



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 4. helmikuuta 2022
(OR. fr)

5887/22

LIMITE

AGRI 37
AGRILEG 12
FOOD 10
SAN 68
PHYTOSAN 5
VETER 7
ENV 100
CLIMA 53
CODEX 2
WTO 12
RELEX 132

ILMOITUS

Lähtetäjä: Puheenjohtajavaltio

Vastaanottaja: Valtuuskunnat

Asia: Vihreän kehityksen ohjelman, YMP:n ja kauppapolitiikan keskinäistä
johdonmukaisuutta lisäämällä tuetaan siirtymistä kestäviin
elintarvikejärjestelmiin
– *Keskustelu*

Valtuuskunnille toimitetaan liitteessä puheenjohtajavaltion taustamuistio asiakohdassa mainitusta aiheesta neuvostossa (maatalous ja kalastus) 21. helmikuuta 2022 käytävää keskustelua varten.

Vihreän kehityksen ohjelman, YMP:n ja kauppapolitiikan keskinäistä johdonmukaisuutta lisäämällä tuetaan siirtymistä kestäviin elintarvikejärjestelmiin

Euroopan unioni on sitoutunut maatalous-, elintarvike- ja metsätalousaloillaan resilienssiä ja kestävyyttä edelleen parantavaan sekä ympäristön ja eläinten hyvinvoinnin paremmin huomioon ottavaan siirtymään. Näin on tarkoitus vastata aikamme suuriin haasteisiin, joita erityisesti ilmastonmuutos ja biologisen monimuotoisuuden heikentyminen synnyttävät, ja yhteiskunnan jatkuvasti muuttuviin odotuksiin.

Euroopan komissio on näin ollen ehdottanut Euroopan vihreän kehityksen ohjelman osana yhteisiä kunnianhimoisia tavoitteita. Näitä ovat 55-valmiussuunnitelmaa koskeva etenemissuunnitelma hiilineutraaliuden saavuttamiseksi vuonna 2050 ja teemakohtaiset Pelloilta pöytään -strategia ja biodiversiteettistrategia terveiden, selviytymiskykyisten, oikeudenmukaisten ja kestävien elintarvikejärjestelmien edistämiseksi. Neuvosto ja parlamentti suhtautuvat myönteisesti näihin aloitteisiin. Euroopan unioni on myös vahvistanut nämä sitoumukset syyskuussa 2021 pidetyssä YK:n ruokajärjestelmähuippukokouksessa.

Tämä uusi kehys tarjoaa ainutlaatuisen tilaisuuden vahvistaa ja perustaa uudelleen sosiaalinen elintarvikesopimus, joka on yhdistänyt Euroopan unionia aikalaisiinsa Rooman sopimuksesta lähtien. On totta, että kansalaiset kiinnittävät yhä enemmän huomiota ruokansa ympäristö- ja terveysnäkökohtiin, mutta myös eettisiin seikkoihin, kuten eläinten hyvinvointiin ja tarpeeseen varmistaa oikeudenmukainen tulotaso ja asianmukaiset työolot maatalousalalla.

Jotta siirtymä onnistuisi, on tarpeen tukea kyseisiä eurooppalaisia toimijoita kuten viljelijöitä, sillä siirtymä voi aiheuttaa sopeutumiskustannuksia, joita markkinat eivät aina kompensoi. Näin siitä huolimatta, että kyseiset toimijat toimivat globaaleissa puitteissa. Uusi yhteinen, kaudella 2023–2027 noudatettava maatalouspolitiikka toimii tämänsuuntaisesti maataloudessa.

Taloudellisen tuen lisäksi on myös helpotettava kuluttajien mahdollisuuksia valita kestävää ja monipuolista ruokaa ja saatettava EU:n julkisen politiikan alat johdonmukaisiksi kestävyystavoitteisiin nähden. Tämä koskee erityisesti eläinten terveyttä ja suojelua, kasvinterveyttä, elintarvikkeiden turvallisuutta ja kuluttajavalistusta koskevia politiikkoja sekä ympäristö- ja kauppapolitiikkoja.

EU:n politiikoissa on myös otettava huomioon siirtymästä aiheutuvat, erityisesti ympäristövuotoon kolmansiin maihin liittyvät kielteiset vaikutukset, jotka voivat heikentää siirtymän tehokkuutta.

Esimerkiksi komission yhteisen tutkimuskeskuksen tutkimuksessa¹ on arvioitu Euroopan vihreän kehityksen ohjelmassa sekä Pelloilta pöytään -strategiassa ja biodiversiteettistrategiassa esitettyjen joidenkin tavoitteiden kumulatiivisia vaikutuksia eurooppalaiseen elintarvikejärjestelmään. Tutkimuksen mukaan odotettujen ympäristö- ja ilmastohyötyjen osalta näiden strategioiden täytäntöönpano saattaisi synnyttää riskejä eurooppalaisen maataloustuotannon vähenemisestä ja maataloustuotteiden tuonnin kasvusta sellaisista kolmansista maista, joissa ei välttämättä noudateta yhtä kunnianhimoista ympäristön- tai terveydensuojelua, tai sivuuttaa eurooppalaisten kuluttajien odotukset ja olla myös hiilitaseelta epäsuotuisa.

Mainitun työn menetelmällisiä rajoitteita² aliarvioimatta kyseisen tutkimuksen ja muiden samankaltaisten tutkimusten tulokset vaativat meiltä sen pohdintaa, miten vältymme siltä, että eurooppalaiseen maatalouteen sovellettavat entistä tiukemmat terveys- ja ympäristövaatimukset eivät johda tuotantokapasiteettimme vähenemiseen ja globaaliin ruokahuoltoon heijastuviin seurauksiin, sosiaaliseen epätasapainoon ja entistä suurempiin ympäristö- ja ilmastovaikutuksiin maailman muilla alueilla.

¹ Yhteinen tutkimuskeskus (JRC), 2021 "*Modelling environmental and climate ambition in the agricultural sector with the CAPRI model*" (maatalouden ympäristö- ja ilmastotavoitetason mallintaminen CAPRI-mallilla).

² Erityisesti näiden strategioiden kysyntäpuolen muut täydentävät tavoitteet ja toimet on jätetty huomioimatta.

Tutkimuksella ja innovoinnilla on tärkeä rooli, jotta eurooppalainen maatalous suoriutuu siirtymästä tuotantopotentiaaliaan vaarantamatta. Myös investoinnit (robotiikka, digitaalisuus, genetiikka, biopohjaiset ratkaisut) ovat osa ratkaisua. Agroekologiaan siirtyminen on viime kädessä paras keino ylläpitää maaperän potentiaalia ja ekosysteemien biologista monimuotoisuutta. Se onkin tuotantokapasiteetin säilymisen edellytys. Näiden keinojen hyödyntämiseksi eurooppalaiset viljelijät tarvitsevat kuitenkin riittävät taloudelliset valmiudet ja riittävän toimeentulon.

Siksi onkin ensiarvoisen tärkeää varmistaa tavoitteiden johdonmukaisuus erityisesti seuraavissa kolmessa politiikassa, jotka niinikään ovat keskeisiä tarkasteltaessa Euroopan unionin rakentamista, sen vaurautta ja sen kykyä vastata tuleviin haasteisiin: yhteinen maatalouspolitiikka ruokaturvan takaajana Euroopassa ja maailmalla; Euroopan vihreän kehityksen ohjelma unionin uuden kestävän kasvun mallin hahmottelemisessa; ja globaalia vakautta edistävän monenvälisen järjestelmän sääntöjen puolustamiseen perustuva kauppapolitiikka.

Tähän johdonmukaisuuden haasteeseen olisi pystyttävä vastaamaan monenvälisen kauppajärjestelmän sääntöjä noudattaen kauppapolitiikan uudelleentarkastelua koskevassa Euroopan komission tiedonannossa esitettyjen pohdintojen pohjalta.

Tietyissä olosuhteissa WTO:n säännöt jo sallivatkin sääntelytoimenpiteiden toteuttamisen, mukaan lukien tuontirajoitukset, oikeutetun poliittisen tavoitteen, kuten terveyden, ympäristön tai julkisen moraalin suojelun nimissä, edellyttäen, että ne ovat syrjimättömiä eivätkä merkitse kaupan peiteltyä rajoittamista, että ne ovat välttämättömiä tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi, että ne ovat tieteellisesti perusteltuja ja vaikuttavat maailmanlaajuisiin ilmiöihin. Ilmastonmuutos, biologisen monimuotoisuuden köyhtyminen ja antibioottiresistenssi ovat selkeästi tällaisia maailmanlaajuisia haasteita.

Tätä taustaa vasten Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat pyytäneet Euroopan komissiolta kertomusta EU:n terveys- ja ympäristönormien (eläinten hyvinvointia koskevat normit sekä prosessit ja tuotantomenetelmät mukaan lukien) soveltamisesta tuotaviin maataloustuotteisiin³. Kun otetaan huomioon yhteisen maatalouspolitiikan uudistamisesta käytyjen neuvottelujen yhteydessä esitetyt odotukset, kertomuksessa olisi esitettävä tyhjentävä arvio asiasta ja katettava kaikki asiaankuuluvat julkisen politiikan alat. Kertomus olisi julkaistava viimeistään vuoden 2022 kesäkuussa.

Unionin markkinoille saatettujen maatalous- ja elintarviketuotteiden olisi taattava eurooppalaisille kuluttajille riippumatta siitä, ovatko tuotteet eurooppalaista alkuperää tai tuontituotteita, samantasoinen terveyden- ja ympäristönsuojelu. Tähän löytyy useita asiaa edistäviä keinoja:

- i) kasvinsuojeluaineiden enimmäisjäämämäärien (MRL) ja tuonnissa sallittavien enimmäismäärien uudelleentarkastelu;
- ii) tiettyjen eurooppalaisten normien soveltaminen tuontituotteisiin (peilitoimenpiteet);
- iii) päällyserkintöjen vahvistaminen;
- iv) näiden haasteiden huomioon ottaminen kahdenvälisissä kauppasopimuksissa;
- v) toimien ja yhteistyön vahvistaminen kansainvälisissä standardointielimissä.

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston yhteinen lausuma EU:n terveys- ja ympäristönormien soveltamisesta unioniin tuotaviin maataloustuotteisiin, EUVL C 488, 6.12.2021, s. 7.

i) Tarkastellaan uudelleen kasvinsuojeluaineiden enimmäisjäämápitoisuuksia (MRL) ja tuonnissa sallittavia enimmäismääriä

EU:n lainsäädännöllä luodaan puitteet kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamiselle ja käytölle⁴ unionin sisällä. Sillä säännellään myös kasvi- ja eläinperäisten elintarvikkeiden ja rehujen markkinoille saattamista vahvistamalla torjunta-ainejäämien enimmäismäärät näissä tuotteissa⁵. Kyseisiä määriä sovelletaan kaikkiin EU:n markkinoille saatettuihin tuotteisiin riippumatta siitä, onko ne tuotettu EU:ssa vai tuotu kolmansista maista.

Ottamatta huomioon tuotantomaa kansallisia sääntöjä Euroopan unioniin vietäviksi tarkoitettujen elintarvikkeiden tai rehujen tuotannossa kasvinsuojeluaineiden käyttöä rajoitetaan vain siltä osin, että markkinoille saatettu tuote ei saa ylittää Euroopan unionissa sovellettavia jäämien enimmäismääriä.

EU:n sääntely antaa toimijoille mahdollisuuden hakea tuonnissa sovellettavaa enimmäismäärää, näin myös tehoaineille, joille ei ole myönnetty lupaa EU:ssa muista kuin kansanterveyteen liittyvistä syistä, jotta otetaan huomioon erilaiset maatalouskäytännöt ja vastataan kansainvälisen kaupan tarpeisiin. Näin ollen on siis mahdollista vahvistaa tai pitää voimassa jäämien määritysrajan ylittäviä enimmäisjäämápitoisuuksia aineille, joita ei ole hyväksytty unionissa. Tämänkaltaisen tilanteen vallitessa markkinoille voidaan täysin laillisesti saattaa elintarvikkeita tai rehuja, jotka sisältävät sellaisten aineiden jäämiä, joiden käyttö EU:ssa on kielletty, kunhan kyseisten jäämien pitoisuudet jäävät sovellettavien enimmäisjäämápitoisuuksien alapuolelle.

⁴ Asetus (EY) N:o 1107/2009 ja direktiivi 2009/128/EY.

⁵ Asetus (EY) N:o 396/2005.

Näin ollen Euroopan komission on syytä jatkaa meneillään olevaa EU:ssa kiellettyjen aineiden enimmäisjäämápitoisuuksien / tuonnissa sallittavien enimmäismäärien uudelleentarkastelua, jotta näiltä osin saavutettaisiin mahdollisimman pian vastaavuus uusimpien tieteellisten tietojen kanssa. Mainitussa työskentelyssä olisi otettava paremmin huomioon globaalit ympäristöhaasteet enimmäisjäämápitoisuuksien / tuonnissa sallittavien enimmäismäärien määrittelyssä, kuten komissio on ehdottanut 20.toukokuuta 2020 päivätyssä, Euroopan parlamentille ja neuvostolle osoitetussa kertomuksessaan "Kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 1107/2009 ja torjunta-ainejäämien enimmäismääristä annetun asetuksen (EY) N:o 396/2005 arviointi"⁶. Lisäksi enimmäisjäämápitoisuuksia voitaisiin määritellä yksinomaan rehuksi tarkoitetuille tuotteille, jotta voitaisiin paremmin hallita eläintenterveyden kannalta mahdollisesti riskialttiista kasvinsuojeluaineista aiheutuvaa eläinten kontaminaatoriskiä.

ii) Tiettyjen eurooppalaisten standardien soveltaminen tuontituotteisiin – aloitetun työn jatkaminen

EU:n lainsäädäntöön sisältyy jo **säännöksiä tuotantomenetelmistä, joita sovelletaan peilitoimenpiteinä** kolmansista maista **tuotaviin tuotteisiin**. Yhtenä esimerkkinä tästä on eläinlääkkeistä 11. joulukuuta 2018 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 2019/6 säädetty tuontikielto, joka koskee sellaisia eläimiä ja sellaisista eläimistä saatuja tuotteita, joille on annettu mikrobilääkettä kasvun edistämiseksi tai ihmisten hoitoon varattuja mikrobilääkkeitä. Asetuksen tultua voimaan 28. tammikuuta 2022 on tärkeää hyväksyä nopeasti kyseisen asetuksen 118 artiklassa säädetyt delegoidut säädökset, jotta kyseinen kielto saadaan tosiasiallisesti täytäntöön.

Kuten kauppapolitiikan uudelleentarkastelua koskevassa komission tiedonannossa⁷ ehdotetaan, EU saattaa joutua ottamaan käyttöön enemmän peilitoimenpiteitä WTO:n sääntöjen mukaisesti.

⁶ REFIT-kertomus, COM/2020/208 final.

⁷ Komission tiedonanto 18 päivältä helmikuuta 2021 "Kauppapolitiikan uudelleentarkastelu – Avoin, kestävä ja määrätietoinen kauppapolitiikka" (COM(2021) 66 final), ks. 3.2.2.

Sitä varten ennen lainsäädännön kehittämistä tehtävien vaikutustenarviointien yhteydessä voitaisiin järjestelmällisesti arvioida, onko kolmansien maiden tuotteisiin tarkoituksenmukaista soveltaa unionin tuotantonormeja tavoitteena terveyden tai ympäristön suojelun tehostaminen tai eettisten huolenaiheiden huomioon ottaminen. Komissiossa parhaillaan käynnissä olevat eläinten hyvinvointia koskevan lainsäädännön tarkistaminen sekä eläinten ruokinnassa käytettävistä lisäaineista annetun asetuksen (EY) N:o 1831/2003 tarkistaminen voisivat tarjota ensimmäisen tilaisuuden tähän toimintamalliin.

Lisäksi tämän työskentelyn yhteydessä voitaisiin työstää selkeää ja kattavaa sääntelykehystä, joka pannaan täytäntöön elintarvikkeiden alkuperästä riippumatta.

iii) Vahvistetaan merkintäjärjestelmiä

Kuluttajat haluavat saada enemmän tietoa ostamiensa maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden alkuperästä ja tuotantotavoista ja valinnoillaan edistää kestävämpää elintarvikejärjestelmää.

Tuotteiden alkuperämerkintöjen avulla kuluttajat voivat tehdä valintansa merkintöihin perustuvien odotusten pohjalta. Alkuperämerkintä on jo pakollinen monissa EU:ssa kaupan pidettävissä tuotteissa riippumatta siitä, onko ne tuotettu EU:ssa vai ovatko ne tuontituotteita.

Maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden alkuperän pakollisen merkitsemisen vahvistaminen voisi sopusoinnussa WTO:n sääntöjen kanssa mahdollistaa sen, että eurooppalaiset kuluttajat saavat paremmin tietoa kuluttamiensa tuotteiden tuotantonormeista.

iv) Otetaan nämä haasteet paremmin huomioon kaupp- ja yhteistyösopimuksissa

On myös tärkeää, että näissä maailmanlaajuisissa ongelmissa EU:n politiikoilla ja välineillä edistetään tehokkaasti standardien ja tavoitetasojen nostamista globaalitasolla. Vaikka kauppapolitiikalla ei yksin pystytä sääntelemään niitä kaikkia haasteita, joihin vaaditaan maailmanlaajuisia toimia, eurooppalaisten markkinoiden, EU:n yritysten ja yli 450 miljoonan kuluttajan tavoittaminen vivuttaa neuvotteluja, vaikuttamista ja kannustamista kohti tavoitetasojen ja normien nostamista. Tätä ei ole tähän mennessä hyödynnetty lainkaan riittävässä määrin.

Kauppasopimukset tarjoavat myös puitteet yhteistyölle kumppanimaan kanssa. Puitteita olisi vahvistettava, kuten kauppapolitiikkaa käsittelevässä komission tiedonannossa esitetään, erityisesti sisällyttämällä mukaan kestäviä elintarvikejärjestelmiä koskevia uusia lukuja⁸.

Euroopan unionin tiettyjen monenvälisten tai kahdenvälisten tullietuuksien ehtona onkin jo se, että kolmannet maat täyttävät tietyt määritetyt kriteerit. Esimerkiksi ns. Hilton-kiintiö naudanlihan tuonnille⁹ on varattu eläimille, jotka on vieroittamisensa jälkeen kasvatettu yksinomaan laitumella. Tämä väline voitaisiin ottaa uudelleen käyttöön tulevien neuvottelujen yhteydessä silloin, kun se on tarkoituksenmukaista.

Näiden seikkojen avulla voitaisiin vahvistaa EU:n kauppapolitiikan myötävaikutusta Pellolta pöytään -strategian ja biodiversiteettistrategian tavoitteiden saavuttamisessa ja parantaa EU:n päämääräkokonaisuuden johdonmukaisuutta.

⁸ Komission tiedonanto 18 päivältä helmikuuta 2021, Kauppapolitiikan uudelleentarkastelu – Avoin, kestävä ja määrätietoinen kauppapolitiikka COM(2021) 66 final, ks. 3.2.6.

⁹ Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 593/2013, annettu 21. kesäkuuta 2013, korkealaatuista tuoretta, jäädytettyä tai jäädytettyä naudanlihaa ja jäädytettyä puhvelinlihaa koskevien tariffikiintiöiden avaamisesta ja hallinnoinnista.

v) Vahvistetaan toimia ja yhteistyötä kansainvälisissä standardointielimissä

Samaan aikaan kun toteutetaan aktiivista yhteistyöpolitiikkaa sen hyväksi, että EU:hun hyödykkeitä vievät kolmannet maat omaksuisivat vaatimuksiamme vastaavat tuotantonormit (tarvittaessa myös kauppasopimusten puitteissa), EU:n ja sen jäsenvaltioiden on tärkeää toimia myös jatkossa aktiivisesti kansainvälisissä standardointielimissä (erityisesti *Codex Alimentarius*, IPPC ja OIE) näkemyksensä ja arvojensa edistämiseksi niiden puitteissa.

Kysymyksiä

Ministereitä pyydetään ilmaisemaan näkemyksensä seuraavista kysymyksistä ja pohtimaan kestäviin elintarvikejärjestelmiin siirtymisen tukemista siten, että suojataan eurooppalaisten viljelijöiden pyrkimyksiä heidän tuotantotapojensa muuttuessa:

- 1) Oletteko samaa mieltä asiakirjassa esitetyn kanssa siitä, että on tarpeen lisätä EU:n alakohtaisten politiikkojen ja kauppapolitiikan johdonmukaisuutta Euroopan vihreän kehityksen ohjelman ja sen alakohtaisten strategioiden tavoitteiden saavuttamiseksi, näin myös tuontituotteiden kohdalla?
- 2) Mitä välineitä olisi käytännössä otettava käyttöön, jotta johdonmukaisuus myös toteutuisi?
