

Eriaruanne

# Ühise põllumajanduspoliitika kavad

Keskkonnahoidlikumad, kuid ei vasta ELi kliima- ja keskkonnaalastele ambitsioonidele



EUROOPA  
KONTROLLIKODA

# Sisukord

	Punkt
<b>Kokkuvõte</b>	I–VII
<b>Sissejuhatus</b>	01–19
<b>Põllumajandus ja ELi roheline kokkulepe</b>	01–07
<b>ÜPP keskkonnasäästlikumaks muutmine</b>	08–14
<b>Peamised ülesanded</b>	15–16
<b>Kliima ja keskkonna rahastamine ÜPPst</b>	17–19
<b>Auditi ulatus ja käsitusviis</b>	20–21
<b>Tähelepanekud</b>	22–82
<b>ÜPP õigusaktid on keskkonnahoidlikumad, kuid kavades ei kasutata seda potentsiaali piisavalt ära</b>	22–47
ÜPP strateegiakavade määruse keskkonnahoidlik struktuur võimaldab seada suuremad keskkonna- ja kliimaeesmärgid	23–27
Komisjon vaatas kavade projektid põhjalikult läbi, kuid ei kasutanud keskkonnanäesmärkide hindamiseks mõõdetavaid kriteeriume	28–31
Liikmesriigid vastasid kõigile komisjoni märkustele, kuid sageli jätsid oma kavad muutmata	32–35
Vastuvõetud kavad on üldiselt keskkonnahoidlikumad, kuid mitte oluliselt	36–45
Vastusena põllumajandustootjate nõudmistele vähendas EL tingimuslikkuse nõudeid	46–47
<b>Kavad ei ole Euroopa roheline kokkuleppe eesmärkide ja sihtidega hästi ühtlustatud</b>	48–72
Euroopa roheline kokkuleppe eesmäärke ei ole ÜPP õigusaktidesse integreeritud	49–51
Kvantifitseeritud hinnangute puudumise tõttu ei saanud komisjon mõõta kavade panust Euroopa roheline kokkuleppe eesmärkide saavutamisse	52–56
Rohelise kokkuleppe eesmärkide saavutamine sõltub suuresti väljaspool ÜPPd kavandatud meetmetest	57–64
Mõningaid roheline kokkuleppe eesmärkide peamisi põllumajandustavasid ei käsitletud neljas valitud kavas piisavalt	65–72

<b>Seireraamistik on paranenud, kuid selles puuduvad ÜPP keskkonnahoidlikkuse hindamise põhielemendid</b>	<b>73–82</b>
Seireraamistikku on lihtsustatud, kuid eesmärkides puudub selgus ning näitajad keskenduvad pigem väljunditele kui tulemustele	74–77
Mõnes kavas puuduvad olulised tulemusnäitajad ja seosed konkreetsete eesmärkidega on väga erinevad	78–82
<b>Järeldused ja soovitused</b>	<b>83–92</b>

## **Lisad**

**I lisa. Maa hea põllumajandus- ja keskkonnaseisundi nõuded ning kohustuslikud majandamisnõuded – perioodidevaheline vastavus**

**II lisa. Peamised muudatused HPK nõuetes meie valimisse kuulunud nelja kava puhul**

**III lisa. Ülevaade kontrollikoja varasemast audititööst**

**IV lisa. Rohelise kokkuleppe eesmärkide riigisiseste väärtuste integreerimine ja kavade hinnanguline mõju nendele eesmärkidele**

**V lisa. Rohelise kokkuleppe eesmärgid ja nendega seotud tulemusnäitajad**

**VI lisa. Tulemusnäitaja viide**

## **Lühendid**

## **Mõisted**

## **Komisjoni vastused**

## **Ajatelg**

## **Auditirühm:**

## Kokkuvõte

I Ühine põllumajanduspoliitika (ÜPP) on Euroopa Liidu oluline poliitikavaldkond, mis moodustab ELi 2021.–2027. aasta eelarvest 31% (378,5 miljardit eurot). ÜPP eesmärk on tagada õiglane sissetulekutoetus põllumajandustootjatele, toiduga kindlustatus ja elatusvahendid maapiirkondades ning toetada ja tugevdada keskkonnakaitset, sealhulgas bioloogilist mitmekesisust, ja kliimameetmeid. Uute ÜPP määruste eesmärk on seada suuremad keskkonna- ja kliimaeesmärgid.

II Hindasime, kas 2023.–2027. aasta ÜPP strateegiakavad annavad kindla aluse keskkonnahoidlikuma ÜPP poliitikaeesmärgi saavutamiseks. Oma aruandega soovime anda panuse kavade või ÜPP määruste mis tahes edasisteks muudatusteks, et kliimat ja keskkonda paremini kaitsta.

III Kokkuvõttes jäeldame, et 2023.–2027. aasta kavad on keskkonnahoidlikumad kui eelmisel ÜPP perioodil, kuid ei vasta ELi kliima- ja keskkonnaeesmärkidele ning et keskkonnahoidliku tulemuslikkuse hindamise põhielemendid puuduvad.

IV 2023.–2027. aasta ÜPP strateegiakavade määruse keskkonnahoidlik ülesehitus võimaldab ÜPPs seada suuremaid keskkonna- ja kliimaeesmärke. Hindasime, kuidas seda potentsiaali kavades kasutati. Euroopa Komisjon (edaspidi „komisjon“) vaatas kavade projektid põhjalikult läbi, kuid ei kasutanud keskkonnaeesmärkide hindamiseks mõõdetavaid kriteeriume. Meie vaadeldud neli liikmesriiki vastasid kõigile komisjoni tehtud märkustele, kuigi sageli ainult osaliselt, järgides komisjoni soovitusi või selgitades, miks nad sisuliselt oma esialgse ettepaneku juurde jäid. Kokkuvõttes ei sisalda lõplikud kavad eelmise perioodiga võrreldes oluliselt suuremaid keskkonnahoidlikke eesmärke. Nende kavade tegelikku mõju kliimale ja keskkonnale mõjutavad lisaks meetmed, mida komisjon hiljuti põllumajandustootjate nõudmistele reageerimiseks võttis. Mõju sõltub ka sellest, mil määral põllumajandustootjad vabatahtlikud kavad kasutusele võtavad.

**V** Samuti leidsime, et kavad ei ole hästi ühtlustatud Euroopa rohelise kokkuleppe eesmärkide ja sihtidega. Esiteks ei ole rohelise kokkuleppe eesmärke ÜPP õigusaktidesse integreeritud. Teiseks, kuna liikmesriigid ei esitanud kvantifitseeritud hinnanguid, ei saanud komisjon mõõta kavade panust rohelise kokkuleppe eesmärkide saavutamisse (välja arvatud mahepõllumajanduslikult haritava maa suurenemine). Kolmandaks näitab meie analüüs, et rohelise kokkuleppe eesmärkide saavutamine sõltub suuresti väljaspool ÜPPd kavandatud meetmetest. Neljandaks, kuigi kavad sisaldavad mõningaid peamisi põllumajandustavasid, mille eesmärk on tegeleda pikaajaliste kliima- ja keskkonnaprobleemidega, ei olnud mõningad muud peamised tavad valitud kavadega piisavalt hõlmatud.

**VI** Kuigi uut seireraamistikku on lihtsustatud, puudub ÜPP eesmärkides selgus ning näitajad keskenduvad pigem väljunditele kui tulemustele. Mõnes kavas puuduvad olulised tulemusnäitajad ning liikmesriikide kehtestatud seosed tulemusnäitajate ja eesmärkide vahel on erinevad. Nende asjaolude tõttu on keeruline näidata ÜPP saavutusi ajavahemikul 2023–2027.

**VII** Soovitame komisjonil:

- edendada kavades keskkonnahoidlike heade tavade vahetamist;
- hinnata ÜPP panust rohelise kokkuleppe eesmärkide saavutamisse;
- tugevdada tulevast ÜPP kliima- ja keskkonnaseireraamistikku.

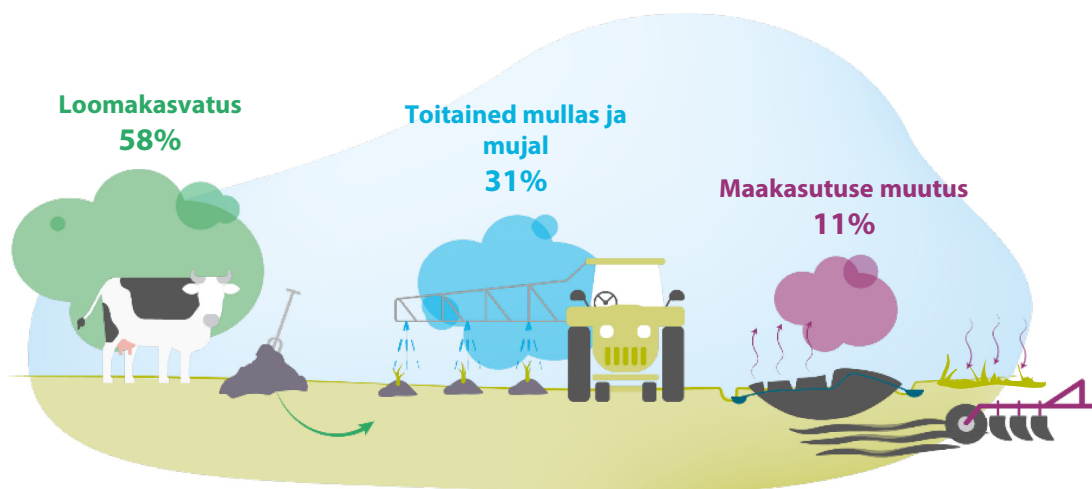
# Sissejuhatus

## Põllumajandus ja ELi roheline kokkulepe

**01** Põllumajandus on hädavajalik toiduga kindlustatuse tagamiseks ja maapiirkondade majanduse jaoks. Kogu kasu kõrval on põllumajandusel ka märkimisväärne mõju kliimale ja keskkonnale. Muutuv kliima ja äärmuslikumad ilmastikutingimused sunnivad põllumajandustootjaid üles kohandama oma tavadid nende tingimustega.

**02** Põllumajandus tekitab 13,1% ELi 27 liikmesriigi kasvuhoonegaaside koguheitest. Üle poole sellest pärineb loomakasvatuse sektori metaanist, 31% väetistest ja sõnnikust ning 11% maakasutuse muutustest (vt [joonis 1](#)).

### Joonis 1. ELi 27 liikmesriigi põllumajanduse kasvuhoonegaaside netoheide aastal 2021



#### Peamiselt metaan ( $\text{CH}_4$ )

- sööda käärimisest veiste ja lammaste seedeprotsessis
- veiste ja sigade sõnniku ladustamisest

#### Peamiselt diämmastikoksiid ( $\text{N}_2\text{O}$ )

- keemiliste väetiste kasutamisest
- põllumajandustootjate kasutatud sõnnikust või põllumajandusloomade eritistest

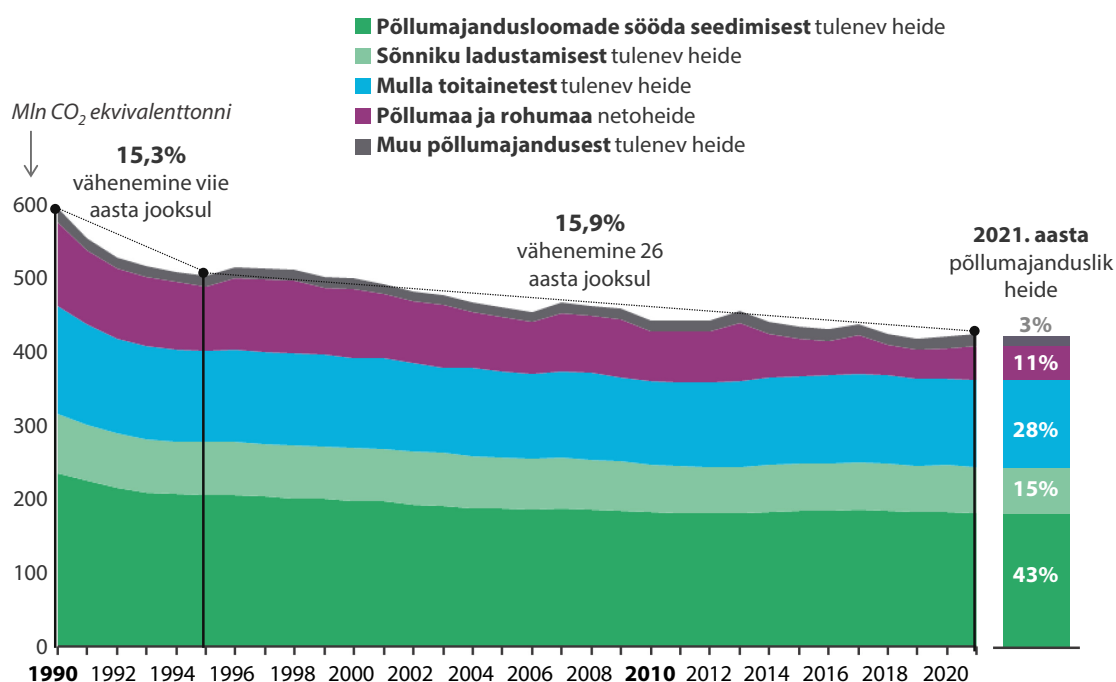
#### Peamiselt süsinikdioksiid ( $\text{CO}_2$ )

- kuivendatud turvasmulla (turbaalade) harimisest
- süsiniku sidumisest rohumaal ja põllumaal

Allikas: kontrollikoda ELi 27 liikmesriigi kasvuhoonegaaside 2021. aasta inventuuriandmete põhjal (EMP kasvuhoonegaaside andmevaatur, Euroopa Keskkonnaamet).

**03** Põllumajandusest tulenev kasvuhoonegaaside heide on pikema aja jooksul aeglaselt vähenenud, peamiselt väetiste kasutamise ja kariloomade arvu vähenemise tõttu. Kuid pärast kiiret 15,3% langust aastatel 1990–1995 vähenes heide 26 aasta jooksul vaid 15,9% (vt [joonis 2](#)).

## Joonis 2. Põllumajandussektori kasvuhuonegaaside netoheide EL 27-s (1990–2021)

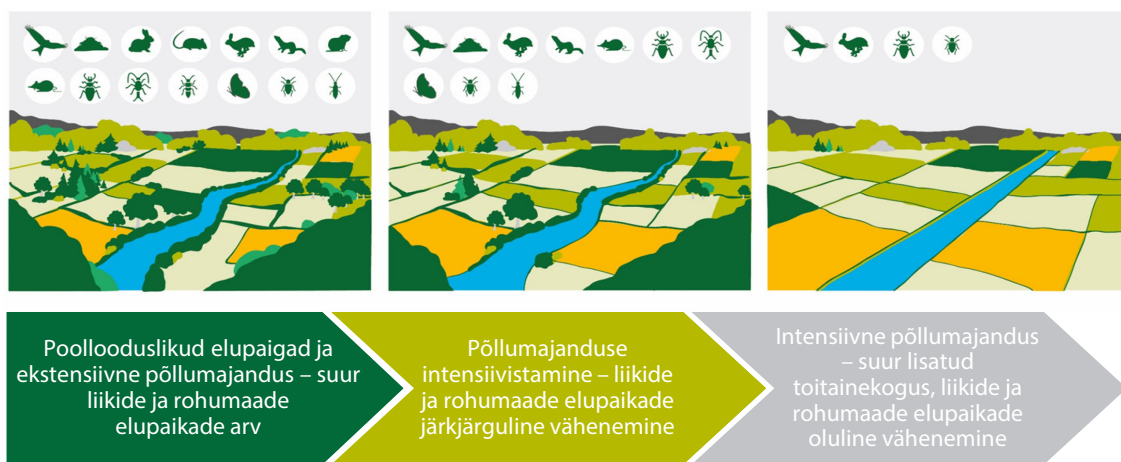


Allikas: kontrollikoda ELi 27 liikmesriigi kasvuhuonegaaside 1990.–2021. aasta inventuuriandmete põhjal (EMP kasvuhuonegaaside andmevaatur).

**04** Kliimamuutustel on otsene mõju põllumajandustootmisele. Äärmuslikud ilmastikutingimused, nagu põuad, mõjutavad saagikust. Teadusuuringute Ühiskeskus hindas 2018. aastal, et kliimamuutuste üldine mõju võib vähendada põllumajanduse kogutulu 16%, kusjuures piirkondlikud erinevused on suured.

**05** Euroopa Keskkonnaamet (EEA) leidis oma viimases keskkonnaseisundi aruandes, et põllumajanduse intensiivistamine Euroopas on lisaks intensiivsele metsamajandamisele, maa kasutamata jätmisele ja valglinnastumisele endiselt üks peamisi bioloogilise mitmekesisuse vähenemise ja ökosüsteemide seisundi halvenemise põhjuseid. Juhtisime oma eriaruandes 13/2020 tähelepanu tõsiasjale, et paljudes Euroopa piirkondades on varem mitmekesised maastikud, mis koosnesid paljudest väikestest põldudest ja elupaikadest, muutunud põllumajanduse intensiivistamise tõttu ühetaoliseks katkematuks maa-alaks, mille majandamiseks kasutatakse suuri masinaid ja väga vähe töajõudu (vt [joonis 3](#)).

### Joonis 3. Põllumajandusmaa bioloogilise mitmekesisuse vähenemine maakasutuse intensiivistamise tõttu



Allikas: Eriaruanne 13/2020.

**06** 2019. aasta detsembris võttis komisjon vastu [teatise „Euroopa roheline kokkulepe“](#) – ELi majanduskasvu strateegia, mille eesmärk on muuta EL 2050. aastaks kliimaneutraalseks ning võidelda õiglasel ja kaasaval viisil elurikkuse vähenemise ja reostuse vastu. 2020. aasta mais võttis komisjon vastu kaks asjaomast strateegiat: [bioloogilise mitmekesisuse strateegia](#), mille eesmärk on suunata elurikkus 2030. aastaks taastumise teele, ja [strateegia „Talust taldrikule“](#), et edendada kestlikku toidusüsteemi.

**07** Nendes strateegiates määratletakse rohelse kokkuleppe eesmärgid, mis tuleb saavutada 2030. aastaks, sealhulgas mitu põllumajanduse jaoks olulist keskkonnanäesmärki: mahepõllumajanduslikult haritava maa suurenemine, vett säästava toitainekao, pestitsiidide kasutamise ja nendega seotud riskide vähendamine ning mitmekesisuse maastikuelementide kaitse. 2021. aasta juulis määrati [kliimamääruses](#) kindlaks kliimaneutraalsuse saavutamise viis, seades rohelse kokkuleppe kliimaeesmärgi vähendada kasvuhoonegaaside netoheidet 2030. aastaks vähemalt 55% võrreldes 1990. aasta tasemega (vt [joonis 4](#)). 2022. aasta juunis tegi komisjon [ettepaneku](#) kirjutada pestitsiidide vähendamist käsitlev rohelse kokkuleppe eesmärk õigusaktidesse, kuid võttis ettepaneku 2024. aasta märtsis tagasi, pidades silmas selle eeldatavat tagasilükkamist seadusandlikus protsessis.



## Joonis 4. Põllumajanduse jaoks olulised rohelise kokkuleppe kliima- ja keskkonnaeesmärgid



Allikas: kontrollikoda, tuginedes järgmistele dokumentidele: strateegia „Talustaldrikule“, ELi elurikkuse strateegia aastani 2030 ja Euroopa kliimamäärus.

## ÜPP keskkonnasäästlikumaks muutmine

**08** Ühine põllumajanduspoliitika (ÜPP) on Euroopa Liidu oluline poliitikavaldkond, mis moodustab ELi 2021.–2027. aasta eelarvest 31% (378,5 miljardit eurot). ÜPP on viimastel aastakümnetel läbinud mitu reformi, et aidata ELi põllumajandusel toime tulla selliste uute väljakutsetega nagu kliimamuutused, loodusvarade säästev kasutamine ja maapiirkondade areng.

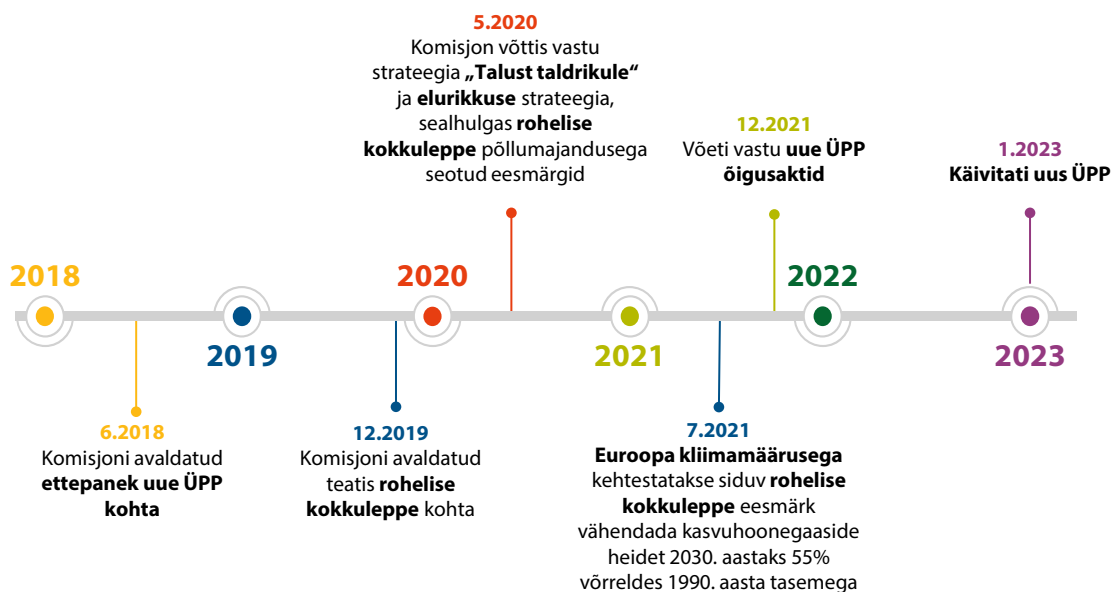
**09** Viimane ÜPP reform võeti vastu 2. detsembril 2021 (vt [joonis 5](#)) koos ÜPP strateegiakavade [määruse](#)<sup>1</sup>, ÜPP juhtimist käsitleva [määruse](#)<sup>2</sup> ja põllumajandustoodete ühise turukorralduse [määrusega](#)<sup>3</sup> (kõik edaspidi „ÜPP määrused“). Reformi eesmärk oli sillutada teed keskkonnahoidlikumale ÜPP-le.

<sup>1</sup> Määrus (EL) 2021/2115.

<sup>2</sup> Määrus (EL) 2021/2116.

<sup>3</sup> Määrus (EL) 2021/2117.

## Joonis 5. Uute ÜPP õigusaktide ja rohelse kokkuleppe raamistiku väljatöötamine



Allikas: DG AGRI veebisait, kontrollikoda.

**10** ÜPP koosneb kahest fondist – Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondist (EAGF) ja Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (EAFRD). Enamikku EAGFi kulutustest nimetatakse otsetoetusteks, mis kujutavad endast makseid põllumajandustootjatele nende sissetuleku toetamiseks ning mida makstakse peamiselt põllumajandusmaa hektari kohta.

**11** Lisaks põllumajandustootjatele õiglase sissetulekutoetuse, toiduga kindlustatuse ja maapiirkondade elatusvahendite tagamisele on ÜPP eesmärk toetada ja tugevdada keskkonnakaitset, sealhulgas bioloogilist mitmekesisust, ja kliimameetmeid<sup>4</sup>. Joonisel 6 on rohelse värviga märgistatud kliima ja keskkonnaga seotud ÜPP üld- ja erieesmärgid.

<sup>4</sup> ÜPP strateegiakava määruse artikli 5 punkt b.

## Joonis 6. ÜPP üld-, eri- ja valdkonnaülesed eesmärgid



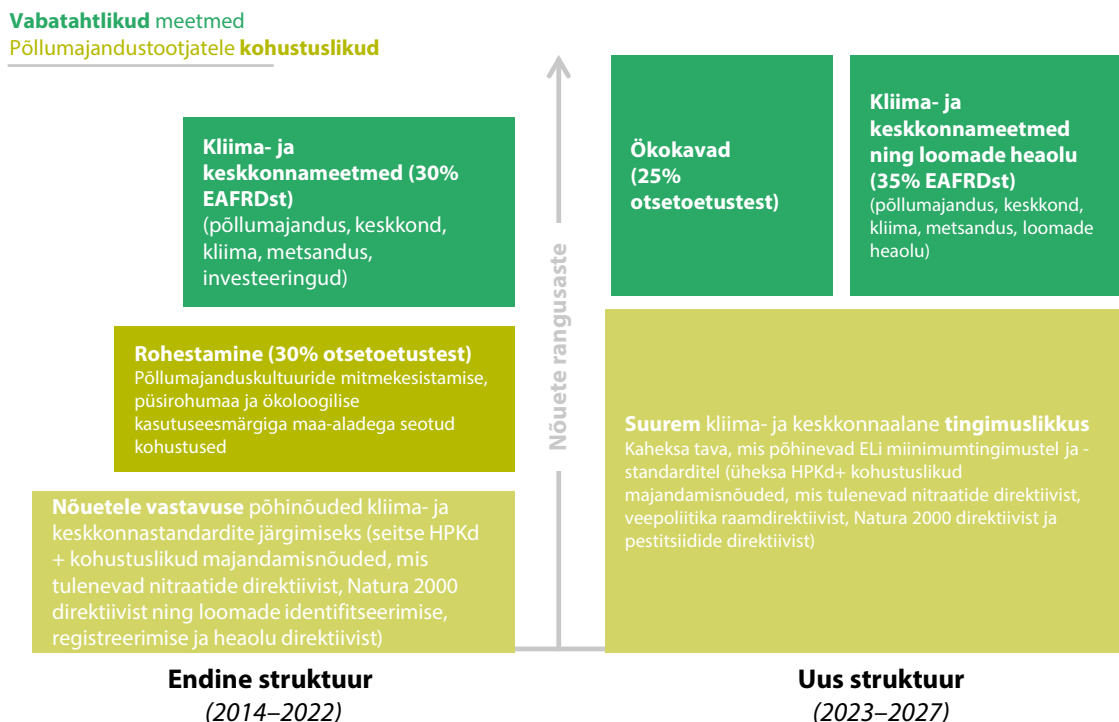
*Märkus:* eesmärgid, mis ei ole käesoleva auditi seisukohast asjakohased, on esitatud hallil taustal.

*Allikas:* kontrollikoda ÜPP strateegiakava määruse põhjal.

**12** Nimetatud eesmärkide toetamiseks loodi ÜPP strateegiakava määrusega uus keskkonnahoidlik struktuur (vt [joonis 7](#)), mis koosneb peamiselt järgmisest:

- o uus tõhustatud tingimuslikkuse süsteem, mis tugineb varasemale nõuetele vastavuse süsteemile ja eelmise ÜPP keskkonnasäästlikumaks muutmise kohustustele;
- o ökokavade kasutuselevõtmine Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondi raames, et toetada kliimat, keskkonda ja loomade heaolu soodustavaid põllumajandustavasid. Üldiselt peaksid need igas kavas moodustama vähemalt 25% otsetoetustest ja nende kasutamine on põllumajandustootjate jaoks vabatahtlik;
- o igas kavas eraldatakse vähemalt 35% EAFRD rahalistest vahenditest sekkumisteks, mis on suunatud keskkonnale, kliimale ja loomade heaolule, ning need on põllumajandustootjate jaoks samuti vabatahtlikud.

## Joonis 7. ÜPP keskkonnahoidlik struktuur



Allikas: kontrollikoda Euroopa Komisjoni dokumendi „Approved 28 CAP Strategic Plans (2023-2027)“ (juuni 2023) põhjal.

**13** Keskkonnahoidlikku struktuuri toetab põllumajanduse teadmussirde- ja innovatsioonisüsteem (AKIS), mis hõlmab põllumajandusettevõtete nõustamisteenust, teadmussiiret, innovatsiooni ja koostööd.

**14** ÜPP määrustega kehtestatakse tulemuslikkuse mõõtmise seireraamistik. Tulemuslikkuse seire, aruandlus ja hindamine põhinevad ühistel väljund-, tulemus- ja mõjunäitajatel.

## Peamised ülesanded

**15** Komisjon ja kaasseadusandjad koostasid 2023.–2027. aasta ELi ühise põllumajanduspoliitika, tehes ettepaneku ja võttes vastu asjakohased õigusaktid. ÜPP rakendamise toetamiseks esitasid liikmesriigid komisjonile ÜPP strateegiakavad (edaspidi „kavad“) aastateks 2023–2027. Seejärel esitas komisjon tähelepanekud, mille põhjal liikmesriigid oma esialgsed kavad läbi vaatasid. Seda protsessi juhtis põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat (DG AGRI), keda toetasid teised peadirektoraadid, nagu kliimameetmete peadirektoraat (DG CLIMA) ja keskkonna peadirektoraat (DG ENV). Seejärel kiitis komisjon 2022. aasta augusti ja detsembri

vahelisel ajal läbivaadatud kavad heaks. [Määruses](#) nähakse ette võimalus, et liikmesriigid võivad oma kavasid muuta.

**16** Komisjon ja liikmesriigid peavad kavade eesmärkide saavutamist jälgima ja sellest korrapäraselt aru andma. Eelkõige peavad liikmesriigid andma oma aasta tulemusaruannetes igal aastal aru saavutatud väljundite ja tulemuste kohta. Komisjoni poolt liikmesriikidele tehtavaid makseid kontrollitakse iga-aastase tulemusauditiga, mis põhineb deklareeritud kuludel koos vastavate (saavutatud) väljundite ja tulemusnäitajatel põhinevate tulemuslikkuse kontrollidega. Komisjon teeb samuti hindamisi.

## Kliima ja keskkonna rahastamine ÜPPst

**17** Komisjon esitab igal aastal aruande üldiste kliimaga seotud kulutuste kohta. 2023.–2027. aasta ÜPPst kavatakse rahastada 40% kavades ettenähtud kliimaeesmärkidega seotud kulutustest<sup>5</sup>. Kohaldades ÜPP strateegiakava määruses kindlaks määratud kaalu, arvutas komisjon, et aastatel 2023–2027 moodustavad kavad 47% kliimaga seotud ÜPP rahastamisest, st 123 miljardit eurot.

**18** Juhtisime oma [eriaruandes 09/2022](#) tähelepanu asjaolule, et komisjon hindas perioodil 2014–2020 tõenäoliselt põllumajanduspoliitika kliimapolitiika kulutusi peaaegu 60 miljardi euro võrra üle ning et hoolimata mõningatest parandustest on mõned ÜPP strateegiakava määruse alusel uuel perioodil kohaldatud paranduskoefitsiendid endiselt problemaatilised.

**19** EL seadis endale ka eesmärgi aidata kaasa elurikkuse vähenemise ümberpööramisele, kavatsedes eraldada ELi kogueelarvest bioloogilise mitmekesisuse eesmärkidele 2024. aastal 7,5% ning 2026. ja 2027. aastal 10%<sup>6</sup>. Kuigi bioloogilise mitmekesisuse valdkonnas ei ole ÜPP kulutuste erieesmärki kindlaks määratud, eraldatakse komisjoni hinnangul 2024. aastal<sup>7</sup> bioloogilisele mitmekesisusele peaaegu 9 miljardit eurot, ehk 17% ÜPP kulutustest.

---

<sup>5</sup> ÜPP strateegiakavade määruse põhjendus 94.

<sup>6</sup> 16. detsembri 2020. aastal sõlmitud institutsioonidevaheline kokkulepe, punkti 16 alapunkt e.

<sup>7</sup> Euroopa Komisjon „Statement of estimates 2024“.

## Auditi ulatus ja käsitusviis

**20** Hindasime, kas 2023.–2027. aasta kavad annavad kindla aluse keskkonnahoidlikuma ÜPP poliitikaeesmärgi saavutamiseks. Uurisime, kas:

- o kavades on seatud suuremad keskkonna- ja kliimaeesmärgid kui eelmisel ÜPP perioodil;
- o kavad on kooskõlas rohelise kokkuleppe eesmärkide ja sihtidega;
- o kavade jaoks on olemas asjakohane seireraamistik, et jälgida nende keskkonna- ja kliimaalaseid saavutusi.

**21** Meie audit hõlmab ajavahemikku juuni 2018 – aprill 2024. *Joonisel 8* on näidatud, kuidas me oma tähelepanekute jaoks tööendeid kogusime. Me tuginesime ka kontrollikoja varasemale ÜPP alasele tööle (vt *III lisa*). Soovime oma aruandega anda panuse kavade või ÜPP määruste mis tahes edasisteks muudatusteks, et kliimat ja keskkonda paremini kaitsta.

## Joonis 8. Meie auditi käsitlusviis: tehtud töö



**Komisjoni töö hindamine**, hinnates eelkõige komisjoni esialgseid suuniseid liikmesriikidele, tema hinnanguid kavade projektidele, nende tulemusi, kättesaadavat teave selle kohta, kuidas liikmesriigid järeltusi käsitlesid, ning komisjoni aruandeid kavade ja ÜPP kohta



**Nelja liikmesriigi** – Iirimaa, Hispaania, Prantsusmaa ja Poola – **kavade põhjalik analüüs**. Valiku tegemisel lähtuti eelarve olulisusest, riigi ja piirkondlikul tasandil hallatavate kavade vahelisest tasakaalust ning peamiste kliima- ja keskkonnaprobleemide tähtsusest nendes riikides. Lisaks hinnati konkreetseid teemasid ELi tasandil (nt tingimuslikkus)



Mitmete sidusrühmade, põllumajandusorganisatsioonide, teadlaste ja valitsusväliste keskkonnaorganisatsioonide **hindamiste ja uuringute läbivaatamine**



**Intervjuud 66 põllumajandustootjaga** selle kohta, kuidas uus ÜPP muudaks nende tavasid. Meie 2023. aasta kinnitava avalduse auditi raames 14 liikmesriiki tehtud külastused

Allikas: kontrollikoda.

# Tähelepanekud

## ÜPP õigusaktid on keskkonnahoidlikumad, kuid kavades ei kasutata seda potentsiaali piisavalt ära

**22** 2023.–2027. aasta ÜPP eesmärk on seada võrreldes eelmise ÜPPga ambitsioonikamad keskkonna- ja kliimaeesmärgid<sup>8</sup>. Kontrollisime, kas ja kuidas see kajastus

- o ÜPP strateegiakava määruses määratletud keskkonnahoidlikus struktuuris;
- o kavade projektide komisjonipoolses hindamises;
- o järgnenud läbirääkimistel komisjoniga ja liikmesriikide poolt kavades tehtud muudatustes;
- o heakskiidetud kavades;
- o hiljutistes ELi meetmetes, mis võeti kuni 2024. aasta aprillini vastuseks põllumajandustootjate nõudmistele.

## ÜPP strateegiakavade määruse keskkonnahoidlik struktuur võimaldab seada suuremad keskkonna- ja kliimaeesmärgid

**23** Hindasime, kas uus keskkonnahoidlik struktuur võimaldaks võrreldes eelmise perioodiga suuremaid keskkonna- ja kliimaeesmärke.

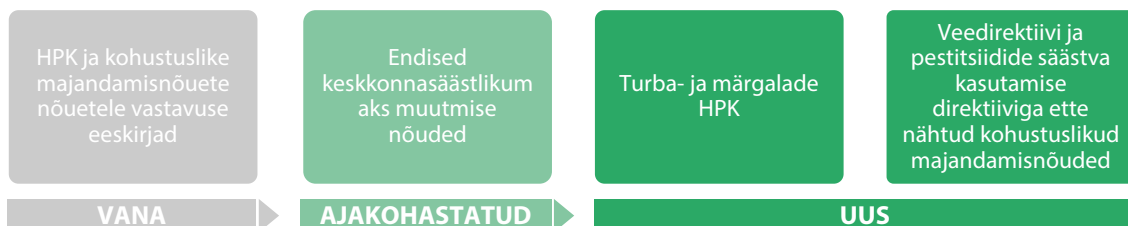
**24** **Tingimuslikkuse süsteem** laiendab ja tugevdab eelmise ÜPP nõuetele vastavuse ja keskkonnasäästlikumaks muutmise süsteeme. Nõuetele vastavuse raames pidid ÜPP toetusi saavad põllumajandustootjad täitma teatavaid häid põllumajandus- ja keskkonnaseisundi nõudeid (edaspidi „HPK“) ning kohustuslikke majandamisnõudeid inimeste, loomade ja taimede tervise, loomade heaolu ja keskkonna valdkonnas. Tõhustatud tingimuslikkuse süsteemiga kehtestatakse üks uus HPK ning kaks uut kohustuslikku majandamisnõuet ning ajakohastatakse nelja varasemat keskkonnasäästlikumaks muutmise nõuet (vt [joonis 9](#) ja [I lisa](#)).

---

<sup>8</sup> ÜPP strateegiakavade [määruse](#) põhjendus 123 ja artikli 5 lõige 105.



## Joonis 9. Uus tingimuslikkuse süsteem



Allikas: kontrollikoda.

**25** Tuginedes tõhustatud tingimuslikkuse süsteemile, lisati uue keskkonnahoidliku struktuuriga **ökokavad** ja kinnitati **maaelu arengu** meetmed. Mõlema puhul nõuti, et teatav minimaalne osa rahalisi vahendeid eraldataks keskkonna- ja kliimameetmete (vt punkt 12). Kõik liikmesriigid täitsid selle nõude. Ökokavad, millega tunnustatakse EAGFi kliimale, keskkonnale ja loomade heaolule kasulikke tavasid, on 2023.–2027. aasta ÜPP üks peamisi uuendusi. EAFRD kliima- ja keskkonnaeelarve (v.a loomade heaoluga seotud sekkumised<sup>9</sup>) on eelmise perioodiga võrreldes tagasihoidlikult suurenenud (42,5%-lt 44,5%-le).

**26** Uus keskkonnahoidlik struktuur eeldab põllumajandustootjatelt lisapingutusi. Uue ÜPP õigusakti ettepaneku mõjuhinnangus [hindas komisjon, et põllumajandustootjate sissetulekud vähenevad eri stsenaariumide puhul 5–10%](#), mis tuleneb eelarvekärbete ja täiendavate keskkonnahoidlike nõuete koosmõjust. Ühes teises uuringus<sup>10</sup> vaadeldi konkreetselt uue keskkonnahoidliku struktuuri üldist mõju põllumajandustootjate sissetulekutele. Komisjoni hinnangul vähendaksid tõhustatud tingimuslikkus ja ökokavad põllumajandustootjate sissetulekuid eelmise ÜPPga võrreldes 2,1–3,5% ning seda peamiselt põllumajandussektori täiendavate piirangute ja nõuete täitmisega seotud kulude suurenemise tõttu. Komisjon ei hinnanud põllumajandustootjate kulusid ega uue keskkonnahoidliku struktuuri eelseid kliimale ja keskkonnale üksikasjalikumal tasandil, näiteks iga HPK ja kohustuslike majandamisnõuete puhul. Selline analüüs oleks aidanud hinnata 2023.–2027. aasta ÜPP nende üksikute komponentide tulude ja kulude tasakaalu.

<sup>9</sup> ÜPP strateegiakava määruse artikkel 70.

<sup>10</sup> Petsakos A. jt, *Farm-level impacts of the CAP post-2020 reform: A scenario-based analysis*, Applied Economic Perspectives and Policy 45(2), 2023, lk 1178.

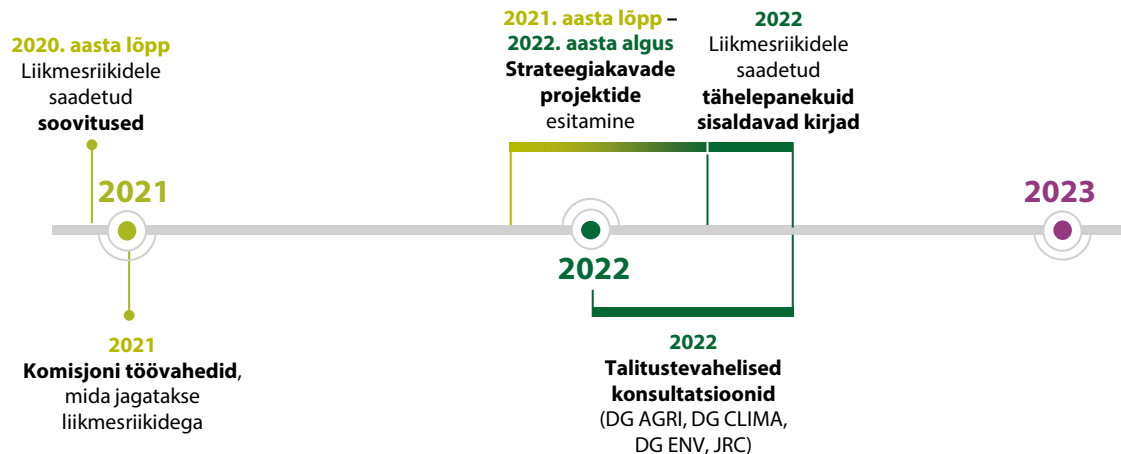
**27** Meie hindamine näitab, et uus keskkonnahoidlik struktuur võimaldab suuremate eesmärkide seadmist. Saavutused sõltuvad siiski sellest, kuidas liikmesriigid võtavad keskkonnahoidliku struktuuri üle oma kavadesse, ja sellest, kui palju põllumajandustootjad neid vabatahtlikke kavaseid kasutavad.

### Komisjon vaatas kavade projektid põhjalikult läbi, kuid ei kasutanud keskkonnaeesmärkide hindamiseks mõõdetavaid kriteeriume

**28** Uurisime, kuidas komisjon püüdis kavade hindamise kaudu tagada, et suurendatakse keskkonnahoidliku struktuuriga lubatud ambitsioonikust.

**29** ÜPP strateegiakava määruses endas ei sätestatud keskkonnahoidliku eesmärgi mõõtmise kriteeriume. Väljaspool määrust töötas komisjon aga 2021. aastal välja põhjaliku meetmepaketi kavade hindamiseks ja jagas seda liikmesriikidega teavitamise eesmärgil (vt [joonis 10](#)). Komisjon märkis, et 2023.–2027. aasta ÜPP vaimus tuleks ambitsioonikust märkimisväärselt suurendada.

### Joonis 10. Kavade hindamise protsess



Allikas: kontrollikoda komisjoni dokumentide põhjal.

**30** Kõigepealt esitas komisjon igale liikmesriigile soovitusel, milles toodi esile peamised prioriteedid, mida nad pidid arvesse võtma. Seejärel hindas komisjon kavaseid, mille liikmesriigid esitasid 2022. aastal. Leidsime, et komisjon hindas nelja meie läbivaadatud kava põhjalikult. Tal õnnestus oma poliitikavahendites sätestatud kriteeriume kohaldada vaid osaliselt, ning seda peamiselt seetõttu, et erinevate ÜPP perioodide andmeid oli raske võrrelda. Selle asemel vaatas komisjon kavade kõik osad läbi peamiselt kvalitatiivsel viisil ja kasutas kavade heakskiitmise alusena terviklikku lähenemisviisi. Seetõttu ei suutnud komisjon kindlaks teha, mil määral olid kavade

keskkonna- ja kliimaeesmärgid suurenenud. Juhtisime sellele riskile esimest korda tähelepanu oma [arvamuses 07/2018](#).

**31** Pärast kavade projektide läbivaatamist [saatis komisjon liikmesriikidele märgukirjad](#), milles väljendas muret selle üle, et 25 kava 28-st (Belgia esitas ühe Vallooni piirkonna ja teise Flandria kohta) ei olnud kooskõlas ELi keskkonna- ja kliimaeesmärkidega. Üks Euroopa Parlamendi tellitud [uuring](#) näitas ka, et kavade projektid on keskkonnahoidlikkuse seisukohast vaid mõõdukalt olulised.

### Liikmesriigid vastasid kõigile komisjoni märkustele, kuid sageli jätsid oma kavad muutmata

**32** Hindasime, kuidas meie valitud neli liikmesriiki reageerisid heakskiitmisprotsessi käigus (vt [joonis 11](#)) komisjoni märkustele, mille eesmärk oli toetada keskkonnahoidlike eesmärkide olulist suurendamist.

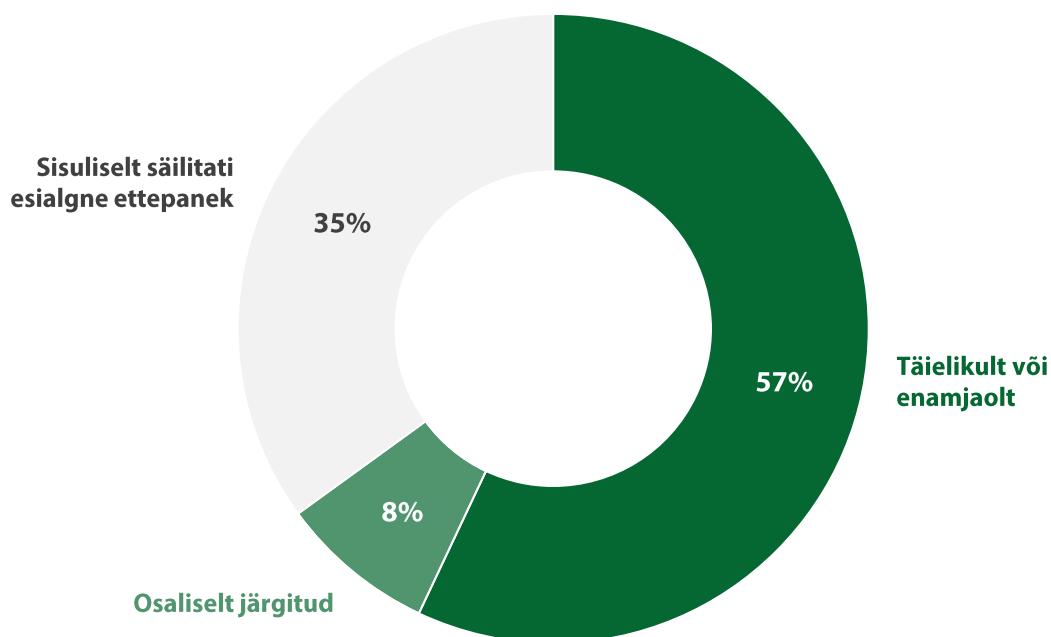
#### Joonis 11. Kavade heakskiitmise protsess



Allikas: kontrollikoda.

**33** Liikmesriigid vastasid kõigile komisjoni märkustele. Nad tegid parandusi 79 märkuse alusel, mis käsitlesid strateegiakavade määruse mittejärgimist. Muud komisjoni märkused (peaaegu 200 märkust) läksid konkreetsetest õiguslikest nõuetest kaugemale. Liikmesriigid järgisid 57% nendest märkustest täielikult või suures osas, muutes oma kavasid või esitades komisjoni nõutud selgitusi. Ülejäänud 43% puhul järgisid nad osaliselt komisjoni soovitusi (8%) või selgitasid, miks nad olid oma esialgse ettepaneku sisuliselt säilitanud (35%) (vt [joonis 12](#)).

## Joonis 12. Liikmesriikide vastus komisjoni ettepanekutele suurendada rohelisi eesmärke rohkem kui õigusaktides nõutud



Allikas: kontrollikoda komisjoni dokumentide põhjal.

**34** 1. selgituses esitatakse näiteid liikmesriikide kohta, kes:

- täitsid komisjoni soovitusel täielikult või suures osas;
- järgisid komisjoni soovitusi osaliselt, mille tulemuseks olid komisjoni soovitatust vähem ambitsioonikad meetmed;
- sisuliselt säilitasid oma esialgse ettepaneku hoolimata komisjoni ettepanekutest, vastates oma otsuseid põhjendades ja/või viidates täiendavale riigisisesele poliitikale, mille eest vastutavad üksnes liikmesriigid. Viimasel juhul komisjon kõnealuseid meetmeid ei jälgi.

## 1. selgitus.

### Vastused komisjoni tähelepanekutele kavade kohta

#### Liikmesriigid täitsid komisjoni soovitusel

**Prantsusmaa:** komisjon kutsus Prantsusmaa ametiasutusi üles suurendama mahepõllumajanduse toetust ökokava raames, et muuta see atraktiivsemaks ja saada suuremat keskkonnavalast kasu. Prantsusmaa ametiasutused muutsid ökokava vastavalt.

**Hispaania:** komisjon kutsus Hispaania ametiasutusi üles suurendama ökokavades iga-aastase külvikorruga hõlmatud pindala osakaalu. Hispaania ametiasutused suurendasid minimaalset osakaalu 40%-lt 50%-le.

#### Liikmesriigid täitsid komisjoni soovitusel osaliselt

**lirimaa:** komisjon juhtis tähelepanu mõne lirimaa pakutud ökokava raames kavandatud tegevuse tagasihoidlikule keskkonnavalasele väärtusele. Kuigi lirimaa ametiasutused muutsid mõne tava nõuded rangemaks, säilitasid nad enamasti algse ökokava, kuna nende strateegia keskendus põllumajandustootjate kaasamise maksimeerimisele.

**Hispaania:** komisjon kutsus Hispaaniat üles suurendama veesäästu miinimumprotsenti 5%-lt 10%-le, parandades olemasolevaid väljaspool põllumajandusettevõtteid asuvaid niisutussüsteeme. Lõpuks määrati kavas selle suuruseks 7%.

#### Liikmesriikide esialgsed ettepanekud jäid sisuliselt samaks

**Hispaania:** komisjon soovitas kaasata keemilise kahjuritõrje alternatiivsetesse meetmetesse rohkem piirkondi. Hispaania ametiasutused ei muutnud kava, kuna nad leidsid, et kõikidesse piirkondadesse kavandatud mahepõllumajandus on eesmärgi saavutamisele juba kaasa aidanud.

**Prantsusmaa:** komisjon soovitas tungivald Prantsusmaal suurendada EAFRD keskkonna- ja kliimameetmete rahastamist üle ÜPP strateegiakava määruses nõutud miinimumtaseme. Tehtud muudatus oli väga väike, kuna Prantsuse ametiasutused rõhutasid, et nad on õiguslikud nõuded täitnud.

### Viited kavade välisele riigisisesele poliitikale

lirimaa: komisjon leidis, et kava meetmed keskkonna- ja kliimasurvega toimetulekuks piimasektoris ei pruugi olla piisavad. Nende probleemide lahendamiseks viitas lirimaa mitmele täiendavale riigisisesele algatusele, näiteks lirimaa kliimameetmete tegevuskavale. Komisjonil puudub kontroll sellise tegevuse üle.

**35** Ühes Euroopa Parlamendi tellitud aruandes, mis hõlmas kõiki ÜPP eesmärke, sealhulgas kliimat ja keskkonda, leiti samuti, et „liikmesriikide vastused märgukirjadele näitavad suhteliselt väiksemat valmisolekut rakendada Euroopa Komisjoni tehtud olulisemaid tähelepanekuid“. Aruandes jõutakse järeldusele, et liikmesriigid esitasid selleks mitu põhjust, nagu subsidiaarsuse suurendamine praegusel ÜPP perioodil, õiguslikult siduva raamistiku piiratus ja vajadus kiita kavad heaks võimalikult kiiresti. Aruandes viidati ka tõsiasjale, et on märgata üleminekut ÜPP sekkumiste kasutamisel ÜPPga mitteseotud poliitikavahendite (näiteks liikmesriigi poliitikameetmed) kasutamisele. Komisjon kinnitas, et pärast tähelepanekute arvesse võtmist ei tehtud kavades suuri ega struktuurseid muudatusi. Aruandes viidati ka liikmesriikide jõupingutustele saavutada oma eesmärgid, mobiliseerides vahendeid väljaspool kavasid või riigisiseste poliitikameetmete ja vahendite kaudu<sup>11</sup>.

### **Vastuvõetud kavad on üldiselt keskkonnahoidlikumad, kuid mitte oluliselt**

**36** Uus keskkonnahoidlik struktuur aitab muuta kavad keskkonnahoidlikumaks (vt punkt 27). Uurisime, kas neis kasutati seda võimalust ja kas need olid eelmise perioodiga võrreldes „oluliselt“ ambitsioonikamad keskkonnahoidliku struktuuri kolmes peamises komponendis.

#### **Tõhusam tingimuslikkus**

**37** Neli kontrollitud liikmesriiki olid kehtestanud rangemad nõuded HPK ja kohustuslike majandamisnõuete normidele, mis kehtisid eelmise ÜPP nõuetele vastavuse raames (vt [joonis 9](#)). Mõningad näited on esitatud [2. selgituses. II lisas](#) võrreldakse kahte ÜPP perioodi.

<sup>11</sup> Põllumajanduse ja maaelu arengu komisjon, Euroopa Parlamendi multimeediakeskus ([europa.eu](http://europa.eu)), 29.6.2023, alates 9'25".

## 2. selgitus

### Näited kavades esitatud rangematest nõuetest

Hispaanias ja Prantsusmaal peavad vooluveekogude kõrval asuvad puhverribad nüüd olema kaetud rohuga. See aitab hoida vett ja vältida pestitsiidide mulda nõrgumist.

Iirimaa, Hispaanias ja Poolas on puhverribade laiust suurendatud.

Neljas uuritud liikmesriigis on mullaerosiooni vähendamise nõuetega hõlmatud ala laiendatud.

**38** Uued HPK nõuded ning neli ajakohastatud keskkonnasäästlikumaks muutmise nõuet (vt punkt 24) võivad viia positiivsete muutusteni, nagu kohustuslik külvikord, kuid 27 liikmesriigi kavades jäeti kasutamata kaks allpool loetletud võimalust, mis oleksid aidanud maksimeerida võimaliku kasu keskkonnale ja kliimale.

**39** Esiteks kasutasid liikmesriigid ÜPP strateegiakava määruse sätteid, et vähendada mõne nõude kohaldatavust või nende kohaldamine edasi lükata. Näiteks vabastasid kõik liikmesriigid mõned toetusesaajad külvikorra nõudest (HPK 7) ja 24 tegid seda mittetootlike maa-alade või objektide minimaalse osakaalu osas (HPK 8). 16 liikmesriiki lükkasid turba- ja märgalade kaitsmise nõude (HPK 2) edasi 2024. või 2025. aastani, kuna alad ei olnud täielikult kaardistatud. Nende hulka kuuluvad Iirimaa ja Poola, kes on suured turbaalade põllumajandusest pärit kasvuhoonegaaside tekitajad<sup>12</sup>.

**40** Teiseks on liikmesriikidel HPK nõuete määratlemisel paindlikkus. Nad ei teinud seda alati viisil, mis maksimeeriks nende keskkonna- ja kliimapotentsiaali (vt näited 3. selgituses). Mõlemal juhul viitasid liikmesriigid kaalutlustele, nagu vajadus säilitada teatavate põllumajandusettevõtete kasumlikkus ja alternatiivsete põllukultuuride turu puudumine.

<sup>12</sup> Greifswald Mire Centre, *Briefing paper on the role of peatlands in the new European Common Agricultural Policy (CAP)*, november 2019.

### 3. selgitus

#### Liikmesriigid ei kasuta mõningate HPKde potentsiaali täielikult ära

ÜPP strateegiakava määruses on HPK 7-s sätestatud iga-aastane külvikord, mis on mulla kvaliteedi seisukohast kasulik. Enamik liikmesriike, sealhulgas neli meie auditiks valitud liikmesriiki, nõuavad oma kavades, et toetusesaajad muudaksid põhikultuuri alles kolme aasta pärast või muudaksid seda igal aastal ainult osal oma põllumajandusmaast.

22 liikmesriiki, sealhulgas Iirimaa ja Poola, on oma kavades kindlaks määranud, et püsirohumaa ja kogu põllumajandusmaa osakaalu (HPK 1) tuleks järgida riigi tasandil. Selle kehtestamist piirkondlikul tasandil (nagu Hispaanias ja Prantsusmaal) või põllumajandusettevõtete tasandil peetakse paremaks, kuna see piirab maakasutuse muutmist<sup>13</sup>.

#### Ökokavad

**41** Nelja valitud kava läbivaatamisel leidsime, et Iirimaa ja Prantsusmaal olid ökokavad peamiselt olemasolevate keskkonnahoidlike põllumajandustavade jätkuks. Hispaanias ja Poolas leidsime näiteid, mis võimaldasid keskkonnahoidlike tavade laiendamist, kuid puudusid andmed ökokavadest tuleneva üldise muutuse hindamiseks (vt [4. selgitus](#)).

---

<sup>13</sup> Euroopa Komisjon: „[Impact of the CAP on biodiversity, soil and water \(natural resources\)](#)“ SWD(2021) 425 final, detsember 2021, lk 34; Ökoloogilise ülemineku ja demograafiliste probleemide ministeerium: „[Resolution of 7 December 2022](#)“, lk 188171; Euroopa Komisjon: „[Mapping and analysis of the CAP Strategic Plans: Assessment of joint efforts for 2023-2027](#)“, november 2023, lk 538.



## 4. selgitus

### Ökokavade muutmise potentsiaal on erinev

#### Näide keskkonnahoidlike tavade laiendamisest

- Mitu Hispaania ökokava hõlmab teatavat liiki põllumajandusmaad, nagu oliivisalud, viinamarjaistandused ja viljapuuaiad, millel on taimestik või lõikamisjäätmel, parandades seeläbi mulda ja vähendades erosiooni. Need ökokavad on võimaldanud laiendada selle tavaga hõlmatud ala olemasolevalt 1,3 miljonilt hektarilt 2,4 miljonile hektarile.

#### Olemasolevate põllumajandustavade jätkamine

- Üks hiljutine uuring<sup>14</sup> näitas, et peaaegu kõik Prantsusmaa põllumajandustootjad (99,9%) ei pea toetuse saamiseks oma tavasid muutma.
- Iirimaa on uus toetusmäär üks kindel määr, mis antakse põllumajandustootjatele, kes rakendavad kas kaht tava või ühte kaheksa tava hulgast valitud täiustatud tava. Iirimaa ametiasutused selgitasid meile, et 91% põllumajandustootjatest kasutas täiustatud tava juba enne uue ÜPP perioodi algust.
- Seda kinnitas tagasiside, mille saime kohapeal Prantsusmaa ja Iirimaa põllumajandustootjatelt. Ökokavasid taotlenud 12 põllumajandustootjat teatasid audiitoritele, et need kavad on jätkuks tavadele, mida nad olid juba kasutanud.

**42** Ökokavad on vabatahtlikud ja nende mõju sõltub põllumajandustootjatepoolsest kasutuselevõtust. Suure kasutuselevõtu suuremate ambitsioonide tagamine võib osutuda keeruliseks. Näiteks Saksamaal on kasutuselevõtt eriti väike. Meie hinnangul on see toimunud ainult 66%-l kavandatud pindalast. Ametiasutused muutsid kava 30. novembril 2023, leevendades mõningaid keskkonnanõudeid ja suurendades maksete määra, et suurendada kasutuselevõttu.

<sup>14</sup> Lassalas M. jt., „The declination of the new Common Agricultural Policy in France will not be environmentally ambitious“. 29. augustist 1. septembrini 2023 Rennes'is, Prantsusmaal toimunud XVII EAAE kongressil esitatud seisukoht.

## EAFRD panus keskkonda ja kliimasse

**43** Uurisime peamiste EAFRD sekkumiste ülesehitust neljas läbivaadatud kavas: „keskkonna- ja kliimakohustused ning muud majandamiskohustused“, „looduslikust eripärast tingitud piirangutega alade toetamine“ ja „eripiirangutega alade toetamine“, et hinnata nende keskkonna- ja kliimaalast kasu. Need sekkumised moodustavad enam kui 80% kavades kliimale ja keskkonnale eraldatud EAFRD eelarvest. Ülejäänud 20% on pärit investeerimismeetmetest, mis võivad aidata kaasa kliimale ja keskkonnale, kuid mis on sageli väga laialt määratletud, mis raskendab nende panuse hindamist ja perioodide võrdlemist.

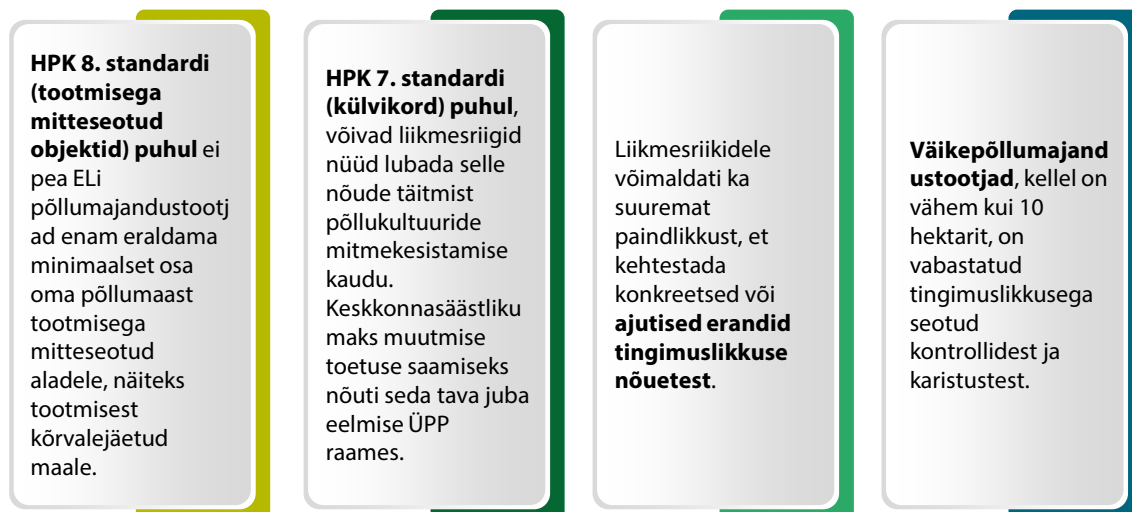
**44** Meie analüüs näitab, et mahepõllumajanduse toetust saava pindala suurus on suurenenud ja et lisatud on mõned positiivsed keskkonnahoidlikud EAFRD sekkumised. Need hõlmavad toetust lirimaa elupaikade (tulemuspõhise) seisundi tunnustamiseks ja uut sekkumist põllumaa elurikkuse suurendamiseks Poolas. Paljud EAFRD sekkumised sarnanevad siiski eelmise perioodi sekkumistega.

**45** Tulemusnäitajad on ÜPP kahe perioodi vahel märkimisväärselt muutunud (osaliselt on see tingitud ÜPP uuest keskkonnahoidlikust struktuurist). Seetõttu ei ole võimalik neid näitajaid kasutada keskkonnahoidlikkuse eesmärgi sisuliseks võrdlemiseks maaelu arengu meetmete perioodide vahel.

## Vastusena põllumajandustootjate nõudmistele vähendas EL tingimuslikkuse nõudeid

**46** 2024. aasta esimeses kvartalis korraldasid kogu ELi põllumajandustootjad paljude eri probleemide (sh 2023.–2027. aasta ÜPP struktuuri) tõttu meeleavaldusi. Vastuseks põllumajandustootjate nõudmistele tegi komisjon ettepaneku võtta vastu ELi määrus, millega leevendatakse mõningaid tingimuslikkuse nõudeid. Euroopa Parlament ja nõukogu võtsid määruse vastu 2024. aasta mais (vt [joonis 13](#)).

## Joonis 13. Meetmed tingimuslikkuse vähendamiseks 2024. aastal



Allikas: kontrollikoda määruse (EL) 2024/1468 põhjal.

**47** Kuigi need muudatused lihtsustavad põllumajandustootjate jaoks tingimuslikkuse nõuete täitmist, toovad need ka vähem kasu keskkonnale ja kliimale. Näiteks külvikorra (HPK 7) eesmärk oli tuua mulla kvaliteedile täiendavat kasu, kuid nüüd on selle nõude täitmine vabatahtlik. HPK 8 eesmärk oli parandada bioloogilist mitmekesisust (mis tähendas, et teatav minimaalne osa maast oleks eraldatud mittetootlikele elementidele), kuid seda enam ei nõuta. Selle asemel peavad liikmesriigid pakkuma tootmisega mitteseotud maa-aladele ja maastikuelementidele toetust ökokavade kaudule. Need on aga põllumajandustootjate jaoks vabatahtlikud ja toimuvad keskkonnahoidlike meetmete arvelt ning enam ei nõuta minimaalse osa maa kasutamist tootmisega mitteseotud maa-alal.

## Kavad ei ole Euroopa roheline kokkuleppe eesmärkide ja sihtidega hästi ühtlustatud

**48** Euroopa rohelses kokkuleppes on 2023.–2027. aasta ÜPP määratletud peamise vahendina kliimamuutustega võitlemiseks, keskkonna kaitsmiseks ja elurikkuse säilitamiseks tehtavate jõupingutuste toetamisel. Kontrollisime, kas:

- o roheline kokkuleppe eesmärgid (vt punktid **06** ja **07**) kajastusid ÜPP õigusaktides;
- o komisjoni hinnang kavadele tagas kooskõla roheline kokkuleppe eesmärkidega;

- o kavad aitavad märkimisväärselt kaasa rohelise kokkuleppe eesmärkide saavutamisele;
- o kavad sisaldasid peamisi põllumajandustavasid, mis on kasulikud rohelise kokkuleppe laiemate eesmärkide saavutamisele.

## **Euroopa rohelise kokkuleppe eesmärke ei ole ÜPP õigusaktidesse integreeritud**

**49** Viis põllumajanduse jaoks olulist rohelise kokkuleppe eesmärki on seotud kliima ja keskkonnaga, nagu on näidatud [joonisel 4](#). Hindasime, kuidas need eesmärgid on ÜPP õigusaktidesse lisatud.

**50** ÜPP õigusaktid koostati rohelise kokkuleppe väljatöötamise ajal (vt [joonis 5](#)). Komisjon esitas ÜPP õigusakti ettepaneku 2018. aasta juunis ja õigusakt võeti vastu 2021. aasta detsembris. [Rohelise kokkuleppe teatis](#) avaldati 2019. aasta detsembris. 2020. aasta mais kehtestati strateegias „Talust taldrikule“ ja ELi elurikkuse strateegias rohelise kokkuleppe neli mittesiduvat kvantifitseeritud keskkonnaeesmärki. 2021. aasta juulis jõustus [Euroopa kliimamäärus](#), millega kehtestati siduv rohelise kokkuleppe eesmärk vähendada kasvuhoonegaaside heidet 2030. aastaks 55% võrreldes 1990. aasta tasemega.

**51** ÜPP strateegiakava määruuses märgitakse, et kavad peaksid aitama kaasa rohelise kokkuleppe eesmärkide saavutamisele<sup>15</sup>, kuid ei kehtestata selleks erinõudeid. Nagu mitmes uuringus<sup>16</sup> on leitud, ei kajastu rohelise kokkuleppe eesmärkide tähtsus uutes ÜPP õigusaktides.

## **Kvantifitseeritud hinnangute puudumise tõttu ei saanud komisjon mõõta kavade panust Euroopa rohelise kokkuleppe eesmärkide saavutamisse**

**52** Uurisime, kuidas komisjon hindas, kas kavad on kooskõlas rohelise kokkuleppe 2030. aasta eesmärkidega.

<sup>15</sup> ÜPP strateegiakava määruuse põhjendused 122 ja 123 ning artikli 109 lõike 2 punktid a ja v.

<sup>16</sup> Cuadros-Casanova I. jt, *Opportunities and challenges for Common Agricultural Policy reform to support the European Green Deal*, jaanuar 2023; Guyomard H. jt, „Research for AGRI Committee – The Green Deal and the CAP: policy implications to adapt farming practices and to preserve the EU’s natural resources.“ Euroopa Parlament, 2020.

**53** Määruses ei nõuta, et liikmesriigid lisaksid oma kavadesse ÜPP eesmärgid või hinnangud selle mõju kohta rohelisele kokkuleppele, samuti ei nõudnud seda komisjon. Mahepõllumajanduse puhul nõuti õigusaktides siiski, et liikmesriigid kasutaksid tulemusnäitajat, et hinnata kavade mõju rohelisele kokkuleppele. Lisaks mahepõllumajandusele ja mõnele erandile (vt näide [5. selgituses](#)) ei esitanud liikmesriigid hinnangut panuse kohta, mille kavad ise rohelise kokkuleppe eesmärkide saavutamisse annaksid (vt [IV lisa](#)). Neli valimisse kaasatud liikmesriiki märkisid, et selliseid hindamisi takistas muu hulgas ühiste määratluste ja meetoodika puudumine.

## 5. selgitus

### Kavadega antav panus rohelise kokkuleppe eesmärkide saavutamisse

Prantsusmaa kavas on märgitud, et teadusühenduse CITEPA hinnangute kohaselt võimaldaksid kava meetmed vähendada põllumajanduse kasvuhoonegaaside heidet 2030. aastaks 9–11% võrreldes 2015. aasta tasemega. See toimuks järgmistelt:

- dilämmastikoksiidi heitkoguste vähendamise abil 10–12%;
- metaaniheite vähendamise teel 9–12%.

**54** Komisjon palus liikmesriikidel lisada oma kavadesse rohelise kokkuleppe keskkonnaeesmärkide selged riigisisesed väärtused. See käis kõigi liikmesriikide meetmete, mitte ainult ühise põllumajanduspoliitika kohta. Nagu rõhutati ka ühes Euroopa Parlamendi tellitud uuringus<sup>17</sup>, ei esitanud liikmesriigid komisjoni nõudmistele vaatamata oma kavades enamasti riigisisesid väärtusi, välja arvatud mahepõllumajanduse puhul (vt [IV lisa](#)).

**55** Liikmesriigid esitasid erineva üksikasjalikkusega kvalitatiivseid selgitusi selle kohta, kuidas nende kavad on kooskõlas rohelise kokkuleppe eesmärkidega. Komisjon leidis ka, et neli tulemusnäitajat on seotud rohelise kokkuleppe keskkonnaeesmärkidega<sup>18</sup> (vt [V lisa](#)).

<sup>17</sup> Münch A. jt, 2023, lk 65.

<sup>18</sup> Euroopa Komisjon, „Analysis of links between CAP Reform and Green Deal“, mai 2020.

**56** Uurisime komisjoni hinnangut kavade kooskõla kohta rohelse kokkuleppe 2030. aasta eesmärkidega ning leidsime, et kui mahepõllumajandus välja arvata, ei ole komisjonil võimalik mõõta nende mõju ulatust ja seega kindlaks teha, kas need on eesmärkidega kooskõlas.

## Rohelise kokkuleppe eesmärkide saavutamise sõltub suuresti väljaspool ÜPPd kavandatud meetmetest

**57** Hindasime kavade mõju rohelse kokkuleppe eesmärkidele, uurides asjaomaste ÜPP tulemusnäitajate jaoks ajavahemikuks 2023–2027 seatud eesmärke (vt [tabel 1](#)) ja tingimuslikkuse nõudeid. Neid tulemusnäitajaid peab komisjon seotuks rohelse kokkuleppe eesmärkidega (vt punkt [55](#)). Lisaks neile on meie hinnangul veel kaks tulemusnäitajat, mida saab täielikult seostada kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamisega.

**Tabel 1. Rohelise kokkuleppe eesmärkide tulemusnäitajad valitud liikmesriikides**

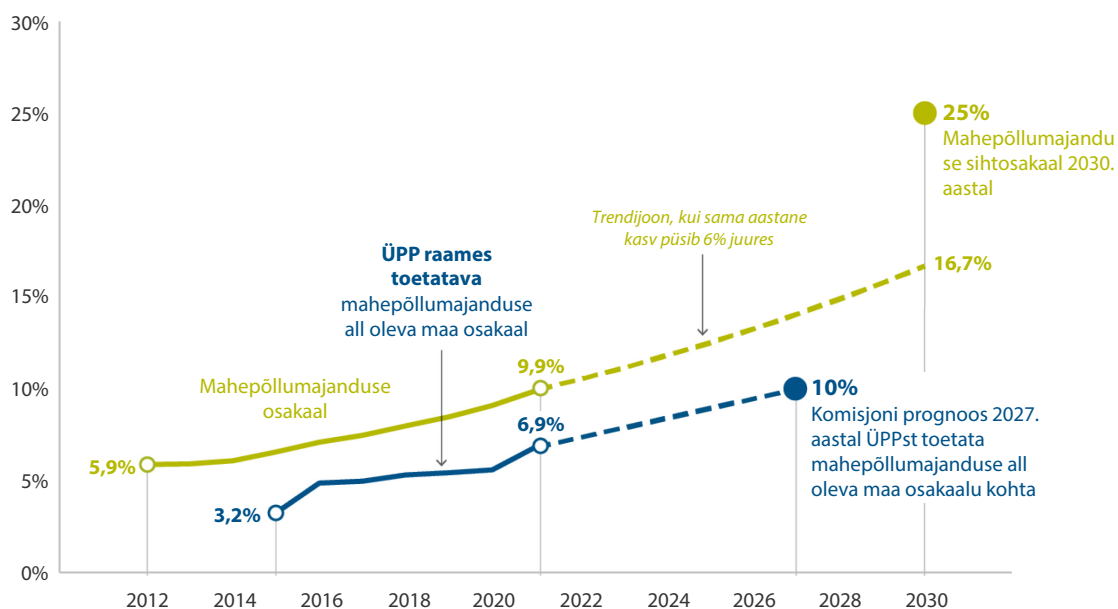
ÜPP perioodi 2023–2027 eesmärgid	R.29 Mahepõllumajanduse arendamine (% kogu põllumajandusmaast)	R.22 Toitainete majandamise kestlikkus (% kogu põllumajandusmaast)	R.24 Pestitsiidide säästev kasutamine ja kasutamise vähendamine (% kogu põllumajandusmaast)	R.34 Maastikule iseloomulike vormide säilitamine (% kogu põllumajandusmaast)	R.13 Heitkoguste vähendamine loomakasvatusektoris (% kõigist loomühikutest)	R.14 Süsiniku säilitamine mullas ja biomassis (% kogu põllumajandusmaast)
<b>Iirimaa</b>	7,5%	42,4%	7,5%	4,7%	–	8,9%
<b>Hispaania</b>	5,1%	5,6%	4,6%	0,3%	0,1%	32,1%
<b>Prantsusmaa</b>	11,7%	1,1%	61,1%	0,3%	–	26,2%
<b>Poola</b>	4,5%	27,0%	9,4%	0,2%	–	38,0%
<b>ELi koondandmed</b>	<b>10%</b>	<b>15,2%</b>	<b>26,8%</b>	<b>1,8%</b>	<b>2,4%</b>	<b>35,1%</b>

*Märkus:* esitatud eesmärgid tulenevad esimestest heakskiidetud kavadest ja sõltuvad iga liikmesriigi valitud meetmetest. Need eesmärgid näitavad ÜPP kõrgeimat vahe-eesmärki, mis on kavandatud aastateks 2023–2027.

*Allikas:* ÜPP strategiakavad.

**58** Mahepõllumajanduse puhul hindas komisjon kavade tulemusnäitaja **R.29** eesmärkide põhjal, et 2027. aastaks haritakse ÜPP toetusel 10% kogu ELi hõlmavast põllumajandusmaast mahepõllumajanduslikult. Hoolimata ÜPP toetusega hõlmatud pindala märkimisväärsest suurenemisest aastatel 2023–2027, näib, et rohelise kokkuleppe eesmärki, mille kohaselt peaks 2030. aastaks mahepõllumajanduse all olema 25% haritavast maast, on väga raske saavutada (vt [joonis 14](#)). Meie hiljutises [eriaruandes 19/2024](#) ELi mahepõllumajanduse kohta leiti, et mahepõllumajandustavade kasutuselevõttu tuleks selle eesmärgi saavutamiseks kahekordistada. [EEA](#) märgib, et 25% eesmärgi saavutamine 2030. aastaks on väga ebatõenäoline.

#### Joonis 14. Mahepõllumajanduse all oleva ELi põllumajandusmaa osakaal aastatel 2012–2021 ja eesmärgid (aastateks 2027 ja 2030)

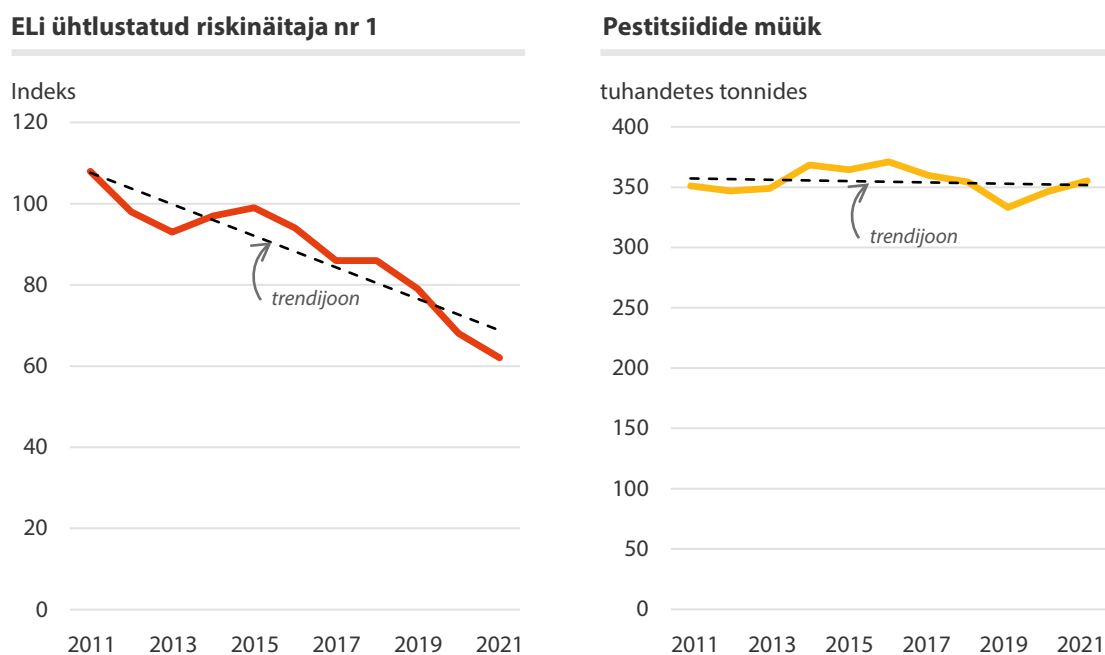


Allikas: kontrollikoda komisjoni ja Eurostati andmete ning kavade põhjal.

**59** Kavade kohaselt peaks 2027. aastaks toitaineid säästvalt majandama 15,2%-l ELi põllumajandusmaast (tulemusnäitaja **R.22**). See on seotud rohelise kokkuleppe eesmärgiga vähendada 2030. aastaks toitainete kadu 50%. Tingimuslikkus ja eelkõige kohustuslik majandamisnõue, millega tagatakse nitraadidirektiivi rakendamine, on samuti olulised rohelise kokkuleppe eesmärgi saavutamiseks, kuid jõudsimise hiljuti oma [eriaruandes 19/2023](#) järeldusele, et 2023.–2027. aasta ÜPP mullakaitse tingimuslikkuse eeskirjades ei ole tehtud piisavalt muudatusi. Ühes [hiljutises EEA uuringus](#) jõuti järeldusele, et põhjavee lämmastikusisalduse küsimuses on alates 2000. aastast tehtud vähe edusamme ning on ebatõenäoline ja ebakindel, et toitainete kadu põhjavees väheneb 2030. aastaks ELis 50%.

**60** Tingimuslikkus – eelkõige taimekaitsevahendite kasutamist ja kohustuslikku külvikorda käsitlevad kohustuslikud majandamisnõuded – on olulised seoses rohelse kokkuleppe eesmärgiga vähendada 2030. aastaks pestitsiidide koguriski ja kasutamist 50%. Samuti kavatakse liikmesriigid eraldada 26,8% ELi põllumajandusmaast pestitsiidide säästvaks kasutamiseks ja vähendamiseks (tulemusnäitaja **R.24**). Komisjon teatas, et kavade läbivaatamisel ei tehtud kindlaks ühtegi ökokava, mille rakendamine oleks prioriteetne piirkondades, kus pestitsiide kasutatakse palju ja ohtlikult<sup>19</sup>. Kuigi Eurostati jälgitav „ELi ühtlustatud riskinäitaja“ näitab jätkuvaid edusamme (vt [joonis 15](#)), leidsime oma [eriaruandes 05/2020](#), et meetodikas hinnatakse pestitsiidide kasutamisega seotud riski vähendamist üle. Tegelikult on pestitsiidide müük (tonnides) püsinud alates 2011. aastast suhteliselt muutumatuna (vt [joonis 15](#)). Teade [pestitsiidide säästvat kasutamist käsitleva määruse](#) ettepaneku tagasivõtmise kohta (vt punkt [07](#)) on veel üks väljakutse rohelse kokkuleppe eesmärgi saavutamisel.

### Joonis 15. Pestitsiidide kasutamine ja riskinäitaja ning pestitsiidide müük EL 27-s (2011–2021)



Allikas: Euroopa Komisjon Eurostati andmete põhjal.

<sup>19</sup> Euroopa Komisjon: „Mapping and analysis of the CAP Strategic Plans: Assessment of joint efforts for 2023-2027“, november 2023, lk 561.



**61** Rohelise kokkuleppe eesmärgi – eraldada 10% pindalast mitmekesisetele maastikuelementidele (sealhulgas teatav tootmisest kõrvale jäetud maa) – saavutamise sõltub suurel määral HPK 8-s nõutud miinimumpindala (4%) ületamisest. Selle nõude tingimusi aga leevendatakse (vt punkt **46**). Kavade ökokavad ja maaelu arengu meetmed on suunatud maastikuelementide säilitamisele 1,8%-l ELi põllumajandusmaast (tulemusnäitaja R.34). Komisjoni märgukirjades [Hispaaniale](#), [Prantsusmaale](#) ja [Poolale](#) märgiti, et neis riikides sellele näitajale seatud eesmärgid olid liiga madalad. Sellest hoolimata on need lõplikes kavades veelgi väiksemad (näiteks algse tegelikust suuremaks hindamise tõttu). Komisjon tunnustab, et mõnel juhul tunduvad kavade eesmärgid bioloogilise mitmekesisuse kaitsmisel olevat madalad<sup>20</sup>, ning märgib, et „sellistele meetmetele tuleb pöörata rohkem tähelepanu“<sup>21</sup>, et suurendada mitmekesisete maastikuelementide hulka.

**62** Kliimamuutuste leevendamise kavad sisaldavad meetmeid kasvuhoonegaaside heite vastu võitlemiseks, vähendades heidet tekkekohas (**R.13**) ja suurendades süsiniku sidujate arvu (**R.14**). ELi poolt **R.13**-le seatud koondeesmärk näitab, et loomakasvatusektori heitkoguste vähendamise meetmed peaksid kehtima ainult 2,4%-le ELi kariloomadest, mis üksi põhjustab 58% põllumajandusest tulenevast heitest. Liikmesriigid töid välja põhjused, nagu kariloomade arvuga seotud sekkumiste kavandamise keerukus või saavutuste arvutamine ja aruandlus. [EEA andmetel](#) on põllumajandussektoris vaja teha märkimisväärseid lisapingutusi, kuna viimastel aastatel on selles tehtud vaid vähe edusamme.

**63** Süsiniku säilitamise puhul on ELi koondeesmärk näitaja **R.14** puhul 35% (% olemasolevast maast, kus meetmeid rakendatakse). Valitud liikmesriikide puhul hindas komisjon lirimaa eesmärki (8,9%) madalaks, kuid lirimaa seda ei muutnud. Uued tingimuslikkuse nõuded – eelkõige HPK 2 turbaalade kaitseks – aitavad kaasa ka süsiniku säilitamisele pärast lubatud viivitust (vt punkt **39**). [EEA](#) märgib, et liikmesriikide poolt 2023. aasta märtsis esitatud kasvuhoonegaaside prognooside kohaselt suureneb süsiniku sidujate arv veelgi, kuid mitte sellises tempos, mis võimaldaks eesmärgid 2030. aastaks saavutada.

<sup>20</sup> Euroopa Komisjon: „[Assessment of joint efforts for 2023-2027: executive summary](#)“, november 2023, lk 5.

<sup>21</sup> Euroopa Komisjon: „[Report from the Commission to the European Parliament and the Council: “Summary of CAP Strategic Plans for 2023-2027: joint effort and collective ambition”](#)“, november 2023, lk 8.

**64** Komisjoni 2023. aasta aruandes „Ühised jõupingutused“ märgitakse, et mahepõllumajanduse kavad aitavad märkimisväärselt kaasa rohelise kokkuleppe eesmärkide saavutamisele ja muude eesmärkide puhul sisaldavad kavad häid võimalusi<sup>22</sup>. Uuringud<sup>23</sup> on näidanud, et ÜPP praegune ülesehitus ei pruugi olla piisav eesmärkide saavutamiseks, ning seda kinnitab ka kavade analüüs. Meie üldine hinnang on, et kuigi kavad aitavad mõnevõrra kaasa rohelise kokkuleppe eesmärkide saavutamisele, sõltub nende saavutamine suuresti ÜPP-välistest meetmetest.

### **Mõningaid rohelise kokkuleppe eesmärkide peamisi põllumajandustavasid ei käsitletud neljas valitud kavas piisavalt**

**65** Kuigi kavades on esitatud poliitika kujundamine aastateks 2023–2027, on põllumajandusega seotud kliima- ja keskkonnaprobleemid pikaajalised. Rohelises kokkuleppes on sätestatud, et kavad „peaksid viima kestlike tavade kasutamiseni“. Komisjon ja eksperdid on kindlaks teinud mitmesugused peamised tavad, millest paljudele viitas komisjon kavade väljatöötamisel. Uurisime, kas meie valimisse kuulunud neli kava edendasid selliseid tavasid.

**66** Leidsime, et kavad sisaldavad mõningaid peamisi tavasid, mis on seotud näiteks ekstensiivse karjatamise, sõnnikukäitluse, täppispõllumajanduse, vahekultuuride, maaharimise vähendamise ja elurikkuse säilitamise meetmetega. Mõningaid peamisi tavasid ei ole aga neljas auditeeritud kavas käsitletud, nagu on kirjeldatud allpool.

---

<sup>22</sup> Euroopa Komisjon: „[Report from the Commission to the European Parliament and the Council: “Summary of CAP Strategic Plans for 2023-2027: joint effort and collective ambition”](#)“, november 2023, lk 6–9.

<sup>23</sup> OECD, „[Policies for the Future of Farming and Food in the European Union, OECD Agriculture and Food Policy Reviews](#)“, oktoober 2023, lk 11; Pe'er jt, „[How can the European Common Agricultural Policy help halt biodiversity loss? Recommendations by over 300 experts](#)“, juuni 2022; Cuadros-Casanova I jt, „[Opportunities and challenges for Common Agricultural Policy reform to support the European Green Deal](#)“, jaanuar 2023.

**67** Soolesisesest fermentatsioonist tekkiv metaaniheide moodustab peaaegu poole põllumajanduse kasvuhoonegaaside koguheitest<sup>24</sup>. Seda valdkonda käsitletakse neljas kavas siiski väga väheste sekkumistega (vt punkt **62**). Turbaalade taastamist peetakse ka tõhusaks kasvuhoonegaaside heite vähendamise viisiks, nagu on märgitud meie [eriaruandes 16/2021](#). Iirimaa ja Poolas on suured turbaalad, kuid taastamismeetmeid kavades peaaegu ei käsitleta.

**68** Ühes Teadusuuringute Ühiskeskuse 2020. aasta uuringus viidatakse muudele kliimamuutuste vastu võitlemise meetmetele, nagu anaeroobse kääritamise kasutamine sõnnikust või nitrifikatsiooni inhibiitoritest biogaasi tootmiseks. See vähendaks kasvuhoonegaaside heidet ja nitraadikadu. Meie valimisse kuulunud neljast liikmesriigist kahe kavad sisaldasid selgeid meetmeid (Poola) või võimalusi (Hispaania) anaeroobsete kääritusseadmete kasutamiseks. Üheski kavas ei mainita sõnaselgelt nitrifikatsiooni inhibiitorite meetmeid.

**69** ELi kliimamuutustega kohanemise strateegias märgitakse, et „äärmuslike kliima- ja ilmastikunähtuste sagedus ja raskusaste suureneb“ ning et üleminek põuaga paremini sobivatele põllukultuuridele on peamine asjakohane tava. Hispaania on kavandanud ühe sekkumise, mis hõlmab põuakindlaid põllukultuure, kuid ainult ühe võimalusena, samas kui ülejäänud kolmes meie valimisse kuuluvas kavas ei leitud ühtegi konkreetset meetet, mis seda tava toetaksid. Mõnel juhul põhinevad kavad investeeringutel niisutustaristuse, kuid nende tõhusus üldise veetarbimise vähendamisel on ebaselge<sup>25</sup>. Aruandes „Ühised jõupingutused“ tunnistatakse, et põudade suhtes vastupidavamatele viljelusviisidele oleks võinud veelgi rohkem tähelepanu pöörata<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Euroopa Keskkonnaamet, oktoober 2023.

<sup>25</sup> Kontrollikoja eriaruanne 20/2021, punktid 77–78; OECD (2023), „Policies for the Future of Farming and Food in Spain, OECD Agriculture and Food Policy Reviews“, juuni 2023.

<sup>26</sup> Euroopa Komisjon: „Mapping and analysis of the CAP Strategic Plans: Assessment of joint efforts for 2023-2027“, november 2023, lk 553.

**70** Toetuste sidumine kohanemistavade kombinatsiooniga on samuti tunnistatud sobivamaks äärmuslike kliimanähtustega toimetulekuks, kuid enamik 28 kavast<sup>27</sup> – sealhulgas kolm neljast meie valimisse kuulunud liikmesriigist – kasutavad ökokavade puhul lihtsamat lähenemisviisi. Poola on seevastu võtnud kasutusele ökokava, millega premeeritakse põllumajandustootjaid tavade kombineerimise eest.

**71** Agrometsandus on kasulik nii bioloogilisele mitmekesisusele kui ka kliimamuutustega kohanemisele<sup>28</sup>. Neljast kavast kolm sisaldavad konkreetselt agrometsandusega seotud sekkumisi, kuid hõlmatud ala suurus on kas teadmata (Prantsusmaa) või väga väike (Poola ja Hispaania), näiteks Poolas ainult 0,03% põllumajandusmaast.

**72** Kavad sisaldavad kasulikke meetmeid bioloogilise mitmekesisuse tagamiseks põllumajandusettevõtte tasandil. Põllumajandustootjate tegevuse piirkondlikku koordineerimist peetakse siiski suurema keskkonnamõju saavutamisel tõhusamaks vahendiks kui kooskõlastamata individuaalseid tavasid põllumajandusettevõtete tasandil<sup>29</sup>. Nagu märkis komisjon oma [aruandes kavade ühismeetmete kohta](#), on koostöö kavades endiselt vähe arenenud.

## Seireraamistik on paranenud, kuid selles puuduvad ÜPP keskkonnanõuetekohase hindamise põhielemendid

**73** Käesolevas osas keskendume 2023.–2027. aasta ÜPP seireraamistikule, mida kohaldatakse kliima ja keskkonna suhtes. Kontrollisime, kas:

- määruses sätestatud raamistik sisaldab selgeid ÜPP eesmärke ja asjakohaseid näitajaid;
- kavades võetakse seda raamistikku järjepidevalt arvesse ning kas näitajate ja eesmärkide vahel on sidus seos.

---

<sup>27</sup> Devot A. jt, „Research for AGRI committee, The impact of extreme climate events on agriculture production in the EU“, Euroopa Parlament, aprill 2023, lk 64.

<sup>28</sup> EPRS, Agroforestry in the European Union, juuni 2020.

<sup>29</sup> Pe'er jt, „How can the European Common Agricultural Policy help halt biodiversity loss? Recommendations by over 300 experts“, juuni 2022.

## Seireraamistikku on lihtsustatud, kuid eesmärkides puudub selgus ning näitajad keskenduvad pigem väljunditele kui tulemustele

**74** Uurisime üld- ja erieesmärke ning ÜPP õigusaktides sisalduvaid näitajaid, et hinnata, kas need võimaldaksid anda aru ÜPP keskkonnahoidlikkuse kohta. 2023.–2027. aasta ÜPPs ühtlustatakse mõlema samba erieesmärke ja näitajaid, mis on võrreldes eelmise perioodiga lihtsustatud struktuur.

**75** Kuid nagu meie [arvamuses 07/2018](#) märgiti, ei ole konkreetsed eesmärgid ise, sealhulgas kliima ja keskkonnaga seotud eesmärgid, selgelt määratletud (nt panus kliimamuutuste leevendamisse ja nendega kohanemisse ning säästvasse energiasse) ega seotud kvantifitseeritud eesmärkidega. Need probleemid raskendavad erieesmärkide saavutamise jälgimist.

**76** Märkisime oma [arvamuses 07/2018](#), et kui kõrgetasemelistele eesmärkidele ei keskenduta, võib see takistada tegevuse edukust ning et tõhusa tulemuspõhise süsteemi lähtepunktiks peaksid olema selged ja konkreetsed eesmärgid. Euroopa Parlamendi põllumajanduse ja maaelu arengu komisjoni tellitud hiljutistes uuringutes jõuti samuti järeldusele, et ÜPP erieesmärke ei ole ELi tasandil kvantifitseeritud<sup>30</sup>.

**77** Lisaks, nagu meie [arvamuses](#) märgiti, kajastavad enamik tavapäraseid tulemusnäitajaid tegelikult väljundit, näiteks pindala, loomade arvu või sekkumisega hõlmatud põllumajandusettevõtete osakaalu, kuid ei mõõda sekkumiste enda mõju. Näiteks R.14 näitab, kui suur osa kasutatavast põllumajandusmaast on hõlmatud toetatud kohustustega vähendada heitkoguseid või jätkata või suurendada süsiniku säilitamist. See ei ütle aga midagi elluviidud meetmete tõhususe kohta.

## Mõnes kavas puuduvad olulised tulemusnäitajad ja seosed konkreetsete eesmärkidega on väga erinevad

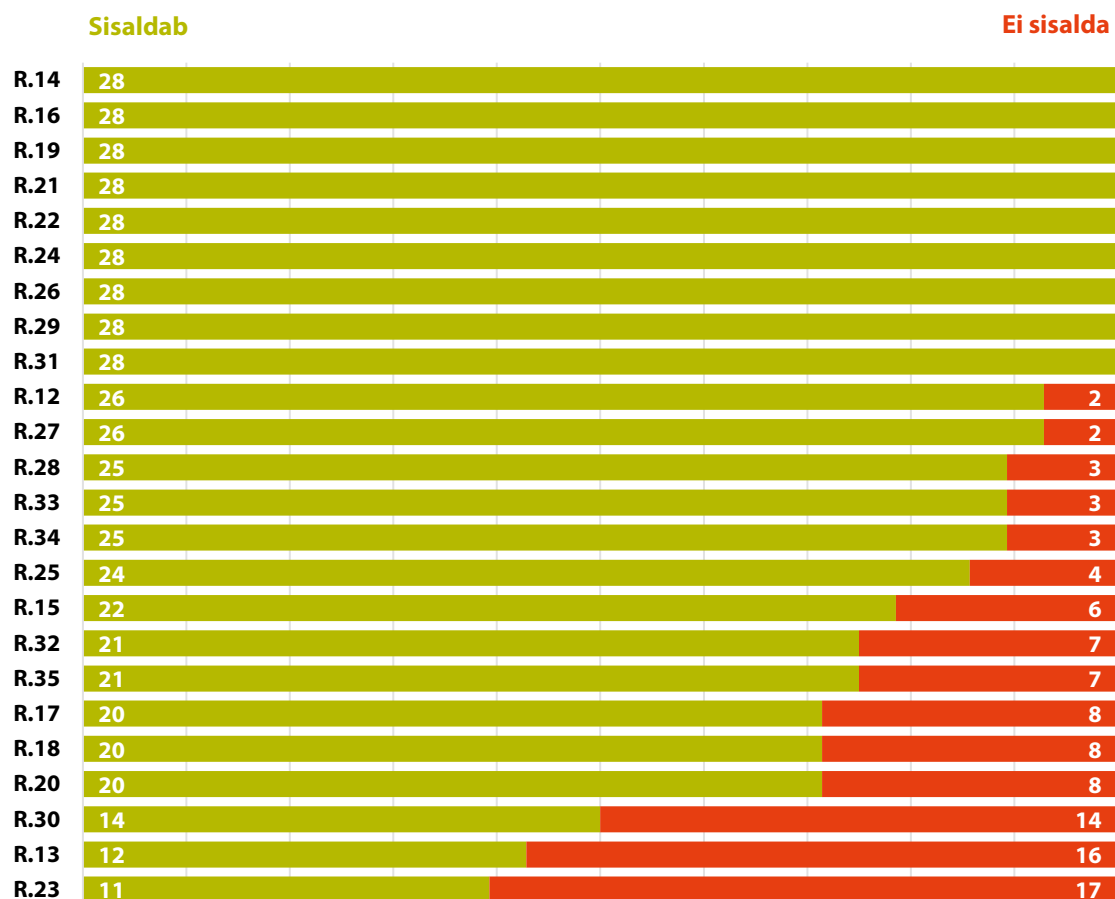
**78** Liikmesriikidele võimaldati mõningast paindlikkust oma kavades seireraamistiku rakendamisel. Uurisime, kuidas komisjon kontrollis, kas kliima- ja keskkonnanäitajad olid kooskõlas liikmesriikide vajaduste hinnangute, erieesmärkide ja seotud sekkumistega.

---

<sup>30</sup> Münch A. jt, 2023.

**79** Leidsime, et kavades sisalduvad näitajad olid liikmesriigiti väga erinevad (vt *joonis 16*). Kokku valisid kõik liikmesriigid 24 kliima- ja keskkonnanaätajast üheksa.

### Joonis 16. Kavandatud kliima ja keskkonnaga seotud tulemusnäitajad



*Märkus:* Belgia esitas ühe Vallooni piirkonna ja teise Flandria kohta.

*Allikas:* kontrollikoda.

**80** Kõik neli valitud liikmesriiki määrasid kindlaks oma konkreetsete vajaduste põhiprioriteedid, lähtudes konkreetsetest eesmärkidest. Siiski ei lisanud nad oma lõplikesse kavadesse kõiki nende prioriteetidega seotud näitajaid, kuna nad ei kavandanud sekkumisi, mis sisaldaksid asjakohaseid näitajaid. Näiteks, kuigi Iirimaa, Prantsusmaa ja Poola liigitasid kasvuhoonegaaside heite vähendamise prioriteediks, ei kasutanud nad näitajat R.13 (heite vähendamine loomakasvatusektoris), kuna see näitaja on ette nähtud üksnes sekkumisteks, mis on seotud kariloomade arvuga, mida neil oli raske kavandada (vt punkt 62). Hispaania peab vee koguse ja kvaliteedi head seisundit esmatähtsaks, kuid ei ole lisanud näitajat R.23 (sästev veekasutus). See näitaja on ette nähtud üksnes pindalapõhisteks sekkumisteks, samas kui Hispaania kavas kavandatud panused säästvasse veemajandusse tulenevad suures osas investeeringutest, millel puudub spetsiaalne veekasutuse näitaja.

**81** 24-st keskkonna ja kliimaga seotud tulemusnäitajast on komisjoni tulemuslikkuse hindamiseks kohustuslikud vaid 13, mida komisjon kasutab edusammude jälgimiseks, parandusmeetmete määramiseks või viimase abinõuna maksete vähendamiseks või peatamiseks (vt *VI lisa*). Eialgu kavatses komisjon kasutada tulemuslikkuse hindamisel kõiki 24 näitajat, kuid õigusloomeprotsessi käigus vähendati seda 13-le. Neist 13-st on kõigis liikmesriikides valitud ainult seitse. Näitajate vähendamine takistab sisulist tulemuslikkuse hindamist ja võib põhjustada liikmesriikide ebajärjekindlat kohtlemist.

**82** Uurisime ka seda, kuidas liikmesriigid seostasid 24 tulemusnäitajat erieesmärkidega. Selle seostamise eesmärk on võimaldada jälgida põhjuste ja tagajärgede vahelisi seoseid. Leidsime, et liikmesriikide esitatud seosed on väga erinevad. See võib raskendada järelevalvet selle üle, kuidas kavad aitavad kaasa konkreetsete eesmärkide saavutamisele ELi tasandil.

## Järeldused ja soovitused

**83** Järeldame, et 2023.–2027. aasta kavad on keskkonnahoidlikumad kui eelmisel ÜPP perioodil, kuid ei vasta ELi kliima- ja keskkonnanäesmärkidele ning et keskkonnahoidliku tulemuslikkuse hindamise põhielemendid puuduvad.

**84** ÜPP strateegiakavade määruse keskkonnahoidlik ülesehitus võimaldab ÜPPs seada suuremaid keskkonna- ja kliimaeesmärke. Uus tingimuslikkuse süsteem laiendab ja tugevdab eelmise ÜPP nõuetele vastavuse ja keskkonnasäästlikumaks muutmise süsteemi. Need rangemad nõuded on aluseks ökokavadele ja maaelu arengu meetmetele, millega premeeritakse kliima- või keskkonnasõbralike tavade kasutamist (punktid [23–27](#)).

**85** 2023.–2027. aasta ÜPP andis liikmesriikidele suure paindlikkuse, et kajastada oma kavades keskkonnahoidlikku ülesehitust. Komisjoni ülesanne oli tagada, et kavad oleksid ambitsioonikamad ja tema eesmärk oli saavutada märkimisväärne suurenemine. Komisjon esitas kavade projektide kohta märkusi. Meie valimisse kuulunud neli liikmesriiki vastasid kõigile komisjoni tehtud märkustele, kuigi sageli ainult osaliselt, järgides komisjoni soovitusi või selgitades, miks nad sisuliselt oma esialgse ettepaneku juurde jäid. Paljudel juhtudel viitasid nad täiendavatele riigisisestele poliitikameetmetele, mille üle komisjonil puudub järelevalve (punktid [28–35](#)).

**86** Viis, kuidas keskkonnahoidlik struktuur kavadesse üle võetakse, määrab kindlaks nende ambitsioonikuse taseme. Uue tingimuslikkuse süsteemi raames kasutasid kõik liikmesriigid HPK erandeid ning 16 liikmesriiki lükkasid ÜPP strateegiakavade määruuses sätestatud võimaluste kaudu edasi nõude kaitsta turbaalasid ja märgalasid. Lisaks ei kasutanud liikmesriigid alati ära HPK nõuete täielikku potentsiaali. Vabatahtlike ökokavade ja maaelu arengu meetmetega ei ole sageli võimalik praegu kasutusel olevaid tavasid muuta. Meie analüüs näitab, et lõplikud kavad ei suurenda võrreldes eelmise perioodiga märkimisväärselt keskkonnahoidlike eesmärke (punktid [36–45](#)).

**87** Kuigi kavad sisaldavad mõningaid peamisi tavasid, mille eesmärk on tegeleda pikaajaliste kliima- ja keskkonnaprobleemidega, ei ole mõned muud peamised tavad meie valimisse kuuluva nelja kavaga piisavalt hõlmatud (punktid [65–72](#)).

**88** Kavade tegelikku mõju kliimale ja keskkonnale mõjutavad hiljuti komisjoni poolt põllumajandustootjate nõudmisel kehtestatud meetmed. Mõju sõltub ka sellest, mil määral põllumajandustootjad vabatahtlikud kavad kasutusele võtavad (punktid [42–47](#)).



## 1. soovitus. Edendada kavades keskkonnahoidlike heade tavade vahetamist

---

Komisjon peaks edendama heade tavade vahetamist ökokavades, et laiendada nende kasutamist kavades. Samuti tuleks edendada peamisi tavasid ja lähenemisviise, et paremini lahendada pikaajalisi kliima- ja keskkonnaprobleeme.

**Soovituste täitmise tähtaeg: 2025**

**89** Hoolimata roheline kokkuleppe tähtsusest komisjoni jaoks, leidsime, et kavad ei ole roheline kokkuleppe eesmärkide ja sihtidega hästi kooskõlas. See kinnitab sidusrühmade arvamust, et ÜPP ja roheline kokkulepe ei ole piisavalt kooskõlas. ÜPP strateegiakava määruuses viidatakse mõnele roheline kokkuleppe eesmärgile, kuid see ei sisalda konkreetseid eesmärke, mis tuleb ÜPP raames saavutada (punktid **49–51**).

**90** Lisaks ei nõuta määruuses, et liikmesriigid lisaksid oma kavadesse roheline kokkuleppe eesmärke ega hinnanguid ÜPP mõju kohta. Kui mõned erandid välja arvata, ei esitanud liikmesriigid eesmärke ega hinnanguid kava tasandil, osaliselt ühiste määratluste ja meetodika puudumise tõttu (punktid **52–53**). Seetõttu ei saanud komisjon mõõta kavade panust roheline kokkuleppe eesmärkide saavutamisse (välja arvatud mahepõllumajanduslikult haritava maa suurenemine). Meie analüüs näitab, et nende eesmärkide saavutamine sõltub suuresti väljaspool ÜPPd kavandatud meetmetest (punktid **54–64**).

## 2. soovitus. Hinnata ÜPP panust roheline kokkuleppe keskkonna- ja kliimaeesmärkide saavutamisse

---

Komisjon peaks 31. detsembriks 2025 esitama Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruande kavade mõju kohta liidu keskkonna- ja kliimakohustustele. Aruanne peaks sisaldama kvantitatiivseid hinnanguid kavade mõju kohta roheline kokkuleppe eesmärkidele.

**Soovituste täitmise tähtaeg: 2025**

**91** Ilma „suurema ambitsioonikuse“ määratluseta ning läbipaistvate ja mõõdetavate kriteeriumide kasutamiseta ei suutnud komisjon kavade keskkonna- ja kliimaeesmärkide kõrget taset tõendada, kuigi ta viis enne kavade vastuvõtmist läbi ulatusliku kvalitatiivse hindamise (punktid **28–30**).

**92** Tulemuslikkuse hindamisel leidsime, et uus kliima- ja keskkonnaeesmärkide seireraamistik kujutab endast sidususe paranemist, kuid selles puuduvad tulemuslikkuse tõhusaks jälgimiseks vajalikud elemendid. Erieesmärgid ei ole selged ja enamik tavapäraseid tulemusnäitajaid kajastavad tegelikult väljundit. Teatavates kavades puuduvad olulised tulemusnäitajad, mis kajastaksid kas liikmesriikide peamisi prioriteete või mida oleks vaja tulemuslikkuse hindamiseks, ning seosed konkreetsete eesmärkidega on väga erinevad. Nende tulemuslikkuse seire probleemide tõttu on keeruline näidata ÜPP saavutusi ajavahemikul 2023–2027 (punktid [73–82](#)).

### 3. soovitus. Tugevdada tulevast ÜPP kliima- ja keskkonnaseireraamistikku

---

Komisjon peaks 2027. aasta järgset ÜPPd käsitleva ettepaneku ettevalmistamisel võtma arvesse aruandes välja toodud järgmisi vajadusi:

- hinnata, millised ELi kliima- ja keskkonnaeesmärgid võiks lisada ÜPP kvantifitseeritud eesmärkidesse ja kuidas
- selgitada, kuidas neid eesmärke kasutatakse kriteeriumidena liikmesriikide ÜPP programmidokumentide hindamisel;
- määrata kindlaks tulemusnäitajad, et jälgida edusamme nende eesmärkide saavutamisel.

**Soovituste täitmise tähtaeg: 2027**

I auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Joëlle Elvinger, võttis käesoleva aruande vastu 10. juuli 2023. aasta koosolekul Luxembourgis.

*Kontrollikoja nimel*

*president*  
Tony Murphy

# Lisad

## I lisa. Maa hea põllumajandus- ja keskkonnaseisundi nõuded ning kohustuslikud majandamisnõuded – perioodidevaheline vastavus

	2014–2020	2023–2027
Kohustuslikud majandamisnõuded		
	Kohustuslikud majandamisnõuded	Samad kohustuslikud majandamisnõuded + uus veedirektiivi käsitlev kohustuslik majandamisnõue 1 ja pestitsiidide kasutamist käsitlev kohustuslik majandamisnõue nr 8 – loomade identifitseerimise ja loomade heaoluga seotud kohustuslikud majandamisnõuded
Maa hea põllumajandus- ja keskkonnaseisund (HPK)		
Kliimamuutused	Keskkonnasäästlikumaks muutmine. Püsirohuma osakaal põllumajandustootjate deklareeritud kogu põllumajandusmaast ei vähene 2015. aasta võrdlusmääraga võrreldes rohkem kui 5%	HPK 1. Püsirohuma osakaal kogu põllumajandusmaast riiklikul, piirkondlikul, allpiirkondlikul, põllumajanduslike majapidamiste rühma või põllumajandusliku majapidamise tasandil ei vähene võrreldes 2018. aasta suhtarvuga rohkem kui 5%
		HPK 2. Märg- ja turbaalade kaitse
	HPK 6. Mulla orgaanilise aine sisalduse säilitamine, sealhulgas koristusjäätmete põletamise keeld	HPK 3. Koristusjäätmete põletamise keeld
Vesi ja muld	HPK 1. Vooluveekogude äärde puhverribade rajamine	HPK 4. Vooluveekogude äärde puhverribade rajamine
	HPK 2. Niisutusvee kasutamiseks loa andmise menetlused	Integreeritud uude kohustuslikku majandamisnõudesse 1
	HPK 3. Põhjavee kaitse reostuse eest	Integreeritud uude kohustuslikku majandamisnõudesse 1
	HPK 4. Taimkate	HPK 6. Minimaalne taimkate, et vältida katmata mulda kõige kriitilisematel perioodidel
	HPK 5. Maa majandamine erosiooni piiramiseks	HPK 5. Mulla degradeerumise ja erosiooniohtu vähendavad maaharimistavad, sealhulgas kalde arvessevõtmine
	Keskkonnasäästlikumaks muutmine. Põllumajanduskultuuride mitmekesistamine (üle 10 ha, kus alla 75% on kaetud rohuga)	HPK 7. Külvikord põllumaal

Bioloogiline mitmekesisus	Keskkonnasäästlikumaks muutmine. 5% ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-aladest põllumaal (üle 15 ha ja kus alla 75% on kaetud rohuga)	HPK 8.1. 4% pindalast, mis on seotud tootmisega mitteseotud objektidega (üle 10 ha ja kus vähem kui 75% on kaetud rohuga). Võimalused valida 3%, lisades tootmispiirkonnad kokku kuni 7% ulatuses
	HPK 7. Maastikule iseloomulike vormide säilitamine, hekkide ja puude lõikamise keeld lindude pesitsemise ja kasvatamise ajal, invasiivsete taimeliikide vältimise meetmed (vabatahtlik)	HPK 8.2. Maastikule iseloomulike vormide säilitamine, hekkide ja puude lõikamise keeld lindude pesitsemise ja kasvatamise ajal, invasiivsete taimeliikide vältimise meetmed (vabatahtlik)
	Keskkonnasäästlikumaks muutmine. Keeld muuta või kända püsirohumaad, mis asuvad aladel, mille liikmesriigid on määratlenud Natura 2000 võrgustikus keskkonnatundlikena, ja vajaduse korral väljaspool Natura 2000 alasid asuvatel aladel	HPK 9. Keeld muuta või kända Natura 2000 aladel asuvaid keskkonnatundlikeks püsirohumaadeks liigitatud püsirohumaad

*Allikas:* kontrollikoda. Guyomard H. jt, „How the Green Architecture of the 2023-2027 Common Agricultural Policy could have been greener“ (2023) põhinev ettekanne.

## II lisa. Peamised muudatused HPK nõuetes meie valimisse kuulunud nelja kava puhul

HPK	Iirimaa	Hispaania	Prantsusmaa	Poola
HPK 1. Püsirohumaad osakaal	Kohaldatakse ka mahepõllumajandus- ja väikepõllumajandustootjate suhtes. Täiustatud eeskirjad eellubade ja karistuste kohta	Suhtarv on kehtestatud piirkondlikul tasandil (varem riigi tasandil). Luba antakse, kui vähendamine jääb vahemikku 4–5% (varem 4,5–5%). Kohaldatakse ka mahepõllumajandus- ja väikepõllumajandustootjate suhtes	Luba tuleb taotleda, kui vähendamine jääb vahemikku 2–5% (varem 2,5–5%). Kohaldatakse ka mahepõllumajandus- ja väikepõllumajandustootjate suhtes	Kohaldatakse ka mahepõllumajandus- ja väikepõllumajandustootjate suhtes
HPK 2. Märg- ja turbaalade kaitse	Algab 2025. aastal. Tingimused pole veel kehtestatud	Algab 2024. aastal. Kuivendamise, põllumaaks muutmise ja püsikarjamaade kündmise keeld. Põllumaal on lubatud ainult pindmine maaharimine	Algab 2025. aastal. Tingimused pole veel kehtestatud	Algab 2025. aastal. Tingimused pole veel kehtestatud
HPK 3. Koristusjäätmete põletamise keeld	Suuri muudatusi pole	Suuri muudatusi pole	Suuri muudatusi pole	Suuri muudatusi pole
HPK 4. Puhverribad vooluveekogude ääres	Laius on suurendatud 2 meetrit 3, 4 või 6 meetrile	Laius on mõnes piirkonnas suurenenud (vähemalt 5 meetrit) ja riba peab olema kaetud rohuga. Sisaldab mõningaid katmata niisutuskanaleid	Laius (vähemalt 5 meetrit), kuid kaetud rohuga. Sisaldab mõningaid niisutuskanaleid	Puhvervöönd on 3 m ja seda kohaldatakse nüüd kõigi väetiste ja taimekaitsevahendite suhtes
HPK 5. Mullaharimistavad	Lisatakse rohumaad, mille kalle on üle 20%. HPK on ajaspetsiifilisem	Pindala suureneb (kohaldatav kalle 15%-lt 10%-le)	Muudatusi ei tehta	Pindala suureneb (kohaldatav kalle suureneb 36%-lt 14%-le).
HPK 6. Taimkate	See HPK on ajaspetsiifilisem ning sisaldab nüüd sätteid, mis kuulusid aastatel 2014–2020 ühe teise HPK alla (minimaalne maakasutus)	Vertikaalne kallutamise ei ole lubatud ja tühja pinnase kestus on piiratud	Kohustus kehtib nüüd ka väljaspool nitraaditundlike alasad asuvate alade suhtes	Minimaalne kaetava mulla pindala on 80% (varem 30%). Nüüd hõlmab see kogu riiki

HPK	Iirimaa	Hispaania	Prantsusmaa	Poola
HPK 7. Külvikord	Peamise põllukultuuri külvikord maatüki tasandil iga nelja aasta järel koos põllukultuuride mitmekesistamisega	Külvikord maatüki tasandil vähemalt iga nelja aasta järel või kõrvalkultuur igal aastal. Täiendatud rangema mitmekesistamisega	Põllumajandusettevõtte tasandil 35% iga-aastasest külvikorrast või järelkultuuridest aastas; maatüki tasandil, põhikultuuri külvikord iga nelja aasta järel või järelkultuuride külvikord aastas	Vähemalt 40%-l põllumajandusliku majapidamise põllumaast kasutatakse külvikorda igal aastal. Sama põhikultuur ei tohi maatükil olla rohkem kui kolm aastat. Mitmekesistamine täiendab külvikorda ja on varasemast rangem
HPK 8. Bioloogilise mitmekesise alad	Laiendatud mahepõllumajandustootjatele. Nähakse ette võimalus kasutada ainult mittetootlikke elemente. Kohaldatakse ka püsirohumaa suhtes.	Laiendatud mahepõllumajandustootjatele. Nähakse ette võimalus kasutada ainult mittetootlikke elemente või tootlike ja mittetootlike elementide kombinatsiooni	Laiendatud mahepõllumajandustootjatele. Nähakse ette võimalus kasutada ainult mittetootlikke elemente või tootlike ja mittetootlike elementide kombinatsiooni	Laiendatud mahepõllumajandustootjatele. Nähakse ette võimalus kasutada ainult mittetootlikke elemente või tootlike ja mittetootlike elementide kombinatsiooni
HPK 9. Tundlik püsirohumaa	Suuri muudatusi pole	Suuri muudatusi pole	Kaitseala suureneb	Kaitseala suureneb

Allikas: kontrollikoda.

### III lisa. Ülevaade kontrollikoja varasemast audititööst

2014. aasta aastaaruande 3. peatükk. ELi eelarvest rahastatud tegevuste tulemuslikkus

Eriaruanne 21/2017 rohestamismeetmete kohta

Eriaruanne 33/2018 kõrbestumise tõkestamise kohta ELis

Arvamus 07/2018 komisjoni ettepaneku kohta, mis käsitleb 2020. aasta järgse perioodi ühise põllumajanduspoliitika määrusi

Aruanne ELi eelarve tulemuslikkuse kohta 2019. aasta lõpu seisuga. 4. peatükk

Eriaruanne 18/2019 ELi kasvuhoonegaaside heite kohta

Ülevaade 01/2020 – Kliimameetmete kulutused

Eriaruanne 05/2020 taimekaitsevahendite säästva kasutamise kohta

Eriaruanne 13/2020 põllumajandusmaa bioloogilise mitmekesisuse kohta

Eriaruanne 16/2021 kliima- ja energiaeesmärkide kohta

Eriaruanne 20/2021 säästva veekasutuse kohta põllumajanduses

Eriaruanne 09/2022 kliimaküsimuste peavoolustamise kohta

Eriaruanne 18/2023 ELi kliima- ja energiaeesmärkide kohta

Eriaruanne 19/2023 ELi jõupingutuste kohta kestliku mullaharimise alal

Eriaruanne 19/2024 mahepõllumajanduse kohta ELis

## IV lisa. Rohelise kokkuleppe eesmärkide riigisiseste väärtuste integreerimine ja kavade hinnanguline mõju nendele eesmärkidele

	Mahepõllu majandus	Toitainete kadu	Pestitsiidid	Mitmekesised maastikuelemendid	KHG (põllumajandus)
Belgia (FL)	O	–	–	–	–
Belgia (WA)	RV & P	–	–	–	RV
Bulgaaria	RV & P	–	–	–	–
Tšehhi	P	–	–	–	–
Taani	RV & P	–	–	–	RV
Saksamaa	RV & P	–	–	–	RV
Eesti	P	–	–	–	–
Iirimaa	RV & P	RV	–	RV	RV & P
Kreeka	P	–	–	–	–
Hispaania	RV & P	–	–	–	RV
Prantsusmaa	RV & P	P	RV	–	P
Horvaatia	RV & P	–	–	–	–
Itaalia	RV & P	–	–	–	–
Küpros	RV & P	–	–	–	–
Läti	RV & P	–	P	–	–
Leedu	RV & P	–	–	RV	–
Luksemburg	RV & P	–	RV	–	RV
Ungari	RV & P	–	–	–	–
Malta	RV & P	RV	RV	RV	–
Madalmaad	P	–	–	–	–
Austria	RV & P	–	–	RV	–
Poola	RV & P	–	RV	RV	–
Portugal	P	–	–	–	–
Rumeenia	P	–	–	–	–
Sloveenia	RV & P	–	–	–	RV
Slovakkia	RV & P	–	RV	RV	–
Soome	RV & P	–	–	–	–
Rootsi	RV & P	–	–	–	–

*Märkus:* „RV“ tähendab, et ÜPP kava sisaldab riigisisest väärtust rohelse kokkuleppe eesmärgi jaoks. „P“ tähendab, et ÜPP kava sisaldab hinnangulist panust, mille see annaks rohelse kokkuleppe eesmärgi saavutamisse. „–“ tähendab, et ÜPP kava ei sisalda riigisisest väärtust ega hinnangulist panust rohelse kokkuleppe eesmärgi saavutamisse.

*Allikas:* riikide ÜPP strateegiakavad.



## V lisa. Rohelise kokkuleppe eesmärgid ja nendega seotud tulemusnäitajad

Põllumajandussektoriga seotud rohelise kokkuleppe eesmärgid	Tulemusnäitajad	Seos rohelise kokkuleppe eesmärgiga
25% põllumajandusmaast kasutatakse 2030. aastaks mahepõllumajanduseks	R.29 – mahepõllumajanduse arendamine: ÜPP raames toetust saava kasutatava põllumajandusmaa osakaal	Komisjoni sõnul otsene seos
Vähendada toitainete kadu 2030. aastaks vähemalt 50%	R.22 – toitainete majandamise kestlikkus: kohustustega hõlmatud pindala osakaal	Komisjoni sõnul seotud
Vähendada 2030. aastaks keemiliste pestitsiidide kasutamist ja nendega seotud riske 50% võrra  Vähendada kõrge riskitasemega pestitsiidide kasutamist 50% võrra	R.24 – Pestitsiidide säästev kasutamine ja kasutamise vähendamine: kohustustega hõlmatud pindala osakaal	Komisjoni sõnul seotud
Bioloogilise mitmekesisuse, sealhulgas mitmekesiste maastikuelementidega põllumajandusmaa suurendamine	R.34 – Maastikule iseloomulike vormide säilitamine: kohustustega hõlmatud pindala osakaal	Komisjoni sõnul seotud
Panus kasvuhoonegaaside heite vähendamisse 55% võrra	R.13 – Kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamine loomakasvatuses: kulukohustustega hõlmatud loomühikute osakaal  R.14 – Süsiniku säilitamine mullas ja biomassis: kohustustega hõlmatud pindala osakaal	Kontrollikoja andmetel on võimalik seostada

Allikas: kontrollikoda, tuginedes komisjoni töödokumendile „[Analysis of links between CAP Reform and Green Deal](#)“ ja edasistele arengutele.

## VI lisa. Tulemusnäitaja viide

Tulemusnäitaja viide	Tulemusnäitaja kirjeldus	Tulemuslikkuse hindamise seisukohast asjakohane	ELi tulemuslikkuse põhinäitaja
R.12	<b>Kliimamuutustega kohanemine:</b> kliimamuutustega parema kohanemise toetust saavate kohustustega hõlmatud kasutatava põllumajandusmaa osakaal	ei	ei
R.13	<b>Heitkoguste vähendamine loomakasvatusektoris:</b> kasvuhoonegaaside heitkoguste ja/või ammoniaagi vähendamise, sealhulgas sõnnikukäitlemise toetust saavate kohustustega hõlmatud loomühikute osakaal	jah	ei
R.14	<b>Süsiniku säilitamine mullas ja biomassis:</b> heitkoguste vähendamiseks või süsiniku säilitamiseks või säilitamise suurendamiseks võetud toetatud kohustustega hõlmatud kasutatava põllumajandusmaa osakaal (sealhulgas püsirohuma, püsitaimekattega püsikultuurid ning märg- ja turbaalade põllumajandusmaa)	jah	jah
R.15	<b>Põllumajandusest, metsandusest ja muudest taastuvatest energiaallikatest toodetud taastuvenergia:</b> investeeringud taastuvenergia, sh biopõhise energia tootmisvõimsusesse (MW)	ei	ei
R.16	<b>Kliimaga seotud investeeringud:</b> nende põllumajandusettevõtete osakaal, kes saavad ÜPP investeeringutoetust, mis aitab kaasa kliimamuutuste leevendamisele ja nendega kohanemisele ning taastuvenergia või biomaterjalide tootmisele	ei	ei
R.17	<b>Metsastatud maa:</b> metsastamiseks, agrometsanduseks ja metsade taastamiseks toetust saav ala, sh vastav jaotus	jah	jah
R.18	<b>Investeeringutoetus metsandussektorile:</b> koguinvesteering metsandussektori tulemuslikkuse parandamiseks	ei	ei
R.19	<b>Mulla kvaliteedi parandamine ja kaitse:</b> sellise kasutatava põllumajandusmaa osakaal, mis on hõlmatud toetatud kohustustega, mis soodustavad mulla majandamist, et parandada mulla kvaliteeti ja elustikku (nt maaharimise vähendamine, taimkate põllukultuuridega ja külvikord koos liblikõieliste kultuuridega)	jah	jah
R.20	<b>Õhukvaliteedi parandamine:</b> ammoniaagiheite vähendamiseks võetud toetatud kohustustega hõlmatud kasutatava põllumajandusmaa osakaal	jah	jah
R.21	<b>Vee kvaliteedi kaitse:</b> sellise kasutatava põllumajandusmaa osakaal, mis on hõlmatud toetatud kohustustega, mille eesmärk on parandada veekogude kvaliteeti	jah	jah
R.22	<b>Toitainete kestlik majandamine:</b> sellise kasutatava põllumajandusmaa osakaal, mis on hõlmatud toetatud kohustustega, mis on seotud toitainete tõhustatud majandamisega	jah	jah

Tulemusnäitaja viide	Tulemusnäitaja kirjeldus	Tulemuslikkuse hindamise seisukohast asjakohane	ELi tulemuslikkuse põhinäitaja
R.23	<b>Säästlik veekasutus:</b> kasutatava põllumajandusmaa osakaal, mis on hõlmatud toetatud kohustustega, mille eesmärk on parandada veevarude tasakaalu	jah	ei
R.24	<b>Pestitsiidide säästev ja vähesem kasutamine:</b> sellise toetatud erikohustuste alusel kasutatava põllumajandusmaa osakaal, mis viib pestitsiidide säästva kasutamiseni, eesmärgiga vähendada pestitsiididega kaasnevaid riske ja kaasnevat mõju, nt pestitsiidide leket	jah	jah
R.25	<b>Keskkonnatoime loomakasvatussektoris:</b> keskkonnasäästlikkuse parandamiseks võetud toetatud kohustustega hõlmatud loomühikute osakaal	ei	ei
R.26	<b>Loodusvaradega seotud investeeringud:</b> nende põllumajandusettevõtete osakaal, kes saavad ÜPP tootlikku ja mittetootlikku investeeringutoetust, mis on seotud loodusvarade hooldamisega	ei	ei
R.27	<b>Keskkonna- või kliimaalane tulemuslikkus maapiirkondades tehtavate investeeringute kaudu:</b> selliste tegevuste arv, mis aitavad kaasa keskkonnasäästlikkusele, kliimamuutuste leevendamise ja nendega kohanemise eesmärkide saavutamisele maapiirkondades	ei	ei
R.28	<b>Keskkonna- või kliimaalane tulemuslikkus teadmiste ja innovatsiooni kaudu:</b> nende isikute arv, kes saavad kasu nõustamisest, koolitusest ja teadmiste vahetamisest või osalevad ÜPP raames toetatavates Euroopa innovatsioonipartnerluse töörühmades, mis on seotud keskkonna- või kliimaalase tulemuslikkusega	ei	ei
R.29	<b>Mahepõllumajanduse arendamine:</b> ÜPP raames mahepõllumajanduse eesmärgil toetust saava kasutatava põllumajandusmaa osakaal, eristades mahepõllumajanduse säilitamist ja sellele üleminekut	jah	jah
R.30	<b>Säästva metsamajandamise toetamine:</b> metsade kaitse ja ökosüsteemiteenuste majandamise toetamisega seotud kohustustega hõlmatud metsamaa osakaal	jah	ei
R.31	<b>Elupaikade ja liikide säilitamine:</b> kasutatava põllumajandusmaa osakaal, mis on hõlmatud toetatud kohustustega, mille abil toetatakse elurikkuse säilitamist või taastamist, sh suure loodusväärtusega põllumajandustavad	jah	ei
R.32	<b>Elurikkusega seotud investeeringud:</b> selliste põllumajandusettevõtete osakaal, mis saavad elurikkusesse panustamiseks ÜPP investeeringutoetust	ei	ei

Tulemusnäitaja viide	Tulemusnäitaja kirjeldus	Tulemuslikkuse hindamise seisukohast asjakohane	ELi tulemuslikkuse põhinäitaja
R.33	<b>Natura 2000 alade majandamise parandamine:</b> Natura 2000 alade osakaal, mis on hõlmatud toetatud kohustustega	ei	ei
R.34	<b>Maastikuelementide säilitamine:</b> sellise kasutatava põllumajandusmaa osakaal, mis on hõlmatud toetatud kohustustega, mis on seotud maastikuelementide, sh hekid ja puud, majandamisega	jah	jah
R.35	<b>Mesilasperede säilitamine:</b> ÜPP raames toetust saavate mesilasperede osakaal	ei	ei

Allikas: määruse (EL) 2021/2115 I ja XIV lisa.

# Lühendid

**DG AGRI:** põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektooraat

**DG CLIMA:** kliimameetmete peadirektooraat

**DG ENV:** keskkonna peadirektooraat

**EAFRD:** Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond

**EAGF:** Euroopa Põllumajanduse Tagatisfond

**EEA:** Euroopa Keskkonnaamet

**HPK:** head põllumajandus- ja keskkonnatingimused

**ÜPP:** ühine põllumajanduspoliitika

# Mõisted

**Agrometsandus:** põllumajanduskultuuride, puude ja/või kariloomade kombineerimine samal maa-alal.

**Anaeroobne lagunemine:** protsess, mille käigus mikroorganismid lagundavad hapniku puudumisel loomseid või toidujäätmeid, et toota gaasi ja väetisi.

**Bioloogiline mitmekesisus:** elusorganismide mitmekesisus – liikide sees, liikide vahel ja ökosüsteemide vahel – konkreetses keskkonnas.

**Eraldatud kulutused:** ELi kulutused, mis eraldatakse eelarvemenetluse raames konkreetsetele liikmesriikidele.

**Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond:** ELi fond, millest rahastatakse ELi toetust maaelu arengu programmidele.

**Euroopa Põllumajanduse Tagatisfond:** ELi fond põllumajandustootjatele makstavate otsetoetuste ja põllumajandusturgude reguleerimise või neid toetavate meetmete rahastamiseks.

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

**Head põllumajandus- ja keskkonnatingimused:** seisund, mille põllumajandustootjad peavad säilitama kogu põllumajandusmaal, eelkõige maal, mida parajasti tootmises ei kasutata, et saada ÜPP raames teatavaid toetusi. Hõlmab näiteks veemajandust ja mullaharimist.

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

**Kliimamuutuste leevendamine:** kasvuhoonegaaside heite vähendamine või piiramine nende kliimamõju tõttu.

**Kliimamuutustega kohanemine:** riikide ja kogukondade haavatavuse vähendamine kliimamuutuste suhtes, suurendades nende vastupanuvõimet kliimamuutuste mõjule.

**Kohustuslikud majandamisnõuded:** ELi või riiklik eeskiri põllumajandusmaa majandamise kohta, et kaitsta rahva-, looma- ja taimetervist, loomade heaolu ja keskkonda.

**Lämmastiku sidumine:** protsess, mille käigus muundab põllukultuur õhus sisalduva lämmastiku pinnases ammoniaagiks või sellega seotud lämmastikuühenditeks.

**Maastikuelement:** põllumajandusmaa looduslik või poollooduslik taimestik, mis pakub ökosüsteemi teenuseid ja aitab kaasa bioloogilisele mitmekesisusele.

**Mahepõllumajandus:** põllumajanduslik lähenemisviis, mis põhineb looduslike ainete ja protsesside kasutamisel toidu ja sööda tootmisel.

**Märgala:** kogu aasta jooksul või osa aastast veega kaetud maa.

**Natura 2000:** haruldaste ja ohustatud liikide kaitsealade võrgustik ning mõned haruldased looduslikud elupaigatüübid, mida kaitstakse ELi õigusega.

**Nitrifikatsiooni inhibiitor:** kemikaal, mis vähendab dilämmastikoksiidi heidet.

**Nõuetele vastavus:** süsteem, mille alusel peavad põllumajandustootjad toetuse saamiseks täitma keskkonna, toiduohutuse, loomade tervise ja heaolu ning maa harimisega seotud nõudeid.

**Puhverriba:** põllumajandusmaa riba, kus kasvab püsiv taimkate, mis aitab ohjata näiteks pinnase ja vee kvaliteediga seotud keskkonnaprobleeme.

**Põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmed:** kõik vabatahtlikud tavad, mis ei piirdu tavapärase keskkonnanõuetega ja annavad põllumajandustootjatele õiguse saada ELi eelarvest toetust.

**Põllumajandusmaa linnustiku indeks:** näitaja lindude arvu ja liikide ajalise muutumise kohta põllumajandusmaal.

**Püsirohumaa:** põllumajandusmaa, mida kasutatakse rohkem kui viiel järjestikusel aastal rohu või rohttaimede kasvatamiseks.

**Püüdekultuur:** põhiliste põllukultuuride järjestikuste istutuste vahelisel ajal kasvatatav kiiresti kasvav põllukultuur.

**Rohestamine:** kliimat ja keskkonda säästvate põllumajandustavade rakendamine. Sellega osutatakse ka vastavale ELi toetuskavale.

**Süsinikdioksiidi ekvivalent:** võrreldav näitaja, mis näitab kasvuhoonegaaside heite mõju kliimale, väljendatuna CO<sub>2</sub> mahuna, millel oleks sama mõju.

**Süsiniku siduja:** mets, ookean või muu looduskeskkond, mis seob ja säilitab atmosfäärist süsinikdioksiidi.

**Tingimuslikkus:** süsteem, millega asendatakse nõuetele vastavuse ja rohestamise süsteemid 2020. aasta järgses ÜPPs, et edendada kliimat ja keskkonda säästvaid põllumajandustavasid ning parandada loomade heaolu ja toiduohutust.

**Tulemusnäitaja:** mõõdetav muutuja, mis annab teavet toetatud projektide poolt sihtrühmale avaldatud vahetu mõju kohta.

**Tulemusraamistik:** rakenduskava iga prioriteetse suuna näitajate (v.a tehnilise abi) jaoks määratletud vahe-eesmärgid ja sihtväärtused.

**Turbaalad:** teatavat liiki märgalad, millel on paks turvasmulla kiht, kus on iseäranis palju orgaanilist ainet.

**Täiustatud tingimuslikkus:** süsteem, mille alusel põllumajandustootjatele antavad toetused sõltuvad nende kliimat ja keskkonda säästvate ning loomade heaolu ja toiduohutust edendavate põllumajandustavade kasutamisest. Asendab alates 2023. aastast ühises põllumajanduspoliitikas kliimat ja keskkonda säästvate põllumajandustavade kasutamise ja nõuetele vastavuse.

**Ökokava:** otsetoetuste kava, mis võeti kasutusele 2020. aasta järgse ühise põllumajanduspoliitika ettepanekutes, et rahastada põllumajandustootjaid, kes rakendavad kliima- ja keskkonnasõbralikke põllumajandustavasid.

**Ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-ala:** põllumaa, mis on osana rohestamistoetuste saamise õigusest reserveeritud põllumajandustavade ja põllumajandusettevõtete elurikkust parandavate funktsioonide jaoks.

**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.

**ÜPP strateegiakava:** dokument, mille ELi liikmesriik on koostanud 2020. aasta järgse ühise põllumajanduspoliitika raames ja milles kirjeldatakse, kuidas ta kavatses saavutada oma eesmärged poliitika üldeesmärkide raames.



## Komisjoni vastused

<https://www.eca.europa.eu/et/publications/SR-2024-20>

## Ajatelg

<https://www.eca.europa.eu/et/publications/SR-2024-20>

## 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 Nikolaos Milionis, keda toetasid kabinetiülem Kristian Sniter ja kabineti nõunik Matteo Tartaggia, valdkonnajuht Florence Fornaroli, auditijuht Xavier Ignasi Farrero, audiitorid Rogelio Abarquero Grossi, Zuzana Gullová, Lenka Hill, Anna Zalega ja Daniela Jinaru ning praktikant Austin Maloney. Keelealast abi osutasid Laura McMillan, Jennifer Schofield, Barbara Knapiak ja Tomasz Surdykowski. Graafilisi materjale aitas koostada Alexandra-Elena Mazilu.



*Fotol vasakult:* Matteo Tartaggia, Nikolaos Milionis, Kristian Sniter, Florence Fornaroli, Laura McMillan, Xavier Ignasi Farrero, Anna Zalega, Zuzana Gullová, Tomasz Surdykowski, Barbara Knapiak.

# 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.

Joonis 8, ikoonid: nende jooniste kujundamisel on kasutatud [Flaticon.com](#) ressursse. © Freepik Company S.L. Kõik õigused kaitstud.

Tööstusomandi õigustega hõlmatud tarkvara või dokumendid, nagu patendid, kaubamärgid, registreeritud disainilahendused, logod ja nimed, ei kuulu kontrollikoja taaskasutamispoliitika alla.

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.

ISBN 978-92-849-2958-0	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/90660	QJ-AB-24-020-ET-Q
ISBN 978-92-849-2956-6	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/194559	QJ-AB-24-020-ET-N

Ühine põllumajanduspoliitika (ÜPP) on Euroopa Liidu oluline poliitikavaldkond, mis moodustab ELi eelarvest 31%. Uue, 2023.–2027. aasta ÜPP eesmärk on seada suuremad keskkonna- ja kliimaeesmärgid. ÜPP põhineb iga liikmesriigi koostatud kavadel.

Jäeldame, et kavad on keskkonnahoidlikumad kui eelmisel ÜPP perioodil, kuid ei vasta ELi kliima- ja keskkonnanäesmärkidele ning et keskkonnahoidliku tulemuslikkuse hindamise põhielemendid puuduvad.

Auditileidude põhjal soovime Euroopa Komisjonil edendada kavades keskkonnahoidlike heade tavade vahetamist, hinnata ÜPP panust rohelise kokkuleppe eesmärkide saavutamisse ning tugevdada ÜPP tulevast kliima- ja keskkonnaseire raamistikku.

Euroopa Kontrollikoja eriaruanne vastavalt ELi toimimise lepingu 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