

Eriaruanne

**Põllumajandustootjate sissetuleku
stabiliseerimine: vahendite kogum
on kõikehõlmav, kuid
rahastamisvahendite vähese
kasutamise ja ülemäärase hüvitamise
probleemid vajavad lahendamist**



EUROOPA
KONTROLLIKODA

Sisukord

	Punkt
Kokkuvõte	I–VIII
Sissejuhatus	01–10
Põllumajandusele on risk iseloomulik	01–05
ÜPP kasutamine, edendamaks vastupidavat põllumajandussektorit	06–10
Auditi ulatus ja lähenemisviis	11–14
Tähelepanekud	15–83
EL toetab mitmesuguseid meetmeid, et parandada põllumajandustootjate vastupanuvõimet	15–39
ELi vahendid hõlmavad kõiki riskiliike, millega põllumajandustootjad kokku puutuvad, kusjuures oluline roll on otsetoetustel	16–22
ÜPP raames edendatakse järjest enam ennetavaid meetmeid	23–31
ELi vahendid on omavahel osaliselt kattuvad	32–39
Riskijuhtimisvahendite puhul läheb suurem osa ELi toetusest kindlustusele, kuid seda kasutatakse harva ja ebaühtlaselt	40–59
ELi riskijuhtimisvahendite kasutamine on olnud vähene ja ebaühtlane	42–49
Komisjon ei kogu asjakohast teavet riskijuhtimiskavade kasutamise kohta	50–52
Kindlustuse toetamine nõuab keerukaid juhtimissüsteeme	53–54
Kindlustus mõjutab positiivselt sissetuleku stabiilsust, kuid ELi toetuskava mõju kindlustusele on ebaselgem	55–59
Mõningate erakorraliste meetmete ebapiisav kontroll	60–83
EL ei ole kehtestanud objektiivseid parameetreid, mille põhjal kaaluda erakorraliste meetmete kasutamist	63–72
ELi toetus turult kõrvaldatud toodete tasuta jagamiseks on kulukas	73–78
Ei ole piisavalt tõendeid selle kohta, et turult kõrvaldatavad tooted ka tegelikult turult kõrvaldatakse	79–83
Järeldused ja soovitused	84–91

Lisa

Põllumajandustootjate küsimustikud

Akronüümid ja lühendid

Mõisted

Komisjoni vastused

Auditirühm

Ajakava

Kokkuvõte

I Nagu Euroopa Komisjon on märkinud, on põllumajandussektorile omane risk ja põllumajandustootjad peavad välja töötama strateegiad, et vähendada tootmiskadusid (nt ilmastikutingimustest või taime- ja loomahaigustest tulenevad kahjud) ja hinnavolatiilsust. Ühine põllumajanduspoliitika (ÜPP) hõlmab vahendeid, millega toetada põllumajandustootjate riskijuhtimist ja kriisidele reageerimist. Üks ÜPP hiljutiste reformiettepanekute eesmärgi on suurendada keskendumist riskijuhtimisele.

II Uurisime riskide ja kriiside ennetamiseks ja juhtimiseks pakutavate ELi vahendite täielikkust ja sidusust. Vaatlesime, kas riski- ja kriisijuhtimisvahendeid oli rakendatud tõhusalt ja tulemuslikult. Keskendusime sellele, kuidas põllumajandustootjad kasutasid ELi kindlustustoetust ja erakorralisi meetmeid puu- ja köögiviljasektoris pärast seda, kui Venemaa Föderatsiooni valitsus oli 2014. aastal kehtestanud teatavate ELi imporditava kaupade suhtes keelu („Venemaa impordikeeld“). Kokkuvõttes leidsime, et ELi põllumajanduse riskijuhtimisvahendid ja kriisihjemeetmed täitsid oma eesmärgid osaliselt, kuigi mitte alati tõhusal viisil.

III Meie hinnangul pakub ÜPP laialdasi võimalusi põllumajandustootjate vastupanuvõime suurendamiseks. Otsetoetused (41 miljardit eurot aastas) mõjutavad märkimisväärselt teatavate põllumajandustootjate sissetuleku stabiliseerimist. ÜPP hõlmab ennetavaid vahendeid, et aidata põllumajandustootjatel oma vastupanuvõimet suurendada, kuid tõendid näitavad, et nende mõju põllumajandustootjate käitumisele on piiratud.

IV See, kuidas järelmeetmeid on kasutatud, et reageerida mõningatele äärmuslikele kliimarisikidele, ei ole kooskõlas strateegiaga, mille eesmärk on toetada selliste vahendite, nagu kindlustus, suuremat kasutamist. Mitmesugused ELi vahendid, millega toetatakse saagikindlustust, on omavahel osaliselt kattuvad.

V ELi kindlustustoetust kasutatakse vähe ja sellest on kasu saanud vaid murdosa põllumajandustootjatest. Suurem osa põllumajandustootjatest, kes kindlustust kasutavad, teeb seda ilma ELi toetuseta, mis tekitab küsimusi ELi toetuse lisaväärtuse kohta. Leidsime, et komisjon ei kogu asjakohast teavet riskijuhtimisvahendite kasutamise jälgimiseks. Suurt osa ELi kindlustustoetusest kasutatakse kahe sellist toetust kõige enam kasutava liikmesriigi veinisektoris. Sellega kaasneb tühimõju risk. Kindlustatud põllumajandustootjad võivad olla vähem motiveeritud vastupidavam äristrateegia kasutamiseks või uute kliimatingimustega kohanemiseks.

VI Täheldasime, et pärast Venemaa impordikeelu kehtestamist käivitatud erakorraliste meetmete kaalumisel ei kasutatud spetsiifilisi kriteeriume ning et toetuse suurus põhines peamiselt Venemaa turu kaotusel, võtmata kuni keelu kolmanda aastani arvesse alternatiivsete turustusvõimaluste olemasolu. Need meetmed kestsid neli aastat ja neid kasutati ka selleks, et lahendada teatavate puuviljade struktuurse ülejäägi probleeme, mis ei olnud õigustatud määruks sätestatud erandlike asjaoludega.

VII Leidsime, et ELi toetus õunaturule ületas asjakohaseid keskmisi turuhindu. Virsikute ja nektariinide turult kõrvaldamine nende töötlemiseks oli ELi jaoks kulukas ja suurem osa mahlast jäi loonustasuna töötlevale tööstusele. Meil ei olnud võimalik kindlaks teha, kas turult kõrvaldatud tooted ka tegelikult eemaldati, seda kas jälgitavuse puudumise tõttu või seetõttu, et need tooted tulid turule tagasi teistsugusel kujul, näiteks mahlaks töödelduna.

VIII Meie soovitusel komisjonile hõlmavad järgmist: põllumajandustootjate julgustamine paremaks kriisideks valmistumiseks, kindlustustoetuse kavandamine ja jälgimine, erakorraliste meetmete käivitamise kriteeriumid ja kõrvaldamistoimingute eest ette nähtud hüvitis.

Sissejuhatus

Põllumajandusele on risk iseloomulik

01 Nagu Euroopa Komisjon on märkinud, on põllumajandussektorile omane risk ja põllumajandustootjad peavad välja töötama strateegiad, et vähendada tootmiskadusid (näiteks ilmastikutingimustest või taime- ja loomahaigustest tulenevad kahjud) ja hinnavolatiilsust (mis tuleneb näiteks geopoliitilistest riskidest). Ühine põllumajanduspoliitika (ÜPP) hõlmab vahendeid, millega toetada põllumajandustootjate riskijuhtimist ja kriisidele reageerimist. Üks ÜPP hiljutiste reformiettepanekute eesmäärke on suurendada keskendumist riskijuhtimisele.

02 Põllumajandustegevusel on tugev seos kliimaga. Ilmastikutingimused võivad tootmist kas hoogustada või takistada. Euroopa Keskkonnaameti hinnangul suureneb ELis ekstreemsetest ilmastikutingimustest põhjustatud saagi vähenemise oht¹. *Joonisel 1* on toodud ELi äärmuslikud ilmastikunähtused, nagu liigvihm, kuumalained ja põud, mis tabasid ELi 2018. aasta suvel. Kontrollikoda on hiljuti käsitlenud nii üleujutuse² kui ka kõrbestumise ohte³.

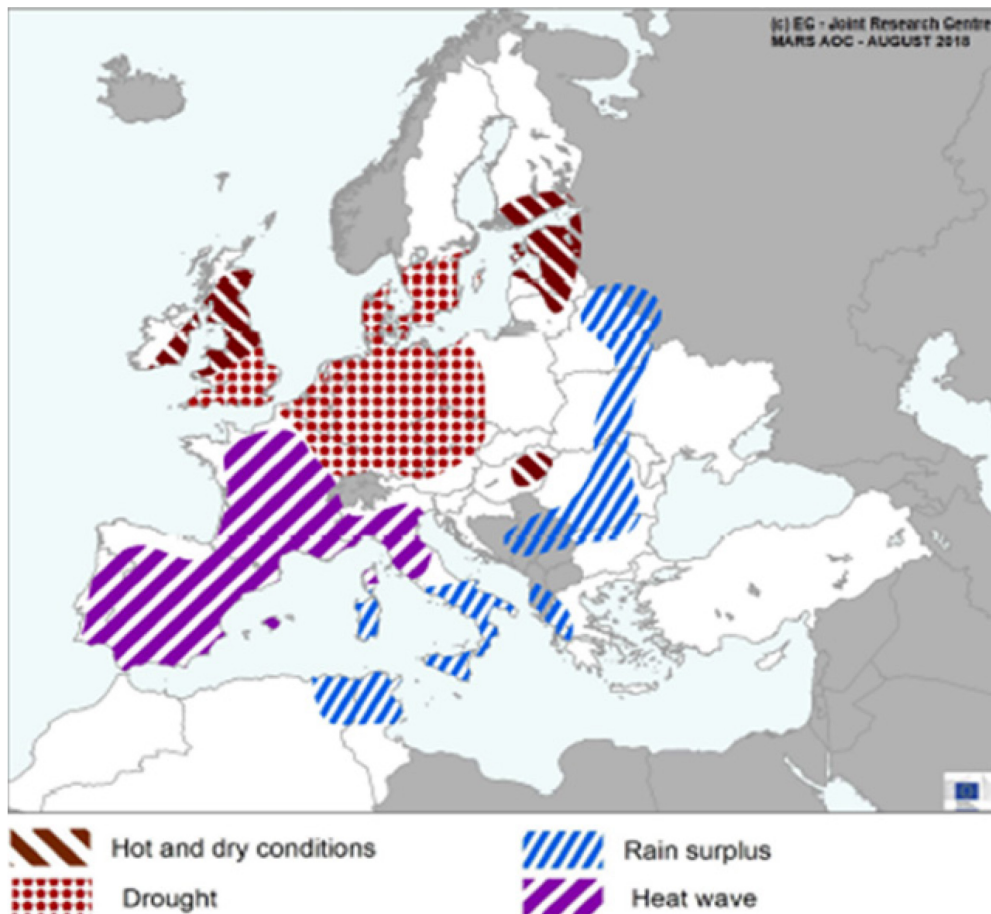
¹ Euroopa Keskkonnaamet, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016* (Kliimamuutused, mõju ja haavatavus Euroopas 2016. aastal), peatükk 5.3: Põllumajandus.

² Kontrollikoja [eriaruanne nr 25/2018](#): „Üleujutuste direktiiv: riski hindamisel tehti edusamme, kuid kavandamist ja rakendamist tuleb parandada”.

³ Kontrollikoja [eriaruanne nr 33/2018](#): „Kõrbestumine ELis: kasvav oht, mille tõkestamiseks tuleb rohkem tegutseda”.

Joonis 1. Murekohad: äärmuslikud ilmastikunähtused

Perioodi 1. juuli – 1. september 2018 ilmaandmete alusel



Allikas: JRC MARS Bulletin, august 2018.

03 Muud peamised riskitegurid, mis põllumajandustootmist mõjutavad, on põhjustatud taime- ja loomahaigustest. Nende puhangud on viimastel aastatel olnud sagedased, mis osaliselt tuleneb kaubanduse hoogustumisest ja inimeste sagenenud liikumisest (mõlemad toovad kaasa uute patogeenide suurenenud riski).

04 Kuidas käsitletakse selliseid riske, nagu tootmiskaod ja hinnavolatiilsus, sõltub nende sagedusest ja mõjust. Komisjon viitab oma analüüsis Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) poolt välja töötatud riskiklassifikatsioonile, milles eristatakse riske, mida peaksid maandama põllumajandustootjad ise (näiteks kindlustusmehhanismide abil), ja riske, mida tuleks maandada riiklike sekkumistega (vt [joonis 2](#)).

Joonis 2. Riskide kategooriad, millega põllumajandusettevõtted kokku puutuvad, ja nende maandamise vahendid

Tavalised riskid: sündmused, mis toimuvad sageli, lokaalselt ja tekitavad üldjuhul vähe kahju

Juhitakse põllumajandusettevõtte tasandil: külvikord, vastupidavamad/kohandatud liigid/sordid, kokkuhoid, sanitaar- ja fütosanitaarmed, tootmise mitmekesistamine (sh töö väljaspool põllumajandusettevõtet), investeeringud ennetusmeetmetesse (nt säästvad niisutussüsteemid, kaitse rahe vastu)

Avaliku sektori eeltoetus (EL/liikmesriik): subsideeritud investeeringud ennetusmeetmetesse, haiguste ennetamine ja seire, nõustamis-, koolitus- ja teadlikkuse parandamise teenused, ELi otsetoetused



Turukõlblikud riskid: harvemini esinevad sündmused, millega põllumajandustootjatel on keerulisem ise toime tulla

Turuvahendite abil hallatavad: personaalsed turuvahendid (kindlustus, forvardlepingud) või jagatavad teiste põllumajandustootjate (ühisfondid), kooperatiivide või tootjaorganisatsioonidega

Avaliku sektori eeltoetus (EL/liikmesriik): ELi/liikmesriigi subsideeritud kindlustus ja ühisfondid, ÜPP turumeetmed



Katastroofiriskid: sündmused, mis toimuvad harva, kuid on süsteemsed ja põhjustavad ulatuslikku kahju

Juhitakse avaliku sektori sekkumistega

Avaliku sektori järeltoetus (EL/liikmesriigid): ÜPP erakorralised meetmed, muud ELi vahendid, sihtotstarbeline abi



Ähmased piirid, sest eri riskikategooriaid käsitlevad vahendid mõjutavad üksteist.

Hea põllumajandusettevõtte strateegia vähendab turukõlblike ja katastroofiriskide võimalust

Ootused tugeva riikliku järelsekkumise suhtes vähendavad stiimuleid põllumajandusettevõtte strateegia või turuvahendite väljatöötamiseks.

Märkus: vahendite jagunemine eri riskitasemete vahel ei ole lõplik, sest nad võivad mõjutada ka teisi riskitasemeid.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda põllumajanduse peadirektoraadi andmete ja OECD riskiliigituse põhjal.

05 Põllumajandusettevõtte tasandil võivad põllumajandustootjad kasutada riskide vähendamiseks erinevaid strateegiaid. Enamikku neist strateegiatest võib pidada ennetavaks. Põllumajandustootjad saavad oma põllumajanduslikku tootmist või sissetulekuallikaid mitmekesistada, et hajutada kahju tekkimise riski mõne põllumajandustegevuse puhul. Samuti võivad nad kasutada kohapealseid põllumajandustavasid, nagu vastupidavamate kultuuride/loomaliikide kasvatamine, tugevdatud sanitaarmeetmed, kohalikele oludele kohandatud põllumajandustavad ja asjakohased ennetavad investeeringud (näiteks rahe kaitsevõrgud või säästev niisutamine). Neid võib täiendada era-/avaliku sektori vahenditega, nagu kindlustus ja ühisfondid.

ÜPP kasutamine, edendamaks vastupidavat põllumajandussektorit

06 ELi eelarvest antavat toetust ELi põllumajandusele hallatakse ÜPP raames. Komisjon väljendas oma teatises „Toidutootmise ja põllumajanduse tulevik“ (2017)⁴ eesmärgi „arendada edasi integreeritud ja ühtset lähenemisviisi riskiennetusele, juhtimisele ja vastupanuvõimele, milles on vastastikku täiendaval viisil ühendatud ELi tasandi sekkumine liikmesriikide strateegiate ja erasektori vahenditega, mis tegelevad nii sissetuleku stabiilsuse kui ka kliimaga seotud riskidega“.

07 Praeguse ÜPP ja 2020. aasta järgse ÜPP õigusaktide ettepanekute eesmärk on muuta Euroopa põllumajandus vastupanuvõimelisemaks (vt näiteid [joonisel 3](#)), eelkõige tugevdades vastupidavust (põllumajandustootjate suutlikkus pidada vastu välistele häiringutele ja säilitada olemasolev toimivus) ning vähemal määral parandades ka kohanemisvõimet (suutlikkus reageerida muutuvatele välisoludele)⁵.

⁴ <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/news/future-food-and-farming>.

⁵ *Assessing how policies enable or constrain the resilience of farming system in the European Union: case study results*, 2019.

Joonis 3. ÜPP uued eesmärgid, mis on seotud põllumajandustootjate vastupanuvõime suurendamisega

Üks üldeesmärke: tõhustada arukat, vastupidavat ja mitmekesist põllumajandussektorit, mis tagab toiduga kindlustatuse

Erieesmärk:

toetada põllumajandustootjate elujõulisust tagavat sissetulekut ja vastupanuvõimet kogu ELi territooriumil, et parandada toiduga kindlustatust (artikli 6 lõige 1a)

Erieesmärk:

parandada põllumajandustootjate positsiooni väärtusahelas (artikli 6 lõige 1c)

Erieesmärk:

panustada kliimamuutuste leevendamisse ja nendega kohanemisse ning säästvasse energiasse (artikli 6 lõige 1d)

Allikas: Euroopa Kontrollikoda uue ÜPP ettepaneku (COM(2018) 392) põhjal.

08 ÜPP raames pakub EL toetust vahenditele igas riskikategoorias. **Tabelis 1** on esitatud ELi toetus riskijuhtimise vahenditele (kindlustusmaksete ja ühisfondide toetus) ja erakorralistele meetmetele ning nende rahastamine ELi eelarvest. Tabel ei hõlma üldist toetust, nagu otsetoetused põllumajandustootjatele, millel on samuti oluline roll selles, kuidas riske põllumajandusettevõtte tasandil juhitakse.

09 ÜPP toetust rahastatakse kahe samba raames. Esimese samba raames rahastab EL turumeetmeid, riskijuhtimismeetmeid ja kriisiennetusmeetmeid teatud sektorites (vein, puuviljad ja köögiviljad), samuti erakorralisi meetmeid. Teise samba raames annab EL liikmesriikidele võimaluse toetada kolme riskijuhtimisvahendit (M17): kindlustus (M17.1), ühisfond (M17.2) ja sissetuleku stabiliseerimise vahendid (M17.3). 2014. aasta 7. augustil keelas Venemaa valitsus mitmesuguste toodete, sealhulgas puu- ja köögivilja, impordi mitmest riigist, sealhulgas ELi liikmesriikidest. Pärast Venemaa kehtestatud impordikeeldu käivitati erakorralised turuhäirete vastased meetmed loomakasvatusektoris (sealhulgas piima ja piimatoodete puhul) ning puu- ja köögiviljasektoris. Erakorralised meetmed käivitati ka sigade Aafrika katku ja linnugripipuhangute tõttu, samuti spetsiifiliste probleemide lahendamiseks, nagu üleujutused Balti riikides.

Tabel 1. ELi kulud seoses auditis hõlmatud riskijuhtimisvahendite ja erakorraliste meetmetega

Meetmed	II samm		I samm		
	Riskijuhtimisvahendid		Erakorralised meetmed		
	Riskijuhtimis- vahendite toetus (M17) 2015–2018	Kindlustustoetus (veini-, puu- ja kõõgiviljasektoris) 2015–2018	Turuhäirete vastu võetavad meetmed 2014–2018	Inimeste, loomade või taimede tervisele avalduvast ohust tingitud loomahaigustega seotud turutoetusmeetmed 2014–2018	Meetmed eriprobleemide lahendamiseks 2017-2018
ELi kulutused (miljonites eurodes)	682	174	1 454	51	24

Allikas: komisjoni andmed.

10 Riiklikul tasandil on liikmesriigid välja töötanud erinevad põllumajanduse riski- ja kriisijuhtimise strateegiad. Seitse liikmesriiki rahastavad enda riiklikke kindlustustoetussüsteeme (Austria, Bulgaaria, Tšehhi Vabariik, Hispaania, Luksemburg, Poola ja Sloveenia). Katastroofi korral annavad toetust kõik liikmesriigid. Näiteks pärast 2018. aasta põuda maksid Saksamaa, Prantsusmaa, Poola ja Rootsi oma põllumajandustootjatele hüvitist riiklikest vahenditest.

Auditi ulatus ja lähenemisviis

11 Pidades silmas komisjoni 2017. aasta avaldust, mis sisaldab eesmärki suurendada põllumajandustootjate riskijuhtimissuutlikkust, vaatasime üle kehtivad riski- ja kriisijuhtimisvahendid. Äärmuslikest ilmastikunähtustest ja looma- ja taimehaigustest ning hinnavolatiilsusest tingitud üha suureneva kriisiohu taustal on meie analüüsi eesmärk aidata paremini kasutada ELi toetust, mis on mõeldud põllumajandustootjate riskijuhtimissuutlikkuse parandamiseks.

12 Kontrollisime riskide ja kriiside ärahoidmiseks ja juhtimiseks mõeldud ELi vahendite täielikkust ja sidusust ning uurisime, kas riski- ja kriisijuhtimisvahendeid on tõhusalt rakendatud ja kas nad annavad tulemusi. Riskijuhtimisvahendeid uurides keskendusime ELi poolt kindlustusmaksete tasumiseks antavale toetusele. Samuti keskendusime erakorraliste meetmete kasutamisele puu- ja köögiviljasektoris pärast Venemaa kehtestatud impordikeeldu. Me ei uurinud erandlikke meetmeid, mis võeti kasutusele liha- ja piimasektoris.

13 Peamine auditiküsimus oli järgmine: „kas ELi riski- ja kriisijuhtimismeetmed saavutasid tõhusalt oma eesmärgi?“. Küsimus jagati kolmeks alaküsimuseks:

- kas ELi vahendid riskide ja kriiside ennetamiseks ja juhtimiseks on terviklikud ja sidusad;
- kas ELi riskijuhtimisvahendid saavutasid oma eesmärgid tõhusal viisil;
- kas ELi erimeetmed puu- ja köögiviljasektoris on oma eesmärgid tõhusalt täitnud.

14 Audit hõlmas meetmeid perioodil 2014–2018. Auditi tõendusmaterjali kogusime järgmistest allikatest:

- andmete ja dokumentide läbivaatamine ja/või vestlused komisjoni kolme peadirektoraadi (AGRI, SANTE, ESTAT) töötajatega ning OECD spetsialistidega;
- külastused nelja liikmesriiki, kes valiti välja, et saada ülevaatlik pilt kindlustustoetuse (Itaalia, Prantsusmaa ja Saksamaa) ja erakorraliste meetmete kasutamisest (Poola, Itaalia ja Prantsusmaa);
- kohtumised neis liikmesriikides riiklike ametiasutuste, kindlustusseltside, kindlustusühenduste, edasikindlustusseltside, põllumajandustootjate ühenduste ja liitude ning heategevusorganisatsioonidega;
- (liikmesriikide ametiasutuste saadetud) 80 toetusesaaja toimiku läbivaatamine, mis hõlmas riskijuhtimisvahendeid ja erakorralisi meetmeid ning 16 toetusesaaja külastamist (Prantsusmaal, Poolas, Saksamaal, Itaalias ja Kreekas). Kreeka lisati valimisse seoses meie seaduslikkuse ja korrektsuse auditi (aastaruande) raames läbi vaadatud tehinguga;
- vestlused 105 põllumajandustootjaga 17 liikmesriigist nende riskijuhtimisstrateegia teemal (vt [lisa](#));
- kõikides liikmesriikides riigiasutuste poolt täidetud küsitlus nende riiklike põllumajanduse riski- ja kriisijuhtimisstrateegiate kohta.

Tähelepanekud

EL toetab mitmesuguseid meetmeid, et parandada põllumajandustootjate vastupanuvõimet

15 Käesolevas jaos hinnatakse, kas ELi vahendid riskide ja kriiside ennetamiseks ja juhtimiseks moodustavad tervikliku ja ühtse paketi. Uurisime, kas süsteemi üldine ülesehitus aitab tõhusalt suurendada põllumajandustootjate võimet seista vastu riskidele ja kriisidele, millega nad võivad kokku puutuda.

ELi vahendid hõlmavad kõiki riskiliike, millega põllumajandustootjad kokku puutuvad, kusjuures oluline roll on otsetoetustel

16 ÜPP sisaldab mitmeid mehhanisme, mis käsitlevad põllumajandustootjaid mõjutavaid riske (ehkki kõik ei ole kättesaadavad kõigile põllumajandustootjatele). Otsetoetused vähendavad enamiku põllumajandustootjate sissetuleku kõikumist, kuid neid on keeruline OECD riskiliigitusse paigutada (vt [joonis 2](#)). Kergemini riskitasemete alusel liigitatavad vahendid on toodud [tabelis 2](#).

17 [Tabelist 2](#) on näha, et kaks vahendite rühma käsitlevad selgesõnaliselt riske ja kriise ning aitavad seega suurendada põllumajandustootjate vastupanuvõimet:

- **riskijuhtimisvahendid**, nagu kindlustus ja ühisfondid, mis on mõeldud põllumajandustootjatele hüvitise maksmiseks teatud kindlaksmääratud riskide realiseerumisel;
- **erakorralised meetmed** turu stabiliseerimiseks tõsise häire ilmnemise korral⁶.

⁶ Vt määrus (EL) nr 1308/2013: artikkel 219 turuhäirete vastu võetavate erakorraliste meetmete kohta, artikkel 220 loomahaiguste ja tarbijate usalduse vähenemise kohta ja artikkel 221 spetsiifiliste probleemide kohta.

Tabel 2. ÜPP ennetus- ning riski- ja kriisijuhtimisvahendid

	Riskitase	Sam- mas	Vahendid
	Tavapärane	I	Otsetoetused
Ennetus- ja riskijuhtimis- vahendid <i>Eelmeetmed</i>	Turukõlblik	I	Puu- ja köögiviljatootjate organisatsioonide toetus, sealhulgas saagikindlustuse ja ühisfondide toetus
	Turukõlblik		Saagikindlustuse ja ühisfondide toetus veinisektoris
	Turukõlblik	II	Riskijuhtimisvahendid: kindlustustoetus ühisfondide toetus (hõlmab sissetuleku stabiliseerimise vahendit)
	Tavapärane		Toetus investeeringuteks ennetus- ja taastamismeetmetesse
	Tavapärane		Toetus investeeringuteks materiaalsesse varasse
	Tavapärane		Nõustamisteenused, st põllumajandusettevõtete nõustamise teenused
	Tavapärane		Teadmusiire ja teavitust
	Turukõlblik		Tootjarühmade ja -organisatsioonide loomise toetus; toetus koostöö edendamiseks
Erakorralised meetmed <i>Järelmeetmed</i>	Katastroofi- risk	I	Riiklik sekkumine ja eraladustamistoetus
	Katastroofi- risk		Turuhäirete vastu võetavad meetmed
	Katastroofi- risk		Loomahaiguste ning inimeste, loomade või taimede tervisele avalduvast ohust tingitud tarbijate usalduse kaotusega seotud meetmed
	Katastroofi- risk		Eriprobleemide lahendamise meetmed

Märkus: vahendite jagunemine eri riskitasemete vahel ei ole lõplik, sest nad võivad mõjutada ka teisi riskitasemeid.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda ELi määruste nr 1305/2013, 1307/2013 ja 1308/2013 põhjal.

18 Põllumajandustootjate sissetulekutoetuste suurendamine võib viia mõned turukõlblikud riskid tavakategooriasse, sest kui põllumajandustootjate sissetuleku kaitse suureneb, siis paraneb ka nende suutlikkus hallata riske põllumajandusettevõttes (vt järgmised punktid)⁷. Samas võib sellise sissetulekupuhvri pakkumine ajendada põllumajandustootjaid kasutama vähem riskikartlikke tavasid (näiteks keskendumine ühele kultuurile).

⁷ „Managing risks in agriculture: a holistic approach” (Riskijuhtimine põllumajanduses: terviklik lähenemine), 2009, OECD.

19 Otsetoetused (mille kulud on üle 41 miljardi euro aastas) moodustavad stabiilse osa põllumajandustootjate sissetulekust ja suurendavad seega nende vastupanuvõimet. Otsetoetused toimivad puhvrina, mis võimaldab põllumajandustootjatel toime tulla hinnalanguse või tootmise vähenemisega. Tootmiskohustusega sidumata otsetoetuste (89% otsetoetustest) maksmine ei sõltu tootmisest. Ülejäänud 11% otsetoetustest on seotud tootmisega. See täiendav tulu moodustab komisjoni hinnangul ligikaudu 26% põllumajandustootjate sissetulekust⁸. *Joonisel 4* on näidatud, kui suure osa põllumajandustootjate põllumajandustulust moodustavad tootmiskohustusega sidumata otsetoetused. Tootmiskohustusega sidumata otsetoetuste osa põllumajandustootjate põllumajandustulus moodustab sageli üle 20%.

20 2017. aastal maksti otsetoetusi 6,4 miljonile ELi põllumajandustootjale⁹. Kõiki liikmesriike hõlmav küsitlus näitas, et üheksa liikmesriiki on seisukohal, et otsetoetused moodustavad olulise osa põllumajandusettevõtete riskijuhtimisstrateegiast (st otsetoetused kujutavad endast turvavõrku ja tagavad sissetuleku kaitse).

21 *Joonisel 4* on näidatud, et otsetoetuste osakaal majandusliku suuruse järgi rühmitatud põllumajandustootjate põllumajandustuludes on vahemikus alla 20% kuni üle 30%. *Jooniselt 5* on näha, et mida suurem on põllumajandusettevõtte majanduslik suurus, seda suurem on põllumajandusettevõtte kindlustuslepingu sõlmimise tõenäosus. Otsetoetuste osa põllumajandustulus ja kindlustuse kasutamine on omavahel negatiivses korrelatsioonis. See kajastub ka põllumajandustootjate küsimustikule antud vastustes (vt *lisa – joonis 24*). Kuna otsetoetused pakuvad puhvrit tootmiskadude katmiseks, väheneb vajadus kindlustuse järele, kuivõrd riski võib kanda põllumajandusettevõtte tasandil¹⁰. On aga teisi tegureid, mis võivad mõjutada põllumajandustootjate otsust kindlustusleping sõlmida. Märkimisväärne osa ELi toetust saavatest põllumajandustootjatest töötab osalise tööajaga ja see kehtib eriti väiksemate põllumajandustootjate puhul¹¹. See vähendab nende

⁸ Komisjoni dokument ÜPP kohta pärast 2013. aastat, joonis 5. Komisjoni hinnangul moodustab avaliku sektori toetus kokku 38 % põllumajandustootjate sissetulekust.

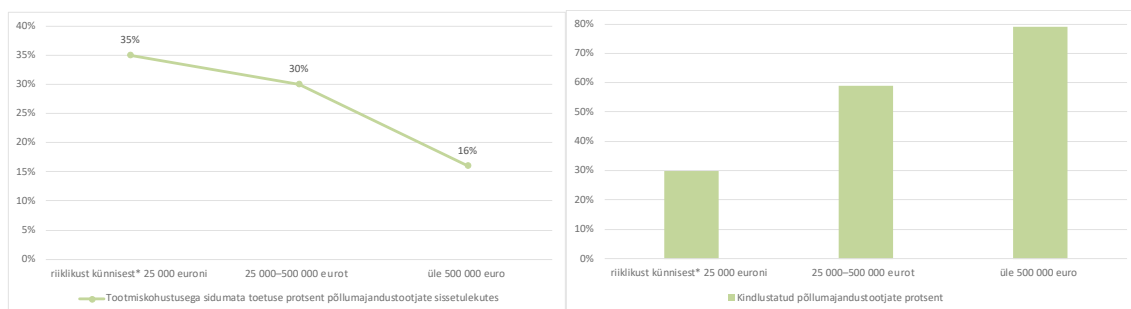
⁹ <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardIndicators/FarmIncome.html>.

¹⁰ Ecorysi uuringus riskijuhtimise kohta leiti otsetoetuste ja riskijuhtimisvahendite vahel neutraalne/negatiivne korrelatsioon (tabel 5.6).

¹¹ Põllumajandusettevõtete struktuuriuuringute andmebaasi andmetel on üle 30 %-l põllumajandustootjatest, kellel on vähem kui 5 hektarit, mõni teine tulutoov tegevus.

põllumajandusettevõtete riskipositsiooni, kuna muud tegevused pakuvad tuluallikat, mis ei sõltu ilmastikutingimustest ja tootehindadest.

Joonis 4 ja 5. Tootmiskohustusega sidumata toetuse osa ELi põllumajandustootjate sissetulekus ja kindlustatud põllumajandustootjate osakaal põllumajandusettevõtte majandusliku suuruse järgi



* 2015. aastal varieerus miinimum liikmesriigiti vahemikus 2000–25 000 eurot aastas.

Märkus: põllumajandusettevõtte majanduslikku suurust näitab turustatud toodangu keskmine aastane väärtus eurodes.

Põllumajandustootja sissetulekut väljendatakse põllumajandusettevõtte netolisandväärtusega. FADNis on 4,7 miljonit põllumajandusettevõtet, millest 2,9 miljoni ettevõtte (63%) turustatud toodangu aastane väärtus on alla 25 000 euro, 1,7 miljonil (35%) 25 000 ja 500 000 euro vahel ning 0,1 miljonil (2%) üle 500 000 euro.

2,1 miljoni otsetoetuseid saava põllumajandusettevõtte majanduslik suurus on liiga väike, et neid FADNi andmekogumisse lisada.

Allikas: põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu (FADN) 2016. aasta andmed.

22 Majanduslikult suurematel põllumajandusettevõtetel moodustab põllumajandustulu nende kogutuludes suurema osa. Mida suurem on põllumajanduse osakaal kogutuluses (üle 20 hektari suuruse maa puhul töötab enamik põllumajandustootjaid täistööajaga¹²), seda rohkem kasutatakse kindlustust (vt [lisa – joonis 24](#)).

¹² Infodokument „ÜPP tulevik“, märts 2018.

ÜPP raames edendatakse järjest enam ennetavaid meetmeid

23 Ennetavad meetmed (vt punkt **05**) võivad suurendada põllumajandustootjate vastupanuvõimet, vähendades nende riske ja kohandades tootmist vastavalt uutele riskidele. Ennetus- ja kohandamisstrateegiad võivad hõlbustada tootmise jätkamist näiteks ebasoodsates ilmastikutingimustes.

Tõhusad ennetusmeetmed võivad tootmiskadusid vähendada

24 Arvestades kliimamuutuste mõju, on olulised meetmed, mis soodustavad vastupanuvõimet, sealhulgas pikaajalist valmisolekut (uute tingimustega kohanemist).

1. selgituses on näidatud, kuidas on muutunud põuariski tajumine Austraalias.

1. selgitus. Hädaolukordadele reageerimisest valmisoleku ja riskijuhtimise suunas

Austraalias, kus põuad on sagedasemaks muutunud, ei käsitle riigiasutused neid enam erakorralise sündmusena. Ühes hiljutises ametlikus aruandes jõuti järeldusele, et oluline on „loobuda põua korral antavat abi ja selle saamise tingimusi käsitledes hädaolukorrale reageerimise paradigmat ning liikuda valmisolekut ja riskijuhtimist soodustavate meetmete suunas“¹³.

Uues riiklikus põuakokkuleppes¹⁴ tunnistatakse vajadust toetada põllumajandusettevõtteid ja põllumajanduskogukondi kliimamuutusteks valmistumisel ja nendega toime tulemisel. Selles keskendutakse meetmete võtmisele kõigis jurisdiktsioonides, et tugevdada riskijuhtimistavasid ning suurendada pikaajalist valmisolekut ja vastupidavust.

25 Meie küsitletud põllumajandustootjad nimetasid kolme kõige sagedasema ennetusmeetmena külvikorda, kohandatud/vastupidavamate kultuuride kasvatamist ja kokkuhoidu (vt **lisa – joonis 22**). Külvikord on hea põllumajandustava osa, kuna avaldab positiivset mõju mulla viljakusele ning aitab tõrjuda umbrohtu, haigusi ja kahjureid.

¹³ Riikliku põuaprogrammi reformi käsitleva valitsustevahelise kokkuleppe läbivaatamine.

¹⁴ 12. detsember 2018.

26 Praegu hõlmavad suurematele põllumajandustootjatele makstavad otsetoetused põllumajanduskultuuride mitmekesistamise nõuet (keskkonnasäästlikumaks muutmise toetuse kaudu, mis on 2013. aastal kasutusele võetud uut tüüpi otsetoetus ja mille eesmärk on parandada ÜPP keskkonnatoimet). Uue ÜPP ettepanekute kohaselt võivad otsetoetused hoogustada külvikorra kasutamist ja kaudselt suurendada põllumajandusettevõtete vastupanuvõimet, kui järgmised tingimused on täidetud:

- liikmesriikide kehtestatud riiklikud standardid on piisavalt ambitsioonikad¹⁵;
- põllumajandustootjad järgivad heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste nõudeid;
- käitumisharjumustes toimuvad reaalsed muutused.

Oleme varem märkinud, et kliimat ja keskkonda säästvate põllumajandustavade kasutamine ei too tihti peale kaasa muudatusi käitumises¹⁶.

27 Sanitaarriskid on valdkond, kus edukas ennetustöö vähendab vajadust järesekkumise järele. Ametiasutused (ELi ja liikmesriikide tasandil) tegelevad aktiivselt loomahaigustega seotud riskidega, kasutades selliseid eelmeetmeid, nagu ennetus (sealhulgas likvideerimine), järelevalve ja riskijuhtimisvahendid. Tehakse märkimisväärsed jõupingutusi, et vältida järeelmeetmete võimalikke suuri kulusid ja negatiivseid tagajärgi (nt veiste spongioosne entsefalopaatia, mis läks aastatel 1996–1998 ELile maksma üle 5 miljardi eküü). Ehkki need jõupingutused on avaldanud olulist positiivset mõju, on sõltumatutes uuringutes hinnatud, et avaliku sektori kulutused looma- ja taimehaigustega seotud hüvitistele läksid ELi liikmesriikidele ajavahemikul 2010–2014 maksma pool miljardit eurot aastas¹⁷.

¹⁵ Vt [kontrollikoja arvamus nr 7/2018](#) komisjoni ettepanekute kohta, mis käsitlevad 2020. aasta järgse perioodi ühise põllumajanduspoliitika määrusi, punktid 55–58, 6. selgitus.

¹⁶ Kontrollikoja [eriaruanne nr 21/2017](#): „Rohestamistoetus: keerukam sissetulekutoetuste kava, mis ei ole veel keskkonnavalaselt tulemuslik”, punktid 26–57.

¹⁷ Bardaji ja Garrido hinnangud (2016), mis on esitatud dokumendis „EU Agricultural Markets Brief”, tabel 2, september 2017.

Veel ei ole võimalik hinnata seda, mil määral parandavad uued vahendid põllumajandustootjate hinnariskidele vastupanu võimet

28 Komisjoni hinnangul¹⁸ on forvardlepingud ja futuuriturud vahendid, mille abil hinnariske käsitleda. Lepingute sõlmimine (forvardlepingute kasutamine) oli küsitletud põllumajandustootjate poolt kõige sagedamini nimetatud ennetavate meetmete hulgas neljandal kohal (vt *lisa – joonis 22*).

29 ELi õigusraamistiku kohaselt võivad liikmesriigid nõuda kas kohustuslike lepingute kasutamist või esmaostja poolt tootjale esitatavat kirjalikku pakkumust lepingu sõlmimiseks¹⁹. Koondmääruse²⁰ põllumajandust käsitlevas osas viidi sisse õigusraamistiku muudatused. Nüüd annab see tootjale õiguse nõuda pooltevahelist kirjalikku lepingut ja/või ostjate kirjalikku pakkumust lepingu sõlmimiseks. 2019. aasta aprillis jõustus direktiiv, millega keelustatakse mõned ebaausad kaubandustavad toiduahelas (st ostja ühepoolne lepingu muutmine)²¹. Nende hiljutiste muudatuste mõju on veel liiga vara hinnata.

30 ÜPP II sambast võib toetada sissetuleku stabiliseerimise vahendeid, mis pakuvad põllumajandustootjatele hüvitist sissetuleku „järsu vähenemise“ korral. Koondmäärusega vähendati kindlustushüvitise künnist 30% suuruselt tootmiskaolt 20%-le ning loodi võimalus kasutada valdkondlikku sissetuleku stabiliseerimise vahendit (näiteks üksnes teraviljakasvatamisega seotud sissetuleku stabiliseerimise vahend). Praegu ei toimi aga ükski ELi toetatud sissetuleku stabiliseerimise vahend.

31 Hindade märkimisväärse kõikumise korral on ELi kõige olulisemateks põllumajandustootjate toetamise vahenditeks otsetoetused, turusekkumismeetmed ja erakorralised turuhäirete vastased meetmed.

¹⁸ Riskijuhtimiskavad ELi põllumajanduses, september 2017.

¹⁹ Vt määruse (EÜ) nr 1308/2013 artikkel 148 piimasektori kohta ja artikkel 168 muude sektorite kohta (välja arvatud suhkur).

²⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 2393/2017.

²¹ Direktiiv nr 633/2019, milles käsitletakse toiduainete tarneahelas ettevõtjatevahelistes suhetes esinevaid ebaausaid kaubandustavasid.

ELi vahendid on omavahel osaliselt kattuvad

32 ELi kindlustustoetuskavu rakendatakse nii I kui ka II samba raames. Veini- ning puu- ja köögiviljasektori puhul need kattuvad. Toetus ühisfondidele täiendab kindlustustoetust üksnes siis, kui nad katavad erinevaid riske. Erakorralistest sündmustest tulenevate eriprobleemide lahendamiseks võetud erakorralised meetmed ei pruugi olla kooskõlas strateegiaga, millega toetatakse riskijuhtimisvahendite (nagu kindlustus) laialdasemat kasutamist.

Kindlustus ja ühisfond täiendavad teineteist üksnes siis, kui nad katavad erinevaid riske

33 ÜPP esimese samba raames on toetus ühisfondidele olnud rahastamiskõlblik puu- ja köögivilja ning riiklike veiniprogrammide rakendusprogrammide raames alates 2009. aastast, kuid rahastamist ei ole kasutatud. II samba raames on ühisfondide rahastamiseks saadaolevaid vahendeid kasutatud vähesel määral (vt punkt **43**).

34 Ühisfondide vähest kasutamist selgitab osaliselt selle vahendi keerulisem ülesehitus. Selle toimimiseks peab sellest osa võtma piisaval arvul põllumajandustootjaid. Näiteks Itaalias peab ühisfondi toimimise tagamiseks sellega liituma vähemalt 700 põllumajandustootjat. See keerukus võib „ajendada põllumajandustootjaid pöörduma muude olemasolevate riskijuhtimisvahendite, eelkõige kindlustuse poole“²². Need kaks vahendit täiendavad teineteist üksnes siis, kui ühisfondid katavad riske, mida kindlustus ei kata. Prantsusmaal piirdub ELi kindlustustoetus saagikindlustusega, mis katab ainult põllumajanduskultuuride kliimariske, samas kui riiklik ühisfond, mis saab ELilt toetust, hõlmab looma- ja taimehaigusi ning reostusjuhtumeid.

Erakorraliste meetmete ebasobiv rakendamine võib vähendada riskijuhtimisvahendite kasutamise motivatsiooni

35 Ebakindlus selle suhtes, millised asjaolud on kriisimeetmete võtmise aluseks, mõjutab põllumajandustootjate arusaama sellest, millised on nende endi riskijuhtimisalased kohustused. Mida sagedamini pakutakse kriisi ajal või pärast seda riigiabi, seda vähem on põllumajandustootjad motiveeritud maandama riske riskijuhtimisvahendite abil, nagu kindlustus²³.

36 Näiteks kiitis komisjon 2018. aastal heaks rakendusmääruse, millega rahastati ÜPP meedet, toetamaks 2017. aasta lõpus üleujutuste ja tugevate vihmasadude tõttu kannatanud põllumajandustootjaid teatavates piirkondades Leedus, Lätis, Eestis ja Soomes. Põllumajandustootjad olid toetuskõlblikud, kui nad olid kaotanud vähemalt 30% oma talivilja külvipinnast ega saanud sama kahju eest riigi poolt mingit abi või kindlustust (komisjoni rakendusmäärus nr 108/2018 – 15 miljonit eurot eraldati ja

²² EU Agricultural Markets Brief, september 2017.

²³ OECD andmetel on riigi järelsekkumine „osa riskijuhtimissüsteemist, mida põllumajandustootjad võtavad arvesse oma otsuste ja strateegiate kavandamisel“. Vt „Managing risks in agriculture: a holistic approach“ (Riskijuhtimine põllumajanduses: terviklik lähenemine), 2009. Vt ka „Risks management schemes in EU agriculture“ (Riskijuhtimiskavad ELi põllumajanduses), 3. jagu, september 2017.

jaotati vastavalt kahju kannatanute arvule järgmiselt: 9,12 miljonit eurot Leedule, 3,46 miljonit eurot Lätile, 1,34 miljonit eurot Eestile ja 1,08 miljonit eurot Soomele). Selle riski vastu kindlustatud põllumajandustootjad ei vastanud seega tootmiskadude eest hüvitise saamise tingimustele. Sellised kriteeriumid võivad panna põllumajandustootjaid tulevikus kindlustamisest loobuma.

37 Teisalt oli komisjoni osalus 2018. aasta põuakriisi lahendamisel kooskõlas tema riskijuhtimisvahendite väljatöötamise strateegiaga. Komisjon ei kehtestanud täiendavaid (järel)meetmeid, vaid kasutas pigem olemasolevate vahendite paindlikkust. See puudutas eelkõige erandite tegemist rohestamis- ja keskkonnakaitse-eeskirjadest, mis võimaldas põllumajandustootjatel rohtu niita või kariloomi karjatada sellistel aladel, mis muidu oleksid söötis. See on kooskõlas seitsme liikmesriigi (Austria, Itaalia, Prantsusmaa, Kreeka, Madalmaad, Hispaania ja Sloveenia) strateegiaga, mille eesmärk on suunata avaliku sektori kulutused järelmeetmete asemel eelmeetmetesse (ennetus ja riskijuhtimisvahendite toetamine).

Komisjoni ettepanekutega ÜPP reformi kohta soovitakse suurendada toetust sellistele riskijuhtimisvahenditele, millele on riiklik toetus juba olemas

38 Käesoleval perioodil otsustasid 17 liikmesriiki mitte rakendada II samba kohaseid riskijuhtimise vahendeid (kindlustustoetus ja ühisfondid). Neist kaheksa leiavad, et nende praegused riskijuhtimisvahendid on piisavad. Neist liikmesriikidest, kes ei ole rakendanud II samba kohaseid riskijuhtimisvahendeid (vt punkt 10), antakse seitsmes kindlustusmaksete tasumiseks riigi poolt toetust ja kahes on kehtestatud kohustuslik riiklik kindlustusskeem²⁴.

39 Komisjoni uue ÜPP ettepanekute kohaselt muudetakse ELi toetuse kättesaadavaks tegemine riskijuhtimisvahendite jaoks liikmesriikidele kohustuslikuks²⁵. Meie liikmesriike hõlmanud küsitlus näitab, et neist 11 ei nõustu kõnealuse ettepanekuga. Mitu neist põhjendab riikliku toetussüsteemi kasutamist ELi subsidiaarsuse põhimõttega.

²⁴ Kreeka ja Küpros.

²⁵ Vrdl COM(2018) 392, artikkel 70.

Riskijuhtimisvahendite puhul läheb suurem osa ELi toetusest kindlustusele, kuid seda kasutatakse harva ja ebaühtlaselt

40 Kuna ELi toetus on suunatud kindlustusele (vt [tabel 3](#)), keskendusime ÜPP mõlema samba raames just sellele. Vaatasime üle ELi kindlustustoetuse haldamise ja hindasime kindlustuse kasutamist põllumajandustootjate poolt.

41 Kindlustust kasutab rohkem kui kolmandik põllumajandustootjatest. Ligikaudu 8% kindlustatutest saab ELi toetust II samba raames (peamiselt saagikindlustuse kaudu). Põllumajandustootjad maksavad kindlustuse eest sagedamini enda või riiklikest vahenditest kui ELi vahenditest.

ELi riskijuhtimisvahendite kasutamine on olnud vähene ja ebaühtlane

42 Nagu punktis [39](#) märgitud, ei ole liikmesriigid ELi rahaliste vahendite kasutamisest riskijuhtimisvahendite rahastamiseks kuigivõrd huvitatud. 17 liikmesriiki ei kavatse II samba riskijuhtimisvahendite toetust taotleda.

43 [Tabelis 3](#) on esitatud kolm ELi riskijuhtimisvahendit ja sellest on näha, et 11 osalevas liikmesriigis läheb suurem osa toetusest kindlustusele. Vaid kolm liikmesriiki (Prantsusmaa, Itaalia ja Portugal) pakuvad ELi toetust ühisfondidele ning kaks liikmesriiki (Itaalia ja Ungari) sissetuleku stabiliseerimise ühisfondidele. Perioodil 2014–2020 läheb 91% kavandatud riskijuhtimisvahendite kulutustest kindlustusele.

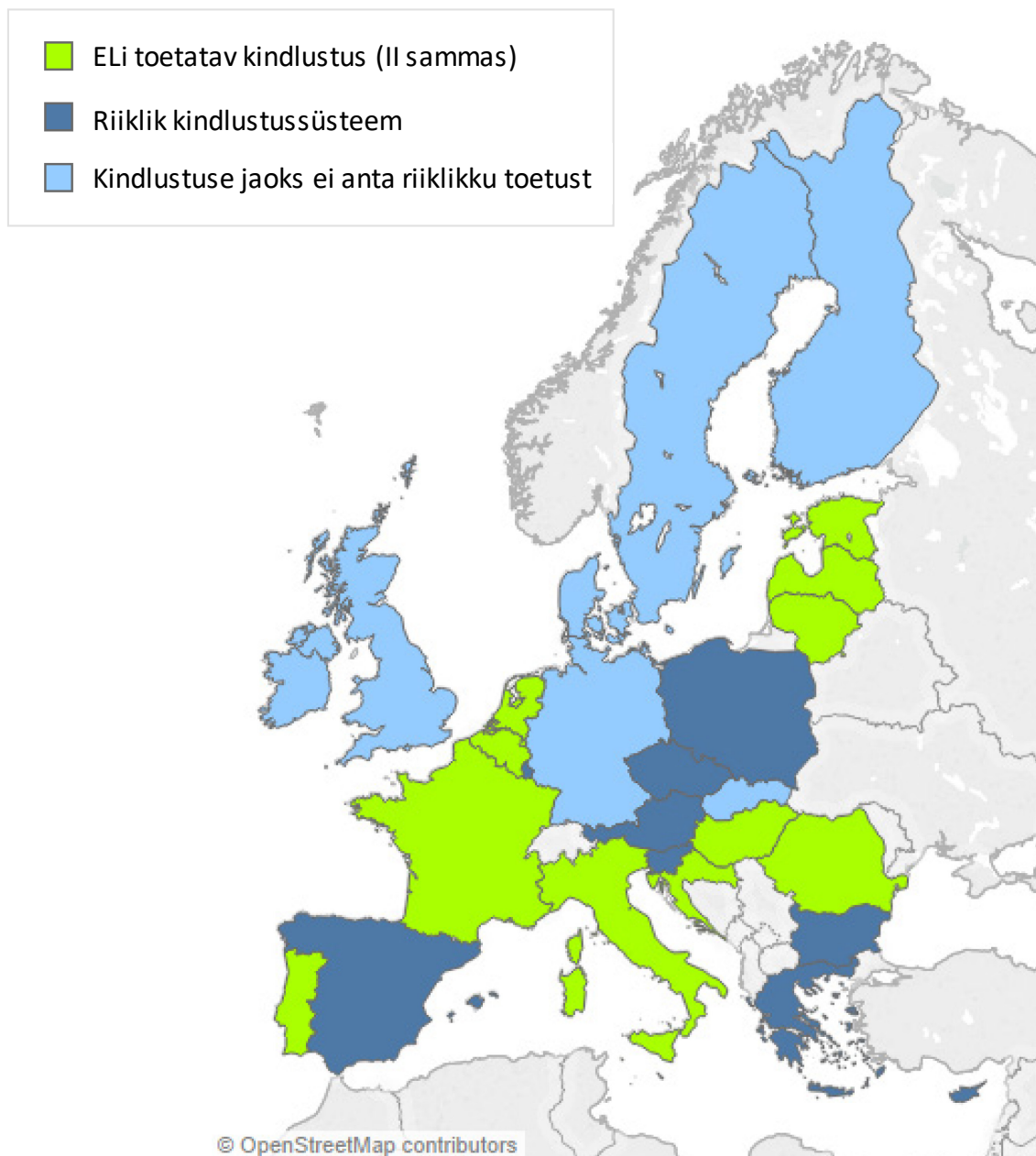
Tabel 3. II samba riskijuhtimisvahendid

	Vahend	Hõlmatud risk	Künnis hüvitise saamiseks	Avaliku sektori osalus	Kavandatud avaliku sektori kulud 2014–2020 (miljonites eurodes)
M17.1	Kindlustus	ebasoodsad ilmastikutingimused, looma- ja taimehaigused, kahjurite levik, keskkonnajuhtumid	tootmiskadu > 20%	kuni 70% kindlustusmaksest	2 317
M17.2	Ühisfond		tootmiskadu > 30 %	kuni 70% järgnevast: ► ühisfondi moodustamise ja ühisfondi kommertsalaenude intresside halduskulud ► ühisfondi makstud hüvitis	125
M17.3 Sissetuleku stabiliseerimise vahend	Valdkondlik ühisfond	põllumajandustootjate sissetuleku järsk vähenemine	sissetuleku vähenemine > 20%	► fondi tehtavate igaaastaste sissemaksete täiendamine ► ühisfondi algne	116
	Mittevaldkondlik ühisfond		sissetuleku vähenemine > 30 %		

Allikas: Euroopa Kontrollikoda õigusaktide ja komisjoni andmete põhjal, märts 2019.

44 *Joonisel 6* on näidatud, millised liikmesriigid pakuvad kindlustustoetust.

Joonis 6. Kindlustustoetuse jagunemine ELis



Märkus: I samba raames antakse vähesel määral ELi kindlustustoetust Saksamaale, Küprosele ja Slovakkiale.

Andmeallikas: Euroopa Kontrollikoda.

45 Tabelis 4 on näidatud, et isegi liikmesriikides, kus ELi toetust kasutatakse, tehakse seda vähesel määral. Kõige suurem on ELi kindlustustoetust kasutavate põllumajandustootjate osakaal Prantsusmaal, Ungaris, Lätis ja Itaalias.

Tabel 4. Avaliku sektori kulutused ja ELi süsteemi (II samba) raames kindlustatud põllumajandustootjate arv 2017. aastal

Liikmesriik	Avaliku sektori kulutused (miljonites eurodes)	ELi toetuse abil kindlustatud põllumajandustootjate arv	ELi toetuse abil kindlustatud põllumajandustootjate protsent
Prantsusmaa	100	57 996	19 
Ungari	25	15 708	15 
Läti	5	2 300	9 
Itaalia	110	41 076	8 
Madalmaad	27	2 012	4 
Portugal	26	3 793	4 
Horvaatia	4	1 953	2 
Leedu	2	402	1 
EL kokku	299	125 240	3 

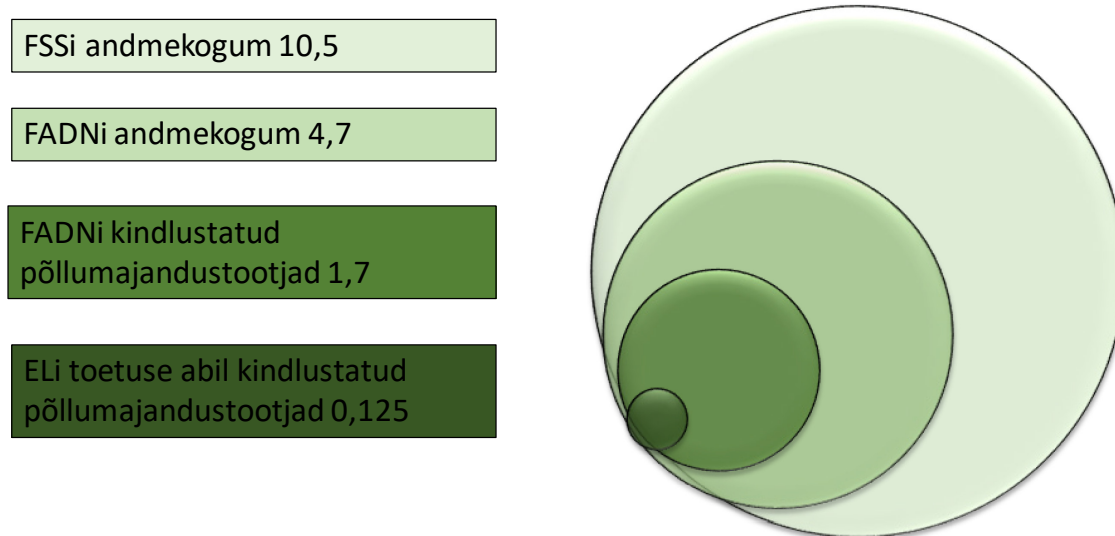
Märkus: Belgias, Eestis ja Rumeenias ei ole kulutusi tehtud.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjonile edastatud liikmesriikide andmete ja FADNi andmete põhjal, märts 2019.

46 Jooniselt 7 on näha, et

- ELi toetus jõuab väga väikese osani ELi põllumajandustootjatest;
- enam kui 90% kindlustatud põllumajandustootjatest ei kasuta selleks ELi toetust.

Joonis 7. ELi vahenditest toetatud põllumajandustootjate osakaal erinevates andmekogumites (miljonites)



Märkus: FADNi andmebaasis on üksnes teatava majandusliku suuruse piirmäära ületavad põllumajandusettevõtted. Seevastu põllumajandusettevõtete struktuuriuuringu (FSS) eesmärk on hõlmata kõiki põllumajandusettevõtteid, sealhulgas kõige väiksemaid. Ringid ei kattu omavahel täielikult, sest põllumajandusettevõtete andmekogumid on erinevad. Eeldame, et kuna FADNiga hõlmamata FSSi põllumajandusettevõtted on väikesed, kasutavad nad kindlustust harvemini, ja et enamik ELi toetust saavaid kindlustatud põllumajandusettevõtteid kuulub FADNi andmekogumisse.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda FADNi andmete põhjal, detsember 2018.

47 Kindlustamine ühe riski, peamiselt rahe vastu, on eksisteerinud alates 19. sajandist ja seda kasutatakse kõige laialdasemalt. Hiljem kasutusele võetud mitut riski hõlmavad kindlustuslepingud (18 riski Prantsusmaal ja kuni 11 riski Itaalias) on vähem levinud ning need on välja töötatud peamiselt avaliku sektori toel. Komisjon jätab liikmesriikide otsustada, millist liiki kindlustust toetada (ühe ja/või mitme riski vastu).

48 Leidsime, et Prantsusmaal oli 2017. aastal 5,2 miljonit hektarit maad kindlustatud rahe vastu (peamiselt ilma toetuseta) ja 4,7 miljonit hektarit maad oli kindlustatud ELi toetatud mitut riski hõlmava kindlustusega, mis tähendab, et 36% kasutuselolevast põllumajandusmaast oli kindlustatud. Saksamaal oli ligikaudu 8 miljonit hektarit (48% kasutatavast põllumajandusmaast) kindlustatud rahe vastu²⁶, enamasti ilma avaliku sektori toetuseta²⁷.

49 ELi lisaväärtus on ELi tegevusest ELi poliitika, määruste, õigusaktide ja rahastamise kaudu saadav täiendav väärtus lisaks sellele, mida saavutavad liikmesriigid üksinda tegutsedes. II samba raames pakutava kindlustustoetuse vähene kasutamine ja nende põllumajandustootjate suur arv, kes otsustavad maksta üht riski katva kindlustuse eest, selle asemel, et kasutada subsideeritud mitut riski hõlmavat kindlustust, tekitab küsimusi ELi kindlustustoetuse lisaväärtuse kohta.

Komisjon ei kogu asjakohast teavet riskijuhtimiskavade kasutamise kohta

50 Komisjon on riskijuhtimiskavade jaoks kehtestanud ainult ühe üldise tulemusnäitaja: „riskijuhtimiskavades osalevate põllumajandusettevõtete osakaal“. See on seotud kahe II samba alla kuuluva meetmega: meetmega nr 17 ja meetmega nr 5. Meetmega nr 17 toetatakse kindlustust, ühisfonde ja sissetuleku stabiliseerimise vahendeid ning meede nr 5 hõlmab toetuse andmist põllumajandusliku tootmise potentsiaali taastamiseks ja ennetusmeetmeteks. Kuna näitaja hõlmab mitut tegevusala, ei saa ta neid nõuetekohaselt kajastada.

51 Näiteks Prantsusmaal hõlmab see näitaja rohkem kui 99% põllumajandusettevõtetest, mis tuleneb asjaolust, et riigi ühisfondiga liitumine on kohustuslik. See ähmastab tõika, et nende põllumajandustootjate osakaal, kes kasutavad ELi toetatavat kindlustust, kuuluvad sissetuleku stabiliseerimise ühisfondi või taastavad põllumajandusliku tootmise potentsiaali, on tunduvalt väiksem. Sama näitaja Itaalias on alla 5% ja kajastab peamiselt ELi toetatavat kindlustust kasutavate põllumajandustootjate osa.

²⁶ Landwirtschaftliche Mehrgefahrenversicherung für Deutschland, Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft, november 2016.

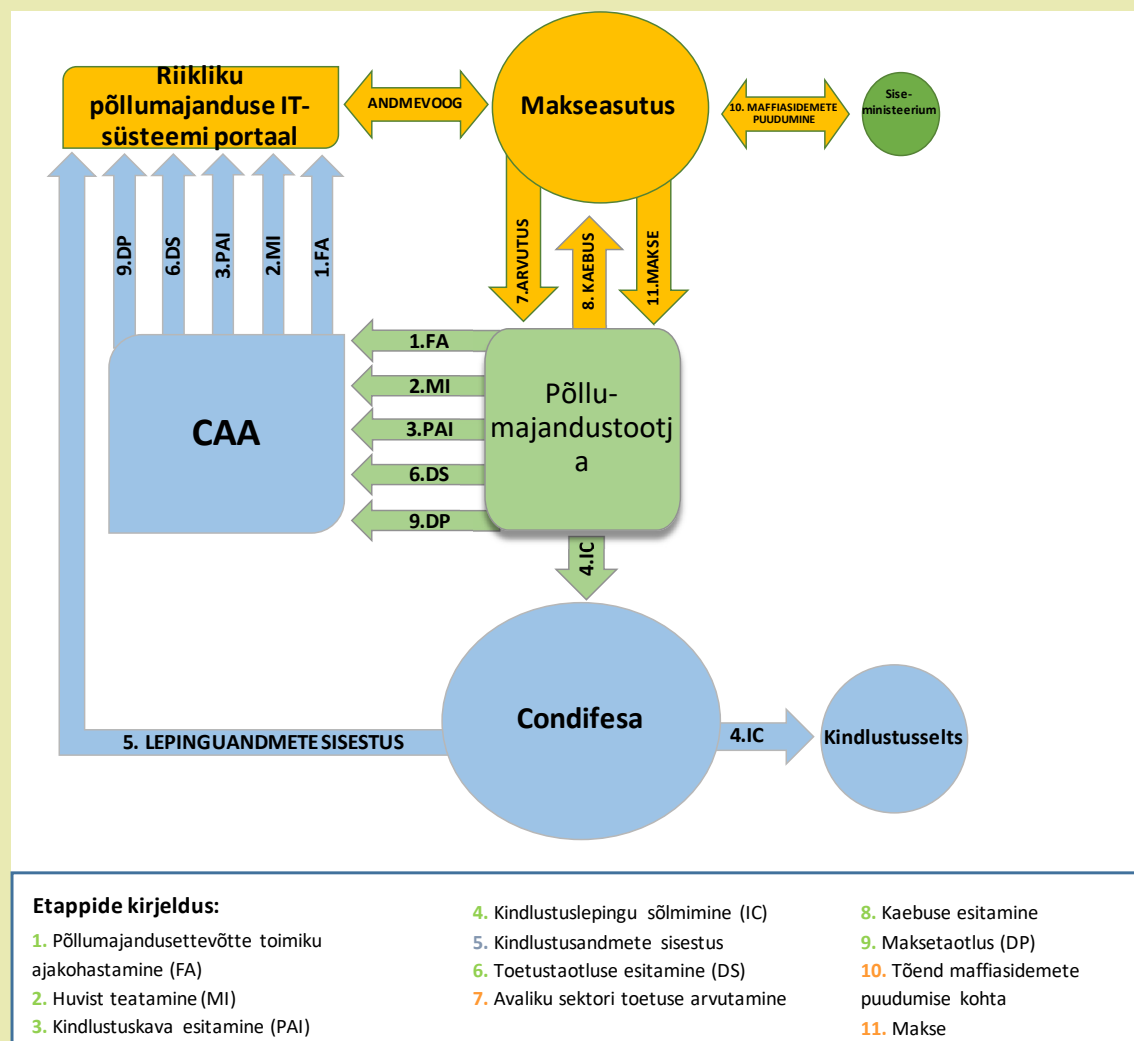
²⁷ I sambast toetatakse puu- ja köögiviljasektori (2,6 miljonit eurot aastas) ja veinisektori (0,164 miljonit eurot aastas) kindlustust.

52 Prantsusmaal ja Itaalias on kehtestatud riiklikud näitajad ka kindlustatud hektarite arvu ja kapitali väärtuse kohta. Need annavad parema ülevaate sellest, mil määral kasutatakse põllumajandussektoris riskijuhtimisvahendeid (st nendega mõõdetakse väljundeid). Tulemusnäitajast oleks kasu, kui selle abil mõõdetakse näiteks kindlustuse mõju sissetuleku stabiilsusele.

Kindlustuse toetamine nõuab keerukaid juhtimissüsteeme

53 Riiklike ametiasutuste kehtestatud süsteemid ja menetlused kindlustuse jaoks antava riikliku toetuse (I ja II samm) haldamiseks on keerulised. Kuigi kindlustuskatet antakse suhteliselt väikesele arvule põllumajandustootjatele, on igal aastal hallatavate kindlustuslepingute arv arvestatav (140 000 Itaalias ja 70 000 Prantsusmaal). Ühel põllumajandustootjal võib olla mitu kindlustuslepingut. Lepingute koguarv on seega suurem kui kindlustatud põllumajandustootjate arv. [2. selgituses](#) on kujutatud Itaalia kindlustustoetuse haldamise süsteemi; see hõlmab kaht vahendusfirmat (Condifesa ja CAA), kes põllumajandustootjaid abistavad. Kuigi vahendusfirma liikmeks olemine ei ole kohustuslik, tingib süsteemi keerukus selle, et üle 95% põllumajandustootjatest astub nende liikmeks ja maksab nende pakutavate teenuste eest. Meie hinnangul on selle meetmega seotud kulud, mis tulenevad sellest, et Itaalia põllumajandustootjad maksavad toetusele juurdepääsu hõlbustavatele eraettevõtetele, vähemalt 2,8 miljonit eurot aastas.

2. selgitus. Itaalia kindlustustoetuse haldamine



Allikas: Euroopa Kontrollikoda Itaalia ametiasutustelt saadud teabe põhjal.

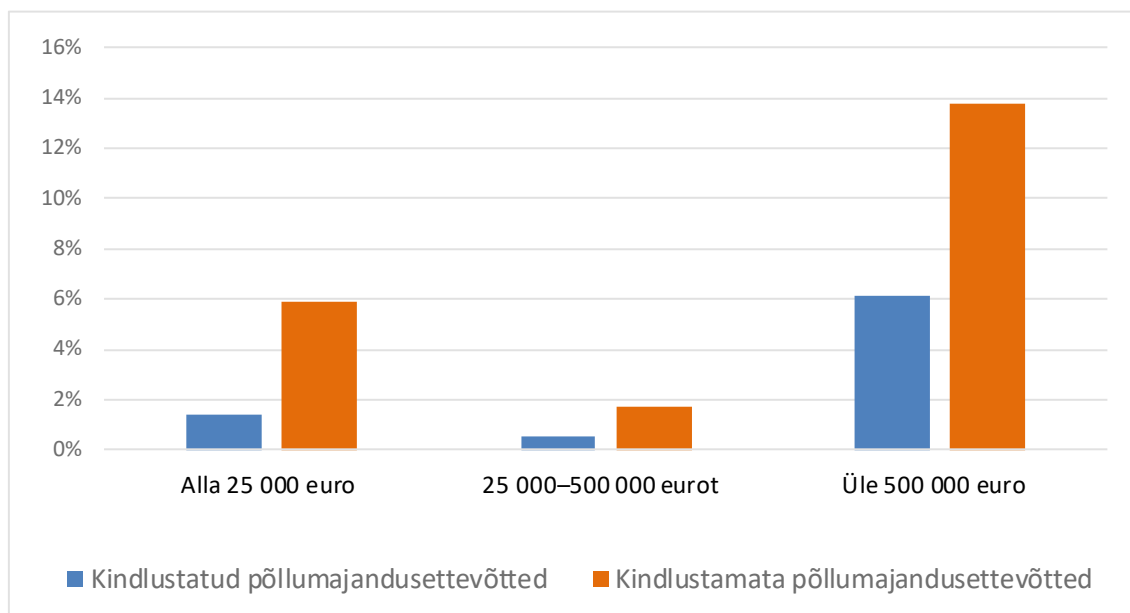
54 Meie uuring liikmesriikide kohta näitas, et neist 17-st, kes ei kohaldanud meedet nr 17, otsustas viis kindlustust mitte toetada kulude ja kaasneva halduskoormuse tõttu.

Kindlustus mõjutab positiivselt sissetuleku stabiilsust, kuid ELi toetuskava mõju kindlustusele on ebaselgem

Kindlustatud põllumajandustootjate sissetulek on stabiilsem ja nad saavad tõenäoliselt hüvitist varem

55 Võrdlesime põllumajandusettevõtete sissetuleku arengut ajavahemikul 2014–2016 kindlustatud ja kindlustamata põllumajandustootjate vahel, olenemata sellest, kas nad olid saanud ELilt rahalisi vahendeid või mitte. Sissetuleku (mida väljendatakse põllumajandusettevõtte netolisandväärtusega) hindamiseks perioodi jooksul kasutasime standardhälvet (tulu jagunemine aastate vahel). Mida madalam on standardhälve, seda stabiilsem on sissetulek. *Jooniselt 8* on näha, et kõigis põllumajandusettevõtete liikides on kindlustatud põllumajandustootjate sissetulekud stabiilsemad kui kindlustamata põllumajandustootjatel.

Joonis 8. ELi põllumajandusettevõtete sissetuleku erinevus (protsentides) põllumajandusettevõtte majandusliku suuruse järgi (2014–2016)



Allikas: Euroopa Kontrollikoja analüüs FADNi andmete põhjal.

56 Prantsusmaal ja Itaalias maksavad kindlustusseltsid hüvitise välja ühe aasta jooksul pärast selleks põhjuse andnud sündmuse toimumist. Itaalias kohustavad kindlustuslepingud kindlustusandjaid hüvitise välja maksma enne aasta lõppu. See aitab põllumajandustootjatel hallata oma rahavooge ja hõlbustab tegevuse jätkamist. Leidsime, et avaliku sektori asutuste poolt 2018. aasta juhtumite eest hüvitise maksmine on võtnud kauem aega ja see viiakse lõpule alles 2019. aastal.

ELi kindlustustoetus keskendub veinisektorile

57 Kõnealuses kahes liikmesriigis, kus ELi kindlustustoetust kõige enam kasutatakse, täheldasime ELi toetuse keskendumist veinisektorile. Itaalias on veinisektoril kaks võimalikku kanalit kindlustustoetuse saamiseks (vt punkt 32). 2015. aastal sai sektor ligi kolmandiku kogu avaliku sektori kindlustustoetusest. Prantsusmaal on ELi toetuse abil kindlustatud viinamarjaistanduste pindala kasvanud, moodustades 2017. aastal viinamarjaistanduste kogupindalast rohkem kui neljandiku. Veinisektori kindlustatud kapital võib ulatuda 115 000 euron hektari kohta, keskmine kindlustatud kapitali suurus hektari kohta oli põllumajandussektoris 2017. aastal aga 1649 eurot²⁸. Mida suurem on kindlustatud kapital, seda suurem on kindlustusmakse ja ka avaliku sektori toetus.

58 Liikmesriigid, kus antakse põllumajandustootjatele ELi kindlustustoetust, ei pea seda tegema valikuliselt²⁹. Näiteks üks toetusesaaja, kelle me dokumentaalseks kontrolliks välja valisime, on globaalse haardega veiniettevõtja, kes omab viinamarjaistandusi üle kogu maailma, kelle veiniga seotud varad on hinnanguliselt 600 miljonit eurot ja kelle aastakäive on hinnanguliselt 50 miljonit eurot. Võttes arvesse mõningate toetusesaajate investeeritud summat, finantssuutlikkust ja riskiprofiili, on tõenäoline, et nad oleksid oma toodangu kindlustanud ka ilma toetuseta, mis näitab tühimõju. Oleme ka varem käsitlenud ELi kindlustustoetuse tühimõju³⁰.

²⁸ Arvutus põhineb Prantsusmaa põllumajandusministeeriumi andmetel.

²⁹ Vt määruse (EL) nr 1305/2013 artikkel 49.

³⁰ Kontrollikoja [eriaruanne nr 10/2013](#) „Ühine põllumajanduspoliitika: kas nõukogu määruse (EÜ) nr 73/2009 artikliga 68 sätestatud eritoetuse kavandamine ja rakendamine oli asjakohane?“, punkt 44.

Hüvitamine võib põllumajandustootjate käitumist mõjutada

59 Nagu on näidatud **3. selgituses**, võivad kindlustatud põllumajandustootjad olla vähem motiveeritud kohaldama vastupidavaid ärisüsteeme. Kui põllumajandustootjad teavad, et nad saavad ikalduse korral kindlustushüvitist, on neil vähem motivatsiooni vastupidavatesse põllukultuuridesse investeerida ning tootmist mitmekesistada. Kindlustusseltsid nõuavad sageli oma klientidelt mõne riskimaandusmeetme võtmist ja võivad seega kõnealust ohtu vähendada. I samba õiguslikus sättes viidatakse sellele tavale, kuid II samba puhul ei ole ühtegi sätet, millega riskipositsiooni vähendada.

3. selgitus. Kindlustatud põllumajandustootjad kohanevad äärmuslike tingimustega halvemini

Ameerika Ühendriikides, kus saagikindlustus on laialt levinud ja seda toetavad ka riiklikud fondid, on uuring näidanud, et kindlustatud mais ja sojauba on äärmusliku kuumu suhtes tunduvalt tundlikum kui kindlustamata põllukultuurid (madalam saagikus).

Uuringus jõuti järeldusele, et kindlustatud põllukultuuride tundlikkus näitab põllumajandustootjate väiksemat suutlikkust/motivatsiooni kohaneda äärmuslike tingimustega, sest nad arvestavad kindlustushüvitisega³¹.

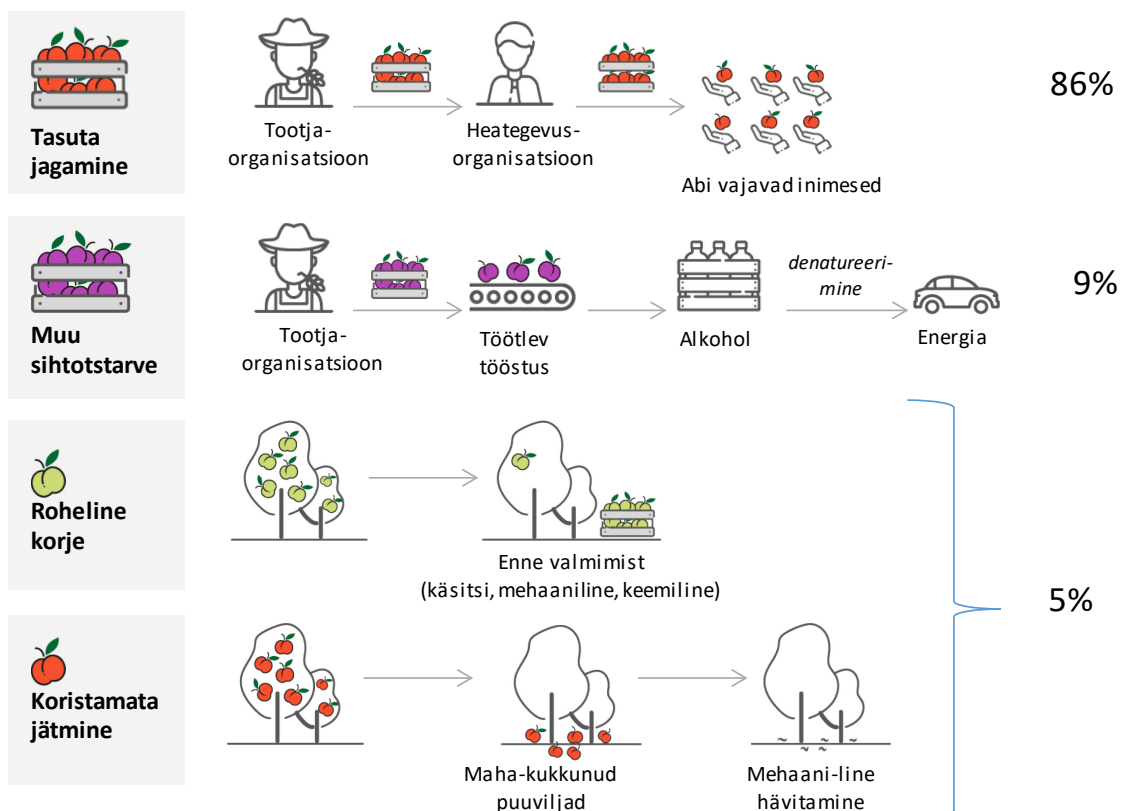
Mõningate erakorraliste meetmete ebapiisav kontroll

60 Määruse (EL) nr 1308/2013 artikli 219 kohaselt võib komisjon võtta erakorralisi meetmeid, et reageerida „turuhäirete ohule, mis on tingitud märkimisväärselt hinnatõusust või -langusest sise- või välisturul või muudest sündmustest või tingimustest, mis põhjustavad turuhäireid või turuhäirete ohtu“. Me uurisime, kas puu- ja köögiviljasektori oluliste turuhäiretega seotud erakorralisi meetmeid suunati asjakohaselt ja kas turult kõrvaldamise toimingud olid tõhusad. Keskendusime pärast Venemaa impordikeelu kehtestamist puu- ja köögiviljaturgudel võetud meetmetele (vt punkt **09**).

³¹ Francis Annan ja Wolfram Schlenker, „Federal Crop Insurance and the disincentive to adapt to extreme heat“ (Riiklik saagikindlustus ja stiimuli puudumine äärmusliku kuumaga kohanemiseks), 2015.

61 Kõnealuse keelu tõttu, mida peeti ohuks turule, kehtestas komisjon erakorralised meetmed puu- ja köögiviljasektoris. Erakorraliste meetmetega seotud kulud olid 2014.–2018. aastal 513 miljonit eurot, mis vastab 1,8 miljonile tonnile turult kõrvaldatud toodetele. Meetmed hõlmasid Venemaa impordikeelust mõjutatud puu- ja köögivilja turult kõrvaldamist erinevate võimaluste kaudu (vt [joonis 9](#)). Peamine kõrvaldamisviis oli tasuta jagamine (see puudutas 60% kõrvaldatud kogustest ja rohkem kui 86% makstud summast).

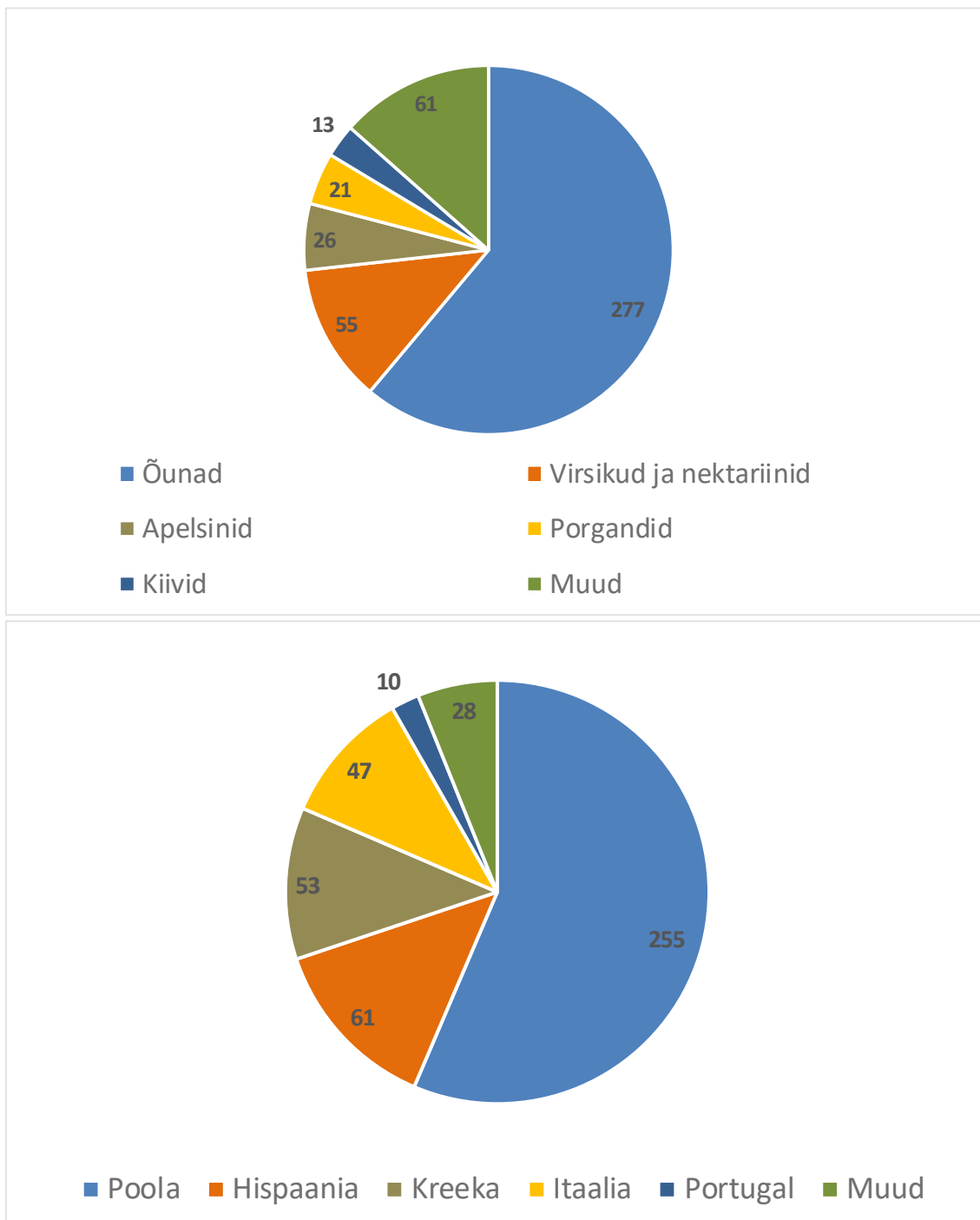
Joonis 9. Turult kõrvaldamise võimalused ja nende osakaal ELi toetuses



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

62 Joonistel 10 ja 11 on näidatud peamised turult kõrvaldatud tooted ja tasuta jagamise geograafiline jaotus.

Joonis 10 ja 11. Tasuta jagamise kavade raames antud toetus toodete ja liikmesriikide kaupa (miljonites eurodes)



Allikas: DG AGRI, oktoober 2018.

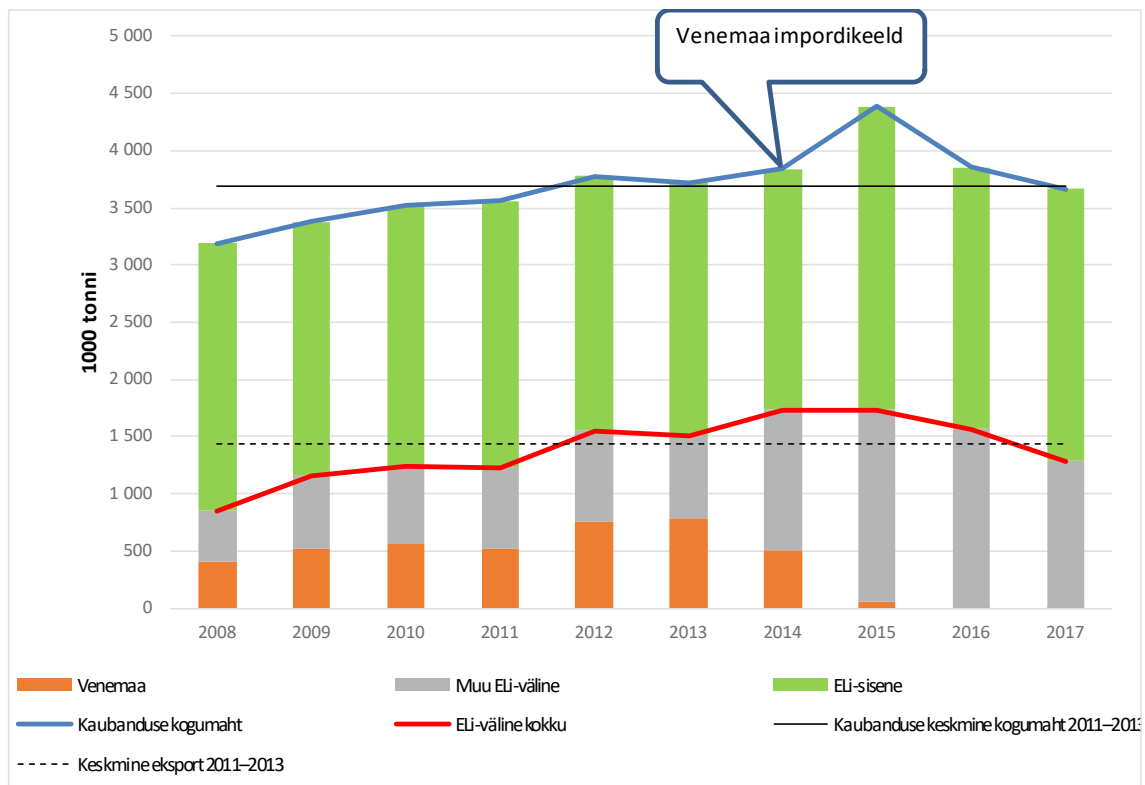
EL ei ole kehtestanud objektiivseid parameetreid, mille põhjal kaaluda erakorraliste meetmete kasutamist

63 Turuhäire mõiste on üsna üldine ja seda ei ole ELi õigusaktides pikemalt selgitatud. Täpsete kriteeriumide puudumine annab erakorraliste meetmete kaalumisel suure valikuvabaduse. Seoses Venemaa impordikeeluga käivitas komisjon erakorralised meetmed seitsme delegeeritud määruse alusel, milles osutatakse turuhäirete ohule (913/2014, 932/2014, 1031/2014, 1371/2014, 1369/2015, 921/2016 ja 1165/2017). Meetmete jätkamise otsus ei põhinenud aga hinnangul, et kahjud ületavad kindlaksmääratud piirmäära.

64 ELi toetuse suuruse kindlaksmääramisel arvestas komisjon Venemaa kehtestatud impordikeelule eelnenud kolme aasta (2011–2013) tootmis- ja ekspordiandmeid. Ta ei võtnud kuni keelu kolmanda aastani arvesse alternatiivseid müügivõimalusi, nagu muud ELi-välised või -sisesed turud.

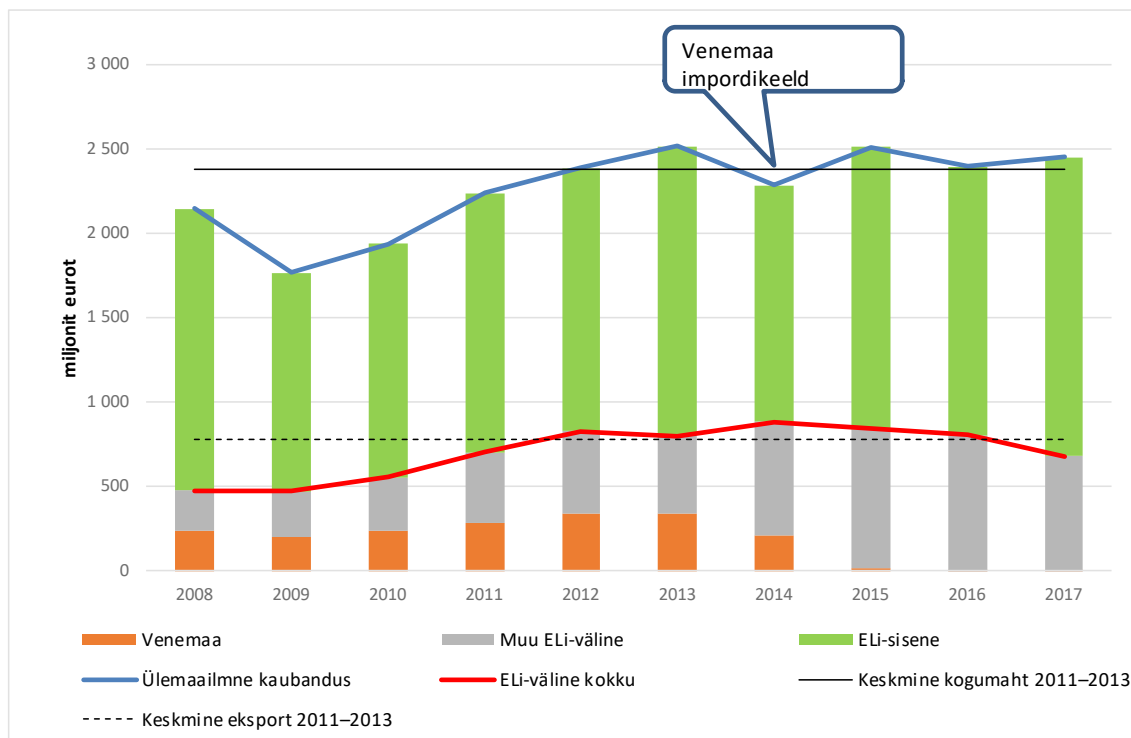
65 Rohkem kui pool ELi toetusest nii väärtust kui ka turult kõrvaldatud koguseid arvestades läks õuntele. *Jooniselt 12* on näha, et Venemaa impordikeelu ajal suurenes nii ELi-sisese kui ELi-välise ekspordi kogumaht 2014. ja 2015. aastal ning ületas üldiselt keelueelsete aastate keskmist mahtu. Muud ELi-välised turud on Venemaa turu äralangemise kompenseerinud. Nagu *jooniselt 13* näha, jäi õunte puhul nii ELi-sisese kui -välise ekspordi väärtus seetõttu üldjoontes samaks, vähenedes 2014. aastal vaid marginaalselt (-4% võrreldes 2011.–2013. aasta keskmisega). Koguekspordi väärtuse langus 2014. aastal oli väiksem kui 2009. aastal, kui erakorralisi meetmeid ei kehtestatud.

Joonis 12. ELi õunaekspordi mahu muutus



Allikas: Euroopa Kontrollikoda Eurostati andmete põhjal – rahvusvaheline kaubavahetus, jaanuar 2019.

Joonis 13. ELi õunaekspordi väärtuse muutus



Allikas: Euroopa Kontrollikoda Eurostati andmete põhjal – rahvusvaheline kaubavahetus, jaanuar 2019.

66 See näitab, et ELile tervikuna avaldas „turuhäire“, mis tulenes Venemaa impordikeelust ELi õuntele, piiratud mõju, mis ei kestnud nelja aastat, nagu erakorralised meetmed. Otseekspordi vähenemist Venemaale tasakaalustas ekspordi suurenemine muudesse sihtkohtadesse.

Erakorralisi meetmeid on kohaldatud struktuurse ülejäägiga kaupade suhtes

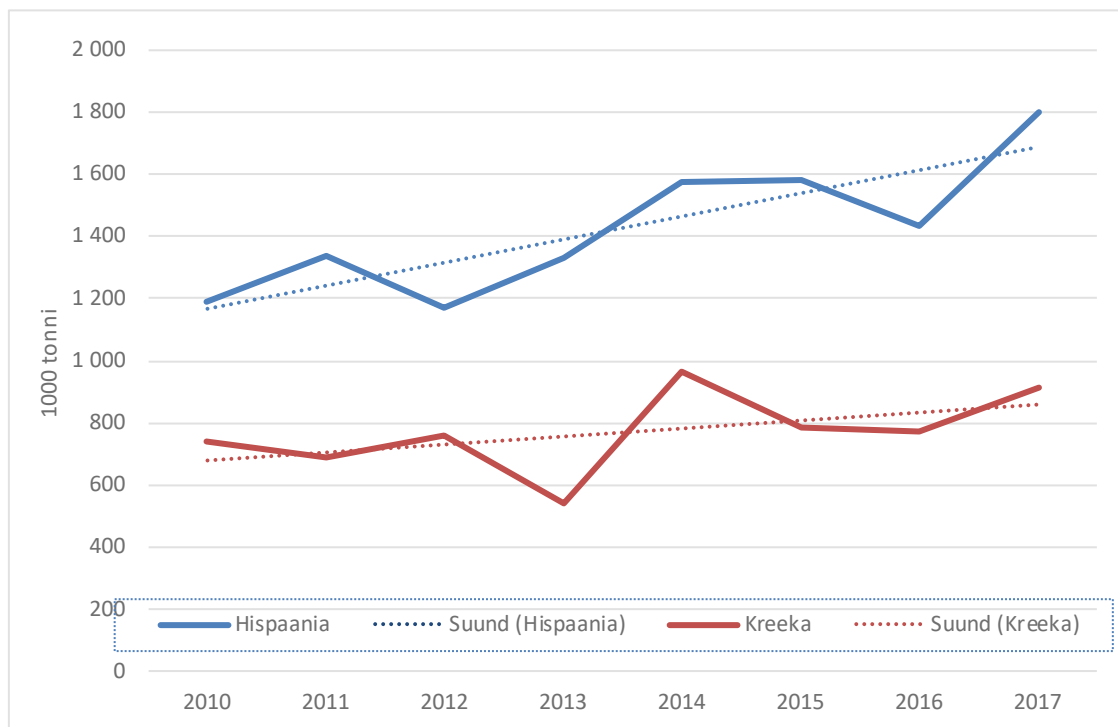
67 EL on rakendanud erakorralisi meetmeid ka virsikute ja nektariinide turult kõrvaldamise toetuseks. Virsikute ja nektariinide turult kõrvaldamise kulud moodustasid turult kõrvaldamise kogukuludest Hispaania puhul 34% ja Kreeka puhul 45%. Esimesed delegeeritud määrused viitavad Venemaa impordikeelule ning samuti pakkumise ja nõudluse tasakaalustamatusele. „Hooajaliselt kõrge virsikute ja nektariinide pakkumine ning tarbimise vähenemine, mis oli tingitud halbadest ilmastikutingimustest saagikoristuse tippajal, on tekitanud raske turuolukorra“³². Erakorralised meetmed võeti „peamiselt virsiku- ja nektariinisektori eriolukorra käsitlemiseks“³³.

³² Delegeeritud määruse (EL) nr 913/2014 põhjendus 1.

³³ Delegeeritud määruse (EL) nr 932/2014 põhjendus 22.

68 Jooniselt 14 on näha, et virsiku- ja nektariinitootmine suureneb nii Hispaanias kui ka Kreekas. Suurenemas on ka nende riikide tootmisvõimsus, kuna aastatel 2006–2016 suurenes nende istutusala vastavalt 6% ja 20%. Itaalia, kes oli kuni 2012. aastani suurim virsiku- ja nektariinitootja (seejärel on esikohal olnud Hispaania), on oma istutusala 30% võrra vähendanud³⁴ ja järk-järgult vähendanud ka tootmist.

Joonis 14. Virsiku- ja nektariinitootmise areng Hispaanias ja Kreekas



Allikas: DG AGRI ülevaate andmed.

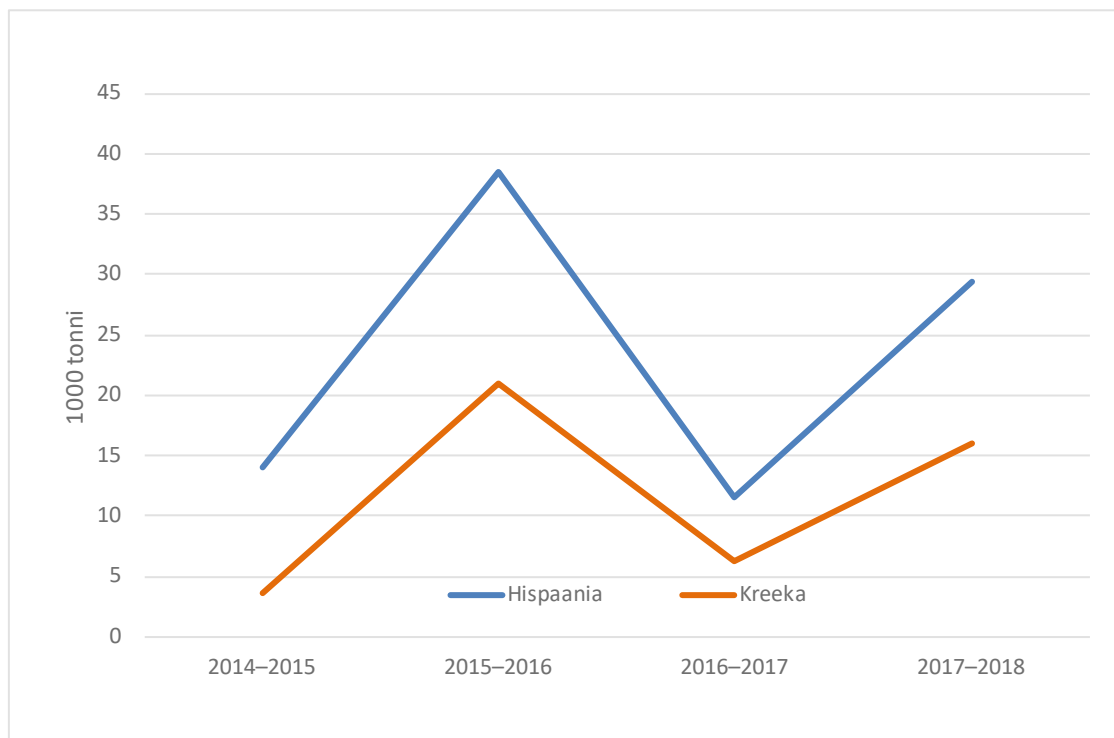
69 Kui tootmine suureneb ilma sisetarbimise või ekspordi kasvuta, põhjustab see struktuurset ületootmist: viljapuuaiad toodavad rohkem kui tarbimiseks ja ekspordiks vaja. Hispaanias ei ole virsikute sisenõudluse pidevat vähenemist tasakaalustatud ekspordi suurenemisega³⁵.

70 Jooniselt 15 on näha, et nelja aasta jooksul, mil Hispaanias ja Kreekas turult kõrvaldamise toiminguid rakendati, ei vähendatud turult kõrvaldamise määra järk-järgult (meetme järkjärguliseks lõpetamiseks), vaid pigem vastas see tootmise tasemele.

³⁴ Allikas: DG AGRI ülevaade 2017.

³⁵ „Fruta de hueso: análisis de campaña 2018“, Ministerio de agricultura, pesca y alimentación.

Joonis 15. Turult kõrvaldatavate virsiku- ja nektariinikoguste muutumine



Allikas: komisjon ja delegeeritud määrused.

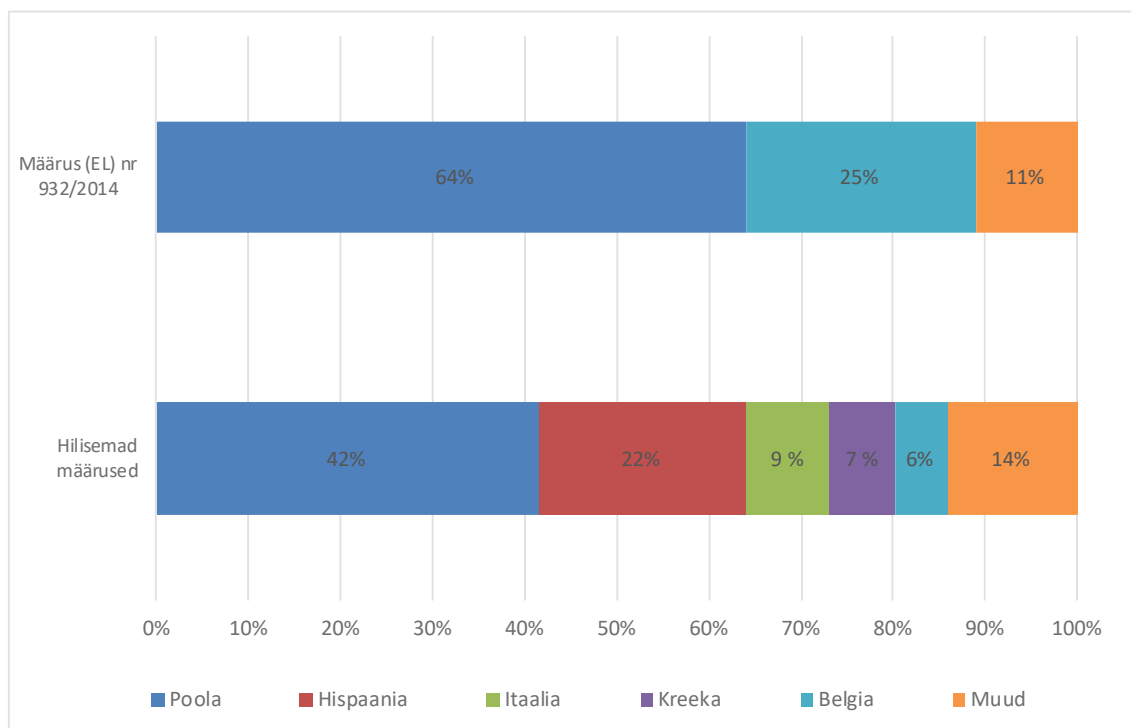
71 Järeldame, et vähemalt osaliselt tulenesid erakorralised meetmed virsikute/nektariinide struktuurset ületootmisest Hispaanias. Erakorralised meetmed ei ole mõeldud struktuurse ületootmise, vaid pigem turuhäirete käsitlemiseks.

Põhimõtte „kes ees, see mees“ järgimine on soodustanud meetme kiiret rakendamist selle asjakohase suunamise arvelt

72 2014. aasta delegeeritud määruse³⁶ alusel anti üle 85% toetusest (nii väärtuse kui mahu järgi) Poolale ja Belgiale, järgides põhimõtet „kes ees, see mees“. Järgmistes määrustes määrati igale liikmesriigile turult kõrvaldatavad kogused. *Jooniselt 16* on näha, et iga liikmesriigi jaoks ülemäärade kehtestamine põhimõtte „kes ees, see mees“ rakendamise asemel võimaldas rohkematel liikmesriikidel saada toetust vastavalt oma prognoositud vajadustele.

³⁶ Delegeeritud määrus (EL) nr 932/2014.

Joonis 16. Erinevate määruste alusel turult kõrvaldatud toodete maht liikmesriigiti³⁷



Allikas: DG AGRI andmed erakorraliste meetmete rakendamise kohta, oktoober 2018.

ELi toetus turult kõrvaldatud toodete tasuta jagamiseks on kulukas

ELi toetus õunaturule on ületanud varasemate aastate vastavaid keskmisi turuhindu

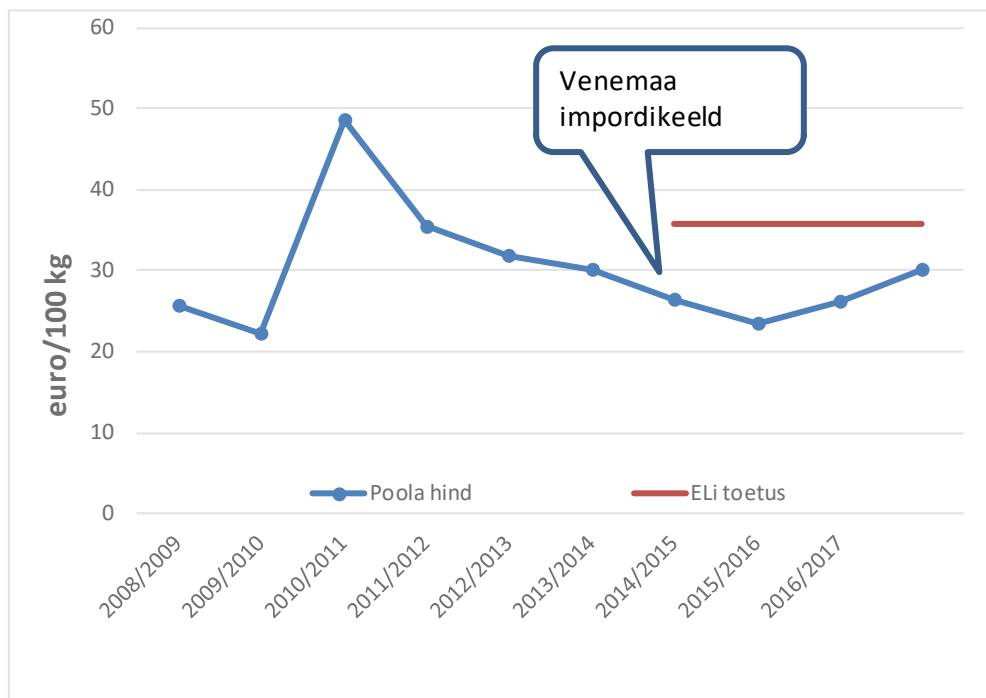
73 Tasuta jagamise eesmärgil turult kõrvaldamise toetus koosneb kahest osast: maksimaalne toetus tooteliigi kohta ning sorteerimis-, pakendamis- ja transpordikulude hüvitamise lisakulud.

74 Nagu [joonisel 10](#) näidatud, toetati kõige enam õunte tasuta jagamist. Suurim osa ELi toetusest (nii mahu kui ka rahalise väärtuse poolest) läks Poolale.

³⁷ Delegeeritud määrused (EL) nr 1031/2014, 2016/921 ja 2017/1165.

75 Joonisel 17 on võrreldud tasuta jagamiseks antud toetust (hõlmab nii toote hinda €16,98/100 kg kui sorteerimis-/pakkimishinda €18,77/100 kg) sorteeritud ja pakendatud toote Poola turuhinnaga³⁸. Venemaa impordikeelule eelnenud viie aasta modifitseeritud keskmine õunte turuhind oli Poolas 10% väiksem kui ELi toetuse määr, mis tähendab, et õunatootjad said ülemäärast hüvitist.

Joonis 17. Õunte tasuta jagamise toetuse võrdlus Poola turuhindadega



Allikas: DG AGRI.

76 Esimesel kolmel turustusaastal³⁹ (2014–2015, 2015–2016 ja 2016–2017) maksis EL Poola õunatootjatele 200 miljoni euro suuruses summas hüvitist 559 448 tonni tasuta jagatud õunte eest (välja arvatud transpordikulud), samas kui sellise õunakoguse keskmine turuhind oli 182 miljonit eurot⁴⁰.

³⁸ Määruse (EL) nr 543/2011 artikli 98 lõige 1.

³⁹ Turustusaasta on üheaastane periood, mille kohta koostatakse põllumajandussaaduse tootmise, turustamise ja kasutamise analüüs. Õunte turustusaasta algab aasta n augustis ja lõpeb aasta n + 1 juulis.

⁴⁰ Aastail 2009/2010–2013/2014 oli õunte keskmine modifitseeritud turuhind Poolas €32,54/100 kg.

ELi kulud seoses virsikute ja nektariinide töötlemisega on ebaproportsionaalselt suured

77 Virsikute ja nektariinide tasuta jagamiseks rakendatud erakorraliste meetmete maksumus oli 55 miljonit eurot. Virsikute ja nektariinide puhul moodustavad sorteerimis- ja pakkimiskulud umbes 37% ja transpordikulud 13%, mistõttu on turult kõrvaldatud toodete endi väärtus kogukuludest vaid ligikaudu 50%. Umbes 48 miljonit eurot (87%) maksti Hispaania ja Kreeka tootjatele.

78 EL maksis abi vajavatele inimestele mõeldud mahla eest kuni 4,25 eurot liitri kohta, mis on ligikaudu neli korda rohkem kui mahlaliitri hind supermarketites. ELi kulud koosnesid turult kõrvaldatud virsikute ja nektariinide väärtuse hüvitamisest, sorteerimis- ja pakkimiskuludest, transpordikuludest ja mahlatöötlejatele makstud loonustasust.

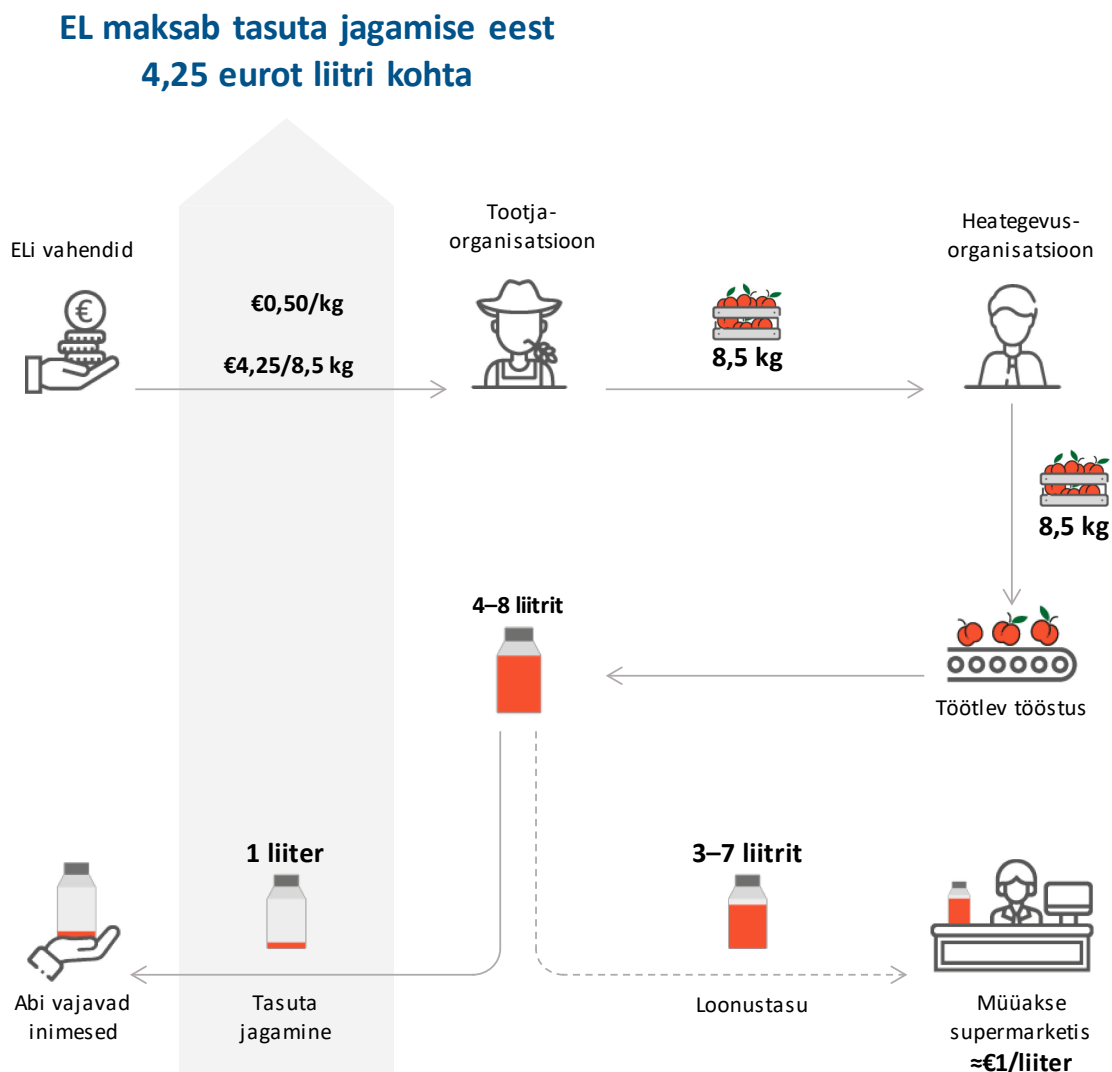
Ei ole piisavalt tõendeid selle kohta, et turult kõrvaldatavad tooted ka tegelikult turult kõrvaldatakse

79 Tasuta jagamiseks turult kõrvaldatud virsikuid ja nektariine võib nende kiire riknevuse tõttu töödelda teatavatel tingimustel. Töödeldud toodet (mahl/nektar) jagatakse tasuta abi vajavatele inimestele. 94% virsikutest ja nektariinidest, mille tasuta jagamiseks anti toetust, pärinesid Hispaaniast ja Kreekast. Tasuta jagamiseks turult kõrvaldatud 132 000 tonnist virsikutest ja nektariinidest Hispaanias ja Kreekas töödeldi 99 000 tonni nektariks või mahlaks.

80 Töötlemiskulude katmiseks jätsid mahlatöötlejad suurema osa töödeldud tootest loonustasuna endale, nagu ELi eeskirjad seda võimaldavad⁴¹. Komisjoni andmetest selgub näiteks, et Hispaanias oli lubatud vahetada kuni 11 kilogrammi mahlatöötlejatele tarnitud virsikuid ühe liitri virsikunektari vastu, ja Kreekas oli suhe kuni 8,5 kilogrammi virsikuid ühe liitri virsikunektari kohta. Näide turult kõrvaldamise toimingust on esitatud *joonisel 18*. Lõppkokkuvõttes viidi suurem osa kõrvaldatud toodetest mahlana turule tagasi ning ainult murdosa jõudis abivajajateni. See, et töötlejad saavad jätta suurema osa ELi poolt hüvitatud kõrvaldatud kogustest endale, nagu oleks tegemist värskelt tarbimiseks ette nähtud toodetega, on vastuolus tasuta jagamise lõppeesmärgiga.

⁴¹ Vastavalt määruse (EL) nr 543/2011 artikli 80 lõikele 2.

Joonis 18. Tasuta jagatavaks mahlaks töödeldud turult kõrvaldatud virsikute ja nektariinide tarneahel Kreekas



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

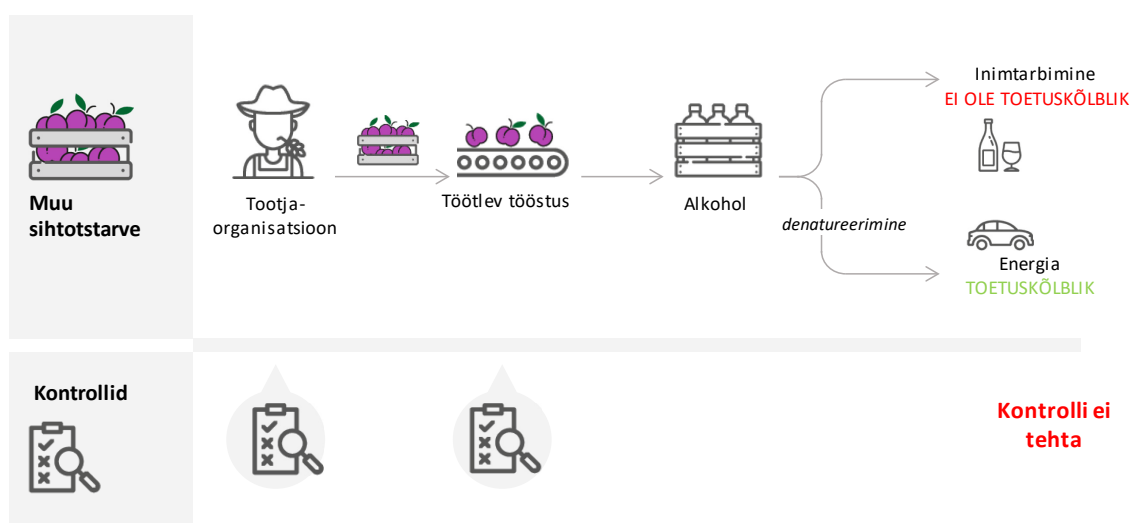
81 Meie hinnangul kaasnevad Kreekas ja Hispaanias loonustasuks kasutatud virsiku- ja nektariinikogustega ELi eelarve jaoks kulud summas 34 miljonit eurot. See seab ohtu tasuta jagamise tõhususe ja tulemuslikkuse, sest 62% kuludest kattis loonustasu, mis võimaldas toodetel mahlana turule naasta, ning vaid 38% kattis tasuta mahla ja värsket puuvilja jagamist abi vajavatele inimestele.

82 Töötlejate poolt loonustasuna endale jäetud virsikud ja nektariinid moodustasid meie hinnangul 20–25% ajavahemikul 2014–2018 mahla töötlemiseks tarnitud virsikutest ja nektariinidest. Mahlatöötlejad said ligi veerandi oma toorainest loonustasuna, mitte selle eest makstes.

Mõnede turult kõrvaldatud toodete puudulik jälgitavus

83 Muude sihtotstarvete jaoks antav abi eeldab üksnes energiatootmiseks mõeldud destilleeritud toodete tarnimist. Leidsime, et Itaalias lõpetasid järelevalveasutused järelevalve turult kõrvaldatud ja muude sihtotstarvete jaoks (tööstuslikuks kasutamiseks või energia saamiseks) destilleerimisele saadetud toodete suhtes enne, kui alkohol oli energia saamise eesmärgil destilleeritud (vt [joonis 19](#)).

Joonis 19. Muudeks sihtotstarveteks suunatud toodete puudulik kontroll Itaalias



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Järeldused ja soovitused

84 Uurisime põllumajandussektoris riskide ja kriiside ennetamiseks ja juhtimiseks pakutavate ELi vahendite täielikkust ja sidusust. Vaatlesime, kas riski- ja kriisijuhtimisvahendeid oli rakendatud tõhusalt ja tulemuslikult. Kokkuvõttes täitsid ELi põllumajanduse riskijuhtimismeetmed osaliselt oma eesmärgid, kuid neid kasutati vähe ja kohati esines kriisimeetmete ülemäärast hüvitamist.

85 On mitmeid ELi meetmeid, millega suurendatakse põllumajandustootjate võimet vastu seista ilmastikutingimustest või taime- ja loomahaigustest tingitud hinnakõikumistele ja tootmiskadudele. Need hõlmavad otsetoetusi, mis võimaldavad paljudel väikepõllumajandustootjatel kanda riske põllumajandusettevõtte tasandil ja vähendavad nende vajadust kindlustuse järele (punktid **16–23**). Kuigi ÜPP võib soodustada ennetavaid meetmeid, eelkõige heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste kaudu, on praegu vähe tõendeid selle kohta, et need oluliselt põllumajandustootjate käitumist mõjutaksid. Tulevikus võivad heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste (sh külvikorra) rangemad nõuded olla võimsaks vahendiks, mille abil suurendada põllumajandustootjate vastupanuvõimet ja parandada ÜPP keskkonnamõju (punktid **24–26**).

86 Ennetavad meetmed on olulised ja vähendavad riske (punktid **23–26**). Kindlustatud põllumajandustootjatel võib olla vähem motivatsiooni vastupidavamale äristrateegia kohaldamiseks või uute ilmastikutingimustega kohanemiseks (punkt **59**), kuid kindlustusseltsid võivad nõuda, et nende kliendid võtaksid meetmeid riskide vähendamiseks. Leidsime, et ELi toetus sanitaarriskide, eelkõige loomahaiguste valdkonnas eelistab ennetus-/seiremeetmeid (punkt **27**).

1. soovitus. Julgustada põllumajandustootjaid paremini kriisideks valmistuma

Kliimamuutuste kontekstis peaks avaliku sektori toetus soodustama ennetus- ja kohanemismeetmeid, julgustades põllumajandustootjaid suurendama oma valmisolekut ja vastupanuvõimet. Komisjon peaks siduma ELi toetuse põllumajandustavadega, mis vähendavad riske (nt külvikord) ja leevendavad kahju (näiteks vastupidavamate põllukultuuride kasutamine).

Tähtaeg: 2021 (2020. aasta järgse ÜPP rakendusmäärused)

87 ELi toetust riskijuhtimisvahenditele on kasutatud vähe ja ebaühtlaselt. Enamik liikmesriike seda ei kasuta. ELi kindlustustoetust on saanud ainult murdosa põllumajandustootjatest. Enamik kindlustatud põllumajandustootjaid on sõlminud kindlustuslepingu ilma ELi toetuseta. Kõige rohkem kindlustustoetust kasutavate liikmesriikide valikutest tingituna on ELi vahendid keskendunud veinitootjate toetamisele. Sellise toetusega kaasneb tühimõju risk. Me järeldame, et selle toetuse ELi lisaväärtuse kohta on praegu vähe tõendeid (punktid [42–49](#) ja [57–58](#)).

88 Leidsime, et komisjon ei kogu kõiki asjakohaseid andmeid riskijuhtimisvahendite keeruka rakendamise jälgimiseks, kuigi andmed on kättesaadavad liikmesriikides, kus meedet kõige rohkem kasutatakse (punktid [50–52](#)).

2. soovitus. Kindlustustoetust paremini kavandada ja jälgida

Esitame komisjonile järgmised soovitused:

- a) hinnata, kas kindlustustoetus annab ELi lisaväärtust, kui arvestada selle vähest kasutamist ning keskendumist teatud sektoritele ja suurematele tootjatele;
- b) jälgida kulutuste tegemist asjakohaste väljundnäitajate (nagu kindlustatud pindala ja kapitali näitajad, mida liikmesriikide tasandil juba kasutatakse) ja tulemusnäitajate abil.

Tähtaeg: 2021 (2020. aasta järgse ÜPP rakendusmäärused)

89 Komisjon võttis meetmeid, et kõrvaldada turuhäirete oht pärast Venemaa impordikeeldu, kuid ei kehtestanud konkreetseid kriteeriume erakorraliste meetmete kasutamiseks. Toetuse suuruse määramisel ei võetud arvesse alternatiivseid müügivõimalusi (punktid [63–66](#)). Komisjon maksis õunatootjatele hüvitist (61% ELi toetusest), samas kui ekspordikogused kasvasid ja ekspordi koguväärtus jäi suhteliselt stabiilseks. Samuti mõjutas struktuurne ülejääk nende meetmete raames virsiku- ja nektariinitootmist (punktid [68–71](#)).

90 See, kuidas järelmeetmeid on kasutatud, et kliimariskidele reageerida, ei ole kooskõlas strateegiaga, mille eesmärk on toetada selliste vahendite, nagu kindlustus, suuremat kasutamist (punktid [24](#) ja [35–37](#)).

3. selgitus. Selgitada kriteeriume erakorraliste meetmete käivitamiseks ja lõpetamiseks ning nende kombineerimiseks teiste vahenditega

Komisjon peaks täpsustama erimeetmete sekkumise ulatust järgmisel viisil:

- a) määratledes objektiivsed turu- ja majandusnäitajad ning kriteeriumid, mille alusel otsustada, millal on olemas piisav alus erakorraliste meetmete kasutuselevõtu kaalumiseks. Näitajates tuleks arvesse võtta tootjate kogutulu, sealhulgas otsetoetuste mõju ja toodangu kasvu;
- b) keskendudes äärmuslike ilmastikutingimustega seotud erakorraliste meetmete kasutamisel põllumajandustootjatele, kes on nõuetekohaselt kasutanud ennetus- ja riskijuhtimisvahendeid, kui need on piisavalt hästi välja töötatud ja põllumajandustootjatele kättesaadavad.

Tähtaeg: 2021

91 Meie audit näitas, et õunte tasuta jagamiseks makstud toetus on sageli ületanud turuhindu ja võimaldanud seega ülemäära hüvitamist (punktid **73–76**). Sätted, millega lubatakse värskeid tooteid tasuta jagamise eesmärgil töödelda, kätkevad riski, et toetussumma on liiga suur ja et töötajad jätavad olulise osa kõrvaldatud toodetest töötlemiskulude katmiseks endale (punktid **77–82**).

4. soovitus. Kohandada kõrvaldamistoimingute eest ette nähtud hüvitist

Ülemäärase hüvitamise vältimiseks peaks komisjon

- a) tagama, et turult kõrvaldamise toetus ei ületa kriisieelset keskmist turuhinda tootja liikmesriigis;
- b) hindama, kui praktiline on kehtestada alla 100% suurused toetusmäärad ja nõuda märkimisväärselt kaasrahastamist, kui liikmesriikidel on oluline roll toetuskavade põhielementide määratlemisel.

Tähtaeg: 2021

I auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Nikolaos Milionis, võttis käesoleva aruande vastu 16. oktoobri 2019. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

president

Klaus-Heiner Lehne

Lisa

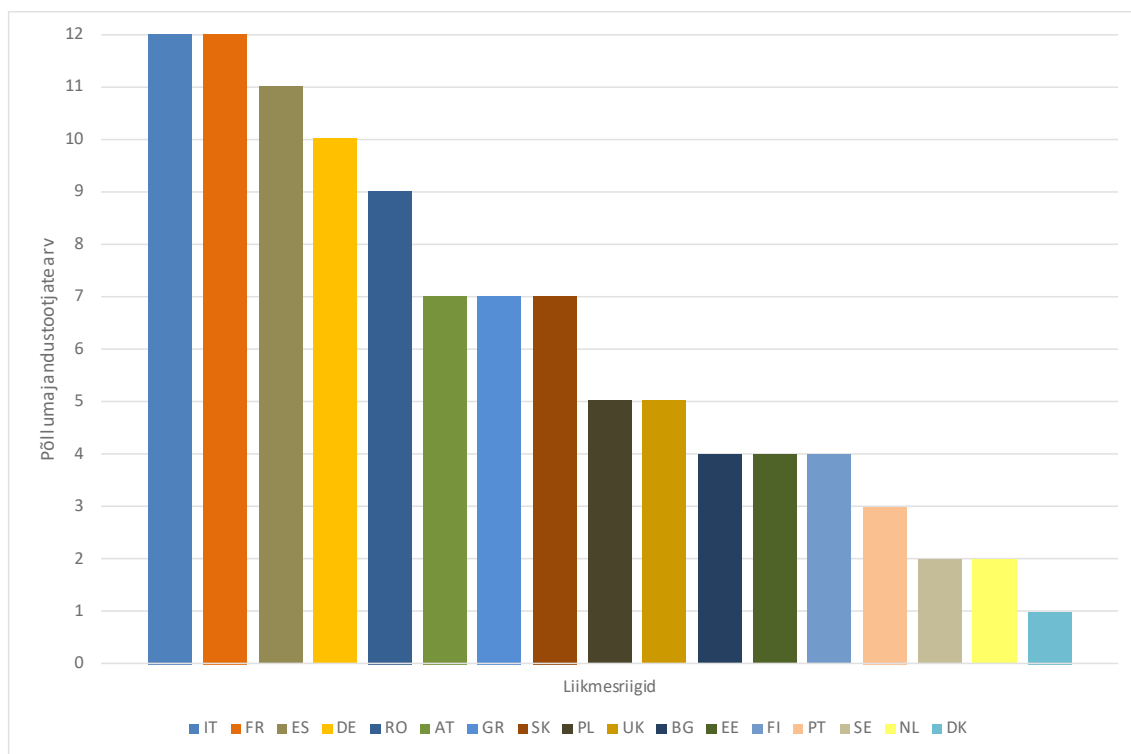
Põllumajandustootjate küsimustikud

Sissejuhatavad märkused

Arutasime riskijuhtimise küsimusi 105 põllumajandustootjaga, keda me 2018. aasta kinnitava avalduse koostamise raames 17 liikmesriigis külastasime. Valim põhines saadud toetuse suurusel ja keskendus seetõttu suurematele põllumajandusettevõtetele.

Meie küsimused puudutavad riske ja riskijuhtimisstrateegiaid põllumajandusettevõtte tasandil.

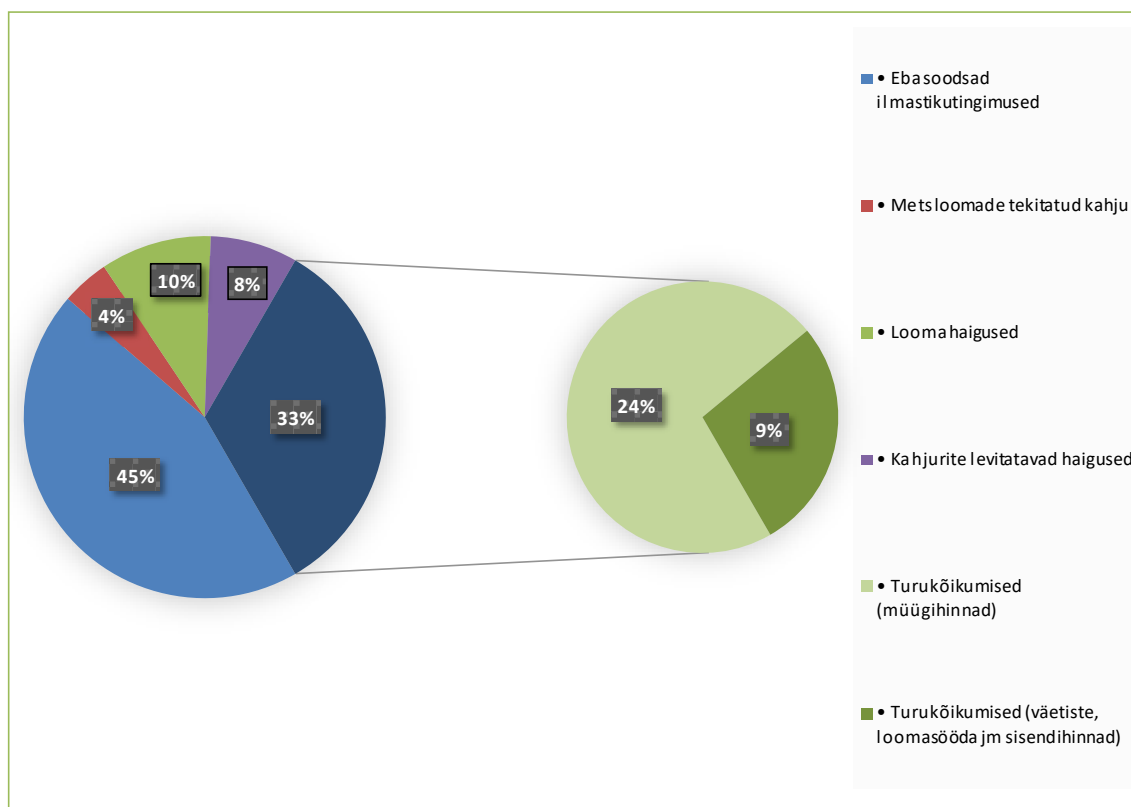
Joonis 20. Küsimustike jaotus liikmesriikide kaupa



Märkus: jooniselt on näha, et kõige rohkem põllumajandustootjaid küsitleti Itaalias ja Prantsusmaal (12 küsitlust), Hispaanias (11) ja Saksamaal (10).

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

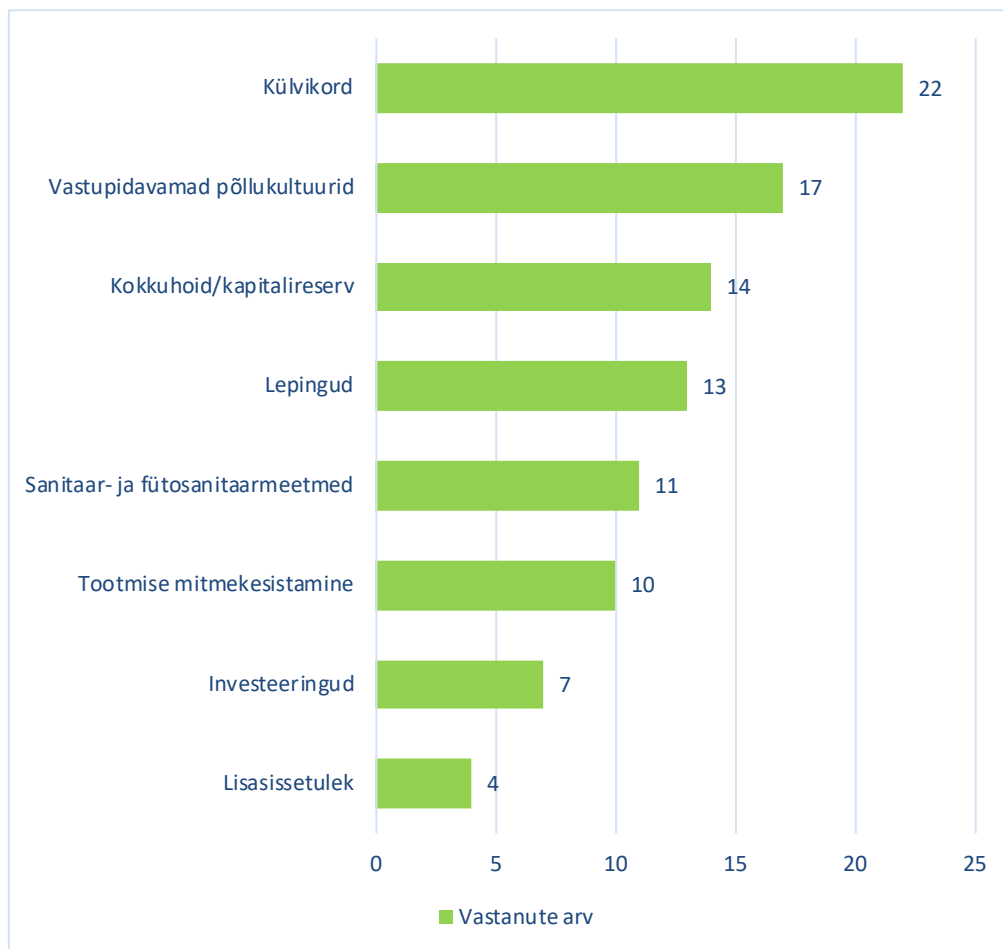
Joonis 21. Suurte tootmiskadude põhjused (%)



Märkus: põllumajandustootjad võisid märkida rohkem kui ühe põhjuse. Kõige rohkem mainisid põllumajandustootjad tootmiskadude põhjusena ebasoodsaid ilmastikutingimusi, millele järgnesid turuhinna kõikumised.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

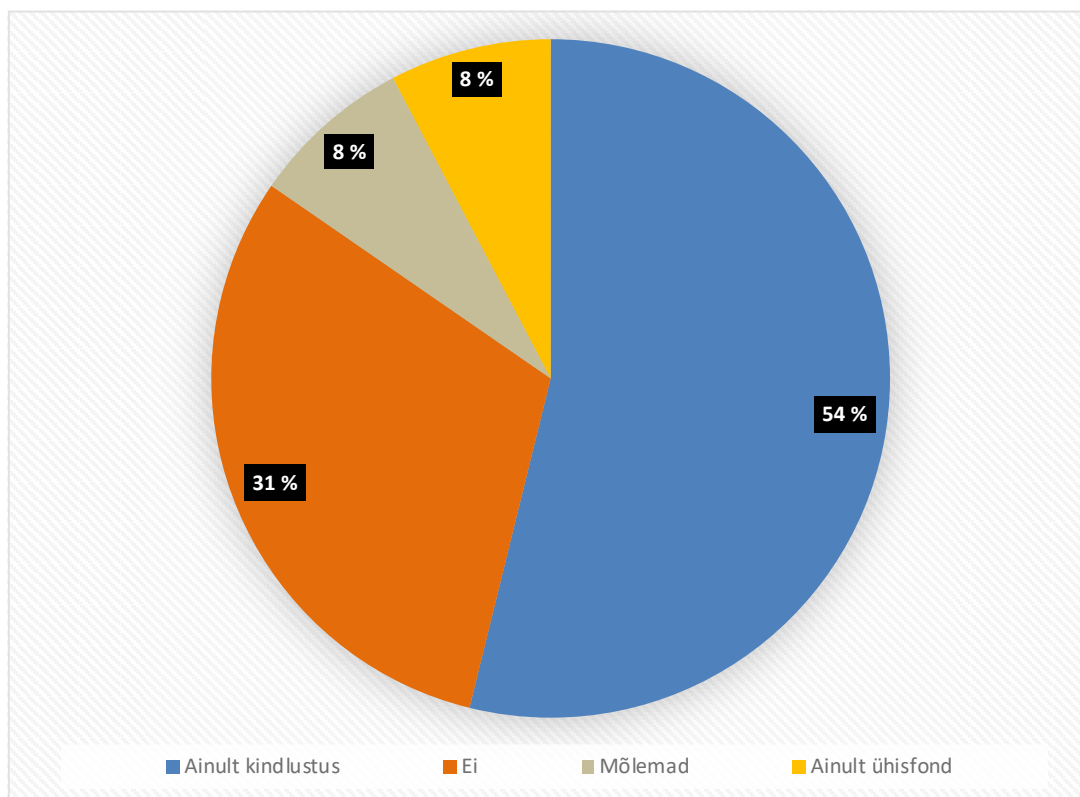
Joonis 22. Ennetusmeetmed põllumajandusettevõtte tasandil



Märkus: ennetusmeetmed ei hõlma põllumajandustootjaid, kellel on kindlustusleping või kes kuuluvad ühishond. Kümme põllumajandustootjat ütlesid, et ei kasuta põllumajandusettevõtte tasandil mingeid ennetusmeetmeid.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

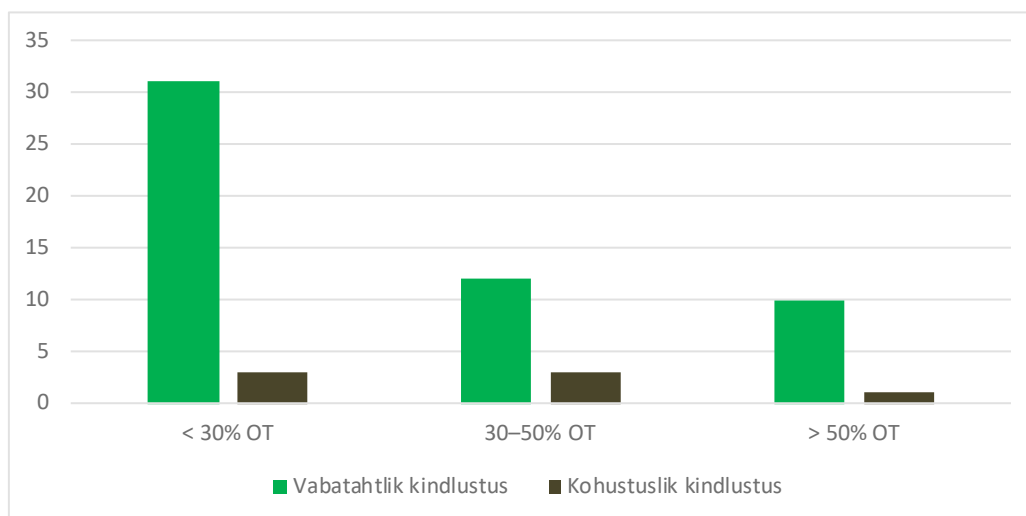
Joonis 23. Kindlustatud või ühisfondi kuuluvate põllumajandustootjate osakaal



Märkus: enamikul põllumajandustootjatest on kindlustus või nad kuuluvad ühisfondi. Suuremal osal põllumajandustootjatest (57) on vabatahtlik kindlustus. 33 ei kasuta ei kindlustust ega ühisfondi.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

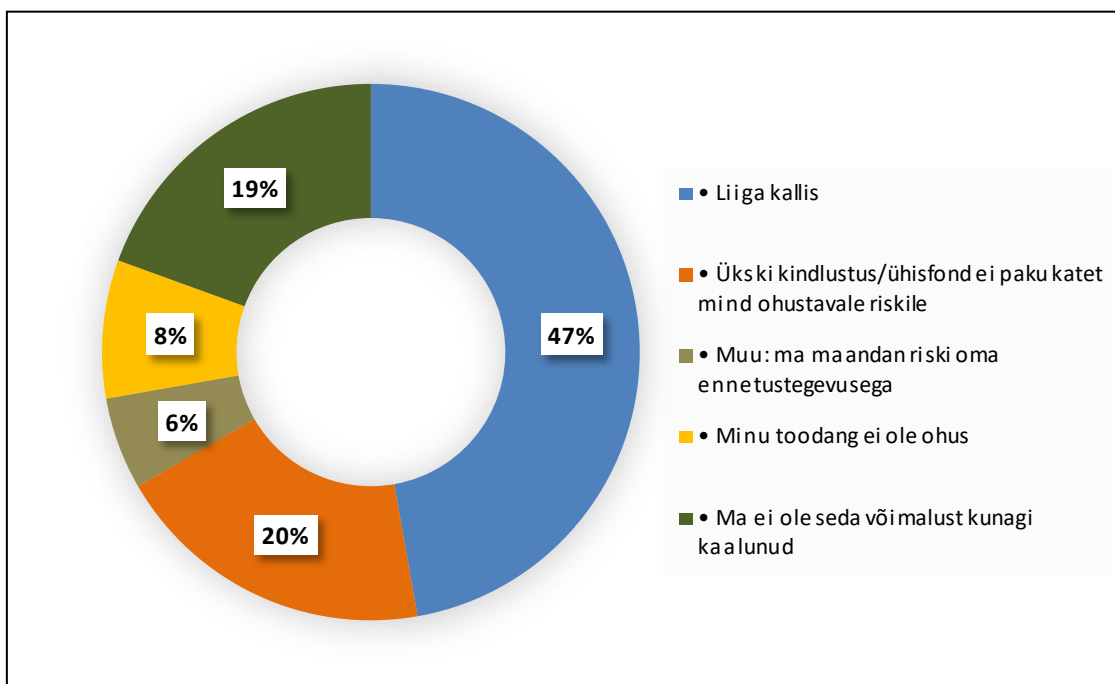
Joonis 24. Kindlustuskate vastavalt otsetoetuste osakaalule kogu põllumajandustulus



Märkus: mida suurem on otsetoetuste osa põllumajandustulus, seda vähem kasutatakse kindlustust.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Joonis 25. Põllumajandustootjate toodud peamised põhjused kindlustuse või ühisfondi mittekasutamise kohta



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Akronüümid ja lühendid

CAA: Centri di Assistenza Agricola – volitatud põllumajandustootjate tugikeskused

ESTAT: Eurostat

FADN: põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrk

FSS: põllumajandusettevõtete struktuuriuuring

OECD: Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon

ÜPP: ühine põllumajanduspoliitika

Mõisted

Condifesa: Itaalia piirkondlike põllumajandustootjate ühendus kliimariskide vastu kindlustamiseks.

Kohandatavus: süsteemi suutlikkus kohandada sisemisi elemente ja protsesse, et reageerida muutuvatele välisoludele ja jätkata tegevust endisel suunal, säilitades samal ajal kõik olulised funktsioonid (Folke *et al*, 2010).

Koristamata jätmine: tootmistsükli lõpetamine maa-alal, kus toode on hästi arenenud ning veatu ja turustatava kvaliteediga.

Modifitseeritud keskmine: vahemiku keskmine väärtus pärast suurima ja väikseima väärtuse eemaldamist.

Muundatavus: süsteemi suutlikkus arendada või kaasata uusi elemente ja protsesse määral, mis muudab selle toimimisloogikat, et säilitada olulisi funktsioone, kui struktuurilised muutused ökoloogilises, majanduslikus või sotsiaalses keskkonnas muudavad selle jätkusuutmatuks või mittetoimivaks.

Põhimõte „kes ees, see mees“: valikukriteerium, mis hindab üksnes reageerimiskiirust.

Põllumajandusettevõtte netolisandväärtus: põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu näitaja, mis kirjeldab põllumajandusettevõtte kogu tootmisväärtust, liites sellele subsiidiumid ja arvates sellest maha vahetarbimise (tootmisprotsessis tarbitud kaupade ja teenuste väärtus) ja kulumi.

Roheline korje: valmimata turustuskõlbmatute toodete koristamine teatud maa-alal. Asjaomased tooted ei tohi olla enne koristamist mingil moel kahjustada saanud.

Sissetulek: põllumajandustootja turult saadud tulude kogusumma, millele on liidetud avaliku sektori toetus ja millest on maha arvatud sisendkulud.

Subsidiaarsuse põhimõte: reegel, mille kohaselt võtab EL meetmeid üksnes juhul, kui see võib olla tulemuslikum kui meetmed riiklikul, piirkondlikul või kohalikul tasandil.

Turustusaasta: saagikoristusaegadel põhinev võrdlusperiood põllukultuuride tootmise analüüsimiseks ja aruandluseks ning hindade kindlaksmääramiseks.

Töökindlus: süsteemi võime seista vastu välishäiretele ja säilitada varasem toimimistase ilma oma sisemistes elementides olulisi muudatusi tegemata (Urruty *et al*, 2016).

Tühimõju: olukord, kus avaliku sektori raha kasutatakse tegevuse rahastamiseks, mis oleks ellu viidud ka ilma avaliku sektori toetuseta.

Vastupanuvõime: põllumajandustootjate suutlikkus pidada vastu šokkidele ja jätkata oma tegevust. Sellel on kolm komponenti: töökindlus, kohandatavus ja muundatavus.

Venemaa impordikeeld: 2014. aasta 7. augustil keelas Venemaa Föderatsiooni valitsus mitmesuguste toodete impordi mitmest riigist, sealhulgas ELi liikmesriikidest.

KOMISJONI VASTUSED EUROOPA KONTROLLIKOJA ERIARUANDELE

„PÕLLUMAJANDUSTOOTJATE SISSETULEKU STABILISEERIMINE: ULATUSLIK VAHENDITE KOGUM, KUID RAHASTAMISVAHENDITE VÄHESE KASUTAMISE JA ÜLEMÄÄRASE HÜVITAMISE PROBLEEMID VAJAVAD LAHENDAMIST“

KOKKUVÕTE

I Kuigi üldiselt on vaja parandada teadlikkust ja keskenduda riskijuhtimisele, tuleb 2020. aasta järgse ÜPP raames võetavaid meetmeid käsitleda ka tuleviku poliitika jaoks kavandatud tulemuslikkusele orienteeritud rakendusmehhanismi kontekstis. See nõuab muu hulgas, et ÜPP raames rahastatud sekkumised oleksid kooskõlas liikmesriikide vajadustega, mis tuleb tuvastada tõendite alusel.

IV Saagikindlustus on saadaval ÜPP mõlema samba raames, kuid topeltrahastamine on välistatud.

V ELi toetuse üks eesmärgi on tagada liikmesriikidele võrdsed võimalused. Liikmesriigid võivad SWOT-analüüsi ja vajaduste hindamise põhjal otsustada rakendada ELi toetatavaid kindlustusi.

ELi poliitika lisaväärtust ei tohiks mõõta ainult osaluse ja kulutuste alusel, mida mõõdetakse lühikese aja jooksul, eriti kui vahendid on uued. Näiteks on maaelu arengut hõlmavad kindlustused uued vahendid ja seega on nende rakendamiseks vaja aega. Komisjon kogub liikmesriikidelt andmeid kriisi- ja juhtimismeetmete, sealhulgas erakorraliste meetmete kohta ning saab liikmesriikide rakendamise aastaaruannetest teavet II sambaga hõlmatud riskijuhtimise allmeetmete taseme kohta.

Seoses II samba kohaste riskijuhtimisvahenditega võivad liikmesriigid vältida võimalikku tühimõju riski, piirates määruse (EL) nr 1305/2013 artikli 37 lõike 4 sätteid kohaldades toetuse saamise tingimustele vastavat toetussummat.

VI Kriteerium, mida arvesse võeti (seoses toodete, mahu ja väärtusega, võrreldes muude kolmandate turgude ja siseturuga), oli järsku suletud Venemaa turu äralangemine. Venemaa impordikeelu kehtestamise ajal ei olnud alternatiivseid Venemaa turu mastaabiga müügivõimalusi.

VII Kontrollide teevad liikmesriikide pädevad asutused. Selles kontekstis tuleb „jälgitavuse“ all mõista kontrolli.

VIII Vt komisjoni vastus punktidele 84–92.

Komisjon on soovitusel teataval määral nõus, eriti seoses järgmisega: põllumajandustootjate julgustamine paremini kriisideks valmistuda, kindlustustoetuse kavandamine ja jälgimine (osaliselt), erakorraliste meetmete võtmise kriteeriumid (osaliselt) ja kõrvaldamistoimingute eest ette nähtud hüvitis (osaliselt).

SISSEJUHATUS

01 Vt komisjoni vastus punktile I.

03 Aastakümneid rakendatud ELi sanitaarpoliitika on takistanud taime- ja loomahaiguste sagenemist samal määral, kui on hoogustunud kaubandus ja sagenenud inimeste liikumine.

06 Komisjoni 2017. aasta teatist on arvesse võetud 2018. aasta ÜPP ettepanekutes. Ettepanekutes nõutakse muu hulgas, et liikmesriigid lisaksid oma ühise põllumajanduspoliitika kavadesse selgituse selle kohta, millised sekkumised aitavad tagada sidusa ja integreeritud lähenemisviisi riskijuhtimisele (kavandatud strateegiakava määruse (COM(2018) 392) artikkel 97).

07 Komisjon soovib juhtida tähelepanu järgmisele:

2020. aasta järgse ÜPP jaoks tegi komisjon ettepaneku kolme üldeesmärgi ja üheksa erieesmärgi seadmiseks, nagu on sätestatud kavandatud strateegiakava määruse (COM(2018) 392) artiklites 5 ja 6. Kontseptuaalselt jagunevad kolm üldeesmärki – üks majanduslik eesmärk, üks keskkonna-/kliimaeesmärk ja üks territoriaalne/ühiskondlik eesmärk – vastavalt kolmeks erieesmärgiks. Joonisel 3 esitatud näidetes on majanduslik üldeesmärk seotud kahega kolmest majanduslikust erieesmärgist ja ühega kolmest keskkonna/kliima erieesmärgist.

Vt ka komisjoni vastus punktile 16.

09 EL annab II samba raames liikmesriikidele võimaluse toetada põllumajandustootjaid meetme nr 5 kaudu, mis hõlmab toetuse andmist põllumajandusliku tootmise potentsiaali taastamiseks ja ennetusmeetmeteks (seda käesolevas auditis ei analüüsita), ning kolme järgmise riskijuhtimisvahendi kaudu (meede nr 17): kindlustus (M17.1), ühisfondid (M17.2) ja sissetuleku stabiliseerimise vahendid (M17.3).

AUDITI ULATUS JA KÄSITLUSVIIS

11 Komisjon juhib tähelepanu sellele, et riski ja kriisi käsitlemine on kaks erinevat (kuid üksteist täiendavat) aspekti. Kooskõlas joonisega 2 tagab ÜPP samal ajal vahendid tavapäraste, turukõlblike ja katastroofiriskide jaoks.

TÄHELEPANEKUD

16 Kuigi otsetoetused ei ole spetsiaalselt kavandatud riskijuhtimisvahendiks ja neid on seetõttu keeruline riskiliigitusse paigutada, tagavad nad põllumajandustootjatele turukõikumistest sõltumatu turvavõrgu. Seega on neil sissetulekut stabiliseeriv mõju, toimides puhvrina sissetulekute kõikumise vastu.

18 Otsetoetused võimaldavad põllumajandustootjatel parandada oma valmisolekut seoses riskidega – see oleks ilma toetuseta paljudel juhtudel võimatu.

II samba kohaste riskijuhtimisvahenditega seoses on kasutusel kaks mehhanismi, mis tagavad, et põllumajandustootja jääb riskitundlikuks: 1) need vahendid hüvitavad ainult kahjumi, mis ületab minimaalse piirmäära ning 2) kahjum, mis annab õiguse saada hüvitist, arvutatakse eelmise kolme või viie aasta keskmise toodangu või sissetuleku põhjal. Seega uuendatakse seda keskmist igal aastal.

21 Komisjoni ühine vastus punktidele 21 ja 22

Korrelatsioon iseenesest ei näita/selgita asjaomast põhjuslikku seost, nimelt seda, et otsetoetuste suurema osakaalu tõttu sissetulekutes on kindlustuslepingute sõlmimise osakaal väiksem. Lisaks muudele põllumajandustootjate otsuseid mõjutavatele teguritele (nt kindlustuskaitse kättesaadavus) võib tulemusi

mõjutada kategooriate teatavate sektorite suhteline osakaal (< 30 % otsetoetused, 30–50 %, > 50 % otsetoetused), kuna otsetoetuste osakaal sissetulekutes sõltub suurel määral sektorist.

26 Teine taane: asjaolu, et külvikorrast saab üks eeltingimus, parandab põllumajandustootjate teadlikkust sellest tavast. Külvikord aitab saavutada mullakvaliteedi kaitse eesmärki ja suurendab kaudselt põllumajandusettevõtete vastupanuvõimet, mis saavutatakse samuti koostoimes muude tavadega.

Tingimuslikkuse suurendamisega kehtestatakse põllumajandustootjatele põllumajandustavade miinimumtase, võimaldades juba tingimustele vastavatel põllumajandustootjatel oma tegevust jätkata ja nõudes teistelt täiendavaid jõupingutusi. Lisaks sellele tuleb tulevase ÜPP raames tõhustada vabatahtlikke meetmeid, mis aitavad põllumajandustootjatel võtta kasutusele muud säästvamad põllumajandustavad.

27 Komisjon leiab, et tema praegune ennetusmeetmete raamistik on taganud selle, et Euroopas järgitakse maailma kõrgeimaid toiduohutuse ning looma- ja taimetervise standardeid. See on taganud väga kõrge tervisekaitse taseme ja olnud kasulik siseturule ja ELi toiduainete ekspordile. Poole miljardi euro suurust kulu tuleb vaadelda kogu põllumajandusliku toidutoodangu (408 miljardit eurot) kontekstis.

Ilma tõhusate eelmeetmeteta, mida on ELi tasandil aastakümneid rakendatud, oleksid järelmeetmete kulud olnud palju suuremad.

30 Sissetuleku stabiliseerimise vahendite uudsust arvestades võtab selliste vahendite rakendamine aega. Kuid mõnel liikmesriigil on praegu hea positsioon, et sellise vahendi rakendamisega varsti alustada (nt Itaalia, Ungari).

32 ÜPP tagab mitmesuguste vahendite kogumi. Asjaolu, et veini- ning puu- ja köögiviljasektor võib saada kasu mõlema samba kindlustusskeemidest, ei tohiks käsitleda võimaliku kattumisenä, vaid liikmesriikidele, tootjaorganisatsioonidele ja üksikutele põllumajandustootjatele antud võimalusena valida parim vahend selleks, et konkreetse riskiga toime tulla.

Ühise põllumajanduse turukorralduse puhul saab ebasoodsate turutingimuste esinemise korral käivitada ühisfondid, samas kui kindlustuskaitse saab käivitada loodusõnnetuste, ilmastikutingimuste, haiguste või kahjurite esinemise korral.

Maaelu arengu meetmed on seotud kindlustusskeemidega tootmiskadude puhul ning ühisfondidega tootmiskadude ja sissetulekute kaotuse puhul. Kindlustusskeemide ja ühisfondide samaaegne kavandamine tootmiskadude puhuks on võimalik ning vastavalt liikmesriikide ja toetuse saajate vajadustele võib see olla mõistlik. Sedasi täiendaksid need kaks riskijuhtimisvahendit üksteist. Lisaks ei ole üldsättena lubatud sama meetme topeletrahastamine (määruse (EL) nr 1306/2013 artikkel 30).

Erakorralised meetmed käivitatakse poliitiliste või muud laadi sündmuste korral, kus ennetavatest riskijuhtimisvahenditest enam ei piisa.

33 I samba raames piirdub seni ühisfondide toetamine ühisfondi loomise halduskuludega ja selle vahendite täiendamisega. See seletab tootjaorganisatsioonide huvi puudumist. 2020. aasta järgse ÜPP raames teeb komisjon ettepaneku see piirang kaotada ning eraldada ELi vahendeid kriisimeetmete ühisfondile. See peaks kõnealuse meetme kasutamist soosima.

II sambaga hõlmatud ühisfondide kasutamise kohta vt komisjoni vastust punktidele 43–45.

34 Komisjon teeb 2020. aasta järgse ÜPP raames ettepaneku parandada veelgi ühisfondide atraktiivsust tootjaorganisatsioonide jaoks.

Kuigi ühisfondide loomine on keerulisem kui kindlustuslepingu sõlmimine, pakuvad ühisfondid põllumajandustootjatele mitmeid eeliseid (nt vahendi omamine, pikas perspektiivis rahaline sääst ja võimalus katta riske, mida turg ei kata).

Prantsusmaa käsitusviis on üks võimalik lahendus. Kuid liikmesriigid võivad pakkuda põllumajandustootjatele rohkem võimalusi oma vajadustele sobivama vahendi valimiseks. Seega, kuni välditakse topeltrahastamist, võivad ka sama riski katvad vahendid üksteist täiendada.

35 Ühisfondid ja kindlustuskaitse on tootjaorganisatsioonide kaudu tootjate otsese vastutuse all, samas kui erakorralised meetmed on vastus turge üldiselt mõjutavatele konkreetsetele sündmustele (nt Venemaa impordikeeld).

36 ÜPP meede üleujutuste ja tugevate vihmasadude tõttu kannatanud põllumajandustootjate toetamiseks võeti kasutusele asjaomastes liikmesriikides pikema perioodi vältel esinenud enneolematute erakorraliste ilmastikutingimuste tõttu.

Kuna artiklit 221 kohaldatakse erandkorras, ei saa põllumajandustootjad loota ilmastikuga seotud kahjude hüvitamisele ja seisavad endiselt silmitsi märkimisväärse sissetuleku kaotuse riskiga, kui seda ei leevendata tavapäraste riskijuhtimisvahendite (nt kindlustus) kaudu.

38 Ühise halduse korral on liikmesriigi otsustada, millised Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi pakutavad sobivad vahendid SWOT-analüüsi ja vastava vajaduste hindamise põhjal valida. Programmitöö perioodil 2014–2020: liikmesriik peab siiski otsustama, kas maaelu arengut käsitlevas määruses pakutavaid riskijuhtimisvahendeid on asjakohane rakendada.

39 Komisjoni ettepanekud ei tähenda, et liikmesriigid lõpetavad oma riiklike süsteemide kasutamise. Selle asemel saavad liikmesriigid kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega lõigata kasu suuremast paindlikkusest asjakohaste vahendite kavandamisel, mis põhinevad usaldusväärsel SWOT-analüüsil ja vajaduste hindamisel. Liikmesriigid, kes juba pakuvad riskijuhtimiseks riiklikku tuge, peaksid kasutama võimalust kasutada maaelu arengu toetust uuenduslike kavade jaoks, mis täiendavad sidusalt olemasolevaid kavu.

41 ELi toetuse eesmärk ei ole asendada riiklikke süsteeme, olenemata sellest, kas tegemist on riiklike või eraõiguslike kindlustusskeemidega. Eesmärk on tagada liikmesriikidele vahendid vajalike olukordade lahendamiseks, nt kui puuduvad muud vahendid, mis innustaksid põllumajandustootjaid riskijuhtimises osalema.

42 Vt komisjoni vastus punktile 38.

43 Komisjoni ühine vastus punktidele 43–45

Seni kindlustusele antud valdav toetus on peamiselt tingitud asjaolust, et seda vahendit tunnevad ja kasutavad põllumajandustootjad kõige rohkem, seda kas ELi toetusega või ilma selleta. Ühisfondid nii tootmiskadude kui ka sissetulekute kaotuse puhuks on üldiselt vähem tuntud ja neid kasutatakse vähem.

Uute vahendite rakendamine võtab aega, sest vajalik on nii liikmesriikide haldusasutuste suutlikkuse suurendamine kui ka põllumajandustootjate teadlikkus ja kaasamine. Juba praegu on olemas maaelu arengu programmid, mille kasutuselevõtu eesmärgid on peaaegu saavutatud või isegi ületatud.

Lisaks tuleb maaelu arengu meetmete kavandamisel arvestada sellega, kui suurel määral võrreldes tuvastatud vajaduste ja maaelu prioriteetidega neid on kasutusele võetud: nt põllumajandustootjatest

peaaegu 20 %-le riskijuhtimistoetuse andmist (nagu on näidatud tabelis 4 Prantsusmaa puhul) võib pidada olulisel määral kasutuselevõtuks.

Vt ka komisjoni vastus punktile 38.

46 Vt komisjoni vastus punktidele 41 ja 45.

49 ÜPP üldises riskijuhtimisvahendite kogumis sisalduva ÜPP kindlustustoetuse ELi lisaväärtus tuleneb vajadusest vastata riskijuhtimise ühisele probleemile ühiste ELi tasandi eeskirjadega, mis – kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega – võimaldavad liikmesriikidel teha valikuid ja kohandusi vastavalt nende vajadustele.

Seoses kindlustusskeemide kasutuselevõtuga soovib komisjon viidata punktidele 43–45 antud vastusele. Lisaks soovib komisjon rõhutada, et teatava kindlustusskeemi kasutuselevõtt sõltub paljudest teguritest (nt haldussuutlikkus atraktiivse ja tõhusa skeemi kavandamise jaoks) ning see võib aja jooksul muutuda.

50 Komisjoni ühine vastus punktidele 50 ja 51

Ühises seire- ja hindamisraamistikus hõlmab tulemusnäitaja maaelu arengu programme rakendamise kvantifitseerimist ja jälgimist sihtvaldkondade tasandil, mitte üksikute meetmete / allmeetmete tasandil. Tulemusnäitaja „riskijuhtimiskavades osalevate põllumajandusettevõtete osakaal“ on seotud sihtvaldkonnaga 3b („põllumajandusettevõtte riskiennetamise ja -juhtimise toetamine“) ning väljendab kõigi asjakohaste meetmete / allmeetmete kumulatiivset mõju selle sihtvaldkonna eesmärkide saavutamisele. Seoses meetmega nr 17 on eri vahendite rakendamise kohane üksikasjalikum jaotus võimalik saada iga allmeetme jaoks määratletud väljundnäitajatest, iga maaelu arengu programmi indikaatorkavast ja igal aastal liikmesriikide esitatud rakendamise aastaaruannetes sisalduvast teabest.

52 Õigusraamistik annab liikmesriikidele võimaluse määratleda täiendavad programmpõhised näitajad, mis hõlmaksid nende erivajadusi.

Tulemusnäitajatega ei mõõdetata poliitika mõju, mida saab mõõta ainult hindamise teel, mille jaoks annavad näitajad osa, kuid mitte kogu vajaliku teabe.

Sellegipoolest mõjutab sissetulekut mitu tegurit (turu arengusuundumused, sissetulekutoetus, riskijuhtimine ...) ning kindlustuse osa tasaarvestust sissetuleku stabiliseerimisel tuleb veel hinnata.

53 Kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega vastutavad eri kavade rakendusmehhanismi ja -korra kehtestamise eest liikmesriigid.

Kindlustusskeemide süsteem on oma olemuselt keeruline, kuna lepinguid tuleb korrapäraselt kohandada. Liikmesriikidel soovitatakse ELi toetusmeetmete rakendamisel vältida täiendava bürokraatia tekitamist. Lisaks pakutakse paljudes liikmesriikides põllumajandustootjatele vabatahtlikku tugiteenust, et aidata neil ÜPP eri skeemide alusel toetust taotleda. See ei ole ainuomane riskijuhtimisvahendite rakendamisele.

54 Uue maaelu arengu meetme esialgne rakendamine liikmesriigis tähendab mitut tüüpi ressursside – rahaliste, halduslike ja personali – kaasamist meetmest sõltumatult. Seega pole meetme nr 17 rakendamine selle kursi võtmisel välistatud. Sõltuvalt liikmesriigi suutlikkusest võib see alguses heidutav olla.

55 Nagu rõhutatakse komisjoni vastuses punktile 52, mõjutavad sissetulekut lisaks kindlustusskeemides osalemisele ka mitu muud tegurit (nt turu arengusuundumused, sissetulekutoetus). Hinnata tuleb kindlustuse osa tasaarvestust sissetuleku stabiliseerimisel.

56 Muu hulgas kindlustusmaksete ja järelmeetmetega seotud maksete tegemise ajalise erinevuse aluseks on erinevad eesmärgid, meetmete võtmise põhjused ja rakendusmehhanismid. Tegelikult reageerivad kindlustused ja erakorralised järelmeetmed erinevatele riskidele ning järgivad oma olemuse tõttu erinevat ajakava.

58 Liikmesriikidel on võimalus kohaldada määruse (EL) nr 1305/2013 artikli 37 lõiget 4, et piirata asjakohaseid ülemmäärasid, kohaldades toetuse saamise tingimustele vastava kindlustusmakse summat.

59 Põllumajandustootjad on ettevõtjad: nende huvides on võtta riskimaandusmeetmeid, et vähendada riskipositsiooni ja saada oma põllukultuuride pealt võimalikult suurt tulu, sõltumata sellest, kas nad sõlmivad kindlustuslepingu või mitte. Põllumajandustootjad võivad saada EAFRD toetust kindlustuslepingu sõlmimiseks, mis ei tohi siiski ületada 70 % makstud kindlustusmaksest. Lisaks tuleb arvestada piirmäärade ja kontsessioonidega. Seetõttu on nende huvides, et seda raha ei raisataks.

Kindlustusi tuleb pidada põllumajandustootjate majanduslikuks kaitsemeetmeks põllumajandustegevusega seotud riskide vastu. Need aitavad põllumajandustootjate sissetulekuid stabiliseerida ning võivad edendada mitmekesistamist ja investeeringuid, mis omakorda võivad suurendada põllumajandusettevõtte vastupanuvõimet.

63 Oodatavat majanduslikku kahju ja majanduslikke häireid ei võrreldud kindlaksmääratud piirmääraga, kuna kaasseadusandjad ei ole sellist kindlaksmääratud piirmäära kehtestanud. Artikli 219 sõnastus võtab arvesse häireid, mis on tingitud „märkimisväärselt hinnatõusust või -langusest sise- või välisturul või muudest sündmustest või tingimustest, mis põhjustavad turuhäireid või turuhäirete ohtu“. Komisjon tegi oodatavate turuhäirete ja oodatava majandusliku kahju põhjaliku analüüsi, millest järeldati, et artikli 219 kohaste erakorraliste meetmete võtmise tingimused on täidetud.

Kuna erinevaid olukordi on nii palju, on peaaegu võimatu määrata kindlaks objektiivsed parameetrid meetmete võtmiseks. Sellise meetme võtmisele piirmäära kehtestamine oleks isegi vastuolus meetme erakorralise olemusega. See takistaks ka kiirreageerimist ja reageerimise kohandamist iga turuhäire omadustele. See selgitab, miks isegi akadeemilistes aruteludes puudub üksmeel selles, mis võiks olla selleks otstarbeks objektiivne piirmäär või parameeter.

64 Venemaa impordikeelu alguses oli ELi puu- ja köögiviljaekspordi tase Venemaale objektiivseks olemasolevaks kriteeriumiks, samas kui alternatiivsed ELi ja kolmandate riikide turud oleksid olnud vaid oletuseks.

65 Esitamine turustusaasta, mitte kalendriaasta järgi on korrektse turuanalüüsi jaoks sobivam.

ELi-siseste andmete kasutamisega kaasnes voogude võimalik topeltarvestamine. See juhtub iga kord, kui õunad veetakse läbi mõne muu liikmesriigi, kus ekspordi tollideklaratsioon on esitatud enne kolmandasse riiki lähetamist.

Venemaa impordikeelu ajal suurenes ELi täiendav ekspordimaht aastatel 2014–2015, kuid hakkas vähenema alates 2015–2016, kajastades suundumuse muutumist.

Kasvuperioodil on muud ELi-välised turud Venemaa turu äralangemise osaliselt ja ajutiselt kompenseerinud. Venemaa embargo alguses aastatel 2014–2015 oli võimalik Venemaa turule pääseda

ning seejärel oli aastatel 2015–2016 ja 2016–2017 sellele turule ligipääs ainult Valgevene kaudu ning seda täiendavate tehingukulutustega. Paralleelselt suunati osa ELi ekspordist ümber Põhja-Aafrikasse, kuid hiljem sulges Alžeeria oma piirid. Samal ajal langesid ELis õunte hinnad, mis tõendas tõelise turuhäire olemasolu.

66 Venemaa impordikeelust tulenev kolmeaastane märkimisväärne tootjahindade langus ja ELi-välise ekspordi suundumuse selge muutumine (positiivsest negatiivseks) tingis viivitusega – tänu Valgevene kaudu ümbersuunamisele ja kahju osalisele korvamisele teistel turgudel (koos kauplejatele tekkivate tehingu-/ümbersuunamiskulutustega) – ekspordi vähenemise ning tekitas häire viljapuuadadel põhinevas sektoris, kus ettevõtjad teevad investeerimisotsused järgmiseks kümneks aastaks.

67 Nende kergesti riknevate puuviljade piiratud säilitusvõimalus ei võimalda tekkinud olukorda kiiresti parandada. Lisaks võib Venemaa keeld importida puu- ja köögivilju Euroopa Liidust olukorda viiriku- ja nektariiniturul veelgi halvendada. Seega on turul tekkinud olukord, kus määruse (EL) nr 1308/2013 kohased normaalsed meetmed näivad olevat ebapiisavad.

75 Komisjoni ühine vastus punktidele 75 ja 76

Transpordi-, pakkimis- ja sorteerimiskulud määratakse kindlaks ELi tasandil. Toetust kohaldatakse kõigi liikmesriikide suhtes. Need kulud vaadati läbi 2013. aastal. Need kajastavad kõnealuseid keskmisi kulusid ELis.

Õunte puhul on kõnealused kulud keskmiselt 40 eurot 100 kg kohta.

78 Komisjoni ühine vastus punktidele 78–80

Liikmesriigid võivad lubada puu- ja köögivilja töötlejatele (mahla ja/või nektari tootmiseks) tasuta jagamiseks turult kõrvaldamist, peavad otsustama turult kõrvaldatud virsikute ja saadud mahla/nektari töötluskoefitsiendi üle ja tagama, et töötlejatele tehtavad maksed hüvitavad vaid töötlemiskulud. Töötluskoefitsiendid võivad varieeruda sõltuvalt asjaomastest toodetest (igal juhul II klass), nende omadustest ja kvaliteedist.

Tasuta jagamiseks turult kõrvaldamise korral rahastatakse ELi vahenditest ka transpordikulusid ning sorteerimis- ja pakkimiskulusid ning seda baassumma süsteemi alusel, mida muudeti viimati 2013. aastal. Kuna suurimad baassummad on vastavalt umbes 10 senti kilo kohta transpordi puhul ja 20 senti kilo kohta sorteerimise ja pakkimise puhul (või mõlemad keskmiselt umbes 39 senti kilo kohta), moodustavad need kogused suhteliselt piiratud osa toodetud mahla/nektari tõttu ELile tekkinud kogukuludest.

Tasuta jagamise korral on kõrvaldamishind range ülemmääraga, mis ei ületa 40 % viimase viie aasta keskmistest turuhindadest, kuid mahladeks/nektariteks töödeldud virsikute suured töötluskoefitsiendid, kas õigustatud või mitte, võivad tõepoolest tähendada ELi vahenditest kõrvaldamistoiminguteks suurte kulutuste tegemist. Komisjoni talitused peavad seda hindama.

83 ELi õiguse kohaselt teevad kontrolle liikmesriikide pädevad asutused.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

84 Rakendusprogrammide alusel tehakse turult kõrvaldamisi vähe (alla 1 % ELi puu- ja köögiviljasektori eelarvest), samas kui Venemaa impordikeeluga seoses võetud erakorraliste meetmete raames kasutati seda märkimisväärselt.

85 Komisjon tugevdas ettepanekus tulevase ÜPP kohta tingimuslikult ÜPP kohustusliku kihi nõudeid. See hõlmab külvikorra nõuet. Vt põhjalikumat arutelu, mis käsitleb seost otsetoetuste ja põllumajandustootjate kindlustuslepingu sõlmimise otsuse vahel, komisjoni vastusest punktile 21.

86 Motiveeriva mõju kohta vt komisjoni vastust punktile 59.

1. soovitus. Julgustada põllumajandustootjaid paremini kriisideks valmistuma

Komisjon nõustub soovitusega ja soovib juhtida tähelepanu sellele, et tulevase ÜPP raames tehtavad jõupingutused liiguvad selles suunas, hõlmates alljärgnevat.

- Suurenenud kliima- ja keskkonnanäesmärkide jaoks: karmistatud nõuded ÜPP kohustuslikus kihis tingimuslikkuse alusel (nt külvikord, süsinikurikaste muldade kaitse, mulla orgaanilise aine säilitamine), mida tuleb täiendada vabatahtlike kohustuste võtmisega (uued ökoskeemid I samba raames ja maaelu arengu sekkumised II samba raames) ja ÜPP kaudu rahastatavate toetusvahenditega (nt nõustamisteenused). Lisaks on selles kontekstis oluline osa ka puu- ja köögivilja ning maaelu arengu sekkumiste rakendusprogrammide raames võetud keskkonna- ja kliimameetmetele kohustuslikul eelarvevahendite eraldamisel ning tootmiskohustusega seotud otsetoetuste võimalustel (nt toetuse suunamine ekstensiivsele loomakasvatustoodangule).
- Integreerituma riskijuhtimise käsitusviisi jaoks: maaelu arenguga seotud riskijuhtimisvahendite kohustuslik pakkumine põllumajandustootjatele ja nõue kehtestada ÜPP strateegiakavades integreeritud käsitusviis.

Liikmesriigid saavad kasu suuremast paindlikkusest, et kohandada sekkumisi paremini oma vajadustele, ning nad peavad kooskõlas ettenähtud uue tulemuspõhise käsitusviisiga võtma aluseks tuvastatud vajadused.

Seoses kavandatud ajakavaga soovib komisjon rõhutada, et nõukogu ja Euroopa Parlament kui kaasseadusandjad arutavad praegu 2020. aasta järgse ÜPP kohta tehtud ettepanekuid; 2020. aasta järgse ÜPP õigusraamistiku (sh rakendusaktide) tegelik kuupäev pole seetõttu praeguses etapis teada.

87 Komisjon viitab oma vastustele punktide 30, 33, 34, 35, 41, 43, 49 ja 58 kohta.

88 II samba kohaste riskijuhtimisvahendite (meede nr 17) jaoks kogutud teave sisaldab jaotust allmeetmete kaupa seoses osalevate põllumajandusettevõtete arvu ja avaliku sektori kogukulutustega. Lisaks annavad liikmesriigid rohkem teavet maaelu arengu programmide rakendamise aastaaruannetes. Peale selle on liikmesriikidel võimalus määratleda programmpõhised näitajad, mis hõlmaksid nende erivajadusi.

Puu- ja köögiviljasektoris kogub komisjon liikmesriikidelt ja sidusrühmadelt palju turuteavet eri kanalite kaudu (rakendusprogrammide rakendamise aastaaruanded, sidusrühmadega eksperdirühmad ja kodanikuühiskonnaga dialoogi pidavad rühmad, tulemustabelid, turuväljavaate ja praeguse turuolukorra vaatlusrühmad).

2. soovitus. Kindlustustoetust paremini kavandada ja jälgida

a) Komisjon ei nõustu soovitusega.

Sellisel teemal analüüsi tegemine praeguse poliitikatsükli ajal ei pruugi olla optimaalne, võttes arvesse hiljutist ja kavandatud hindamistööd, st: 2017. aasta uuring riskijuhtimise kohta, 2019. aastal valmiv kriisiohjeuuring ja järeelhindamised, mille peab koostama 2024. aasta lõpuks.

Seoses ELi lisaväärtusega viitab komisjon ka punktidele 49 ja 87 antud vastusele.

b) Komisjon on soovitusel osaliselt nõus.

Komisjon püüab kulutusi jälgida asjakohaste väljund- ja tulemusnäitajate kaudu, kuid ei nõustu teabe kogumisega kontrollikoja nimetatud spetsiifiliste näitajate kohta (kindlustatud pindala ja kapitali näitajad).

Tulevase ÜPP kohta tehtud ettepaneku kohaselt kogutakse tulemuslikkuse kontrollimise ja heakskiitmise jaoks riskijuhtimisvahenditega hõlmatud põllumajandustootjate arv. Lisateavet kogutakse hindamiste kaudu, pidades silmas suurt vajadust lihtsustamise järele. Seetõttu ei saa komisjon nõustuda soovitusel selle osaga, mis viitab kindlustatud pindalale ja kapitalile.

Tulemusnäitaja (ÜPP riskijuhtimisvahenditega hõlmatud põllumajandusettevõtete osakaal) ei ole muutunud ja see võimaldab liikmesriikidel seada eesmärgi riskijuhtimisvahenditega hõlmatud põllumajandusettevõtete arvule. Komisjon kasutab seda näitajat, et jälgida liikmesriikide edusamme rakendamisel.

Seoses kavandatud ajakavaga soovib komisjon rõhutada, et nõukogu ja Euroopa Parlament kui kaasseadusandjad arutavad praegu 2020. aasta järgse ÜPP kohta tehtud ettepanekuid; 2020. aasta järgse ÜPP õigusraamistiku (sh rakendusaktide) tegelik kuupäev pole seetõttu praeguses etapis teada.

89 Vt komisjoni vastused punktidele 62–71.

90 Kontrollikoja rõhutatud järelmeetmeid kasutati enneolematute erakorraliste ilmastikutingimuste tõttu ainult üks kord. Pärast seda ning hoolimata 2018. ja 2019. aasta põudadest, mis mõjutasid suurt osa Euroopast, ei andnud komisjon uuesti sarnast hüvitist vastavalt määruse (EÜ) nr 1308/2013 artiklile 221.

3. soovitus. Selgitada kriteeriume, mille alusel võib erakorralisi meetmeid võtta ja lõpetada ning neid muude vahenditega kombineerida

a) Komisjon on soovitusel osaliselt nõus.

Komisjon nõustub sellega, et analüüsimisel, mille tulemusel teeb komisjon ettepaneku erakorraliste meetmete võtmiseks või lõpetamiseks, tuleks võtta arvesse turutingimusi ja tootjate kogutulu, sealhulgas otsetoetuste mõju ja toodangu kasvu.

Kuid turu objektiivsete parameetrite ja kriteeriumide eelnevalt kehtestamine oleks meetme olemusega vastuolus, nõrgendades selle eesmärki, milleks on käsitleda katastroofiriske, mis on tavaliselt ootamatud ja ettenägematud ning mida põllumajandustootjad ja avaliku sektori asutused ei suuda riskijuhtimisstrateegiate raames käsitleda.

Lisaks ei tähenda objektiivsete kriteeriumide puudumine, et selliste erakorraliste meetmete võtmine ei põhine analüüsil. Sellist tüüpi meetme võtmine tähendab igal juhul seda, et komisjon hindab hoolikalt turuolukorda ja võimalikke ohte, analüüs arutatakse läbi kaasseadusandjate, sidusrühmade, ajakirjanduse ja teistega.

b) Komisjon ei nõustu soovitusel.

Kuigi komisjon nõustub, et see on oluline ja asjakohane kaalutlus, on iga erakorraline sündmus ainulaadne ja nõuab seetõttu juhtumipõhist käsitlust.

4. soovitus. Kohandada kõrvaldamistoimingute eest ette nähtud hüvitist

a) Komisjon ei nõustu soovitusel.

Kuigi komisjon mõistab selle soovitusel eesmärki, leiab ta, et see piiraks tema võimet kriisidega juhtumipõhiselt tegeleda. Kõrvaldamishinnad kehtestatakse süstemaatiliselt ühtsel turul valitsevatest

turuhindadest tunduvalt madalamal tasemel. Turuhind tootja liikmesriigis ei ole ainus kriteerium turult kõrvaldamise toetuse sobiva taseme hindamiseks.

b) Komisjon on soovitusel nõus.

Komisjon hindab pakkimis-, sorteerimis- ja transpordiolukorda, kuid kõik võimalused peaksid jääma lahtiseks. ELi teised õigusaktid nõuavad liikmesriikide, Euroopa Parlamendi ja sidusrühmade kaasamist. Eelkõige hindab komisjon puu- ja köögivilja töötajatele (mahla ja/või nektari tootmiseks) tasuta jagamiseks turult kõrvaldamist ja turult kõrvaldatud virsikute ja saadud mahla/nektari töötluskoefitsiendi määramist ning tagab, et töötajatele tehtavad maksed hüvitavad vaid töötlemiskulud.

Auditirühm

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse auditite tulemused, mis hõlmavad ELi poliitikat ja programme ning konkreetsete eelarvevaldkondade juhtimisega seotud teemasid. Auditite valiku ja ülesehituse juures on kontrollikoja eesmärk maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevasi arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Tulemusauditi viis läbi I auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Nikolaos Milionis. Auditit juhtis kontrollikoja liige Samo Jereb, keda toetasid kabinetiülem Kate Henderson, kabineti atašee Jerneja Vrabič, valdkonnajuht Helder Faria Viegas, auditijuht Céline Ollier, auditijuhi asetäitja Paulo Oliveira, audiitorid Antonella Stasia, Jan Huth, Michela Lanzutti, Mateusz Minich ja Maciej Szymura ning assistent Murielle Siffert.



Vasakult paremale: Maciej Szymura, Mateusz Minich, Jerneja Vrabič, Antonella Stasia, Samo Jereb, Céline Ollier, Paulo Oliveira, Michela Lanzutti, Jan Huth, Helder Faria Viegas.

Ajakava

Sündmus	Kuupäev
Auditiplaani vastuvõtmine / auditi algus	18.4.2018
Aruande projekti ametlik saatmine komisjonile (või mõnele teisele auditeeritavale)	29.7.2019
Aruande lõplik vastuvõtmine pärast ärakuulamismenetlust	16.10.2019
Komisjoni (või mõne teise auditeeritava) vastuste saamine kõigis keeltes	21.11.2019

© Euroopa Liit, 2019.

Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Euroopa Liidu autoriõiguste alla mittekuuluvate fotode või muu materjali kasutamiseks või reprodutseerimiseks tuleb taotleda luba otse autoriõiguste valdajalt.

PDF	ISBN 978-92-847-3729-1	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/783917	QJ-AB-19-017-ET-N
HTML	ISBN 978-92-847-3758-1	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/54005	QJ-AB-19-017-ET-Q

Põllumajandustegevusega kaasneb paratamatult risk, mistõttu peavad põllumajandustootjad välja töötama strateegiad, et vähendada ilmastikutingimustest, taime- ja loomahaigustest ning hinnavolatiilsusest tulenevat kahju. Ühine põllumajanduspoliitika (ÜPP) hõlmab vahendeid, millega toetada põllumajandustootjate riskijuhtimist ja kriisidele reageerimist. ÜPP hiljutiste reformiettepanekute eesmärk on suurendada keskendumist riskijuhtimisele.

Leidsime, et ÜPP pakub laiaulatuslikke ennetusmeetmeid, mille abil saavad põllumajandustootjad oma vastupanuvõimet suurendada, kuid meetmete mõju põllumajandustootjate käitumisele on piiratud. ELi kindlustustoetust kasutatakse vähe ja sellest on kasu saanud vaid murdosa põllumajandustootjatest. Erakorraliste meetmete käivitamine pärast Venemaa impordikeelu kehtestamist ei põhinenud spetsiifilistel kriteeriumidel. Samuti leidsime, et ELi toetus turult kõrvaldatud toodete tasuta jagamiseks oli kulukas ja tõi kaasa liigse hüvitamise juhtusid. Esitame komisjonile mitu soovitusi, et julgustada põllumajandustootjaid paremini kriisideks valmistuma, kindlustustoetust paremini kavandada ja jälgida, selgitada kriteeriume, mille alusel võib erakorralisi meetmeid käivitada ja lõpetada, ning kohandada kõrvaldamistoimingute eest ette nähtud hüvitist.

Kontrollikoja eriaruanne vastavalt ELTLi artikli 287 lõike 4 teisele lõigule.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Euroopa Liidu
Väljaannete Talitus

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/Pages/ContactForm.aspx

Veebisait: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors