



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 23.9.2003  
KOM(2003) 554 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE**

**Kestävän eurooppalaisen maatalousmallin toteuttaminen YMP:n uudistuksella –  
tupakka-, oliiviöljy-, puuvilla- ja sokerialat**

{SEK(2003) 1022}  
{SEK(2003) 1023}

## PERUSTELUT

Yhteistä maatalouspolitiikkaa (YMP) on uudistettu perusteellisesti vuodesta 1992 alkaen. Uudistuksilla on pyritty siirtymään hintapolitiikasta ja tuotantotuesta kokonaisvaltaisempaan järjestelmään, joka perustuu viljelijälle myönnettävään tulotukeen. Luxemburgissa 26. kesäkuuta 2003 kokoontuneessa Eurooppa-neuvostossa tehty päätös tilakohtaisen tulotuen käyttöön ottamisesta on tämän uudistuksen viimeisin saavutus.

Luxemburgissa kokoontunut Eurooppa-neuvosto myös pyysi komissiota esittämään syksyllä 2003 tiedonannon oliiviöljyn, tupakan ja puuvillan yhteisten markkinajärjestelyjen kesäkuun YMP:n uudistuksen periaatteiden mukaisesti toteutettavasta uudistuksesta. Komissio laati tämän tiedonannon täyttääkseen Luxemburgissa tekemänsä sitoumuksen. Se esittää kyseisten kolmen alan uudistusta koskevat lainsäädäntöehdotukset marraskuussa.

Luxemburgissa tehdyn päätöksen mukaisesti tuotantomääristä riippumaton suora tuki muodostaa YMP:n suorien tukien järjestelmän keskeisen osan. Osa tuotantosidonnaisesta tuesta on kuitenkin mahdollista säilyttää, jotta voitaisiin välttää jäsenvaltioiden esiin tuoma tuotannosta luopumisen riski marginaalisilla alueilla.

Tässä tiedonannossa noudatetaan kesäkuun YMP:n uudistuksen lähestymistapaa. Kyseisillä kolmella alalla suurin osa tuesta irrotetaan tuotannosta vuosien 2000–2002 tuotannon perusteella ja sisällytetään maatalon tulotukijärjestelmään.

YMP:n uudistuksen keskeiset tavoitteet voidaan toteuttaa

- laatimalla asianomaisten alojen pitkän aikavälin politiikan näkymät näiden alojen nykyisten määrärahojen, rahoitusnäkymien otsakkeen 1 sekä Brysselissä lokakuussa 2002 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston hyväksymän uuden maatalousmenokehyksen mukaisesti;
- edistämällä kesäkuussa 2003 hyväksytyyn YMP:n uudistuksen lähestymistapaa ja tavoitteita, joita ovat kilpailukyvyyn ja markkinasuuntautuneisuuden lisääminen, parempi ympäristönsuojelu, tulojen vakauttaminen sekä epäsuotuisten alueiden viljelijöiden tilanteen parempi huomioon ottaminen;
- asettamalla etusija tuotantotuen sijaan viljelijän tulotuelle siten, että suuri osa nykyisistä tuotantosidonnaisista suorista tuista siirretään maatalon tulotukijärjestelmään **1 päivästä tammikuuta 2005**;
- sitomalla nämä tuet täydentäviä ehtoja soveltamalla niiden EU:n ympäristö- ja elintarviketurvallisuusvaatimusten sekä hyvää viljelykäytäntöä ja ympäristöstä huolehtimista koskevien sääntöjen noudattamiseen, joita jo sovelletaan kaikissa YMP:n suoran tuen järjestelmissä, sekä soveltamalla niihin myös mukauttamis- ja budjettikurimekanismeja.

Tässä tiedonannossa otetaan lisäksi huomioon komission EU:n tupakka-alan laajan vaikutusten arvioinnin perusteella tekemät päätelmät. Arvioinnissa tarkasteltiin alan kestävä politiikan lähestymistapaa Göteborgissa kesäkuussa 2001 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston hyväksymän kestävä kehitystä koskevan EU:n strategian yhteydessä.

Tupakan-, oliivin- ja puuvillanviljelyn tärkeimpänä yhteisenä tavoitteena on edistää alojen kestävä kehitystä tukemalla terveellisiä ja korkealaatuisia tuotteita ja käytänteitä sekä kehittämällä vaihtoehtoisia tulonlähteitä ja taloudellista toimintaa.

Komission oli ehdotuksia laatiessaan kuitenkin otettava huomioon, että tupakka-, oliiviöljy- ja puuvilla-aloille on ominaista tuotannon keskittyminen alueille, jotka ovat taloudellisesti erityisen taantuneita. Näillä aloilla sovelletaan lisäksi keskenään erilaisia markkinajärjestelyjä, ja niiden ongelmien ja pitkän aikavälin tavoitteiden perusteella myös tuen tuotantoon sidoksissa olevan osuuden osalta ehdotetaan erilaisia ratkaisuja.

Tupakka-alalla päätavoitteena on sopeuttaa tuottajat tilanteeseen, jossa tuotantotukea ei enää myönnetä. Tuki on tarkoitus irrottaa kokonaisuudessaan tuotannosta, ja osa nykyisestä tuesta siirretään viljelijöiden sopeuttamista edistäviin toimenpiteisiin. Oliiviöljyalalla on olemassa tuotannosta luopumisen riski tietyillä marginaalisilla alueilla, ja sen aiheuttamien kielteisten ympäristövaikutusten välttämiseksi tuen tuotantoon sidoksissa olevalla osuudella pyritään takaamaan oliivipuiden ylläpitokustannusten kattaminen, mutta tuotantoa koskeva päätös jätetään tuottajien tehtäväksi. Puuvilla-alalla pyritään yhdistämään kauppaa vääristämättömän ("vihreä laatikko") ja sitä vähemmän vääristävän ("sininen laatikko") tuen muodot, joilla vähennetään EU:n puuvillantuotannon entisestään vähäistä merkitystä maailmanmarkkinoilla.

Ehdotuksissa otetaan huomioon tuen tuotannosta irrottamisen mahdolliset vaikutukset kyseisiin aloihin, erityisesti tuotannosta luopumisen riski sekä vaikutukset maaseutualueiden kilpailukykyyn, ja siksi osa alakohtaisista menoista varataan pinta-alatukiin ja/tai niistä osa siirretään rakenneuudistuksen rahoituskehukseen.

Komissio täyttää tällä tiedonannolla myös sitoumuksensa esittää neuvostolle vuonna 2003 kertomus EU:n sokerijärjestelmästä ja sen tulevaisuudennäkymistä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/2001 50 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Alan monitahoisuutta ja sen kohtaamia erilaisia haasteita sekä EU:n että kansainvälisellä tasolla ja eri vaihtoehtojen mahdollisia vaikutuksia käsitellään oheisessa sokerialan laajaa vaikutusten arviointia koskevassa asiakirjassa.

Sokeriala on siitä erityinen, ettei sitä ole koskaan aikaisemmin perusteellisesti uudistettu. Neuvostolla ja Euroopan parlamentilla ei näin ollen ole ollut tilaisuutta käydä poliittista keskustelua sokerialalla sovellettavan politiikan eri vaihtoehtoista.

Kuten maitoalan viimeisimmän uudistuksen valmisteluvaiheessa, tällä tiedonannolla pyritään ennen muodollisen ehdotuksen laatimista aloittamaan keskustelu EU:n sokerialan järjestelmän uudistuksen kolmesta esiin tuodusta vaihtoehdosta ja sisällyttämään neuvosto, parlamentti ja alan toimijat osallistumaan aktiivisesti tähän keskusteluun.

Siitä huolimatta, että esitetyillä vaihtoehdoilla on erilaisia vaikutuksia, on selvää, että uudistuksen on noudatettava muilla aloilla aloitetun YMP:n uudistuksen pääperiaatteita, joita ovat sisämarkkina- ja maailmanmarkkinahintojen välisen eron pienentäminen ja tuen kohdistaminen tuotannosta tuottajalle. On lisäksi arvioitava huolella, mitä vaikutuksia uudistuksella on kansainvälisesti, yleisesti kehitysmaiden ja erityisesti sokeria koskevan pöytäkirjan osapuolina olevien AKT-maiden kannalta.

# KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

## Kestävän eurooppalaisen maatalousmallin toteuttaminen YMP:n uudistuksella – tupakka-, oliiviöljy-, puuvilla- ja sokerialat

### 1. JOHDANTO

Yhteistä maatalouspolitiikkaa (YMP) on uudistettu perusteellisesti vuodesta 1992 alkaen. Uudistuksilla on pyritty siirtymään hintapolitiikasta ja tuotantotuesta laaja-alaisempaan järjestelmään, joka perustuu viljelijälle myönnettävään tulotukeen. Luxemburgissa 26. kesäkuuta 2003 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätös YMP:n uudistamisesta on tämän prosessin viimeinen saavutus.

YMP:n avaintekijänä on tulevaisuudessa maatalon tulotuki, joka otetaan käyttöön vuodesta 2005 alkaen. Tulotukijärjestelmässä suoran tuen saaminen ei enää ole sidoksissa tuotantoon. Tällä politiikan muutoksella lisätään suoran tuen tulonsiirtotehokkuutta, ja sen myötä viljelijöiden tulojen odotetaan nousevan. Vuoden 2003 kesäkuun YMP:n uudistuksella toteutetaan näin suurimmassa osassa maatalouden tuotannonaloista vuodesta 1992 aloitettu siirtyminen tuotantotuesta tuottajalle myönnettävään tukeen.

Kesäkuussa 2003 hyväksytyn YMP:n uudistuksen valmistelussa neuvoston lisäksi Euroopan parlamentti, talous- ja sosiaalikomitea ja alueiden komitea kiinnittivät huomiota tuen tuotannosta irrottamisesta aiheutuviin mahdollisiin *tuotannon keskeyttämisen ja siitä luopumisen riskeihin tietyillä tuotantoalueilla*. Koska tämä koettiin uhaksi maatalousalalle, jäsenvaltioille annettiin mahdollisuus säilyttää osa tuotantosidonnaisista tuista.

Toisaalta se, että uudistuksen osana toteutettavaa YMP:n toisen pilarin rahoituksen lisäämistä pakollisen mukauttamisen ja toimenpiteiden laajemman soveltamisen kautta kannatetaan laajalti, osoittaa, että EU:ssa halutaan *lisätä maaseudun elinkeinorakenteen kestävyyttä ja kilpailukykyä*.

Neuvoston kesäkuun 2003 YMP:n uudistuksesta saavuttama poliittinen sopimus perustui näille kahdelle laajalle näkemykselle, ja siihen liitettiin seuraava julistus:

"Neuvosto ottaa huomioon, että komissio aikoo esittää ensi syksynä *tiedonannon oliiviöljyn, tupakan ja puuvillan yhteisten markkinajärjestelyjen uudistuksesta* ja laatii myöhemmin asiaa koskevat lainsäädäntöehdotukset.

Komissio laatii heinäkuussa 2002 antamansa tiedonannon mukaisesti kyseisille aloille pitkän aikavälin politiikan näkymät näiden alojen nykyisten talousarvionmäärärahojen ja Brysselissä lokakuussa 2002 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston hyväksymän uuden maatalousmenokehyksen mukaisesti. Kyseisten alojen uudistus perustuu vuoden 2003 YMP:n uudistuksen tavoitteisiin ja lähestymistapaan."

Tässä julistuksessa vahvistettiin komission heinäkuussa 2002 ja tammikuussa 2003 ilmaisema näkemys, jonka mukaan maatalon tulotuella on sitä suuremmat taloudelliset ja hallinnolliset (yksinkertaistaminen) hyödyt, mitä useampi ala sen piiriin kuuluu. Kesäkuun 2003 YMP:n uudistusta koskevan sopimuksen yhteydessä

tehdyistä sitoumuksista huolimatta tupakka-, puuvilla- ja oliiviöljyjärjestelmien erityiset olosuhteet on otettava huomioon.

Tupakka-alan yhteisen markkinajärjestelyn tulevaisuutta käsiteltiin viimeksi Göteborgissa kesäkuussa 2001 kokoontuneessa Eurooppa-neuvostossa kestävästä kehitystä koskevan EU:n strategian yhteydessä.

Vaikka neuvosto ei tehnyt kukaan tupakka-alan osalta erityisiä päätelmiä, keskusteluista ja niiden asiayhteydestä kävi selkeästi ilmi, että EU:n tupakka-alan kestävyteen suhtaudutaan tietyin varauksin.

Tupakanviljelijöille myönnettävien tuotantotukien yhteiskunnallinen peruste on kyseenalaistettu näiden tukien ja tupakan käytön kansanterveydellisten näkökohtien välisen selkeän ristiriidan perusteella. Nykyinen tupakanviljelyn tuki ei ole johdonmukainen kansanterveyttä koskevien toimintaperiaatteiden kanssa, jotka puolestaan ovat kestävästä kehitystä koskevan EU:n strategian painopistealoja. Tupakanviljelyn pitkän aikavälin elinkelpoisuus on näissä olosuhteissa asetettu kyseenalaiseksi. Samaan aikaan ollaan kuitenkin tietoisia siitä, että tupakanviljelystä suuresti riippuvaisten maaseutualueiden sosiaalisen tilanteen kurjistumisen estämiseksi on suurten uudistusten yhteydessä löydettävä vaihtoehtoisia tulonlähteitä.

Komissio vastasi tuolloiseen tilanteeseen lujittamalla sitoumustaan tupakka-alan kestävien toimintaperiaatteiden määrittämisestä alan taloudellisten, sosiaalisten ja ympäristöön liittyvien näkökohtien arvioinnin perusteella. Komissio päätti näin ollen toukokuussa 2002 esittämässään vuoden 2003 lainsäädäntö- ja työohjelmassa, että sen tupakka-alan toimintaperiaatteita koskevista näkemyksistä olisi laadittava laaja vaikutusten arviointi <sup>1</sup> "kestävöpohjaisen ja osallisuutta edistävän talouden painopisteen" mukaisesti.

Oliiviöljyalan nykyisen tukijärjestelmän päättymiselle on jo asetettu selkeä määräaika neuvoston asetuksen 136/66/ETY 5 artiklan mukaisesti. Komissio katsoo tässä yhteydessä, että tämä tiedonanto täyttää neuvoston asetuksen (EY) N:o 1638/98 3 artiklan 2 kohdassa säädetyn seuraavan velvoitteen:

"Neuvosto päättää komission vuoden 2003 aikana esittämän ehdotuksen perusteella rasva-alan yhteisestä markkinajärjestelystä, jolla 1 päivästä marraskuuta 2004 korvataan asetuksella 136/66/ETY käyttöön otettu järjestely."

EU:n puuvillan tukijärjestelmä otettiin käyttöön Kreikan liittyessä yhteisöön vuonna 1981, ja sitä on viimeksi muutettu vuonna 2001. Muutoksen tavoitteena oli hinnanalennusmekanismin tehostaminen budjettikurin tiukentamiseksi ja voimaperäiseen tuotantoon käytetyn kokonaisalan rajoittamiseksi tällaiseen tuotantoon liittyvien ympäristöhaittojen vuoksi. Jäsenvaltiot myös suostuivat toteuttamaan asianmukaisia ympäristötoimenpiteitä puuvillantuotantoon käytetyn maatalousmaan osalta. Komissio on tällä välin todennut, että uusista toimenpiteistä huolimatta viljelyalaa ei ole vähennetty vaaditulla tavalla eikä sen toteutuminen näytä todennäköiseltä. Komissio uskoo tästä syystä, että neuvoston Luxemburgissa kesäkuussa tehtyä YMP:n uudistuspäätöstä koskevat päätelmät antavat sopivan tilaisuuden tarkastella uudelleen puuvilla-alan nykyisiä järjestelyjä tehokkaampien ja kestävämpien toimintaperiaatteiden soveltamiseksi EU:n puuvilla-alalla.

---

<sup>1</sup> SEK(2003) 1023 – Tupakka-alan laajasta vaikutusten arvioinnista.

Sokerialaan ei muista aloista poiketen ole sovellettu vuodesta 1992 alkaen toteutettua uudistusprosessia, jonka päätavoitteita ovat olleet kilpailukyvyn lisääminen korvaamalla hallinnollisten hintojen laskua suorilla tuilla. Sokerialan nykyinen markkinajärjestely perustuu tuotantokapasiteetin jakamiseen koko yhteisön alueella kansallisten tuotantokiintiöiden ja korkeiden sisämarkkinahintojen avulla. Kilpailukyvyn lisäämisen viimeisimmän vaiheen toteuduttua kesäkuun 2003 YMP:n uudistuksella komissio uskoo, että EU:n nykyisen sokerialan järjestelmän jakamisperiaatetta on tarkasteltava huolellisesti uudelleen, jotta YMP:n markkinasuuntautuneisuuden lisäämistä sekä talouden, ympäristön ja yhteiskunnan kannalta kestävää maataloustuotantoa koskevia tavoitteita voidaan noudattaa.

Neuvosto pidensi vuonna 2001 nykyisen järjestelyn voimassaoloa viidellä vuodella 30 päivään kesäkuuta 2006 asti ja asetti komissiolle seuraavat velvoitteet asetuksen (EY) N:o 1260/2001 50 artiklan 2 kohdan mukaisesti:

"Markkinatilannetta, kiintiöjärjestelmän kaikkia näkökohtia, hintoja ja alan toimijoiden välisiä suhteita koskevien komission tutkimusten sekä Euroopan unionin kansainvälisistä sitoumuksista johtuvan lisääntyvän kilpailun analysoinnin pohjalta komissio esittää vuoden 2003 alussa kertomuksen sekä tarvittaessa asianmukaisia ehdotuksia."

Samalla tavoin kuin tupakka-alalla, komissio on toteuttanut sokerialan järjestelmän osalta taloudellisten, sosiaalisten ja ympäristötekijöiden perusteellisen arvioinnin. Komissio sitoutui toukokuussa 2002 julkistamassaan vuoden 2003 lainsäädäntö- ja työohjelmassa laatimaan sokerialan laajan vaikutusten arvioinnin<sup>2</sup>. Komissio katsoo, että se täyttää vaikutusten arvioinnilla sekä tällä tiedonannolla EU:n sokerialasta ja sen tulevaisuudennäkymistä raportoimista koskevan sitoumuksensa.

Tässä tiedonannossa esitetään näiden eri sitoumusten mukaisesti ensin kunkin neljän alan tilanteen yleinen katsaus ja päätelmät, jotka on tehty tupakan ja sokerin laajan vaikutusten arvioinnin ja kyseisten alojen osalta muiden saatavilla olevien valmisteluasiakirjojen perusteella<sup>3</sup>. Tämän jälkeen esitetään tupakka-, oliiviöljy- ja puuvilla-alojen uudistusta koskevat komission ehdotukset neuvoston antamien suuntaviivojen mukaisesti ja lopuksi näiden ehdotusten talousarvionäkökohdat.

Sokerialan osalta on otettava huomioon, että neuvostolla ja parlamentilla ei ole vielä ollut tilaisuutta käydä alaa koskevaa poliittista keskustelua, minkä vuoksi komissio on soveltanut sokerialan osalta kaksivaiheista lähestymistapaa. Kuten maitoalan viimeisimmän uudistuksen yhteydessä, komissio haluaa vaikutusten arvioinnista saatujen tietojen ja siinä kuvattujen uudistuspolitiikan vaihtoehtojen perusteella aloittaa keskustelun EU:n sokerialan järjestelmän tulevaisuudesta ennen muodollisen ehdotuksen tekemistä.

## **2. YLEISKATSAUS ASIANOMAISTEN ALOJEN TILANTEESTA**

### **2.1. Tupakka**

Tupakantuotannon osuus EU:n maatalouden tuotoksesta on vain noin 0,4 prosenttia. Tupakantuotanto on kymmenen viime vuoden aikana laskenut sekä EU:ssa että koko

---

<sup>2</sup> SEK(2003) 1022 – Sokerialan laajasta vaikutusten arvioinnista.

<sup>3</sup> [http://europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/com554/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/com554/index_en.htm).

maailmassa. EU:n tuotanto on 348 013 tonnia, mikä vastaa 5,4:ää prosenttia koko maailman tuotannosta. EU on maailman viidenneksi suurin tuottaja Kiinan (38 prosenttia), Brasilian (9 prosenttia), Intian (8 prosenttia) ja USA:n (7 prosenttia) jälkeen. Kreikka ja Italia tuottavat yli 75 prosenttia EU:n raakatupakan tuotannosta.

EU:n tupakantuotanto on maantieteellisesti voimakkaasti keskittynyttä. Noin 70 prosenttia kaikista tupakantuotantotiloista ja 63 prosenttia tupakan viljelyalasta sijaitsee seitsemällä tuotantoalueella, ja näillä alueilla saadaan 57 prosenttia kaikista tupakantuotannon bruttotuloista. Joillakin alueilla tupakan osuus on yli 50 prosenttia alueellisesta maataloustuotannosta.

Tupakan viljelyala on pienentynyt EU:ssa vuosittain 2,6 prosenttia, kun taas keskimääräinen sato on noussut 2 tonnista 2,7 tonniin hehtaarilta 1990-luvulla. Tupakkaa viljelevien tilojen määrä on EU:ssa kymmenen edellisen vuoden aikana laskenut vuosittain 3,6 prosenttia, ja vuonna 2000 tiloja oli 79 510. Tilojen keskimääräinen viljelyala on noussut vuoden 1990 1,4 hehtaarista 1,6 hehtaariin vuonna 2000.

Tupakka-ala on merkittävä työllistäjä: se työllistää 212 960 henkilöä eli 126 070 vuosityöyksikköä (VTY), mikä on 2,4 prosenttia EU:n koko maatalousalan vuosityöyksiköistä. Raakatupakantuotannon työvoimatarve on erittäin kausiluonteista, ja osa-aikaisen työllisyyden osuus on huomattavan suuri. Perheiden työvoiman osuus on noin 80 prosenttia alalla käytetystä työvoimasta.

Tupakkatiloja leimaa suuret erot alueiden ja tilojen kesken. Tuotannolle on tyypillistä selkeä kahtiajako: alalla on muutamia suuria ja pääomavaltaisia tiloja, jotka keskittyvät parhaisiin lajikkeisiin, sekä lukuisia pientiloja, joille on ominaista pieni koko, työvoimavaltaisuus ja vähäisempi markkinasuuntautuneisuus.

Eräillä alueilla, joilla tupakantuotanto on taloudellisesti ja yhteiskunnallisesti erittäin merkittävää, rakenneuudistus on kuitenkin vielä kesken, ja sitä tarvittaisiin kiireellisesti. Tällaisilla alueilla työntekijöiden liian nopea siirtäminen alalta saattaisi kuitenkin aiheuttaa merkittävää sosiaalista epätasapainoa ja maaseudun autioitumista, ellei samalla toteuteta tarvittavia toimia vaihtoehtoisten työllisyysmahdollisuuksien varmistamiseksi.

Viime vuosikymmenen aikana tuotanto on suuntautunut entistä enemmän korkealuokkaisiin lajikkeisiin, tiettyihin lajikkeisiin erikoistuminen on lisääntynyt tiloilla ja alueiden tasolla, ja EU:n raakatupakan hinnat ovat nousseet sekä maailmanmarkkinoilla että sisämarkkinoilla. Toisaalta raakatupakan markkinahinta on niin alhainen, ettei se kata tuotantokustannuksia, ja katetta saadaan ainoastaan YMP:n suorien tukien ansiosta. Suorien tukien osuus on todellakin yli 75 prosenttia viljelijän kokonaistuloista. Tupakantuotannolle on ominaista kaikkialla EU:ssa suuri riippuvuus julkisesta tuesta sekä rakenteellisesti alhaiset tulot käytettyä työvoimayksikköä kohden, vaikka hehtaarikohtaiset tulot ovatkin paljon suuremmat muihin maatalouden aloihin nähden.

EU johtaa raakatupakan ja jalostetun tupakan maailmankauppaa sekä viennissä että tuonnissa. Se tuo raakatupakkaa ja vie savukkeita ja muita jalostettuja tuotteita.

Tupakan yhteisen markkinajärjestelyn vuonna 1992 toteutetussa uudistuksessa poistettiin interventio ja vientituet ja otettiin käyttöön tuotantokiintiöt sekä tiukemmat valvontatoimet. Vuoden 1992 lainsäädäntöön on sittemmin tehty tarkistuksia, ja nykyään tuottajat saavat tukea tuotantomäärään perustuvasta

palkkiojärjestelmästä, jossa tukea mukautetaan laatuvaatimusten mukaisesti. Järjestelmä perustuu tilakohtaisiin, tupakkalajikeryhmittäin myönnettäviin tuotantokiintiöihin. Tupakan yhteiseen markkinajärjestelyyn sisältyy myös toimenpiteitä tuotannon uudelleensuuntaamistoimenpiteitä, joita toteutetaan kiintiöiden takaisinostojärjestelmän sekä yhteisön tupakkarahaston kautta. YMP:n tupakka-alan menot olivat vuonna 2001 973 miljoonaa euroa eli noin 7 700 euroa tupakan vuosityöyksikköä kohden tai 7 800 euroa hehtaaria kohden. EMOTR:n tukiosaston vuoden 2001 talousarviossa näiden menojen osuus oli 2,3 prosenttia.

## 2.2. Oliiviöljy

Oliiviala on EU:n maatalousmallin keskeisiä aloja. Vuosina 1998–1999 oliivia viljeltiin noin 5,4 miljoonan hehtaarin alalla, mikä vastaa 4:ää prosenttia käytössä olevasta maatalousmaasta. Viljelyala jakautuu seuraavasti: 44,5 prosenttia Espanjassa, 26,3 prosenttia Italiassa, 18,8 prosenttia Kreikassa, 9,7 prosenttia Portugalissa ja 0,7 prosenttia Ranskassa. Alalla toimii noin 2,5 miljoonaa tuottajaa eli suurin piirtein kolmannes kaikista EU:n viljelijöistä. Ala on suuri työllisyyden ja taloudellisen toiminnan lähde tärkeimmillä tuotantoalueilla, joista suurin osa Italian Toscanaa ja Espanjan Kataloniaa lukuun ottamatta sijaitsee EU-15:n tavoite 1-alueilla. Oliivintuotanto tarjoaa lisäksi työtä talvella, jolloin sitä voidaan tehdä muun maataloustoiminnan ohella, sekä huomattavan määrän työpaikkoja tilojen ulkopuolella öljynpuristus- ja jalostusteollisuudessa.

Erikoistuneiden oliivitulojen koko on EU:ssa melko pieni mutta vaihteleva (Espanjan 13,5 hehtaarista Kreikan 3,2 hehtaariin). Oliiviöljyn jalostusrakenteet heijastavat tuotantoa, jossa yhdistyvät perinteiset oliivitarhat sekä tehokkaammin hoidetut uudenaikaiset viljelmät, joita on kaikissa tuottajajäsenvaltioissa ja joiden vuoksi oliivinviljelyn ja sen maisemaan ja ympäristöön kohdistuvien myönteisten vaikutusten välistä yhteyttä on alettu kyseenalaistaa. Perinteisillä oliivitarhoilla on tärkeä tehtävä eroosion torjunnassa ja biologisen monimuotoisuuden edistämässä. Tällaisilla tiloilla tuotannosta luopuminen lisäisi metsäpalon ja eroosion riskiä. Toisaalta arvostelu kohdistuu useimmiten voimaperäisen viljelyn kielteisiin vaikutuksiin, joita aiheutuu lisääntyneestä torjunta-aineiden käytöstä, monokulttuurimenetelmistä sekä vesivarojen käyttämisestä kasteluun.

EU on maailman suurin oliiviöljyn tuottaja. Sen sadot ovat kasvaneet tasaisesti 1990-luvulla erityisesti Espanjassa, ja vuonna 2001/02 saatiin ennätyssto, 2,46 miljoonaa tonnia neitsytoliiviöljyä. Oliivintuotannolle on kuitenkin ominaista vaihtelevuus, joka johtuu biologisesta tuotantocyklistä sekä muuttuvista sääoloista. Muita tärkeitä oliiviöljyntuottajia ovat Tunisia, Turkki, Syyria ja Marokko. Niiden osuus koko maailman tuotannosta on noin 20 prosenttia. Vaikka oliivinviljelyä harjoitetaan hyvin vähän muualla maailmassa kuin Välimeren alueella, ala kiinnostaa eräitä maita, joissa sitä ei ole perinteisesti harjoitettu.

Perinteisesti oliiviöljyä käytettiin runsaasti ainoastaan sen tuotantomaisissa. Oliiviöljyn osuus on edelleen vain noin 3 prosenttia koko maailman öljynkulutuksesta, mutta sen kysyntä on vuodesta 1995/96 noussut noin 6 prosenttia vuodessa oliiviöljyn laatuun ja terveysvaikutuksiin liittyvän myönteisen mielikuvan johdosta. EU:n lisäksi oliiviöljyn tärkeitä markkina-alueita ovat Yhdysvallat, Japani, Kanada, Australia ja Brasilia.

Kaupankäynnistä on näin ollen tullut merkittävä osa EU:n oliiviöljymarkkinoita: vienti kaksinkertaistui kymmenen viimeisen vuoden aikana, ja markkinointivuonna



2001/02 vietiin lähes 324 000 tonnia öljyä (enimmäkseen pulloitetta). Tuonti, joka pääasiassa suuntautuu Italiaan, on sen sijaan pysynyt melko vakaana, suurimman tuojan Tunisian huonoja tuotantovuosia lukuun ottamatta.

Toisaalta EU:n oliiviöljytuotannon kasvu on laskenut tuottajahintoja 1990-luvulla. Useista tuotantoa ja kulutusta koskevista ennusteista käy ilmi oliiviöljyn maailmanmarkkinoiden epävakaa tilanne, ja jos tuotanto kasvaa kysyntää enemmän, seurauksena on merkittävä ylituotanto.

Vuonna 1966 käyttöön otetun oliiviöljyn yhteisen markkinointijärjestelyn tärkein tukitoimenpide on tuotantotuki. Aiempi interventiojärjestelmä korvattiin kriisitoimenpiteenä toteutettavalla yksityisellä varastoinnilla, ja kulutustuki lakkautettiin vuonna 1998. Tuotantotuki, joka on 1322,5 euroa tonnilta, myönnetään kaikille tuottajille tosiasiallisesti tuotetusta oliiviöljyn ja syötäväksi tarkoitettujen oliivien ekvivalenttina ilmaistusta määrästä kansallinen taatun määrän (1,78 miljoonaa tonnia) rajoissa. Tuottajille myönnettävää tukea mukautetaan, jos jäsenvaltiot ylittävät tai alittavat taatun määränsä.

Interventio-ostot on korvattu yksityisen varastoinnin tukijärjestelmällä. Vientitukea ei ole myönnetty vuodesta 1998, eikä tästä ole aiheutunut kielteisiä vaikutuksia. Kasvis- ja kalasäilykkeissä käytettävästä oliiviöljystä myönnetään tuotantotukea. Vuodesta 2001 alettiin kiinnittää aiempaa enemmän huomiota valvontaa ja laatua koskeviin näkökohtiin, ja EU:n oliiviöljyn laatustrategialla otettiin käyttöön tuotetta ja kaupan pitämistä koskevia vaatimuksia.

### **2.3. Puuvilla**

Puuvilla-alan merkitys on EU:ssa yleisesti ottaen pieni (sen osuus on vain 0,5 prosenttia maatalouden tuotosta) mutta se on alueellisesti tärkeä. Kreikka tuottaa 79,4 prosenttia EU:n raakapuuvillan 1,55 miljoonan tonnin tuotannosta ja saa 9,0 prosenttia maatalouden tuotostaan puuvillasta; Espanjassa puuvillantuotannon osuus tuotosta on 1,5 prosenttia. Muista jäsenvaltioista puuvillaa tuotetaan vain Portugalissa (alle 1 500 tonnia).

Pääasiallisissa tuottajajäsenvaltioissa tuotanto on voimakkaasti keskittynyttä. Puuvillan viljelyala oli suurimmillaan vuonna 1995, 440 000 hehtaaria, ja suurin osa viljelyalasta (yhteensä 380 000 hehtaaria) sijaitsee kolmella alueella: Thessaliassa, Makedonia-Traakiassa ja Sterea Elladassa. Espanjassa tuotanto on keskittynyt Andalusiaan ja erityisesti Sevillan ja Cordoban provinssiin. Espanjassa puuvillan viljelyala oli suurimmillaan 135 000 hehtaaria vuonna 1988, minkä jälkeen se on vähentynyt 90 000 hehtaariin.

Näiden alueiden puuvillatiloille on ominaista suuri lukumäärä (71 600 Kreikassa ja 7 600 Espanjassa) ja pieni koko (Kreikassa 4,9 hehtaaria ja Espanjassa 12,0 hehtaaria). Toisaalta Kreikan puuvillatilat ovat hyvin erikoistuneita, ja Thessalian alueella viljellään lähes yksinomaan puuvillaa. Vaikka puuvillantuotanto on paikalliselle maaseudun taloudelle usein elinehto, monokulttuuri on ollut yksi suurimpia arvostelun kohteita viime vuosina. Puuvillantuotanto on suuresti riippuvainen keinokastelusta ja lannoitteista, ja tuotantoalueet yhdistetään laajalti biologisen monimuotoisuuden ja maaperän köyhtymiseen. Ympäristön kannalta haitallisina menetelminä mainitaan kasvinsuojeluaineiden, erityisesti hyönteismyrkköjen, voimaperäinen käyttö sekä kasvilakasteiden (defoliantit) käyttö

sadonkorjuun helpottamiseksi. Jäsenvaltiot tekivät näistä syistä vuonna 2001 erityisiä sitoumuksia puuvillantuotannon haitallisten ympäristövaikutusten vähentämiseksi.

Kahden tärkeimmän tuottajajäsenvaltion puuvillantuottajista suurin osa kuuluu tuottajajärjestöihin, jotka hallinnoivat ja koordinoivat tuotantoa. Jalostuksessa toimii sekä yksityisiä yrityksiä että osuuskuntia, jotka käsittelevät raakapuuvillaa menetelmällä, jossa puuvillakuidut erotetaan siemenistä. Espanjassa osuuskunnat vastaavat kaikkiaan 22 laitoksesta lähes puolen toiminnasta, ja siementenpoistokapasiteetti on alkanut ylittää tuotantotason, kun taas Kreikassa siementenpoisto on tuotannon kanssa paremmassa tasapainossa, ja osuuskuntien osuus toiminnasta on pienempi (75 laitoksesta 20 kuuluu osuuskunnille).

Alan kaupassa puuvillalla tarkoitetaan yleensä puuvillaa, josta siemenet on poistettu. EU on kansainvälisesti pieni tuottaja; sen osuus koko maailman tuotannosta on vain noin 2,5 prosenttia. Koko maailmassa tuotetaan nykyisin 19,9 miljoonaa tonnia puuvillaa. Tuotantomäärä on 40 viime vuoden aikana kaksinkertaistunut pääasiassa tuoton paranemisen myötä. Puuvillan suurimpia tuottajia ovat viimeksi kuluneiden 20 vuoden aikana olleet Kiina (22,6 prosenttia), USA (20,1 prosenttia), Intia (13,1 prosenttia) ja Pakistan (9,0 prosenttia).

EU on maailmanlaajuisesti suurin nettotuoja: se tuo 708 000 tonnia ja vie 227 000 tonnia siemenistä puhdistettua puuvillaa. Kiina on omasta sadostaan riippuen vaihtelevasti nettotuoja tai nettoviejä. Brasilia ja Kaakkois-Aasia, joissa puuvillaa tuotetaan vain vähän tai ei lainkaan, tuovat myös suuria määriä teollisuutensa tarpeisiin. Brasilia on myös hiljattain aloittanut puuvillan tuotannon ja on tuottanut viime vuosina noin 800 000 tonnia puuvillaa.

Maailmanlaajuista vientiä johtaa epäilemättä Yhdysvallat, joka vie noin 1,8 miljoonaa tonnia eli 30 prosenttia 6,0 miljoonan tonnin maailmankaupasta. Uzbekistan, Afrikka (CFA-alueen maat) ja Australia, jotka kukin käyvät kauppaa noin 800 000 tonnilla puuvillaa, ovat muita maailmanlaajuisesti merkittäviä viejiä.

Puuvillan suurimpia kuluttajia ovat maat, joissa on puuvillaa käyttävää teollisuustuotantoa. Kiina käyttää 25,4 prosenttia maailman puuvillatuotannosta; muita suuria kuluttajia ovat Intia, Yhdysvallat ja Pakistan, jonka osuus on noin 9 prosenttia. EU:n kulutus, noin miljoona tonnia vuodessa siemenistä puhdistettua puuvillaa (maailmanlaajuisesti 5,4 prosenttia), keskittyy Italiaan, Portugaliin ja Saksaan.

Koska EU on maailmanlaajuisesti vähämerkityksinen puuvillantuottaja<sup>4</sup>, EU:n tuotannon vaikutus maailmanmarkkinahintojen kehitykseen on ollut vähäistä. EU ei tällä alalla myöskään myönnä vientitukea eikä tullitonta pääsyä markkinoille. Vaikka sekä muiden teollisuusmaiden että kehitysmaiden politiikalla on ollut huomattava vaikutus puuvillan hintoihin, pääasiallinen syy hintojen laskuun on kasvanut kilpailu synteettisten kuitujen tuotannon kanssa.

Puuvillan yhteinen markkinajärjestely perustettiin Kreikan liittyessä Euroopan yhteisöön vuonna 1981. Nykyinen järjestelmä perustuu suoraan tukeen, jota maksetaan tonnista siemenistä puhdistamatonta puuvillaa kullekin jäsenvaltiolle vahvistetun kansallisen taatun määrän rajoissa. Tuen määrä, joka maksetaan jalostajille, jotka puolestaan maksavat tuottajille vähimmäishinnan, vahvistetaan

---

<sup>4</sup> Puuvillaa koskeva lehdistötiedote 15.9.2003, IP/03/1244.

säännöllisesti ohjehinnan ja maailmanmarkkinahinnan välisen eron perusteella. Ohjehinnaksi vahvistettiin vuonna 1995/96 1 063 euroa tonnilta ja vähimmäishinnaksi 1 009,9 euroa tonnilta. Kansallinen taattu määrä on Kreikan osalta 782 000 tonnia, Espanjan osalta 249 000 tonnia, ja muille jäsenvaltioille on vahvistettu 1 500 tonnia. Tukea voidaan tarkistaa, jos tuotanto ylittää tai alittaa taatut määrät.

#### 2.4. Sokeri

Sokerijuurikasta viljellään 1,8 miljoonan hehtaarin suuruisella alalla 15 jäsenvaltion EU:ssa. Alan osuus käytetystä maatalousmaasta on 1,4 prosenttia, ja viljelyn osuus EU:n maatalouden tuotosta on 1,6–1,8 prosenttia. Sokerijuurikasta viljellään yli 230 000 tilalla muiden peltokasvien, kuten viljojen ohella. Sokerijuurikasta viljelevät tilat ovat yleensä keskimääräistä suurempia niin viljelyalan kuin taloudellisten indikaattorien osalta. Sokerijuurikasta viljelevien tilojen viljelyala (70 hehtaaria, josta 8 hehtaaria viljellään sokerijuurikasta) on keskimäärin suurempi kuin muiden tilojen (20 hehtaaria). Sokerijuurikastilojen tulot ovat myös keskimääräistä korkeammat. Nettoarvonlisä vuosittaista vuosityöyksikköä kohden on tällaisilla tiloilla arviolta 1,7 kertaa korkeampi kuin muilla tiloilla<sup>5</sup>.

EU:n (15 jäsenvaltiota) sokerintuotanto vaihtelee 15 ja 18 miljoonan tonnin välillä (puhdistettuna sokerina ilmaistuna). Jos yhteisöön liittyy 10 uutta jäsenvaltiota, sokerijuurikkaan viljelyala todennäköisesti nousee 30 prosenttia ja sokerintuotanto kasvaa 15 prosenttia. Nykyisessä EU:ssa on 135 sokerinvalmistuslaitosta ja 6 puhdistamoa.

Sokeria tuotetaan kaikissa EU:n 15 jäsenvaltiossa Luxemburgia lukuun ottamatta. Sokerintuotannon tuottavuudessa on suuria eroja eri jäsenvaltioiden välillä. Saksa ja Ranska tuottavat yli puolet EU-15:n sokerintuotannosta; seuraavaksi suurimpia tuottajia ovat Yhdistynyt kuningaskunta ja Italia (kumpikin 8 prosenttia). Kymmenestä uudesta jäsenvaltiosta kuudessa valmistetaan sokeria, yhteensä noin 3 miljoonaa tonnia, mistä Puolan osuus on kaksi kolmasosaa.

EU-15 sekä tuo että vie sokeria, mutta nettomäärällisesti se on viejä. Markkinointivuosina 1999/2000–2001/02 vienti oli 5,3 miljoonaa tonnia ja tuonti 1,8 miljoonaa tonnia. Uruguayn kierroksen määritelmien mukaan nettoviennin osuus on keskimäärin 20 prosenttia sokerintuotannosta ja 2–3,5 prosenttia EU-15:n maatalousperäisten elintarvikkeiden viennistä.

EU on yksi tärkeimmistä sokerin maailmanmarkkinoiden toimijoista. Sen osuus maailman tuotannosta on 13 prosenttia, kulutuksesta 12 prosenttia, viennistä 15 prosenttia ja tuonnista 5 prosenttia. EU:n osuudet koko maailman tuotannosta, kulutuksesta ja viennistä ovat kuitenkin pienentyneet, kun taas eteläisen pallonpuoliskon maiden osuudet ovat tasaisesti kasvaneet. EU oli useita vuosikymmeniä johtava sokerintuottaja. Vuodesta 1996 Brasilia ja Intia ovat saavuttaneet johtopaikan, ja kummankin osuus on 15 prosenttia koko maailman tarjonnasta. Intia on myös ohittanut EU-15:n kulutuksessa.

---

<sup>5</sup> Tiedot perustuvat maatilojen kirjanpidon tietoverkon lukuihin, jotka on saatu vertaamalla sokerijuurikastilojen ja muiden tilojen (puutarhaviljelyä lukuun ottamatta) tuloidikaattoreita vuosina 1998–2000.

Vaikka suurimmat sokerintuottajamaat ovat samalla myös suurimpia kuluttajia, sokerin kauppa on laajaa. Kansainvälinen kauppa, lähes 40 miljoonaa tonnia, kattaa noin 30 prosenttia koko maailman tuotannosta (120 miljoonaa tonnia valkoisena sokerina ilmaistuna). Suurin viejä on nykyisin Brasilia; sen osuus on peräti 25 prosenttia koko maailman viennistä.

Sokerin maailmanmarkkinahinnoilla on erittäin suuri merkitys, ja ne ovat äärimmäisen epävakait. Vuosien 1974 ja 1981 ennätystason jälkeen raakasokerin maailmanmarkkinahinnat ovat 1990-luvulla vaihdelleet 280 eurosta (maaliskuussa 1990) 110 euroon tonnilta (huhtikuussa 1999). Vuodesta 1995 hinnat ovat laskeneet. Pääasiallisena syynä tälle on kulutusta suurempi tuotanto (varastot kasvavat käyttöä nopeammin). Hinnat olivat alhaisimmillaan markkinointivuonna 1999/2000 tuotannon ollessa alijäämäistä useissa suurissa tuottajamaissa, mutta ne nousivat markkinointivuoden 2000/01 aikana 240 euroon tonnilta. Seuraavana vuonna hinnat laskivat jälleen 180 euroon tonnilta. Vuoden 2003 ensimmäisen puoliskon aikana hinnat laskivat edelleen 170 euroon tonnilta.

Hinnanvaihteluun on useita syitä. Pörssikurssien vaihtelu saattaa lisätä tai vähentää sokerin hinnanvaihtelua tietyn valuutan osalta. Kulutuksen tasainen kasvu on sokerimarkkinoiden eteenpäin vievä voima, mutta se ei kuitenkaan aina merkitse jatkuvaa tuontitarvetta. Kulutuksen kasvu on huomattavasti suurempaa kehitysmaissa kuin muissa maissa, ja sokerin tuonti on riippuvainen makrotaloudellisista tekijöistä. Maailmanmarkkinahintojen vaihtelu ei erityisesti vaikuta tuotantoon, mikä johtuu siitä, että monissa maissa hintoja suojataan, sokeriruoko on monivuotinen kasvi ja kattaa 75 prosenttia sokerintuotannon viljelyalasta, ja sokerinvalmistuksen investoinnit tehdään pitkällä aikavälillä. Tarjontaan vaikuttavat sen sijaan erityisesti sääolot, ja tuotantoennusteiden tarkistukset usein johtavat maailmanmarkkinahintojen merkittäviin muutoksiin. Lisäksi sokerin vienti keskittyy tiettyihin maihin, jotka ovat samalla myös suurimpia tuottajia. Brasilian, EU:n (15 jäsenvaltiota), Australian, Thaimaan ja Kuuban osuus maailmanlaajuisesta viennistä on 70 prosenttia. Todettakoon lopuksi, että hallitusten käyttämät politiikan välineet vaikuttavat sekä tarjontaan että kysyntään.

EU:ssa sokerialalla sovelletaan järjestelmää, jossa yhdistyvät rajasuoja, tarjonnan säätely sekä hintatuki. Sokerin interventiohintaa on 631,9 euroa tonnilta valkoisen sokerin osalta ja 523,7 euroa tonnilta raakasokerin osalta. EU:n markkinahinnat ovat olleet maailmanmarkkinoiden viime vuosien viitehintoihin verrattuna kaksin- tai kolminkertaisia.

Hinnanvaihtelun vuoksi sokerin maailmanmarkkinahintoja on vaikea ennakoita. Asiantuntijat arvioivat, että hinnat laskevat edelleen lyhyellä (markkinointivuosi 2003/04) ja keskipitkällä aikavälillä. OECD ennakoi vuoden 2003 maatalouskatsauksessaan markkinointivuoden 2008/09 raakasokerin hinnaksi 170 euroa tonnilta. Tämä merkitsee 13 prosentin laskua viitejaksoon nähden (1997/98–2001/02). OECD:n mukaan ennakoitu alhainen taso johtuu pääasiassa sokerin tarjonnan ja halvan tuotannon maista tulevan viennin kasvusta sekä monien OECD-maiden korkeasta tuki- ja suojatasosta. Maailmanlaajuisen kulutuksen ennustetaan kasvavan hieman tarjontaa nopeammin erityisesti muissa kuin OECD-maissa. Suurten varastojen oletetaan kuitenkin pitävän hintoja alhaisina keskipitkällä aikavälillä.

### 3. EHDOTETUT UUDISTUKSET JA NIIDEN TODENNÄKÖISET VAIKUTUKSET

#### 3.1. Yleisiä huomioita

Komissio otti tupakka-, oliiviöljy- ja puuvilla-alojen uudistustarpeiden arvioinnissa huomioon seuraavat näkökohdat:

- neuvoston esittämä vaatimus kyseisten alojen uudistamisesta "vuoden 2003 YMP:n uudistuksen tavoitteiden ja lähestymistavan perusteella";
- asianomaisten alojen samankaltaisuus tiettyjen rakenteellisten ja tuotantoon liittyvien piirteiden suhteen sekä niitä koskevat toimintaperiaatteet, minkä perusteella niihin voidaan soveltaa kesäkuun 2003 YMP:n uudistuksen lähestymistapaa;
- kunkin alan erityispiirteet, erityisesti tuotannon keskeytymisen ja oliivitarhoista luopumisen riski sekä tarve lisätä maaseutuelinkeinojen kestävyyttä ja kilpailukykyä.

Komissio uskoo, että kesäkuun 2003 YMP:n uudistuksen tavoitteisiin (kilpailukyvyyn ja markkinasuuntautuneisuuden lisääminen, ympäristösuojelun parantaminen, tulojen vakautuminen sekä epäsuotuisten alueiden viljelijöiden tilanteen entistä parempi huomioon ottaminen) perustuvalla uudistuksella olisi pyrittävä saavuttamaan seuraavat tavoitteet:

- laatimalla asianomaisten alojen pitkän aikavälin politiikan näkymät näiden alojen nykyisten määrärahojen, rahoitusnäkymien otsakkeen 1 sekä Brysselissä lokakuussa 2002 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston hyväksymän uuden maatalousmenokehityksen mukaisesti;
- edistämällä kesäkuussa 2003 hyväksytyyn YMP:n uudistuksen lähestymistapaa ja tavoitteita, joita ovat kilpailukyvyyn ja markkinasuuntautuneisuuden lisääminen, parempi ympäristönsuojelu, tulojen vakauttaminen sekä epäsuotuisten alueiden viljelijöiden tilanteen parempi huomioon ottaminen;
- asettamalla etusija tuotantotuen sijaan viljelijän tulotuelle siten, että suuri osa nykyisistä tuotantosidonnaisista suorista tuista siirretään maatalon tulotukijärjestelmään **1 päivästä tammikuuta 2005**;
- sitomalla nämä tuet täydentäviä ehtoja soveltamalla niiden EU:n ympäristö- ja elintarviketurvallisuusvaatimusten sekä hyvää viljelykäytäntöä ja ympäristöstä huolehtimista koskevien sääntöjen noudattamiseen, joita jo sovelletaan kaikissa YMP:n suoran tuen järjestelmissä, sekä soveltamalla niihin myös mukauttamis- ja budjettikurimekanismeja.

Tupakan- ja oliiviöljyntuottajat saavat jo tuotantosidonnaista tukea taatun enimmäismäärän rajoissa. Puuvilla-alalla siemenistä puhdistamattoman puuvillan tonnilta myönnettävä tuki, johon myös sovelletaan taattua enimmäismäärää, lasketaan EU:n ohjehinnan ja maailmanmarkkinahinnan välisen eron perusteella, ja se maksetaan siementenpoistoyrityksille, jotka maksavat vähimmäishinnan tuottajille.

Ottaen huomioon, että hintojen alentamista ei pidetä tarpeellisena ja että suoraa tukea myönnetään jo kaikilla kyseisillä aloilla, komissio arvioi, ettei tukien siirtämisessä maatalon tulotukijärjestelmään pitäisi olla suurempia vaikeuksia.

Kyseisille aloille on kaikille kuitenkin tyypillistä tuotannon keskittyminen taloudellisesti taantuneille alueille sekä työvoiman tai pääoman kannalta suuret tuotantopanokset, mikä taas lisää maatalojen ulkopuolista työllisyyttä kyseisiin aloihin liittyvässä jalostusteollisuudessa.

Tästä syystä komissio haluaa kiinnittää huomiota kesäkuun 2003 YMP:n uudistuksen yhteydessä tuen tuotannosta irrottamisen mahdollisiin vaikutuksiin kyseisillä alueellisesti merkittävillä aloilla, joilla tuotantoa perinteisesti harjoitetaan, erityisesti tuotannosta luopumisen riskiin sekä maaseutualueiden kilpailukykyyn kohdistuviin vaikutuksiin. Kesäkuun 2003 YMP:n uudistuksen mukaisesti syrjäisimmille alueille ja Egeanmeren saarille olisi tuotantotuen osalta myönnettävä erityiskohtelu. Näillä alueilla suorita tukia ei yhdennetä maatalan tulotukijärjestelmään.

### **3.2. Tupakka**

Komission tupakka-alan laajan vaikutusten arvioinnin perusteella tekemä tärkein päätelmä oli, että kestävimmat vaihtoehdot tupakka-alan tulevalle politiikalle olisivat nykyisen palkkion asteittain toteutettava tuotantomääristä irrottaminen, tupakkarahaston vaiheittainen lakkauttaminen sekä YMP:n toiseen pilariin sisältyvä tupakan tuotantoalueiden rakenneuudistuksen rahoituskehys. Tupakkakiintiöt olisi tässä järjestelmässä säilytettävä sitä tupakkapalkkion osuutta, jota ei ole vielä irrotettu tuotantomääristä, vastaavan rahoituskehysten määrittämiseksi. Siirtymäkauden aikana kiintiön ulkopuolisesta tuotannosta ei näin ollen voisi saada tuotantoon sidotun palkkion vastaavaa jäljellä olevaa osaa. Tämän vaiheen päätyttyä nykyinen tupakan yhteinen markkinajärjestely lakkaisi olemasta voimassa.

Tällä vaihtoehdolla olisi mahdollista purkaa yksittäisen tuottajan tulojen tukeminen ja tupakanviljelyn välinen yhteys mutta tarjota samalla rahoitusta alan uudelleensuuntaamiseen vaihtoehtoisten tulonlähteiden löytämiseksi. Ottaen edelleen huomioon, että nykyisin noin kolmasosa tupakkapalkkiosta tarvitaan vaihtuvien tuotantokustannusten kattamiseen, asteittain toteutettavalla uudistuksella voitaisiin parhaiten välttää tuotannon ja paikallisen talouselämän keskeytyminen ja mahdollistaa markkinahinnan mukautuminen uusiin olosuhteisiin. Uudistuksen täytäntöönpano kestäisi kolme vuotta.

Uudistuksen toteuttaminen on tarkoitus aloittaa muuttamalla nykyiset tupakkapalkkiot kokonaisuudessaan tai osittain maatalan tulotukioikeuksiksi. Tämä siirto toteutettaisiin täysimääräisesti tuottajan 3,5 ensimmäisen tuotantotonnin osalta (ks. taulukko 1), ja seuraavasta 3,5–10 tonnin tuotantoerästä vain 80 prosenttia nykyisestä tupakkapalkkiosta sisällytettäisiin maatalan tulotukeen. Jäljellä olevat 20 prosenttia varattaisiin ehdotettuun rakenneuudistuksen rahoituskehukseen.

**Taulukko 1 – Tupakka-alan uudistusehdotus tiivistettynä**

<b>1. vaihe</b>	Nykyinen tuki	Siirretään maatalan tulotukijärjestelmään	Rakenneuudistuksen rahoituskehys
<i>Tuen taso tuotantoerää kohden</i>			
0 – 3,5 tonnia	0	täysimääräisesti	0
3,5 – 10 tonnia	0	4/5	1/5
+ 10 tonnia	2/3	1/6	1/6

<b>2. vaihe</b>	Nykyinen tuki	Siirretään maatalan tulotukijärjestelmään	Rakenneuudistuksen rahoituskehys
<i>Tuen taso tuotantoerää kohden</i>			
0 – 3,5 tonnia	0	täysimääräisesti	0
3,5 – 10 tonnia	0	4/5	1/5
+ 10 tonnia	1/3	1/3	1/3

<b>3. vaihe</b>	Nykyinen tuki	Siirretään maatalan tulotukijärjestelmään	Rakenneuudistuksen rahoituskehys
<i>Tuen taso tuotantoerää kohden</i>			
0 – 3,5 tonnia	0	täysimääräisesti	0
3,5 – 10 tonnia	0	4/5	1/5
+ 10 tonnia	0	1/3	2/3

Uudistuksessa suurten tupakkatilojen osalta nykyistä, yli 10 tonnin tuotantoerää koskevaa tupakkapalkkiota alennettaisiin kolmasosalla kussakin vuoden kestävässä vaiheessa. Tilakohtaisen tulotason suurten muutosten välttämiseksi tämän erän tupakkapalkkiosta kolmasosa muutettaisiin tulotukioikeuksiksi ja loput siirrettäisiin rakenneuudistuksen rahoituskehyykseen.

Rakenneuudistuksen rahoituskehyykseen siirrettävät osuudet on vahvistettu tasapuolisuutta ja tehokkuutta koskevat näkökohdat huomioon ottaen. Tällä rahoituskehyyksellä on tarkoitus vauhdittaa tupakantuotantoalueiden rakenneuudistusta. Rakenneuudistuksen rahoituskehyyksestä osoitettaisiin rahoitusta maaseudun kehittämistä koskevassa asetuksessa (neuvoston asetus (EY) N:o 1257/1999) säädettyihin maaseudun kehittämistoimenpiteisiin. Tämä voitaisiin toteutettaisiin lisäämällä tuensaajia ja toimenpiteitä tai korottamalla voimassa olevien maaseudun kehittämistoimenpiteiden tuen tasoa.

Tämän uudistuksen toteutuessa yli 70 prosenttia nykyisestä tupakkapalkkiosta siirtyisi maatalan tulotukeen ja vähintään 20 prosenttia rakenneuudistuksen rahoituskehyykseen. Tällainen uudelleenjako vastaisi keskimääräisesti 6 900 euron määrärahoja perheen vuosityöyksikköä kohden maatalan tulotukena.

Vaiheittain toteutettavan uudistuksen oletetaan lisäävän tupakanviljelyn markkinasuuntautuneisuutta ja tupakanviljelijöiden tulotasoa niiden etujen lisäksi, joita tuotannosta irrotetun tuen suuremmalla tulonsiirtotehokkuudella on tuloihin erityisesti pienillä tiloilla, jotka jo aikaisemmassa vaiheessa saivat suuremman osan tuloistaan maatalan tulotukena.

Tupakan nykyisen järjestelmän lakkauttamiselle on asetettu kolmen vuoden määräaika, jonka aikana tupakkarahastoa käytetään tupakanvastaisten tiedotuskampanjoiden tukemiseksi. Komissio on sitoutunut jatkamaan tupakanvastaisten toimien tukemista, huolimatta siitä, että tuki alenee kyseisellä kaudella.

Vähemmän voittoa tuottavien tupakkalajikkeiden viljelyn oletetaan lyhyellä aikavälillä loppuvan EU:ssa. Lisäksi nykyisen tupakkapalkkion muuttaminen maatalan tulotueksi kannustaisi tuottajia, jotka eivät nykyisin pysty kattamaan vaihtuvia tuotantokustannuksiaan tai jotka voisivat suunnata tuotantoaan korkeampia hehtaariohtaisia tuloja tuottaviin lajikkeisiin, suuntautumaan lyhyellä aikavälillä muuhun maataloustoimintaan.

Nämä muutokset saattavat aiheuttaa tupakantuotannon taantumaa, jonka kuitenkin oletetaan tasaantuvan, kun tuotantoa harjoittavat suuremmat ja kysyntään ja/tai laatuun paremmin suuntautuneet ammattimaisemmat tilat sellaisilla EU:n hinnoilla, jotka ovat lähempänä kyseisten lajikkeiden maailmanmarkkinahintoja.

Tupakanviljelijöille myönnettävän maatalan tulotuen kanssa vaihteittain käyttöön otettavalla rakenneuudistuksen rahoituskehyksellä voidaan edistää tuotannon keskittymistä rakenteellisesti järjeistetyille tiloille, lisätä tulonsiirtoa tiloille, jotka viljelevät tupakkaa viitejaksolla sekä kannustaa paikallisten työmarkkinoiden uudelleensuuntaamista tupakanviljelyalueilla.

### **3.3. Oliiviöljy**

Komissio katsoo, että EU:n oliiviöljyalan pitkän aikavälin tarpeisiin voidaan vastata parhaiten uudistuksella, joka perustuu neuvoston kesäkuun 2003 YMP:n uudistusta koskevan sopimuksen yhteydessä esittämiin suuntaviivoihin.

Ehdotuksessa oliiviöljyn nykyinen tuotantosidonnainen tuki muutettaisiin suoraksi tulotueksi myöntämällä kesäkuun 2003 YMP:n uudistuksella myönnettyjen oikeuksien lisäksi viljelijöille uusia maatalan tulotukioikeuksia. Oliiviöljyalan sisällyttämisellä maatalan tulotukijärjestelmän piiriin on kolme merkittävää etua, jotka esitetään seuraavassa.

Ensinnäkin maatalan tulotukijärjestelmässä oliiviöljyalan markkinasuuntautuneisuuden ja kilpailukyvyn oletetaan paranevan. Vaikka oliiviöljyalan kauppa kehittyy jo nyt suotuisasti ja alalla on laatustrategian avulla tietoisesti pyritty seuraamaan kulutussuuntauksia, alalla on pystyttävä noudattamaan maailmanmarkkinoiden kysynnän suuntauksia, jotta sillä voidaan vastata tulevaisuuden haasteisiin ja tilanteeseen, jossa koko maailman tuotanto on kulutusta suurempi.

Toiseksi tulotukijärjestelmään kuulumisen vakauttaa viljelijöiden tuloja suuremman tulonsiirtotehokkuuden ansiosta ja mahdollistaa tukitason säilymisen vähäisiä tuotantopanoksia käyttävillä oliiviöljyn tuotantoalueilla.

Kolmanneksi oliiviöljyalaan jo yhdistetty myönteinen mielikuva avoimuuden, kuluttajaluottamuksen ja alan tarjoamien ympäristöön ja maisemaan liittyvien etujen kannalta voisi entisestään lujittua, jos ala yhdennettäisiin samoihin tavoitteisiin pyrkivään EU:n maatalousalaan. Oliiviöljyn myönteistä mielikuvaa mahdollisesti haittaavat, erityisesti ympäristöön liittyvät suuntauksiset tulisivat ehdotetussa uudistuksessa aiempaa selkeämmin esiin.

Komissio katsoo kuitenkin, että nykyisten tuotantosidonnaisten tukien muuttaminen kokonaisuudessaan maatalan tulotueksi saattaisi aiheuttaa ongelmia tietyille EU:n perinteisille tuotantoalueille ja vähäisiä tuotantopanoksia käyttäville oliivitarhoille. Vaarana on, että oliivipuiden ylläpitämisestä luovutaan laajoilla alueilla, mikä puolestaan heikentäisi maan kasvipeitettä ja huonontaisi maisemaa tai aiheuttaisi



kielteisiä yhteiskunnallisia vaikutuksia. Ongelma olisi suurin alueilla, joiden paikalliset elinkeinot ovat suuresti riippuvaisia oliivinviljelystä.

Näistä syistä komissio päätteli, että jos uudistus toteutettaisiin irrottamalla tuki kokonaisuudessaan oliivipuiden kasvattamisesta, sillä ei otettaisi herkkien alueiden oliivitarhojen pysyvyyden kannalta riittävästi huomioon neuvoston ja parlamentin ilmaisemia näkemyksiä, jotka liittyvät tuotannosta luopumisen riskiin sekä tarpeeseen varmistaa maaseutuelinkeinon kestävyys.

Komissio ehdottaa näin ollen, että oliiviöljyalalla 60 prosenttia tuotantosidonnaisista tuista muutetaan viitejakson aikana maatilatuloetuksiksi yli 0,3 hehtaarin tiloilla. Järjestelmän täytäntöönpanon yksinkertaistamiseksi pienemmille tiloille myönnettävä tuki irrotettaisiin kokonaan tuotannosta.

Jäsenvaltiot säilyttäisivät 40 prosenttia oliiviöljyalan tuista viitejaksolla kansallisena rahoituskehyksenä, josta ne voisivat myöntää tuottajille oliivitarhojen lisätukea, joka maksettaisiin pinta-alan (ha) tai oliivipuiden lukumäärän perusteella. Lisätuki ei perustu tuotantomääriin vaan sen tavoitteena on oliivipuiden ylläpitäminen maaperän ja ympäristön suojelemiseksi paikalliset perinteet ja kulttuurin huomioon ottaen. Lisätuen tavoitteena olisi varmistaa oliivipuiden ylläpitäminen marginaalisilla alueilla tai vähäisiä tuotantopanoksia käyttävillä viljelmillä kattamalla merkittävä osa oliivitarhojen ylläpitokustannuksista. Jäsenvaltioiden olisi yksilöitävä nämä alueet EU:n yhteisten kestävä kehitystä koskevien puolueettomien arviointiperusteiden mukaisesti ja ottaen huomioon maisemansäilyttäminen, ympäristöä, yhteiskuntaelämää ja kulttuuria koskevat näkökohdat.

Tulotukijärjestelmässä käytettävät viitemäärät samoin kuin lisätuen edellyttämä pinta-ala tai oliivipuiden lukumäärä olisi laskettava IACS-järjestelmän kanssa yhteensopivalla paikkatietojärjestelmällä. Toukokuun 1. päivän 1998 jälkeen istutetut oliivialat, uusiin hyväksytyihin istutussuunnitelmiin kuuluvia aloja lukuun ottamatta, jätettäisiin maatilatuloetuen ja oliivitarhojen lisätuen ulkopuolelle.

Oliiviöljyn markkinapolitiikan osalta komissio ehdottaa, että nykyiset yksityisen varastoinnin järjestelyt säilytetään ennallaan turvaverkkojärjestelmänä, mutta sekä vientiin että tiettyjen jalosteiden valmistamiseen myönnettävä tuki olisi tarkoituksettomana lakkautettava.

Oliiviöljyn laatustrategian osalta komissio ehdottaa, että alan sopeutumista muuttuviin markkinaolosuhteisiin olisi tuettava tehostamalla olemassa olevia laatua ja jäljitettävyyttä koskevia toimenpiteitä. Tukikelpoisia toimia olisi lisättävä ulottamalla tuki koskemaan monivuotisiin ohjelmiin sisältyvää oliiviöljyn laaduntarkkailua sekä kansallisella, EU:n ja kansainvälisellä tasolla toteutettavia tehostamistoimenpiteitä. Tarvittava lisärahoitus saataisiin jäsenvaltioiden oliivitarhojen tukemiseen varatusta kansallisesta rahoituskehyksestä.

Valvontanäkökohtien osalta ehdotetaan, että nykyisten oliiviöljyn valvontalaitosten rahoitus lopetetaan 1. marraskuuta 2005. Uutta pinta-alatukea valvottaisiin IACS-järjestelmällä paikkatietojärjestelmää apuna käyttäen. Yksinkertaistamisen vuoksi oliivitarhojen lisätukea ei myönnettäisi alle 50 euroa koskevista hakemuksista. Laatua koskevien toimenpiteiden osalta toimintaohjelmien valvontaa tehostetaan mm. uusilla arviointia ja valvontaa koskevilla velvoitteilla.

Jotta maatilatuloetukea voitaisiin soveltaa 1. tammikuuta 2005 alkaen, oliiviöljyalan uudistuksen voimaantulopäiväksi ehdotetaan 1. marraskuuta 2004.

### 3.4. Puuvilla

Komission mukaan kesäkuun 2003 YMP:n uudistukseen perustuvan EU:n puuvilla-alan uudistuksen edut olisivat kaiken kaikkiaan talouden, yhteiskuntaelämän ja ympäristön kannalta paljon suuremmat kuin haitat.

Komissio ehdottaa tästä syystä puuvillan tuottajatukeen viitejaksolla tarkoitettujen EMOTR:n menojen siirtämistä kahden tulotukitoimenpiteen, eli maatilatalotuen ja uuden pinta-alatuen maksettavan tuottajatukeen, rahoitukseen. Viimeksi mainitun osalta komissio katsoo, että tällaisella tuotantosidonnaisella tuella täytetään myös Kreikan, Espanjan ja Portugalin liittymisasiakirjoihin sisältyvässä puuvillaa koskevissa pöytäkirjoissa määrätty tavoite, jonka mukaan puuvillantuotantoa on tuettava kyseisillä alueilla.

Ehdotuksen mukaan 60 prosenttia jäsenvaltion tuottajatuken siirrettäisiin maatilatalotukijärjestelmään uusina tulotukioikeuksina. Tällä menetelmällä edistettäisiin puuvillantuottajien sopeutumista markkinoiden kehitykseen ja vaatimuksiin tulevaisuudessa. Puuvilla-alan sisällyttäminen maatilatalotukijärjestelmään varmistaisi puuvillantuottajille myös vakaammat tulot.

Puuvilla-alan ja ympäristön tilan heikkenemisen välisen ristiriitaisen yhteyden osalta on tärkeää ottaa huomioon, että kesäkuun 2003 YMP:n uudistuksella lisätään johdonmukaisuutta ja avoimuutta tuotantovaatimuksia koskevan EU:n lainsäädännön soveltamisen osalta. Ottaen huomioon täydentäviä ehtoja koskevat uudet järjestelyt, joita sovelletaan kaikkiin YMP:n menoihin, puuvilla-alan sisällyttäminen tulotukijärjestelmään toisi puuvillan tuottajille samat oikeudet kuin muille viljelijöille, eli tuottajilla olisi enemmän vapautta laajaperäistä ja monipuolistaa tuotantoaan tai vaihtaa tuotantosuuntaa.

Komissio uskoo, EU:n Dohan kehitysohjelmassa jo ehdottaman, kauppaa vääristävien tukien merkittävän alentamisen lisäksi tällaisella uudistuksella on mahdollista vähentää puuvillan maailmanmarkkinahinnan tasoon liittyvää monitahoista ongelmaa siirtämällä tuki nykyisestä hinnanerokorvausmekanismista "sinisen" ja "vihreän laatikon" yhdistelmään.

Koska on olemassa tuotannon keskeytymisen riski, komissio ehdottaa, että jäsenvaltiot varaavat viitejaksoksi 40 prosenttia tuottajatuken kansalliseen rahoituskehikseen, josta ne voivat myöntää puuvillantuottajille uutta hehtaariohtaista pinta-alatukea kyseiseen viljelyyn soveltuvilla alueilla.

Uuden pinta-alatuen taso on vahvistettu sellaiseksi, että puuvillantuotanto voi jatkua nykyistä pienemmällä alalla kilpaileviin viljelykasveihin nähden suurin piirtein samalla bruttokatteella. Se, että täydentäviä ympäristöehtoja sovelletaan sekä maatilatalotukeen että pinta-alatukeen, vähentää puuvillantuotannon haitallisia ympäristövaikutuksia tavalla, jolla ei ole vaikutusta tuloihin.

Uudelle pinta-alatuella asetettaisiin 425 360 hehtaarin enimmäisala (Kreikassa 340 000 ha, Espanjassa 85 000 ha ja Portugalissa 360 ha). Enimmäisalat on määritetty puuvillan viljelyalojen viimeaikaisen kehityksen perusteella, ja ne ovat Kreikan osalta 11 prosenttia ja Espanjan osalta 5 prosenttia pienempiä kuin viitejaksolla. Pinta-alatukea vähennetään, jos tukihakemukset ylittävät jäsenvaltion enimmäisalan.

Pinta-alatuki myönnettäisiin noudattaen erityisiä arviointiperusteita, jotka liittyvät tuottajien toimialakohtaiseen organisaatioon osallistumiseen. Kunkin toimialakohtaisen organisaation on oltava jäsenvaltion hyväksymä, sen tulisi kattaa vähintään 20 000 hehtaarin ala ja kuuluttava valvontaan, joka saattaisi johtaa taloudellisten seuraamusten määräämiseen tai hyväksynnän peruuttamisen koko alalta tai osalta siitä.

Pinta-alatuen rahoituskehiksestä puolet voitaisiin eriyttää toimialakohtaisten asteikkojen mukaan soveltamalla tuotantoa koskevia laadullisia ja määrällisiä kannustimia. Toimialakohtaisen organisaation toiminnan rahoitus saataisiin jäseniltä, ja yhteisö myöntäisi 10 euroa hehtaarilta. Tuki olisi kokonaisuudessaan noin 4,5 miljoonaa euroa, ja se sisältyisi jäsenvaltioiden kansalliseen rahoituskehikseen.

Puuvillan markkinatoimenpiteiden kokonaismenojen ja kahden tuottajatukitoimenpiteen jäännös, noin 100 miljoonaa euroa, sisällytettäisiin puuvillan tuotantoalueiden rakenneuudistuksen rahoituskehikseen. Tämä summa jaettaisiin jäsenvaltioiden kesken viitejaksolla tukikelpoisen keskimääräisen viljelyalan mukaan. Rakenneuudistuksen rahoituskehys muodostaisi YMP:n toiseen pilariin kuuluvan täydentävän rahoitusvälineen, ja sitä käytettäisiin maaseudun kehittämisestä annetun asetuksessa (neuvoston asetus (EY) N:o 1257/99) säädettyjen maaseudun kehittämistoimenpiteiden rahoittamiseen. Tämä voitaisiin toteutettaisiin lisäämällä tuensaajia ja toimenpiteitä tai korottamalla voimassa olevien maaseudun kehittämistoimenpiteiden tuen tasoa.

### **3.5. Sokeri**

Jäsenvaltioiden tuotantokiintiöiden käyttöönoton jälkeen sokerin yhteinen markkinajärjestely on kehittynyt YMP:n uudistuksen kohteena oleviin muihin aloihin nähden hyvin eri suuntaan. Sokerikiintiöiden asettaminen oli poliittinen valinta, jolla haluttiin varmistaa tuotannon jakautuminen kaikkialle yhteisöön sen sijaan, että olisi esitetty EU:n kaikkein kilpailukykyisimpien alueiden talouden erikoistumista.

Nykyisen sokerijärjestelmän korkean hintatuen ansiosta EU:n vähemmän kilpailukykyisillä alueilla toimivat tuottajat, joilla ei ole suhteellista etua sokerijuurikkaan tuotannossa, pystyvät kattamaan ainakin tuotantokustannukset. Sisämarkkinahintoja on pidetty yllä korkeilla interventiohinnoilla ja tarvittaessa rajasuojalla.

Tällä politiikalla on vuosien varrella ollut lukuisia etuja: Sisämarkkinoilla on pystytty takaamaan varma, vakaa ja korkealaatuinen sokerintarjonta, vaikka tähän tulokseen olisi luultavasti päästy myös muunlaisilla, kauppaa vähemmän vääristävillä keinoilla ja suuremmalla tulonsiirtotehokkuudella. EU:n tuottajille järjestelmä takaa melko korkeisiin hintoihin perustuvan vakauden, mikä puolestaan varmistaa tulojen saannin. Unioniin sokeria vievät maat, jotka hyötyvät etuskohteluun perustuvasta markkinoille pääsystä, ovat myös olleet tyytyväisiä järjestelmään, joka tarjoaa niiden omille toimijoille vakaat määrät ja suotuisat hinnat. Tähän politiikkaan kohdistuu kuitenkin kasvavaa painetta, ja järjestelmään liittyvät haitat ovat tulleet yhä ilmeisemmiksi.

Sokerijärjestelmää arvostellaan erityisesti siitä, että se kannustaa tuottamaan EU:ssa huomattavia määriä sokeria hinnoilla, jotka eivät ole kilpailukykyisiä. Lisäksi EU on tehnyt sokerin tuontia koskevia sitoumuksia, mikä tarkoittaa, että EU:n oma ylijäämäinen tuotanto on tarjottava kansainvälisille markkinoille

maailmanmarkkinahinnoilla. EU:n sokerijärjestelmää on näihin perusteluihin vedoten arvosteltu siitä, että se vääristää vapaata kauppaa ja estää alkutuotannon kasvun eräissä kehitysmaissa.

EU:n tuottajille on taattu korkeat hinnat kuluttajien ja jalostajien kustannuksella. Sen lisäksi, että EU:n interventiohintaa on maailmanmarkkinahintaa huomattavasti korkeampi, EU:n markkinahinta on pysynyt interventiohintaa korkeammalla. Koska yhteinen markkinajärjestely perustuu jäsenvaltiokohtaisiin tuotantokiintiöihin, se vääjäämättä vähentää markkinasuuntautuneisuutta ja suosii markkinoiden jakautumista. Ympäristöjärjestöt arvostelevat hintakannustinta viljelyn tuottoa lisäävänä keinona ja ovat tuoneet esiin myös huolenaiheensa sokeripolitiikan ja kestävän kehityksen tavoitteiden välisen johdonmukaisuuden puuttumisesta.

EU:n sokeripolitiikan muutosta edellyttäviä tekijöitä voidaan määritellä eri tasoilla.

Ensimmäisenä mainittakoon nykyisen sokeripolitiikan ja EU:n maatalouden uusien suuntaviivojen välistä johdonmukaisuutta koskeva kysymys. Nämä suuntaviivat laadittiin YMP:n kesäkuun 2003 uudistuksessa, joka puolestaan perustui EU:n kestävän kehityksen strategiaan. Sokerin tuotantokapasiteetin jakamista, joka nykyisessä järjestelmässä toteutetaan kiintiöillä, on tarkasteltava kilpailukykyisemmän ja kestävämmän sokerialan tavoitteisiin nähden.

Toiseksi on otettava huomioon, että EU on tehnyt yksipuolisia tuontimyyntiä "kaikki paitsi aseet" -aloitteen mukaisesti vähiten kehittyneille maille sekä Balkanin maille, mikä saattaa johtaa EU:n sokerimarkkinoiden epätasapainoon jo vuonna 2007. Markkinoiden epätasapaino taas johtaisi sokeriteollisuuden vakavaan taantumiseen useissa EU:n eri osissa.

Viimeisenä mainittakoon kansainvälisellä tasolla EU:n sokerialan osalta toteutetut oikeustoimet, joita on tarkasteltava käynnissä olevan Dohan kehityskierroksen taustaa vasten. Vaikka kyseisten monenvälisen neuvottelujen lopullisia tuloksia ei vielä tiedetä, EU:n sokeritalouden uuden toimintaympäristön pääpiirteet ovat jo ilmeisiä ja riittävän selkeitä, jotta niitä voidaan arvioida. Riippumatta siitä, mitä vaihtoehtoa tarkastellaan, EU:n vientijärjestelmä on mukautettava WTO:ssa parhaillaan käytävän DDA-kierroksen sopimuksen tulosten mukaisesti.

Näiden tekijöiden kokonaisvaltainen tarkastelu osoittaa, että olosuhteet ovat muuttuneet siihen tilanteeseen nähden, jossa eri etujen ja näkökantojen välinen tasapaino alunperin saavutettiin. Komissio katsoo, että nykyistä sokerijärjestelmää on nyt tarkasteltava huolella uudelleen, jotta voidaan päästä sopimukseen kestävästä ja pitkän aikavälin EU:n sokeripolitiikasta. Ottaen huomioon sokeriteollisuuden raskaat ja pitkän aikavälin investoinnit komissio myös uskoo, että tämän päätöksen lykkääminen olisi alalle haitallista niin EU:ssa kuin kehitysmaissakin.

Millä tahansa vaihtoehdolla, joka johtaa sisämarkkinahinnan alenemiseen, on huomattava vaikutus maihin, joihin sovelletaan Cottonoun EU-AKT-yleissopimuksen sokeria koskevaa pöytäkirjaa. Komissio arvioi uudistuksen vaikutuksia niiden AKT-maiden kannalta, joihin sovelletaan sokeria koskevaa pöytäkirjaa, ja tekee asianmukaiset päätelmät kyseisten maiden mahdollisesti kohtaamat vaikeudet huomioon ottaen.

Komissio on ehdottanut EU:n sokerijärjestelmälle kolmea eri politiikan vaihtoehtoa, joita on käsitelty laajassa vaikutusten arvioinnissa. Se on ottanut huomioon alan sisäisten ja ulkoisten rajoitteiden vaikutukset sekä Maailman kauppajärjestössä

(WTO) käsiteltävänä olevan riidan. Näitä vaihtoehtoja on myös tarkasteltava hiljattain hyväksytty biopolttoaineita koskeva yhteisön politiikka sekä AKT-maihin ja muihin kolmansiin maihin kohdistuvat vaikutukset huomioon ottaen.

Saadakseen vaihtoehtoilte viitekehysten komissio tarkasteli ensin, mitä seurauksia olisi nykyisen järjestelmän jatkamisesta vuoden 2006 jälkeenkin. Tämä tarkoittaisi nykyisen, joustaviin kiintiöihin ja interventioon perustuvan yhteisen markkinajärjestelyn säilyttämistä ennallaan. EU:n markkinat pidettäisiin avoimina tuonnille jo tehtyjen tai vastaisuudessa tehtävien kansainvälisten sopimusten mukaisesti. Tulleja, sisämarkkinahintoja ja tuotantokiintiöitä olisi alennettava. Tämän mallin vaikutuksia haluttiin tarkastella oikeassa yhteydessä – vaikka lopputulos ei juuri eroa – minkä vuoksi laajassa vaikutusten arvioinnissa käsiteltiin myös mitä seurauksia olisi EBA-maiden mahdollisella pyynnöllä sopimuksen täytäntöön panemisesta asianmukaisesti sovitulla toimitusjärjestelmällä.

Toinen tarkasteltu vaihtoehto koostui EU:n sisämarkkinahintojen alentamisesta. Tuonin ja tuotannon vakiinnuttua tuotantokiintiöt lakkautettaisiin. Tässä vaihtoehdossa sisämarkkinahinnan annettaisiin mukautua tuontihintoihin. Jos EU:n sisämarkkinahinta laskettaisiin tasapainon takaavalle tasolle eli noin 450 euroon tonnilta, EU:n markkinat menettäisivät houkuttavuuttaan vähiten kilpailukykyisten sokerintuottajamaiden kannalta, minkä vuoksi tämän vaihtoehdon vaikutuksia maailmankauppaan tarkasteltiin erityisen huolella. EU:n sokerin hintojen alentamisen vaikutusten lieventämiseksi tässä vaihtoehdossa tarkasteltiin myös mahdollisuutta ottaa sokerialalla käyttöön maatalan tulotuki kesäkuun 2003 YMP:n uudistuksen mukaisesti. Lopuksi arvioitiin vaihtoehdon vaikutuksia nykyisin unioniin suuntautuvaa vientiä harjoittavien maiden sokerista saamiin tuloihin.

Kolmantena vaihtoehtona on nykyisen järjestelmän täydellinen vapauttaminen. Tämä merkitsisi EU:n hintatuen ja tuotantokiintiöiden lakkauttamista. Tässä vaihtoehdossa tarkasteltiin näin ollen tuontitullien ja tuonin määrällisten rajoitusten täydellisen poistamisen vaikutuksia EU:n sokerimarkkinoihin. Kuten hinnanalennusvaihtoehdossa, myös tässä tarkasteltiin tulotuen käyttöönottomahdollisuutta sekä vapauttamisen vaikutuksia maailmankauppaan ja unioniin suuntautuvaa vientiä harjoittavien maiden sokerista saamiin tuloihin.

**Taulukko 2 – Tiivistelmä sokerialan politiikan vaihtoehtojen vaikutuksista**

	<b>Edut</b>	<b>Haitat</b>
<b>Nykyisen järjestelmän jatkaminen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Useimmilla alueilla tuotanto ja tuottajatulot säilyvät, mutta niitä on alennettava asteittain.</li> <li>• Järjestelmän talousarviomenot vähenevät asteittain.</li> <li>• AKT/EBA-maiden nykyiset etuusmenettelyt säilyvät.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alan rakenneuudistus ja kilpailukyvyyn parantaminen viivästyvät.</li> <li>• EU:hun tuodaan etuuskohtelusopimusten mukaisesti rajoittamattomia tuontimääriä hinnoilla, jotka eivät ole kilpailukykyisiä.</li> <li>• EU:n tuotannon säilyminen vaarantuu.</li> <li>• Kilpailun vääristyminen ja tuottajien välinen eriarvoisuus säilyvät.</li> <li>• Sokerin yhteinen markkinajärjestely säilyy monimutkaisena.</li> <li>• Ympäristönsuojelu ei etene.</li> <li>• Ne kehitysmaat, joiden kilpailukyky on heikko, ovat edelleen EU:n markkinoista riippuvaisia, mikä hidastaa tarvittavaa rakenneuudistusta.</li> </ul>
<b>Hinnanalennus</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alan rakenneuudistus ja kilpailukyvyyn parantaminen helpottuvat.</li> <li>• EU:n markkinoiden tarjonta ja kysyntä tasapainottuvat, tuotannon ylijäämä ja maailmanmarkkinoiden vääristyminen vähenevät.</li> <li>• Kilpailun vääristyminen ja tuottajien välinen eriarvoisuus vähenee.</li> <li>• Sokerin kuluttajahinnat alenevat.</li> <li>• Makeutusaineiden markkinat monipuolistuvat.</li> <li>• Järjestelmän talousarviomenot vähenevät.</li> <li>• Kilpailukykyiset LDC/AKT-tuottajat säilyttävät etuuskohteluun perustuvan markkinoille pääsyn.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sokeria koskevasta pöytäkirjasta hyötyvien AKT-maiden tulot laskevat, ja vähiten kilpailukykyiset maat saattaisivat lopettaa viennin kokonaan.</li> <li>• Rakenneuudistus- ja/tai tuotannon uudelleensuuntaamistoimenpiteet saattavat olla tarpeen.</li> </ul>
<b>Vapauttaminen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alan kilpailukyky paranee keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä.</li> <li>• Maailmanmarkkinoiden vääristyminen vähenee.</li> <li>• Vientituet poistetaan.</li> <li>• Järjestelmän talousarviomenot rajoittuvat korvauksesta aiheutuviin menoihin.</li> <li>• Sokerin yhteinen markkinajärjestely yksinkertaistuu.</li> <li>• Lisää markkinamahdollisuuksia edulliselle/kilpailukykyiselle tuotannolle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hintojen vakautta ei enää taata.</li> <li>• Suuri osa EU:n sokeriteollisuudesta katoaa.</li> <li>• Tuottajan tulot vähenevät tietyissä maaseutuyhteisöissä huomattavin seurauksin.</li> <li>• Sokeria koskevasta pöytäkirjasta hyötyvien AKT-maiden tulot laskevat ja suurin osa todennäköisesti menettää kilpailukykynsä.</li> <li>• Rakenneuudistus- ja/tai tuotannon uudelleensuuntaamistoimenpiteet saattavat olla tarpeen, myös asianomaisten AKT-maiden osalta.</li> <li>• Makeutusaineiden tuotanto ei enää ole kilpailukykyistä ja häviää.</li> <li>• Sokerin puhdistamoiden kannattavuus vaarantuu.</li> <li>• Viljelykierto saattaa vähentyä.</li> </ul>

#### 4. TALOUSARVIONÄKÖKOHDAT

Kesäkuun 2003 YMP:n uudistuksen lähestymistavan mukaisesti laadituista tupakkaa, oliiviöljyä ja puuvillaa koskevista ehdotuksista johtuvat kokonaismenot vastaavat näiden alojen nykyisten järjestelyjen viimeaikaisia palkkio- ja tukimenoja.

Uudistuksessa noudatetaan myös Brysselissä lokakuussa 2002 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston hyväksymää uutta maatalousmenokehystä. Lisäksi maaseudun kehittämistoimenpiteiden lisäämiseksi suunnitellussa varojen siirtämisessä noudatetaan maatalousmenojen otsakkeen 1 enimmäismääriä.

Ehdotuksista ei näin ollen aiheudu lisäkustannuksia talousarvioon aiempiin menoihin verrattuna, koska uudistukset perustuvat aikaisempien vuosien (2000–2002) keskimääräisiin menoihin, eivätkä ne edellytä rahoituksen uudelleenjakamista jäsenvaltioiden kesken. Vuosittaiset kustannukset eivät ylitä kyseisten alojen menokehyksiä, jotka perustuvat nykyisen tilanteen säilyttämiseen ja jotka komissio vahvisti YMP:n tammikuun 2003 uudistusehdotusten yhteydessä esittäessään YMP:n menoennusteita vuonna 2013 päättyväksi kaudeksi.

Sokerialan osalta eri vaihtoehtojen arvioidut talousarviomenot esitetään laajaa vaikutusten arviointia koskevassa asiakirjassa. Nykyisen järjestelmän säilyttäminen merkitsisi joitakin säästöjä, kun taas kahden muun vaihtoehdon kokonaiskustannukset riippuvat myönnetyn korvauksen tasosta.