



ÜHISE PÕLLUMAJANDUSPOLIITIKA (ÜPP) ESIMENE SAMMAS: I – PÕLLUMAJANDUSTOODETE ÜHINE TURUKORRALDUS

Ühine turukorraldus hõlmab ÜPP raames ette nähtud turumeetmeid. Järjestikuste reformide tulemusel ühendati 2007. aastal 21 ühist turukorraldust üheks ühiseks kõiki põllumajandustooteid hõlmavaks turukorralduseks. ÜPP reformidega muudeti ÜPP ka üha enam turgudele suunatuks ja sekkumismeetmete roll vähenes. Viimaseid käsitletakse nüüd kaitsemeetmetena, mida kasutatakse ainult kriisi korral.

ÕIGUSLIK ALUS

Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELi toimimise leping“) artiklid 38–44, Euroopa Parlamendi ja nõukogu [määrus \(EL\) nr 1308/2013](#), nõukogu [määrus \(EL\) nr 1370/2013](#) ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu [direktiiv \(EL\) 2019/633](#).

SISSEJUHATUS: 21 ÜHISEST TURUKORRALDUSEST ÜHE ÜHISE TURUKORRALDUSENI

Ühised turukorraldused on olnud ÜPP oluline osa juba selle loomisest alates – just ühiste turukorralduste raames võeti kasutusele eri põllumajandussektoritele kohandatud turutoetused.

Ühised turukorraldused kehtestati selleks, et saavutada ÜPP eesmärgid (ELi toimimise lepingu artikkel 40), eelkõige turgude stabiliseerimine, põllumajandustootjatele õiglase elatustaseme kindlustamine ja põllumajanduse tootlikkuse tõstmine. Ühised turukorraldused hõlmavad ELi toimimise lepingu I lisas nimetatud tooteid ning koosnevad mehhanismidest, mis reguleerivad kõnealuste toodete tootmist ja turustamist liidus. Need mehhanismid pakuvad toodete eripärast sõltuvalt erinevaid tagatiseid. Ühise turukorralduse turumeetmed on osa ÜPP esimesest sambast.

Kuni ühtse ühise turukorralduse kehtima hakkamiseni 2007. aastal ([nõukogu määrus \(EÜ\) nr 1234/2007](#)) oli 21 eraldi ühist turukorraldust, mida kõiki reguleeriti nende endi alusmäärustega. Alguses tuginesid ühised turukorraldused peamiselt hinnatagatistele, kuid neid tagatiseid järjest vähendati ja need asendati alguses täielikult ja hiljem osaliselt kompenseerivate otsetoetustega. Pärast 2003. aasta reformi ([3.2.3](#)) seoti suurem osa eri ühistesse turukorraldustesse kuulunud otsetoetusi järk-järgult tootmisest lahti (ühtse otsemaksete kava kasutuselevõtt) ning viidi ühise turukorralduse määrustest üle kõigepealt [määrusesse \(EÜ\) nr 1782/2003](#) ja seejärel, pärast nn tervisekontrolli vastuvõtmist, [määrusesse \(EÜ\) nr 73/2009](#).



Järjestikuste reformidega muudeti seega märkimisväärselt sekkumismeetmeid, mida käsitletakse nüüd kaitsemeetmetena, st neid kasutatakse ainult tõsiste turuhäiretega seotud kriiside korral. Hinnatoetusmeetmetest säilitati ainult sekkumishinnad (tagatud hind, millega liikmesriigi määratud sekkumisasutus ostab toodetud kogused ja ladustab neid). Sekkumist vähendati oluliselt (vt allpool lõiku ühise turukorralduse rahastamise kohta).

ALATES 2013. AASTAST KEHTIV UUS ÜHINE TURUKORRALDUS

Ühist turukorraldust käsitlevad eeskirjad on küllaltki keerulised: alusmääruses on 232 artiklit, millele lisanduvad arvukad delegeeritud õigusaktidest ja rakendusaktidest tulenevad reeglid.

Ühisel turukorraldusel on sisemõõde, mis hõlmab turusekkumist ning turustamist ja tootjaorganisatsioone käsitlevaid reegleid, ja välismõõde, mis hõlmab kaubavahetust kolmandate riikidega (impordi- ja ekspordisertifikaadid, imporditollimaksud, tariifikvootide haldamine, eksporditoetused jne). Ühine turukorraldus hõlmab ka ettevõtetele kehtivaid konkurentsieeskirju ja riigiabi eeskirju. Lisaks hõlmab see üldsätteid erakorraliste meetmete kohta (sh hinnakõikumistest või muudest sündmustest põhjustatud turuhäirete ennetamine, toetused loomahaiguste korral ja inimeste, loomade või taimede tervisele tekkinud ohust põhjustatud tarbijate usalduse kaotuse puhul ning meetmed kooskõlastatud tegevuseks turu tõsise tasakaalustamatuse korral) ning uut põllumajandussektori kriiside jaoks ette nähtud reservfondi.

Kõnealune reservfond on uus vahend sektori toetamiseks tootmist ja/või turustamist mõjutavate kriiside korral. Reserv moodustatakse igal aastal finantsdistsipliini mehhanismi raames toimuva otsetoetuste vähendamise abil ([määrus \(EL\) nr 1306/2013](#)). Finantsdistsipliini kohaldatakse ainult 2000 eurot ületavate otsetoetuste korral. Kui reservfondi jääb aasta lõpuks kasutamata vahendeid, makstakse need põllumajandustootjatele välja. Ajavahemikuks 2014–2020 on reservfond jagatud seitsmeks võrdseks osaks, igaks aastaks on ette nähtud 400 miljonit eurot (kokku seega 2,8 miljardit eurot). Kriiside jaoks ette nähtud reservfondi võidakse kasutada erakorraliste meetmete rahastamiseks turuhäirete korral.

Riikliku sekkumise ja eraladustamistoetuse süsteeme muudeti, et parandada nende toimivust ja tõhusust. Sekkumisperioodi või ja lõssipulbri puhul pikendati ühe kuu võrra; piima- ja lõssipulbri puhul nähti teatavate piirmäärade ületamisel ette automaatne hankemenetlus; maksimaalset fikseeritud hinnaga või ostmise kogust suurendati 50 000 tonnini ning teatavate kaitstud päritolunimetuse või kaitstud geograafilise tähisega juustude puhul võidakse anda eraladustusabi.

Pakkumise kontrolli meetmete osas kaotati suhkrukvoodid 30. septembril 2017. Ajavahemikuks 2016–2030 kehtestati uus uusistutuseks antavate lubade süsteem. Viinapuude istutuseks antavate lubade määr võib suureneda maksimaalselt 1% aastas.

Piimasektori kvoodid aegusid kavakohaselt 31. märtsil 2015. Nn piimameetmete minipaketi sätteid, mis käsitlevad lepingulisi suhteid piima- ja piimatootesektoris ([määrus \(EL\) nr 261/2012](#)), lisati uude määrusesse. Sätete eesmärk on parandada piimatootjate läbirääkimispositsiooni tarneahelas. Kõnealused meetmed



võimaldavad liikmesriikidel nõuda kirjalike lepingute sõlmimist põllumajandustootjate ja piimatöötajate vahel. Need võimaldavad põllumajandustootjatel pidada lepingute üle tootjaorganisatsioonide vahendusel ka kollektiivläbirääkimisi. Tootjaorganisatsioonid võivad samuti reguleerida kaitstud päritolunimetuse või kaitstud geograafilise tähisega juustude pakkumist.

Lisaks pikendati koolides puuviljade ja piima tarbimist edendavaid programme ning koolides puuviljade tarbimist edendavate programmide toetuseks eraldatavat aastaeelarvet suurendati 90 miljonilt eurolt 150 miljoni euroni. [Määrusega \(EL\) 2016/791](#) parandati nende programmide toimivust.

Põllumajandustootjate läbirääkimispositsiooni tugevdamiseks laiendati tootjaorganisatsioone, tootjaorganisatsioonide ühendusi ja tootmisharudevahelisi organisatsioone käsitlevaid sätteid kõigile sektoritele. Vajalikud vahendid saadakse maaelu arengu eelarvest. Ka oliiviõli, põllukultuuride ning veise- ja vasikalihasektori tootjaorganisatsioonid võivad teatavatel tingimustel oma liikmete nimel kollektiivläbirääkimistes osaleda. Teatavatel juhtudel võib Euroopa Komisjon lubada tunnustatud tootjaorganisatsioonidel, nende ühendustel ja tunnustatud tootmisharudevahelistel organisatsioonidel võtta turgude stabiliseerimiseks ajutisi meetmeid (nt toodete turult kõrvaldamine või eraettevõtjate poolt ladustamine).

Uues määruses säilitatakse kolmandatesse riikidesse ekspordimise puhul eksporditoetused vaid teatavatele toodetele ja vaid juhul, kui siseturu tingimused on sellised, nagu on ette nähtud erimeetmete jaoks.

ÜPP kooskõlla viimine Lissaboni lepinguga (eelkõige seoses küsimustega, mis puudutavad ELi toimimise lepingu artikli 43 lõike 3 kohaldamist, mille kohaselt on otsustamisõigus ainult nõukogul) oli ühise turukorralduse reformi läbirääkimistel terav küsimus. Sellest tulenevalt jäävad teatavad meetmed, mis puudutavad riiklikku sekkumist ja eraladustamist, koolides jaotamise programme, eksporditoetusi ja suhkursektorit, edaspidi nõukogu ainupädevusse (määrus (EL) nr 1370/2013) ([3.2.1](#)).

ÜHISE TURUKORRALDUSE RAHASTAMINE

Ühist turukorraldust rahastatakse Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondist (EAGF). 2018. aastal oli turu sekkumismeetmete kogusumma ligikaudu 2,7 miljardit eurot, mis moodustab kokku 6,1% EAGFi kogukuludest. Tabelis 1 on selgelt näha, et eksporditoetuste summad on väga olulisel määral vähenenud.

Tabel 1: EAGFi kulud sekkumismeetmetele põllumajandusturgudel (miljonit eurot)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ladustamine	93,6	- 194,6	17,4	25,1	5,1	18,4	52,4	27,6	182,3
Eksporditoetused	385,1	179,4	146,7	62,4	4,5	0,3	0,6	0,0	0,1
Muud turumeetmed	3454,8	3428,3	3344,5	3217,2	2579,6	2698,0	3185,2	3061	2527,1
Kokku	3933,5	3413,1	3508,6	3304,7	2589,2	2716,7	3238,2	3088,6	2709,4



Allikas: Euroopa Komisjoni finantsaruanded Euroopa Parlamendile ja nõukogule.

Erinevalt otsetoetustest ja maaelu arengu toetusest ei tehta turumeetmete jaoks liikmesriikide eelarvetest ettemakseid. Ajavahemikul 2014–2020 peaksid ELi turupoliitika rahastamise vahendid (kaasa arvatud kriisireserv) moodustama ÜPP kogueelarvest umbes 4% (17,5 miljardit eurot).

Ühist turukorraldust on kasutatud piima-, sealiha- ning puu- ja juurviljasektori kriiside leevendamiseks. Märtsis 2016 võttis komisjon esimest korda kasutusele ühe erakorralistest meetmetest (ühise turukorralduse määruse artikli 222 alusel), võimaldades piimasektori tootjaorganisatsioonidel, tootmisharudevahelistel organisatsioonidel ja kooperatiividel sõlmida tootmise piiramiseks vabatahtlikke kokkuleppeid. Lisaks nimetatud otsusele suurendati ajutiselt riigiabi ning lõssipulbri ja või puhul kahekordistati sekkumise ülemmäärasid. Lõpuks nähti 2016. aasta septembri meetmepaketis ette piimatootmise vähendamise stimuleerimise kava kehtestamine liidu tasandil (150 miljonit eurot), tingimuslik kohandamistoetus, mille määravad kindlaks ja mida kohaldavad liikmesriigid vastavalt komisjoni esitatud loetelule (350 miljonit eurot, mida liikmesriigid võivad sama suure summa ulatuses täiendada riiklike vahenditega), tehnilised meetmed teatava paindlikkuse tagamiseks (nt tootmiskohustusega seotud toetuse korral), rahavooga seotud olukorra leevendamine ja turvavõrgu vahendite tugevdamine (lõssipulbri jaoks ette nähtud sekkumismeetmete ja eraladustamistoetuse kehtivuse pikendamine). Kõnealust kriisireservi ei ole siiani kasutatud.

2016. aasta jaanuaris loodud töörühm, kelle ülesanne oli arutada põllumajandusturgude poliitika tulevikku, esitas 2016. aasta novembris oma lõpparuande. Euroopa Parlament võttis töörühma soovitusi arvesse ning esitas ajavahemiku 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku ([3.2.9](#)) muutmise käigus nn koondmääruse ettepaneku ([COM\(2016\)0605](#), november 2016) kohta täiendavaid muudatusettepanekuid. Kokkulepe nõukoguga saavutati oktoobris ja vastav tekst avaldati detsembris 2017 ([määrus \(EL\) nr 2393/2017](#)).

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Nn piimameetmete minipakett ([määrus \(EL\) nr 261/2012](#)) oli esimene põllumajandust käsitlev õigusakt, mille Euroopa Parlament ja nõukogu võtsid vastu seadusandliku tavamenetluse teel.

Ühine turukorraldus oli uue ÜPP üle peetud läbirääkimiste üks vastuolulisemaid küsimusi. Hääletus ühise turukorralduse määruse üle oli 2013. aasta märtsis täiskogu istungil neljast ÜPPga seotud määruste üle peetud hääletusest kõige tasavägisem (375 poolt- ja 277 vastuhäält). Selle põhjuseks võib eelkõige pidada asjaolu, et käsitleti selliseid äärmiselt tundlikke küsimusi nagu põllumajandusturgude reguleerimine, konkurentsieeskirjade kohaldamine põllumajanduses ning institutsioonide rollid ÜPPs (eelkõige ELi toimimise lepingu artikli 43 lõige 3). Parlament mõjutas kaasseadusandjana uue määruse sisu. Näiteks toetas ta kõva nisu uuesti lisamist sekkumiskõlblike toodete loetellu, või osas lubatud riikliku sekkumise koguselise piirangu suurendamist (50 000 tonni, komisjoni ettepanekus 20 000 tonni), kaitstud päritolunimetuse või kaitstud geograafilise tähisega juustude lisamist eraladustamiseks



toetuskõlblike toodete loetellu, puu- ja köögiviljasektori tootjaorganisatsioonidele või tootjaorganisatsioonide ühendustele ette nähtud ELi rahalise abi piirmäära suurendamist, suhkrukvootide süsteemi pikendamist kuni 2017. aastani ning viinapuude istutuseks antavate lubade süsteemi säilitamist pärast istutusõiguste süsteemi lõppu.

Samuti jälgib parlament tähelepanelikult komisjoni tööd ühist turukorraldust käsitlevate delegeeritud õigusaktidega, et tagada nende kooskõla reformi käigus saavutatud poliitilise kompromissiga. Parlament võib neile õigusaktidele vastuväiteid esitada, mille tulemusel võib komisjon vajaduse korral akti kehtetuks tunnistada ([3.2.1](#)).

Samuti jälgib parlament väga tähelepanelikult põllumajandussektori kriisi vastu võitlemiseks võetavaid meetmeid.

Lõpuks avaldati ühise turukorralduse määruse täiendamiseks 2019. aasta aprillis direktiiv, mis käsitleb toiduainete tarneahelas esinevaid ebaausaid kaubandustavasid ([direktiiv \(EL\) 2019/633](#)), ning see toimus pärast seda, kui parlament oli võtnud märtsis samal teemal vastu resolutsiooni ([P8_TA\(2019\)0152](#)). Selleks et võidelda tavade vastu, mis on vastuolus hea usu põhimõttega, ebaausad ja/või mille üks kaubanduspartner on ühepoolset kehtestanud teise suhtes, sätestatakse uues direktiivis miinimumloetelu ebaausatest kaubandustavadest, mis on toidutarneahelas ostjate ja tarnijate vahel keelatud.

Albert Massot
02/2020

