu huomioon).

Voin myyntiohjelmat poistettiin terveystarkastuksessa, kun taas rasvattoman maitojauheen ohjelmasta tuli harkinnanvarainen ja se perustuu komission arvioon siitä, tarvitaanko sitä kulloisissakin olosuhteissa.

V.

Nimellisten hintojen vakaus ja reaalisten hintojen putoaminen on useille aloille – ei ainoastaan maitotalalle – tyypillinen ilmiö. Maidontuottajat eivät ole olleet ainoita tilintarkastustuomioistuimen kuvaamassa tilanteessa, jossa reaali hinnat eivät ole vakaat.

Lisäksi hintakehitystä on arvioitava kansainvälisten markkinoiden kehityksen mukaan, ja hintaeroa on vähennettävä suhteessa maailmanmarkkinahintoihin.

KOMISSIION VASTAUKSET

VII.

EU:n asemaan viejänä on vaikuttanut moni tekijä, muun muassa tiettyjen yhteisön ulkopuolisten maiden lisääntynyt tuotantokapasiteetti. Tämä on yhdessä viimeaikaisten uudistusten vaikutusten kanssa saanut EU:n tuottajat keskittymään sellaisten kannattavien markkinoiden, esimerkiksi juustomarkkinoiden, kehittämiseen ja laajentamiseen, joilla Euroopalla on kestävämpi kilpailuetu.

VIII.

- Komissio toteaa, että markkinoiden epävakaas voi johtaa yhtä lailla ali- kuin ylijäämään.

- YMP käsittää valikoiman erilaisia, erityisesti maaseudun kehittämisen alaan liittyviä, välineitä. Niillä pyritään kilpailukyyn lisäämisen ohella ehkäisemään maatalouselinkeinosta luopumista, säilyttämään ja kohentamaan ympäristöä, liittämään maataloustoimintaa maaseutualueiden sosioekonomiseen tilanteeseen ja tukemaan rakennemuutosta aloilla, joilla muutoksia on eniten.

- EU:n maitotalalla on useita kilpailijoita: maitoala muualla maailmassa, mutta myös muut samankaltaiset tuotteet Euroopassa. Ala on hyvin monitahoinen, ja kunkin sen segmentin on löydettävä ja kehitettävä paras strategia haasteiden vastaamiseen.

IX.

- Komissio jatkaa alan kehityksen seuraamista tarkasti. Parlamentille ja neuvostolle vuosina 2010 ja 2012 toimitettavat markkinakertomukset tarjoavat hyödyllistä tietoa tuotannosta ja markkinoiden kehityksestä kiintiöjärjestelmän päättymisen (vuonna 2015) lähestyessä.

Komissio antoi 22. heinäkuuta 2009 Eurooppa-neuvoston kehotuksesta tiedonannon "Maitoalan markkinatilanne vuonna 2009" (KOM(2009) 385), johon sisältyi mahdollisia vaihtoehtoja markkinoiden vakauttamiseksi yhteisen maatalouspolitiikan terveystarkastuksen tulokset huomioon ottaen. Eurooppa-neuvosto keskustelee tiedonannosta syyskuussa 2009.

- Elintarviketeollisuuden kilpailukykyä käsittelevä korkean tason työryhmä¹ ehdotti hiljattain useita aloitteita, jotka komissio aikoo toteuttaa tulevien kuukausien aikana. Nämä aloitteet ovat osa elintarvikeketjun toiminnan parantamista koskevaa etenemissuunnitelmaa, jonka komissio esitti vuoden 2008 lopulla tiedonannossaan "Elintarvikkeiden hinnat Euroopassa" (KOM(2008) 821 lopullinen). Neuvoston joulukuussa 2008 hyväksymän etenemissuunnitelman viiteen pääkohtaan kuului ruuan hinnan ja elintarvikeketjun pysyvä seuranta Euroopassa. Seurantavälineen avulla kuluttajien,

¹ Korkean tason työryhmän (jonka puheenjohtajana toimi yksi komission varapuheenjohtajista ja johon osallistuivat maataloudesta ja maaseudun kehittämisestä sekä kuluttajansuojasta ja kansanterveydestä vastaavat komissaarit) päätehtävä oli neuvoa Euroopan komissiota Euroopan elintarviketeollisuuden vahvistamiseen ja johtavaan asemaan liittyvissä asioissa. Sen tarkoituksena oli luoda prosessille poliittisesti hyvät puitteet ja tarjota alakohtaisille suosituksille keskustelufoorumi (mutta ei seurata tuottaja- ja kuluttajahintojen välistä dynamiikkaa). Työryhmän tavoitteena on elintarvikealan tärkeimpien sidosryhmien yhteen saattaminen. Edustajat olivat korkealta tasolta.

KOMISSIION VASTAUKSET

viranomaisten ja markkinatoimijoiden pitäisi saada paremmin tietoa. Näin voidaan lisätä hintojen läpinäkyvyyttä ja parantaa tietoisuutta vaikutuksesta, joka sääntelyllä on eri kohdissa elintarviketietä. Komissio esittää etenemissuunnitelman seurantakertomuksen vuoden 2009 lopussa. Lisäksi Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston elintarvikeryhmälle suositeltiin heinäkuun 2009 alussa pidetyssä kokouksessa, että maitomarkkinoista tehtäisiin tutkimus tavanomaisista nopeammalla aikataululla. Tarkoituksena on kannustaa kansallisia kilpailuviranomaisia samanaikaiseen tilanteen seurantaan ja tietojen keruuseen koordinoitulla tavalla. Lisäksi komissio käsittelee osana jälleenmyynnin valvontaa myös jäsenvaltioiden parhaita käytänteitä tavarantoimittajien ja jälleenmyyjien sopimussuhteiden osalta. Työ saadaan päätökseen vuoden 2009 loppuun mennessä.

Tällä hetkellä keskittyminen on paljon selkeämpää vähittäistasolla kuin jalostuksessa.

- Komissio on tarkastellut epäsuotuisien alueiden ongelmia vuodesta 2005 ja ottanut tarkastelussaan huomioon myös tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksen nro 4/2003. Keskustelun tuloksena alueita koskevaan lainsäädäntökehikseen on jo saatu aikaan muutoksia ja keskustelu jatkuu edelleen (ks. komission tiedonanto KOM(2009) 161, 21.4.2009). Komissio käsittelee vuoristoalueiden erityistilannetta valmisteluasiakirjassa, joka esitetään marraskuussa 2009.

Komissio katsoo tuotannon maantieteellisen keskittymisen ympäristöseurauksista, että toimia olisi toteutettava kahdella tasolla: i) lainsäädännön tasolla; samalla olisi valvottava, että noudatetaan ympäristönsuojelun standardeja ja hyviä maatalous- ja ympäristökäytänteitä, jotka ovat suorien tukien ja maaseudun kehittämisen toisen toimintalinjan mukaisen tuen edellytyksiä, ii) kannustavuuden tasolla siten, että tuetaan ympäristöä säästävämpiä maatalouskäytänteitä, esimerkiksi maatalouden ympäristötoimenpiteitä, osana maaseudun kehittämistä.

- Komissio on samaa mieltä siitä, että kuluttajien ja käyttäjien tyytyväisyys eurooppalaisiin maitotuotteisiin ja niiden laatuun on keskeisen tärkeää tuottajien kestävien tulonsaantimahdollisuuksien kannalta. Se toteaa, että kuluttajien tarpeisiin on vastattava valikoimalla arvoja perustuotteita. Samalla on tarpeen käyttää hyväksi kaikki maidon ainesosat, myös proteiini ja rasva, ja ottaa huomioon erilaiset maidontuotanto-olosuhteet eri puolilla yhteisöä.

KOMISSIION VASTAUKSET

JOHDANTO

3.

Ensimmäinen luettelmakeohta

Kuten komissio huomautti vastauksessaan Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukseen nro 6/2001 maitokiintiöistä, neuvoston tekemistä päätöksistä käy ilmi, että maidontuotannon mukauttaminen sisäistä kulutusta vastaavaksi ei ollut poliittinen eikä taloudellinen tavoite (ks. komission vastaus erityiskertomuksen 6/2001 68 ja 69 kohtaan).

Kolmas luettelmakeohta

Komissio on ehdottanut maitokiintiöiden tulevan käytöstä poistumisen vuoksi niiden lisäämistä vaihteittain ja suunnitelmallisesti, ja neuvosto ja Euroopan parlamentti ovat hyväksyneet ehdotuksen. Näin maidontuottajat voivat mukautua uuteen tilanteeseen siirtymäkauden ajan, jotta 1. huhtikuuta 2015 mennessä on saatu aikaan ”pehmeä lasku”.

Lisäksi maaseudun kehittämisvaroista tuetaan laajalti maatilarakenteiden mukauttamista uusiin markkinatilaisuuksiin tai politiikan muutoksiin.

Neljäs luettelmakeohta

Hinta on yksi tekijä, joka voi parantaa EU:n tuotteiden kilpailukykyä kansainvälisillä markkinoilla, mutta monissa tuotesegmenteissä kuluttajien ja käyttäjien tarpeiden täyttämisen kannalta kaikkein tärkeimpiä ovat muut tekijät, kuten tuotteiden innovatiivisuus ja korkea laatu.

8.

Politiikan muutos ei vaikuta vain EU:n talousarvioon ja suoraa tukea saaviin maidontuottajiin. Kun virallinen hinta laskee, myös markkinahinnat mukautuvat kysynnän ja tarjonnan mukaan, ja samalla kuluttajat hyötyvät alhaisemmista markkinahinnoista hintojen välittymismekanismin tehokkuudesta riippuen.

Tämä on myös vähentänyt kustannuksia paitsi jäsenvaltioissa, myös niillä toimialoilla, joilla myydään tuotteita ja/tai käytetään tuettuja tuotteita. Lisäksi politiikan muutoksen ansiosta neuvotteluasema monenvälisissä neuvotteluissa on aiempaa parempi.

10. ja 11.

Lypsylehmäpalkkio ja lisämaksu poistettiin viimeistään vuodesta 2007. Niihin liittyvät summat sisällytettiin tilatukijärjestelmään. Tämän seurauksena maidontuottajat eivät saa tuotannostaan enää mitään tukea.

Komissio katsoo, että vuosien 2005 ja 2007 maitoalan kokonaiskustannusten vertailun olisi perustuttava aiheutuneisiin kokonaismenoihin riippumatta niiden rahoitustavasta (vuotuiset määrärahat, negatiivinen meno tai käyttötarkoitukseensa sidottu tulo; viimeksi mainitun käsitteeseen tehtiin muutoksia varainhoitovuodesta 2007). Varainhoitovuonna 2005 kokonaismenot olivat 3,202 miljardia euroa ja varainhoitovuoden 2007 arvio on 4,875 miljardia euroa, joten lisäystä on 52 prosenttia.

Budjettimenojen kasvu vuosien 2005 ja 2007 välillä johtuu myös yhteisön laajenemisesta.

KOMISSIION VASTAUKSET

HUOMAUTUKSET

14.

Kuten todettiin jo 3 kohtaan annetussa vastauksessa, komissio on käsitellyt aihetta vastauksessaan Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukseen nro 6/2001 maitokiintiöistä. Komissio korosti neuvoston tekemistä päätöksistä käyvän ilmi, että maidontuotannon mukauttaminen sisäistä kulutusta vastaavaksi ei ollut poliittinen eikä taloudellinen tavoite (ks. komission vastaus erityiskertomuksen nro 6/2001 68 ja 69 kohtaan).

Laatikko 2

Toinen kohta: Toistaiseksi on ollut liian aikaista tehdä kattavaa tutkimusta tuotantomääristä riippumattoman tuen vaikutuksesta maidontuotannon lopettamiseen erityisesti, koska järjestelmä tuli voimaan vasta kalenterivuonna 2006 (varainhoitovuonna 2007). Maatalouden pääosaston vuosia 2009–2011 koskevassa arviointisuunnitelmassa esitetään arvio tänä vuonna aloitetun tukien osittaisen tuotannosta irrottamisen vaikutuksista markkinoihin. Tarkoituksena on tarkastella niiden tukiohjelmien vaikutuksia markkinoihin, jotka ovat edelleen sidottuja tuotantoon kokonaan tai osittain. Sopimus on tarkoitus allekirjoittaa syksyllä 2009 ja arviointi tehdään vuonna 2010. Lisäksi vuodeksi 2010 on suunnitteilla arviointi suoran tuen vaikutuksista tuloihin ja vuodeksi 2011 sen vaikutuksista maitoalaan.

16.

Kun maitokiintiöjärjestelmä otettiin käyttöön, useimmille jäsenvaltioille vahvistettiin taattu kokonaismäärä, joka on sama kuin kalenterivuoden 1981 aikana toimitetut maitomäärät lisättynä yhdellä prosentilla (neuvoston asetuksen (ETY) N:o 804/68 5 c artiklan 3 kohta sellaisena kuin se on muutettuna neuvoston asetuksen (ETY) N:o 856/84 1 artiklalla). Koska maidontuotannon olosuhteet Irlannissa ja Italiassa olivat erityiset, näiden jäsenvaltioiden vahvistetut taatut kokonaismäärät perustuivat vuonna 1983 toimitettuihin määriin (Italian osalta ks. neuvoston asetuksen (ETY) N:o 856/84 johdanto-osan yhdeksäs kappale). Italiaa kohdeltiin siis muita jäsenvaltioita suotuisammin. Yhdistyneen kuningaskunnan, Ruotsin ja Ranskan kiintiöiden lisääntyvän alikäytön taustalla on eri syyt. Esimerkiksi Ranskan kohdalla se johtuu siitä, että Ranskan viranomaiset hallinnoivat kiintiöitä tiukasti.

17.

Kuten selitettiin jo vastauksessa 16 kohtaan, neuvosto vahvisti vuonna 1984 jäsenvaltioiden kiintiöt yhteisen perustan mukaisesti.

Komissio sai tämän jälkeen valtuudet hallinnoida kiintiöiden osana tuotettuja määriä.

Kiintiöiden päätarkoitus oli rajoittaa tuotantoa ja lopettaa voin ja maitojauheen varastojen kertyminen, sillä varastossa oli aivan liian suuria määriä. Esimerkiksi vuoden 1986 lopussa voivarastoja oli yhteensä 1,3 miljoonaa tonnia, mikä vastaa 59:ää prosenttia tuona vuonna tuotetuista 2,2 miljoonasta tonnista. Vuonna 2007 varastossa taas oli hieman yli 80 000 tonnia eli 4 prosenttia EU:n voituotannosta kyseisenä vuonna.

KOMISSIION VASTAUKSET

Varastojen vähentämistä koskeva tavoite siis saavutettiin, eikä enää voitu puhua suurista rakenteellisista ylijäämistä.

Voin ja rasvattoman maitojauheen tuotantoa ei katsottu kiintiöjärjestelmässä koskaan ylituotannoksi. Se oli pikemminkin tapa käyttää maitoa, jonka tuotanto sisämarkkinoiden tarpeisiin on välttämätöntä, mutta muuta tuotantoa herkempää, ulkoiselle kilpailulle alttiimpaa ja vähemmän kannattavaa. Tuotanto ei lopu, mutta saattaa olla vähemmän houkuttelevaa tuen puutteen vuoksi.

18.

Katso 14 kohtaan annettu vastaus.

21.

Komissio katsoo, että voin sisäiset myyntitoimenpiteet olivat aiemmin välttämättömiä ja osoittautuivat tehokkaaksi tavaksi pitää yllä vakautta ja välttää kalliimmat interventio-ostot. Tuki kuitenkin vähennettiin nollaan vuonna 2007 sen jälkeen, kun voin interventiohintaa laskettiin ja markkinaolosuhteet muuttuivat. Makeisalalla voidaan nyt ostaa voita hinnalla, joka vastaa aiempaa nettohintaa (hintaa, jossa tukea ei ole otettu huomioon).

Voin myyntiohjelmat poistettiin terveystarkastuksessa, kun taas rasvattoman maitojauheen ohjelmasta tuli harkinnanvarainen: se perustuu komission arvioon siitä, tarvitaanko sitä kulloisissakin olosuhteissa.

26.

Eurooppalaisen maidon hinta on pysynyt eri hallinnointivälineiden ansiosta hyvin vakaana verrattuna maitoekvivalentin hinnan liikkeisiin maailmanmarkkinoilla.

27.

Nimellisten hintojen vakaus ja reaalihintojen putoaminen on useille aloille – ei ainoastaan maitoalalle – tyypillinen ilmiö. Maidontuottajat eivät ole olleet ainoita tilintarkastustuomioistuimen kuvaamassa tilanteessa, jossa reaalihinnat eivät ole vakaat.

Lisäksi hintakehitystä on arvioitava kansainvälisten markkinoiden kehityksen mukaan, ja hintaeroa on vähennettävä suhteessa maailmanmarkkinahintoihin.

33.

Komission maatalouden kirjanpidon tietoverkon raportti *EU Dairy Farm Economics* (2009) osoittaa, että maitotilojen tulot ovat työyksikköä kohti lasketun reaalisen nettoarvonlisän mukaan kaikkien maatilojen keskiarvoa suuremmat kyseisellä jaksolla (2000–2006). Tuotto työyksikköä kohti (määrä, jonka arvioidaan jäävän kaikkien tuotantotekijöiden maksamisen jälkeen) maitotiloilla EU-15:ssä on ollut keskiarvoa suurempi vasta vuodesta 2005. Tulot työyksikköä kohti maitotiloilla EU-15:ssä ovat lisääntyneet samaa vauhtia kuin kaikkien tilojen keskiarvo vuosina 1998–2005 (reaalitulojen osalta ks. raportti *Milk margins' evolution in the European Union (1998-2005)*). EU-10:ssä maitotilojen tulot ovat lisääntyneet eniten.

KOMISSIION VASTAUKSET

Kolmas luetelmakohta

On ymmärrettävää, että tukien osuus maitilojen tuloista vuosina 2000–2006 kasvoi, sillä lypsylehmäpalkkiolla korvattiin tuolloin alhaisemmat interventiohinnat. Suora tuki lasketaan kiintiöön kuuluvaa maitokiloa kohti viitepäivänä. On loogista, että tuottajien ja jäsenvaltioiden välillä on eroja, sillä myös rakenteet, kiintiöiden koko ym. vaihtelevat.

45.

Analyysimme todella osoittaa, että tuotanto lisääntyy jonkin verran kiintiöiden lakkauttamisen jälkeen, mutta tulos perustuu tiettyihin EU:n markkinoiden ja maailmanmarkkinoiden hintoja koskeviin oletuksiin ja siihen, että Dohan kehitysyhteistyösopimus saadaan aikaan.

54.

Maailmanlaajuinen finanssi- ja talouskriisi vuosina 2008 ja 2009 on erittäin merkittävä kysyntää vähentävä tekijä niin sisämarkkinoilla kuin yhteisön ulkopuolisillakin markkinoilla.

Voita voidaan ostaa interventiohintaan enintään 30 000 tonnia ja rasvatonta maitojauhetta 109 000 tonnia. Komissio voi asetuksen (EY) N:o 1234/2007 nojalla päättää jatkaa interventiota kyseisten määrien täytyttyäkin (tarjouskilpailulla), mikäli markkinatilanne ja erityisesti markkinahintakehitys sitä edellyttää.

Näin tapahtui vuonna 2009. Kesäkuun 2009 lopussa varastossa oli 81 237 tonnia voita ja 202 914 tonnia rasvatonta maitojauhetta.

55.

Maatalousalan rakenteiden sopeuttaminen on hidas prosessi, joka on jo monen vuoden ajan ollut käynnissä niin Euroopan unionissa kuin muuallakin. Koska ylivoimaisesti suurimman osan maataloustuotantonsa lopettavien maatilojen maista ottavat haltuunsa muut tilat, tilojen määrän väheneminen ei itsessään ole ongelma maatalouden myönteisten ulkoisten vaikutusten luomisen kannalta. Eurostatin selvityksessä havaittiin, että EU-12:n maitotilat vähenivät vuosina 1990–2003 viidellä prosentilla vuodessa. Selvitysten mukaan EU-27:n kaikkien maatilojen määrä väheni vuosina 2003–2007 noin 2,3 prosenttia vuodessa, mutta maitotilojen määrä vain 1,0 prosenttia.

56.

Maitoalan rakenneuudistus on erityisen tärkeä haaste vuoristoalueilla ja muilla epäsuotuisilla alueilla, joilla sijaitsee 60 prosenttia EU-25:n maitotiloista. Yhteisen maatalouspolitiikan terveystarkastuksessa löydettiin pakollisen mukauttamisen tuloksena lisäresursseja esimerkiksi alan rakenneuudistusten liitännäistoimenpiteiden rahoittamiseksi maaseudun kehittämisohjelmista. Samojen toimenpiteiden yhteydessä tuki-intensiteettiä voidaan ehkä korottaa kymmenen prosenttiyksikköä. Maatalouden investointien tuki-intensiteetti on epäsuotuisilla alueilla jo nyt kymmenen prosenttia suurempi kuin muilla alueilla.

KOMISSIION VASTAUKSET

Lisäksi neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 68 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat myöntää erityistukea viljelijöille korvauksena erityishaitoista, joita viljelijöille aiheutuu (muun muassa) maitotalalla alueilla, joihin sovelletaan rakenneuudistus- ja/tai kehittämisohjelmia. Näin varmistetaan, että maata ei jätetä viljelemättä, ja/tai korvataan näillä alueilla oleville viljelijöille aiheutuvat erityiset haitat.

57.

Kiintiöjärjestelmä otettiin käyttöön vuonna 1984 vastaukseksi maitotuotteiden ylitarjontaan. Järjestelmässä kuitenkin sallittiin kiintiöiden siirrot jäsenvaltioiden sisällä, jotta tuottajat pystyivät saavuttamaan riittävän tuotantolaajuuden, kun tuotantokustannukset ja tulovaatimukset lisääntyivät. Jäsenvaltiot saattoivat valita vapaasti, miten kiintiöjärjestelmä järjestettiin kansallisella tai alueellisella tasolla. Yhteisön ja jäsenvaltioiden maatalouden ympäristölainsäädännöllä ja tilatukijärjestelmän täydentävillä ehdoilla varmistetaan asianmukaisesti, ettei tuotantorakenteiden tai maatalouden käytänteiden muutoksilla vahingoiteta ympäristöä.

58.

Komissio on ottanut huomioon tilintarkastustuomioistuimen mainitsevat seikat YMP:n terveystarkastuksen yhteydessä (ks. vastaus 56 kohtaan).

59.

Yhteisön strategisissa suuntaviivoissa salitaan alueellisten painopistealueiden soveltaminen tilanteen mukaan ja otetaan huomioon painopistealojen rakenneuudistukset ja nykyaikaistaminen. Maaseudun kehittämisohjelmissa erityistilanne voidaan ottaa huomioon kahdella tavalla. Ensimmäinen vaihtoehto on investointitoimenpiteiden kohdentaminen selkeästi määriteltuihin tavoitteisiin, jotka kuvastavat tunnistettuja rakenteellisia ja alueellisia tarpeita ja rakenteellisia haittoja (asetuksen (EY) N:o 1974/2006 43 artikla). Komissio korosti tällaista kohdentamista hyväksyessään ohjelmat.

Toisessa vaihtoehdossa epäsuotuisilla alueilla voidaan myöntää kymmenen prosenttiyksikköä suurempi tuki-intensiteetti maatilojen nykyaikaistamiseen (asetuksen (EY) N:o 1698/2005 liite).

Lisäksi vuoden 2008 terveystarkastuksen ansiosta vahvistettiin rakenteellisiin ja alueellisiin tarpeisiin käytettäviä rakenneuudistusvälineitä.

62.

EU:n maitoala on erittäin kilpailukykyinen useilla markkinasegmenteillä tuotteiden laadun ja innovatiivisuuden ansiosta. Esimerkiksi juusto on EU:n maitoalan suurin vientituote, eikä suurimmalle osalle viennistä anneta vientitukia.

KOMISSIION VASTAUKSET

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

64.

Kuten komissio huomautti vastauksessaan Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukseen nro 6/2001 maitokiintiöistä, maidontuotannon mukauttaminen sisäistä kulutusta vastaavaksi ei ollut poliittinen eikä taloudellinen tavoite.

Kun maitokiintiöjärjestelmä otettiin käyttöön, useimmille jäsenvaltioille vahvistettiin taattu kokonaismäärä, joka on sama kuin kalenterivuoden 1981 aikana toimitetut määrät lisättynä yhdellä prosentilla (neuvoston asetuksen (ETY) N:o 804/68 5 c artiklan 3 kohta sellaisena kuin se on muutettuna neuvoston asetuksen (ETY) N:o 856/84 1 artiklalla). Koska maidontuotannon olosuhteet Irlannissa ja Italiassa olivat erityiset, näiden jäsenvaltioiden vahvistetut taatut kokonaismäärät perustuivat vuonna 1983 toimitettuihin määriin (Italian osalta ks. neuvoston asetuksen (ETY) N:o 856/84 johdanto-osan yhdeksäs kappale). Italiaa kohdeltiin siis muita jäsenvaltioita suotuisammin.

65.

Poikkeukselliset ja odottamattomat taloudelliset olosuhteet ovat erittäin tärkeä tekijä, joka vaikuttaa markkinatoimenpiteiden toimintaan vuosina 2008 ja 2009.

66.

Tilintarkastustuomioistuimien viittasi 53 kohdassa komissiolle yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevassa asetuksessa annettuun joustovaraan soveltaa interventiotoimenpiteitä tarjouskilpailulla sen jälkeen, kun ennalta määrätty määrä on ostettu, sekä siihen, miten komissio on joustovaraa käyttänyt. Tämä osoittaa, miten laajalti markkinoiden hallinnointivälineillä voidaan saada aikaan vakautta jopa vakavassa kriisissä.

Suositus 1

Komissio jatkaa alan kehityksen seuraamista tarkasti. Parlamentille ja neuvostolle vuosina 2010 ja 2012 toimitettavat markkinakertomukset tarjoavat hyödyllistä tietoa tuotannosta ja markkinoiden kehityksestä, kun kiintiöjärjestelmän käytöstä poistaminen vuonna 2015 lähestyy.

Komissio antoi 22. heinäkuuta 2009 Eurooppa-neuvoston kehotuksesta tiedonannon "Maitoalan markkinatilanne vuonna 2009" (KOM(2009) 385), johon sisältyi mahdollisia vaihtoehtoja markkinoiden vakauttamiseksi yhteisen maatalouspolitiikan terveystarkastuksen tulokset huomioon ottaen. Eurooppa-neuvosto keskustelee tiedonannosta syyskuussa 2009.

67.

Nimellisten hintojen vakaus ja reaalihintojen putoaminen on useille aloille – ei ainoastaan maitoalalle – tyypillinen ilmiö. Maidontuottajat eivät ole olleet ainoita tilintarkastustuomioistuimen kuvaamassa tilanteessa, jossa reaali hinnat eivät ole vakaat.

KOMISSIION VASTAUKSET

Lisäksi hintakehitystä on arvioitava kansainvälisten markkinoiden kehityksen mukaan, ja hintaeroa suhteessa maailmanmarkkinahintoihin on vähennettävä.

Alan rakenteellista mukauttamista uusiin markkinatilaisuuksiin tuetaan maaseudun kehittämisvaroilla, kun taas tuotannosta irrotetuilla suorilla tuilla autetaan turvaamaan maidontuottajien tulot.

Kuten tilintarkastustuomioistuin huomauttaa suosituksessa 2, vähittäiskaupan hinnanmuodostus on erityisen monimutkainen prosessi, ja raakamaidon kustannuksilla on siinä vain vähäinen rooli. Jotta kuluttajat, viranomaiset ja markkinatoimijat saisivat paremmin tietoa, komissio esitti tiedonannossaan ”Elintarvikkeiden hinnat Euroopassa” (KOM(2008) 821 lopullinen) Euroopan laajuista ruuan hintojen ja elintarvikeketjun pysyvää seuranta.

Suositus 2

Elintarviketeollisuuden kilpailukykyä käsittelevä korkean tason työryhmä² ehdotti hiljattain useita aloitteita, jotka komissio aikoo toteuttaa tulevien kuukausien aikana. Nämä aloitteet ovat osa elintarvikeketjun toiminnan parantamista koskevaa etenemissuunnitelmaa, jonka komissio esitti vuoden 2008 lopulla tiedonannossaan ”Elintarvikkeiden hinnat Euroopassa” (KOM(2008) 821 lopullinen). Neuvoston joulukuussa 2008 hyväksymän etenemissuunnitelman viiteen pääkohtaan kuului ruuan hinnan ja elintarvikeketjun pysyvä valvonta Euroopassa. Seurantavälineen avulla kuluttajien, viranomaisten ja markkinatoimijoiden pitäisi saada paremmin tietoa. Näin voidaan lisätä hintojen läpinäkyvyyttä ja parantaa tietoisuutta vaikutuksesta, joka sääntelyllä on eri kohdissa elintarvikeketjua. Komissio esittää etenemissuunnitelmaa koskevan seurantakertomuksen vuoden 2009 lopussa. Lisäksi Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston elintarvikeryhmälle suositeltiin heinäkuun 2009 alussa pidetyssä kokouksessa, että maitomarkkinoista tehtäisiin tutkimus tavanomaista nopeammalla ai-

² Korkean tason työryhmän (jonka puheenjohtajana toimi yksi komission varapuheenjohtajista ja johon osallistuivat maataloudesta ja maaseudun kehittämisestä sekä kuluttajansuojasta ja kansanterveydestä vastaavat komissaarit) päätehtävä oli neuvoa Euroopan komissiota Euroopan elintarviketeollisuuden vahvistamiseen ja johtavaan asemaan liittyvissä asioissa. Sen tarkoituksena oli luoda prosessille poliittisesti hyvät puitteet ja tarjota alakohtaisille suosituksille keskustelufoorumi (mutta ei seurata tuottaja- ja kuluttajahintojen välistä dynamiikkaa). Työryhmän tavoitteena on elintarvikealan tärkeimpien sidosryhmien yhteen saattaminen. Edustajat olivat korkealta tasolta.

KOMISSIION VASTAUKSET

kataululla. Tarkoituksena on kannustaa kansallisia kilpailuviranomaisia samanlaiseen tilanteen seurantaan ja tietojen keruuseen koordinoitulla tavalla. Lisäksi komissio käsittelee osana jälleenmyynnin valvontaa myös jäsenvaltioiden parhaita käytänteitä tavarantoimittajien ja jälleenmyyjien sopimussuhteiden osalta. Työ saadaan päätökseen vuoden 2009 loppuun mennessä.

Tällä hetkellä keskittyminen on paljon selkeämpää vähittäistasolla kuin jalostuksessa.

69.

YMP käsittää valikoiman erilaisia, erityisesti maaseudun kehittämisen alan, välineitä. Niillä pyritään kilpailukyvyn lisäämisen ohella ehkäisemään maatalouselinkeinosta luopumista, säilyttämään ja kohentamaan ympäristöä, liittämään maataloustoimintaa maaseutalueiden sosioekonomiseen tilanteeseen ja tukemaan rakennemuutosta niillä aloilla, joilla muutoksia on eniten.

Suositus 3

- Komissio on tarkastellut epäsuotuisien alueiden ongelmia vuodesta 2005, ja ottanut tarkastelussaan huomioon myös tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksen nro 4/2003. Keskustelun tuloksena alueita koskevaan lainsäädäntökehikseen on jo saatu aikaan muutoksia ja keskustelu jatkuu edelleen (ks. komission tiedonanto KOM(2009) 161, 21.4.2009). Komissio käsittelee vuoristoalueiden erityistilannetta valmisteluasiakirjassa, joka esitetään marraskuussa 2009. Jäsenvaltiot voivat mukauttaa käytettävissä olevia välineitä alueiden erityistarpeisiin sekä ensimmäisen että toisen pilarin mukaisesti. Käytettävissä ovat asetuksen (EY) N:o 73/2009 68 artiklan mukaiset vaihtoehdot sekä mahdollisuus tarjota kohdennettuja maaseudun kehittämistoimenpiteitä aluekohtaisten tarpeiden mukaisesti.

- Ympäristöä koskevat näkökohdat on otettava huomioon kahdella tasolla: i) lainsäädännön tasolla; samaan aikaan olisi valvottava, että noudatetaan ympäristönsuojelun standardeja ja hyviä maanviljely- ja ympäristökäytänteitä, jotka ovat suorien tukien ja maaseudun kehittämisen toisen toimintalinjan mukaisen tuen edellytyksiä, ii) kannustavuuden tasolla siten, että tuetaan ympäristöä säästävempien maatalouskäytänteiden käyttöönottoa, esimerkiksi maatalouden ympäristötoimenpiteitä osana maaseudun kehittämistä.

KOMISSIION VASTAUKSET

71.

Maaailman juustomarkkinat ovat merkittävät ja EU on niillä markkinajohtaja. EU:n maitoala on erittäin kilpailukykyinen useilla markkinasegmenteillä tuotteiden laadun ja innovatiivisuuden ansiosta.

72.

Dohan kehitysyhteistyösopimusta ei ole vielä saatu aikaan eikä EU:lla ole tällä hetkellä velvollisuutta poistaa vientituokiaan.

Suositus 4

Komissio on samaa mieltä siitä, että EU:n maitoalan on pyrittävä optimoimaan korkean lisäarvon tuotteiden tuotto, mutta samalla kuluttajien tarpeet on täytettävä valikoimalla arvo- ja perustuotteita. Lisäksi on käytettävä hyväksi kaikki maidon ainesosat, myös proteiini ja rasva, ja otettava huomioon erilaiset maidontuotantolosuhteet eri puolilla yhteisöä.

Euroopan tilintarkastustuomioistuin

Erityiskertomus nro 14/2009

**Onko maito- ja maitotuotemarkkinoiden hallinnointivälineiden keskeiset
tavoitteet saavutettu?**

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto

2009 — 64 s. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-513-2

doi:10.2865/97044

EU-julkaisujen tilaukset

EU-julkaisuja voi ostaa

- EU Bookshopista (<http://bookshop.europa.eu>)
- kirjakaupasta julkaisun nimen, julkaisijan ja/tai ISBN-numeron perusteella
- suoraan myyntiedustajiltamme, joiden yhteystiedot ovat saatavissa internetistä (<http://bookshop.europa.eu>) tai faksitse numerosta +352 2929-42758.

Ilmaisjulkaisuja voi tilata

- EU Bookshopista (<http://bookshop.europa.eu>)
- Euroopan komission edustustoista tai lähetystöistä, joiden yhteystiedot ovat saatavissa internetistä (<http://ec.europa.eu>) tai faksitse numerosta +352 2929-42758.

MAITO ON AINA KUULUNUT YHTEISEN MAATALOUSPOLITIIKAN KESKEISIIN OSA-ALUEISIIN. TÄSSÄ ERITYISKERTOMUKSESSA EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN TUTKII, MITEN MAITO- JA MAITOTUOTEMARKKINAT OVAT TOIMINEET SEN JÄLKEEN, KUN MAITOKIIINTIÖT OTETTIIN KÄYTTÖÖN VUONNA 1984. LISÄKSI TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN ANALYSOI, KUINKA KOMISSIO ON HALLINNOINUT MAITOALAN SÄÄNTELYN ASTEITTAISTA PURKAMISTA, JOKA ALKOI VUONNA 2003.

VUODEN 2008 LOPUSSA VALLINNEEN TILANTEEN PERUSTEELLA TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN ESITTÄÄ KOMISSIOLLE USEITA SUOSITUKSIA: ON HUOLEHDITTAVA SIITÄ, ETTEI JOUDUTA UUTEEN YLITUOTANTOTILANTEeseen; ON SEURATTAVA ELINTARVIKEKETJUN HINNANMUODOSTUSTA; ON ENTISTÄ PERUSTEELLISEMMIN POHDITTAVA EPÄSUOTUISILLA ALUEILLA TOIMIVIEN TUOTTAJIEN TULEVAISUUTTA JA TUOTANNON MAANTIEELLISEN KESKITTYMISEN YMPÄRISTÖVAIKUTUKSIA; MAIDONTUOTANTO ON SUUNNATTAVA VASTAAMAAN ETENKIN EU:N SISÄMARKKINOIDEN TARPEITA JA LISÄKSI ON TUOTETTAVA SUUREN LISÄARVON TUOTTEITA, JOITA VOIDAAN VIEDÄ MAAILMANMARKKINOILLE ILMAN TALOUSARVIOTUKIA.



EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN