



ÜHINE PÕLLUMAJANDUSPOLIITIKA (ÜPP) JA ALUSLEPING

Pärast Rooma lepingu jõustumist asendati liikmesriikides rakendatav põllumajanduspoliitika ühenduse tasandi sekkumismehhanismidega. Ühise põllumajanduspoliitika alused on pärast Rooma lepingut jäänud samaks, muutunud on vaid otsustamismenetlust käsitlevad eeskirjad. Lissaboni lepingus asendati nõuandemenetlus kaasotsustamismenetlusega, mida tunnustati kui ÜPP seadusandlikku tavamenetlust.

ÕIGUSLIK ALUS

ELi toimimise lepingu artiklid 38–44.

ÜPP LOOMISE PÕHJUSED

Kui 1958. aastal loodi Rooma lepinguga ühisturg, mõjutas kuue asutajaliikmesriigi põllumajandust tugev riiklik sekkumine. Et kaupade vaba liikumine hõlmaks ka põllumajandustooteid ja samas säiliks riigi sekkumine põllumajandussektoris, tuli kõrvaldada ühisturuga vastuolus olevad riiklikud sekkumismehhanismid ja need üle viia ühenduse tasandile – see ongi ÜPP tekke peamine põhjus.

Pealegi võeti riigi sekkumises põllumajandusse sel ajal väga sageli arvesse põllumajandussektori eripära: suurt sõltuvust kliimatingimustest ja geograafilistest piirangutest, pakkumise ja nõudluse süstemaatilist tasakaalutust ning sellest tulenevat hindade ja sissetulekute suurt kõikumust.

Toiduainete nõudlus on paindumatu, mis tähendab, et see reageerib vähe hinnamuutustele. Teiselt poolt muudavad tootmistsüklite kestus ja tootmistegurite paindumatus põllumajandustoodete üldpakkumise väga jäigaks. Seetõttu tekitab külluslik pakkumine hinnalanguse, vähene pakkumine toob aga kaasa suure hinnatõusu. Kõik need asjaolud tingivad turgude alalise ebastabiilsuse. Sellises olukorras on valitsused alati kaldunud põllumajandusturgusid reguleerima ja tootjate sissetulekuid toetama ning see suundumus on üle kandunud ka ÜPPsse.

Kuigi põllumajandus moodustab tänapäeval arenenud maade, sh Euroopa Liidu majandusest vaid väikese osa (vt teabeleht [3.2.10](#), II tabel), on riigi sekkumine viimasel ajal suurenenud. Põllumajandus- ja maaelupoliitikaga toetatakse endiselt esmase tegevuse traditsioonilist funktsiooni ehk toiduainete tootmist, kuid sellele on lisandunud ka teisi mõõtmeid, nagu säästev areng, võitlus kliimamuutustega, riigi territooriumi ja maastiku planeerimine, maapiirkondade majanduse mitmekesistamine



ja elavdamine ning energia- ja biomaterjalide tootmine. Toetus avalikele hüvedele või põllumajandustegevuse mittekaubanduslikele funktsioonidele, mille eest ei saa kasu turu kaudu, on nii kujunenud viimase aja põllumajandus- ja maaelupoliitika ning sealhulgas ÜPP peamiseks osaks.

EESMÄRGID

ELi toimimise lepingu artiklis 39 on sätestatud ÜPP erieesmärgid:

- a. tõsta põllumajanduse tootlikkust tehnilise progressi edendamise ja tootmistegurite, eelkõige tööjõu optimaalse kasutamise tagamise teel;
- b. kindlustada põllumajandusega tegeleva rahvastikuosa õiglane elatustase;
- c. stabiliseerida turud;
- d. tagada varude kättesaadavus;
- e. tagada mõistlikud tarbijahinnad.

Need on ühteaegu majanduslikud [artikli 39 lõike 1 punktid a, c ja d] ja sotsiaalsed [artikli 39 lõike 1 punktid b ja e] eesmärgid, millega püütakse kaitsta tootjate ja tarbijate huve. Praktikas on ÜPP eesmärgid jäänud samaks Rooma lepingust alates, kuna nende sõnastus on osutunud väga paindlikuks ja sobitunud kõigi alates 1980. aastatest toimunud arvukate reformidega (vt teabeleht [3.2.2](#)). Tuleb märkida, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei pruugi kõiki ÜPP eesmärke olla võimalik saavutada ühel ajal ja täielikult. Sellest tulenevalt on liidu seadusandjal õigusaktide ja reformide ulatuse valikul laialdane kaalutlusruum, mis sõltub turgude arengust ja Euroopa institutsioonide kehtestatud prioriteetidest konkreetsel ajahetkel.

ELi toimimise lepingu artiklis 39 sätestatud ÜPP erieesmärkidele lisanduvad mitmete aluslepingu sätetega ette nähtud muud eesmärgid, mis kehtivad kõikide liidu poliitikavaldkondade ja meetmete suhtes. Nii on ÜPP eesmärkideks kujunenud ka kõrge tööhõive taseme edendamine (artikkel 9), keskkonnakaitse, mille eesmärk on edendada säästvat arengut (artikkel 11), tarbijakaitse (artikkel 12), loomade heaolu nõuded (artikkel 13), inimeste tervise kaitse (artikli 168 lõige 1) ning majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus (artiklid 174–178). Euroopa roheline kokkulepe ja strateegia „talust toidulauale“, mille komisjon kuulutas välja 2020. aasta kevadeks, kinnitavad, et põllumajandus- ja toiduküsimused on järjest enam valdkondadeüleised. Teiselt poolt on seoses turgude avamise ja üleilmastumisega sätestatud artiklis 207 põllumajandustoodetega kauplemise suhtes kohaldatavad ühise kaubanduspoliitika põhimõtted. Samuti tehakse põllumajandussaaduste tootmisel ja nendega kauplemisel selle põhitegevusala struktuurilise eripära alusel erand konkurentsipoliitika põhimõtetest (artikkel 42). See erand kehtestati siiski alles ühise põllumajanduse turukorralduse viimase, 2013. aasta reformi käigus (vt teabeleht [3.2.4](#)).

OTSUSTAMISPROTSESS PÕLLUMAJANDUSE VALDKONNAS

ELi toimimise lepinguga (artikli 42 esimene lõik ja artikli 43 lõige 2) tunnustati kaasotsustamismenetlust ÜPP seadusandliku tavamenetlusena (vt teabeleht



[1.2.3](#)), mis asendab varem kohaldatud nõuandemenetluse, ning see suurendas põllumajanduse valdkonnas Euroopa Parlamendi rolli tõelise kaasseadusandjana.

Uus leping tekitab siiski tõlgendamisprobleeme, kuna tavamenetlusse on nõukogu kasuks tehtud erandeid. Artikli 42 teine lõik näeb konkurentsieeskirjade valdkonnas ette järgmist: „Nõukogu võib komisjoni ettepaneku põhjal lubada toetust anda: a) struktuuriliste või looduslike tingimuste tõttu halvemuses olevate ettevõtjate kaitseks; b) majandusarengu programmide raames.“ Lisaks on artikli 43 lõikes 3 sätestatud: „Nõukogu võtab komisjoni ettepaneku põhjal vastu meetmed hindade ja maksude, toetuste ja koguseliste piirangute kehtestamise [...] kohta.“ Kuna Euroopa Parlamendi ja nõukogu põllumajandusalaseid õigusloomepädevusi ei ole selgelt piiritletud, tekkis 2013. aasta järgse ÜPP läbirääkimistel õiguslike ja poliitilisi probleeme. Euroopa Parlament on nõukogule üldiste rakendusala volituste jätmisest alati keeldunud, sest see võib muuta uue lepinguga omandatud kaasotsustamisvolitused tingimuslikuks või koguni sisutühjaks, seda eriti ÜPP põhimõtteliste reformide puhul, kus abi, hindade ja kvootide taseme kindlaksmääramine on esmatähtis. Sellegipoolest on nõukogu tagasi lükanud kõik artikli 43 lõikes 3 tunnustatud volituste piirangud uue ühise turukorralduse raames [määrus (EL) nr 1308/2013 – ELT L 347, 20.12.2013 – ja määrus (EL) nr 1370/2013 – ELT L 346, 20.12.2013] (vt teabeleht [3.2.4](#)) ja otsetoetuste vähendamise protsendimäärade kindlaksmääramisel finantsdistsipliini raames [määruse (EL) nr 1306/2013 artikkel 26, ELT L 347, 20.12.2013]. Sellest tulenevalt oli parlament sunnitud erandiga nõustuma, et mitte blokeerida 2013. aasta reformi vastuvõtmist [20. novembri 2013. aasta resolutsioon [P7_TA\(2013\)0492](#); ELT C 436, 24.11.2016, lk 274]. Lisaks sellele tunnistatakse Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni lõppdeklaratsioonis, et saavutatud kokkulepe ei kahjusta hilisemaid ÜPP reforme ega takista võimalike õiguslike meetmete võtmist.

Seega oli ette näha, et kahe institutsiooni vahel artikli 43 lõike 3 tõlgendamise osas valitsevate lahkarvamuste arutamine jätkub Euroopa Liidu Kohtus. Nii esitasidki Euroopa Parlament ja komisjon hagrid, milles nõudsid ühist kalanduspoliitikat käsitleva ja ELi toimimise lepingu artikli 43 lõikel 3 põhineva kahe järgmise akti tühistamist: nõukogu otsus, mis käsitleb ELi vetes kalapüügi võimaluste andmist (liidetud kohtuasjad C-103/12 ja C-165/12), ning määrus, millega kehtestatakse tursavarude pikaajaline kava (liidetud kohtuasjad C-124/13 ja C-125/13). Euroopa Kohtu 26. novembri 2014. aasta ja 1. detsembri 2015. aasta otsustest nähtub, et meetmete puhul, mis hõlmavad poliitilisi valikuid, mis on ühise põllumajanduspoliitika ja ühise kalanduspoliitika eesmärkide saavutamiseks sobiva laadi tõttu liidu seadusandja pädevuses, peab õiguslikuks aluseks jääma ELi toimimise lepingu artikli 43 lõige 2. Kuid kohtuasjas C-113/14 tehtud 7. septembri 2016. aasta otsusega kehtestati Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 43 lõike 3 mõiste „hindade kehtestamine“ laiendatud tõlgendus, mis hõlmab ka sekkumishindade võrdluskünniseid. Selle tulemusel tühistati määruse (EL) nr 1308/2013 (ühise turukorralduse määrus) artikkel 7, mille aluseks oli Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 43 lõige 2, ja nõukogu võttis võrdluskünnised vastu jälle ainupädevusega. Neid kohtuotsuseid silmas pidades tuleb tulevaste ÜPP reformide korral, mille eesmärk on kohandada ÜPP mehhanisme selle eesmärkidega, täpsustada kehtivate õiguslike aluste ulatust, et järgida paremini seadusandlike volituste tasakaalustatust kaasseadusandjate vahel.



ÜPP elluviimises on siiski alati osalenud nn komiteemenetluse raames ka teised instantsid. Alates aastast 1961, mil võeti kasutusele esimesed ühised turukorraldusmeetmed, on loodud mitu komiteed. Lissaboni lepinguga hakati eristama delegeeritud õigusakte ja rakendusakte (vt teabeleht [1.3.8](#)). Nüüdsest reguleeritakse delegeeritud õigusaktide vastuvõtmist asjakohases põhiõigusaktis, ent rakendusaktide vastuvõtmiseks tuleb eelnevalt kohaldada uusi kontrolli- ja nõuandemenetlusi, mis on ette nähtud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) nr 182/2011 (ELT L 55, 28.2.2011, lk 13). Suurema osa põllumajandust puudutavate komisjoni rakendusaktide eelnõude suhtes kohaldatakse kontrollimenetlust, kus Euroopa Parlamendil ja nõukogul on kontrolliõigus.

Euroopa otsustamisprotsessis on nõuandekomiteede kaudu kaudselt alati osalenud ka Euroopa Liidu kutseorganisatsioonid (Euroopa Liidu põllumajanduslike kutseorganisatsioonide komitee (COPA) ja Euroopa Liidu Põllumajandusühistute Liidu (Cogeca) vahendusel). Selleks et aidata komisjonil ÜPPd kohaldada, laiendati alles hiljuti konsulteerimise ulatust kodanikuühiskonna dialoogi rühmade loomisega.

ÜPP – LIIDU JA LIIKMESRIIKIDE VAHEL JAGATUD PÄDEVUS

ELi toimimise lepingus (vt teabeleht [1.1.5](#)) kinnitatakse, et liit ja liikmesriigid jagavad põllumajanduses pädevust ning seda vastupidiselt doktriini ja komisjoni õigustalituste üldisele arvamusele [SEC(92)1990, 27.10.1992], mille kohaselt peeti turupoliitikat (ÜPP esimene sammad) seni liidu ainupädevuseks. ELi toimimise lepinguga lisandunud artikli 4 lõike 2 punkt d mõjutab põllumajandusalast seadusandlust, kuna ELi institutsioonid kohaldatakse subsidiaarsuse põhimõtet (vt teabeleht [1.2.2](#)) valdkondades, mis ei kuulu liidu ainupädevusse [ELi lepingu artikli 5 lõige 3 ja artikkel 12]. Sellest lähtuvalt võivad liikmesriikide parlamendid esitada Euroopa Parlamendi presidendile, nõukogu eesistujale ja komisjoni presidendile põhjendatud arvamuse, mis käsitleb põllumajandusalase õigusakti eelnõu kooskõla subsidiaarsuse põhimõttega. Lisaks kohaldatakse nüüd ÜPP suhtes ka ELi lepingu artikliga 20 (vt teabeleht [1.1.5](#)) loodud tõhustatud koostöö süsteemi. Seega võivad mõned liikmesriigid (kui neid on vähemalt üheksa) otsustada leppida omavahel kokku põllumajandusalaste lisakohustuste võtmises, kuna ÜPP muutub ühiste mehhanismide rakendamisel järjest paindlikumaks (vt teabeleht [3.2.3](#)).

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlament on ka ilma otsustusõiguseta Rooma lepingust saadik ÜPP väljatöötamist oluliselt mõjutanud, kasutades selliseid mittesiduvaid vahendeid nagu algatusraportid ja -resolutsioonid. Tuleb märkida, et pärast Euroopa Ülemkogu 1997. aasta Luxembourggi deklaratsiooni Euroopa põllumajandusmudeli toetuseks on Euroopa Parlament avaldanud korduvalt poolehoidu sellele mitmeotstarbelisele Euroopa põllumajandusmudelile (ja toiduainetööstuse mudelile), mis on levinud kogu laieneritud liidu territooriumil ning sobib kokku turgude avamise ja üleilmastumisega. Parlamendi sellekohane huvi oli ilmne eeskätt ÜPP 2003. aasta reformiprotsessi raames ja Maailma Kaubandusorganisatsioonis (WTO) toimunud mitmepoolsete põllumajanduslääbirääkimiste käigus (Doha voor) (vt teabeleht [3.2.8](#)). Sellega seoses



on Euroopa Parlament samuti pooldanud ÜPP-le uute eesmärkide lisamist, et tulla põllumajandustegevuses toime selliste uute väljakutsetega nagu toodete kvaliteet, rahvatervis, kestlik areng, majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus, keskkonnakaitse ja võitlus kliimamuutustega. Neid põhimõtteid kinnitati 8. juuli 2010. aasta ja 23. juuni 2011. aasta resolutsioonidega ÜPP tuleviku kohta pärast 2013. aastat [[P7_TA\(2010\)0286](#), ELT C 351 E, 2.12.2011, lk 103, ja [P7_TA\(2011\)0297](#), ELT C 390 E, 18.12.2012, lk 49]. ÜPP uus reform, mille menetlemine algas parlamendis 2010. aasta märtsis läbirääkimisvolituste vastuvõtmisega ja lõppes 20. novembril 2013 õigusaktide üle hääletamisega, on võimaldanud Euroopa Parlamendil põllumajanduse valdkonnas täita Lissaboni lepinguga loodud institutsioonilisele raamistikule tuginedes täielikult kaasseadusandja rolli [resolutsioonid [P7_TA\(2013\)0490](#) kuni [P7_TA\(2013\)0494](#); ELT C 436, 24.11.2016, lk 270–280]. Parlament on juba alustanud tööd 2020. aasta järgse ÜPP reformimiseks. 30. mail 2018 võeti vastu komisjoni teatist „Toidutootmise ja põllumajanduse tulevik“ käsitlev algatusraport (Dorfmanni raport) [[P8_TA\(2018\)0224](#)] ning 2019. aasta aprillis hääletasid põllumajanduse ja maaelu arengu komisjoni liikmed kolme raporti üle, mis käsitlesid esitatud seadusandlikke ettepanekuid (vt teabeleht [3.2.9](#)). Oodates nõukogu seisukohta 2021.–2027. aasta mitmeaastase finantsraamistiku kohta, vaatab 2019. aasta mais toimunud Euroopa Parlamendi valimiste järel moodustatud uus põllumajanduse ja maaelu arengu komisjon praegu läbi parlamendi eelmisel ametiajal vastu võetud muudatusettepanekuid, et esitada need täiskogule 2020. aasta juuni osaistungjärgul.

Albert Massot
02/2020

