



ÜHINE PÕLLUMAJANDUSPOLIITIKA PÄRAST 2020. AASTAT

2013. aastal lõpule viidud ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) reform jõustus 2015. aastal. Euroopa Liidu institutsioonid on teinud endale ülesandeks võtta enne praeguse perioodi lõppu (2020) vastu uus reform, pidades seejuures silmas mitmeaastast finantsraamistikku 2021–2027.

ÕIGUSLIK ALUS

Seadusandlikud ettepanekud 2020. aasta järgse ÜPP kohta ([COM\(2018\)0392](#), 0393 ja 0394, 1. juuni 2018) ja ettepanek uue mitmeaastase finantsraamistiku 2021–2027 kohta (COM(2018)0322, 2. mai 2018).

ÜPP 2014–2020 RAKENDAMINE

Uue ÜPP alusmäärused avaldati 2013. aasta detsembris. Liikmesriigid pidid tegema 2014. aasta jooksul olulisi valikuid, arvestades uue otsetoetuste süsteemi rakendamise tingimuste mitmekesisust ja manööverdamisruumi, mida see neile võimaldas. Kõik liikmesriigid peale Saksamaa kasutasid tootmiskohustusega seotud toetuste võimalust, rakendades seejuures väga erinevaid määrasid, ning kaheksa nende hulgast otsustasid kohaldada ümberjaotavat toetust. Viisteist liikmesriiki kohaldasid väikepõllumajandustootjate kava. Kliimat ja keskkonda säästvate põllumajandustavade toetuse puhul andsid viis liikmesriiki põllumajandustootjatele võimaluse täita oma teatavaid kohustusi, kohaldades võrdväärseid tavasid. Lisaks on ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-alade kriteeriumid liidu piires oluliselt erinevad (kõige levinum näide on lämmastikku siduvate taimede maa-ala – seda loetakse ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-alaks kõikides riikides peale Taani, samas kui ainult kaheksa riiki on lisanud oma nimekirja terrassid). Lisaks paigutas viisteist riiki summasid kahe samba vahel ümber: ümberpaigutamised esimesest sambast teise ulatusid kogu perioodi vältel ligikaudu 4 miljardi euronit.

Teise samba puhul kiitis komisjon 2014. aasta detsembri ja 2015. aasta detsembri vahel heaks kõik 118 maaelu arengu programmi, mille 28 liikmesriiki olid ette valmistanud. Kakskümmend liikmesriiki valisid võimaluse rakendada ainult ühte riiklikku programmi ning kaheksa liikmesriiki rakendasid mitut programmi (mis võimaldas neil näiteks oma geograafilist või haldusstruktuuri paremini arvesse võtta) (vt teabelehte [3.2.6](#)).



2020. AASTA JÄRGSE ÜPP VÄLJATÖÖTAMINE

2020. aasta järgse ÜPP väljatöötamine algas nõukogu eesistujariigi Madalmaadega 2016. aasta mais korraldatud mitteametlikul kohtumisel. Nõukogu järgmised eesistujariigid jätkasid alustatud tegevust, korraldades arutelu põllumajanduse peamiste lahendamist vajavate küsimuste kohta (ebaausad kaubandustavad põllumajandusliku toidutööstuse ahelas, kliimamuutused ja veevarud, riskide haldamine, aga ka tootmismahuga seotud toetuste roll jne).

Komisjon lõi omalt poolt 2016. aasta jaanuaris töörühma, mille ülesanne oli arutada põllumajandusturgude poliitika tulevikku, ning töörühm esitas oma lõpparuande 2016. aasta novembris. Teise samba teemal võeti 2016. aasta septembris toimunud Cork 2.0 konverentsil vastu deklaratsioon, milles tuuakse välja Euroopa maaelu arendamise poliitika kümme põhisuunda.

Komisjon võttis mitmeaastase finantsraamistiku 2014–2020 muutmise raames 14. septembril 2016 vastu seadusandliku koondettepaneku, mis mõjutab mitmeid Euroopa poliitikavaldkondi ([COM\(2016\)0605](#)), sealhulgas ka ÜPP-d. Algselt oli eesmärk teha kehtivates alusaktides tehnilisi kohandusi, et lihtsustada olemasolevaid vahendeid. Lõpuks sai sellest Euroopa Parlamendi eestvedamisel tõeline ÜPP minireform. Euroopa Parlament esitas põllumajandusturgude töökonna soovitudele tuginedes täiendavaid muudatustettepanekuid olemasolevate mehhanismide parandamiseks. Kokkulepe nõukoguga saavutati oktoobris ja tekst avaldati detsembris 2017 (määrus (EL) nr 2017/2393, ELT L 350, 29.12.2017). Kokkulepitud muudatused puudutavad järgmisi valdkondi: tootjaorganisatsioonide tegevusvaldkond, põllumajanduskindlustuse ja sissetuleku stabiliseerimise vahendite tugevdamine, kliimat ja keskkonda säästvate põllumajandustavade toetuse eeskirjad ja maksed noortele põllumajandustootjatele ning mõiste „aktiivne põllumajandustootja“ määratlus (mida liikmesriigid võivad väga paindlikult kohaldada).

Komisjon algatas 2017. aasta veebruaris avaliku konsultatsiooni ÜPP tuleviku kohta, mis lõpetati 2017. aasta mais. Komisjoni teatis „Toidutootmise ja põllumajanduse tulevik“ avaldati 29. novembril 2017 ([COM\(2017\)0713](#)). Selles dokumendis jäädakse praktilistes küsimustes üsna ebamääraseks, kuid rõhku pannakse põllumajandussektori juhtimisele, teavitades ÜPP rakendamismudeli radikaalsest muutmisest. Euroopa Parlamendis koostati komisjoni teatist käsitlev algatusraport (Dorfmanni raport) ja 30. mai 2018. aasta täiskogu istungil võeti vastu vastav resolutsioon ([P8_TA\(2018\)0224](#)).

2020. AASTA JÄRGSE ÜPP REFORMI KONTEKST

ÜPP 2013. aasta reformi kohta tehti otsus majanduslanguse ajal. Sellest ajast alates on majanduslik ja institutsiooniline keskkond muutunud. Majanduskasv on taastunud, kuid on endiselt väga väike. Geopoliitilised muutused on suurendanud turgude ebakindlust (ELi ja Ameerika Ühendriikide traditsioonilise partnerluse kriis pärast president Trumpi valituks osutumist). Lisaks on toimunud seisak kaubanduse mitmepoolsuse tagamises, ilma et üha sagenevate kahepoolsete lepingutega õnnestuks vähendada proteksionistlikke suundumusi ja kaubanduslikke konflikte. Samuti on ilmnemas uued



kliimamuutuste ja keskkonnasäästlikkusega seotud probleemid, mille toob kaasa Pariisi kliimakokkuleppe (COP21) ning ÜRO kestliku arengu kohustuste jõustumine, samal ajal kui tehnoloogilised uuendused ning eeskätt digitaalne revolutsioon mõjutab suurel määral toiduainete tootmist, ümbertöötlemist ja turustamist.

SEADUSANDLIKUD ETTEPANEKUD 2020. AASTA JÄRGSE ÜPP KOHTA

Komisjoni ettepanekus mitmeaastase finantsraamistiku kohta aastateks 2021–2027 (COM(2018)0322, 2. mai 2018) sätestati tulevane põllumajanduseelarve. Isegi kui liit eraldab jätkuvalt põllumajandusele märkimisväärse osa oma eelarvest (28,5% kogu perioodi kohta) (vt teabelehte [3.2.10](#), tabel I), on võimalik täheldada olulisi kärpeid reaalkaardis (-15%) Ühendkuningriigi (eelarve netorahastaja) lahkumise tõttu ja liidu uutest prioriteetidest (ränne, välispiirid, digitaalmajandus, transport) tulenevate rahastamisvajaduste tõttu. Põllumajanduse eelarve ulatub 2018. aasta püsivhindades 324,2 miljardi euroni ning seda tuleb võrrelda eelneva eelarvega ajavahemiku 2014–2020 kohta, millest on maha arvatud Ühendkuningriigi kulutused (vt teabelehte [3.2.10](#), tabel I, veerg 1). Esimene samm jääb esmatähtsaks (Euroopa Põllumajanduse Tagatisfond (EAGF), 78,4%), isegi kui see väheneb 11% võrra, samal ajal kui kõige rohkem kaotab maaelu areng, mis väheneb 28% võrra.

Uue mitmeaastase finantsraamistiku põhjal esitas komisjon kolm määruse ettepanekut, millega määratletakse ÜPP õigusraamistik ajavahemikuks 2021–2027 ([COM\(2018\)0392](#), 0393 ja 0394, 1. juuni 2018). Reformi põhiosa on tulemustele ja subsidiaarsusele keskenduv ÜPP rakendamismudel, mis annab liikmesriikidele põllumajandusmeetmete elluviimisel palju kaalukama rolli. Edaspidi peaks liit kehtestama alusparameetrid (ÜPP eesmärgid, põhiohused, esimese ja teise samba peamised sekkumisliigid) ning samal ajal peaksid liikmesriigid välja töötama mitmeaastased strateegiakavad ühiselt otsustatud konkreetsete eesmärkide ja sihtarvude saavutamiseks.

Tulevane ÜPP on suunatud üheksale eesmärgile, mis väljendavad selle majanduslikku, keskkonnaga seotud ning sotsiaalset ja territoriaalset multifunktsionaalsust. Säilivad kaks sammast ja kaks põllumajandusfondi, mille eesmärk on toetada riiklike kavu kooskõlas integreeritud käsitluse kohaselt valitud erinevate meetmetega. Igal juhul jäävad uue ÜPP prioriteetseteks elementideks otsetoetused (tootmiskohustusega seotud või mitte).

Lisaks ÜPP uuendatud juhtimisele on reformiettepanekute muud põhiküsimused järgmised.

- Esimese samba puhul saab uut hoogu otsetoetuse jaotamine: komisjon teeb ettepaneku vähendada toetusi, mis ületavad 60 000 eurot, ning kehtestada summadele, mis ületavad 100 000 eurot, kohustuslik ülemmäär põllumajandustootja kohta. Lisaks viiakse valdkondlikud sekkumisprogrammid üle ühiselt turukorralduselt uutele riiklikele strateegiakavadele.
- Uus keskkonnahoidlik struktuur on palju paindlikuma kavandamise ja haldamisega, mis on usaldatud liikmesriikide ametiasutustele. Sellel on kolm komponenti: uuendatud tingimuslikkus (kohustuslik, ent üksikasjades paindlikum);



kliima- ja keskkonnakavad (mida rahastatakse EAGFist ja mis asendavad praeguse kliimat ja keskkonda säästvate põllumajandustavade toetuse) ning põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmed (mida rahastatakse Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (EAFRD)).

- Teise samba kohta: EAFRD ei ole enam ühtekuuluvuspoliitika ühisesse raamistikku kuuluv struktuurifond; kaasrahastamismäär vähendatakse kümne punkti võrra; komisjon koondab sekkumisi lihtsustamise eesmärgil, ehkki seeläbi väheneb mõnede meetmete nähtavus (nagu mahepõllumajandus); ning LEADERi programmi eeskirjad viiakse üle ühtekuuluvuspoliitika alla, kuigi seda rahastatakse põllumajanduse eelarvest.

KÄIMASOLEVAD ARUTELUD

Esimestest reaktsioonidest komisjoni ettepanekutele nähtub, et valitseb suur üksmeel kavandatavate eesmärkide suhtes, ent ulatuslikke erimeelsusi esineb nende saavutamise viiside ning lihtsa ja tõhusa haldamise tagamise suhtes.

Peamised erimeelsusi põhjustavad teemad on: ÜPPs ette nähtud eelarvekärped ajavahemikuks 2021–2027; riiklike strateegiakavade ulatus, mis võib olla väga erinev ning mitte täita Euroopa tasandil sätestatud eesmärgid (eeskätt keskkonna tasandil); toetuste kohustuslik ülemmäär, mis on liiga piirav suurema osa liikmesriikide ja nende kutseorganisatsioonide arvates, kes eelistavad pigem vabatahtlikku lahendust; otsetoetuste liikmesriikidevahelise ühtlustamise ulatus ja kiirus (seitse liikmesriiki on nõudnud 27 liikmesriigi hektaripõhise toetuse ühtlustamise kiirendamist, ent kaheksa liikmesriiki on sellele otsustavalt vastu); uutest tulemuslikkusnõuetest tulenev halduskoormus; kahtluse alla seatakse ka mõne kavandatava delegeeritud õigusakti ja rakendusakti ulatus, eeskätt seetõttu, et need võivad minna kaugemale komisjoni halduspädevusest.

Arvestades põllumajandusvahendite koormust eelarvele, tuleb tõdeda, et ilma finantskokkuleppeta ei ole võimalik ÜPP reformi vastu võtta. Nagu eeldati, mõjutasid põllumajanduslääbirääkimisi suured erimeelsused tulevase eelarveraamistiku suhtes. Detsembris 2019 püüdis nõukogu eesistujariik Soome leida kompromissi 2021.–2027. aasta finantsraamistiku üldise taseme ning kulude jaotuse kohta liidu traditsiooniliste poliitikavaldkondade (ühine põllumajanduspoliitika, ühtekuuluvus) ja uute prioriteetide vahel. Ettepanek hõlmas mitmeaastase finantsraamistiku vähendamist 1,07%-ni ELi kogurahvatulust ja maaelu arengu eelarve suurendamist 10 miljardi euro võrra (vt teabelehte [3.2.10](#), tabel I, veerg 4). Ettepaneku suhtes ei jõutud kokkuleppele. Pärast esimest ebaõnnestumist kokkuleppele jõuda kohtusid ELi riigipead ja valitsusjuhid uuesti 20. ja 21. veebruaril 2020. Euroopa Ülemkogu eesistuja Charles Michel esitas ettepaneku, millega küll veidi suurendati 2021.–2027. aasta kogueelarvet võrreldes eesistujariigi Soome eelnõuga (1,074% kogurahvatulust), kuid vähendati ÜPP-le eraldatud kogusummat 14% (vt teabelehte [3.2.10](#), tabel I, veerg 5). Pärast kaks päeva kestnud arutelusid jäid püsima jäigad seisukohad, mida väljendasid ühelt poolt ühise põllumajanduspoliitika ja ühtekuuluvuspoliitika toetajad ning teiselt poolt kokkuhoidu toetavad riigid, kes pooldasid eelarve kärpimist 1%-ni kogurahvatulust. Seetõttu ei jõudnud 27 liikmesriiki kokkuleppele.



EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlament kinnitas, et ÜPP rahastamine tuleks pärast 2020. aastat säilitada senisel tasemel ([P8_TA\(2018\)0449](#), 14.11.2018) (vt teabelehte [3.2.10](#), tabel I, veerg 3). Seejärel nimetas põllumajanduse ja maaelu arengu komisjon raportööri iga õigusakti jaoks: Esther Herranz (Euroopa Rahvapartei fraktsioon) ÜPP uue struktuuri kohta; Ulrike Müller (Euroopa Demokraatide ja Liberaalide Liidu fraktsioon) uue horisontaalse määruse kohta; ning Eric Andrieu (Euroopa Parlamendi sotsiaaldemokraatide ja demokraatide fraktsioon) ühise põllumajanduse turukorralduse muudetud ettepaneku kohta. 2019. aasta aprillis hääletas põllumajanduse ja maaelu arengu komisjon kolme õigusakti ettepaneku üle. Vastuvõetud muudatusettepanekute hulgas olid olulisimad järgmised otsused.

- Ühine põllumajanduse turukorraldus: pakkumise kontrolli meetmete tugevdamine piimapaketi jätkuna; täiustatud konkurentsieeskirjad, et tootjaorganisatsioone veelgi ergutada; veinisektori reguleerivate vahendite laiendamine.
- Strateegiakavad: käivitatakse 2022. aastal; hektari kohta antava eritoetuse liikmesriikidevaheline ühtlustamine, mis peab olema lõpule viidud 2027. aastaks; esimese samba rahaliste vahendite sihtotstarbeline eraldamine (60% põhiliseks sissetulekutoetuseks ja ümberjaotatavaks toetuseks; 20% ökokavale; 10 + 2% tootmiskohustusega seotud toetuseks; 3% valdkondlikele kavadele); teise samba rahaliste vahendite eraldamine (sihtotstarbeliselt 30% keskkonnanäesmärkidele ja 30% investeerimis- ja riskijuhtimismeetmete jaoks); toetuste piiramine 100 000 euroga, välja arvatud juhul, kui liikmesriigid kohaldavad ümberjaotavat toetust 10% ulatuses; vahendite esimesest sambast teise ülekandmise piiramine 15%-ni ja vahendite teisest sambast esimesse ülekandmise piiramine 5%-ni.
- Horisontaalne määrus: auditite ja kontrollide ühise raamistiku täiustamine; kriisireservi rahastamine summas 1,5 miljardit eurot.

2019. aasta mais toimunud Euroopa Parlamendi valimiste järel alustasid vastvalitud liikmed põllumajanduse ja maaelu arengu komisjoni eelmisel ametiajal vastu võetud muudatusettepanekute läbivaatamist, et viia esimene lugemine lõpule 2020. aasta juunis.

Põllumajanduslääbirääkimiste viimane etapp kattub aruteludega Euroopa rohelise kokkuleppe üle. Arutelud algasid 11. detsembril 2019 komisjoni teatisega (COM(2019)0640). Rohelise kokkuleppega nähakse ette kestliku ja kliimanetraalse majanduskasvu mudeli rakendamine 2050. aastaks, millel on suur mõju Euroopa põllumajandusliku toidutööstuse süsteemile. Spetsiaalseid ettepanekuid on oodata 2020. aasta märtsis mitmes valdkonnas: bioloogiline mitmekesisus, metsad ja kasvuhoonegaaside heitkoguste tase ning eelkõige nn talust taldrikule strateegia, mille eesmärk on tugevdada toiduga kindlustatust, vähendada pestitsiidide, väetiste ja antibiootikumide tarbimist, toetada põllumajanduslikku innovatsiooni ja parandada tarbijate teavitamist. Rohelise kokkuleppe raames vastu võetud tegevussuundadele peavad järgnema riiklikud strateegiakavad, mis tuleb esitada 2021. aasta jooksul ja mida tuleb hakata rakendama põhimõtteliselt alates 2022. aastast.



Albert Massot
02/2020

