



YHTEINEN MAATALOUSPOLITIikka (YMP) JA PERUSSOPIMUS

Rooman sopimuksen voimaantulon myötä jäsenvaltioiden maatalouspolitiikat korvattiin Euroopan yhteisön tason ohjauksjärjestelmällä. Yhteisen maatalouspolitiikan perusta on päätöksentekosääntöjä lukuun ottamatta pysynyt muuttumattomana Rooman sopimuksesta alkaen. Lissabonin sopimuksessa yhteispäätösmenettelystä tehtiin yhteisen maatalouspolitiikan asioissa sovellettava ”tavallinen lainsäätämisyjärjestys” aiemman kuulemismenettelyn sijaan.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 38–44 artikla.

YHTEISEN MAATALOUSPOLITIIKAN TARKOITUS

Kun sisämarkkinat perustettiin Rooman sopimuksella vuonna 1958, kuuden perustajajäsenvaltion maatalous oli tiukasti valtion ohjauksessa. Maataloustuotteiden sisällyttäminen tavaroiden vapaan liikkuvuuden piiriin mutta maatalouden pitäminen yhä julkisessa ohjauksessa tarkoittivat, että sisämarkkinoiden kanssa yhteensopimattomat kansalliset ohjauksjärjestelmät oli poistettava ja siirrettävä yhteisön tasolle. Tämä oli yhteisen maatalouspolitiikan perustarkoitus.

Maatalouden ohjaustoimissa oli vallitsevana periaate, että toimialan erityisluonne oli otettava huomioon. Elinkeino on erittäin riippuvainen vaihtelevista sääolosuhteista ja maantieteellisistä rajoituksista, ja maataloustuotteiden tarjonnan ja kysynnän systeemin epätasapaino aiheuttaa voimakasta hintojen ja tulojen vaihtelua.

Elintarvikkeiden kysyntä on joustamatonta eli reagoi heikosti hintojen vaihteluun. Lisäksi tuotantocykliin pituus ja tuotannon tekijöiden muuttumattomuus tekevät maataloustuotteiden kokonaistarjonnasta erittäin jäykkää. Niinpä runsas tarjonta pudottaa hintoja, ja niukka tarjonta saa aikaan voimakkaan hinnannousun. Kaikki nämä osatekijät aiheuttavat pysyvää markkinoiden epävakaisuutta. Tällaisessa toimintaympäristössä viranomaiset ovat aina selkeästi pyrkineet sääntelemään maatalousmarkkinoita ja tukemaan tuottajatuloja, mikä periaate siirrettiin myös yhteiseen maatalouspolitiikkaan.

Vaikka maatalous muodostaa nykyään vain pienen osan teollisuusmaiden ja myös unionin taloudesta (3.2.10, taulukko II), julkinen ohjaus on viime aikoina voimistunut. Maatalous- ja maaseutupolitiikoilla on täydennetty alkutuotannon perinteistä tehtävää – elintarvikkeiden tuotantoa – muilla tehtävillä, joita ovat kestävä



kehitys, ilmastonmuutoksen torjuminen, maankäytön suunnittelu ja maisemanhoito, maaseutuelinkeinon monipuolistaminen ja elävöittäminen sekä energian ja biomateriaalien tuotanto. Viime aikoina maatalous- ja maaseutupolitiikan ja myös YMP:n keskeiseksi osaksi on noussut tuki, jota myönnetään ympäristöhyödykkeiden tuottamiseen eli sellaiseen ei-kaupalliseen maataloustoimintaan, josta ei saada korvausta markkinoilla.

TAVOITTEET

SEUT:n 39 artiklan mukaisesti yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteena on

- a. lisätä maatalouden tuottavuutta edistämällä teknistä kehitystä sekä varmistamalla, että tuotannontekijöitä, varsinkin työvoimaa, hyödynnetään parhaalla mahdollisella tavalla
- b. taata maatalousväestölle kohtuullinen elintaso
- c. vakauttaa markkinat
- d. varmistaa tarvikkeiden saatavuus
- e. taata kohtuulliset kuluttajahinnat.

Nämä tavoitteet ovat yhtä aikaa taloudellisia (39 artiklan 1 kohdan a, c ja d alakohta) ja sosiaalisia (39 artiklan 1 kohdan b ja e alakohta), ja niillä pyritään suojelemaan tuottajien ja kuluttajien etuja. Käytännössä YMP:n tavoitteet ovat säilyneet ennallaan Rooman sopimuksesta lähtien, sillä niiden sanamuoto on osoittautunut erittäin joustavaksi ja mahdollistanut politiikan lukuisat uudistukset 1980-luvulta lähtien (3.2.2). Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan YMP:n kaikkia tavoitteita ei kuitenkaan voida saavuttaa yhtäaikaaisesti ja täydellisesti. Tämän vuoksi unionin lainsäätäjällä on laaja harkintavalta päättää välineistä ja uudistusten laajuudesta markkinoiden kehityksen ja unionin toimielinten kulloinkin asettamien prioriteettien perusteella.

SEUT:n 39 artiklassa vahvistettujen YMP:n erityistavoitteiden lisäksi sopimukseen on lisätty useita määräyksiä muista tavoitteista, joita on asetettu unionin kaikkien alojen politiikalle ja toiminnalle. Näin myös korkean työllisyystason edistämiseksi (9 artikla), ympäristönsuojelusta kestävä kehityksen edistämiseksi (11 artikla), kuluttajansuojasta (12 artikla), eläinten hyvinvoinnin vaatimuksista (13 artikla), kansanterveydestä (168 artiklan 1 kohta) sekä taloudellisesta, sosiaalisesta ja alueellisesta yhteenkuuluvuudesta (174–178 artikla) on tullut YMP:n säännönmukaisia tavoitteita. Avautuneilla ja globaalistuneilla markkinoilla on tärkeää, että 207 artiklassa määritetään maataloustuotteiden kaupassa noudatettavan yhteisen kauppapolitiikan periaatteet. Maataloustuotteiden tuotannolle ja kaupalle on myönnetty poikkeus kilpailusäännöistä alkutuotannon rakenteellisten erityispiirteiden vuoksi (42 artikla). Tätä poikkeusta on kuitenkin käytetty vasta yhteisen markkinajärjestelyn vuonna 2013 tehdystä viimeisimmästä uudistuksesta lähtien (3.2.4).

MAATALOUTTA KOSKEVA PÄÄTÖKSENTEKO

Rooman sopimuksessa määrättiin menettelystä, jolla YMP laaditaan ja pannaan täytäntöön. Komission oli annettava ehdotus, Euroopan parlamentin ja mahdollisesti



Euroopan talous- ja sosiaalikomitean oli annettava lausunto ja neuvoston oli tehtävä päätös määräenemmistöllä. Asiassa siis vain kuultiin parlamenttia, eikä menettelyä muutettu ennen kuin vuonna 2010. SEUT:n (42 artiklan ensimmäinen kohta ja 43 artiklan 2 kohta) mukaan yhteispäätös on nykyään YMP:n tapauksessa tavallinen lainsäätämisyjärjestys (1.2.3) kuulemismenettelyn sijaan. Parlamentti on noussut neuvoston rinnalle tasavertaiseksi lainsäätäjäksi maatalousasioissa.

Uusi sopimus aiheuttaa kuitenkin tulkintaongelmia, sillä siihen on sisällytetty poikkeuksia tavallisesta lainsäätämisyjärjestyksestä neuvoston hyväksi. SEUT:n 42 artiklan toisen kohdan mukaan ”neuvosto voi komission ehdotuksesta antaa luvan tuen myöntämiseen a) rakenteellisista syistä tai luonnonolojen vuoksi epäedullisessa asemassa olevien yritysten suojelemiseksi; b) taloudellisten kehitysohjelmien mukaisesti”. Lisäksi 43 artiklan 3 kohdassa määrätään, että ”neuvosto hyväksyy komission ehdotuksesta hintojen, maksujen, tukien ja määrällisten rajoitusten vahvistamiseen (...) liittyvät toimenpiteet”. Euroopan parlamentin ja neuvoston lainsäädäntävaltaa maatalouden alalla ei ole rajattu selkeästi, mikä on aiheuttanut oikeudellisia ja poliittisia ongelmia vuoden 2013 jälkeistä YMP:tä koskevissa neuvotteluissa. Euroopan parlamentti on aina hylännyt yleisten täytäntöönpanovaltuuksien siirtämisen neuvostolle, sillä ne voisivat rajoittaa tai tehdä tyhjäksi uudessa perussopimuksessa annetun yhteispäätösvallan. Näin varsinkin ryhdyttäessä YMP:n perustavanlaatuisen uudistamiseen, jossa tukien, hintojen ja kiintiöiden vahvistaminen olisivat keskeisiä osia. Neuvosto on kuitenkin vastustanut kaikenlaista 43 artiklan 3 kohtaan perustuvien valtuuksiensa rajoittamista, kun on kyse uudesta yhteisestä markkinajärjestelystä (asetus (EU) N:o 1308/2013, EUVL L 347, 20.12.2013, ja asetus (EU) N:o 1370/2013, EUVL L 346, 20.12.2013) (3.2.4) tai suorien tukien vähentämistä koskevien prosenttimäärien määrittämisestä rahoituskurin puitteissa (asetuksen (EU) N:o 1306/2013 26 artikla, EUVL L 347, 20.12.2013). Parlamentti joutuikin hyväksymään tämän poikkeuksen, jotta vuoden 2013 YMP-uudistus saatiin hyväksytyä (20. marraskuuta 2013 annettu päätöslauselma [P7_TA\(2013\)0492](#), EUVL C 436, 24.11.2016, s. 274). Parlamentin, neuvoston ja komission lausumassa tunnustetaan, että saavutettu sopimus ei estä YMP:n myöhempiä uudistuksia eikä mahdollisia oikeusmenettelyjä.

Oli siis ennustettavissa, että toimielimet jatkavat kiistelyä 43 artiklan 3 kohdan soveltamisalasta Euroopan unionin tuomioistuimessa. Parlamentti ja komissio ovat jo ehtineet vaatia kahden SEUT:n 43 artiklan 3 kohdan nojalla annetun yhteistä kalastuspolitiikkaa koskevan säädöksen mitätöintiä. Kyseessä ovat neuvoston päätös kalastusmahdollisuuksien myöntämisestä EU:n vesillä (asiat C-103/12 ja C-165/12) ja asetus turskakantoja koskevasta pitkän aikavälin suunnitelmasta (asiat C-124/13 ja C-125/13). Tuomioistuin totesi 26. marraskuuta 2014 ja 1. joulukuuta 2015 antamissaan tuomioissa, että yhteisen maatalouspolitiikan ja yhteisen kalastuspolitiikan tavoitteiden toteuttamisessa tarvittavista toimenpiteistä, jotka edellyttävät unionin lainsäätäjälle kuuluvaa poliittisten valintojen tekemistä, on säädettävä SEUT:n 43 artiklan 2 kohdan nojalla. Sen sijaan 7. syyskuuta 2016 asiassa C-113/14 antamassaan tuomiossa tuomioistuin tulkitsi laajasti SEUT:n 43 artiklan 3 kohdassa määrättyä ”hintojen vahvistamista” ja katsoi sen kattavan interventiohintojen viitekynnykset. Niinpä SEUT:n 43 artiklan 2 kohtaan perustuvan,



yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen (EU) N:o 1308/2013 7 artikla julistettiin mitättömäksi, ja neuvosto voi jälleen hyväksyä viitekynnykset yksin. Nämä tuomiot osoittavat, että tulevissa uudistuksissa, joilla YMP:n mekanismeja mukautetaan tavoitteiden saavuttamiseksi, on selvennettävä olemassa olevien oikeusperustojen laajuus lainsäätäjien valtuuksien tasapainottamiseksi.

Aina on ollut myös muita elimiä, jotka ovat osallistuneet YMP:n täytäntöönpanoon niin kutsutun komiteamenettelyn välityksellä. Vuodesta 1961 lähtien, jolloin otettiin käyttöön ensimmäiset yhteiset markkinajärjestelyt, on asetettu tätä varten useita komiteoita. Lissabonin sopimuksessa erotetaan toisistaan delegoidut säädökset ja täytäntöönpanosäädökset (1.3.8). Delegoitujen säädösten antamisesta päätetään asianomaisessa perussäädöksessä, kun taas täytäntöönpanosäädösten antamisessa noudatetaan uutta tarkastelumenettelyä tai neuvoa-antavaa menettelyä, joista säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 182/2011 (EUVL L 55, 28.2.2011, s. 13). Useimmat komission tekemistä ehdotuksista maatalousalan täytäntöönpanosäädöksiksi käsitellään tarkastelumenettelyssä, jossa Euroopan parlamentilla ja neuvostolla on niin kutsuttu tarkistamisoikeus.

Lisäksi neuvoa-antavissa komiteoissa unionin ammattialajärjestöt, joita edustavat tuottajajärjestöjen keskusjärjestö COPA ja EU-maiden maatalouden osuustoimintajärjestöjen keskusjärjestö COGECA, osallistuvat aina epäsuorasti unionin päätöksentekoprosessiin. Kuulemisen piiriin kuuluvia aloja on hiljattain laajennettu perustamalla kansalaisvuoropuheluryhmiä auttamaan komissiota YMP:n soveltamisessa.

YMP KUULUU UNIONIN JA JÄSENVALTIOIDEN JAETTUUN TOIMIVALTAAN

SEUT-sopimuksen I osaston (1.1.5) mukaan unionilla on kolmenlaista toimivaltaa: yksinomaista ja jaettua toimivaltaa sekä toimivalta toteuttaa jäsenvaltioiden toimintaa tukevia, yhteensovittavia tai täydentäviä toimia. SEUT:n 4 artiklan 2 kohdan d alakohdassa määrätään, että unionilla on maatalouden alalla jäsenvaltioiden kanssa jaettu toimivalta vastoin oikeuskirjallisuudessa vallitsevaa ja komission oikeudellisen yksikön aiempaa näkemystä (SEC(92)1990, 27.10.1992), jonka mukaan markkinatoimet (YMP:n ensimmäinen pilari) kuuluvat unionin yksinomaiseen toimivaltaan. SEUT:n 4 artiklan 2 kohdan d alakohta vaikuttaa maatalouden alan lainsäädäntään, sillä unionin toimielimet soveltavat vastaisuudessa toissijaisuusperiaatetta (1.2.2) aloilla, jotka eivät kuulu unionin yksinomaiseen toimivaltaan (Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 5 artiklan 3 kohta ja 12 artikla). Kansalliset parlamentit voivat tämän perusteella antaa Euroopan parlamentin puhemiehelle sekä neuvoston ja komission puheenjohtajille perustellun lausunnon siitä, onko esitys maatalousalan säädökseksi toissijaisuusperiaatteen mukainen. Myös SEU:n (1.1.5) 20 artiklassa perustettua ”tiivimmän yhteistyön” järjestelmää sovelletaan nykyään yhteiseen maatalouspolitiikkaan. Jäsenvaltiot, joita on oltava vähintään yhdeksän, voivat halutessaan tehdä keskenään maatalousalan lisäsitoumuksia, sillä yhteisessä maatalouspolitiikassa voidaan yhä joustavammin soveltaa yhteisiä mekanismeja (3.2.3).



EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Vaikka Euroopan parlamentilla ei ole ollut päätäntävaltaa, se on Rooman sopimuksesta lähtien pystynyt vaikuttamaan huomattavasti yhteisen maatalouspolitiikan kehittämiseen, esimerkiksi antamalla valiokunta-aloitteisia mietintöjä ja päätöslauselmia. Eurooppa-neuvoston annettua vuonna 1997 julkilausumassaan tukensa eurooppalaiselle maatalousmallille myös parlamentti on useaan otteeseen todennut pitävänsä tärkeänä tätä maatalous- ja elintarviketuotannon mallia, jossa maatalous on monimuotoista, sitä harjoitetaan kaikkialla laajentuneessa unionissa ja se soveltuu avoimille ja globaaleille markkinoille. Parlamentin arvostava asenne on käynyt ilmi YMP:n vuoden 2003 uudistusprosessissa (30. toukokuuta 2002 annetut päätöslauselmat P5_TA(2002)0274 ja [P5_TA\(2002\)0275](#), EUVL C 187 E, 7.8.2003, s. 160 ja s. 168, sekä 7. marraskuuta 2002 annettu päätöslauselma P5_TA(2002)0532, EUVL C 16 E, 22.1.2004, s. 93) ja WTO:n monenkeskisissä maatalousneuvotteluissa (Dohan kierros) ([3.2.8](#)). Parlamentti on kannattanut myös uusien tavoitteiden ottamista mukaan yhteiseen maatalouspolitiikkaan, jotta voidaan vastata maataloustoiminnan uusiin haasteisiin ja edistää tuotteiden laatua, kansanterveyttä, kestävästä kehitystä, taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta, ympäristönsuojelua ja ilmastonmuutoksen torjuntaa. Nämä periaatteet vahvistettiin 8. heinäkuuta 2010 ja 23. kesäkuuta 2011 annetuissa päätöslauselmissa yhteisen maatalouspolitiikan tulevaisuudesta vuoden 2013 jälkeen ([P7_TA\(2010\)0286](#), EUVL C 351 E, 2.12.2011, s. 103, ja [P7_TA\(2011\)0297](#), EUVL C 390 E, 18.12.2012, s. 49). YMP:n tämänkertaisessa uudistuksessa, jonka käsittely parlamentissa käynnistettiin neuvotteluvaltuuksien hyväksymisellä maaliskuussa 2010 ja saatettiin päätökseen säädöstekstejä koskevalla äänestyksellä 20. marraskuuta 2013, parlamentti saattoi toimia täysivaltaisena lainsäätäjänä maatalouden alalla Lissabonin sopimuksessa luodun toimielinkehyksen ansiosta (pätöslauselmat [P7_TA\(2013\)0490–P7_TA\(2013\)0494](#), EUVL C 436, 24.11.2016, s. 270–280). Parlamentti on jo aloittanut työn YMP:n uudistamiseksi vuoden 2020 jälkeistä aikaa silmällä pitäen. Se hyväksyi 30. toukokuuta 2018 valiokunta-aloitteisen mietinnön (esittelijänä Dorfmann) komission tiedonannosta ”Ruoan ja maanviljelyn tulevaisuus” ([P8_TA\(2018\)0224](#)). Huhtikuussa 2019 maatalouden ja maaseudun kehittämisen valiokunnan jäsenet äänestivät kolmesta mietinnöstä, joissa käsitellään esitetyjä lainsäädäntöehdotuksia ([3.2.9](#)).

Albert Massot
05/2019

