



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 20.11.2007  
KOM(2007) 722 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO  
NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE**

**YMP:n uudistuksen ”terveystarkastuksen” valmistelu**

# KOMISSIION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

## YMP:n uudistuksen ”terveystarkastuksen” valmistelu

### 1. YHTEINEN MAATALOUSPOLITIikka TÄNÄÄN

#### 1.1. Perusteellisesti uudistettu ja paremmin toimiva politiikka

Yhteinen maatalouspolitiikka (YMP) on muuttunut huomattavasti viimeisten 15 vuoden aikana eurooppalaisen yhteiskunnan ja sen muuttuvan talouden paineissa. Uusi vaihe muutosprosessissa käynnistyi vuosien 2003 ja 2004 uudistuksissa, kun useimmilla YMP:n ensimmäisen pilarin aloilla otettiin käyttöön tuotannosta irrotetut suorat tuet tilatukijärjestelmän avulla ja maaseudun kehittämissä politiikan asemaa YMP:n toisena pilarina vahvistettiin. Prosessia jatkettiin sokeriuudistuksella (2006) ja hedelmä- ja vihannesuudistuksella (2007), ja viinialan uudistuksesta on vastikään esitetty säädösehdotukset.

Tuottajien saama tuki on nyt pitkälti irrotettu tuotantopäätöksistä, joten EU:n viljelijät voivat tehdä valintansa markkinasignaalien perusteella, luottaa tilansa potentiaaliin ja omiin mieltymyksiinsä mukautuessaan talousympäristönsä muutoksiin ja parantaa näin osaltaan maatalousalan kilpailukykyä.

YMP:n uudistus tuotti siis sen tuloksen, jota siltä odotettiin siirryttäessä pois tuotantotuesta, jota pidettiin yleisesti vanhojen ylituotanto-ongelmien syynä. EU:n tukemat hinnat, joita on laskettu kautta linjan, ovat nyt lähempänä maailmanmarkkinoita. EU:n maatalouden kilpailukyky paranee avainaloilla, vaikka EU:n osuus useimmista perustuotteiden markkinoista pienenee ja EU on maataloudessa jo suurin lähinnä kalliiden tuotteiden viejä. Se on myös maailman suurin maataloustuotaja ja edelleen selvästi suurin kehitysmaiden markkina-alue.

Lisäksi YMP auttaa enenevässä määrin vähentämään ympäristön pilaantumisvaaroja ja tarjoamaan yhteisöjemme odottamia julkishyödykkeitä. Tuottajien tuki perustuu nyt ympäristöä, elintarvikkeiden turvallisuutta ja eläinten hyvinvointia koskevien vaatimusten noudattamiseen.

Vahvistetulla maaseudun kehittämissä politiikalla puolestaan tuetaan myös ympäristön ja maaseutumaisemien suojelemista sekä luodaan kasvua, työpaikkoja ja innovointia maaseutualueille. Vaikka yhä useampaan EU:n maaseutualueeseen vaikuttavatkin muut tekijät kuin maatalous, taloudellisen ja yhteiskunnallisen vakauden säilyttäminen on erityisen haasteellista syrjäisillä, harvaan asutuilla ja selvästi maataloudesta riippuvaisilla alueilla. Elintarvikeala, jonka osuus on yhä 4 prosenttia yhteenlasketusta BKT:stä ja 8 prosenttia kokonaistyöllisyydestä, on maaseudulla edelleen keskeisessä asemassa.

#### 1.2. ”Terveystarkastuksessa” tarkasteltavia parannuksia

Edellä esitetty osoittaa, että YMP on tänään perin juurin erilainen kuin ennen, vaikka sen uudistusprosessin tulosten ja niitä koskevien käsitysten (joista useimmat liittyvät uudistusta edeltäneeseen aikaan) välillä vallitseekin usein paradoksi. Jotta YMP kuitenkin olisi edelleen nykyiseen ja tulevaan tähtäävä politiikka, sen on pystyttävä arvioimaan välineitään ja selvittämään, toimivatko ne niin kuin niiden pitäisi ja minkälaisia mukautuksia tarvitaan asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen, ja pystyttävä mukautumaan uusiin haasteisiin.

Jatkotoimien tarve on ilmeinen – mikä tahansa kiveen hakattu politiikka vanhenee väistämättä nopeasti muuttuvassa ympäristössä. YMP on todiste siitä, että EU:n maatalous pystyy onnistuneisiin jatkotoimiin ja muutokseen, mutta sen on annettava viljelijöille mahdollisuus mukauttaa toimintaansa ennustettavissa olevassa toimintakehyksessä.

Vuoden 2003 uudistus oli ensimmäinen askel YMP:n saattamisessa 2000-luvulle soveltuvaksi. Kaikista vuoden 2003 uudistuksen osatekijöistä ei päästy kerralla yhteisymmärrykseen. Tästä syystä lopullisessa sopimuksessa oli jo useita tarkastelulausekkeita, niin kuin on ollut myös sitä seuranneissa uudistuksissa.

Näillä tarkastelulausekkeilla, jotka eivät edellytä nykyisten toimintatapojen perusteellista uudistamista, mahdollistetaan markkina- ja muuhun kehitykseen perustuvat lisämukautukset. Niiden kattamia aihepiirejä käsitellään tässä tiedonannossa otsikolla "terveystarkastus". Tarkoituksena on löytää vastaus kolmeen pääkysymykseen:

- Miten tilatukijärjestelmästä saadaan tehokkaampi, toimivampi ja yksinkertaisempi?
- Miten alun perin kuuden jäsenvaltion yhteisölle suunnitelluista markkinatukivälineistä saadaan tarkoituksenmukaisia yhä globaalimmassa maailmassa ja 27 jäsenvaltiota käsittävässä EU:ssa?
- Miten selvitä uusista haasteista, jotka vaihtelevat ilmastonmuutoksesta biopoltoaineiden lisääntymiseen ja vesien hoitoon, sekä biologisen monimuotoisuuden kaltaisista nykyisistä haasteista sopeutumalla uusiin riskeihin ja mahdollisuuksiin?

## **2. TILATUKIJÄRJESTELMÄN TÄYTÄNTÖÖNPANO JA YKSINKERTAISTAMINEN**

### **2.1. Tilatukijärjestelmän yksinkertaistaminen**

Uudet jäsenvaltiot voivat hyödyntää yksinkertaistettua yhtenäistä pinta-alatukijärjestelmää (SAPS) vuoden 2010 loppuun asti (Bulgaria ja Romania vuoden 2011 loppuun asti), mutta 15 EU:n jäsenvaltion oli otettava käyttöön tilatukijärjestelmä vuoteen 2007 mennessä.

Ne voivat käyttää joko historiallista tilatukimallia (tukioikeudet perustuvat tilakohtaisiin viitemääriin), alueellista mallia (tukioikeudet perustuvat alueellisiin viitemääriin) tai näiden kahden mallin yhdistelmää.

Jäsenvaltioilla oli mahdollisuus säilyttää joitakin tuotantoon sidottuja suoria tukia (osittain sidotut tuet), jos tätä pidettiin vähimmäistuotannon varmistamisen ja ympäristöhyötyjen vuoksi tarpeellisenä. Ne voivat myös pidättää enintään 10 % kansallisista enimmäismääristä sellaisten maataloustoimintojen tukemiseen, jotka ovat tärkeitä ympäristön tai maataloustuotteiden laadun ja kaupan pitämisen parantamisen kannalta (neuvoston asetuksen (EY) N:o 1782/2003 69 artikla).

Sekä historiallinen että alueellinen malli tuen tuotannosta irrottamisessa täyttää tavoitteen, jonka mukaan viljelijöillä on oltava mahdollisuus valita mitä he tuottavat, ilman että tuotteeseen sidottu tuki vaikuttaisi päätöksiin. Molemmissa vaihtoehdoissa tilakohtainen tuki, vaikkakin erilaisessa määrin, perustuu nyt aiempiin tuotantotasoihin, ja etenkin historiallisissa mallissa tuen eroja on tulevaisuudessa yhä vaikeampi perustella. Tästä syystä vaikuttaa aiheelliselta antaa jäsenvaltioille

mahdollisuus mukauttaa valitsemaansa mallia kohti yhtenäisempää tukea kaudella 2009–2013. Tämän perusteella olisi myös pohdittava, olisiko yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmää nyt soveltaville jäsenvaltioille annettava mahdollisuus jatkaa sen soveltamista vuoteen 2013 asti.

Nyt kun tilatukijärjestelmään on liittynyt useampia aloja ja järjestelmän pyörittämisestä on saatu kokemusta, tietyt täytäntöönpanoa koskevat päätökset ja säännöt vaikuttavat tarpeettoman tiukilta ja monimutkaisilta.

Terveystarkastus on oivallinen tilaisuus ehdottaa muutoksia, joilla järjestelmän täytäntöönpanoa voidaan sen perusrakennetta muuttamatta mukauttaa ja yksinkertaistaa.

## **2.2. Täydentävien ympäristöehtojen soveltamisalan määrittäminen**

Täydentävien ehtojen järjestelmä, jossa alennetaan niiden viljelijöiden tukea, jotka eivät täytä maatalouteen liittyviä EU:n vaatimuksia, on ja tulee olemaan keskeinen osa YMP:aa. Kokemus on kuitenkin tuonut esiin selkeän yksinkertaistamistarpeen.

Täydentäviä ehtoja koskenutta komission vuoden 2007 kertomusta tukeneiden neuvoston päätelmien perusteella yksinkertaistaminen on jo käynnistynyt. Järjestelmän valvontaan ja seuraamuksiin liittyviä näkökohtia parantavat ehdotukset ovat jo asianmukaisessa lainsäädäntömenettelyssä, ja niiden on määrä tulla voimaan 2008/2009. Terveystarkastuksessa otetaan huomioon myös käynnissä oleva työ täydentävien ehtojen järjestelmän yksinkertaistamiseksi.

Komission kertomuksessa ei kuitenkaan käsitelty suoranaisesti täydentävien ehtojen soveltamisalaa. Säilyäkseen tarkoituksenmukaisena välineenä täydentävien ehtojen on vastattava yhteiskunnan vaatimuksia, ja niissä on löydettävä tasapaino jokaisen vaatimuksen kustannusten ja hyötyjen välillä. Lakisäätteisten hoitovaatimusten sekä hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusten asianmukaisella kohdentamisella lisätään täydentävien ehtojen vaikutusta toimivana keinona kestävän maatalouden edistämiseen.

Neuvoston valtuutuksen myötä ja yksinkertaistamistarvetta ajatellen terveystarkastuksessa tarkastellaan täydentävien ehtojen soveltamisalaa seuraavilla aloilla:

- lakisäätteisten hoitovaatimusten määrittäminen poistamalla säännökset, jotka eivät suoranaisesti liity täydentäville ehdoille asetettuihin tavoitteisiin;
- nykyisen lakisäätteisten hoitovaatimusten sekä hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusten luettelon tarkasteleminen ja tarvittaessa muuttaminen, jotta täydentävien ehtojen tavoitteet voidaan saavuttaa paremmin.

## **2.3. Osittain sidottu tuki**

Viimeaikaisten uudistusten laajuus tekee osittain sidotusta tuesta tuottajille yhä merkityksettömän, kun useampia aloja liitetään tilatukijärjestelmään. Tuottajien tulot säilyvät vähintään ennallaan, kun tuki irrotetaan kokonaan tuotannosta, ja tuotannon joustavuuden tuloksena tulot todennäköisesti kasvavat, minkä lisäksi vältetään kahden järjestelmän samanaikaisen käytön monimutkaisuus ja hallinnolliset kulut. Tämä koskee erityisesti peltokasviaalaa.

Osittain sidottu tuki voi kuitenkin olla vielä jonkin aikaa tarpeen tietyillä alueilla, joilla tuotannon taso on yleisesti pieni mutta talouden tai ympäristön kannalta merkittävä (mm. emolehmät laajaperäisen naudanlihantuotannon alueilla).

Se, pitäisikö osittain sidottu tuki säilyttää, missä määrin ja mihin asti, olisi selvitettävä alueellisesti. Komissio ehdottaa tapauskohtaista selvitystä, jotta kokonaan irrotettuun tukeen siirtymisen mahdolliset riskit ja vaihtoehdot saadaan selville.

#### **2.4. Tukitasojen ylä- ja alarajat**

Kysymys tuen jakautumisesta ei ole YMP:n kannalta uusi, mutta se on viime aikoina korostunut, kun avoimuusaloitteen mukaisesti on julkaistu EU:n tuensaajien tietoja. Tilatukijärjestelmän käyttöönotto teki tukien jaosta entistä näkyvämpää, jolloin esitettiin uusia vaatimuksia muutamien suurviljelijöiden saamien tukien tason rajoittamiseksi. Tilatukijärjestelmää täytäntöönpannassa on myös käynyt ilmi, että suuri määrä pieniä tukimääriä – usein pienempiä kuin niiden hallinnoinnista aiheutuvat kustannukset – saavista viljelijöistä ei itse asiassa ole aitoja viljelijöitä.

Terveystarkastuksessa on aiheellista tarkastella mahdollisuutta rajoittaa tukia jollain tavoin niin asteikon ylä- kuin alapäässä:

- tukien ylätasolla komissio katsoo ratkaisun löytyvän mahdollisesti mallista, jossa tukitasoa lasketaan asteittain kun yksittäisen viljelijän saama kokonaistuki nousee, säilyttäen kuitenkin jonkinlainen tuki myös korkeilla kokonaistuen tasoilla<sup>1</sup>. Rajoituksissa otetaan huomioon tarve varmistaa suurtilojen taloudellinen elinkelpoisuus ja estää se, että tiloja ruvettaisiin toimenpiteen vuoksi pilkkomaan;
- pienten tukimäärien osalta voidaan ottaa käyttöön vuosittaisen tuen vähimmäistaso ja/tai vähimmäisalavaatimusta voidaan korottaa niin, ettei siitä olisi haittaa todellisille viljelijöille.

Näin saatujen säästöjen olisi pysyttävä samassa jäsenvaltiossa, ja niitä voitaisiin käyttää uusiin haasteisiin vastaamiseen erityisesti asetuksen (EY) N:o 1782/2003 tarkistetun 69 artiklan osalta.

### **3. UUSIEN MAHDOLLISUUKSIEN HYÖDYNTÄMINEN JA MARKKINA-SUUNTAUTUNEISUUDEN PARANTAMINEN**

#### **3.1. Markkinainterventioiden ja tarjonnan valvonnan merkitys**

EU:n interventiomekanismeja oli aiemmin uudistettava maailmanmarkkinoiden kehityksen mukaan, ja mahdollisista varastoista oli, ainakin osittain, päästävä eroon viennillä. Globalisaation ja 27 jäsenvaltioon kasvaneen EU:n vuoksi on syytä pohtia "YMP:n vanhojen" välineiden (esim. kiintiöt, julkiset interventiot, hintatuki ja vientituet) tulevaisuutta etenkin, kun tämänhetkiset keskipitkän aikavälin markkinanäkymät ovat varsinkin viljojen ja maitotuotteiden osalta suotuisat.

Kysymys kuuluukin, miten luoda oikea interventiojärjestelmä – sellainen, joka toimii turvaverkkona ja jota voidaan käyttää olematta riippuvaisia tuetusta myynnistä (olipa se sisäistä tai ulkoista). Maatalousmarkkinoiden tehokkaan kilpailukykyyn säilyttäminen on yhä yksi YMP:n tavoitteista, ja komissio aikookin selvittää, onko nykyisillä tarjonnan hallintavälineillä enää mitään tarkoituksenmukaista tehtävää vai haittaavatko ne vain EU:n maatalouden kykyä reagoida nopeasti markkinasignaaleihin.

---

<sup>1</sup> Esimerkiksi: yli 100 000 euron tukia vähennetään 10 %, yli 200 000 euron tukia 25 % ja yli 300 000 euron tukia 45 %.

Lisäksi komissio aikoo tarkkailla tiiviisti nykyistä markkinatilannetta ja selvittää, onko kyse kauden 2006/2007 heikkojen satojen lyhyen aikavälin vaikutuksesta vai onko tämä merkki pitempiaikaisista suuntauksista, jotka voivat aiheuttaa paineita maatalousmarkkinoilla ja tarjonnassa. Tämän analyysin perusteella komissio päättää, onko uusien toimenpiteiden ehdottaminen tarpeen.

### **3.2. Viljainterventiot**

Neuvoston jokin aika sitten tekemässä päätöksessä saadun valtuutuksen mukaan viljojen interventiojärjestelmää ollaan parhaillaan tarkastelemassa perusteellisesti. Tarkastelussa otetaan huomioon biopolttoaineiden kasvavat markkinat ja viljojen kasvavan kysynnän mahdolliset vaikutukset.

Vuoden 2007 päätös vähentää maissin interventiota oli tarpeen, koska interventiota käytettiin sen ensisijaisen tavoitteen eli turvaverkkona toimimisen vastaisesti. Tämä saattaa johtaa ohran ja mahdollisesti tavallisen vehnän kilpailukyvyyn suhteelliseen heikentymiseen ja voi lisätä näiden viljojen julkisten varastojen kasvun riskiä.

Tästä syystä nykytilanteessa vaikuttaakin parhaalta laajentaa maissin interventiouudistusta muihin rehuviljoihin. Näin komissio pystyy reagoimaan kriisitilanteissa, mutta samalla viljelijät saavat tuotantosignaalin markkinahinnoista. Intervention säilyttäminen yhden ainoan viljan (leipävehnän) osalta muodostaisi turvaverkon, jolloin muut viljat löytäisivät luonnollisen hintatasonsa.

### **3.3. Kesannointi: ei enää tarjonnan sääntelyä, lisää ympäristöhyötyjä**

Kesannointi otettiin käyttöön, jotta EU:n viljantuotantoa saatiin vähennettyä varastojen ollessa suuret ja EU:n viljat pystyivät mukautumaan maailmanmarkkinaolosuhteisiin. Tämä ei enää markkinakehityksen ja tilatukijärjestelmän käyttöönoton vuoksi ole niin tärkeää.

Viljojen ennustettavissa oleva kysyntä ja tarjonta, kun otetaan huomioon EU:n asettamaan biopolttoainetavoitteeseen liittyvä kysyntä, näyttäisi puhuvan sen puolesta, että pakollisen kesannointijärjestelmän nojalla nyt tuotannosta pois pidettävä maa olisi otettava takaisin käyttöön.

Jos kesannointi poistetaan kokonaan, olisi kuitenkin säilytettävä nykyjärjestelmästä saatavat ympäristöhyödyt. Yksi mahdollisuus olisi se, että kesannointi korvataan paikallisesti kohdennetuilla maaseudun kehittämistoimenpiteillä, joissa otetaan huomioon maatalouden ympäristövaatimusten alueellinen heterogeenisuus.

Jotta nämä hyödyt voidaan säilyttää ja niitä voidaan lisätä, olisi pyrittävä lisäämään maaseudun kehittämistukea maan, veden ja ekosysteemien ympäristöpoliittiseen hallintaan, jota ovat esimerkiksi ympäristöhallinnollinen kesannointi, rantakaistaleiden suojeleminen, metsitys sekä ilmastonmuutokseen ja uudistuvaa energiaa koskevaan politiikkaan liittyvät, biodiversiteettikäytävien kaltaiset toimenpiteet.

### **3.4. Maitokiintiöiden lakkauttamisen "pehmeän laskun" valmistelu**

Komissio esittää vuoden 2007 loppuun mennessä kertomuksen, jossa tarkastellaan yksityiskohtaisesti maitotuotemarkkinoiden kehitystä, mutta markkinakehityksestä vuoden 2003 jälkeen voidaan jo tehdä yksi päätelmä: EU:n maitotuotekiintiöiden käyttöönottoon johtaneet syyt eivät enää päde.

Sen sijaan että ongelmana olisi kasvava tarjonta irtotavaran kysynnän taantuessa, ongelmina ovat nyt kalliiden tuotteiden (erityisesti juuston ja tuoreiden

maitotuotteiden) kasvava sisäinen ja ulkoinen kysyntä, korkeat hinnat ja niistä seuraava intervention merkityksen väheneminen voim ja rasvattoman maitojauheen myyntikanavana.

Tässä tilanteessa on kysyttävä, olisiko tarpeen toteuttaa toimenpiteitä ja minkälaisia sen varmistamiseksi, että maitotuotteita koskevasta politiikasta saataisiin joustavammin markkinasuuntautuneempaa ennen kuin maitokiintiöjärjestelmän voimassaolo päättyy 31. maaliskuuta 2015.

#### *Vaiheittainen lakkauttaminen*

Markkinoita ajatellen vuonna 2003 tehty päätös olla lisäämättä kiintiöitä on rajoittanut alan mahdollisuuksia muuttua markkinasuuntautuneemmaksi ja parantaa kilpailukykyään. Poliitiikan kannalta kiintiöjärjestelmä on suurentanut kuilua maitoalan ja muiden uudistettujen maatalousalojen välillä.

Jos mitään ei tehdä ennen kiintiöjärjestelmän päättymistä markkinointivuonna 2014/2015, tehokkaammat tuottajat eivät korkeiden kiintiöarvojen vuoksi pystyisi hyödyntämään uusia mahdollisuuksia ja tehottomimmat, epäsuotuisilla ja erityisesti vuoristoalueilla toimivat tuottajat taasen olisivat suurissa vaikeuksissa, kun hinnat laskisivat huomattavasti kiintiöiden lakattua äkisti.

Tästä voidaan päätellä, että asteittaisella kiintiöiden lisäämisellä voitaisiin parhaiten valmistella alaa "pehmeään laskuun" kiintiöiden lakattua. Ehdotus sopivasta kiintiöiden lisäämisasteesta tulee perustumaan käynnissä olevaan selvitykseen, jossa pyritään määrittämään sekä kiintiöiden lakkauttamisen jäsenvaltio- ja aluekohtaiset vaikutukset että tarvittavat liitännäistoimenpiteet (kuten interventioiden tai lisämaksun mukautukset), joilla tietä saadaan tasoitettua mahdollisimman pitkälle.

#### *Vuoristoalueita koskevat toimenpiteet*

Maitokiintiöiden asteittaisen lakkauttamisen arvellaan yleisesti laajentavan tuotantoa, alentavan hintoja ja lisäävän alan kilpailukykyä. Joillakin alueilla, erityisesti vuoristoalueilla – muttei yksinomaan niillä – vähimmäistuotannon säilyttämisen odotetaan samaan aikaan tuottavan ongelmia.

Joitakin näistä ongelmista voitaisiin helpottaa maaseudun kehittämistoimenpiteillä, joilla parannetaan maitotuotteiden lisäarvoa. Koska maaseudun kehittämistoimenpiteitä ei kuitenkaan ole suunniteltu tuotannon säilyttämistä varten, kiintiöiden lakkauttamisen jälkeiseen "pehmeään laskuun" on vuoristoalueilla löydettävä muu ratkaisu. Yksi vaihtoehto on ottaa käyttöön erityiset tukitoimenpiteet asetuksen (EY) N:o 1782/2003 tarkistetun 69 artiklan mukaisesti. Tätä varten nykyistä sääntöä, jonka mukaan tällaisia toimenpiteitä voidaan toteuttaa ainoastaan aloittain, olisi löysennettävä.

Kaiken kaikkiaan terveystarkastuksessa olisi maitokiintiöiden lakkauttamisen osalta keskityttävä

- ehdottamaan tarvittavia kiintiön lisäyksiä "pehmeän laskun" valmistelemiseksi kiintiöiden lakattua markkinointivuonna 2014/2015;
- määrittämään muihin maitotalouspolitiikan välineisiin tarvittavat muutokset, joilla helpotetaan siirtymistä;
- ehdottamaan toimenpiteitä, joilla lievennetään odotettuja kielteisiä vaikutuksia erityisalueilla.

### 3.5. Muut tarjonnan sääntelytoimenpiteet

Tarjonnan sääntelytoimenpiteitä ja tuotantoon sidottuja tukia löytyy myös muilta, yleensä pieniltä aloilta (kuivarehu, tärkkelys, pellava ja hamppu). Terveystarkastukseen sisältyy tällaisten toimenpiteiden toimivuuden ja niiden pitkäaikaishyödyn perusteellinen arviointi.

Arvioinnissa luetellaan toimenpiteet ja esitetään asianmukainen aikataulu, jossa loput tuotantosidonnaiset tuet siirretään tilatukijärjestelmään. Lisäksi siinä tarkastellaan, onko jonkin tuen jatkaminen jossakin tapauksessa tarpeen sellaisten tuotannosta aluetaloudelle saatavien hyötyjen säilyttämiseksi, joita ei muuten saada.

## 4. UUSIIN HAASTEISIIN VASTAAMINEN

### 4.1. Riskinhallinta

Tuotannosta irrotettu tuottajatuki, jossa tilatuen määrä ei riipu tuotetusta määrästä, mahdollistaa sen, että viljelijät voivat sopeutua paremmin *odotettuihin* riskeihin esimerkiksi suuntaamalla tuotantonsa alhaisten hintojen markkinoilta paremman tuoton antaville markkinoille. Tuotannosta irrotetun tuen avulla tuottajat voivat varautua myös *odottamattomiin* riskeihin.

Perinteisten markkinavälineiden muuttuminen ja siirtyminen suoraan tuottajatukeen on kuitenkin synnyttänyt keskustelua siitä, millä tavoin riskejä hallitaan, ja kahtena tuloihin eniten vaikuttavana riskitekijänä on mainittu hintariski ja tuotantoriski (esim. sääoloista riippuva tai terveydellinen).

Neuvostossa vuonna 2005 käydyn keskustelun jälkeen komissio on jatkanut pohdintojaan sisäiseen ja ulkoiseen analyysiin perustuvasta riskinhallinnasta. Tällä välin hedelmä- ja vihannesuudistuksessa otettiin käyttöön yhteisön tuki riskinhallintaan, kun tuottajaorganisaatioille annettiin lupa sisällyttää tällaisia toimenpiteitä ohjelmiinsa. Viinialaa koskevassa komission uudistusehdotuksessa on myös riskinhallintatoimenpiteitä, jotka rahoitetaan jäsenvaltiokohtaisilla määrärahoilla.

Komission selvityksen ja asiantuntijalausunnon mukaan riskien luettelossa ja niiden laajuudessa on kuitenkin eroja, ja niihin sisältyy tässä vaiheessa niin paljon epävarmuutta, ettei EU:n laajuinen ratkaisu ("yksi malli sopii kaikille" -periaate) ole asianmukainen ainakaan niin kauan kuin interventio toimii edelleen turvaverkkona.

Jäsenvaltioita olisi lisäksi kannustettava käyttämään maaseudun kehittämisvälineitä, koska juuri toisesta pilarista on mahdollista löytää kohdennettuja ratkaisuja. Markkina- tai sääriskit eivät ole samat kaikissa jäsenvaltioissa, kaikilla aloilla eivätkä edes kaikilla saman valtion alueilla ja aloilla. On suotavaa antaa jäsenvaltioiden, alueiden tai tuottajaryhmittymien arvioida toisen pilarin avulla omat riskinsä ja etsimänsä ratkaisut.

Sen vuoksi komissio katsoo, että terveystarkastuksessa olisi aiheellista

- laajentaa tuen mukautussäästöjen osan käyttöä siten, että riskinhallintatoimenpiteet ovat sallittuja maaseudun kehittämispolitiikan osana, kun ne täyttävät "vihreän laatikon" vaatimukset;
- tarkastella tapauskohtaisesti tarvetta lisätoimenpiteisiin markkinamekanismien tulevien mukautusten yhteydessä sekä tarvetta myöhemmin tehtävään yleisselvitykseen riskinhallinnasta vuoden 2013 jälkeen.



## 4.2. Ilmastonmuutos, bioenergia, vesihuolto ja biologinen monimuotoisuus

EU:n maataloudella on ilmastonmuutoksen, bioenergian ja vesihuollon aloilla kolme merkittävää uutta haastetta. Ilmastonmuutos on näistä kolmesta keskeisin, sillä se vaikuttaa myös kahteen muuhun mainittuun alaan.

EU:n maatalous on osallistunut muita aloja enemmän kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen **ilmastonmuutoksen** vaikutusten lieventämiseksi. Tämä on lähinnä parantuneiden tuotantomenetelmien (eli lannoitteiden tehokkaampi käyttö) ja pienenevien karjamäärien ansiota. Maatalousalan on kuitenkin tulevaisuudessa annettava entistä suurempi panos EU:n globaaliin päästöjen vähennysstrategiaan.

EU:n maatalous kuitenkin myös kärsii ilmastonmuutoksesta. Sademääriä, ilmastollisia ääriolosuhteita, lämpötilatasoja, veden saatavuutta ja maaperän kuntoa koskeva epävarmuus aiheuttaa monenlaisia huolia. Tästä seuraa myös tarve mukauttaa sopeutumiskäytäntöjä. Juuri julkaistussa vihreässä kirjassa sopeutumisesta ilmastonmuutokseen EU:n maataloutta kehoitetaan osallistumaan edelleen ilmastonmuutoksen vaikutusten lieventämiseen.

EU:n uusiutuvan energian tiekartassa asetetaan sitovia tavoitteita sille, kuinka suuri osuus polttoaineiden ja energian kokonaiskulutuksesta on vuoteen 2020 mennessä oltava **biopolttoaineita** (10 %) ja uusiutuvaa energiaa (20 %). Nämä tavoitteet liittyvät tiiviisti ilmastonmuutoksen lieventämistavoitteisiin, ja niillä on oletettavasti merkittävä vaikutus EU:n maataloudessa. Eurooppalaisen maatalouden ensisijaisena tehtävänä on kuitenkin edelleen elintarvikkeiden ja rehun tuottaminen.

Kuten vedenniukkuutta ja kuivuutta koskeneessa komission tiedonannossa kesäkuussa 2007 jo todettiin, terveystarkastus tarjoaa tilaisuuden tarkastella, miten vesihuolto voidaan sisällyttää paremmin YMP:n vastaaviin välineisiin. **Vesihuollon** kestävyys on EU:n maataloudelle oleellisen tärkeää, muuten paineet maatalousveden määrän ja laadun suhteen kasvavat suuresti.

**Biologisen monimuotoisuuden** vähenemisen pysäyttäminen on myös suuri haaste, jota ilmastonmuutos ja veden kysyntä vielä lisäävät. Jäsenvaltiot ovat sitoutuneet pysäyttämään biologisen monimuotoisuuden vähenemisen vuoteen 2010 mennessä, mihin tavoitteeseen ei todennäköisesti päästä, ja maataloudella on keskeinen asema biologisen monimuotoisuuden suojelemisessa.

Näitä haasteita voidaan käsitellä terveystarkastuksessa monin eri tavoin:

- nykyisiä maaseudun kehittämistoimenpiteitä vahvistamalla voitaisiin tarjota kannustimia ilmastonmuutoksen lieventämiseen ja siihen sopeutumiseen, parempaan vesihuoltoon sekä ympäristöpalvelujen tarjoamiseen bioenergian alalla ja biologisen monimuotoisuuden suojelemiseen;
- ilmastonmuutokseen ja parempaan vesien hoitoon liittyvät tavoitteet voitaisiin saavuttaa myös täydentävillä ehdoilla joko lakisääteisten hoitovaatimusten tai hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusten osana;
- tutkimus ja innovaatio ovat välttämättömiä vastattaessa uusiin ympäristö- ja tuotantohaasteisiin, toisen sukupolven biopolttoaineet mukaan luettuina. Maaseudun kehittämistoimenpiteissä olisi myös lisättävä kannustimia toisen sukupolven biopolttoaineiden kehittämiseen;

- olisi tarkasteltava, onko nykyinen energiakasvien tukijärjestelmä vielä kustannustehokas, kun otetaan huomioon uudet kannustimet biomassan tuotannossa (pakolliset energiavoitteet ja korkeat hinnat).

#### 4.3. Toisen pilarin vahvistaminen

Tässä tiedonannossa esitetyistä seikoista johtuvien uusien haasteiden vuoksi toista pilaria on vahvistettava entisestään, etenkin kun otetaan huomioon ne paineet, joita jäsenvaltioille aiheutuu vuoden 2005 rahoitusnäkyviä koskevaa päätöstä seuranneesta maaseudun kehittämistuen leikkauksesta. Vahvistus on tarpeen myös sen vuoksi, että innovoinnissa on otettava enemmän huomioon uudet tuotanto- ja ympäristövaatimukset, toisen sukupolven biopolttoaineet mukaan luettuina.

Nyt kun YMP:n talousarvio on vahvistettu vuoteen 2013 asti, maaseudun kehittämisvaroja voidaan lisätä ainoastaan lisäämällä osarahoitettavien toimien pakollista mukauttamista. Tällaisessa päätöksessä, joka vaikuttaa aikanaan kaikkiin jäsenvaltioihin (kun ne saavuttavat 100 prosentin tason EU:n tuessa), on noudatettava nykyistä mukautusvarojen jakoa jäsenvaltioiden kesken ja otettava huomioon voimassa olevat säännöt. Tämän vuoksi voisi olla suotavaa

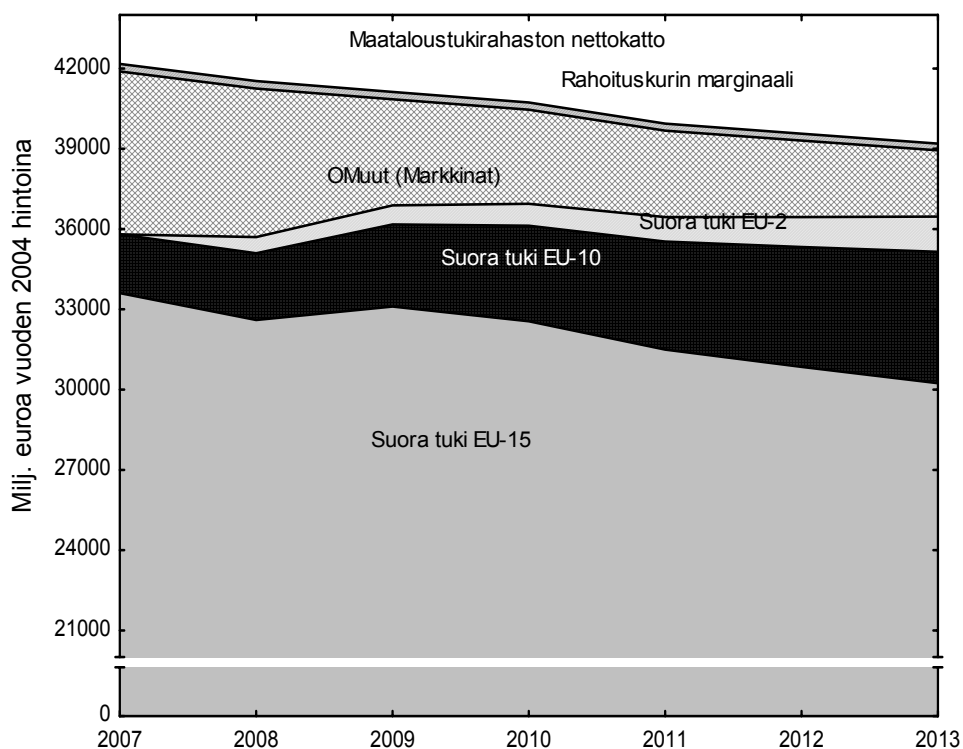
- lisätä pakollista mukauttamista 2 prosentilla vuosittain varainhoitovuosina 2010–2013;
- tarkastella sopivia tapoja selvittää, minkälaista pakollista mukautusta EU-10:ssä aletaan soveltaa noudattaen samalla maaseudun kehittämisvarojen nykyjakautumista jäsenvaltioiden kesken.

#### 5. RAHOITUSPUIITTEET

Tämän tiedonannon rahoituksellisena periaatteena on, ettei YMP:n ensimmäiseen ja toiseen pilariin ole saatavissa EU:n lisärahoitusta kaudella 2007–2013.

Näissä puitteissa kiinteähintainen menokatto laskee. Tämä merkitsee sitä, että viljelijöihin voitaisiin tuona aikana soveltaa budjettikuria, vaikkakaan ei niin tiukkaa kuin aiemmin luultiin, jos markkinahinnat pysyvät korkealla tasolla.

Alla olevasta kaaviosta näkyy, että kulutuksen nettomääräinen katto ensimmäisessä pilarissa laskee jatkuvasti vuoden 2004 kiinteinä hintoina samalla kun EU-12 edellyttää jatkuvasti kasvavia suoran tuen määriä liittymissopimusten mukaisesti.



## 6. PÄÄTELMÄT

Kuten tiedonannossa "Uudistettu talousarvio muuttuvassa Euroopassa" todetaan, komissio vahvistaa vuosina 2007 ja 2008 lähestymistapansa talousarviotarkistukseen 2008/2009. Terveystarkastus kuuluu tähän valmistelevana toimen rajoittamatta tarkistuksen tuloksia. Sen tarkoituksena on parannella vuoden 2003 uudistuksia ja olla osa maatalousalan tulevaisuuden painopisteistä käytävää keskustelua.

Komissio ehdottaa tässä "YMP:n uudistuksen terveystarkastuksen valmistelu"-tiedonannossaan pääsuuntaviivoja useiden YMP:n osatekijöiden mukautuksiin. Nämä mukautukset eivät johda perusteelliseen uudistukseen vaan valmistavat EU:n maataloutta mukautumaan paremmin nopeasti muuttuvaan ympäristöön. Sidosryhmien kanssa käydyn julkisen keskustelun ja jatkuvan vaikutusanalyysin perusteella komissio tekee aiheelliset ehdotukset keväällä 2008.

Keskustelun kannustamiseksi komissio aikoo järjestää sidosryhmien kanssa kaksi seminaaria<sup>2</sup>, joissa on tilaisuus käynnistää julkinen kuuleminen tästä tiedonannosta.

<sup>2</sup> 6. joulukuuta 2007 ja 11. tammikuuta 2008.