

Maidontuotannon tulevaisuuden vaihtoehdot -työryhmä

Väliraportti, Helsinki 2007

Maidontuotannon tulevaisuuden vaihtoehdot -työryhmä

Väliraportti, Helsinki 2007

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖLLE

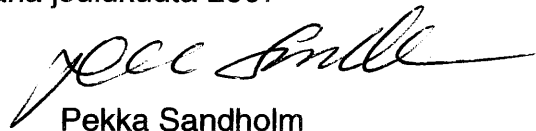
Maa- ja metsätalousministeriö asetti 23.5.2007 työryhmän, jonka tehtävänä on arvioida maitosektorin kehitystä sekä tuotannon ja jalostuksen toimintaedellytyksiä vaihtoehtoisissa tulevaisuuden toimintaympäristöissä. Näiden arvioiden pohjalta työryhmän tehtävänä on laatia ehdotuksia sektorin toimintaa ylläpitävistä ja parantavista toimenpiteistä.

Työryhmän puheenjohtajana toimii maatalousylitarkastaja Pekka Sandholm maa- ja metsätalousministeriöstä. Työryhmän jäseniksi kutsuttiin johtaja Seppo Heiskanen Elintarviketeollisuusliitosta, hankintapäällikkö Heikki Mäkelä Valio Oy:stä, toimitusjohtaja Reijo Kiskola Hämeenlinnan Osuusmeijeristä, maitoasiamies Sami Kilpeläinen Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitosta, kansanedustaja Mats Nylund Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbundista sekä maa- ja metsätalousministeriöstä työryhmän jäseniksi määrättiin, ylitarkastaja Marjatta Jokela ja ylitarkastaja Leena Lamminen sekä sihteeriksi ylitarkastaja Riitta Ukkonen. Asiantuntijajäseniksi kutsuttiin professori Jyrki Niemi maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksen taloustutkimuksesta ja erityisasiantuntija Ahti Hirvonen maa- ja metsätalousministeriöstä. Lisäksi harjoittelija mmyo Ari Alapartanen (maa- ja metsätalousministeriöstä) on osallistunut kokouksiin sekä avustanut taustatiedon hankinnassa ja analysoinnissa.

Työryhmän tuli laatia kiintiöjärjestelmää koskeva väliraportti marraskuun 2007 loppuun mennessä. Työryhmän toimikausi on 23.5.2007 – 31.5.2008. Työryhmä on kokoontunut 14 kertaa. Työryhmä kuuli asiantuntijana ylitarkastaja Esa Hiivaa maa- ja metsätalousministeriöstä.

Työryhmä jättää väliraporttinsa kunnioittavasti maa- ja metsätalousministerille.

Helsingissä 14 päivänä joulukuuta 2007



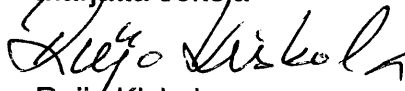
Pekka Sandholm



Seppo Heiskanen



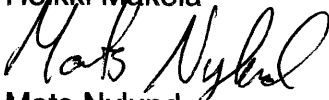
Marjatta Jokela



Reijo Kiskola



Heikki Mäkelä



Mats Nylund



Ahti Hirvonen



Sami Kilpeläinen



Leena Lamminen



Jyrki Niemi



Riitta Ukkonen

TIIVISTELMÄ

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 23.5.2007 työryhmän, jonka tehtävänä on arvioida maitosektorin kehitystä sekä tuotannon ja jalostuksen toimintaedellytyksiä vaihtoehtoisissa tulevaisuuden toimintaympäristöissä. Työryhmän tehtävänä oli myös laatia kiintiöjärjestelmää koskeva väliraportti.

Työryhmä on tarkastellut maitomarkkinoita ja niiden kehitysennusteita maailman ja Euroopan unionin sekä Suomen laajuisesti, tutkinut tukijärjestelmien ja kiintiöiden suhdetta sekä kartoittanut kiintiöjärjestelmän tulevaisuutta ja listannut toimia, joilla Suomen maitosektorin sopeutuminen uuteen markkinatilanteeseen helpottuisi.

Työryhmä asetti keskeiseksi tavoitteeksi tuottaa 2,3–2,4 miljardia litraa maitoa Suomessa. Tuotantoa tulee olla koko maassa niin, että suuria siirtymiä alueiden välillä ei synny. Etelä-Suomen maidontuotannon säilyminen on turvattava, jotta tuotantoa säilyy lähellä suurinta kulutus- ja jalostusaluetta. Kiintiöjärjestelmä on toiminut hyvin ja se on turvannut muiden erityisjärjestelyjen kanssa maidontuotannon jatkumisen Suomessa ja EU:n muilla epäsuotuisilla alueilla. Jotta Suomen maitosektori säilyisi kilpailukyisenä, työryhmä ehdottaa että,

- *Suomen ensisijainen tavoite on EU:n kiintiöjärjestelmän jatkaminen myös vuoden 2015 jälkeen.*
- *vaihtoehtoiset tarjonnansäätelykeinot ovat toissijainen vaihtoehto kiintiöjärjestelmän poistamiselle.*
- *Suomen tavoitteena on riittävien turvaverkkotoimien säilyttäminen EU:n maitotuotemarkkinoilla.*
- *jos kiintiöjärjestelmää ei jatketa, on EU:n tehtävä suunnitelma kiintiöjärjestelmän alasajosta, jossa sovitaan kiintiöiden asteittaisesta maltillisesta lisäämisestä.*
- *päätökseen kiintiöjärjestelmän pehmeästä laskusta on liitettävä kansallinen kirjekuori tilatuen rahoitukseen maidon hinnanalennuksesta aiheutuvien menetysten täysmääräiseen kompensoimiseen ja epäsuotuisten alueiden tuotannon turvaamiseen.*
- *kompenσαatio maksetaan joko uutena erillisenä tukimuotona tai tilatukilain artiklan 69 muotoilua muutetaan siten, että kompenσαation maksaminen sen perusteella tuotantoon sidottuna on mahdollista koko Suomessa.*
- *lisämääräraha tulisi rahoittaa kokonaisuudessaan EU:n maitobudjetista säästyneillä varoilla, esimerkiksi tätä tarkoitusta varten perustettavan rahaston kautta.*
- *Suomen tulee esittää komissiolle tuettujen litrojen kokonaisrajoitteen muuttamista siten, että se mahdollistaa tuen maksatuksen koko maassa kaikille tuotetuille litroille nykyiseen maakiintiön määrään asti.*
- *investointituen ehtona olevaa kiintiövaatimusta on uuden rakennetukilain mukaisessa järjestelmässä asteittain helpotettava.*
- *eteläisen Suomen tuottajien asema turvataan toteuttamalla investointituet täysimääräisesti Etelä-Suomessa.*
- *lannanlevitysalaa hyväksytään osaksi peltoalavaatimusta.*
- *kauppa-alueiden 1 ja 4 (AB-tukialueet ja Ahvenanmaan maakunta) kiintiökauppa vapautetaan kokonaan.*
- *suoramyyntikiintiöiden osalta kauppa vapautetaan koko maassa.*
- *selvitetään mahdollisuudet lyhentää kiintiöiden myyntiaikaa vapaassa kaupassa.*

SAMMANFATTNING

Den 23 maj 2007 tillsatte jord- och skogsbruksministeriet en arbetsgrupp som har till uppgift att uppskatta mjölksektorns utveckling samt produktionens och förädlingens verksamhetsförutsättningar i alternativa verksamhetsmiljöer i framtiden. Arbetsgruppens uppgift är även att skriva en lägesrapport om kvotsystemet.

Arbetsgruppen har granskat mjölkmarknaderna och prognoserna för deras utveckling över hela världen och i Europeiska unionen samt Finland, undersökt förhållandet mellan stödsystemen och kvoterna samt kartlagt kvotsystemets framtid och gjort en lista över åtgärder som skulle underlätta Finlands mjölksektor att anpassa sig till den nya marknadssituationen.

Arbetsgruppen ställde som ett centralt mål att producera 2,3-2,4 miljarder liter mjölk i Finland. Produktionen ska finnas i hela landet så att det inte uppstår stora överföringar mellan regionerna. Mjölkproduktionen i Södra Finland måste säkras så att produktionen finns kvar nära det största konsumtions- och förädlingsområdet. Kvotsystemet har fungerat väl och det har tillsammans med specialarrangemang säkrat att mjölkproduktionen fortsätter i Finland och inom andra ogynnsamma områden i EU. För att Finlands mjölksektor fortfarande ska vara konkurrenskraftig föreslår arbetsgruppen att

- *Finlands främsta mål är att fortsätta EU:s kvotsystem även efter 2015*
- *de alternativa sätten att reglera utbudet är ett andrahandsalternativ till att avskaffa kvotsystemet*
- *Finlands mål är att bevara tillräckliga skyddsnätsåtgärder på EU:s mjölkproduktmarknader*
- *om man inte fortsätter kvotsystemet ska EU göra upp en plan över nedkörningen av kvotsystemet där man kommer överens om en rimlig, gradvis höjning av kvoterna*
- *till beslutet om en mjuk landning för kvotsystemet ska fogas ett nationellt anslag för finansieringen av gårdsstödet för att de förluster som prisnedsättningen orsakar ska kunna ersättas fullt ut och för att trygga produktionen inom ogynnsamma områden*
- *kompensationen utbetalas antingen i form av en ny separat stödform eller utformningen av artikel 69 i lagen om gårdsstöd ändras så att det med stöd av den är möjligt att i hela Finland betala en kompensation som är bunden till produktionen*
- *hela tilläggsanslaget ska finansieras med medel som sparats ur EU:s mjölkbudget, till exempel via en fond som inrättas för detta ändamål*
- *Finland ska föreslå för kommissionen att totalbegränsningen av liter som stöds ska ändras så att det blir möjligt att betala stödet i hela landet för alla producerade liter upp till beloppet av den nuvarande landskvoten*
- *det kvotkrav som är ett villkor för investeringsstöd ska i systemet enligt den nya lagen om strukturstöd till jordbruket stegvis underlättas*
- *producenternas ställning i Södra Finland säkras genom att investeringsstöden betalas fullt ut i Södra Finland*
- *gödselspridningsarealen godkänns som en del av åkerarealen*
- *hela kvothandeln inom handelsområdena 1 och 4 (regionerna AB och Landskapet Åland) befrias*
- *i fråga om direktförsäljningskvoter avregleras handeln i hela landet*
- *möjligheterna att förkorta kvoternas försäljningstid i den fria handeln utreds*

SISÄLLYSLUETTELO

1.	JOHDANTO	5
2.	MAITOMARKKINAT JA MAIDONTUOTANTO	5
2.1	Maidon maailmanmarkkinat.....	5
2.2	Maailmanmarkkinoiden kehityssennusteet	7
2.3	EU:n maitomarkkinoiden kehityssennusteet.....	8
2.4	WTO ja maitotuotteiden kauppa	11
2.5	Maidontuotanto Euroopan unionissa.....	12
2.6	Maidontuotanto Suomessa	13
3.	MAITOMARKKINOIDEN HALLINNOLLISET OHJAUSKEINOT.....	15
3.1	Hinta- ja interventiojärjestelmä.....	15
3.2	Nykyinen kiintiöjärjestelmä	16
3.2.1	Maitokiintiöiden kauppajärjestelmä Suomessa.....	18
3.2.2	Kiintiöjärjestelmän vaikutukset	21
4.	MAITOKIINTIÖT JA TUKIPOLITIIKKA.....	21
4.1	Kansalliset tuet	22
4.2	Yhteisen maatalouspolitiikan mukaiset tuet.....	24
4.3	Osarahoitetut tuet.....	24
4.4	Investointituet.....	24
5.	KIINTIÖJÄRJESTELMÄN TULEVAISUUS.....	25
5.1	Kaksikiintiöjärjestelmä	26
5.2	Sopimustuotantomalli	26
5.3	Kiintiöjärjestelmän lakkauttaminen	27
5.4	Kiintiöjärjestelmästä luopumisen kompensointi.....	28
5.4.1	Kompensoinnin tarve	28
5.4.2	Vaihtoehtoiset kompensointimallit.....	29
5.4.3	Kompensoinnin rahoitus.....	30
6.	SUOMEN TAVOITTEET JA TYÖRYHMÄN TOIMENPIDE-EHDOTUKSET	31
6.1	Tavoitteet.....	31
6.2	Ehdotukset.....	31
6.2.1	Kiintiöjärjestelmän tulevaisuus ja tarjonnan säätelykeinot.....	31
6.2.2	Markkinatoimenpiteet	32
6.2.3	Tarjonnan vapauttaminen ja kompensoinvaihtoehdot	32
6.2.4	EU:n kiintiöjärjestelmän kansallinen toimeenpano	33

1. JOHDANTO

Suomen maitosektorin toimintaympäristö on muutoksien edessä. Muutokset kohdistuvat niin politiikka-, markkina- kuin tuotantoympäristöön. Poliittisen toimintaympäristön kannalta yksi suurimmista muutostekijöistä tulee olemaan vuosina 2007–2008 toteutettava maatalouspolitiikan välitarkastelu (ns. health check). Nykyinen kiintiöjärjestelmä on voimassa vuoteen 2015, eikä nykyisellä komissiolla ole aikomusta esittää järjestelmän jatkamista. Välitarkastelun yhteydessä komissio esittänee toimenpiteitä järjestelmän purkamiseksi vuoteen 2015 mennessä. Lisäksi välitarkastelu voi vaikuttaa myös muihin maidon ja maitotuotteiden markkinajärjestelyihin.

Työryhmän tehtävänä on arvioida maitosektorin kehitystä sekä tuotannon ja jalostuksen toimintaedellytyksiä vaihtoehtoisissa tulevaisuuden toimintaympäristöissä. Näiden arvioiden pohjalta työryhmä tekee ehdotuksia sektorin toimintaa ylläpitävistä ja parantavista toimenpiteistä.

Työryhmän tehtävänä oli myös laatia käsillä oleva kiintiöjärjestelmää koskeva väliraportti. Tässä väliraportissa keskitytään pääasiassa EU:n kiintiöjärjestelmään tehtäviin muutoksiin, ja EU-järjestelmien kansalliseen toimeenpanoon ja muihin sektorin kysymyksiin otetaan tarkemmin kantaa loppuraportissa.

Maa- ja metsätalousministeriö tilasi maitokiintiöiden lakkauttamista arvioivan tutkimuksen työryhmän työn tueksi ja tutkimustiedon saamiseksi ko. aiheesta. Tutkimus¹ tehtiin MTT Taloustutkimuksen ja PTT:n yhteistyönä. Tutkimustuloksia on hyödynnetty tätä väliraporttia laadittaessa.

Tässä väliraportissa kuvataan ensin maitomarkkinat maailmanlaajuisesti, käydään läpi maitomarkkinoiden kehitysennusteet maailmanmarkkinoiden ja unionin laajuisesti, luodaan kuvaus EU:n ja Suomen maidontuotannosta sekä esitetään EU:n maitomarkkinoiden hallinnolliset ohjauskeinot. Sitten pohditaan maitokiintiöiden ja tukien suhdetta, esitetään kiintiöjärjestelmän mahdolliset muutokset ja niiden vaikutukset Suomen maitosektorille. Lisäksi pohditaan kiintiöjärjestelmän mahdollisen lakkauttamisen kompensoimista vuoristoilla ja epäsuotuisilla alueilla. Lopuksi esitetään Suomen tavoitteet maitopolitiikasta ja ehdotukset tavoitteiden saavuttamiseksi. Lisäksi pohditaan kansallisia kiintiökysymyksiä, joita työryhmä on käsitellyt.

2. MAITOMARKKINAT JA MAIDONTUOTANTO

2.1 Maidon maailmanmarkkinat

Vuonna 2005 maailman maidontuotanto oli 646,5 miljardia kiloa. EU-25 tuotti tästä määrästä eniten eli noin 146,9 miljardia kiloa, josta meijeriin toimitettua lehmän maitoa oli noin 131 miljardia kiloa. Intian osuus tuotannosta oli 95,1 miljardia kiloa, josta yli puolet on puhvelin maitoa. Yhdysvaltojen osuus oli 80,3 miljardia kiloa. Venäjä (31,1), Kiina (32) ja Pakistan (29,7) tuottivat noin 30 miljardia kiloa maitoa kukin. Etelä- ja Keski-Amerikan merkittäviä maidontuottajamaita ovat Brasilia (25,5 miljardia kiloa), Argentiina (10,1 miljardia kiloa) ja Meksiko (10 miljardia kiloa). Ukrainan maidontuotannon määrä oli 13,7 miljardia

¹ EU:n maitokiintiöjärjestelmän poistumisen vaikutukset Suomen maitosektorille, MTT:n selvityksiä 144 (2007), Heikki Lehtonen (toim.).

kiloa. Maailmanmarkkinoilla merkittävät maitotuotteiden viejamaat Uusi-Seelanti ja Australia tuottivat 14,5 ja 10,1 miljardia kiloa.

Taulukko 2.1. Maailman maidontuotanto vuonna 2005 ja sen kehityssennuste.

Maailman maidontuotanto (mrd. kg)			
	2005	2006 <i>estim.</i>	2007 <i>ennuste</i>
Maidontuotanto koko maailma	646,5	662,7	678,2
EU-25	146,9	145,5	151,4
Intia	95,1	95,1	101,4
USA	80,3	82,5	84,1
Kiina	32,0	38,1	45,0
Venäjä	31,1	31,3	32,2
Pakistan	29,7	31,2	32,5
Brasilia	25,5	26,2	27,0
Uusi-Seelanti	14,5	15,2	15,6
Ukraina	13,7	13,3	13,0
Argentiina	10,1	10,8	10,1
Australia	10,1	10,1	9,6
Meksiko	10,0	10,2	10,4

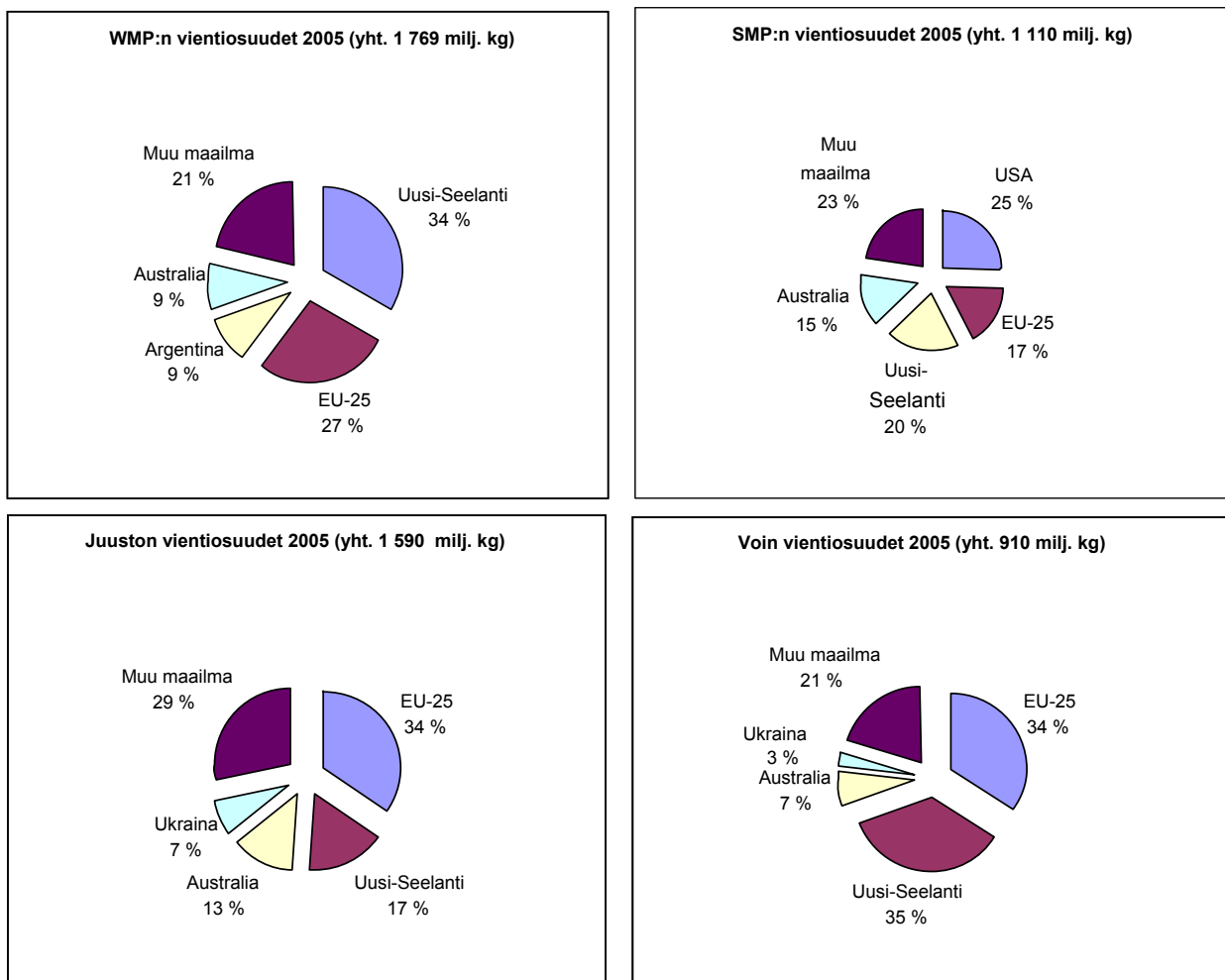
Lähde: FAO; Food Outlook, Global Market Analysis, November 2007

Maitotuotteet kulutetaan pääasiassa siellä missä ne tuotetaan, sillä kansainvälistä kauppaa käydään vain murto-osasta maidon kokonaistuotantoa. Kansainvälistä kauppaa käydään voilla, maitojauheilla ja juustolla. Euroopan unioni käy kauppaa myös tuoretuotteista pääasiassa sisämarkkinoilla. FAO:n (2007)² arvion mukaan maitotuotteiden maailmankaupan määrä on 44–46 miljardia kiloa (maito-ekvivalenttia), joka on vain 7 prosenttia maailman maidontuotannosta. Näissä luvuissa ei ole mukana EU:n sisäinen maitotuotteiden kauppamäärä.

Euroopan unioni on suurin toimija maataloustuotteiden maailmanmarkkinoilla sekä viejänä että tuojana. Maitotuotteiden kansainvälistä kauppaa hallitsevat EU:n ohella muutamat suuret viejamaat, kuten Uusi-Seelanti, Australia, Yhdysvallat, Argentiina ja Ukraina. Maailman suurimpana tuottajana EU on vienyt tuotannostaan 10–15 prosenttia, joskin vuonna 2006 vientimäärä oli 9 prosenttia tuotannosta. Viime vuosina yhteisön osuus maailman maitotuotteiden kaupasta on laskenut maitojauheiden ja kasvanut voin osalta, kun juuston osuus maailman kaupasta on pysynyt suhteellisen vakaana.

Markkinoiden menetyksestä huolimatta yhteisö on yhä merkittävä maitotuotteiden viejä, sillä vuonna 2005 sen osuus kansainvälisestä voin ja juuston viennistä oli kolmannes, rasvattoman maitojauheen viennistä lähes viidennes ja täysmaitojauheen viennistä yli neljännes. Kyseisenä vuonna maitotuotteiden vientimäärä oli yhteensä 2,5 miljardia kiloa, jonka arvo oli 5,4 miljardia euroa. Yhteisön sisäinen kauppa on tätä huomattavasti laajempaa, sillä sisäisen kaupan vastaavat luvut olivat 14,6 miljardia kiloa ja 18,6 miljardia euroa.

² The State of Agricultural Commodity Markets 2006, FAO 2007.



Kuvio 2.1. Suurimpien viejien täysmaitojauheen (WMP), rasvattoman maitojauheen (SMP), juuston ja voin vientimäärät (%) vuonna 2005. (FAO; Food Outlook, Global Market Analysis, November 2007)

Koska maidon maailmanmarkkinoiden koko on varsin pieni, vähäiset muutokset maitotuotteiden tarjonnassa ja kysynnässä heiluttavat kaupan tasapainoa herkästi. Juuston osalta EU-27:n tuotannon määrä on lähes 9 miljardia kiloa, kun maailmanmarkkinoilla liikkuva määrä on noin 1,3 miljardia kiloa. Jos EU-27 juuston tuotanto lisääntyisi 0,3 miljardia kiloa (3,4 prosenttia) ja lisäys kohdistuisi kokonaan vientiin, lisääntyisi maailmanmarkkinoiden juuston tarjonta yli viidenneksellä.

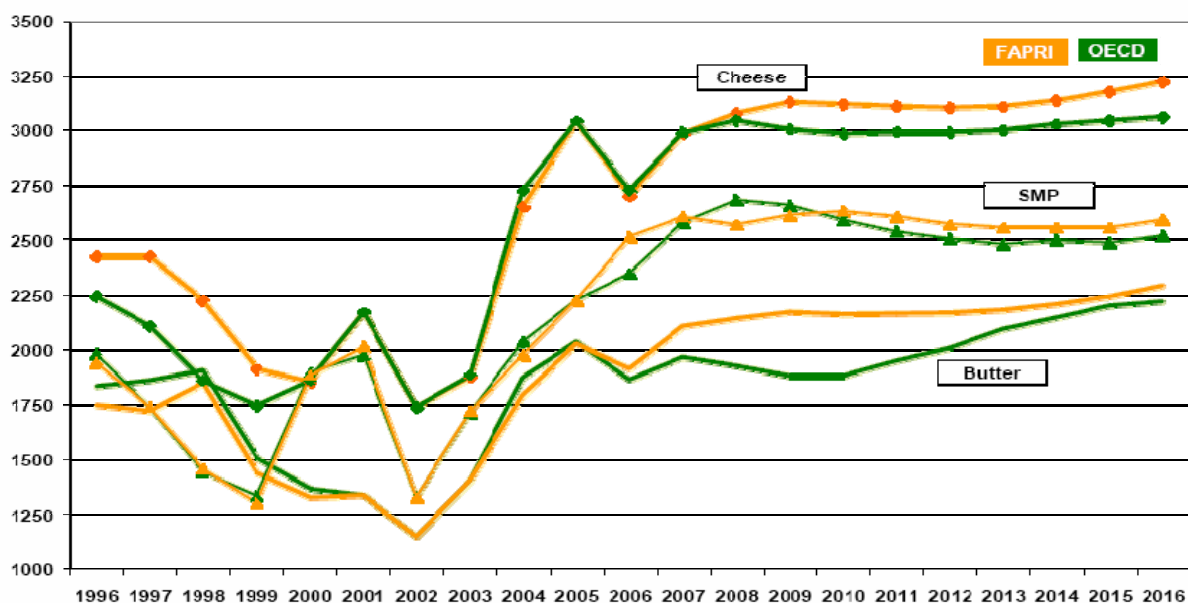
2.2 Maailmanmarkkinoiden kehitysnäkökuvat

OECD-FAO ja FAPRI ennustavat keskipitkällä aikavälillä huomattavaa maitotuotteiden maailmanlaajuisesta kysynnän kasvua. Vahvan kysynnän taustalla ovat tulojen ja väestön kasvu monilla alueilla sekä kulutustottumusten muutokset. Kysynnän kasvun ennakoitaan olevan vahvinta eteläisessä Aasiassa, Kaukoidässä ja Pohjois-Afrikassa. Suurin osa kysynnän kasvusta pystytään tyydyttämään kotimaisella tuotannolla, joka lisääntynee eniten Kiinassa, Intiassa ja Latinalaisessa Amerikassa. Argentiinan maidontuotannon uskotaan toipuvan, mutta olevan riippuvainen sääolosuhteista.

Australian ja Uuden Seelannin ennustetaan vahvistavan maailmanmarkkinaosuuttaan voinin ja täysmaitojauheen viennistä, kun juuston vientiosuuden odotetaan pysyvän vakaana ja rasvattoman maitojauheen osuuden puolestaan laskevan. USA:n ja Intian ennakoitaan

lisäävän rasvattoman maitojauheen vientiä merkittävästi. Oseanian lisäksi Uruguay hyötyy juuston viennin huomattavasta lisääntymisestä. Ukraina tulee olemaan tärkeä juuston viejä, joskin vienti on riippuvainen Venäjän juuston tuonnista, jonka ennustetaan lisääntyvän keskipitkällä aikavälillä. Sen sijaan Ukrainan voini vienti kasvaa vähän Venäjän oman tuotannon lisääntyessä. Intian ennustetaan olevan merkittävä voini tuottaja ja sen uskotaan saavuttavan lisääntyvän osuuden markkinoista.

Argentiinassa ja Brasiliassa maidontuotannon odotetaan kasvavan voimakkaasti. Argentiinan uskotaankin olevan merkittävä tekijä maailmanmarkkinoilla ja Brasiliasta ennustetaan tulevan nettoviejä maitotuotteissa. FAPRI ennustaa Kaakkois-Aasian maiden yhdessä Kiinan ja Japanin kanssa vastaavan rasvattoman maitojauheen kaupan kasvusta, sillä ne ovat hyvin riippuvaisia tuonnista. Näiden maiden ennustetaan lisäävän myös juuston ja voini tuontiaan.

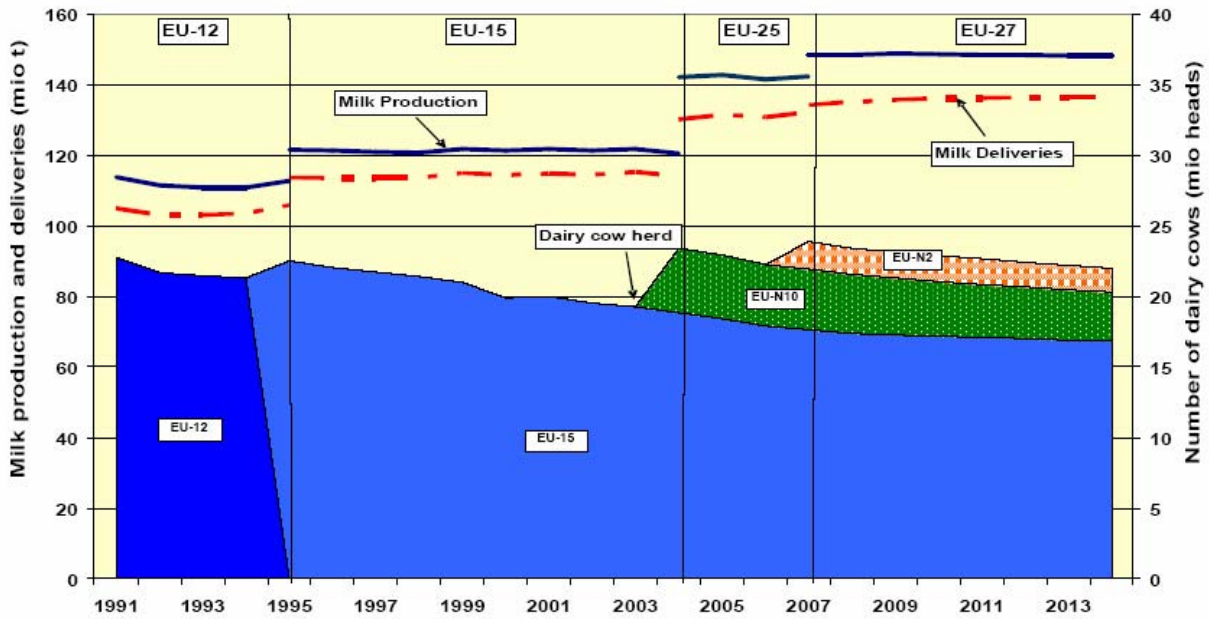


Kuvio 2.2. Juuston (Cheese), rasvattoman maitojauheen (SMP) ja voini (Butter) maailmanmarkkinahinnat 1996–2016 (\$/t).

Vahva tuontikysynnän kasvu ja maltillinen tarjonnan kasvu lisäävät painetta maitotuotteiden hintojen nousulle. Pitkällä aikavälillä hintojen nousun ennustetaan jatkuvan vahvan kysynnän myötä.

2.3 EU:n maitomarkkinoiden kehitysennusteet

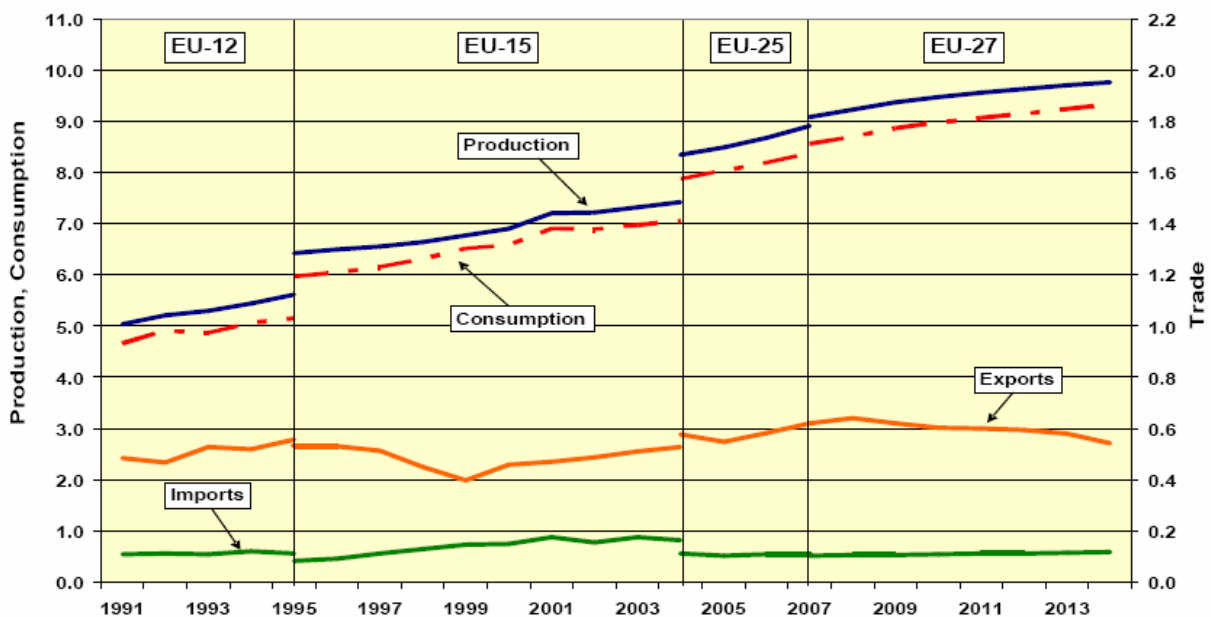
Maitomarkkinoiden näkymä lähivuosille on varsin hyvä. Syynä tähän ovat juuston ja lisäarvotuotteiden kysynnän kasvu sekä tukein alentumisesta johtuva voini ja rasvattoman maitojauheen vähentynyt tuotanto. Sisämarkkinoiden vahva juuston ja muiden lisäarvotuotteiden kysyntä rajoittaa maitotuotteiden vientimahdollisuuksia, kun kiintiöjärjestelmä rajoittaa kilpailukykyisen tuotannon lisäämistä. Maidon keskituotos kasvaa edelleen ja lypsylehmien lukumäärä jatkaa laskuaan.



Kuvio 2.3. EU:n maidontuotanto (Milk Production), meijeritoimitukset (Milk Deliveries) ja lypsylehmien määrän (Dairy cow herd) kehitys 1991–2014.

Juusto

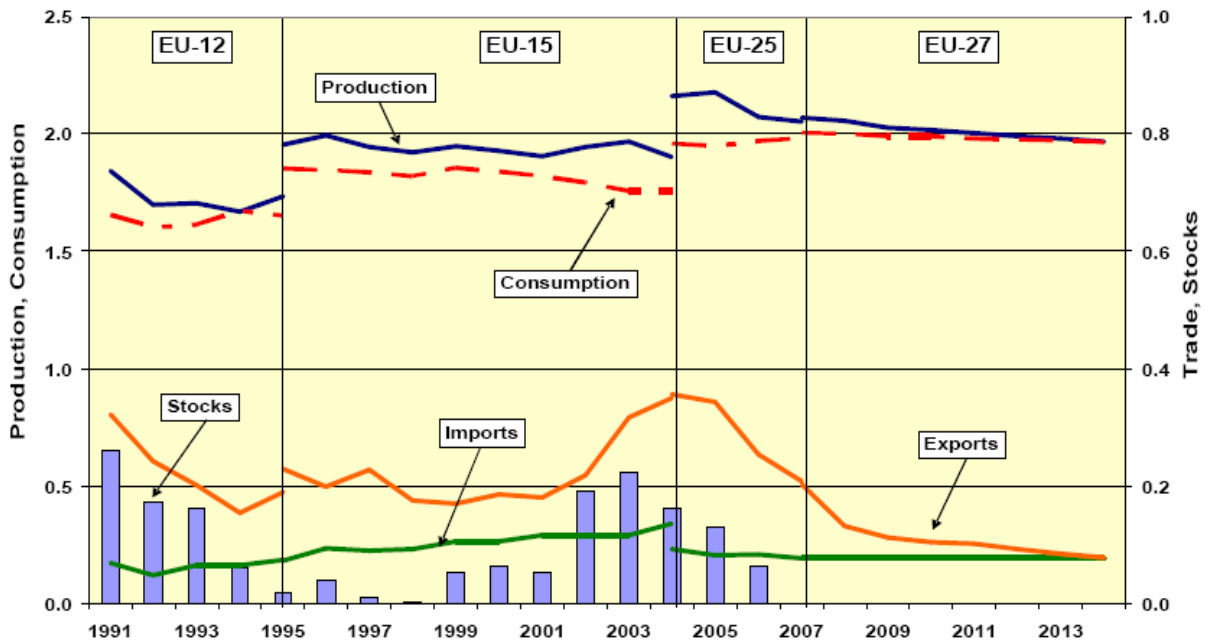
EU:n maidontuotannosta runsaat 40 prosenttia käytetään juuston tuotantoon. Suurimmat juuston valmistajat ovat Saksa, Ranska, Italia, Hollanti ja Puola, jotka tuottavat noin kolme neljännestä EU:n juuston tuotannosta. Juuston tuotannon ja kulutuksen ennustetaan jatkavan kasvuaan voimakkaana. Lisääntyvä juuston tuotanto vähentää voin ja rasvattoman maitojauheen tuotantoa. Lyhyellä aikavälillä juuston viennin uskotaan lisääntyvän, mutta kääntyvän laskuun vahvan sisämarkkinakysynnän myötä.



Kuvio 2.4. EU:n juuston tuotanto (Production), kulutus (Consumption), vienti (Exports) ja tuonti (Imports) 1991–2014 (mrd. kg).

Voi

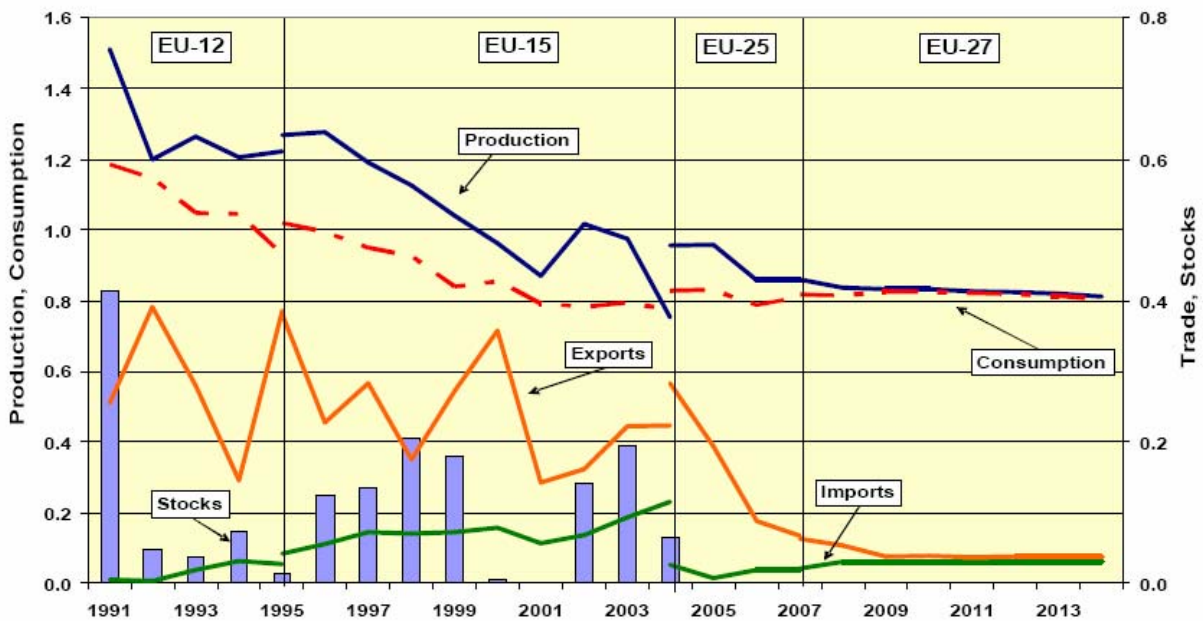
Voin tuotannon ennustetaan laskevan johtuen lisäarvotuotteiden eli lähinnä juustojen lisääntyvästä tuotannosta. Lisääntyvä kilpailu maailmanmarkkinoilla vähentänee voin viennin. Interventiovarastot ovat tyhjentyneet ja säilynevät tyhjinä ennustejakson ajan.



Kuvio 2.5. EU:n voin tuotanto (*Production*), kulutus (*Consumption*), tuonti (*Imports*) ja vienti (*Exports*) sekä varastot (*Stocks*) 1991–2014 (mrd. kg).

Rasvaton maitojauhe (SMP)

Rasvattoman maitojauheen tuotannon ennustetaan jatkavan laskuaan, joskin aiempaa hitaammin. Rasvattoman maitojauheen viennin oletetaan laskevan edelleen, sillä vähenevän tuotannon yhdessä vakaan sisämarkkinakysynnän ohella odotetaan pitävän EU:n hinnan selvästi maailmanmarkkinahintojen yläpuolella.



Kuvio 2.6. EU:n rasvattoman maitojauheen tuotanto (Production), kulutus (Consumption), tuonti (Imports) ja vienti (Exports) sekä varastot (Stocks) 1991–2013 (mrd. kg).

2.4 WTO ja maitotuotteiden kauppa

Maailman kauppajärjestö WTO:n käynnissä olevalla Dohan neuvottelukierroksella järjestön yhteensä 151 jäsenmaata yrittävät sopia toimista maailmankaupan vapauttamiseksi. Maataloustuotteiden kauppasäännöistä sopiminen on yksi kierroksen pääkysymyksistä. Tavoitteeksi on asetettu maataloustuotteiden vientitukien poistaminen ja markkinoille pääsyn parantaminen sekä kauppaa vääristävän maataloustuen alentaminen.

Merkittävin edistysaskel Dohan kierroksella on toistaiseksi ollut WTO:n ministerikokouksessa Hong Kongissa joulukuussa 2005 tehty päätös maatalouden vientitukien lopettamisesta vuoteen 2013 mennessä. Päätös vientituista luopumisesta koskee EU:ssa etenkin maitoa ja sokeria. Vientituen tarve puolestaan riippuu muun muassa maailmanmarkkinahintojen ja valuuttakurssien kehityksestä. Hintavaihtelut ovat olleet kansainvälisillä maitotuotemarkkinoilla varsin suuria. Vuoden 2007 aikana maailman maitomarkkinoiden kysyntä on ollut erittäin suotuisa, mikä mahdollistaa maitotuotteiden viennin EU:sta tällä hetkellä täysin ilman tukea. Toisaalta euron vahvistuminen dollariin nähden heikentää EU:n maitotuotteiden kansainvälistä kilpailukykyä.

Tullien alentamisneuvotteluissa päähuomio kohdistuu siihen, kuinka paljon ja millä aikataululla WTO:n jäsenmaat suostuvat alentamaan maataloustuotteiden tulleja. Kovinta linjaa neuvotteluissa vetää Yhdysvallat, joka on ehdottanut korkeimpien tullien alentamista 90 prosenttia. EU on puolestaan luvannut leikata korkeimpia tulleja 60 prosenttia ja muita tulleja 25–60 prosenttia. Brasilia ja Intia, jotka kuuluvat isojen kehitysmaiden G21-ryhmään, ovat tehneet näiden kahden väliltä olevan esityksen. Heinäkuussa 2007 maatalousneuvottelujen puheenjohtaja Crawford Falconer julkisti kompromissiesityksen maataloustukien ja tuontisuojan leikkaamiseksi. Falconer esittää maatalouden tuontisuojaan kauttaaltaan rajumpia leikkauksia kuin mihin EU on valmis. Esityksen toteutuminen tarkoittaisi kilpailun lisääntymistä etenkin voimamarkkinoilla, koska suuret tullien alennukset mahdollistaisivat tuonnin kasvun samalla, kun tuetusta viennistä on luovuttava.

Unionin nykyiset tullit estävät erittäin tehokkaasti kolmansien maiden pääsyn EU:n maitomarkkinoille, koska maitotuotteissa tullilla lisätty maailmanmarkkinahinta on yleensä selvästi EU:n sisämarkkinahinnan yläpuolella. Tilanne voisi kuitenkin muuttua nopeasti, mikäli tuontitulleja leikattaisiin enemmän kuin mitä EU on ehdottanut. Maailmanmarkkinoiden ja valuuttakurssien kehitys määrittää tuontisuojan tarpeen EU:ssa. Jos maitotuotteiden maailmanmarkkinahinnat ovat korkealla ja euron kurssi heikko suhteessa dollariin, suuretkaan tullien leikkaukset eivät välttämättä johtaisi tuonnin merkittävään kasvuun.

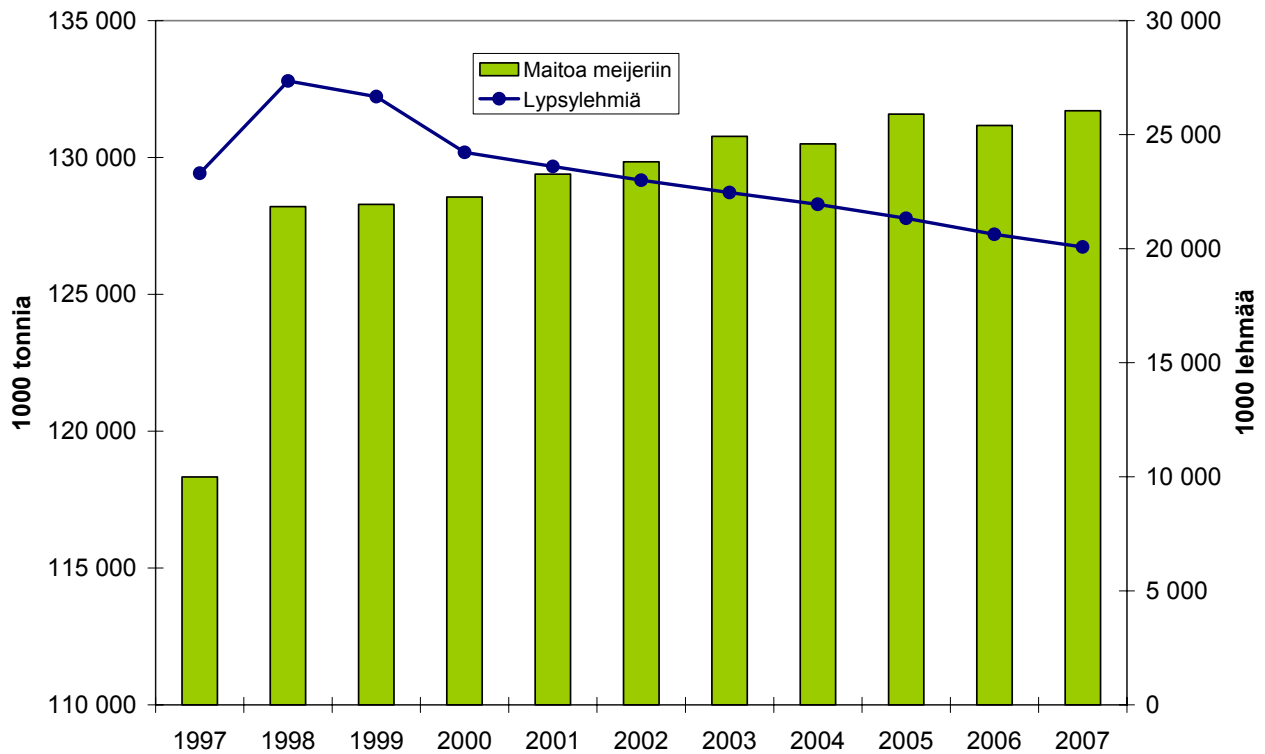
WTO-neuvotteluissa sovitaan myös maatalouden ns. kokonaistuen eli AMS-tuen (Aggregate Measurement of Support) alentamistavoitteesta. Valtaosa AMS-tukilukuun sisältyvästä tuesta on markkinahintatukea, joka saadaan kertomalla sisämarkkinahintojen ja maailmanmarkkinahintojen erotus tuotannon määrällä. Siihen lisätään maatalouden saama budjettituki. Kaikki budjettituet eivät kuitenkaan sisälly vähennyksiin. Ne kotimaiset tukitoimet, joilla ei ole lainkaan tai on vain vähäisessä määrin kauppaa vääristäviä vaikutuksia tai vaikutuksia tuotantoon, ovat alennussitoumuksen ulkopuolella. Tähän ns. "vihreään laatikkoon" kuuluvat mm. tutkimus, elintarvikkeiden varmuusvarastointi ja ympäristöohjelmiin perustuva tuki. EU katsoo, että vuonna 2003 sovittu tilatukijärjestelmä täyttää "vihreän" laatikon ehdot, jolloin tuen alentamiselta ennakoidaan unionissa vältyttävän.

Suomessa litrakohtaisena maksettava maidon kansallinen tuotantotuki määritellään WTO:ssa niin sanottuun keltaiseen laatikkoon, johon sijoitettu sellainen hintatuki, jolla katsotaan olevan eniten kauppaa vääristäviä vaikutuksia. Tähän laatikkoon on kohdistettu myös selkeä alentamisvelvoite. Suomen maksama tuki ei ole kuitenkaan aiheuttanut EU:lle ongelmia WTO-sitoumusten täyttämisenä. Nykyisten WTO:n de minimis-sääntöjen perusteella keltaista tukea voi maksaa viidelle prosentille tuotannon arvosta. Suomessa maksettavan maidon tuotantotuen arvo on noin 0,5 prosenttia EU:n maidontuotannon arvosta. Vaikka De minimis -sääntöjä ollaan Dohan kierroksen myötä tiukentamassa, voidaan todeta, etteivät mahdolliset uudet WTO-sitoumuksetkaan aiheuttaisi paineita maidon kansallista tukea kohtaan. Esillä olleiden ehdotusten mukaan keltaista tukea voisi jatkossa maksaa edelleen yhdelle prosentille tuotannon arvosta.

2.5 Maidontuotanto Euroopan unionissa

Maidontuotanto on yhteisön maatalouden tärkeimpiä tuotantosuuntia, sillä sen osuus maatalouden kokonaistuotannon arvosta on noin 14 prosenttia. Maidontuotanto on merkittävä tuotantosektori Keski- ja Pohjois-Euroopan maille, sillä maidontuotannon osuus on yli 20 prosenttia maatalouden kokonaistuotannosta ja myös kokonaistuotannosta näissä maissa. Maidontuotannon merkitystä lisää siihen kiinteästi liittyvä naudanlihantuotanto, jonka osuus on keskimäärin 10 prosenttia maatalouden kokonaistuotannosta koko yhteisön alueella.

EU:n yhteinen maatalouspolitiikka ja erityisesti maitokiintiöjärjestelmä on mahdollistanut maidontuotannon jatkumisen sille luontaisesti epäedullisissa olosuhteissa, kuten pohjoisilla, vuoristoisilla ja kuivilla alueilla. Maidontuotannolla voidaankin katsoa olevan merkitystä myös alue- ja sosiaalipoliittisena tekijänä. Etelä-Euroopan maille maidontuotanto ei ole niinkään merkittävää ja sen osuus on alle 10 prosenttia maatalouden kokonaistuotannosta. Näiden maiden merkittävin maatalouden sektori on hedelmät ja vihannekset, joiden osuus vaihtelee 20–28 prosentin välillä maatalouden kokonaistuotannosta.

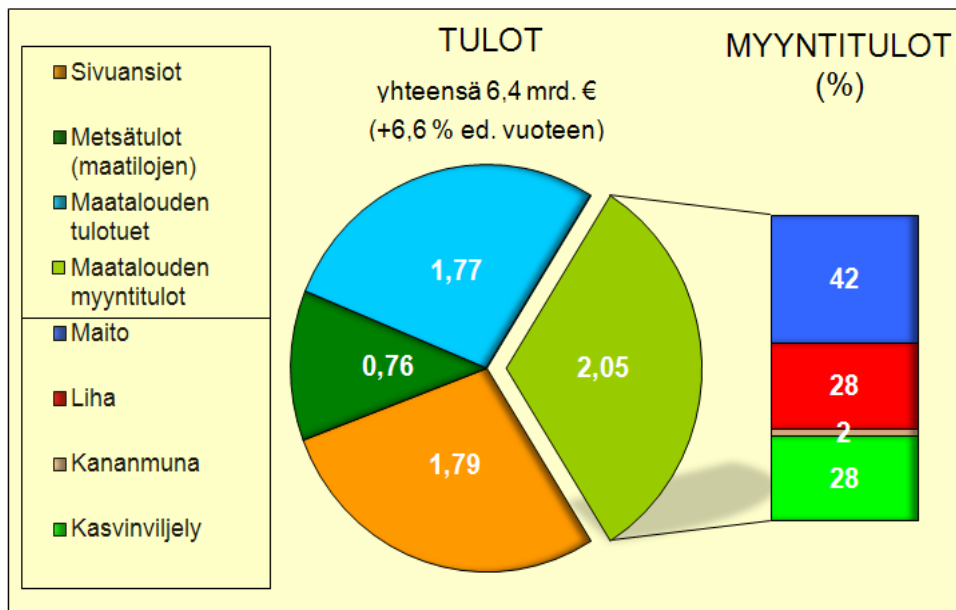


Kuvio 2.7. Maidon toimitukset meijeriin (miljoonaa kiloa) ja lypsylehmien määrä (1000 lehmää) jäsenvaltioittain (EU-25) vuosina 1997–2007.

Vuonna 2005 yhteisö tuotti noin 142,9 miljardia kiloa lehmänmaitoa. Tästä määrästä meijeriin toimitettiin 131,4 miljardia kiloa eli noin 92 prosenttia. Suurimmat tuottajamaat, Saksa (21 prosenttia) ja Ranska (18 prosenttia), tuottivat yhdessä UK:n, Italian, Puolan ja Hollannin kanssa lähes kolme neljännestä maidon kokonaismäärästä. Yhteisön lypsylehmämäärä oli noin 22,3 miljoonaa lehmää, joiden keskituotos oli noin 6 300 kiloa. Maitotiloja oli noin 1,5 miljoonaa.

2.6 Maidontuotanto Suomessa

Vuonna 2005 kotieläintalouden osuus maataloustuotannon markkinahintaisesta tuotosta oli 82 prosenttia. Maidontuotannon osuus oli vastaavasti 47,5 prosenttia ja naudanlihan tuotannon osuus 10,6 prosenttia. Maidontuotanto onkin Suomen maatalouden merkittävin tuotantosuunta ja se on tärkeä myös alue- ja maaseutupolitiikan kannalta.



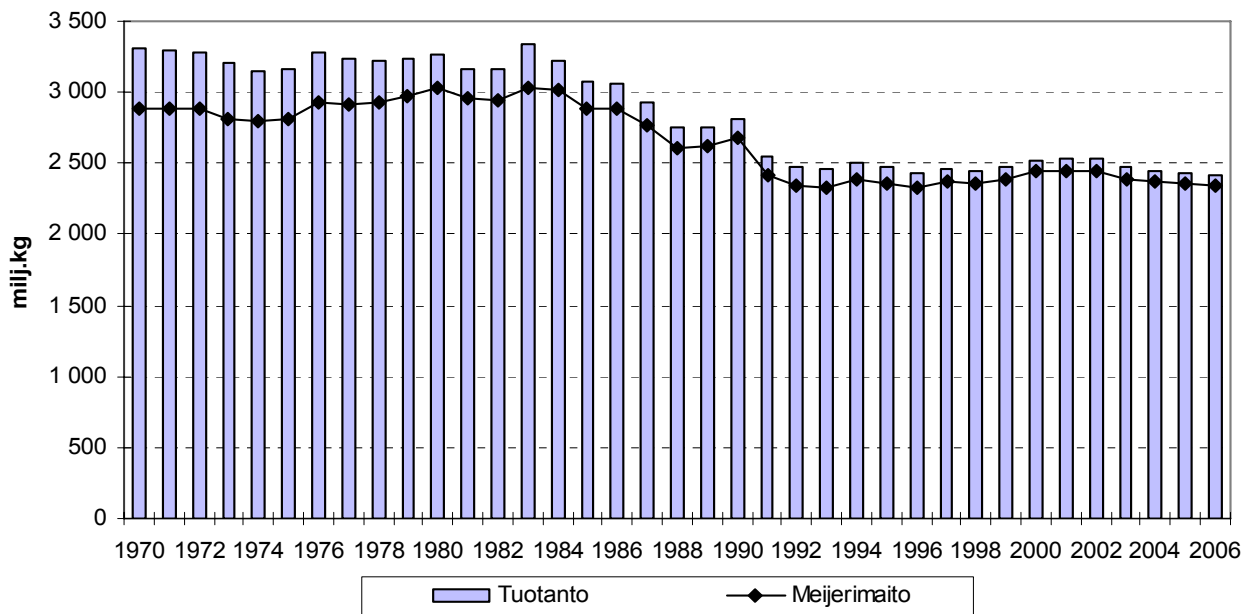
3.10.2007

Kuvio 2.8. Maatilojen ennakoitujen tulot vuonna 2007 (Suomen Gallup Elintarviketieto Oy)

Maidontuotanto ylitti kotimaisen kulutuksen 1950-luvun puolivälissä. Maidon kokonaistuotannon huippu saavutettiin vuonna 1964, jolloin maitoa tuotettiin noin 3 800 miljoonaa kiloa. 1970-luvulla ja 1980-luvun puoleenväliin asti maidontuotanto pysyi yli 3 000 miljoonassa kilossa. Tuotannon kehitys ei kuitenkaan ole ollut tasaista, vaan vuotuiset vaihtelut ovat suuria. Rehusadon määrä ja laatu vaikuttavat keskituotoksiin, mikä osaltaan myös heijastuu vuosittaisiin tuotannon vaihteluihin.

Vuonna 1985 käyttöön otettu kiintiöjärjestelmä on rajoittanut maidontuotannon lisääntymistä, kuten myös maidontuotannon vähentämissopimukset. Vuonna 1984 maidon kokonaistuotanto oli 3 218 miljoonaa kiloa, kun viisi vuotta myöhemmin se oli noin 14 prosenttia pienempi eli 2 748 miljoonaa kiloa (kuva 2.9). Suomen liittyttyä EU:n jäseneksi meijerimaitokiintiö määriteltiin 2 342 miljoonaksi kiloksi ja suoramyymntikiintiö 10 miljoonaksi kiloksi. Meijerimaitokiintiön viiterasvapitoisuudeksi määriteltiin 4,34 prosenttia.

Kiintiökaudella 2006/2007 Suomen maakohtainen meijerimaitokiintiö oli 2 412 miljoonaa kiloa ja suoramyymntimaitokiintiö 7,8 miljoonaa kiloa. Vuonna 2006 maitoa tuotettiin 2 413 miljoonaa kiloa, josta meijeriin toimitettiin 2 348 miljoonaa kiloa eli 97,3 prosenttia. Meijeriin toimitetun maidon osuus on lisääntynyt tasaisesti 1970-luvulta, jolloin se oli vielä reilusti alle 90 prosenttia maidon kokonaistuotannon määrästä.



Kuvio 2.9. Maidon kokonaistuotanto ja meijerimaidon määrä vuosina 1970–2006 Suomessa (Elintarviketalous 1973–2006, Maidontuotanto 2006, TIKE).

3. MAITOMARKKINOIDEN HALLINNOLLISET OHJAUSKEINOT

3.1 Hinta- ja interventiojärjestelmä

Yhteisen maatalouspolitiikan perustavoitteina ovat maataloustuotannon ohjaaminen ja tasapainottaminen sekä tuottajien tulotason ja -kehityksen turvaaminen. Maitomarkkinoiden osalta nämä tavoitteet pyritään saavuttamaan vuonna 1968 perustetun maidon ja maitotuotealan yhteisen markkinajärjestelyn (CMO, *the Common Market Organisation of Milk and Milk Products*) avulla. Markkinajärjestely käsittää mm. interventio toiminnan, jolla tasaataan markkinoiden tarjonnan ja kysynnän epäsuhdetta ja eriaikaisuutta. Markkinajärjestelmään kuuluu myös maidon kiintiöjärjestelmä, jonka avulla rajoitetaan maidontuotantoa ja turvataan maidon tuottajahintatason säilyminen kohtuullisena.

Markkinajärjestelyn keinoina ovat rajasuoja, vientituki ja ylijäämävarastointi eli interventiovarastointi, yksityisen varastoinnin tuki sekä erilaiset sisämarkkinatuet. Interventiojärjestelmään perustuvan hintapolitiikan keinoin sisämarkkinahinnat on pidetty maailmanmarkkinahintoja korkeampina ja siten saatu oma tuotanto kilpailukykyiseksi EU:n ulkopuolisten maataloustuotannoltaan tehokkaiden maiden tuotannon kanssa. Viennin mahdollistamiseksi ja sisämarkkinoiden tarjonnan vakiinnuttamiseksi maitotuotteille maksetaan vientitukea, sillä yhteisön sisäiset maitotuotteiden hinnat ovat ylittäneet maailmanmarkkinahinnat.

Edellä esitetyt keinot on perustettu tilanteessa, jossa maitosektorilla oli merkittävä ylitarjonta. Viimeaikainen markkinoiden voimakas kehitys on johtanut siihen, että interventiovarastot ovat tyhjätkä vientitukea ja sisämarkkinatukia makseta. Maitotuotteiden maailmanmarkkinahinnat ovat nousseet ennätysellisen korkealle ajoittain jopa ohittaen yhteisön hintatason joissakin tuotteissa.

Interventiojärjestelmään kuuluu myös kysynnän edistämiseksi tarkoitettuja keinoja, kuten 1980-luvun alussa aloitettu koulumaitotuki, jonka tavoitteena on myöntää tukea koulujen

ostamille tietyille maitotuotteille ja sitä kautta lisätä maidon kulutusta kouluissa sekä parantaa nuorten ravitsemusta ja ohjata heitä maitotuotteiden käyttäjiksi.

3.2 Nykyinen kiintiöjärjestelmä

EU:n maidontuotannon kiintiöjärjestelmä otettiin käyttöön huhtikuussa 1984, jolloin maatalousministerien neuvoston päätöksellä yhteisön jäsenvaltioille vahvistettiin ensimmäistä kertaa maidon tuotantomäärät viideksi kiintiövuodeksi. Kiintiövuosi on 12 kuukauden jakso edellisen vuoden huhtikuun alusta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun. Tuotantomäärien jako merkitsi kiintiöjärjestelmän luomista, minkä perustana oli neuvoston asetus maito- ja maitotuotealan lisämaksusta (ETY n:o 856/84).

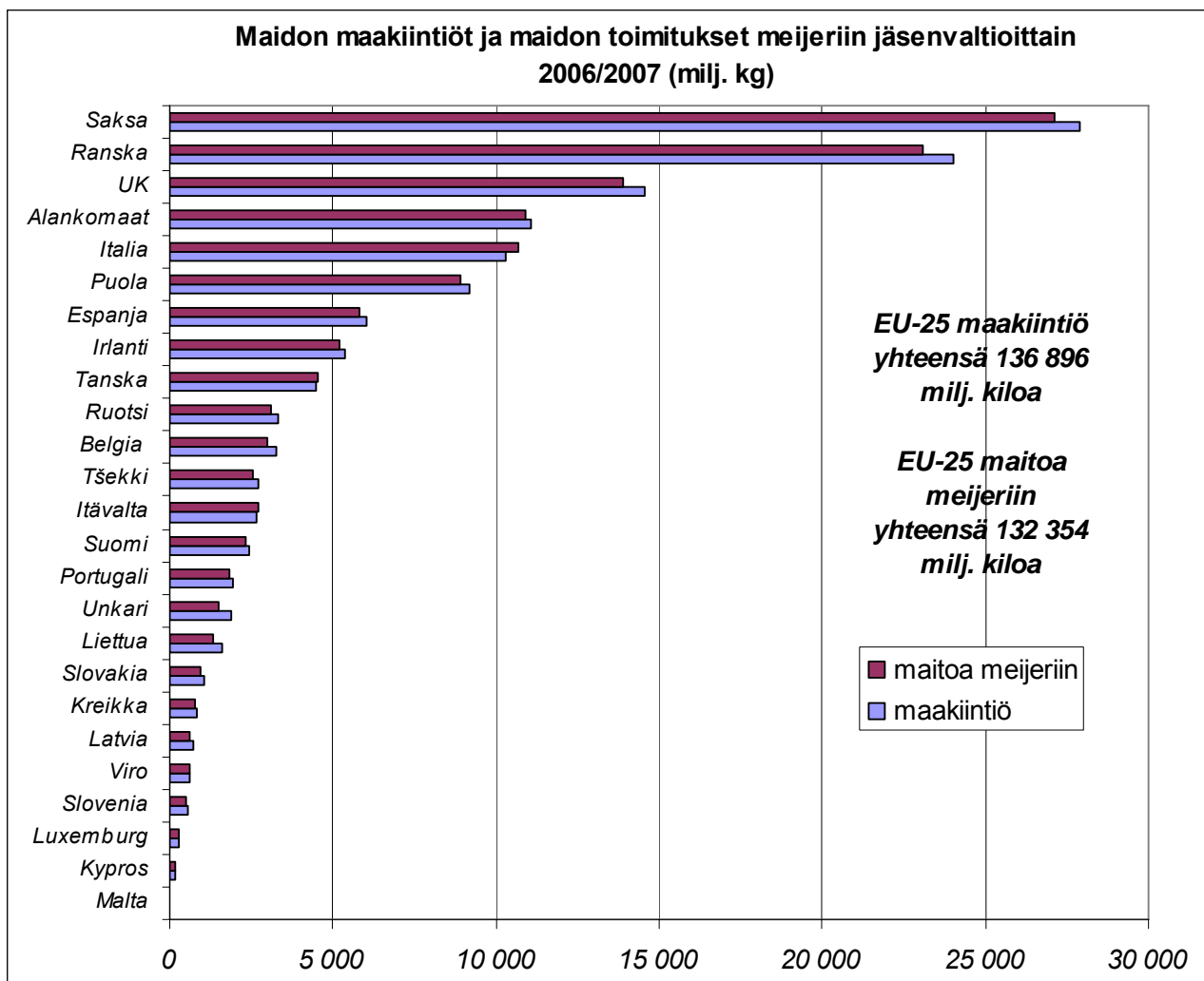
Vuonna 1988 kiintiöjärjestelmää jatkettiin maaliskuun 1992 loppuun, jonka jälkeen kiintiöjärjestelmä uudistettiin ja jatkettiin maaliskuun 2000 loppuun saakka. Uudistuksen tarkoituksena oli selkeyttää ja tehostaa järjestelmää mm. kiintiömaksujen keräämisen suhteen.

Maatalouspolitiikan uudistuksen ns. Agenda 2000:n yhteydessä kiintiöjärjestelmää jatkettiin vuoteen 2008 saakka ja samalla maakohtaisia kiintiöitä lisättiin noin 1,5 prosentilla kolmessa puolen prosentin erässä alkaen kaudesta 2006/2007 jatkuen kauteen 2008/2009. Agenda 2000 uudistuksessa sovittiin vuoden 2003 välitarkastelusta, jonka myötä kiintiöjärjestelmää jatkettiin edelleen vuoden 2015 maaliskuuhun saakka.

Alun perin maakiintiöt perustuivat kunkin jäsenvaltion saamiin meijerimaito- ja suoramyyn- tikiintiöihin. Jäsenvaltiot saivat valita joko tuottaja- eli A-kiintiön tai meijeri- eli B-kiintiön. A-kiintiössä tuotantokiintiöt määriteltiin jokaiselle tuottajalle, joista kukin maksoi kiintiön ylityksestä kiintiömaksua. B-kiintiön mukaan maksua meni vain, jos maidon ensimmäinen ostaja eli meijeri ylitti kiintiönsä.

Vuoden 1992 uuden kiintiöjärjestelmän mukaan kiintiömaksua eli lisämaksua menee vain, jos jäsenvaltion maakiintiö ylittyy. Tällöin jäsenvaltio voi päättää tasataanko tuottajien tai meijereiden kiintiöiden ylityksiä ja alituksia. Lisämaksu oli uudistuksesta lähtien 115 prosenttia maidon tavoitehinnasta. Kaudesta 2004/2005 alkaen maakiintiön ylittävän maidon maksu on ollut laskeva alkaen 33,27 eurosta 100 kiloa kohti päättyen 27,27 euroon 100 kiloa kohti kaudella 2007/2008 ja sitä seuraavina kausina.

Vahvistettuja maakiintiömääriä on muutettu monin eri tavoin yhteisössä. Kiintiöjärjestelmän käyttöönotto ei onnistunut toivotulla tavalla Espanjassa, Italiassa ja Kreikassa. Tilastojen epätarkkuuden takia näiden maiden maakiintiö jäi perustamisvaiheessa liian pieneksi ja niiden kiintiötä on jouduttu useasti korottamaan. Neuvosto hyväksyi Espanjan maakiintiön lisäyksen kiintiövuonna 1994/1995 ja seuraavana vuonna Italian ja Kreikan maakiintiöiden lisäyksen. Agenda 2000 ratkaisun yhteydessä Italian ja Kreikan maakiintiötä kasvatettiin uudelleen. Kiintiöitä on myös leikattu useaan kertaan mm. vaikeutuneen varastotilanteen ja siitä aiheutuneiden lisäkulujen vuoksi. Vuoteen 1992 mennessä maakiintiöitä oli leikattu noin 10 prosenttia. Kiintiökaudella 2006/2007 yhteisön kokonaiskiintiömäärä oli 136,9 miljardia kiloa.

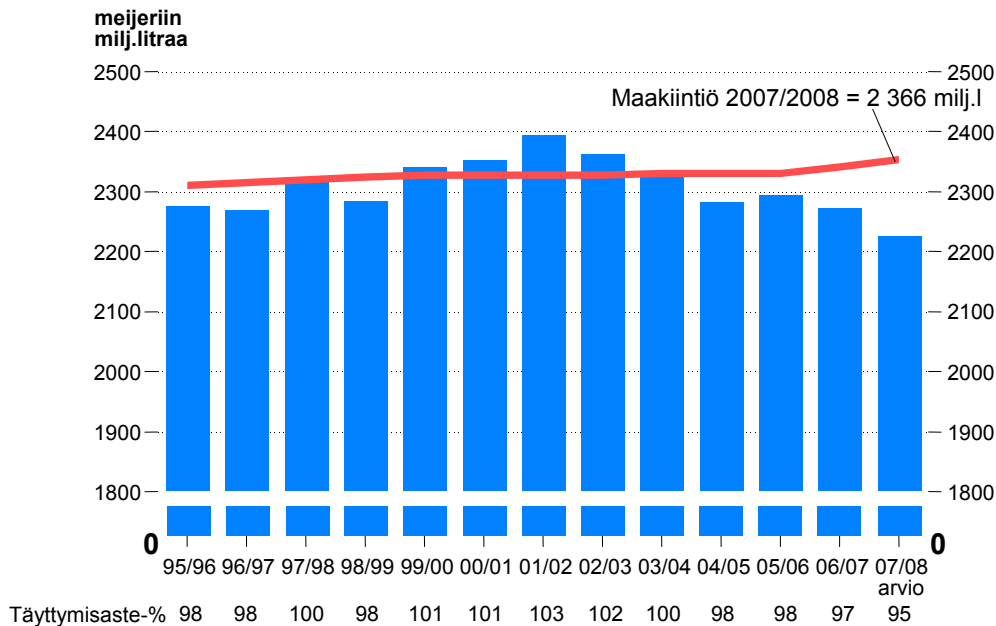


Kuvio 3.1. Maidon maakiintiöt jäsenvaltioittain ja maidon toimitukset meijeriin kiintiökaudella 2006–2007 (miljoonaa kiloa).

Suomen meijerimaitokiintiöksi sovittiin liittymissopimuksessa 2 342 miljoonaa kiloa vuoden 1992 meijerimaitomäärän mukaisesti ja suoramyyntikiintiöksi 10 miljoonaa kiloa. Tuottajilla olleet kansallisen kiintiöjärjestelmän mukaiset tilakiintiöt eli maidon viitemäärät ylittivät kuitenkin kansallisen meijerimaitokiintiön, minkä vuoksi tuottajien viitemäärät sopeutettiin maakiintiöön alentamalla tilakohtaisia meijerimaidon viitemääriä huhtikuusta 1997 alkaen 4,5 prosentilla.

Suomen meijerimaidon maakiintiö on huhtikuussa vuonna 2007 alkaneella kaudella 2 412 miljoonaa kiloa (2 366 miljoonaa litraa) ja suoramyyntikiintiö on 7,8 miljoonaa kiloa (7,6 miljoonaa litraa). Lisäksi Suomella on oikeus myöntää viitemääriä tuottajille, jotka olivat ennen EU-jäsenyyttä tehneet maidontuotannon vähentämisen- tai luopumissopimuksen. Tämän erityisviitemääräkiintiön eli SLOM – kiintiön määrä on 200 miljoonaa kiloa (194 miljoonaa litraa). Käytännössä näiden sopimuspiirissä olevien tuottajien oikeus saada SLOM – kiintiötä on jo umpeutunut.

Meijerimaidon tuotanto kiintiökausittain



09.11.2007

Suomen Gallup Elintarviketieto Oy

Kuvio 3.2. Meijeriin toimitettu maitomäärä (miljoonaa l) ja maakiintiö sekä maakiintiön täyttymisaste kiintiökausittain Suomessa (Suomen Gallup Elintarviketieto Oy).

3.2.1 Maitokiintiöiden kauppajärjestelmä Suomessa

Maitokiintiöiden kauppa on säädeltyä, sillä lähtökohtaisesti kiintiöt on sidottu maatalousmaahan. Mikäli tuottaja myy tai vuokraa tilansa, kiintiöt voivat siirtyä tilan mukana uudelle omistajalle tai vuokraajalle.

Neljännestä kiintiövuodesta lähtien tuottajilla on ollut oikeus vuokrata kiintiöitä jäsenvaltioiden määrittelemien sääntöjen puitteissa. Vuoden 1992 uudistuksen yhteydessä kiintiöjärjestelmää joustavoitettiin, minkä seurauksena kiintiöiden siirto ilman maata tuli rajoitetusti mahdolliseksi. Tästäkin jäsenvaltiot määräävät kansallisesti, joten järjestelmä vaihtelee jäsenvaltioittain huomattavasti. Esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Hollannissa maitokiintiömarkkinat ovat suhteellisen vapaat, kun Ranskassa tuotannosta vapautuvat kiintiöt jaetaan täysin hallinnollisesti.

Suomessa maitokiintiöiden kauppaa säädelään ns. sekajärjestelmällä, jonka mukaan maitokiintiöitä voidaan ostaa kolmea eri tapaa käyttäen. Kansallisesti kiintiöiden siirtymistä rajoitetaan myös alueellisesti ja tuottajalle voidaan vahvistaa omia tai vuokrattuja kiintiöitä vain 12 000 litraa hehtaaria kohti.

Hallinnollista kiintiökauppaa käydään asetuksessa määrättyllä hinnalla TE-keskuksen välityksellä ja kiintiöt voivat liikkua vain TE-keskuksen alueella. Hakukierroksia on kaksi vuodessa.

Kiintiöitä haetaan kolmessa ostajaryhmässä, joista ensimmäiseen kuuluvat tuottajat, joilla on vapaita parsipaikkoja, toiseen ryhmään kuuluvat alle 65-vuotiaat investoijat, ja kolmas ryhmä koostuu muista tuottajista, mm. alkuperäisrotujen kasvattajista ja luomutuottajista. TE-keskus tekee lopullisen kiintiöiden jaon hakijaryhmien kesken.

Vuodesta 2005 alkaen jakoa eri hakijaryhmien välillä on ohjattu maa- ja metsätalousministeriön asetuksella, jonka mukaan kysynnän ylittäessä tarjonnan TE-keskus ohjaa enintään puolet myytävistä kiintiöistä investoijille ja loput kohdennetaan muille hakijaryhmille.

Hallinnollista hintaa alennettiin kiintiökaudesta 2006/2007 8,4 sentistä 4 senttiin, koska EU:n maitopalkkio irtosi kiintiöstä ja vapaan kaupan hinnat erityisesti Etelä-Suomessa painuivat lähelle hallinnollista hintaa.

Vapaata kiintiökauppaa voidaan käydä neljän kauppavyöhykkeen sisällä. Tuottajan, joka myy kiintiönsä ilman maata, täytyy kuitenkin myydä vähintään puolet kiintiöstä hallinnolle, jolloin hintana on hallinnollinen hinta (4 s/l). Loput kiintiöstä voidaan myydä tietyin säännöin toiselle tuottajalle. Kauppavyöhykkeet muodostuvat tukialueista siten, että tukialueet A ja B muodostavat ykköskauppavyöhykkeen, C1 ja C2 kakkosvyöhykkeen ja C2 pohj., C3 ja C4 kolmosvyöhykkeen. Neljäs kauppa-alue on Ahvenanmaa.

Kolmas *tapa ostaa tai vuokrata kiintiö on kokonaisen tilan yhteydessä* siirtyvät kiintiöt. Tilakaupoissa ehtona on, että 2/3 tilan pelloista myydään tai vuokrataan vähintään viideksi vuodeksi kiintiökauppojen yhteydessä.

Väliaikainen kiintiön vuokraus sallittiin Suomessa vuonna 2006. Se on tuottajien väliseen keskinäiseen sopimukseen perustuva menettely, jossa aktiivinen maidontuottaja voi väliaikaisesti yhden kiintiökauden ajaksi vuokrata osan omistamastaan kiintiöstä toiselle maidontuottajalle, jos hän ei poikkeuksellisesti tarvitse kiintiötään kokonaisuudessaan kyseisen kauden aikana.

Vuokrattavan kiintiönosan on oltava vähintään 10 000 litraa. Tuottaja ei voi antaa kiintiötä väliaikaisesti vuokralle peräkkäisinä kiintiökausina. Kiintiön väliaikainen vuokraaminen on mahdollista vain saman tukialueen sisällä.

Joulukuusta 2007 lähtien maitokiintiöiden vuokraaminen peräkkäisinä kiintiökausina on sallittua, jos vuokrattavan kiintiön käyttämättä jättäminen johtuu investoinnin keskeneräisyydestä ja tuottajalla on voimassa oleva investointitukipäätös. Näille tiloille vuokraaminen on sallittua enintään kolmena peräkkäisenä kiintiökautena.

Jos vuokranantaja ei vuokra-ajan päättyessä enää harjoita maidontuotantoa, vaan haluaa myydä kiintiönsä, se on kokonaisuudessaan myytävä hallinnollisella kaupalla.

Vuokrauksen tiukalla sääntelyllä pyritään estämään tuotannosta luopuneiden tai tuotantoon pysyvästi vähentäneiden tuottajien saama hyöty kiintiöstä, jota he eivät enää tulevaisuudessa tarvitse omassa tuotannossaan.

Taulukko 3.1. Väliaikaiset vuokraukset kiintiökaudella 2006/2007 tukialueittain.

Tukialue	Tilojen määrä	Litrat	Litrahinta
A-alue	6	180 000	0,01
B-alue	94	2 388 000	0,01
C1-alue	463	14 993 464	0,02
C2-alue	894	31 164 457	0,03
C2P-alue	176	4 252 830	0,02
C3-alue	239	5 768 800	0,02
C4-alue	24	428 000	0,04
Yhteensä	1 896	59 175 551	0,03

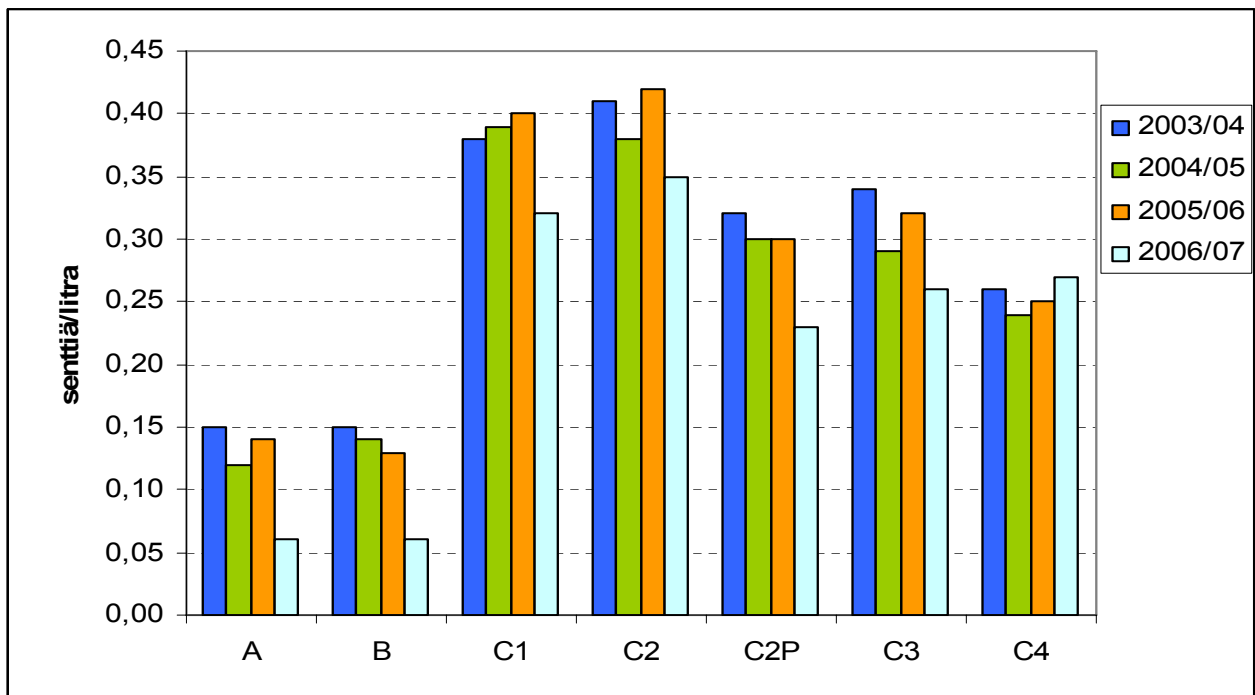
Väliaikaisella vuokrauksella pyritään helpottamaan maidontuottajien sopeutumista vuoden 2006 alussa voimaan tulleeseen maidon kansallisen tuotantotuen maksuperusteen muutokseen, jonka mukaan tuotantotukea voidaan maksaa enintään tilakohtaista kiintiötä vastaavalle maitomäärälle. Tarkoituksena on myös saada kiintiöt paremmin aktiivituottajien käyttöön.

Sekajärjestelmän heikkoutena Suomessa on ollut vapaan kaupan hinnan kohoaminen eräillä kauppa-alueilla ja viime aikoina kysynnän niukkuus toisaalla. Jos hallinnon osuutta kasvatetaan, vähentää se talouden ohjausvaikutusta. Hallinnollista kauppaa käydään vain TE-keskuksen omalla alueella, jolloin viitemäärien tarjonta on riippuvainen kunkin TE-keskuksen alueen tuottajien luopumisista ja eri alueiden tuottajat olisivat eriarvoisessa asemassa.

Hallinnollisen kaupan myytyjen litrojen suhteelliset osuudet ovat jakautuneet melko tasaisesti vapaan kapasiteetin omaavien tuottajien ja investoineiden tuottajien kesken. Kiintiökaudella 2004/2005 lähes 60 prosenttia hallinnon myynneistä kohdistui vapaan kapasiteetin tuottajille, joskin keskimääräiset myydyt litramäärät ovat selvästi alhaisempia kuin investoineiden tuottajien osuudet.

Hallinnon ostamia litroja myydään myös investoijille, jotka eivät ole hakeneet investointitukea. Näiden kauppojen osuus myytyjen kiintiöiden kokonaismäärästä on ollut vuosittain noin 5 prosenttia eli hieman alle 3 miljoonaa litraa. Ilman tukea investoineille hallinnollisia litroja on myyty eniten B- ja C2-tukialueilla. Luomutuottajien ja alkuperäiskarjaa kasvattavien tuottajien osuus hallinnollisesta kaupasta on vajaan prosentin luokkaa.

Kiintiökausittain hallinnon myymä kokonaiskiintiömäärä vaihtelee 50–55 miljoonassa litrassa. Tästä määrästä noin 20–25 miljoonaa litraa myydään C2-tukialueella ja C1-tukialueella noin 11–13 miljoonaa litraa. Tuottajien välisissä kiintiökaupoissa vuosittainen kokonaiskiintiömäärä on noin 40–50 miljoonaa litraa. Tästä määrästä C2-tukialueen kaupmäärä on noin 40 prosenttia, kun B- ja C1-tukialueiden osuudet ovat noin 20 prosenttia.



Kuvio 3.2. Kiintiöiden vapaan kaupan keskihinnat kiintiökausien 2003/04–2006/07 aikana tukialueittain (snt/l).

Kaikki kiintiöissä tapahtuvat muutokset, myynnit ja ostot sekä kiintiöiden vuokraukset vahvistaa TE-keskus. Kiintiöiden hallintaa varten on perustettu kiintiörekisteri, jonne muutokset kirjataan.

3.2.2 Kiintiöjärjestelmän vaikutukset

Jäsenvaltio- ja tuottajakohtainen kiintiöjärjestelmä ja kiintiöiden sitominen maahan on vaikuttanut huomattavasti maidontuotannon jatkumiseen alueilla, joissa kilpailukyky on heikko tai tuotanto-olosuhteet ovat epäedulliset, kuten vuoristoisilla alueilla. Näillä alueilla tuotannon sopeutuminen kustannus-, teknologia- ja kysyntämuutoksiin on hidasta.

Kiintiöjärjestelmä on kuitenkin hidastanut rakennekehitystä, sillä kiintiöiden saatavuus ja hinta vaikeuttavat tuotannon laajentamista ja tuotannon aloittamista. Lisäksi kiintiöarvot pääomittuvat tuotannontekijöihin ja yleensä tilan arvoon. Taloudelliset seuraukset voivat olla varsin erilaiset jäsenvaltioittain, sillä sovellettavat säännöt poikkeavat toisistaan. Siirto-rajotukset ja kiintiöiden kauppajäsenyydet vaikuttavat merkittävästi yksittäisten tilojen taloudelliseen tulokseen.

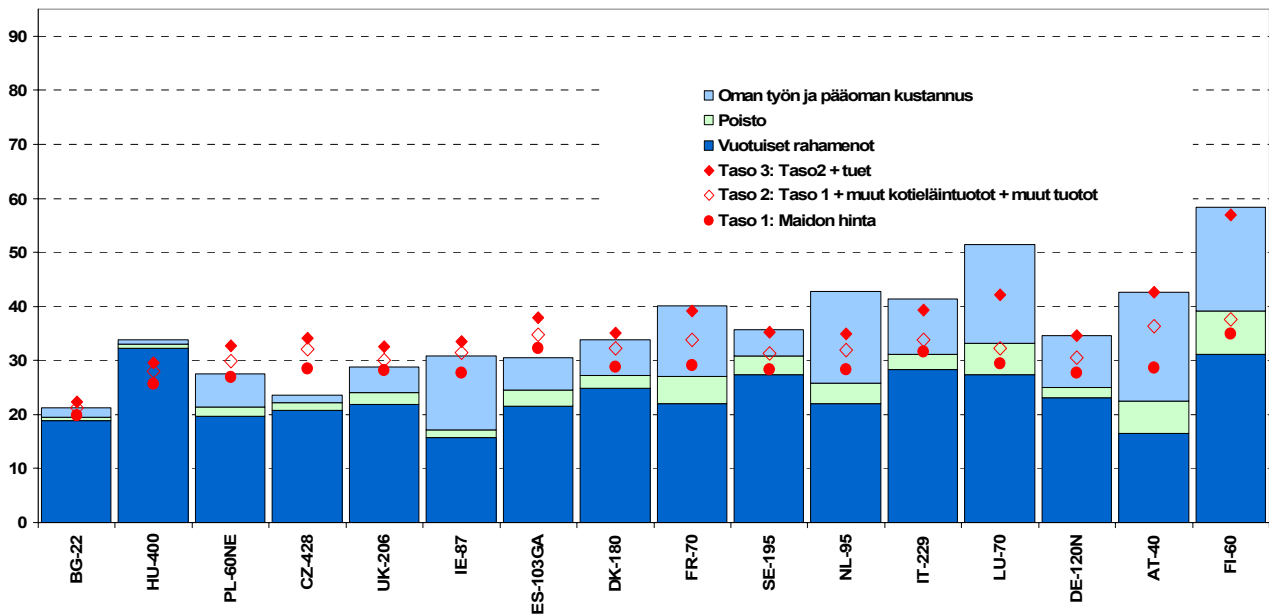
Kiintiöjärjestelmän voidaan katsoa yhdessä interventioiminnan kanssa tukeneen maidon ja maitotuotteiden hintaa. Samanaikaisesti se on hidastanut tai heikentänyt unionin kilpailukykyä kehittymistä maailmanmarkkinoilla.

4. MAITOKIINTIÖT JA TUKIPOLITIIKKA

Suomi sai liittymissopimuksessa oikeuden maksaa kansallisia tukia yhteiseen maatalouspolitiikkaan sopeutumiseksi ja pohjoisen alueen luontaisen tuotannon säilyttämiseksi mm. kotieläintaloudelle. Maidontuotantoon on maksettu koko jäsenyyden ajan litrakohtaista tu-

kialueittain porrastettua kansallista tukea sekä rakennetukena investointitukea ja nuorten tuottajien aloitustukea.

Suomessa tuen maksun taustalla on luonnonolosuhteista johtuva olosuhdehaitta, minkä vuoksi maidon tuotantokustannukset ovat korkeat. Kuviossa 4.1 on esitetty eräiden unionin jäsenvaltioiden suurten maitotilojen euromääräiset tuotot ja kustannukset tuotettua (energia korjattua) 100 maitokiloa kohti. Kunkin maan osalta suurta tilaa edustaa maalle tyypillinen kokoluokka. Suomen suuren tilan lehmäluku on 60 ja Tshekin tasavallan 428 lehmää.



Kuvio 4.1. Suurien maitotilojen tuotot ja kustannukset eräissä unionin jäsenvaltioissa vuonna 2005 (MTT, IFCN:n 2006).

Kuviosta nähdään, että Suomessa kustannukset ovat EU:n korkeimmat ja edes korkeampi tukitaso ei riitä kattamaan kaikkia maidontuotannon kustannuksia.

4.1 Kansalliset tuet

Maidontuottajille maksetaan kansallista tukea, AB-alueella liittymissopimuksen artiklan 141³ perusteella maksettavaa vakavien vaikeuksien tukea ja C-alueella liittymissopimuksen artiklan 142⁴ perusteella maksettavaa pohjoista tukea.

³ 141 artikla

Jos liittymisestä aiheutuu vakavia vaikeuksia, jotka ovat yhä olemassa sen jälkeen kun 138, 139, 140 ja 142 artiklan määräyksiä on sovellettu täysimittaisesti ja yhteisössä voimassa oleviin sääntöihin perustuvia muita toimenpiteitä, komissio voi antaa Suomelle luvan myöntää tuottajille kansallisia tukia, joiden tarkoituksena on helpottaa näiden täysimääräistä yhdentymistä yhteiseen maatalouspolitiikkaan.

⁴ 142 artikla

1. Komissio antaa Ruotsille ja Suomelle luvan myöntää pitkäaikaisia kansallisia tukia sen varmistamiseksi, että maataloutta pidetään yllä erityisillä alueilla. Kyseiset alueet käsittävät 62. leveyspiirin pohjoispuolella sijaitsevat maatalousalueet ja eräät kyseisen leveyspiirin eteläpuolella sijaitsevat lähialueet, joilla vallitsevat vastaavanlaiset maatalouden harjoittamisen erityisen vaikeaksi tekevät ilmasto-olosuhteet.(4)

(4) 1 kohta sellaisena kuin se on muutettuna mukautuspäätöksen 28 artiklalla.

2. Komissio määrittää 1 kohdassa tarkoitetut alueet ottamalla erityisesti huomioon:
- alhaisen väestötiheyden;

Tuet ovat periaatteeltaan erilaisia. Etelä-Suomessa maksettava vakavien vaikeuksien tuki on komission näkökulmasta väliaikainen siirtymäkauden tuki. Komissio katsoo Etelä-Suomen ongelmien olevan pääasiassa rakenteellisia, minkä vuoksi tukimuotona on rakenne- ja tulotuki. Suomi katsoo luonnonolosuhteiden aiheuttavan pysyvän olosuhdehaitan, joka aiheuttaa tukeen oikeuttavia vakavia vaikeuksia.

Maidontuotannossa vakavien vaikeuksien tuen rajoitteena ovat tuen kokonaismäärä miljoonina euroina ja enimmäistukimäärä litraa kohti. Kiintiökytköstä tuessa ei ole eli tuki voitaisiin maksaa kaikille tuotetuille litroille rajoitteiden puitteissa.

Marraskuussa 2007 sovitun uuden 141-tukisopimuksen mukaan maidontuotannon tuet jatkuvat edellisen kauden mallin mukaisesti eli litrakohtaista tukea ja investointitukea sekä nuorten tuottajien aloitustukea maksetaan vuosien 2008–2013 aikana. Tukijärjestelmää muutetaan kuitenkin siten, että tukikauden alussa osa kotieläintalouden ja puutarhatalouden tuesta muutetaan kotieläintilojen hehtaaritueksi, jota maksetaan tiloille, jotka täyttävät LFA:n kansallisen lisäosan kotieläintilan kriteerit. Tukea maksetaan enintään sille alalle, jolle vuonna 2007 on maksettu LFA-tukea. Tuen määrä on koko kaudella 9,69 miljoonaa euroa vuodessa.

Pohjoinen tuki on ollut alusta asti pitkäaikaista tukea, jonka perusteena on säilyttää ja turvata alueelle luontainen maataloustuotanto.

Maidon pohjoinen tuki on rajattu komission päätöksessä enintään 1 776 765 tonniin. Lisäksi enimmäistuki litraa kohti ja tuen enimmäismäärä (miljoonaa euroa) on määrätty sekä se, että tukea voidaan maksaa enintään tilakohtaista viitemäärää vastaavalle tuotannolle. Jos maitomäärä ylittää komission päätöksen enimmäismäärän, ylimenevistä litroista ei makseta tukea. Tällöin voidaan käyttää ns. tukiyksikkökerrointa, jolloin tuellinen litramäärä pienenee, mutta maksettava yksikkötuki voi olla korkeampi aina komission päätöksen enimmäismäärään saakka. Tukiyksikkökerrointa on toistaiseksi jouduttu käyttämään maitosektorilla vain C2-tukialueella vuonna 2006. Muissa tuotantosuunnissa kerrointa on käytetty tuotantomäärien ylitettyä tukiperusteissa olleet määrät.

- maatalousmaan osuuden kokonaispinta-alasta;

- ihmisravinnoksi tarkoitettujen peltokasvien viljelyyn varatun maatalousmaan osuuden käytetystä viljelypinta-alasta.

3. Edellä 1 kohdassa tarkoitettut tuet saavat liittyä fyysisiin tuotantotekijöihin, kuten maatalousmaan hehtaariin tai eläinten lukumääriin, ottaen huomioon markkina-asetuksissa säädetyt asianomaiset rajoitukset sekä kunkin tilan perinteiset tuotantotavat, mutta ne eivät saa:

- olla yhteydessä tulevaan tuotantoon; tai

- johtaa tuotannon kasvuun tai liittymistä edeltävänä vertailuajana, jonka komissio vahvistaa, todetun kokonaistuen määrän kasvuun.

Nämä tuet voidaan eriyttää aluekohtaisesti.

Näitä tukia on myönnettävä erityisesti:

- sellaisen perinteisen alkutuotannon ja jalostuksen ylläpitämiseksi, joka soveltuu luontaisella tavalla kyseisten alueiden ilmasto-olosuhteisiin;

- maataloustuotteiden tuotannon, kaupan ja jalostuksen rakenteiden parantamiseksi;

- kyseisten tuotteiden markkinoille saattamisen;

- ympäristön suojelun ja maaseudun säilyttämisen varmistamiseksi.

Taulukko 4.1. Maidon kansallisten tuotantotukien maksetut tuet (vuonna 2006) ja enimmäisyksikkömäärät (snt/l) ja kokonaistuen enimmäismäärä (miljoonaa euroa) tukialueittain.

	Maksettu snt/litra	Maksettu snt/kg	Komission päätöksen maksimi, snt/kg	Maksettu määrä, milj.€	Komission päätöksen maksimi, milj. €	Tukikelpoinen tuotanto, tonnia	Tuettu tuotanto, tonnia	Komission päätöksen maksimi, tonnia
Ulkosaaristo, tukialue A- ja B	4,5	4,4	6,8					
Manner-Ahvenanmaa	4,5	4,4	6,8					
Muu A- ja B-alue	3,3	3,2	5,6	17,01	17,35		524 733	
C1	7,6	7,4	11,5	36,47	58,94	494 163	494 163	517 525
C2*	8,9	8,6	11,7	81,09	110,25	1 019 987	938 388	952 108
C2 pohjoinen ja saaristo	9,5	9,2	13,5	9,43	14,38	102 218	102 218	107 597
C3-P1	12,5	12,1	16,6					
C3-P2	14,2	13,8	18,3					
C3-P3, P4	16,8	16,3	20,8	25,27	35,15	167 928	167 928	175 126
C4-P4	21,5	20,9	25,3					
C4-P5	30,7	29,8	34,1	4,48	6,50	19 836	19 836	24 409
Kokonaistuen enimmäismäärä C-alue yht. milj. €, tonnia				156,73	225,22	1 804 132	1 722 533	1 776 765
Kokonaistuen enimmäismäärä kaikki yht. milj. €, tonnia				173,74	242,57		2 247 266	

* C2 alueella on esitetty yksikkötuki koko tuotannolle laskettuna. Tuki tuetun tuotannon osalta oli 8,6 snt/kg ja tukiyksikkökerroin oli 0,92.

Etelä-Suomen kansallinen tuki perustuu komission päätökseen K(2004)475 muutoksineen
Pohjoinen tuki perustuu komission päätökseen (2002/404/EY) muutoksineen

4.2 Yhteisen maatalouspolitiikan mukaiset tuet

Vuoden 2003 maatalouspolitiikan uudistuksen yhteydessä maidon hallinnollisten hintojen alennusta kompensoitiin maitopalkkiolla. Sittemmin maitopalkkio on liitetty osaksi tilatuki-järjestelmää. Tällöin osa maitopalkkiosta siirrettiin tilatuen tasatukiosuuteen. Niille viljelijöille, joilla oli hallinnassaan maitokiintiö 31.3.2006, muodostettiin tasatukiosan arvoa korottava tilakohtainen lisäosa. Tietyn siirtymäkauden jälkeen lisäosa alenee portaittain ja päättyy vuonna 2015. Tilatuki on tuotannosta irrotettua peltohehtaareiden kautta maksettavaa tukea, joten se ei välttämättä kohdennu suoraan maitotiloille.

4.3 Osarahoitetut tuet

Edellisten lisäksi luonnonhaittakorvausta on eriytetty tuotantosuuntien välillä siten, että kotieläintilat saavat kansallista lisäosaa enintään 80 euroa hehtaarilta. Jotta Suomi saisi hyödynnettyä luonnonhaittakorvauksen maksimikeskiarvon 250 euroa hehtaarilta, kansallinen lisäosa otettiin käyttöön vuonna 2005 koko maata koskien.

Lisäksi Etelä-Suomen A- ja B-tukialueiden kasvintuotantoa tuetaan ympäristötuen kansallisella lisäosalla. Lisäosaa voitiin maksaa ohjelmakauden 2000–2006 mukaista osarahoitteista maatalouden ympäristötukea saaville tiloille, mutta ei vuonna 2007 alkaneella kaudella tehdyille sitoumuksille. Tuki on kasvikohtaisesti eriytetty ja sen kokonaismäärä on enintään 55 miljoonaa euroa vuodessa.

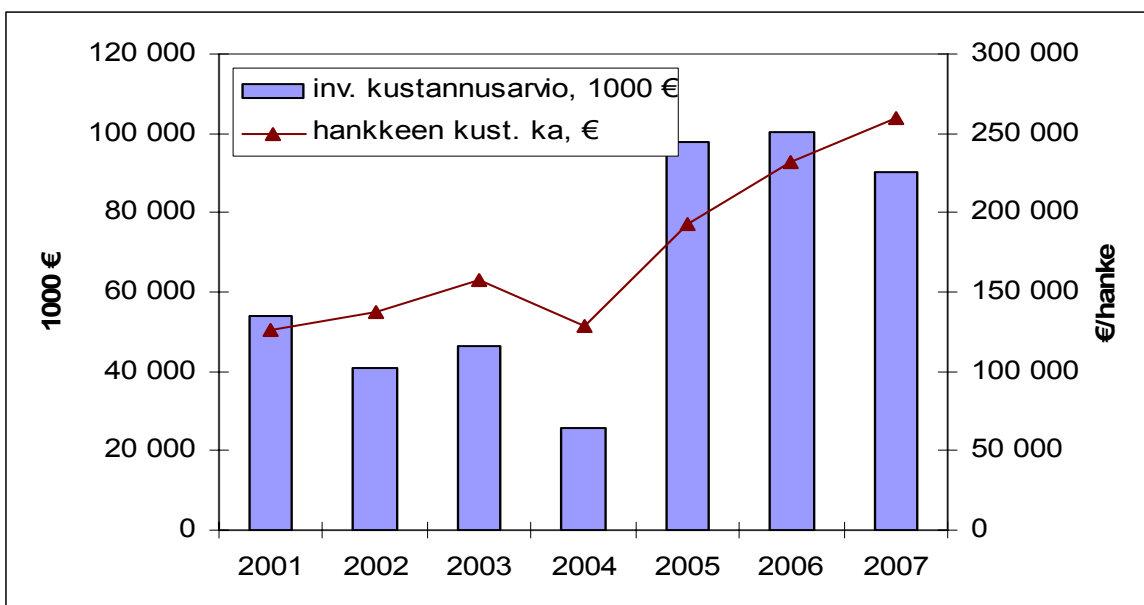
4.4 Investointituet

Maitotilojen kilpailukyvyyn säilyttämiseksi käytössä on erilaisia rakennepoliittisia toimia, jotta rakennekehitys olisi kestäväällä pohjalla ja viljelijöiden ylivelkaantumisen voitaisiin estää. Rakennepoliittisia toimia kohdistetaan maatalouden tuotannollisiin ja ympäristöinvestoin-

teihin, nuorten viljelijöiden tilanpidon aloittamiseen, maataloudesta luopumiseen ja näihin liittyvään suunnitteluun.

Vuodesta 2001 lähtien tuettuja navettainvestointeja on ollut vajaat 2 500 hanketta, joista 81 prosenttia kohdistui C-tukialueen hankkeisiin, 15 prosenttia B-tukialueelle ja 4 prosenttia A-tukialueelle. Tehtyjen investointien myötä lehmäpaikat lisääntyivät vajaalla 40 000 paikalla, joista reilut 30 000 paikkaa eli 165 prosenttia lisää lehmäpaikkoja sijoittui C-tukialueelle, vajaa 7 000 paikkaa (lisäys 172 prosenttia) B-tukialueelle ja vajaat 2 000 paikkaa (lisäys 160 prosenttia) A-tukialueelle. Tänä aikana hankkeiden kustannusarvio yhteensä oli noin 442 miljoonaa euroa, josta C-tukialueen osuus oli 362,8 miljoonaa euroa, B-tukialueen 60,9 miljoonaa euroa ja A-tukialueen 18,4 miljoonaa euroa.

Kuviosta 4.2 ilmenee vuosien 2001–2007 maidontuotannon navettainvestointien kokonaiskustannusarviot (tuhatta euroa) ja hankkeen keskimääräinen kustannus (euroa).



Kuvio 4.2. Maidontuotannon navettainvestointien kokonaiskustannukset (1000 €) ja investoinnin keskimääräinen kustannus (€/hanke) vuosina 2001–2007.

Investointituen myöntämisen edellytyksenä on riittävä maitokiintiö tilan lypsylehmäpaikkaa kohti (8 100 litraa vuonna 2007). Jos viljelijä investoi navettaan, jossa lypsylehmäpaikkoja on enemmän kuin tilan maitokiintiö sallisi, investointitukea voidaan myöntää niiden lehmäpaikkojen osalle, joille on olemassa riittävä maitokiintiö.

5. KIINTIÖJÄRJESTELMÄN TULEVAISUUS

Ilman erillistä päätöstä nykyinen kiintiöjärjestelmä päättyy keväällä 2015. Yhteisen maatalouspolitiikan entistä voimakkaampi markkinasuuntautuneisuus, tukien irrottaminen tuotannosta ja maitotuotteiden vahva kysyntä maailmanmarkkinoilla on lisännyt painetta kiintiöjärjestelmää kohtaan. Viime aikoina on alkanut näyttää selvältä, että pääosa jäsenvaltioista hyväksyy järjestelmän päättymisen.

Maitotuotteiden maailmanmarkkinahintojen noustua EU-hintojen tasolle ja interventiotuomien tarpeettomuus on saanut useat jäsenvaltiot vaatimaan kiintiöiden merkityksen vähentämistä ja valmistautumista järjestelmän poistumiseen.

Komissio on selkeästi ilmaissut, ettei se tule esittämään kiintiöjärjestelmälle jatkoa. Koska komissio ei tule esitystä tekemään, kiintiöt tulevat poistumaan. Komission esitys kiintiöjärjestelmän pehmeästä alasajosta vaatii määränemmistön jäsenvaltioiden äänistä. Käytännössä se merkitsee vähintään 255 ääntä (345 äänestä) ja jäsenvaltioiden enemmistöä (14 jäsenvaltiota).

Suomi kannattaa kiintiöjärjestelmän jatkamista, mutta todennäköisyys järjestelmän jatkamiselle on vähäinen. Seuraavaksi esitetään mahdollisia keinoja sopeutua uuteen markkinatilanteeseen ja kiintiöiden lakkauttamiseen aiheuttaen mahdollisimman vähän häiriötä markkinoilla ja kiintiöiden hinnan alentamiseen ennen järjestelmän päättymistä.

5.1 Kaksikiintiöjärjestelmä

Yhtenä vaihtoehtona kiintiöjärjestelmän joustavoittamiseksi ja EU:n aseman turvaamiseksi maailmanmarkkinoilla on esitetty kaksikiintiöjärjestelmää. Tässä ns. A/B-kiintiöjärjestelmässä olisi mahdollista olla kahdenlaisia kiintiöitä siten, että yhteisön tukijärjestelmä toimisi vain A-kiintiöjärjestelmän tasolla ja B-kiintiöjärjestelmän mukaisesti tuotettu maito viettäisiin kolmansiin maihin maailmanmarkkinahintaan ilman vientitukia.

A/B-kiintiöjärjestelmän hyvänä puolena pidetään sitä, että siitä ei koituisi ylimääräisiä kustannuksia yhteisön budjettiin. EU:n maidontuotannon tukijärjestelmä koskisi vain A-kiintiön tuotantoa, mutta maidontuottaja voisi tuottaa maitoa myös B-kiintiöllä alhaisemmalla hinnalla. B-kiintiöt olisivat rajatut ja maidon kokonaistuotantoa ohjattaisiin kansainvälisen kysynnän kehityksen mukaan.

Maailmanmarkkinahintaisen viennin tarkoituksena on saada jalansijaa laajentuvilla maitomarkkinoilla (etenkin Kaakkois-Aasiassa) ja turvata EU:n maailmanmarkkina-asema, mikä on erityisen tärkeää suurille viejämille, kuten Tanskalle ja Saksalle. A/B-kiintiöjärjestelmän tavoitteena on myös olla askeleena kohti markkinasuuntautuneempaa ja vapaampaa maitotuotteiden maailmankauppaa.

A/B-kiintiöjärjestelmän heikkoutena on WTO-sopivuus, sillä B-kiintiömaidon katsotaan saavan epäsuoraa tukea A-kiintiömaidon ollessa tuen piirissä.

Kaksikiintiöjärjestelmä näyttää epätodennäköiseltä siihen liittyvien epävarmuustekijöiden vuoksi. Yksikään jäsenvaltio tai komissio ei ole aktiivisesti esiintynyt mallin kannattajana. Komissio tuskin haluaa kesken WTO neuvottelujen esittää toimenpiteitä, jotka saattaisivat olla kiistanalaisia.

5.2 Sopimustuotantomalli

Sopimustuotantomallien kehittämistä on pidetty yhtenä vaihtoehtona kiintiöjärjestelmälle tarjonnan säätelämisessä. Mm. Euroopan nuoret tuottajat (CEJA) ovat esittäneet tätä vaihtoehtoa.

Lähtökohtina malleissa on EU:n yhteinen säädösjärjestelmä maidolle. Erityisesti ne tuottajat, jotka eivät ole osuuskuntien jäseniä, voivat joutua ongelmiin, mikäli maidon kysynnän

ja tarjonnan suhde heikkenee. Malleilla saataisiin tuottajille vahvempi järjestäytyminen hintaneuvotteluissa ostajan kanssa.

Tähän tarvitaan myös EU-tason säätelyä, jotta kilpailulainsäädäntö mahdollistaa hintasuositukset ja kysyntää vastaavan tarjonnan määrittelyn. Lisäksi tarvitaan yksityinen interventiovarastointi ja tuotanto-oikeuksien lisäämisen tai vähentämisen säätelyä. Malleja kehitetään edelleen ja varsinkin Ranskan tuottajat ovat olleet aktiivisia sen kehittämisessä.

Järjestelmien tavoitteena on välttää isoja tuottajahintamuutoksia ja tarjontaa säätelemällä taata kohtuullinen hintataso.

5.3 Kiintiöjärjestelmän lakkauttaminen

Tämän hetkisten tietojen mukaan komissio ei tule esittämään kiintiöjärjestelmän jatkamista maaliskuun 2015 jälkeen. Perusteluna linjaukselle on markkinoiden kehittyminen vuodesta 2003 lähtien, minkä vuoksi kiintiöjärjestelmän jatkamiselle ei ole perusteita. Maitotuotteiden kysyntä on siirtynyt vähempiarvoisista massatuotteista yhä enemmän lisäarvotuotteisiin, mikä on johtanut interventioitoimenpiteiden merkityksen vähenemiseen. Lisäksi kohonneet maailmanmarkkinahinnat kannustavat viennin lisäämiseen, mutta kiintiöjärjestelmä rajoittaa tuotannon lisäämistä.

Komissio antaa maitomarkkinoita koskevan raportin ennen vuoden 2007 loppua. Raportissa tullaan analysoimaan kiintiöjärjestelmän lakkauttamisen vaikutuksia ja näiden vaikutusten mahdollista lieventämistä. Kiintiöjärjestelmän lakkauttamiseen halutaan valmistautua mahdollisimman pian, jotta lakkauttaminen olisi hallittu niin sanottu pehmeä lasku.

Mahdollisena keinona kiintiöjärjestelmän lakkauttamisen ja kiintiöiden arvon alentamiseen on esitetty seuraavia toimia:

- 1) Maakiintiöiden asteittainen kasvattaminen. Vuosittaiset lisäkiintiöt poistaisivat kiintiöjärjestelmän merkityksen vähitellen ja kiintiöt menettäisivät arvonsa.
- 2) Toisena keinona on ylitysmaksun alentaminen asteittain. Ylitysmaksun ollessa riittävän alhainen tehokkaimpien tuottajien kannattaisi tuottaa yli maakiintiön ylitysmaksusta huolimatta.
- 3) Kolmantena keinona kiintiöjärjestelmän lakkauttamiseen on esitetty rajat ylittävää kiintiöiden kauppaa. Tällöin tuottajat voisivat myydä kiintiönsä jäsenvaltiosta toiseen. Kaupasta hyötyisivät ne maat, joilla maidontuotanto on selvästi alle maakiintiön. Suomessa tilanne on toisenlainen sillä, kansalliset tuet on sidottu kiintiöön.
- 4) Rasvaporjauksen poistamista on myös pohdittu, jolloin maakiintiön ylitysmaksut määräytyisivät tuotettujen litrojen perusteella. Rasvaporjauksen poistaminen vähentäisi ylityksen määrää suurimassa osassa jäsenvaltioita, sillä tuotetun maidon rasvapitoisuus ylittää maakiintiöiden viiterasvapitoisuuden muutamaa jäsenvaltiota lukuun ottamatta.
- 5) Kahden tai useamman edellä mainitun keinon yhdistelmä.

Suomen maidontuotannon kannalta suotuisin keino kiintiöjärjestelmän lakkauttamiseen on maltillinen maakiintiöiden lisäys, jolloin EU:n maidontuotannon lisääntyminen olisi hallittua ja ennakoitavissa. Esimerkiksi puolen prosentin kiintiöiden lisäys jokaiselle kiintiökaudelle alkaen kaudesta 2009/2010 lisäisi yhteisön kiintiötä noin 684 miljoonaa kiloa vuodessa, mikä tarkoittaisi vuoteen 2015 mennessä noin 4 miljardin kilon lisäystä yhteisön maitokiintiöihin.

tiöihin. Komission optimistisen ennusteen mukaan yhteisön maidon sisämarkkinoiden kysynnän kasvu vuoteen 2014 mennessä on 8 miljardia kiloa.

Muiden keinojen tuotantovaikutusten arviointi on vaikeaa ja siten tuotannon lisääntyminen on huonommin hallittavissa. Maidontuotannon sopeutuminen uuteen markkinatilanteeseen vie muutaman vuoden ja tuotannoltaan epäedullisilla alueilla tätäkin kauemmin. Tuotannon reagoiminen ylitysmaksun alentamiseen on vaikeata, joten tarjonnan sääntely olisi hankalaa.

5.4 Kiintiöjärjestelmästä luopumisen kompensointi

Maitokiintiöihin tiloilla sitoutunutta pääomaa, laskennallista tai viime vuosien kiintiökauppojen mukaista markkina-arvoa, lienee vaikea EU:n tasolla korvata tuottajille. Tämän vuoksi komission perusajatus kiintiöjärjestelmän lakkauttamiseksi on kiintiöiden merkityksen asteittainen vähentäminen kunnes kiintiöllä ei ole arvoa. Kiintiöjärjestelmästä luopumisen kompensointia komissio on esittänyt yhteisön tietyille alueille (ei ainoastaan vuoris- toisille) koituvien maidon markkinavaikutusten osalta.

5.4.1 Kompensaation tarve

MTT:n selvityksen mukaan kiintiöjärjestelmän poistamisesta voi seurata merkittäviä alueellisia siirtymiä maidontuotannossa. Arvioiden mukaan järjestelmän loppuminen lisää EU:n maidontuotantoa 1-14 prosenttia. Tuotanto kasvaisi erityisesti Saksassa, Alankomaissa, Ranskassa ja Tanskassa sekä EU:n uusissa jäsenvaltioissa.

Suomen kannalta kiintiöiden poiston merkittävin muutos olisi kasvava juuston ja jogurtin tuonti sekä kiristynyt kilpailu vientimarkkinoilla. Tämän hetkinen markkinatilanne korkeine hintoineen tulee muuttumaan maitotuotteiden tarjonnan kasvaessa sekä EU:n tasolla että maailman laajuisesti. Maitokiintiöiden poistaminen heikentää selvästi Suomen suhteellista asemaa maidontuottajamaana.

Eri tutkimusten mukaan maidon tuottajahinnan on arvioitu laskevan 5–25 prosenttia EU-tasolla. MTT:n selvityksen mukaan tuottajahinnan arvioidaan laskevan Suomessa 10–15 prosenttia, joskin tilapäinen hinnanalasku voi olla tätä suurempi.

Esimerkiksi 15 prosentin tuottajahinnan lasku Suomessa tarkoittaisi 126 miljoonan euron kompensatiotarvetta (taulukko 5.1). Jos kompensatio maksettaisiin täysimääräisenä lypsylehmäpalkkion muodossa, olisi se 427 euroa/lehmä (295 000 lehmää). Maksettaessa nurmihehtaareille tuen määräksi tulisi 336 euroa/ha (375 000 nurmihehtaaria).

Taulukko 5.1. Laskelma Suomen kompensatiotarpeesta erilaisilla tuottajahintaoletuksilla.

	<i>hinta 2007</i>	<i>hinta - 5 %</i>	<i>hinta - 10 %</i>	<i>hinta - 15 %</i>	<i>hinta - 20 %</i>	<i>hinta - 25 %</i>
tuottajahinta, snt/l	35	33,3	31,5	29,8	28,0	26,3
tuottajahinnan lasku, snt/l		-1,8	-3,5	-5,3	-7,0	-8,8
maidontuotanto, litraa	2 400 000 000					
maidontuotto, €	840 000 000	798 000 000	756 000 000	714 000 000	672 000 000	630 000 000
<i>kompensointitarve, €</i>		<i>42 000 000</i>	<i>84 000 000</i>	<i>126 000 000</i>	<i>168 000 000</i>	<i>210 000 000</i>
lypsylehmiä	295 000					
<i>kompensointitarve/lehmä</i>		<i>142</i>	<i>285</i>	<i>427</i>	<i>569</i>	<i>712</i>
nurmiha	375 000					
<i>kompensointitarve/nurmiha</i>		<i>112</i>	<i>224</i>	<i>336</i>	<i>448</i>	<i>560</i>

5.4.2 Vaihtoehtoiset kompensatiomallit

Komission terveystarkastusta koskevassa tiedonannossa todetaan, että neuvoston asetuksen 1782/2003 artiklaa 69⁵ voitaisiin muuttaa siten, että vuoristoisille ja muille epäsuotuisille alueille olisi mahdollista myöntää tukea maitokiintiöjärjestelmän lakkauttamisen vuoksi.

Eräs mahdollisuus olisi luoda uusi erillinen tuotantoon sidottu tuki, jonka kohdentamisesta maan sisällä jäsenvaltio voi päättää.

Mahdollisia kompensatiovaihtoehtoja ovat litrakohtainen tuki, eläinkohtainen tuki tai eläintiheyyden tai nurmihehtaareihin perustuvat tuet.

Ensisijainen ja paras tapa kompensoida maidon hinnanalenemista on litrakohtainen tuki. Se on parhaiten tuotantoa ylläpitävä tukimuoto.

Lehmäkohtainen tuki (lypsylehmäpalkkio) on toiseksi parhaiten tuotantoa säilyttävä tukimuoto ja se on selkeästi laskettavissa lypsylehmää tai laskennallista lehmää kohti.

Eläintiheyyden perustuva tuki kohdistuu seuraavaksi parhaiten maitotiloille.

Nurmihehtaarikohtainen tuki on selkeä, mutta ongelmallinen peltohehtaareille kohdistuvien tukimäärien noustessa mittaviksi. Tuen pääomittuminen pellon hintaan on väistämätöntä. MTT:n selvityksen mukaan maidon hinnanalenemisen aiheuttamaa tuotantomotiivin laskua on vaikea korvata pinta-alatuilla, kuten nurmihehtaariuella. Nurmihehtaareille maksettavaa tukea ei todennäköisesti pystyittäisi kohdistamaan pelkästään maitotiloille, vaan osa tuesta menisi myös muille tuotantosunnille.

Jotkut jäsenvaltiot saattavat nostaa maidon kuljetustuen eräksi kompensatiokeinoksi keskusteltaessa EU:n maitokiintiöjärjestelmän kompensatioista. Suomi voi kannattaa kuljetustukea yhtenä kompensatiiona osana.

Eräissä jäsenmaissa on ollut käytössä tuotantosektorin laskennalliseen työmenekkiin perustuva tukimuoto. Tällaisen tukimuodon käyttöönottoa yhtenä kompensatiokeinona tulee selvittää.

⁵ 69 artikla

Vapaaehtoinen täytäntöönpano tiettyjen maatalouden muotojen ja laatutuotannon osalta

Jäsenvaltiot voivat pidättää enintään 10 prosenttia 41 artiklassa tarkoitettujen kansallisten enimmäismäärän osasta, joka vastaa kutakin liitteessä VI tarkoitettua alaa. Peltokasvi-, naudanliha- ja vasikanliha- sekä lampaan- ja vuohenliha-aloilla kyseinen pidätys otetaan huomioon 66, 67 ja 68 artiklassa vahvistettujen enimmäisosuuksien soveltamiseksi.

Tässä tapauksessa ja ylittämättä 64 artiklan 2 kohdan mukaisesti vahvistetun enimmäismäärän rajoissa asianomaisen jäsenvaltion on myönnettävä vuosittain viljelijöille lisätukea sillä alalla tai niillä aloilla, joita pidätys koskee.

Lisätukea myönnetään tietyille maatalouden muodoille, jotka ovat tärkeitä ympäristönsuojelun tai ympäristön tilan parantamisen kannalta taikka maataloustuotteiden laadun ja kaupan pitämisen kannalta, edellytyksin, jotka komissio määrittelee 144 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua menettelyä noudattaen.

5.4.3 Kompensaation rahoitus

Kiintiöjärjestelmästä luopumisen aiheuttama kompensaatiotarve Suomessa ja koko EU:ssa on epäsuotuisilla alueilla merkittävä.

Terveystarkastusta koskevassa komission tiedonannossa mainittu tilatukiasetuksen artikla 69 nykyisessä muodossaan ei riitä korvaamaan mahdollisia menetyksiä maitosektorilla. Suomi kannattaa artiklan joustavoittamista niin, että sitä voitaisiin käyttää maitokiintiöjärjestelmän lakkauttamisen vaikutusten minimoimiseen.

Artiklaa olisi muutettava siten, että yksittäiselle tuotantosektorille voitaisiin kohdistaa nykyistä joustavammin tuotantoon sidottua tukea. Edellytyksenä on, että artiklan käyttöön budjetoidaan erillinen kansallinen kirjekuori, joka perustuu epäsuotuisten alueiden maidontuotannon määrään, muutoin käytettävät varat ovat pois muilta sektoreilta.

Tarvittavat varat voitaisiin saada EU:n maitobudjetin säästöistä, sillä viime vuosien hyvä markkinatilanne on romahduttanut maitosektorin menot (-239 miljoonaa euroa vuoden 2008 ennakkollisessa budjetissa). Komission arvion mukaan on jopa mahdollista, että maa-kiintiöiden ylitysmaksut ylittävät sektorille kohdistuvat menot.

Modulaatiosta kertyviä varoja voitaisiin kohdistaa maidontuotannon kehittämiseen. Komissio esittää maatalouspolitiikan terveystarkastuksessa modulaation 2 prosentin vuosittaista lisäämistä vuosina 2010–2013 siten, että budjettivuonna 2013 modulaatioprosentti olisi 13 prosenttia. Modulaatiolla tarkoitetaan varojen siirtämistä yhteisen maatalouspolitiikan mukaisista suorista tuista maaseudun kehittämistoimenpiteiden lisärahoitukseen. Asetuksen mukaan vähintään 80 prosenttia modulaatiovaroista jää jäsenvaltion käytettäväksi. Suomi on hyötynyt modulaatiosta, sillä meille palautettu määrä on ollut täysimääräinen (100 prosenttia tai hiukan yli).

Modulaatiovarojen käyttö tarkoittaisi sitä, että tuki tulisi maksaa maaseudun kehittämissuunnitelmien kautta ja että tuki olisi todennäköisesti rahoitettava osittain kansallisista varoista. Modulaation käyttäminen on Suomelle hyödyllinen vain, jos varat voivat siirtyä jäsenmaiden välillä.

Terveystarkastusta koskevassa tiedonannossaan komissio ehdottaa, että modulaatiosta saatavia varoja tulisi käyttää maaseudun kehittämissuunnitelmien rahoituksen vahvistamiseen sekä mm. ilmastonmuutoksen, paremman vesienhoidon ja bioenergia-alan ympäristötoimenpiteiden kannustimeksi.

Terveystarkastusta koskevassa tiedonannossaan komissio toteaa myös, että terveystarkastuksen yhteydessä olisi tarkasteltava mahdollisuutta rajoittaa paljon tukea saavien tilojen tuen maksua. Komission mukaan näin syntyvät säästöt voitaisiin käyttää esimerkiksi uudistetun artiklan 69 rahoittamiseen. Suomelle tämä rahoitustapa olisi suhteellisesti huomionpieni moniin muihin maihin verrattuna, koska suuria, paljon tukea saavia tiloja on Suomessa vähän. Tämäkin rahoitustapa on hyödyllinen Suomelle vain, jos varat voivat siirtyä jäsenmaiden välillä.

6. SUOMEN TAVOITTEET JA TYÖRYHMÄN TOIMENPIDE-EHDOTUKSET

6.1 Tavoitteet

Työryhmä asetti keskeiseksi tavoitteeksi vakiinnuttaa nykyistä maakiintiötä vastaavan tuotannon. Tuotantoa tulee olla koko maassa niin, että suuria siirtymiä alueiden välillä ei synny. Nykyinen jalostuskapasiteetti, markkina-asetat ja tuotantopotentiaali puoltavat nykyisen tuotannon ylläpitämistä tai lievää kasvattamista.

Työryhmä toteaa, että tavoitteena on tuottaa 2,3–2,4 miljardia litraa maitoa Suomessa. Lisäksi Etelä-Suomen maidontuotannon säilyminen on turvattava, jotta tuotantoa säilyy lähellä suurinta kulutus- ja jalostusaluetta.

Tuotannon säilymisen ehtona on kannattava tuotanto. Tuottajien on saatava maidontuotannosta riittävä korvaus työlle, pääomalle ja yrittäjän riskille.

Yhteisillä eurooppalaisilla markkinoilla tuotanto Suomessa voi olla kannattavaa vain, jos luonnonolosuhteista johtuva kustannusero kompensoidaan.

Korkeiden kustannusten takia ainakin osan kustannuseron korvauksesta on oltava tuotantoon sidottua.

6.2 Ehdotukset

6.2.1 Kiintiöjärjestelmän tulevaisuus ja tarjonnan säätelykeinot

Kiintiöjärjestelmä on toiminut hyvin ja se on turvannut muiden erityisjärjestelyjen kanssa maidontuotannon jatkumisen Suomessa ja EU:n muilla epäsuotuisilla alueilla. Tarjontaa säätelämällä tuottajahinnat ovat säilyneet tasolla, joka on mahdollistanut tuotannon kaikilla Euroopassa.

Työryhmä ehdottaa, että Suomen ensisijainen tavoite on EU:n kiintiöjärjestelmän jatkaminen myös vuoden 2015 jälkeen.

Markkinatilanteen tämänhetkinen tilanne ja ennusteet, jotka toteutuessaan ennakoivat vahvan kysynnän jatkumista maailmanmarkkinoilla, puoltavat EU:n maidontuotannon kasvattamista ja pyrkimyksiä säilyttää markkina-asetat globaaleilla markkinoilla. Jäsenvaltioiden enemmistö halunnee osallistua aktiivisesti maitomarkkinoille ja hyödyntää vahvoja markkinoita. Näyttää todennäköiseltä, että kiintiöjärjestelmän jatkaminen ei saa tarvittavaa tukea jäsenvaltioilta vaan järjestelmä loppuu vuonna 2015.

Suomen ja muiden epäsuotuisien alueiden kannalta tarjonnan säätely kiintiöillä on ollut toimiva mekanismi kohtuullisen tuottajahinnan varmistamiseksi ja markkinoiden vakauttamiseksi.

Kaksikiintiöjärjestelmä säilyttäisi kiintiöjärjestelmän edut, turvaisi tuotantomahdollisuudet myös heikompien alueiden tuottajille ja samalla kilpailukykyisimmillä tuottajilla olisi pääsy maailmanmarkkinoille. Työryhmä katsoo kuitenkin kaksikiintiöjärjestelmän toteutumisen olevan epätodennäköisen siihen liittyvien kauppapoliittisten epävarmuustekijöiden vuoksi. Malli on lisäksi poliittisesti epätodennäköinen, sillä yksikään jäsenvaltio ei ole aktiivisesti kannattanut mallia.

Erilaisilla sopimustuotantomalleilla voidaan kansallisella ja osin EU-tasollakin hallita markkinoita. Nämä mallit edellyttävät muutoksia sekä EU:n että kansallisen tason kilpailulainsäädäntöön.

Työryhmä ehdottaa, että vaihtoehtoiset tarjonnansäätelykeinot ovat toissijainen vaihtoehto kiintiöjärjestelmän poistamiselle.

6.2.2 Markkinatoimenpiteet

Markkinavaikutusten kasvaessa ja markkinoiden ennustettavuuden vaikeutuessa, maitomarkkinoiden hintavaihtelut tulevat lisääntymään. Mahdollisimman vakaat hinnat olisivat koko ketjun toiminnan kannalta tavoiteltavia. Hintojen vakauttamiseksi tarvitaan kuitenkin EU:n laajuisia turvaverkkotoimia.

Työryhmä ehdottaa, että Suomen tavoitteena on riittävien turvaverkkotoimien säilyttäminen EU:n maitotuotemarkkinoilla.

EU:n ei pidä poistaa vientitukia ennenaikaisesti, vaan niitä on voitava käyttää poikkeuksellisissa markkinatilanteissa kansainvälisten sopimusten puitteissa. Erityisen tärkeää on säilyttää mahdollisuus vakauttaa markkinoita interventio-ostoilla.

6.2.3 Tarjonnan vapauttaminen ja kompensatiovaihtoehdot

Kiintiöjärjestelmän jatkuminen olisi paras keino säilyttää vakaus EU:n maitotuotemarkkinoilla ja turvata tuotantoedellytykset koko yhteisön alueella. Jos kiintiöjärjestelmää ei jatketa tai muita tarjonnan säätelykeinoja ei oteta käyttöön, kiintiöjärjestelmän lakkauttamisen tulisi tapahtua maltillisesti ja asteittain ja siitä tulisi saada täysimääräinen kompensatio.

Kiintiöjärjestelmän poistaminen merkitsee radikaalia muutosta nykyiseen markkinatasa-painoon ja tehokkaimpien tuottajien ja alueiden kilpailuasetelman oleellista paranemista maitomarkkinoilla. Hyvästä maitotuotteiden markkinatilanteesta huolimatta suomalaisten tuottajien ja jalostajien kilpailuasema heikkenee tarjonnan kasvaessa ja lisätessä kilpailua koko Euroopassa.

Erityisen kohtalokasta epäsuotuisten alueiden tuottajille olisi markkinatilanteen yllättävä heikkeneminen kysynnän supistuessa. Silloin epäsuotuisten alueiden tuotanto kävisi lähes mahdottomaksi.

Markkinoiden hallinnan kannalta paras tapa kiintiöjärjestelmän pehmeään laskuun on jäsenvaltioiden maakiintiöiden asteittainen ja maltillinen lisääminen. Ylitysmaksun alentamisella saattaa olla arvaamattomat vaikutukset tarjonnan määrään ja toisaalta halutulta lisä-tuotannolta ja sektorilta kerättäisiin veroluontoista maksua. On parempi antaa hyöty mahdollisesti lisääntyvästä tuotannosta kokonaan maitosektorille, mutta hallita tarjontaa lisäkiintiöiden puitteissa.

Työryhmä ehdottaa, että jos kiintiöjärjestelmää ei jatketa, on EU:n tehtävä suunnitelma kiintiöjärjestelmän alasajosta, jossa sovitaan kiintiöiden asteittaisesta maltillisesta lisäämisestä.

Kiintiöjärjestelmän lopettaminen siirtymäajan kuluessa pehmentää myös viime aikoina kiintiöihin investoineita tuottajia sopeutumaan kiintiöiden poistumiseen, sillä ostetut kiintiöt hyödyttävät tuottajaa vielä siirtymäkauden aikana korkeampina maidon markkinahintoina ja Suomessa myös kansallisina tukina. Selkeä pitkäaikainen suunnitelma kiintiöiden lisäämisestä vaikuttaa myös välittömästi kiintiöiden hintoihin.

Eri tutkimusten mukaan kiintiöiden poistaminen alentaisi maidon tuottajahintoja Euroopassa 5–25 prosenttia. Suomessa hinnat eivät kattaisi muuttuvia kustannuksia, joten tuotannon säilyttämiseksi tarvitaan tuotantoon sidottua tukea hinnanalennuksen kompensoimiseksi. Suomi ei hyödy lisäkiintiöistä, sillä tuotantoa ei voida kilpailukykyisesti kasvattaa kansallisten tukien rajoitteiden takia.

Paras tukimuoto olisi nykyiselle tuotantomäärälle maksettava litrakohtainen tuki. Eläinten lukumäärään perustuva tuki kohdistuisi myös riittävästi maidontuotantoon ja mahdollistaisi tuotannon jatkumisen. Eläintihyteen perustuva tuki tai hehtaarituki ei kannustaisi riittävästi maidontuotannon jatkamiseen.

Suomen maidontuotannon markkina-arvo nykyhinnoilla on lähes miljardi euroa. Tutkimuksissa esitettyjen hinnanalennusten täysimääräinen korvaaminen merkitsisi 42–210 miljoonan euron määrärahan tarvetta.

Työryhmä mielestä päätökseen kiintiöjärjestelmän pehmeästä laskusta on liitettävä kansallinen kirjekuori tilatuen rahoitukseen maidon hinnanalennuksesta aiheutuvien menetysten täysmääräiseen kompensoimiseen ja epäsuotuisten alueiden tuotannon turvaamiseen.

Työryhmä ehdottaa, että Suomen korkeampi kustannustaso otetaan huomioon kompensaation tasoa laskettaessa.

Työryhmä ehdottaa, että kompensaatio maksetaan joko uutena erillisenä tukimuotona tai tilatukilain artiklan 69 muotoilua muutetaan siten, että kompensaation maksaminen sen perusteella tuotantoon sidottuna on mahdollista koko Suomessa. Jäsenvaltion on voitava päättää kompensaation kohdistamisesta maansa sisällä.

Työryhmä näkemyksen mukaan kompensaatiovaihtoehdot paremmuusjärjestyksessä ovat maidon litrakohtainen tuki, lypsylehmäpalkkio, eläintihyteen perustuva tuki ja nurmihehtaarikohtainen tuki.

Markkinatilanteen muuttuminen on säästänyt merkittävästi vientitukiin, interventioitoimenpiteisiin ja menekintukemiseen käytettyjä määrärahoja. Näitä on nyt perusteltua käyttää maidontuotannon säilyttämiseksi koko Euroopan alueella.

Työryhmä katsoo, että lisämääräraha tulisi rahoittaa kokonaisuudessaan EU:n maitobudjetista säästyneillä varoilla, esimerkiksi tätä tarkoitusta varten perustettavan rahaston kautta.

6.2.4 EU:n kiintiöjärjestelmän kansallinen toimeenpano

Esitettävien muutosten tarkoituksena on tuottajien kiintiökustannusten pienentäminen ja kiintiöihin liittyvien epävarmuustekijöiden vähentäminen.

1) Kansallinen tuki

Marraskuussa 2007 sovitun uuden 141-tukisopimuksen mukaan maidontuotannon tuet jatkuvat edellisen kauden mallin mukaisesti eli litrakohtaista tukea ja investointitukea sekä nuorten tuottajien aloitustukea maksetaan vuosien 2008–2013 aikana. Tämä tuo vakautta Etelä-Suomen maitosektorille. Pohjoisen tuen yksityiskohdat ovat kuitenkin vielä avoimet.

Pohjoisen tukijärjestelmän neuvottelut alkavat vuoden 2008 alusta komission kanssa. Eräiden keskeisten kiintiöjärjestelmän toimeenpanokysymysten osalta, jotka liittyvät kansallisten tukien ja kiintiöiden suhteeseen, työryhmä ottaa kantaa vasta loppuraportissa kesällä 2008.

Erityisen ongelmallinen on pohjoisen tuen kokonaisrajoitteen tulkinta. Kiintiöiden lisääntyessä ja kiintiökaupan vapautuessa pohjoisen tuen alueen kiintiömäärä kasvaa yli komission päätöksen mukaisen rajoitteen. Komission päätöksen mukaan pohjoinen tuki ei kuitenkaan saa johtaa tuotannon kasvuun. Kiintiöiden kasvaessa saattaa tuotanto, erityisesti hyvässä markkinatilanteessa, ylittää pohjoisen tuen rajoitteen, koska kiintiöillä ei jatkossa voida hallita tuotannon määrää. Koska yksikkötukirajoite ja tuen euromääräinen kokonaisrajoite rajaavat tuenmaksua, olisi määrällistä rajoitetta voitava tulkita joustavasti

Työryhmän näkemyksen mukaan Suomen tulee esittää komissiolle tuettujen litrojen kokonaisrajoitteen muuttamista siten, että se mahdollistaa tuen maksatuksen koko maassa kaikille tuotetuille litroille nykyiseen maakiintiön määrään asti.

Komissiolta tarvitaan selkeä tulkinta sekä tilanteeseen, jossa maidontuotanto ylittää pohjoisen tuen rajoitteen, että EU:n jäsenmaille jakamien lisäkiintiöiden tukikelpoisuudesta. Tämän jälkeen voidaan tehdä ehdotuksia tukijärjestelmän toimeenpanosta.

2) Investointipolitiikka

Nykysäädösten mukaan investointitukipäätöksen ehtona on suunniteltuun tuotantoon tarvittava maitokiintiömäärä. Tämä on johtanut kiintiöiden hintojen nousuun alueilla, joilla kiintiöiden kysyntä ylittää tarjonnan. Kiintiöiden hintaa on osaltaan nostanut myös kiintiöiden kytkeminen kansallisten tukien maksuun.

Investointitukien myöntäminen on vaihdellut vuosittain tarkoitukseen varattujen määrärahojen niukkuuden takia. Maitosektorin kannalta on tärkeää pitää vuosittaiset investoinnit vakaana.

Koska kiintiöjärjestelmän jatkuminen vuoden 2015 jälkeen (7 kiintiökauden kuluttua) on epävarmaa, on perusteltua tarkastella kiintiövaatimusta investointituen yhteydessä. Myös investointitukijärjestelmä on samaan aikaan muuttumassa ja tukiehdot eräiltä muilta osin kiristymässä siten, että investointien määrää voidaan uuden järjestelmän aikana hallita ilman kiintiökytköstä.

Edelleen kuitenkin vanhan investointitukijärjestelmän mukaisia hakemuksia on huomattava määrä odottamassa riittävää kiintiötä ja tukipäätöstä.

Työryhmä ehdottaa, että investointituen ehtona olevaa kiintiövaatimusta on uuden rakennetukilain mukaisessa järjestelmässä asteittain helpotettava.

Eteläisessä Suomessa, A- ja B-tukialueella, maidontuotanto on vähentynyt huolestuttavan paljon. Yksi keino parantaa AB-tukialueiden tuottajien asemaa on kohdentaa alueelle täysimääräiset rakennetuet.

Työryhmä ehdottaa eteläisen Suomen tuottajien aseman parantamista toteuttamalla investointituet täysimääräisesti Etelä-Suomessa.

Pohjoisen tuen alueella investointitukia voidaan kohdentaa alueellisen tuotantotilanteen mukaan.

Uusissa navettainvestoinneissa edellytetään ympäristölupaa⁶ ja riittävää lannanlevitysalaa. Kilpailukykyisen yksikön rakentamisen ehtona hehtaarin pinta-ala 12 000 kiintiölitraa kohti saattaa asettaa turhia rajoitteita tai tarpeen investoida peltoon, varsinkin kun moderneissa yksiköissä peltotyöt usein ulkoistetaan ja rehuina käytetään ostorehuja. Työryhmä katsoo, että tämänhetkinen pääsääntöisesti peltojen kautta toteutettava tukipolitiikka ohjaa siihen, että tiloilla on riittävästi peltoa hallinnassaan.

Työryhmä ehdottaa, että lannanlevitysalaa hyväksytään osaksi peltoalavaatimusta.

3) Kiintiökauppa

Kiintiöjärjestelmän loppumiseen on tarpeen valmistautua myös kansallisilla päätöksillä. Suomessa maidontuotanto alittaa kuluvalle kiintiökaudella maakiintiön reilulla 100 miljoonalla litralla eli kiintiöiden arvo tietyillä alueilla lähestyy hallinnollista hintaa. Mahdollisten lisäkiintiöiden jakamisen ja kiintiöiden tarpeenmukaisen kohdentamisen avulla kiintiöiden hinnat todennäköisesti laskevat jatkossa nopeasti.

Kiintiöjärjestelmän jäykkyyden ja kansallisten tukien kiintiösidonnaisuuden vuoksi kiintiöillä on eräillä alueilla kuitenkin merkittävä markkina-arvo toistaiseksi. Erityisesti investointituki ja pohjoinen tuki pääomittuvat kiintiöiden hintaan.

Kiintiöiden hinnat vaihtelevat myös alueellisesti varsin voimakkaasti ja AB-tukialueella kaikki hallinnollille myytävät litrat eivät enää käy kaupaksi omalla tukialueella. Ennen kiintiökaupan vapauttamista on selvitettävä pohjoisen tuen rajoitteiden tulkinta maidontuotannon mahdolliseen lisääntymiseen.

Tuottajalla on omistusoikeus kiintiöönsä tuotannon lopettamista seuraavan kiintiökauden loppuun asti. Jos tuottaja haluaa myydä osan kiintiöstään vapaassa kiintiökaupassa, kiintiön osa on myytävä kuuden kuukauden kuluessa siitä, kuin TE-keskus on hyväksynyt hallinnon osan myyntitarjouksen. Pitkät myyntiajat nostavat kiintiöiden hintoja ja hidastavat kiintiöiden kohdistumista aktiivituottajille. Myyntiajan lyhentämiseen liittyy kuitenkin oikeudellisia ja hallinnollisia ongelmia, joiden vaikutukset täytyy selvittää perusteellisesti ennen muutoksen toteuttamista.

⁶ Eläinsuoja tarvitsee ympäristöluvan, jos se on tarkoitettu vähintään 30 lypsylehmälle (YSA 1 § 1 momentti 11 kohta).

Työryhmä ehdottaa kauppalueiden 1 ja 4 (AB-tukialueet ja Ahvenanmaan maakunta) kiintiökaupan vapauttamista kokonaan.

Työryhmä ehdottaa, että suoramyyntikiintiöiden osalta kauppa vapautetaan koko maassa.

Työryhmä ehdottaa, että selvitetään mahdollisuudet lyhentää kiintiöiden myyntiaikaa vapaassa kaupassa.

Hallinto ei jatkossa toimisi välittäjän näiden alueiden kiintiökaupassa vaan kiintiöiden hinta määräytyisi pelkästään kysynnän ja tarjonnan perusteella ja hallinto kirjaisi tuottajien ilmoitusten perusteella siirrot kiintiörekisteriin. Hallinnolla olevaa suoramyyntikiintiöitä voidaan jatkossa jakaa tuottajille ilmaiseksi maa- ja metsätalousministeriön asetuksen mukaisin kriteerein.

4) Lisäkiintiöt

Vuoden 2003 maatalouspolitiikan uudistuksen yhteydessä maakiintiöitä lisättiin 0,5 prosenttia kolmen kiintiökauden aikana. Suomen osalta määrä on 12 miljoonaa kiloa kiintiökauti eli yhteensä 36 miljoonaa kiloa. Kiintiöt tulee jakaa tuottajille objektiivisin kriteerein ilman korvausta. Näitä kiintiöitä ei kuitenkaan ole jaettu eikä niiden jakamisesta ole päätöstä. Lisäksi joulukuussa 2007 Komissio tekee ehdotuksen 2 prosentin kiintiönlisäyksestä vuoden 2003 reformin perusteella. Lisäkiintiöitä on 1.4.2008 alkaen yhteensä yli 70 miljoonaa litraa.

Useiden kauppakierrosten ajan AB -alueella kiintiöiden tarjonta on ylittänyt kysynnän. Samanaikaisesti kiintiöiden kysyntä on vahvaa C-tukialueella.

Työryhmä ehdottaa, että ennen kuin lisäkiintiöitä tai AB-alueen käyttämättömiä kiintiöitä siirretään pohjoisen tuen alueelle, selvitetään pohjoisen tuen määrällisen rajoitteen tulkinta.

MMM:n vuonna 2007 julkaisemat työryhmämuistiot

- 2007:1 Maatalouspolitiikan vaihtoehdot -työryhmä
Loppuraportti
ISBN 978-952-453-314-0
- 2007:2 Peltobiomassa, liikenteen biopolttonesteet ja biokaasu -jaosto
Loppuraportti
ISBN 978-952-453-315-7
- 2007:3 Patoturvallisuustyöryhmän loppuraportti
ISBN 978-952-453-317-1
- 2007:3a Dammsäkerhetsarbetsgruppens slutrapport
ISBN 978-952-453-334-8
- 2007:4 Rapport från arbetsgrupp för att utarbeta system för administration av landskapet
Ålands stöd ur EU:s landsbygdsfond (EJFLU) för kommande programperiod
ISBN 978-952-453-318-8
- 2007:5 Geenivarojen saatavuutta ja hyötyjen jakoa koskevien Bonnin ohjeiden
kansallinen toimeenpano. Taustaselvitys, Helsinki 2006
ISBN 978-952-453-319-5
- 2007:6 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan virastojen ja laitosten
laboratoriopalvelujen rationalisointi
ISBN 987-952-453-320-1
- 2007:7 Metsäntutkimuslaitoksen maiden hallinnan siirto
ISBN 978-952-453-321-8
- 2007:8 Luonnonvarojen ja elintarviketalouden talous- ja yhteiskuntatieteellisen
tutkimuksen kehittäminen.
Selvitysmies Ilkka P. Laurilan arviot ja ehdotukset
ISBN 978-952-453-322-5
- 2007:9 Luonnonvara-alan teknologisen tutkimuksen kehittäminen
Selvitysmies Markku Järvenpään arviot ja ehdotukset
ISBN 978-952-453-323-2
- 2007:10 Pohjois-Suomen vanhojen metsien suojelun täydentäminen.
Metsähallituksen ja luontojärjestöjen ns. dialogiratkaisun jatkotoimenpiteet
ISBN 978-952-453-325-6
- 2007:11 Maaseudun mikroyritysten kattavammat palvelut
Maaseudun mikroyritysten yrityspalveluiden seurantaryhmän 2. väliraportti
ISBN 978-952-453-326-3
- 2007:12 Maaseutuelinkeinorekisterilain uudistamistyöryhmä
ISBN 978-952-453-327-0
- 2007:13 Artiklan 141 mukaista tukea valmistelleen työryhmän raportti
ISBN 978-952-453-328-7

- 2007:14 Luonnonvara-alan bioteknologinen tutkimus ja sen kehittäminen. Selvitysmies
Jouni Aallon arviot ja ehdotukset
ISBN 978-952-453-333-1
- 2007:15 Eläinlääkintähuoltotyöryhmän loppuraportti
ISBN 978-952-453-338-6
- 2007:16 Sukevan vankilatilan geenipankkikarjan säilyttämismvaihtoehdot
kustannusvaikutuksineen
ISBN 978-952-453-345-4
- 2007:17 Selvitys eri vaihtoehdoista hevosten teurastamisen järjestämiseksi
ISBN 978-952-453-346-1
- 2007:18 Selvitys hukkakauralainsäädännön vaikutuksista 2007
ISBN 978-952-453-350-8

ISBN 978-952-453-353-9
ISSN 0781-6723