



YHTEINEN MAATALOUSPOLITIikka VUODEN 2020 JÄLKEEN

Yhteistä maatalouspolitiikkaa uudistettiin vuonna 2013 annetuilla säädöksillä, jotka tulivat voimaan vuonna 2015. EU:n toimielimet valmistelevat seuraavaa uudistusta monivuotisen rahoituskehysten 2021–2027 pohjalta ja ovat sitoutuneet hyväksymään sen ennen kuin nykyinen rahoituskehys päättyy vuonna 2020.

OIKEUSPERUSTA

Yhteistä maatalouspolitiikkaa vuoden 2020 jälkeen käsittelevät lainsäädäntöehdotukset ([COM\(2018\)0392](#), 0393 ja 0394, 1.6.2018). Ehdotus vuosia 2021–2027 koskevaksi monivuotiseksi rahoituskehykseksi (COM(2018)0322, 2.5.2018).

YMP:N TÄYTÄNTÖÖNPANO VUOSINA 2014–2020

Uuden YMP:n perusasetukset annettiin joulukuussa 2013. Jäsenvaltioiden oli tehtävä vuoden 2014 kuluessa ratkaisevia valintoja, koska uutta suorien tukien maksujärjestelmää voidaan soveltaa monella tapaa, ja se jättää jäsenvaltioille paljon liikkumavaraa. Saksaa lukuun ottamatta jäsenvaltiot ovat käyttäneet mahdollisuutta myöntää tuotantosidonnaista tukea, joskin hyvin vaihtelevia määriä. Uudelleenjakotukea myöntää kahdeksan jäsenvaltiota ja pienviljelijöiden tukea 15 jäsenvaltiota. Viherryttämistukien tapauksessa viisi jäsenvaltiota on antanut viljelijöille mahdollisuuden täyttää joitain vaatimuksista soveltamalla vastaavia käytäntöjä. EU-maiden välillä on suuria eroja myös ekologisten alojen valinnassa (yleisin listattu alatyyppejä on typensitojakasvien ala, jonka ovat valinneet kaikki maat Tanskaa lukuun ottamatta; sitä vastoin vain kahdeksan maata on sisällyttänyt pengermit luettelonsa). Määrärahojen siirtoon pilarien välillä on turvautunut 15 jäsenvaltiota: ensimmäisestä pilarista toiseen pilariin on siirretty tällä kaudella yhteensä 4 miljardia euroa.

Toisen pilarin osalta komissio hyväksyi joulukuun 2014 ja joulukuun 2015 välillä kaikki 118 maaseudun kehittämisohjelmaa, jotka 28 jäsenvaltiota olivat laatineet. YMP:n täytäntöönpano hoidetaan 20 jäsenvaltiossa yhdellä kansallisella ohjelmalla, kun taas kahdeksan jäsenvaltiota toteuttaa useamman erillisen täytäntöönpano-ohjelman (esimerkiksi voidakseen ottaa maantieteelliset olot tai hallinnollisen rakenteensa paremmin huomioon) ([3.2.6](#)).



YMP VUODEN 2020 JÄLKEEN

Vuoden 2020 jälkeen sovellettavan YMP:n työstäminen aloitettiin EU:n neuvoston silloisen puheenjohtajavaltion Alankomaiden järjestämässä epävirallisessa kokouksessa toukokuussa 2016. Seuraavat neuvoston puheenjohtajavaltiot ovat jatkaneet työtä käynnistämällä keskustelun maatalouden tärkeimmistä haasteista (hyvän kauppatavan vastaiset käytännöt elintarvikeketjussa, ilmastonmuutos ja vesivarat, riskienhallinta, tuotantosidonnaisten tukien rooli jne.).

Komissio puolestaan perusti tammikuussa 2016 työryhmän pohtimaan maatalouden markkinapolitiikan tulevaisuutta. Työryhmä esitti loppuraporttinsa marraskuussa 2016. Mitä tulee toiseen pilariin, syyskuussa 2016 järjestetyssä Cork 2.0 -konferenssissa hyväksyttiin julkilausuma, joka listasi Euroopan maaseudun kehittämissä politiikan tulevaisuuden kymmenen pääsuuntausta.

Komissio antoi 14. syyskuuta 2016 monivuotisen rahoituskehityksen 2014–2020 tarkistuksen yhteydessä ehdotuksen nk. koontiasetukseksi ([COM\(2016\)0605](#)), joka kattaa lukuisia unionin politiikka-aloja, myös YMP:n. Alun perin tavoitteena oli pelkästään tehdä teknisiä mukautuksia voimassa oleviin perussäädöksiin välineiden yksinkertaistamiseksi. Euroopan parlamentin ansiosta menettelystä sukeutui YMP:n todellinen pienimuotoinen uudistus. Parlamentti esitti markkinoita käsittelevän työryhmän suositusten pohjalta lisätarkistuksia eri mekanismien parantamiseksi. Tekstistä päästiin lokakuussa sopimukseen neuvoston kanssa, ja se julkaistiin joulukuussa 2017 (asetus (EU) 2017/2393, EUVL L 350, 29.12.2017). Se toi parannuksia tuottajaorganisaatioiden toimintamahdollisuuksiin, lujitti maatalousvakuutuksia ja tulonvakuutusvälineitä sekä selkeytti viherryttämistukia ja nuorten viljelijöiden tukia koskevia sääntöjä ja aktiivilijelijän määritelmää (jota jäsenvaltiot voivat soveltaa hyvin joustavasti).

Komissio käynnisti helmikuussa 2017 YMP:n tulevaisuutta koskevan julkisen kuulemisen, joka päättyi toukokuussa 2017. Tämän jälkeen se antoi 29. marraskuuta 2017 tiedonannon ruoan ja maanviljelyn tulevaisuudesta ([COM\(2017\)0713](#)). Siinä ei anneta selvää vastausta siihen, mitä käytännön toimia tarvitaan, vaan painotetaan maatalousalan hallinnointia ja ehdotetaan YMP:n täytäntöönpanomallin radikaalia muuttamista. Komission tiedonannosta laadittiin Euroopan parlamentissa valiokunta-aloitteinen mietintö (esittelijänä Dorfmann), jonka pohjalta hyväksyttiin päätöslauselma täysistunnossa 30. toukokuuta 2018 ([P8_TA\(2018\)0224](#)).

VUODESTA 2020 SOVELLETTAVAN YMP:N UUDISTAMISEN KONTEKSTI

YMP:n vuoden 2013 uudistuksesta päätettiin keskellä taantumaa. Taloudelliset olosuhteet ja toimielinten toimintaympäristö ovat sittemmin muuttuneet. Talous on lähtenyt kasvuun, mutta kasvu on yhä heikkoa. Geopoliittiset muutokset ovat lisänneet markkinoiden epävarmuutta: Ison-Britannian EU-ero toteutui tammikuussa 2020 ja EU:n ja Yhdysvaltojen perinteinen kumppanuus on kriisissä Trumpin noustua presidentiksi. Myös monenvälinen kauppayhteistyö polkee paikallaan, eikä yhä yleisimmillä kahdenvälisillä sopimuksilla pystytä kompensoimaan protektionismin



ja kauppasodan vaikutuksia. Uudenlaisia haasteita aiheuttavat ilmastonmuutos ja kestävyys, joihin pyritään vastaamaan Pariisin sopimuksella (COP 21) ja kestävää kehitystä edistävillä YK:n sitoumuksilla. Tekniset innovaatiot ja etenkin digitaalinen vallankumous vaikuttavat merkittävästi elintarvikkeiden tuotantoon, jalostukseen ja jakeluun.

VUODEN 2020 JÄLKEISTÄ YMP:TÄ KOSKEVAT LAINSÄÄDÄNTÖEHDOTUKSET

Komission ehdotuksessa vuosia 2021–2027 koskevasta monivuotisesta rahoituskehiksestä (COM(2018)0322, 2.5.2018) vahvistettiin tuleva maatalousbudjetti. Vaikka unioni käyttää jatkossakin huomattavan osan talousarviomäärärahoistaan maatalouteen (28,5 % kauden kokonaisbudjetista) (ks. [3.2.10](#), taulukko I), maatalousmäärärahoihin on tehty huomattavia leikkauksia reaalisesti (-15 %). Tämä johtuu nettomaksaja Ison-Britannian EU-erosta ja unionin uusien poliittisten painopisteiden (muuttoliike, ulkorajat, digitaalitalous, liikenne) rahoitustarpeista. Maatalouteen osoitetaan määrärahoja yhteensä 324,2 miljardia euroa vuoden 2018 kiinteinä hintoina. Määrää kannattaa verrata edellisen kauden eli vuosien 2014–2020 määrärahoihin, joista on vähennetty Isoon-Britanniaan liittyvät menot (ks. [3.2.10](#), taulukko I, sarake C). Ensimmäinen pilari on yhä ensisijainen (Euroopan maatalouden tukirahasto eli maataloustukirahasto saa 78,4 % määrärahoista), vaikka sen budjetti kutistuu 11 prosenttia. Suuri häviö on kuitenkin maaseudun kehittäminen, jonka määrärahoja leikataan 28 prosenttia.

Komissio on esittänyt uuden monivuotisen rahoituskehiksen pohjalta kolme asetusehdotusta, joissa määritellään YMP:n lainsäädäntökehys vuosiksi 2021–2027 ([COM\(2018\)0392](#), 0393 ja 0394, 1.6.2018). Uudistuksessa on keskeisellä sijalla YMP:n täytäntönnpanomalli, jossa tuloksia ja toissijaisuusperiaatetta painotetaan enemmän ja jäsenvaltioille annetaan merkittävämpi rooli maatalousalan tukitoimien toteuttamisessa. Tulevaisuudessa unionin osaksi jäisi vahvistaa politiikan perusparametrit (YMP:n tavoitteet, perusvaatimukset ja ensimmäisen ja toisen pilarin toimenpiteiden päätyypit), kun taas jäsenvaltioiden olisi laadittava monivuotisia strategisia suunnitelmia, joilla yhteisesti sovitut poliittiset ja määrälliset tavoitteet voidaan saavuttaa.

Tulevaisuuden YMP:ssä olisi yhdeksän tavoitetta, jotka kuvastavat sen monia taloudellisia, ympäristöön liittyviä, sosiaalisia ja alueellisia tehtäviä. Kahden pilarin rakenne säilytetään samoin kuin kaksi maatalousalan rahastoa. Niistä tuetaan kansallisia ohjelmia toimenpidevalikoimalla, joka koostetaan soveltamalla yhdennettyä lähestymistapaa. Suorat tuet, olivatpa ne tuotannosta irrotettuja tai tuotantosidonnaisia, ovat joka tapauksessa ensisijainen osa uutta YMP:tä.

YMP:n uuden hallintotavan lisäksi uudistusehdotusten pääkohtia ovat seuraavat:

- Ensimmäisessä pilarissa suorien tukien uudelleenjakoa tehostetaan: komissio ehdottaa tuen vähentämistä 60 000 eurosta alkaen ja pakollisen tukikaton asettamista 100 000 euroon tilaa kohden. Alakohtaiset tukiohjelmat siirretään yhteisestä markkinajärjestelystä (YMJ) uusiin kansallisiin strategiasuunnitelmiin.



- Uusi viherryttämijärjestelmä on paljon entistä joustavampi rakenteeltaan ja hallinnoltaan, ja viimeksi mainittu annetaan kansallisten viranomaisten tehtäväksi. Se koostuu kolmesta osasta: uudet vaatimukset (pakollisia mutta yksityiskohdiltaan joustavampia), ilmasto- ja ympäristöohjelmat (jotka rahoitetaan maataloustukirahastosta ja jotka korvaavat nykyiset viherryttämistuet) sekä maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpiteet (jotka rahoitetaan Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta eli maaseuturahastosta).
- Toisessa pilarissa maaseuturahasto ei enää ole koheesiopolitiikan yhteiseen kehykseen kuuluva rakennerahasto, ja yhteisrahoitusosuutta pienennetään 10 prosenttiyksikköä. Komissio on keskittänyt tukitoimenpiteitä järjestelmän yksinkertaistamiseksi, vaikka jotkut toimenpiteet (kuten luomutuotanto) menettävätkin sen seurauksena näkyvyyttä. Leader-ohjelmaan aletaan soveltaa koheesiopolitiikan sääntöjä, vaikka sitä rahoitetaan maatalousbudjetista.

MENEILLÄN OLEVAT KESKUSTELUT

Ensimmäiset reaktiot komission ehdotuksiin osoittavat, että esitetyistä tavoitteista vallitsee laaja yhteisymmärrys. Sen sijaan keinoista niiden toteuttamiseksi sekä hallinnon yksinkertaistamiseksi ja tehostamiseksi ollaan hyvinkin eri mieltä.

Erimielisyyttä on varsinkin seuraavista kysymyksistä: YMP:n kauden 2021–2027 määrärahojen suunnitellut leikkaukset; kansallisten strategiasuunnitelmien laajuus, sillä ne voivat olla hyvin erilaisia eivätkä välttämättä täytä unionin tasolla asetettuja tavoitteita (varsinkaan ympäristöasioissa); pakollinen tukikatto, jota enemmistö jäsenvaltioista ja niiden ammattialajärjestöistä pitää liian sitovana ja jonka tilalle ne haluaisivat vapaaehtoisen ratkaisun; suorien tukien ulkoisen yhdenmukaistamisen taso ja tahti (seitsemän jäsenvaltiota on pyytänyt, että hehtaaritukien yhdenmukaistamista 27 jäsenvaltiossa nopeutetaan, mutta kahdeksan muuta jäsenvaltiota vastustaa tätä ehdottomasti); uusista suorituskykyvaatimuksista aiheutuva hallinnollinen rasitus; eräiden ehdotettujen delegoitujen säädösten ja täytäntöönpanosäädösten laajuus on kyseenalaistettu, koska komissio saattaa niissä ylittää hallinnollisen toimivaltansa.

Ellei rahoituksesta saada sovittua, YMP:n uudistusta ei voida toteuttaa, koska maatalousalan välineiden rahoitustarpeet ovat niin suuret. Tulevasta talousarviokehiksestä vallitsevat syvät näkemyserot ovat ennustetusti vaikuttaneet maatalousneuvotteluihin. Neuvoston puheenjohtajavaltio Suomi yritti joulukuussa 2019 löytää kompromissin kysymykseen vuosien 2021–2027 rahoituskehiksen kokonaistasosta ja menojen jakautumisesta unionin perinteisten politiikanalojen (YMP, koheesiopolitiikka) ja uusien painopisteiden kesken. Puheenjohtajavaltio ehdotti monivuotisen rahoituskehiksen kokonaistason alentamista 1,07 prosenttiin EU-maiden bruttokansantulosta ja maaseudun kehittämisen määrärahojen kasvattamista 10 miljardilla eurolla (ks. [3.2.10](#), taulukko I, sarake 4). Asiasta ei kuitenkaan päästy sopuun. Tämän ensimmäisen yrityksen epäonnistuttua EU-maiden valtion- tai hallitusten päämiehet kokoontuivat uudelleen 20. ja 21. helmikuuta 2020. Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja Charles Michel esitti tuolloin ehdotuksen, jossa korotettiin hieman rahoituskehiksen 2021–2027 kokonaistasoa puheenjohtajavaltio Suomen ehdotukseen verrattuna (1,074 prosenttiin BKTL:sta) mutta joka merkitsi 14 prosentin



leikkausta YMP:n kokonaismäärärahoihin (ks. [3.2.10](#), taulukko I, sarake 5). Kaksi päivää kestäneiden keskustelujen jälkeen sekä YMP:n ja koheesiopolitiikan puolustajat että nk. säästölinjan maat, jotka kannattavat budjetin rajoittamista tasan yhteen prosenttiin BKTL:sta, pitivät edelleen kiinni vähimmäisvaatimuksistaan. Tässä tilanteessa 27 jäsenvaltion edustajat joutuivat palaamaan kotiin tyhjin käsin.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Euroopan parlamentti on vaatinut, että YMP:n rahoitus säilytetään reaalisesti nykytasolla vuoden 2020 jälkeen ([P8_TA\(2018\)0449](#), 14.11.2018) (ks. [3.2.10](#), taulukko I, sarake 3). Maatalouden ja maaseudun kehittämisen valiokunta (AGRI) nimitti kullekin lainsäädäntöehdotukselle oman esittelijän: Esther Herranz (Euroopan kansanpuolueen ryhmä) vastaa YMP:n uutta rakennetta koskevasta ehdotuksesta, Ulrike Müller (Euroopan liberaalidemokraattien liiton ryhmä) uudesta monialaisesta asetuksesta ja Eric Andrieu (Euroopan parlamentin sosialistien ja demokraattien ryhmä) yhteistä markkinajärjestelyä koskevasta muutetusta ehdotuksesta. AGRI-valiokunta vahvisti huhtikuussa 2019 kantansa lainsäädäntöpaketin kolmeen osaan. Hyväksytyissä tarkistuksissa tehtiin seuraavia merkittäviä linjanvetoja:

- Yhteinen markkinajärjestely: tarjonnan sääntelytoimien lujittaminen nk. maitopakettin jatkeena; kilpailusääntöjen parantaminen tuottajaorganisaatioiden toiminnan kannustamiseksi; viinialan sääntelyvälineiden käytön laajentaminen.
- YMP:n strategiasuunnitelmat: käyttöönotto vuonna 2022; hehtaaritukien ulkoinen yhdenmukaistaminen päätökseen vuonna 2027; ensimmäisen pilarin määrärahojen kohdentaminen (60 % perustukeen ja uudelleenjakotukeen, 20 % ekojärjestelmään, 10 + 2 % tuotantosidonnaiseen tukeen ja 3 % alakohtaisiin järjestelyihin); toisen pilarin määrärahojen kohdentaminen (30 % ympäristötavoitteisiin ja 30 % investointi- ja riskinhallintatoimiin); tukikaton asettaminen 100 000 euroon, paitsi jos jäsenvaltio soveltaa 10 prosentin uudelleenjakotukea; määrärahasiirtojen enimmäismäärän asettaminen 15 prosenttiin, kun niitä siirretään ensimmäisestä toiseen pilariin, ja 5 prosenttiin, kun suunta on toisesta pilarista ensimmäiseen.
- Monialainen asetukset: yhteisen tarkastus- ja valvontakehyksen parantaminen; kriisivarauksen rahoittaminen 1,5 miljardilla eurolla.

Toukokuun 2019 EU-vaalien jälkeen Euroopan parlamentin uudet jäsenet ovat alkaneet tarkastella tarkistuksia, jotka AGRI-valiokunta hyväksyi edellisellä vaalikaudella, tarkoituksenaan saada ensimmäinen käsittely päätökseen kesäkuussa 2020.

Maatalousneuvottelujen viimeinen vaihe osuu samaan aikaan Euroopan vihreän kehityksen ohjelmasta käytävien keskustelujen kanssa. Viimeksi mainitut aloitettiin 11. joulukuuta 2019 komission tiedonannon (COM(2019)0640) pohjalta. Vihreän kehityksen ohjelmalla pyritään rakentamaan vuoteen 2050 mennessä kestävä ja ilmastoneutraalin kasvun malli, joka vaikuttaa merkittävästi EU:n maatalous- ja elintarvikejärjestelmään. Maaliskuussa 2020 on määrä antaa tarkempia ehdotuksia useilla eri aloilla: biologinen monimuotoisuus, metsät ja kasvihuonekaasupäästöt sekä etenkin nk. Pellolta pöytään -strategia, jolla pyritään parantamaan elintarviketurvallisuutta, vähentämään torjunta-aineiden, lannoitteiden ja antibioottien



käyttöä, tukemaan maatalouden innovointia ja tehostamaan kuluttajille suunnattua tiedotusta. Vihreän kehityksen ohjelmassa hyväksytyjen toimintalinjausten on näyttävä myös kansallisissa strategiasuunnitelmissa, jotka on laadittava vuoden 2021 kuluessa ja joiden täytäntöönpanon on periaatteessa määrä alkua vuonna 2022.

Albert Massot
02/2020

