

**EUROOPA KOMISJONI VASTUSED EUROOPA KONTROLLIKOJA
ERIARUANDELE**

**„PÕLLUMAJANDUSMAA BIOLOOGILINE MITMEKESISUS: ÜPP EI OLE
AIDANUD VÄHENEMIST PEATADA“**

KOKKUVÕTE

Komisjoni ühine vastus punktidele I–VII

Bioloogilise mitmekesisuse strateegial, mille komisjon võttis vastu 2011. aastal, on kuus eesmärki, sealhulgas 3. eesmärk, mis käsitleb põllumajanduse ja metsanduse rolli. Ehkki põllumajandusega seotud eesmärk on üldine, on seonduvad meetmed konkreetsemad.

Põllumajandusega seotud eesmärgi puhul hinnatakse bioloogilise mitmekesisuse suurenemist selliste mõõdetavate eesmärkide alusel, mis on kehtestatud 1. eesmärgiga ELi tähtsusega liikide ja elupaikade kaitsestaatus parandamiseks ning 2. eesmärgiga vähemalt 15 % kahjustatud ökosüsteemide taastamiseks.

Komisjon leiab, et ELi poliitika kooskõlastamine on piisav, ning toonitab, et geneetilise mitmekesisuse mõõtmine on liikmesriikide ülesanne. Bioloogilise mitmekesisuse strateegia vahehindamisel jõuti järeldusele, et ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) ülesehitus sobib selle poliitika eesmärkide saavutamiseks: aastaid 2014–2020 puudutava ÜPP reformiga on ette nähtud hulk vahendeid, millega on võimalik aidata kaasa bioloogilise mitmekesisuse toetamisele. Eesmärgi saavutamiseks peavad liikmesriigid neid vahendeid piisaval määral ära kasutama. On näiteid, kus kohalikul tasandil on rakendatud edukalt jätkusuutlikke põllumajandustavasid. Selliste tavade laiem rakendamine võib aidata ELil eesmärk 2020. aasta lõpuks saavutada.

Metoodika, mida komisjon kasutab ÜPP bioloogilise mitmekesisusega seotud kulutuste jälgimisel, põhineb rahvusvahelisel tasandil kokku lepitud Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) Rio markeritel. Seepärast ei pea komisjon oma metoodikat ebausaldusväärseks, isegi kui Rio markerite kasutamine on arutuse all.

Seoses ÜPP vahenditega leiab komisjon, et nõuetele vastavus aitab saavutada ambitsioonikaid bioloogilise mitmekesisuse alaseid eesmärke, kuna sellega seotakse mõned ÜPP toetused peamiste õigusnormidega ja luuakse niiviisi lähtealus ÜPP vahenditest toetatavate stimuleerivate meetmete jaoks.

Bioloogilisele mitmekesisusele kasulikke tavasid rakendavate põllumajandustootjate toetamisel on oluline ka nõu, mida antakse põllumajandusettevõtete nõustamise süsteemis. Otsetoetuste raames on rohestamisel suur potentsiaal suurendada bioloogilist mitmekesisust.

Nõuetele vastavuse ja rohestamise suur territoriaalne ulatus ja kohustuslik laad võimaldavad tagada põllumajandustootjatele võrdsed tingimused. Sellega seoses on komisjon eelistanud praeguses ÜPPs ja veelgi enam tulevase ÜPP ettepanekus valikuid, millel on bioloogilisele mitmekesisusele kasulik mõju.

Komisjon ei liigita liidus täidetavaid erinevaid põllumajanduse keskkonnakohustusi helerohesteks ja tumerohelisteks, mis on lihtsustatud viis kirjeldamiseks neid arvukaid tavasid, mida liidus toetatakse. Ehkki on tõsi, et vaevanõudvamaid põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmeid võetakse vähem, leiab komisjon, et eri liiki meetmete, nagu ka tegevuspõhiste ja tulemuspõhiste kohustuste kooseksisteerimisega kaasnevad täiendavad avalikud hüved ning et see aitab saavutada bioloogilise mitmekesisuse eesmärke.

Komisjoni ettepanekus tulevase ÜPP kohta on ÜPP vahendite tugevaid ja nõrku külgi arvesse võetud. Ettepanek hõlmab sidusat ja tugevdatud raamistikku, sealhulgas suuremat tingimuslikkust, nõustamisteenuseid, I samba ökokavu ja II samba meetmeid. Liikmesriikidele jäetakse suur paindlikkus, et kasutada neid vahendeid järjekindlalt bioloogilise mitmekesisusega seotud kõrgemate eesmärkide saavutamiseks ja komisjoni heaks kiidetavates ÜPP strateegiakavades. Tulemusi mõõdetakse kord aastas, kasutades spetsiaalseid ühiseid tulemusnäitajaid, millest mitu on seotud konkreetselt bioloogilise mitmekesisusega, ning mõjunäitajaid ja hindamisi.

VIII. Komisjon nõustub kõigi soovitustega. Vt komisjoni üksikasjalikud vastused osas „Järeldused ja soovitusel“.

SISSEJUHATUS

02. Bioloogiline mitmekesisus väheneb Euroopas ka muudel põhjustel kui põllumajanduse intensiivistamine. Euroopa Keskkonnaameti (EEA) keskkonnaseisundi aruandes on öeldud, et *Euroopa bioloogilisel mitmekesisusel ja ökosüsteemidel tuleb vastu panna kumulatiivsele survele, mida avaldavad maakasutuse muutus, kliimamuutused, loodusvarade kaevandamine ja invasiivsed võõrliigid*. Peale selle on aruandes bioloogilise mitmekesisuse vähenemise peamiste põhjustena sõnaselgelt nimetatud maa sööti jätmist ja valglinnastumist.

Samuti on aruandes öeldud, et *pikaajalised suundumused, mida on täheldatud põllumajandusmaa, metsade ning kõikide laialt levinud linnuliikide ja rohumaal liblikate populatsioonide puhul, osutavad sellele, et bioloogiline mitmekesisus on Euroopas tublisti vähenenud*¹.

Peale selle on komisjoni aruandes bioloogilise mitmekesisuse strateegia vahehindamise kohta öeldud, et *[k]ui üldine olukord on jätkuvalt murettekitav, siis kohalikul tasandil on heade põllumajandustavade ja ÜPP kohaste bioloogilise mitmekesisuse meetmete (eelkõige põllumajanduse keskkonnameetmete) otsese tulemusena toimunud muutusi paremuse poole. Samuti on olukord paranenud Natura 2000 aladel. See näitab, et 2020. aasta bioloogilise mitmekesisuse eesmärki on võimalik saavutada, kuid tuleb tegutseda laiemalt, et saavutada mõõdetavaid tulemusi ELi tasandil*.

Komisjon leiab, et Saksamaa uuringus ei analüüsitud putukaliikide rikkalikkust. Lisaks ei kontrollitud selles hüpoteesi, et põllumajandus on biomassi hävimise põhjus, vaid vaadeldi muid tegureid, leidmata selget põhjuslikku seost. Lõpetuseks ei kajasta uuringu tulemused tingimata olukorda ELi tasandil.

03. Ühine põllumajandusmaa linnustiku näitaja on langenud aastatel 1990–2017 ELi tasandil statistiliselt olulisel määral kiirusega 1,47 % aastas. Aastatel 2009–2017 see langus ühtlustus.

Põllumajandusmaa linnupopulatsioonidele avaldavad korraka survet mitu tegurit, sealhulgas maakatte muutumine (nt linnastumine), maa sööti jätmine, kliimamuutused, invasiivsed võõrliigid ja põllumajandus.

04. Euroopa rohumaal liblikate indeksi representatiivsus on piiratud. Praegu põhineb see indeks 14 riigi seireandmetel, kusjuures 75 % vaatluspunktidest asub vaid kolmes riigis: Ühendkuningriik, Madalmaad ja Saksamaa. Isegi kui Ühendkuningriik kõrvale jätta, paikneb 74 % transektidest Lääne-Euroopas asuvates ELi liikmesriikides. Põhja-Euroopa (14 %), Lõuna-Euroopa (11 %) ja Ida-Euroopa (1 %) on alaesindatud².

¹ Selle põhjuseks on eeskätt looduslike ja poollooduslike ökosüsteemide kadumine ja killustumine ning nende ökosüsteemide seisundi halvenemine, mis on tingitud peamiselt põllumajanduse intensiivistamisest (Donald jt, 2001; Van Dyck jt, 2009; Jeliakov jt, 2016), intensiivsest metsa majandamisest (Virkkala, 2016; Fraixedas jt, 2015), maa sööti jätmisest ja valglinnastumisest (5. ja 13. peatükk). Näiteks elupaikade lihtsustamisel (nt hekkide ja puude mahavõtmine, et muuta põllud suuremaks), kadumisel ja killustumisel jäävad linnud ilma oma pesitsuspaikadest ja toiduladest, mis aitab kaasa populatsiooni vähenemisele (Guerrero jt, 2012). Valglinnastumise tulemusel tõuseb inimtekkelise valguse ja müra tase, mis mõjutab laululindude käitumist ja kahjustab lindude akustilist kommunikatsiooni (11. peatükk).

² Lõuna-Euroopa riikidest on osaliselt esindatud vaid Hispaania; Portugal, Itaalia, Kreeka, Malta ja Küpros on esindamata. Ida-Euroopa riikide esindatus on marginaalne: 12 transekti Rumeenias ja 8 transekti Sloveenias; üheski teises Ida-Euroopa riigis seiret ei tehta. Põhja-Euroopa riikidest ei ole esindatud Taani ja Eesti ning enamik transekte asub Rootsis (Vt van Sway jt, 2017).

Komisjon on käivitanud Euroopa liblikate hindamiseks katseprojekti (<https://butterfly-monitoring.net/able>), et suurendada seirega kaetud riikide arvu.

05. Natura 2000 on Euroopa sidus ökoloogiline võrgustik, mis hõlmab ELi tähtsusega kaitstud looduslikke elupaiku ja liikide elupaiku. Elupaikade ja linnudirektiivi kuueaastase aruandlustsükli (2013–2018) kõige viimased riikide aruanded liikide ja elupaikade staatuse ja arengusuundumuste kohta ei ole veel lõplikult vormistatud ja praegu neid alles hinnatakse. Kontrollikoja esitatud näitaja on saanud asjakohaseid riiklikke andmeid liites, ELi jaoks tuleks teha keerulisemaid arvutusi. Ometi on riikide andmetest juba näha, et rohumaaelupaikade olukord ei ole pärast viimast aruandlustsükli peaaegu üldse paranenud ja suundumused on valdavalt negatiivsed. EEA on öelnud, et surve ja ohud maismaaliikidele, elupaikadele ja ökosüsteemidele, millest liikmesriigid teatavad kõige sagedamini, on seotud põllumajandusega.

06. Komisjon mõistab muret põllumajandusega seotud bioloogilise mitmekesisuse vähenemise suundumuste pärast, millele kontrollikoda on osutanud, tuginedes tehtud uuringutele (mitteintensiivseid ja intensiivseid põllumajandustavad). Tuleks märkida, et need uuringud ei kajasta ELi põllumajandussüsteemide mitmekesisust täiel määral.

Peale selle on üks uuringutest (Sutcliffe jt) tõendite vähesuse tõttu ÜPP ebasoodsa mõju osas mõnevõrra piiratud.

07. Komisjon korraldab üldise hindamise raames ka veebipõhise avaliku konsultatsiooni, mille tulemused peaksid selguma 2020. aasta lõpu poole. 2021. aasta esimeses kvartalis on kavas avaldada ulatuslikum komisjoni talituste töödokument, kus hinnatakse loodusvarasid.

Välishindamisuuringus jõuti järeldusele, et andmete puudumise tõttu ei olnud võimalik hinnata, isegi poolkvantitatiivselt, millist netomõju avaldasid ÜPP vahendid ja meetmed üheskoos bioloogilisele mitmekesisusele.

Peale selle jõuti uuringus järeldusele, et liikmesriigid andsid nii loodusvarade säästvast majandamisest kui ka bioloogilisest mitmekesisusest aru 4. prioriteedi all. Seepärast on tulevase ÜPP puhul tehtud ettepanek bioloogilist mitmekesisust käsitlev aruandlus selgemalt eraldada.

08. Komisjon leiab, et esimeses uuringus olukorra kohta Tšehhi Vabariigis on tutvustatud põllumajanduse intensiivistamise ja põllumajandusmaa lindude arvukusega seotud tulemusi, kuid ei ole tegelikult esitatud ühtki tõendit, millest oleks näha ÜPP mõju põllumajandusmaa bioloogilisele mitmekesisusele.

Mis puudutab Saksamaa uuringut (Seibold jt), siis selle autorid märgivad, et *ei ole selge, millised maakasutuse liigid ja lüljalgsete rühmad on mõjutatud ning kas täheldatud biomassi ja bioloogilise mitmekesisuse vähenemine on omavahel seotud.*

12. Bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni osaliste konverentsi 15. istungjärk (COP 15) lükkub edasi 2021. aasta algusesse. 2021. aastal võetavate järelemeetmete konkreetset vormi ei ole veel kindlaks määratud.

TÄHELEPANEKUD

19. Arvesse võetakse ka rolli, mida mängivad põllumajandusega seotud kaitstud elupaikade ja liikide puhul loodusdirektiivid, milles on sätestatud olulised meetmed bioloogilise mitmekesisuse vähenemise ärahoidmiseks põllumajandusmaal: loodust, rahvast ja majandust käsitlev tegevuskava sisaldab mitut algatust. Lisaks on komisjon algatanud paralleelselt rikkumismenetlused, mille raames käsitletakse otseselt põllumajandusmaa elupaiku ja liike.

20. ELi poliitika ja strateegiate kestus ei ole sama.

ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia aastani 2020 võeti vastu 2011. aasta mais eesmärgiga peatada 2020. aastaks ELis bioloogilise mitmekesisuse vähenemine, seega hõlmab see üheksat aastat.

Aastaid 2014–2020 puudutava ÜPP reformiga on ette nähtud hulk vahendeid, millega on võimalik aidata kaasa bioloogilise mitmekesisuse toetamisele. Liikmesriigid peavad neid võimalusi nüüd piisaval määral ära kasutama. On näiteid, kus kohalikul tasandil on rakendatud edukalt jätkusuutlikke põllumajandustavasid. Selliste tavade laiem rakendamine võib aidata ELil eesmärk 2020. aastaks saavutada (vt bioloogilise mitmekesisuse strateegia vahehindangu punkt 2).

Tulevases, 2020. aasta järgses ÜPPs pannakse rohkem rõhku tulemuslikkusele, jälgides igal aastal mitmeid bioloogilise mitmekesisusega seotud tulemusnäitajaid võrdluses ÜPP strateegiakavades kindlaks määratud iga-aastaste vahe-eesmärkidega. Sellele lisanduvad mõjunäitajad ja hindamised.

21. ELi bioloogilise mitmekesisuse 2020. aastani kestva strateegia 2015. aasta vahehindangus tunnustatakse üldist bioloogilise mitmekesisuse vähenemist, kuid juhitakse tähelepanu ka mitmele edusammule, mis on tehtud ÜPP bioloogilise mitmekesisuse meetmetega kohalikul tasandil. Oluline sõnum põllumajandusega seotud 2020. aasta bioloogilise mitmekesisuse eesmärgi saavutatavuse kohta on see, et liikmesriigid peavad saavutama edu ja kasutama võimalusi piisaval määral.

Värskemaid tõendeid leiab toetavast uuringust, milles hinnatakse ÜPP mõju bioloogilisele mitmekesisusele, ning loodusdirektiivide alusel esitatud liikmesriikide esialgsest aruandlusest (EEA 2020. aasta aruanne looduse seisundi kohta). ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia hindamine alles käib ja toetava uuringu esialgsete tulemustega peaks olema võimalik tutvuda mais; eesmärgi 3a puhul tuginevad järeldused siiski ka 2020. aasta looduse seisundi aruandele ja hinnangule, mis käsitleb ÜPP mõju bioloogilisele mitmekesisusele.

22. Uues ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegias aastani 2030³ (ja strateegias „Talust taldrikule“⁴), mille komisjon võttis vastu 2020. aasta mais, on püstitatud põllumajandusega seotud eesmärgid. Komisjoni ettepanekus 2020. aasta järgse ÜPP kohta nõutakse sõnaselgelt, et liikmesriigid peavad arvesse võtma riiklike keskkonnakavu ja nende eesmarke, mis tulenevad liidu õigusaktidest, sealhulgas elupaikade ja linnudirektiivist.

23. 3. eesmärk on horisontaalne eesmärk, mis on jagatud kaheks alleesmärgiks: 3a põllumajanduse ja 3b metsanduse jaoks. Komisjon leiab, et põllumajandusmaa bioloogilise mitmekesisuse vaatenurgast on asjakohane vaid alleesmärk 3a. See eesmärk ei ole iseenesest mõõdetav. Strateegias on öeldud, et eesmärgi 3a all püütakse *parandada mõõdetavalt selliste liikide ja elupaikade kaitsestaatust, mis sõltuvad põllumajandusest või mida see tegevusala mõjutab, ning ökosüsteemi teenuste pakkumist võrreldes ELi 2010. aasta võrdlustasemega*.

Eesmärgil on siiski mõõdetav komponent, kuivõrd selles osutatakse liikide ja elupaikade kaitsestaatuse mõõdetavale paranemisele seoses 1. eesmärgiga ja 2. eesmärgiga (15 % taastamine). 2. eesmärgi tõlgendamine ja mõõtmine on olnud kahtlemata keeruline.

24. ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegias aastani 2020 ei ole osutatud ei Euroopa bioloogilise mitmekesisuse näitajatele (SEBI) ega ühelegi teisele seiresüsteemile.

SEBI näitajate kogumit on alates selle loomisest 2005. aastal kohandatud, et võtta arvesse bioloogilise mitmekesisusega seotud teabe kättesaadavust ja selles esinevaid lünki. Paljusid näitajaid on meetodiliselt tugevdatud, et anda bioloogilise mitmekesisuse kohta usaldusväärsem hinnang. Selle tulemusel on praegune näitajatekogum jätkuvalt ulatuslik tõendusbaas, mille abil jälgitakse bioloogilise mitmekesisuse olukorda ja suundumusi Euroopas, sealhulgas põllumajanduslikke ökosüsteeme.

³ Komisjoni teatis „EU Biodiversity Strategy for 2030. Bringing nature back into our lives“, COM(2020) 380 final.

⁴ Komisjoni teatis „Strateegia „Talust taldrikule“ õiglase, tervisliku ja keskkonnahoidliku toidusüsteemi edendamiseks“, COM(2020) 381 final.

Mõnest algse näitajatekogumi näitajast tuli loobuda, kuna puudusid seiresüsteemid, kust oleks saanud uusi andmeid ja uut teavet, näiteks geneetilise mitmekesisuse või suure loodusväärtusega alade kohta. Peale selle – et vältida jõupingutuste kattumist – püüti selles näitajatekogumis arvesse võtta arengut ja muudatusi muudes asjakohastes näitajatekogumites, nagu põllumajanduse keskkonnanäitajad või ÜPP näitajad, samuti uusi protsesse, nagu ökosüsteemide ja nende teenuste kaardistamine ja hindamine ning kestliku arengu eesmärgid.

Mõnest SEBI näitajast loobumine ei tähenda seda, et teisi näitajaid ei saa kasutada bioloogilises mitmekesisuses toimuvate muutuste jälgimiseks.

25. ÜPP seire peamised näitajad on näitajad, mis on kindlaks määratud ühises seire- ja hindamisraamistikus. Põllumajanduse keskkonnanäitajate eesmärk on jälgida keskkonnaküsimuste lõimimist ÜPPsse. Nad ei ole peamised näitajad ÜPP üldises seires.

„Suure loodusväärtuse“ põhimõtte kohaldamisel teeb komisjon vahet

a) suure loodusväärtusega põllumajandustootmisel ja b) suure loodusväärtusega põllumajandusmaal.

Suure loodusväärtusega põllumajandustootmine tähendab teatavate põllumajandustootmise viiside ja vastavate keskkonnavalade tulemuste vahelist põhjuslikku seost, sealhulgas bioloogilise mitmekesisuse kõrget taset ning keskkonna seisukohast väärtuslike elupaikade ja liikide esinemist.

Suure loodusväärtusega põllumajandusmaa näitaja kajastab suurt looduslikku väärtust omava kasutatava põllumajandusmaa osakaalu.

26. Suure loodusväärtusega põllumajandusmaa ulatuse hindamiseks kasutatakse praegu ELis mitmesuguseid lähenemisviise ja meetodite kombinatsioone. Ehkki suure loodusväärtusega põllumajandusmaa ulatuse hindamisel on tehtud suuri edusamme, on sellise põllumajandusmaa seisundi või kvaliteedi hindamine endiselt keeruline. Kuna andmete kättesaadavus ELi liikmesriikides ja piirkondades ning füüsilised tegurid (territooriumi suurus, põllumajandustootmise struktuur ja süsteemid, peamised maa- ja elupaikade tüübid) on erinevad, ei ole asjakohane kehtestada suure loodusväärtusega põllumajandusmaa hindamiseks ühist metoodikat. Üheainsa meetodi rakendamisel piirduks vaid selliste andmete analüüsimisega, mis on kättesaadavad kõikjal ELis, millega jäetaks kõrvale kõige rikkalikumad ja asjakohasemad andmeallikad ning ei lastaks liikmesriikidel, kes on välja töötanud täpsemad meetodid, oma meetodeid kasutada, mille tulemusel halveneks hindamise kvaliteet ja väheneks hindamise täpsus.

EEA ja komisjon, kelle hinnangul suure loodusväärtusega põllumajandusmaa moodustab 2012. aasta ELi tasandi andmete põhjal 33,5 % andmebaasi CORINE Land Cover EL 28 põllumajandusmaast, on võimelised andma hinnangu suure loodusväärtusega põllumajandusmaa osakaalu kohta riigi tasandil. Samas tunnistavad nad raskusi ja piiranguid, mis tekivad ühise metoodika kehtestamisel, kui see peaks põhinema riiklikel andmekogumitel. Kui korduvalt rakendatav ühine metoodika ja jätkusuutlikud andmekogumid muutuvad kunagi kättesaadavaks, võib kaaluda suure loodusväärtusega põllumajandusmaa ELi tasandi näitaja kehtestamist uuesti, et täiendada praegust suure loodusväärtusega põllumajandusmaaga seotud ELi tasandi tööd.

29. Komisjon mõistab EEA muret, ent leiab siiski, et toiduainete tootmise süsteemid on mitmekesised.

30. Nii 2014.–2020. aasta ÜPPs kui ka 2020. aasta järgses ÜPPs on geneetiliste ressursside kaitse, säästev kasutamine ja arendamine põllumajanduses üks rahastamiskõlblikest tegevustest. Teavet kohalikele tõugudele keskenduvate põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmete kohta leiab maaelu arengu programmidest. Peale selle toetatakse geneetiliste ressursside kaitset allmeetme 10.2 alusel, mille kohta on olemas andmed allmeetmete tasandil. Lisaks toetab komisjon programmi „Horisont 2020“ raames praegu projekti GenResBridge, mille üks eesmärke on töötada välja ulatuslikum geneetiliste ressursside ja põllumajandusliku bioloogilise mitmekesisuse strateegia.

Komisjon ei ole saanud liikmesriikidelt ühtki taotlust kehtestada uus Euroopa strateegia.

31. Komisjon esitab bioloogilise mitmekesisusega seotud kulutuste kohta umbkaudse hinnangu ja leiab, et allpool nimetatud põhjustel ei ole ülehindamine selgelt tõendatud.

Metoodika, mida komisjon kasutab mitmeaastase finantsraamistiku, sh ÜPP bioloogilise mitmekesisusega seotud kulutuste jälgimisel, põhineb rahvusvahelisel tasandil kokku lepitud OECD Rio markerite metoodikal. Selles metoodikas kohaldatakse järgmist kolme bioloogilise mitmekesisuse koefitsienti:

- 1) peamine eesmärk (100 %),
- 2) oluline eesmärk (40 %) ja
- 3) bioloogilise mitmekesisuse eesmärk puudub (0 %).

OECD metoodikas ei ole kindlaks määratud täpseid koefitsiente kohaldamiseks iga ÜPP vahendi suhtes, mistõttu on komisjon seda metoodikat 2014.–2020. aasta ÜPP jaoks arendanud.

Komisjon vaatab oma bioloogilise mitmekesisusega seotud kulutuste jälgimise metoodika läbi, et viia see teaduslikele tõenditele tuginedes vastavusse õigusaktidesse tehtud muudatustega ning kohandada seda järgmise mitmeaastase finantsraamistiku 2021–2027 ja muu asjakohase arengu tarvis.

See jälgimismetoodika peaks olema igati kooskõlas OECD metoodikaga.

32. Toetava uuringu käigus, mis korraldati selleks, et hinnata ÜPP mõju elupaikadele, bioloogilisele mitmekesisusele ja maastikele, ei ilmnunud tõendeid ÜPP kulutuste kohta, millel on süstemaatiline negatiivne mõju põllumajandusmaa bioloogilisele mitmekesisusele.

Komisjon koostas 2014. aastal uuringu toel ka bioloogilise mitmekesisuse kaitse suunised,⁵ kandmaks hoolt selle eest, et ELi peamistel fondidel, sealhulgas Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondil (EAGF) ja Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondil (EAFRD), ei oleks bioloogilisele mitmekesisusele kahjulik mõju.

33. 4. prioriteedi puhul, mis keskendub põllumajanduse ja metsandusega seotud ökosüsteemi teenustele, on komisjon lähtunud oma praeguses metoodikas sellest, et põllumajandustavad, mida toetatakse bioloogilise mitmekesisuse toetamiseks, aitavad parandada ka keskkonda üldiselt, sealhulgas vee ja mulla seisundit, ning vastupidi. Kuna kõigis kolmes sihtvaldkonnas kavandatud tavade vahel on keskkonnamõju vaatenurgast selline tugev seos, kohaldab komisjon 100 % määra iga selle prioriteedi sihtvaldkonna kulutuste suhtes, sealhulgas vee ja mulla puhul.

34. Seoses rohestamise meetmete panusega ELi bioloogilise mitmekesisuse säilitamiseks kohaldab komisjon kokkulepitud 40 %, mis on komisjoni meelest mõistlik määr. Komisjon on oma jälgimismetoodikat kasutades hinnanud, et rohestamistoetustega panustatakse bioloogilise mitmekesisusse 12 % otsetoetuste puhul. Võttes arvesse rohestamistavadega hõlmatud suurt ala ja asjaolu, et rohestamisega on ära hoitud bioloogilise mitmekesisuse vähenemine või bioloogilist mitmekesisust suurendatud (eriti pärast 2018. aastat, mil ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-aladel keelati kasutada pestitsiide), peeti seda määra ÜPP bioloogilise mitmekesisusega seotud kulutuste jälgimise praeguse metoodika väljatöötamisel mõistlikuks.

35. Rakendades Rio markeritel põhinevat lähenemisviisi leidis komisjon, et ta peaks kasutama oma praeguse jälgimismetoodika väljatöötamisel nõuetele vastavuse panuse väljaarvutamisel keskmist määra (40 %). Selle hinnangu põhjal ja kasutades kaalutegurit leiti, et nõuetele vastavusega panustatakse bioloogilise mitmekesisusse alla 3 % otsetoetuste puhul. Võttes arvesse suurt ala, mis on hõlmatud nõuetele vastavuse alusel rakendatavate tavade (90 % kogu põllumajandusmaast), ja asjaolu, et nende tavade hulka kuuluvad elementaarsed, kuid bioloogilise mitmekesisuse jaoks olulised tavad, peeti seda määra mõistlikuks.

⁵ https://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/financing_en.htm ja <https://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/cfbp%20-%20cap.pdf>.

37. Vt komisjoni vastus punktile 31.

39. Otsetoetused, mida makstakse põllumajandustootjatele põhitoetuskava ja ühtse pindalatoetuse kava alusel, on põhiline sissetulekutoetus, mis põhineb kasutatavate hektarite arvul. Seda täiendavad mitu muud toetuskava, mille raames toetatakse konkreetsete eesmärkide saavutamist või konkreetset liiki põllumajandustootjad, sealhulgas makstakse nn rohelist otsetoetust põllumajandustavade eest, mis on kasulikud kliimale ja keskkonnale.

40. Toetava uuringu käigus, mis korraldati selleks, et hinnata ÜPP mõju bioloogilisele mitmekesisusele, ei ilmnud ühtki tõendit vabatahtliku tootmiskohustusega seotud toetuse mis tahes kahjulikust mõjust põllumajandusmaa bioloogilisele mitmekesisusele.

Vabatahtliku tootmiskohustusega seotud toetuse eesmärk ei ole suurendada tootmist. See on tootmist piirav kava, millest on teatatud Maailma Kaubandusorganisatsioonile (WTO) sinise kategooria kavana. Liikmesriigid võivad anda seda toetust vaid teatavatele raskustes olevatele sektoritele. Kandmaks hoolt selle ees, et see kava on oma laadilt tootmist piirav, on kasutusele võetud mitu abinõud: eelkõige peetakse rangelt kinni iga toetusmeetme rahastamispaketist ning toetust makstakse kindlaks määratud alade ja saakide (senise tootmistaseme) või kindlaks määratud loomade arvu põhjal.

Vabatahtlik tootmiskohustusega seotud toetus annab võimaluse toetada mõnda sektorit/tootmisharu, eelkõige et ära hoida raskuste võimendumine ja seonduvad tagajärjed (tootmisest loobumine, maapiirkondade kõrbestumine). Näitena võib tuua lammaste ja kitsede kasvatamise piirkondades (nt mägiapiirkonnad), kus asjaomane tegevus muidu kaoks ja kus toetuse maksmisega hoitakse ära maa hülgamine.

Vabatahtliku tootmiskohustusega seotud toetuse õigusraamistikus on jäetud liikmesriikidele piisav paindlikkus, nii et nad saavad kohandada rahastamiskõlblikkuse tingimusi vastavalt oma erivajadustele ja võtta arvesse näiteks keskkonnakaaluatlusi (nt toetus autohtoonsete tõugude jaoks).

Komisjoni ühine vastus punktidele 41–50

Nõuetele vastavusega luuakse seos ÜPP toetuste ja ELi õigusnormide, eeskätt bioloogilist mitmekesisust käsitlevate eeskirjade järgimise vahel. Kui põllumajandustootja neid eeskirju ei järgi, võidakse makstavaid ÜPP toetusi vähendada proportsioonis rikkumise tõsidusega. Toetust võidakse vähendada kuni 100 %. Praktikas ei ole enamik rikkumisi tahtlikud ja tõsised ning seetõttu jäävad kohaldatavad nõuetele vastavuse sanktsioonid vahemikku 1–5 %.

Hulk eeskirju on sätestatud ELi direktiivides ja määrustes (kohustuslikud majandamisnõuded). Nõuetele vastavus aitab suurendada põllumajandustootjate teadlikkust vajadusest nendest ELi õigusaktidest kinni pidada.

Teised eeskirjad, mis praegu käsitlevad eelkõige mulla ja vee majandamist, ent ka maastikuelementide säilitamist, on sätestatud ÜPPs (hea põllumajandus- ja keskkonnaseisundi standardid). Liikmesriigid peavad kindlaks määrama riiklikud standardid, mida on kohandatud vastavalt kohalikele tingimustele ja vajadustele.

Kui liikmesriigid leiavad kogemuste põhjal, et kasu bioloogilisele mitmekesisusele puudub, saavad nad põllumajandustootjate suhtes kohaldatavaid kohustuslikke majandamisnõudeid või hea põllumajandus- ja keskkonnaseisundi standardeid paindlikult kohandada. Samuti ei ole nõuetele vastavus ainus bioloogilise mitmekesisuse edendaja ning selle mõju ei ole võimalik eraldi mõõta tulemus- või mõjunäitajate abil, mis kajastavad mitmest tegurist põhjustatud suundumusi. Seepärast kasutab komisjon üksikute vahendite (nagu nõuetele vastavus) rakendamise mõõtmisel väljundnäitajaid.

Tulevast ÜPPd käsitlevas ettepanekus on nõuetele vastavuse eeskirju tugevdatud, muu hulgas bioloogilise mitmekesisuse ja pestitsiidide puhul, kehtestades tõhustatud tingimuslikkuse raames uued kohustuslikud majandamisnõuded ning hea põllumajandus- ja keskkonnaseisundi standardid. Hea põllumajandus- ja keskkonnaseisundi standardid ning kohustuslikud majandamisnõuded on siiski vaid kohustuslikud põhitavad, millest lähtudes välja töötada ÜPP vahenditest toetatavad ambitsioonikamad tavad. Nõuetele vastavuse eeskirjade eesmärk ei ole saavutada kõrge bioloogilise mitmekesisuse eesmärk üksi, vaid üksnes toetavate meetmete ja finantsstiimulite abil. Ses suhtes on selleks, et abistada põllumajandustootjaid, kes rakendavad muu hulgas bioloogilisele mitmekesisusele kasulikke tavasid, oluline nõu, mida antakse põllumajandusettevõtete nõustamise süsteemis.

Seepärast leiab komisjon, et nõuetele vastavusel koos muude ÜPP vahenditega on põllumajandusmaa bioloogilisele mitmekesisusele kasulik mõju.

1. selgitus. Hekkide hävitamine 20. sajandil

Kogu hekkide hävitamist ei saa pidada ainuüksi ÜPP süüks. Hekkide hävitamise on kaasa toonud mitu tegurit, eelkõige põllumajanduse intensiivistamine ja maakorraldus. Ehkki on tõsi, et teatavad ÜPP mehhanismid võisid seda suundumust varasematel aastatel võimendada, ei ole ÜPPs juba aastaid ühtki stiimulit, mis viiks hekkide hävitamiseni.

Komisjoni ühine vastus punktidele 53–60

Rohestamine on otsetoetuste raames ette nähtud toetuskava, mille eesmärk on tasuda põllumajandustootjatele avalike hüvede eest, mida nad pakuvad kolme meetme kaudu: püsirohuma, sealhulgas kõige keskkonnatundlikuma püsirohuma kaitse, põllukultuuride mitmekesistamine ja põllumaa teatud osa hoidmine ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-alana. Komisjon jõudis 2016. aastal rohestamise rakendamise hindamisel järeldusele, et sellel vahendil on märkimisväärne potentsiaal, mis tuleneb eeskätt vahendi suurest territoriaalsest ulatusest (77 % kogu põllumajandusmaast), kuid liikmesriigid ja põllumajandustootjad ei kasuta seda potentsiaali täiel määral ära. Seepärast on komisjon teinud pärast seda hindamist rea täiustusi, eelkõige keelanud alates 2018. aastast kasutada ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-aladel pestitsiide.

Kui liikmesriigid leiavad kogemuste põhjal, et kasu bioloogilisele mitmekesisusele puudub, saavad nad põllumajandustootjate suhtes rohestamise raames kohaldatavaid eeskirju paindlikult kohandada.

Rohestamine ei ole ainus bioloogilise mitmekesisuse edendaja ning selle mõju ei ole võimalik eraldi mõõta tulemus- või mõjunäitajate abil, mis kajastavad mitmest tegurist põhjustatud suundumusi. Seepärast kasutab komisjon üksikute vahendite (nagu rohestamine) rakendamise mõõtmisel väljundnäitajaid.

Hindamisel leiti, et ÜPP vahendite vahelist seost keskkonnanäitajate saavutamisel saab veel täiustada. Seepärast on komisjon teinud tulevase ÜPP puhul ettepaneku, et kõik vahendid on osa liikmesriikide kindlaks määratavatest ja komisjoni heaks kiidetavatest ÜPP strateegiakavadest. Sellega seoses lõimitakse tugevdatud rohestamiskohustused tingimuslikkuse kohustustega ning otsetoetuste raames võetakse keskkonnavalastel eesmärkidel kasutusele uued kavad, nn ökokavad.

Seepärast leiab komisjon, et praeguse rohestamise potentsiaali ei ole bioloogilise mitmekesisuse parandamiseks ELi tasandil vähe arendatud, vaid seda ei ole lihtsalt täiel määral ära kasutatud. Tulevast ÜPPd käsitleva ettepanekuga püütakse see puudus kõrvaldada.

54. Täielik tsitaat hinnangut sisaldavas komisjoni talituste töödokumendis (kommenteeritud kokkuvõttes) on järgmine: *Kõik rohestamismeetmed on teatud määral asjakohased keskkonna- ja kliimavajaduste/-probleemide lahendamisel, kuid sageli piiravad seda asjakohasust seonduvad erieeskirjad, põllukultuuride mitmekesistamine on siinkohal kõige ebaolulisem (isegi mulla jaoks).*

63. Kuigi toetus põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmete ning mahepõllumajanduse jaoks, nagu ka Natura 2000 toetused, on tõepoolest peamised maaelu arengu meetmed, mis aitavad

saavutada bioloogilise mitmekesisuse eesmärgi, ei tohiks alahinnata muude asjakohaste maaelu arengu meetmete potentsiaali. Siinkohal tuleks rõhutada vähetootlike investeeringute rolli maastikuelementide, näiteks hekkide, kiviaedade, märgalade jms rajamisel ja/või taastamisel. Bioloogilise mitmekesisusega seotud põllumajandustavade ja lähenemisviiside edendamisel on tähtis ka põllumajandustootjaid koolitada ja neile nõu anda.

65. Komisjon ei liigita liidus täidetavaid erinevaid põllumajanduse keskkonnakohustusi helerohelisteks ja tumerohelisteks, mis on lihtsustatud viis kirjeldamiseks neid arvukaid tavasid, mida liidus toetatakse. Põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmed on märksa keerulisemad (vt ka vastus punktile 67).

66. Ei ole nii, et vaid tumerohelistel kohustustel on tõeline potentsiaal aidata saavutada bioloogilise mitmekesisuse eesmärgid. Ehkki on selge, et sihipärasemate/täpsemate kohustuste potentsiaal aidata kaasa konkreetsete territoriaalsete vajaduste täitmisele on suurem, on selge ka see, et ka mõnel vähem vaeva nõudval kohustusel on märkimisväärne roll keskkonnahoidlike põllumajandustavade edendamisel. Lisaks on neil hariv eesmärk (nt veenda põllumajandustootjaid rakendama järgmises etapis nõudlikumaid meetmeid) ning nad tagavad säästvate maa majandamise meetodite rakendamise suurel territooriumil. Neil põhjustel toob lähenemisviis, kus on võetud mõlemat liiki kohustusi, millega minnakse kaugemale seadusest tulenevatest kohustustest ja seega luuakse täiendavaid avalikke hüvesid, olulist kasu.

Uus keskkonnahoidlikkus, mille komisjon on kavandanud 2020. aasta järgseks perioodiks, võimaldab liikmesriikidel see lähenemisviis säilitada ja seda laiendada, kasutades lisaks põllumajanduse keskkonna- ja kliimakoostustele eri vahendeid, nagu tingimuslikkus ja ökokavad.

67. Sihipärased kohustused, mis eeldavad suuremaid muudatusi võrreldes tavapärase põllumajandustootmisega, kavandatakse tulenevalt nende kohustuste laadist piiratud aladel, et lahendada asjaomastele aladele eriomaseid keskkonnaprobleeme. See on põhjus, miks seda liiki kohustuste võtjate määr on madalam, mille tulemusel on hõlmatud vähem põllumajandusettevõtteid ja väiksem maa-ala. Teiselt poolt võib mõni kohustus olla vähem vaeva nõudev (olles siiski oluline ja kasulik keskkonnale) ning sageli alustavad põllumajandustootjad põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmete rakendamist just neist. Need tegurid mõjutavad osalemise määra, seadmata siiski kahtluse alla selliste kohustuste keskkonnavalast lisaväärtust.

Nagu punktis 65 juba märgitud, ei liigita komisjon liidus täidetavaid erinevaid põllumajanduse keskkonnakohustusi helerohelisteks ja tumerohelisteks. Seepärast puudub komisjonil selle liigitusega seotud statistika.

Esimene loetelupunkt. Põllumajanduse keskkonna- ja kliimakoostuste ülesehitust, nende jaoks tehtavaid rahaeraldusi ja konkreetsete alade sihikule võtmist tuleb vaadelda laiemas kontekstis, võttes arvesse panust asjakohaste eesmärkide saavutamisse ja kindlaks tehtud keskkonnavajaduste täitmisse. Liikmesriikidele on jäetud programmitöös oma eesmärkide saavutamiseks üsna suur paindlikkus.

Samuti võivad liikmesriigid programmitöö perioodil 2014–2020 otsustada hüvitada täielikult või osaliselt saamata jäänud tulu ja kulud, mille on põhjustanud põllumajanduse keskkonna- ja kliimakoostused. Sellegipoolest tuleb keskkonnakoostuste osalise hüvitamise ja geograafilise ulatuse (sh kohustuste võtmise taseme) üle otsustamisel arvesse võtta kohustuste võimalikku mõju eesmärkidele, mille saavutamisele püütakse asjaomaste kohustustega kaasa aidata.

Teine loetelupunkt. Põhimõte, mille kohaselt hüvitised arvutatakse saamata jäänud tulu ja lisakulude alusel, võimaldab olulise paindlikkuse, tagades samas põhimõttest kinnipidamise.

Esiteks, kohustuste puhul, mille eesmärk on säilitada tõendatud kadumisohus olevad keskkonnale kasulikud põllumajandustavad, võib arvesse võtta alternatiivkulusid ning saamata jäänud tulu saab arvutada võrdluses keskkonnale vähem kasu toovate tavade, mis ähvardavad asemele tulla.

Teiseks peaksid saamata jäänud tulu ja kantud kulude arvutused kajastama ka eesmärgi, mille saavutamise asjaomaste kohustustega eeldatavasti panustatakse. Et tagada edukas panus, peab kohustuste võtmine olema piisav, ja et tagada see piisavus, peab toetuse tase võimaldama hüvitada igal eesmärkide saavutamiseks vajalikul põllumajandustootjal ja põllumajandusmaal tekkinud kulud ja saamata jäänud tulu.

Lõpetuseks võivad liikmesriigid lisada tehingukulud väärtusega kuni 20 % põllumajanduse keskkonna- ja kliimakoostuste jaoks makstavast toetusest, kui sellised kulud on kohustuste täitmiseks vajalikud.

68. Komisjon leiab, et näitajate põhjal on olukord püsinud ELis viimastel kümnenditel stabiilne, kaldudes veidi ekstensiivistamise poole⁶.

Põllumajanduse keskkonna- ja kliimakoostuste ülesehitus sõltub liikmesriikide valikutest, mille tegemisel on liikmesriigid analüüsinud oma keskkonna seisundit ning teinud kindlaks vajadused ja prioriteedid, millega tegeleda. Asjaolu, et põllumajanduse keskkonna- ja kliimakoostustes on keskendunud konkreetsele põllumajandustootmise viisile, näiteks rohumaaadele või püsikultuuridele, võib olla sellise analüüsi tulemus.

Põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmete raames antav toetus on üks maaelu arengu ja kogu ÜPP vahend. Analüüsid seda, kuidas liikmesriigid on reageerinud oma kindlakstehtud keskkonnavajadustele, tuleb rakendada terviklikku ja sünergilist lähenemisviisi. Näiteks ühele põllumajandustootmise viisile eriomaste keskkonnavajaduste täitmiseks võidakse kasutada üht vahendit, näiteks nõuetele vastavust, samal ajal kui muude põllumajandustootmise viiside puhul tavapärastele probleemidele ja vajadustele võidakse reageerida muu vahendi abil, näiteks põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmetega.

69. Põllumajanduse keskkonna- ja kliimakoostuse arvu põllumajandusmaa liigi kohta (põllumaa, rohumaa, püsikultuuride all olev maa) ei tuleks kasutada peamise kriteeriumina, et kajastada põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmete üldist panust maaelu arengu programmis kindlaks määratud eesmärkide saavutamise ja vajaduste täitmise. Võttes arvesse põllumajandustootmise valdkonnaülest mõju keskkonnale, on asjakohasem vaadelda terviklikult kogu meetme (ja programmi) tulemuslikkust programmis kindlaks määratud keskkonnaprobleemide lahendamisel.

70. Komisjon on toetanud tulemuspõhise lähenemisviisi kasutamist põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmete rakendamisel. Komisjoni ettepanekus 2020. aasta järgse ÜPP kohta on sõnaselgelt osutatud tulemuspõhiste lähenemisviisidele ja julgustatud liikmesriike neid ja muid uuenduslikke lähenemisviise toetama, et keskkonda märkimisväärselt parandada.

Kuigi tundub, et tulemuspõhine lähenemisviis nõuab kavandamisetapis suuremaid jõupingutusi, võib seiret ja haldamist pidada selle rakendamisel vähem koormavamaks kui tegevuspõhise lähenemisviisi puhul (nt puudub vajadus kontrollida kooskõla varem kindlaks määratud nõuetega ning hea valik näitajaid tulemuste hindamiseks hõlbustab seiret).

Tulemuspõhiseid lähenemisviise ei tuleks siiski pidada ainsaks põllumajanduse keskkonna- ja kliimakoostuste täitmise ning keskkonnanäitajate saavutamise meetodiks. Peale selle tuleb arvesse võtta, et need lähenemisviisid ei pruugi olla igat liiki maa suhtes kohaldatavad ja nende tõhususe tagamiseks võib vaja minna konkreetseid looduslikke tingimusi (nt teatud arvu võrdlusliikide olemasolu).

⁶ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/cap-indicators-doc-c33_2018_en.pdf.

71. Ühine seire- ja hindamisraamistik sisaldab kaht näitajat, et hinnata ÜPP mõju bioloogilisele mitmekesisusele: I.08: põllumajandusmaa linnustiku indeks ja I.09: suure loodusväärtusega põllumajandustootmine.

2020. aasta järgset ÜPPd käsitlevas ettepanekus, mis on tugevalt tulemuskeskne, on mitu tulemusnäitajat, mille abil jälgida igal aastal bioloogilise mitmekesisuse kaitsega seotud sekkumisi. Neid näitajaid võrreldakse varem kindlaks määratud iga-aastaste vahe-eesmärkidega, mis võimaldab kiiresti kindlaks teha kõrvalekalded kavandatud rakendamisest.

Seda eelkõige järgmise puhul:

- metsaökosüsteemide kaitse (maastikke, bioloogilist mitmekesisust ja ökosüsteemiteenuseid toetavate majandamiskohustustega hõlmatud metsamaa osakaal (R.26));
- elupaikade ja liikide säilitamine (bioloogilise mitmekesisuse säilitamist või taastamist toetavate majandamiskohustustega hõlmatud põllumajandusmaa osakaal (R.27));
- Natura 2000 toetamine (kaitse-, hooldamis- ja taastamiskohustustega hõlmatud Natura 2000 alade pindala (R.28));
- maastikuelementide säilitamine (maastikuelementide, sh hekkide hooldamise kohustustega hõlmatud põllumajandusmaa osakaal (R.29)).

Peale selle on ette nähtud bioloogilise mitmekesisusega seotud mõjunäitajad:

- põllumajandusmaa linnupopulatsioonide suurendamine (põllumajandusmaa linnustiku indeks);
- bioloogilise mitmekesisuse tõhusam kaitse (selliste liidu tähtsusega liikide ja elupaikade osakaal põllumajandussektoris, mille arvukus/ulatuse on stabiilne või suurenev);
- ökosüsteemi teenuste osutamise edendamine (maastikuelemente hõlmava kasutatava põllumajandusmaa osakaal).

72. Viis liikmesriiki (Taani, Hispaania, Prantsusmaa, Kreeka ja Itaalia) on kehtestanud sihtvaldkonna 4A (bioloogiline mitmekesisus) jaoks programmipõhised tulemusnäitajad (kokku 19 maaelu arengu programmis), peamiselt selleks, et hõlmata meetmed, mida olemasolevad näitajad ei kajasta, nagu vähetootlikud investeeringud ja Natura 2000 toetused metsade jaoks, metsatulekahjude ennetamine ja metsa taastamine pärast tulekahju.

Kuna ühises seire- ja hindamisraamistikus on kaks bioloogilise mitmekesisusega seotud ühist tulemusnäitajat (bioloogilise mitmekesisuse kaitse kohustustega hõlmatud põllumajandusmaa ja metsamaa osakaal), on loogiline, et erinevad näitajad on välja töötanud vaid mõni üksik liikmesriik. Tuleks meele pidada, et näitajad, mille komisjon praeguse programmi perioodi jaoks ette nägi, töötati välja eesmärgiga luua õige tasakaal ja vältida liiga keerulistest näitajate süsteemidest tulenevat ülemäärast halduskoormust.

2020. aasta järgses ÜPPs on süsteemi veelgi tugevdatud (vt ka komisjoni vastus punktile 71).

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

74. Komisjon peaks hindama, kas bioloogilise mitmekesisuse eesmärkide saavutamist toetavad tingimused on loodud (st suurendama võimalikult palju ÜPP bioloogilise mitmekesisuse meetmetega hõlmatud rohumaade, põllumaade ja püskikultuuride all olevate maa-alade ulatust, et tagada bioloogilise mitmekesisuse kaitse), kuid ta ei saa tagada tulemusi, kuna kaitsestaatus sõltub igal Natura 2000 alal iga elupaiga ja liigi puhul rakendatavatest majandamismeetmetest. Elupaikade ja liikide kaitsestaatus mõjutavad mitu tegurit (1. eesmärk). Seda, kui kaitsestaatus (millest on teatatud kõikide, nii põllumajanduslike kui ka mittepõllumajanduslike elupaikade ja liikide puhul) ei ole märgatavalt paranenud, ei tohiks seostada ÜPPga.

75. Põllumajandusega seotud eesmärk ei ole iseenesest mõõdetav, kuid sellel on mõõdetav komponent, kuivõrd selles osutatakse liikide ja elupaikade kaitsestaatuse mõõdetavale paranemisele seoses 1. eesmärgiga ja 15 % kahjustatud ökosüsteemide taastamisele seoses 2. eesmärgiga. Vt ka komisjoni vastus punktidele 23.

76. Metoodika, mida komisjon kasutab ÜPP bioloogilise mitmekesisusega seotud kulutuste jälgimisel, põhineb rahvusvahelisel tasandil kokku lepitud OECD Rio markerite metoodikal. Selles metoodikas kohaldatakse kolme koefitsienti, kuid ei ole kindlaks määratud, millist neist kohaldada ÜPP eelarve eri osade suhtes. Seepärast pidi komisjon lähtuma 2014.–2020. aasta ÜPP jaoks metoodika väljatöötamisel nende hinnangulisest panusest bioloogilisse mitmekesisusse.

1. soovitus: parandada 2020. aasta järgse ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia kooskõlastamist ja kavandamist ning jälgida täpsemalt kulutusi

a) Komisjon nõustub selle soovitusega. ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegias aastani 2030 ja strateegias „Talust taldrikule“, mille komisjon võttis vastu 2020. aasta mais, on mitu põllumajandusega seotud eesmärki.

Liikmesriigid osalesid uue bioloogilise mitmekesisuse strateegia ettevalmistamisel peetud esialgsetes aruteludes bioloogilise mitmekesisuse ja looduse koordineerimisrühma vahendusel ning andsid poliitilisi suuniseid nõukogu 2019. aasta järelduste kaudu. Mõni liikmesriikide kohaliku tasandi asutus andis 2020. aasta jaanuaris täiendavat tagasisidet 2030. aastani rakendatava ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia tegevuskava kohta. Liikmesriikide ametiasutused kaasatakse igakülselt uue bioloogilise mitmekesisuse strateegia elluviimisesse, eeskätt strateegia eesmärkide saavutamiseks võetavate riiklike meetmete väljatöötamisse, sh võimaliku ÜPP toetuse rakendamisse.

b) Komisjon nõustub selle soovitusega.

Neid küsimusi on käsitletud ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegias aastani 2030. Näited sellise põllumajanduse ja bioloogilise mitmekesisuse meetmete vahelise koostoime kohta on liikmesriikide tasandil juba olemas, ent palju sõltub liikmesriikide valikutest ÜPP vahendite kasutamisel, eriti tulevase ÜPP uue rakendamismudeli alusel.

Liikmesriigid arutavad uues bioloogilise mitmekesisuse strateegias esitatud komisjoni ettepanekuid ja võtavad nende kohta vastu nõukogu järeldused. Liikmesriikidel on võimalus arutada neid põhjalikult ja luua täiendav koostoime riiklike algatustega ka bioloogilise mitmekesisuse ja looduse koordineerimisrühmas

c) Komisjon nõustub selle soovitusega.

Komisjon algatab mitmeaastase finantsraamistiku bioloogilise mitmekesisusega seotud kulutuste jälgimise metoodika läbivaatamise, pidades sealjuures silmas ÜPPsse tehtavaid muudatusi, milles kaasseadusandjad kokku lepivad. Seda arvesse võttes ei saa komisjon võtta endale ühtki kohustust seoses selle läbivaatamise tulemustega. Komisjon on nõus, et läbivaatamise eesmärk on viia komisjoni metoodika teaduslikele tõenditele tuginedes paremini vastavusse uute seadusandlike muudatustega. See jälgimismetoodika peaks olema igati kooskõlas OECD metoodikaga.

Komisjoni ühine vastus punktidele 77 ja 78

Nõuetele vastavus on vahend, mis võimaldab siduda ÜPP toetused ELi õigusnormidega, eeskätt bioloogilist mitmekesisust käsitlevate eeskirjadega. Need eeskirjad on lähtealuseks ambitsioonikamatele stimuleerivatele meetmetele ja nõustamissüsteemid aitavad põllumajandustootjatel neid eeskirju kohaldada.

Otsetoetuste (v.a nende rohestamiskomponendi) eesmärk ei ole iseenesest suurendada bioloogilist mitmekesisust, kuid nende laialdane kasutamine põllumajandustootjate seas võimaldab suurendada nõuetele vastavuse kaudu teadlikkust keskkonnaeeskirjadest. Otsetoetuste raames on rohestamisel

tulenevalt suurest territoriaalsest ulatusest suur potentsiaal suurendada bioloogilist mitmekesisust, kuid vaja oli edusamme ja neid ka alates 2018. aastast tehti. Lisaks ei ole ühtki tõendit selle kohta, et praegustel vabatahtliku tootmiskohustusega seotud toetustel oleks bioloogilisele mitmekesisusele kahjulik mõju.

Komisjoni ettepanekus tulevase ÜPP kohta on ÜPP vahendite tugevaid ja nõrku külgi arvesse võetud. Ettepanek hõlmab sidusat ja tugevdatud ÜPP vahendite raamistikku, sealhulgas suuremat tingimuslikkust, nõustamisteenuseid, I samba ökokavu ja II samba meetmeid. Liikmesriikidele jäetakse suur paindlikkus, et kasutada neid vahendeid järjekindlalt bioloogilise mitmekesisuse jaoks ja komisjoni heaks kiidetavates ÜPP strateegiakavades.

2. soovitus: suurendada otsetoetuste osa põllumajandusmaa bioloogilise mitmekesisuse suurendamises

Komisjon nõustub selle soovitusega.

Komisjon kannab hoolt selle eest, et koostoimes ja sidusalt kohaldatavad ÜPP vahendid, sealhulgas tingimuslikkus, ökokavad, II samba sekkumised ja turusekkumised, nagu ka valdkonnaüleused vahendid, näiteks nõustamisteenused, on ambitsioonikamad kui praegusel programmitöö perioodil.

79. Maaelu arengu raamistikus on mitu meetet, millel on suur potentsiaal aidata kaasa bioloogilise mitmekesisuse eesmärkide saavutamisele. Nende meetmete hulka kuuluvad muu hulgas põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmed, mahepõllumajandus ja Natura 2000 toetused, kuid samuti toetus vähetootlike investeeringute jaoks, mis tehakse näiteks selliste maastikuelementide rajamiseks ja/või taastamiseks nagu hekid, kiviaiad ja märgalad. Bioloogilise mitmekesisusega seotud põllumajandustavade ja lähenemisviiside edendamisel on tähtis ka põllumajandustootjaid koolitada ja neile nõu anda (vt ka vastused punktidele 62–64).

80. Komisjoni meelest toob lähenemisviisi, kus rakendatakse kõrvuti eri liiki põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmeid, mille kõigiga luuakse täiendavaid keskkonnaalaseid avalikke hüvesid, olulist kasu. Uus keskkonnahoidlikkus, mille komisjon on kavandanud 2020. aasta järgse ÜPP jaoks, võimaldab liikmesriikidel seda lähenemisviisi laiendada.

Põllumajanduse keskkonna- ja kliimakoostuste ülesehitus sõltub liikmesriikide valikutest, mille tegemisel lähtutakse riigi keskkonna seisundist ja erivajadusest. Keskendumine konkreetset liiki maakasutusele, näiteks rohumaadele, põllumaadele või püsikultuuridele, tuleneb sellistest vajadustest. Pealegi on põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmed vaid üks mitmest ÜPP vahendist, mida kasutatakse keskkonnavajadustele reageerimiseks.

Nende meetmete puhul on komisjon toetanud tulemuspõhist lähenemisviisi. Oma ettepanekus 2020. aasta järgse ÜPP kohta julgustab komisjon liikmesriike sõnaselgelt seda lähenemisviisi ja muid uuenduslikke lähenemisviise toetama, et parandada keskkonna kvaliteeti.

Samas ei ole komisjon nõus, et tegevuspõhised kavad on vähem tõhusad. Nende kavade tõhusus keskkonnavajaduste täitmisel sõltub kohustuste ülesehitusest ja asjakohasusest.

Tulemuspõhiseid lähenemisviise ei tuleks pidada ainsaks keskkonnaeesmärkide saavutamise meetodiks (vt vastused punktidele 65–70).

3. soovitus: suurendada maaelu arengu osa põllumajandusmaa bioloogilise mitmekesisuse suurendamises

a) Komisjon nõustub selle soovitusega.

2020. aasta järgset ÜPPd käsitleva komisjoni ettepanekuga (artikli 85 lõikega 3) on juba ette nähtud kõrgem kaasrahastamise määr (kuni 80 %) artiklis 65 osutatud halduskohustuste (sh põllumajanduse keskkonna- ja kliimakoostuste), artiklis 67 osutatud Natura 2000 toetuste ning artiklis 68 osutatud vähetootlike investeeringute puhul, millega enamasti toetatakse keskkonnaeesmärkide saavutamist.

b) Komisjon nõustub selle soovitusega.

Ehkki komisjon on nõus, et tulevase ÜPP kavad peavad aitama tulemuslikumalt saavutada keskkonna ja kliimaga, sealhulgas bioloogilise mitmekesisusega seotud eesmärged, jäetakse kavandatud uue rakendamismudeliga liikmesriikidele poliitika elluviimise ja uue ÜPP eesmärkide saavutamise meetodite valimisel suurem paindlikkus. Seepärast on oluline rõhutada, et koostöös ja sidusalt kohaldatavad ÜPP vahendid peavad olema ambitsioonikamad kui praegusel programmitöö perioodil.

Peale selle oodatakse liikmesriikidelt, et nad lähtuksid oma ÜPP kavade koostamisel konkreetsetest vajadustest, mis mõjutab otseselt liikmesriikide otsuseid ÜPP meetmete valimisel ja kujundamisel. Need tegurid mõjutavad lähenemisviise, mille liikmesriigid kavandavad põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmete toetamiseks, nagu tegevus- ja/või tulemuspõhised toetused või keskendumine kõige olulisematele põllumajandustootmise viisidele ja maakasutusele, ent samuti eri liiki meetmete tasakaalu.

Komisjon kannab hoolt selle eest, et kõik kavad, nende ülesehitus ja nende rakendamise meetodid aitavad saavutada üldist eesmärki suurendada tulevaste ÜPP kavade keskkonnavalaseid püüdlusi, sealhulgas bioloogilise mitmekesisuse valdkonnas.

81. Osutatud väljundnäitajaga ei mõõdetata põllumajandusmaa bioloogilise mitmekesisuse taset, vaid see kajastab seda, kui palju ohustatud taimeliikide kasvukohaks olevaid hektareid ja ohustatud tõugude loomühikuid ÜPPst toetatakse. On olemas veel väljundnäitajaid, mis on seotud bioloogilise mitmekesisusega (tavaliselt ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-aladel) ja Natura 2000 toetustega.

Usaldusväärseid bioloogilise mitmekesisusega seotud näitajaid leiab ühisest seire- ja hindamisraamistikust: kahe tulemusnäitajaga, mis kajastavad bioloogilise mitmekesisuse kaitse kohustustega hõlmatud põllumajandusmaa ja metsamaa osakaalu, mõõdetakse edusamme selliste eesmärkide saavutamisel, mille liikmesriigid on püstitanud bioloogilist mitmekesisust toetavate maaelu arengu meetmete puhul. Peale selle on olemas kolm otsetoetustega seotud tulemusnäitajat: põllukultuuride mitmekesisus (R.11), ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-ala osakaal põllumajandusmaas (R.13) ja keskkonnasäästlikumaks muutmise tavadega hõlmatud maa osakaal (R.14).

Bioloogilise mitmekesisuse mõõtmine ja asjakohaste mõjunäitajate valimine ei ole lihtne ülesanne. Praeguse ühise seire- ja hindamisraamistiku rakendamisel saadud kogemused panid komisjoni loobuma tulevases ÜPPs suurt loodusväärtust kajastavast näitajast. Põllumajandusmaa linnustiku indeks jäeti hoolimata selle puudustest alles, kuna see on hea bioloogilise mitmekesisuse näitaja ja ka kestliku arengu eesmärkide näitaja. Lõpetuseks lisati kaks uut mõjunäitajat maastikuelementide ning liikide ja elupaikade staatuse kohta.

Peale selle on tulevases ÜPPs kavandatud, et bioloogilisest mitmekesisusest antakse aru eraldi (praegu teatavad liikmesriigid kõikidest 4. prioriteedi „loodusvarade säästev majandamine ja bioloogiline mitmekesisus“ kulutustest koos).

82. Praegu avaldatud dokument on uuring, mille komisjon tellis ametliku hindamise toetamiseks. Komisjoni üldine hinnang avaldatakse eeldatavasti 2021. aasta esimeses kvartalis osana ulatuslikumast komisjoni talituste töödokumendist, kus hinnatakse ÜPP mõju loodusvaradele.

Komisjon rõhutab, et hindamist toetavas alltöövõtja uuringus on jõutud ka järeldusele, et liikmesriigid oleksid võinud kasutada laiemat valikut ÜPP vahendeid ja meetmeid toetamiseks põllumajanduse ja bioloogilise mitmekesisuse kooseksisteerimist.

4. soovitus: näidata ÜPP meetmete mõju põllumajandusmaa bioloogilisele mitmekesisusele

Komisjon nõustub selle soovitusega.

2020. aasta järgse ÜPP jaoks 2020. aasta lähtetaseme kindlaksmääramisel kasutatakse praeguses seadusandlikus ettepanekus esitatud näitajaid (C.35 – I.18: põllumajandusmaa linnustiku indeks, C.36

– I.19: selliste liidu tähtsusega liikide ja elupaikade osakaal põllumajandussektoris, mille arvukus/ulatus on stabiilne või suurenev, ning C.21 – I.20: maastikuelemente sisaldava kasutatava põllumajandusmaa osakaal). Kaks viimast näitajat on uued ja neid töötatakse praegu välja. Iga näitaja tegelik lähtetase sõltub kuupäevadest, mil näitaja jaoks vajalikud konkreetsed andmed on kättesaadavad.

Komisjoni talitustel ja muudel asutustel on käsil mitmesugune bioloogilise mitmekesisuse seire ja näitajatega seotud töö. Usaldusväärsete näitajate väljatöötamisele peaksid kaasa aitama ka ELi rahastatavad teadusuuringud, millega toetatakse bioloogilise mitmekesisuse seire algatusi.