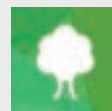


Eriaruanne

ELi veepoliitika eesmärkide integreerimine ühisesse põllumajanduspoliitikasse: osalised edusammud



EUROOPA
KONTROLLIKODA

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel +352 4398-1

E-post: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Lisateavet Euroopa Liidu kohta saab internetist Euroopa serverist (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2014

ISBN 978-92-872-0030-3
doi:10.2865/15442

© Euroopa Liit, 2014
Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Printed in Luxembourg

Eriaruanne**ELi veepoliitika eesmärkide
integreerimine ühisesse
põllumajanduspoliitikasse:
osalised edusammud**

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõike 4 teisele lõigule)

Punktid

Mõisted ja lühendid

I–XI **Kokkuvõte**

1–14 **Sissejuhatus**

1–6 **ELi veepoliitika ja ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) vahelised seosed**

7–11 **ÜPP vahendid, mis võiksid kaasa aidata ELi veepoliitika eesmärkide ÜPP-sse integreerimisele**

12–14 **Veele võimalikku mõju avaldavad ÜPP rahalised vahendid**

15–20 **Audit**

15–17 **Auditi ulatus ja lähenemisviis**

18–20 **Eelmised auditid**

21–79 **Tähelepanekud**

21–32 **ELi veepoliitika rakendamise puudused on takistanud selle integreerimist ÜPP-sse**

33–48 **Nõuetele vastavus on veega seotud probleeme siiani vähe mõjutanud**

34–39 **Nõuetele vastavuse mehhanism avaldab mõju, kuid seda ei kasutata täiel määral ära**

40–48 **Puudused nõuetele vastavuse tingimuste kohaldamisel**

49–61 **Maaelu arengu rahastamise potentsiaali veealaste probleemide käsitlemiseks ei kasutata täiel määral**

52–55 **Liikmesriikide maaelu arengu kuluplaanides ei võeta alati arvesse ELi veepoliitika eesmärgi ja liikmesriikide veealaseid vajadusi**

56–61 **Maaelu arengu rahastamine on veeprobleemide tõttu olnud alakasutatud**

62–65 **„Saastaja maksab” põhimõtet ei ole ÜPP-sse integreeritud**

66–79 **Järelevalve- ja hindamissüsteemid ei anna täielikku ülevaadet**

80–87 Järeldused ja soovitused

- I lisa.** **Auditiküsimused ja auditis kasutatud kriteeriumid**
- II lisa.** **Küsitluse tulemused: põllumajandusettevõtteid nõustavate asutuste poolt pärast nõuetele vastavuse mehhanismi kasutuselevõttu täheldatud põhilised muutused**
- III lisa.** **Näited veealaste probleemide kohta, mida nõuetele vastavuse mehhanism ei hõlma**
- IV lisa.** **Liikmesriikidele eraldatud ja nende poolt veemajandamises kasutatud täiendavad tervisekontrolli ja taastusvahendid**

Komisjoni vastus

EAFRD: Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond. Käesolevas aruandes nimetatakse ka „maaelu arenguks”.

Eutrofeerumine: protsess, mille tagajärjel tekib liiga palju toitaineid, eriti fosfaate ja nitraate. Need omakorda põhjustavad vetikate õitsemist, kahandavad vee hapnikusisaldust ja põhjustavad seeläbi muude organismide, nt kalade väljasuremist.

GAEC standardid: kohustus säilitada maa hea põllumajandus- ja keskkonnaseisund sisaldab mitut erinevat standardit, mis on seotud mullakaitse, mulla orgaanilise aine sisalduse ja ülesehituse säilitamisega.

Kohustuslikud majandamisnõuded: 18 keskkonda, toiduohutust, loomade ja taimede tervist ning loomade heaolu käsitlevat ELi õigusnormi.

MAK: maaelu arengukava.

Meede:

(1) *maaelu arengu meede:* hulk tehinguid, mida võib EAFRDst rahastada. Igale meetmel on konkreetsed eeskirjad, mida tuleb järgida;

(2) *veepoliitika raamdirektiivis (veemajanduskavad ja meetmeprogrammid) viidatud meede:* hulk tehinguid, sh õiguslased, kontrolli- ja haldusalased algatused, mis sisalduvad veemajanduskavas ja aitavad kaasa veepoliitika raamdirektiivi rakendamisele. Antud kontekstis tähendab põllumajanduslik meede tegevusi või sekkumisi, mida võib kasutada põllumajandustegevuse tagajärjel veekogudele avalduva surve vähendamiseks.

Nõuetele vastavus: mehhanism, mis seob mitmete keskkonna, toiduohutuse, loomade ja taimede heaoluga seotud eeskirjade ning maa heades põllumajandus- ja keskkonnatingimustes hoidmise nõuete abil otsetoetused põllumajandustootjatega ning mitmed maaelu arengu toetused nõuetele vastavusega. Nõuetele vastavuse eeskirjad on seotud 18 kohustusliku majandamisnõude ja 15 heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise standardiga. Nimetatud standardite ja nõuete täitmata jätmise tagajärjel võidakse põllumajandustootja ÜPP toetusi kärpida.

Otsetoetused: sisetulekutoetuste kava raames otse põllumajandustootjatele makstavad toetused, näiteks ühtne otsemaksete kava ja ühtne pindalatoetuse kava.

RBMP (*river basin management plan*): veemajanduskava.

Taimekaitsevahendid: kasutatakse selleks, et kaitsta taimi või põllukultuure kahjustava mõju eest (nt umbrohi, haigused või putukad).

Valglapiirkond: maa- või mereala, mis koosneb ühest või mitmest kõrvuti asetsevast vesikonnast koos nendega seotud põhjavee ja rannikuveega, mida veepoliitika raamdirektiivi alusel käsitletakse vesikondade majandamise põhiüksusena.

Veepoliitika eest vastutavad isikud: erinevate liikmesriikide ja osalevate riikide veepoliitika eest vastutavad isikud.

Veepoliitika raamdirektiiv: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2000/60/EÜ, 23. oktoober 2000, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik (EÜT L 327, 22.12.2000, lk 1), on 2000. aastal vastu võetud üldine õigusakt, mille eesmärk on mitme olemasoleva poliitika ja õigusakti ühtlustamine. Selle direktiivi kohaselt on veemajanduse aluseks halduslike või õiguslike piiride asemel võetud looduslikud üksused ehk vesikonnad. Direktiivis viidatakse mitmele asjaomasele direktiivile, nt suplusvee, joogivee, asulareovee puhastamise, nitraatide, reoveesetete jm direktiividele. Veepoliitika raamdirektiivi kohaselt on asjaomaste direktiivide rakendamine miinimumnõudeks. Nende direktiivide rakendusmeetmed tuleb kaasata veemajanduskavadesse. Tuleb märkida, et veepoliitika raamdirektiivi kaudu ei ole eraldatud sihtotstarbelisi vahendeid ELi veepoliitika rakendamiseks.

Vesikond: maa-ala, millelt kogu äravoolav pinnavesi voolab ojade, jõgede ja mõnikord ka järvede kaudu merre ühe jõesuudme või delta kaudu.

ÜPP: ühine põllumajanduspoliitika.

ÜPP tervisekontroll: 2009. aastal kontrolliti ÜPP erinevaid komponente ja kohandati neid suunamaks ÜPP-d tasakaalustatud ja keskkonnasõbraliku arengu poole. Seda kohandamist nimetatakse „tervisekontrolliks”.

I

Euroopa veevarude kvaliteedi kaitsmine on olnud üheks tähtsaimaks ELi prioriteediks alates 1970. aastate lõpust, kui EL hakkas konkreetseid veekaitsealaseid õigusakte vastu võtma. Veepoliitika raamdirektiiv võeti vastu 2000. aastal, et luua õiguslik raamistik veekogude kaitsmiseks ja taastamiseks kogu Euroopas ning tagada pikaajaline säästlik veekasutus. Veemajanduskavad ja meetmeprogrammid on põhilised liikmesriikide poolt ELi veepoliitika rakendamiseks kasutatavad vahendid. Liikmesriigid võivad veepoliitika rakendamisel osaliselt kasutada teiste poliitikavaldkondade vahendeid.

II

Põllumajandus on keskkonnale avalduva surve oluliseks allikaks. Euroopas hõlmab põllumajandus ligikaudu 33% kogu veekasutusest ning on vee toitaine-
tega saastumise peamine põhjustaja.

III

Ühine põllumajanduspoliitika (ÜPP) moodustab veidi alla 40% ELi eelarvest. EL soovib ÜPP kaudu suunata veele mõju avaldavat põllumajandustegevust. Praegu kasutatakse kahte vahendit ELi veepoliitika eesmärkide integreerimiseks ÜPP-sse. Need on nõuetele vastavus (mehhanism, mis seob teatavad ÜPP toetus-
sed spetsiifiliste keskkonnanõuetega) ning Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond (EAFRD, mida käesolevas aruandes nimetatakse ka maaelu arengu-
guks), millega pakutakse finantsstiimuleid selliste tegevuste läbiviimiseks, mida tehakse lisaks kohustuslike õigusaktide täitmisele.

IV

Euroopa Komisjon ja nõukogu on korduvalt rõhutanud vajadust veepoliitika ja teiste poliitikate (nt põllumajandus) paremaks ühtlustamiseks. ELi veepoliitika eesmärkide täitmiseks tuleb tegutseda erinevates poliitikavaldkondades ning sellest tulenevalt peab sekkuma mitu ametiasutust, millel võivad olla erinevad ja potentsiaalselt vastuolulised huvid. Selle taustal seati kontrollikoja auditi eesmärgiks vastata küsimusele: kas ELi veepoliitika eesmärgid on edukalt ÜPP-sse integreeritud? Kontrollikoda otsis sellele küsimusele vastust, uurides, mil määral on ELi veepoliitika rakendamine võimaldanud seda ÜPP-sse kaasata, ning analüüsid nõuetele vastavust ja maaelu arengut.

V

Auditis käsitleti küsimust, kas ELi veepoliitika eesmärgid olid edukalt ÜPP-sse integreeritud, ning leiti, et tänase päeva seisuga oli seda tehtud vaid osaliselt. Selle põhjuseks oli ebakõla poliitika eesmärkide ja muudatuste elluviimiseks kasutatud vahendite vahel. Audit tõi esile puudused kahes vahendis, mida komisjon käesoleval hetkel veealaste küsimuste ÜPP-sse integreerimiseks kasutab (need on nõuetele vastavus ja maaelu areng), ning osutas viivitustele ja puudustele veepoliitika raamdirektiivi rakendamises.

VI

Kontrollikoda järeldeb, et nõuetele vastavuse ja maaelu arengu vahenditel on siiani olnud positiivne mõju vee kvantiteedi ja kvaliteedi parandamisega seotud poliitika eesmärkide toetamisele, kuid need vahendid on piiratud, nad seonduvad ÜPP-le seatud poliitiliste ambitsioonide ning perioodiks 2014–2020 ÜPP määrustega seatud veelgi ambitsioonikamate eesmärkidega.

VII

Kontrollikoda märgib lisaks, et viivitused veepoliitika raamdirektiivi rakendamisel on tegelikult takistanud veepoliitika eesmärkide integreerimist ÜPP-sse.

VIII

Samuti leidis kontrollikoda, et nii otse ÜPP-ga seotud kui ka üldisemaid andmeid sisaldavad seire- ja hindamissüsteemid ei taganud vajalikku teavet, et anda poliitikakujundajatele täielik ülevaade põllumajandusliku tegevusega veele avaldatavast survest, kuigi täheldati mõningaid kasulikke algatusi.

IX

Kontrollikoda soovib komisjonil teha ettepanek praegustes vahendites (nõuetele vastavus ja maaelu areng) vajalike muudatuste tegemiseks või vajaduse korral uute vahendite kasutuselevõtuks, et täita kaugemale ulatuvaid eesmärke, arvestades veepoliitika eesmärkide integreerimist ÜPP-sse. Liikmesriigid peaksid veepoliitika eesmärkide paremaks täitmiseks käsitlema nõuetele vastavuse puhul leitud puudusi ja parandama oma maaelu arengu rahastamist.

X

Lisaks soovib kontrollikoda komisjonil ja liikmesriikidel käsitleda veepoliitika raamdirektiivi rakendamisel esinevaid viivitusi ja parandada oma veemajanduskavade kvaliteeti, kirjeldades erinevaid meetmeid ja muutes need tegevustasandil piisavalt selgeks ja konkreetseks.

XI

Seire ja hindamise puhul peaks komisjon tagama, et tal oleks teave, millega oleks võimalik mõõta vähemalt põllumajandusliku tegevusega veele põhjustatava surve suurenemist, ning nõudma, et liikmesriigid esitaksid veega seotud andmed õigeaegselt, usaldusväärselt ja järjepidevalt.

ELi veepoliitika ja ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) vahelised seosed

01

Veekaitse (nii kvaliteedi kui kvantiteedi seisukohast) on prioriteetne teema enamikus tegevuskavadest, mitte ainult ELis, vaid ka ülemaailmsel ning riiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasandil. ELi veepoliitika põhiline üldeesmärk on „tagada piisava koguse kvaliteetse vee kättesaadavus kõikidele Euroopa elanikele ning tagada Euroopa kõikide veekogude hea seisund”¹. ELi poolt selle eesmärgi saavutamiseks kasutatavad põhilised õigusalsed vahendid on Euroopa Parlamendi ja nõukogu poolt vastu võetud veealased direktiivid. Direktiiv on Euroopa Liidu õigusakt, millega nõutakse liikmesriikidelt teatava konkreetse tulemuse saavutamist, kuid ei dikteerita, kuidas seda tegema peab.

02

1991. aastal vastu võetud nitraatide direktiiviga taheti vähendada põllumajanduse põhjustatud nitraadireostust Euroopa veekogudes². Sellele järgnes põhjalikum veepoliitika raamdirektiiv aastal 2000. Veepoliitika raamdirektiivi kohaselt peavad liikmesriigid 2015. aastaks „saavutama pinnavee ja põhjavee hea seisundi”³. Liikmesriigid peavad koostama veemajanduskavad ja sellega seonduvad meetmeprogrammid, mis on direktiivi elluviimise peamised vahendid, ning seeläbi rakendama ELi veepoliitikat. Liikmesriigid võivad veepoliitika rakendamisel osaliselt kasutada teiste poliitikate vahendeid. Näiteks veemajanduskava meetmeid võib mõnel juhul rahastada ÜPP-st.

03

Euroopa Keskkonnaameti aruandes vee seisundi kohta⁴ märgitakse, et „ei ole tõenäoline”, et Euroopa vee puhul täidetaks kas vee kvaliteeti või kvantiteeti puudutav osa veepoliitika raamdirektiiviga seatud eesmärgist 2015. aastaks, kuigi viimaste aastakümnete jooksul on tehtud edusamme.

04

Põllumajandus moodustab kõige suurema osa maakasutusest Euroopas (u 50% maa üldpindalast). See on kujundanud Euroopa maastikku ning on oluliselt suurendanud väliste sisendite (väetised, pestitsiidid ja vesi) kasutust viimase 50 aasta jooksul. Põllumajandus on seetõttu keskkonnale avalduva surve oluliseks allikaks⁵. Euroopas hõlmab põllumajandus ligikaudu 33% kogu veekasutusest ning on vee tootainetega saastumise peamine põhjustaja⁶. Peamise veekasutajana on põllumajandusel oluline mõju vee kvaliteedi ja kvantiteedi säästvate majandamisele.

- 1 http://ec.europa.eu/environment/water/index_en.htm ja veepoliitika raamdirektiivi artikkel 4.
- 2 Nõukogu 12. detsembri 1991. aasta direktiiv 91/676/EMÜ veekogude kaitsmise kohta põllumajandusest lähtuva nitraadireostuse eest (EÜT L 375, 31.12.1991, lk 1). Nitraatide direktiivi kohaselt peavad liikmesriigid tegema pinna- ja põhjaveekogude seiret ning määratlema nitraaditundlikud alad. Liikmesriigid peavad kehtestama hea põllumajandustava, mida kohaldatakse vabatahtlikult kogu territooriumil. Lisaks peavad liikmesriigid vastu võtma kohustuslikud nitraaditundlike alade tegevuskavad.
- 3 Veepoliitika raamdirektiivi artikkel 4.
- 4 Euroopa Keskkonnaameti aruanne nr 9/2012 „Euroopa veekogud – praegune olukord ja tulevased väljakutsed”.
- 5 „Keskkonnahoidlik ÜPP? Reformimisvõimalused keskkonnaseisukohast vaadatuna”. Euroopa Keskkonnaameti keskkonnahoidliku ÜPP projekt, vahearuande esimene etapp, 23. juuni 2011.
- 6 Euroopa Keskkonnaameti aruanne nr 1/2012 „Euroopa veeressursside mõjusa kasutuse suunas”.

05

Euroopa Liidu Nõukogu on mitmel korral rõhutanud vajadust kaitsta vett ÜPP kaudu⁷:

- 2007. aastal rõhutas nõukogu, et „säästliku veekasutusega seotud küsimuste kaasamine teiste valdkondade (nt põllumajanduse) poliitikasse” oli „veepoliitika eesmärkide saavutamise” eelduseks, ning rõhutas „vajadust pöörata erilist tähelepanu praeguse põllumajanduspoliitika edasisele arendamisele ning vajadusel kohandamisele, et aidata kaasa jätkusuutlikule veemajandusele”.
- 2009. aastal määratles nõukogu veemajanduse kui põllumajanduse ühe uue ja ülimalt olulise väljakutse, tõdedes, et „asjakohaste ühise põllumajanduspoliitika vahendite raames tuleks jätkuvalt tegeleda veemajanduse küsimustega, kaasa arvatud selle kvaliteet”.
- 2010. aastal tunnistas nõukogu vajadust „kasutada põllumajanduses vett tõhusamalt ja jätkusuutlikumalt”.

06

Vajadust integreerida veemajanduse aspektid muudesse ELi poliitikavaldkondadesse (nt põllumajandus) on väljendanud selgelt Euroopa Komisjon, Euroopa Keskkonnaamet, Euroopa Liidu Nõukogu ja veepoliitika eest vastutavad isikud⁸. ELi veepoliitika eesmärkide integreerimine ÜPP-sse on oluline eesmärk, eriti Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 11 mõistes, mis sätestab: „Ühenduse poliitika ja tegevuse määratlemisse ja rakendamisse peab integreerima keskkonnakaitse nõuded, eelkõige pidades silmas säästva arengu edendamist”.

- 7 Nõukogu järeldused veepuuduse ja põua kohta, 30. oktoober 2007. Nõukogu järeldused veepuuduse, põua ja kliimamuutustega kohanemise kohta, 11. juuni 2010. ÜPP tervisekontrollile järgnenud nõukogu 19. jaanuari 2009. aasta määruse (EÜ) nr 74/2009, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1698/2005 Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta (ELT L 30, 31.1.2009, lk 100), põhjendused 1 ja 4.
- 8
 - KOM(2012) 673, 14. november 2012. „Euroopa veevarude kaitsmise kava”: „veepoliitika eesmärged tuleb paremini ellu viia ja veelgi enam integreerida muudesse poliitikavaldkondadesse, nagu näiteks ühine põllumajanduspoliitika”.
 - Veepoliitika raamdirektiivi põhjendus 16: „Vee kaitse ja säästev majandamine on vaja tugevamalt integreerida muude ühenduse tegevuspoliitika valdkondadega, nagu energia, transport, põllumajandus, kalandus, regionaalpoliitika ja turism”.
 - Nõukogu 20. septembri 2005. aasta määruse (EÜ) nr 1698/2005, mis käsitleb Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondist (EAFRD) antavaid maaelu arengu toetusi (ELT L 277, 21.10.2005, lk 1), põhjendus 6. „Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi tegevus ning fondi poolt toetatavad tegevuskavad peavad olema kooskõlas ja vastavuses muu ühenduse poliitikaga ning järgima kõiki ühenduse õigusakte.”
 - Euroopa Keskkonnaameti aruanne nr 9/2012, mille kohaselt „vajatakse palju rohkem jõupingutusi, et veemajanduse aspekte muudesse ELi poliitikavaldkondadesse (nt põllumajandus ja transport) integreerida”.
 - Veepoliitika eest vastutavate isikute deklaratsioon veepoliitika raamdirektiivi ja põllumajanduse kohta, 30. november 2006: „(...) veevarude olulisust sotsiaalses, majanduslikus ja keskkonnavalises tähenduses tuleks tunnustada ning integreerida see kõikidesse valdkondlikesse tegevuspõhimõtetesse”.

ÜPP vahendid, mis võiksid kaasa aidata ELi veepoliitika eesmärkide ÜPP-sse integreerimisele

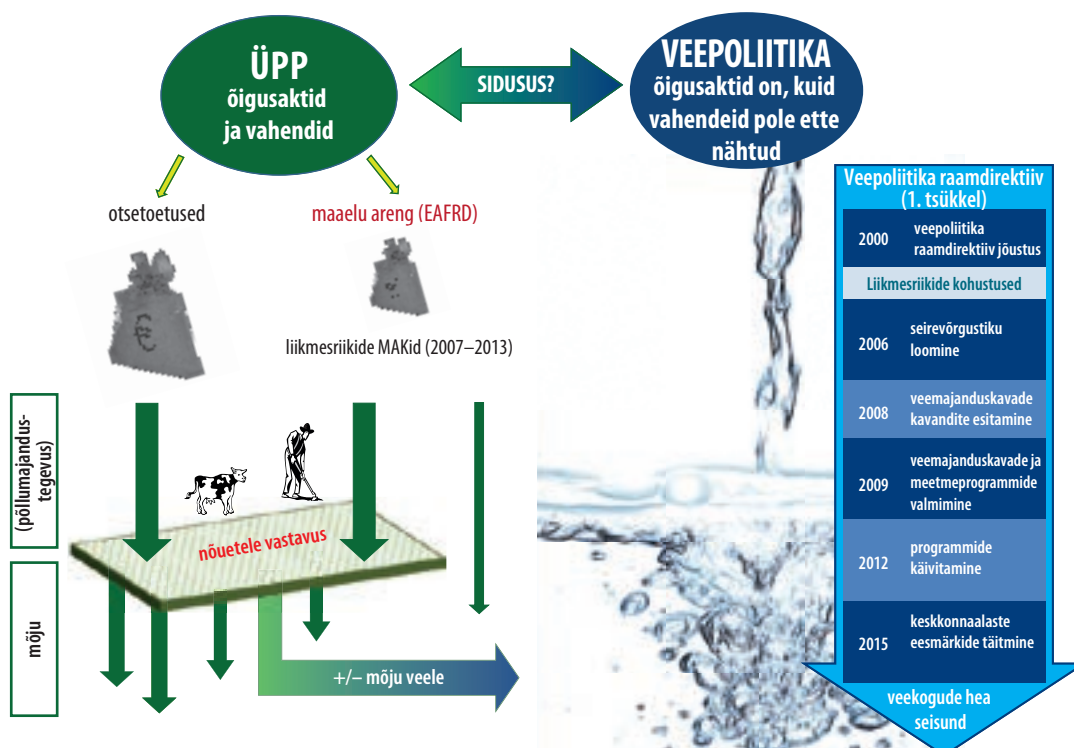
07

Hetkel kasutatakse ELi veepoliitika eesmärkide ÜPP-sse integreerimiseks kahte ÜPP vahendit: nõuetele vastavus ja Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond (vt **joonis 1**). Nende vahenditega peaks olema võimalik kaasa

aidata säästvale põllumajandusele, julgustades heade põllumajandustavade kasutamist, edendades põllumajandustegevuse puhul keskkonnavalaste õigusaktide (nt nitraatide direktiiv) järgimist ning luues stiimuleid keskkonnamõjude avalike hüvede ja teenuste pakkumiseks.

Joonis 1

ÜPP ja ELi veepoliitika vaheline seos



Märkus: joonise ühel poolel näidatakse, kuidas ÜPP vahendeid on võimalik kasutada otsetoetuste ja maaelu arengu fondide kaudu. Otsetoetusi ja/või teatavaid maaelu arengu vahendeid saavate põllumajandustootjate puhul seob nõuetele vastavus need maksed teatavate keskkonnavalaste kohustuste täitmisega. ÜPP-st rahastatavad tegevused võivad veele kas positiivselt või negatiivselt mõjuda. Joonise teisel poolel on näidatud peamised teetähised, mis loodi veepoliitika ELi tasandil rakendamisel kasutatava põhilise vahendi, veepoliitika raamdirektiiviga.

08

Nõuetele vastavus on mehhanism, mis seob põllumajandustootjatele maks-tavad otsetoetused (ja mitu maaelu arengu toetust⁹) mitmele keskkonna, toiduohutuse, loomade ja taimede heaoluga seotud eeskirjale vastavusega ning maa hea põllumajandus- ja keskkonnaseisundi säilitamisega¹⁰. Nimetatud eeskirjad on toodud 18 kohustuslikus majandamisnõudes ja 15 hea põllumajandus- ja keskkonnaseisundi hoidmise standardis. Nime-tatud standardite ja nõuete täitmata jätmisel võidakse põllumajandustootja ÜPP toetusi kärpida.

09

Kuus nõuetele vastavuse tingimust mõjutavad otseselt vee kvaliteeti ja kvantiteeti. Need on loetletud **tabelis 1**. Mitu muud nõuetele vastavuse tingimust mõjutavad veekaitset kaudselt (nt loodusliku linnustiku ja looduslike elupaikade kaitse kohustuslikud majandamisnõuded ning minimaalse muldkatte või maastikukaitsega seotud GAECi standardid).

9 Nõuetele vastavust kohaldatakse seitsmele maaelu arengu meetmele, mis moodustavad ligikaudu 40% EAFRD kavandatud kuludest perioodil 2007–2013.

10 Nõuetele vastavus võeti kasutusse 2003. aastal nõukogu määrusega (EÜ) nr 1782/2003, 29. september 2003, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames kohaldatavate otsetoetuskavade ühiseeskirjad ja teatavad toetuskavad põllumajandustootjate jaoks ning muudetakse määrusi (EMÜ) nr 2019/93, (EÜ) nr 1452/2001, (EÜ) nr 1453/2001, (EÜ) nr 1454/2001, (EÜ) nr 1868/94, (EÜ) nr 1251/1999, (EÜ) nr 1254/1999, (EÜ) nr 1673/2000, (EMÜ) nr 2358/71 ja (EÜ) nr 2529/2001 (ELT L 270, 21.10.2003, lk 1). Alates 2005. aastast on kõik otsetoetusi saavad põllumajandustootjad olnud kohustatud täitma nõuetele vastavuse tingimusi. Programmitöö perioodi 2007–2013 puhul kohaldatakse nõuetele vastavust ka mitmetele EAFRD toetustele (meetmed 211, 212, 213, 214, 221, 224 ja 225) ning alates 2008. aastast on see kehtinud teatavate veinitoetuste puhul.

Tabel 1

Veealaste nõuetele vastavuse tingimuste ülevaade

Standard	Teema
Kohustuslik majandamisnõue 2	Põhjavee kaitse reostuse eest ¹
Kohustuslik majandamisnõue 3	Reoveesette kasutamine põllumajanduses ²
Kohustuslik majandamisnõue 4	Veekogude kaitsmine põllumajandusest lähtuva nitraadireostuse eest ³
Kohustuslik majandamisnõue 9	Taimekaitsevahendite turuleviimine ⁴
GAECi loa andmise menetlused niisutuse puhul	Kui niisutuse puhul nõutakse vee kasutamiseks luba, tuleb järgida loa andmise menetlusi
GAECi puhverribad	Vooluveekogude äärde puhverribade loomine

¹ Nõukogu 17. detsembri 1979. aasta direktiivi 80/68/EMÜ, mis käsitleb põhjavee kaitset teatavatest ohtlikest ainetest lähtuva reostuse eest (EÜT L 20, 26.1.1980, lk 43), artiklid 4 ja 5.

² Nõukogu 12. juuni 1986. aasta direktiivi 86/278/EMÜ, mis käsitleb keskkonna ja eelkõige pinnase kaitsmist reoveesetete kasutamisel põllumajanduses (EÜT L 181, 4.7.1986, lk 6), artikkel 3.

³ Nõukogu 12. detsembri 1991. aasta direktiivi 91/676/EMÜ, mis käsitleb veekogude kaitsmist põllumajandusest lähtuva nitraadireostuse eest (EÜT L 375, 31.12.1991, lk 1), artiklid 4 ja 5.

⁴ Nõukogu 15. juuli 1991. aasta direktiivi 91/414/EMÜ, mis käsitleb taimekaitsevahendite turuleviimist (EÜT L 230, 19.8.1991, lk 1), artikkel 3.

10

EL aitab maaelu rahastamisega kaasa liikmesriikide investeeringutele, et suurendada põllumajanduse ja metsanduse konkurentsivõimet, kaitsta keskkonda ja maaelu, parandada elu kvaliteeti ja maapiirkondade majanduse mitmekesistamist ning edendada kohalikul tasandil põhinevat lähenemisviisi maaelu arengu puhul. EL toetab liikmesriikide maaelu arengukavu (MAK). Peamistes maaelu arenguga seotud tekstides, nagu ühenduse maaelu arengu strateegilised suunised¹¹ ja määrus (EÜ) nr 1698/2005¹², on veekaitse ja vee säästlik majandamine ühed põhilised käsitlemist vajavad keskkonnaprobleemid.

11

Maaelu arengu meetmete kaudu on põllumajandustootjatel võimalik vabatahtlikult osaleda tegevuses, mida tehakse lisaks kohustuslike õigusaktide täitmisele, saades vastutasuks finantsstiimuleid või hüvitist (vt **1. selgitus**).

Veele võimalikku mõju avaldavad ÜPP rahalised vahendid

12

ÜPP kaudu põllumajandustegevusele tehtavate ELi kulutuste maht on märkimisväärne (58,1 miljardit eurot 2012. aastal ehk veidi alla 40% ELi eelarvest). ÜPP-st rahastatavad põllumajandus- ja muud tegevused võivad veele kas positiivselt või negatiivselt mõjuda (vt **joonis 1**).

13

Teatavatel juhtudel on ÜPP rahalised vahendid suunatud konkreetset veega seotud positiivse mõju saavutamisele; see hõlmab konkreetset veekaitset käsitlevate maaelu arengu meetmete rahastamist. MAKide üksikasjalik hindamine veemajanduse seisukohast näitab, et liikmesriigid on eraldanud 51% oma MAKide eelarvest¹³ meetmetele, mis suuremal või väiksemal määral on seotud veega (75 miljardit eurot perioodiks 2007–2013)¹⁴. Lisaks eraldati 27% täiendavatest rahalistest vahenditest, millealane otsus tehti pärast ÜPP tervisekontrolli (mis kiideti heaks 2009. aastal ning millega lisandub 4,8 miljardit eurot), „veemajanduse“ prioriteetsele valdkonnale (1,3 miljardit eurot)¹⁵.

14

Perioodi 2014–2020 ÜPP määrused omistavad veekvaliteedile ÜPP eesmärgina suurema tähtsuse. Osa ÜPP otsetoetuste keskkonnasõbralikumaks muutmise õigusaktides sätestatud tavadest võivad veekvaliteedile kasulikku mõju avaldada. Samuti sätestatakse nõukogu ja Euroopa Parlamendi avalduses, et teatavad veepoliitika raamdirektiivist tulenevad kohustused tuleb integreerida nõuetele vastavuse tingimustesse. Vee mõjusam kasutamine põllumajanduses on reformitava ÜPP jaoks kehtestatud ühe maaelu arengu prioriteedi eraldi osa (keskne valdkond). Lisaks sellele peavad liikmesriigid alates 2014. aastast põllumajandusettevõtete nõustamise süsteemis andma toetusesaajatele nõu veepoliitika raamdirektiiviga seonduvates küsimustes.

- 11 Nõukogu 20. veebruari 2006. aasta otsuse 2006/144/EÜ, mis käsitleb ühenduse maaelu arengu strateegiasuuniseid (programmiperiood 2007–2013) (ELT L 55, 25.2.2006, lk 20), punktid 2.5 ja 3.2.
- 12 Nõukogu määruse (EÜ) nr 1698/2005 põhjendus 31.
- 13 Riiklike kulutuste kogusumma, mis hõlmab seega riiklikku rahastamist.
- 14 Kokkuvõttev aruanne perioodi 2007–2013 MAKide põhjaliku hindamise kohta, milles käsitletakse veemajandust (*Summary report on an in-depth assessment of RDPs 2007-2013 as regards water management*), Ecologic Institute ja Vito, aprill 2009 (http://www.ecologic.eu/download/projekte/1900-1949/1937/final_report.pdf).
- 15 Vastavalt KOM pressiteadele IP 09/1568, IP 09/1813, IP 09/1945 ja IP/10/102.

Näited maaelu arengu meetmete kohta

Toetus põllumajandustootjatele, kes võtavad vähemalt viieks aastaks kohustuse võtta lisaks heale põllumajandustavale kasutusele keskkonnasõbralikud põllumajandusviisid (**põllumajanduse keskkonnameetmed**), nt karjamaade laiaulatuslikum haldamine (ehk ulatuslik karjatamine, väetiste ja reoveesette kasutuse keelustamine, ranged piirangud pestitsiidide kasutamisel jne).



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Toetus **vähetootlikele investeeringutele**, nt märgalade loomine ja taastamine. Märgalad aitavad põllumajanduslikust äravoolust lämmastiku, fosfori ja pestitsiidide eemaldamisega vee kvaliteeti säilitada.

Toetus **põllumajandusettevõtete investeeringute** rahastamiseks, nt tilkkastmise seadmed. Vihmutuse asemel tilkkastmise kasutamine võib aidata vähendada niisutuseks vaja mineva vee hulka.



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Toetus **infrastruktuurile**, mis on seotud põllumajanduse arenemise ja kohanemisega, nt vanade ja kahjustatud niisutuskanalite asendamine.



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Toetus **vähetootlikele investeeringutele**, nt kraavikallaste korrastamine. Kraavi vähem järsk taimestikuga kaetud kallak on sõnniku- ja pestitsiidivaba puhverriba ning aitab kaasa ülejutuste ennetamisele.

Auditi ulatus ja lähenemisviis

15

Auditi eesmärk oli uurida ÜPP ja ELi veepoliitika vahelist seost. Üldine auditiküsimus oli järgmine.

Kas ELi veepoliitika eesmärgid on edukalt ÜPP-sse integreeritud?

16

Auditis uuriti, kas ELi veepoliitika eesmärged on nõuetekohaselt ja tõhusalt ÜPPs kajastatud, nii strateegilisel kui rakendustasandil (vt **II lisa**). Uurimise käigus analüüsiti kahte vahendit, mida kasutatakse ELi veepoliitika eesmärkide ÜPP-sse integreerimiseks: nõuetele vastavus ja maaelu arengu fond (vt punktid 7–11). Kõikide nõuetele vastavusega seotud aspektide puhul hõlmas audit perioodi, mis algas 2005. aastal, kui nimetatud mehhanism kasutusele võeti (või 2009. või 2012. aasta liikmesriikide puhul, kes liitusid EL-iga vastavalt 2004. ja 2007. aastal). Kõikide maaelu arenguga seotud aspektide puhul hõlmas audit programmitöö perioodi 2007–2013. Auditi käigus käsitleti kuut nõuetele vastavuse tingimust, mis olid otsest mõju vee kvaliteedile ja kvantiteedile (vt **tabel 1**).

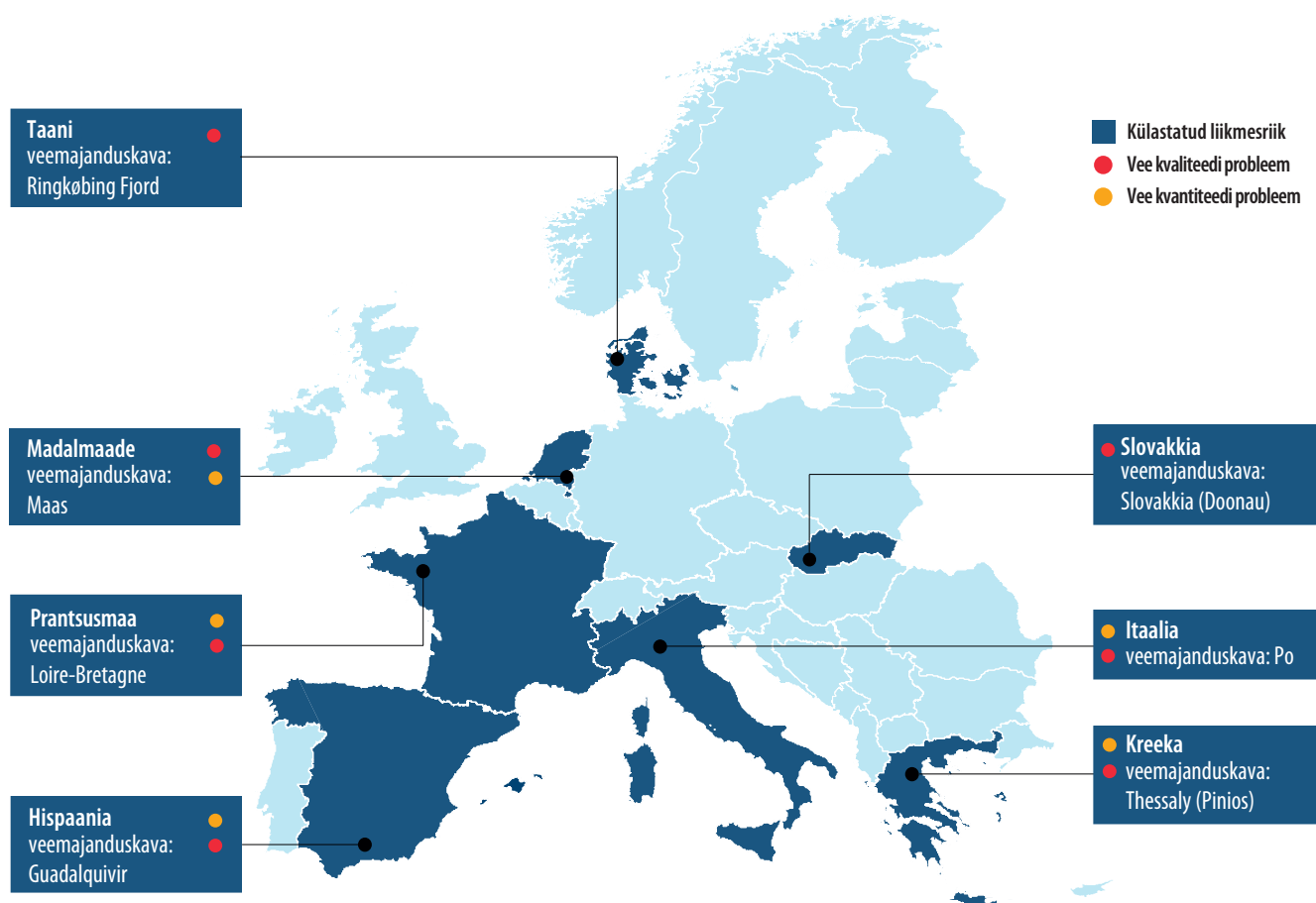
17

Audit viidi läbi ajavahemikus oktoober 2012 kuni juuli 2013. Auditi tõendusmaterjali koguti järgmiste toimingutega:

- dokumentide läbivaatamine ning komisjoni osakondade ja Euroopa Keskkonnaametiga peetud vestlused;
- auditikülastused seitsmesse liikmesriiki: Taani, Kreeka, Hispaania (Andaluusia), Prantsusmaa, Itaalia (Lombardia), Madalmaad ja Sloveenia. Neil liikmesriikidel esineb tõsiseid probleeme vee kvaliteedi (nt liiga palju toitaineid, nagu nitraadid) ja/või kvantiteediga (nt suur veepuudus või niisutuse kasutus). Kõikide külostatud liikmesriikide puhul valiti üks valglapiirkond, et keskenduda konkreetse vee-majanduskavaga hõlmatud alale (vt **joonis 2**);
- sama seitsme liikmesriigi 140-le põllumajandusettevõtteid nõustavale asutusele saadetud veebiküsitlus ning konsultatsiooni-kohtumised põllumajanduslike katusorganisatsioonidega ELi tasandil.

Joonis 2

Küllastatavate liikmesriikide valimine



Eelmised auditid

18

Viimase 20 aasta jooksul on kontrollikoda avaldanud aruandeid, mis on otseselt või kaudselt veepoliitikaga seotud ning mis käsitlevad ka mõningal määral ÜPP-d, kuid üheski neist ei ole käsitletud üksikasjalikult ELi veepoliitika ja ÜPP vahelisi seoseid.

19

Kontrollikoja eriaruandes nr 8/2008 nõuetele vastavuse kohta tõstatati keeruline probleem, mis puudutab kohustuslike tingimuste (nõuetele vastavus) ja majanduslike stiimulite (põllumajanduse keskkonnatoetused) koosseksisteerimist näiteks seoses puhverribadega, ning kritiseeriti nõuetele vastavuse piiratud ulatust veekogude puhul. Aruandes osutati ka puudustele liikmesriikidepoolses tingimuste ja standardite määratlemises. Eriaruandes nr 7/2011 põllumajanduse keskkonnatoetuste kohta järeldati, et nimetatud kava eesmärgid olid liiga ebamäärased, mistõttu esines probleeme toetussummade kehtestamisel ning et eesmärkide suunamine oli puudulik. Eriaruandes nr 5/2011 ühtse otsemaksete kava kohta märgiti, et puudus otsene seos ühtse otsemaksete kava toetuste ja põllumajandustootjate poolt seoses nimetatud kohustuste täitmisega kantud kulude vahel, et ei olnud võimalik luua otsest seost ühtse otsemaksete kava toetuste ja põllumajandusliku tegevusega loodavate positiivsete avalike välismõjude vahel, ning et nõuetele vastavuse kohustuste mittetäitmise puhul rakendatavad maksete vähendused ei olnud piisavalt hoiatavad.

20

Kontrollikoja iga-aastase kinnitava avalduse kontekstis auditeerib kontrollikoda tehingutest koosneva valimi puhul nõuetele vastavuse tingimuste ja maaelu arengu toetustele kehtestatud erieeskirjade täitmist. Nimetatud auditite tulemusel tehtud tähelepanekuid on käesolevas aruandes arvesse võetud.

ELi veepoliitika rakendamise puudused on takistanud selle integreerimist ÜPP-sse

21

Veepoliitika raamdirektiiv on ELi veepoliitika põhiline osa, kuna koos sellega seotud direktiividega¹⁶ käsitletakse sellega põhilist siseveekogudele avalduvat survet, sh saasteainete, hüdro-morfoloogia ja kvantiteediga seotud probleeme. Veepoliitika eesmärkide integreerimisel ÜPP-sse on oluline, et liikmesriigid koostaksid õigel ajal oma veemajanduskavad ja nendega seotud meetmeprogrammid (vt **joonis 1**) ning et neis programmdokumentides kehtestataks selgesti olulise surve käsitlemiseks võetavad meetmed, mis võimaldavad veepoliitika raamdirektiivi eesmärkide täitmist. Praeguse seisuga on aga veepoliitika raamdirektiivi elluviimist mõjutanud oluliselt pikad viivitused. Kontrollikoda leidis, et liikmesriikide poolt ELi veepoliitikaga seoses koostatud programmdokumentide kvaliteet on kehv ning et õigusaktidest tulenevalt on komisjonil võimalik vaid piiratud määral nende programmdokumentide kvaliteeti mõjutada.

Viivitused vee raamdirektiivi elluviimisel

22

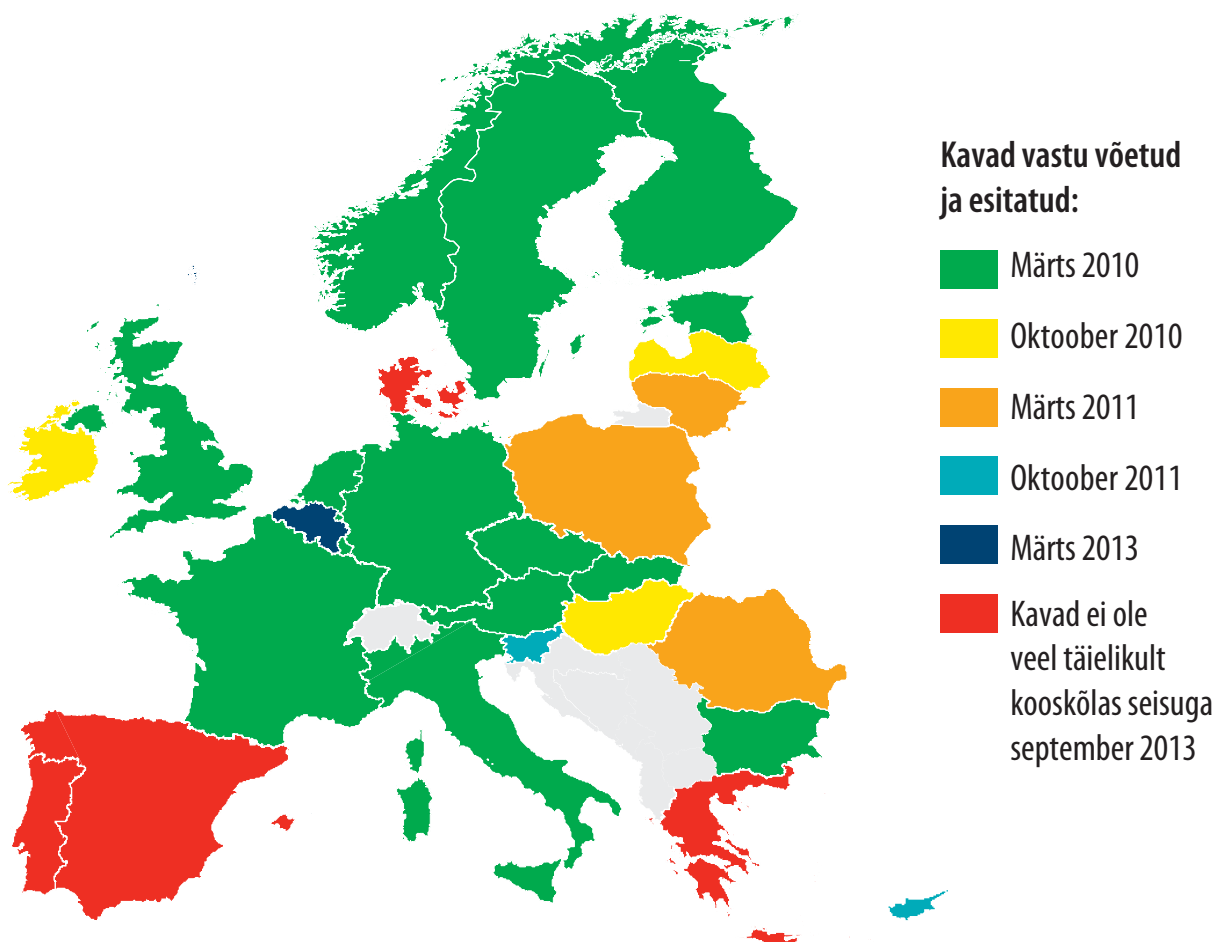
Veepoliitika raamdirektiivi kohaselt peavad liikmesriigid koostama veemajanduskavad, et täpsustada muude üksikasjade hulgas ja iga asjaomase valglapiirkonna puhul oluline veega seotud mõju, eesmärgid ja konkreetsed võetavad meetmed¹⁷ ning samuti meetmete rahastamise üksikasjad. ÜPP rahastamine peaks toimuma selgetel alustel.

23

Veemajanduskavad tuli avaldada hiljemalt 22. detsembriks 2009 ja edastada komisjonile hiljemalt 22. märtsiks 2010¹⁸. Sellest hoolimata ei suutnud isegi pooled liikmesriikidest kehtestatud ajapiirangut järgida¹⁹. 2013. aasta septembri seisuga ei olnud neli liikmesriiki (Taani, Kreeka, Portugal ja Hispaania) mõningaid oma vastutusalasse kuuluvaid veemajanduskavasid vastu võtnud. **Joonisel 3** antakse ülevaade veemajanduskavade vastuvõtmise kuupäevadest.

- 16 Suplusveedirektiiv (76/160/EMÜ); linnudirektiiv (79/409/EMÜ); joogiveedirektiiv (80/778/EMÜ), mida on muudetud direktiiviga 98/83/EÜ; suurõnnetuste (Seveso) direktiiv (96/82/EÜ); keskkonnamõju hindamise direktiiv (85/337/EMÜ); reoveesetete direktiiv (86/278/EMÜ); linnaheitvee puhastamise direktiiv (91/271/EMÜ); taimekaitsevahendite direktiiv (91/414/EMÜ); nitraatide direktiiv (91/676/EMÜ); elupaikade direktiiv (92/43/EMÜ); integreeritud reostuse vältimise ja kontrolli direktiiv (96/61/EÜ).
- 17 Veemajanduskava kohustusliku osa kõik üksikasjad on esitatud veepoliitika raamdirektiivi VII lisas.
- 18 Veepoliitika raamdirektiivi artikli 13 lõige 6 ja artikli 15 lõige 1.
- 19 Komisjoni andmetel olid novembriks 2012 „25 liikmesriiki ja Norra kokku 174st valglapiirkonna riiklikku osa käsitlevast veemajanduskavast vastu võtnud ja esitanud 121“. Komisjoni töödokument SWD(2012) 379 (lõplik), 1/30, Brüssel, 14.11.2012: Euroopa ülevaade (1/2), mis on lisatud komisjoni aruandele Euroopa Parlamendile ja nõukogule veepoliitika raamdirektiivi (2000/60/EÜ) rakendamise kohta – veemajanduskavad. Norra on vastu võtnud 11 veemajanduse katsekava. Norra viib veepoliitika raamdirektiivi ellu Euroopa Majanduspiirkonna lepingu raames, milles on sätestatud ka konkreetne ajakava.

Ülevaade veemajanduskavade vastuvõtmise kuupäevadest seisuga september 2013



Selgitus: Taani – kõik detsembris 2011 vastu võetud veemajanduskavad on tühistatud ja uued kavad on arutluse all; Kreeka – 8 veemajanduskava (14st) on vastu võetud; Hispaania – 10 veemajanduskava (25st) on vastu võetud; Portugal – 8 veemajanduskava (9st) on vastu võetud.

24

Veepoliitika raamdirektiivi kohaselt peavad kõik veemajanduskavad sisaldama meetmeprogramme, mis käsitlevad kohaliku valgapiirkonna tasandil määratletud erinevaid surveid, sh põllumajandusega seotud meetmeid (vt **2. selgitus**). Nimetatud meetmed

pidid toimima hiljemalt 22. detsembriks 2012²⁰. Liikmesriikidesse tehtud külastuste ajal analüüsisid kontrollikoja auditirühmad seda aspekti, pöörates erilist tähelepanu põllumajandusega seotud meetmetele, ning leidsid, et enamik neist meetmetest ei toiminud veel (vt **3. selgitus**).

20 Veepoliitika raamdirektiivi artikli 11 lõige 7.

2. selgitus

Veemajanduskavades sisalduvate meetmete liigid

Veepoliitika raamdirektiivi VI lisas on loetletud meetmete liigid, mis peavad sisalduma meetmeprogrammides, millest osa omab otsest seost põllumajandusega. Näiteks:

- o veealase nõudluse majandamist käsitlevad meetmed, sh kohandatud põllumajandustootmise edendamine, näiteks vähese veevajadusega kultuuride viljelemine põuaaltidel aladel;
- o heitkoguste kontrollimiseks kasutatavad meetmed, nt sõnniku pinnale laotamise asemel selle mulda viimine;
- o mõjus- ja taaskasutusmeetmed, nt veesäästlikud niisutusviisid ja puhastatud reovee kasutamine niisutamisel.

3. selgitus

Veemajanduskavade põllumajandusmeetmete hiline elluviimine

Itaalias (Po veemajanduskava) toimivad viiest lühikese aja jooksul elluviidavast põllumajanduslikust meetmest ainult kolm kõikides piirkondades. Neljas meede viiakse ellu ainult ühes valgapiirkonna osas ning viimast meetet kasutatakse kohalike õigusaktidega tekkinud vastuolu tõttu vaid mõningatel aladel.

Prantsusmaal (Loire-Bretagne'i veemajanduskava) on meetmed toimimiseks liiga üldised ning need tuleks kohalikes veemajanduskavades täpsemini välja töötada. Septembriks 2013 oli alla poole valgapiirkonnast kohaliku veemajanduskavaga hõlmatud.

Kreekas (Thessaly veemajanduskava) ei toiminud kontrollikoja auditikülastuse ajal 22. detsembril 2012 kuuest uuritud meetmest viis.

Tähelepanekud

25

Valglapiirkonna tasandi eesmärke kirjeldava veemajanduskava puudumisel ei ole liikmesriikidel olulist teetähist, mis aitaks nende MAKi veealased eesmärgid omavahel kooskõlla viia. Seetõttu ei ole võimalik maaelu arengu vahendite kasutamisel nõuetekohaselt ELi veepoliitika kriteeriume arvesse võtta.

Meetmeprogrammide kvaliteet on kehv

26

Komisjon on ühe oma ekspertrühma kaudu andnud suunised veemajanduskavades sisalduvate põllumajandusmeetmete kohta, mis peavad olema selged, läbipaistvad ja põllumajandusliku majapidamise tasandil toimivad²¹.

27

Kontrollikoda kasutas komisjoni suunistes kehtestatud kriteeriume üksikasjaliku analüüsi koostamisel, mis hõlmas kõnealuseks auditiks valitud kõigi seitsme veemajanduskava kuut põllumajandusmeetet (vt **tabel 2**). Audititöö tulemused näitavad, et enamik analüüsitud meetmetest ei ole nende mahtu, eesmärke, ajakava, järelevalvesüsteeme ja/või tulemuste edastamist arvestades nõuetekohaselt koostatud.

28

Komisjon on ka oma veepoliitika raamdirektiivist tuleneva seiretegevuse põhjal teinud järeldusi meetmeprogrammide kvaliteedi kohta. Pärast 2012. aasta kesksaigaks esitatud veemajanduskavade läbivaatamist järeldas komisjon, et „üldiselt puudub paljude vesikondade veemajanduskavade puhul teave selle kohta, kuidas neid meetmeid hakatakse ajastuse, rahastamise ning järelevalve seisukohast ellu viima”²².

21 „Guidance for administrations on making WFD agricultural measures clear and transparent at farm level” (suunised asutustele, kuidas muuta veepoliitika raamdirektiivi põllumajandusmeetmed selgeks ja läbipaistvaks põllumajandusliku majapidamise tasandil). Need suunised koostati koostööprogrammi raames, mis hõlmas veepoliitika raamdirektiivi ühise rakendusstrateegia protsessi partnereid, ning veepoliitika eest vastutavad isikud kiitsid need heaks 2011. aasta mais.

22 Komisjoni talituste töödokument: Euroopa ülevaade (2/2), mis on lisatud komisjoni aruandele Euroopa Parlamendile ja nõukogule veepoliitika raamdirektiivi (2000/60/EÜ) rakendamise kohta – veemajanduskavad.

Tabel 2

Seitsme veemajanduskava meetmeprogrammides sisalduva kuue põllumajandusmeetme üksikasjalik analüüs¹

	Taani	Kreeka	Hispaania	Prantsusmaa	Itaalia	Madalmaad	Slovakkia
Meetmed näitavad vajalikku vahendite kasutamise suurusjärku.							
Meetmed on määratletud põhiliste (ehk kohustuslikud) või täiendavate.							
Meetmed on määratletud alamvesikonna või piirkondlikul/kohalikul tasandil. Kui seda tehtud ei ole, tuleb esitada mõjuvad põhjused selle kohta, miks meetmed kehtestati tervele vesikonnale.							
Meetmeprogrammiga kehtestatakse nende meetmetele selged eesmärgid.							
Meetmeprogrammiga kehtestatakse nende meetmete edenemise seire selge süsteem.							

- Kõik analüüsitud kuus meetet vastasid kriteeriumile
- Osa analüüsitud meetmetest vastasid kriteeriumile
- Analüüsitud meetmed ei vastanud kriteeriumile

¹ Taani veemajanduskava hindamine tehti 2011. aasta detsembris vastu võetud veemajanduskavade põhjal. Need veemajanduskavad siiski tühistati ja uued kavad on kooskõlastamisel.

Praktikas on komisjonil piiratud mõju veepoliitika raamdirektiivi programmdokumentide kvaliteedile

29

Veemajanduskavad peaksid tagama, et veekogude hea seisukorra eesmärk saavutatakse 2015. aastaks. Kuigi komisjon asutamislepingu täitmise tagajana²³ peab jälgima, et see tehtud saaks, ei ole ta vastutav veemajanduskavade heakskiitmise eest. Kui komisjoni hinnangul on veemajanduskavade kvaliteet ebapiisav, piirdub see vaid õiguslike meetmetega.

30

Sellega seoses on Euroopa Liidu Kohus avaldanud mitmu veepoliitika raamdirektiivil põhinevat kohtuotsust. Nimetatud kohtuasjades käsitleti siiski selliseid veepoliitika raamdirektiivi sätteid, mida võib pidada selgeks (nt ülevõtmismeetmetest teavitamata jätmine, viivitused aruannete koostamisel, viivitused järelevalvekavade ja veemajanduskavade vastu võtmisel), mitte aga vähem selgeid juhtumeid, mis puudutasid seda, kuidas tõlgendatakse põhimõisteid, nagu veeteenused või veepoliitika raamdirektiivi artikliga 4 ettenähtud erandite kohaldamine²⁴. Kohtumenetlused kestavad sageli aastaid ning kohtuotsuseni jõutakse alles kaua aega pärast kohustuse täitmiseks kehtestatud tähtaega. Kuigi komisjon on veemajanduskavade kvaliteedi parandamiseks loonud tööühmi ja korraldanud liikmesriikide esindajatega seminare, on tal vaid piiratud suutlikkus mõjutada liikmesriikide poolt üles näidatavat tahet eesmärke saavutada.

31

Auditiga leiti, et liikmesriikide meetmeprogrammide eesmärgikindluse tase on erinev. Veepoliitika raamdirektiivi artiklis 4 kehtestatakse eesmärk, et kõikides liikmesriikides tuleb veekogude hea seisukord saavutada 2015. aastaks. Sama artikkel näeb ette ka iga liikmesriigi poolt põhjendatavad erandid. Liikmesriigid hindavad põhjendamiseks kasutatavaid asjaolusid väga erinevalt. Komisjon on oma veemajanduskavade hindamises²¹ tunnistanud, et:

- „tavaliselt ei ole artikli 4 lõigetes 4–7 toodud erandite kasutamisel kohaldatavate kriteeriumide põhjendused asjakohased ega läbipaistvad“;
- „erandite kohaldamise erinevate põhjuste tõlgendamine on erinevates liikmesriikides märkimisväärselt erinev“; ning
- „erandite laialdane kasutus võib osutada sellele, et paljudes kavades ilmutatakse vähest huvi keskkonnanäesmärke saavutada“.

23 Lissaboni lepingu artikli 258 kohaselt peab komisjon tagama, et asutamislepingu sätteid ja institutsioonide poolt selle alusel võetud meetmeid rakendatakse.

24 Komisjoni töödokument SWD(2012) 379 (lõplik), 1/30, Brüssel, 14.2.2012: Euroopa ülevaade (1/2), mis on lisatud komisjoni aruandele Euroopa Parlamendile ja nõukogule veepoliitika raamdirektiivi (2000/60/EÜ) rakendamise kohta – veemajanduskavad.

32

Veepoliitika raamdirektiivi lahutamatuks osaks oleva nitraatide direktiivi (mis käsitleb veekogude puhul kindlaks tehtud ja püsivat reostuse probleemi, vt **4. selgitus**) rakendamisel esitavad liikmesriigid nitraatide tegevuskavasid, mille eesmärgikindluse tase on jällegi erinev. Nende kavade puhul ei nõuta komisjoni heakskiitu.

Selle tulemusel on näiteks liikmesriikide poolt kasutatavate kriteeriumide puhul märkimisväärsed erinevusi tundlike tsoonide või võetavate meetmete määratlemisel. Nitraatide tegevuskavadega seoses uuritud juhtumite puhul näitab õigusmenetluste pikkus komisjoni piiratud suutlikkust mõjutada liikmesriikide kavade kvaliteeti (vt **5. selgitus**).

4. selgitus

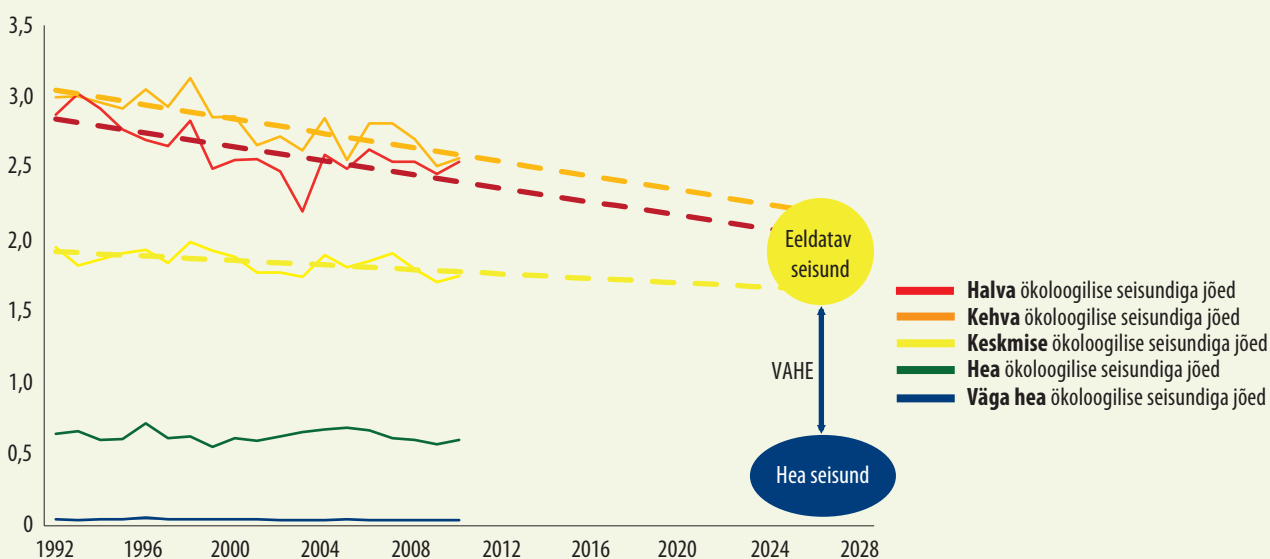
Nitraadireostuse olulisus

Euroopa Keskkonnaameti hiljutised aruanded näitavad, et nitraadisalduse praegune olukord ei võimalda head seisukorda saavutada isegi 2027. aastaks (vt **joonis 4**). Euroopa Keskkonnaameti aruandes nr 8/2012 tunnistatakse, et nitraadisalduse positiivne areng on toimunud osaliselt tänu ELi ja liikmesriikide tasandil kehtestatud põllumajandusliku nitraatide juurdevoolu vähendamise meetmetele, kuid et „hajureostuse vähendamiseks tuleb võtta täiendavaid meetmeid, et enamiku veekogude puhul saavutada 2027. aastaks hea või väga hea keskkonnanalane nitraadisalduse tase”.

Joonis 4

Nitraadisalduse suundumused näitavad, et 2027. aastaks on hea ja eeldatava seisukorra vahel ikka veel suur vahe

Keskmine nitraadisaldus jõgedes (mg N/l)



Halva ja kehva seisundiga jõgede andmed moodustavad 29% koguandmetest

Keskmise seisundiga jõgede andmed moodustavad 48% koguandmetest

Allikas: kohandatud Euroopa Keskkonnaameti aruandest nr 9/2012.

20 aastat pärast nitraatide direktiivi jõustumist on teatavates liikmesriikides ikka veel probleeme selle rakendamisega

Nitraatide direktiiv jõustus 1991. aastal. Direktiivi korrektse ja täieliku kohaldamise ning nitraatide tegevuskavade asjakohasusega seotud rikkumiste käsitlemine oli 2013. aastal ikka veel lõpule viimata kaheksa liikmesriigi puhul (Bulgaaria, Saksamaa, Eesti, Kreeka, Prantsusmaa, Läti, Poola ja Slovakkia).

Näiteks otsustas Euroopa Kohus 13. juunil 2013 (kohtuasi C-193/12), et Prantsusmaa ei suutnud mitut ala määratleda nitraaditundlike tsoonidena. Osal neist aladest oli põhjavee nitraadisisaldus üle 50 mg/l (mis on maksimaalne lubatav tase joogivees) ning muude alade pinnavett ohustas eutrofeerumine, kui tegevuskavasid ei rakendata.

Nõuetele vastavus on veega seotud probleeme siiani vähe mõjutanud

33

Kontrollikoja küsitluse tulemused (vt punkt 17)²⁵ näitavad, et nõuetele vastavus on suurendanud teadlikkust põllumajandustootjate hulgas ning algatanud teatavaid veealaseid muudatusi põllumajanduspraktikas. Siiani on nõuetele vastavuse mõju olnud siiski piiratud, nii seetõttu, et mitu olulist veealast küsimust ei ole nõuetele vastavusega hõlmatud, kui ka seepärast, et nõuetele vastavuse raames kohaldatavate karistuste suurust ei arvatata tekitatud kahju maksumuse põhjal, mistõttu võib see hõlmata vaid osa tekitatud kuludest. Pealegi vähendavad liikmesriikides nõuetele vastavuse kohaldamisel leitud puudused veelgi rohkem selle võimalikku mõju. Neid küsimusi arutatakse põhjalikumalt edaspidi.

Nõuetele vastavuse mehhanism avaldab mõju, kuid seda ei kasutata täiel määral ära

Küsitluse tulemused osutavad suurenenud teadlikkusele põllumajandustootjate hulgas ning mõningatele muudatustele veega seotud põllumajandustegevuses

34

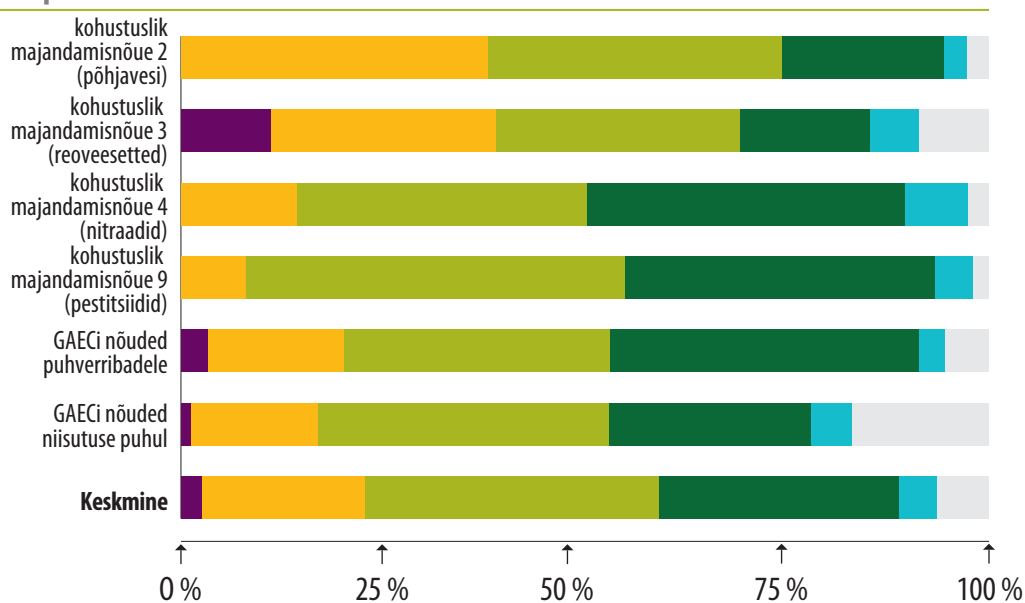
Kuna ELi tasandil puuduvad uuringud nõuetele vastavuse ja maaelu arengu mõjust põllumajandustootjate teadlikkusele ja veega seotud põllumajandustegevusele, korraldas kontrollikoda küsitluse seitsme liikmesriigi 140-le põllumajandusettevõttele nõustavale asutusele. Küsitlus näitab, et valimisse kuulunud liikmesriikide/piirkondade puhul suurendas nõuetele vastavuse kasutuselevõtt põllumajandustootjate teadlikkust (vt **joonis 5**) ja algatas muudatusi veega seonduvas põllumajandustegevuses, eriti nitraatide ja pestitsiidide kasutamisel (täpsemaid üksikasju vt **II lisas**).

25 Küsitluse üksikasjalikud tulemused on esitatud kontrollikoja veebisaidil (<http://www.eca.europa.eu>).

Põllumajandustootjate suurenenud teadlikkus pärast nõuetele vastavuse kasutuselevõttu

Hinnake skaalal 1st (üldse mitte) 4ni (väga palju), kui palju suurendas Teie arvates nõuetele vastavuse tingimuste kasutuselevõtt põllumajandustootjate teadlikkust põllumajanduse mõjust veele?

Vastajate protsentuaalne osakaal



1 – üldse mitte

3 – üsna palju

ei ole asjakohane

2 – osaliselt

4 – väga palju

vastus puudub

Nõuetele vastavuse tingimuste mõju on piiratud, kuna mitmed veealased küsimused ei ole nõuetele vastavusega hõlmatud

35

Käesoleval hetkel ei hõlma nõuetele vastavus²⁶ põllumajandustootjatele kehtestatud nõudeid, mis piiravad fosfori kasutamist nende maa-alal või pestitsiidide kasutamist²⁷ veekogude vahetus läheduses, ehkki valitseb üksmeel nende küsimuste lahendamise vajalikkuse suhtes. Väetised sisaldavad fosforit ning seda kasutatakse ka loomasöödas. Fosfor võib põhjustada probleeme vee kvaliteedile, nt eutrofeerumine. Pestitsiidid kaitsevad küll põllukultuure umbrohu, haiguste ja putukate eest, kuid võivad inimestele, metsloomadele ja keskkonnale kahjulikud olla. Ainult väga väike osa kasutatavatest pestitsiididest jõuab oma sihtmärgiks oleva kahjurini, mis tähendab, et suur osa pestitsiididest mõjutab hoopis keskkonda, näiteks veekogusid. Osa liikmesriikidest on siiski võtnud meetmeid nende probleemide käsitlemiseks, isegi kui neilt seda ei nõuta (nt kaasanud GAECi puhverribadel pestitsiidide kasutamise piirangud) (täpsemad üksikasjad on toodud **III lisas**).

- 26 Mõni liikmesriik, nt Madalmaad, on oma nitraatide tegevuskavadesse kaasanud fosforikasutuse tingimused, kuid nende tingimuste täitmata jätmise eest ei karistata nõuetele vastavuse raames. Seoses pestitsiididega võivad liikmesriigid vaid väga ohtlike pestitsiidide puhul kasutusloa väljastamisel kehtestada vooluveekogude äärde puhverribad, kus pihustamine on keelatud.
- 27 Pestitsiidide kasutatakse selleks, et kaitsta taimi või põllukultuure umbrohu, haiguste või putukate põhjustatud kahjustava mõju eest. Seepärast nimetatakse neid ka taimekaitsevahenditeks.

36

Eelkõige integreeritud taimekaitse põhimõtete järgimise näol toimuv pestitsiidide säästlik kasutus pidi algselt nõuetele vastavusse kaasatama alates 2014. aastast. Määruse (EL) nr 1306/2013²⁸ kohaselt on selle kaasamise ajakava siiski praegu ebakindel (vt **6. selgitus**).

37

Mõningate veepoliitika raamdirektiivist ja pestitsiidide säästva kasutuse direktiivist tulenevate nõuete eeldatav kaasamine nõuetele vastavusse peaks aitama käsitleda punktis 35 tõstatatud küsimusi. Arutelud komisjoni ettepaneku üle ÜPP reformimiseks pärast 2014. aastat on viinud järgmise järelduseni: „Nõukogu ja Euroopa Parlament kutsuvad komisjoni üles jälgima veepoliitika raamdirektiivi ja pestitsiidide säästva kasutamise direktiivi ülevõtmist ja rakendamist

liikmesriikide poolt ning, kui need direktiivid on rakendatud kõigis liikmesriikides ja põllumajandustootjatele otse kohaldatavad kohustused on kindlaks määratud, esitama vajaduse korral seadusandliku ettepaneku, millega muudetakse käesolevat määrust eesmärgiga lisada nende direktiivide asjakohased osad nõuetele vastavuse süsteemi”.²⁹ Kõnealuse lisamise ajastus sõltub seega liikmesriikide poolt nimetatud direktiivide rakendamisel tehtavatest edusammudest. See tähendab, et väga olulise poliitilise otsuse elluviimine võib olla väga aeglane.

28 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1306/2013, 17. detsember 2013, ühise põllumajanduspoliitika rahastamise, haldamise ja seire kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EMÜ) nr 352/78, (EÜ) nr 165/94, (EÜ) nr 2799/98, (EÜ) nr 814/2000, (EÜ) nr 1290/2005 ja (EÜ) nr 485/2008 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 549).

29 Määrusele (EL) nr 1306/2013 lisatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu ühisavaldus nõuetele vastavuse kohta.

Pestitsiidide säästlik kasutus: kaks sammu edasi, üks tagasi

2009. aastal võtsid Euroopa Parlament ja nõukogu vastu määruse taimekaitsevahendite turulelaskmise kohta³⁰. Määruse üks eesmärk oli kaasata pestitsiidide säästlik kasutus (ja eelkõige integreeritud taimekaitse) nõuetele vastavusse (SMR9 kaudu) alates 2014. aastast.

Määruse ettepanekus ÜPP rahastamise kohta perioodil 2014–2020³¹ (mille tulemusel võeti vastu määrus (EL) nr 1306/2013) välistas komisjon nõuetele vastavuse puhul täielikult pestitsiidide säästva kasutuse ja integreeritud taimekaitse, jättes sõnastusest välja lause, mis sellele konkreetselt viitas³².

Ekki pestitsiidide säästev kasutus pidi lisatama nõuetele vastavusse 2014. aastast alates, ei ole selline ajakava kehtiva määruse tõttu enam kindel.

29 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. oktoobri 2009. aasta määrus (EÜ) nr 1107/2009 taimekaitsevahendite turulelaskmise ja nõukogu direktiivide 79/117/EMÜ ja 91/414/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT L 309, 24.11.2009, lk 1).

30 KOM(2011) 628 (lõplik/2).

31 Määruse (EÜ) nr 1107/2009 artikli 55 kolmas lause: „Nõuetekohane kasutus vastab direktiivi 2009/128/EÜ sätetele, eelkõige kõnealuse direktiivi artiklis 14 ja III lisas osutatud integreeritud taimekaitse üldpõhimõtetele, mida kohaldatakse hiljemalt 1. jaanuarist 2014”.

Niisutusega seotud GAECi loa andmise menetlused omavad vähest mõju, kuna komisjon ei nõua liikmesriikidelt erinõuete väljatöötamist

38

Vastupidiselt kohustuslikele majandamisnõuetele ei kasutata GAECi standardeid selleks, et edendada häid põllumajandustavasid, mille puhul ei ole ELi tasandil (veel) keskkonnavalaseid õigusakte koostatud, kehtestades põllumajandustootjatele uusi kohustusi. Komisjon ei ole siiski teinud ettepanekut määratleda niisutusega seotud GAECi loa andmise menetlused³³ viisil, mis edendab häid põllumajandustavasid. Niisutusega seotud GAEC hõlmab olemasolevaid riiklikke või piirkondlikke õigusakte, kuid ei kehtesta uusi kohustusi. See ei too kaasa kohustust kehtestada loa andmise menetluse erinevaid elemente – nt veevõtu- load, veemõõtjad ja veekasutusala aruandlus – juhtudel, kui neid veel kehtestatud pole.

39

Riikides, kus loa andmise menetlused on äärmiselt puudulikud või neid ei olegi, ei oma see GAECi nõue mingitki mõju (vt **7. selgitus**) ning see võib omada erilist tähtsust vee- puuduse all kannatavate alade jaoks (vt **8. selgitus**).

33 „Kui niisutuse puhul nõutakse vee kasutamiseks luba, tuleb järgida loa andmise menetlust“.

Näide puuduliku loa andmise menetluse kohta

Kreekas nõuti ministri 2011. aasta juunis tehtud otsusega, et põllumajandustootjad esitaksid 16. detsembriks 2011 veeloa taotluse (ka need, kes omasid kehtivat luba). Loa taotlemise kohustust aga pikendati korduvalt: 16. juunini 2012, 17. detsembrini 2012, 15. maini 2013 ja viimati 15. jaanuarini 2014. Piniose vesikonnas (Thessaly) on kokku üle 30 000 puuraugu, võib-olla isegi 33 000, millest enamikul puudub luba³⁴.

Kontrollikoda leidis vigu ka nende lubadega seotud kontrollides (vt **9. selgitus**).

34 Thessaly veemajanduskava, uuringu korraldas *Joint Venture for Thessaly, Epirus and Western Sterea Ellada's River Basin Management Plans*, lk 103.

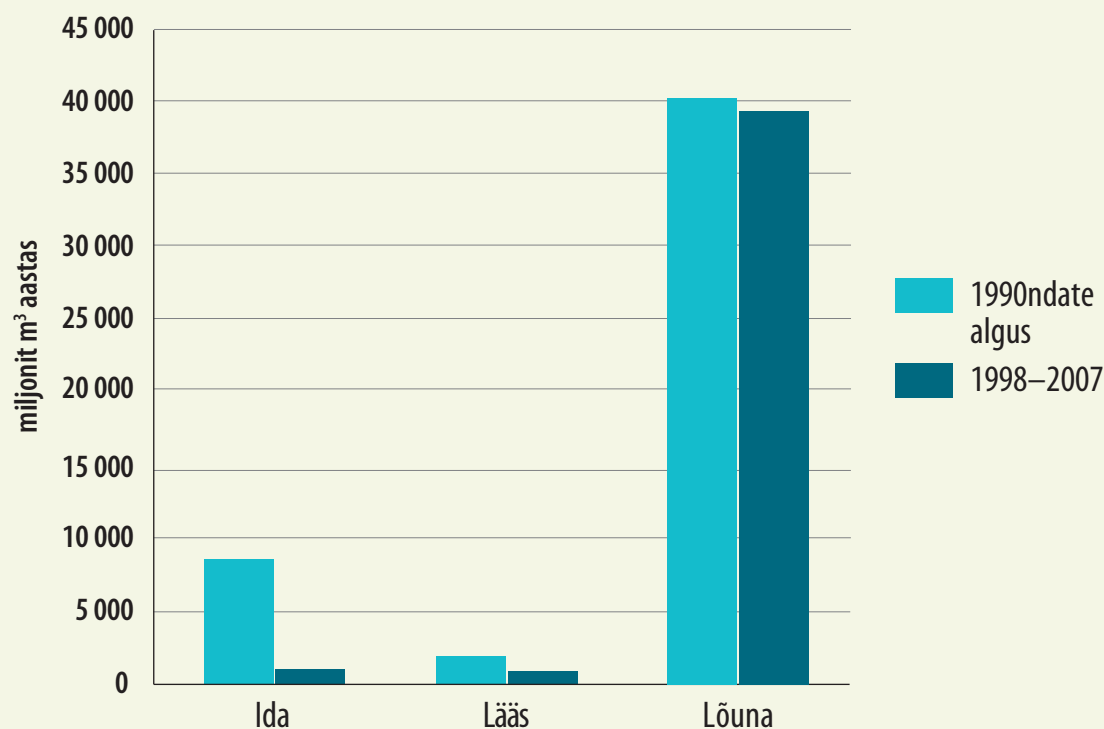
Niisutussüsteeme kasutatav põllumajandus kasvab veepuuduse all kannatavates piirkondades

Niisutamiseks kasutatava vee liiga suur hulk on probleem, eriti Lõuna-Euroopas, kus niisutussüsteeme kasutatav põllumajandus on viimaste aastakümnete jooksul suurenenud³⁵. Kuigi niisutamiseks võetava vee hulk vähenes veidi 1990. aastate algusest kuni perioodini 1998–2007 (vt **joonis 6**) ning hoolimata niisutamise parandatud mõjususest tilkkastmise ulatuslikuma kasutuse näol, on teatud alade veevarud jätkuvalt tugeva surve all, mille tagajärjeks on kahanevad põhjaveekihi, merevee pealetung ja märgalade kuivamine³⁶.

35 Euroopa Keskkonnaameti aruanne nr 2/2009 „Euroopa veevarud – võitlus veepuuduse ja põuaga”.

36 *Water resources: quantity and flows – SOER 2010 thematic assessment*, Euroopa Keskkonnaameti keskkonna seisundi aruanne 2010, Euroopa Keskkonnaamet (<http://www.eea.europa.eu/soer/europe/water-resources-quantity-and-flows>), vaadatud 5. oktoobril 2012.

Vee võtmine niisutuseks



Märkus: Ida: Bulgaaria (1990; 2007), Tšehhi Vabariik (1990; 2007), Ungari (1992; 2006), Läti (1991; 2007), Poola (1990; 2007), Rumeenia (1990; 2006), Slovakkia (1990; 2007), Sloveenia (1990; 2007), Lääs: Austria (1990; 2002), Belgia (1994; 2007), Taani (1990; 2004), Inglismaa ja Wales (1990; 2006), Soome (1994; 2005), Saksamaa (1995; 2002), Madalmaad (1995; 2006), Norra (1995; 2006), Rootsi (1990; 2007), Lõuna: Prantsusmaa (1991; 2006), Kreeka (1990; 2007), Portugal (1990; 1998), Hispaania (1991; 2006).

Allikas: <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/water-abstraction-for-irrigation-million-m3-year-in-the-early-1990s-and-1997>

Puudused nõuetele vastavuse tingimuste kohaldamisel

Põllumajandusettevõtete tasandil esineb liikmesriikides puudusi veealaste nõuetele vastavuse tingimuste täitmisel

40

ELi liikmesriikidesse tehtud kinnitava avalduse auditite ajal täheldas kontrollikoda veealaste nõuetele vastavuse tingimuste rikkumisi põllumajandusettevõtete tasandil, enamiku puhul rikkusid toetusesaajad kohustusliku majandamisnõuet nr 4 (veekaitse nitraaditundlikes tsoonides): ebapiisavad sõnniku ladustamisvõimalused või -suutlikkus, ebatäielikud või ebatäpsed andmed väetiste kohta, lämmastikuanalüüsi puudumine, nitraadi väljund üle 170 kg/ha, keelatud perioodil sõnniku ladustamine maapinnal jne. Muud tähelepanekud on seotud kohustusliku majandamisnõudega nr 2 (põhjavee kaitse) ja nr 9 (taimekaitsevahendid) ning puhverribade GAECi nõudega.

Nõuetele vastavuse kontrollide süsteem on liikmesriikide tasandil puudulik

41

Liikmesriigid vastutavad nõuetele vastavuse süsteemi rakendamise eest. Kohustuslike majandamisnõuete puhul tähendab see konkreetsete õigusaktide asjaomaste elementide kaasamist nõuetele vastavuse tingimustesse. GAECi puhul tähendab see riiklike või piirkondlike õigusaktide asjaomaste standardite kehtestamist ning põllumajandustootjatele praktiliste kohustuste määramist. Liikmesriigid peavad ka põllumajandustootjaid neist nõuetest teavitama ning looma haldus- ja kontrollisüsteemi, mis võimaldaks kohapeal kontrollida abisaajate valimit ning nõuete täitmata jätmisel määrata karistused.

42

Nõuetele vastavuse kontrollide süsteemile omane piirang on asjaolu, et osa nõudeid on nende iseloomu tõttu väga keeruline kontrollida. Näiteks: üks nõue on seotud pestitsiidide kasutamise ajastuse ja kasutusmeetodiga. Selle nõude muudab keeruliseks asjaolu, et nõuetele vastavuse kontrollidest teavitatakse tavaliselt ette ning seepärast ei ole eriti tõenäoline, et inspektor tabaks mõne põllumajandustootja ajal, kui see kasutab keelatud toodet või kasutab mõnd toodet ebaseaduslikul viisil. Muid nõudeid on võimalik kontrollida teataval perioodil aastas või teatavate ilmastikuolude puudumisel (nt tugev tuul, jäide), mis ei pruugi tingimata kokku langeda kohapeal tehtava kontrolli ajastusega.

43

Küllastatud liikmesriikides leiti korraldusametuste tasandil puudusi veealase nõuetele vastavuse kontrollide süsteemis:

- üksikasjalikud tööjuhised on kehtestatud ainult väheste arvude kontrollidest ning osa juhistest on nii üldised, et need ei võimalda tagada, et inspektorid teaksid täpselt, mida ja kuidas kontrollida, ning et kõik inspektorid teeksid kontrolle ühel viisil;
- kohustuslikud kontrollid võeti kasutusele hilises staadiumis või neid ei ole ikka veel kasutusele võetud;
- kohapealsete kontrollide tegemine on suuresti koondunud sügisesse. Lisaks sellele, et see on vastuolus teatavate õigusnormidega³⁷, tähendab see, et mitut veealast nõuet (nagu haritavatele puhverribadele sõnniku laotamise keeld) ei ole võimalik kohapeal visuaalselt kontrollida;
- niisutust puudutavate GAECi nõuete kontrolle ei viidud lõpule (vt **9. selgitus**).

Komisjon ei taga, et GAECi standardid oleksid liikmesriigi tasandil asjakohased

44

Nõuetele vastavuse mehhanismi raames kehtestatud GAECi standardite eesmärk on elementaarse hea tava kehtestamine³⁸. Liikmesriigid peavad kehtestama minimaalsed nõuded, milles võetaks arvesse riigisiseseid põllumajanduslikke, keskkonna- ja kliimatingimusi.

45

Käesoleval hetkel saab komisjon internetipõhise andmebaasi kaudu vaid piiratud teavet GAECi standardite rakendamise kohta liikmesriikides. See teave koosneb viidetest kohaldatavatele siseriiklikele õigusaktidele ning iga liikmesriigi poolt esitatud kokkuvõtetest. Iga liikmesriik otsustab ise, millise geograafilise jaotuse alusel ta andmed esitab. Näiteks ei ole auditi ajal küllastatud liikmesriikides lisatud teavet GAECi nõuete rakendamise kohta piirkondlikul tasandil (Itaalias ja Hispaanias).

37 Komisjoni 30. novembri 2009. aasta määruse (EÜ) nr 1122/2009, millega kehtestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 73/2009 üksikasjalikud rakenduseeskirjad seoses põllumajandustootjate otsetoetuskavade alusel makstavate toetuste nõuetele vastavusega, ümbersuunamisega ning ühtse haldus- ja kontrollisüsteemiga ning määruse (EÜ) nr 1234/2007 üksikasjalikud rakenduseeskirjad seoses veinisektori toetuskavade alusel makstavate toetuste nõuetele vastavusega (ELT L 316, 2.12.2009, lk 65), artikli 53 lõige 1 ja komisjoni 27. jaanuari 2011. aasta määruse (EL) nr 65/2011, millega kehtestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 1698/2005 rakendamise üksikasjalikud eeskirjad kontrollimenetluse rakendamise ja maaelu arengu toetusmeetmete nõuetele vastavuse kohta (ELT L 25, 28.1.2011, lk 8), artikli 14 lõige 1.

38 Euroopa Parlamendi uuring: *Sustainable management of natural resources with a focus on water and agriculture* (loodusvarade säästlik haldamine, pöörates erilist tähelepanu veele ja põllumajandusele), lõpparuanne, mai 2013. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/488826/IPOL-JOIN_ET\(2013\)488826_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/488826/IPOL-JOIN_ET(2013)488826_EN.pdf)

Tegelikke võetud veekoguseid ei võrrelda lubatud kogustega

Auditiga leiti puudusi niisutust puudutavate GAECi nõuete kontrollimisel. Standard on sõnastatud järgnevalt: „Kui niisutuse puhul nõutakse vee kasutamiseks luba, tuleb järgida loa andmise menetlust“. Auditiga leiti mitu juhtumit, kus hoolimata sellest, et liikmesriigi menetluste kohaselt pidid load sisaldama vee võtmise täpset maksimaalset kogust, ei võrreldud tegelikke võetud koguseid lubades märgitud piirmääradega. Sellised puudused vähendavad oluliselt kontrollide mõjust.

Nõuetele vastavuse inspektorite poolt Kreekas ja Hispaanias kasutatud kontrollnimekirjade kohaselt ei võrrelda praegu tegelikke võetud veekoguseid lubades märgitud kogustega. Slovakkias leidis kontrolllikoda, et võetava vee kogust isegi ei mõõdetata. Kontrollidega on seega võimalik kindlaks teha vaid seda, kas luba on väljastatud, kuid mitte seda, kas toetusesaaja järgib loaga kehtestatud piiranguid.

46

Komisjon hindab GAECi nõuete elluviimist õiguslikust seisukohast, tehes selleks dokumentaalset kontrolli, mis põhineb liikmesriikide esitatud teabel ning mida täiendavad kohapeal läbi viidavad auditid. Komisjon ei hinda, kas liikmesriikide poolt seoses kahe veealase GAECi nõudega kehtestatud tingimused on veekaitse eesmärkide keskkonnavalasest seisukohast piisavad. Praktikas erinevad GAECi nõuded liikmesriikide vahel oluliselt. Näiteks on GAECi raames puhverribadele³⁹ (vt **joonis 7**) kehtestatud minimaalne ribade laius vahemikus 25 cm–10 meetrit (vt **tabel 3**).

47

Mõnes liikmesriigis/piirkonnas on puhverribadel lubatud põllukultuure kasvatada, kuigi teistes kehtib kohustus need muruga haljastada või võserikena hoida. Osa liikmesriikidest teeb erandeid arvukatele veekogudele, mis võivad paikneda põllumajanduslikul maal (vt **10. selgitus**).

48

Ka niisutusega seotud GAECi nõuded erinevad liikmesriikide vahel kardinaalselt, isegi neis riikides, kus veele avaldunud surve on eriliselt suur. See GAECi nõue viitab liikmesriikide olemasolevatele õigusaktidele, kuid ei hõlma uusi kohustusi. Mõnes liikmesriigis/piirkonnas oleneb vee võtmise loa olemasolu kohustus võetava vee kogusest, geograafilisest asukohast ja võetava vee liigist (pinna- või põhjave-si). Osa liikmesriikidest keelab niisutamise kuivadel perioodidel. Teistes riikides peavad põllumajandustootjad niisutuseks kasutatava vee hulga kohta iga-aastaselt aru andma. Auditiga leiti juhtumeid, kus niisutuseks nõutavad load ei innusta põllumajandustootjaid vähem vett kasutama. Näiteks maksustatakse mõnes liikmesriigis põllumajandustootjaid tegeliku veekasutuse asemel vastavalt nende majapidamise pindalale.

39 Selle GAECi puhul tuleb täita vähemalt nitraatide direktiivis toodud tingimused, mis on seotud vooluveekogude läheduses väetiste kasutamisega.

Joonis 7

Puhverriba

põllukultuurid



puhverriba



veekogu



Tabel 3

Suured erinevused GAECi raames puhverribadele kehtestatud nõuetes

Riik	Puhverriba laius	Kohustused ja piirangud
Taani	minimaalselt 2 m	harimine, mulla töötlemine või istutamine keelatud
Kreeka	vahemikus 1 m–6 m sõltuvalt kaldast ja piirangu liigist	viljelemine (1 m) ja lämmastikväetised (2 m või 6 m) keelatud
Hispaania (Andaluusia)	2 m–10 m	kohustuslik võserik; väetised ja pestitsiidid keelatud
Prantsusmaa	5 m	kohustuslik haljastamine muru, pöösaste või puudega; mineraal- ja orgaaniliste väetiste või pestitsiidide kasutamine keelatud
Itaalia (Lombardia)	vahemikus 5 m–3 m olenevalt veekogu seisukorrast	kohustuslik haljastamine muruga; igasugune maaharimine, anorgaaniliste väetiste, sõnniku või läga kasutamine keelatud
Madalmaad	vahemikus 25 cm–9 m olenevalt põllukultuurist ja teatavatest tehnilistest nõuetest	väetiste kasutamine keelatud
Slovakkia	10 m	tööstuslike ja orgaaniliste väetiste kasutamine keelatud

10. selgitus

GAECi raames puhverribadele kehtestatud nõuetest vabastatud veekogud

Liikmesriigid on teatavad veekogude kategooriad GAECi raames puhverribadele kehtestatud nõuetest vabastanud. Itaalias (Lombardia) ei ole vaja puhverribasid kehtestada vooluveekogude äärde, mis on lühemad kui 5 km või mis kuuluvad alla 10 km² suuruse pindalaga kogumispiirkonda. Hispaanias (Andaluusia) vabastatakse GAECi nõuetest tiigid, niisutuskanalid ja kraavid, olgugi et need veekogud on nõuetekohaselt määratlemata ja neid erandeid põhjendatakse mittekeskonnaalaste argumentidega. See suurendab ohtu, et liiga paljud vooluveekogud jäetakse puhverribade nõude täitmise kohustusest välja, mis omakorda vähendab GAECi mõju veekvaliteedile.

Maaelu arengu rahastamise potentsiaali veealaste probleemide käsitlemiseks ei kasutata täiel määral

49

Maaelu arengu rahastamise kogusumma perioodil 2007–2013 on ligi 100 miljardit eurot. Määruses (EÜ) nr 1698/2005 maaelu arengu kohta määratletakse veekaitse ühe peamise käsitlemist vajava teemana⁴⁰. Samas määruses rõhutatakse ka seda, et „EAFRD tegevused ja selle poolt toetatavad tegevused peavad olema järjepidevad ja ühitatavad ühenduse muu poliitikaga”⁴¹, nagu nt veepoliitika. Maaelu arengul on seega suur potentsiaal rahaliste vahendite kättesaadavaks tegemise ja selgete veealaste eesmärkide seadmise kaudu kaasa aidata ELi veepoliitika eesmärkide integreerimisele ÜPP-sse.

50

Liikmesriigid mobiliseerivad maaelu arengu vahendeid oma MAKidega (vt punktid 10 ja 11), mis koosnevad meetmekogumitest, mida sihtrühmad (nt põllumajandustootjad) võivad endale vabatahtlikult kohustuseks võtta. Maaelu arengu meetmete raames toetust saavad isikud võtavad endale kohustuse täita oma liikmesriigi kehtestatud eritingimusi.

51

Praegu ei kasutata maaelu arengu potentsiaali täiel määral. MAKide praegusel rakendusviisil on veele piiratud mõju, kuna veele avalduvat survet ei ole põhjalikult määratletud, MAKe ja veemajanduskavasid ei ole veel omavahel kooskõlastatud ning negatiivseid kõrvalmõjusid ei suudeta alati vältida. Lisaks sellele on veealaste probleemide käsitlemiseks kulutatud juba oluliselt suuri rahastamissummasid.

40 Määruse (EÜ) nr 1698/2005 põhjendus 31: „Maade hooldamise erimeetodite toetamine peaks kaasa aitama säästvale arengule, ohutades põllumajandustootjaid ja metsa valdajaid kasutama eeskätt neid maakasutusmeetodeid, mis vastavad vajadusele säilitada looduskeskkonda ja maastikku ning kaitsta ja parandada loodusvarasid. See peaks aitama rakendada ühenduse 6. keskkonnavalast tegevusprogrammi ja eesistujariigi järeldusi säästva arengu strateegia kohta. Käsitletavate võtmeküsimuste hulgas on bioloogiline mitmekesisus, Natura 2000 alade majandamine, vee ja mulla kaitse (...)”.

41 Määruse (EÜ) nr 1698/2005 põhjendus 6.

Liikmesriikide maaelu arengu kuluplaanides ei võeta alati arvesse ELi veepoliitika eesmärgi ja liikmesriikide veealaseid vajadusi

Liikmesriikide MAKides ei määratleta alati veealaseid probleeme põhjalikult ning kavu ei ole veel veemajanduskavadega kooskõlastatud

52

Kõigi auditi jooksul külastatud liikmesriikide/piirkondade puhul uuris kontrollikoda, kas MAKi raames tehtava eelhindamise käigus ette nähtud keskkonnamõju hindamine⁴² ja veemajanduskava raames läbi viidav keskkonnamõjude analüüs olid tehtud ja kooskõlastatud. Kuigi ühest küljest on arusaadav, et kahe hindamisega hõlmatav geograafiline pindala ning hindamise ajastus⁴³, iseloom ja eesmärk

võivad olla erinevad, on kontrollikoda seisukohal, et veealaste probleemide hindamine peaks mõlema analüüsi puhul järjepidev olema. Sellest hoolimata leidis kontrollikoda, et veealaste probleemide määratlemine MAKide raames tehtavates keskkonnamõju analüüsides on mõnikord ebatäielik ega ühti alati veemajanduskavade raames kättesaadava teabega. Auditiga leiti juhtumeid, kus veealaseid probleeme ei olnud MAKides määratletud ning seetõttu ei käsitletud neid ka ühegi maaelu meetme (vt **11. selgitus**).

53

Veemajanduskavades sisalduvate meetmeprogrammide halb kvaliteet (vt punktid 27 ja 28) takistab praegu nende kooskõlastamist MAKidega. Kavade kooskõlastamist on siiani tehtud maaelu arengu meetmete integreerimisega veemajanduskavasse.

42 http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/guidance/note_c_en.pdf (lk 14).

43 Kuigi MAKis ette nähtud keskkonnamõju hindamised koostati 2006. aastal, oleks veemajanduskavade raames läbi viidavad keskkonnamõju analüüsid (mis sisaldavad „valglaapiirkonna tunnuste analüüsi, ülevaadet mõjust, mida inimtegevus avaldab pinnavee ja põhjavee seisundile, ning veekasutuse majandusanalüüsi“ (vt veepoliitika raamdirektiivi artikkel 5)) pidanud valmima hiljemalt 22. detsembriks 2004.

Veealaseid probleeme ei ole põhjalikult määratletud

- Taanis ei hõlma MAKis sisalduv keskkonnamõju hindamine veevõtmise küsimust, kuigi see on veemajanduskava kohaselt probleemiks riigi lääneosas. Veevõtu probleemi ei käsitleta üheski Taani MAKi meetmes.
- Hispaanias (Andaluusia) sisaldab Guadalquiviri veemajanduskava meetmeprogramm meetmeid, mis on suunatud veeregistri valmimisele ja ebaseadusliku veevõtu vastu võitlemisele. Sellest hoolimata ei käsitleta põhjavee ebaseadusliku võtmise probleemi ei MAKi raames koostatud keskkonnasäästlikkuse aruandes ega Guadalquiviri veemajanduskava raames tehtud keskkonnamõju analüüsis. Peale nõuetele vastavuse tingimuste alla kuuluvate maaelu arengu meetmete (vt punkt 8) ei sisalda MAK mingeid mehhanisme, mis innustaksid toetusesaajaid veealaste lubade saamise menetlusi täitma.
- Slovakkias ei sisaldu MAKis ühtegi meetmeid, millega võidelda veekvanteeadega seotud probleemide vastu või käsitleda pestitsiidireostuse, märgalade kadumise ja liiga suure lokaalse põhjaveevõtuga seotud probleeme – kõik need on veemajanduskavas määratletud, kuid neid ei mainita MAKi raames tehtavas keskkonnamõju hindamises.
- Kreekas mainitakse Thessaly veemajanduskavas hüdro-morfoloogiliste muutuste ja registreerimata puuraukudega seotud probleeme, kuid neid ei mainita MAKi raames tehtavas keskkonnamõju hindamises. Kreeka MAK ei sisalda hüdro-morfoloogilist koormust käsitlevaid meetmeid.

MAKi elluviimine avaldab veele mõnikord negatiivset kõrvalmõju**54**

Põllumajanduslikul ja keskkonnapoliitikal võivad olla konkureerivad eesmärgid. Sellegipoolest tuleb maaelu arengu vahendeid kasutada viisil, mis on veemajandamise seisukohast säästlik, ning MAKid peavad seepärast sisaldama kaitsemeetmeid, et vältida võimalikke negatiivseid kõrvalmõjusid (vt **12. selgitus**). Enne MAKide heakskiitmist viib komisjon läbi kontrole, et tuvastada potentsiaalne negatiivne mõju maaelu arengu meetmetele. Sellest hoolimata ei ole mõne nõuetekohaselt heakskiidetud maaelu arengumeetme puhul võimalik ära hoida veele avalduvat olulist negatiivset kõrvalmõju. Teatavad MAKid kiideti heaks, kuigi need ei sisaldanud asjakohaseid kaitsemeetmeid (vt **12. selgitus**).

55

Isegi kui MAK sisaldab kaitsemeetmeid veele avalduvate negatiivsete kõrvalmõjude vältimiseks, tekib neid mõnel juhul meetmete rakendamisel siiski (vt **13. selgitus**).

12. selgitus**Näited kaitsemeetmeid sisaldavate ja mittesisaldavate MAKide kohta**

Üks auditi käigus uuritud Itaalia (Lombardia) MAK sisaldab kaitsemeetmeid meetme puhul, mis on suunatud põllumajanduslike majapidamiste moderniseerimiseks mõeldud investeeringutele. See MAK lubab ehitada uusi aianduse kasvuhooneid ainult juhul, kui sellega säästetakse energiat ja vett. Olemasoleva niisutusvõrgu laiendamiseks või niisutatava pindala suurendamiseks tehtavaid investeeringuid ei peeta toetuskõlblikuks.

Sama meetme ülesehitus Hispaania (Andaluusia) MAKis jätab aga ruumi olulistele negatiivsetele kõrvalmõjudele, nagu niisutatava pindala suurendamine või üldist veekasutust suurendavate projektide heakskiitmine.

13. selgitus**Näide maaelu arengu meetme rakendamisega seotud puuduste tagajärjel tekkinud negatiivsetest kõrvalmõjudest**

Kontrollikoja tehtud kinnitava avalduse aluseks oleva auditi käigus leiti Hispaanias, et meetme 125 (põllumajanduse ja metsanduse arengu ja kohanemisega seotud infrastruktuur) alla kuuluv projekt kiideti heaks, kuigi toetusesaajale antud veealased õigused ei olnud piisavad projekti majandusliku tasuvuse tagamiseks ning toetusesaaja tarbis oma toetusõiguses sätestatust oluliselt rohkem vett, rikkudes seeläbi kahte seda liiki projektile kehtestatud toetuskõlblikkuse kriteeriumi. See näitab, et projektitaotluse heakskiitmise üle tehtavad kontrollid ei olnud mõjusad ning et selliste baasnõuete, mis oleks põhimõtteliselt pidanud negatiivseid kõrvalmõjusid ära hoidma (nt tarbitava vee hulga suurendamise keeld), täitmine ei olnud tagatud.

Maaelu arengu rahastamine on veeprobleemide tõttu olnud alakasutatud

Veealaste meetmete elluviimise määr ei vasta alati planeeritule

56

Veekaitsele otsest mõju avaldada võivad maaelu arengu meetmed si-saldavad meetmeid, millega nõutakse põllumajandustootjatelt nende põllumajandustavade muutmist pestitsiidide või väetiste vähendamise või nende põllukultuuride kohalikule hüdroloogilisele seisukorrale kohandamise kaudu. Nimetatud meetmete tegelik kasutusviis on oluline tegur, hindamaks, kas EAFRD veekaitse potentsiaali on täiel määral ära kasutatud. Selle aspekti uurimiseks analüüsis kontrollikoda esiteks liikmesriikide MAKides aktiveeritud meetmeid ja teiseks seda, kuidas on liikmesriigid kasutanud määruse (EÜ) nr 1698/2005 artiklis 38 ettenähtud võimalusi seoses veepoliitika raamdirektiivi rakendamise kulutustega.

57

Kontrollikoda on analüüsinud nende aktiivsete maaelu arengu meetmete rakendamise määra, mis liikmesriikide hinnangul avaldavad veekaitsele otsest mõju. Kuigi nimetatud analüüsil on teatavaid piiranguid⁴⁴, näitavad tulemused, et kõikidest juhtudest umbes pooltel toimub rakendamine plaanipäraselt.

44 Kuna meetmetel on sageli allmeetmed, mis veealaseid küsimusi ei käsitle, ei ole mitte kõik nende meetmete raames rahastatavad projektid tegelikult veekaitsega seotud.

58

Liikmesriigid ei ole siiski suutnud ära kasutada võimalusi, mida pakutakse määruse (EÜ) nr 1698/2005 artiklis 38, milles sätestatakse sõnaselgelt, et meetet 213⁴⁵ võib kasutada selleks, „et hüvitada kantud kulusid ja saamata jäänud tulu, mis tulenevad [veepoliitika raamdirektiivi] rakendamisega seotud ebasoodsatest tingimustest asjaomastel aladel” (vt **tabel 4**).

59

Auditikülastuste ajal ei olnud ükski liikmesriik peale Taani⁴⁶ aktiveerinud meetme 213 veepoliitika raamdirektiivi osa, mida nõuti vastavalt artiklile 38. Komisjoni andmete kohaselt²² oli vaid 4% esitatud veemajanduskava-des märgitud, et artiklit 38 hakatakse kasutama põllumajandustootjatele veepoliitika raamdirektiivi nõuete kompenseerimiseks. Meetme 213 piiratud kasutuse põhjustasid muu hulgas liikmesriikide veemajanduskava-de lõpetamisel tekkinud viivitused. Meetme 213 kasutuse veel üheks ebasoodsaks asjaoluks on see, et veepoliitika raamdirektiiviga seotud toetuste rakenduseeskirjad avaldati alles veebruaris 2010⁴⁷ – kolm aastat ja kaks kuud pärast maaelu arengu programmitöö perioodi algust⁴⁸ ning enam kui aasta pärast seda, kui veemajanduskavad oleksid pidanud valmis olema, nagu ette nähtud veepoliitika raamdirektiivi artiklis 13.

45 Meede 213: Natura 2000 toetus ja direktiiviga 2000/60/EÜ (veepoliitika raamdirektiiv) seotud toetus.

46 Taani oli aktiveerinud meetme 213, et kompenseerida 10 meetri laiuste puhverribade loomisel tekkinud kulusi, kuid kuna Taani veemajanduskava peatati detsembris 2012, on ka meetme rakendamine hetkel peatatud.

47 Komisjoni 8. veebruari 2010. aasta määrus (EÜ) nr 108/2010, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1974/2006, milles sätestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 1698/2005 (Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta) kohaldamise üksikasjalikud eeskirjad (ELT L 36, 9.2.2010, lk 4).

48 EAFRD 2007–2013

Tabel 4

Liikmesriikide poolt veekaitsele otsest mõju avaldavate maaelu arengu meetmete¹ rakendusmäärad (%)

Riik \ Meede	115	121	125	213	214	216	226	321
Taani					84,1	24,2		
Prantsusmaa (mandriosas)		69,7	39,8		85,8	16,9		
Kreeka		17,0	35,7		71,7			21,5
Itaalia (Lombardia)		75,8	42,4		69,0	51,9		
Slovakkia		85,8			88,2		91,8	
Madalmaad		51,0	30,4		95,7	9,7		
Hispaania (Andaluusia)	9,4	70,0	27,6		73,1			



Rakendusmäärad on plaanipärased (> 60%)



Meedet 213 ei rakendatud üheski auditi käigus külastatud liikmesriigis



Külastatud liikmesriikide määratluse kohaselt ei ole meetmel veele otsest mõju

¹ Meede 115: „juhtimis-, asendus- ja nõuandeteenuste loomine”; meede 121: „põllumajandusettevõtete moderniseerimine”; meede 125: „põllumajanduse ja metsanduse arengu ja kohanemisega seotud infrastruktuur”; meede 214: „põllumajanduslik keskkonnatoetus”; meede 216: „vähetootlike investeeringute toetus”; meede 226: „metsapotentsiaali taastamine ja ennetustegevus”; ja meede 321: „majanduse ja maaelanikkonna põhiteenused”.

Spetsiaalselt veeprobleemide lahendamiseks loodud finantsinstrumente ei ole peaaegu üldse kasutatud

60

Nõukogu otsuses 2009/61/EÜ⁴⁹ viidati vajadusele parandada reageerimisvõimet mitmele 2003. aastal määratletud uuele olulisele väljakutsele⁵⁰, millest üks oli veemajandus. Otsusega kooskõlas tehti tervisekontrolliga kättesaadavaks täiendavad vahendid, mis olid suunatud nendele uutele väljakutsetele. Lisaelarve kogusumma oli 3,8 miljardit eurot. 2008. aasta majanduskriisist tulenevalt koostas komisjon samal ajal Euroopa majanduse elavdamise kava⁵¹. Euroopa majanduse elavdamise kavaga eraldati täiendavalt miljard eurot, mis oli mõeldud laialdasemaks kasutamiseks maapiirkondades ja seoses uute väljakutsetega.

61

Pärast tervisekontrolli MAKides tehtud esimesi muudatusi eraldasid liikmesriigid 2010. aastal 26,9% täiendavatest ÜPP vahenditest (1,3 miljardit eurot) uuele väljakutsele „veemajandus”⁵² (vt **joonis 8**). 2012. aastal oli nimetatud vahendite keskmine kasutusmäär EU-27 riikides 17,5%, kuigi see arvnäitaja erineb suuresti liikmesriigiti⁵³ (täpsemalt vt **IV lisast**). Kuigi tervisekontroll andis võimaluse veemajanduse alaste küsimuste edasiseks integreerimiseks MAKidesse, on liikmesriigid praktikas neid lisavahendeid väga vähe kasutanud.

49 Nõukogu 19. jaanuari 2009. aasta otsus 2009/61/EÜ, millega muudetakse otsust 2006/144/EÜ ühenduse maaelu arengu strateegiasuuniste kohta (programmiperiood 2007–2013) (ELT L 30, 31.1.2009, lk 112).

50 Otsuse 2009/61/EÜ põhjendus 3: „Ühise põllumajanduspoliitika 2003. aasta reformi rakendamise hindamisel toodi Euroopa põllumajanduse uute oluliste väljakutsetena välja kliimamuutused, taastuvenergia, veemajandus, bioloogiline mitmekesisus ja piimandussektori ümberkorraldamine”.

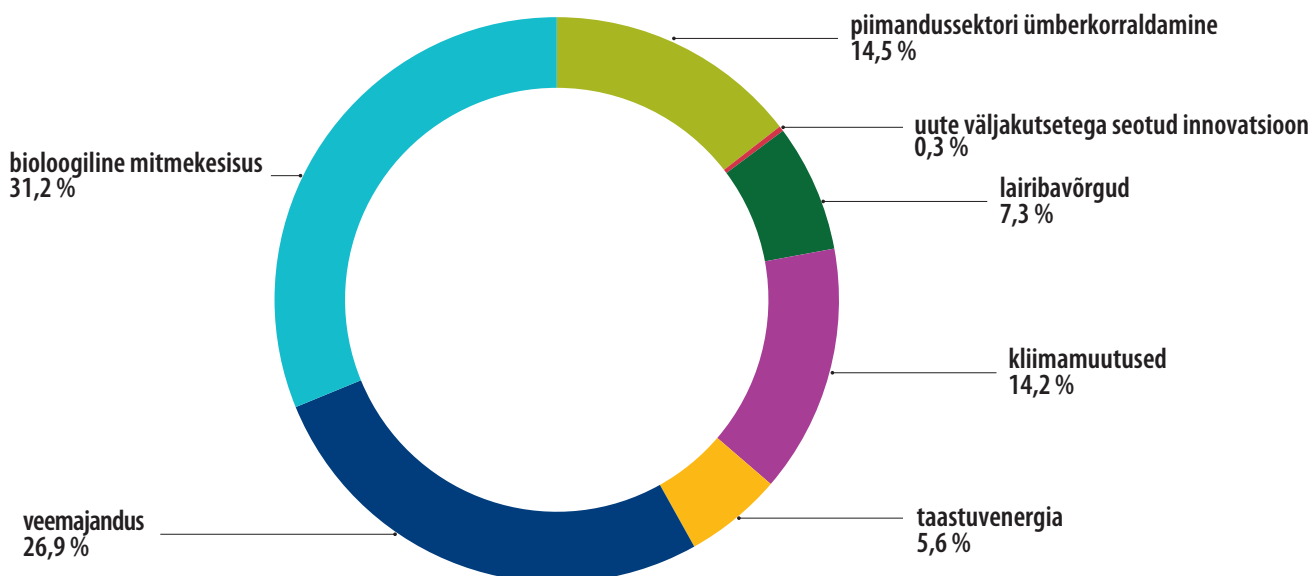
51 KOM(2008) 800 (lõplik), 26. november 2008.

52 Kontrollikoda tunnustab, et osa bioloogilise mitmekesisuse uute väljakutsete käsitlemiseks mõeldud vahenditest võib avaldada veele positiivset mõju.

53 Komisjonil ei ole nende kasutusmäärade kohta kinnitatud andmeid. Kontrollikoja esitatud arvandmed põhinevad siiski komisjoni esitatud teabel.

Joonis 8

Tervisekontrolli ja taastusvahendite kavandatud jaotus „uute väljakutsete” vahel 2010. aasta seisuga



Allikas: Euroopa Komisjon.

„Saastaja maksab” põhimõtet ei ole ÜPP-sse integreeritud

62

„Saastaja maksab” põhimõtte kohaselt peab saastaja katma saaste vältimise, ohjamise ja kõrvaldamise kulud⁵⁴. Tänapäeval sisaldub see põhimõtte õigusliku kohustusena ELi aluslepingus⁵⁵ ja keskkonnavastutuse direktiivis⁵⁶ ning sellele viidatakse selgesõnaliselt veepoliitika raamdirektiivi artiklis 9.

63

Põllumajandusliku tegevuse tulemusel tekib keskkonnale nii kasu kui koormust. Põllumajandusele avalduv negatiivne mõju hõlmab sageli soovimatute kemikaalide (saasteainete) paiskamist keskkonda. Põllumajandusliku tegevuse tagajärjel tekkiva saaste hajus iseloom ja saastaja tuvastamise keerukus pärsivad keskkonnavalaste õigusaktide elluviimist ja kahju eest vastutuse määramist⁵⁴. Sellegipoolest peaks „saastaja maksab” põhimõtte kehtima juhtudel, kui põllumajanduslik tegevus põhjustab keskkonnakahju, mis mõjutab era- ja riiklikku omandit⁵⁴. „Saastaja maksab” põhimõtte elluviimiseks kasutatavad mehhanismid võivad küll olemas olla (nt liikmesriikide tasandil kehtestatud trahvid), kuid nad ei mõjuta toetusesaajatele makstavaid ÜPP toetusi.

64

Käesoleval hetkel ei arvutata põllumajandustootjatele nõuetele vastavuse tingimuste täitmata jätmise eest (nt õigusaktidega lubatud saastemäära ületamine) kohaldatavate karistuste suurust tekitatud kahju maksumuse põhjal, mistõttu võib see hõlmata vaid osa tekitatud kuludest. Paljudel juhtudel ei ole karistused proportsioonis põllumajandustootja poolt rikutud nõuetele vastavuse tingimuste tõsidusega. Kontrollikoda tegi vastava tähelepaneku juba oma eriaruandes nr 8/2008. Seoses sellega juhib kontrollikoda taas tähelepanu punktides 40–43 märgitud puudustele, mis on seotud nõuetele vastavuse tingimuste kohaldamisega. Praegusel kujul rakendatuna võib nõuetele vastavuse mehhanism olla kasulik, kuid „saastaja maksab” põhimõtte kohaldamisel siiski vaid osaliselt.

65

Märkimisväärselt paljud maaelu arengu toetustest ei ole nõuetele vastavuse tingimustega seotud⁹. Selle tagajärjel jätkatakse saastuse põhjustanud põllumajandustootjale nimetatud toetuste täiel määral maksmist. Siiani ei ole loodud mehhanismi, milles võetaks proportsionaalselt arvesse põllumajandustootja põhjustatava saaste vältimise või koristamise kulud ning millega vähendataks vastavalt maaelu arengu toetusi.

54 Margaret Rosso Grossman, *Agriculture and the Polluter Pays Principle*, kd 11.3, *Electronic Journal of Comparative Law*, detsember 2007, <http://www.ejcl.org/113/article113-15.pdf>

55 Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 191 lõige 2.

56 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/35/EÜ (ELT L 143, 30.4.2004, lk 56), mida muudeti direktiiviga 2006/21/EÜ (ELT L 102, 11.4.2006, lk 15) ja direktiiviga 2009/31/EÜ (ELT L 140, 5.6.2009, lk 114).

Järelevalve- ja hindamissüsteemid ei anna täielikku ülevaadet

66

ELi veepoliitika tõhustamisest ja veealaste probleemide käsitlemise potentsiaaliga ÜPP vahendite kehtestamisest on möödunud mitu aastat:

- i) nõuetele vastavuse tingimused kehtestati 2003. aastal ning nende täitmine on olnud kohustuslik kõikidele otsetoetusi saavatele põllumajandustootjatele alates 2005. aastast;
- ii) maaelu areng lisati ÜPPsse aastal 2000 ning
- iii) veepoliitika raamdirektiiv jõustus aastal 2000, kehtestades liikmesriikidele nõude käivitada järelevalveprogrammid 2006. aasta lõpuks.

67

Praegusel kujul ei ole järelevalvesüsteemidega võimalik saada põhjalikku ülevaadet põllumajanduse survest veele. Sellealane teave on osaline, katkendlik ja mõnikord liiga hilja esitatud. Selle põhjused on järgmised:

- i) veealase teabega seoses on ÜPP järelevalve- ja hindamissüsteeme võimalik vaid piiratult kasutada;
- ii) veepoliitika järelevalvemeetmed kehtestati hilinemisega ning nad ei ole täielikud ning
- iii) ühegi olemasoleva infosüsteemiga ei ole võimalik saada andmeid, mis seostaksid vee kvaliteedi ja kvantiteedi põllumajandustegevusega.

ÜPP järelevalve- ja hindamissüsteemid on ÜPP-alastes õigusaktides kehtestatud veealaste eesmärkide täitmisel tehtud edusammude mõõtmisel piiratud väärtusega

68

ELi õigusaktidega⁵⁷ nõutakse, et liikmesriigid esitaksid komisjonile iga-aastase aruande nõuetele vastavusega seotud kontrolli tulemuste kohta. Need tulemused on seotud mitmete läbiviidavate kontrollide ja erinevate nõuetele vastavuse tingimuste rikkumistega. Nimetatud tulemused ei sisalda teavet nõuetele vastavuse tingimuste mõjust vee kvaliteedile või kvantiteedile ning seda pole neile ka eesmärgiks seatud.

69

Komisjon teeb ühise seire- ja hindamisraamistiku abil järelevalvet ja hindamist kõikide programmiperioodi 2007–2013 maaelu arengu meetmete kohta. Ühises seire- ja hindamisraamistikus kasutatakse maaelu arengu eesmärkide saavutamisel tehtud edusammude mõõtmiseks näitajaid ning samuti sõltumatute hindajate hinnanguid.

57 Määruse (EÜ) nr 1122/2009 artikli 84 lõike 1 punkt e.

70

Veealaste küsimuste puhul on ühises seire- ja hindamisraamistikus kehtestatud viis baasnäitajat⁵⁸, üks tulemusnäitaja (edukalt hooldatav ala, mis aitab parandada vee kvaliteeti) ja üks mõjunäitaja (vee kvaliteedi paranemine). Auditiga leiti, et tulemusnäitaja ei ole piisavalt täpne, kuna sellega ei täpsustata, mida tähendab „edukalt hooldatav ala“, ning et vee kvaliteeti puudutav mõjunäitaja viitab ainult nitraatidele ja fosforile. Vee kvantiteedi näitajat ei ole kehtestatud. Lisaks sellele on kõiki ühise seire- ja hindamisraamistiku näitajaid hõlmav liikmesriikide aruandlus sageli vananenud või ebatäielik. Paljudel juhtudel ei ole liikmesriigid eesmärke kehtestanud.

71

Ühise seire- ja hindamisraamistiku suunisdokument⁵⁹ sisaldab viit veealast hindamisküsimust. Leiti häid näiteid vahehindamistest, kus hindajatel oli võimalik kvantifitseerida teatavate (all)meetmete mõju veele, kasutades mudeleid, toetusesaajate uuringuid ja kvalitatiivset uurimistööd (vt **14. selgitus**). See ei ole aga üldistatud lähenemisviis ja sellel on selgeid puudusi tulemuste ja mõju süstemaatilisel kvantifitseerimisel ning seoses andmete täielikkuse, usaldusväärsuse ja järjepidevusega. Mitmes vahehindamises juhiti tähelepanu eesmärkide puudumisele MAKides, mis muudab veealaste eesmärkide saavutamisel tehtavate edusammude hindamise keerukaks.

58 Vee kvaliteet (toitainete kogubilanss), vee kvaliteet (nitraadi- ja pestitsiidireostus), vee kvaliteet (% maa-alast, mis on nitraaditundlik tsoon), veekasutus (% niisutatavast kasutusest olevast põllumajandusmaast), kaitsvad metsad peamiselt seoses pinnase ja veega.

59 Ühise seire- ja hindamisraamistiku käsiraamat. Suunisdokument, põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat, september 2006.

14. selgitus

Hea näide vahehindamises sisalduva kvantifitseerimise mõju kohta

Itaalias (Lombardia) kasutas hindaja meetme 214 (põllumajanduse keskkonnatoetus) puhul mudeleid pestitsiidide kasutuse tagajärjel põhjavees sisalduva lämmastiku ülejäägi ja mürgisusega kokkupuute määra arvutamiseks maatükkide tasandil. Tänu meetmele 214 vähenes piirkondlikul tasandil üldine lämmastiku ülejääk 2,6 kg/ha ja mürgisusega kokkupuute määr 3,9%. Mõju oli suurem aladel, kus meedet rohkem kasutati.

Veepoliitika seire korraldus on ebatäielik

72

Veepoliitika raamdirektiivi artiklis 8 nõutakse, et liikmesriigid tagaksid „vee seisundi seire programmide kehtestamise, et saada ühtne ja terviklik ülevaade vee seisundist igas

valglapiirkonnas“. Seireprogrammid tuli käivitada aastaks 2006 ning nad pidid sisaldama kontrollseire programmi (mis hõlmaks kogu piirkonda) ja operatiivseire programmi (probleemsete piirkondade tuvastamiseks mõeldud sagedasem ja kontsentreeritum järelevalve). Liikmesriikidel on lubatud kehtestada ka uurimusliku seire programmid (nt teatud ainete puhul).

73

Pärast liikmesriikide seireprogrammide hindamist 2012. aastal teatas Euroopa Keskkonnaamet, et osa aruannetest olid väga hea kvaliteediga, kuid et esines ka juhtumeid, kus aruandlus oli lünklik ja sisaldas vastuolusid⁶⁰. Ühes teises aruandes märgib komisjon: „Komisjonile esitatud teabest nähtub, et seire on selgelt puudulik. [...] Mõnes liikmesriigis ei teata üle 50% veekogude puhul nende vee ökoloogilist ja keemilist seisundit”⁶¹. Mõnes liikmesriigis loodi seirevõrgustikud hilinemisega ja/või sisaldavad need metoodilisi puudusi. Auditiga leiti, et

mõnes liikmesriigis on seire suunatud veekogude seisundi kohta teabe kogumisele, pöörates vähe tähelepanu veele avalduva surve seirele (vt **15. selgitus**). Kohalikul tasandil on mõningad teaduslikud uuringud ja eksperimentaalsed võrgustikud võimaldanud luua seose põllumajandustegevuse ja vee kvaliteedi vahel (vt **16. selgitus**).

60 Euroopa Keskkonnaameti aruanne nr 8/2012 „Euroopa veekogud – seisundi ja surve hindamine”.

61 KOM(2012) 670, (lõplik). Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule veepoliitika raamdirektiivi rakendamise kohta (2000/60/EÜ). Veemajanduskavad.

15. selgitus

Näide seireraamistiku puuduste kohta

Prantsusmaal ei sisalda veemajanduskava tulemustabel konkreetseid näitajaid eraldi põllumajandusest lähtuva koormuse seireks. Üks esitatud näitajatest võimaldab hinnata olme-, tööstus- ja põllumajandustegevuse kumulatiivset mõju vee seisundile. See kehtib ka näitaja puhul, mis käsitleb kvantiteedialaste eesmärkide ületamist sõlmpunktides.

Prantsusmaal erinevate tegevusvaldkondade poolt põhja- ja pinnaveekogudest vee võtmise mahtu käsitleva näitajaga kvantifitseeritakse niisutamiseks kasutatava vee kogust, kuid sel näitajal i) ei ole kvantifitseeritud eesmärki ja ii) see ei võimalda võetavaid koguseid võrrelda veepuuduse perioodil säästlikuks peetavate kogustega.

16. selgitus

Head näited seirevõrgustike kohta

Madalmaades on kaks spetsiaalset seirevõrgustikku, mis ühendavad põllumajanduse veega. Üks võrgustik hindab mitme aine kasutamist põllumajandusettevõtetes ja seob need andmebaasiga, mis sisaldab teavet majandamisliigi, sõnniku, kasutatavate ainete jm kohta. Teine võrgustik kasutab põllumajanduspiirkondades olevaid testimispunkte, et hinnata põllumajanduse poolt vee seisundile avalduvat mõju (fosfori- ja lämmastiksisaldus).

Taanis on seireprogramm, mis on suunatud riiklike veekeskonnakavade ja muude toitainete veekeskonda uhtumist käsitlevate põllumajandussektori programmide mõju dokumenteerimisele. Kuue representatiivse valgala seires tehakse otseseid mõõtmisi ja intervjuusid põllumajandustootjatega nende põllumajandustegevuse kohta ning modelleeritakse põllumajanduse ja toitainete keskkonda kadumise vaheline seos.

74

Veepoliitika raamdirektiivi raames tehtav seire on seega suurendanud teadmisi Euroopa veekogude seisundi ning neile avalduva surve kohta, kuid need teadmised ei ole veel täielikud ning tulemusi tuleb andmelünkade ja meetodiliste puuduste tõttu ettevaatlikult tõlgendada. Enamikul juhtudest ei tee liikmesriigid veemajanduskavade raames eraldi meetmete seiret (vt **tabel 2**).

75

Pinna- ja põhjavee nitraadisisalduse seire puhul nõutakse nitraatide direktiivis⁶², et liikmesriigid koostaksid ja rakendaksid tegevusprogrammide tulemuslikkuse hindamiseks sobivaid seireprogramme. Iga nelja aasta tagant peavad liikmesriigid esitama aruande põhja- ja pinnavee nitraadisisalduse kohta, pinnavee eutrofeerumise kohta, tegevusprogrammide mõju kohta vee kvaliteedile ja põllumajandustegevusele, ajakohastatud nitraaditundlike tsoonide nimekirja ja tegevuskavad ning vee kvaliteedi suundumuste prognoosi⁶³. Need liikmesriikide aruanded on aluseks Euroopa Komisjoni direktiivi rakendamist käsitlevale kokkuvõtlikule aruandele. Sellele vaatamata on esinenud viivitusi nitraatide direktiivi raames liikmesriikide poolt koostatavate aruannete esitamisel. Kokkuvõtlik perioodi 2008–2011 ELi aruanne avaldati alles 4. oktoobril 2013⁶⁴.

76

Erinevad liikmesriikide poolt perioodil 2008–2011 koostatud aruanded osutavad erinevustele kvaliteedis ja lähenemisviisis. Oma kokkuvõtlikus aruandes märgib komisjon, et nii aruannete vormi kui sisu kvaliteedis esines liikmesriikide vahel suuri erinevusi, mis omakorda muutis ELi tasandil järjepideva koondülevaate loomise keeruliseks. Samamoodi sisaldasid mitmel juhul koos liikmesriikide kirjalike aruannetega esitatud digitaalsed andmed vastuolusid ning neid oli keeruline tõlgendada, mistõttu nõuti liikmesriikidelt täiendavaid selgitusi. Lisaks sellele, et andmed ei ole kõikides liikmesriikides alati kättesaadavad, ei ole mõnel juhul liikmesriikide vahel andmeid võimalik võrrelda.

62 Nitraatide direktiivi artikli 5 lõige 6 (91/676/EMÜ).

63 <http://ec.europa.eu/environment/water/water-nitrates/>

64 Komisjoni töödokument SWD(2013) 405 (lõplik), mis on lisatud komisjoni poolt nõukogule ja Euroopa Parlamendile esitatud aruandele nõukogu direktiivi 91/676/EMÜ veekogude kaitsmise kohta põllumajandusest lähtuva nitraadireostuse eest rakendamise kohta, mis põhineb liikmesriikide poolt perioodil 2008–2011 esitatud aruannetel.

WISE-t ehk Euroopa veeteabe portaali tuleb edasi arendada

77

Euroopa veeteabesüsteem (WISE) loodi 2003. aastal nii aruandlusvahendiks liikmesriikidele kui *online* portaaliks, mis annab juurdepääsu veeteabele ELi tasandil. WISE-sse sisestatakse mitmeid erinevaid andmevooge, mis sisaldavad nii komisjoni keskkonna peadirektoraadi poolt vee raamdirektiivi, asulareovee direktiivi, suplusvee direktiivi ja joogivee direktiivi raames kogutavaid kohustuslikke andmeid kui ka Euroopa Keskkonnaameti poolt iga-aastaselt kogutavaid vabatahtlikke andmeid⁶⁵. WISE ei sisalda liikmesriikide poolt nitraatide direktiivi⁶⁶ raames esitatud andmeid ega põllumajanduse peadirektoraadi poolt ühise seire- ja hindamisraamistiku kaudu kogutud andmeid. Ajavahemikul 2003–2011 kogutud ja WISE-s kõrvutatud andmed olid suunatud pigem vee kvaliteedile kui kvantiteedile või veepuuduse ohule⁴.

78

Kuigi WISE võimaldab põhimõtteliselt pakkuda mitmekülgset teavet vee kohta Euroopas, on selle kasutusel tekkinud mõningaid raskusi. Mitte kõiki WISE-s sisalduvaid andmevooge ei ole täielikult integreeritud. Andmete konfidentsiaalsust puudutavate küsimuste ning mahu, andmete sageduse (nt aasta keskmised vs nelja aasta keskmised) ja liikmesriikidepoolse töötlemise (mõni liikmesriik esitab koondandmed) erinevuste tõttu ei ole alati võimalik andmeid kõrvutada nii, et neid saaks täiel määral ära kasutada.

Komisjoni jõupingutused vee kvaliteeti ja kvantiteeti põllumajandustegevusega seostavate näitajate edasiarendamisel ei ole veel tulemusi andnud

79

Komisjon on alates 2002. aastast tegelenud põllumajanduse keskkonnanäitajate kogumi väljatöötamisega, et jälgida keskkonnaprobleemide integreerimist ühisesse põllumajanduspoliitikasse ELi, liikmesriikide ja piirkondlikul tasandil⁶⁷. Praktikas on andmete kättesaadavus probleemiks enamiku nende näitajate puhul (vt **tabel 5**). Mitte ühegi põllumajanduse keskkonnanäitaja puhul ei ole loodud seost konkreetse põllumajandustegevusega.

65 Euroopa Keskkonnaameti kasutatavad põllumajanduse ja vee näitajad on toitainete kogubilanss; mageveevarude kasutus; hapnikku tarvivad ained jõgedes; toitained magevees; toitained ülemineku-, ranniku- ja merevees; pestitsiidid põhjavees (Euroopa Keskkonnaameti keskkonnanäitajate aruanne 2012).

66 Nitraatide puhul on Euroopa Keskkonnaamet ja keskkonna peadirektoraat viimastel aastatel tegelenud keskkonnaseisundi aruannetest ja nitraatide direktiivi ning veepoliitika raamdirektiivi raames kogutud andmete täiustamisega. Eesmärk on vähendada liikmesriikide aruandluskoormust, parandades erinevatest allikatest pärinevate andmete võrreldavust ja järjepidevust. Praegu on tegevus peatatud.

67 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/agri_environmental_indicators/introduction

Tabel 5

Ülevaade põllumajanduse keskkonnanäitajatest, millega määratletakse vee kvaliteeti ja kvantiteeti mõjutav oluline surve

Põllumajanduse keskkonnanäitaja nimetus	Põhinäitaja/allnäitaja	Vastutav asutus	Esinenud probleemid
Lämmastiku kogubilanss	Potentsiaalne lämmastiku ülejääk põllumajandusmaal (kg/ha/aasta)	Eurostat	Lämmastiku kogubilansi arvutamise meetodid ei ole riikide vahel järjepidevad; andmeid ei ole võimalik riikide vahel võrrelda.
Fosforireostuse oht	Potentsiaalne fosfori ülejääk põllumajandusmaal (kg/ha/aasta) Fosfori leostumise/valgumise oht	Eurostat Keskkonna peadirektoraat	Fosfori kogubilansi arvutamise meetodid ei ole riikide vahel järjepidevad; andmeid ei ole võimalik riikide vahel võrrelda. Ei ole veel valmis, kuna andmetele juurdepääs oli piiratud ja esines metoodikaprobleeme.
Vee kvaliteet – nitraadireostus	Jões ja põhjavesi, mille nitraadisaldus on üle 50 mg NO ₃ /l Nitraadisaldus, mis ületab 25 mg NO ₃ /l, on hoiatuslik piirmäär	Eurostat	Kättesaadavad andmed ei ole piisavalt üksikasjalikud otsustamiseks, kas suundumus on erinev aladel, mis saavad ÜPP-meetmetest kasu võrreldes nende aladega, mis ei saa. Ei ole tehtud piirkonnal, pinnase liigil jne põhinevat eristust, kuigi see oleks kasulik nende suundumuste põhjuste kindlaksmääramisel.
Vee kvaliteet – pestitsiidireostus		Euroopa Keskkonnaamet	Kättesaadavad andmed on piiratud. Põhjavees sisalduvate pestitsiidide kohta puuduvad usaldusväärsed andmed.
Niisutus	Osa (%) niisutatavast pindalast kasutataval põllumajandusmaal (ja selle suundumus)	Eurostat	Puudub teave tõhususe hindamiseks tehtava veemootmise kohta. Vesikonna tasandil teavet ei edastata. Puudub seos veekasutusega (piirkonnas vee võtmine ja vee seisund).
Vee võtmine	Iga-aastane vee võtmine allikate ja valdkondade kaupa Veekasutus tarnekategooriate ja kasutajate kaupa	Euroopa Keskkonnaamet / Eurostat	Andmed on kättesaadavad ainult poolte kuni kahe kolmandiku liikmesriikide puhul.
Pestitsiidide oht	Pestitsiidide mürgisuse ja nendega kokkupuute tagajärjel tekkiva kahjustuse ohu indeks	Tervishoiu ja tarbijakaitse peadirektoraat / Eurostat	Selle näitaja puhul andmed puuduvad. Andmed pestitsiidide müügi kohta tuli teha kättesaadavaks alates 2013. aastast ja pestitsiidide kasutuse kohta 2015. aastal.

Märkus: mitmel põllumajanduse keskkonnanäitajal on kaudne seos veega. Nendeks on mineraalväetiste kasutamine põllumajanduses, pestitsiidide kasutamine, eelkultuuride kasutamine, loomkoormus, muldkate, sõnnikukäitlus, põllumajandusettevõtete spetsialiseerumine ning nende tegevuse mahu suurendamine ja tegevusalade laiendamine.

Järeldused ja soovitused

80

Komisjon ja liikmesriigid on ELi veemajanduse tõhustamiseks keskmise ja pikema aja jooksul seadnud kaugeleulatuvaid poliitilisi eesmärke. Vee peamise kasutaja ja saastajana on põllumajandusel keskne roll nende eesmärkide täitmisel. Seda võeti arvesse nii veepoliitika raamdirektiivi koostamisel kui ka hiljem poliitilise kokkuleppe sõlmimisel ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) tuleviku kohta.

81

Nende kaugeleulatuvate eesmärkide täitmiseks peab ÜPP rakendamine toimuma viisil, mis innustaks vett kõige mõjusamalt ja tõhusamalt põllumajanduses kasutama ning vältima pillavat kasutamist, saastamist jne. Enamik ELi rahastamisest ja põllumajandustoetustest on seotud teatavate veealaste head tavade täitmisega (nõuetele vastavuse mehhanismi ühe osana). Oluliselt palju toetusi on tehtud maaelu arengu meetmete kaudu kättesaadavaks ka veealastele eriprojektidele.

82

Auditiga uuriti, kas ELi veepoliitika eesmärgid on edukalt ÜPP-sse integreeritud. Kontrollikoda leiab, et komisjon ja liikmesriigid on selles vaid osaliselt edukad olnud. Selle põhjuseks oli ebakõla poliitika eesmärkide ja muutuse elluviimiseks kasutatud vahendite vahel. Praegu ÜPP-s veealaste probleemide lahendamiseks kasutatavate vahenditega ei ole siiani nende kaugeleulatuvate veealaste poliitiliste eesmärkide täitmiseks piisavat edasiminekut toimunud. Auditiga tõstetakse esile kavandamise, nõuetele vastavuse tingimuste kohaldamise ja maaelu arengu rahastamisega seotud puudusi ning osutatakse veepoliitika raamdirektiivi rakendamisega seotud viivitustele ja puudustele.

83

Nõuetele vastavuse puhul juhiti auditiiga tähelepanu asjaolule, et nõuetele vastavuse tingimused ei hõlma veel mitut olulist veealast probleemi (punktid 35–37) ning et komisjon ei ole taganud, et GAECi standardid oleksid liikmesriikide tasandil asjakohased või vormistatud viisil, millega nad edendaksid häid põllumajandustavasid (punktid 38 ja 44–48). Nõuetele vastavuse mehhanism võib praegusel kujul rakendatuna olla kasulik, kuid „saastaja maksab“ põhimõtte kohaldamisel siiski vaid osaliselt. Nõuetele vastavuse raames kohaldatavate karistuste suurust ei arvutata tekitatud kahju maksumuse põhjal, mistõttu võib see hõlmata vaid osa tekitatud kuludest (punktid 62–65).

84

ÜPP reformi kontekstis seatakse uueks perioodiks (2014–2020) veepoliitika eesmärkide ÜPP-sse integreerimisele veelgi kaugemale ulatuvad eesmärgid. Komisjoni eesmärk on uuel perioodil suurendada nõuetele vastavuse süsteemi ulatust. Võttes arvesse kontrollikoja poolt varem tehtud tähelepanekuid nõuetele vastavuse kohta, soovib kontrollikoda:

1. soovitus

Kontrollikoda soovib poliitika tasandil teha komisjonil ettepanek praegustes vahendites (nõuetele vastavus ja maaelu areng) vajalike muudatuste tegemiseks või vajaduse korral uute vahendite kasutuselevõtuks, et täita kaugemale ulatuvaid eesmärke, arvestades veepoliitika eesmärkide integreerimist ÜPP-sse.

85

Kontrollikoda leiab, et kuna nõuetele vastavuse tingimused ja maaelu areng on liikmesriikide tasandil põhilised vahendid veepoliitika eesmärkide integreerimisel ÜPP-sse, esineb puudusi nõuetele vastavuse tingimuste täitmisel (punktid 40–43) ning liikmesriikide MAKidega pakutud võimalusi veealaste probleemide lahendamiseks ei ole veel täiel määral ära kasutatud (punktid 49–61). Sellest tulenevalt esitab kontrollikoda järgmised soovitused.

2. soovitus

Liikmesriigid peaksid:

- käsitlema auditi käigus nõuetele vastavuse kontrollide läbiviimises leitud puudusi;
- kehtestama rikkumiste puhul asjakohased karistused;
- pöörama suuremat tähelepanu veealaste probleemide määramisele oma MAKides ja tagama, et need oleksid ühtlustatud veemajanduskavadega;
- looma ja rangelt rakendama kaitsemehhanisme, et vältida negatiivseid kõrvalmõjusid maaelu arengu raames rahastatava veealase tegevuse puhul;
- uurima aktiivsemalt ja edendama asjakohasemalt veealaste probleemide lahendamiseks ettenähtud vahendite kasutust viisil, mis on kooskõlas usaldusväärse finantsjuhtimisega.

86

Võttes arvesse veepoliitika raamdirektiivi olulisust ELi veepoliitika kontekstis ning arvestades, et on tunnistatud vajadust veemajandamisega seotud probleemide integreerimiseks teistesse poliitikavaldkondadesse, nagu põllumajandus, leiab kontrollikoda, et veepoliitika raamdirektiivi rakendamist mõjutanud puudused on pärssinud veepoliitika eesmärkide integreerimist ÜPP-sse (punktid 21–32 ja 72–76). Arvestades, et tegelikkuses rakendatakse ELi veepoliitikat teiste poliitikavaldkondade vahendite kaudu (nt ÜPP), ning ELi veepoliitika ja põllumajanduspoliitika vahelise kooskõla huvides soovib kontrollikoda järgmist.

3. soovitus

Komisjon peaks soovitama asjakohaseid mehhanisme, mis avaldaksid praktilas positiivset mõju liikmesriikide veepoliitika raamdirektiivi programmi-dokumentide kvaliteedile ja mille abil välditaks veepoliitika raamdirektiiviga kehtestatud ajakava mittejärgimist. Sellega seoses tuleks enne maaelu arengu vahendite sidumist kehtestada veepoliitika raamdirektiivi rakendamise miinimumnõuded.

Liikmesriigid peaksid viivitamatult kiirendama veepoliitika raamdirektiivi rakendamisprotsessi ja järgmiseks majandamistsükliks (2015) parandama oma veemajanduskavade kvaliteeti, kirjeldades erinevaid meetmeid (nt nende ulatus, ajakava, eesmärgid ja maksumus) ning muutes need tegevustasandil piisavalt selgeks ja konkreetseks.

87

Samuti leiab kontrollikoda, et Euroopa tasandil ja liikmesriikides puuduvad piisavad teadmised põllumajandustegevuse tagajärjel veele avalduva surve kohta, samuti surve edasiarenemise kohta (punktid 66–79). Kontrollikoda leidis komisjoni ja liikmesriikide tasandil järgmisi puudusi:

- ÜPP järelevalve- ja hindamissüsteemid on ÜPP-alastes õigusaktides kehtestatud veealaste eesmärkide täitmisel tehtud edusammude mõõtmisel piiratud väärtusega;
- Euroopa veeteabesüsteem (WISE) ei ole täielik;
- komisjoni jõupingutused vee kvaliteeti ja kvantiteeti põllumajandustegevusega seostavate näitajate edasiarendamisel ei ole veel tulemusi andnud.

Sellest tulenevalt soovitab kontrollikoda järgmist.

4. soovitus

Komisjon peaks suurendama oma teadmisi vee kvaliteedi/kvantiteedi ja põllumajandustegevuse vahelise seose kohta, parandades oma olemasolevaid seiresüsteeme ning tagades, et nendega oleks võimalik mõõta vähemalt põllumajandustegevuse tagajärjel veele avalduva surve arenemist; see aitaks määratleda piirkondi, kus ÜPP vahendeid kõige rohkem vajatakse.

Võttes arvesse seda, et veealase teabe kvaliteet ELis tervikuna sõltub liikmesriikide esitatud teabe kvaliteedist ning et nimetatud teabe kättesaadavus on usaldusväärsete poliitiliste otsuste tegemise eeltingimuseks, peaksid liikmesriigid parandama komisjonile ja Euroopa Keskkonnaametile esitatavate andmete ajakohasust, usaldusväärsust ja järjepidevust.

I auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Rasa BUDBERGYTĖ, võttis käesoleva aruande vastu 26. märtsi 2014. aasta koosolekul Luxembourgis.

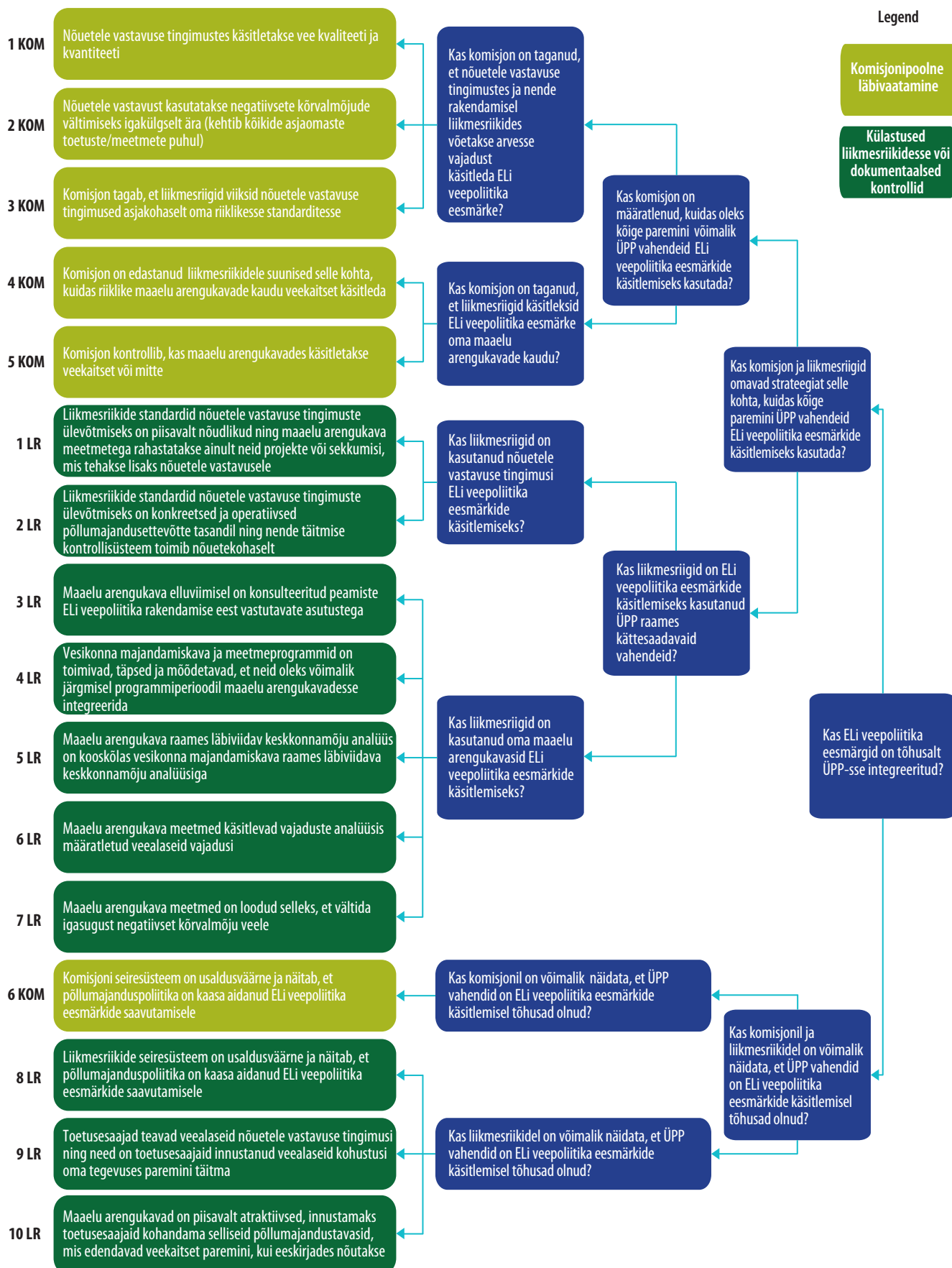
Kontrollikoja nimel



president

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

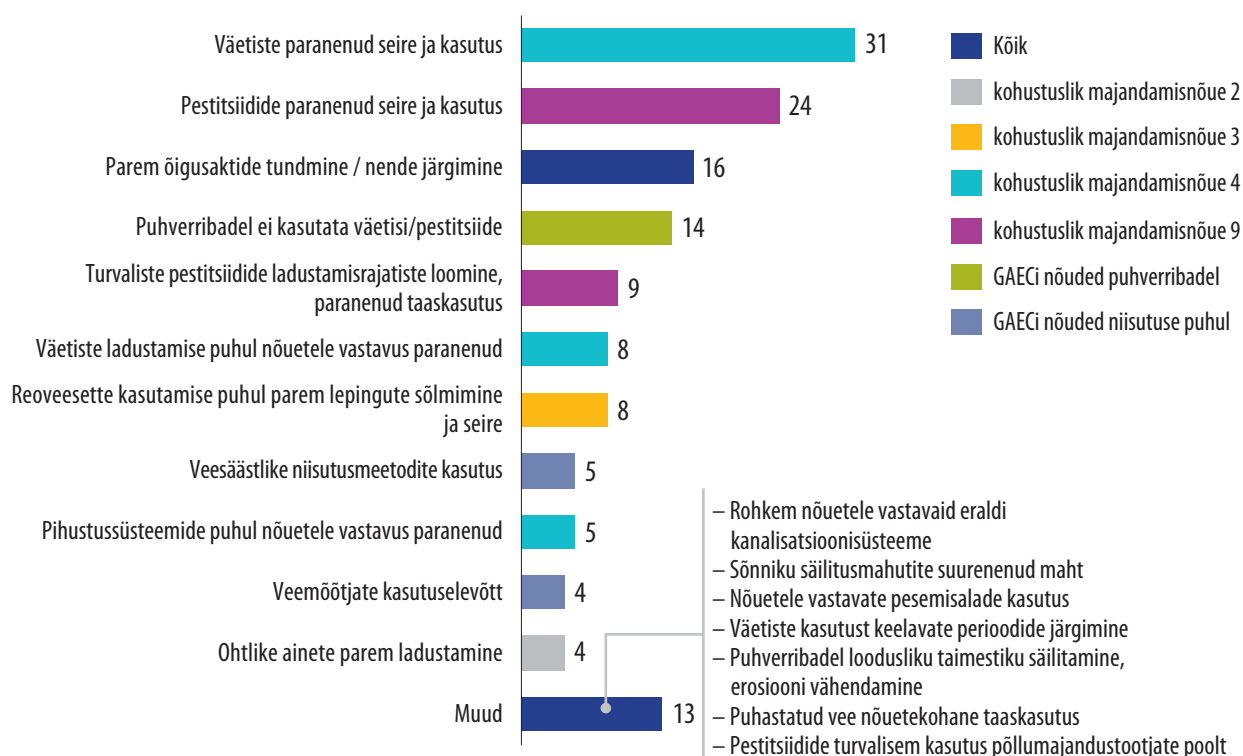
Auditiküsimused ja auditis kasutatud kriteeriumid



Küsitluse tulemused: põllumajandusettevõtteid nõustavate asutuste poolt pärast nõuetele vastavuse mehhanismi kasutuselevõttu täheldatud põhilised muutused

Tooge näiteid muutuste kohta põllumajandustegevuses, mida olete täheldanud pärast nõuetele vastavuse tingimuste kasutuselevõttu

Vastuste arv



Näited veealaste probleemide kohta, mida nõuetele vastavuse mehhanism ei hõlma

	Fosfori kasutamine põllumajanduses	Pestitsiidide kasutus veekogude vahetus läheduses
Kasutamine põllu- majanduses	Fosfor siseneb põllumajandusmaale mineraal- ja orgaaniliste väetiste kaudu (nt lämmastiku, fosfori ja kaaliumi segu või loomasõnnik/läga) ning seda kasutatakse loomasöödana.	Pestitsiidid kaitsevad põllukultuure umbrohu, haiguste ja putukate põhjustatava kahju eest.
Mõju veele	Fosfor võib imenduda pinnaveekogudesse ja põhjustada vee kvaliteedi puhul probleeme, nt eutrofeerumine.	Pestitsiidide ohust pritsimine võib tekitada märkimisväärset kahju inimese tervisele ja keskkonnale, eelkõige pestitsiidi kõrvalekalde tõttu ¹ . Hinnanguliselt jõuab vaid 0,1% kasutatavatest pestitsiididest oma sihtmärgiks oleva kahjurini, mis tähendab, et põhiline osa pestitsiididest (99,9%) mõjutab hoopis keskkonda ² (nt veekogud).
Praegune seisund	Põllumajanduse osa pinnaveekogude fosforikogustes võib Euroopa Keskkonnaameti hinnangul olla alates 20% ja ulatuda üle 50% ³ . Komisjoni viimased aruanded näitavad, et fosfori puhul ei pruugita head seisundit saavutada aastaks 2015, vaid alles aastaks 2027 (12 aastat pärast veepoliitika raamdirektiivis kehtestatud tähtaega).	Euroopa Keskkonnaameti kohaselt on Euroopa kohta kättesaadaval vaid piiratud määral üldist teavet ning põhjavees sisalduvate pestitsiidide kohta puuduvad usaldusväärsed andmed. Euroopa Keskkonnaameti aruandes nr 9/2012 märgitakse, et pestitsiidid on jõgede halva keemilise seisundi peamised põhjustajad.
Kuidas seda praegu käsitletakse?	Nitraatidega seotud nõuded (kohustuslik majandamisnõue nr 4) võivad kaudselt fosforikoguseid mõjutada. Nitraaditundlike tsoonide põllumajandustootjad peavad järgima lämmastiku piirmäärasid, mille raames tuleb teha seiret läga ja sõnniku kasutusmäärade ja ajastuse üle. Selle tegemine piirab samaaegselt fosfori kasutust. Mõni liikmesriik (nt Madalmaad) on kasutanud võimalust ja käsitlenud fosforist lähtuvat hajureostust selgesõnaliselt oma nitraatide tegevuskavas, kehtestades põllumajandustootjatele fosfaadi kasutamise normid.	Osa liikmesriikidest (nt Prantsusmaa ja Hispaania (Andaluusia)) on kaasanud GAECi puhverribadel pestitsiidide kasutamise piirangud, keelates nende ainete kasutamise teatavas kauguses veekogudest. Ülejäänud viies auditi käigus külastatud liikmesriigis/piirkonnas on puhverribadele kehtestatud piirangud, mis puudutavad väetisi, kuid mitte pestitsiide (vt tabel 3).

1 Direktiiv 2009/128/EÜ.

2 Horrigan, L., Lawrence, R. S., & Walker, P., „How sustainable agriculture can address the environmental and human health harms of industrial agriculture”, Environmental Health Perspectives, 2002, kd 110, nr 5.
<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1240832/pdf/ehp0110-000445.pdf>

3 Fosforiga seotud probleemide käsitlemine põllumajanduspraktikas, Euroopa Komisjonile esitatud lõpparuanne. Belgia mullateenistus, november 2005. <http://ec.europa.eu/environment/natres/pdf/phosphorus/AgriPhosphorusReport%20final.pdf>

Liikmesriikidele eraldatud ja nende poolt veemajandamises kasutatud täiendavad tervisekontrolli ja taastusvahendid

Liikmesriik ¹	EAFRD vahendid (miljonites eurodes)		Kasutusmäär (%)
	Tervisekontrolli Euroopa majanduse elavdamise kava raames „uuele väljakutsele” – veemajandus – eraldatud vahendid ² (2010. aasta andmed)	Kulutused ³ (kuni 2012. aasta lõpuni)	
Belgia	21,6	20,1	92,9
Bulgaaria	19,0	8,7	45,9
Tšehhi Vabariik	7,0	2,4	34,4
Taani	61,0	7,6	12,5
Saksamaa	166,0	78,0	47,0
Iirimaa	26,0	0,4	1,6
Kreeka	70,0	0,0	0,0
Hispaania	188,6	47,2	25,0
Prantsusmaa	460,5	3,4	0,7
Itaalia	88,5	20,4	23,0
Madalmaad	21,0	1,1	5,2
Poola	34,0	0,0	0,0
Rumeenia	22,0	0,0	0,0
Sloveenia	1,0	0,2	17,7
Soome	31,0	2,3	7,3
Rootsi	–	35,4	–
Ühendkuningriik	104,0	5,7	5,4
EU-27	1 332,0	232,9	17,5

1 See nimekiri ei sisalda liikmesriike, kes ei eraldanud veemajandamisele tervisekontrolli või Euroopa majanduse elavdamise kava vahendeid.

2 Vastavalt KOM pressiteadetele IP 09/1568, IP 09/1813, IP 09/1945 ja IP/10/102.

3 Komisjoni esitatud andmed, mis põhinevad aastate 2010, 2011 ja 2012 EU-27 kohta kogutud kumulatiivsetel seireandmetel.

Kommenteeritud kokkuvõte

Ühine vastus lõigetele V ja VI

Komisjon soovib rõhutada, et nõuetele vastavuse süsteem on toonud kaasa põllumajandustootjate suurema teadlikkuse ja paremad tavad seoses veeküsimustega. Komisjon märgib siiski, et endiselt esineb teatud puudujääke seoses liikmesriikidepoolse nõuetele vastavuse rakendamisega.

Nõuetele vastavus hõlmab juba olulisi ELi õigusakte, mis käsitlevad veeküsimusi, eelkõige seoses nitraatide ja pestitsiididega. Ülejäänud veeküsimusi peaksid käsitlema liikmesriigid, täites veepoliitika raamdirektiivist tulenevaid kohustusi. Meetmete programmid peaksid käsitlema kõiki artikli 11 lõikes 3 kehtestatud kohustuslikke nõudeid. Veepoliitika raamdirektiivi kohased asjaomased meetmed lisatakse nõuetele vastavuse reguleerimisalasse niipea, kui põllumajandusliku majapidamise kohustused on piisavalt selged. Vahepeal on kehtestatud maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise standardid seoses veega siseriiklikes õigusaktides juba olemasolevate teatud põhinõuete hõlmamiseks, et luua seos ÜPP toetustega.

Maaelu arengu osas on komisjon arvamusel, et ajavahemikul 2014–2020 tehakse edusamme järgmistel põhjustel:

- uues maaelu arengut käsitlevas määruses on sõnaselgelt kehtestatud veega seotud sihtvaldkonnad (allprioriteedid) koos vastavate näitajatega, mille alusel liikmesriigid seavad eesmärgid oma maaelu arengu programmides;
- uues maaelu arengut käsitlevas määruses on kehtestatud kohustus kasutada teatud meetmete kaudu vähemalt 30% iga maaelu arengu programmi EAFRD kogupanusest kliimamuutuste leevendamisele, nendega kohanemisele ja keskkonnaküsimustele;

- liikmesriikidel on paremad teadmised maaelu arengu poliitika analüüsiraamistikust ja veemajanduskavade koostamise protsessist (veepoliitika raamdirektiivi raames);
- uues maaelu arengut käsitlevas määruses on kehtestatud eritingimused seoses niisutusse tehtavate investeeringute toetusega.

VII

Komisjon tunnistab, et veepoliitika raamdirektiivi kohaste põllumajandusmeetmete rakendamises on esinenud viivitusi, ning on selle küsimuse lahendamiseks pühendunud koostööle liikmesriikidega. Juhul kui lahendust ei leita nõusoleku teel, kiirendatakse protsessi rikkumismenetlusega.

IX

ÜPP reformiga seoses on komisjon esitanud ettepaneku ja kaasseadusandjad on ühisavalduses¹ nõustunud, et nõuetele vastavus hakkab kehtima nii veepoliitika raamdirektiivi kui ka pestitsiidide säästvat kasutamist käsitleva direktiivi kohta, kui need direktiivid on rakendatud kõigis liikmesriikides ja põllumajandustootjatele otse kohaldatavad kohustused on kindlaks määratud.

Ühtlasi on kaasseadusandjad kokku leppinud, et nõuetele vastavuse lisamiseni moodustavad need kaks direktiivi osa põllumajandusettevõtete nõustamise süsteemi kohustuslikust reguleerimisalast, et kõigil asjaomastel põllumajandustootjatel oleks juurdepääs asjakohasele nõustamisele. Seega lisatakse ELi veepoliitika põhielemendid ÜPPsse õigeaegselt.

Maaelu arengu poliitika seisukohast on ajavahemikuks 2014–2020 vajalikud vahendid ja mehhanismid ette nähtud uue maaelu arengut käsitleva määrusega – Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1305/2013 – ning seotud õigusaktidega.

¹ Määrusele (EL) nr 1306/2013 lisatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu ühisavaldus nõuetele vastavuse kohta.

Audit

19

Mis puutub eriaruandesse nr 7/2011, siis vaatamata sellele, et komisjon tunnistas täiustuste võimalikust teatud aspektides, rõhutati ka ajavahemikul 2007–2013 rakendatud põllumajanduse keskkonnametmete tugevaid külgi.

Tähelepanekud

21

Veemajanduskava kohustuslikud elemendid on määratletud direktiivis. Komisjon kontrollis veemajanduskavade kvaliteeti. Järeldused avaldati liikmesriikide aruannetes ning peetud on kahepoolseid kohtumisi, et arutada täiustusi, mis tuleb teha tulevastes veemajanduskavades.

23

Veepoliitika raamdirektiivi ühise rakendusstrateegia protsessi raames valmistati ette 23 juhenddokumendi, et aidata liikmesriikidel koostada kvaliteetseid veemajanduskavasid.

Nende juhenddokumentide järgimine jääb komisjoni ja liikmesriikide prioriteediks.

24

Komisjon on teadlik, et põllumajandusmeetmete rakendamises põllumajandusliku majapidamise tasandil ei ole tehtud edusamme, ning kasutab koos kontrollikoja tõendusmaterjaliga enda materjale (meetmeprogrammide aruanded), et liikmesriikidega tehtava kahepoolse koostöö raames võtta järelmeetmeid asjaomase tegevuse tõhustamiseks teise tsükli veemajanduskavades.

25

Liikmesriigid töötavad veemajanduskava välja vesikonna tasandil ning seejärel seavad eesmärgid veekogu tasandil. Komisjon juhib kõnealuste eesmärkide võimalikule puudumisele tähelepanu soovitustega ning vajaduse korral algatatakse liikmesriikide suhtes rikkumismenetlus.

Selliste eesmärkide selge määratluse puudumine ei välista aga täielikult võimalust koostada maaelu arengu programme ELi veepoliitika kriteeriume nõuetekohaselt arvesse võttes ning selleks tuleb siiski põhjalikult analüüsida tugevusi, nõrkusi, võimalusi ja ohtusid ning vajadusi, mis moodustavad osa igast maaelu arengu programmist. Asjakohase veemajanduskava ja eesmärkide puudumisel on see ülesanne tõepoolest palju keerulisem.

33

Komisjon nõustub kontrollikoja järeldusega, et nõuetele vastavus on toonud kaasa põllumajandustootjate suurema teadlikkuse ja teatud muudatused põllumajandustavades seoses veega.

Ühtlasi soovib komisjon rõhutada, et olulised ELi õigusaktid, mis käsitlevad ELi vete kaitsmist põllumajanduse põhjustatud saaste eest, nagu nitraate käsitlev direktiiv ja pestitsiidide käsitlev määrus, on alates süsteemi käivitamisest moodustanud osa nõuetele vastavusest.

Komisjon nõustub kontrollikoja järeldusega, et esineb puudujääke seoses sellega, kuidas liikmesriigid nõuetele vastavust kohaldavad, kuid soovib rõhutada, et avastatud puudujääke käsitletakse raamatupidamise aastaaruande kontrollimise ja heakskiitmise menetluse raames. See menetlus on mõjus stiimul nõuetele vastavuse rakendamise tõhustamiseks liikmesriikides.

35

Komisjon on seisukohal, et fosfori ja pestitsiidide põhjustatud saastet käsitletakse mõnes liikmesriigis kohustuslike majandamisnõuete abil seoses praegu rakendatavate ELi õigusaktidega. Teatud liikmesriikides hõlmavad nitraate käsitleva direktiivi kohaselt kehtestatud tegevuskavad tõepoolest ka fosforit käsitlevaid nõudeid ning see direktiiv moodustab osa nõuetele vastavuse eeskirjadest. Pestitsiidide käsitleva määruse sätteid taimekaitsevahendite jaoks loa andmise kohta moodustavad samuti osa nõuetele vastavuse reguleerimisalast.

Lisaks on mõni liikmesriik täiendanud neid õigusakte maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise teatud standarditega.

37

Veepoliitika raamdirektiivi ja pestitsiidide säästvat kasutamist käsitleva direktiivi rakendamise ajastus, sealhulgas põllumajandusliku majapidamise tasandil, on sätestatud dokumentides endas. Kui liikmesriigid seda ajastust ei järgi, võib neid ees oodata rikkumismenetlus.

38

Niisutamiseks vee kasutamist käsitlevad maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise standardid põhinevad olemasolevatel siseriiklikel õigusaktidel ning nende eesmärk on luua seos kõnealuste siseriiklike eeskirjade ja ÜPP toetuste vahel. Veevõtu eeloa nõue on sätestatud veepoliitika raamdirektiivi artikli 11 punktis e ning see erineb veekasutusest, seega ei lisatud seda vee kasutamist käsitlevatesse maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise standarditesse. Juhul kui siseriiklikus õiguses ei ole arvesteid ja veekasutust puudutavat aruandlust sõnaselgelt käsitletud, ei lisata seda ka maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise standardite hulka. Siseriiklikes õigusaktides tuleb põhimõtteliselt võtta arvesse riiklikke, piirkondlikke või kohalikke veekasutusvajadusi. Need vajadused on eri kohtades väga erinevad ning ühiste nõuete kehtestamine kogu ELi territooriumil ei oleks asjakohane.

Komisjon märgib siiski, et programmitöö perioodil 2014–2020 eraldatakse EAFRD toetust niisutussüsteemidesse tehtavateks investeeringuteks ainult juhul, kui investeeringu tasandil juba teostatakse veemöötmist või seda alustatakse investeeringu osana. Ühtlasi tuleb täita mitmesuguseid muid tingimusi – paljud neist on seotud nende veekogude seisundiga, mida niisutusprojektid mõjutavad.

39

Asjakohane ELi vahend, millega kavandatud ja kooskõlastatud viisil tõhustada ELi vete majandamist, on veepoliitika raamdirektiiv, mille lisamise kohta nõuetele vastavuse süsteemi esitatakse ettepanek nii pea, kui põllumajandustootjatele otse kohaldatavad kohustused on kindlaks määratud.

Liikmesriigid oleksid pidanud oma veemajanduskavadesse lisama meetmeid, et kontrollida veevõttu ja veehinna kujundamise poliitikat, mis võimaldavad tagada veepoliitika raamdirektiiviga ette nähtud hea kvantitatiivse seisundi. Juhul kui selline kontroll puudub või seda peetakse veepoliitika raamdirektiivi eesmärkide saavutamiseks ebapiisavaks, võtab komisjon liikmesriikidega järelmeetmeid.

42

Teatud nõuete kontrollimise keerukus ei ole nõuetele vastavusele eriomane, vaid tuleneb kohustusest endast. Kuigi iga-aastast nõuetele vastavuse kontrollikampaaniat ei saa kohandada igat tüüpi nõuetele, on muudel juhtudel tehtud järeldusi võimalik järgida ka nõuetele vastavuse raames.

43

Kui komisjoni auditite raames avastatakse puudujääke, võidakse puudujääkide kõrvaldamiseni rakendada finantskorrektsioone.

46

Puhverribade mitmekesisus on seotud nitraate käsitleva direktiivi konkreetsete sätetega. Puhverribade puhul võetakse arvesse keskkonnatingimusi kõnealuse liikmesriigi asjakohastes piirkondades (artikli 5 lõike 3 punkt b). Seega võivad puhverribad erineda, tingimusel et puhverribade kujundus koos teiste tegevusprogrammi meetmetega on piisav nitraatide põhjustatud veereostuse vähendamiseks (artikli 5 lõige 5).

Komisjonil puudub ametlik roll nitraate käsitlevate tegevusprogrammide (milles määratakse kindlaks meetmed, sealhulgas puhverribad) vastuvõtmises. Algatatud rikkumismenetlused viitavad aga sellele, et komisjon seab kahtluse alla meetmete asjakohasuse seoses veekvaliteedi eesmärkide täitmisega.

48

Komisjon on teadlik eeskirjade eiramistest seoses veevõtu kontrollimisega põllumajandussektoris ja võtab liikmesriikidega tehtava kahepoolse koostöö raames vastavalt veemajanduskava hindamisele järelmeetmeid eesmärgiga tagada, et kehtestatud on tõhusad õigusaktid.

Vt ka vastus punktile 39.

49

Põhjenduses 6 ei tõsteta ELi veepoliitikat eraldi esile, kuid seda poliitikat hõlmab kindlasti sõnaühend „ühenduse muu poliitika“.

51

Komisjon nõustub, et veega seotud survetegureid tuleks põhjalikult analüüsida, maaelu arengu programmid ja veemajanduskavad peaksid olema suurel määral kooskõlas, veega seotud toetuse kahjulikku kõrvalmõju tuleks vältida ning kavandatud vahendeid tuleks kasutada säästlikult või vajaduse korral asjakohaselt ümber suunata (nõuetekohase põhjendusega).

Teatud juhtudel võidakse ajavahemikul 2014–2020 tulemuslikkust nendes valdkondades suurendada. Komisjon usub, et edusamme tehakse järgmiste tegurite tulemusel:

- uues maaelu arengut käsitlevas määruses on kehtestatud sõnaselgelt veega seotud sihtvaldkonnad (allprioriteedid) – koos vastavate näitajatega, mille alusel liikmesriigid seavad eesmärgid oma maaelu arengu programmides;
- uues maaelu arengut käsitlevas määruses on kehtestatud kohustus kasutada teatud meetmete kaudu vähemalt 30% iga maaelu arengu programmi EAFRD panuse kogusummast kliimamuutuste leevendamisele, nendega kohanemisele ja keskkonnaküsimustele;
- liikmesriikidel on paremad teadmised maaelu arengu poliitika analüüsiraamistikust ja veemajanduskavade koostamise protsessist (veepoliitika raamdirektiivi raames);

- uues maaelu arengut käsitlevas määruses on kehtestatud eritingimused seoses niisutusse tehtavate investeeringute toetusega.

11. selgitus

- Vaatamata sellele, et Taani keskkonnamõju strateegiline hindamine keskendus veekvaliteedile, hõlmab meede 121 (põllumajandusliku majapidamise investeeringud) ka eraldi toetust veekasutuse vähendamiseks aiandussektoris ning on seega otseselt suunatud veevõtule.

Veevõttu võib käsitleda ka veekasutuse tõhususega seotud põhimeetmete abil kooskõlas põhimõttega „saastaja maksab“. Neid ei ole vaja rahastada maaelu arengu programmi raames.

- Maaelu arengu programm hõlmab meetme 111 raames koolitustegevust, et suurendada põllumajandustootjate teadlikkust keskkonnanalastest õigusaktidest. Ühtlasi toetatakse meetme 115 raames nõustamistegevust, et edendada säästvat veekasutust.
- Slovakkias võeti veemajanduskava vastu ja esitati 2010. aasta märtsiks, mis oli tükk aega pärast maaelu arengu programmi keskkonnamõju hindamist (Slovakkia maaelu arengu programm kiideti heaks 4. detsembril 2007). Seetõttu ei käsitletud veemajanduskavas kindlaksmääratud meetmeid maaelu arengu programmi keskkonnanalüüsis. Tulevikus peaks olema võimalik saavutada suurem kooskõla, kuna esimestest veemajanduskavadest on nüüd teatatud.
- Kreekas võeti veemajanduskavad vastu tükk aega pärast maaelu arengu programmi heakskiitmist. Maaelu arengu programmi keskkonnamõju hindamise raames tuvastati siiski puuraukude kahjulik keskkondlik ja majanduslik mõju. Selle tulemusena kaasrahastatakse meetme 125 raames projekte, mis käsitlevad äravoolava pinnavee kogumist ja kasutamist, niisutustingimuste kaasajastamist ja tõhustamist, drenaaži, juurdepääsu ja ka taristut, mis aitab kaasa põhjaveekihi seotud hüdro-morfoloogiliste survetegurite seirele ja registreerimisele.

53

Komisjon nõustub, et mitme liikmesriigi puhul on teise tsükli veemajanduskavades vaja palju paremini kindlaksmääratud meetmeprogramme põllumajandussektori jaoks, ning püüdleb liikmesriikidega aktiivselt selle poole.

54

Uus maaelu arengut käsitlev määrus programmitöö perioodiks 2014–2020 hõlmab eraldi kaitsemeetmeid seoses niisutusse tehtavate investeeringute toetusega – sidudes selle veemõõtmise, põllumajandussektorit käsitlevaid asjakohaseid meetmeid hõlmavate veemajanduskavade esitamise ja veekogude seisundiga.

Lisaks nähakse mitmesuguste seadusandlike aktide ja eelkõige keskkonnamõju hindamise direktiiviiga ette teatud investeeringutele eelnev keskkonnamõju hindamine (seda punkti tuletatakse meelde maaelu arengut käsitleva määruse artikli 45 lõikes 1).

Lõpuks tuleb öelda, et maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise standardite rakendamine, väetistele ja taimekaitsevahenditele esitatavad miinimumnõuded ja veehinna kujundamise poliitika on EAFRD rahastamise eeltingimused (vt maaelu arengut käsitleva määruse V lisa).

12. selgitus

Üldiselt avaldaks niisutatud ala laienemine ja/või üldise veetarbimise suurenemine kahjulikku kõrvalmõju ainult juhul, kui saadaval ei ole piisavalt vett, et neid muudatusi rahuldavalt võimaldada, tagades samal ajal hea vee seisundi säilitamise või saavutamise.

Kuna Hispaania maaelu arengu programmide meetme 125 raames ei ole rahastamiskõlblikud investeeringud, millega kaasneb niisutatud ala laienemine või üldise veetarbimise suurenemine, väheneb oht suurendada niisutatud ala meetme 121 raames tehtavate investeeringute kaudu. See on tingitud asjaolust, et põllumajanduslikust majapidamisest väljaspool asuv veetaristu/-torustik, mille kaudu vesi jõuab põllumajanduslikku majapidamisse, ei oleks meetme 125 raames rahastamiskõlblik, kui see tooks kaasa niisutatud ala suurenemise.

58

Artikkel 38 aktiveeriti 2010. aastal kohe pärast veemajanduskava esitamise tähtaega. Uued kohustused muutusid põllumajandustootjate jaoks sunduslikuks 2012. aasta lõpus, kui lähenes maaelu arengu programmide lõpetamine 2013. aastal. Seega kohaldasid seda meetet vaid üksikud liikmesriigid.

Peale selle tuleb arvesse võtta asjaolu, et hüvitiste maksmine võib aidata rakendamist edendada. Artikkel 38 käsitleb aga kulude hüvitamist, lisamata ühtegi keskkonnanõuet. Sellest tulenevalt võivad liikmesriigid püüelda ulatusliku rakendamise poole, kasutamata artikli 38 kohaseid võimalusi.

59

Kuigi kontrollikoja esitatud põhjused meetme 213 vähese kasutamise kohta annavad asjakohase selgituse, tuleks mõista kahte täiendavat punkti.

Esiteks kasutatakse üldiselt teatud maaelu arengu meetmeid ulatuslikumalt kui teisi.

Teiseks on meede 213 teataval määral ebatavaline, kuna selle meetme raames pakutakse hüvitist seoses kohustuslikest nõuetest tulenevate ebasoodsate asjaoludega teatud piirkondades. Enamik meetmeid toimib teistsugusel alusel (nt toetused tehtud investeeringute / vabatahtlikult kasutusele võetud tavade eest). Meetme 213 kõnealune eripära võib muuta mõne liikmesriigi seoses selle rakendamisega ettevaatlikuks, kuni nad on näinud, et teistel on see õnnestunud.

Igal juhul eeldab komisjon veepoliitika raamdirektiivi kohaseid toetusi hõlmava meetme suuremat kasutamist ajavahemikul 2014–2020, võttes arvesse asjaolu, et veemajanduskavad on nüüd kehtestatud.

64

Vt vastus punktile 83.

65

Kontrollikoja nimetatud maaelu arengu meetmed, mille suhtes ei kohaldata nõuetele vastavust, on peamiselt investeerimismeetmed.

Perioodi 2014–2020 maaelu arengut käsitlevad õigusaktid sisaldavad sätteid, mis aitavad tagada, et toetust antakse ainult keskkonnasäästlikele investeeringutele. Sellega seoses on niisutusse tehtavate investeeringutega seotud sätted eriti üksikasjalikud.

Investeeringumeetmete nõuetele vastavuse süsteemi lisamisega seotud halduskoormus oleks suur, kuna nende meetmete haldamine on mitmeaastane. Lisaks oleks mõju väga piiratud, kuna enamikku maaelu arengu poliitika raames investeerimistoetust saavaid põllumajandustootjaid mõjutab juba nõuetele vastavus I samba otsetoetuste kava ja piirkonnaga seotud maaelu arengu meetmete kaudu.

67

Uueks programmitöö perioodiks 2014–2020 on määrusega (EL) nr 1306/2013 kehtestatud uus süsteem seoses ÜPP kui terviku seire ja hindamisega võrreldes seatud eesmärkidega. See süsteem sisaldab teavet ka kasutatud vee koguse ja veekvaliteedi kohta. Veekvaliteedi ja -koguse sidumine põllumajandustavadeaga on aga väga keeruline, võttes arvesse suurt hulka erinevaid põllumajandustavasid ja -olusid kõikjal ELis, surve tegureid, mis ei lähtu põllumajandusest, kuid mõjutavad samuti oluliselt veekvaliteeti ja kättesaadavust, ning põhjuslike seoste tuvastamisega seotud probleeme. Seega tuleb seire- ja hindamissüsteemidega seotud kulud ja halduskoormus hoolikalt tasakaalustada paremast majandamisest ja poliitikakujundamisest tulenevate hüvedega.

Mitmeaastaste programmide puhul, nagu maaelu arengu programmid, saab teatud tulemusi – näiteks mõju veekvaliteedile – asjakohaselt hinnata alles tükk aega pärast programmitöö perioodi algust ja selle lõppedes. Sellist mõju saab mõõta alles siis, kui rakendamisest on möödunud piisavalt aega.

68

Kontrollid ei saa anda teavet poliitika mõju kohta. Teatud mõju mõõtmiseks on vaja hoolikalt välja töötatud hindamist, mis võimaldab eraldada poliitika (näiteks nõuetele vastavus) mõju teistest mõjuteguritest.

69

Ühises seire- ja hindamisraamistikus on kindlaks määratud mitu näitajat, mis aitavad mõõta eesmärkide saavutamisel tehtud edusamme. Hindajad kasutavad neid oma töös teabeallikadena.

70

Alates 2014. aastast sisaldab uus seire- ja hindamisraamistik teavet ka veekoguse kohta. Üldiselt tuleb märkida, et teabe kogumisega kaasnevad praktilised raskused ja rahaline kulu. See seab piirangud nii sellele, mis teavet saab koguda, kui ka andmete kogumise sagedusele.

Ühisest seire- ja hindamisraamistikust 2007–2013 saadud õppetunnid näitasid, et suure hulga väliste tegurite tõttu on väga raske seada täpseid eesmarke seoses mõjunäitajatega, nagu veekvaliteet. Liikmesriikidele on tagatud juhenddokumendid, et toetada neid nende mõjunäitajate hindamisel, mida järelhindamistel eeldatakse.

Tulemusnäitajate puhul tunnistatakse, et esines raskesti edukalt hooldatavat ala käsitleva tulemusnäitajaga seotud andmete õigel registreerimisel.

71

Üldiselt toimusid vahehindamised programmide liiga varajases etapis, et saada usaldusväärseid andmeid mõju ja tulemuste kohta, kuna enamikul juhtudel ei olnud programm kestnud piisavalt, et võimaldada poliitika tulemustel/mõjul realiseeruda.

Seetõttu uuel programmitöö perioodil vahehindamisi ei toimu.

Mitmeaastaste programmide puhul, nagu maaelu arengu programmid, saab teatud tulemusi – näiteks mõju veekvaliteedile – asjakohaselt hinnata alles tükk aega pärast programmitöö perioodi algust ja selle lõppedes. Sellist mõju saab mõõta alles siis, kui rakendamisest on möödunud piisavalt aega. Enamiku sekkumiste puhul ei olnud see vahehindamise hetkel (2010) veel nii.

74

Veepoliitika raamdirektiivi ühise rakendusstrateegia aruandlusega tegeleva töörühma kaudu tehakse jõupingutusi aruandluse muutmiseks, et survegurite, meetmete ja lahenduse vaheline seos oleks selgem. Lisaks võtab komisjon vajalikke meetmeid, et tagada veepoliitika raamdirektiivi seirenõuete täitmine.

78

Komisjon teeb koos Euroopa Keskkonnaametiga liikmesriikidega koostööd Euroopa veeteabesüsteemi täiustamiseks.

79

Põllumajanduse keskkonnanäitajad paranevad pidevalt ning osa neist hõlmab põllumajandustavasid, nagu AEI 15 (toitainete üldine tasakaal), AEI 12 (intensiivistamine/ekstensiivistamine), AEI 11 (põllumajandusliku majapidamise juhtimistavad), AEI 7 (niisutus). Tunnistatakse, et tulevikus tuleb edendada ühise seire- ja hindamisraamistiku, ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi andmete ning põllumajanduslike majapidamiste struktuuriuuringu paremat koostoimet kooskõlas Euroopa Ühenduse ruumiandmete infrastruktuuri (INSPIRE) direktiivi artikliga 17 ruumiandmekogumite jagamise kohta.

Järeldused ja soovitused

82

Vt vastus lõikele V.

83

Nõuetele vastavuse reguleerimisala juba hõlmab olulisi ELi õigusakte, mis käsitlevad veeküsimusi. Lisaks käsitletakse veeküsimusi veepoliitika raamdirektiiviga, mille lisamise kohta nõuetele vastavuse reguleerimisalasse esitatakse ettepanek nii pea, kui see direktiiv on rakendatud kõigis liikmesriikides ja põllumajandustootjatele otse kohaldatavad kohustused on kindlaks määratud. Vahepeal on kehtestatud veega seotud maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise standardid siseriiklikes õigusaktides juba olemasolevate teatud põhinõuete hõlmamiseks, et luua seos ÜPP toetustega.

Nõuetele vastavus aitab saavutada põhimõtte „saastaja maksab“ eesmärgi, kuid see ei ole mõeldud keskkonnakahjuga kaasneva kulu hüvitamiseks. Nõuetele vastavuse tagamiseks tehtavate vähenduste arvutamise põhimõtte põhineb tõepoolest põllumajandustootja asjaomase ÜPP kogutoetuse protsendil. Vastavalt proportsionaalsuse põhimõttele kajastab põllumajandustootja ELi eeskirjade rikumise tõsidust protsent ise, mitte absoluutsumma.

1. soovitus

Komisjon on seisukohal, et seda soovitusi on osaliselt rakendatud ning rakendatakse täielikult, kui teatud tingimused on täidetud.

Komisjon on esitanud ettepaneku, et nii veepoliitika raamdirektiiv kui ka pestitsiidide säästvat kasutamist käsitlev direktiiv moodustavad 2014. aasta järgses ÜPPs osa nõuetele vastavusest, kui need direktiivid on rakendatud kõigis liikmesriikides ja põllumajandustootjatele otse kohaldatavad kohustused on kindlaks määratud. Euroopa Parlament ja nõukogu on selle lähenemisviisiga nõustunud ja esitanud selle kohta ÜPP reformi vastuvõtmisel ühisavalduse.

Euroopa veepoliitika eest vastutavad isikud² võtsid 2012. aastal teadmiseks strateegilise koordineerimise rühma ja komisjoni soovitusel. Veepoliitika eest vastutavad isikud tunnistasid, et kavandatud põhimeetmete loendi lisamist nõuetele vastavuse süsteemi tuleks kaaluda, kui Euroopa Parlamendi ja nõukogu vahelistes ÜPPd käsitlevate arutelude raames jõutakse otsusele lisada nõuetele vastavuse süsteemi veepoliitika raamdirektiivi sätteid.

Ühtlasi on kaasseadusandjad kokku leppinud, et nõuetele vastavuse süsteemi lisamiseni moodustavad need kaks direktiivi osa põllumajandusettevõtjate nõustamise süsteemi kohustuslikust reguleerimisalast, et kõigil asjaomastel põllumajandustootjatel oleks juurdepääs asjakohasele nõustamisele. Seega on võimalik lisada ELi veepoliitika põhielemendid ÜPPsse õigeaegselt.

Maaelu arengu poliitika seisukohast on ajavahemikuks 2014–2020 vajalikud vahendid ja mehhanismid ette nähtud uue maaelu arengut käsitleva määruse – Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1305/2013 – ning seotud õigusaktidega.

Maaelu arengut käsitlevas määruses (st peamises õigusaktis) moodustavad „veemajanduse parandamine” ja „veekasutuse tõhustamine põllumajanduses” selgelt osa prioriteetidest, mida silmas pidades liikmesriigid/piirkonnad peavad oma maaelu arengu programmis kulutusi kavandama.

Saadaval on rida meetmeid, mis aitavad neid prioriteete ellu viia: koolituse, nõustamise, investeerimise, maa majandamist puudutavate mitmeaastaste tavade ja tootearendusega seotud toetus (sealhulgas põllumajanduslikku tootlikkust ja säästvust käsitleva Euroopa innovatsioonialase partnerluse raames).

Lisaks tuleb arvesse võtta, et maaelu arengu poliitika peab käsitlema mitmesuguseid prioriteete, kuid rahalised ressursid on piiratud.

2. soovitus

See soovitus on adresseeritud liikmesriikidele.

86

ELi veepoliitikat rakendatakse osaliselt rahaliste vahendite toel, kuid osaliselt ilma nendeta (põhimõtte „saastaja maksab” elluviimine). Mitterahastataval õigusnõuetel on väga oluline roll terviklikus meetmepaketis, mis on vajalik, et käsitleda põllumajanduse mõju veele.

3. soovitus

Vastus 3. soovitusesele lõigule

Komisjon on seisukohal, et seda soovitust on osaliselt rakendatud.

Vastavalt 2012. aastal vastu võetud veevarude kaitsmise kavale jätkab komisjon hästi omaks võetud veepoliitika raamdirektiivi ühise rakendusstrateegia protsessi, mille raames on seni koostatud 23 juhenddokumenti, milles kirjeldatakse, kuidas veepoliitika raamdirektiivi tuleks rakendada. Ühise rakendusstrateegia tööühmade volitused on kindlalt suunatud veemajanduskavade kvaliteedi ja ELi vete seisundi parandamisele, viies ellu veevarude kaitsmise kavas loetletud ettepanekuid.

Komisjon võtab veepoliitika raamdirektiivi rakendamiseks vajalike meetmete oluliste puudujääkidega seoses liikmesriikidega tehtava kahepoolse koostöö raames järelemeetmeid, et lahendada küsimused teise tsükli veemajanduskavade ajaks 2015. aastal. Mõnel juhul algatatakse rikkumismenetlus, kui see on asjakohane.

2016. aastal esitavad liikmesriigid komisjonile uuen datud veemajanduskavad. Komisjon hindab neid ja viib selle põhjal muu hulgas läbi veepoliitika raamdirektiivi läbivaatamise ning esitab ettepanekud vajalike muudatuste kohta hiljemalt 2019. aastaks ja/või esitab ettepanekud muude algatuste kohta.

Mis puudutab maaelu arengu programmi, siis üks põhimeede – artikkel 9 veehinna kujundamise poliitika kohta – on maaelu arengu programmi eeltingimus ning seega peavad liikmesriigid kindlustama selle nõude täitmise, et tagada teatud juhtudel juurdepääs maaelu arengu programmi rahastamiseks ette nähtud vahenditele.

Vastus 3. soovitusesele lõigule

See osa soovitusest on adresseeritud liikmesriikidele.

² <https://circabc.europa.eu/w/browse/25d8b24a-c247-4275-9a56-9676a75a90f6>

87 Teine taane

Komisjon teeb koos Euroopa Keskkonnaametiga liikmesriikidega koostööd Euroopa veeteabesüsteemi täiustamiseks.

87 Kolmas taane

Põllumajanduse keskkonnanäitajate õige ja tõhus rakendamine sõltub liikmesriikide esitatavatest andmetest ja teabest. Ilma selle teabeta ei saa näitajad õigesti toimida. Ebapiisava teabe probleem mõjutab eelkõige veega seotud näitajaid.

4. soovitus

Vastus 4. soovituse esimesele lõigule

Komisjon on seisukohal, et seda soovitust praegu rakendatakse.

Uueks programmitöö perioodiks 2014–2020 on määrusega (EL) nr 1306/2013 kehtestatud uus süsteem seoses ÜPP kui terviku seire ja hindamisega võrreldes seatud eesmärkidega. See süsteem sisaldab teavet ka kasutatud vee koguse ja veekvaliteedi kohta. Veekvaliteedi ja -koguse sidumine põllumajandustavadeaga on aga väga keeruline, võttes arvesse suurt hulka erinevaid põllumajandustavasid ja -olusid kõikjal ELis. Seega tuleb seire- ja hindamissüsteemidega seotud kulud ja halduskoormus hoolikalt tasakaalustada paremast majandamisest ja poliitikakujundamisest tulenevate hüvedega.

Mitmeaastaste programmide puhul, nagu maaelu arengu programmid, saab teatud tulemusi, näiteks mõju veekvaliteedile, asjakohaselt hinnata alles tükk aega pärast programmitöö perioodi algust ja selle lõppedes. Sellist mõju saab mõõta alles siis, kui rakendamisest on möödunud piisavalt aega.

Ühisest seire- ja hindamisraamistikust 2007–2013 saadud õppetunnid näitasid, et suure hulga väliste tegurite tõttu on väga raske seada täpseid eesmarke seoses mõjunäitajatega, nagu veekvaliteet. Liikmesriikidele on tagatud juhenddokumendid, et toetada neid nende mõjunäitajate hindamisel, mida järelhindamistel eeldatakse.

Tulemusnäitajate puhul tunnistatakse, et esines raskesti edukalt hooldatavat ala käsitleva tulemusnäitajaga seotud andmete õigel registreerimisel.

Liikmesriigid peavad veepoliitika raamdirektiivi kohaselt kindlaks tegema olulised survetegurid ja teatama nendest veemajanduskavade ja Euroopa veeteabesüsteemi kaudu. Komisjon tunnistab, et esitatud teabe tase ei olnud analüüsimise seiskohast kasulik ja seega on veepoliitika raamdirektiivi ühise rakendusstrateegia protsessi raames arutatud aruandlusnõuete muudatusi, et võimaldada paremini kindlaks teha survetegureid ja rakendatavate meetmete mõju määra.

Vastus 4. soovituse teisele lõigule

See osa soovitusest on suunatud liikmesriikidele.

KUST SAAB ELI VÄLJAANDEID?

Tasuta väljaanded:

- üksikeksemplarid:
EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- rohkem eksemplare ning plakatid ja kaardid:
Euroopa Liidu esindustest (http://ec.europa.eu/represent_et.htm),
delegatsioonidest väljaspool ELi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_et.htm),
kasutades Europe Direct'i teenistust (http://europa.eu/europedirect/index_et.htm)
või helistades infotelefonile 00 800 6 7 8 9 10 11 (kõikjalt EList helistades tasuta) (*).

(*) Antav teave on tasuta nagu ka enamik kõnesid (v.a mõne operaatori, hotelli ja telefonikabiini puhul).

Tasulised väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>).

Tasulised tellimused:

- Euroopa Liidu Väljaannete Talituse edasimüüjate kaudu
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_et.htm).

Euroopa veevarude kvaliteedi kaitsmine on olnud üheks tähtsaimaks ELi prioriteediks alates 1970. aastate lõpust. Peamise veekasutaja ja -saastajana on põllumajandusel oluline mõju vee säästvate majandamisele. EL on korduvalt tunnistanud, et erinevad poliitikad peaksid olema ühtlustatud, ning tunnistas seeläbi ka vajadust tagada, et ühine põllumajanduspoliitika toetaks ELi keskkonnapoliitikat, sh veepoliitikat. Auditis uuriti, kas ELi veepoliitika eesmärgid olid edukalt ÜPP-sse integreeritud, ning leiti, et seda oli tehtud vaid osaliselt.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus

