

EUROOPA LIIDU ÜHISE PÕLLUMAJANDUSPOLIITIKA (*COMMON AGRICULTURAL POLICY – CAP*) KUJUNEMINE

Põllumajanduspoliitikate areng Euroopas peale teist maailmasõda

Euroopa riikide valitsuste suhtumine põllumajanduspoliitika kujundamisse tegi enne EMÜ asutamist läbi kaks erinevat perioodi:

1. Aastad 1945 – 1953 – suurimaks probleemiks oli toidudefitsiit, seepärast levisid riiklikud garantiid tootjatele ja sekkumine põllumajandusturule (leevendada toiduainete defitsiiti, suurendada tootmist iga hinna eest, anda talunikele tulude garantiid).
2. Alates 1953 – esmane terav defitsiit oli lahenenud, vajalik oli põllumajanduse valikuline laiendamine ja tootmise efektiivsuse tõstmine (varasemad hinnagarantiid hakkasid stimuleerima ületootmist, poliitika oli järjest keerukam ja kulukam läbi viia).

Viiekümnendate keskpaigaks olid valitsused püütnud lõksu kahe eesmärgi vahele: tõsta talunike tulusid ja stabiliseerida hinnad. Praktikas olid oma piirangud, mil määral mingeid abinõusid sai rakendada. Valitsused püüdsid hoiduda inflatsiooni kiirendamisest ja palgakasvust, mis oleks olnud paratamatu liiga kõrgete toiduainete hindade puhul. Oli tarvis leida kombinatsioon meetmetest, mis aitaks talunikel saavutada suuremad tulud, hoides hinnatoetuse poliitiliselt aktsepteeritaval tasemel. Niisiis rakendatigi võtteid efektiivsuse tõstmiseks, suurendades tööviljakust, parandades kvaliteedistandardeid ja püüdes reorienteerida tootjaid sobivaimate toodete suunas.

Üksikute riikide poliitikate näiteid:

- Inglismaa – 1947. aasta põllumajandusseadus kohustas valitsust sekkuma turule ka rahuajal (kasutusel oli hinnavahe katmise meetod tootjahindade tagamiseks). Impordikvoodid kaotati ja tollid olid madalad, seetõttu alanesid turuhinnad alla tootjatele garanteeritud hindade, kokkuvõttes kujunes poliitika eelarvele raskeks koormaks.
- Prantsusmaa – jõudis esimese Euroopa riigina välja toidutootmise defitsiidi faasist. Esimesed ületootmise märgid ilmnesisid 1950. aastast; siseturu kõrgete hindade tõttu oli tarvis kasutada ekspordisubsiidiumeid nisu ja suhkru ekspordi toetamiseks. Sõjajärgsest Nisuametist moodustati Teraviljaamet (nisule kvoot, mille ulatuses tagati garanteeritud

hind riikliku kokkuostuga). Uued riiklikud ametid eelmise eeskujul loodi piimatoodete, liha ja kariloomade, õliseemnete jms. jaoks. Siseturg oli kindlalt isoleeritud (impordilitsentside süsteem).

Sellise süsteemi juures jõudis põllumajandussektor olukorda, mida hiljem on iseloomustatud stagnatsioonina. Tegelikult puudus Prantsusmaa valitsusel pika-ajaline arengupoliitika. Järjestikuste arenguplaanide põllumajandussektori eesmärgid jäid saavutamata. Valitsus viskles vastuoluliste soovide vahel: suurendada põllumajandustootmist, et säästa impordile minevat raha ja alandada tarbijahindu, kartes samal ajal, et suurenenud toodang ei tarvitse leida turgu ei kodu- ega välismaal ja tulemuseks oleks niigi madalate hindade edasine langus. Põllumajandustootjate lahkumist maalt ei loetud soovitavaks, kuna kardeti, et teised sektorid ei suuda kindlustada tööhõivet.

- Lääne-Saksamaa oli peale sõda ära lõigatud traditsioonilistest põllumajanduspiirkondadest (need jäid Ida-Saksamaale). Marshalli plaani abiga taastati loomakasvatus (söötade impordi toel). 1949. aastal välja kuulutatud SLV-s oli esimeseks suureks probleemiks toidupuudus. Aastail 1950 ja 1951 asutati põhiliste põllumajandussaaduste Impordi- ja Varumisametid. Eesmärk – stabiliseerida hinnad ja hoida neid põllumajanduspoliitika eesmärkidega määratletud tasemel. Impordi kontroll meenutas varasema natsistliku Saksamaa tegutsemist: sekkumine siseturule, kokkuost, müük, säilitamine. Impordi piiramisega püüti hoida hindu siseturul maailmaturu omadest kõrgemal, et toetada oma tootjaid. 1955. aasta seadus lõi õigusliku aluse põllumajanduse toetamiseks.

Sellises defitsiidi situatsioonis seati küllalt varakult eesmärgiks tööviljakuse suurendamine põllumajanduses. Põhjuseks oli majanduskasv, mis tõmbas tööjõudu maalt ära. Valitsus soovis aga, et nii palju kui võimalik, oleks rahvastik varustatud omamaiste toiduainetega. Omavarustus oli langemas ja seda trendi sooviti muuta. Saksamaa iseärasuseks peetakse põllumajanduspoliitika selgete eesmärkide defineerimist küllalt varasel etapil. 1955. aastal sõnastati need järgnevalt:

- (a) saavutada mõistlik elustandard põllumajandusrahvastikule hästi juhitud taludes, saavutada põllumajandussektori täielik integreeritus hästi arenenud majandusse;
- (b) suurendada põllumajanduse tootlikkust kõigi võimalike vahenditega;

(c) stabiliseerida hinnad põllumajanduses nii palju kui võimalik. Seda loeti hädavajalikuks eeltingimuseks tootmisressursside kasutamisel ja põllumajanduse progressi saavutamisel;

(d) kindlustada regulaarne varustus toiduainetega hindadega, mis võimaldaks madalama sissetulekuga rahvastikugruppidel osta toitu piisavas koguses.

Seos Saksamaa nimetatud eesmärkide ja hilisema Rooma Lepingu Artikli 39 vahel on ilmne.

- Enamus teisi riike Euroopas andis sõja järel samuti oma talunikele tulude või hinnagarantiisid (Šveits, Holland, Norra, Rootsi), rääkides muu hulgas ka eesmärgist kindlustada muude eluvaldkondadega võrdne elustandard põllumajandustootjate jaoks. Kolm väikseimat riiki – Belgia, Holland, Luksemburg – võtsid 1955. aastal vastu otsuse ühtlustada oma põllumajanduspoliitika seitsme aasta jooksul. Eesmärk oli väga ambitsioonikas, kui võtta arvesse nende põllumajandussektorite väga erinev seisund. Luksemburg luges oma põllumajandust marginaalseks: karm kliima ja madal mullaviljakus, talud väikesed ja tugevasti fragmenteeritud. Samal ajal järgis valitsus tugevat kaitsepoliitikat, püüdes säilitada siseturgu oma tootjaile. Belgias olid struktuuriprobleemid (analoogselt Prantsusmaaga), mille lahenemist lähemal ajal ei nähtud ette. Samuti kartis Belgia valitsus, et tootmise suurenemisel ei leita saadustele turgu. Ohuks peeti just loomakasvatussaaduste tootmise suurenemist. Taimekasvatuse säilitamiseks kehtestati Belgias kõrged hinnad nisule ja suhkrupeedile. Püüti soodustada ka köögiviljakasvatust, kuna taludes oli palju tööjõudu ja maal esines tööpuudus. Talunikud lugesid tööhõive tõstmise mõistlikuks teeks aga ka loomakasvatuse arendamist ja nii kasvas loomakasvatuse toodang vaatamata ametlikule vastuseisule. Kuigi need kaks riiki olid erinevad, olid nad ometi põllumajandussaaduste neto-importijad. Kolmas liige lepingus aga oli Holland, mis on tuntud suure neto-eksportijana. Hollandi tootjate põhisuunitlus oli eksporttoodangu valmistamine (loomakasvatus, kasvuhooned) ja nii olid nad orienteeritud tootmise ja turustamise efektiivsusele. Kuna põllumajandus sõltus palju ka sisseveetavatest söötadest ja väetistest, oli väliskaubanduse korraldus palju liberaalsem kui naabritel.
- Taani oli ainuke riik, kus sõjaaegsed süsteemid laiali saadeti ja pöördui erakaubanduse juurde tagasi (nii siseturul kui ka suhetes maailmaturuga). Peekoni, või ja munade

eksport muutus aga järjest raskemaks, tootjate tulude tase langes. Olukorra päästmiseks hakkas valitsus uuesti rakendama erinevaid turusekkumise vorme.

Poliitikate tulemused

- a) garantiide ja hinnatoetuste kinnistumine, tootjail puudus stiimul tootmise kohandamiseks muutunud tingimustele ja kulude alandamiseks;
- b) ergutati tootmismahu suurenemist, kasvas proteksionism ja tõusid toetamiskulud;
- c) samal ajal talunike tulud ikkagi ei kasvanud linnaelanike tuludega samas proportsioonis ja püsis rahulolematuse valitsuse poliitikatega;
- d) säilusid ja süvenesid erinevused suurte ja väikeste talude vahel, edukate ja ebasoodsate piirkondade vahel.

Ühise põllumajanduspoliitika kujunemise taust

EMÜ ettevalmistustööde käigus moodustati valitsusdelefaatide komitee, mida juhatas Belgia välisminister Paul-Henri Spaak. See komitee ei arutanud põllumajanduse probleeme kavandatavas ühenduses eriti detailselt, kuid tuvastas juba, et selles valdkonnas on oodata probleeme. Spaaki komiteele esitatud töögruppide aruanded on üldtuntuks saanud Spaaki ettekande (*Spaak report*) nime all. Üks peatükk sellest ettekandest oli pühendatud põllumajandusprobleemidele. Põllumajanduse lülitamine ettekandesse polnud üllatav. Viiekümnendate algus paistis silma mitmesuguste põllumajanduse rahvusvaheliste organisatsioonide loomise kavade poolest:

- 1950 - Pflimflini plaan, ka *Green Pool*'iks nimetatud;
- Carpentieri plaan;
- Hollandi plaan, mis seostub tollase Hollandi põllumajandusministri Sicco Mansholt'i nimega.

Kuigi need kavad erinesid detailides, oli neid ühendavaks jooneks rahvusülesus ja interventsiooniline iseloom.

Neile vastandus *Eccles Plan*, mille pakkusid välja britid ja mis eitas rahvusülesust, pakkudes palju vabamat režiimi rahvusvaheliste toote kokkulepete ja valitsustevaheliste konsultatsioonikomiteede näol.

Ühegi plaani osas ei jõutud kunagi kokkuleppele. Põhjuseks polnud mitte ainult mandri Euroopa ja Briti saarte vahelised vaadete lahknevused, vaid ka mandri Euroopa riikide

omavahelised erinevused. Kuigi viiekümnendate alguse läbirääkimised nurjusid, on ometi vaieldamatu, et siit saadud kogemus oli väga väärtuslik, kui jõuti Rooma Lepingu aruteluni.

Spaaki ettekanne. Esiteks rõhutati siin selgesti, et Euroopa ühisturu loomine ilma põllumajandussaadusi sisse lülitamata on mõeldamatu. Samuti tunnistati eriliste probleemide olemasolu, mis tulenesid põllumajanduse sotsiaalsest struktuurist ja tema baseerumisest peretaludele; rõhutati varustamise stabiilsuse tähtsust ja turu ebastabiilsust, mis tuleneb ilmastikust ja ebaelastsest nõudlusest. Kuna valitsused olid harjunud sekkuma põllumajandusse, polnud mingit lootust, et lihtsalt tollide ja kvootide eemaldamisega saab tekitada põllumajandussaaduste vabaturu. Oli tarvis ühiseid lahendusi ja selleks arvati vaja minevat ülemikuperioodi.

Spaaki ettekanne püstitas rea olulisi küsimusi, millele tuli vastused leida poliitika välja töötamise käigus:

- Arvestades varustamise püsivuse tähtsust, milline oleks see isevarustatuse tase, milleni ühendus tahaks jõuda, või, alternatiivina, milline oleks spetsialiseerituse tase, mida taheti saavutada maailmamajanduse osana ja millised oleks eksporditingimused mujalt?
- Eeldades, et põllumajanduse struktuur jääb baseeruma peretaludel ja mitte suurtootmisel, siis kuidas ja mis tüüpi kooperasiioni soodustada; kas seda tootmistüüpi saab ühitada kaasaegsete tootmis- ja turundusmeetoditega?
- Tõdedes, et majandusareng toob kaasa põllumajandusse hõivatud rahvastiku progresseeruva vähenemise – siis milline oleks teistesse valdkondadesse siirdumise ulatuse ja kiiruse prognoos, pidades silmas, et teised alternatiivsed tegevused (täis- või osalise tööajaga) olid maal arenemas, kui palju tööjõudu vabaneks reaalselt?
- Võttes arvesse, et sõltuvalt saagist teatud saadustele hinnad vabaturu tingimustes tendeerisid kõikuma väga suurtes piirides, milline oli stabilisatsiooni tase, mida sooviti saavutada ja milliste saaduste jaoks?
- Võttes arvesse teatud toodete tarbimise arengut kindlates regioonides, milliste saaduste tootmist tuleks edendada?

Spaaki ettekande autorid nägid oma ülesannet raamistiku piiritlemises, mis oleks teinud võimalikuks põllumajanduspoliitika formuleerimise ja juurutamise. Polnud võimalik sõnastada poliitikat kõigi saaduste jaoks, kuid peeti vajalikuks seada eesmärgid ja piisavalt paindlikud protseduurid ning mitte välistada vahendeid, mis hiljem võiks osutada vajalikeks. Samuti teadvustati, et ühine poliitika ei saa olla lihtsalt liikmesriikide seniste poliitikate kollaaž.

CAPi (Ühise Põllumajanduspoliitika) kujunemisele pani aluse Rooma leping (EMÜ asutamisleping). Leping sisaldas erisätteid selle kohta, et *põllumajandus on osa "ühistorust", mille raames liikmesmaade omavahelises kaubanduses kaotatakse tollimaksud ja kaubavahetuse koguselised piirangud ning kehtestatakse ühised välistollid.*

See oli omaette saavutus, sest Beneluxi Tolliliit (EMÜ eeskuju) oli põllumajandussaadustega hätta jäänud. Suurbritannia oli vastu põllumajanduse lülitamisele ühtegi lepingusse ja see oli üheks põhjuseks, miks ta EMÜ läbirääkimistest tagasi tõmbus.

Ühtse põllumajanduspoliitika kujunemist takistasid üsna paljud tegurid ja ka esimeste liikmesmaade omavaheline jõudude suhe ning nende prioriteedid.

Riigid olid põllumajandustootmise arengutasemelt ja tema kohalt riigi majanduses äärmiselt erinevad:

- 6 riigis elas 150 miljonit inimest, põllumajanduses oli hõivatud 17,5 miljonit (hõivatuse tase aga erines äärmuste vahel rohkem kui kolm korda - 33% Itaalias, 25% Prantsusmaal, 10% Belgias).
- Valdaval positsioonil oli väiketootmine: väikesed talud (0,5 – 5 hektarit suured) moodustasid 85% taludest Itaalias, 55% Saksamaal ja 35% Prantsusmaal.
- Põllumajanduse osa SKT-s oli samuti erineva tähtsusega, moodustades 36% Itaalias, 30% Prantsusmaal, 15% SLV-s.
- Suurtes piirides erinesid põllumajandustootjate sissetulekud, saagikus, põllumajandusliku tootmise struktuur.

Võrdluseks: Samal ajal oli USA keskmine farmi suurus ca 100 ha (ca 20 korda suurem kui Euroopa keskmine), farmer USA-s toitis 50 elanikku, EMÜ-s 10 elanikku. Isevarustatuse tase EMÜ-s oli keskmiselt 85%.

Niisiis lähtume teadmisest, et ühise põllumajanduspoliitika formeerumine EMÜ-s toimus liikmesriikide küllalt teravate omavaheliste vastuolude olemasolul. Tõenäoliselt pole ühegi teise valdkonna küsimuste otsustamisel kerkinud selliseid keerukaid probleeme, nagu seda juhtus põllumajanduspoliitika välja töötamisel ja ka hilisemal ellu viimisel.

Peamine vastuolude sõlmkoht oli põllumajandussaadusi eksportivate ja importivate riikide vahel. Euroopa Majandusühenduse loomisel pidasid eksportivad riigid (Prantsusmaa, Holland ja Itaalia) oma ühendusse kuulumist kui eeldust oma põllumajandussaaduste turu

laiendamiseks. Importivate maade jaoks aga tundus kaubandusbarjääride kaotamine põllumajandussaaduste eest mõeldamatu.

Ühise põllumajanduspoliitika kujundamise vastuolulised jõud

Prantsusmaa. Prantsusmaa põllumajandusel oli vastloodud EMÜ-s domineeriv koht: siin oli 47% ühenduse haritavast maast ja ta andis ca 40% ühenduse toidutootmisest. Ka oli siin kuue asutajariigi kõige madalam asustustihedus ja loomulikult oli ta suurim eksportija (eriti silma paistes teraviljaga). Prantsusmaal olid (ja on siiani säilunud tugevad põllumajandustraditsioonid), samas oli ta ühtse Euroopa liikumise eestvedaja ja loomulikult nägid paljud ühtse põllumajanduspoliitika asutamises Prantsusmaa võitu.

Prantsusmaa põllumajanduse arengul on palju tegureid: geograafilisi, demograafilisi ja poliitilisi. Kuna tööstus oli tugevasti kontsentreeritud vähestesse regioonikeskustesse, tähendas see, et suurtel territooriumidel moodustas põllumajandus majandusliku tegevuse aluse (olles siis ka poliitilise arengu tõukejõud). Oluline oli ka, et prantsuse talunikud on teiste riikide omadest vähem allutatud ühele poliitilisele parteile. Nii kujutavad nad endast suurt hulka "voolavaid" hääli ja saavad poliitikutelt palju rohkem tähelepanu, kui see oleks põhjendatud nende arvu või osatähtsusega majanduses.

Kui algas ühise põllumajanduspoliitika välja töötamine, olid prantsuse talunikud meelestunud positiivselt. Et paremini ära kasutada oma võimalusi, seisid nad süsteemi eest, mis oleks rajatud ühenduse eelistamisele ja kvootide ja tollide kehtestamisele kolmandate riikide jaoks. Talunike organisatsioonide suhtumine oli küllalt selge: "Me ei tohi unustada, et seal on turg 170 miljoni tarbijaga, kellest varsti saab 180 miljonit. Oleks saatuslik viga anda alla ja loobuda selle turu eelistest".

Väljundite leidmine riigi põllumajandustootmise ülejääkidele oli ka valitsuse prioriteet. Aastail 1962-65 oli põllumajandustoodangu kasvuks planeeritud 28% ja rahvastiku kasv ei pidanud sellega sammu. Samuti nõuti kindlustusvõttena garanteeritud hindu. Tegelikult oli viimane asjaolu Prantsusmaa jaoks võibolla isegi ülekindlustamine, sest hindade ühtlustumine ühenduses võis tema tootjate jaoks enamiku saaduste hindu üksnes tõsta. Nagu see ka tegelikkuses juhtus: aastail 1958/59 kuni 1966/67 tõusid saaduste tootjahinnad Prantsusmaal järgnevalt: nisu 27%, oder 35% ja piim 35%.

Itaalia. Kuigi Itaalias oli majandusühenduse asutamise ajal põllumajandusel majanduse struktuuris sama tähtis koht kui Prantsusmaalgi, ei mänginud Itaalia ühise

põllumajanduspoliitika kujundamisel ometi sellist rolli nagu Prantsusmaa. Põhjuseks oli Itaalia põllumajanduse erinev struktuur: oli isevarustav veini, oliiviõli, puu- ja köögiviljadega, kuid suuresti sõltuv sisseveetavast lihast, teraviljast ja piimasaadustest. Ühine põllumajanduspoliitika lubanuks head turgu vahemereliste kultuuride tootjaile, kuid ähvardanuks tasakaalust viia maksebilansi, kuna põhjamaised teravili ja loomakasvatussaadused olid kallimad kui Itaalia senistel kaubanduspartneritel.

Majandusühendusse astumisel klassifitseeriti umbes 70% Itaalia pindalast põllumajandusliku maana. Majapidamised olid teiste ühenduse riikidega võrreldes äärmiselt pisikesed ja töoviljakus madal. Põllumajanduspoliitika juurutamine raputas Itaalia põllumajanduse üles stagnatsioonist: halvemad maad jäeti tootmisest välja, vähenes põllumajandusrahvastik ja tõusis töoviljakus.

Vaatamata põllumajanduse suurele osatähtsusele majanduses, oli Itaalias tunduvalt nõrgem põllumajanduse toetussüsteem kui teistes liikmesriikides. Peale limiteeritud toetuse riisikasvatusele ja garanteeritud hinna nisule polnud ei otsetoetusi põllumajandusele, ei kvoote ega tollimaksu impordile. Talunike liidud olid (on) Itaalias palju rohkem kui mujal ühenduses seotud konkreetsete poliitiliste parteidega. Maareformi käigus tegid tihedat koostööd võimul olevad Kristlikud Demokraadid ja suurim talunike organisatsioon *Associazione Italiana dei Coltivatori Diretti*.

Üldiselt olid Itaalia talunike organisatsioonid ühise põllumajanduspoliitika poolt, kuid neil oli prantslastega ka lahkhelisid: ühised hinnad, tasakaal struktuuri- ja hinnapoliitikate vahel, kaubavahetus kolmandate riikidega ja üleminekuperioodi pikkus. Loomulikult olid nad huvitatud ühenduse turu avamisest oma puu- ja köögivilja jaoks ja võitlesid omavaheliste kaubanduspiirangute kaotamise eest selles vallas. Muude saaduste osas aga Itaalia tootjate lobby oleks tahtnud näha liberaalset väliskaubandust, peale selle olid nad huvitatud struktuuriprogrammidest ja finantsabist.

Läbirääkimist käigus oli Itaalia valitsus ka hindade kiire harmoniseerimise vastu, sooviti eelnevaid kohandamismeetmeid, et Itaalia põllumajandus muutuks konkurentsivõimelisemaks. Samuti kartsid nad, et kavandatav hinnapoliitika toob kaasa põhjapoolsete saaduste ületoodangu, mida hakatakse likvideerima ka Itaalia panustega ühiskassasse.

Itaalia positsiooni läbirääkimistel nõrgendas nende vastuoluline suhtumine ühtsetesse hindadesse. Kõrge toiduainete import ja toidukaupade madalate hindade majanduslik tähtsus

tingis itaallaste soovi kehtestada madalad toetushinnad teatud saadustele (reeglina põhjapoolsete maade omadele), kuna aga püüid säilitada põllumajanduslik tööhõive ja tootjate tulud, kasutada oma tootmisvõimalusi puu- ja köögiviljakasvatuses, tingisid soovi kõrgemateks toetusteks selles vallas.

Konfliktised kodused huvid viisid selleni, et Itaalia valitsus kontsentreeris hindade probleemi asemel oma tähelepanu finantsabile läbi struktuuriprogrammide. See poliitika polnud ühise põllumajanduspoliitika formeerumise etapil aga prioriteetne, kuna teda ei loetud veel jõukohaseks. Tulemusena ilmnes kuuekümnendatel, et Itaalia jaoks osutus vastu võetud ühine põllumajanduspoliitika vähem kasulikuks, kui algselt loodeti. Selle kümnendi lõpul kontsentreeris siis Itaalia oma jõud spetsiifiliste toetusrežiimide läbi surumisele: vein, tubakas, oliiviõli ja saavutas eelispositsiooni struktuurifondide jagamise osas.

Holland. Kõrvuti kahe eelmise kasusaajaga pidi ka Holland võitma ühise põllumajanduspoliitika vastu võtmisest. Kuid erinevalt Prantsusmaast ja Itaaliast polnud Holland nii tugevas sõltuvuses oma põllumajandussektorist valuutatulude allikana. Hollandi tööstus oli viiekümnendatel ja kuuekümnendatel Lääne-Euroopa efektiivsemaid. Sel põhjusel, nagu ka poliitilise nõrkuse tõttu, ei mänginud Holland ühenduse põllumajanduspoliitika formeerimisel eriti tähtsat rolli.

Holland oli territooriumi poolest väiksemaid riike Euroopa Majandusühenduses (vaid ca 2% ühenduse territooriumist). Kuid ometi – omades ca 3% ühisest põllumajandusmaast, tootis Holland üle 6% saadustest. Kõik Hollandi näitajad räägivad tema jõukusest ja sõjajärgsete aastate intensiivsest arengust. Arengu põhjusteks oli rikkalike loodusliku gaasi varude avastamine ja väga efektiivse põllumajandusliku tootmisbaasi olemasolu. Väga oluliseks peetakse ka Hollandi majandusgeograafiliselt keskset asendit ülejäänud ühenduse suhtes, arvestades tema asendit Reini suudmes ja Rotterdami sadama kui Lääne-Euroopa juhtiva sadama positsiooni. Hollandi prioriteediks läbirääkimistel oli ühendusesisese kaubavahetuse arendamine. Põllumajanduspoliitikas nägid nad vahendit oma saaduste turgude laiendamiseks. Ühistest hindadest ei olnud nad vaimustuses, kuna ei näinud siin mingit kasu endi jaoks. Kuna majandusühenduse toetushinnad arvatavasti pidid kujunema küllalt kõrgeks, nägi Hollandi valitsus siin tõukejõudu ületootmise tekkeks ja probleemide allikat kaubandussuhetes kolmandate riikidega.

Hollandi valitsuse peaeesmärk oli sundida oma partnereid (peamiselt Saksamaad) avama oma turgusid Hollandi ekspordile (piimasaadused moodustasid suurima osa

põllumajandustoodangust). Selle nimel olid nad isegi nõus loobuma võimalustest osta teravilja kolmandatest riikidest.

Hollandi talunike *lobby* toetas ettepanekuid ühise põllumajanduspoliitika välja töötamiseks tingimusel, et kõik väliskaubanduslikud kaitsemeetmed heidetakse kõrvale. Nad soovisid kasutada oma välja kujunenud sidemeid. Samuti olid nad madalamate teravilja toetushindade poolt, kuna teravili on otsustav loomakasvatussaaduste konkurentsivõime kujunemisel. Kui majandusühenduses siiski kehtestati suhteliselt kõrged toetushinnad, leidsid Hollandi talunikud väljapääsu nisutootmise suurendamises (1970-ndaks aastaks umbes kahekordseks – tõsi, see tõstis omavarustatuse küll vaid 57 protsendini) ja sisseveo vajaduse vähendamises.

Lõpptulemusena said Hollandi talunikud suurt kasu kõrgetest toetushindadest loomakasvatussaadustele, kusjuures nende toodang sai vaba turu. Hollandist sai üks kahest algsest neto-kasusaajast põllumajanduspoliitika ühise finantsvastuse süsteemis (teine oli Prantsusmaa).

Saksamaa Liitvabariik. SLV valitsuse põllumajanduspoliitika läbirääkimistes võetud positsioon oli tõenäoliselt üks huvitavamaid esimese kuue liikmesriigi hulgas. Paljud vaatavad asja lihtsustatult: juurdepääsu eest tööstuskaupade turule tegi Saksamaa Prantsusmaale möönduse ja andis talle võimaluse pääseda põllumajandussaaduste turule. Ometi näitavad Saksamaa majanduse analüüsid, et põllumajandusel oli siin nii majanduslikult kui ka poliitiliselt märkimisväärne tähtsus ja Saksamaa võttis aktiivselt osa läbirääkimistest, tehes küll järeleandmisi, kuid kindlustades oma talunikele antava toetuse järjepidevuse.

Saksamaa põllumajandus oli tegelikult küllalt suur nii pinna kui ka hõivatuse poolest. Esimeseks probleemiks peale sõda oli põllumajanduse ebaefektiivsus: suurem osa taludest olid väikesed, suhteliselt rohke tööjõuga ja nõrgalt mehhaniseeritud ning tulemusena madala tööviljakusega (nii hektari kui ka töötaja kohta). Maade konsolideerimise seadus (1953) kergendas olukorda pisut, julgustades talude liitmist.

Peamine põhjus Saksamaa pikka aega suhteliselt mahajäänuna püsinud põllumajanduse taga aga peitus pikaajalistes kaitsetraditsioonides, mis algasid juba Bismarki teraviljatollidega (1880-ndatest). Sellal kui teised Euroopa riigid liberaliseerisid oma põllumajanduskaubandust, jätkas Saksamaa terve sajandi jooksul kõrgete tollide ja põllumajanduse toetamise suunda. Väikeste talude säilumine tähendas ebaefektiivsust, kuid Saksamaa valitsus konserveeris selle situatsiooni kõrgete toetuste maksimisega. Selline põllumajanduse

areng koos kasvava rahvastikuga suurendas põllumajandussaaduste impordi vajadust ja nõudis tugevaid kaitsemeetmeid oma tootjate kaitseks. Loomulikult erinesid Saksamaa valitsuse vaated põllumajanduspoliitikale oluliselt nendest riikidest, kus tegu oli tootmise ülejäägiga.

Põllumajandussaaduste ja toidukaupade turgude avamine tähendanuks SLV-le muutumist Prantsusmaa, Itaalia ja Hollandi põllumajandustootmise ülejääkide realiseerimise kohaks. Seda vaatamata asjaolule, et SLV edestas kuuekümnendate alguseks enamikku teisi EMÜ riike põllumajandustootmise intensiivistamise osas. Konkurentsivõimega oli lugu teine. On teada, et tehnika ja väetiste kasutamine on efektiivsemad suhteliselt suurte tootmismahude korral, vastasel juhul kulud ei õigusta end ja toodangu konkurentsivõime kannatab. Ühe talu keskmine suurus viiekümnendate alguses oli SLV-s 9,3 ha Prantsusmaa 17 ha vastu. Suhteliselt suuri talusid (pinnaga üle 10 ha) oli Prantsusmaal 53% koguarvust ja Saksamaal 30%.

Saksamaa kartis, et odavam nisu Prantsusmaalt, odavad puu- ja köögiviljad Itaaliast ja loomakasvatussaadused Hollandist alandaks nende turuhinda Saksamaal ja viiks suure hulga väikeste talude laostumisele. Kuigi toiduainete hinna alanemine oleks meeldinud tööstuskapitalile (võimalus hoida tööjõu hinda madalamal), ei saanud valitsus lubada protsessi ülemäärast kiirenemist, sest see oleks tähendanud sotsiaalsete probleemide kasvu.

Saksamaa pidi kõige muu kõrval ka silmas pidama oma ebaefektiivse põllumajanduse tulude kindlustamise eesmärki, sest põllumajanduses oli hõivatud 12% rahvastikust. Saksa talunike organisatsioonid, nähes ühises põllumajanduspoliitikas võimalikku ohtu, võtsid algusest peale agressiivse positsiooni. Suurim organisatsioon *Bauernverband (DBV)* kritiseeris Komisjoni ettepanekut leppida madalama toetuste tasemega, väites, et tarbijatel on nagoonii (nii Saksamaal kui ka teistes riikides) kõrgem elustandard kui talunikel. Struktuuripoliitikat ühise põllumajanduspoliitika raames ei peetud vajalikuks, arvati, et see on rohkem siseriiklik kui ühenduse küsimus. DBV nägi probleemi mitte Saksamaa kõrgetes hindades, vaid teiste riikide kunstlikult madaldate kuludes (ekspordi subsiidiumid ja hindade kontroll). DBV poliitiline tugevus läbirääkimiste ajal tähendas, et Saksamaa valitsusel oli väga vähe manööverdusruumi, nad hakkasid mängima “mõistmisele” ja “kannatlikkusele”, ise samal ajal endale aru andes, et lõpuks jõutakse ikkagi ühise põllumajanduspoliitika vastu võtmiseni.

Saksamaa valitsus pidi arvestama ka veel tööstuse *lobby*ga. Saksamaa oli suurim toiduainete importija (peaasjalikult väljastpoolt ühendust) kuuest ja see import oli seotud tööstuskaupade ekspordiga läbi mitmesuguste bartertehingute. Näiteks Saksamaa teravilja ostud Argentiinast olid seotud saks tööstuskaupade ostudega Argentiina poolt.

Vaatamata sisesurvele ja valitud venitamistaktikale oli Saksamaa valitsus sunnitud tegema järeleandmisi läbirääkimiste lõppfaasis, kus oli tarvis näidata, et sakslased on nüüd “head eurooplased”. On oluline meeles pidada, et Rooma leping kirjutati alla vaid pisut rohkem kui kümme aastat peale sõda. Peale majandusliku kasu, mida ühendatud Euroopa pidi andma, oli Saksamaa valitsusel tarvis veel ka poliitilist varjupaika läbi majanduslikult ja poliitiliselt liidetud Euroopa. Niisiis leiti, et kodused kaotused on paratamatud, kui ühtse Euroopa ideega tahetakse edasi liikuda.

Belgia ja Luksemburg. Nende kahe riigi põllumajanduslik pind koos võetuna moodustas vähem kui 3% kogu majandusühenduse omast ja tootmine vähem kui 5%. Olles kaks Euroopa Majandusühenduse väikseimat riiki, on nad ka väikese majandusliku ja poliitilise mõjujõuga. Luksemburgi iseseisvus oli 1867. aastani võimsamate naabrite hallata. Samal ajal paiknevad need riigid otse Euroopa südames ja on Euroopa ühendamise ideede kandjad, ka ühisturu pealinn on siin ja see annab neile suure sümboolse tähenduse.

Mõlemad riigid asusid põllumajanduspoliitika läbirääkimistesse märkimisväärse toiduainete impordi situatsioonis. Tulemusena, omades Saksamaaga samu probleeme, kuid tunduvalt väiksemat tööstuslikku potentsiaali, tundsid Belgia ja Luksemburg end huvide ristteel: Euroopa integratsiooni huvid ja protest ühise põllumajanduspoliitika finantstagajärgede vastu.

Kui neil oleks olnud liitu läbirääkimistes, oleks Saksamaa olnud kõige tõenäolisem partner. Belgia *Boerenbond* (suurim talunike liit) võttis tegelikult täpselt sama positsiooni nagu Saksamaa: tõrjuda ebaausat konkurentsi ja pikendada läbirääkimisi, et saavutada rahvuslike poliitikate ühtlustumine. Ka valitsuste tasemel olid samad koostöösuunad. Belgia põllumajandus oli suhteliselt mahajäänud, mistõttu kõrgemad hinnad oluks hea tugi. Samas aga suur impordivajadus rääkis madalamate hindade kasuks ühenduse sees. Kokkuvõttes olid belglased vähem kõrgete hindade poolt kui sakslased ja liitusid Komisjoni arvamusega olemasolevate hindade ühtlustamiseks.

Luksemburgi positsioon tulenes tema väiksusest. Tähelepanu pöörati üksikute talude sissetulekutele ja leiti, et Komisjon tegeleb liiga palju kaubavahetusega kolmandate riikidega.

Kuna mõlemad riigid olid põllumajandussektoris ebaefektiivsed ja mitte isevarustavad, siis oli peaaegu paratamatu, et kumbki ei võida ühise põllumajanduspoliitika elluviimisest. Mõlemad suutsid siiski vähendada oma teravilja defitsiiti ja tõstsid omavarustatuse 72 protsendini kuuekümnendate algul ja ka nende omavaheline liit tugevnes. Lõpptulemusena Belgia ja Luksemburg kaotasid küll rahaliselt, kuid võitsid sotsiaalse ja poliitilise poole pealt, omandades siin tugevama positsiooni ühenduses.

Komisjon. Komisjoni tähtsus põllumajanduspoliitika läbirääkimistes oli kahekordne. Esiteks oli komisjon vahendaja liikmesriikide vahel, ta aitas lammutada rahvuslikke barjääre, kasutades oma (peaaegu piiramatut) võimu kui täidesaatev organ ja olles nii suuteline juhtima protsessi kulgu omal initsiatiivil.

Ühisturu loomisel ja ühise põllumajanduspoliitika juurutamisel saavutas Komisjon vaieldamatult vastastikuste huvide ühitamise. Fakt, et kuus liikmesmaad jõudsid kompromissile võtmeküsimustes, näitab, et nad olid pigem valmis loovutama valijate hääled kodus kui saama süüdistatud Euroopa integratsiooni takistamises. Paljud uurijad on tagantjärele tunnustanud siin Komisjoni kui vahendaja osavust ja rolli.

Vaatamata sellele, et kuus liikmesriiki olid kuulutanud pühendumust Euroopa ühendamisele, oli ainult Komisjon, kes tegutses ühenduse nimel, suuteline panema rahvuslikud argumendid globaalsesse perspektiivi ja julgustama liikmesmaid minema kompromissidele. Kuigi võib kritiseerida Komisjoni ühise põllumajanduspoliitika eesmärkide ähmastamise osas, tuleb ometi tunnistada, et tema jõupingutusteta poleks mingit poliitikat tõenäoliselt hakatud vastu võtma.

Rahvuslike poliitikate harmoniseerimise ja kindla aluse panemise hoos alahindas Komisjon välja öeldud vastuväidete majanduslikku (ja ka poliitilist) tähtsust. Kõige paremini illustreerib seda ühise põllumajanduspoliitika ja EMÜ kogukulutuste võrdlemine kuuekümnendatel. Mitte keegi polnud suuteline prognoosima, kuidas talunikud reageerivad ühise põllumajanduspoliitika juurutamisele. Tegelikult kasvas põllumajandustoodang kõigis riikides, tekkisid ülejäägid, poliitika läbi viimise kulud eskaleerusid üle ootuste ja moodustasid 1969. aastal 95 protsenti kõigist ühenduse kuludest.

Kirjandus:

Fennell, R. *The Common Agricultural Policy. Continuity and Change*. Clarendon Press Oxford 1997

Ritson, C., and Harvey, D.R. (eds) *The Common Agricultural Policy*. 2nd ed. CAB International 1997

Cole, J., and Cole F. *The Geography of the European Community*. Routledge. London and New York 1993

CAP-i¹ ÕIGUSLIK ALUS

CAP-i ÕIGUSLIKUD INSTRUMENDID

Euroopa Ühenduse õiguse põhimõttelised alused on:

- lepingud
- määrused, direktiivid ja otsused
- Euroopa Õiguskohtu otsused
- rahvusvahelised konventsioonid ja lepingud

Rooma Lepingus tegelesid põllumajandusega Artiklid 38-47, määratledes sarnase kohtlemise teiste valdkondadega, arendamise eesmärgid, õiguslikud alused ja poliitika mehhanismid. Artikkel 38 määratles ühisturu laienemise ka põllumajandusele, Artikkel 39 andis CAPi põhjenduse, Artikkel 40 ühise turukorralduse põhimõtte ja Artikkel 43 vajaliku õigusliku aluse.

Uues konsolideeritud Euroopa Ühenduse Lepingus tegeleb põllumajandusküsimustega *Title II* ja artiklid on ümber nummerdatud järgnevalt:

- Endine artikkel 38 = Artikkel 32
- Endine Artikkel 39 = Artikkel 33
- Endine artikkel 40 = Artikkel 34
- Endine Artikkel 43 = Artikkel 37

Artikkel 32 (Rooma Lepingus Artikkel 38) laiendas ühisturu põhimõtted ka põllumajandusele.

1. Ühisturg laieneb põllumajandusele ja kaubandusele põllumajandussaadustega. "Põllumajandussaadused" tähendavad saadusi, mille tootmiseks kasutakse maad, põllumajandusloomi ja kalapüüki ning kalakasvandusi; siia kuulub ka esmane töötlemine.
2. Kui pole teisiti määratud Artiklitega 33-38 (uus numeratsioon) laienevad ühise turu kehtestamise reeglid ka põllumajandussaadustele.
3. Tooted, mis on kaetud Artiklitega 33-38, on loetletud Lepingus lisas nr. 1.

1. Põllumajandussaaduste ühisturu loomine ja arendamine peab toimuma tuginedes ühisele põllumajanduspoliitikale.

Artikkel 33 (Rooma Lepingu artikkel 39)

Eespool vaadeldud Saksamaa 1955. aasta põllumajandusseaduse eesmärgid leidsid peegeldamist EMÜ asutamisdokumendi – Rooma lepingu artiklis 39, kus määratleti ühise põllumajanduspoliitika eesmärgid. Kuigi Spaaki ettekande autorid olid kindlal veendumusel, et põllumajandusest peab saama ühisturu osa, oli kuue riigi esindajatel ikka veel kahtlusi, kui hakati vormistama Rooma Lepingut. Tänu prantslaste visadusele selles küsimuses põllumajanduse valdkond siiski lepingusse liideti.

Artikkel 39 täistekst.

1. Ühise põllumajanduspoliitika eesmärgid on järgmised:
 - (a) suurendada põllumajanduse tootlikkust, edendades tehnilist progressi ja kindlustades põllumajandusliku tootmise ratsionaalse arengu ja optimaalse tootmistegurite, eriti tööjõu, rakendamise;
 - (b) kindlustada maakogukondades õiglane elustandard, suurendades eriti põllumajanduses hõivatud tööjõu individuaalset sissetulekut;
 - (c) stabiliseerida turud;
 - (d) kindlustada varustamine toiduainetega;
 - (e) kindlustada pakkumine tarbijatele mõistlike hindadega.
2. Töötades välja ühist põllumajanduspoliitikat ja erilisi meetodeid selle rakendamiseks tuleb arvestada järgmist:
 - (a) põllumajanduse omapära, mis tuleneb põllumajanduse sotsiaalsest struktuurist ning struktuurilistest ja looduslikest erinevustest põllumajandusregioonide vahel;
 - (b) vajadust ellu viia nõutavad kohandamised järk-järgult;
 - (c) fakti, et liikmesriikide põllumajandus moodustab sektori, mis on tihedasti seotud majandusega tervikuna.

Kommentaar: Põhimõttelised lahknevused arusaamades põllumajanduspoliitika tegeliku sisu kohta on hästi välja loetavad ka Rooma lepingu tekstist. Enamus tööst lükati perioodile, kuni leping pidi jõusse astuma. Eesmärgid, mis sõnastati artiklis 39.1, olid vastuolulised: soovitav

¹ CAP – ühtne põllumajanduspoliitika

põllumajandustootjate tulude suurenemine sai tulla ainult kas suurenenud tootlikkusest, mis oleks vajanud drastilisi struktuurimeetmeid, või kõrgemate tootehindade kaudu, mis läinuks vastuollu tarbijate huvidega. Huvitaval kombel pöörati sellele punktile praktikas väga vähe tähelepanu sellal ja ka hiljem. Artikkel 39 on üks enam tsiteeritud Rooma Lepingu artikleid, kuid seda on korratud rohkem kui mantrat, mitte aga tõsiselt panust CApi välja töötamisele. Eesmärgid on jäänud sedavõrd üldiseks, et see võtab neilt tähenduse.

Artikkel 39.2 andis juhtnöörid põllumajanduspoliitika välja töötamiseks ja rakendamiseks. Interpretatsioon siin võiks olla järgmine:

- (a) põllumajanduse sotsiaalne struktuur (peretalude baasil);
- (b) erinevused regioonide vahel;
- (c) vajadus järk-järguliseks lähenemiseks;
- (d) tihe seos põllumajanduse ja teiste majandussektorite vahel (st. ühise põllumajanduspoliitika nurjumine halvendaks kogu ühisturu tulemuslikkust).

Seosed, millele viidati punkt (d) all leidsid hiljem tõlgendamist alljärgnevalt: üldine elustandard omab põllumajandustootjate tulude tasemele mõju läbi keskmise reaaltulu, mida saab kulutada toiduainetele. Muidugi on tõene ka vastupidine väide, et põllumajandussaaduste hind ja kvaliteet mõjutavad tarbimise taset ja ostujõudu. Seosed rõhutavad oluliseks ka turunduskanali (töötledajad ja vahendajad), kes liidavad tootjad ja tarbijad ja põllumajandusele tootmissisendeid müüvad lülid, kellele on oluline talunike ostujõud. Viimane lüli on rahvusvaheline kaubandus, kuna põllumajandussaadused on väliskaubanduse oluline osa.

Veel paarkümmend aastat peale Rooma lepingu alla kirjutamist iseloomustas Majandus- ja Sotsiaalkomitee Artiklit 39 kui ebatäpset ja seostamatat alapunktidega paragrahvi. Ometi rõhutati selle psühholoogilist mõju.

Artikkel 40 (uus - 34) kinnitab, et on tarvis eriliiki ühist turukorraldust, mis tuleb juurutada peale üleminekuperioodi koos ühise hinnapoliitika ja fondiga tegevuste finantseerimiseks. Ka see punkt oli väga üldine, kuid selle olemasolu sai lähtepunktiks järgneva turukorraldus- ja hinnapoliitika välja töötamisele.

1. Saavutamaks Artiklis 33 (vana 39) seatud eesmärgid, on tarvis ühtset põllumajandusturu korraldust.

Turukorraldus toimub ühes järgnevatest vormidest, sõltuvalt konkreetsest tootest:

- (a) ühised konkurentsireeglid;

(b) liikmesriikide erinevate turgude kohustuslik koordineerimine;

(c) Euroopa turukorraldus.

2. Ühine turukorraldus vastavalt paragrahv 1 võib sisaldada kõiki vajalikke meetmeid Art.33 eesmärkide saavutamiseks, sealhulgas hindade reguleerimine; abi tootmiseks ja turustamiseks; ladustamine ja saaduste üleminevate varude moodustamine; ühine mehhanism ekspordi ja impordi stabiliseerimiseks.

Ühine organisatsioon järgib vaid Art. 33 eesmärke ja välistab diskrimineerimise tootjate või tarbijate vahel Ühenduses.

Ükskõik milline hinnapoliitika baseerub ühistel kriteeriumitel ja ühetaolistel arvutusmeetoditel.

3. Tagamaks paragrahvis 1 ette nähtud turukorralduse mehhanismi töö ja eesmärkide saavutamise tuleb asutada üks või mitu tagatis- ja suunamisfondi.

Rooma Lepingus aga polnud punkti struktuurimuutuste ellu viimise abi kohta. Vastavad viited olid laiali puistatud erinevate artiklite vahel. Struktuuriliste ja looduslike erinevuste olemasolu tunnistati Art. 39.2, kuid ainult kui üldist suunist põllumajanduspoliitika välja töötamiseks. Struktuurierinevustest räägivad veel punktid 41 ja 42 (uued 35 ja 36): kuna aga põllumajandussektori arengut pidi hakkama suunama mitte turujõud, vaid ühine poliitika, siis ei kardetud ka konflikti CAPi reeglite ja konkurentsireeglite vahel. Art. 42 osutas, et konkurentsireeglid põllumajandussaaduste tootmise ja kaubanduse vallas määrab Komisjon lõplikult kehtestatava põllumajanduspoliitika raamides.

Art. 42 (uus Art. 36) lubas Komisjonil kaalutleda abi:

(a) mahajäänud ettevõtetele, kui mahajäämus on tingitud struktuurilistest või looduslikest tingimustest;

(b) majandusliku arengu programmide raames.

Üks tolliliidu loomise korral realselt tekkivaid ohtusid on, et kui majanduslikult nõrkadele regioonidele ei anta eriabi, pole nad suutelised konkureerima tugevamate regioonidega ja tulemusena lõhe nende vahel hakkab kasvama. Samuti on tõsi, et regioonid, kus põllumajanduse struktuuriprobleemid on suurimad, on samal ajal ka regioonid, kus põllumajanduse roll tööhõive kindlustajana on väga kõrge. Art. 2 Rooma Lepingus kinnitas, et ühisturg pidi kõige muu kõrval edendama ka majanduse harmoonilist arengut, kasvavat ja

tasakaalustatud laienemist ja elustandardi tõusu. Arvestades, et põllumajandust taheti süsteemi liita, oli hädavajalik sektori nõrgemate osade kohandamine. Selleks Rooma Lepingus selgeid juhtnööre polnud.

Tegeliku töö jaoks andis Artikkel 43 Komisjonile suunise – niipea, kui Leping astub jõusse, tuleb kokku kutsuda liikmesriikide konverents, et võrrelda nende põllumajanduspoliitikaid ning välja töötada nende ressursside ja vajaduste avaldus. Rooma Leping jõustus 1. jaanuaril 1958 ja põllumajanduskonverents kutsuti kokku Stresas 3.-12. juulini 1958.

Stresa Konverents

Konverentsist võtsid osa kuue liikmesriigi delegatsioonid, mida juhtisid põllumajandusministrid. Kohal olid ka vaatlejad, kes esindasid põllumajanduse erinevate sektorite huvisid ja ajakirjanikud kogu majandusühendusest. Kogu tegevus oli kontsentreeritud kolme töögruppi:

- (a) põllumajanduse momendi olukord ja probleemid koos üldiste põllumajanduspoliitika suundadega igas liikmesriigis;
- (b) võimalikud lühiajalised muutused liikmesriikides tulenevalt Rooma Lepingute põhimõtete rakendamisest põllumajanduses;
- (c) ühise põllumajanduspoliitika pikaajalised eesmärgid, võttes arvesse ka suhted kolmandate riikidega.

Konverentsi juhtfiguur oli vaieldamatult Mansholt, majandusühenduse põllumajandusvolinik.

1963. aastast rakendatava CAPI põhiprintsiibid püüavad arvestada nii tootjaid kui tarbijaid. Kuna nende huvid on sageli vastandlikud, nagu ka üksikute riikide huvid, on tulnud teha palju kompromisse.

CAPi põhiprintsiibid:

1. Ühine turg ja ühtsete hindade süsteem; ühisturg eeldab juhtimist ühtsete reeglite alusel;
2. Eelistuste süsteem – siseturg on kaitstud ja kaupa tuleb otsida eelkõige ühisturu seest;
3. Ühine finantsvastutus – ülejääkide eest ja kogu poliitika elluviimise eest.

CAPi vahendid:

1. Ühtsete konkurentsireeglite rakendamine põllumajanduslikule kaubavahetusele liikmesmaade vahel,
2. Kogu ühendust hõlmava turukorralduse süsteemi loomine.

Tootjate sissetulekute garanteerimist on püütud saavutada järgmiste hoobadega:

1. Tollimaksud ja impordipiirangud, mis ei lase importtoodangul ühenduse turul olla kohalikust (sihthinnast) odavam;
2. Ülejääkide kokkuostmine turult, kui hinnad langevad madalamale teatud kokkulepitud tasemest.

CAPi õiguslikud instrumendid.

Valdkonnad, mis kuuluvad Euroopa Liidu esimese samba alla: ühtne turg, kaubanduspoliitika, põllumajandus- ja tööturuga seotud küsimused kuuluvad reguleerimisele Euroopa Liidu institutsioonide üldeeskirjadega, mis on juriidiliselt siduvad ja kehtivad ühtemoodi kõigis liikmesriikides. Nendes poliitikavaldkondades on liikmesriigid otsusetegemise õiguse andnud Euroopa liidu üldinstitutsioonidele – seega on koostöö riikideülene.

Õiguslikud instrumendid jagunevad nelja tasandi dokumentide vahel:

- Määrused (*Regulations*), määratletud Art. 249.
- Direktiivid (*Directives*).
- Otsused
- Soovitused, arvamused, juhendid, juriidiline kommunikatsioon

Lisaks väljastatakse õigusdokumentide interpreteerimise ringkirju.

Määrused on kõige tähtsamad instrumendid, nad on siduvad kogu oma ulatuses kõigi liikmesriikide ettevõtete, valitsusasutuste ja eraisikute suhtes. Nad on otseselt rakendatavad,

s.t. neid ei tarvitse üle viia teistesse õigusaktidesse või määrustesse. Määrusi saab vastu võtta ainult Euroopa Nõukogu Euroopa Komisjoni esitusel ja peale arvamuse küsimist Europarlamendi käest. Määruse suhtes võib erandeid kehtestada ainult teiste määrustega.

Määrused loovad õigusi, volitusi ja kohustusi, mida saab nõuda iga riigi kohtus või Euroopa Õiguskohtus. Tüüpilisel kujul kasutatakse neid, et läbi viia ühist turukorraldust ja reguleerida hindu Rooma Lepingu Art. 43 alusel.

Määrused tuleb avaldada *Official Journal* "L" seerias ja nad jõustuvad kahekümnendal päeval peale avaldamist või määruses näidatud päeval.

Liikmesriik võib vajadusel lisada täiendavaid juhendeid või teiseseid meetmeid. Määrustel on liikmesriikidele otsene mõju.

Direktiivid on raamistik, mille sees üks, mõned või kõik liikmesriigid peavad kohandama oma olemasolevat seadusandlust või juurutama uusi õigusakte, mis vastaks ühistele eesmärkidele. Nagu määrusedki, peavad direktiivid saama vastu võetud Euroopa Nõukogu poolt peale Euroopa Komisjoni algatust ja Europarlamendi arvamuse küsimist. Direktiivid näitavad aga vaid ära, mis peab olema tehtud/saavutatud. Liikmesriigid ise otsustavad, kuidas nad kavatsevad tulemuse saavutada. Direktiivi rakendamisel on vajalikud liikmesriigi oma meetmed. Tavaliselt antakse riigile teatud aeg direktiivide vastuvõtmiseks, s.o. omaenda õigusaktide ja määruste vastuvõtmiseks, et täita direktiivide nõuded. Läbi võimalike erinevate meetmete on mõju riikidele ometi küllalt otsene.

Euroopa Komisjon on vastutav direktiivide elluviimise eest liikmesriikides ja võib kaevata neid Euroopa Õiguskohtusse, kui liikmesriigid ei järgi direktiive. Kuigi üldjuhul ei teki direktiivi vastuvõtmisega indiviididele õigusi enne, kui liikmesriik on vastavald õigusaktid kohaldanud, on Euroopa Õiguskohus ometi vahel leidnud, et teatud tingimustes tekivad indiviididel direktiivide alusel õigused sarnaselt määrustega.

On olemas erinevus direktiivide vahel, mis antakse välja Rooma Lepingu Art. 100 alusel (puudutavad peamiselt fiskaalküsimusi ja tööjõu vaba liikumist) ja mille jaoks on tarbis ühehäälsust ning nende vahel, mis võetakse vastu Art. 100A alusel (selle lisas Ühise Euroopa Akt), nende jaoks piisab kvalifitseeritud häälteenamusest. Art. 100A hõlmab direktiivid, mis tegelevad liikmesriikide õigusaktide harmoniseerimisega toidustandardite, loomade tervishoiu ja taimekaitse, herbitsiidide ja pestitsiidi kohta. Need direktiivid olid olulised Euroopa ühisturu kehtestamiseks 1. jaanuarist 1993.

Kõik direktiivid trükitakse samuti *Official Journal* "L" seerias. Samal ajal teatatakse ka adreessatidele nende vastuvõtmisest, direktiivid jõustuvad teatamiskuupäevast.

Otsuseid võib teha Euroopa Nõukogu või Euroopa Komisjon. Nad on seadusega kindlaksmääratud sätted, mis on kohustuslikud nende jaoks, kelle kohta on tehtud (liikmesriik, ettevõtte, eraisik). Niisiis on otsusel alati kindel adressaat. Poliitiliselt tähtsad otsused teeb reeglina Nõukogu ja kui Komisjon teeb poliitiliselt tähtsaid otsuseid, konsulteerib ta Nõukoguga. Komisjonil on kohustus jälgida, kas otsused on ellu viidud.

On olemas formaalne kohustus avaldada otsused ja seda tehakse *Official Journal* "C" ja "L" seeriates. Adressaate peab informeerima otseselt ja otsus jõustub teatamiskuupäevast. **Arvamused, soovitusel, resolutsioonid, deklaratsioonid ...** kujutavad endast õiguslast kommunikatsiooni, mitte õigusakte. Nad pole otseselt siduvad, näitavad aga ära puudused või olukorra parandamise võimalused. Sageli on neil raamseaduste iseloom, s.t. nad esitavad kokkuvõtlikult eesmärgid ja põhimõtted konkreetses poliitikavaldkonnas. Komisjon kasutab neid kui kavatsuste deklaratsioone. Õigusliku kommunikatsiooni dokumendid avaldatakse *Official Journal* "C" seerias. Eelnevast käsitlusest on juba selge, et Euroopa Liidu õigus on ülimuslik liikmesmaa õiguse suhtes. Liikmesriigis pole võimalik kehtestada õigusakte, mis lähevad vastuollu EL omadega.

Siit on läbi aegade tekkinud probleeme. Illustreerime neid Euroopa Õiguskohtu näidete abil.

1. Praktikas tuleb sageli ette väitlust, et liikmesriigi konstitutsioon on ülimuslik EL määruste suhtes. Näide

Leonesio. 1972/77 (93/71)

Itaalia talunik Orsalina Leonesio sai teada, et Nõukogu oli vastu võtnud määruse, mis kohustas liikmesriike maksma preemiat neile talunikele, kes lõpetavad veisekasvatusega tegelemise. O. Leonesio tegi kindlaks, et tema tootmine vastas kõigile nõuetele, mis määruses olid esitatud, viis karja tapamajja ja esitas Itaalia võimudele avalduse preemia saamiseks.

Itaalia põllumajandusministeerium keeldus igasugusest kompensatsioonist, kuna Itaalia Konstitutsioon keelas võimudel teha selliseid makseid ilma vastava statuudita. Itaalia seadusandluses mingit vastavat statuuti polnud. Vastus oli: kuni midagi säärast pole, ei ole Leonesiol õigust ka makset saada.

Leonesio kaebas Itaalia võimud Itaalia kohtusse ja nõudis oma preemiat. Itaalia kohus pöördus küsimusega Euroopa Õiguskohtusse. Kohus vastas, et *määrused on otseselt rakendatavad*, st. eraisikutel võivad nende alusel tekkida õigused, mida rahvuslik kohus peab kaitsma. See tähendas, et **Itaalia võimudel polnud õigust keelduda preemia maksmisest, vaatamata sellele, mid võis olla kirjas konstitutsioonis või Itaalia seadusandluses.**

2. Piisavalt palju probleeme on ühise turukorraldusmehhanismiga. Üldiselt ei lubata siin rahvuslikke täiendavaid meetmeid, kuid sellest on siiski teatud erandeid. Näiteks on Taanis keskkonnakaitsealistest kaalutlustest lähtuvalt mitmes vallas rangemad nõuded. Palukorratud näide on jookide taara kohta (reeglina nõutakse Taanis klaastaarat ja selle kokkuostu garanteerimist müüja poolt).

Näide:

Prantl. 1984/1299.(16/83)

Veinituru korraldamisel Euroopa Liidus on väga palju üksikasjalikke ettekirjutusi tootmise, kvaliteedi ja turundus kohta.

Saksamaa veiniseadus on reserveerinud tilgakujuliste pudelite kasutamise vaid ühes kindlas piirkonnas (Franken) toodetud veinile, kus säärase pudelite kasutamisel on pika-ajalised traditsioonid. Keegi Prantl aga turustas itaalia punast veini tilgakujulistes pudelites. Ta kaevati Saksa kohtusse veiniseaduse rikkumise pärast. Prantl vaidles vastu, et Saksa seadus on õigustühine, kuna ühise turukorralduse määrus keelab täiendavad rahvuslikud regulatsioonid. Saksa kohus pöördus küsimusega Euroopa Õiguskohusse.

Euroopa Õiguskohus nõustus, et **üldiselt ühise turukorralduse määrus tootmise ja turustamise osas keelab liikmesmaade võimudel täiendavate piirangute kasutamise**. Samas leiti, et Saksa veiniseadus polnud vastuolus ühise turukorralduse määrusega, sest määruses oli punkt, mis selgelt lubas niisuguseid rahvuslikke meetmeid, nagu olid ette nähtud Saksa veiniseaduses.

Ometi leidis õiguskohus, et veiniseadus rikkus ikkagi Euroopa Liidu reegleid teises punktis: tema tilgakujuliste pudelite keeld läks vastuollu Art. 28, mis keelab liikmesmaade vahel tolliliste või mittetolliliste kaubandustõkete kasutamise.

3. Kus võib tekkida arusaamatusi, on riigisisised (kohalikud) maksud, siia ei sekku EL.

Näide:

Irish Creamery 1981/735 (735/80).

Iiri valitsus kehtestas täiendava maksu piimale, eluskarjale, teraviljale ja suhkrupeedile. Maksu pidid maksma tootjad. Ka teisi Iirimaa majandussektoreid maksustati ühel või teisel viisil. Iiri põllumajandustootjad vaidlesid vastu, väites et maks põllumajandussaadustele polnud kooskõlas Euroopa Liidu määrustega ühise turukorralduse kohta ja järelikult on maks ebaseaduslik. Euroopa Õiguskohus ei nõustunud nendega. Maks oli osa üldisest tulupoliitikast, mille eesmärgiks oli maksukoormuse ümberjaotamine kõigi töötavate inimeste vahel ja säärasena ei mõjutanud ta põllumajandussaaduste ühist turukorraldust.

4. Rahvuslik hinnaregulatsioon, jaehindade reguleerimine, kui nad ei mõjuta tootjahindasid, pole EL probleem.

Näide:

Galli 1975/47 (31/74).

Galli tegeles teravilja ja õliseemnetest jahvatatud jahu müügiga. Galli vastu algatati kohtuasi, kuna ta rikkus Itaalia seadust, mille kohaselt võis teravilja ja õliseemnetest toodetud jahu müüa vaid Itaalia võimude poolt heaks kiidetud hinnaga.

Galli vaidles vastu, väites et teravilja ja jahu hind on juba reguleeritud ühise turukorralduse aktidega teravilja ja õliseemnete kohta. Niisiis ei tohtinud nad olla rahvusliku reguleerimise objektiks.

Kohus otsustas:

- 1. Liikmesmaa ei tohi oma seadusandlusega sekkuda saaduste hinnamehhanismi, mis on sätestatud ühise turukorralduse reeglitega. Põhimõtteliselt on välistatud rahvuslik hinnakontroll sektorites, kus on juurutatud ühine turukorraldus.***
- 2. Ühine turukorraldus reguleerib tootja- ja hulgihindu. Seetõttu – rahvuslik hinnakujundus, mis puudutab üksnes jaehindu ja tarbijahindu ei ole vastuolus ühise turukorralduse mehhanismiga kui reguleerimisel puudub mõju hulgi- ja tootjahindadele.***

5. Võivad tekkida ka muud probleemid. Näiteks seoses omandi kasutamisega: eraomanik peab põhimõtteliselt saama oma vara piiramatult kasutada, vallata. Ometi on siin teatud piiranguid.

Näide:

Hauer 1979/3727 (44/79).

Liselotte Hauer oli saksa talunik, kes esitas Rheinland-Phalzi ametivõimudele avalduse viinamarjakasvatuse litsentsi saamiseks, mida nõudis Saksa veiniseadus. Talle väljastati litsents, kuid kuni võimud menetlesid tema avaldust, võttis Ühendus vastu otsuse, millega keelati teatud liiki viinamarjade istanduste laiendamine. Kooskõlas sellega keelasid Saksa interventsioonivõimud Haueril viinamarjaistanduse rajamise.

Hauer algatas kohtuasja Saksa ametivõimude vastu, väites et veini ühise turukorralduse organisatsioon on rikkunud eraomandi kaitse printsiipi, mis oli osa Saksa konstitutsioonist.

Küsimus anti edasi Euroopa Õiguskohtule, mis nõustus, et põhilised kodanikuõigused on osa Euroopa Liidu õigusest ja ühise turukorralduse organid peavad sellega arvestama. Samas *ei rikkunud ühise turukorralduse organid eraomandi kaitse printsiipi, vaid esitasid vaid mõistliku piirangu eraomandi kasutamise õigusele ühise heaolu huvides.*

Eelnevast nägime, et EL õiguse rakendamisel tekkivate vaidluste korral on erilisel kohal Euroopa Õiguskohus.

EUROOPA ÕIGUSKOHUS koosneb õiguskohtust ja esimese astme kohtust.

Õiguskohus 15 kohtunikku ja 9 peadvokaati

Esimese Astme Kohus 15 liiget on määratud liikmesriikide poolt 6 aastaks

Kohtute sõltumatus on garanteeritud.

Euroopa Liit, nagu tema liikmesriigidki, baseerub seadusjõul (õigusnormidel).

Õiguskohtu ülesanne on:

- *kindlustada Euroopa Lepingu täitmine vastavalt seadustele.*

Kohtule võivad esitada avaldusi liikmesriigid, EL organisatsioonid, eraisikud või ettevõtted.

See tagab El seaduste ühetaolise rakendamise kogu El piirides.

Euroopa Õiguskohus töötas üksi kuni 1989. aasta septembrikuuni, mil tema juurde loodi Esimese Astme Kohus, et kindlustada üksikisikute huvide kaitse ning võimaldada Õiguskohtul keskenduda oma põhiülesandele, st. seaduste ühetaolise tõlgendamise tagamisele liikmesriikides. Kui Õiguskohus leiab, et mingi liikmesmaa ei täida oma lepingujärgseid kohustusi, saab talle teha ettekirjutuse. Kui liikmesmaa ei allu kohtu otsusele, on talle võimalik määrata trahv.

Praegu tegeleb Esimese Astme Kohus juhtumitega, mille üksikisikud ja ettevõtted on algatanud EL institutsioonide vastu.

Viiekümne date keskelt alates on Õiguskohtule esitatud enam kui 9000 avaldust, mille kohta kohus on väljastanud oma otsuse umbes 4000 juhul.

EUROOPA AUDIITORITE KOHUS

Liikmed 15, üks igast liikmesriigist

Euroopa Audiitorite Kohus on maksumaksjate esindaja, ta ülesandeks on kontrollida, et EL kulutaks oma raha vastavalt *eelarveseadusele* ja määrustele ning kavandatud eesmärkidel. Seda kohust on nimetatud ka EL “rahaliseks südametunnistuseks” või “valvekoeraks”. Ta peab kindlustama, et peetaks kinni teatud moraalsetest, administratiivsetest ning arvestuslikest printsiipidest.

1995. aastal ületas EL finantsoperatsioonide maht (kaasa arvatud laenude andmine ja võtmine) 100 miljardi ECU piiri. Iga institutsioon (kaasa arvatud rahvuslikud, regionaalsed ja kohalikud valitsused), millel on juurdepääs EL fondidele, peab esitama Audiitorite Kohtule kõik vajalikud dokumendid ja materjalid vahendite kulutamise kohta.

Kirjandus:

1. Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community. Kättesaadav: http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/ec_cons_treaty_en.pdf
2. Institutional Aspects of Agricultural Policy Formulation Process in the European Union. FAO FIAT Panis 1997

ÕIGUSLOOME PROTSESS CAP-i PUHUL

Nagu selgitatud varem, olid CAP-i jaoks antud alused Rooma lepingus ja kuigi viiekümnendate lõpu Euroopa Majandusühendusest kujunes üheksakümnendate keskel Euroopa Liit, on need lepingu punktid jäänud CAP-i õiguslikuks aluseks ka tänapäeval. Ka CAP-i formaalne otsustusprotsess on muutmata, ehkki paljud protseduurid ja jõud erinevad oluliselt EMÜ algusaegadest.

Teatavasti moodustati algul kolm erinevat ühendust: Euroopa Sõe- ja Teraseühendus, Euratom ja Euroopa Majandusühendus, mille kõigi liikmeskond oli täpselt ühesugune. Kõigil ühendustel olid sarnased juhtinstitutsioonid:

- parlament,
- nõukogu,
- komisjon,
- õiguskohus.

Parlament juhtis kõiki kolme ja kõigi kolme peale oli ühine ka õiguskohus, teised organid olid kõigil kolmel eraldi. 1965. aasta liitumislepingu alusel moodustati üks Euroopa Ühenduste Komisjon ja üks Euroopa Ühenduste Nõukogu. Tegelikult tekkis Euroopa Ühendus, mis ühendas kolm varem eraldi töötanud ühendust: Euroopa Sõe- ja Teraseühendus, Euratom ja Euroopa Majandusühendus.

Suuremad muutused toimusid 1987. aastal kui võeti vastu Ühtse Euroopa Akt:

- laienes ühenduse mõjuvaldkond, eriti uurimis- ja arendustegevuse ja keskkonna vallas;
- akt laiendas tegevusvaldkondi, kus otsused tuleb vastu võtta kvalifitseeritud häälteenamusega;
- tugevnes Parlamendi mõjuvõim teatud poliitikafäärides, moodustus koosotsustamise protseduur;
- akt pani liikmesriikidele kohustuse jõuda 31. detsembriks 1992 ühtse siseturu ja vaba liikumise loomiseni kaupadele, teenustele, isikutele ja kapitalile.

Ühtse Euroopa Seadus ei muutnud otseselt otsustusprotsessi, kuigi keskkonnakaitse ja toiduohutuse meetmed muudeti rohkem riigiülesteks otsustusvaldkondadeks. Kuid 1992. aasta ühise turu otsus tähendas, et vana "roheline raha" (*green money*) süsteem oma piirimaksude ja subsiidiumitega peab ühendusesisesest kaubavahetusest kaduma.

Euroopa Liidu moodustamine Maastrichti lepinguga modifitseeris – tekkis konsolideeritud leping, kuid ei tühistanud olemasolevaid lepinguid, millega omal ajal asutati Euroopa Ühendused, ja lõi kaks uut "sammast" ühiseks tegevuseks:

- ühine välis- ja julgeolekupoliitika,
- koostöö õiguse- ja siseasjade vallas.

Euroopa Liidu liikmesriikide kodanikud said samaaegselt ka Euroopa Liidu kodakondsuse. Laienes ühenduse mõjuvaldkond majandus- ja rahapoliitika osas eesmärgiga luua majandus- ja valuutaliit, kuid üksnes üksteist riiki olid valmis alla kirjutama sotsiaalpoliitika kokkuleppele.

Põllumajanduspoliitika õiguslikuks aluseks on senini EMÜ asutamisleping, mis kirjutati alla 1957. Aastal, konsolideeritud lepingus on ainult Artiklid ümber nummerdatud. Nii on CAPI õigusaktid 31. oktoobrini 1993 EMÜ (*EEC*) regulatsioonide ja direktiivide vormis, alates novembrist samal aastal aga Euroopa Ühenduse (*EC*) dokumentidena.

Maastrichti Lepinguga on fikseeritud, et Euroopa Liidul on viis institutsiooni:

- Euroopa Parlament,
- Euroopa (Ministrite) Nõukogu,
- Euroopa Komisjon,
- Euroopa Liidu Audiitorite Kohus,
- Euroopa Liidu Õiguskohus.

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU. Euroopa Liidu Nõukogul, mida harilikult nimetatakse Ministrite Nõukoguks, pole olemas analoogset organit terves maailmas. See on institutsioon, kus liikmesriigid seavad oma poliitilisi eesmärgi, koordineerivad rahvuslikke poliitika ja ühtlustavad oma institutsioone. Euroopa Liidu Nõukogu võib iseloomustada kui ühelt poolt riikide suhtes ülimuslikku ja teiselt poolt valitsustevahelist organisatsiooni, mis otsustab enamiku küsimusi valdava häälteenamusega ning mõningad ühehäälsusega. Oma töös sõltub Nõukogu solidaarsusest ja usaldusest, mis on harv nähtus, kui tegu on eraldi seisvate riikide suhetega.

Liikmed	15 liikmesriigi ministrid
Juhtimine	1. juulist 1995 vaheldub iga kuue kuu järel kindlas järjestuses: Hispaania, Itaalia, Iirimaa, Holland, Luksemburg, Ühendatud Kuningriik, Austria, Saksamaa, Soome, Portugal, Prantsusmaa, Rootsi, Belgia, Taani, Kreeka
Kohtumised	Brüssel, v.a. aprillikuu, juuni ja oktoober, mil kogu Nõukogu saab kokku Luksemburgis

Euroopa Liidu Lepinguga on määratud, et EL tegevus jaguneb kolme valdkonda, piltlikult väljendatakse - tugineb kolmele “sambale” - ning otsuste vastuvõtmine peab toimuma kas valdava häälteenamusega või ühehäälselt.

Sambasse nr. 1 on ühendatud EL tegevused (näit. transport, keskkond, energia, uuringud ja arendustegevus), mille otsustusprotsess on välja kujunenud: asi algab Komisjoni ettepanekust, edasi uurivad seda eksperdid ja poliitikud, misjärel Nõukogu kas võtab ettepaneku vastu, täiendab seda või heidab ta kõrvale. Euroopa Liidu leping suurendas siin Parlamendi osa (siseturg, tarbijakaitse, üle-Euroopalised ühendusvõrgud, haridus ja tervis), mis tähendab, et heakskiitu on ka temalt tarvis.

Nõukogu hääled jagunevad järgmiselt:

- Saksamaa, Prantsusmaa ja Ühendatud Kuningriik - 10 häält igaühel,
- Hispaania - 8 häält,
- Belgia, Kreeka, Holland ja Portugal - 5 häält igaühel,
- Austria ja Rootsi - 4 häält kummalgi,
- Iirimaa, Taani ja Soome - 3 häält igaühel,
- Luksemburg - 2 häält.

Niisiis on kokku 87 häält ning kui hääletatakse Komisjoni ettepanekut, on tarvis saada vähemalt 62 häält. Teistel juhtudel, millal on samuti tarvis valdavat häälteenamust (62 häält), on veel nõue, et hääled peavad tulema vähemalt kümnest riigist.

Esimese samba osas on ühehäälsus nõutav maksustamise, tööstuse, kultuuri, regionaalsete ja sotsiaalsete fondide ning uurimis- ja arendusprogrammide üle otsustamisel.

Euroopa Liidu lepinguga loodud kaks ülejäänud “sammast” on:

- teine samm - ühine välis- ja julgeolekupoliitika,
- kolmas samm - koostöö seadusandluse ja Euroopa Liidu siseste suhete vallas (ühenduse sisepoliitika).

Nõukogu ja Komisjoni töös osalevad Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Regionaalkomitee, millel on nõuandev staatus.

Majandus- ja Sotsiaalkomitee on asutatud 1957. aasta Rooma Lepinguga, eesmärgiga kaasata majandus- ja sotsiaalseid huvigruppe ühisturu kujundamisse ja luua institutsioon, mis konsulteeriks ühenduse juhtorganeid. Edasised dokumendid 1986. a., 1992. a. ja 1997. a. tugevdasid selle komitee osa EL-s.

Majandus- ja Sotsiaalkomiteel (MSK) on 222 liiget, mis on kutsutud erinevatest huvigruppidest. Liikmed on nimetatud liikmesmaade valitsuste poolt ja määratud EL Nõukogu poolt nelja-aastaseks tähtjaks, määramist võib uuendada.

Komitee jaguneb kolmeks grupiks:

1. Tööandjad (Grupp nr. 1).
2. Töötajad (Grupp nr. 2).
3. Erinevad huvigrupid (Grupp nr. 3).

Saksamaal, Prantsusmaal, Itaalia ja Ühendatud Kuningriigil on igapähe 24 liiget, Hispaania - 21, Belgial, Kreekal, Hollandil, Portugalil, Austrial ja Rootsil on 12 liiget igapähe, Taanil, Iirimaa ja Soomal 9 liiget ning Luksemburgil 6 liiget.

Igaks kaheks aastaks valib komitee büroo, mis koosneb 36 liikmest (12 iga grupi kohta), presidendi ja kaks asepresidenti nii, et iga grupp oleks sellel tasandil esindatud.

Komiteel on järgmised sektsioonid:

- Majandus, finants- ja monetaarküsimused.
- Välissuhted, -kaubandus ja arengupoliitika.
- Sotsiaal-, perekonna-, haridus- ja kultuurisuhted.
- Keskkonnakaitse, rahva tervis ja tarbijaküsimused.
- Põllumajandus ja kalandus.
- Regionaalne areng, linna ja maapiirkondade planeerimine.
- Tööstus, kaubandus, käsitöö ja teenused.
- Transport ja kommunikatsioonid.
- Energia, tuumaenergia ja uuringud.

Kogu Euroopa Liidu CAP-isse puutuv seadusandlus - kuigi mitte kogu EL põllumajandust, toiduainetetööstust ja keskkonda puudutav - võetakse vastu Rooma lepingu Art. 43(2) alusel (uus artikkel 37), mis määrab:

Nõukogu võtab Komisjoni ettepanekul ja peale Parlamendiga konsulteerimist kvalifitseeritud häälteenamusega vastu määruseid, väljastab direktiive ja teeb otsuseid ning annab soovitusi.

EUROOPA KOMISJON

Liikmed: 20 kaks Prantsusmaalt, Saksamaalt, Itaaliast, Hispaaniast ja Ühendatud Kuningriigist, üks kõikidest ülejäänud liikmesmaadest

Tööperiood 5 aastat (1995-2000)

Liikmesriikide riigipead või valitsused valivad Parlamendiga konsulteerides Komisjoni Presidendi. Ülejäänud Komisjoni liikmed määratakse liikmesriikide valitsuste poolt, konsulteerides enne uue presidendiga. Kogu koosseis tervikuna peab enne töö alustamist saama Europarlamendi heakskiidu.

Komisjonil on administratiivkoosseis, asukohaga peamiselt Brüsselis, vähem Luksemburgis. Selles on 15000 ametnikku (suurim institutsioon EL-s!), kes jagunevad 26 peadirektoraadi (DG) vahel. Komisjoni käibekulud moodustavad ca 5% Euroopa Liidu eelarvest.

Ilma Euroopa Komisjonita Euroopa Liit ei töötaks. Nõukogu ja Europarlament vajavad oma tööprotsessi alustamiseks kõigepealt ettepanekut Euroopa Komisjonilt.

Euroopa Komisjoni iseloomustavad järgmised momendid:

- Oma kohustuste täitmisel peavad komisjoni liikmed olema täiesti sõltumatud oma riikide valitsustest ja tegutsema üksnes EL huvides. Ainult Europarlamendil on õigus kritiseerida Euroopa Komisjoni tegevust.
- Komisjoni liikmete vastutuspiirkonnad on piiritletud (igal üks või kaks valdkonda), kuid otsuseid võetakse vastu ühisvastutuse põhimõttel.
- Komisjon on Euroopa Liidu lepingu esimene ja peamine järelvalvur. Ta võib algatada protseduure iga liikmesriigi suhtes ja vajadusel esitada materjalid Õiguskohusse. Samuti on tema pädevuses määrata trahve eraisikutele ja firmadele, kui need rikuvad konkurentsireegleid.
- Komisjon on EL katalüsaator: tal on ainuõigus algatada seadusandluse muutusi ja ta saab avaldada mõju selle protsessi kõikidel etappidel.
- Valitsusevahelises koostöös on Komisjonil samad õigused ettepanekute tegemiseks nagu kõikidel liikmesriikidel.
- Komisjon on EL täidesaatev organ: reeglid lepingute artiklite täitmiseks, eelarve administreerimine (EL eelarve 1996. aastal oli 86 miljardit ECUd). Eelarvetöö on korraldatud läbi EL peamiste fondide: Euroopa Põllumajanduse Suunamise ja Garanteerimise Fond, Euroopa Sotsiaalfond, Euroopa regionaalse Arengu Fond, Euroopa Kohesioonifond.

Kokkuvõttes on Euroopa Komisjonil kolm selgesti eristuvat funktsiooni:

- *alustada seadusandlike ettepanekuid;*
- *olla Euroopa Lepingu järelvalveagent;*
- *olla EL poliitikate ja rahvusvahelise kaubanduse juht ja täidesaatja (läbirääkija).*

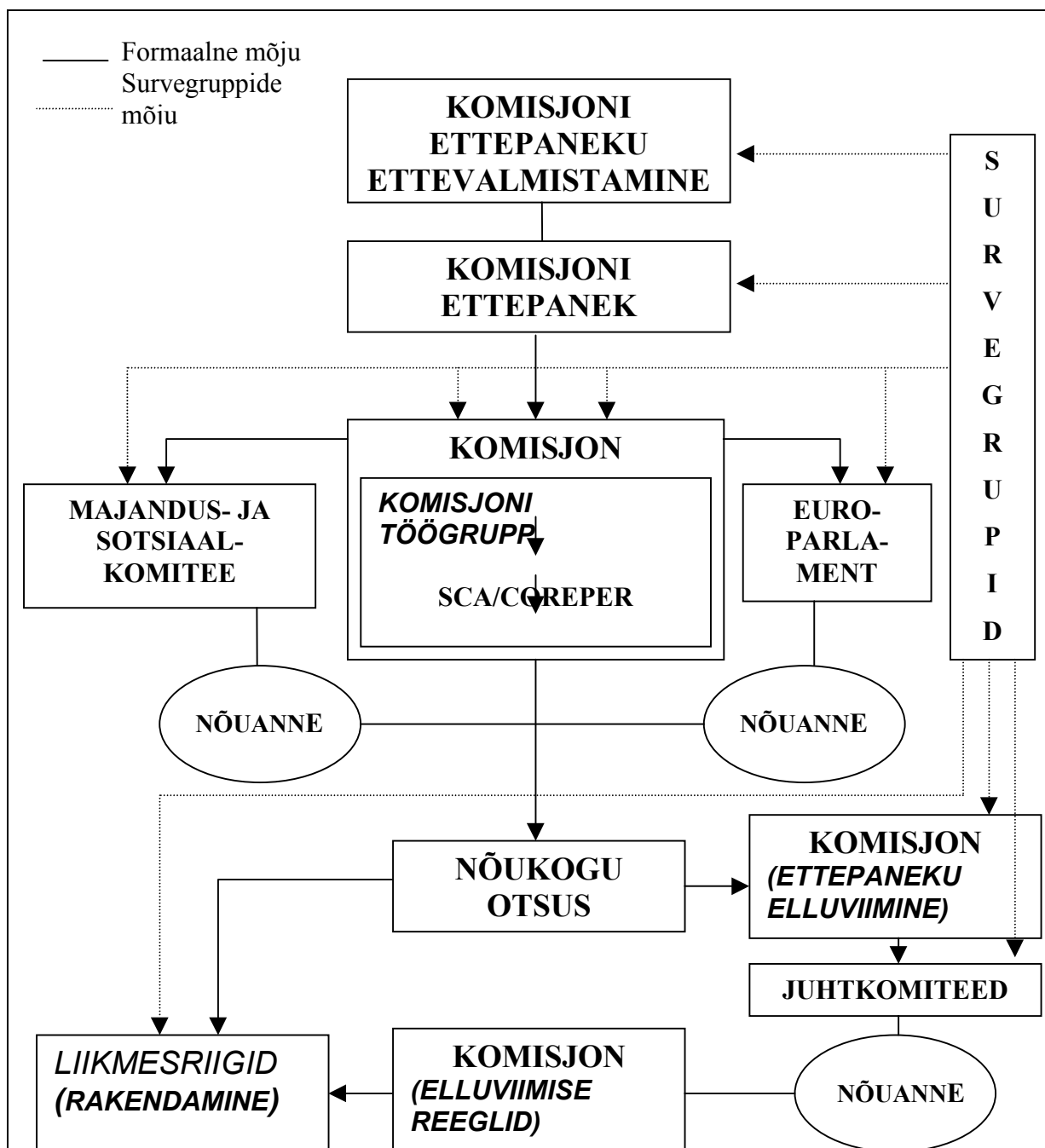
Euroopa Liidu seadusandlus, mis on Komisjoni ettepanekul vastu võetud Nõukogu poolt (või harvem: Nõukogu + Parlamendi - koosotsustamise raames), võib nagu vaatlesime täpsemalt eelpool, esineda järgmistes vormides:

1. **Määrused (Regulations):** need rakendatakse liikmesriikides otse, ilma et rahvuslikke õigusakte tuleks rakendada.
2. **Direktiivid (Directives):** näitavad kätte eesmärgid, mis on tarvis saavutada, kuid jätavad liikmesriikide valitsustele otsustusvabaduse, milliseid vahendeid ja mis vormis selleks rakendada.
3. **Otsused (Decisions):** on siduvad kõigis oma aspektides neile, kellele nad on suunatud. Otsus võib olla suunatud mõnede või kõikidele liikmesriikidele, ettevõtetele või eraisikutele.
4. **Soovitused ja arvamused (Recommendations and opinions):** pole siduvad.

Euroopa Liidu seadusandluse välja töötamisel võib eristada kolme liiki õigusloome protsesse:

- Konsulterimise protseduurid, mis on ette nähtud Rooma Lepinguga.
- Koostöö protseduurid, mis on ette nähtud Ühise Euroopa Aktiga.
- Koosotsustamise (või silumise) protseduurid, mis on asutatud Euroopa Liidu Lepinguga.

Konsulterimise protseduur on rakendatav enamiku põllumajandusküsimuste lahendamisele ja tema mehhanism on esitatud järgneval joonisel.



Sellest käsitlusest on selge, et Nõukogu ja Komisjon on kaks tähtsat institutsiooni, mis töötavad välja CAP-i seadusandlust, Parlamendi formaalne roll on nõrk. EL sisežargoonis on käibel fraas: *The Commission proposes and the Council disposes*, mida võiks ühe versioonina tõlkida kui: Komisjon teeb ettepaneku ja Nõukogu nõustub! Tõsi – viimase sõna tõlkevastuseks on ka “otsustab”.

Tasub teadvustada, et Nõukogu õigusloome saab baseeruda üksnes Komisjoni ettepanekutel. Siiski võib Nõukogu vastu võtta parandatud versiooni Komisjoni ettepanekust, kui liikmed ei jõua otsustamiseni.

Nõukogu laua taga on 17 istet: President ühes laua otsas ja volinik teises ja viisteist vastava valdkonna ministrit liikmesriikidest. Eeldatakse, et ühe või teise riigi "presidendiaja" jaoks võtab ministri kohustused üle tema asetäitja. Presidendiaeg on liikmesriigile küllalt koormav, sest kuigi Nõukogu sekretariaat teenindab kohtumisi, peab juhtriigi kodune ministeerium tootma täiendavad dokumendid ja abistama ministrit kahepoolsete läbirääkimiste ajal. Kahepoolsed läbirääkimised on väga sagedased oluliste küsimuste korral. Mõningad liikmesriigid on oma presidendiajal parema reputatsiooni saavutanud kui teised.

Presidendiaeg lisab ka rahvusvahelist ja riiklikku prestiiži - Nõukogu juhtriik räägib EL nimel - ja mõjuvõimu. Muidugi võib asi sõltuda ka konkreetse ministri isiklikest omadustest, kuid president võib läbi viia teatud õigusaktide vastuvõtmise või, vastupidi, pidurdada mõnede vastuvõtmist. President võib minna isegi selliste dramaatiliste võteteni, nagu Nõukogu sessiooni ööpikkuseks venitamine, või hääletama veenmine. Endine Suurbritannia alaline esindaja EL-s Butler on kommenteerinud: "On peaaegu võimatu, et Nõukogu otsustab oma presidendi soovi vastaselt." Tsitaat samalt autorilt:

Kui on hea ja jõuline eesistuja ja õige ettevalmistus, saab Nõukogus palju ära teha. Kõige parem on, kui eesistuja ja tähtsamad huvitatud delegatsioonid on teinud palju vaikset ettevalmistustööd, et välja töötada kompromissformuleeringud. Kui selliseid soodsaid tingimusi pole, või on probleemid kõigi jaoks ühtviisi tähtsad, võib nõupidamised ööni välja venitada. Kui päevakord on koormatud, peab Nõukogu nagunii järgmisel päeval jätkama. On täheldatud, et mõned delegatsioonid loevad kergemaks otsused vastu võtta öösel, sest siis pole võimalik helistada nende oma presidendile või peaministrile. Vahel on see põhjuseks, enamasti mitte. Sagedamini peetakse pikki istungeid, sest eesistuja loodab ministrid ära väsitada. Kokkuvõttes võib mõni otsustusprotsess olla väga tüütu ja väsitav.

Enamus CAP-i meetmeid on sedavõrd kiireloomulised, et ka vastumeelselt meelestatud eesistuja ei saa neid kõrvale jätta, kuid töö käik võib ometi kujuneda väga aeglaseks. Nõukogu põllumajandusministrid kohtuvad sageli, enamasti korra kuus (v.a. august), tootjahindade aasta-arutelul aga isegi sagedamini. Niisiis on põllumajandusministritel rohkem võimalusi tuttavaks saada oma kolleegidega kui, näiteks, transpordiministritel. Ka on põllumajandusministrid üldreeglina harvemini vahetatavad.

Muidugi on põllumajandusministrid aru andvad oma kabineti kolleegide ees, kuid ometi hindavad vaotlejad, et Põllumajandusministrite Nõukogu reageerib sageli kui Euroopa Liidu vastav nõukogu, mitte sedavõrd kui liikmesmaade erihuvidega ministrite kogum.

Nende jaoks, kes tahaksid CAP-i reformida, on kvalifitseeritud hääldenamuse peamine takistus, kuna see soodustab inertsit ja *status quo* säilumist. Enamus CAPi õigusaktidest on kehtivusajata. See tähendab, et kui neid ei parandata-täiendata, kehtivad nad igavesti. Parandada saab õigusakte vaid (komisjoni ettepaneku alusel), kui kvalifitseeritud enamus on muutmise poolt. Võiks muidugi teha oletusi, kui erinev oleks olnud põllumajanduspoliitika areng, kui Rooma lepingus oleks ette nähtud selle läbi vaatamine iga viie aasta tagant kvalifitseeritud hääldenamuse alusel, või kui kvalifitseeritud hääldenamuse oleks määratletud teisiti. Tabel. Kvalifitseeritud hääldenamuse mehhanism

	Häälte jagunemine ühenduses				
	1958 6 liiget	1973 9 liiget	1981 10 liiget	1986 12 liiget	1995 15 liiget
Belgia	2	5	5	5	5
Taani	-	3	3	3	3
Saksamaa	4	10	10	10	10
Kreeka	-	-	5	5	5
Hispaania	-	-	-	8	8
Prantsusmaa	4	10	10	10	10
Iirimaa	-	3	3	3	3
Itaalia	4	10	10	10	10
Luksemburg	1	2	2	2	2
Holland	2	5	5	5	5
Austria	-	-	-	-	4
Portugal	-	-	-	5	5
Soome	-	-	-	-	3
Rootsi	-	-	-	-	4
Suurbritannia	-	10	10	10	10

Kvalifitseeritud häälteenamused	12	41	45	54	62
Blokeeriv vähemus	6	18	19	23	26

Kvalifitseeritud häälteenamused. Enamikul juhtudel põllumajanduspoliitikas tehakse otsused nüüd kvalifitseeritud häälteenamusega. Tabelist näeme, et igal liikmesriigil on kindel arv hääli. Ettepaneku vastuvõtmiseks peab see saama vähemalt 62 häält 87 häälest. See tähendab, et ettepaneku vastuvõtmine peatatakse, kui tema vastu on antud 26 häält – nn. blokeeriv vähemus. Kui ettepaneku vastu on antud 23 häält, peatatakse see ajutiselt. Sel juhul lükatakse otsustamine kolmeks kuuks edasi ja ministrite nõukogu teeb uue katse kokkuleppele jõuda. Hääled jagatakse liikmesriikide rahvaarvu järgi, kuid väikeriikide puhul esineb teatud ülekorvamist. 400000 elanikuga Luksemburgil on kaks häält, samal ajal kui 80-miljonilise elanikkonnaga Saksamaal on neid kümme. Häälte selline jaotamine on poliitiline kompromiss, s.t. liikmesriigid on kokku leppinud häälte sellises jagunemises, mida kõik võivad aktsepteerida. Tegelikult pannakse ettepanek ministrite nõukogus hääletusele üksnes erandjuhtudel. Tavaliselt tulevad eriarvamused esile juba varasemas staadiumis.

Tegelikult CAPI kujunemise aastail oli olukord küllalt keeruline ja kuigi Rooma Leping nägi ette hääletamisel kvalifitseeritud enamuse nõude, seda ometi ei rakendatud. CAPI kuuekümnendate otsustusmehhanismi ja ka edasisi arenguid aitab mõista kuulus Luksemburgi kompromiss. Nimelt sai aastail 1963-1967 viimaseks takistuseks CAPI täielikul rakendamisel ühtsete hindade ja ühise finantsvastutuse piiritlemine. Finantsküsimuste käsitlemisel tahtis Komisjon anda Euroopa Parlamendile kontrolli ühenduse eelarve üle, millele Prantsusmaa avaldas ägedat vastuseisu, väites, et sellist rolli pole Parlamendile kavandatud. Samal ajal oli Saksamaa vastu meetodile, millega taheti arvutada liikmesriikide panust ühisesse eelarvesse, väites, et see diskrimineerib põllumajandussaadusi importivaid riike. Ummikust pääsemiseks toimus Luksemburgis 17.-18. jaanuaril 1966 Nõukogu erakorraline istung. Ettevaatlike manipulatsioonide ja Rooma Lepingu vabama interpreteerimisega saavutati kümne päeva jooksul kompromiss. Liikmesmaade finantspanused eelarvesse fikseeriti 70-nda aastani. Saksamaa saavutas, et tema panus on 31,4%, samal ajal kui Prantsusmaa panuseks jäi 32% ja Itaalia omaks 20,3%. Debatt kasvas üle küsimuseks häälteenamusest ja suhetest Nõukogu ja Komisjoni vahel. Otsustati, et kuni üleminekuaja lõpuni (ja kui äärmiselt tähtsad küsimused on otsustamisel), on tarvis ühehäälsust.

See Luksemburgi kompromiss oli president De Gaulle'i triumf, kes oli ette näinud, et kvalifitseeritud häälteenamusest võivad kerkida olulised probleemid, kui mängus on mingi

ühe riigi elulised huvid ja teised kõik sellele vastu seisavad. Luksemburgi kompromissi järel on teised liikmesriigid hoolega jälginud, et nad Prantsusmaad “maha” ei hääletaks, kuigi hääletusmehhanism võimaldaks neil seda teha.

Tugevnes komme võtta otsused vastu konsensusega (va. eelarve), isegi kui Rooma Leping nägi ette kvalifitseeritud häälteenamuse. Taani ja Suurbritannia liitumine Euroopa Majandusühendusega 1973. aastal tugevdas veto-süsteemi veelgi, sest nad jagasid Prantsusmaa vastumeelsust ette nähtud hääletussüsteemi suhtes ja tarvitses vaid ühel riigil neist hääletada vastu (deklareerides riigi jaoks olulist huvi) ja teistel mitte hääletada, kui kvalifitseeritud enamus jäi saavutamata. Selline situatsioon halvas Nõukogu ja see oli keskkond, milles hakkas arenema iga-aastane hinnamaraton. Ei saanud vastu võtta mingeid üksikuid otsuseid, kuna mõned riigid hoiatasid, et kui nende lemmikprojektid läbi ei lähe, siis nad tekitavad veto-situatsiooni. Tuli hakata tegema pakett-tehinguid², mis rahuldaks kõiki liikmesriike. Tehingute “pakkimine” käis harilikult mitmes raundis, võttis palju öötunde ja sisuliselt tähendas tagasilööke CAPI poliitika arengus.

Põllumajanduspoliitika küsimuste otsustamisel tekkis konflikt mais 1982, millal Suurbritannia põllumajandusminister Peter Walker üritas, kasutades Luksemburgi kompromissi eeskujuna, blokeerida tootjahindade paketi, kuni nõustutakse vähendama Suurbritannia sissemakset EÜ eelarvesse. Belgia eesistuja palus hääletada hindade küsimuses, millest aga Suurbritannia, Taani ja Kreeka keeldusid. Nende häältest ei piisanud blokeerivaks vähemuseks ja küsimus otsustati ilma nendeta. Prantsusmaa, kes oli paketi vastuvõtmise poolt, deklareeris, et Luksemburgi kompromissi poole saab pöörduda ainult siis, kui *riigi elulised huvid on otseselt puudutatud*, ja kuna hindade paketiga Suurbritannia oli tegelikult nõus olnud, siis oli viga siin tekitada seoseid eelarveküsimustega. Sellest ajast on märgatav CAPI otsustusprotsessi järk-järguline liikumine Rooma lepingus ette nähtud kvalifitseeritud häälteenamuse mehhanismi poole. Hiljem tugevdasid Ühise Euroopa Seadus ja Maastrichti Leping sellise hääletusmehhanismi positsioone veelgi ja laiendasid selle kasutusvaldkondi.

Luksemburgi kompromissi võtete poole on liikmesriigid proovinud pöörduda ka hiljem: Saksamaa aastal 1985, et blokeerida teraviljahindade alandamist, Kreeka aastal 1988, olles rahulolematu oma “roheline” kursiga. Kuigi Luksemburgi kompromiss üldiselt arvatakse olevat minevikus, elab tema vaim siiski edasi. Veel Maastrichti debatis kinnitas Prantsusmaa, et “riigi eluliste huvide kahjustamise ohu korral tuleb pöörduda Luksemburgi kompromissi

² Inglise k. – *package deals*

kogemuse poole ja anda riigile veto-õigus”. Ja siimaani rõhutatakse, et ühendus otsib alati konsensust (ka kvalifitseeritud hääleteenamuse juhul), et mitte maha hääletada mingit üht liiget.

Põllumajandusega tegelevad komiteed. Nõukogu teenindab laialdane komiteede süsteem, keda juhivad riigiteenistujad liikmesmaadest ja Komisjonist ja mille eesistuja on juhtriigist. Selles komiteede süsteemis on erilisel kohal Alaliste Esindajate Komitee (COREPER), mis tegeleb kõigi ühenduse probleemidega ja Põllumajanduse Erikomitee (SCA), mis tegeleb CAP-iga.

COREPER on koht, kus ettepanekuid üksikasjalikult käsitletakse, enne kui need esitatakse ministritele, ja otsused on tavaliselt üksmeelsed – isegi juhtudel, kui otsuse võib formaalselt teha kvalifitseeritud hääleteenamusega. COREPER on liikmesriikide läbirääkimiste keskus (Euroopa Liit - liikmesriigid; liikmesriigid omavahel). COREPERi liikmed on liikmesriikide poolt nimetatud riigiametnikud. COREPERil on õigusloomes eriline koht, ta kindlustab järjepidevuse, mis Nõukogul endal puudub (kohtub kord kuus). COREPER korraldab regulaarseid kohtumisi, et arutada Komisjoni ettepanekute üksikasju, otsida ühispositsioone ja leppida kokku ettepanekutes, mida teha Nõukogule.

Kuna EL tegevusvaldkonnad on laienenud, on COREPERi ülesanded tohutult kasvanud ja tema positsioon on leidnud tunnustamist Euroopa Liidu Lepingus. COREPERi kesket positsiooni EL otsustusprotsessides on palju kritiseeritud, eriti Europarlamendi poolt. Väide on, et selline organ tugevdab liikmesriikide valitsuste rolli ja teeb võimatuks protsesside täpse jälgimise EL institutsionaalses raamistikus.

Põllumajanduse Erikomitee (SCA) on ellu kutsutud, kuna CAPI juhtimisel on tarvis teha väga palju otsustusi. SCA teeb enamiku ettevalmistustööst Põllumajanduse Nõukogu töö jaoks. SCA koosneb liikmesriikide vanemametnikest ja on aidanud säilitada rahvuslikud huvid põllumajanduspoliitika õigusloomes. Töötab ta põhimõtteliselt samamoodi kui COREPER, valmistades Nõukogule ette materjali põllumajandussaaduste hindade kohta, põllumajanduse struktuuri ja tootjate tulude kohta. COREPERi kompetentsis on seadusandluse harmoniseerimine, eelarveküsimused, kaubavahetus kolmandate riikidega ja kalandus.

COREPER ja SCA kohtuvad harilikult kord nädalas, valmistavad ette materjali Nõukogu istungiteks, selgitavad välja ühised punktid ja erimeelsused liikmesmaade vaadetes töös

olevale küsimusele. Kui liikmesriigid on ühel meel ja edasine diskussioon ei oma mõtet, viiakse küsimus järgmisele Nõukogu istungile kui "A" punkt automaatseks kokkuleppeks. SCA-1 ja COREPER-il on erinevad spetsialistide komiteed, kes peavad tutvuma detailsete tehniliste probleemidega, mis paratamatult on seotud Komisjoni ettepanekutega. Selle töö käigus pendeldavad tosinad (kui mitte sajad) liikmesriikide riigiteenistujad Brüsseli ja kodumaa vahet.

Vahepala:

Komitoloogia. Komitoloogia on termin, mida kasutatakse iseloomustamiseks otsustusprotsessi kogu keerukust mitmesuguste komiteede ja Euroopa Komisjoni vahel. Rahvusriikide bürokraatidest, tehnilistest ekspertidest, esindajatest ja huvigruppidest koosnevate komiteede olemus varieerub suuresti. Mõned on juhtkomiteed, millel on täidesaatev võim, samas kui teised on nõuandvas rollis. See viimane võimaldab siiski pääsu otsustamise juurde ja kindlustab rahvuslike huvide esindatuse, vähendades Komisjoni võimu ja Nõukogu funktsioone. Komiteesid saab klassifitseerida veel selle järgi, kas Euroopa Liidu institutsioonid peavad nendega kohustuslikus korras konsulteerima. Suur hulk "kohustuslike" komiteesid on tegevad põllumajanduse vallas. Tähtsaimad on juhtkomiteed. On olemas ka kohustuslikult konsulteeritavad komiteed põllumajanduse struktuuri, konkurentsi, veterinaaria, toiduainete, regionaalpoliitika ja kohesiooni (kaasa arvatud struktuurifondid) jaoks. Kohustuslikult konsulteeritavad komiteed on ka reguleerivad komiteed, mis tegelevad ühise turu meetmetega (toiduseadus, veterinaaria ja fütosanitaaria) ja mõned nõuandvad komiteed. Kohustuslikult konsulteeritavate ja ülejäänud komiteede loetelu põllumajanduse vallas sisaldab vähemalt 79 nimetust (ca 60% neist kuuluvad "kohustuslike" hulka) ja see on vaieldamatult suurim arv kõigist teistest valdkondadest.

Juhtkomiteedel (*management committee*) on CApi otsustusprotsessis integreeritud roll. Igal saadusel on oma juhtkomitee, kuhu kuuluvad nii Komisjoni kui ka liikmesriikide ametiisikud. Liikmesriikide delegatsioonid koosnevad divisjoni juhust ja kuni neljast ametnikust. Nende tööd korraldab komitee esimees - Komisjoni esindaja, kellel pole aga hääleõigust. Komisjon kindlustab ka sekretariaadi. Juhtkomiteede ülesanne on abistada Komisjoni määruste formuleerimisel. Juhtkomiteede arvamus pole siduv, kuid Nõukogu arutab asju vaid siis, kui juhtkomitee keeldub Komisjoni ettepanekust.

Juhtkomitee istungid kutsuvad kokku komitee esimees (sageli korra nädalas), või toimuvad nad liikmesriikide nõudmisel.

Nõuandekomiteed (*advisory committee*) on enamasti juhitud / teenindatud Komisjoni poolt, samal ajal on Komisjonil endal aga vaatleja staatus. Kohtumissagedus on erinev, kuid harilikult kohtutakse kuus korda aastas. On olemas üks nõuandekomitee iga saaduse jaoks

paralleelselt juhtkomiteega ja üks komitee majandus- ja sotsiaalküsimuste jaoks.

Nõuandekomiteesid on kahte tüüpi:

- *Ekspertide komiteed* - koosnevad liikmesriikide ametnikest, ekspertidest ja spetsialistidest. Kuigi nad on komiteesse nimetatud liikmesriikide poolt, ei saa neid sageli nimetada oma riigi eestkõnelejateks. Mõned komiteed kogunevad regulaarselt ja nende liikmelisus on enam-vähem püsiv, mõned komiteed on aga *ad hoc* - kutsutud lahendama vaid üht spetsiifilist ettepanekut või probleemi ja kohtuvadki kord või paar.
- *Konsultatiivkomiteed* - koosnevad sektorite huvide esindajatest ja on organiseeritud ja rahastatud Komisjoni poolt, ilma liikmesriikide valitsusi kaasamata. Liikmed on tavaliselt nimetatud Komisjoni poolt EL tasandi organisatsioonide (näiteks - COPA - suurim tootjate organisatsioon) ettepanekul. Niiviisi kujutavad nad endast täistööajaga assotsiatsioonide ja gruppide töötajaid. Põllumajandussektoris on tegev suurim arv konsultatiivkomiteesid: ca 20 saaduste jaoks, mille turežiimi reguleeritakse, ja veel kuus üldisemate küsimuste jaoks. Enamuses komiteedes töötab 30 kuni 50 liiget. Käesoleval ajal on arutluse all küsimus, kas liikmete arvu tuleks laiendada tarbijate kasuks.

Üldiselt on ekspertide komiteedel suurem mõju kui konsultatiivkomiteedel. Põhjusi on kaks:

1. Ekspertid suudavad juhtida Komisjoni tähelepanu küsimustele, mis võivad esile kutsuda valitsuste negatiivse reaktsiooni ja tekitada probleeme.
2. Ekspertid kohtuvad regulaarsemal alusel, kogunevad ka erivajadusel.

Samas võib Komisjon konsultatiivkomiteedega mõningal määral manipuleerida, kasutades neid vaid formaalselt väitmaks, et tootjate huvid on ära kuulatud ja otsustamisel arvesse võetud.

Komiteede töökulud on märkimisväärsed. Näiteks 1994.a. valmistasid 424 komiteed ette 4679 dokumenti, igäühe kulud olid keskmiselt 3840 eküüd, mis tegi 42400 eküüd komisjoni kohta. Põllumajandust puudutavad dokumendid moodustasid 61%.

Euroopa Komisjoni Põllumajanduse Peadirektoraat. Põllumajanduse peadirektoraadi number on 6 (DG VI) ja see direktoraat ka rakendab CAPi võttes. Direktoraadid on üles ehitatud vertikaalsel põhimõttel hierarhilises süsteemis ja vastutuse delegeerimine on minimaalne. Erinevate direktoraatide vaheline koostöö madalamatel tasanditel on mõeldamatu. Peadirektoraatides on hõivatud euroametnikud ja juhiks on volinik (Director General). Hierarhias järgmised on direktoraadid, mida juhivad direktorid ja siis osakonnad (divisions), mida juhivad osakonnajuhatajad.

DG VI kannab sageli ka nime Põllumajanduse Peadirektooraat, samas kui toiduainetetööstuse juhtorgan on Toidutootmise ja Biotehnoloogia osakond, mis kuulub DG III – Tööstuse Peadirektooraati.

Tabel. Põllumajandusvolinikud läbi aegade

Aastad	Volinik
1958-1972	Sicco Mansholt, sai Presidendiks 1972
1972	Carlo Scarascia-Mugnozza
1973-1976	Perus Lardinois
1977-1980	Finn Olav Gundelach (suri 1981)
1981-1984	Poul Galsager
1985-1988	Frans Andriessen
1989-1992	Ray Mac Sharry
1993-1994	Rene Steichen
1995- ...	Franz Fischler

Näide:

Ühtsete hindade fikseerimine 1995/96

Jaanuar 23-24, 1995: Esimene põllumajanduse-alane kohtumine Nõukogus Prantsusmaa eesistumisel (Jean Puech) koos uue põllumajandusvoliniku Franz Fischler ja kolme uue liikmesriigi põllumajandusministritega. Päevakorras olid: loomade kohtlemise küsimused (vasikate puuride suurus ja loomade veo maksimumkestus), suhkrurežiimi reform ja Austria *durum*-nisu tootjate toetusmeetmed.

Veebruar 10, 1995: Ajakirjas Agra-Europe ilmus täielik põllumajandussaaduste hindade loetelu, mida F. Fischler kavatses esitada oma kaasvolinikele järgmisel nädalal.

Komisjoni kohtumine: hinnaettepanekud võeti vastu volinike iganädalasel istungil 15.02.1995. Ettepanekud avaldati COM (95)34, 17.02.1995

I voor: Põllumajanduse Nõukogu 20-21.02.1995. Ministrid avaldasid arvamust hinnaettepanekute kohta. Mitu liiget olid vastu teraviljahindade edasisele vähendamisele, mida polnud ette nähtud Mac Sharry 1992. aasta reformis.

01.03.1995: Komisjon esitas puuvillarežiimi ettepanekud, mis hiljem said osaks hinnapaketi.

13.03.1995: Mitteametlik Põllumajanduse Nõukogu kohtumine Toulouse's (Prantsusmaal). Peaküsimus oli põllumajanduse pika-ajalise arengu prognoos, kuid käsitleti ka loomade heaolu küsimusi ja veinirežiimi probleeme. Kujunema hakkav "roheline" kursside revalveerimine, mis ähvardas kriisiga, hakkas aruteludes domineerima.

18.03.1995. Viis liikmesriiki, kus oli tarvis "roheline" kursi revalveerimist, kohtusid Aachenis (Saksamaal), et arutada strateegiat.

II voor: Põllumajanduse Nõukogu, 27.-28.03.1995. Kiire ümarlaud hinnaküsimustes, kus ministrid kordasid oma kuu aega tagasi välja öeldud seisukohti. 1994/95 aasta turuaasta laiendati 30. juunini 1995. Jällegi tikkusid domineerima põllumajandusrahanduse küsimused; komisjon esitas uue ettepaneku loomade vedude kohta.

Kuna eesistujariigis Prantsusmaal oli ette näha põllumajandusministri vahetumine, polnud aprilliks nõukogu istungeid planeeritud, kuid kuna rahanduskriis tugevnes, kutsuti kokku istung 10.05.1995. Prantsusmaa nimetas uue põllumajandusministri – Philippe Vasseur.

Europarlament: kujundas oma arvamuse paketile Strasbouris, mais 1995. Tagasi lükati oma komitee ettepanek tõsta põllumajandussaaduste hindu 1% võtta aastail 1995/96.

III voor: 29.05.1995 Põllumajanduse Nõukogu. SCA oli lõpetanud oma töö hinnapaketi juures ja toimik oli tagasi nõukogu laual. Kuna eesistuja oli uus (uus Prantsuse põllumajandusminister), siis oli istung väga lühike ja lõppes esmaspäeva õhtul. Põllumajandusrahanduse ja loomade heaolu teemad domineerisid jällegi. Teisipäeval toimusid kahepoolsed kohtumised eesistuja ja liikmesriikide vahel.

Maraton: Põllumajanduse Nõukogu, 19.-22.06.1995. See oli rituaalne maraton-istung, et sulgeda hinnatoimik ja sellega koos edasi-tagasi liikunud teised toimikud. Lõpptehing koosnes vastuolulisest komplektist, mis pidi lahendama põllumajandusrahanduse kriisi, otsustama kaua vaieldud loomade transpordi küsimused, kehtestama uue režiimi puuvillale ja kinnitama 1995/1996 hinnapaketi. Austria põllumajandusminister kindlustas abi oma *durum*-nisu tootjaile. Nelja päeva jooksul pani eesistuja lauale kolm kompromissdokumenti ja pidas kaks päeva kahepoolseid läbirääkimisi teiste delegatsioonidega. Erinevad delegatsioonid tulid välja oma eriarvamustega paketi eri osade suhtes; tegelikult oli Rootsi põllumajandusminister selle kõikide osade vastu. Sellele vaatamata teatas eesistuja, et suure kompromissi erinevad punktid, mis olid kooskõlastatud Komisjoniga on saanud kvalifitseeritud häälteenamuse ja surutakse läbi. Läbirääkimised suleti (just Prantsuse eesistuja-aja lõpuks) ja uued toetushinnad hakkasid kehtima 01.07.1995. muude küsimuste

*TPÜ Riigiteaduste osakond
Riigiteenistujate Euroopa Liidu alane koolitusprogramm
Euroopa Liidu ühtne põllumajanduspoliitika*

hulgas hääletati ühehäälselt ka selle poolt, et Prantsusmaa võib anda täiendavat abi oma veiniproduktidele.

Kirjandus:

Institutional Aspects of Agricultural Policy Formulation Process in the European Union.
FAO Fiat Panis, 1997, 114 p.

The Common Agricultural Policy. 2nd ed. Edited by C. Ritson and D.R. Harvey. CAB
International 1997, 440 p.

Ühtse põllumajanduspoliitika finantseerimine

CAP finantseerimine toimub vastavalt turukorralduse finantssolidaarsuse printsiibile EL eelarve kaudu. EL eelarvesse lähevad ka kõik CAP-st tulenevad tulud.

EL eelarve projekt töötakse välja komisjoni poolt, eelarve võetakse vastu Nõukogu ja Parlamendi poolt (mõlemad peavad nõus olema). Parlamendi roll sõltub kulutuste iseloomust – otseselt lepingust tulenevad kohustused – compulsory ehk kohustuslikud kulud (eelkõige on see põllumajandus), parlamendil on vaid nõuandev roll, lõppotsuse langetab nõukogu. Noncompulsory – vabad kulud, lõppotsuse teeb parlament.

EL eelarve finantseerimine

EL eelarvet finantseerimiseks on EL loodud nn. omavahendite süsteem. Omavahendid ei ole iga-aastase eelarveprotseduuri objektiks, vaid nende koostis ja ulatus määratakse kindlaks Nõukogu otsusega nn. Otsus Euroopa Ühenduse omavahendite süsteemi kohta (*Decision on the system of the European Communities own resources*) enamasti viieks aastaks. (Mitte segi ajada institutsioonidevahelise kokkuleppega (*interinstitutional agreement*), mis paneb paika eelarve kulutuste poolega seonduvad perspektiivid ja mis on 2000 – 2006.a. ka Agenda 2000 raames vastu võetud)

Viimane selline otsus võeti vastu 1995.a. ja 1999. aastal on komisjoni poolt välja töötatud otsuse eelnõu, mis siiani ei ole veel nõukogu poolt vastu võetud

Omavahendid koosnevad:

1. Põllumajanduslikud lõivud, suhkru- ja glükoosilõivud (90% kogutud vahenditest, 10% jääb liikmesriigile administratiivsete kulutuste katteks)
2. Tollimaksud (90% kogutud vahenditest, 10% liikmesriigile administratiivsete kulutuste katteks)
3. % liikmesriikide VAT-st (maksubaasina kasutatakse seejuures ühtlustatud teoreetilist maksubaasi, mitte liikmesriigis tegelikku maksubaasi s.t. ei arvestata näiteks liikmesriikide poolt tehtavate käibemaksusoodustustega)
4. SKP baseeruv sissemakse (nn. heaolumaks), mis võeti kasutusele alles peale 1988 a. eelarve reformi

Põllumajanduslikud lõivud ja suhkru ning glükoosilõivud:

On põllumajandustoodete impordilt võetavad lõivud, millega ühtlustatakse maailmaturu hinnad ning EL hinnad. GATT-i ja WTO tegevuse tulemusena on need tänaseks enamasti asendatud tollimaksudega (tollimaks on läbipaistvam, kindal suurusega, seega importijale vähem diskrimineeriv). Suhkrumakse kogutakse suhkuruturukorralduse raames ning need on mõeldud suhkru ületootmise piiramiseks ning pakkumise ühtlustamiseks (puhvervarud):

Tollimaksud – kolmandate riikide suhtes ühtse tollimäära rakendamisest saadav tollitulu

Käibemaksu osa e. VAT-I põhinevad vahendid – iga liikmesriiki maksab teatava osa oma VAT- st ühendusele. Kuna liikmesriikide käibemaksusüsteemid on vaatamata harmoniseerimispuüdlustele küllalt erinevad, siis määrab ühendus teoreetilise VAT baasi arvutamise alused, mida rakendatakse siis kõikides liikmesriikides ühte moodi (1999.a. võis see olla max 50% riigi RKP-st), ning sellest baasi põhjal arvutatud VAT-ist peavad liikmesriigid maksma ühendusele teatava protsendi, mis on samuti eelnevalt kindlaksmääratud (1999.a. pidi olema alandatud 1 % VAT baasist)

Uus omavahendite kategooria nn. neljas ressurss on **liikmesriigi SKP-I baseeruv makse** nn. heaolumaks (welfare tax). Kui eelmiste ressursside suurus on eelnevalt kindlaks määratud (s.t. mitte absoluutsuurus, vaid protsent), siis neljas ressurss on nn. eelarvet tasakaalustav makse, mille suurus (call-in rate) varieerub vastavalt eelarve täituvusele s.t. tema osaks on katta see kulutuste osa, mis eelmiste ressursside poolt on jäänud katmata. Nii varieerub see 1995 a. oli 0,34%, 1997 a. 0,4%, 1999.a. eeldatavalt 0,54 %.

Omavahendite süsteem tagab EL lepingust EL-ile pandud kohustuste täitmise. Siiski tuleb seejuures arvestada, et institutsioonidevahelise kokkuleppega on **EL eelarve maht piiratud 1,27%-ga EL liikmesriikide SKP-st**. Seega ei saa üksi kuluartikkel lõpmatuseni kasvada, vaid peab mahtuma etteantud piiresse. Võib eeldada, et arvestades liikmesriikide soovi säilitada fiskaalpoliitiline iseseisvus ja vältida fiskaalset föderalismi, ei kasva EL eelarve maht ka tulevikus märkimisväärselt üle selle piiri.

CAP-i koht EL eelarveliste kulutuste hulgas

Erinevalt tavalise riigi eelarvelistest kulutustest, on EL eelarve kulutused piiratud eelkõige lepingust tulenevate kohustuste ja lepingu poolt antud õiguse vastu võetud otsuste finantseerimiseks. Seega keskendub eelarve eelkõige EL pädevusse kuuluvate või jagatud

pädevusega poliitikate finantseerimisele. Suurim kuluartiklid seejuures on

põllumajanduspoliitika ja struktuurifondide kaudu teostatav struktuuri- ja regionaalpoliitika.

Põllumajanduspoliitika on olnud läbi aastate suurim kuluartikkel ulatudes CAP-i nõ-

õitseagadel 70%-ni EL eelarvest. Põllumajanduse osatähtsus hakkas vähenema, kui mõisteti struktuurimeetmete suuremat efektiivsust võrreldes turukorralduste toimimisega.

Tabel 1

EL eelarve suuremad kuluartiklid (on ka slaidil olemas)

	1979		1989		1994		2000	
	Milj. EUR	%	Milj. EUR	%	Milj. EUR	%	Milj. EUR	%
CAP	10387.10	73.04	24401.4	59.87	32952.8	55.59	41401	46.21
Struktuuripoliitika	1515.50	10.66	7945.1	19.49	15872.1	26.78	32166.9	35.91
Uuringud	267.60	1.88	1517.5	3.72	2480.8	4.19	3600	4.02
Välistegevus	443.70	3.12	1044.3	2.56	3055.2	5.15	5716.7	6.38
Administratsioon	775.60	5.45	2069.8	5.08	3541.7	5.98	4637.9	5.18
Tagasimaksud ja muud kulud	831.20	5.85	3779	9.27	1370.5	2.31	2062.1	2.30
Üldeelarve kokku	14220.70	100.0	40757.1	100.0	59273.1	100.0	89584.6	100.0

CAP-i finantseerimine toimub **EAGGF- i** (Põllumajanduse Nõuande ja tagatisfond) kaudu. (vt. ka slaidi) See fond loodi nõukogu määrusega 1964.a. toetamaks CAP-i elluviimist. See koosneb kahest osakonnast.

- Tagatisosakond on turusekkumiste finantseerimiseks (toodete kokkuostmine ja ladustamine, ekspordimaksud, maksed muudeks hinnagarantiideks ja tootjatoetusteks). 90-95% fondi rahadest.
- Nõuandeosakond finantseerib ühise struktuuripoliitika abinõusid (koordineerib sihtfondide tööd).

Liikmesriikide roll CAP-i finantside haldamisel

CAP-i finantseerimisel on oluline roll liikmesriikidel endil. Rahasid jaotavad kohapeal ikkagi liikmesriikide poolt selleks autoriseeritud isikud, mitte ei ole komisjonil igas maanurgas oma väikest esindust.

Liikmesriikide roll CAP-i finantseerimisel on määratletud Ministrite Nõukogu määrusega **Nr. 1258/1999**, 19 maist 1999.a. (1970.a. vastava määruse täiendatud ja uuendatud variant)

Vastavalt sellele määrusele on iga liikmesriik on kohustatud komisjonile esitama informatsiooni liikmesriigi poolt akrediteeritud CAP-i makseid teostava agentuuri –*paying agency* – kohta. Liikmesriigis, kus on rohkem kui üks makseagentuur nt. Hispaania, tuleb liikmesriigil määrata nn. koordineeriv üksus (*coordinating body*), kes vastutab 1) Komisjonile vajaliku informatsiooni kogumise ja edasisaatmise eest (Komisjon suhtleb liikmesriigist vaid ühe ametiga, mitte mitme erinevaga) ning 2) ühenduse reeglite ühese rakendamise/tõlgendamise eest.

Makseagentuurid peavad hea seisma:

1. Et enne makse teostamist oleks tagatud/kontrollitud nõude vastavus ühenduse reeglitele
2. Tehtud maksed peavad korrektselt ja täielikult kajastuma raamatupidamises
3. Vajalikud dokumendid peavad olema makseagentuurile edastatud ühenduse poolt määratud reeglitele vastavalt (aeg ja vorm)

Makseagentuurid peavad säilitama makse aluseks olevaid dokumente, aga ka füüsilise ja administratiivse kontrolli läbiviimist puudutavaid dokumente.

Vaid akrediteeritud makseagentuuride poolt tunnustatud nõuded saavad olla kaetud CAP-i kuludest. !!!

Liikmesriigid on kohustatud nimetama võimalikult minimaalse arvu makseagentuure, edastades komisjonile agentuuri nime ja põhikirja, administratiivse, raamatupidamisliku ja sisekontrolli puudutava reeglistiku ning akrediteerimisakti.

Finantsressurssid antakse liikmesriigi käsutusse Komisjoni poolt ettemaksuna, vastavalt referentsperioodil teostatud maksetele. Perioodi lõpus toimub tasaarveldamine – ettemaksu ületavad liikmesriigi poolt tehtud kulutused katab Komisjon. Sihtala 1 alt välja jäävate maaelu arengu programmide finantseerimiseks võib Komisjon anda liikmesriigi käsutusse nn. working capitali, kui vastav programm on heaks kiidetud.

Finantsaasta lõpus esitab liikmesriik kuluaruande. Mai alguseks on komisjon lõpetanud nn. *clearance of accounts* s.t kontrollib esitatud aruannete terviklikkust, täpsust ja tõepärasust.

Seejuures on komisjonil õigus arvata CAP-i kulude alt välja maksed, mille teostamine ei ole olnud vastavuses ühenduse reeglitega. (liikmesriik vastutab esmajoones, sellisel juhul kannab kulud liikmesriik)

Enne juulit peab Komisjon esitama Nõukogule ja Parlamendile finantsaruande EAGGF toimimise kohta, mis sisaldab üksikasjalikku aruannet EAGGF vahendite kasutamise kohta.

Turukorralduse printsiibid ja elemendid.

CAP koosneb üldstatult kahest põhielemendist:

- Turukorraldused (*Common Organisations of the Market – CMO's*)
- Maaelu arengu poliitika (Rural Development Policy)

Turukorraldusmehhanism on olnud valdavaks CAP-i algusaastatest peale ja alles 1970-datest on hakatud tähelepanu pöörama maaelu arengu poliitikale, kuigi tähelepanu keskpunkti tõusis viimane alles 90-datel aastatel.

Turukorraldust võib defineerida kui Euroopa Liidu võimude poolt vastu võetud reeglistikku, mis reguleerib põllumajandustoodete turgu ja turustamist. Turukorralduse **huriidiline alus** on EL lepingu artikkel 34, mis näeb ette ühise põllumajanduse turukorralduse loomise, turukorraldus võib seejuures hõlmata kõiki meetmeid, mis on CAP-i eesmärkide saavutamiseks vajalikud, eelkõige rõhutab leping:

- hindade reguleerimist;
- toetusi mitmesuguste saaduste tootmiseks ja turustamiseks
- varude ladustamis- ja ülekandmissüsteemi
- ühist impordi ja ekspordi stabiliseerimise süsteemi.

Kuna põllumajandustooted ja nende turg on väga erinev, siis on ka ühised turukorraldused toodete kaupa erinevad ja neis kasutatakse erinevaid vahendeid CAP-i eesmärkide saavutamiseks (Nt. ei saa ju olla ühtset turukorraldussüsteemi taimeõlile ja piimatoodetele)

Esimesed turukorraldused loodi juba 1960-date alguses teravilja, sealih ja mõningate teiste toodete suhtes. Täna on turukorraldustega kaetud 97% põllumajandustoodetest. Toimib 19 erinevat turukorraldust. (Vt. slaidi)

Kõik turukorraldused põhinevad aga siiski ühtsetele printsiipidele:

(1) Ühtne turg ühtsete hindadega:

- Põllumajandussaaduste peab EL valitsema ühtne turg, millest tulenevalt on hinnad samad kogu EL-s (Ministrite Nõukogu määratud) ning põllumajanduspoliitika administreerimine ja tervisekaitse standardid on harmoniseeritud

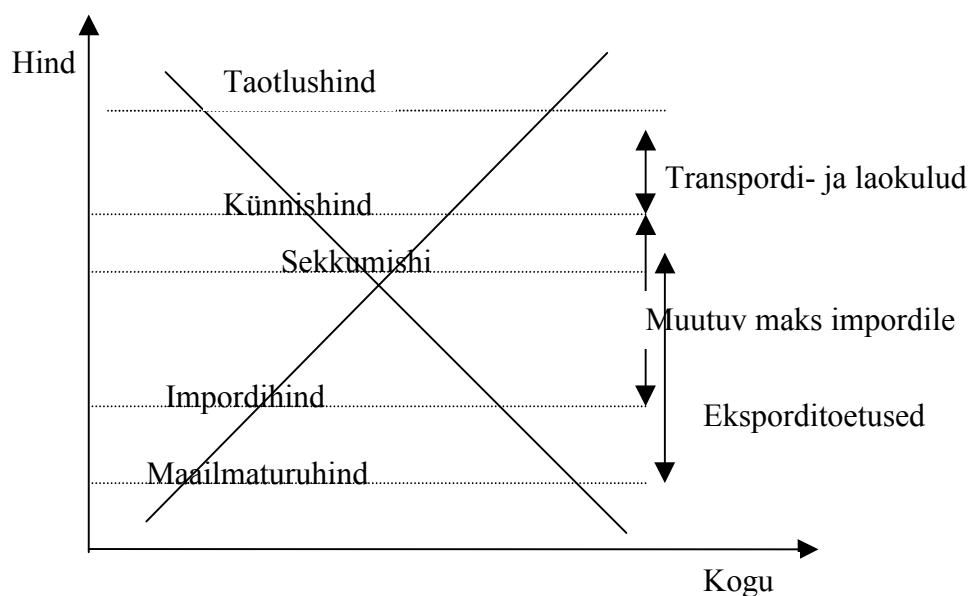
(2) EL kaupade eelistamine ja siseturu kaitse:

- Eelistatakse kodumaist EL toodangut importtoodetele
- Seega: Ekspordi subsidierimine, impordi piiramine

(3) Finantssolidaarsus e. ühine finantseerimine:

- Kulud finantseeritakse liikmesriikide poolt EL eelarve kaudu
- Tulud (imporditollid jms) lähevad EL eelarvesse

Turukorralduse elemendid



Taotlushind (target price) kehtestakse aastases plaanis ja selle põhjal, milliseks võib kujuneda hind piirkonnas, kus antud tootele on nõudlus kõige enam rahuldamata (nõudluse ja pakkumise vahe on kõige suurem). See on siis kõige kõrgem oodatav hind EL-s, millele lisatakse transpordi ja laokulud. Seega juhthind = maksimaalne hind, mis EL turul võib kujuneda, põllumeeste jaoks ideaalhind, kõrgeid

Künnishind (threshold price) ehk siis minimaalne importkauba turuhind = juhthind – transpordikulud ja levitamiskulud Rotterdamist. Kehtib impordile kõikidel EL välispiiridel.

Interventsiooni e. sekkumishind on minimaalne hind, mille EL garanteerib kohalikele tootjatele. Hind on ca. 8% madalam kui juhthind kalleima piirkonna tootjate jaoks, teistele regioonidele kohandatakse vastavalt transpordikuludele. Kuni pm. reformideni 70 ja 80 aastatel olid interventsiooniagentuurid kohustatud kokku ostma selle hinnaga piiramatus kogustes spetsiaalsete standarditele vastavaid põllumajandustooteid. Suured hunnikud ületoodangut. Hiljem on kasutatud kvoodisüsteeme, piiramaks ületootmist.

Impordilõiv – lisaks traditsioonilisele ühtse kaubanduspoliitika raames kehtestatud impordimaksule (*common customs tariff*) kehtestatav maks. Arvutatakse põllumajandustoodete impordihinna baasil (cif). Tagab, et importtoodete hind EL turul on võrdne või ületab künnishinna.

Eksporditoetus – võrdsustab EL eksporttoodete hinna maailmaturuhinnaga.

Kasutatud kirjandus

1. Financing the European Union. Commissions Report on the Operation of the Own Resources System. European Commission. DG XIX. Brussels, 7.okt. 1998
2. Jovanovic, M.N. European Economic Integration. Limits and prospects. 1997 London.

Impordi ja ekspordi korraldus

Väliskorraldus hõlmab endas põllumajandustoodete väliskaubandust reguleerivaid sätteid. Väliskorraldus on CAP-i algusaastatest alates olnud olulisel kohal olles turukorralduste vältimatu osa. Mõningate turukorralduste puhul on välissüsteem ainus tururegulatsioon (nt. munad, kanaliha).

Välissüsteem koosneb põhiliselt kahest komponendist:

1. **Impordilõiv** – traditsioonilisele ühtse kaubanduspoliitika raames kehtestatud impordimaksule (*common customs tariff - CCT*) lisaks kehtestatav maks. Arvutatakse põllumajandustoodete impordihinna baasil (cif). Tagab, et importtoodete hind EL turul on võrdne või ületab künnishinna. Seega maksustatakse põllumajandustoodete import kahes osas – CCT + impordilõiv, kui see osutub vajalikuks (s.t. kui CCT maksustatava impordi hind jääb alla künnishinna)

Oluline on siinjuures meeles pidada, et impordilõiv ei ole tollimaks, vaid täiesti eraldisesiev instrument, mis on seotud CAP-i hinnapoliitikaga ning mille eesmärgiks on kaitsta ja stabiliseerida EL põllumajandustoodete ühtset turgu. Täpsemalt, hoida ära maailmaturu hinnakõikumiste mõju EL hinnatasemele. Seetõttu ei kehti impordilõivu puhul ka näiteks kõikvõimalikud CCT puudutavad seadusandlikud aktid või riiklikud tollimaksualased seadused. Impordilõivu rakendatakse importimise päeve seisuga s.t. maailmaturu ja ühisturu hinna vahe importimise päeval.

2. **Eksporditoetus** – võrdustab EL eksporditoodete hinna maailmaturu hinnaga. Selleks, et saada eksporditoetust, peab eksportija tõestama, et kaubad tõepoolest eksporditi sihtriiki lõpptarmimiseks (mitte-reekspondiks). Eksporditoetuse suurus sõltub ka sihtriigist – erinevatesse riikidesse ekspordimisel on toetused erineva suurusega.

Eksporditoetuste süsteem on kolmandate riikide poolt kõige enam tõstatatud probleem CAP-i kontekstis. Siiani on aga põllumajanduse subsiidiumid WTO lepingu raamest välja jäänud ja seda just eelkõige EL vastuseisu tõttu toetusi reguleerida. Subsiidiume võib keelata vaid juhul, kui tõestatakse, et toetused põhjustavad tõsiseid moonutusi kaubanduses. Selline olukord on põhjustanud teiste riikide ühepoolsete vastumeetmete rakendamist, eriti just USA poolt. (näiteks nn. banaanisõda). Impordilõivude puhul nõuavad kolmandad riigid, et need asendataks vähemalt imporditolliga, mis on oluliselt selgeb ja läbipaistvam.

Nii ekspordi kui impordikorralduse puhul kehtestatakse välissüsteemi puhul tavaliselt ka ekspordilitsentsi ja impordilitsentsi nõue.

Kuigi litsentse väljastavad liikmesriigid, on need ikkagi ühenduse litsensid. See tähendab, et litsentse võivad taotleda kõik tootjad vaatamata päritolule s.t. ei tohi toimuda diskrimineerimist kodakondsuse alusel. Väljaantud litsensid kehtivad samuti kogu ühenduse piires. (Sellega kinnitatakse jällegi CAP-i ühtse turu põhimõtet). Litsents annab nii õiguse ekspordida või importida, kuid on samal ajal ka kohustus ekspordida või importida.

Kohustuse elluviimine on tagatud garantiide süsteemiga. Litsentsi eest tuleb enamasti tasuda garantiisumma, mis tagastatakse, kui kaubad eksporditakse või imporditakse litsentsi kehtivuse ajal. Kui antud ajalimiidi piires ekspordi või importi ei toimu või toimub ainult osaliselt, siis tagatisraha ei tagastata. Eksportöör või importöör on kohustatud inetrventsiooniagentuuri toimunud ekspordist-impordist teavitama. Ekspordi puhul ei piisa sellest, et kaubad on jõudnud sihtriigi tolliladudesse, vaid on vajalik tõendus, et kaubad on läinud ringlusesse.

Seejuures tuleb kehtivusaja puhul lähtuda proportsionaalsuse printsiibist - kui ekspordija hilineb vaid mõne tunni, mõne päeva, siis on ikkagi võimude otsustada, kuidas talitada.

Keis Internationale Handelsgesellschaft 1970/235

Ettevõtte “Internationale Handelsgesellschaft” oli saanud tervailja ekspordilitsentsi, kuid ei teostanud ekspordi. Makseagentuur keeldus seetõttu litsentsi garantiid tagasi maksmast. Tegemist oli küllalt suure summaga.

Ettevõtte oli seisukohal, et deposiidi tagastamise keeldumine oli liialdatud ja seega vastuolus proportsionaalsuse põhimõttega – ühendus oleks võinud kasutada ka vähemrangemaid meetmeid, näiteks trahvi, kuna deposiidisuuruse summa kaotus ei olnud õigustatud.

Komisjon aga väitis, et CAP-i hinnasüsteemi korrektseks toimimiseks on vajalik täpne statistiline informatsioon kaubavahetuse kohta ühenduse ja kolmandate riikide vahel. Seega deposiitidel põhineva süsteemi rajamine oli hädavajalik, et tagada litsentsis määratletud ekspordi ja impordi reaalne toimumine.

Kohus nõustus komisjoniga, leides, et deposiitide süsteem on vajalik CAP-i korrektseks toimimiseks. Kohus arvas lisaks, et tarhvide süsteem oleks liialt keerukas ja muudaks karistusprotsessi liialt komplitseerituks. Kohus tunnistas deposiidisüsteemi ja seega ka tagasimaksest keeldumise õigustatuks. Deposiidisüsteem iseenesest ei ole proportsionaalsuse printsiibiga vastuolus.

Kuid järgmise keisi puhul tuli Kohus aga hoopis teistsugusele järeldusele.

Buitoni – Prantsuse ühistu – sai litsensi tomatimahla impordiks kolmandatest riikidest. Ühistu maksis sisse deposiidi 5% tomatimahla netohinnast kui garantii, et import ka tegelikult toimuks. Ühistu oli kohustatud hiljemalt 1. veebruariks 1977 esitama tõendid selle kohta, et import on toimunud.

Firma importis kauba õigeaegselt, kuid ei saanud vajalikke tõendeid Prantsusmaa makseagentuurile – FORMA enne märtsi algust. Selle tulemusena keeldus FORMA deposiiti tagastamast.

Buitoni kaebas FORMA Prantsusmaal kohtusse ja Prantsuse kohus saatis küsida Euroopa Kohtu tõlgendust.

Komisjon ja FORMA väitsid, et keeldumine baseerus määrusel, mille kohaselt deposiiti ei tagastata, kui importöör ületab ajalimiiti. Buitoni aga väitis, et rakendatud sanktsioon ei vastanud proportsionaalsuse printsiibile, kuna nõutud ajalimiiti oli ületatud vaid mõne päeva võrra.

Kohus nõustus Buitoniga: ajalimiidi ületamine ei ole nii suur rikkumine kui seda on üldse mitte importimine. Deposiidi kaotus on seetõttu liialt range karistus ning seega vastuolus proportsionaalsuse printsiibiga. Määrus tunnistati kehtetuks.

NB! Oluline on mõned päevad – kuidas tõlgendada, mõnel juhul on kuu, mõnel juhul ei ole isegi 10 päeva mitte.

Siiski, deposiit tagastatakse ka juhul, kui viivitus on tingitud nn. *force majeure*'st. Euroopa Kohus tõlgendab seda kui importööri/eksportööri kontrollile mittealluvat ebatavalist olukorda, mille tagajärgede likvideerimine või ärahoidmine ei ole võimalik ilma suuremate kulutusteta või mis toimub vaatamata sellele, et importöör on olukorra ärahoidmiseks teinud kõik endast oleneva. (Nt. impordidokumentide kaotsimine postis võib, aga ei pruugu siia alla kuuluda, otsustab riiklik kohus)

Lisaks võib ühendus kehtestada ka ekpordilõive, takistamaks ühenduse tootjatel lõigata kasu kõrgematest maailmaturuhindadest ja ohustades nii ühenduse turu stabiilsust. Sellist võimalust on kasutatud vaid ühel korral suhreturu reguleerimiseks.

Järgnevalt lähemalt välissüsteemist erinevate turukorralduste raames.

Teraviljaturukorraldus

Impordilõivude korral on tervilja puhul lagi 155% sekkumishinnast,

Koosneb fiks. impordimakust + liikuvast impordilõivust. GATT Uruguai voor alandati 36%

Impordilitsentsid on vajalikud, kui imporditav kogus ületab 5 tonni teravilja. Tuleb tasuda tagatiseks, määratakse kindel kaubakogus, mis võib kõikuda +/-5%.

Teravilja puhul otsustatakse ekspordi tagasimaksed igapäevasel Teravilja Juhtivkomitee (Cereals Management Committee) istungil. Põhiteraviljade puhul (nisu, oder jt.) tehakse pakkumised kas vabaturule või liikmesriikide interventsioonivarudele või mõlemale.

Pakkumised kindlaksmääratud kogusele. Pakkumises peab olema näidatud kogus, sihtkoht ja taotletav tagasimakse (või müügihind). Pakkumisega kaasneb tagatiseks ja pakkumist tagasi võtta ei saa. Juhtivkomitee teeb otsuse nende kasuks, kes mahuvad väljapakutud tagasimakse piiridesse või interventsioonipakkumise puhul on välja pakkunud määratuga võrdse või sellest kõrgema hinna) Kui pakkumine ebaõnnestub, tagatiseks tagastatakse. Kui pakkumine õnnestub, saab pakkumistagatise tagasi kui pakkuja kahe tööpäeva jooksul andnud sisse taotluse ekspordilitsensile ja maksnud litsensitagatise (vabaturg) või kui teravilja eest on tasutus ja võetud täiendav tagatiseks (interventsioonipakkumine)

Ekspordilitsents nõutav igasuguse ekspordi korral kolmandatesse riikidesse, mis ületab 1 tonni. Kehtivad enamasti kauem kui impordilitsensid s.o. 4 kuud pluss väljastamiskuu.

Piimaturokorraldus

Välissüsteemi puhul kehtestatakse künnishinnad vaid nn. piloottoodetele, mis esindavad teatud tootegruppe. Ülejäänud tooteid selles grupis koheldakse kui sarnaseid tooteid. Impordilõiv katab vahe künnishinna ja kõige soodsama maailmaturuhinna vahel.

Ka piimaturul makstakse eksporditoetusi üldiste põhimõtete alusel (s.t. litsents, deposiit jms.)

Loomalihaturg

Väliskaitseks kombineeritakse tollimakse ja impordilõivu. Elusloomade import on tollimaksustatud CCT-ga ja sellele tollimaksuga hinnale lisandub veel impordilõiv, mis katab vahe tollimaksuga hinna ja künnishinna vahel.

Eksporditoetused üldistel alustel.

Sealiha, linnuliha, munad

Turukorraldused, mida reguleeritakse vaid väliskorraldusega. Kasuatakse nii impordilõive kui eksporditoetusi. Erinevus näiteks selles, et sekkumishind arvutatakse künnishinna baasil, mitte vastupidiselt nagu üldiselt tavaks.

Õli ja linaseemnete imporditolle ei ole, proteiinkultuuridel vähendatakse tolle ja need kõiguvad ca 3% juures – 3,2% põldubadelt, lääts 3%, söödahernes 3%

Banaanid

Vajalik impordilitsents

Puu- ja köögiviljad

Üldine tollimaks, mis kõigub vastavalt EL oma toodangu valmimisele.

Kasutatud kirjandus.

1. Usher, J.A. Legal Aspects of agriculture in the European Community. Oxford
2. Council Regulation no. 1254/1999 of 17 May 1999 on the common organisation of the market in beef and veal
3. Council Regulation no. 1255/1999 of 17 May 1999 on the common organisation of the market in milk and milk products
4. Lühikäitsemise Euroopa Liidu ühtsest põllumajanduspoliitikast (CAP). Lühikokkuvõtte Eesti Põllumajandusministeeriumile. Tallinn 1997.

Sekkumismehhanism e. interventsioonisüsteem

Interventsiooni mõiste

Interventsioon (*Intervention*) ehk turule sekkumine on Euroopa Liidu (EL) ühtse põllumajanduspoliitika (CAP) meetmena loodud selleks, et garanteerida tootjatele teatud kindel hinnatase, millest allapoole neis sektorites, kus interventsioonisüsteem on kehtestatud, turuhind ei lange. Allpool vaadeldakse kolme turule sekkumise meetet: interventsioonikokkuost, eraladustamine ja turult eemaldamine. Interventsioonimehhanism on olnud üheks Euroopa Liidu (EL-i) peamiseks turureguleerimismehhanismiks EÜ ühtse põllumajanduspoliitika loomisest peale (1960. aastate alguses).

Institutsionaalsed (määratud) hinnad

Institutsionaalsed (määratud) hinnad on künnishind, taotlushind ja interventsioonihind.

Künnishind (Threshold price) on üldine välishinnatase. Künnishind moodustub maailmaturu hinnale imporditollimaksu lisamisel. Allapoole künnishinnataset ei ole võimalik maailmaturult kaupa EL-i turule importida.

Taotlushind (Target price) kehtestatakse Ministrite Nõukogu (Council of Ministers) poolt tootjate taotletaval hinnatasemel. Taotlushinnatasemes lepivad kokku Euroopa Komisjon (European Commission) ja tootjate esindajad. Taotlushind on nõ. orientiirhind, taotletav tootjaid rahuldav hinnatase, mis jääb künnishinna ja interventsioonihinna vahele.

Interventsioonihind (Intervention price) on hind, millega EL-i interventsiooniorganid (interventsiooniüksused) ostavad toodangut kokku EL-i turul. Interventsioonihind on garanteeritud madalaim hind, mida interventsiooniorganid (interventsiooniüksused) saaduste tootjatele (interventsioonikokkuostus pakkujatele) maksavad.

Kõik nimetatud hinnad on ühtsed kogu EL-i territooriumil.

Interventsioonikokkuostus kokkuostetavad saadused

Interventsioonikokkuost eksisteerib järgmistele saadustele ja toodetele:

Teravili

Veiseliha

Oliiviõli

Või

Lõssipulber

Suhkur

Interventsioonikokkuost

Tootjad, tootjate ühendused või firmad võivad pakkuda interventsioonikokkuostuks interventsiooniperioodi jooksul nimetatud sektorite toodangut, mis vastab kvalitatiivsetele ja kvantitatiivsetele nõuetele. Müügipakkumised esitatakse kas liht-või elektronposti teel liikmesriigi interventsiooniasutusele (interventsiooniüksusele). Tootja võib teha müügipakkumise interventsioonikokkuostuks nii individuaalselt (juhul, kui ta suudab tagada müügipartii nõutava suuruse ja kvalitatiivse homogeensuse) kui ka tootjate ühenduses, ühispakkumisena. Tootja võib oma kauba müüa ka spetsiaalsele firmale. Näiteks minimaalseks teravilja koguseks, mida interventsiooniüksusele võib müüa pakkuda on 80 tonni. Liikmesriik võib minimaalset teravilja kokkuostukogust oma otsusega selle liikmesriigi territooriumil veelgi tõsta. Kuna paljudes riikides, kus valitsevad väiksemad talud, on ühel talunikul 80 tonni teravilja kokkusaamine oma maalt problemaatiline, siis ühinevad talunikud suurema viljakoguse kokkusaamiseks tihti ühistutesse või müüvad vilja firmadele, mis on spetsialiseerunud interventsiooniteravilja kokkuostule, ostes teravilja kokku otse taluniku juures, võttes kohapeal ka esialgsed proovid ja makstes talunikule sellise viljakokkuostu teenuse eest selle võrra interventsioonihinnast vähem. Mitmelt talunikult sama liiki teravilja kokku ostes kogub firma vähemalt 80 tonni teravilja, et oleks võimalik teha korrektne pakkumine interventsiooniorganitele. Interventsioonilattu toodud teraviljast võetakse proovid ja määratakse kvaliteet enne, kui lubatakse IÜ poolt vili lattu sisse osta. Teravilja ostetakse interventsioonikokkuostu korras erinevates liikmesriikides kokku aasta jooksul vaid teatud perioodil (lõunapoolsetes liikmesriikides 1. augustist 30. aprillini, Rootsis 1. detsembrist 30. juunini, Soomes 1. novembrist 30. maini). Nimetatud perioodide jooksul võib interventsiooniüksusele teha äripäeviti teravilja müügipakkumisi, koguselist ülempiiri teravilja puhul määratud ei ole. Teravilja interventsioonihind on igakuiselt progresseeruvalt tõusev, st. iga kuu eest lisandub interventsioonihinnale 1 euro kuni interventsiooniperioodi lõpuni. Näiteks 1. detsembril (Rootsi puhul) on kokkuostuperioodi alguses (sõltumata teravilja liigist) interventsioonihind 119,19 eurot e. 1865 EEK-i (see on EL-i baasinterventsioonihind teraviljale) tonni teravilja eest. 1. jaanuarist lisandub sellele

hinnale 1 euro ehk jaanuaris on hind 120,19 eurot tonn. Juunis on teravilja interventsioonihind juba 126,19 eurot ehk 1975 EEK-i tonn. Selline süsteem on loodud mõjutamaks tootjaid hoidma vilja oma aitades ja ladudes võimalikult kaua ja vältimaks sügisel saagikoristusejärgselt plahvatuslikku viljapakkumist interventsiooniladudele.

Siiski vajab äramärkimist asjaolu, et tavaliselt püsib EL-is turuhind suurema osa ajast interventsioonihinnast kõrgemal (sh teravilja puhul). Seega püüavad tootjad saada oma toodangu eest eelkõige soodsamat turuhinda ja pakuvad oma toodangut interventsioonikokkuostuks alles viimase võimalusena.

Teravilja interventsioonikokkuostu eest vastutab liikmesriigi interventsiooniüksus. EL-i poolt liikmesriigi akrediteeritud teraviljalabor töötab ametliku proovivõtjana ja kvaliteedimäärajana teravilja interventsioonikokkuostul ja jälgib teravilja vastuvõttu interventsioonilattu. Kauba transpordikulud tootja juurest interventsioonilattu katab pakkuja (talunik, ühistu või firma). Hilisemad transpordikulud interventsioonilaost kauba mahamüümisel katab EL. Juhul, kui interventsiooniladu asub pakkujast EL-i määruuses sätestatud vahemaast kaugemal, makstakse pakkujale transpordikompensatsiooni.

Enne müügipakkumise tegemist peab pakkuja registreerima interventsiooniüksuse spetsiaalses registris. Interventsioonilattu vastu võetud (ostetud) kauba eest maksab interventsiooniüksus (IÜ) kuu aja jooksul.

Interventsioonilaod

Interventsioonilaoks saab olla ladu, mis vastab interventsioonikokkuostus kokkuostetava saaduse või kauba säilitusnõuetele. Interventsiooniladu võib olla ka eraomanduses olev ladu, mis vastab interventsiooniladudele kehtestatud tingimustele. Interventsiooniüksus sõlmib interventsioonilaoga vastava lepingu. Interventsiooniladude täituvuse tõttu võib liikmesriigi interventsiooniüksus hoiustada kokkuostetud kaupa ka mõne teise liikmesriigi ladudes.

Interventsioonikokkuostus ostetu mahamüümine

Interventsioonikokkuostus ostetud kauba mahamüümise alustamise otsustab Euroopa Komisjon (EK) lähtuvalt liikmesriikidest laekunud hinnainfole ja interventsiooniladudes hoiustatud kauba kogustele. Sellest teatatakse EL-i Teataja (Official Journal of the European

Communities) spetsiaalselt selleks ette nähtud väljaannetes. Pakkujad, kes soovivad IÜ-selt teravilja osta peavad eelnevalt registreeruma IÜ vastavas registris ja maksma sisse tagatise, mille suuruse on kinnitanud EL vastavates määrustes. Juhul, kui vili läheb ekspordiks, peab pakkuja esitama ka IÜ-le ekspordilitsentsi taotluse ja maksma tagatise ka ekspordilitsentsi eest. IÜ saadab seejärel tehtud ostupakkumised edasi EK-le, kes otsustab müügi ja vajadusel ka ekspordilitsentsi üle. Siseturule mineva mahamüüdava kauba ostupakkumised peavad oleva tehtud vähemalt interventsioonihinna tasemel. Interventsioonihinnast madalama hinnaga tehtud ostupakkumisi ei aktsepteerita. Juhul, kui pakkujale on teatatud, et tema pakkumine on heaks kiidetud, on tal kuu aega kauba eest maksmiseks. Transpordikulud interventsioonilaost lähimasse sadamasse või raudteejaama lossimisplatsile kannab IÜ (vt. ka lisamaterjalidest, interventsioonisüsteemi, Lisa 1).

Interventsioonikokkuostu ja kokkuostus müüdava toodangu protseduurireeglid on igas sektoris, kus interventsioonikokkuostu rakendatakse mõnevõrra erinevad. Näiteks toodud teravilja interventsioonisüsteem on interventsioonikokkuostu alustamise suhtes mõnevõrra erinev (näiteks veiseliha sektor). EL-is algab veiseliha interventsioonikokkuost, kui EL-i veiseliha keskmine turuhind on langenud ja püsinud kahe järjestikuse nädala jooksul alla 84% interventsioonihinnast ja mõnes liikmesriigis on veiseliha turuhind langenud samal ajal alla 80% interventsioonihinnast. Kui ükski neist tingimustest ei ole täidetud, siis interventsioonikokkuost ei alga. Interventsioonikokkuost lõpeb, kui veiseliha turuhind on liikmesriigis või EL-is tõusnud üle kirjeldatud taseme (vt ka lisamaterjalidest, Interventsioonisüsteemi Lisa 2) .

Eraladustamine

Eraladustamise mõiste

Selleks, et teatud põllumajandussaaduste hinnad (vt. loetelu eraladustamisega kaasatud saadused) püsiksid aasta läbi stabiilsed, makstakse EL-i poolt toetust teatud saaduste eraladustamise (*Private storage*) eest. Seeläbi eemaldatakse turult üleliigne kogus toodangut ja reguleeritakse turgu. Teatud sektorite puhul (või, juust, lõssipulber) saavad eraladustamistoetust taotleda vaid ettevõtted.

Eraladustamisega kaasatud saadused

Eraladustamisega on kaasatud järgmised saadused:

Või

Juust

Lõssipulber

Vein

Lambaliha

Sealiha

Eraladustamine (juustu eraladustamise näitel)

Eraladustamist taotlev ettevõtte peab registreeruma IÜ vastavas registris. Eraladustamiseks võetakse vastu vaid teatud juustusorte. Sealiha ja lambaliha puhul on EL-i määrustes esitatud kindlad nõuded lihakehadele, millised eraladustamis- kõlblikeks loetakse. Veini eraladustamise puhul kehtib kindel veinimarkide nomenklatuur.

Juustu tootev ettevõtte esitab esiteks IÜ-le juustu eraladustamistaotluse eraladustamistoetuseks. Enne lepingu sõlmimist ettevõtte ja IÜ vahel kontrollivad vastavad ametnikud, nii juustu, kui ka ladu juhul, kui juustu soovitakse ladustada ettevõtte oma laos. Minimaalseks juustu pakkumise koguseks eraladustamiseks on 5 tonni. Eraladustamisel makstakse toetust ladustatava juustu tonni kohta ja lisaks makstakse ladustajale toetust ka laokulude katteks. Toetust makstakse vastavalt lepingule ja toetus makstakse välja eraladustaja poolt interventsiooniüksusele esitatud kirjalikul taotlusel.

Eraladustamise laod

Eraladustamislepingu sõlmivad interventsiooniüksus ja ladustaja kirjalikult. Leping sõlmitakse hiljemalt 40 päeva enne kokkulepitud eraladustamisperioodi algust. Laohoidja ei saa hiljem, kui leping on sõlmitud, muuta juba kokkulepitud juustu lattutoimetamise ajagraafikut, välja arvatud juhul, kui selleks saadakse IÜ eriluba. Lepinguga kohustub juustuladustaja muu hulgas kinni pidama EL-i seadustes ettenähtud nõudmistest juustu eraladustamisel. Juustu tuleb laos ladustada nõnda, et see ei satuks kuidagi rikenemisohtu. Juustu ühes laos teiste kaupadega hoida ei ole lubatud. Juust tuleb ladustada nii, et lao raamatupidamisdokumentide alusel oleks seda lihtne laost üles leida. Laohoidja kohustub eraladustamislepingu sõlmimisega lubama veterinaarameti ja IÜ esindajatel ladu mistahes ajal ette teatamata kontrollida. Laohoidja peab pidama laoregistrit ja korrektset

raamatupidamist ja teatama igal nädalal IÜ-le kõigist eelmisel nädalal toimunud kauba liikumistest laos.

Eraladustamise lõpetamine

Juustu eraladustamise minimaalseks perioodiks on 90 ööpäeva ja maksimaalseks 180 päeva. Kõrgeim on toetus 180 päevase ladustamise korral ja madalaim 90 päevase ladustamise korral. Lepingujärgsest kogusest võib juustu laost välja viia ka mitmes osas, kuid igas väljaviidavas partiis peab olema juustu vähemalt 500 kg. Juustu eraladustamisperiood kestab 1. aprillist kuni 30. septembrini. Sellel perioodil ladustatud juustu võib laost välja viia vaid kindlal väljaviimisperioodil, mis kestab 1. oktoobrist kuni 31. märtsini. Lepingu kohaselt algab eraladustamine juustu lattusaatmisele järgnevast päevast ja lõpeb juustu laost väljaviimise esimese päevaga.

Aiandussaaduste turult eemaldamine

Turult eemaldamise mõiste

Aiasaaduste turult kõrvaldamise (*Withdrawal from the market*) eesmärgiks on pakkuda antud sektoris rikkaliku saagiga aastatel tootjatele sissetulekute kaitset. See tähendab rikkaliku saagiga aastatel EL-i poolt tootjatele turult kõrvaldatud toodangu eest kompensatsiooni maksmist. Tootjad kõrvaldavad sellisel juhul turult müügikõlblikku toodangut.

Turult eemaldatavad aiasaadused

Turult eemaldamise süsteemi on kaasatud järgmised aiasaadused:

Tomat, kurk, kapsas, lillkapsas, nuikapsas, salat, porgand, naeris, söögipeet, õunad, pirnid, kirsid, ploomid, virsikud, juurseller, redis, sibul, küüslauk, porrulauk.

Tootjate organisatsioonid

EL-i aiasaaduste tootjad peavad olema koondunud tootjaorganisatsioonidesse (TO). Tootjaorganisatsioonidel peab olema kindel arv liikmeid (tootjaid), nõutav on ühine saaduste turustamine ja TO ühine raamatupidamine.

Aiasaaduste turult kõrvaldamine

Aiasaaduste turult kõrvaldamist saavad taotleda ja selle eest EL-i toetust küsida vaid TO-d. Esiteks peab aiasaaduste tootjaid ühendav tootjaorganisatsioon (TO) registreeruma interventsiooniüksuse (IÜ) registris. Seejärel teatab TO IÜ-le kavatsusest mõnda toodet turult eemaldada vähemalt üks päev enne toote turult eemaldamist ja esitab taotluse toodangu turult kõrvaldamise eest toetuse saamiseks. IÜ informeerib tootjaorganisatsiooni, taotluse kättesaamisest. TO teatab IÜ-le kirjalikult, et kõrvaldatavad aiandussaadused vastavad kehtivatele standarditele. Saaduste kvaliteedistandarditele vastavuse tõendi väljastab TO-le liikmesriigi vastav kontrollasutus. IÜ saadab vastuvõetud toetustaotlused edasi Euroopa Komisjoni. IÜ otsustab seejärel, kas maksta TO-le aiandussaaduste kõrvaldamistoetust või mitte. IÜ teostab seejärel toetuse väljamakse TO-le ning informeerib Euroopa Komisjoni kõigist väljamakstud toetustest ja turult kõrvaldatud aiandussaaduste kogustest.

Turult kõrvaldatud toodangut võib tasuta levitada heategevusorganisatsioonides, haiglates, vanadekodudes, koolides, vanglates jne., kus turgu seeläbi ebasoovitavalt ei mõjutata. Samuti võib seda töödelda loomasöödaks või destilleerida tööstuslikuks piirituseks.

Eesti interventsioonisüsteemi loomine

Eestis luuakse EL-iga liitumiseelselt interventsioonisüsteemi administreerimiseks vajalik interventsiooniüksus Tartus asuva Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti (PRIA) struktuuriüksusena 2001. aasta alguses. Liitumiseelselt on IÜ loomine vajalik seetõttu, et liitumine EL-i ühtse põllumajanduspoliitika interventsioonimeetmetega toimuks võimalikult sujuvalt. Nimetatud asutusse luuakse kõigepealt interventsioonibüroo, kuhu võetakse 2001. aastal tööle kolm inimest, kellele järgnevate aastate jooksul lisandub pidevalt töötajaid nii et 2003 aastaks peaks mainitud büroos töötama 25-30 inimest.

Kasutatud kirjandus

1. Richard S Thomas. The Common Agricultural Policy of the European Union. A Handbook for the Ministry of Agriculture Estonia. Tallinn, 1997.
2. Soome Põllumajandusministeeriumi interventsiooniüksuse kodulehekülge aadressil <http://www.mmm.fi/interventio/>

Tootmiskvootide süsteem

Tootmiskvootide mõiste

Tootmiskvoodid (*Production quotas*) on kehtestatud CAP-i erinevates sektorites selleks, et piirata põllumajandussaaduste tootmise kasvu, piiritledes seeläbi ka eelarve kulude kasvu. Eri sektorites kannavad kvoodid eri nimetusi nagu “maksimaalselt garanteeritud kogus”, “baasala”, “tootmiskvoot” jne. mis sisuliselt tähendavad need tootmiskvoote. On olemas kogu EL-i tootmiskvoot, liikmesriigi tootmiskvoot, kui ka talu (tootja) tootmiskvoot. Näiteks kogu EL-i piima tootmiskvoodiks on 115 miljonit tonni. Soome tootmiskvoodiks on määratud 2,4 miljonit tonni ja Soome taluniku hr. Saloneni talu tootmiskvoodiks on 200 000 liitrit piima aastas. Kvoodid määratakse liikmesriikidele liitumislepingus EL-iga. CAP-i mingi sektori kogu EL-i kvoodi muutmist otsustab Ministrite Nõukogu Komisjoniga nõupidamise järgselt. Liikmesriigi siseselt otsustab igale konkreetsele talule eraldatava kvoodi suuruse liikmesriigi põllumajandusministeerium.

Tootmiskvootidega hõlmatud CAP-i sektorid

Tootmiskvootidega on piiratud järgmiste saaduste tootmine:

Piim

Suhkur

Teravili

Õlikultuurid

Kartulitärklis

Kuivsööt

Kaunvili

Tubakas

Puuvill

Oliiviõli

Veiseliha

Lambaliha

Linnuliha

Ka teravilja baasala, baaskülvipinda (base area) võib pidada tootmiskvoodiks. Teravilja puhul võib näiteks liikmesriik ületada talle määratud baaskülvipinda vaid kuni 0,1% ulatuses. Seega, kui Eesti teravilja baasalaks kinnitatakse liitumisläbirääkimiste lõpus 350 000 hektarit, siis ei tohi Eesti seda ületada enam kui 350 hektari võrra. Juhul kui Eestis ületatakse baasala rohkem kui 0,1% võrra tuleb Eestil maksta EL-ile trahvi. Sellise korduva rikkumise korral vähendatakse ajutuselt (aastaks kuni paariks) Eestile eraldatavat teravilja otsetoetuse summat.

Eri sektorites on sanktsioonid erinevad. Näiteks kuivsööda sektoris vähendatakse ühe liikmesriigi üle 5%-lise kvoodi ületamise korral järgmisel aastal karistuseks kogu ELi kvooti, st. kvoot väheneb kõigile liikmesriikidele. Kui liikmesriigid järgmisel aastal kvooti ei ületa, siis on võimalik, et kvooti esialgse taseme saavutamiseks mõnevõrra suurendatakse. Kvootide administreerimisega tegeleb tavaliselt põllumajandusministeerium. Piimakvoodi puhul administreerivad mitmes liikmesriigis seda kvooti mitte põllumajandusministeeriumid, vaid näiteks spetsiaalselt selleks otstarbeks loodud organisatsioonid (näiteks Piimaamet Taanis). Siiski on liikmesriikides põllumajandusministeerium kvootide administreerimises kesksel kohal, vahendades informatsiooni (näiteks oma allüksuste – interventsiooniametite või makseagentuuride kaudu) tootjatele, töötlejatele ja edastades infot Euroopa Komisjonile. Need põllumajandusministeeriumi ametnikud, kes tegelevad teatud sektori tootmiskvoodi järelvalvega, ka osalevad harilikult Komisjoni Juhtkomiteede koosolekutel Brüsselis. Põllumajandusministeeriumi poolt on ka ette valmistatud seadusandlikud aktid, mis reguleerivad kvootide administreerimist siseriiklikult, määratledes täpsemalt selle, mida ei ole sätestatud Euroopa Komisjoni ja Nõukogu määrustes.

Tootmiskvootide korraldus

Järgnevalt vaatleme mõningate CAP-i sektorite tootmiskvoote.

Piim. Kvoot piimatootmise reguleerimiseks kehtestati EÜ-s 1984. aastal. Kvoodisüsteemi loomise vajadus lähtus piima suurest ületootmisest EÜ-s 1970. aastate lõpus ja 1980. aastate alguses, mil piimatootmine ületas tarbimist kolmandiku võrra. Kvoodi määramisel liikmesriigile võeti aluseks 1981. aasta tootmistase +1%. Siseriiklikult jaotab kvoodid talunike vahel põllumajandusministeerium vastavalt vaatlusalusel perioodil talustoodetud piimakogusele. Piimakvoodi administreerimine on eri liikmesriikides korraldatud eri asutuste

abil. EL-i poolt ei ole ette nähtud konkreetset asutust, mis peaks piimakvoote administreerima. Määrustes (regulations) on vaid öeldud, et liikmesriik peab tagama piimakvootide korrektse administreerimise. Seetõttu korraldab mõnes liikmesriigis piimakvootide administreerimist Põllumajandusministeerium (Soome), mõnes liikmesriigis nagu näiteks Taani spetsiaalselt selleks loodud Piimaamet (Danish Milk Board).

Piimakvoodi puhul tuleb ära märkida mitmeid olulisi aspekte. Piimatootja võib piimakvoodi soovi korral riigile müüa, sel juhul kaotab ta ka õiguse piima toota. Sellistest riigile müüdud kvootidest moodustub nn. rahvuslik reserv, millest riik omakorda müüb soovijatele piimakvooti, juurde. Talu müümisel müüakse edasi ka piimakvoot juhul, kui see on talule määratud. Sama põhimõte kehtib ka talu rendileandmise või pärandamise korral; talu rentnik või pärija saab endale ka piimakvoodi. Juhul, kui talu kvooti ületab piimatoodang, tuleb maksta trahvi. Piimakvoodi ületamise eest makstava trahvi suurus on 115% antud aasta piima taotlushinnast kg ületoodangu kohta. Üldpiimakvoot liikmesriigile jaotub kahte tüüpi kvootideks:

- a) piimatööstustele müüdava piima kvoot
- b) otsemüügi kvoot (töötlemata piim)

Kui liikmesriigis kasutatakse alla kvoodist 70%, võib liikmesriik lülitada selle mittekasutatud osa kvoodist nn. rahvuslikku reservi. Kvooti ületava toodangu eest maksab piimatööstus asjaomasele ametiasutusele (competent authority) trahvi. Kasutamata liikmesriiki kvoodi võib liikmesriik tootjate vahel ära jaotada. Nii talud (piimatootjad) kui piimatööstused peavad teatama liikmesriigi asjaomasele asutusele ja see omakorda Euroopa Komisjonile toodetud, töödeldud ja müüdud piimakogustest. Piimakvoodisüsteemis ette nähtud kvoodi rentimise võimalusest on tekkinud ka olukord, kus tekkisid nn. diivanitalunikud, kes rentisid oma talu kvooti edasi teistele tootjatele, kusjuures rendileandja ise karja enam ei omanud ja ta elas mõnes lähedases linnas, tehes mittepõllumajanduslikku tööd. 1999. aastast alates vastu võetud seaduse parandustega on nüüdsest sellise võimaluse kasutamine lõpetatud.

Piimakvoodi rahvuslikust reservist juurdeostmine maksab näiteks Soomes keskmiselt 3 EEK-i kg kohta, EL-is keskmiselt 2,5-3,5 EEK-i kg kohta.

Piimakvoodi süsteemi on muudetud pärast selle kehtestamist mitmel korral 1993.a. ja viimati 1999.aastal. Süsteemi põhialused on jäänud samaks. EL-i Berliini tippkohtumisel otsustati, et

piimakvoodi süsteem jätkub EL-is kuni 2008.aastani. Aastatel 2005-2007 suureneb EL-i piimakvoot igal aastal 2%.

Eesti taotleb EL-ilt piimakvoodiks 900 000 tonni. Piimakvoodid on EL-is ilmselt enam probleeme ja kohtuvaidlusi tekitanud kvoodid. Kaks näidet on toodud ka käesoleva loengumaterjali lõpuosas.

Suhkur. Suhkru tootmiskvoote on rakendatud juba 1968.aastast. Liikmesriigile kinnitatakse A ja B kvoot. A ja B kvoodi erinevus seisneb suhkrutootja (ettevõtte) poolt makstava suhkrutootmise eest makstava lõivu suuruses. Nii A kui B kvoodi mahus toodetud suhkrult peab tootev ettevõtte maksma 2% suhkru interventsiooni hinnast. B kvoodi suhkrut võib EL vajadusel maksustada veel 37,5% maksuga valge suhkru interventsioonihinnast. Nn. C suhkrult ei nõuta tootmislõivu kui selle suhkru peab eksportima EL-ist ilma eksporditoetusteta. Igaks turustusaastaks korrigeeritakse liikmesriikidele kinnitatavaid kvoote. Eelmisel aastal ületoodangut andnud liikmesriikide kvoote vähendatakse. Suhkrusektor on ainus CAP-i sektor EL-is, mis toidab maksudena EL-eelarvet ja finantseerib end seetõttu osaliselt ise.

Suhkrupeedikasvatatajad sõlmivad suhkrutootmistehasega enne peedi tarnimist lepingud, kus on kirjas peedi kogus ja hind. Suhkrutehased on kohustatud maksma peedikasvatajatele kindlat hinda. Eesti taotleb samuti suhkrutootmise A ja B kvooti, kuigi hetkel Eestis suhkrutehas puudub. On plaane ehitada Eestisse üks suhkrutehas juba enne EL-iga liitumist.

Kartulitärklis. Kartul on saadus, mis ei kuulu EL-i ühtsesse turukorraldusse (CMO-sse). Kartulitootmist toetatakse kartulitärklise tootmise toetamise kaudu. Tärklisetootmisele on kehtestatud liikmesriikidele kvoot, mis baseerub referents- ehk vaatlusalusel perioodil toodetud kartulitärklise kogustel. Liikmesriigi põllumajandusministeerium jaotab riigisiselt kvoodi kartulitärklisist tootvate ettevõtete vahel, vastavalt referents perioodil toodetud kogustele. Enne kartulite toimetamist tärklisetehasesse sõlmivad tehas ja kartulikasvataja lepingu, kus on määratud tarnitavate kartulite kogus ja hind. Tärklisetehasele makstakse EL-i poolt spetsiaalset tärklisetootmise toetust juhul, kui tehas maksab kartulikasvatajale miinimumhinna. Lepinguga kaasatud kartulikasvatajale makstakse samuti toetust. Kvooti ületava tärklise eest toetusi ei maksta ja see tuleb EL-ist eksportida ilma eksporditoetusteta.

Paljudest piimakvoodiga seoses olnud kohtuvaidlustest toon alljärgnevalt kaks näidet, esimene Saksamaalt, teine Hollandist.

“Wachauff” 1989.a.

Euroopa Liidu (EL) ühtne põllumajanduspoliitika (CAP) piima ja piimatoodete turukorraldussüsteem sisaldab seoses piimakvoodiga mitmeid tingimusi. Näiteks:

1. Kui talu müüakse, antakse rendile või antakse üle seoses pärimisega, siis sellisel juhul antakse koos taluga üle ka talule kinnitatud piimakvoot (ostjale, rentnikule, pärijale).
2. Liikmesriik võib pakkuda kompensatsiooni piimatootjale, kes lõpetab jäädavalt talu piimatootmise. Sellist korda rakendati näiteks Saksamaal. See Saksa määrus sätestas veel, et rentnik peab kompensatsiooni saamiseks saama nõusoleku maaomanikult.

Hr. Wachauff oli üks selline rentnik Saksamaal. Ta ei olnud oma maaomanikuga sõlmitud pikaajalises lepingus end piimatootmisega sidunud. Sellest hoolimata ehitas ta ise üles talu piimatootmise: palkas karjaseid, ostis tehnilisi seadmeid jne. Siis otsustas ta oma piimatootmisest loobuda, kuna lõppes ka ta rendileping, ja nõudis piimatootmise lõpetamise kompensatsiooni.

Maaomanikult Wachauff nõusolekut ei saanud ja seetõttu keeldusid Saksamaa ametivõimud talle kompensatsiooni maksmast. Piimakvoot jaotati kuue rentniku vahel, kes lepingu lõppedes talu üle võtsid.

Wachauffile tundus, et maaomanik lõi tema tehtud elutöö ja investeeringute pealt tulu ja esitas Saksamaa kohtule Saksamaa ametivõimude vastu hagi nõudes kompensatsiooni.

Saksamaa kohtul olid omad kahtlused, kuna antud kaasuses puudus vastuolu EL-i piimakvooti puudutavate määruste ja Saksamaa põhiseaduse omandiõigust kaitsvate sätete vahel. Saksamaa kohus küsis nõu Euroopa Kohtult.

Euroopa Kohus otsustas, et EL-i määrus, mille tõttu jäi rentnik ilma tema tehtud investeeringutest ja tööst tulnud tulust, on osa põhilistest inimõigustest, mis on samuti osa EL-i õigusest. EL-i määrused jätavad liikmesriigile õiguse maksta kompensatsiooni talunikule, kes lõpetab piimatootmise jäädavalt. Oma otsuses teatas Euroopa Kohus, et EL-i piimamääruste ja põhiliste inimõiguste vahel vasturääkivusi ei ole ja Wachauff sai oma kompensatsiooni.

“Mulder” 1988.a.

1970. aastatel rakendas EL mitmeid meetodeid vähendamaks piimatootmist. 1977. aastal alustati toetuse maksmisega talunikele, kes peatavad piimatootmise kindlaks perioodiks. 1984. aastast alates rakendas EL piimakvoodi süsteemi vastavalt sellele kui palju talud või töötlejad enne kindlal ajavahemikul piima tootsid või töötlesid. Piimakvoot kinnitati võrdlustasemel, kui palju piima 1981. aasta jooksul toodeti või töödeldi.

Hr. Mulder on Hollandi farmer, kes liitus mainitud piimatootmise peatamise programmiga, mis lepingu järgi kestis 1979. aasta 1. oktoobrist kuni 1984. aasta 30. septembrini. 1984. aastal, mil leping lõppes, taotles Mulder piimakvooti Hollandi interventsiooniametist. Amet keeldus talle kvooti andmast, kuna tema talu 1981. aastal piima ei tootnud.

Mulder esitas seepeale Hollandi ametivõimude peale Hollandi kohtusse hagi. Loomulikult ei soovinud ta taotleda piimatootmise peatamise lepingus ette nähtud toetust, kuna ta teadis, et sel juhul ei saa ta enam kunagi uuesti piima toota. Hollandi kohus esitas kaasuse edasi Euroopa Kohtule.

Euroopa Kohus otsustas:

Kui tootja on õhutatud EL-i poolt peatama oma saaduste tootmise ja turustamise kindlaks ajaperioodiks toetuse saamiseks, siis on tal seaduslik õigus oodata selle tähtaja lõppu ja samal ajal aset leidvad muud kitsendused talle ei laiene, kuna ta kasutas võimalust, mida EL-i seadused talle lepingu sõlmimise ajal pakkusid.

Lühidalt: Mulder sai õiguse piima taastootmiseks ja tootmiskvoodi saamiseks.

1. Richard S Thomas. The Common Agricultural Policy of the European Union. A Handbook for the Ministry of Agriculture Estonia. Tallinn, 1997.
2. Soome Põllumajandusministeeriumi interventsiooniüksuse kodulehekülge aadressil <http://www.mmm.fi/interventio/>
3. Lektor Helge Wulffi materjalid, refereerituna Euroopa Kohtu kohtulahendistest.
4. Commission Regulation No 97/95 of 17 January 1995 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EEC) No 1766/92 as regards the minimum price and compensatory payment to be paid to potato producers
3. Council Regulation (EC) No 1868/94 establishing a quota system in relation to the production of potato starch

Otsetoetused

Mitmed turukorraldused sisaldavad talunikele otsetoetuste maksmist.

Otsetoetusena mõistetakse seejuures otse talunikule makstavat toetust, mida enamasti makstakse haritava maa või loomade arvu pealt. Otsetoetus ei sõltu tarbimisest, vaid on otseselt tootjale makstav toetus.

Otsetoetuste traditsioon ei ole aga kuigi pikk, valdavaks sai see süsteem alles peale McSherry reforme. Süsteemi eesmärgiks oli kompenseerida talunikele sekkumishindade vähendamise tulenev sissetuleku kaotus. Nii nagu turukorraldused on erinevad on ka iga turukorralduse raames makstavad otsetoetuste skeemid erinevad. Ulatuslikumad toetussüsteemid on välja töötatud teravilja ja lihatoodete puhul. Otsetoetuste süsteemi rakendamine muudab CAP-i läbipaistvamaks ja paremini juhitavaks kui seda suudab hinnamehhanismi rakendamine.

EL poolt on aga siiski kehtestatud ka üldised nõuded kõigile otsetoetustele.

- Otsetoetuste maksmisel ei tohi talunikke diskrimineerida ega tohi moonutada konkurentsitingimusi, talunikke peab koheldama võrdselt.
- Otsetoetuste maksmine on viidud sõltuvusse keskkonnaalasest seisundist. Liikmesriik võib otsetoetuste maksmisest keelduda kui talunik eksib teatud keskkonnaalaste nõuete vastu või on need täitmata.
- Liikmesriigil on õigus vähendada otsetoetusi ka võttes arvesse tööhõiveküsimusi: Seda järgmistel juhtudel:
 - Maa harimisel kasutatakse tööjõudu vähem kui liikmesriigi miinimum s.t. täiskasvanud täistööajaga talunike aasta jooksul tehtud töö jääb alla liikmesriigi kehtestatud normi;
 - Kui talu heaolu tõuseb olulisel regiooni keskmisega võrreldes ületades liikmesriigi poolt seatud piirid; Seega, edukaid talunikke ei toetata. Mõõdetakse heaolu nn. standard gross margin'iga, mis on vahe standardtoodangu väärtuse ja standardkulude vahel (Kulud ja tulud, mis tekivad keskmisel selle regiooni farmil normaalsete tootmistingimuste korral)

- Otsetoetuste süsteemi kaudu saavate maksete summa aastas ületab liikmesriigi poolt kehtestatud piiri.

Vähendamine ei tohi aga siiski ületada 20% ettenähtud toetustest, talunik peab kätte saama vähemalt 80% talle ette nähtud otsetoetusest.

Keskkonnanõuete mittetäitmise või tööhõivenõuete mittetäitmise tõttu talunikele väljamaksmata summad jäävad liikmesriigi käsutusse ja neid võib kasutada täiendava Ühenduse toetusena maaelu arengu meetmetele nagu varane pensionileminek, vähem-arenenud piirkondade toetamine jms.

Tabel 1

Otsetoetuste alla kuuluvad toetuskeemid

Sektor	Juriidiline alus	Toetuse liik
Põllukultuurid	Määrus nr. 1251/1999;	Pinnatoetused, maa söötijätmine
Kartulijahu	Määrus nr. 1766/92	Makse
Oliiviõli	Määrus 136/66/EEC	Tootmistoetus
Lina ja kanep	Määrus 1308/70	Pinnatoetus
Siidiussid	Määrus 845/72	Üleskasvatamistoetused
Banaanid	Määrus 404/93	Tootmistoetus
Kuivsööt	Määrus 2201/96	Pinnatoetus
Tubakas	Määrus 2075/92	Tootmistoetus
Seemned	Määrus 2358/71	Tootmistoetus
Humalad	Määrus 1696/71	Pinnatoetus
Riis	Määrus 3072/95	Pinnatoetus
Veise- ja vasikaliha	Määrus 1254/1999	Spetsiaaltoetused
Piim ja piimatooted	Määrus 1256/1999	Piimatoetus ja lisatoetused
Lamba- ja kitseliha	Määrus 2467/98	Emasloomatoetus ja LFA lisatoetused

Otsetoetused taimekasvatusektoris

Taimekasvatuses on levinud kaks skeemi:

- Haritava maa toetused – arable area payments
- Söötijätmistoetused – set aside payments

Arable area payments

Igal ühenduse talunikul, kes kasvatab põllukultuure, on õigus taotleda toetust haritava maa pealt (pinnatoetus – area payment). Toetusi makstakse hektari kohta. Toetuste suurused on erinevad ning need on kohandatud vastavalt pikaajalisele keskmisele saagikusele igas regioonis.

Toetuste süsteemis osalemiseks peab liikmesriik koostama regionaliseerimisplaani s.t. kaardistama kogu põllumajandusliku maa vastavalt regionaalsetele erinevustele tootmises. Väiksemates riikides on vaid üks regioon nt. Taanis ja tulevikus arvatavasti ka Eestis. Suuremates riikides on tootmisvõimalused erinevad, samuti on erinevad põllukultuurid, nt. Põhja Saksamaal saagikus väiksem kui näiteks Lõuna ja Kesk- Saksamaal, Reini või Maini jõe ääres.

Igas tootmisregioonis määratakse maksimaalne pindala, mis võib saada toetust – baaspindala (Base area)

Kui pinnatoetuste, maa söötijäämistotetuste ning loomakasvatases kasutatava maa toetuste alla kuuluva maa ületab baaspindala, siis vähendatakse kõigi talunike toetusi proportsionaalselt.

Selleks, et saada toetust tuleb talunikult esitada kohalikule makseagentuurile avaldus, kus esitatakse taotletav summa ja määratletakse toetusealune pindala (peab olema vastavuses maakatastri kirjetega).

Makseagentuur kontrollib laekunud avaldusi, et ei esineks pettust. Selleks võrdleb esitatud pindalaid nt. eelmiste aastate pindaladega, maakatastriga, aga ka maksuameti andmetega. Kui ilmneb, et talunik on küsinud liiga palju toetust nt. 20 ha eest, kuigi tegelikult on 16 ha, siis vähendatakse toetuse võrdeliselt vea ulatusega, antud juhul $20-16=4$ ha võrra, seega on talunikul õigus saada toetust vaid 12 ha pealt. Kui aga viga on tehtud teadlikult ja on üritatud raha välja petta, siis jääb igasugune toetus talunikul saamata. Toetust ei maksta ka siis, kui talunik ei majanda hea tava kohaselt (võib tekitada palju vaidlusi – makseagentuur keeldub maksmast, aga ei defineeri head tava – talunikud ei saa aru, mis nad valesti on teinud)

Toetuse maksmine toimub 16. novembrist 31. Jaanuarini saagikoristusjärgselt. Seeme peab olema külvatud hiljemalt 31. Märtsiks ja hiljemalt 31. Maiks peab esitama otsetoetuse avalduse. Külvi aega on Komisjoni määrusega (EC No. 2316/1999) pikendatud Soomes ja

Rootsis kuni 15. juunini. Igale maatükile, millele on tehtud toetusesaamise avaldus, peab vastama ka samas regioonis vastav hulk söötijäetud maad.

Liikmesriik on kohustatud jälgima laekunud avalduste alust pindala, sealhulgas nii kohustuslikku kui vabatahtlikult sööti jäetud maad, ning võrdlema seda baaspindalaga.

Pinnatoetusi arvutatakse korrutades toetussumma tonni kohta keskmise teravilja saagikusega, mis on määratud regionaliseerimisplaanis.

Hetkel kehtivad järgmised toetussummad:

- ❖ Proteiinikultuurid:
 - 72,50 EUR/tonn alates 2000/2001 turustusaastast
- ❖ Teravili, silo, söötijäätud maa
 - 58,67 EUR/tonn 2000/2001 turustusaastal
 - 63,00 EUR/tonn alates 2001/2002 turustusaastast
- ❖ Linaseeme
 - 88,26 EUR/tonn 2000/2001 turustusaastal
 - 75,63 EUR/tonn 2001/2002 turustusaastal
 - 63,00 EUR/tonn alates 2002/2003 turustusaastast
- ❖ Õliseeme
 - 81,74 EUR/tonn 2000/2001 turustusaastal
 - 72,37 EUR/tonn 2001/2002 turustusaastal
 - 63,00 EUR/tonn alates 2002/2003 turustusaastast

Teravilja toetusesumma kasv on proportsionaalselt võrdne sekkumishinna vähendamisega

Set aside payments

Selleks, et haritava maa toetust saada, tuleb osa maast sööti jätta. Maa sööti jätmise kompenseeritakse talunikule. Alates 2000/2001 turustusaastast kuni 2006/2007 turustusaastani on kohustuslik söötijäätava maa hulk 10% kogu haritavast maast (arable area). See ei tähenda, et järgmine aasta ei või seda maad jälle kasutada. Kui talunik soovib jätta sööti rohkem maad, siis ka selle eest on tal õigus saada ka selle eest toetust. Söötijätmistoeust võib maksta mitmeaastasel baasil maksimaalselt viie aastaseks perioodiks – s,t, sõlmitakse talunikuga leping, et xx hektarit maad jäätakse sööti x aastaks. Selle lepingu põhjal makstakse toetust.

Söötijäetud maad ei tohi kasutada toidu- ja söödatootmiseks. Ka mittepõllumajanduslikul kasutamisel on ulatuslikud piirangud. Näiteks ei või kasvatada jõulupuid, samas jahipidamine neil aladel on igati lubatud.

Söötijäetud maa alla kuuluvad maatükid peavad olema vähemalt 0,3 ha suurused ja 20m laiad, kuigi liikmesriigile on lubatud teha teatud erandeid näiteks juhul kui teatud piirkonnas on tavaks maatükid, mille laius on väiksem kui 20m, samuti kui on tegemist nõ. kestvate piiretega nagu veekogud, aga ka ehitised jms. (maatükk mis jääb näiteks kahe jõe vahele. Söötijäetud maa peab jääma selliseks hiljemalt 15. jaanuarist kuni vähemalt 31. Augustini. Kuigi ka siin võimalik liikmesriigil teha erandeid ja lubada külvata 15. juulist järgmisel aastal koristatavaid põllumajandussaadusi (mitmeaastaste taimede puhul on see oluline).

Maa, mida enne 31.12.1991 ei olnud kasutuses põllukultuuride kasvatamisel (nt. rohumaa, puuvilja all olev maa, metsamaa jms.), ei saa toetust ning seda ei saa kasutada maa söötijätmissprogrammis (set aside scheme) . Alates 1995.a. nõustus nõukogu, et keskkonnavalastesse projektidesse (nt. metsastamisesse kaasatav maa) kaasatav maa kuulub samuti söötijätmissprogrammi alla.

Lisaks teravilja otsetoetustele makstakse toetusi ka teistes valdkondades. Üks suuremaid on loomakasvatuse otsetoetused.

Otsetoetused veiseliha turukorralduses

Special premium – spetsiaalne lisatasu

Nuumloomi kavataval talunikul on õigus lisatasule, mida makstakse aasta baasil arvestades regionaalseid limiite ja mitte rohkem kui 90 loomale igas alljärgnevas grupis.

Lisatasu on makstakse mitte rohkem kui

1. üks kord eluea jooksul kuni 9-kuusele pullile
2. 2 korda eluea jooksul härjale
 - esimest korda 9 kuu vanuselt
 - teist korda 21 kuu vanuselt

Lisatasu suurused:

Pullilisatasu:

- 160 EUR 2000 a.
- 185 EUR 2001.a.
- 210 EUR 2002.a. ja järgnevatel aastatel

Härjalisatasu

- 122 EUR 2000.a.
- 136 EUR 2001.a.
- 150 EUR 2002.a. ja järgnevatel aastatel

Deseasonalisation premium –

Lisaks spetsiaalsele lisatasule on võimalik taotleda lisa deseasonalisation premiumiga. Seda juhul kui:

- a) jooksval aastal tapetud härgade osakaal ületab 60% kogu aasta jooksul tapetud isasveiste hulgast (pullid + härjad)
- b) 1. septembrist kuni 30 novembrini tapetud härgade osakaal ületab 35% kogu aasta jooksul tapetud härgade hulgast.

Lisatasu määrad:

- 72,45 EUR aasta esimese 15 nädala jooksul tapetud looma kohta
- 54,34 EUR 16. ja 17 nädalal tapetud looma kohta
- 36,23 EUR 18. kuni 21. nädalal tapetud looma kohta
- 18,11 EUR 22. kuni 23. Nädalal tapetud looma kohta.

Toetuse eesmärgiks on vältida tapmise sempoonsust.

Suckler cow premium - Imetava lehma (ammlehma) toetus

Talunikul, kes peab lihatõugu ammlehmi, on õigus aasta baasil makstavale toetusele vastavalt individuaalsetele piirmääradele.

Ammlehma toetuse perioodil (12 kuud) ei tohi talunik toota piima ja piimatooteid. Siiski, kui nt. kohalikud käivalt talunikult piima ostmas, siis see on lubatud. Samuti, kui aastane piimatoodang jääb alla 120 000 kg, siis võib toetust taotleda.

Toetuse suurus:

- 163 EUR 2000.a.
- 182 EUR 2001.a.
- 200 EUR 2002.a. ja järgnevatel aastatel

Liikmesriigid määravad tootjatele kvoodid, arvestades seejuures:

- a) eelneva 3 aasta kvoote
- b) karja laiendamist ja tehtud investeeringuid
- c) loomulikke tingimusi jm. Olukorra muutis, mis võisid vähendada kvoote eelmiste aastate jooksul nii, et need ei vasta tegelikule olukorrale

Slaughter premium – Tapmistoetus

Tapmistasu makstakse veiste tapmisel või ekspordil kolmandatesse riikidesse. Tapmistoetust makstakse veise pealt, kes on üle 8. kuu vana ning vasikate pealt, vanuses 1 kuni 8 kuud.

Toetuse suurus:

a) Veise eest:

- 27 EUR 2000.a.
- 53 EUR 2001.a.
- 80 EUR 2002.a. ja järgnevatel aastatel

b) Vasika eest

- 17 EUR 2000.a.
- 33 EUR 2001.a.
- 50 EUR 2002. ja järgnevatel aastatel

Stocking density – karja tihedus

Toetuste maksmine (special premium ja suckler cow premium) sõltub karja tihedusest, mida väljendatakse loomade arvuga hektari loomapidamiseks kasutatava kohta. Vastavalt karja tihedusele kehtestatakse individuaalsed piirmäärad jms.

Extensification payment

Lisatasule ja ammlehma toetusele pretendeerivad talunikud võivad nõuda tootmise laiendamise toetust. (Extensification payment) s.o. 100 EUR saadud toetuse kohta, eeldades, et karja tihedus on alla 1,4 looma 1 ha kohta.

Selleks, et saada toetust, peab loom olema EL nõuete kohaselt märgistatud ja registrisse kantud. Nt. igal loomal on olemas oma nõ. “pass” Toetused makstakse välja mitte varem kui 15. oktoobril v.a. deseasonalisation preemia, mis peab olema välja makstud 15.ks oktoobriks.

Otsetoetused piimaturukorralduses

Piimaturu korralduses on otsetoetused alles sisseviimisjärgus. See on tingitud piimaturukorralduse eripärast, kus tootmine on piiratud tootmiskvootidega. Ühendus alustab otsetoetuste maksmist piimaturul 2005/6 turustusaastast. Otsetoetusi makstakse kahte tüüpi:

- piimatoetus – makstakse aastas talu kohta individuaalse teotuse alla kuuluva tootmismäära (kvoodi) tonni pealt:
 - 5,75 EUR/t 2005 a.
 - 11,49 EUR/t 2006.a.

- 17,24 EUR/t 2007 ja järgnevad aastad
- lisatoetused
 - top – up toetused – liikmesriigid võivad oma äranägemist järgi (kuid objektiivsete kriteeriumite alusel maksta lisatoetusi etteantud summade ulatuses. (Annex 1, Reg 1255/1999) . Neid ei saa maksta eraldi, vaid nad on täiendav summa piimatoetustele. Siiski, toetused ei tohi ületada:
 - 13,9 EUR/t 2005.a.
 - 27,8 EUR/t 2006 a.
 - 41,7 EUR/t 2007.a.
 - pinnatoetused (area payments) – lisatoetus, mid makstakse karjamaa alla kuuluva maa kohta. Tingimusel, et seda ei kasutata lihaturukorralduse karjatiheduse arvutamisel ega mille pealt ei taotleta toetust haritava maa süsteemi raames. Arvestama peab, et selliselt toetust saav maa võetakse samuti baaspindala arvutamisel aluseks. Maksimaalne toetusmäär ei tohi ületada 350 EUR/ha kohta.

Otsetoetuste maksmisel kerkivad üles mitmed juriidilised probleemid

- Toetuste ülekandmine – Eelkõige loomakasvatusega seotud probleemid . Kui teravilja puhul on tegemist hektaritega, mida on siiski suhteliselt raske peita ja ümber paigutada, siis loomakasvatuses on pettusteks palju suurem võimalus. Probleeme tekitavad toetuste arvutamise alused nt. loomad tuleb märgistada teatud kõrvamärkidega, selleks, et saada näiteks tapmistoetust, tuleb tapetud loomade kõrvamärgid saata ametkonda ja selle põhjal makstakse toetus välja.
- Ebaseaduslike toetuste tagastamine – Euroopa Kohtu suhtumine on, et tuleb alati tagasi maksta. Isegi kui tegemist ei ole pettusega, vaid nõ. heauskselt taotletud toetusega, siis ikkagi tuleb tagasi maksta. See on oluline erinevus EL ja liikmesriikide poliitika vahel – liikmesriikides heausksele taotlejale välja makstud toetust ei pea enamasti tagasi maksta. (Milline on Eesti praktika ?). Toetus tuleb tagasi maksta ka siis, kui viga on näiteks komisjoni poolne, näiteks kui eksporditoetuse andmisel on eksitud mingite reeglite vastu. Selline range käsitus tuleneb eelkõige pettuse vastu võitlemisest, et vältida võimalikke väljapetmisi.

Deutsche Milchkontor 1983/2633

EÜ määrus nägi ette toetuste maksmise loomasöödaks mineva piimapulbri tootmiseks. Mitmed firmad saidki sellist toetust. Saksamaa makseagentuur nõudis firmadel toetuse

tagasimaksmist, kui oli avastanud, et piimapulbri tootmisel ei kasutatud mitte toorpiima, vaid spetsiaalset kuivatatud piimatoodet.

Euroopa Kohus (tegemist oli EÜ seadusandliku aktiga, seega EL seadusega) leidis, et meetod, mida firmad kasutasid, ei ole tõepoolest määrusega kooskõlas. Siiski, Kohus märkis ka, et riiklik seadus võib ette näha, et ebaseaduslikult tehtud makset ei saa tagasi nõuda, kui makse saaja on olnud heauskne ja seda eriti juhul, kui ametkond ise on olnud lohakas ja vea läbi lasknud ning kui toetuse maksmisest on juba mõni aeg mööda läinud. Kui selline reegel kehtib riiklike toetuste kohta, siis tuleb seda ka samamoodi rakendada EL toetuste suhtes. Seega võib siin väga kergelt tekkida konflikt, kus riiklik seadus ei näe ette kohustus ebaseaduslikku toetus tagastada, samas komisjon sellistes makset välja ei maksa – tekib täiendav kulu liikmesriigile.

- Tasaarveldamise küsimused: Kui A (komisjon) on võlgu B-le (ettevõtte, talu) ja B on võlgu A-le, kas tohib siis summasid tasarveldada. Ühene seisukoht puudub.

Case: DEKA 1983/421

Vastavalt Euroopa Kohtu otsusele tuli EÜ maksta mõningatele ettevõtetele tekkinud kahjude eest. Komisjon keeldus ilma igasuguse põhjuseta toetuste maksmisest maisitöötlemise eest õlletehase jaoks. Üks firmadest – DEKA – kandis oma nõude üle teisel firmale “Curavest”, kus DEKA-l oli samuti osalus.

Komisjon keeldus maksmast, kuna DEKA pidi maksuma komisjonile tagasi ekspordisubsiidiumi. Komisjoni nõue ületas seejuures DEKA nõuet.

Euroopa Kohus otsustas, et Komisjonil oli õigus tasarveldada summad, mis tähendas muidugi seda, et DEKA nõue muutus olematuks. Nõude ülekandmine teisele firmale asja ei muutnud, kuna too oli situatsioonist teadlik ja ei tegutsenud heauskselt.

Kasutatud kirjandus

4. Council Regulation No. 1259/1999 of 17 May 1999 establishing common rules for direct support schemes under the common agriculture policy
5. Council Regulation No. 1251/1999 of 17 May 1999 establishing a support system for producers of certain arable crops
6. Commission Regulation No 2316/1999 of 22 October 1999
7. Council Regulation no. 1254/1999 of 17 May 1999 on the common organisation of the market in beef and veal
8. Council Regulation no. 1255/1999 of 17 May 1999 on the common organisation of the market in milk and milk products

MAAELUPOLIITIKA

Põllumajanduse olukord ehk miks on vaja maaelupoliitikat

Loengukursuse varasemates osades on käsitletud põhiliselt Euroopa Liidu ühist põllumajanduspoliitikat. Nagu eelnevast näha, ei paku ühine põllumajanduspoliitika lahendusi kõigile põllumajanduse ja maaeluga seotud probleemidele ja mõningal juhul isegi süvendab neid. Seetõttu on juba ÜPPi algusest peale peetud oluliseks selle täiendamist struktuurimeetmetega, st toetada põllumajanduse ja muu maamajanduse ümberstruktureerimist. See vajadus on ehk veelgi suurem tänapäeval, kus põllumajanduselt oodatakse multifunktsionaalset rolli nii tarbijasõbralike toiduainete tootja kui ka keskkonnateenuste ja turismivõimaluste pakkujana.

Enne kui vaadata lähemalt maaelupoliitika meetmeid, tuleks siiski mõelda, milleks on vajalik maaelupoliitika ja miks ei piisa ainult ühise põllumajanduspoliitika stiilis turukorraldusest (või veel vähem 1990. aastate esimese poole Eesti stiilis vabaturumajandusest), et tagada maapiirkondade normaalne areng?

Maapiirkonnad moodustavad 80 % EL pindalast ja maal elab enam kui veerand EL rahvastikust. Maapiirkondade **kultuuripärand** ja **loodusressursid** moodustavad olulise osa Euroopast, mis on tähtis mitte ainult maapiirkondade elanikele, vaid üha enam kogu Euroopale. Samas on maapiirkonnad enam **haavatavad** kui linnad – seda eelkõige tänu **sõltuvusele ühest majandusharust – põllumajandusest**. Samas on tehnoloogiline progress (tootlikkuse suurenemine) ja kaubanduse liberaliseerimine loonud olukorra, kus **põllumajanduse tähtsus on märgatavalt kahanenud ja töökohtade arv sektoris pidevalt vähenenud**.

Põllumajandusettevõtete arv on aastate jooksul oluliselt vähenenud: 1980. aastate lõpus – 1990. aastate alguses vähenes põllumajanduses hõivatud inimeste arv kiirusega kuni 5 % aastas, nüüdseks on langustendents kahanenud 2-3 %-le aastas. Põllumajanduses hõivatute osa moodustab nüüdseks 5,5 % tööealisest elanikkonnast Euroopa Liidus keskmiselt.

Siinjuures on erinevused riigiti väga suured: Suurbritannias on see arv vaid 2,2 % ning Kreekas ja Portugalis 20 % ringis.

Põllumajandus erineb muudest sektoritest ka selle poolest, et seal hõivatud töötajad on oluliselt vanemad kui muudes valdkondades – **põllumeeste keskmine vanus Euroopa Liidus on 55 aastat**, pooled põllumehed on üle 55 aasta vanad.

Lisaks kõigele muule on **elutingimused** maal valdavalt halvemad kui linnades. Eelkõige tähendab see halvemat infrastruktuuri, vähemarenenud teenindussektorit, kehvemaid haridus- ja koolitusvõimalusi. See soodustab noorte ja ambitsioonikamate inimeste väljavoolu maapiirkondadest, väärtuslikuma inimkapitali väljavool omakorda muudab probleemid maal veel keerukamaks.

Samuti on **maapiirkonnad vaesemad** kui linnapiirkonnad – sõltuvalt riigist on maapiirkondade SKT 8-30 % madalam. Sellest tulenevalt teenivad maapiirkondades elavad inimesed vähem raha kui linnainimesed. Lisaks **jaotub maapiirkondade elanike sissetulek üsna ebahõltselt**, milles on osaliselt süüdi ka valdavalt turukorraldusele orienteeritud poliitika – 80 % ÜPPi raames makstavast rahast läheb 20 %-le suurtalunikele, kes tegelikult niigi hästi toime tulevad. EL toetusi makstakse põhiliselt toodetele, mida toodetakse suurtes farmides. Nende toodete puhul on valdavalt täheldatav oluline mastaabi efekt, mistõttu suuretevõtted on oluliselt konkurentsivõimelisemad väikestest. Samuti on suurtel tootjatel lihtsam oma tooteid turustada ning saada laenu tootmise laiendamiseks.

Kõik kirjeldatud probleemid erinevad riigiti olulisel määral. Mõneti üldistades võime eristada **“lõuna” ja “põhja” mudelit**. Enamikud lõunapoolsetes regioonides on talud valdavalt väikesed (vähem kui 5 ha, Kreekas keskmine suurus vaid 4,5 ha) ning enamik talunikke on üle 55 aasta vanad (57-63 % erinevates lõunapoolsetes liikmesriikides). Paljudes lõunapoolsetes riikides on täheldatav talude arvu vähenemine ja talude mõningane suurenemine, kuid tänu kultuurilistele, sotsiaalsete ja majanduslikele faktoritele pole see protsess nii kiire, kui võiks oodata (paljudes piirkondades on traditsiooniks pärandada talu edasi järgmisele põlvkonnale selmet seda maha müüa, vanemad inimesed peavad talu nii kaua kui vähegi suudavad, maapiirkondades on vähe alternatiivseid töövõimalusi). Põhjapoolsete riikide talud on valdavalt suured või keskmise suurusega ja seeläbi ka paremate majandustulemustega.

Seega näeme, et põllumajandusstruktuurid (töötajate hulk, jaotus, vanuseline ja tootmisstruktuurid jne) vajavad olulisel määral parandamist. Või nagu Euroopa Komisjon sedastas oma 1968.a memorandumis (nn Mansholti plaanis), ei ole ühtegi teist majandusharu, mis oleks nii kaua püsinud vanade struktuuride raames. Seetõttu on

põllumajandustootmise ümberstruktureerimiseks, samuti regionaalsete sotsiaalmajanduslike erinevuste vähendamiseks ja elukvaliteedi suurendamiseks maal vajalik struktuuripoliitika ehk kitsamalt maaelu kontekstis **maaelupoliitika**.

Maaelupoliitika ajalugu

Juba 1957.a allkirjastatud Rooma leping võttis arvesse põllumajanduse erilisust ja struktuuriliste erinevuste olulist: “Ühise põllumajanduspoliitika ja selle rakendamise erimeetodite väljatöötamisel võetakse arvesse: põllumajandusliku tegevuse eripära, mis tuleneb põllumajanduse sotsiaalsest struktuurist ning põllumajanduspiirkondade struktuurilistest ja looduslikest erinevustest” (EMÜ asutamisleping, art 33).

ÜPP turupoliitika kõrval oli kavas ka põllumajanduslike struktuuride moderniseerimine. EAGGF-i rahast oli kavas suunata kolmandik struktuuripoliitikale. Paraku kui ÜPP 1962. aastast käivitus, oli selgelt suunatud turu- ja hinnamehhanismidele. Struktuuripoliitika kujunes välja väga aeglaselt ja järk-järgult.

1968.a avalikustas Euroopa Komisjoni põllumajandusvolinik Sicco Mansholt dokumendi, mida tuntakse ‘Mansholti plaanina’. Selle eesmärk oli üldise põllumajanduspoliitika reformi käivitamine. Mansholt hoiatas, et turupoliitika üksi ei suuda lahendada probleeme põllumajandussektoris ning kutsus üles ühendust sekkuma senisest enam põllumajanduse struktuurireformi.

Ehkki Mansholti kavandatud globaalne reform ei käivitunud, võeti siiski 1972.a vastu kolm ‘sotsio-struktuurilist’ direktiivi, mis puudutasid põllumajandusettevõtete moderniseerimist (159/72/EMÜ), põllumajandusliku tegevuse lõpetamise soodustamist (160/72/EMÜ) ja põllumajanduses töötavate inimeste kvalifikatsiooni (161/72/EMÜ). Nendele horisontaalsetele meetmetele lisandusid 1970. aastate keskel regionaalsed ja sektoraalsed meetmed, eeskätt direktiiv, mis võimaldas toetada põllumajandust mägistes ja teatud muudes vähemsoodsates piirkondades (*less-favoured areas*, LFA) (direktiiv 268/75/EMÜ). Selle direktiivi eesmärk oli peatada väljaränne maapiirkondadest, mis ähvardas elujõuliste kogukondade ja looduskeskkonna säilimist. See oli esimene kord, kui põllumajanduse struktuuripoliitikas kasutati territoriaalset lähenemist, mis tänapäeval on maaelupoliitika aluseks.

1970. aastate lõpus – 1980. aastate alguses koostati esimesed *integreeritud regionaalsed programmid*, kus olid defineeritud eesmärgid ja prioriteedid, nii nagu ka vahendid nende saavutamiseks. Need programmid olid koostatud multisektoraalsel alusel, st hõlmates mitte

ainult põllumajandust, vaid koordineerides kõigist kolmest struktuurifondist (Euroopa Regionaalarengu Fond, Euroopa Sotsiaalfond, EAGGF) saadavat abi. Seda lähenemist kasutati hiljem ka Integreeritud Vahemere Programmide raames Kreeka, Lõuna-Prantsusmaa ja Lõuna-Itaalia tarbeks, aitamaks kaasa struktuurimuutustele, mis olid vajalikud Hispaania ja Portugali ühendusega liitumise järel.

1988

Pöördepunkt maapiirkondade struktuuripoliitikas saabus 1987.-88. aastal. Sel ajal toimus mitu olulist sündmust:

- *Ühtne Euroopa akt.* 1987.a jõustus ühtne Euroopa akt, mille eesmärk oli ühtse turu loomine. Ühtse turu loomise eesmärk muutis veelgi aktuaalsemaks regionaalsete erinevuste kaotamise vajaduse – eeskätt kompenseerimaks rikkamate riikide ja piirkondade suuremat kasu majandusintegratsiooni süvendamisest. Ühtse Euroopa aktiga viidi asutamislepingusse sisse sotsiaalse ja majandusliku ühtekuuluvuse eesmärk.
- *“Maaühiskonna tulevik.”* 1988.a avaldas komisjon teatise “Maaühiskonna tulevik” (*“The Future of Rural Society”*), milles rõhutati veelkord, et maaelu arendamine ei tähenda ainult põllumajandust, vaid peaks lähtuma maamajandusest laiemalt ning arendama üldist elukvaliteeti maal.
- *Delors I ja struktuurifondide reform.* Ühtekuuluvuse eesmärk ühtses Euroopa aktis sai praktilise väljenduse komisjoni presidendi J. Delors’i poolt väljapakutud struktuurifondide vahendite kahekordistamise pakettis, mis kinnitati nõukogu poolt 1988.a veebruaris. Samuti lepidi kokku vahendite kontsentreerimises kuuele sihtalale, mille hulgas sisaldasid ka maapiirkonnad.

1994-1999

1993.a jõustunud Maastrichti leping tugevdas veelgi sotsiaalmajandusliku ühtekuuluvuse põhimõtet Euroopa Liidus. Artikkel 130a (nüüd art 158) sätestas: “Selleks, et edendada oma igakülgset harmoonilist arengut, töötab ühendus välja ja rakendab meetmeid majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse tugevdamiseks. Iseäranis taotleb ühendus eri regioonide arengutaseme ühtlustamist ning mahajäämuse vähendamist kõige ebasoodsamates piirkondades ja saartel, kaasa arvatud maapiirkonnad.”

Euroopa Ülemkogu tippkohtumisel Edinburgh'is 1992.a detsembris võeti vastu Delors II finantspakett, mille raames veelkord kahekordistati struktuurifondi mahtu aastatel 1994-99. Struktuurifondide kulutused pidid jõudma 0,46 %-ni ELi SKTst.

Agenda 2000 ja uus finantsperspektiiv

Agenda 2000 reformipaketi mõjudest ühisele põllumajanduspoliitikale on olnud juttu varem – nõustuti jätkama 1992.a reformi, liikudes üha enam hinnatoetustelt otsetoetustele. Selle protsessi toetamiseks pidasid liikmesriigid hädavajalikuks ühtse maaelupoliitika kujundamist jätkates 1992. aastal võetud kursil. Peatähelepanu on uuel finantseerimisperioodil 2000-06 pööratud järgmistele põhimõtetele:

- **põllumajanduse multifunktsionaalsus**, st põllumajanduse ülesanne pole mitte ainult toiduainete tootmine, vaid ka muude oluliste teenuste pakkumine;
- **multisektoraalne ja integreeritud** lähenemine maamajandusele, mitmekesistamaks tegevust ja loomaks uusi sissetulekuallikaid, säilitades samal ajal olemasolevat kultuuripärandit;
- **paindlik** abi maapiirkondadele, lähtudes subsidiaarsuse põhimõttest ja detsentraliseerimise vajalikkusest ning konsulteerides regionaalsel, kohalikul ja sotsiaalsete partnerite tasandil;
- **läbipaistvus** programmide koostamisel ja rakendamisel, mis põhineb lihtsamal ja ligipääsetavamal seadusandlusel.

Nende eesmärkide saavutamiseks käsitletakse kõiki maaelupoliitika meetmeid nüüd ühtses määruses **1257/1299**.

Lisaks kinnitati 1999.a märtsis ülemkogu Berliini tippkohtumisel ka perioodi 2000-06 finantsperspektiiv, mille kohaselt kulutatakse selles ajavahemikus maaelu arendamisele 30,37 mlrd eurot e keskmiselt 4,34 mlrd eurot aastas.

Maaelupoliitika meetmed

Struktuurifondide toel viiakse ellu erinevaid maaelupoliitika meetmeid, mida kirjeldame allpool pikemalt. Alates 1999. aastast on neil kõigil üks seadusandlik alus – nõukogu määrus 1257/1999. Meetmed võib jagada seitsmesse kategooriasse, kusjuures neli esimest neist moodustavad alates 1992. toimivad ÜPPi kaasnevad meetmed:

- agro-keskkonna programmid;
- põllumeeste varasema pensionilemineku toetamine koos muude inimressurssidele suunatud meetmetega;
- põllumajandusliku maa metsastamine.
- kompensatsioonid tootjatele, kes toodavad vähemsoodsates tingimustes või keskkonnapiirangute raames.

Nendele meetmele lisanduvad

- investeeringud taludesse;
- põllumajandussaaduste töötlemise ja turustamise toetamine;
- muud erinevad maaelupoliitika meetmed (nn artikkel 33 meetmed).

Ehkki neid meetmeid rahastati EAGGFi tagatisosakonna raames, on tegu siiski struktuurimeetmetega. Neid rakendatakse läbi riiklike/regionaalsete programmide kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega. Kaasnevaid meetmeid rahastatakse ühiselt ELi ja liikmesriigi poolt. Euroopa Liit maksab toetusest 50 %, sihtala 1 regioonides kuni 75 %.

Alates 1999. aastast sisalduvad ka kaasnevad meetmed ühtses EAGGFi toetusi reguleerivas määruses 1257/1999.

Agro-keskkonna programmid³

Agro-keskkonna programmide raames toetatakse **keskkonnasõbralikke ja bioloogilist mitmekesisust säilitavate tootmismeetodite kasutajaid**. Uue põlvkonna maaelu arengu programmides on agro-keskkonna meetmed ainsana kohustuslikud kõigile liikmesriikidele (muid komponente võivad nad ise valida), ehkki talunikele on agro-keskkonna skeemides osalemine vabatahtlik. Toetusi makstakse põllumeestele, kes kohustuvad vähemalt viie aasta jooksul järgima keskkonnasõbralikke tootmisviise. Toetusi makstakse igal aastal vastavalt vähenenud sissetulekutele ja suurenenud kuludele, mis tulenevad agro-keskkonna nõuete järgimisest. Maksimaalne toetuse määr on 600 eurot/ha üheaastaste viljade puhul, 900 eurot/ha spetsialiseeritud mitmeaastaste kultuuride puhul ning 450 eurot/ha muude maakasutusviiside korral.

³ Agro-keskkonna programmidest on lähemalt juttu ka põllumajanduse ja keskkonna teemalises loengus.

Agro-keskkonna meetmetega on kaetud 20 % Euroopa haritavast maast ja iga seitsmes põllumees.

Varase pensionilemineku toetamine ja muud inimressurssidele suunatud meetmed

Varase pensionilemineku toetamine tuleneb asjaolust, et pooled EL põllumehed on vanuses 55 aastat või enam. Skeemi raames makstakse toetusi kuni 150 000 eurot (kuni 15 000 eurot aastas) talunikule ning kuni 35 000 eurot (3500 eurot aastas) talutöölisele, kes on vähemalt 55 aastat vana ja soovib jääda ettenähtust varem pensionile. Toetust võib maksta mitmel erineval kujul: ühekordne toetus pensionilejäämisel, iga-aastane toetus sõltumata kasutuseloleva maa hulgast, iga-aastane toetus vastavalt hektarite arvule või pensionitoetus, mida makstakse lisaks riiklikule pensionile, kui see on liiga väike. Iga-aastasi toetusi ei maksta pärast taluniku või töölise 75aastaseks saamist.

Samal ajal toetatakse **noorte põllumeeste tootmise alustamist**. Tingimuseks on vanus alla 40 eluaasta ja esmakordne põllumajandusliku tootmise alustamine. Eksisteerib kahte liiki toetusi: ühekordne toetus kuni 25 000 eurot ja intressisubsiidiumid sama summa ulatuses.

Lisaks toetatakse veel koolitust, erilist rõhku pööratakse koolitusele, mille eesmärk on kvaliteettoodete ja keskkonnasõbralike tootmisviiside edendamine. Taoline koolitus on kättesaadav kõigis põllumajanduses hõivatud inimestele. Samuti toetatakse metsameeste koolitust sihiga parandada metsade majanduslikku, ökoloogilist ja sotsiaalset olukorda.

Põllumajandusliku maa metsastamine

Põllumajandusliku maa metsastamise eesmärk on alternatiivse maakasutuse toetamine ja metsanduse arendamine taludes (koos sellega mõistagi ka põllumajandustootmise vähendamine). Euroopa Liidu toetused laienevad järgmistele meetmetele:

- investeeringud tõstmaks metsade majanduslikku, ökoloogilist või sotsiaalset väärtust;
- investeeringud, mille eesmärk on metsandustoodete tootmise, töötlemise ja turustamise parandamine ja ratsionaliseerimine;
- investeeringud, mis on seotud puidu kui tooraine kasutamisega, piirdudes töötlemise eelsete operatsioonidega;

- puidutoodetele uute tootmis- ja müügivõimaluste loomise toetamine;
- metsaomanike ühenduste loomine, mille eesmärgiks on metsamajanduse parandamine;
- metsakasvatuse potentsiaali taastamine loodusõnnetuste ja tulekahjude järel ning õnnetusi ennetavate meetmete rakendamine;
- metsade ökoloogilise stabiilsuse säilitamine ja parandamine piirkondades, kus metsad on avaliku huvi objektiks ning tuletõkete hooldamine põllumajanduslike meetmetega.

Lisaks toetatakse põllumajandusliku maa metsastamist, mis on kooskõlas kohalike olude ja keskkonnanõuetega. Lisaks metsa istutamise kulude katmisele võivad toetused sisaldada järgnevaid meetmeid:

- iga-aastased maksed istutatud hektari kohta katmaks metsa haldamise kulusid kuni viie aasta jooksul;
- iga-aastased maksed hektari kohta, mis katavad metsastamisest tulenevaid kahjusid kuni 25 aasta jooksul, summas kuni 735 eurot/ha põllumeestele või nende ühendustele ning kuni 185 eurot/ha muudele eraisikutele.

Avalike võimuorganite omanduses oleva põllumajandusliku maa metsastamist toetatakse vaid metsa istutamise kulude kompenseerimisega.

Kompensatsioonimaksed tootmise eest vähemsoodsates piirkondades ja keskkonnapiirangutega piirkondades

Neljandaks kaasnevaks meetmeks on kompensatsioonimaksed tootmise eest vähemsoodsates piirkondades (*less favoured areas*, LFA) ja keskkonnapiirangutega piirkondades. Teatud maapiirkonnad on tunnistatud vähemsoodsateks, kuna seal on raskemad tootmistingimused tänu teatud looduslikele tingimustele, mis suurendavad tootmiskulusid ja vähendavad saaki, seades sel moel ohtu põllumajandusliku tootmise ja maastikukorralduse säilimise nendes piirkondades. LFA alla kuulub kolme liiki alasid:

- **mägised piirkonnad**, kus maakasutus on oluliselt piiratud ja sisendite hind märkimisväärselt kallim;
- **piirkonnad, mida ähvardab mahajätmine** ja kus on vajalik maastiku säilitamine;

- **muud piirkonnad, kus on spetsiifilised takistused** ja kus põllumajandustootmise säilitamine on vajalik keskkonnatingimuste säilitamiseks või parandamiseks ning turismiväärtusega maastike säilitamiseks.

Säilitamiseks tootmist ja maastikke nendel aladel, makstakse põllumajandustootjatele kompensatsioonimakseid. Alates Agenda 2000 reformist makstakse toetusi kasutatutes oleva maa hektari ja mitte enam looma kohta. Toetuse suurus on 25-200 eurot/ha. Toetuse suurus võib ulatuda ka üle 200 euro juhul, kui maksete üldine keskmine programmi raames ei ületa 200 euro/ha piiri.

Keskkonnapiirangutega piirkondades tootmise toetamine on uus meede. Sarnaselt LFAdega kompenseeritakse piirangutest tulenevad kulud kuni 200 euro/ha ulatuses.

LFA-d ja keskkonnapiirangutega piirkonnad ei tohi ületada 10 % liikmesriigi pindalast.

Investeeringud taludesse

EL toetab investeeringuid taludesse, mille eesmärk on masinate moderniseerimine, sissetulekute ja elatusaseme tõstmine ning põllumeeste töö- ja tootmistingimuste parandamine. Konkreetsemad peavad meetmed andma ühe või mitu järgmistest tagajärgedest: tootmiskulude vähenemine, toote kvaliteedi paranemine, keskkonna säilitamine ja parandamine, hügieeni ja loomakaitse olukorra parandamine, põllumajanduse mitmekesistamine.

Liikmesriigid seavad piirid investeeringutoetuste kogusummale. Avaliku sektori toetuse maksimaalne määr (EL ja liikmesriigi oma kokku) on **50 %** vähemsoodsates piirkondades ja **40 %** muudes piirkondades. Noorte põllumeeste poolt tehtavaid investeeringuid võib toetada vastavalt 55 ja 45 % ulatuses.

Põllumajandussaaduste töötlemine ja turustamine

EL toetab põllumajandussaaduste töötlemist ja turustamist eesmärgiga parandada sektori konkurentsivõimet. Toetatakse toodangu vastavusseviimist turunõuetega, uute turgude leidmist ja põllumajandustoodangule lisaväärtuse andmist. Ühenduse ja riiklik toetus kokku

võib ulatuda kuni 50 %ni investeeringu üldmahust sihtala 1 piirkondades ja 40 %ni muudes piirkondades.

Muud erinevad maaelupoliitika meetmed (nn artikkel 33 meetmed).

Uue määruse artikkel 33 loetleb erinevad meetmed, mida on võimalik maaelu arendamise raames veel toetada mahajäänud maapiirkondades ja tootmise ümberkujundamise raskustega piirkondades (endised sihtalad 1, 5b ja 6):

- maaparandus;
- maakorraldus;
- põllumajandusjuhtimise teenuse sisseviimine;
- kvaliteettoodangu turustamine;
- põhiteenused maamajandusele ja –elanikkonnale;
- külade uuendamine ja arendamine, kultuuripärandi säilitamine;
- põllumajanduse mitmekesistamine ja sellega seotud meetmed, mille eesmärk on alternatiivse sissetuleku loomine;
- põllumajanduslike veeressursside haldamine;
- põllumajanduse edendamisega seotud maainfrastruktuuride arendamine;
- turismi ja käsitöö edendamine;
- põllumajanduse, metsanduse ja loodusressursside majandamisega seotud keskkonnakaitse meetmed ja loomatervishoiu edendamine;
- põllumajanduse potentsiaali taastamine loodusõnnetuste järel ja vastavate ennetusmeetmete sisseviimine;
- rahastamismetoodika.

Maaelupoliitika kui EL struktuuripoliitika osa

Struktuurifondid

Järgnevalt kirjeldame vahendeid, mille abil maaelupoliitikat ellu viiakse. Kuna maaelupoliitika on laiemas mõttes osa ELi struktuuripoliitikast ehk regionaalpoliitikast, siis on mõttekas ka vaadelda EL regionaalpoliitika toimimist laiemalt.

Regionaalpoliitika eesmärk sisaldub EÜ asutamislepingu artiklis 158, mis muuhulgas sätestab, et "Iseäranis taotleb ühendus eri regioonide arengutaseme ühtlustamist ning mahajäämuse vähendamist kõige ebasoodsamates piirkondades ja saartel, kaasa arvatud maapiirkonnad."

Euroopa Liidu peamised vahendid selle eesmärgi saavutamiseks on **struktuurifondid**:

- **Euroopa Regionaalarengu Fond (ERDF)**, mille abil toetatakse kõige enam mahajäänud regioone läbi investeringute tootmisse, infrastruktuuri ning väikeettevõtete arendamisse;
- **Euroopa Sotsiaalfond (ESF)** keskendub kutse- ja täiendõppele ning tööhõive edendamisele;
- **Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfond (EAGGF)** toetab põllumajandusstruktuuride ja maaelu arendamist;

Lisaks toimib struktuurifondidele sarnaselt Kalanduse Rahastamisvahend, millest rahastatakse kalanduse ja rannaalade ümberstruktureerimist.

Struktuurifondide kasutuses olevad vahendid on pidevalt suurenenud: 1958-88 eraldati neile 58,4 mlrd eküüd, 1989-93 oli raha hulk juba ligi 64 mlrd (1989.a hindades), 1994-99 154,5 mlrd ning 2000-06 on struktuurifondide tarbeks eraldatud 195 mlrd eurot. Maaelupoliitikat rahastatakse kõigist kolmest struktuurifondist, ehkki selgelt olulisim on EAGGFi roll.

Uus struktuurifondide tööd reguleeriv õigusakt on nõukogu **määrus 1260/1999**.

Sihtalad

1988.a struktuurifondide reformiga loodi kuus sihtala, mille struktuurifondide raha eraldati.

1995.a laienemisega lisandus veel seitsmes sihtala Soome ja Rootsi põhjaalade näol.

- Sihtala 1: kõige mahajäänud piirkonnad SKTga alla 75 % EL keskmisest (Kreeka, Portugal, Iirimaa, suurem osa Hispaaniast, Lõuna-Itaalia, Ida-Saksamaa jm), sellele sihtalale eraldatakse 70 % struktuurifondide vahenditest. Ka Eesti taotleb liitumisläbirääkimistel kuulumist täies ulatuses sihtala 1 alla;
- Sihtala 2: tööstusliku taandarenguga piirkonnad;
- Sihtala 3: kõrge noorte ja pikaajalise tööpuudusega piirkonnad;
- Sihtala 4: töötajate kohandamine muudatustega tööstuses

- Sihtala 5a: põllumajanduse ja kalanduse struktuuride kohandamine ÜPPi nõuetega;
- Sihtala 5b: haavatavate maapiirkondade majanduse mitmekesistamine;
- Sihtala 6: piirkonnad, kus keskmine elanikkonna tihedus on alla 8 inimese km² kohta.

Põllumajandust ja maaelu puudutasid eeskätt sihtalad 1, 5a ja 5b. Nende sihtalade alla kuulus 1999.a 75 % EL territooriumist ja nendes piirkondades elas 35 % EL rahvastikust.

Agenda 2000 reformi raames on sihtalade arvu vähendatud kolmele:

- sihtala 1: vähemarenenud piirkonnad (SKT alla 75 % EL keskmisest), eriti perifeersed alad, Soome ja Rootsi põhjaalad (endised sihtalad 1 ja 6);
- sihtala 2: piirkonnad, kus toimub oluline majanduslik ja sotsiaalne ümberstruktureerimine (nii linna-, tööstus-, maa- ja kalanduspiirkonnad – endised sihtalad 2 ja 5b);
- sihtala 3: inimressursside arendamine (haridus, koolitus, tööhõive – endised sihtalad 3 ja 4).

Sihtala 1 ja 2 on regionaalsed, st suunatud konkreetsetele kriteeriumidele vastavatele regioonidele, sihtala 3 aga on horisontaalne ja suunatud kogu ühenduse territooriumile. Maaelupoliitika seisukohast on olulised nii sihtala 1 kui 2.

Sihtala 1 raames on EAGGF-i arendusosakonna poolt finantseeritud meetmed ühendatud sihtala 1 regionaalsete programmidega, saavutamaks ühtset lähenemist piirkondade arendamiseks kõigi valdkondade lõikes. Ka rahastamine toimub erinevate struktuurifondide poolt ühiselt. Struktuurifondide raha võib ulatuda maksimaalselt 75 %-ni avaliku sektori investeeringust.

Sihtala 2 alla kuuluvad muuhulgas maapiirkonnad, kus on raskusi tootmise mitmekesistamisega. Sihtala 2 alla võib kokku kuuluda kuni 18 % EL elanikkonnast. Lisaks EAGGF-i tagatisosakonnale rahastatakse meetmeid ka teiste struktuurifondide poolt. Liikmesriigid võivad integreerida sihtala 2 maaelupoliitika meetmed sihtala regionaalsetesse programmidesse või lülitada need horisontaalsetesse programmidesse. Sihtala 2 raames võib Euroopa Liidu toetus ulatuda 50 %-ni avaliku sektori investeeringust.

Horisontaalsed maaelu arengu programmid kehtivad üle kogu ühenduse, st nad pole piiratud konkreetsetele kriteeriumidele vastavate sihtaladega. Iga liikmesriik valib programmi tarbeks optimaalse geograafilise taseme. Taolisi meetmeid rahastatakse EAGGF-i tagatisosakonna poolt.

Ühenduse algatused: LEADER+

Lisaks erinevate sihtalade raames aset leidvatele programmidele eksisteerivad veel ühenduse algatused. Need on programmid, mis töötavad komisjoni poolt välja töötatud juhtnööride alusel. Kuni 1999. aastani oli ühenduse algatusi 13, alates 2000.a aastast on nende arvu läbipaistvuse ja lihtsuse huvides vähendatud neljale.

Põllumajanduse ja maaeluga tegeleb neist **LEADER** (*“Links between actions for the development of the rural economy”*), mille eesmärk on **uuenduslike maaelu arendamise meetmete stimuleerimine kohalikes omavalitsustes ning toetada vastava oskusteabe ja kogemuste levikut üle kogu Euroopa**. Alates 2000. aastat kannab maaelupoliitika algatus nime **LEADER+** ning selle tarbeks on eelarveaastateks 2000-06 eraldatud 2,02 mlrd eurot. Programmi raames rahastatakse projekte erinevates valdkondades, nt maaturism, uute tehnoloogiate kasutamine maapiirkondades, kohaliku pärandi ja traditsioonide taastamine.

Struktuuripoliitika rakendamine

Struktuuripoliitika rakendamine erineb olulisel määral ühisest põllumajanduspoliitikast. Esiteks lähtuvad liikmesriikide ja Euroopa Komisjoni suhted subsidiaarsuse põhimõttest, see tähendab, et otsused tehakse võimalikult madalamal tasemel. Samas kuulub otsusetegemine ühise põllumajanduspoliitika valdkonnas Euroopa Liidu ainupädevusse.

1988.a struktuurifondide reformi ajal kinnitas nõukogu EL struktuuripoliitika neli aluspõhimõtet: kontsentratsioon, programmeerimine, partnerlus ja lisanduvus.

Kontsentratsioon tähendab, et toetusi jagatakse vaid kõige enam abi vajavatele regioonidele, st piirkondadele, mis kuuluvad ühesse kolmest sihtalast. 70 % rahast läheb kõige mahajäänud sihtala 1 regioonide toetamiseks.

Programmeerimine tähendab, et struktuurifondid toimivad mitmeaastaste arenguprogrammide alusel, mis kujundatakse vastavalt iga piirkonna vajadustele.

Partnerlus sisaldab endas komisjoni ning riikliku, regionaalse ja kohaliku taseme võimude tihedat koostööd alates ettevalmistustöödest kuni programmi elluviimiseni. Lisaks on koostöösse kaasatud ka sotsiaalsed partnerid (st tööandjate ja töövõtjate esindajad). Kõik osapooled koos moodustavad järelevalvekomitee, kus arutatakse programmide rakendamisega seotud probleeme ja tehakse otsuseid programmide muutmise osas.

Lisanduvus tähendab, et ühenduse abi täiendab liikmesriikide panuseid, selle asemel, et neid vähendada. See tähendab, et ühenduse toetuse suurenemisega peab kaasnema ka liikmesriigi poolse investeeringu kasv. EL abi ei tuleks vaadelda kui riigi enda raha asendajat. Seetõttu toimib ühenduse raha stiimulina edasisteks investeeringuteks.

Programmeerimine

Nagu ülalpool mainitud, on programmeerimine üheks struktuurifondide töö neljast aluspõhimõttest. Järgnevalt põhjalikumalt programmeerimise käigust – kuidas jõutakse ideest teostuseni.

Kavade esitamine

Käesolev **programmeerimisperiood kestab seitse aastat alates jaanuarist 2000**. Liikmesriigid esitavad komisjonile **arengukavad** selle perioodi kohta. Need horisontaalsed programmid kannavad nimetust '**maaelu arengu kava**' (*rural development plan*) ja nad koostatakse sobivaimal geograafilisel tasemel (st regiooni, kohaliku omavalitsusüksuse vms ühiku kohta). Kui vähegi võimalik, peaks iga piirkonna plaanid sisalduma ühes ühtses piirkonna arengukavas. Kavad pidi esitatama komisjonile 3. jaanuariks 2000.a.

Kavad annavad konkreetse regiooni kohta detailset infot nende hetke olukorra, valitud strateegia ja prioriteetide, oodatud tulemuste, planeeritud eelarvevahendite (nii liikmesriigi kui ühenduse), pädevate asutuste ja vastutavate organisatsioonide, efektiivset rakendamist tagavate sammude ning konsultatsioonide kohta, mida on peetud erinevate ametkondade vahel ja sotsiaalsete partneritega. Kõigis projektides peab sisalduma ka agro-keskkonna aspekt.

Programmeerimisdokumentide kinnitamine

Komisjoni ülesanne on hinnata nende plaanide kooskõla määrusega 1257/1999. Plaanide alusel kiidab komisjon kuue kuu jooksul heaks programmeerimisdokumendi.

Rakendamine, järelevalve ja hindamine

Toetust saavate projektide väljavalimine kuulub vastavate riiklike ja kohalike organite pädevusse. Järelevalvet projektide elluviimise üle teostavad liikmesriik ja komisjon ühiselt, vajadusel moodustatakse järelevalvekomitee. Programme hinnatakse programmi keskel ja lõpus sõltumatute hindate poolt, kes vastutavad liikmesriikide ees.

Detsentraliseerimine, paindlikkus, lihtsustamine

Ülalpool mainitud programmeerimise protsessi kirjeldus ja kogu uus maaelupoliitika erineb mõnevõrra varasemast, st Agenda 2000 eelsest. Võrreldes varasemaga on antud rohkem pädevust projektide esitamisel, sobiva geograafilise taseme valimisel ja projektide väljavalimisel riiklikele ja kohalikele organitele. Oluline saavutus lihtsustamise suunas on kogu maaelu arengu poliitika sätestamine ühes määruses (1257/1999) eelneva üheksa asemel. Samamoodi on lihtsustamise üheks aspektiks juba varem kirjeldatud sihtalade arvu oluline vähendamine.

Rahastamise parem korraldamine

Agenda 2000 järel on suurendatud liikmesriikide vastutust eelarverahade kasutamisel. Eeskätt puudub see kohustust planeerida kulusid realistlikult. Kui liikmesriik seda ei suuda, ei saa ülejäänud raha kasutada järgmisel aastal, samuti ei jagata seda teiste liikmesriikide vahel. Kui tegelik kulu on vähem kui 75 % planeeritust, vähendatakse järgmisele projektile antavat raha kolmandiku võrra tegelike kulude ja 75 % vahest (nt kui tegelikult kulutatakse 60 % planeeritust, siis on vahe 75 %-ga 15 %, sellest omakorda kolmandik 5 %, mis annabki summa, mille võrra toetuse hulka vähendatakse).

Kokkuvõte

Käesolev loeng sisaldas ülevaadet Euroopa Liidu maaelupoliitika vajalikkusest, kujunemisest ja hetkesesisust. Nägime, et turukorraldusele suunatud ühine põllumajanduspoliitika ei suuda lahendada kõiki põllumajanduse ja maaelu probleeme. Seetõttu on vajalik tugev maaelupoliitika, mis arvestaks kaasajal põllumajandusele ja maaelule esitatavate multifunktsionaalsuse nõuetega, st pakkuda lisaks toiduainetele ka puhast keskkonda ja turismivõimalusi. Maaelupoliitika on jõudsalt arenenud alates EL regionaalpoliitika reformidest 1988. ja 1992.a ning ÜPPi kaasnevate meetmete kasutuselevõtmisest 1992.a. Agenda 2000 raames 1999.a toimunud reformide käigus muudeti lihtsamaks nii sihtalade struktuuri, projektide rahastamise toimimist kui ka maaelu arendamise meetmete seadusandlikku tausta, asendades erinevad määrused ühtse määrusega 1257/1999, mis katab nii ÜPPi kaasnevaid meetmeid kui muid vahendeid.

Kasutatud kirjandus:

1. Ahner, Dirk, The Future of the CAP: Prospects, Problems, Challenges. 1998, unpublished.
2. Council Regulation 1257/1999, OJ L 160/80, 26.6.1999.
3. The European Commission, CAP Reform: Rural Development.
4. The European Commission, Rural Developments. Working document, 1997.
5. Keane, Michael and Denis Lucey, The CAP and the Farmer, in Christopher Ritson and David Harvey, eds., The Common Agricultural Policy. 2nd ed., CAB International 1997.
6. Moussis, Nicolas, Guide des politiques de l'Europe. 4^{ème} éd., 1999, Editions Mols.
7. Van Depoele, L. EU structural, rural and regional policy: history, developments and functioning. 1998, unpublished.

Põllumajandus ja keskkond. CAP ja keskkonnapoliitika

Sissejuhatus

Põllumajanduse ja keskkonna seosed on kahesed: ühest küljest on põllumajandust traditsiooniliselt vaadeldud ühe kõige keskkonnasõbralikuma tootmisharuna, kuna traditsioonilised põlluharimise meetmed on tõepoolest loodussõbralikud, säilitavad maastikke ja maalähedast elulaadi jne. Teisest küljest on tänapäevane, üha intensiivsem põllumajandus olulisemaid keskkonnakahjustajaid läbi väetiste ja taimekaitsevahendite üha suurema kasutamise, sõnnikust tekkiva reostuse, maastike ümberkujundamise ja muu sellise. Tulemuseks on kasvuhoonegaaside emissioon, pinnase erosioon, põllumajandusmaa hülgamine, veerežiimi muutumine ja palju muud.

Tihti on kõigis nendes probleemides ÜPPi, mis on tõepoolest toiminud nende probleemide tekkimise ja süvenemise ajal, ent kõige selle ÜPPi arvele kirjutamine oleks liialt naiivne. Me ei tea päris täpselt, mis oleks juhtunud ilma ÜPPita. Sellegipoolest võib lühidalt jagada ühise põllumajanduspoliitika mõjud keskkonnale kolme peamisse gruppi: sisendite kasutamise tase ja efektiivsus ning selle mõju reostusele; talude suuruse ja struktuuri ratsionaliseerimine ning selle tagajärjed maastikele ja elupaikadele; põllumajanduse säilitamine ja toetamine äärealadel.

ÜPPi raames makstavaid kõrgeid tootjahindu on tihti seostatud sisseostetud **sisendite suurema kasutamisega**. See tähendab, et kasutatakse rohkem keemilisi sisendeid (anorgaanilisi väetisi ja taimekaitsevahendeid); kasutatakse rohkem sisseostetud sööta, mis toob tihti kaasa varude ülekuhjumise; anorgaaniliste väetiste kasutamine toob kaasa sõnniku hulga suurenemise, millest tuleb omakorda lahti saada. Hüpoteesi, et kõrgemad hinnatoetused toovad kaasa anorgaaniliste väetiste ja taimekaitsevahendite suurenenud kasutamise ning sõnniku tootmise kasvu kinnitavad ka empiirilised kogemused.

ÜPP ja struktuuripoliitika on mõneti muutnud **talude struktuuri**, tuues eeskätt kaasa **põllumajandusüksuste suurenemise**. See toob tihti kaasa teatud maastikuelementide nagu puude, salude, märgalade, hekkide kadumise, vähendades seega bioloogilist mitmekesisust.

Positiivse poole pealt on ÜPP ja struktuurimeetmed üsna hästi mõjunud **äärealadele**, eeskätt **vähemoodsatele piirkondadele** (LFA), mille alla kuulub viiendik kõigist põllumajandusüksustest ja 40 % põllumajanduslikust maast. EL poliitika on aidanud säilitada tootmist nendel aladel, mis on kaasa aidanud maastike säilimisele, erosiooni tõkestamisele jne. Samas on sellisel poliitikal, eriti kõrgetel eluslooma kohta makstavatel toetustel, ka oma negatiivsed küljed – kõrged toetused soodustavad muuda tootmist intensiivsemaks ja pidama rohkem loomi, kui seda muidu oleks tehtud. See omakorda toob kaasa ressursside liigse kurnamise ja selle tagajärjel kahju pinnasele ja murukamarale.

Käesoleva loengu eesmärgiks on põllumajanduse ja keskkonna seoste laiem lahtiseletamine. Esiteks vaatleme keskkonnameetmete kujunemist põllumajanduspoliitika raames ajaloolisest perspektiivist. Seejärel järgneb ülevaade probleemidest, mida põllumajandus keskkonnale valmistab, misjärel käsitletakse põllumajanduse positiivseid aspekte keskkonna perspektiivist lähtudes, samuti samme, mida on ette võetud keskkonnakahjude ennetamiseks ja leevendamiseks.

Ajalugu

Suuremat tähelepanu hakati Euroopa Liidus keskkonnaküsimustele üldiselt pöörama 1980. aastate keskel. 1987.a jõustunud **ühtne Euroopa akt** sätestas keskkonnapoliitika ühe Euroopa Liidu poliitikana – enne seda puudus ühendusel selge juriidiline alus meetmete võtmiseks selles vallas.

Esimene keskkonnaküsimustega seotud põllumajanduspoliitika alane akt võeti vastu umbes samal ajal – nõukogu määrus 797/85 1985. aastast võimaldas liikmesriikidel sisse viia **riiklikke skeeme keskkonna-alaselt tundlikes piirkondades**. Selle määruse eestvedajaks oli Suurbritannia, ent teiste liikmesriikide suhtumine oli üsna leige. Taolised skeemid võimaldasid vaid riiklike toetuste maksmist ega pakkunud mingisugust ühenduse poolset toetust. Lisaks sellele sisaldas määrus sätteid põllumajanduse vähemintensiivsemaks muutmise ja maa kasutusest kõrvale jätmise osas, ent neid meetmeid vaadati tollase ületootmiskriisi ajal pigem toodangu vähendamisele kui keskkonna parandamisele suunatuina. Kaks aastat hiljem nõustus nõukogu 25 % ulatuses toetuste kompenseerimisega EL rahadest keskkonnatundlikel aladel.

Erinevates programmdokumentides tõi komisjon 1985-88 esile vajaduse integreerida rohkem keskkonnaaspekte ühisesse põllumajanduspoliitikasse. Tõsisema praktilise sammuni jõuti 1990. aastal, mil komisjon esitas määruse eelnõu, mille abil stimuleerida

keskkonnasõbralikumat tootmist. Sellest eelnõust sai ulatuslik **agro-keskkonna alane määrus 2078/92**, mis toetas 1992.a ÜPPi reformi (nn kaasneva meetmena – vt lähemalt maaelupoliitika loeng). Samuti suurendati olulisel määral agro-keskkonna meetmete rahastamist.

Sellel sammul oli mitu olulist põhjust. Esiteks, põllumajandussaaduste ületootmine oli jõudnud kriitilise piirini ja keskkonnameetmetes nähti ühte võimalust tootmise piiramiseks. Teiseks, seni kehtestatud meetmed polnud andnud silmnähtavaid tagajärgi ja neid nähti pigem põhjapoolsete riikide katsetena kaitsta oma huve, samas kui Lõuna-Euroopa riikide probleemid olid veelgi suuremad (nt massiline tootmise mahajätmine Prantsusmaal). Kolmandaks, avalikkuse jaoks teadvustus põllumajandus üha enam reostajana (eriti põhjavee reostamine nitraatidega) – oluline muutus võrreldes traditsioonilise pildiga põllumajandusest kui väga keskkonnasõbralikust majandusharust.

1990. aastate jooksul on tähelepanu keskkonnaküsimustele Euroopa Liidus pidevalt suurenenud. **Amsterdami lepinguga** (jõustus 1998.a) kohustuti Euroopa Liidu institutsioone ja liikmesriike kõiki muid poliitikaid välja töötades ja rakendades arvestama keskkonnapoliitika nõuetega (artikkel 6). Ka kogu ÜPPi reform alates 1992. aastast, veel enam Agenda 2000 raames toimub lähtuvalt keskkonnanõuete olulisusest. Ehkki lõplike tagajärgede ja trendide esiletoomine on veel keeruline, võib esialgselt siiski öelda, et toimuvad reformid mõjutavad põllumajandust vähemalt keskkonna aspektist lähtuvalt positiivses suunas. Allpool vaatleme aga põllumajanduse ja keskkonna suhteid valdkondade ja probleemide kaupa lähemalt.

Spetsialiseerumine, intensiivistamine ja kontsentreerimine

Taimekasvatuse

Viimastel aastakümnetel on Euroopa Liidus süvenenud protsess, mille raames **spetsialiseeruvad** talud üha enam ühe kultuuri kasvatamisele või teatud loomade pidamisele. Selle on tinginud ühest küljest Euroopa Liidu turupoliitika ÜPPi raames, mis on soodustanud üha mahukamat tootmist kõrgete hindade tagamise läbi. Seetõttu hakati 1980. aastatel kasvatama üha enam põllukultuure müügiks. Seda soodustasid mitmed tegurid: tehnoloogiline progress, kõrged hinnad, vajadus tootmise ratsionaliseerimise järele seoses tööjõu vähenemisega maapiirkondades, infrastruktuuri ja transpordivõimaluste paranemine (eriti tänu ühtse turu loomisele), söödateravilja tarbivate kariloomade kontsentreerumine

suurte sadamate lähedusse, mis suurendas Euroopa tootjate konkurentsivõimet ja sellest tulenevalt tootmismahтусid. Eriti suurenes maisi (söödaks) ja nisu kasvatamine, kuna nendest saadav kasum oli suurem, kui muude teraviljade puhul. Veelgi märkimisväärsem oli kaunviljade (põldhernes) ja õliseemnete (raps, päevalill, soja) levik võrreldes varasemaga.

Samaaegselt spetsialiseerumisega on toimunud **talude suurenemine**. Nende kahe protsessi koosmõjul kaotati põldude vahelisi piire, raiuti maha hekke ja üksikuid puid jne, eesmärgiga saada suuremaid ja kergemini haritavaid, seeläbi suuremat tootlust ja kasumit andvaid põlde. See kõik **mõjutas veevarustust, bioloogilist mitmekesisust, pinnase kvaliteeti (erosioon) ja maastikke**.

Aastakümnete jooksul on ÜPP soodustanud põllukultuuride kasvatamist. Selleks kasutatavat maad on pidevalt võetud rohumaade ja karjamaade arvelt – nii vähenes rohumaade pindala Euroopa Liidus aastatel 1975-95 12 % võrra. Seda trendi soodustas ka kariloomade arvu vähenemine piimakvoodi kehtestamise järel 1984.a., samuti ka kõrgema saagikusega söödakultuuride kasvatamine, misjärel kadus vajadus senise suure pindala järgi. 1992.a sisse viidud agro-keskkonna meetmete üks eesmärk oligi rohumaade taolise kahanemise peatamine.

Alates 1992.-93. aastast on üritatud probleemi lahendada vähendades teravilja all olevat pindala, seda eeskätt kohustusliku maa tootmisest kõrvalejätmise nõudega (15 % kasutuselolevast maast). Samuti vähendati teraviljade institutsionaliseeritud hindu, kompenseerides seda hektari kohta makstavate otsetoetustega.

Tulemuseks oli teravilja kasvatamiseks kasutatava põllumaa oluline vähenemine, ehkki saakide suurenemise tõttu mitmes riigis toodangu koguhulk ei vähenenud. Kadunud ei ole ka trend, et sekundaarsed teraviljad asendatakse enam sisse toovate kultuuridega (mais, nisu). Samas on maa tootmisest kõrvale jätmine aidanud vähendada koormust pinnasele, piirata masinate ja keemiliste sisendite kasutamist nendel ja ka teistel maatükkidel.

Loomakasvatus

Sarnaseid probleeme taimekasvatusele näeme ka loomakasvatuses – tootmine muutub üha **spetsialiseeritumaks, kontsentreeritumaks ja intensiivsemaks**. Põllumajandusettevõtete arv väheneb pidevalt, samas kui loomade arv ühe ettevõtte kohta kasvab. Eriti on vähenenud mitterspetsialiseerunud talude arv (32 % 1975-95), mis tõstab eelpool mainitud trende veelgi rohkem esile. Samas tuleb mees pidada, et kõik siinkohal räägitav on üle-euroopaline

üldistus, tegelikkuses on liikmesriikide ja nende regioonide vahel väga suured erinevused. Nii on näiteks lehmade keskmine arv talu kohta Portugalis 10 ja Suurbritannias 87, kanade keskmine arv Rootsis üle 52 000 ja Portugalis alla 100. Sellest tulenevalt on ka surve keskkonnal erinevates regioonides väga erinev.

Loomakasvatases on põhiliseks keskkonnaprobleemiks **sõnniku ületootmine**, mida tootmise intensiivistumine soodustab veelgi – mida rohkem toodab lehm piima ja sõnnikut, seda enam on vaja põlde, kuhu seda sõnnikut laotada. Kui aga tootmine on muutunud intensiivsemaks, st lehmade arv hektari kohta on kasvanud, siis on põllumaa hulk hoopis väiksem. Samuti toodetakse spetsialiseerumise järel vaid ühte kindlat tüüpi sõnnikut, mis ei pruugi sellele pinnasele üldse sobida. Taolised probleemid on eriti tõsised suurte sadamate läheduses, kuhu tootmine on kontsentreerunud. See on sundinud Hollandit (kus teadagi on maailma suurim sadam Rotterdam) kehtestama piiranguid fosfaatide tootmisele – kui see on suurem kui 2,5 eluslooma ühikut⁴, siis tuleb talunikul maksta spetsiaalset sõnnikumaksu.

Lisaks sellele on kariloomad olulised **ammoniaagi** tootjad, mis suurendab pinnase ja vee **happelisust** ning kahjustab metsi happevihmade näol. Tulemuseks on ökosüsteemide kahjustumine ja veekogude eutrofeerumine. Ammoniaak tuleneb 80 % ulatuses sõnnikust ja 20 % ulatuses lämmastikväetistest.

Vesi ja põllumajandus

Vee ja põllumajanduse suhe on kaheosaline – ühest küljest kasutab põllumajandus vett (niisutamiseks) või juhib seda kuivendussüsteemide kaudu ära. Teisest küljest on põllumajandus veerežiimi peamisi rikkujaid niisutamise ja kuivendamise ning peamisi reostajaid nitraatide, fosfaatide ja taimekaitsevahenditega. Eriti tõsiselt on põllumajandus hakanud veekvaliteeti mõjutama seoses tootmise pideva intensiivistumisega, mille raames kasutatakse ka järjest enam vett.

Sellest tulenevad **kahjud** võib lahterdada järgmiselt:

- põhjavee ja jõgede veetaseme alanemine seoses suurenenud vee ammutamisega;
- sekundaarsed ja raskemini märgatavad tagajärjed nagu märgalade kadumine, hapnikudefitsiit jõgedes, mis toob kaasa teatud liikide hävimise, pinnavee soolastumine rannikualadel;

- tammide ehitamisest ja niisutamise eesmärgil veevoolu ümbersuunamisest tulenevad keskkonnakahjustused;
- jõgede ja põhjavee saastamine nitraatide (lämmastikväetistest ja sõnnikust) ja taimekaitsevahenditega.

Nitraatide kujul vees esinev **lämmastik** on oluline saastaja, kuna see soodustab eutrofeerumist ja võib kahjustada inimeste tervist. Joogivee kvaliteeti reguleeriv direktiiv **98/83/EÜ** seab maksimaalseks nitraatide koguseks joogivees 50 mg/l. Probleemi muudab keerulisemaks asjaolu, et nitraadid on väga kergesti lahustuvad ja võivad nii lihtsasti sattuda põhjavette. Nitraatidega saastumist mõjutavad olulisel määral erinevad geoloogilised, kliimatilised ja bioloogilised faktorid, nii on see suuremaks probleemiks kaljuse pinnase ja märja kliimaga piirkondades.

Teiseks peamiseks vee saasteaineks on **fosfor**, mis põhjustab eutrofeerumist ja vee kvaliteedi halvenemist. Põllumajandus saastab vett fosforiga loomsete jäätmete ja mineraalväetiste näol.

Lisaks tuleb mainida veel vee saastumist **pestitsiididega**, kuid erinevalt väetiste kõigile teada olevast mõjust pole taimekaitsevahendite vett saastavat toimet nii palju uuritud (keskendutud on rohkem nende jääkide kontrollile toiduainetes). Kuna taimekaitsevahendid on väga lahustuvad, siis satub neid sellegipoolest pinnavette ja ka põhjavette üsna märkimisväärsel hulgal. Direktiiv **98/83/EÜ** sätestab iga taimekaitsevahendi maksimaalseks sisalduseks joogivees 0,1 µg/l ja kõigi pestitsiidide maksimaalseks kogusisalduseks 0,5 µg/l. Lisaks reguleeritakse direktiiviga **91/414/EMÜ** taimekaitsevahendite müügi ja kasutamist registreerimist ja kontrollimist, tagamaks nende võimalikult ohutut ja vähest kasutamist. Aastatel 1991-95 vähenes taimekaitsevahendite müük oluliselt, ehkki alates 1996. aastast on müügitase jälle mõnevõrra tõusnud.

Vee saastamise probleeme on püütud lahendada erinevate vahenditega:

- 20 % põllumajanduslikust maast on seotud **agro-keskkonna meetmetega**, mis piiravad reostamist, lisaks arendatakse 2 mln hektaril (2 % maast) mahepõllumajandust;

⁴ Eluslooma ühik (Livestock Unit, LSU) sisaldab erineva koefitsendiga erinevaid kariloomi, mis võimaldab erinevaid liike summeerida ja võrrelda.

- **kohustuslikus korras tootmisest kõrvale jäetud maal** kasutatakse vähem väetisi ja taimekaitsevahendeid, ehkki ka tööstuslikul otstarbel kasvatatavad taimed vajavad neid;
- **põhjavee direktiiv 80/68/EMÜ** sätestab kontrollinõuded käitistele, kes otseselt või kaudselt lasevad põhjavette teatud aineid;
- meetmed riiklikul, regionaalsel ja kohalikul tasemel parandamiseks nitraatide direktiivi **91/676/EMÜ** rakendamist (direktiivi eesmärk on põhjavee kaitsmine põllumajandusest, eriti sõnnikust, tulenevate nitraatide eest);
- **hea põllumajanduse tava** sätestab reeglid nitraatide keskkonnasõbralikuks kasutamiseks;
- **valgalade majandamisplaanide** koostamine koostöös põllumeestega;
- **majanduslike hoobade** (maksud, subsiidiumid) kasutamine vähendamaks saasteainete kasutamist (väetiste ja taimekaitsevahendite maks eksisteerib mõnedes Põhja-Euroopa riikides).

Põllumajandus ja atmosfääri saastamine

Põllumajandus on põhilisi allikaid mitmetele kasvuhoonegaasidele, mis kahjustavad osoonikihti ja põhjustavad globaalset soojenemist. Ehkki **põllumajandus toodab 9 % kasvuhoonegaaside kogumahust**, on ta peamine **metaani (CH₄)** ja **lämmastikoksiidi (N₂O)** allikas. Samal ajal on põllumajandus, eriti põllumaa metsastamise läbi, **süsihappegaasi (CO₂) siduja**.

Kasvuhoonegaaside emissiooni vähendamine on viimaste aastate jooksul tõusnud oluliseks rahvusvaheliseks teemaks. 1997.a leppisid juhtivad tööstusriigid Kyoto protokollis raames kokku kasvuhoonegaaside emissiooni vähendamise 5 % alla 1990.a taseme aastatel 2008-12. Euroopa Liit võttis kohustuse vähendada emissiooni 8 %.

Miks on kasvuhoonegaasid kahjulikud? Nad kahjustavad **kasvuhooneefekti** – s.o fenomen, mis muudab elu Maal võimalikuks tänu maad ümbritsevale erinevatest gaasidest koosnevale atmosfäärile. Kasvuhoonegaasid kahjustavad atmosfääris esinevat gaaside tasakaalu ja põhjustavad seeläbi globaalset kliima soojenemist. Lisaks muudele negatiivsete le tagajärgedele võib kliima soojenemine olulisel määral kahjustada ka põllumajandust:

- tänu kliima soojenemisele **tõuseb maailmamere tase** Euroopas 1-1,5 mm aastas, see võib põhjustada senisest suuremaid üleujutusi;
- ehkki **sademete** üldhulk eriti ei muutu, on täheldatavad **variatsioonid** aasta lõikes, eeskätt suurem sademete hulk talvel ja väiksem suvel; see võib tekitada veeprobleeme, eriti Lõuna-Euroopas, kus suurema kuumusega kaasneb ka suurem aurustumine; kõik see omakorda põhjustab erosiooni, maalihkeid jms;
- kliima soojenemine mõjutab **põllumajanduse tootlikkust** – Lõuna-Euroopas on tagajärjeks suurem ikalduse oht, Põhja-Euroopas omakorda avaneb võimalus kasvatada kultuure, mis seni kasvasid ainult lõunas; ka kultuurid, mis kasvavad kogu Euroopas hakkavad suhteliselt paremini kasvama Põhja-Euroopas – nii et kokkuvõtlikult suureneb veelgi Lõuna- ja Põhja-Euroopa saagikuse vahe.

Kuidas tekitab põllumajandus kasvuhoonegaase?

- Põllumajanduse arvele langeb 48 % metaani emissioonist Euroopa Liidus. Metaan tekib põllumajanduses käärimisest kariloomade sooltes ja sõnniku käitlemisel. Metaan on eriti ohtlik, kuna 20 aasta jooksul kahjustab 1 kg metaani atmosfääri sama palju kui 56 kg süsihappegaasi.
- Põllumajandus toodab 52 % ELis atmosfääri paisatavast lämmastikoksiidist. N₂O satub atmosfääri mitmel eri moel: 1) otseselt põllumaalt ja loomakasvatussüsteemidest (nt sõnnikuhoidlatest), 2) kaudselt lämmastiku sattumisel loodusesse nitraatidest; 3) põllumajanduslike jäätmete põletamisest.
- Põllumajandus ei tooda otseselt süsihappegaasi, ehkki siiski kaudselt paiskavad CO₂-e atmosfääri põllutöömasinad.

Siiski on põllumajandusel ka oma **positiivne** külg kasvuhoonegaaside osas:

- metsad seovad süsihappegaasi, nii et metsastamise toetamisel on ka selles osas oluline positiivne tagajärg;
- aeroobsed mullad, samuti kuivad mullad ja märjad karjamaad seovad lämmastikoksiidi;
- Kuivatatud, mitteharitavad pinnased ja karjamaad seovad metaani – ca 10 % globaalsest metaani sidumisest.

Agro-keskkonna meetmed

Agro-keskkonna meetmed on üheks põhiliseks vahendiks stimuleerimaks põllumehi keskkonna vajadustega rohkem arvestama. Need meetmed võeti koos muude ÜPPI kaasnevate meetmetega kasutusele 1992.a reformi käigus määrusega **2078/92**. Agro-keskkonna programmide raames **toetatakse keskkonnasõbralikke ja bioloogilist mitmekesisust säilitavate tootmismeetodite kasutajaid**. Uue põlvkonna maaelu arengu programmides on agro-keskkonna meetmed ainsana kohustuslikud kõigile liikmesriikidele (muid komponente võivad nad ise valida), ehkki talunikele on agro-keskkonna skeemides osalemine vabatahtlik. **Toetusi makstakse põllumeestele, kes kohustuvad vähemalt viie aasta jooksul järgima keskkonnasõbralikke tootmisviise**. Toetusi makstakse igal aastal vastavalt vähenenud sissetulekutele ja suurenenud kuludele, mis tulenevad agro-keskkonna nõuete järgimisest. Maksimaalne toetuse määr on 600 eurot/ha üheaastaste kultuuride puhul, 900 eurot/ha spetsialiseeritud mitmeaastaste kultuuride puhul ning 450 eurot/ha muude maakasutusviiside korral.

Programme viivad detsentraliseeritud süsteemi raames ellu riiklikud ja regionaalsed ametkonnad. Kõik programmid kiidetakse heaks Euroopa Komisjoni poolt. Nagu muudegi kaasnevate meetmete puhul on **EL rahastamise piirmäär 75 %** avaliku sektori investeeringust sihtala 1 piirkondades ja mujal 50 %. 1999.a eraldati agro-keskkonna meetmetele 1,9 mlrd eurot, s.o 4 % EAGGF-i tagatisosakonna kulutustest.

Keskmiselt osaleb agro-keskkonna programmides **iga seitsmes talu** ja lepingutega on kaetud **20 % EL põllumajanduslikust maast**. Samas on riikidevahelised erinevused väga suured: uutes liikmesriikides on skeem märgatavalt enam levinud (Austrias 78 % taludest, Soomes 77 %, Rootsis 64 %).

Agro-keskkonna meetmed võivad olla väga erinevad. Vastavalt eesmärkidele on nad jagatud **õhule, bioloogilisele mitmekesisusele, maastikule, pinnasele ja maale ning veele** suunatuiks. Enamasti puudutavad konkreetset programme vaid ühte või mõnda aspekti, kuna võimatu on välja töötada meetmeid, mis korruga kõigile keskkonnaaspektidele hästi mõjuksid. Seetõttu on programmid enamasti ka spetsiifiliselt välja töötatud konkreetse paiga probleemide tarbeks.

Programmide olulisemaid tulemusi on **sisendite (väetised ja taimekaitsevahendid) kasutamise vähenemine**, mis omakorda toob kaasa fosfori sisalduse vähenemise pinnavees ning nitraatide taseme vähenemise pinna- ja põhjavees. Samuti on tagajärjeks suurenenud bioloogiline mitmekesisus, võimaldades ellu jääda ka vähem elujõulistel liikidel. Mitmed agro-keskkonna meetmed on suunatud **maakasutuse muutmisele**. Iseäranis puudutab see tootmisest kõrvalejäetud maad, kus oluliselt suureneb bioloogiline mitmekesisus, eriti kui seda toetatakse veel **spetsiaalsete mitmekesisust arendavate meetmetega**. Nende raames kohustuvad põllumehed piirama karja suurust, sisendite kasutamist, veetaseme muutmist jne.

Samuti eksisteerivad **meetmed, millega üritatakse lahendada probleeme, mis on tekkinud talude mahajätmisest** – suurenenud metsatulekahjude ja laviinide oht, mitmekesisuse vähenemine (nt kui karjamaa asendub võsaga). Põhiliseks vahendiks on põllumeeste veenmine tootmist jätkama ka siis, kui see majanduslikult ära ei tasu, eesmärgiga säilitada olemasolevat elukeskkonda. Kui talu on juba maha jäetud, siis toetatakse maa hoidmist keskkonna seisukohalt rahuldavas korras.

Mahepõllumajandus

Oluliseks viisiks keskkonnakoormuse vähendamisel on mahepõllumajandusliku tootmise toetamine. Mahepõllumajanduse osatähtsus suureneb Euroopa Liidus pidevalt – mahepõllumajandusega tegelevate talude osatähtsus kasvab keskel läbi 26 % võrra aastas. Sellegipoolest moodustab nende talude osatähtsus vaid **1,3 % kõigist taludest** (1998.a). Ligi **2 % põllumajanduslikust maast** kasutatakse mahepõllumajanduse tarbeks.

Mahepõllumajanduse eesmärk on inimese- ja keskkonnasõbralikum tootmine.

Mahepõllumajandusel on võrreldes tavapärase tootmisega järgmised eelised:

- mahetoodete turuhind on kõrgem (mistõttu on vaja maksta vähem toetusi);
- mahetootmine kurnab vähem maad tänu vähem intensiivsele tootmisele;
- mahetootmine aitab tootjatel paremini vastata nõudlusele, mis on tekkinud tervislike toiduainete järele;
- mahetootmine on keskkonnasõbralikum;

- mahetootmine on tööjõumahukam, mis tõstab tööhõivet maal ja aitab säilitada väikeseid talusid, mis poleks muidu konkurentsivõimelised.

Nõukogu **määrus 2078/92** sätestab kompensatsiooni mahepõllumajandusega tegelevatele talunikele lisakulude ja saamatajäänud tulude eest, mis on tekkinud võrreldes traditsioonilise tootmisega.

Ranged kriteeriumid selle kohta, millist toodangut võib pidada mahepõllumajanduse nõuetele vastavaks sisalduvad **määruses 2092/91**. Eriti puudutavad need nõudmised väetiste ja taimekaitsevahendite kasutamist. Nende nõuete täitmise kontrollimiseks on liikmesriikides loodud vastavad inspeksioonid. Nõudeid peab maatükil täitma **kahe aasta jooksul enne külvamist**, enne kui sealt tulevat toodangut saab lugeda mahetoodanguks (üheaastaste taimede korral). Mitmeaastaste taimede korral tuleb täita vastavaid nõudeid **kolme aasta jooksul enne saagi koristamist**.

EL mahepõllumajanduslik toodang toimub valdavalt **maaviljeluse** sektoris, kuna mahepõllumajanduse määrus ei kata siiani (seisuga august 2000) loomakasvatust. Mitmes riigis on orgaanilist loomakasvatust reguleeritud siseriiklikult, eriti Austrias, kus mahepõllumajanduse nõuetele vastav loomakasvatus omab olulist osatähtsust. Maaviljeluse osas kasutatakse 55 % mahepõllumajanduse nõuete kohaselt haritud maast rohumaana, st karjamaana ja sööda tootmiseks. 19 % maast kasutatakse põllukultuuride kasvatamiseks – erinevalt kogu põllumajanduslikust maast, millest erinevad põllukultuurid (eriti teravili) hõlmavad 46 %. Lõpetuseks kasutatakse 8 % mahepõllumajanduslikust maast kõögiviljakasvatuseks. See on oluliselt rohkem kui 1,2 % kogu põllumajanduslikust maast ning näitab tarbijate suurt nõudlust tervislike toiduainete järele.

Erinevates riikides on mahepõllumajandusel erinev populaarsus. Rootsis näiteks tegelevad koguni 12 % kõigist taludest mahetoodangu tootmisega, järgnevad Austria (9 %) ja Soome (4 %). Üldiselt on mahetoodangut andvad talud keskmisest suuremad, eriti Portugalis, kus vahe on viiekordne. Samas on Portugali talud üldse väga väikesed, suuemate taludega Rootsis on mahetootjad keskmisest mõnevõrra väiksemad.

Tööstuslikud ja energiakultuurid: põllumajanduse kasvav panus keskkonnakaitsetesse

Tulenevalt Euroopa Liidu liikmesriikide sõltuvusest energiakandjate impordist (vaid Suurbritannia toodab üle 100 % riigis vajaminevast energiast) ja vajadusest kaitsta keskkonda nt kliima soojenemise eest, on ELis hakatud üha enam tähelepanu pöörama taastuvatele energiaallikatele, sealhulgas ka neile, mida toodetakse põllumajanduslikul teel. Vastavate kultuuride kasvatamist on toetanud ka 1992.a alguse saanud ÜPPi reform, kuna kohustuslikus korras tootmisest kõrvale jäetud maal on lubatud kasvatada toiduks mittedobivaid kultuure. Käesoleval ajal kasvatatakse kultuure, mis sobivad biokütuseks või looduslikult lagunevaks plastikuks 10-15 %-l tootmisest kõrvale jäetud maast.

80 %-l tootmisest kõrvale jäetud maast, kus toiduks mittedobivaid kultuure kasvatatakse, kasvab **raps**. Rapsiseemet kasutatakse biodiisli saamiseks. Lisaks sellele toodetakse üha enam elektrienergiat **biomassist** (nt roost jms taimedest). Samuti kasutatakse traditsiooniliselt energia saamiseks (97 % ulatuses küll soojuse saamiseks) **küttepuitu**. Üha enam saadakse elektrienergiat ka **põllumajanduslikest jäätmetest** – lägast ja toiduainetööstuse jäätmetest. Neile energiaallikatele lisanduvad taastuvate ressursidena veel tuule-, hüdro- ja päikeseenergia, ent need pole nii otseselt põllumajandusega seotud.

Kõik eelpool toodud energiaallikad on keskkonnasõbralikumad fossiilsetest energiaallikatest. Paraku on nende tootmine endiselt tihti kallim fossiilkütustest, mis tõttu Euroopa Liidu roll erinevate stiimulite loomise näol on eriti oluline. Käesoleval ajal ei hõlma põllumajanduslik energiatootmine veel kuigi suurt osa üldisest energiatarbimisest – kõik taastuvad energiaallikad kokku katavad alla **6 %** kogu ELi energiavajadusest. Euroopa Komisjon on käinud välja ambitsioonika plaani kahekordistada seda protsenti aastaks 2010. See võimaldaks lisaks keskkonnasäästlikkusele luua juurde 500 000 uut töökohta.

Põllumajandusega seotud keskkonnapoliitika meetmed

Põllumajandus ja Natura 2000

Natura 2000 on alade võrgustik, kus inimtegevus peab arvestama looduslikult tähtsate paikade säilitamisega. Natura 2000 alla kuulub kahte liiki alasid:

- alad, mis on määratud liikmesriikide poolt lindude direktiivi raames;

- alad, mille on liikmesriigid välja pakkunud elupaikade direktiivi raames ning mis kinnitatakse seejärel komisjoni poolt kolmeetapilise valikuprotsessi järel.

Natura 2000 piirkondadeks välja pakutud alad katavad hetkel **9 %** EL pindalast ja tulevikus on planeeritud suurendada seda ala **12 %-ni**. Iga riik otsustab ise vastavalt oma geograafiale, traditsioonidele, majandusele ja muudele huvidele, kui suure osa territooriumist ta Natura 2000 alade hulka määrab.

Natura 2000 alade hulka kuulub ka märgatav kogus põllumajanduslikku maad. See on tekitanud muret põllumeestes, ent vaatamata mõningatele eksiarvamustele ei tähenda Natura 2000 piirkonnad seda, et neis tuleks igasugune elutegevus lõpetada. Pigem vastupidi, paljudes Natura 2000 piirkondades ei oleks olemasolevat kooslust ilma põllumajanduseta võimalik säilitada. Tegelikuses peaks Natura 2000 programm olema **kasulik nii keskkonnale kui põllumeestele**:

- nendes paikades praktiseeritakse kohale kõige sobivamat põllumajandust, samuti on põllumeeste pidev kohalolek tihti kasulikum ja odavam maa haldamisest väljastpoolt;
- põllumeestele makstakse teenuste eest, mida nad osutavad looduskeskkonna säilitamisel läbipaistval moel, mis on arusaadav ka ülejäänud kodanikele;
- kõige suurema bioloogilise mitmekesisusega regioone majandatakse kõige vähemintensiivselt;
- Natura 2000 tähistus muudab atraktiivsemaks piirkonnast pärit tooted (nt juustu või veini), samuti suurendab see võimalusi looduslähedaseks turismiks.

Keskkonnamõjude hindamine

Vastavalt direktiivile **85/337/EMÜ** tuleb kõikvõimalikele ühenduse eelarvest finantseeritavatele projektidele lisada ka hinnang võimalike keskkonnamõjude kohta. See peab sisaldama hinnangut inimestele, faunale ja floorale; pinnasele, keskkonnale, õhule, kliimale ja maastikule; eeltoodud faktorite omavahelistele mõjudele; ning materiaalsetele väärtustele ja kultuuripärandile. Samuti tuleb vajalikul määral konsulteerida keskkonnaasutuste ja avalikkusega. Spetsiifilised põllumajanduse valdkonnad, mille raames

esitatavate projektide puhul on keskkonnamõtjude hindamine vajalik, on toodud direktiivi lisas nr 2.

Integreeritud saastamise ennetamine ja kontroll (IPPC)

Integreeritud saastamise ennetamise ja kontrolli direktiiv sätestab abinõud ja protseduurid tööstusrajatistest emissioonide ennetamise või minimeerimise, kasutades kõrgetasemelisel tehnoloogial rajanevat autoriseerimise süsteemi. Süsteem toimib uutes rajatistes, olemasolevad peavad selle üle võtma kaheksa aasta jooksul. Direktiiv käib näiteks intensiivsete linnu- ja seafarmide kohta (üle 40 000 koha lindudele või üle 2000 koha üle 30kilostele emistele või üle 750 emise).

Lisaks kuuluvad keskkonnapoliitika valdkonda ka veekaitse meetmed, mida on käsitletud ülalpool peatükis 4.

Metsandus

Põllumajandusliku maa metsastamisest kui ühest ÜPPI kaasnevast meetmest oli juba juttu maaelupoliitika peatükis. Siinkohal keskendume eelkõige selle meetme keskkonnaaspektidele ning räägime muudest meetmetest, mis puudutavad nii põllumajandust, metsandust kui keskkonda:

- **struktuurimeetmed ühise põllumajanduspoliitika ja sellega kaasnevate meetmete** näol – metsanduse meetmed põllumajanduses (määrus (EMÜ) 2080/92), skeem metsaalade arendamiseks ja optimaalseks kasutamiseks maapiirkondades (määrus (EMÜ) 1610/89), meetmed metsandussektori arendamiseks parandades metsandustoodete töötlemist ja turustamist (määrus (EMÜ) 867/89);
- meetmed **metsade kaitseks atmosfääri reostuse eest** (määrus (EMÜ) 3528/86);
- meetmed **metsade kaitseks metsatulekahjude eest** (määrus (EMÜ) 2158/92);
- **Euroopa metsandusalase informatsiooni- ja kommunikatsiooni-süsteemi** loomine (määrus (EMÜ) 1615/89);
- ühenduse toetus metsanduse alasele **uurimistegevusele**.

Olulisim põllumajanduse, metsanduse ja keskkonna piiril asuv meede on **põllumajandusliku maa metsastamine**. Määruse 2080/92 raames toetati aastatel 1993-97 metsastamist 1,27 mlrd eküüga. Selle aja jooksul istutati põllumaale 519 320 ha metsa (ilma Saksamaata). Valdav osa (96 %) metsa istutati eramaale. 60 % metsastatud maast oli varem karjamaa, 37 % põllukultuuride all ja 3 % püsilukultuuride all. Eriti suurel hulgal istutati metsa Hispaanias, Portugalis ja Iirimaal. Viimases lisandus 16 % metsa võrreldes varasemaga (kuna varem oli metsaga kaetud vaid 15 % territooriumist). 60 % istutatud metsast on laialehine lehismets, mis tuleneb osaliselt asjaolust, et selle eest on ette nähtud 25 % suuremad toetused.

Muudest metsanduse meetmetest, mis on ülalpool loetletud, väärub märkimist metsateede ehitamine (eeskätt Hispaanias ja Portugalis) vältimaks tulekahjude levikut.

Põllumajandusliku maa metsastamine on vähesel määral aidanud kaasa põllumajandustoodangu mahu vähenemisele. Olulisem on metsastamise roll olnud maaelu arendamisel, pakkudes alternatiivseid töövõimalusi põllumeestele ja mitmekesisidades maakasutust. Veelgi olulisem on metsastamise keskkonnakaitse alane kasu erosiooni vähendamise, bioloogilise mitmekesisuse arendamise, veerežiimi reguleerimise jms näol. Lisaks seovad puud süsihappegaasi, mis vähendab kasvuhooneefekti ja aitab keskkonna parandamisele veelgi kaasa.

Kokkuvõte

Eelpool nägime, et põllumajandus on samaaegselt nii keskkonnaväärtuste tarbija, saastaja kui ka parandaja. Alates 1980. aastate keskpaigast ja 1992.a ÜPPi reformist on keskkonnaküsimustele nii põllumajanduse raames kui laiemalt pööratud üha suuremat tähelepanu. Kasutusele on võetud erinevaid meetmeid tootmise intensiivsuse vähendamiseks, keemiliste sisendite kasutamise vähendamiseks, looduskeskkonna ja ökosüsteemide säilitamiseks ja saastamise ennetamiseks. Eelkõige on selles osas olulised agro-keskkonna programmid ja mahepõllumajandusliku tootmise toetamine. Põllumajandusliku maa metsastamise ja taastuvate energiaallikate tootmise toetamisega aitab põllumajanduspoliitika kaasa ka muudest allikatest tekkiva reostuse ennetamisele ja vähendamisele.

Kasutatud kirjandus:

1. Bartolomey, Pierre Antoine, Changes in Agricultural Employment.
http://europa.eu.int/comm/dg06/envir/report/en/emplo_en/report_en.htm.
2. Delpeuch, Bertrand, Natura 2000 and agriculture.
http://europa.eu.int/comm/dg06/envir/report/en/n2000_en/report_en.htm.
3. The European Commission, Agriculture and Environment. 1998.
4. Fay, Frank, Impact of agri-environment measures.
http://europa.eu.int/comm/dg06/envir/report/en/2078_en/report.htm.
5. Hau, Patrick and Alain Joaris, Organic Farming.
http://europa.eu.int/comm/dg06/envir/report/en/organ_en/report_en.htm.
6. Joaris, Alain, Non-food and energy crops, a long tradition and potential for future.
http://europa.eu.int/comm/dg06/envir/report/en/n-food_en/report.htm.
7. Lowe, Philip and Martin Whitby, The Cap and the European Environment, in Christopher Ritson and David Harvey, eds., The Common Agricultural Policy. 2nd ed., CAB International 1997.
8. Lucas, Stéphanie and Maria Pau Vall, Pesticides in the European Union.
http://europa.eu.int/comm/dg06/envir/report/en/pest_en/report_en.htm.
9. Pau Vall, Maria and Claude Vidal, Nitrogen in agriculture.
http://europa.eu.int/comm/dg06/envir/report/en/nitro_en/report.htm.
10. Poiret, Michel, Crop Trends and Environmental Impacts.
http://europa.eu.int/comm/dg06/envir/report/en/evo_cu_en/report.htm.
11. Sensi, Alessandra, Agriculture and acidification.
http://europa.eu.int/comm/dg06/envir/report/en/acid_en/report.htm.
12. Sensi, Alessandra, Agriculture and climate change.
http://europa.eu.int/comm/dg06/envir/report/en/clima_en/report_en.htm.
13. Sondag, Véronique, Forestry measures under the common agricultural policy.
http://europa.eu.int/comm/dg06/envir/report/en/forest_en/report.htm.
14. Strosser, Pierre and Maria Pau Vall, Water and agriculture: contribution to an analysis of a critical but difficult relationship.
http://europa.eu.int/comm/dg06/envir/report/en/eau_en/report.htm.

EL-i laienemisega kaasnevad probleemid

CAP-i võimalikud arengusuunad

Euroopa Liit on maailma suurim põllumajandussaaduste importija ning suuruselt teine eksportija. Ainuüksi 1998. aastal eksportis Euroopa Liit üle 100 miljardi Saksa marga väärtuses põllumajandussaadusi. Seega on ka mõisteta, et põllumajandussektor on üks enim reguleeritud valdkondi Euroopa Liidus. Seda iseloomustavate poliitikavahendite - sektori tegevuse reguleerimiseks kehtestatud õigusaktide ja eelarvekulutuste osatähtsus üldistes abinõudes on vastavalt 40 ja 45%. Seetõttu on ka põllumajanduspoliitikast huvitatuid tunduvalt rohkem ning on palju survegrupe. Seega ei ole Euroopa Liidu laienemine väljakutseks mitte ainult kandidaatriikidele, kel tuleb jõuda nõutud tasemele, vaid ka Euroopa Liidu 15 liikmesriigile, kuna nii suur uute liikmete hulk mõjutab EL-i institutsioone, poliitikaid ja EL-i identiteeti tervikuna.

Institutsionaalsed probleemid

Euroopa Liidu laienemine toob liidule kaasa nii rõõme kui ka muresid. Tänaaste liikmesriikide seisukohast on positiivseteks tendentsideks siseturu laienemine, mis toob kümne Kesk- ja Ida-Euroopa riigi ühinemisel kaasa *circa* 100 miljonit uut tarbijat ning uue ja suure kiiresti areneva Ida-Euroopa turu. See aga tähendab kaubavahetuse kasvu ning liikmesriikide firmadele odavamalt töajõudu. Loodetakse ka julgeolekuprobleemide tunduvalt vähenemist. Negatiivseteks külgedeks on esiteks see, et nende 100 miljonit uue tarbija ostujõud küündib enamasti kõigest 1/3-ni liikmesriikide tarbija ostujõust. Teiseks, kardetakse suurt sisserännet Ida-Euroopast Lääne-Euroopasse ning kolmandaks, palkade langust selle tulemusena.

Amsterdami lepingu (19. november 1997) paragrahv 15 kiidab heaks Belgia, Prantsusmaa ja Itaalia ühisdeklaratsiooni, milles nimetatud riigid seavad Euroopa Liidu sisemise institutsionaalse reformi igasuguse laienemise tingimuseks. Käesoleva aasta veebruaris tuli kokku valitsustevaheline konverents, et arutada EL-i institutsionaalset reformi, mille eesmärgiks on institutsioonide efektiivsuse, läbipaistvuse ja demokraatlikkuse kasv. Siiski esinevad siinkohal juba praegu Euroopa Komisjoni ja Euroopa Nõukogu vahel lahkavõtted, kuna Euroopa Komisjon eelistab tunduvalt põhjalikumalt reformi.

Reformimist vajavad järgmised valdkonnad (SLAID):

1. Uute liikmete vastvõtmiseks valmisolekuks, tuleb kindlasti muuta otsusetegemise protsessi EL-is: Euroopa Komisjoni põllumajandusvolinik Franz Fischleri sõnul ei saa hääletada anonüümselt, kui liikmesriikide arv kasvab suuremaks kui 20. Hetkel kasutatav 'kvalifitseeritud häälteenamuse' süsteem ja kaasotsustamise printsiip peaksid olema normaalsed meetodid üldise seadusandliku liidu-taseme otsustusprotsessi juures, anonüümne hääletamine võiks säilida konstitutsiooniliste ja fundamentaalsete küsimuste lahendamisel;
2. Samuti tuleb reformida EL-i õigussüsteemi, kuna liikmete arvu suurenemine toob kaasa ka kohtuvaidluste arvu tõusu;
3. Euroopa Liidu institutsioonid – tuleks muuta nende struktuure, üle vaadata praegused ülesanded, kaasajastada koostööprintsiibid. Nendeks institutsioonideks on Euroopa Komisjon, Euroopa Nõukogu, Audiitorite Koda, Majanduskomitee, Sotsiaalkomitee, Regionaalkomitee;
4. Euroopa Parlament – kuna on paika pandud parlamendiliikmete maksimumarv (700 liiget), siis tuleb muuta kohtade arvu jaotust liikmesriikide vahel.

Reformimist vajavad veel mitmedki muud küsimused, nt. struktuurifondid, laienemisega seonduv finantseerimine ja põllumajanduspoliitika, millest nüüd räägimegi lähemalt.

CAP'i probleemid

Ühtse põllumajanduspoliitika loomisel tugineti kolmele põhimõttele – ühine rahastamine, ühisturg ja siseturu eelistamine. Ehkki ka täna ei saa ilma nendele printsiipidele tuginemata lahendada mitmeid põllumajandusprobleeme Euroopa Liidus, ei saanud säilitada *status quo'd*, vaid tuli muudatusi sisse viia ka CAP'i, et ta vastaks hetke nõuetele. Eelkõige on CAP'ile süüks pandud liigset keerukust ning läbipaistmatust. Keerulisust soosib asjaolu, et ühtset põllumajanduspoliitikat püütakse ellu viia Vahemerest Põhjamereni. Siiski peab ütlema, et EL on olnud suuteline vastavalt aja nõuetele CAP'i muutma.

CAP'i eesmärgiks on olnud 1. tagada talupidajate normaalne elatusstandard; 2. suurendada põllumajandussaaduste tootmist, et tagada EL-i elanikele piisav toiduvaru; 3. põllumajanduse moderniseerimine. Paljud põllumajandusspetsialistid räägivad CAP'i puhul traditsioonilise põllumajanduse kriisist, kuid CAP'i eesmärgiks on arendada talupidamist, mis on samaaegselt turule-orienteeritud, keskkonnasõbralik ja multifunktsionaalne ehk siis tänapäeva üha muutuva ja globaliseeruva turu nõudmistele vastav.

1992.a. CAP'i reformiga alustati keskkonnakaitse meetmete tutvustamisega põllumajanduses. Samuti alustati mahepõllunduse propageerimisega. Siiski on siiani probleemiks see, et mitte kõikides liikmesmaades ei suhtuta uuendustesse (keskkonnakaitse meetmete rakendamisse ja mahepõllundusse) sama tõsidusega: Soome, Austria, Rootsi ja Saksamaa on innovaatiliste meetoditega palju kiiremini kaasa läinud kui nt. Belgia, Taani, Kreeka või Hispaania. Selleks on mitmeid erinevaid põhjusi: meetodite liigne keerulisus, administratiivsed probleemid, poliitilised prioriteedid, finantseerimise tasakaalu küsimused liikmesriikide kesk- ja kohaliku omavalitsuse tasandite vahel, kultuurilised põhjused ning vanaviisi põllumajandamisest saadav majanduslik kasu.

CAP'i puhul on täna probleemiks ka statistiliste andmete lünklikkus, mis põhjustab kas analüüsi puudumise või selle ebaadekvaatsuse. Andmeid on küll rohkelt, kuid nad on sageli vanad. Samuti ei viida uurimusi läbi piisavalt tihti ning uurimuste tulemuste avaldamiseks võetakse liialt aega. Sellest tulenevalt on raske märgata väiksemaid, kuid siiski olulisi muutusi. Puuduvad ka põllumajanduspoliitika efektiivsuse mõõtmise indikaatorid. Lähitulevikus on kavas välja töötada nn keskkonnaindikaatorid (sh loomulikult sellised indikaatorid nagu vee kvaliteet, kliima muutused, mulla happelisuus), mis aitavad saada rohkem kvantitatiivset informatsiooni statistika ja analüüsi tarbeks, mis omakorda hõlbustab põllumajanduspoliitiliste otsustetegemise protsessi. Samuti aitavad need indikaatorid paremini mõista põllumajandust koos selle heade ja halbade mõjudega keskkonnale.

Probleemiks on põllumajanduses hõivatud inimeste arvu kahanemine, ehkki alates 1992.a reformist on langus aeglustunud. Selle põhjuseks on töökohtade arvu vähenemine talude arvu kahanemise tõttu.

CAP'i tuleviku arengusuunad

Täna on ühtse põllumajanduspoliitika reform Agenda 2000 lahutamatu osa (teised Agenda 2000 osad on uus EL-i finantsplaan aastateks 2000-2006, EL-i laienemisega seonduv ning struktuuripoliitika reform). CAP-i reformi üheks eesmärgiks on teha peamistel turgudel vajalikud struktuurimuudatused enne laienemist ning tutvustada tugevat maaelu arengu poliitikat (1), millest saab CAP'i nn teine samm. Maapiirkondade arengu poliitika eesmärgiks omakorda on konkurentsivõimelise põllumajandussektori tagamine läbi põllumajandusliku tegevuse soodustamise perifeersetes piirkondades ning rahvastiku piirkondlikust vähenemisest tuleneva sotsiaalse ja majandusliku kahju

vältimise/vähendamise. See toob kaasa ülesannete detsentraliseerimise ja programmeerimise paindlikumaks muutmise. Oluliseks komponendiks maaelu arengu poliitikas on terve rea erinevate keskkonnakaitse elementide sisseviimine põllumajanduspoliitikasse (2), eesmärgiga kaitsta maa piirkondi. Seega peavad talupidajad tulevikus oma töös rohkem silmas pidama loodushoiu/keskkonnakaitse aspekti.

Teiseks suuremaks eesmärgiks on CAP-i detsentraliseerimine üldisemalt ja järelvalve parandamine (3), mille tulemusena kasvab programmide-poliitika eel- ja järelanalüüside osatähtsus. Detsentraliseerimine eeldab (SLAID): 1. CAP'i eesmärkide konkretiseerimist ning nende hierarhilist struktureerimist; 2. erinevate poliitikate mõjude ettenägemist piisavalt varakult, nende poliitikate hindamiskriteeriumide välja töötamist; 3. indikaatorite välja töötamist, mis võimaldavad hinnata mitte ainult seda, kuidas olukord muutub, vaid ka seda, millist mõju avaldavad käimasolevad programmid/poliitikad. Oluline on eristada mingi konkreetse poliitika mingit mõjutegurit teistest faktoritest – tuleb osata/suuta vahet teha Euroopa Liidu ühtse põllumajanduspoliitika vahel ja liikmesriikide kohalike poliitikate vahel.

Ja lisaks eeltoodud eesmärkidele veel ka:

- (4) madalamad institutsionaalsed hinnad, eesmärgiga julgustada/suurendada konkurentsi. Madalamad hinnad aitavad kaasa ka Kesk- ja Ida-Euroopa riikide integratsiooniprotsessile;
- (5) talupidajatele normaalse elatusstandardi kindlustamine (SLAID) – liigutakse hindade toetustelt otsetoetustele;
- (6) Euroopa Liidu rahvusvahelise kaubanduspositsiooni tugevdamine – suurem turule-orienteeritus, mis aitab kaasa uute liikmete integratsiooniprotsessile;
- (7) rõhu asetuse kvaliteedile – pööratakse rohkem tähelepanu põllumajandussaaduste kvaliteedile, keskkonnakaitsele, koduloomade heaolule.
- (8) ühtse põllumajanduspoliitika lihtsustamine – paljude regulatsioonide kaotamine (nt. veinisektoris on nüüd 23 regulatsiooni asemel 1), programmeerimise lihtsustamine.

Kokkuvõtteks: CAP'i praegune reform aitab kaasa multi-funktsionaalse ja jätkusuutliku põllumajanduse arengule (jätkusuutlik areng: areng, mis täidab tänased vajadused, kahjustamata tulevaste põlvkondade võimalusi), kaitstes maa-regioone ning nende elanikkonda. Samuti pöörab reform tähelepanu keskkonnakaitsele ja põllumajandussaaduste kvaliteedile ning koduloomade kaitsele.

Uued EL-i liikmed

Kandidaatriigid ja nende üldiseloostus

1997. aastaks oli 12 riiki (sh 10 Kesk- ja Ida-Euroopa riiki) teinud avalduse Euroopa Liidu liikmeks saamiseks. Riigid võib jagada kahte gruppi (SLAID): 1. Nn Luksemburgi grupp (esimene laienemisring), kuhu kuuluvad Eesti, Poola, Tšehhi, Ungari, Sloveenia ja Küpros; 2. Helsingi grupp, kuhu kuuluvad Bulgaaria, Läti, Leedu, Slovakkia, Rumeenia ja Malta. Täna peetakse ka Türgit kandidaatriigiks, ehkki läbirääkimisi Türgiga alustatakse alles siis, kui Türgi siseriiklik olukord vastab Kopenhagenis vastu võetud poliitilistele tingimustele (demokraatia, seaduste toimimine, inimõiguste austamine ning rahvusvähemuste õiglane kohtlemine) ning kui Türgi on tõestanud oma valmisolekut vajalike majanduslike muudatuste tegemiseks. Viimasel ajal on ka Šveits hakanud mõtlema oma neutraliteedist loobumise ja Euroopa Liiduga liitumise üle. Šveits ei ühinenud EL-iga 1992.a. rahvahääletuse tulemusena. Kõikide kandidaatriikide liitumisel suureneb EL-i rahvaarv ca 105 miljoni inimese ning kogu pindala umbes 34 protsendi võrra.

10 Kesk- ja Ida-Euroopa riiki toovad ühinemisel kaasa ca 100 miljonit uut tarbijat, kellede ostujõud küündib enamasti kõigest 1/3-ni liikmesriikide tarbija ostujõust. Samal ajal suureneb poolteist korda põllumajanduslik maa-ala ning kahekordistub põllumajandusega seotud tööjõud (tabel – eraldi kile). Enamike kandidaatriikide majanduses on põllumajandus üks olulisemaid valdkondi. NB! Slaidi kommentaarid: Kõige enam on põllumajanduslikku maad Ungaril – 66% kogu pindalast, kõige vähem Eestil – 31 %. Keskmiselt ulatub põllumajandusliku maa suurus 50 protsendini. Põllumajanduses on kõige enam hõivatud inimesi Rumeenias – üle 37 % kogu hõivest, kõige vähem on Tšehhis – ainult 4 protsenti. Kesk- ja Ida-Euroopa maade keskmine põllumajanduses hõivatute protsent on 16, seega jääb Eesti keskmisest ülespoole, kuna meil töötab ligi kolmandik kogu hõivest põllumajandussektoris.

Enamikele Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele on iseloomulikud väikesed või keskmise suurusega talud, mis teeb EL-i murelikuks, sest see annab neile õiguse suurtele toetustele struktuurifondidest, mis aga oleks suureks koormaks EL-i praegustele liikmetele. Nt. Bulgaarias ja Ungaris on üle miljoni väikse talu 1-12 ha, Poolas üle miljoni alla 20 ha suuruse talu. Maltas on keskmine talu suurus alla 1 hektari.

Levinuimad põllumajandussaadused on loomulikult piimasaadused ja veiseliha. Erinevused on põhja- ja lõunapoolsemate riikide vahel – lõunapool kasvatatakse rohkem puu- ja juurvilju, toodetakse veini (viinamarjad) ja suhkrut, põhjapool on rõhuasetus loomakasvatusel.

Kandidaatriikide suurimad probleemid seoses CAP'i ülevõtmisega

Ühtse põllumajanduspoliitika nõudmistega toimetulek ongi enamikele kandidaatriikidele suurimaks ühinemiseelseks väljakutseks, kuna lisaks CAP'i nõudmistele püüavad post-sotsialistlikud riigid niigi põllumajandussektorit restruktureerida. Agenda 2000-s välja toodud Euroopa Liiduga ühinemise eelne strateegia keskendub *acquis communautaire*'i spetsiifilistele valdkondadele, milledes kandidaatriigid peavad veel ohtrasti tööd tegema. Nt. Põllumajanduse valdkonnas on Agenda 2000-s toodud välja talupidamise 3 võtmesõna EL-is, milledest peaksid kandidaatriigid lähtuma oma talupidamise korrastamisel. Nendeks printsiipideks on multifunktsionaalsus, jätkusuutlikkus ja konkurentsivõimelisus.

Enamike kandidaatriikide probleemiks on see, et riigis on jätkuvalt liialt palju veskeid, tapamaju ja meiereisid ning suur osa tehnikat vajab moderniseerimist. (Nt. Läti paneb rõhku just viimasele.) Välisinvesteeringud aga kipuvad pigem minema alkoholi-, tubaka-, kompveki- ja suhkrutööstusesse, mitte põllumajanduse uuendamisele. Seega on põllumajanduse alafinantseeritus mureks nr. 1, mis põhjustab seadusandluse harmoneerimise ja CAP'i elluviimiseks vajaliku administratiivse struktuuri loomise protsessi aegluse. See omakorda aga pidurdab välisinvestorite tulekut Kesk- ja Ida-Euroopa põllumajandusturule, sest olukord pole piisavalt stabiilne (nt. Bulgaaria). 1998. aastal oli 10 Kesk- ja Ida-Euroopa riigis põllumajanduse osakaal SKP-st keskmiselt 7 protsenti.

Siiski tehakse ühtse põllumajanduspoliitika ülevõtmise nimel tööd kõikides kandidaatriikides. Nimetatud riikide turud on suures osas liberaliseeritud, ehkki enamikes neist eksisteerivad toetused teatud sektoritele (support prices): nt. Tšehhi reguleerib piima- ja teraviljasektorit; Leedu piima ja loomakasvatusektorit; Bulgaaria tubakasektorit, Küpros – teravilja-, veini-, oliivõli- ja piimasektorit; Ungari – looma- ja sealih-, piimasektorit. Eksporditoetusi makstakse samuti enamikes kandidaatriikides: nt. Bulgaaria – loomad, päevalilleseemned ja –õli; Ungaris väga palju nimetusi. Peamised CAP'i mehhanismid puuduvad – Lätis; Leedus; Maltas; Eestis (sekkumismehhanismid, statistiline võrgustik),

seevastu Ungaris on need enamjaolt olemas ja Tšehhis eksisteerivad teatud skeemid, mis on CAP'ile sarnased (set-aside).

Administratiivne suutlikkus

Tulevased liikmesriigid peavad administratiivse suutlikkuse tõstmise seadma prioriteediks, sest just seda heidab Euroopa Liit liikmekandidaatidele kõige enam ette.

Administratiivse suutlikkuse all peetakse eelkõige silmas avaliku sektori institutsioonide efektiivset toimimist ja optimaalset ressursikasutust. Euroopa Liidu eduaruannetes soovitatakse sageli muuta teatud sektorite institutsionaalset ülesehitust ning organisatsioonide struktuure ja koosseisu. Siinkohal aga tekivad vastuolud kandidaatriikide endi eesmärkidega – nt. soovitakse paljudes riikides avaliku sektori ulatust ja teenistujate arvu pigem vähendada, samal ajal kui EL soovib koosseisu arvu suurendada.

Täpsemalt võib administratiivse suutlikkuse tõstmise nõude all välja tuua järgmised punktid.

1. Paljudes riikides on vajalikud mitmed reformid erinevates põllumajandussektorites, ilma milleta ei ole kandidaatriigid võimelised võistlema Euroopa Liidu ühisturul. Nt. on väga oluline korralikult funktsioneeriv maa turg, mida ei saa öelda mitmete kandidaatriikide maa-turgude kohta. Ehkki enamikes kandidaatriikides on maareform suures osas käivitunud/läbi viidud ja maa on üle 90 protsendi ulatuses erakätes, ei ole siiski veel kogu maa katastriteks jaotatud ja registrisse kantud. Mitmete riikide maa-registrid vajavad uuendamist, kuna maa eri piirkondade registrid erinevad, kaardid ei ole täpsed jne.
2. Ühtse põllumajanduspoliitika sujuvaks toimimiseks peaks põllumajandussaaduste turustamise ketiga jõutama otse taluvärvasse. Selleks peab riik muutma oma põllumajandusturu struktuuri, et turg toimiks efektiivsemalt.
3. Tuleks pöörata üha enam rõhku mahepõllundusele ning orgaaniliste põllumajandussaaduste turustamise probleemidele. Viimane küll puudutab ka liikmesriike endid. Mahepõllumajanduse kasv nii liikmes- kui ka kandidaatriikides on olnud viimase 10 aasta jooksul ca 30 protsenti aastas.
4. Lisapingeid lisab kandidaatriikidele muidugi vältimatute muudatustega kaasnevad võitjate ja kaotajate teke, millega need riigid peavad samuti toime tulema (sotsiaalsed probleemid).

Finantseerimine

Eelnevalt juba rääkisime kandidaatriikide probleemidest seoses põllumajandussektori finantseerimisega. Euroopa Liit on asunud tulevase liikmeid juba varakult rahaliselt abistama, et need suudaks edaspidi tihedas konkurentsisis toime tulla, aga ka sellepärast, et hilisemaid kulusid otse liidu eelarvest vähendada. Aastatel 1997- 1999 oli kõige olulisemaks abiprogrammiks liitumiseks valmistumisel PHARE programm, mis loodi 1989. aastal ning oli algselt mõeldud Poola ja Ungari majanduse restruktureerimise toetuseks (Poland and Hungary Assistance to Reconstruction of their Economies). Täna toetab PHARE lisaks 10 Kesk- ja Ida-Euroopa EL-i kandidaatriigile ka Horvaatiat, Bosnia-Hertsegovinat ja Makedooniat. Hiljuti vaadatigi PHARE eesmärgid uuesti läbi ning seejuures võeti arvesse kandidaatriikide spetsiifilisi ühinemiseelseid prioriteete. PHARE on olnud suhteliselt paindlik abiprogramm ning on suutnud adapteeruda uute vajadustega, kuid peaesmärgiks on siiski jäänud aidata kandidaatriikide täitevvõimul toime tulla *aquis communautaire*'i nõudmistega ning aidata mõista EL-i eesmärke ja menetluskorda. Alates käesolevast aastast on alustatud ka uute PHARE alla kuuluvate laiaulatuslike ühinemiseelsete finantseerimise abiprogrammidega.

Eelstruktuurifondid -SAPARD, ISPA

Esimeseks neist on SAPARD-programm (SAPARD tähendab - The Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development ehk Maaelu ja Põllumajanduse Arengu programm). See on spetsiaalselt ette nähtud põllumajanduse ja maaregioonide arendamiseks. SAPARD'i läbi saab toetust alatest käesolevast aastast. Pärast ühinemist, saavad uued liikmesriigid toetust struktuurifondidest, eeldusega, et nad ei saa enam toetust ühinemiseelsetest programmidest ehkki SAPARD'i eelarve on planeeritud aastani 2006.

SAPARD'i eelarve on 500 miljonit EUROt aastas. Kui palju iga riik sealt saab, sõltub objektiivsetest kriteeriumidest, milledeks on nt. põllumajandussektoris töötavate inimeste arv, maaviljeluseks kasutatava maa pindala, riigi sisemajanduse koguprodukt ja piirkondlikest iseärasustest (kliima jne.). Et raha saada, peab kandidaatriik kirjutama programmi, kus on ära toodud selge arengustrateegia, arengupotentsiaal, loodetav tulemus, oodatavad kulutused. Programmide eesmärkideks peaksid olema maaregioonidesse uute töökohtade loomine, sealse turu efektiivsuse ja kvaliteedi tõstmine ning tervishoiu taseme tõstmine. SAPARD'i kaudu saab abi taotleda nt. (SLAID) investeeringuteks põllumajanduslikesse maavaldustesse; põllumajanduslike ja kalatoodete tootmise ja

turustamise parandamiseks; maapiirkondade majandusliku tegevuse soodustamiseks; maaregistrite loomiseks ja täiustamiseks; täiendkoolitusteks; veeressursside juhtimiseks jne. SAPARD'i projektide miinimumsuurust ei ole paika pandud; eelduste kohaselt on paljud projektid suhteliselt väikesemahulised.

SAPARD-programmi raames võib Euroopa Liidu toetus ulatuda mingi kindla sekkumismehhanismi puhul kuni 75 protsendini. Abi ulatus väheneb, kui tegevuse tulemusena suurenevad riigieelarve tulud. Riigieelarve tulude suurenemise eesmärgil tehtavate investeeringute puhul on abi suurus kuni 50 %. EL-i enda initsiatiivil tehtavad tehnilise abi investeeringud võib EL katta 100 protsendiliselt.

Teiseks programmiks on ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession), mis on spetsiaalne regionaalpoliitika instrument. ISPA eelarve 1 miljard EUROt aastas. Selle fondi rahaeraldustel on kaks alameesmärki (SLAID): 1. keskkond - aidata kandidaatriike harmoniseerida keskkonda puudutavat seadusandlust; 2. transport – parandada Kesk- ja Ida-Euroopa omavahelist ning Ida- ja Lääne-Euroopa vahelist transpordivõrgustikku. ISPA poolt kaasfinantseeritava projekti kogumaksumuseks peab olema vähemalt 5 miljonit eurot (78,2 miljonit krooni) ning infrastruktuuri ja keskkonda tehtavate investeeringute vahel peab valitsema teatav tasakaal. Kohapealse kaasfinantseerimise miinimummäär on 25%, mis tähendab seda, et kuni 75% projekti maksumusest katab Euroopa Liit. Kohapealse finantseerimise eest võib hoolitseda riik, kohalik omavalitsus või mõni muu projektipartner. Kaasfinantseerimise võib katta ka laenudega. Eestile võimaldatava abi suurus on ligikaudu 30 miljonit eurot (469,2 miljonit krooni) aastas. Projektide näideteks, mis võiksid Eestis ISPAst toetust saada, on puhastusseadmete rajamine, raudteede renoveerimine, teede, sadamate ja lennuväljade ehitus või renoveerimine.

Struktuurifondid

Pärast liitumist hakkavad uued liikmesriigid põllumajanduse toetuseks abi saama Euroopa Liidu struktuurifondidest varasemate liikmetega võrdsetel alustel. CAP'iga seotud reforme toetab vastavalt Maastrichti lepingu artiklile 39 Euroopa Põllumajanduse Juhtimise ja Garantiifond (EAGGF – European Agriculture Guidance and Guarantee Fund). EAGGF hõlmab kahte sektsiooni: (1) garantii sektsioon, mille ülesandeks on põllumajanduse turupoliitika kulude katmine; (2) juhtimise sektsioon, mille ülesandeks on põllumajanduse struktuuripoliitika kulude katmine (juhtimise sektsioon moodustab EAGGF-i eelarvest 10

protsenti). Garantii sektsiooni alt finantseeritakse kolmandatesse riikidesse ekspordi toetuste maksmist ja interventsiooni põllumajandusturu stabiliseerimiseks. Nõukogul on õigus ka teisi kulutusi katta garantii sektsiooni alt. Garantii sektsioon ei kata kulutusi, mis on seotud poliitika rakendamisega (personali- ja järelvalvekulud). Need kulutused peavad liikmesriigid ise katma.

Eesti kontekst

Administratiivne suutlikkus ja institutsionaalne ülesehitus

Eesti esitas avalduse Euroopa Liidu liikmeks saamiseks 24. novembril 1995. aastal. Alates sellest ajast on Eesti teinud pingutusi EL-i kandidaatriigile esitatavatele nõuetele vastamiseks. Siiani Euroopa Liidule on pinnuks silmas Eesti administratiivne suutlikkus, kuid loota võib, et liitumise hetkel on Eesti valmis üle võtma Euroopa Liidu põllumajanduspoliitika ilma olulise üleminekuperioodita. 1999. aastal alustatigi CAP-s kasutusel olevate toetusmeetmete rakendamist (teravilja ja piimalehma otsetoetus, noorveise toetus, investeeringute toetus jt), mida täna on Eestis siiski veel vähe. Lisaks sellele rahastatakse riigieelarvest riiklikke programme. Maaelu arendamiseks CAP'iga kaasnevate meetmete kohta on ette valmistatud lähteülesanded Phare poolt finantseeritava agrokoskkonna programmi Hea Põllumajanduspraktika Koodeksi ning Euroopa Liidu struktuurfondide ettevalmistavast programmist (SPP) ja Euroopa Liidu eelstruktuurifondidest (SAPARD) tulenevate meetmete rakendamiseks. Välja on töötatud maaelu arengu toetamise ja põllumajandusturu korraldamise seaduse eelnõu projektid Alustatud on Maaelu Arengu Kava koostamist ja moodustatud vastavad töögrupid.

Institutsionaalse külje pealt võib positiivse arenguna välja tuua selle, et alates 1. jaanuarist 1998. aastal töötab põllumajandusministeerium uue struktuuri alusel ning suures ulatuses on läbi viidud ministeeriumi haldusala reform (SLAID). Loodud on Veterinaar- ja Toidulaboratoorium ning Taimetoodangu Inspeksioon ja Taimse Materjali Kontrolli Keskus. Veterinaar- ja Toiduinspeksioon on ümberkorraldatud ametiks. See võib küll näida formaalse muudatusena, kuid kui inspeksioon tegeles vaid järelvalvega, siis amet tegeleb täna ka valdkonna juhtimise poolega. Vastavalt 1998. aasta tegevuskavas planeeritule, on loodi Põllumajanduse ja Maaelu Arengu Keskuse esimese etapina Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Keskus (PRIK) (endise Jõudluskontrolli Keskuse baasil) ning koolitatud vastavat personali. Nüüdseks on PRIKi ümberkorraldatud ametiks (PRIA). Alustatud on ka

erinevate andmebaaside loomisega: põllumajanduse kogutuluarvestus, testetevõtete süsteem, turuinfosüsteemid, integreeritud juhtimise ja kontrollisüsteem ning loomade identifitseerimine. Integreeritud juhtimise ja kontrollisüsteemi eesmärk on tagada (1) kõikide toetuse saamiseks esitatud avalduste säilitamine keskandmebaasis ja juurdepääs nendele, (2) võimaluse teha ristkontrollimisi erinevate väiksemate andmebaaside vahel, et välistada kahekordsete avalduste esitamine ning kinnitada looma või põllu olemasolu.

Dokumendis “Estonia: 1999 Accession Partnership” on välja toodud Eesti põllumajandussektori administratiivse suutlikkuse tõstmiseks veel tegemist vajavad punktid nii lühiajalises kui ka pikema-ajalises plaanis (SLAID).

- Lõpule viia maareform, eriti just põllumajandusliku maa registreerimine.
- Veterinaaria ja taimekaitse sektoris: inspeksiooni töö efektiivsuse tõstmine, seaduste harmoniseerimine.
- Toiduainetetööstuse moderniseerimine, seda eriti piima-, liha- ja kalatööstuses; toidu kvaliteedikontrolli suurendamine/tugevdamine.
- CAP'i juhtimismehhanismide ja administratiivstruktuuride tugevdamine (omaks võtmine/juurutamine) – põllumajandusturu jälgimine, maaregiooni arengu mõõtmise sisseviimine, kontrolli mehhanismi juurutamine.
- PHARE, SAPARD ja ISPA rahade kasutamiseks üles ehitada vajalik administratiivne raamistik.

SLAIDI lisakommentaar: Piiripunktide väljaehitamise all peetakse eelkõige silmas korralike laboratooriumide ehitamist toiduainete kontrolliks. Administratsiooni suurendamise vajadusest rääkis punktis 2.3.

Vabariigi Valitsuse 2000.a. tegevuskavas on välja toodud, mida on tuleb teha põllumajandusliku tööstuse ja tootmise kohandamiseks: täita rangeid hügieeninõudeid tootmisruumidele, tehnoloogilistele protsessidele, seadmetele, ladustamistingimustele ja veovahenditele, kasutatavale toorainele ja valmistoodetele; tagada keskkonnanõuete täitmine (eelkõige nõuetele vastav jäätmekäitlemine); tagada kindlate meetodite ja seadmete kasutamine loomade uimastamisel ja tapmisel; täiustada loomade veoks kasutatavaid transpordivahendeid; järgida nõudeid loomapidamistingimustele. Kulu on umbes 2 miljardit krooni.

Seadusandluse harmoneerimine Eestis

Vabariigi Valitsuse 2000. aasta tegevuskavas on üksikasjalikult kirja pandud meie põllumajandust puudutava seadusandluse harmoneerimise kava. Eesti põllumajanduspoliitika on siiani olnud oluliselt erinev EL-i põllumajanduspoliitikast, eriti selle rakendusmehhanismide osas. Nüüd toimub järk-järgult Eesti põllumajanduspoliitika ja seda puudutava seadusandluse harmoneerimine CAP'i ja Euroopa Liidu seadusandlusega. Seaduste harmoneerimisele ettenähtav kulu umbes 25 miljonit krooni.

Eesti on läbi töötanud kõik Euroopa Liidu turukorralduse raames rakendatavad kvaliteedistandardid ning meid puudutavad standardid on tuttavad ka tootjatele. Kui osades valdkondades ei ole standardite osas Eestil väga palju tööd teha, siis näiteks veterinaaria küsimustes peab Eesti kõik direktiivid suuremalt jaolt üle võtma - seda veterinaarjäreelvalveametnike, loomaarstide, tollijäreelvalve, loomse päritoluga toiduaineid töötleva tööstuse, jäätmetööstuse ja loomakaitse küsimustes. Viimasele pööratakse Euroopa Liidus erilist tähelepanu, kuid see punkt on Eestis veidi kahe silma vahele jäänud. Siinkohal on veidi koomiliseks näiteks Euroopa Liidus kehtestatud nõue "puurikanade puuride kõrguse" kohta ning samuti poleks Eesti just plusspunkte teeninud kui käesoleva aasta juunis oleks saanud toimuma härjavõitlus.

Teiseks probleemiks on see, et Eestis ei ole hetkel toote nimetused reguleeritud sarnaselt EL-ile. Näiteks võib tuua EL-i standardid piimale: EL-is on reglementeeritud, et täispiima nimetust võib kasutada ainult alates 3.5 % piimal. Et aga Eestis võiks ka edaspidi 2.5% piima nimetada piimaks, tuleb liitumishetkeks toote nimetuste küsimused reguleerida.

Mis on tehtud või tegemisel seadusandluse harmoneerimise poole pealt? (SLAID)

- (1) Riigikogus on menetlusel "Põllumajandussaaduste ja -toodete turu korraldamise seaduse" eelnõu, millest enne sai räägitud.
- (2) On välja töötatud "Eesti põllumajanduse arengustrateegia".

Veterinaaria vallast (SLAID):

- (3) 1999. aastal võttis Riigikogu vastu kaks veterinaariaalast seadust – Veterinaarkorralduse seaduse ja Loomatauditõrje seaduse. Koos uue Toiduseaduse ja väljatöötamisel oleva Loomakaitseseaduse eelnõuga kujundavad nimetatud õigusaktid uue kvaliteediga õigusruumi veterinaar- ja toidukontrollialaseks tegevuseks.
- (4) Vastavalt Vabariigi Valitsuse tegevuskavale Euroopa Liitu integreerumiseks 2000-2003: toimub loomadega ja loomsete saadustega siseriikliku kauplemise veterinaarnõuete väljatöötamine ning loomsete jäätmete käitlemist reguleerivate määruste ettevalmistamine ja jõustamine.
- (5) Loomade ja loomsete saaduste impordi reguleerivate veterinaarnõuete vastavusse viimine EL-is kehtivate normidega impordil kolmandatest maadest.
- (6) Valmistatakse ette ja jõustatakse seni puuduvad EL-i ühtsete normide alusel reguleeritud loomahaiguste profülaktika ja tõrje eeskirjad
- (7) Täna on Riigikogus lõppmenetlusel uus Loomakaitseseaduse eelnõu, mis on eelnevalt kooskõlastatud valitsusasutuste ja valitsusväliste erialaorganisatsioonidega.

Mitut sektorit hõlmavad meetmed:

- (8) 1999.a. võeti vastu mitmeid õigusaktid Toiduseaduse ja Ravimiseaduse alusel, mis käsitlevad hormoone, saasteaineid, soonoose, loomseid jäätmekäitlust ja laboratooriume.
- (9) Korrastatakse toidukontrolli laboratooriumide süsteemi, alates 2002.a. hakkab kehtima üldine akrediteerimisnõue nendele laboratooriumidele.

Lisaks sellele vajavad harmoneerimist paljud direktiivid (SLAID) toiduainete, fütosanitaaria (taimekaitse, sordikaitse, mahepõllumajandus, loomasööt jne.), metsanduse, väliskaubandusmeetmete ja interventsiooni mehhanismide ning maaelu arengu valdkondades. Nimekiri tegemistest on pikk, kuid keda huvitab saab täpsemalt vaadata Põllumajandusministeeriumi koduleheküljelt (www.agri.ee), kus on olemas Vabariigi Valitsuse 2000.a tegevuskava põllumajandussektorit puudutava seadusandluse harmoneerimise täpne kava.

SAPARD Agentuur

Käesoleva aasta märtsis alustas Tartus tööd SAPARD Agentuur, mis loodi PRIA baasil ning mille kaudu hakkab toimuma SAPARD'i toetuste väljamaksmine Eestis. SAPARD Agentuuri loomine ja akrediteerimine olid eelstruktuurivahendite kasutamise tingimuseks. Agentuuri osakondadeks on finantsosakond, kontrolli osakond ja toetuste osakond (Joonis –

eraldi kile). Toetuste osakonna alla on planeeritud interventsioonibüroo, mis tegelikkuses veel ei eksisteeri, ehkki selle loomisega alustati juba 1999.a. EL-is kuuluvad interventsioonibüroo kui turu korrastusliku institutsiooni põhiülesannete hulka (SLAID): (1) interventsiooni (turult kokkuostu) teostamine (kokkuostetav teravili, puu- või köögivili vms. peab vastama kehtestatud kvaliteedinõuetele ja standarditele); (2) põllumajandustoetuste maksmine ja kontroll selle üle; (3) ekspordi/impordi süsteemi kontroll (litsentside väljastamine, kvootide kontroll). Samuti peab Eesti arvestama väljamakse agentuuride süsteemi nõudmisega, mille kohaselt on liikmesriigi kohustustuseks vajalike rahaliste ressursside mobiliseerimine agentuuri kulutuste katteks.

SAPARD'i agentuuris saab töötama 52 inimest, kelledest 30 töötab maakondades. Toetuste ja kontrolli osakondadel on maakondlikud bürood, seega saab igas maakonnas töötama kaks inimest. Üks neist on rahataotluste vastuvõtja ning teine teeb kontrolli enne toetuse saamise otsuse vastuvõtmist ja ka enne väljamaksmist. Koostöös keskusega tehakse ka pistelist kontrolli.

Ehkki on agentuur loodud, tuleb SAPARD-programmi käivitumiseks ja toetuste maksmise alustamiseks Eestis veel tegeleda seonduva seadusandlusega. Nimelt on vastu võtmata "Põllumajandussaaduste ja toodete turu korraldamise seadus", mis on seadnud ohtu SAPARD'i rahade saamise sellel aastal. Nimelt oleks seadus loonud toetuste (sh SAPARD-programmi kaasfinantseeritavate toetuste) andmiseks õigusliku aluse. Antud seadus sätestab toetuste liigid, nende saamise kriteeriumid ja toetuste maksmise alused. Agentuuri akrediteerimiseks tuleks septembriks vastu võtta 15 nimetatud seadusest tulenevat rakendusakti. Ainult siis oleks lootus selle aasta SAPARD'i rahasid kasutada. Euroopa Komisjon on vastu võtnud otsuse, et kandidaatriigid, kelle agentuur akrediteeritakse enne 30. septembrit, ei kaota selle aasta raha, vaid nad saavad neid kasutada kuni aastani 2002. Eestile on soovitatud agentuuri osalist akrediteerimist, mis tähendab seitsme kriteeriumi täitmist, milledest Eestil on täidetud juba viis.

SAPARD'i toetuse saamise skeem Eestis

Eestile on SAPARD'i eelarves ettenähtud 12 137 000 eurot aastas. Eestil endal peab vastavalt EAGGF (Euroopa põllumajanduse juhtimise ja garantiifond) reeglitele olema eelfinantseerimiseks rahaline kate, kuna SAPARD finantseerib ainult osa aasta jooksul

tehtavatest kulutustest (vt. punkt 3.4.1.). Eelisvaldkonnad Eestis, kuhu SAPARD'i investeeringuid suunama hakatakse on järgmised (SLAID):

- (1) põllumajandustootmine (looma- ja taimekasvatus), eesmärgiga viia tootmine vastavusse EL-i nõuetega, samuti soodustada alternatiivseid harusid nagu marja-, seene, tšintšilja- jne kasvatust. Toetatakse ka investeeringuid, mis on suunatud esmasesse töötlusesse oma farmis. Valdkonnale on kavandatud 40 protsenti kogu SAPARD'i rahast kuue aasta jooksul.
- (2) põllumajandussaaduste ja kala töötlemine, eesmärgiga viia tööstused vastavusse EL-i nõuetega. Planeeritud investeeringud on esimesel aastal 20 protsenti, edaspidi vähem.
- (3) Maapiirkonna ettevõtlussektor, eesmärgiga toetada uute ettevõtete rajamist ja olemasolevate arendamist, et luua uusi töökohti.
- (4) Maapiirkondade infrastruktuur ning kohalik initsiatiiv.

Rahataotlus skeem SAPARD'ist toetuse saamiseks Eestis on järgmine (SLAID):

- **Ettevõtja** (või talunik) koostab äriplaani, vajadusel küsides abi kohalikult nõustajalt. Oma äriplaani saadab ettevõtja (talunik) kohalikku PRIA (Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet) maakonnabüroosse.
- **PRIA maakonnabüroo** koondab kõik maakonda; laekunud äriplaanid, kontrollib kõikide vajalike dokumentide olemasolu ja saadab need PRIA'sse;
- **PRIA keskus** Tartus annab äriplaanidele majandusliku ja tehnilise hinnangu vastavalt Maaelu Arengu Kavas fikseeritud tingimustele kasusaaja ja meetmete kohta. Vajaduse korral esitab laekunud äriplaanid lisaekspertiisi saamiseks vastava ala akrediteeritud spetsialistidele;
- **PRIA keskuses** kinnitab taotlused ja teavitab sellest projektide taotlejaid (kasusaaja);
- kasusaajad teostavad investeeringud, esitavad aruande koos kuludokumentidega PRIA maakonna büroosse;
- PRIA maakonna büroo inspektorid kontrollivad kulutuste õigsust ja vastavust ning projekti eesmärkide täitmist ning kinnitab need;
- PRIA keskus esitab maksekorraldused Rahvuslikule Fondile, kes teostab maksed taotluse esitajatele;
- **põllumajandusministeerium** teostab järelevalvet SAPARD'i programmi rakendamise üle.

Peamiselt toetatakse **investeeringuid**, mis eeldab läbimõeldud ja täpsete arvutustega projekti. Kogu protsess äriplaani esitamisest PRIA kohalikule büroole kuni projekti heakskiitmiseni kestab umbes kolm kuud.

SAPARD'i ettevalmistaval perioodil on kandidaatriigid käivitanud Phare programmi abil pilootprojektid alternatiivpõllumajanduse (näiteks marja-, kala- või linakasvatus) toetamiseks. Eestis hõlmavad pilootprojektid Valga-, Võru- ja Põlvamaad, Viljandimaa Läti piiri äärseid valdu ning Peipsi järvega piirnevaid Tartu- ja Jõgevamaa valdu.

Kokkuvõte

Mis kasu saaks Eesti põllumees ühinemisest Euroopa Liiduga?

Juba selle aasta juulikuust jõustusid uued kaubandustingimused Euroopa Liiduga. Nimelt suurendab EL impordikvoote mitmetele Eesti põllumajandussaadustele ja kaotab senise 20 protsendilise tollitariifi. Sellest tulenevalt saab põllumajandustoodangut senisest palju rohkem EL-i müüa ning selle eest ka suuremaid tulusid teenida. See omakorda töötab toorpiima hinna tõusu ja arendusvõimalusi. Lepingu kohaselt suurenevad kvoodid igal aastal vaal täiendavalt 30 protsendi võrra. Lisaks sellele tühistab EL osale Eestisse müüdavatele põllumajandustoodetele eksporditoetus, muuhulgas ka sealihale. Seega peaks kaduma olukord, kus Eesti põllumehe toodetu peab vabal turul konkureerima subsideeritud importkaubaga.

Liitumine Euroopa Liiduga toob kaasa toetused Eesti põllumajanduse moderniseerimiseks ja maaelu arendamiseks. Peale ühinemist Euroopa Liiduga suurenevad põllumeeste sissetulekud tänu CAPI põhimõtetele tuginevatele kõrgematele hindadele. Lisaks põllumajanduspoliitikale toetab EL maaelu ka regionaalpoliitika raames, kus toetatakse vähem arenenud piirkondi, ettevõtluse mitmekesistamist ning ümberõpet. Samuti võib ennustada Eesti toodangu osakaalu suurenemist kohalikul turul, kuna EL ei saa lähtuvalt ühispoliitika põhimõtetest enam odavate hindadega toodetega meie turgudel domineerida. Eesti ühinemisel Euroopa Liiduga muutub Eesti osaks ühisest põllumajandussaaduste turust, seega paranevad Eesti toodangu ekspordivõimalused teistesse Euroopa Liidu liikmesriikidesse. Ning lõppeks tuleks meil Euroopa Liiduga ühinedes üle võtta ka ühised kvaliteedi- ja tervisestandardid, mis tagaksid ka meie toodangule kõrgema kvaliteedi ja tervislikkuse.

Kas ja mida negatiivset tooks kaasa Eesti ühinemine Euroopa Liiduga meie põllumajandusele?

Tõenäoliselt võib eeldada, et põllumeeste tulude suurenedes kallinevad ka hinnad tarbijatele. Samuti kaasneb ühinemisega põllumeeste ja toiduainete töötajate kulude suurenemine, kuivõrd normide rakendamine nõuab suuri investeeringuid. Siiski tõestab EL liikmesriikide senine praktika, et palgad kasvavad kiiremini kui põllumajandussaaduste hinnad ning seega kulutab tarbija kvaliteedile oma sissetulekutest proportsionaalselt vähem.

5. Läbirääkimised

Läbirääkimiste protseduur

Läbirääkimiste osapoolteks on EL-i poolt 15 liikmesriiki, keda esindab nn eesistujamaa. (2000.a. II poolaastal on eesistujamaaks Prantsusmaa). Eesistujamaa esitab EL-i läbirääkimiste positsiooni, mis on välja töötatud kandidaatriikidega sõelumiskohtumiste tulemusena ning liikmesriikide vahel kokku lepitud. Sõelumiskohtumisi veab eest Euroopa Komisjon. Euroopa Parlamenti teavitatakse pidevalt läbirääkimiste käigust. Läbirääkimiste käigus selgitatakse iga kandidaatriigi tingimused Euroopa Liiduga liitumiseks. Kõik kandidaatriigid peavad ratifitseerima liitumislepped, mis nõuab ka Euroopa Parlamendi heaks kiitu. Selle käigus on ka kõikidel liikmesmaade esindajatel (parlamendi liikmetel) võimalus avaldada laienemisprotsessi kohta arvamust.

Läbirääkimised tänaste kandidaatriikidega

Eelmise aasta lõpus (detsembris 1999) otsustas Euroopa Komisjon alustada 2000. aastal läbirääkimisi kõikide kandidaatriikidega, kellede siseriiklik poliitiline olukord vastab Kopenhaageni kriteeriumidele (toodud punktis 2.1.) ning kes on näidanud valmidust teha muudatusi, vastamaks EL-i majanduslikele nõuetele. Käesoleva aasta mais alustasidki läbirääkimisi lisaks Luksemburgi grupile (Küpros, Tsehhi, Eesti, Ungari, Poola ja Sloveenia) ka Bulgaaria, Läti, Leedu, Malta Rumeenia ja Slovakkia. Kõik avasid läbirääkimisteks peatükid nr 16-18 ja 27 (16. Väike- ja kesksuurusega ettevõtted; 17. Teadus- ja teadusuuringud; 18. Haridus, koolitus ja noorsugu; 27. Ühine välis- ja julgeolekupoliitika) + erinevad riigid veel ka statistika ja/või välissuhted.

Luksemburgi grupp alustas läbirääkimisi 1998. aastal ning tänaseks on toimuvate liitumisläbirääkimistega jõutud keerulisemate ja aeganõudvate peatükkideni, milledest üks

on põllumajandus (peatükk nr 7). Nende riikide põllumajandusliku tootmise potentsiaal tõuseb Euroopa Liiduga ühinemisel tunduvalt, ehkki see võtab aega, sest eelnevalt tuleb neil toime tulla tõsiste struktuuri puudujääkidega. Kuid potentsiaal on olemas ning CAP'i abiga hakkavad talupidajad seda potentsiaali üha enam realiseerima. Uued liikmed saavad olema täiesti võrdsel positsioonil praeguste liikmesriikidega oma põllumajanduse arendamisel.

Euroopa Liit on kandidaatriikide suurim kaubanduspartner. Seega käimasolevatel kahepoolsetel läbirääkimistel on üheks peateemaks, kuidas järk-järgult liberaliseerida põllumajandussaaduste kaubandust, kus imporditollid on hetkel mõlemapoolsed. Kandidaatriikide kergem juurdepääs Euroopa Liidu turule, muudab nad konkurentsivõimelisemaks, kohandades oma põllumajandussaaduste tootmise ühisturu nõuetele ning seega ärahoides võimalikku ühinemisega kaasnevat šokki. Samuti nõuavad kandidaatriigid Euroopa Liidult nende turgudele suunatav ekspordi subsideerimise lõpetamist. Juba 1999. aasta märtsis alustati läbirääkimisi põllumajandussaaduste tariifide vähendamise osas. Läbirääkimiste lõppeesmärgiks on nii nimetatud "topelt-null lähenemine" (double-zero), mis tähendab seda, et teatud kaubanduskvootide raames ei ole kummalgi poolel mittemingisuguseid eksporditoetusi ega imporditolle (kastutatavad terminid: null-tariifne kaubandus; vastastikune vabakaubandus). Siinkohal tahan ära mainida, et Eesti ja Ungariga on "topelt-null" tulemusteni jõutud ning mõne aasta pärast jõutakse seega vabakaubandustingimusteni.

Eesti liitumisläbirääkimiste hetkeseis ja positsioonid

Eesti avas põllumajanduspeatüki läbirääkimisteks Portugali eesistumise viimasel kuul – juunis 2000.a. (Eestil on avamata jäänud vaid 2 peatükki – "Institutsioonid" ja "Muud küsimused.") Alates 1998. aastast on toimunud sõelumiskohtumised, mille käigus on Eestil välja kujunenud oma seisukohad kahepoolseteks põllumajanduspeatüki läbirääkimisteks. Sõelumiskohtumistel on Eesti andnud ülevaate siin kehtivatest reguleerimismehhanismidest, kvaliteedinõuetest ja standarditest, administratiivsest seisukorrast. Eesti praegune läbirääkimiste positsioon on koostatud arvestades võimaliku liitumisega 1. jaanuaril 2003. aastal.

Eesti liitumiseelsed strateegilised eemärgid on järgmised (2 SLAIDI):

- Suurendada põllumajandusliku tootmise efektiivsust ning viia põllumajanduslik tootmine ja toodang vastavusse Euroopa Liidu siseturu nõuetega.
- Tagada siseturul põllumajandussaaduste stabiilsed hinnad
- Tagada elanikkonna varustus põhiliste kodumaiste toiduainetega, loomakasvatus kohapeal toodetud söötadega ja töötlev tööstus kodumaise toorainega.
- Võtta järk-järgult üle CAP'i meetmed.
- Orienteeruda peamiselt kõrge lisandväärtusega toodangule, mis on konkurentsivõimeline nii sise- kui välisurgudel.
- Töötada välja ja rakendada põllumajanduskeskkonna programm.

Eesti ja EL-i põllumajanduslääbirääkimised toimuvad kolmes peamises sektoris:

- põllumajanduspoliitika
- struktuurfondid
- veterinaaria, fütosanitaaria ja loomade heaolu

Eesti üldpositsioon liitumislääbirääkimistel põllumajanduse valdkonnas on järgmine:

- Eesti on valmis ja suuteline liitumishetkel üle võtma kogu põllumajandusepeatüki *acquis* kuid taotleb mõningaid üleminekuperioode, erandeid ja *acquis*-sse sisseviidavaid tehnilisi täiendusi.
- Eesti soovib EL-iga liitumise järgselt EL-i ühtse põllumajanduspoliitika otsetoetuste maksmist Eesti tootjatele.

Eesti olulisemad positsioonid liitumislääbirääkimistel põllumajanduse valdkonnas:

Loomakasvatussaadused

- Eesti soovib piimakvoodiks 900 000 tonni 3,7% piima.
- Täiendada eksporditoetusi saavate juustude nimekirja Eestis toodetavate juustudega.
- Kinnitada lambalihasektoris utetoetust saavate loomade arvuks 142 000.
- Veisetoodete märgistamise osas taotletakse üleminekuperioodi aastani 2006.
- Spetsiaaltoetustega kaetud pullide arvuks taotletakse 50 000.
- Kinnitada Eestile tapatoetust saavate loomade arvuks pullidele, lehmadele ja mullikatele kokku 137 000 ja vasikatele 49 000.

Taimekasvatussaadused

- Eesti taotleb erandina: Eestis kasvatatud odrale minimaalseks tera jämeduseks interventsioonikokkuostus 2,0mm.
 - Eestis kasvatatud harilikule nisule interventsioonikokkuostus minimaalseks langemisarvuks 180.
 - kaera lisamist interventsioonikokkuostus kokkuostetavate teraviljade nimekirja
- Teravilja baaskülvipinnaks Eestile 650 000 hektarit (sisaldades proteiinikultuuride e. kaunviljade - ja õlikultuuride külvipinda).
- Teravilja keskmiseks saagikuseks kinnitada Eestile 3,5 tonni ha.
- Teravilja, õlikultuuride ja proteiinikultuuride viimaseks kevadkülvil ja toetustaotluste esitamise tähtajaks 15. juuni.
- Kartulitärklise kvoodiks 10 000 tonni.
- Suhkrukvoodiks 75 000 tonni.
- Kunstlikult kuivatatud kuivsööda kvoodiks 30 000 tonni.

Maaelu ja struktuurimeetmed

- Nimetada LFA-aladeks (Less Favoured Areas – vähem arenenud piirkonnad) kogu Eesti va. Tallinn, Tartu ja Pärnu ja nende lähipiirkonnad.
- Eesti ühineb noorte talunike toetuskeemiga ja kehtestab ühekordse toetuse maksimumlimiidiks 25 000 eurot nagu kogu Euroopa Liidus.
- Eesti kehtestab maapiirkondades (LFA aladel) investeringutoetuste maksimumlimiidiks 50% investeringu kogumahust.

Eesti poolt EL-ile esitatud positsioonidele saatis EL vastuse - EL-i ühispositsiooni 7 juunil 2000.a. EL-i ühispositsioonis märgitakse, et EL võtab arvesse Eesti soove saada mitmeid erandeid, kvoote ja üleminekuperioode, märkides samas, et soovib paljude positsioonide põhjenduseks saada lisainformatsiooni sisuliste läbirääkimiste pidamiseks. Ühispositsioonis märgitakse samuti, et Eesti peab näitama läbirääkimiste käigus tõhusat edasiliikumist administratiivsete struktuuride loomisel EL-i ühtse põllumajanduspoliitika administreerimiseks.