

Eriaruanne

## Mahepõllumajandus ELis

Lüngad ja ebakõlad takistavad poliitika edukat elluviimist



EUROOPA  
KONTROLLIKODA

# Sisukord

|  | Punkt |
|--|-------|
| <b>Kokkuvõte</b>   | I–X   |
| <b>Sissejuhatus</b>  | 01–12 |
| <b>Mahepõllumajandus kui kestlikum põllumajandustava</b>   | 01–04 |
| <b>Mahepõllumajandus on mahesektori lahutamatu osa</b>   | 05–06 |
| <b>ELi mahesektori poliitika</b>   | 07–10 |
| <b>Rollid ja kohustused</b>  | 11–12 |
| <b>Auditi ulatus ja käsitusviis</b>  | 13–17 |
| <b>Tähelepanekud</b>   | 18–77 |
| <b>Lüngad ELi ja liikmesriikide mahesektori poliitikas</b>   | 18–35 |
| ELi mahesektori poliitikat nõrgestavad lüngad strateegilises raamistikus                                   | 19–24 |
| Puudused liikmesriikide poliitikas takistavad ELi mahesektori arengut                                      | 25–31 |
| ÜPP toetuse kavandamisel käsitlesid liikmesriigid oma mahesektori erivajadusi ainult osaliselt             | 32–35 |
| <b>Pindala suurenes, kuid mahepõllumajanduse eesmärkide integreerimine ÜPP-sse on endiselt keeruline</b>   | 36–59 |
| ÜPP toetus aitas mahepõllumajandusmaad suurendada, kuid keskkonnakasu ei olnud alati tagatud               | 37–43 |
| Liikmesriigid ei taganud alati, et ÜPP mahepõllumajanduse toetus toob kaasa mahepõllumajandusliku tootmise | 44–51 |
| Liikmesriigid ei suunanud ÜPP rahastamist piisavalt hästi, et mahesektorit edasi arendada                  | 52–59 |
| <b>Andmepiirangud piiravad mahesektori usaldusväärset poliitikakujundamist</b>                             | 60–77 |
| ÜPP mahepõllumajanduse toetuse mõju ei ole võimalik hinnata  | 61–66 |
| Olemasolevad ELi vahendid ei sobi mahepõllumajanduse mõju analüüsimiseks                                   | 67–71 |
| Mahesektori kohta kogutakse vähem statistilisi muutujaid   | 72–77 |

**Järeldused ja soovitused**

**78–82**

**Lisa. Mahepõllumajanduslike toodete tarbimine liikmesriikides**

**Lühendid**

**Mõisted**

**Komisjoni vastused**

**Ajatelg**

**Auditirühm**

## Kokkuvõte

I Mahepõllumajandus on põllumajanduslik meetod toidu tootmiseks, kasutades looduslike aineid ja protsesse, mis aitavad suurendada elurikkust ning vähendada vee-, õhu- ja pinnasereostust. Komisjon leiab, et see on peamine vahend põllumajanduse kestlikumaks muutmisel, ja on seadnud eesmärgiks, et 2030. aastaks haritaks 25% ELi põllumajandusmaast mahepõllumajanduslikult, mis oleks hüppeline kasv võrreldes 10,5%-ga 2022. aastal. Ajavahemikul 2014–2022 said põllumajandustootjad ühise põllumajanduspoliitika raames mahepõllumajandustavade toetuseks ligikaudu 12 miljardit eurot.

II Meie auditis hinnati mahepõllumajandusele antava ELi toetuse kavandamist, rakendamist ja järelevalvet. See hõlmas ajavahemikku 2014–2022, kuid kontrollisime ka 2023.–2027. aastal kehtivaid sätteid ja programme, kui see oli asjakohane. Otsustasime auditi läbi viia, arvestades, kui suur osa ELi kulutustest läheb mahepõllumajandusele. Loodame, et meie aruanne aitab kaasa ELi mahesektori poliitikale ja 2025. aastaks kavandatud komisjoni seadusandlike ettepanekute koostamisele 2027. aasta järgse ÜPP kohta.

III Kokkuvõttes järeldame, et nii ELi kui ka liikmesriikide mahesektori poliitikas on lünki. ÜPP vahendeid kasutati mahepõllumajandusmaa suurendamiseks, võtmata piisavalt arvesse ELi mahepõllumajanduse poliitikas seatud keskkonna- ja turueesmärke. Poliitika mõju ei olnud andmepiirangute tõttu võimalik hinnata.

IV Leidsime, et ELi mahesektori poliitika strateegilises raamistikus esineb lünki. ELi tegevuskavades, mida komisjon kasutab mahesektori strateegia kindlaksmääramiseks, puuduvad mõned olulised elemendid. Kuigi praegune kava on eelmisega võrreldes parem, ei sisalda see siiski määratletud eesmärkide ja meetmete mõõdetavaid sihtväärtusi ega viisi edusammude mõõtmiseks. Ainus mahesektorile seatud näitaja on mittesiduv eesmärk, et mahepõllumajanduslikult haritav maa moodustaks kogupindalast 25%. See eesmärk keskendub üksnes pindala suurendamisele. Mahesektoril ei ole 2030. aasta järgset perioodi hõlmavat strateegiat ega eesmärke.

**V** Mahepõllumajanduse arengu ulatus ja püüdlused seda edendada on liikmesriigiti väga erinevad. Kuigi kõik 27 ELi liikmesriiki peale kolme on nüüdseks kehtestanud mahepõllumajanduse tegevuskavad, on oht, et need ei ole piisavad, saavutamaks 2030. aastaks ELi seatud 25% suurune eesmärk. Selle eesmärgi saavutamiseks peaks mahepõllumajanduse praegune iga-aastane kasv kahekordistuma. Liikmesriikides, kus mahesektor on vähe arenenud, võivad riiklikud tegevuskavad arengu edendamisel olulist rolli etendada. Kavade halb kvaliteet nõrgendab aga nende mõju.

**VI** Ühine põllumajanduspoliitika on ELi mahepõllumajanduse arendamise peamine rahastamisallikas. Leidsime, et kuigi see toetus aitab suurendada mahepõllumajanduslikult haritava maa pindala, on ELi mahepõllumajanduse poliitika keskkonna- ja turueesmärkide lõimimine ELi kulutustesse endiselt problemaatiline.

**VII** ELi toetus mahepõllumajandusele põhineb eeldataval keskkonnakasul, kuid see ei ole alati tagatud. Neljas külastatud liikmesriigis ei kohaldata mahepõllumajanduse eeskirju järjepidevalt, eelkõige külvikorra ja loomade heaolu osas. Ehkki mahepõllumajanduse vabatahtlike põhimõtete integreerimine ELi kulutustesse võib suurendada selle positiivset keskkonnamõju, leidsime, et liikmesriigid tegid seda harva.

**VIII** ELi poliitika üks eesmärk on, et mahepõllumajanduses toodetaks laias valikus toiduaineid, varustamaks turgu kestlike toodetega. Hästi arenenud turg annab põllumajandustootjatele täiendava stiimuli minna üle mahepõllumajandusele ja soodustab pikaajalist kasvu. Sellest hoolimata ei suunanud liikmesriigid ÜPP rahastamist piisavalt, et põllumajandustootjate positsiooni väärtusahelas tugevdada ja mahesektorit edasi arendada.

**IX** Komisjon jälgib ELi kulutusi mahepõllumajandusele ja toetust saava ala suurust. Toetuse mõju ei ole aga võimalik hinnata, sest olemasolevad vahendid ei ole eesmärgipärased. Komisjonil puuduvad ka andmed selle kohta, kuidas toetavad ELi kulutused mahesektori arengut väljaspool mahepõllumajandust, eriti arvestades, et praegu kogutakse vähem andmeid kui enne 2021. aastat.

**X** Oma leidude alusel soovitage komisjonil:

- o tugevdada ELi strateegilist raamistikku mahesektori arendamiseks, luues võimaluse edusammude mõõtmiseks ja seades perspektiivi 2030. aastast kaugemale;
- o lõimida keskkonna- ja turueesmärgid paremini ÜPP toetusesse ning suunata pärast 2027. aastat eraldatavad vahendid täpsemini mahesektori arendamiseks;
- o tagada asjakohaste andmete kättesaadavus, et hinnata mahepõllumajanduse arengut ning selle mõju keskkonnale ja kliimale, kasutades olemasolevaid vahendeid ja teavet tõhusamalt.

# Sissejuhatus

## Mahepõllumajandus kui kestlikum põllumajandustava

**01** Peaaegu 40% ELi maast kasutatakse põllumajanduseks<sup>1</sup>. Kuigi põllumajanduse peamine ülesanne on anda toitu, aitab see kaasa ka maapiirkondade arengule ja sotsiaalsele ühtekuuluvusele. Põllumajandus sõltub loodusvarade säästvast kasutamisest, kuid on samal ajal ka keskkonna- ja kliimasurve põhjus, tekitades pinnase, vee ja õhu saastamist ning loodusvarade ülekasutamist<sup>2</sup>.

**02** Alates 1990. aastatest on EL edendanud keskkonnasäästlikumate põllumajandustavade kasutamist. Neist on mahepõllumajandus ainus põllumajanduslik tootmismeetod, mis on ELi tasandil standarditud ja reguleeritud. Mahepõllumajanduse eesmärk on toota toitu, kasutades looduslikke aineid ja protsesse kooskõlas ELi õigusaktides sätestatud põhimõtete ja eeskirjadega (vt [joonis 1](#)).

---

<sup>1</sup> Eurostat, „Farms and farmland in the European Union – statistics“, 2020.

<sup>2</sup> EEA, [SOER 2020](#), lk 295 ja 314.

## Joonis 1. Mahepõllumajanduse põhimõtted ja eeskirjad



### PÕHIMÕTTED



Järgida looduse süsteeme ja tsükleid



Säilitada ja parandada mulla seisundit ja kvaliteeti



Säilitada looduslikud maastikuelemendid



Kasutada energiat ja loodusvarasid (vesi, muld, orgaaniline aine ja õhk) vastutustundlikult



Piirata välissisendite kasutamist



Toota laias valikus kvaliteetset toitu

### LOOMAPIDAMISE eeskirjad:

**kõrged loomade heaolu standardid**, mis vastavad liigspetsiifilistele vajadustele

rangelt piiratud **antibiootikumide kasutamine**

**mahepõllumajanduslik või üleminekuaja sööt**, peamiselt põllumajanduslikust majapidamisest

**minimaalse vahekauguse nõuded** ning juurdepääs **vabaõhualadele** ja karjamaadele

**ei rakendata kasvustimulaatoreid** ega **sundtoitmist**

traditsiooniliste ja mahepõllumajanduslike üksuste **selge eraldamine** segapõllumajandusettevõtetes

### PÕLLUKULTUURIDE eeskirjad:

**ei kasutata sünteetilisi** pestitsiide ja väetisi

**ei kasutata geneetiliselt muundatud** organisme

**mahepõllumajanduslikud seemned** ja taimne paljundusmaterjal

**mitmeaastane külvikord**, sh liblikõielised kultuurid ja muud haljasväetistaimed

**ennetus- ja ettevaatusabinõud** saastumise vältimiseks

traditsiooniliste ja mahepõllumajanduslike üksuste **selge eraldamine** segapõllumajandusettevõtetes

*Allikas:* kontrollikoda mahepõllumajanduslikku tootmist ja mahepõllumajanduslike toodete märgistamist käsitleva määruse (EL) 2018/848 alusel.



**03** Kuna mahepõllumajandus põhineb sünteetiliste pestitsiidide ja väetiste rangel piiramisel, peetakse seda traditsioonilise põllumajanduse keskkonnasäästlikumaks alternatiiviks, mis aitab suurendada elurikkust ning vähendada vee-, õhu- ja pinnasereostust<sup>3</sup>. Külvikord ja muud mahepõllumajandusettevõtetes kasutatavad majandamistavad võivad parandada mulla seisundit ja viljakust ning mulla võimet vett säilitada ja süsinikku koguda, aidates suurendada kliimamuutustele vastupanu võimet.

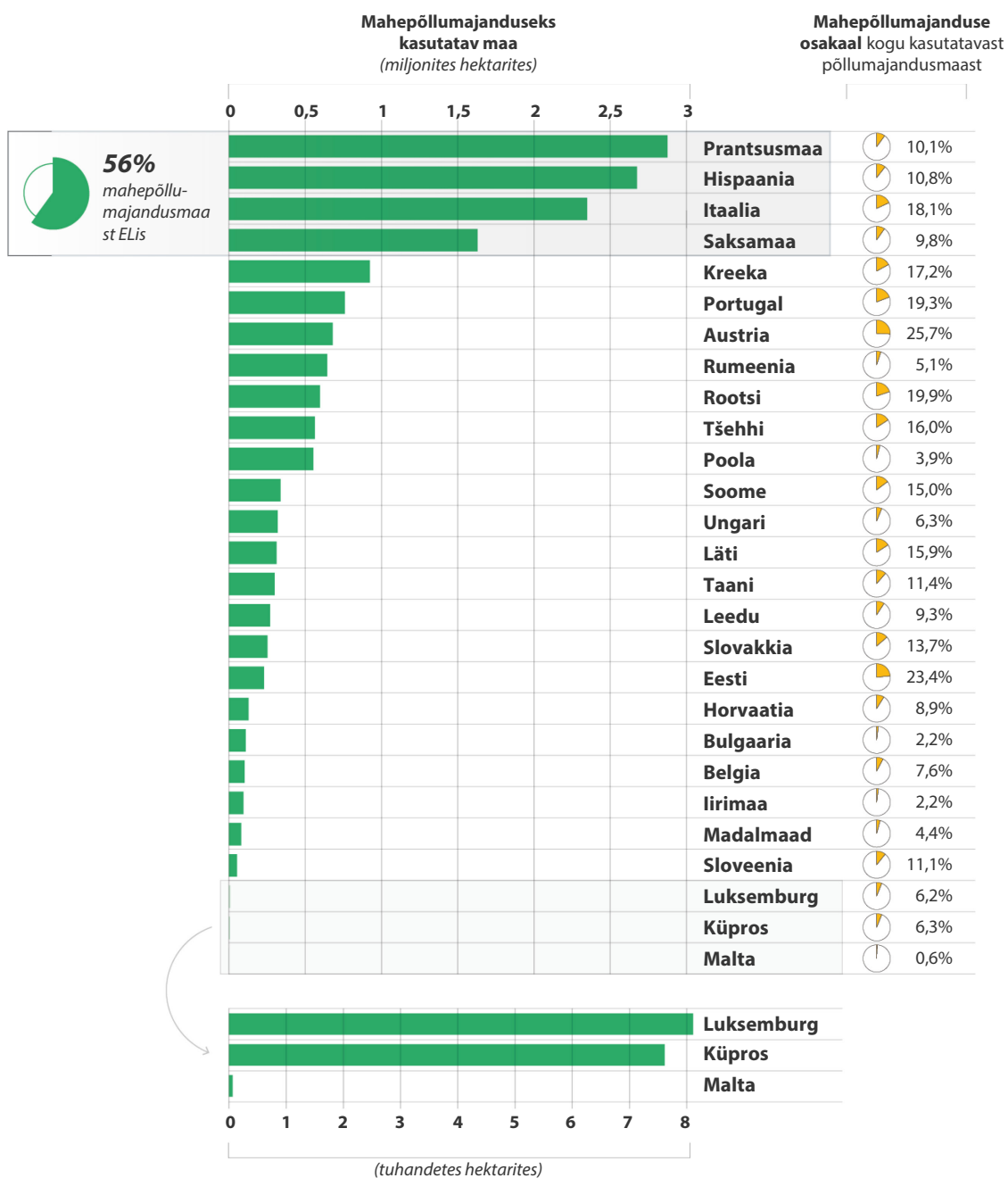
**04** 2022. aastal viljeleti ELis mahepõllumajandust ligikaudu 17 miljonil hektaril, mis moodustab 10,5% kogu kasutatavast põllumajandusmaast<sup>4</sup>. Kuigi ELis on mahepõllumajandusmaa osakaal alates 2014. aastast pidevalt suurenenud, on mahepõllumajanduse osa liikmesriigiti väga erinev, ulatudes 0,6%-st Maltal 25,7%-ni Austrias, nagu on näidatud *joonisel 2*.

---

<sup>3</sup> Smith OM, Cohen AL, Rieser CJ, Davis AG, Taylor JM, Adesanya AW, Jones MS, Meier AR, Reganold JP, Orpet RJ, Northfield TD ja Crowder DW, „Organic Farming Provides Reliable Environmental Benefits but Increases Variability in Crop Yields: A Global Meta-Analysis“, september 2019.

<sup>4</sup> Eurostat, „Developments in organic farming“.

## Joonis 2. Ligi 60% ELi mahepõllumajanduslikust põllumajandusmaast asub neljas liikmesriigis



Märkus: Austria andmed on 2020. aastast.

Allikas: kontrollikoda Eurostati 2022. aasta mahepõllumajanduse statistika põhjal (väljavõte 25. juunist 2024).

## Mahepõllumajandus on mahesektori lahutamatu osa

**05** Mahepõllumajandus varustab turgu mahetoodetega, et rahuldada tarbijate nõudlust kestlikuma toidu järele. Seega on see kesksel kohal mahesektoris, mis hõlmab kõiki osalejaid ja protsesse alates põllumajandusettevõttest kuni tarbijani – vt [joonis 3](#). Mahepõllumajanduse areng on tihedalt seotud mahesektori arenguga.

### Joonis 3. Mahesektor



Allikas: kontrollikoda.

**06** 2022. aastal moodustasid mahetooted kogu ELi toiduturust ligikaudu 4% ja müügi käive oli 45 miljardit eurot<sup>5</sup>. Aastatel 2014–2022 suurenes mahetoodete müük ELis enam kui kaks korda<sup>6</sup>. Mahetoodete tarbimises esineb liikmesriikide vahel siiski märkimisväärseid erinevusi. Need ulatuvad 2022. aastal kulutatud 2 eurost inimese kohta Rumeenias 365 euroni Taanis – vt [lisa](#). See ilmestab mahetoodete turu ebaühtlast arengut kogu ELis ja seost elanike ostujõuga eri liikmesriikides.

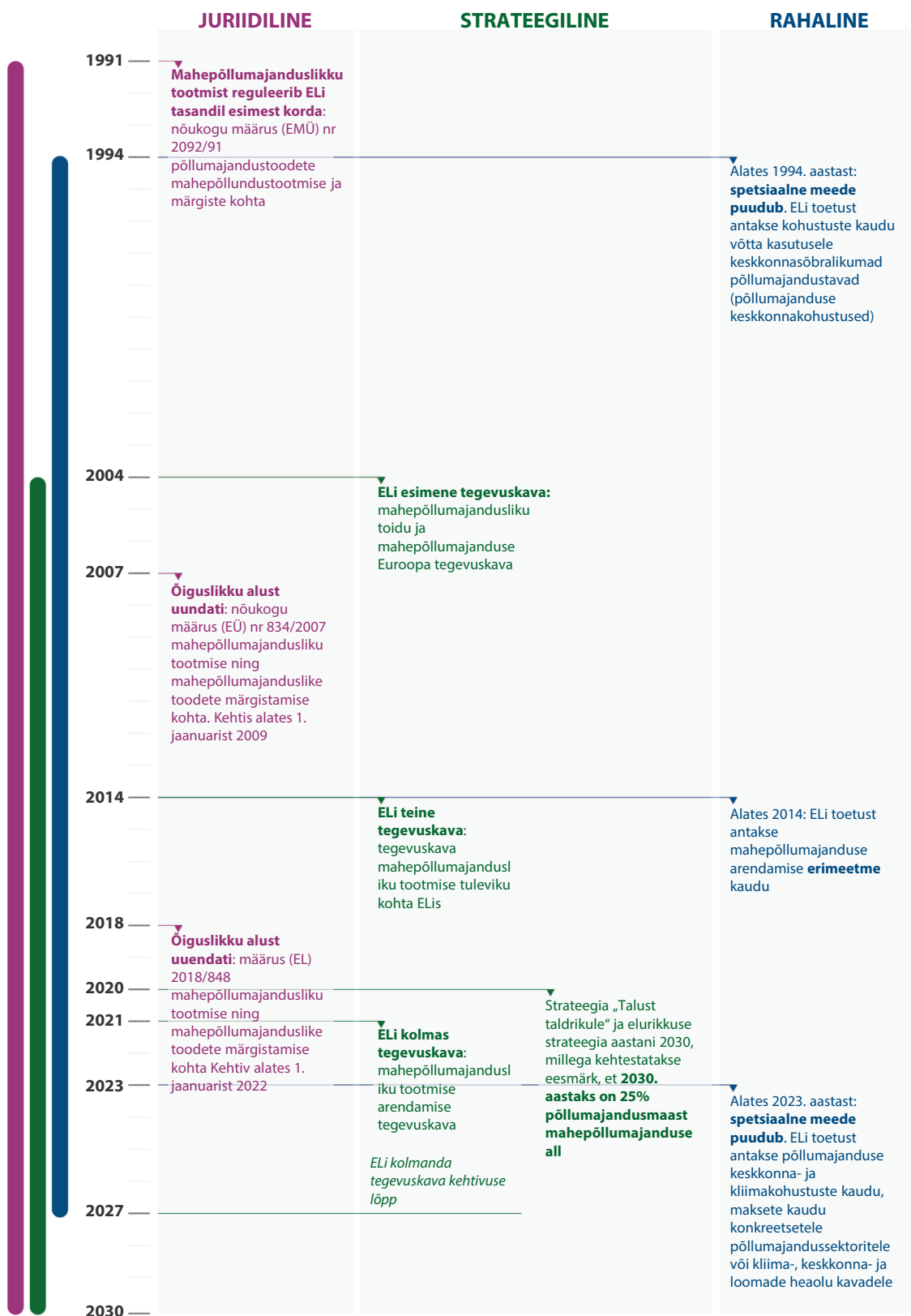
<sup>5</sup> [FiBLi statistika](#) mahepõllumajandusliku jaemüügi kohta ja [Statista andmed](#) toiduainete müügi kohta EL 27-s (viimane väljavõte 12. aprillil 2024).

<sup>6</sup> Samas.

## ELi mahesektori poliitika

**07** Mahepõllumajanduse arengu aluseks on ELi mahesektori poliitikas sätestatud põhimõtted, eeskirjad ja eesmärgid. Poliitika koosneb kolmest tasandist: õigus-, strateegiline ja finantsraamistik. Alates 1991. aastast kehtivat poliitikat on aja jooksul edasi arendatud – vt *joonis 4*.

## Joonis 4. ELi mahesektori poliitika areng



Allikas: kontrollikoda.

**08** Mahepõllumajanduse õiguslik alus on [mahepõllumajandusliku tootmise ja mahepõllumajanduslike toodete märgistamise määrus](#) (edaspidi „mahepõllumajanduse määrus“), millega reguleeritakse mahesektori tarneahelat põllumajandustootjatest jaemüüjateni (vt [joonis 3](#)). Määruses kehtestatakse mahepõllumajandusliku tootmise eesmärgid ja põhimõtted ning eeskirjad, mida mahepõllumajandustootjad ja muud ettevõtjad peavad mahepõllumajandusliku sertifikaadi saamiseks järgima.

**09** Komisjon täiendas mahesektori õigusraamistikku kolme järjestikuse tegevuskavaga, mis avaldati 2004., 2014. ja 2021. aastal. Tegevuskavade eesmärk oli määratleda ka ELi mahepõllumajanduse strateegia<sup>7</sup>. 2020. aasta mais avaldas komisjon strateegia „[Talust taldrikule](#)“ ja [ELi elurikkuse strateegia aastani 2030](#), millega rakendatakse [Euroopa rohelist kokkulepet](#). Mõlema strateegiaga seati strateegiline eesmärk, et 2030. aastaks oleks 25% ELi põllumajandusmaast mahepõllumajanduse all. Kuigi eesmärk ei ole siduv, näitab see, et mahepõllumajandusel on oma osa ELi keskkonna- ja kliimaeesmärkide saavutamisel.

**10** Mahepõllumajanduse arendamiseks on rahalist toetust antud peamiselt ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) kaudu. Ajavahemikul 2014–2022 said põllumajandustootjad Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (EAFRD) ligi 12 miljardit eurot ELi toetust mahepõllumajandusele üleminekuks või mahepõllumajandustavade säilitamiseks. Lisaks sellele

- o eraldas Euroopa Põllumajanduse Tagatisfond ajavahemikul 2014–2022 tootjaorganisatsioonide kaudu puu- ja köögiviljasektori mahepõllumajandusliku tootmise arendamiseks ligikaudu 60,6 miljonit eurot;
- o eraldati ajavahemikul 2014–2020 programmi „Horisont 2020“ kaudu ligikaudu 45 miljonit eurot ELi rahalist toetust mahepõllumajanduse alastele teadusuuringutele ja innovatsioonile; ajavahemikul 2021–2027 on 30% programmi „Euroopa horisont“ põllumajanduse, metsanduse ja maapiirkondade vahenditest ette nähtud otseselt või kaudselt mahesektoriga seotud teemadele;

---

<sup>7</sup> Komisjoni talituste töödokument „Mõjuhinnang, mis on lisatud dokumendile „Ettepanek: määrus mahepõllumajandusliku tootmise ning mahepõllumajanduslike toodete märgistamise kohta“, SWD/2014/065 final, märts 2014.

- o eraldati ajavahemikul 2016–2023 ligikaudu 140 miljonit eurot mahepõllumajanduslike toodete edendamiseks ELi põllumajandusliku toidutööstuse edendamise poliitika kaudu<sup>8</sup>;
- o on liikmesriigid kavandanud ajavahemikul 2023–2027 oma ÜPP strateegiakavades ligikaudu 14,7 miljardit eurot mahepõllumajanduse toetamiseks<sup>9</sup>.

## Rollid ja kohustused

**11** Komisjon määrab põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi (DG AGRI) kaudu koostöös teiste peadirektoratidega kindlaks ELi üldise poliitika mahesektoris. Komisjon kiidab heaks liikmesriikide ÜPP maaelu arengu programmid ja annab liikmesriikidele strateegilised suunised ELi mahepõllumajanduspoliitika kohta. Koos DG AGRI-ga kogub, valideerib ja avaldab Eurostat mahesektori andmeid. Teadusuuringute Ühiskeskus pakub teaduspõhiseid teadmisi, et jälgida ja hinnata ELi poliitika mõju.

**12** Liikmesriigid vastutavad oma konkreetse olukorra ja vajaduste põhjal mahepõllumajanduse ja mahesektori riiklike eesmärkide kehtestamise ning nende eesmärkide saavutamiseks piisava ELi ja riikliku rahalise toetuse kavandamise eest. Liikmesriigid kavandavad ja rakendavad asjakohast ELi toetust oma maaelu arengu programmide kaudu.

---

<sup>8</sup> Komisjoni [valikuotsused](#) ELi põllumajandusliku toidutööstuse müügiedenduspoliitika kohta ajavahemikuks 2016–2023.

<sup>9</sup> Komisjon, [28 heakskiidetud ÜPP strateegiakava \(2023–2027\)](#), lk 74, juuni 2023.

## Auditi ulatus ja käsitusviis

**13** Hindasime mahepõllumajandusele antava ELi toetuse kavandamist, rakendamist ja järelvalvet. Uurisime, kas komisjon ja liikmesriigid on

- o välja töötanud mahesektori usaldusväärse poliitika, et edendada mahepõllumajandust;
- o kasutanud ÜPP vahendeid tõhusalt mahepõllumajanduse keskkonna- ja turueesmärkide toetamiseks;
- o asjakohaselt jälginud ja hinnanud ELi poliitika mõju.

**14** Võttes arvesse oma hiljutist [eriaruannet 04/2019](#) mahepõllumajanduslike toodete kontrollisüsteemi kohta ja [eriaruannet 25/2023](#) ELi vesiviljeluspoliitika kohta, jätsime auditi ulatusest välja mahepõllumajanduse kontrolli ja sertifitseerimise ning mahevesiviljeluse sektori. Nende eripära tõttu välistasime ka mahemesinduse sektori, mahepõllumajanduse valdkonna teadusuuringud ja innovatsiooni ning EAGFi mahepõllumajandusliku tootmise toetuse puu- ja köögiviljasektoris (vt punkt [10](#)).

**15** Otsustasime auditi läbi viia, arvestades mahepõllumajandusele seatud 25% eesmärki ja ligi 12 miljardi euro suurust ELi toetust, mis anti perioodil 2014–2022 mahepõllumajandustavadele üleminekuks või nende säilitamiseks. Loodame, et meie leiud ja soovitused aitavad kaasa ELi mahepõllumajanduse poliitika arendamisele ja annavad oma panuse 2025. aastaks kavandatud komisjoni seadusandlike ettepanekute koostamisse 2027. aasta järgse ÜPP kohta.



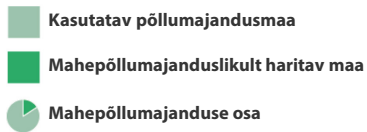
**16** Meie audit hõlmas perioodi 2014–2022. Kontrollisime ka 2023.–2027. aastal kehtivaid sätteid ja programme, kui see oli asjakohane. Tõendusmaterjali hankisime järgmistest allikatest:

- o kohtumised komisjoni esindajatega (DG AGRI, Eurostat ja Teadusuuringute Ühiskeskus);
- o asjakohaste andmete ja dokumentide, sealhulgas konkreetsete õigusaktide ja uuringute, mõjuhindangute ja auditiaruannete ning hindamiste ja järelevalveteabe läbivaatamine;
- o ELi mahesektori statistiliste andmete ja rahastamise haldamise andmete analüüs;
- o intervjuud riiklike ja piirkondlike ametiasutustega ning struktureeritud kohtumised mahesektori esindajatega;
- o kohapealsed kontrollkäigud 26 mahepõllumajandusettevõttesse, mis olid saanud ELi rahalist toetust (6–7 põllumajandusettevõtet igas külastatud liikmesriigis);
- o õppekülastus Taani, mis on alates 1987. aastast andnud mahepõllumajandusele poliitilist toetust ja millel on hästi väljaarendatud mahetoodete turg;
- o paneelarutelu teadus-, poliitika- ja mahepõllundusekspertidega.

**17** Tegime auditikülastusi nelja riiki: Rumeeniasse, Poolasse, Austriasse ja Itaaliasse. Riigid valiti välja eesmärgiga käsitleda erinevusi mahepõllumajandusliku maa osakaalus ja arengupotentsiaalis (vt [joonis 5](#)). Itaalias valisime välja Campania ja Sitsiilia piirkonnad, et uurida ÜPP toetuse piirkondlikku rakendamist.

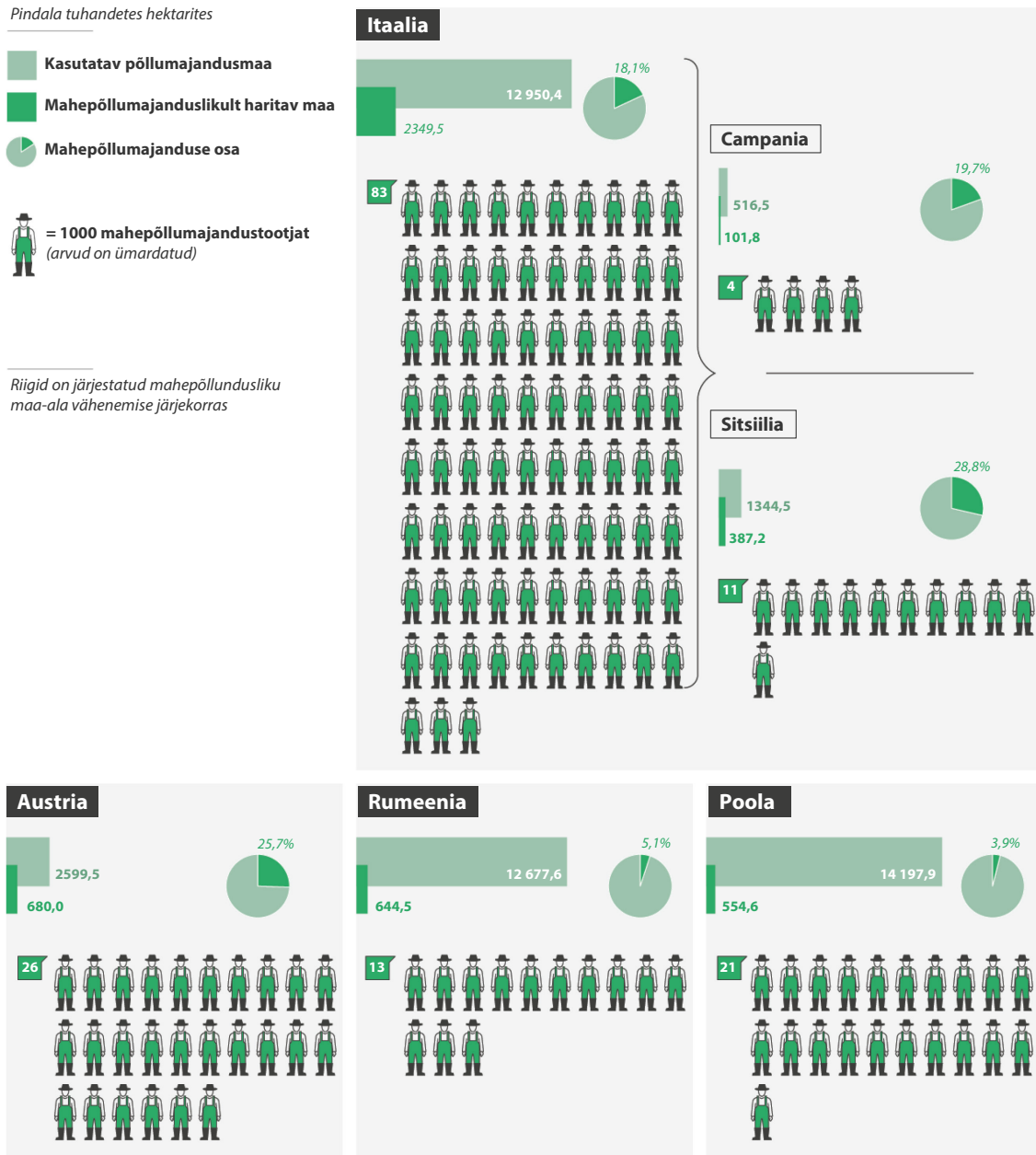
## Joonis 5. Mahepõllumajandus auditeeritud liikmesriikides

Pindala tuhandetes hektarites



= 1000 mahepõllumajandustootjat  
(arvud on ümardatud)

Riigid on järjestatud mahepõllundusliku  
maa-ala vähenemise järjekorras



Allikas: kontrollikoda Eurostati 2022. aasta mahepõllumajanduse statistika (väljavõte 25. juunist 2024) ja Bio in Cifre põhjal Sitsiilia ja Campania kohta. Austria andmed on 2020. aastast.

# Tähelepanekud

## Lüngad ELi ja liikmesriikide mahesektori poliitikas

**18** Uurisime komisjoni ja liikmesriikide kehtestatud poliitikat mahepõllumajanduse arendamise toetamiseks<sup>10</sup>. Eeldasime, et:

- o komisjon töötas välja tervikliku ELi mahesektori poliitika;
- o liikmesriigid on kehtestanud riikliku poliitika mahepõllumajanduse toetamiseks;
- o liikmesriigid kavandasid ÜPP vahendeid vastavalt oma mahesektori erivajadustele.

## ELi mahesektori poliitikat nõrgestavad lüngad strateegilises raamistikus

**19** Komisjoni sõnul moodustavad ELi mahepõllumajanduse tegevuskavad ELi mahesektori strateegilise raamistiku. Leidsime siiski, et 2014.–2020. aasta tegevuskava ei sisaldanud mahesektori eesmärke. Samuti puudusid selles esmatähtsad elemendid, nagu:

- o kava erieesmärkide ja meetmete mõõdetavad sihtväärtused;
- o vahe-eesmärgid ja meetmete rakendamise ajakava;
- o edusammude jälgimise näitajad;
- o selgelt määratletud ülesanded ja kohustused;
- o rahalised eraldised.

**20** 2021.–2027. aasta tegevuskavas märkis komisjon, et eelmise kava meetmed on ellu viidud, täpsustamata, millised tegevused on ellu viidud ja mida on saavutatud. Kvantifitseeritud sihtväärtuste, seirenäitajate ja hindamise puudumise tõttu jääb 2014.–2020. aasta tegevuskava tegelik mõju ebaselgeks.

---

<sup>10</sup> „Parema õigusloome vahendid“, 2021.

**21** 2020. aastal määratleti mahesektori strateegiline eesmärk mittesiduva kohustusega, mille kohaselt peaks 2030. aastaks olema 25% ELi põllumajandusmaast mahepõllumajanduse all (vt punkt **09**). Komisjon koostas selle eesmärgi saavutamiseks 2021.–2027. aasta tegevuskava. Selle määratletakse erieesmärgid parandada mahepõllumajanduse panust kestlikkusse, stimuleerida nõudlust ja tagada tarbijate usaldus, hoogustada üleminekut ja tugevdada kogu väärtusahelat.

**22** Leidsime, et 2021.–2027. aasta kava on eelmisega võrreldes parem. Selles esitatakse üksikasjalikum teave iga meetme raames rakendatavate konkreetsete tegevuste kohta. Vastutus on jagatud komisjoni, liikmesriikide ja muude sidusrühmade vahel. Komisjon koostas iga kuue kuu järel eduaruande, et võetud meetmeid jälgida.

**23** Vaatamata tehtud edusammudele ei ole tegevuskavas kolme erieesmärgi kohta endiselt mõõdetavaid sihtväärtusi ja vahendeid kavandatud meetmete abil tehtud edusammude jälgimiseks. Nende elementide puudumisel on keeruline hinnata kava panust mahesektori arengusse. Mahepõllumajanduse kestlikkus aja jooksul sõltub mahesektori üldisest arengust. Hästi arenenud sektor pakuks põllumajandustootjatele mahepõllumajanduse viljelemiseks majanduslikke stiimuleid. 25% eesmärk on aga seotud üksnes mahepõllumajanduslikult haritava maa-alaga, ilma mahesektori strateegiliste eesmärkideta. Puudub strateegiline visioon mahepõllumajandusest või mahesektorist pärast 2030. aastat, et tagada väärtusahela stabiilsus ja pikaajaline perspektiiv.

**24** Lisaks tegevuskavade erieesmärkidele määratletakse õigusraamistikus ka mahepõllumajandusliku tootmise keskkonna- ja turueesmärgid (vt **joonis 6**). Komisjon leiab aga, et mahepõllumajanduse määruse eesmärgid on mahepõllumajandusliku toidu tootmise süsteemi olemuslikud tunnused, mitte tegelikud eesmärgid. Seetõttu neid strateegilises raamistikus ei jälgita ega käsitleta eraldi.

## Joonis 6. ELi mahesektori eesmärgid



### Õigusraamistiku eesmärgid

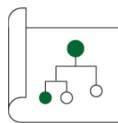
#### Mahepõllu majanduse määrus

#### Keskonnaeesmärgid

- keskkonna ja kliima kaitse
- mulla pikaajaline viljakus
- suur elurikkus
- mürgivaba keskkond
- haruldaste ja kohalike väljasuremisohus tõugude säilitamine
- mahepõllumajanduse erivajadustele kohandatud taimse geneetilise materjali pakkumise arendamine
- suur elurikkus, kasutades mitmekesist taimede geneetilist materjali
- loomade heaolu kõrged standardid

#### Turu eesmärgid

- lühikesed turustuskanalid ja kohalik tootmine ELi eri piirkondades
- mahepõllumajandusliku sordiareetuse arendamine, et aidata kaasa mahesektori soodsatele majanduslikele väljavaadetele



### Strateegilise raamistiku eesmärgid

#### ELi mahepõllumajanduse tegevuskava 2021–2027

#### Strateegia „Talustaldrikule“ ja elurikkuse strateegia aastani 2030

#### Keskonnaalane erieesmärk

- suurendada mahepõllumajanduse panust kestlikkusse

#### Turu erieesmärgid

- ergutada nõudlust ja tagada tarbijate usaldus
- stimuleerida üleminekut ja tugevdada kogu väärtusahelat

#### Pindalapõhine eesmärk

- 2030. aastaks 25% ELi põllumajandusmaast mahepõllumajanduse all

Allikas: kontrollikoda määruse (EL) nr 848/2018 artikli 4 ja ELi mahepõllumajandusliku tootmise arendamise tegevuskava 2021–2027 alusel.

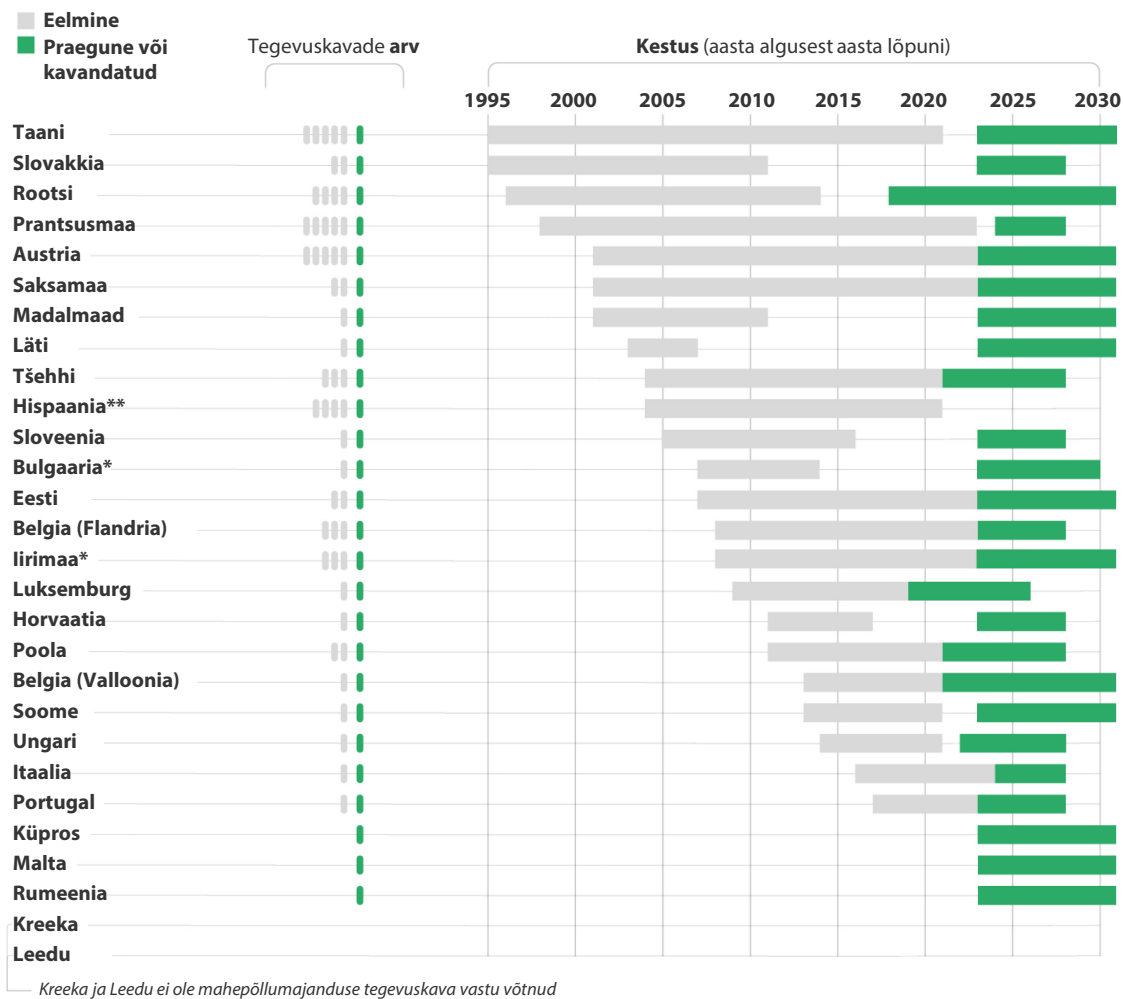
## Puudused liikmesriikide poliitikas takistavad ELi mahesektori arengut

**25** Selleks et suurendada mahepõllumajandusele antava avaliku sektori toetuse tõhusust, on komisjon alates 2004. aastast julgustanud liikmesriike töötama välja mahesektori riiklike tegevuskavasid<sup>11</sup>. Liikmesriigid ei ole selleks juriidiliselt kohustatud ja komisjon ei jälgi süstemaatiliselt riiklike tegevuskavade vastuvõtmist.

**26** Spetsiaalsed riiklikud strateegiad või tegevuskavad näitavad liikmesriikide pühendumust mahesektori arendamisele. 2023. aasta uuringus käsitleti selliste strateegiate või kavade koostamist, mis oli liikmesriigiti väga erinev (vt [joonis 7](#)). 2023. aasta lõpuks oli riiklik tegevuskava olemas kõigis liikmesriikides peale kolme (Kreeka, Leedu ja Hispaania).

<sup>11</sup> ELi 1. mahepõllumajanduse tegevuskava 6. meede ning ELi 2. ja 3. mahepõllumajanduse tegevuskava soovitusel.

## Joonis 7. Riiklike tegevuskavade vastuvõtmine varieerub



\* Käesoleva perioodi kohta avaldatud tegevuskava projekt.

\*\* Käesoleva perioodi tegevuskava projekt on teatavaks tehtud, kuid avaldamata.

Allikas: kontrollikoda auditeeritud liikmesriikidelt saadud teabe, riiklike tegevuskavade ning uuringu „Assessment of agricultural and aquaculture policy responses to the organic F2F targets“ alusel, Lampkin et al, 2024.

**27** 2023. aastal oli kõigil neljal auditeeritud liikmesriigil olemas mahesektori tegevuskava. Auditi käigus konsulteeritud ekspertide ja sidusrühmade sõnul on nende tegevuskavade mõju mahesektorile väga oluline seal, kus sektor on vähe arenenud. Tegime järgmised tähelepanekud:

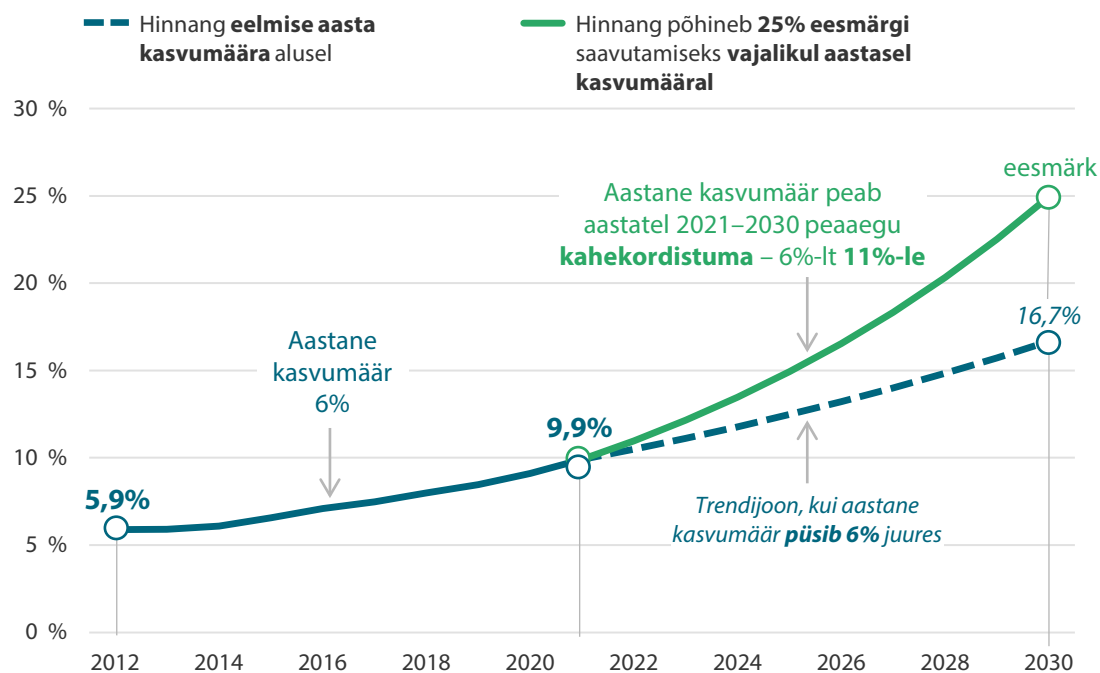
- o Poolas nõrgendas 2014.–2020. aasta kava mõju mahesektori arengule see, et puudusid sihtväärtused, selged rollid ja ülesanded ning rahaeraldised. Poola ametiasutused määrasid kava sihtväärtused ja ülesanded kindlaks alles 2018. aastal. Ajavahemikul 2014–2020 suurendas Poola oma mahetoodete tarbimist ja müüki enam kui kaks korda. Vaatamata sellele kasvule oli riik mahepõllumajandusliku tarbimise ja müügi poolest perioodi lõpus ikka alles tagantpoolt seitsmendal kohal;
- o Rumeenia võttis oma esimese tegevuskava vastu alles 2023. aasta mais, kuigi riik oli ÜPP kulutuste poolest mahepõllumajandustavadele üleminekule või säilitamisele ajavahemikul 2014–2022 kaheksandal kohal. Selles tegevuskavas täheldasime Rumeenia puhul samu puudusi mis Poola puhul.

**28** Et saavutada 2030. aastaks 25% eesmärk, tuleks mahepõllumajandustavade kasutuselevõtu praegust tempot kahekordistada (vt [joonis 8](#)). 2023. aasta lõpus teatas Euroopa Keskkonnaamet, et praegune poliitika ja avaliku sektori toetus suurendavad tõenäoliselt mahepõllumajanduse osakaalu, kuid mitte piisavalt, et täita kõnealust eesmärki<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> EEA aruanne 11/2023, „Monitoring report on progress towards the 8th EAP objectives 2023 edition“, lk 70, detsember 2023.

## Joonis 8. Mahepõllumajandustavade kasutuselevõtu tempo peab kahekordistuma, et saavutada 2030. aastaks 25% eesmärk

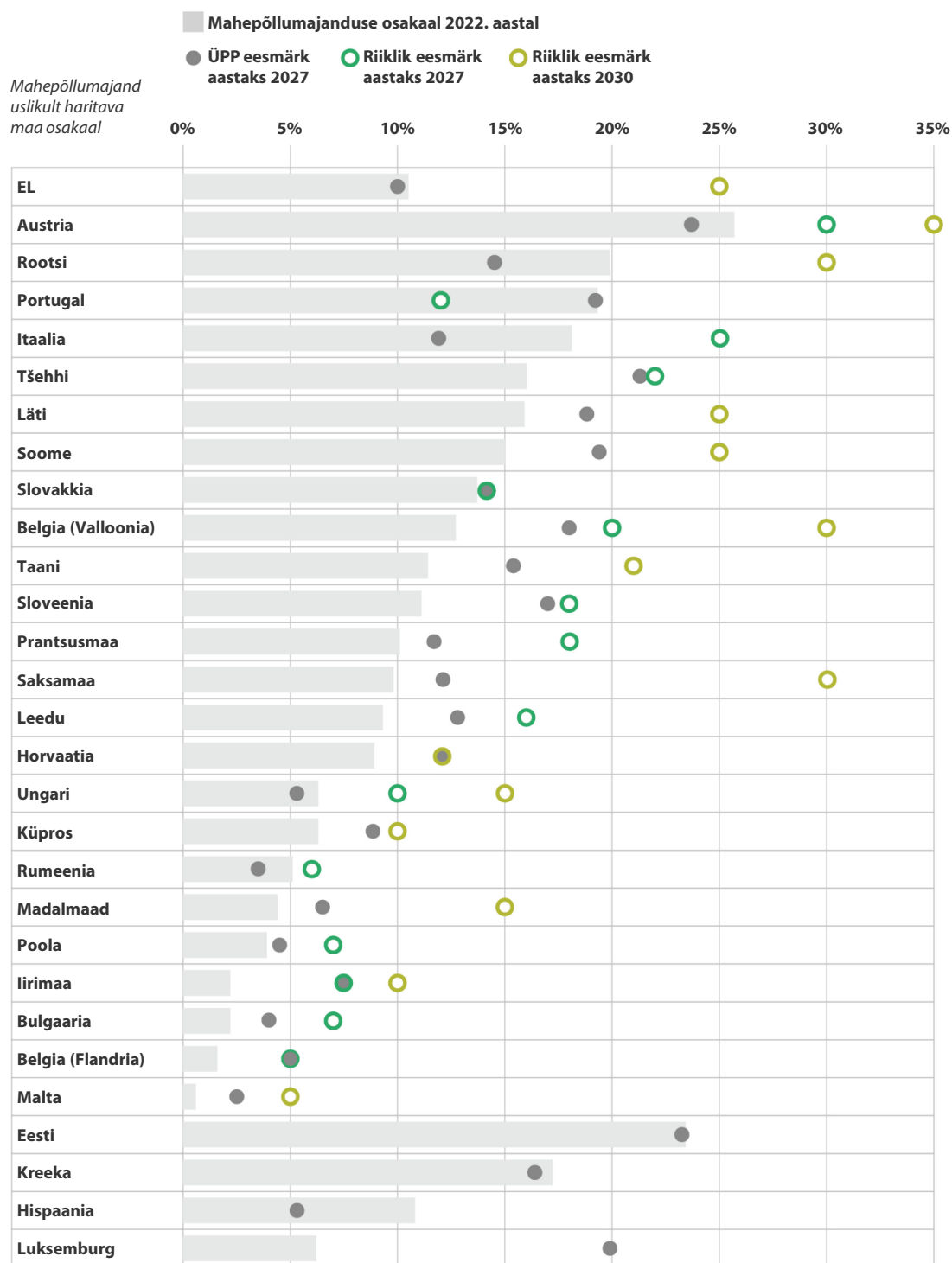


Allikas: kontrollikoda Eurostati ja DG AGRI andmete põhjal.

**29** Mahepõllumajanduse 25% eesmärgi saavutamises on keskne roll liikmesriikide võetavatel meetmetel. Ajavahemikuks 2023–2027 pidid nad kehtestama arvulise eesmärgi ÜPP-st mahepõllumajandusele tehtavatele kulutustele. Mõned riigid täiendasid ÜPP eesmärki, mis tuleb saavutada üksnes ÜPP kulutuste kaudu, riikliku eesmärgiga, mis tuleb saavutada ka mahepõllumajanduslike toodete turu ja/või täiendava riikliku rahastamise kaudu. Leidsime, et ambitsioonikuse tase nende eesmärkide seadmisel on väga erinev (vt [joonis 9](#)).



## Joonis 9. Mahepõllumajanduse riiklikud eesmärgid on liikmesriigiti väga erinevad



**Märkus:** Luksemburgi riiklik eesmärk on suurendada 2025. aastaks mahepõllumajanduse osakaalu 20%-ni. Hispaania märkis, et praegune suundumus võimaldaks jõuda 2030. aastaks 20%-ni, seadmata seda riiklikuks eesmärgiks. Portugal seadis 2017. aastal riikliku eesmärgi saavutada 2025. aastaks mahepõllumajanduse 20% suurune osakaal; seda eesmärki ei ajakohastatud. Austria puhul kasutasime mahepõllumajanduse osakaalu 2020. aasta andmeid.

**Allikas:** kontrollikoda ÜPP strateegiakavade, liikmesriikide tegevuskavade ja Eurostati 2022. aasta mahepõllumajanduse statistika põhjal (väljavõte 25. juunist 2024).

**30** Mis puudutab riiklike tegevuskavasid, siis leidsime, et mahesektori väljaarendatuse seis on peamine tegur riiklike mahepõllumajanduse eesmärkide seadmisel auditeeritud liikmesriikides. Oluline roll on ka täiendaval riiklikul rahastamisel – vt [1. selgitus](#).

### 1. selgitus

#### Mahepõllumajanduse eesmärgid on auditeeritud liikmesriigiti erinevad

Itaalia ja Austria seadsid 2027. aastaks oma ÜPP strateegiakavades madalama eesmärgi (vastavalt 11,9% ja 23,7%) võrreldes oma riiklike eesmärkidega (vastavalt 25% ja 30%). Plaanide kohaselt tuleb täiendav kasv juba hästi arenenud mahetoodete turust Austrias ja kiiresti kasvavast turust Itaalias ning täiendavast riiklikust rahastamisest.

Rumeenia ja Poola seadsid madala ÜPP eesmärgi (vastavalt 3,5% ja 4,5%), hoolimata ELi suurest eraldisest mahepõllumajandusele. Rumeenias leidsime, et ÜPP mahepõllumajanduse eesmärk oli saavutatud juba 2021. aastal.

**31** Lisaks mahepõllumajandusmaa suurendamisele saavad liikmesriigid mahesektori arengut toetada, kehtestades muid riiklike eesmärke. Leidsime selliseid näiteid 16 liikmesriigis. Näiteks valis mitu liikmesriiki eesmärgid seoses mahepõllumajandusliku tootmisega (kaheksa liikmesriiki), avaliku toitlustuse kaudu toimuva mahepõllumajandusliku tarbimisega (10 liikmesriiki) ja mahepõllumajanduslike toodete töötlemisega (neli liikmesriiki). Neljast auditeeritud liikmesriigist oli ainult Austrial täiendav eesmärk: mahetoidu osakaal avalikes sööklates 2030. aastaks 55%.

## ÜPP toetuse kavandamisel käsitlesid liikmesriigid oma mahesektori erivajadusi ainult osaliselt

**32** Neljas auditeeritud liikmesriigis oli ÜPP riiklike mahepõllumajanduse tegevuskavade peamine rahastamisallikas. Ajavahemikul 2014–2022 kavandasid liikmesriigid oma ÜPP kulutusi peamiselt riiklike või piirkondlike maaelu arengu programmide kaudu. Maaelu arengu programmides

- tehti kindlaks liikmesriikide põllumajandussektorite erivajadused;
- kehtestati strateegiad koos eesmärkide ja sihtidega, mis on kooskõlas ELi maaelu arengu prioriteetidega;
- valiti toetusmeetmed sihtide ja eesmärkide saavutamiseks.

**33** Leidsime, et neli auditeeritud liikmesriiki integreerisid oma mahesektori erivajadused maaelu arengu programmidesse piiratud ulatuses, kusjuures üksnes

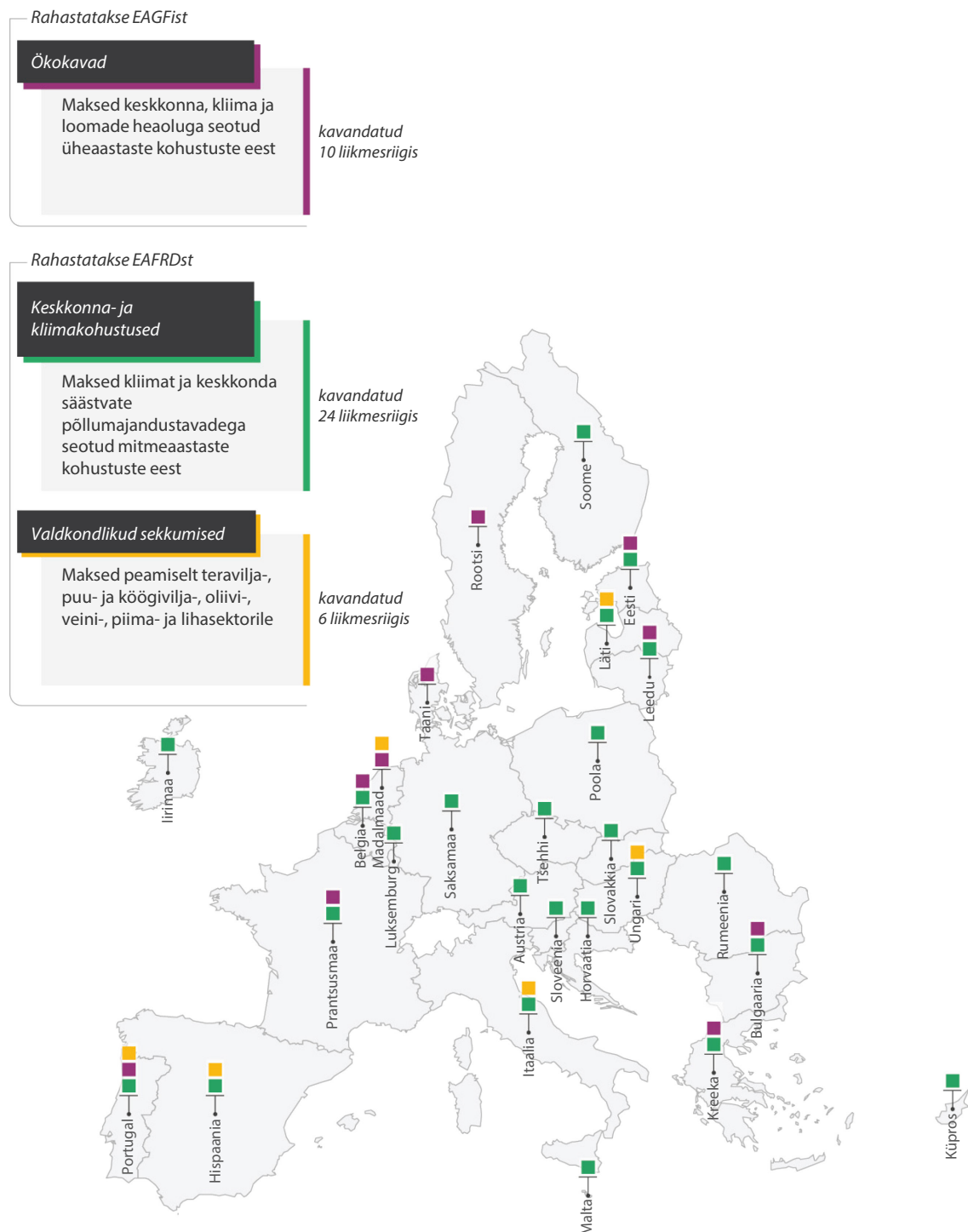
- Poola sõnastas konkreetse vajaduse arendada mahepõllumajandust kui säästvat põllumajandustava;
- Itaalia (Sitsiilia) kehtestas eesmärgi edendada mahepõllumajandusliku tootmise integreerimist tarneahelasse, parandades mahepõllumajandustootjate turulepääsu, tugevdades nende positsiooni väärtusahelas ja edendades innovatsiooni mahesektoris.

Kõik neli liikmesriiki kasutasid mahepõllumajanduse toetust vahendina, et rahuldada üldisemaid vajadusi, mis on seotud veevarude, elurikkuse ja mulla seisundi säilitamisega või kasvuhoonegaaside heite vähendamisega, kooskõlas ELi maaelu arengu prioriteetidega.

**34** Liikmesriikidel oli võimalus lisada oma maaelu arengu programmidesse temaatilisi allprogramme, et täita erivajadusi eriti olulistest piirkondades või põllumajandussektorites, millel on suur mõju maapiirkondade arengule. Leidsime, et ükski 27 liikmesriigist ei olnud lisanud oma mahepõllumajanduse või mahesektori maaelu arengu programmidesse temaatilist allprogrammi.

**35** Perioodi 2023–2027 ÜPP-ga anti liikmesriikidele kolm rahastamisvõimalust, et kavandada ÜPP toetust mahepõllumajandusele (vt *joonis 10*). Me ei leidnud märkimisväärseid muutusi selles, kuidas kavandasid neli auditeeritud liikmesriiki mahepõllumajanduse toetust aastateks 2023–2027. Itaalia kaasas ka toetuse mahepõllumajandustavade kasutuselevõtuks konkreetsetes sektorites (nt oliiviõli, puu- ja köögiviljad ning kartul). Oli aga veel liiga vara, et hinnata selle täiendava rahastamisvõimaluse mõju kõnealuste põllukultuuride mahepõllumajanduse arendamisele.

## Joonis 10. Liikmesriikidel oli 2023.–2027. aasta ÜPP raames mahepõllumajanduse toetamiseks kolm rahastamisvõimalust



Allikas: kontrollikoda 2023. aasta jaanuari dokumendi „Organic farming in the EU – a decade of growth“ põhjal.

## Pindala suurenes, kuid mahepõllumajanduse eesmärkide integreerimine ÜPP-sse on endiselt keeruline

**36** Uurisime, kas liikmesriigid kasutasid ÜPP toetust mahepõllumajandusele tõhusalt<sup>13</sup>, et toetada mahepõllumajanduse keskkonna- ja turueesmärke<sup>14</sup>. Eeldasime, et auditeeritud liikmesriikides

- o toetati ÜPP vahenditega mahepõllumajanduse keskkonnanäesmärki;
- o aitasid ÜPP vahendid kaasa mahepõllumajanduse turueesmärgi täitmisele;
- o kasutati ÜPP vahendeid mahesektori edasiarendamiseks.

## ÜPP toetus aitas mahepõllumajandusmaad suurendada, kuid keskkonnakasu ei olnud alati tagatud

**37** Ajavahemikul 2014–2022 toetati ÜPP raames mahepõllumajandust maaelu arengu poliitika erimeetme kaudu<sup>15</sup> (käesolevas aruandes „ÜPP mahepõllumajanduse toetus“). Erinevalt perioodist 2007–2013 lahutati ÜPP mahepõllumajanduse toetus muudest põllumajanduse keskkonnakohustustest, et rõhutada selle kasvavat tähtsust.

**38** Selle meetme alusel anti toetust toetuskõlbliku põllumajandusmaa hektari kohta mitmeaastaste kohustuste raames, mis käsitlevad mahepõllumajanduse määruuses määratletud mahepõllumajanduslikele tavadele üleminekut või nende säilitamist. Kõik liikmesriigid peale Madalmaade lisasid ÜPP mahepõllumajanduse toetuse oma maaelu arengu programmidesse, kusjuures Saksamaa, Itaalia, Prantsusmaa, Kreeka ja Hispaania eraldasid sellele 62% EAFRD kogueelarvest (vt [joonis 11](#)).

<sup>13</sup> Määruse (EL, Euratom) 2018/1046 7. peatükk.

<sup>14</sup> Määruse (EL) 2018/848 põhjendused 3 ja 4.

<sup>15</sup> Määruse (EL) nr 1305/2013 artikkel 29.

## Joonis 11. Viiele liikmesriigile eraldati 62% ÜPP aastatel 2014–2022 mahepõllumajandusele antavast toetusest



**Märkus:** EAFRD eelarve sisaldab täiendavaid rahalisi eraldisi ELi taasterahastust (EURI), mis eraldati liikmesriikidele COVID-19 kriisist taastumiseks ajavahemikul 2021–2022.

**Allikas:** kontrollikoda maaelu arengu programmide rahastamiskavade põhjal (seisuga 31. detsember 2023).

**39** 2021. aastal sai ELis ligi 16 miljoni hektari suurusest mahepõllumajanduslikult haritavast maast 69% ÜPP mahepõllumajanduse toetust<sup>16</sup>. Toetust saanud maa osakaal suurenes 3,2%-lt 2014. aastal 6,9%-le 2021. aastal<sup>17</sup>. ÜPP-st rahastatakse mahepõllumajandust eelkõige eesmärgiga edendada kehtlikku põllumajandust ja integreerida keskkonnakaitsenõuded poliitikasse<sup>18</sup>. Selle meetme keskkonnakasu tuleneb mahepõllumajanduse määruuses sätestatud eeskirjadest (vt *joonis 1*).

**40** Üks peamisi mahepõllumajandustavasid on külvikord, mis aitab kaasa mulla viljakusele ja heale seisundile ning kahjurite ja haiguste tõrjele. Mahepõllumajanduse määruuse kohaselt peavad mahepõllumajandustootjad rakendama mitmeaastast külvikorda ning lisama külvikorrakavasse liblikõielised ja muud haljasväetistaimed<sup>19</sup>. Kuna määruuses ei ole külvikorda määratletud, võivad liikmesriigid kehtestada täiendavaid sätteid selle kohta, kuidas seda tava tuleks rakendada. Neljast auditeeritud liikmesriigist oli sellekohase määratluse kehtestanud ainult Itaalia.

**41** Neljas liikmesriigis külastatud 26 põllumajandustootjast üheksa olid kasvanud mitmel järjestikusel aastal samal maatükil sama põllukultuuri või ei kasutanud liblikõielisi või muid haljasväetistaimi. Piisava külvikorra puudumine tõi mõnel juhul kaasa väliste sisendite, näiteks kaubanduslike orgaaniliste väetiste ja pestitsiidide suurema kasutamise, mis on vastuolus põhimõttega piirata selliste sisendite kasutamist mahepõllumajanduses.

**42** Kooskõlas mahepõllumajandusliku loomakasvatuse eeskirjadega peavad põllumajandustootjad järgima kõrgeid loomade heaolu standardeid. Need standardid hõlmavad loomade kannatuste vältimist. Vajaduse korral võivad liikmesriigid anda põllumajandustootjatele load, mis võimaldavad neil kõrvale kalduda teatavatest loomade heaolu eeskirjadest, tingimusel et erandid on minimaalsed ja vajaduse korral ajaliselt piiratud<sup>20</sup>. Leidsime, et auditeeritud perioodil said Austria, Poola ja Itaalia mahepõllumajandustootjad paljudel järjestikustel aastatel kasu loomade heaolu üldlubadest riiklikul tasandil (vt *2. selgitus*). Lube kasutavad põllumajandustootjad vastasid ÜPP mahepõllumajanduse toetuse saamise tingimustele.

<sup>16</sup> Kontrollikoja arvutus Eurostati 2021. aasta andmete ning DG AGRI andmeportaali põhjal.

<sup>17</sup> Kontrollikoja arvutus DG AGRI andmeportaali põhjal.

<sup>18</sup> Määruse (EL) 2018/848 põhjendus 4.

<sup>19</sup> Määruse (EÜ) nr 834/2007 artikli 12 lõige 1 ja määruse (EL) 2018/848 II lisa (1.9 ja 1.10).

<sup>20</sup> Määruse (EÜ) nr 834/2007 artikkel 22.



## 2. selgitus

### ÜPP mahepõllumajanduse toetust saadi ilma loomade heaolu eeskirju järgimata

Alates 2015. aastast võisid Austria mahepõllumajanduslikud loomakasvatajad taotleda teatavaid loomakasvatustavade üldlube. See tähendas, et põllumajandustootjatel lubati loomadel sarvi, sabu ja hambaid eemaldada, mitte võimaldada loomadele vabapidamist ja lõastada veiseid väikestes põllumajandusettevõtetes. Pärast 2017. ja 2019. aasta auditeid nõudis komisjon loomade heaolu eeskirjade eiramise eest tagasi mahepõllumajanduslikele loomakasvatajatele alusetult tehtud ÜPP makseid summas 16,4 miljonit eurot. Austria tühistas üldloa 2021. aastal.

Leidsime, et Itaalia (alates 2009. aastast) ja Poola (alates 2015. aastast) on andnud sarnase üldloa loomade lõastamiseks väikestes põllumajandusettevõtetes. Poola tühistas selle loa 2022. aastal, kuid Itaalia jätkab selle kohaldamist.

Komisjoni ülesanne on teha järelevalvet selle üle, kuidas liikmesriigid mahepõllumajanduses lube annavad. Mahepõllumajanduse määruse kohaselt ei ole liikmesriigid aga kohustatud komisjoni teavitama üldlubadest loomade lõastamiseks väikestes põllumajandusettevõtetes või loomade moonutamiseks. Seetõttu ei olnud komisjon neist juhtudest teadlik.

**43** Mahepõllumajanduse määrusega kehtestatakse mahepõllumajanduse vabatahtlikud põhimõtted, nagu maastikuelementide säilitamine, loodusvarade vastutustundlik kasutamine ja välise sisendite piiratud kasutamine. Liikmesriigid saavad positiivset mõju keskkonnale suurendada, lõimides need põhimõtted ÜPP mahepõllumajanduse toetusesse (vt [joonis 1](#)). Leidsime, et neljas auditeeritud liikmesriigis kaasas meede harva mahepõllumajanduse põhimõtteid. Täheldasime aga ka kahte hea tava näidet Austrias ja Poolas – vt [3. selgitus](#).

### 3. selgitus

#### Näited ÜPP mahepõllumajanduse toetusesse lisatud täiendavatest keskkonnasätetest

Austria kasutas osa meetme eelarvest selleks, et maksta toetust mahepõllumajandustootjatele, kes vabatahtlikult säilitasid püsirohumaad ja maastikuelemendid oma põllumajandusettevõttes.

Poola seadis kõigile mahepõllumajandustootjatele rahalise toetuse maksmise tingimuseks rohumaade ja maastikuelementide säilitamise.

#### Liikmesriigid ei taganud alati, et ÜPP mahepõllumajanduse toetus toob kaasa mahepõllumajandusliku tootmise

**44** Mahepõllumajanduse määruse kohaselt on mahepõllumajanduse eesmärk toota laias valikus erinevaid toiduaineid, mis vastavad tarbijate nõudlusele kaupade järele, mis on toodetud viisil, mis ei kahjusta keskkonda ega inimeste, taimede ning loomade tervist ja heaolu<sup>21</sup>. Ajavahemikul 2014–2022 oli ÜPP mahepõllumajanduse toetuse eesmärk hüvitada põllumajandustootjatele tavapäraselt põllumajanduselt mahepõllumajandusele üleminekust tingitud lisakulud ja saamata jäänud tulu. Mahepõllumajandustootjad ei pidanud toetuse saamiseks tootma mahepõllumajanduslikke tooteid.

**45** Selleks et vältida mittetootlike alade toetamise võimalust, palusid Austria, Poola ja Itaalia põllumajandustootjatel toetust saanud maatükkidel mingit toodangut toota, nt koristada oma põllukultuure või kasutada rohtu loomade toitmiseks. Poolas tähendas see nõue mahepõllumajandusliku tootmise suurenemist – vt **4. selgitus**. Alates 2023. aastast on Itaalia (Sitsiilia) põllumajandustootjad, kes müüvad oma toodangut mahetoodanguna, ELi toetuse prioriteetsed saajad.

<sup>21</sup> Määruse (EÜ) nr 834/2007 põhjendus 1 ja artikkel 3.

## 4. selgitus

### ÜPP mahepõllumajanduse toetuse saamise tingimuste muutmine aitab suurendada mahepõllumajanduslikku tootmist Poolas















Oma 2014.–2022. aasta maaelu arengu programmis kehtestas Poola ÜPP toetust saavatele põllumajandustootjatele nõude toota asjaomastel maatükkidel põllumajandustooteid (nt kasutada rohtu loomade toitmiseks või müümiseks ja viljapuude saaki koristada). See toetuskõlblikkuse tingimuste oluline muudatus tõi kaasa mahepõllumajandusmaa vähenemise aastatel 2015–2019. Samal ajal jätkus mahepõllumajandusliku tootmise kasv. Alates 2021. aastast on Poolas toimunud märkimisväärne kasv nii mahepõllumajandusmaa pindalas kui ka mahepõllumajanduslikus tootmises.

**46** 2020. aastal oli peaaegu 60% ELi mahepõllumajandusmaast kaetud püsirohumaaga ja söödaga. Mahepõllumajanduslikud kariloomad on ELis aga endiselt nišiturg. 2020. aastal moodustasid mahepõllumajanduslikud veised ainult 6% kõigist ELi veistest ning mahepõllumajanduslikud kodulinnud ja sead moodustasid kogu populatsioonist vastavalt 3,6% ja 1%<sup>22</sup>. Kuna ÜPP toetus mahepõllumajandusele on pindalapõhine, on turg endiselt loomakasvatajate peamine stiimul minna üle mahepõllumajanduslikule loomakasvatusele.

**47** Rumeenias leidsime, et kuigi mahepõllumajandusliku rohumaa ja söödaga kaetud maa-ala aastatel 2014–2021 enam kui kahekordistus, vähenes mahepõllumajanduslike loomade arv 75%. Mahepõllumajanduse meetmega toetati Rumeenias peaaegu 100% ulatuses mahepõllumajanduslikku rohumaad, ilma mingite stiimuliteta mahepõllumajandusliku loomakasvatuse jaoks. Seevastu Itaalia ja Austria lisasid kõnealusesse meetmesse sellised stiimulid (vt [joonis 12](#)).

<sup>22</sup> Euroopa Komisjon, põllumajandusturu lühiülevaade „Organic farming in the EU – a decade of growth“, lk 6, jaanuar 2023.

## Joonis 12. ÜPP mahepõllumajanduse toetuse stiimulid mahepõllumajandusliku loomakasvatuse jaoks

|  | ROHUMAA  | KUIVSÖÖT   |                          |
|--|--|--|--------------------------|
| <br>tavapärane<br><br>mahe | <br>rohumaa ja sööda eest makstav toetus on üle <b>kolme korra suurem</b> mahepõllumajanduslike loomadega põllumajandustootjatele | <br> x3  x3 | <b>AUSTRIA</b>           |
| <br>                       | <br>rohumaa eest makstakse <b>üksnes mahepõllumajanduslike loomadega</b> põllumajandustootjatele                                  | <br><b>kaks korda rohkem</b> sööda eest mahepõllumajanduslike loomadega põllumajandustootjatele  | <b>ITAALIA Sitsiilia</b> |
| <br>                    | <br>rohumaa eest makstakse <b>üksnes mahepõllumajanduslike loomadega</b> põllumajandustootjatele                                 | <br><b>30% rohkem</b> sööda eest mahepõllumajanduslike loomadega põllumajandustootjatele*   | <b>ITAALIA Campania</b>  |

\*Campanias piirdus see stiimul esimese kahe aasta jooksul alates mahepõllumajandusele üleminekust veiste ja pühvlitega

Allikas: kontrollikoda maaelu arengu programmide põhjal.

**48** Mahepõllumajandustootjad on kohustatud kasutama oma põllukultuuride istutamiseks mahepõllumajanduslikke seemneid<sup>23</sup>. Kui mahepõllumajanduslikud seemned ei ole turul kättesaadavad, võivad põllumajandustootjad taotleda erandit mitterahepõllumajanduslike seemnete kasutamiseks<sup>24</sup>. Ühe ELi rahastatud 2021. aasta uuringu<sup>25</sup> kohaselt ostavad ELi mahepõllumajandustootjad 23% (kaer) kuni 75% (porgand) seemnetest mitterahepõllumajanduslikuna.

<sup>23</sup> Määruse (EÜ) nr 834/2007 artikli 12 lõike 1 punkt i ja määruse (EL) 2018/848 II lisa (1.8.1).

<sup>24</sup> Määruse (EÜ) nr 834/2007 artikkel 22 ja määruse (EL) 2018/848 II lisa (1.8.5.1).

<sup>25</sup> Projekt LIVESEED, „The state of organic seeds in Europe“, lk 23, 2021.

**49** Nõudlus mahepõllumajanduslike seemnete järele võib anda mahepõllumajandustootjatele täiendava majandusliku stiimuli nende tootmiseks. Leidsime aga kõigis neljas auditeeritud liikmesriigis, et erandite tegemine mittemahepõllumajanduslike seemnete kasutamiseks oli tavapärane. Neljas auditeeritud liikmesriigis suurenes auditeeritud perioodil erandite arv üldiselt proportsionaalselt mahepõllumajanduslikult haritava maaga.

**50** Kuigi liikmesriikidele on alates 2009. aastast kehtinud kohustus luua andmebaas nende territooriumil kättesaadavate mahepõllumajanduslike seemnete sortide kohta<sup>26</sup>, ei ole seemnetarnijatel kohustust neid andmeid esitada. Leidsime, et Rumeenias ja Itaalias olid need andmebaasid aegunud, sisaldasid staatilisi andmeid või väga vähe kirjeid.

**51** Alates 2009. aastast on liikmesriigid igal aastal teavitanud komisjoni tavapärase seemnete kasutamisest mahepõllumajanduses, sealhulgas taimesortidest ja põllumajandustootjate jaoks vajalikest kogustest. Komisjoni sõnul kasutati seda teavet selleks, et paremini kavandada ELi teadusuuringute vahendeid mahepõllumajanduslike seemnete kättesaadavuse parandamiseks. Samas 2021. aasta ELi rahastatud uuringus<sup>27</sup> (vt punkt 48) küsitleti ka 839 põllumajandustootjat 17 liikmesriigis ja leiti, et 60% jaoks põllumajandustootjatest oli endiselt probleemiks kohalikele oludele kohandatud mahepõllumajanduslike seemnete kättesaadavus.

---

<sup>26</sup> Määruse (EÜ) nr 889/2008 artikkel 48.

<sup>27</sup> Projekt LIVESEED, „The state of organic seeds in Europe“, lk 23, 2021.

## Liikmesriigid ei suunanud ÜPP rahastamist piisavalt hästi, et mahesektorit edasi arendada

**52** Hästi arenenud mahetoodete turg võib premeerida mahepõllumajandustootjaid täiendava hinnalisaga. Komisjoni [2021. aasta hinnangus ÜPP mõju kohta loodusvaradele](#) rõhutati, et põllumajandustootjad lähevad mahepõllumajandusele üle peamiselt turu majanduslike väljavaadete, mitte keskkonnakaalutluste tõttu.

**53** Alates 2014. aastast on komisjon julgustanud liikmesriike kasutama maaelu arengu programmides muid ÜPP toetusmeetmeid<sup>28</sup>, et tagada mahesektori üldine areng ja seega suurendada mahepõllumajandusele antava ELi toetuse mõju. Ta on andnud aga vähe juhiseid, kuidas seda teha. Alles 2022. aastal loodi ÜPP temaatiline rühm, et vahetada liikmesriikide vahel parimaid tavasid selle kohta, kuidas kasutada ÜPP vahendeid mahepõllumajandustootjate positsiooni tugevdamiseks väärtusahelas<sup>29</sup>.

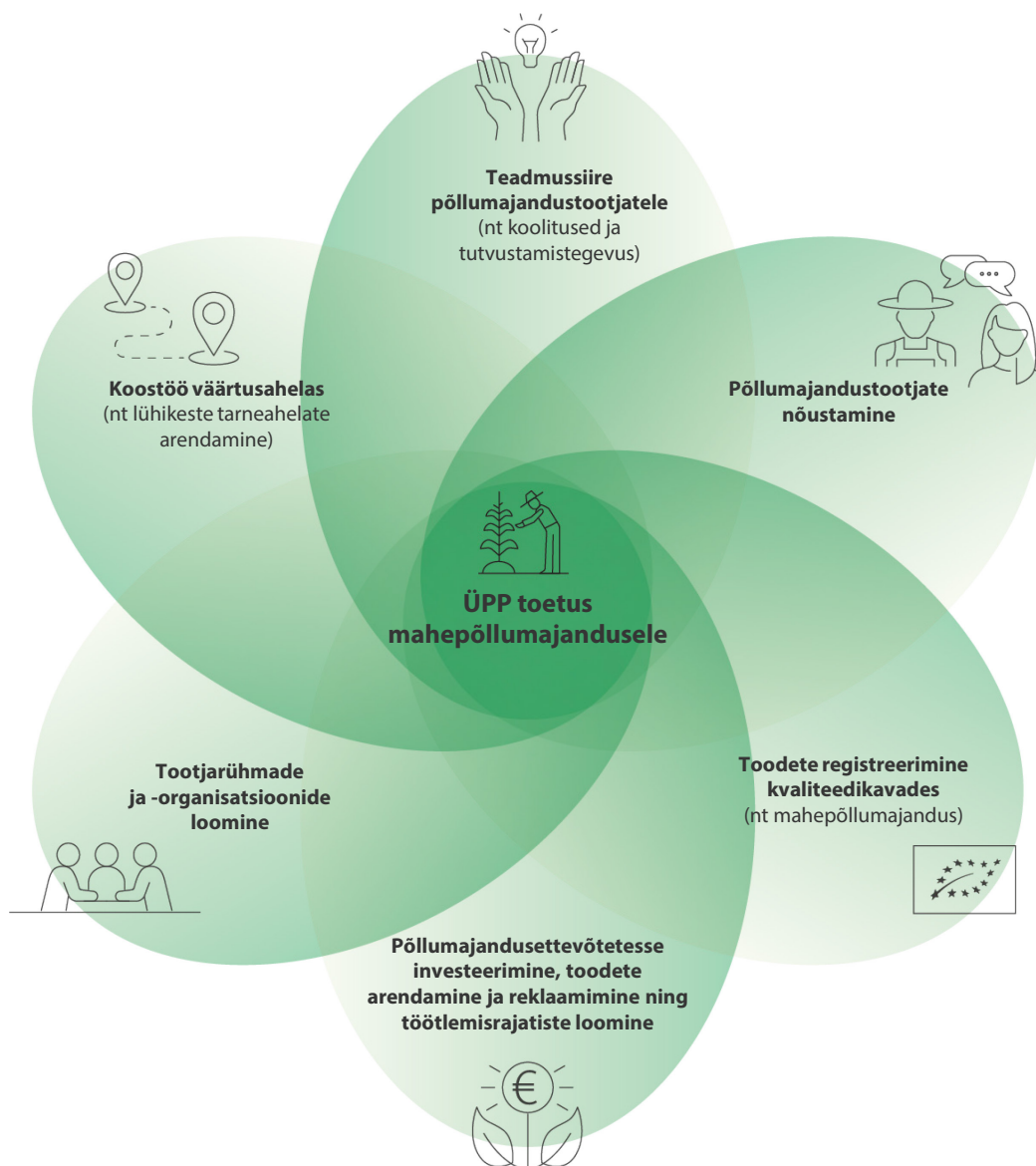
**54** Oma 2014.–2022. aasta maaelu arengu programmides said liikmesriigid toetada mahesektorit mitme EAFRD meetme kaudu (vt [joonis 13](#)). Leidsime, et kõik neli auditeeritud liikmesriiki kehtestasid sätteid mahepõllumajandustootjatele või mahesektorile muude ÜPP meetmete kaudu kui mahepõllumajanduse toetus. Nad ei osanud aga öelda, kas need sätteid andsid mahepõllumajandusettevõtjatele rahalise toetuse saamisel eelise. Auditeeritud liikmesriigid ei jälginud ega hinnanud neist meetmetest mahesektorile eraldatud rahaliste vahendite mõju.

---

<sup>28</sup> Komisjoni suunised liikmesriikidele seoses ÜPP toetusega mahepõllumajandusele.

<sup>29</sup> Euroopa ÜPP võrgustik, „[Strengthening the position of farmers in the organic food supply chain](#)“.

## Joonis 13. Mahektori toetamiseks oli ka muid maaelu arengu meetmeid



Allikas: kontrollikoda komisjoni teabe põhjal.

**55** Kõik neli liikmesriiki tunnistasid vajadust aidata mahepõllumajandustootjatel koguda teadmisi kas spetsiaalse koolituse, nõustamisteenuste või näidisettevõtete kaudu. Nii Rumeenia kui ka Poola kavandasid oma maaelu arengu programmides nende meetmete jaoks konkreetseid projektikonkursse, mis on suunatud mahepõllumajandustootjatele. Ükski Rumeenia mahepõllumajandustootja ei saanud aga sellist erikoolitust või nõustamisteenust, sest ükski koolitaja ega nõustaja ei vastanud avaldatud konkursikutsele. Poola hakkas neid kahte meetet kasutama alles 2022. aastal.

**56** Mahepõllumajandust käsitlevate ELi õigusaktide [2014. aasta hindamisaruandes](#) rõhutati, et kui mahepõllumajanduse arendamine suunata ebasoodsas olukorras olevate maapiirkondade väikestele põllumajandusettevõtetele, on sellel selge sotsiaal-majandusliku kasu potentsiaal. Väikepõllumajandustootjatel on aga mahepõllumajanduslikule tootmisele üleminekul takistusi, nagu sertifitseerimis- ja kontrollikulud ning halduskoormus üksikasjalike andmete säilitamisel, mida nõutakse mahepõllumajanduse määruses<sup>30</sup>. Mahepõllumajandusettevõtete keskmine suurus ELis (41 ha) on 2,5 korda suurem kui tavapõllumajandusettevõtete keskmine suurus (16 ha)<sup>31</sup>.

**57** Selleks et aidata väikepõllumajandustootjatel neid takistusi ületada, otsustasid Austria, Itaalia ja Poola kvaliteedikavade toetamise kaudu hüvitada mahepõllumajandustootjate esimese viie aasta kontrolli- ja sertifitseerimiskulud. Rumeenias käsitati neid kulusid tehingukuludena ja need lisati ÜPP mahepõllumajanduse toetuse hulka. Selleks et julgustada väiksemaid põllumajandusettevõtteid mahepõllumajandusele üle minema, vähendas Poola ÜPP mahepõllumajanduse toetust üle 50 hektari suurustele põllumajandusettevõtetele kuni 60% võrra. Suuremate põllumajandusettevõtete toetuste vähendamine ei toonud aga kaasa oodatud mõju väiksematele põllumajandusettevõtetele.

**58** Alates 2022. aastast on mahepõllumajanduse määrusega<sup>32</sup> võimaldatud väikepõllumajandustootjatel valida oma kulude vähendamiseks rühmana sertifitseerimine. Hoolimata väikepõllumajandustootjate suurest arvust eelkõige Poolas ja Rumeenias, ei kasutanud ükski neljast auditeeritud liikmesriigist seda võimalust. Põllumajandustootjad ei kasuta rühmana sertifitseerimise võimalust peamiselt ebaselguse tõttu selle õiguslikus seisundis ja määratlustes<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> Euroopa Komisjoni mõjuhindang, mis on lisatud ettepanekule võtta vastu määrus mahepõllumajandusliku tootmise ning mahepõllumajanduslike toodete märgistamise kohta, [SWD/2014/065 final](#), 2014.

<sup>31</sup> Euroopa Komisjon, põllumajandusturu lühiülevaade „[Organic farming in the EU](#)“, 2023.

<sup>32</sup> Määruse (EL) 2018/848 artikkel 36.

<sup>33</sup> „[FAQ on the Organic Regulation](#)“.



**59** Liikmesriigid saavad mahepõllumajandustootjaid aidata ka ÜPP rahalise toetuse andmisega nende põllumajandusettevõtete moderniseerimiseks, ladustamisrajatiste ehitamiseks või mahepõllumajandusele kohandatud masinate ostmiseks. Ükski auditeeritud liikmesriik ei korraldanud investeerimismeetme raames mahepõllumajandusettevõtjatele suunatud projektikonkurssi. Küll aga andsid nad kõik mahepõllumajandustootjatele eelisjuurdepääsu rahastamisele, mille tulemused on erinevad, nagu kirjeldatud **5. selgituses**. Auditeeritud liikmesriigid andsid ka lisapunkte projektidele, millega edendati mahepõllumajandustootjate omavahelist koostööd, arendati mahepõllumajanduslike toodete töötlemist või loodi lühikesed mahepõllumajanduslikud tarneahelad.

## 5. selgitus

### Mahepõllumajandustootjate eelisjuurdepääs investeringutoetusele andis erinevaid tulemusi

Austria suurendas mahepõllumajandustootjate kaasrahastamismäära 5% ja Rumeenia 20% investeringute jaoks nende põllumajandusettevõtetesse. Ametiasutused ei osanud öelda, milline on selle mõju mahepõllumajandustootjatele. Rumeenias kehtis teistesse kategooriatesse kuuluvatele põllumajandustootjatele suurem kaasrahastamise määr, mis vähendas stiimulit mahepõllumajandusele ülemineku edendamiseks.

Poolas jäeti põllumajandusettevõtete moderniseerimise toetusest välja kõik investeringud kodulindude aretamise valdkonnas, välja arvatud juhul, kui tegemist oli mahetootmisega või sellele üleminekuga. Aastatel 2014–2022 suurenes mahepõllumajanduslike kodulindude arv rohkem kui kolm korda.

Itaalia (Sitsiilia) andis mahepõllumajandustootjatele lisapunkte, valides projekte põllumajandusettevõttesse investeerimiseks antava ELi toetuse saamiseks. Rahaliste vahendite kättesaadavuse tõttu anti rahalisi vahendeid aga kõigile toetuskõlblikele taotlejatele, mis ei andnud mahepõllumajandustootjatele eelist.

## Andmepiirangud piiravad mahesektori usaldusväärset poliitikakujundamist

**60** Komisjon ja liikmesriigid peaksid kehtestama asjakohase ja usaldusväärse seire- ja hindamissüsteemi ÜPP mahepõllumajandusele tehtavate kulutuste jaoks<sup>34</sup> ning tagama piisavate andmete kättesaadavuse mahesektori kohta, et toetada poliitikakujundamist<sup>35</sup>. Eeldasime, et

- o kehtestatud seire- ja hindamisraamistik on andnud asjakohast teavet ÜPP mahepõllumajanduse toetuse tulemuste ja ÜPP eesmärkide saavutamisele avalduva mõju kohta;
- o komisjon on kasutanud seire- ja hindamisraamistiku täiendamiseks muid kättesaadavaid andmeallikaid;
- o komisjon on taganud mahesektorit käsitlevate andmete kättesaadavuse ja asjakohasuse, et toetada poliitikakujundamist.

## ÜPP mahepõllumajanduse toetuse mõju ei ole võimalik hinnata

**61** Mahepõllumajandusele rahalise toetuse andmise eesmärk<sup>36</sup> oli aidata saavutada ÜPP üldeesmärki, milleks on ELi loodusvarade ja kliima säästev majandamine, tehes järgmist:

- o keskkonnakasu pakkumine;
- o põllumajandustootjate sissetuleku kaudne suurendamine, tarbijate ootustele vastamine ja põllumajanduse mitmekesisuse säilitamine.

**62** Selleks et mõõta, kas mahepõllumajanduse toetus saavutab need eesmärgid, kasutas komisjon ÜPP ühist seire- ja hindamisraamistikku<sup>37</sup> (CMEF). CMEF-is mahepõllumajanduse jaoks kehtestatud näitajad on esitatud *joonisel 14*.

---






<sup>34</sup> Komisjoni rakendusmäärused (EL) nr 834/2014 ja nr 808/2014.

<sup>35</sup> Määruse (EÜ) nr 834/2007 põhjendus 36.

<sup>36</sup> DG AGRI, „Technical handbook on the monitoring and evaluation framework of the common agricultural policy 2014-2020“, 2017, lk 14.

<sup>37</sup> Komisjoni rakendusmäärused (EL) nr 834/2014 ja nr 808/2014.

## Joonis 14. Mahepõllumajanduse näitajad 2014.–2022. aasta ÜPP raames

| Väljund  | Tulemus  | Kontekst  |
|--|--|---|
|  <b>Avaliku sektori kulutused kokku</b>   |  |   |
|  <b>ÜPP mahepõllumajanduse toetust saavate põllumajandusettevõtete/ põllumajandustootjate arv</b> |  <i>Tulemusnäitaja puudub</i> |  <b>Mahepõllumajanduse all olev põllumajandusmaa kokku</b> |
|  <b>ÜPP mahepõllumajanduse toetust saav põllumajandusmaa kokku</b>                                |  |   |

Allikas: kontrollikoda [rakendusmääruse \(EL\) nr 834/2014](#) ja [rakendusmääruse \(EL\) nr 808/2014](#) alusel.

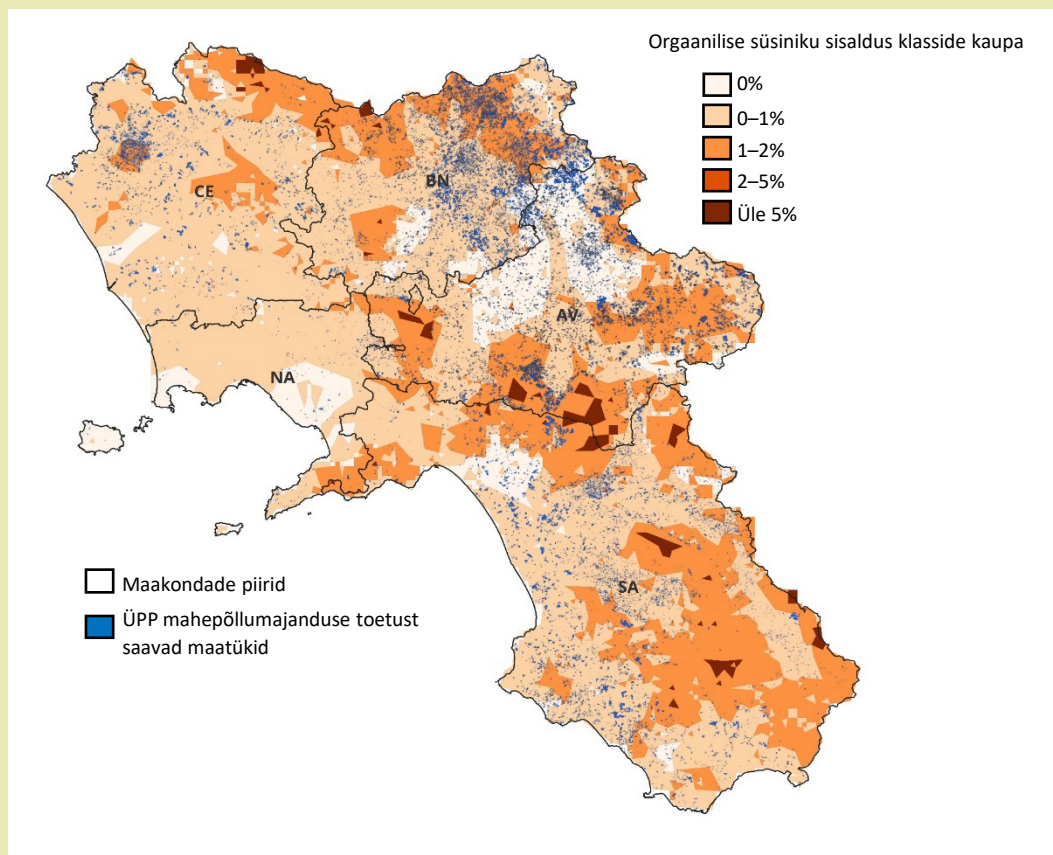
**63** CMEF ei sisaldanud ühtki mahepõllumajanduse toetuse tulemusnäitajat. Kolm väljundnäitajat annavad teavet selle kohta, kuidas rahalist toetust kasutati (st kui palju raha kulutati kui paljude mahepõllumajandustootjate ja hektarite peale), kuid mitte toetuse mõju või selle panuse kohta ÜPP eesmärkide saavutamisse.

**64** Liikmesriigid võivad välja töötada täiendavaid näitajaid, et mõõta oma maaelu arengu programmide mõju. Leidsime, et ükski neist täiendavatest näitajatest ei olnud seotud mahepõllumajandusega. Kaks Itaalia piirkonda, mida me auditi käigus külastasime, kogusid siiski lisateavet mahepõllumajanduse kohta, et hinnata selle mõju keskkonnale ja kliimale – vt [6. selgitus](#).

## 6. selgitus

### Itaalia piirkonnad koguvad teavet, et jälgida ÜPP mahepõllumajanduse toetuse mõju keskkonnale ja kliimale

Campania kehtestas ÜPP mahepõllumajanduse toetuse jaoks spetsiaalse seireraamistiku, millega antakse igal aastal aru mulla süsiniku ja nitraatide, kasvuhoonegaaside heite ja mullaerosiooni ohu kohta.



Sitsiilias peavad sellest meetmest toetust saavad mahepõllumajandustootjad esitama:

- agronoomi kinnitatud tehnilise aruande, mis sisaldab üksikasjalikku teavet põllumajandusettevõtte, sealhulgas maastikuelementide, veevarude ja kaitsealade olemasolu kohta;
- huumuseanalüüsi, mis annab teavet mulla seisundi ja viljakuse kohta ning mis tuleb kohustuse lõppedes uuesti esitada, et hinnata mahepõllumajandustavade mõju mullale.

Leidsime aga, et piirkondlik omavalitsus ei kasutanud kogutud teavet.

**65** Ajavahemikul 2023–2027 asendati CMEF tulemuslikkuse, seire- ja hindamisraamistikuga (PMEF). Väljundnäitajad säilitati ja komisjon lisas ühe tulemusnäitaja: ÜPP mahepõllumajanduse toetust saava mahepõllumajandusliku maa osakaal. Nagu on märgitud meie [arvamuses 7/2018](#), kajastab see tulemusnäitaja tegelikult väljundit, ilma mahepõllumajanduse toetuse mõju mõõtmata. Edasiminekuks on aga see, et PMEF jälgib ÜPP vahendeid, mida makstakse mahepõllumajandustootjatele<sup>38</sup>.

**66** Saamaks ülevaadet maaelu arengu meetmete panusest ÜPP eesmärkide saavutamisse, teevad liikmesriigid ja komisjon ka hindamisi. 2019. aastal tegid liikmesriigid oma maaelu arengu programmide vahehindamise. Ükski neljast auditeeritud liikmesriigist ei esitanud teavet ÜPP mahepõllumajanduse toetuse panuse kohta nende maaelu arengu programmides seatud eesmärkide saavutamisse. 2021. aastal tegi komisjon ka kaks hindamist ÜPP mõju kohta [kliimamuutustele](#) ja [loodusvaradele](#). Mõlemas hindamises märgiti, et konkreetsete meetmete otsest panust ÜPP eesmärkide saavutamisse ei olnud võimalik kindlaks teha.

---

<sup>38</sup> Komisjoni rakendusmääruse (EL) 2022/1475 IV lisa punkti 4 alapunkt i.

## Olemasolevad ELi vahendid ei sobi mahepõllumajanduse mõju analüüsimiseks

**67** Selleks et analüüsida mahepõllumajandusele antava ELi rahalise toetuse mõju ELi tasandil seatud eesmärkide saavutamisele, kasutab komisjon peamiselt põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu (FADN) majandusandmeid mahepõllumajandusettevõtete kohta<sup>39</sup>. FADN sisaldab andmeid sissetuleku kohta põllumajandusettevõtete ja töötajate kaupa, tööjõumahukuse ning väetiste, pestitsiidide ja veterinaaravimite maksumuse kohta.

**68** Andmebaasi kantud 80 000 põllumajandusettevõttest on 10% mahepõllumajandusettevõtted. Need põllumajandusettevõtted on liikmesriigiti ebaühtlaselt jaotunud ega ole representatiivsed<sup>40</sup>. See on piirang FADNi kasutamisel mahepõllumajanduse mõju analüüsimiseks. 2023. aasta novembris asendati FADN põllumajandusliku kestlikkuse andmevõrguga (FSDN)<sup>41</sup>, mis veel ei toimi.

**69** ELi 2021. aasta mahepõllumajanduse tegevuskava sisaldab meedet, mille eesmärk on koguda alates 2022. aastast järjepidevalt andmeid mahepõllumajanduse keskkonnaalase, majandusliku ja sotsiaalse kasu kohta. FSDN kogub lisaks juba kogutud majandusandmetele ELi põllumajandusettevõtetelt ka keskkonna- ja sotsiaalandmeid. Komisjon ei ole aga veel ei FADNis ega FSDNis käsitlenud mahepõllumajandusettevõtetega seotud piirangut.

**70** Komisjoni sõnul võiks FSDNi keskkonnaandmeid täiendada maakasutuse raamuringu mullamooduliga (LUCAS Soil). Moodul annab teavet mulla degradeerumise, mullaerosiooni, mulla tihenemise, mullareostuse, mulla orgaanilise süsiniku taseme muutumise ja elurikkuse kohta. Selle abil ei ole siiski võimalik kindlaks teha, millised proovid on pärit mahepõllumajanduslikult haritud mullast.

---

<sup>39</sup> JRC, „Analysing the Feasibility of Counterfactual Methods for Estimating Environmental Effects of the CAP“, 2023.

<sup>40</sup> Euroopa Komisjon, põllumajandusturu lühiülevaade „Organic farming in the EU – a decade of growth“, jaanuar 2023, lk 9.

<sup>41</sup> Määrus (EL) 2023/2674.

**71** Selline teave on liikmesriikides kättesaadav teabesüsteemides, mida kasutatakse põldude asukoha kindlakstegemiseks ja põllumajandustootjatele tehtavate ÜPP maksete töötlemiseks. 2023. aastal andsid ainult pooled liikmesriigid komisjonile osalise juurdepääsu sellele teabele, mis peamiselt tulenes vajadusest säilitada konfidentsiaalsus.

## Mahesektori kohta kogutakse vähem statistilisi muutujaid

**72** Mahesektorit käsitlevad statistilised andmed on keskse tähtsusega, et hinnata ELi mahepõllumajanduse poliitikat ja jälgida ELi mahepõllumajanduse tegevuskavade edenemist<sup>42</sup>. Alates 2008. aastast on kõik liikmesriigid pidanud saatma komisjonile igal aastal üksikasjalikud andmed mahepõllumajanduslikult haritava maa, mahepõllumajandusliku taime- ja loomakasvatuse, mahepõllumajanduslike kariloomade ja mahepõllumajanduslike ettevõtjate arvu kohta<sup>43</sup>.

**73** 2022. aastal, kui jõustus kehtiv mahepõllumajanduse määrus, see kohustus kaotati ja statistiliste andmete kogumine mahesektori kohta muutus liikmesriikide jaoks vabatahtlikuks. Seni on ainult kaheksa liikmesriiki<sup>44</sup> ametlikult nõustunud jätkama mahepõllumajandust käsitlevate andmete saatmist komisjonile<sup>45</sup>. Seetõttu ei arvutata liikmesriikidelt saamata jäävate andmete tõttu 2021. ja 2022. aasta kohta enam paljusid ELi koondnäitajaid, sealhulgas mahepõllumajanduslikult haritava maa kohta.

**74** Alates 2026. aastast muutub mahepõllumajanduse statistika esitamine kõigile liikmesriikidele taas kohustuslikuks. Andmeid kogutakse koos muu põllumajandusstatistikaga [põllumajanduse sisendite ja väljundite statistikat käsitleva määruse](#) ehk SAIO määruse alusel. Komisjoni sõnul kindlustab see parema kvaliteedi, kuna kõik liikmesriigid peavad süstemaatiliselt tagama mahepõllumajandust käsitlevate andmete ja muude põllumajandusandmete sidususe ja järjepidevuse.

---

<sup>42</sup> Määruse (EL) 2022/2379 põhjendus 20.

<sup>43</sup> Määruse (EÜ) nr 834/2007 artikkel 36 ja komisjoni määruse (EÜ) nr 889/2008 artikkel 93.

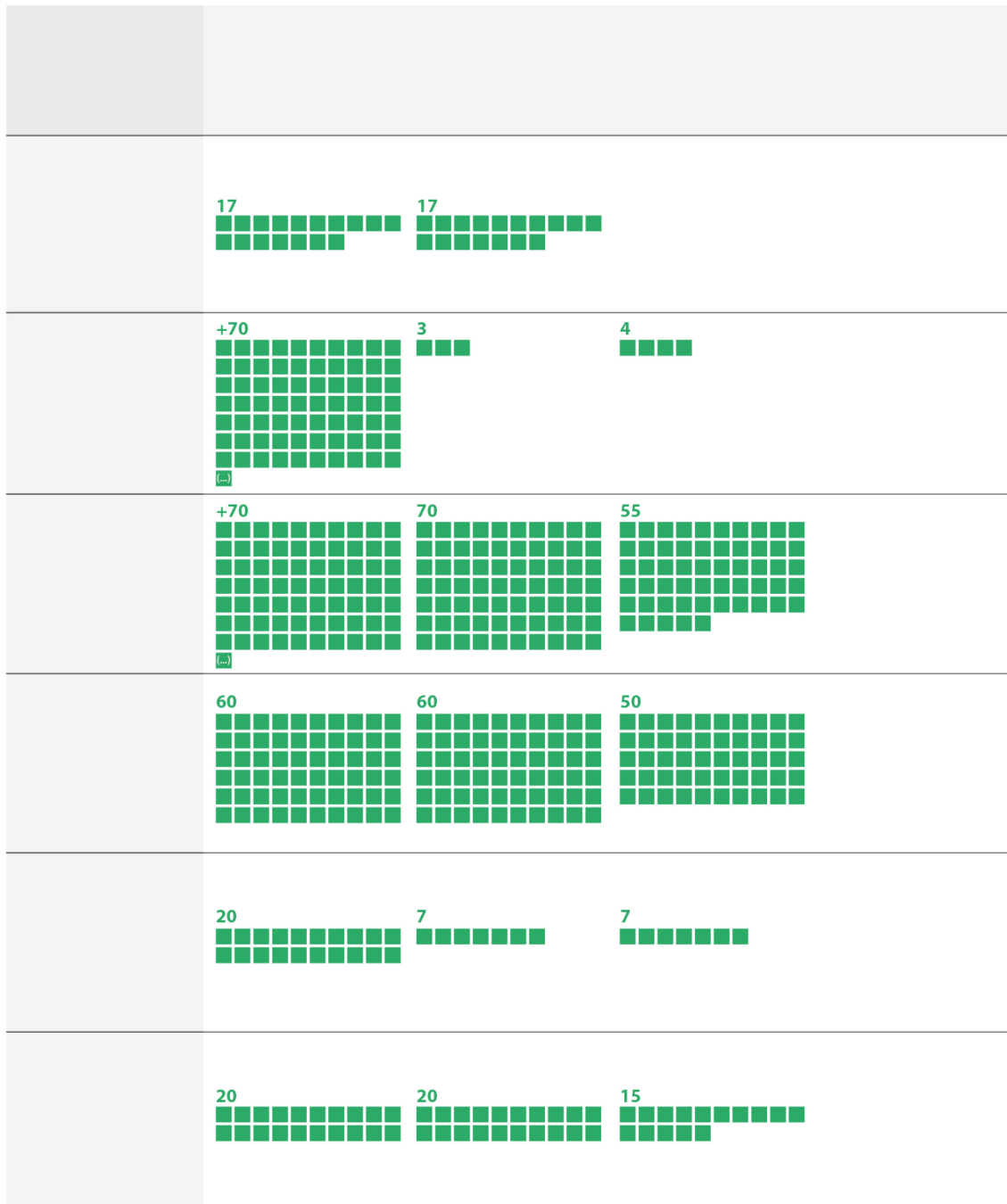
<sup>44</sup> Hispaania, Soome, Itaalia, Leedu, Läti, Malta, Rootsi ja Slovakkia.

<sup>45</sup> Euroopa statistikasüsteemi kokkulepe mahepõllumajandusstatistika kohta, 12. veebruar 2020.

**75** SAIO määruse alusel hakatakse kogutakse uusi andmeid selle kohta, kui palju mahepõllumajanduslikult haritavat maad pestitsiididega töödeldakse, samuti kasutatud koguse kohta. Võrreldes mahepõllumajanduse määrusega nõutakse SAIO määrusega mahepõllumajanduse kohta vähem statistilisi muutujaid – vt *joonis 15*. Selle tulemusena vähendas komisjon juba 2022. aastal mahesektori kohta kogutavate andmete hulka.



## Joonis 15. Alates 2022. aastast on mahepõllumajanduse ja -tootmise kohta kogutud vähem andmeid



Allikas: kontrollikoda Eurostati küsimustike ja SAIO määruse rakendusaktide põhjal.

**76** Mahepõllumajanduslike toiduainete turuteabe parandamine on olnud ELi mahesektori pikaajaline vajadus<sup>46</sup>. Rohkemate andmete kogumine toob aga liikmesriikide ja komisjoni jaoks kaasa lisakulu. 2021. aastal hakkas komisjon avaldama igakuiseid andmeid [mahepõllumajanduslike toiduainete hindade](#) kohta, et täiendada juba kogutud statistikat<sup>47</sup>. Kuigi see on samm õiges suunas, kannatavad andmed oluliste kvaliteediprobleemide all (need ei ole liikmesriigiti võrreldavad, hindu kogutakse toiduahela erinevates etappides ja märkimisväärne hulk andmeid on puudu).

**77** Liikmesriigid võivad koguda mahepõllumajanduslike toodete kohta ka täiendavaid riigisiseseid turuandmeid. Liikmesriikidesse tehtud auditikülastuste käigus leidsime, et Itaalia ja Rumeenia rõhutasid oma mahepõllumajanduse tegevuskavades vajadust parandada turu läbipaistvust paremate andmete abil riigisisese tarbimise ja mahepõllumajanduslike kaupade liikumise kohta ELis. Nad ei olnud selles küsimuses aga veel meetmeid võtnud. Austrias ostavad ametiasutused üksikasjalikke siseturuandmeid eraõiguslikelt andmepakkujatelt. Taanis kogutakse üksikasjalikke turuandmeid riikliku statistikaameti kaudu – vt [7. selgitus](#).

## 7. selgitus

### Taani kogub mahesektori kohta üksikasjalikke turuandmeid

Taani kogub ja avaldab mahesektori kohta iga-aastaseid turuandmeid oma riikliku statistikaameti kaudu. Taani jaemüüjatel on juriidiline kohustus esitada üksikasjalik teave järgmise kohta:

- mahepõllumajanduslike toodete müük siseturul ja kõikidesse välisriikidesse ning kasutatavad müügikanalid;
- mahepõllumajanduslike toodete ostmine teistest liikmesriikidest või väljastpoolt ELi;
- käive ja turuosa tooterühmade kaupa.

<sup>46</sup> ELi mahepõllumajanduse tegevuskavad.

<sup>47</sup> Alates 2021. aastast on liikmesriigid pidanud teatama komisjonile teatavate mahepõllumajanduslike toodete kuu hinnad ([määruse \(EL\) 2019/1746](#), millega muudetakse määrust 2017/1185, II lisa).

## Järeldused ja soovitused

**78** Kokkuvõttes jõudsime järeldusele, et nii ELi kui ka liikmesriikide mahesektori poliitikas on lünki. ÜPP vahendeid kasutati mahepõllumajandusmaa suurendamiseks, võtmata piisavalt arvesse ELi mahepõllumajanduse poliitikas seatud keskkonna- ja turueesmärke. Poliitika mõju ei olnud andmepiirangute tõttu võimalik hinnata.

**79** Leidsime, et ELi mahesektori poliitikat nõrgestavad lüngad strateegilises raamistikus. Komisjon kasutab sektori arengu suunamiseks tegevuskavasid. Kuigi 2021.–2027. aasta tegevuskava on parem kui eelmine, ei sisalda selle kolm peamist eesmärki siiski mõõdetavaid sihtväärtusi ega vahendeid edusammude mõõtmiseks. ELi eesmärki, et 2030. aastaks haritaks 25% põllumajandusmaast mahepõllumajanduslikult, ei täienda sektori muid elemente käsitlevad eesmärgid. Mahesektoril ei ole 2030. aasta järgset perioodi hõlmavat ELi strateegiat ega eesmärke (punktid [19–24](#)).

**80** ELi poliitika toetamiseks on väga oluline võtta meetmeid riiklikul tasandil. Leidsime, et liikmesriigid töötasid oma mahesektori poliitika välja erineva kiirusega ja ka selle kvaliteedis oli liikmesriigiti erinevusi. ÜPP toetuse kavandamisel käsitlesid liikmesriigid oma mahesektori erivajadusi ainult osaliselt (punktid [25–35](#)).

## 1. soovitus. Tugevdada ELi mahesektori strateegilist raamistikku ja parandada seost ÜPP toetusega

---

Komisjon peaks

- a) parandama ELi mahesektori strateegilist lähenemisviisi,
  - i) määratledes 2030. aasta järgseks perioodiks sektori pikaajalise visiooni;
  - ii) kehtestades tehtud edusammude hindamiseks mõõdetavad eesmärgid ja lähtenäitajad;
  - iii) kaaludes täiendavaid sihtväärtusi mahepõllumajanduse 25% suuruse pindala eesmärgi täiendamiseks, et tagada sektori üldine areng (nt mahepõllumajandusliku tootmise ja tarbimise edendamiseks).
- b) julgustama 2027. aasta järgses ÜPPs liikmesriike ÜPP toetuse kasutamist mahesektori kindlakstehtud vajadustega paremini siduma.

**Soovituste täitmise tähtaeg: punkt a 2026. aasta lõpuks ja punkt b 2027. aasta lõpuks.**

**81** Leidsime, et liikmesriigid ei olnud taganud mahepõllumajanduse eeskirjade järjepidevat rakendamist ning lisasid ÜPP mahepõllumajanduse toetusesse harva muid mahepõllumajanduslikke põhimõtteid peale õiguslike nõuete (punktid [37–43](#)). Erandite laialdane kasutamine mittemahepõllumajanduslike seemnete puhul ei motiveeri põllumajandustootjaid tootma mahepõllumajanduslikke seemneid ja seda turgu arendama (punktid [44–51](#)). Kui välja arvata mahepõllumajandustavade kasutuselevõtu toetamine, ei suunanud liikmesriigid ÜPP rahastamist piisavalt, et põllumajandustootjate positsiooni väärtusahelas tugevdada ja mahesektorit edasi arendada (punktid [52–59](#)).

## 2. soovitus. Mahepõllumajanduse keskkonna- ja turueesmärgid paremini ÜPP-ga integreerida

---

Komisjon peaks

- a) andma liikmesriikidele suuniseid mahepõllumajanduse määruses määratletud eeskirjade järjepidevaks kohaldamiseks ning mahepõllumajanduse põhimõtted paremini ÜPP mahepõllumajanduse toetusesse kaasama;
- b) hindama ÜPP vahendite praegust panust mahepõllumajanduse majanduslikku kestlikkusse, et suunata 2027. aasta järgne ÜPP toetus paremini mahesektorile;
- c) analüüsima kõigi mahepõllumajanduse lubade ja erandite kasutamist ning võtta vajaduse korral parandusmeetmeid.

**Soovituse täitmise tähtaeg: 2026. aasta lõpp.**

**82** ÜPP toetab mahepõllumajandust peamiselt eeldatava keskkonna- ja kliimaalase kasu nimel. Komisjoni ja liikmesriikide kehtestatud järelevalve- ja hindamisraamistik võimaldab ELi kulutusi aga vaid jälgida, mitte nende mõju hinnata (punktid [61–66](#)). Komisjon saaks ÜPP toetuse mõju muude olemasolevate ELi vahendite abil hinnata, kuid need ei sisalda asjakohast ja esinduslikku teavet mahepõllumajanduse kohta (punktid [68–71](#)). Poliitikakujundamise protsessi mõjutab jätkuvalt mahesektorit, sealhulgas mahepõllumajanduslike toodete turgu käsitlevate andmete piiratud kättesaadavus (punktid [72–77](#)).

### 3. soovitus. Tagada mahepõllumajanduse arengu hindamiseks vajalike andmete kättesaadavus

---

Komisjon peaks

- a) juba kogutud andmete põhjal koos liikmesriikidega hindama ÜPP mahepõllumajanduse toetuse panust ÜPP eesmärkide saavutamisse;
- b) koguma FSDNis mahepõllumajanduse kohta asjakohast ja esinduslikku teavet, et hinnata ÜPP toetuse mõju;
- c) analüüsima vajadust koguda üksikasjalikumaid andmeid mahesektori kohta (nt mahepõllumajandusettevõtjad ja üleminekujärgus maa-ala), et poliitilisi otsuseid toetada.

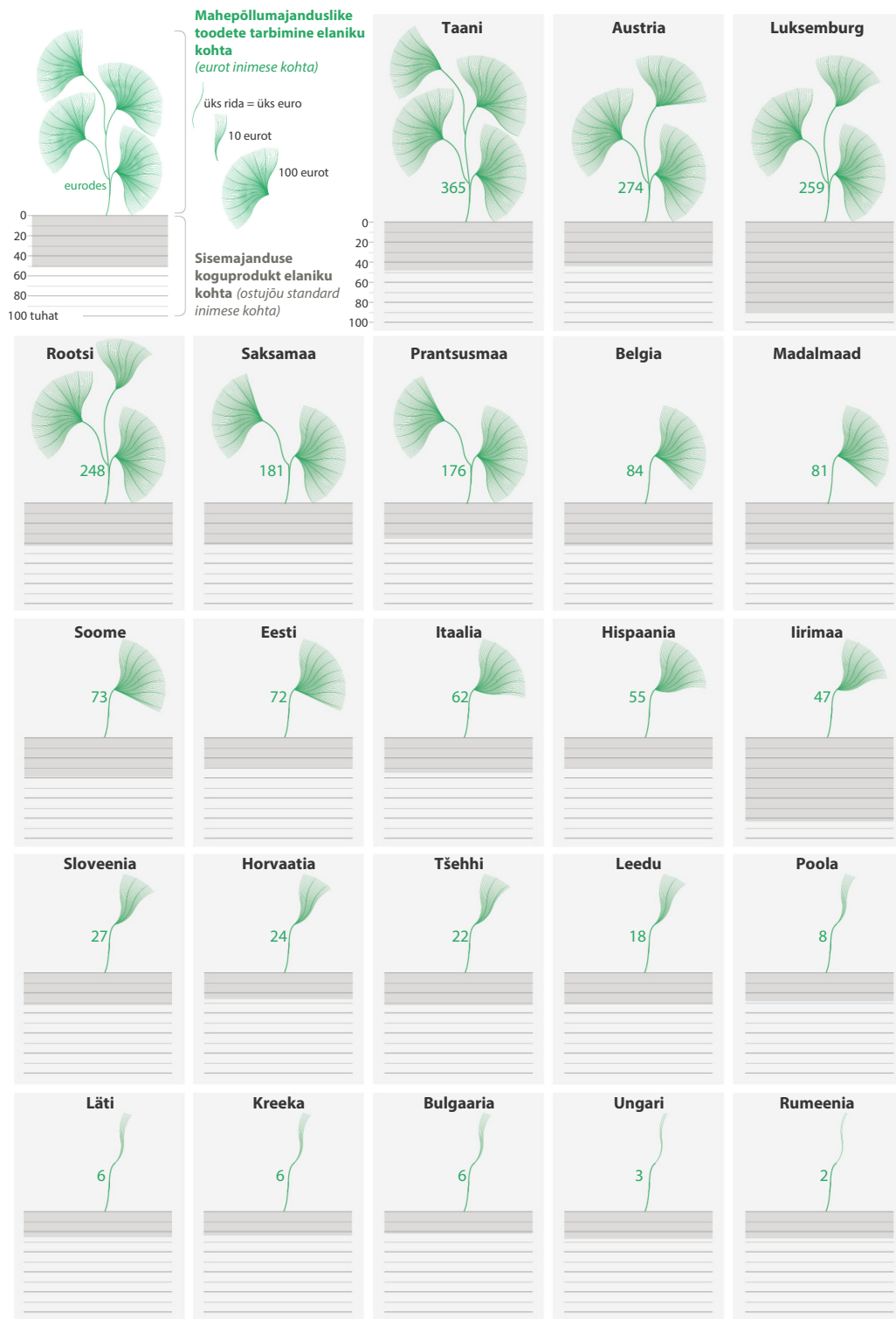
**Soovituste täitmise tähtaeg: punktid a ja b 2027. aasta lõpuks ja punkt c 2028. aasta lõpuks.**

I auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Joëlle Elvinger, võttis käesoleva aruande vastu 10. juuli 2024. aasta koosolekul Luxembourgis.

*Kontrollikoja nimel*

*president*  
Tony Murphy

# Lisa. Mahepõllumajanduslike toodete tarbimine liikmesriikides



**Märkus:** andmed mahepõllumajanduslike toodete tarbimise kohta puuduvad Küprosel, Maltal, Portugalis ja Slovakkias.

**Allikas:** kontrollikoda 2022. aasta andmete põhjal, mis pärinevad FIBLI andmetest [mahepõllumajandusliku jaemüügi](#) kohta ja Eurostati andmetest [sisemajanduse koguprodukti](#) kohta (viimane väljavõte 20. aprillist 2024).

# Lühendid

**CMEF:** ühine seire- ja hindamisraamistik

**EAFRD:** Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond

**FADN:** põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrk

**FSDN:** põllumajandusliku kestlikkuse andmevõrk

**LUCAS:** maakasutuse raamuuring

**PMEF:** tulemuslikkuse, seire- ja hindamisraamistik

**ÜPP:** ühine põllumajanduspoliitika



# Mõisted

**Euroopa roheline kokkulepe:** 2019. aastal vastu võetud ELi arengustrateegia, mille eesmärk on muuta EL aastaks 2050 kliimaneutraalseks.

**Kasutatav põllumajandusmaa:** kogu põllumajandusmaa, mis hõlmab põllumaad, püsirohumaad ning püsiluhtuuride ja koduaedade all olevat maad.

**Maaelu arengu programm:** komisjoni poolt heaks kiidetud riigi või piirkonna tasandi mitmeaastased eesmärgid ja meetmed ELi maaelu arengu poliitika elluviimiseks.

**Mahetoodete tarneahel:** kõik tegevused, mida tehakse mahetoodete lõpptarbijale tarnimiseks, eelkõige põllumajandustootmine, töötlemine, turustamine ja jaemüük.

**Programm „Euroopa horisont“:** ELi teadusuuringute ja innovatsiooni programm perioodiks 2021–2027.

**Programm „Horisont 2020“:** ELi teadusuuringute ja innovatsiooni programm perioodiks 2014–2020.

**Ühine põllumajanduspoliitika:** ELi ühtne põllumajanduspoliitika, mis hõlmab toetusi ja mitmesuguseid muid meetmeid, et tagada toiduga kindlustatus ja ELi põllumajandustootjate rahuldav elatustase, edendada maaelu arengut ja kaitsta keskkonda.

## Komisjoni vastused

<https://www.eca.europa.eu/et/publications/sr-2024-19>

## Ajatelg

<https://www.eca.europa.eu/et/publications/sr-2024-19>

## Auditirühm

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse auditite tulemused, mis hõlmavad ELi poliitikat ja programme ning konkreetsete eelarvevaldkondade haldamisega seotud teemasid. Audititülesannete valimisel ja kavandamisel püüab kontrollikoda maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevasi arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Kõnealuse tulemusauditi viis läbi loodusvarade kestliku kasutamise valdkonnaga tegelev I auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Joëlle Elvinger. Auditit juhtis kontrollikoja liige Keit Pentus-Rosimannus, keda toetasid kabinetiülem Annikky Lamp ja kabineti nõunik Daria Bochnar, valdkonnajuht Ramona Bortnowschi, auditijuht Mihaela Vacarasu ning audiitorid Grzegorz Grajdura, Vincenza Ferrucci, Irina Flat, Anca-Florinela Cristescu ja Mateusz Minich. Keelealast abi osutas Laura Mcmillan. Graafilisi materjale aitas koostada Alexandra Mazilu.



*Fotol vasakult:* Irina Flat, Vincenza Ferrucci, Ramona Bortnowschi, Annikky Lamp, Keit Pentus-Rosimannus, Grzegorz Grajdura, Mihaela Văcărașu, Daria Bochnar.

# AUTORIÕIGUS

© Euroopa Liit, 2024

Euroopa Kontrollikoja taaskasutamispoliitika on kehtestatud [Euroopa Kontrollikoja otsusega nr 6-2019](#) avatud andmete poliitika ja dokumentide taaskasutamise kohta.

Kui ei ole märgitud teisiti (nt eraldiseisvates autoriõiguse märgetes), on ELile kuuluv kontrollikoja sisu litsentsitud vastavalt [litsentsile Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Reeglina on taaskasutamine lubatud, kui autoriõigustele on viidatud ja muudatused on ära märgitud. Kontrollikoja sisu taaskasutajad ei tohi moonutada selle algset tähendust ega sõnumit. Kontrollikoda ei vastuta taaskasutamise tagajärgede eest.

Kui konkreetses sisus, näiteks kontrollikoja töötajatest tehtud fotodel, on kujutatud tuvastatavaid isikuid, või kui see sisaldab kolmandate isikute teoseid, tuleb teil taotlema täiendavat luba.

Kui luba on saadud, tühistab ja asendab see eespool nimetatud üldise loa ja osutab selgelt mis tahes kasutuspiirangutele.

On võimalik, et ELile mittekuuluva sisu kasutamiseks või taasesitamiseks tuleb küsida luba otse autoriõiguse omajatelt.

Kontrollikoja taaskasutamispoliitika ei hõlma tööstusomandi õigustega hõlmatud tarkvara või dokumente, nagu patendid, kaubamärgid, registreeritud disainilahendused, logod ja nimed.

Domeeni europa.eu alla koondatud Euroopa Liidu institutsioonide veebisaitidel leidub linke, mis viivad muudele veebisaitidele. Kontrollikoda ei vastuta nende sisu eest ja soovib teil seetõttu tutvuda nende veebisaitide isikuandmete ja autoriõiguse kaitse põhimõtetega.

## Kontrollikoja logo kasutamine

Kontrollikoja logo ei tohi kasutada ilma kontrollikoja eelneva nõusolekuta.

|      |                        |                |                    |                   |
|------|------------------------|----------------|--------------------|-------------------|
| HTML | ISBN 978-92-849-2920-7 | ISSN 1977-5652 | doi:10.2865/739510 | QJ-AB-24-019-ET-Q |
| PDF  | ISBN 978-92-849-2904-7 | ISSN 1977-5652 | doi:10.2865/797274 | QJ-AB-24-019-ET-N |

Mahepõllumajandus on põllumajanduslik meetod toidu tootmiseks, kasutades looduslikke aineid ja protsesse. Komisjon on seadnud eesmärgiks, et 2030. aastaks haritaks 25% ELi põllumajandusmaast mahepõllumajanduslikult, mis oleks hüppeline kasv võrreldes 10,5%-ga 2022. aastal. Leidsime, et ELi mahepõllumajanduse strateegias puuduvad olulised elemendid, nagu arvulised eesmärgid ja edusammude mõõtmise viisid. ELi mahepõllumajanduse vahendid (üle 12 miljardi euro aastatel 2014–2022) aitasid suurendada mahepõllumajandusmaa pindala, kuid keskkonna- ja turueesmärke ei võetud piisavalt arvesse. Lisaks ei olnud andmepiirangute tõttu võimalik hinnata poliitika mõju. Esitame soovitusi mahesektori jaoks eraldatavate ELi vahendite strateegia ja tõhususe parandamiseks.

Kontrollikoja eriaruanne vastavalt ELTLi artikli 287 lõike 4 teisele lõigule.



EUROOPA  
KONTROLLIKODA



Euroopa Liidu  
Väljaannete Talitus

EUROOPA KONTROLLIKODA  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: [eca.europa.eu/et/contact](https://eca.europa.eu/et/contact)

Veebisait: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors