

**EUROOPA KOMISJONI VASTUSED EUROOPA KONTROLLIKOJA ERIARUANDELE
„ÜHINE PÕLLUMAJANDUSPOLIITIKA JA KLIIMA. POOL ELI
KLIIMAKULUTUSTEST, KUID PÕLLUMAJANDUSTOOTJATE TEKITATUD HEIDE EI
VÄHENE“**

KOKKUVÕTE

Komisjoni vastus I–III punktile

Komisjon rõhutab, et enamikul põllumajanduses võetavatest kliimaga seotud meetmetest on leevendav ja kohandav mõju, mida on kõige asjakohasem hinnata koos. Samuti on kliimameetmetel leevendav ja kohandav mõju, mida ei saa põllumajanduses enamiku kliimaga seotud meetmete puhul üksteisest selgelt eristada.

IV. Ajavahemikul 2014–2020 tegeleti kliimamuutustega seotud kulutuste jälgimisega ja seda on ühes kontrollikoja eriaruandes juba käsitletud.

Komisjon rõhutab veel kord oma pühendumust ELi lähenemisviisile. Tema kasutatud meetod on usaldusväärne ning koostatud läbipaistvalt ja koordineeritult. See põhineb Rio markeritel ning sellest on teatatud Euroopa Parlamendile ja nõukogule.

Komisjon usub ka, et ÜPP vahenditel on olnud pigem märkimisväärne kui piiratud mõju.

V. Komisjon märgib, et ühise põllumajanduspoliitika erieesmärk ei ole kunagi olnud vähendada loomakasvatusest tingitud heidet. Heide on püsinud stabiilne, samas kui tootlikkus on suurenenud.

VI. Komisjon rõhutab, et ÜPP ja strateegia „Talust taldrikule“ eesmärk ei ole mitte ainult vähendada heidet, vaid säilitada ka bioloogiline mitmekesisus ja maapiirkondade elanike elatusvahendid, vähendada pestitsiidide kasutamist ja vee kvaliteedile avalduvat koormust ning pakkuda kvaliteetset toitu. Mahepõllumajandus on üks vahend kõigi nende eesmärkide saavutamiseks.

Seoses kaunviljadega rõhutab komisjon, et palju väetamist nõudvate põllukultuuride asendamine ei tooks automaatselt kaasa heite nihet teiste põllumajandusettevõtete suunas. Mahepõllumajanduse puhul ei ole võimalik heite vähenemise potentsiaalset mõju hinnata, sest selle kohta ei ole piisavalt andmeid. Komisjon märgib lisaks, et väetise kasutamisest tulenevat heidet aitavad vähendada strateegia „Talust taldrikule“ ja toitainete kalkuleerimise rakendus FaST. Ühtlasi kavatseb komisjon korrapäraselt läbi vaadata nitraadidirektiivi alusel võimaldatud erandid.

VII. Metsastamise toetust on muudetud, pikendades säilitamistoetust 5 aastalt 12 aastale ning kõnealune periood on viidud kooskõlla saamata jäänud tulu hüvitismaksetega. See muudab metsastamise meetme põllumajandustootjate jaoks huvitavamaks. Agrometsanduse meede on koondmäärusega paindlikumaks muudetud. Sellega on antud võimalus uuendada ja taastada olemasolevaid ja halvenenud seisundis agrometsandusalasid, aidata kaasa nende jõudsale arengule, lasta neil toimida süsiniku sidujana ja parandada paikset mikrokliimat. Agrometsandusele eraldatud vahendid (avaliku sektori kogukulud 64 miljonit eurot) on juba suuremad kui eelmisel perioodil ning 2019. aasta lõpuks oli rajatud üle 2100 hektari uusi agrometsandusalasid.

VIII. Komisjon leiab, et nõuetele vastavuse eeskirjad ja rohestamiskava on ajendanud põllumajandustootjaid võtma tõhusaid kliimamuutuste leevendamise meetmeid.

Mitmesugused maa hea põllumajandus- ja keskkonnaseisundi standardid, mis on seotud nõuetele vastavuse eeskirjadega, tulevad kliimamuutuste leevendamisel ja nendega kohanemisel (minimaalne taimkate, maa majandamine erosiooni piiramiseks, mulla orgaanilise aine säilitamine, maastikule iseloomulike vormide säilitamine) kasuks ning moodustavad kohustuslike tavadena toetuskavade tugeva lähtealuse. Rohestamiskavaga on kehtestatud püsirohumaat ja ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-alade säilitamise nõue, mille alusel peavad põllumajandustootjaid hoidma alal kliimamuutuste mõju leevendamise seisukohast kasulikke alasid ja elemente, nagu rohumaa, kesa, puud või hekid.

IX.

1) Komisjon on soovitusel 1 punktiga a osaliselt nõus. Ta on nõus 1. soovitusel punktidega b ja c.

Komisjon on võtnud meetmeid, lisades ÜPP 2023.–2027. aasta ettepanekusse kliimameetmetega seotud ambitsioonikamad eesmärgid. Tingimuslikkust on laiendatud ja see hõlmab kõiki otsetoetusi, välja on pakutud uusi ökokavasid ning kliimameetmetele ja keskkonnale on eraldatud 30 % maaelu arenguks ettenähtud eelarvest. Liikmesriigid esitavad kavandatud meetmed komisjoni hinnatavates riiklikes strateegiakavades.

2) Komisjon nõustub 2. soovitusel punktidega a ja b.

Komisjon on võtnud meetmeid, lisades ajavahemiku 2023–2027 tingimuslikkuse hulka maa hea põllumajandus- ja keskkonnaseisundi, mis on seotud turbaalade ja märgalade miinimumkaitsega.

3) Komisjon ei ole nõus 3. soovitusel punktiga a, ent on nõus 3. soovitusel punktiga b.

Liikmesriigid esitavad oma ÜPP strateegiakavad, mida analüüsivad komisjoni talitused. Pärast nende kavade vastuvõtmist annavad liikmesriigid kord aastas nende rakendamisest aru.

SISSEJUHATUS

01. Valitsustevahelise kliimamuutuste rühma (IPCC) suunistes esitatud hinnangul on põllumajanduse põhjustatud heide seotud üksnes põllumajandustoodete kasvuetaapiga. Põllumajandusest tingitud kasvuhoonegaaside heide moodustab vaid 10 % ELi koguheitest. 2013.–2020. aasta ÜPP ei hõlma põllumajandustootmise olelusringi hindamist.

Joonis 1. Komisjoni arvates oleks asjakohasem esitada joonis, millel on kujutatud põllumajandusest tuleneva ELi kasvuhoonegaaside heide osakaal. Sellised joonised on hõlpsasti kättesaadavad – neid koostab Euroopa Keskkonnaamet oma kasvuhoonegaaside andmevaatori¹ jaoks.

Joonis 2. Põllumajanduslik heide koosneb määratluse kohaselt metaanist ja dilämmastikoksiidist. Seda reguleeriti kuni 2020. aastani jõupingutuste jagamist käsitleva otsusega ja reguleeritakse alates 2021. aastast jõupingutuste jagamise määrusega. Maakasutusest, maakasutuse muutusest ja metsandusest tulenevat heidet ja sellest tulenevate kasvuhoonegaaside sidumist reguleeritakse alates 2021. aastast LULUCFi määrusega.

04. Komisjon märgib, et heitkogused on pärast 2010. aastat stabiliseerunud ja nende kõikumine eri aastatel püsib allpool Euroopa Keskkonnaameti kehtestatud mõõtemääramatuse läviväärtust. Samal ajal on tootmine suurenenud ja heide tooteühiku kohta vähenenud.

¹ <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/data-viewers/greenhouse-gases-viewer/>.

Joonis 3. Komisjon nendib, et kehtivates kliimaõigusaktides (jõupingutuste jagamise määrus ja LULUCF) on maakasutusest tulenev heide CH₄ ja N₂O heitest eraldatud. Kahte eri liiki heite arvutustes lähtutakse eri omadustest ja mõõtemääramatuse tasemetest.

07. Kliima- ja energiapoliitika raamistik aastani 2030 sisaldab ka maakasutusest, maakasutuse muutusest ja metsandusest tulenevat heidet ja sellest tulenevate kasvuhoonegaaside sidumist. See element lisati LULUCFi määrusega, mida kohaldatakse alates 1. jaanuarist 2021.

08. Liikmesriigid võivad kavandada optimaalse kliimastrateegia, et saavutada oma riiklik eesmärk jõupingutuste jagamise sektorites. Nende strateegiad sisalduvad riiklikes energia- ja kliimakavades². Põllumajandus peaks aitama sellistele leevendamispüüdlustele kaasa samamoodi nagu kõik teised sektorid. Jõupingutuste jagamise eesmärkide arvutamisel on peetud silmas kulutõhususe kaalutlusi. Kui mõni liikmesriik otsustaks, et põllumajandussektorist tema jõupingutuste jagamise eesmärgi saavutamisele kasu ei ole, oleks teiste sektorite panus tõenäoliselt kallim.

13. Komisjon leiab, et enamik jälgitavaid meetmeid toob kasu rohkem kui ühele huvi keskmises oleval valdkonnale ning et seda tuleks arvesse võtta mis tahes järeldustes asjaomaste meetmete üldise mõju kohta.

TÄHELEPANEKUD

25. Komisjon juhib tähelepanu sellele, et ükski liikmesriik ei teata metaaniheite suurima võimaliku üksikasjalikkusega. Nagu metaanistrateegias märgitud, pooldab komisjon metaaniheite paremat hindamist ja leevendamist. Komisjon märgib, et loomakasvatusest tulenev heide on viimastel aastatel stabiliseerunud, tootmine aga suurenenud. Komisjon tunnistab asjaolu, et sööda seodeprotsessist tulenevad heitkogused ei vähene, aga ELi olukorda aitaks paremini selgitada vajalik kontekst, mis hõlmaks muu hulgas metaaniheite hindamise ebamäärasust ja liikmesriikide aruandluse üksikasjalikkuse taset ning tootlikkuse suurenemist.

26. Komisjoni arvates ei aita liikmesriikide kasvuhoonegaaside inventuur alati tuvastada põllumajandustootjate rakendatavate ja ÜPP raames toetatavate leevendusmeetmete mõju. Inventuuri tulemused sõltuvad ka liikmesriikide seiresüsteemide ülesehitusest ning hinnangu koostamiseks kasutatud heitekoefitsientidest ja tegevusandmetest.

27. Müügiedendusprogrammide eesmärk on toetada ELi põllumajandussektori, sealhulgas loomakasvatusektori konkurentsivõimet, suurendades teadlikkust ELi põllumajanduslike toiduainete eelistest ja nende tootmise rangetest standarditest. Komisjon rõhutab, et ÜPP ei saa tarbijate valikuid muuta ega piirata.

Liikmesriigid võivad pakkuda oma maaelu arengu programmidega põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmeid, millega toetatakse ekstensiivset karjakasvatust ekstensiivse karjatamise kaudu. Seda võimalust kasutab enamik liikmesriike.

Lisaks tuleks loomakasvatustoodangut ja loomsete saaduste tarbimist käsitleda eraldi, sest EL on üks suurimaid toidu ja sööda eksportijaid ja importijaid. Viimastel aastakümnetel on söödaväärindus järjepidevalt paranenud. See tähendab, et ühe loomsete saaduste ühiku tootmiseks kulub vähem sööta. ELi kariloomade toiduvalikusse on ka üha enam lisatud toidu- ja biokütusetööstuse mittesöödavaid ühend-/kõrvaltooteid.

²https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/national-energy-climate-plans_en#final-necps.

Joonis 11. Komisjoni arvates ei peaks tarbimist käsitlevad andmed osutama mitte ainult toote kogusele, vaid ka toitainete kvaliteedile.

28. Komisjoni ettepanekus tulevase ühise põllumajanduspoliitika kohta tunnistatakse toidu raiskamise probleemi ja seda kajastatakse selle erieesmärgis (kavandatud artikli 6 lõike 1 punkt i) „parandada ELi põllumajanduse reageerimist ühiskonna nõudlusele seoses toidu ja tervisega; siia alla kuulub nii ohutu, toitev ja säästev toit, toidu raiskamise vähendamine kui ka loomade heaolu“.

30. Komisjon märgib, et sööda seedeptsessist tuleneva heite vähendamise seisukohast on väga paljutõotavad uued looduslikud ja sünteetilised söödalised, kuid need põhjustavad põllumajandustootjatele lisakulusid. Komisjon on saanud mitu söödalisede kasutamise taotlust, mille eesmärk on vähendada kasvuhoonegaaside heidet, ning Euroopa Toiduohutusamet (EFSA) hindab neid praegu. Kui EFSA hinnang on positiivne, annab komisjon loa neid lisandeid ELis kasutada. Komisjon kavatab ka strateegia „Talust taldrikule“ raames selliste söödalisede lubamise protsessi lihtsustada.

32. Veistele spetsialiseerunud põllumajandustootjate sõltuvus otsetoetustest on tõepoolest suur, aga muudes loomadega seotud sektorites (nt piimatootmine, kitse- ja lambakasvatus, teratoiduliste või mitmesuguste eri põllumajandusloomade kasvatus) on see tunduvalt väiksem. Kõnealustes muudes loomadega seotud sektorites on selline sõltuvus võrreldav sõltuvusega teravilja, õliseemnete ja valgurikaste taimede sektoris või on sellest koguni väiksem.

34. Komisjon on samuti seisukohal, et uurides maksete mõju kasvuhoonegaaside koguheitele, millele kontrollikoda viitab, on tervikliku pildi saamiseks oluline arvesse võtta mõju üleilmsele heitele (heite ülekandumine)

Näiteks selgub aruandes (joonealuses märkuses nr 20) viidatud Janssoni jt uuringust tõepoolest, et mäletsejate kasvatajatele antava tootmiskohustusega seotud toetuse kaotamine vähendaks põllumajandusest tulenevat kasvuhoonegaaside heidet ELis 0,5 %. Selle vähenemise võib aga hinnanguliselt umbes kolme neljandiku ulatuses tühistada heite ülekandumine (st heite suurenemine väljaspool ELi), mille põhjustab kasvav import riikidest (näiteks Brasiilia), kus heite ühe tootmisühiku kohta (kasvuhoonegaaside heitemahukus) on suhteliselt suurem. Heite ülekandumine vähendaks märkimisväärselt positiivset mõju globaalsele soojenemisele, mis oleks võidud saavutada tootmiskohustusega seotud toetuse kaotamisega ELis.

Lisaks rõhutab komisjon, et hinnates eri ÜPP toetuste mõju kasvuhoonegaaside heitele, tuleb üles lugeda kõik aspektid, tegurid ja võimalikud tagajärjed. Näiteks võivad paljud loomapidajatele makstavad otsetoetused (nt põhitoetus karjamaa/rohuma hektarite arvu järgi, keskkonnasäästlikumaks muutmise toetus, tootmiskohustusega seotud toetus valgukultuuride tootmiseks) avaldada keskkonnale teatavat soodsat mõju.

36. Komisjon ei sea osutatud teaduslikku artiklit kahtluse alla, ent tuleb meelde, et ametlikult kokku lepitud ELi või rahvusvaheline meetodika võrreldavate olulusringihinnangute andmiseks puudub. Komisjon tegeleb imporditud toodete keskkonnajalajäljega, rakendades roheline kokkuleppe ja strateegia „Talust taldrikule“ eesmärgi. Rohelise kokkuleppe eesmärk, mis on seotud imporditud toodete keskkonnajalajäljega, on teha rahvusvaheliste partneritega koostööd üleilmsete keskkonnastandardite parandamiseks. Strateegias „Talust taldrikule“ on aga konkreetselt märgitud: „ELi ökoloogilise ülemineku toetamiseks ja selle osana kasutatakse ELi poliitika asjakohaseid tegevussuundi, sealhulgas kaubanduspoliitikat. EL püüab tagada, et kõigis ELi kahepoolsetes kaubanduslepingutes oleks kaugemaleulatav peatükk kestlikkuse kohta. Sellega tagatakse kõigis

kaubanduslepingutes sisalduvate kaubandust ja kestlikku arengut käsitlevate sätete täielik rakendamine ja jõustamine.“

Komisjon lisab veel, et suurem osa Euroopas kasutatavast sojast pärineb riikidest, kus raadamise ohtu ei ole.

38. Komisjon on veendunud, et strateegia „Talust taldrikule“ ja toitainete kalkuleerimise rakendus aitavad väetise kasutamisest tulenevat heidet vähendada. Ühtlasi vaatab komisjon korrapäraselt läbi nitraadidirektiivi alusel võimaldatud erandid.

40. Komisjon tuletab meelde, et ÜPP-I ei ole selget eesmärki vähendada loomakasvatust ning et sõnniku kasutamisest tulenev heide on seotud nii sõnniku koguse kui ka käitlusega.

43. Nitraadidirektiivi alusel saab võimaldada erandeid, kui need ei takista direktiivi eesmärkide saavutamist. Neid tuleb põhjendada objektiivsete kriteeriumidega, näiteks:

- pikad kasvuperioodid,
- suure lämmastikuvajadusega põllukultuurid,
- sademete suur netohulk tundlikul alal,
- erakordselt tugeva denitrifikatsiooniga mullad.

44. Komisjon on seisukohal, et kui pidada silmas üksnes mõju kasvuhoonegaaside heite vähendamisele, saab kohaldada sõnniku põllule laotamise suhtes leevendusstrateegiaid.

Sõnniku laotamisega mullasüsteemides aitab heiteid vähendada muutmääraga laotamine (täppispõllumajandus).

Innovatsiooni neis valdkondades on toetanud põllumajanduse tootlikkust ja kestlikkust käsitlev Euroopa innovatsioonipartnerlus. Selle partnerluse raames tegutsevad töörühmad, mis aitavad ületada lõhet teadusuuringute ja lahenduste ellurakendamise vahel, on osalenud arvukates algatustes, mille eesmärk on leevendada kliimamuutusi põllumajandusettevõtete tasandil.

45. Praeguse programmitöö perioodi maaelu arengu programmides sisalduvate põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmetega (M10) toetatakse mitmesuguseid põllumajandustavasid, mille eesmärk on parandada sisendite haldamist ja vähendada eelkõige mineraalväetiste kasutamist. Paljudes maaelu arengu programmides käib selline toetus käsikäes toetusega pestitsiidide kasutamise vähendamisele, s.o integreeritud tootmiskavadena.

- (Teine taane.) Komisjon tegeleb praegu põllumajandustavade, sealhulgas nitrifikatsiooni inhibiitorite keskkonna- ja kliimamõju metaanalüüsi süstemaatilise läbivaatamisega. Läbivaatamise tulemusel saadakse väikese nihkeohuga kindlad teaduslikud tõendid. See protsess on aidanud parandada ka teadmisi kõnealustest tavadest. Tulemused näitavad, et nitrifikatsiooni inhibiitoritel on märkimisväärne potentsiaal vähendada dilämmastikoksiidi õhkuheidet ja nitraadi leostumist vette, kuid samal ajal võivad need märkimisväärselt suurendada ammoniaagiheidet. Lisaks on mõne uuringu raames osutatud nitrifikatsiooni inhibiitorite ökotoksilisusele. Kokkuvõttes tuleks nitrifikatsiooni inhibiitorite mõju, eelkõige nende pikaajalist mõju, hoolikalt hinnata, enne kui on võimalik soovitada seda põllumajandustava laialdaselt rakendada.

Tabel 2. Komisjoni arvates on tabelis 2 esitatud klassifikatsiooniga keerulist reaalsust lihtsustatud. Väetise kasutamise vähendamise strateegiad ja eelkõige nende mõju kasvuhoonegaaside heite

lõplikule vähendamisele sõltuvad ka asukohast. Samuti sõltub nende kasutuselevõtt põllumajandussüsteemidest, mis on ELis väga mitmekesised.

46. Komisjon rõhutab, et ÜPP ja strateegia „Talust taldrikule“ eesmärk ei ole mitte ainult vähendada heidet, vaid säilitada ka bioloogiline mitmekesisus ja maapiirkondade elanike elatusvahendid, vähendada pestitsiidide kasutamist ja vee kvaliteedile avalduvat koormust ning pakkuda kvaliteetset toitu. Mahepõllumajandus on üks vahend kõigi nende eesmärkide saavutamiseks.

Teine taane. Komisjoni arvates peab kirjeldatud stsenaarium paika ainult eeldusel, et põllumajandustoodete tarbimine ei muutu.

Joonis 17. Vt komisjoni vastus punktile 46.

51. Vt komisjoni vastus punktile 45.

60. Komisjon tuletab meelde, et põllumajandusmaa toetuskõlblikkuse „standardeeskirjade“ kohaselt on turbaalad otsetoetuskõlblikud, kui seal tegeletakse põllumajandusliku tegevusega ning järgitakse mitmesuguseid keskkonna- ja kliimanõudeid (nõuetele vastavus). Otsetoetust ilma igasuguse põllumajandusliku tegevuseta võimaldavad saada vaid mõned hästi piiritletud erandid. Ilma põllumajandusliku tegevuseta on selline maa otsetoetuskõlblik näiteks juhul, kui tegemist on varem haritud turbaalaga, mida nüüd maaelu arengu programmitöö raames tootmisest kõrvalejätmise kohustuste alusel taastatakse.

Komisjoni vastus punktidele 63, 64 ja 65.

Püsirohuma suhtarvu säilitamise nõue on nn turvavõrk, mida hallatakse riikide või piirkondade tasandil ja mille eesmärk on vältida maa ulatuslikku põllumaaks muutmist. See on kohustuslik põhinõue, mida kohaldatakse kõigi püsirohumaade suhtes kogu ELis, ning seda võib vajaduse korral täiendada vabatahtlike põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmetega, millega keelatakse eri liiki sekkumised kõnealustel aladel. See vahend ei keela kündmist ja taaskülvamist seni, kuni maa jääb püsirohumaaks. Kündmine ja taaskülvamine ei ole aga tingimata üldlevinud tavad ning paljudel aladel ei too selliste tavade rakendamine põllumajanduslikku kasu.

Püsirohuma suhtarvu säilitamise nõuet on pärast 2015. aastat karmistatud, alandades kasutusotstarbe muutmise määra 10 %-lt 5 %-le. Kui see määr on saavutatud, peab liikmesriik käivitama maa kasutusotstarbe muutmise protsessi.

Komisjoni vastus punktidele 66, 67 ja 68.

Keskkonnatundliku püsirohuma kaitsemise nõue ei luba muuta rohumaad Natura 2000 aladel muu kasutusotstarbega maaks ja seda üles künda. Ehkki selle nõude põhieesmärk on kaitsta bioloogilist mitmekesisust, avaldab see tugevat mõju ka süsiniku sidumisele. See vahend täiendab nn turvavõrgu mehhanismi, mis aitab säilitada püsirohuma suhtarvu riikide või piirkondade tasandil. Elupaikade direktiivi artikli 6 lõige 2 ja linnudirektiivi artikli 4 lõige 4, mis käsitlevad seisundi halvenemise ärahoidmist, juba osutavad muu hulgas tegevustele, mis põhjustavad elupaikade halvenemist, nagu linnudirektiivi ja elupaikade direktiivi alusel kaitstavate Natura 2000 alade rohumaade kündmine ja nende kasutusotstarbe muutmine. Paraku ei tähenda see, et kaitstavat rohumaad ka tegelikkuses ei künta ega muu otstarbel ei kasutata. Keskkonnatundliku püsirohuma kaitset ÜPP kaudu tuleb seega tugevdada. See võimaldaks kaitsta kõiki Natura 2000 aladel ja väljaspool asuvaid rohumaaid ning tagada kogu ELis ühtse ja kõrgetasemelise kaitse, mis läheb kaugemale direktiivide nõuetest.

69. Koondmäärusega on agrometsanduse meede paindlikumaks muudetud ja see võib nüüd hõlmata agrometsandussüsteemide rajamist, uuendamist või taastamist. Komisjon eeldab, et sellisena võetakse see meede rohkem kasutusele.

70. Süsinikdioksiidi sidumise seire on keeruline selliste probleemide tõttu nagu süsiniku puudumine mullas või siis mõõtemääramatus. Nende lahendamiseks töötab komisjon praegu välja süsinikku siduva majandamise algatust ja süsiniku sidumise sertifitseerimise raamistikku, mille eesmärk on ühtlustada süsiniku sidumise kvantifitseerimist, et tõhusalt premeerida kliimameetmete eest, mis on võetud seoses maakasutusega.

Maakorraldustavad, mille abil (säilitatakse ja) parandatakse põllumulla seisundit (huumuse teket soodustavad meetmed) võivad suurendada mulla süsinikusisaldust ja soodustada süsiniku sidumist. Neid tavasid saab toetada põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetme raames ning paljud liikmesriigid on võtnud sellise toetuse kasutusele oma maaelu arengu programmides.

72. Kliimamuutuste leevendamise ja nendega kohanemise seiskohast on kasulikud paljud maa hea põllumajandus- ja keskkonnaseisundi standardid. Minimaalset taimkatet nõuab näiteks standard nr 4, minimaalset maakasutust erosiooni piiramiseks standard nr 5, mulla orgaanilise aine säilitamist standard nr 6 ja maastikule iseloomulike vormide säilitamist standard nr 7.

73. Rohestamiskavas sisalduva ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-ala komponendi eesmärk on eelkõige kindlustada põllumajandusettevõtetes bioloogiline mitmekesisus ja seda suurendada. 2013. aasta ÜPP reformi käigus kaasseadusandjate poolt kasutusele võetud võimalus käsitada püüdekultuuride kasvatamise ala ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-alana ei olnud suunatud nende kultuuride edendamisele, vaid bioloogilise mitmekesisuse eesmärgi saavutamisele. Pärast seda, kui komisjon oli selle kava aegsasti läbi vaadanud, lisati õigusaktidesse pestitsiidide kasutamise keeld, et aidata paremini kaasa bioloogilise mitmekesisuse eesmärgi saavutamisele.

74. Koondmäärusega on agrometsanduse meede paindlikumaks muudetud ja see võib nüüd hõlmata agrometsandussüsteemide rajamist, uuendamist või taastamist. Komisjon eeldab, et sellisena võetakse see meede tulevikus rohkem kasutusele.

75. Ricardo uuringus on osutatud süsinikdioksiidi sidumise määrale hektari kohta suurusjärgus 2,2–7,3 tonni. See kujutab endast komisjoni arvates olulist eeldust, sest võimalikud väärtused erinevad üksteisest suuresti (võimalik määr 5 t hektari kohta = erinevus üle 300 %). Komisjon rõhutab, et kontrollikoja esitatud väärtus kajastab ainult ülemist vahemikku.

77. Ajavahemikul 2014–2020 tegeleti kliimamuutustega seotud kulutuste jälgimisega ja seda on käsitletud ühes kontrollikoja eriaruandes.

Komisjon tuletab oma vastustes meelde, et ELi kliimaeesmärk on seatud kogu majandusele ega keskendu konkreetsetele sektoritele.

Heitkoguste vähendamise seotud kliimaeesmärkide üle otsustavad kaasseadusandjad ning 2013.–2020. aasta ÜPP jaoks ei ole ühtegi sellist eesmärki kindlaks määratud.

Komisjoni vastus punktidele 83, 84 ja 85.

Rohestamiskava võeti kasutusele 2015. aastal, et kehtestada uus nõue, mille kohaselt tuleb märkimisväärne osa otsetoetustest suunata ÜPP keskkonnatoime parandamisele. Selleks nõuti põllumajandustootjatelt, et nad järgiksid peamisi põllumajandustootmise süsteemi hõlmavaid keskkonnatavasid. Nende tavade hulgas on püsirohumaa säilitamine, et vähendada loomakasvatuse sektori tekitatavat kasvahoonegaaside heidet, edendades eelkõige süsiniku sidumist

rohumaade kaupa. Süsiniku sidumisele aitab kaasa ka nõue säilitada ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-aladel kindlal hulgal alasid ja elemente, nagu hekid, puud jne. Püsirohumaad ning mittetootlike alade ja konkreetsete elementide säilitamine jääb ÜPP osaks ka suurema tingimuslikkuse korra raames.

Tavade rakendamise taseme kohta võib märkida, et rohestamise otstarve ei ole muuta tavasid kõigi põllumajandustootjate, vaid ainult nende jaoks, kes ei täida nõutud eesmäärke. Neil põllumajandustootjatel, kes juba nõutud eesmäärke täidavad, aitab rohestamine ära hoida maa keskkonna- ja kliimaseisundi halvenemist, näiteks juhul, kui nad oma tootmist intensiivistavad.

86. Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond 2014–2020 pakub paindlikke vahendeid (sealhulgas toetused põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmetele, metsanduse keskkonna- ja kliimakoostustele ning metsastamisele ja agrometsandusele, samuti Natura 2000 ja veepoliitika raamdirektiivi kohased toetused ning vahendid mahepõllumajanduse ja investeringute toetuseks), mida liikmesriigid saavad rakendada kooskõlas oma konkreetsete kliimamuutuste mõju leevendamise vajadustega. Seda rõhutab ka prioriteetide ja sihtvaldkondade määratlus, mis oli üksikasjalikum kui aastatel 2007–2013.

Lisaks 3,2 %-le, mis oli peamiselt suunatud kasvuhoonegaaside heite vähendamisele või süsinikdioksiidi sidumise edendamisele, väärib märkimist ka panus, mille on andnud meetmed, mis olid suunatud 4. prioriteedi keskkonaeesmärkidele (nt kontrollikoja osutatud bioloogiline mitmekesisus). Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi koguelarvest on 4. prioriteedile selleks perioodiks eraldatud 45,2 %.

Sellega toetatakse paljusid eespool esitatud vastustes kirjeldatud põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmeid, investeringuid ja teadmussiiret. Ehkki need on kavandatud 4. prioriteedi jaoks eesmärgiga tegeleda ökosüsteemidega, annavad need märkimisväärse panuse ka heite vähendamisse ja süsiniku sidumisse.

87. ÜPP meetmete mõju kliimamuutustele hinnatakse komisjoni talituste töödokumendis, mis avaldatakse enne suve. Selles tuginetakse hindamist toetava uuringu käigus kogutud tõenditele ja täiendavatele allikatele. Järgmise ÜPP raames annab liikmesriikide iga-aastane aruandlus silmapaistval hulgal asjakohaseid andmeid, näiteks üksikasjalikku teavet kliimamuutuste leevendamiseks toimunud sekkumiste kohta (nt vastavate koostustega hõlmatud hektarite arv), samuti metsastatud hektarite arvu, kliimamuutustega parema kohanemise ja heite vähendamise toetatud koostustega hõlmatud põllumajandusmaa osakaalu, kliimameetmetesse investeerivate põllumajandusettevõtete osakaalu ja paigaldatud täiendavate energiatootmiseadmete võimsuse kohta. Lisaks sellele esitab komisjon liikmesriikide esitatud teabe põhjal aruande toetatud hektarite kohta põllumajandustavade kaupa. Lõpuks antakse ka hinnang mõjule, mida ÜPP meetmed kliimale avaldavad.

88. Kliimamuutuste leevendamise meetmete mõju iga-aastast hindamist (nt maaelu arengu kavade rakendamise aastaaruannetes) ei ole ette nähtud.

Hindamisküsimusi sihtvaldkondade kaupa ja hindamisküsimusi, mis olid seotud liidu tasandi eesmärkide, sealhulgas kliimamuutuste leevendamisega, sisaldas vaid 2019. aastal esitatud täiustatud rakendamise aastaaruanne (milles käsitleti rakendamist 2018. aastal). Neid hindamisküsimusi käsitletakse üksikasjalikumalt 2014.–2020. aasta maaelu arengu kavade järelhindamisel.

Lisaks teeb komisjon hindamise kasutajate kaudu koostööd liikmesriikidega, et jagada parimaid tavasid ja aidata liikmesriikidel paremini hinnata maaelu arengu meetmete netopanust kasvuhoonegaaside heite vähendamisse.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

91. Komisjon märgib, et ajavahemikul 2014–2020 tegeleti kliimamuutustega seotud kulutuste jälgimisega ja seda on käsitletud ühes kontrollikoja eriaruandes. Komisjon viitab oma vastustele, mis on antud eriaruandele nr 31/2016³.

Seoses viidatud aruandes osutatud ÜPP kliimameetmete rahastamise ülehindamise ja rohestamisega võttis komisjon muu hulgas teadmiseks kontrollikoja simulatsioonid, milles kasutati mõne rahvusvahelise abiorganisatsiooni kokkulepitud eri meetodeid ja üldpõhimõtteid, ent kordas veel kord oma pühendumust ELi lähenemisviisile. Tema kasutatud meetod on usaldusväärne ning koostatud läbipaistvalt ja koordineeritult. See põhineb Rio markeritel ning sellest on teatatud Euroopa Parlamendile ja nõukogule.

1. soovitus: võtta meetmeid, et ÜPP aitaks vähendada põllumajandusest tulenevat heidet

a) Komisjon on soovitusega osaliselt nõus.

Praegu ei ole ELi õiguse alusel põllumajandussektori jaoks ette nähtud konkreetseid riiklikke leevendamiseesmärke (loomakasvatusest tuleneva muude kasvuhoonegaaside kui CO₂ heite või väetise kasutamise vähendamiseks); sellele sektorile kehtivad ajavahemikuks 2021–2030 jõupingutuste jagamise määruse alusel samad riiklikud kasvuhoonegaaside heite vähendamise eesmärgid kui muudele sektoritele (ehitus, transport, jäätmekäitlus). Kooskõlas suurendatud eesmärgiga vähendada kasvuhoonegaaside heidet kogu ELi majanduses vähemalt 55 % uuritakse lisatud mõjuhinnangus mitut võimalust, kuidas jõupingutuste jagamise määruse kohaseid riiklikke eesmärke suurendada.

Liikmesriigid on LULUCFi määruse alusel juba võtnud CO₂ netosidumise kohustusi. Hiljutine kliimaseaduse kokkulepe sisaldab komisjoni avaldust selle kohta, et kliimaneutraalsuse saavutamiseks aastaks 2050 on vaja rohkem CO₂ sidujaid (st maakasutusest, maakasutuse muutusest ja metsandusest pärit heite kõrvaldajaid). Komisjoni teatises „Euroopa 2030. aasta kliimaeesmärgi suurendamine: investeerimine kliimaneutraalsesse tulevikku meie inimeste hüvanguks“ (COM/2020/562 final) sisalduva hinnangu kohaselt on võimalik suurendada süsiniku sidumist ELis 2030. aastaks üle 300 miljoni CO₂ ekvivalenttonnini. Kooskõlas selle eesmärgiga esitab komisjon oma paketi, mis käsitleb valmisolekut 55 % eesmärgi saavutamiseks, LULUCFi määruse läbivaatamise ettepanekud. Esialgses mõjuhinnangus sätestatu kohaselt uuritakse LULUCFi määruse läbivaatamisega seotud mõjuhinnangus peale selle veel võimalust ühendada LULUCFi määruuses alates 2031. aastast põllumajandusest tulenev muu heide kui CO₂ ning maakasutusest tulenev CO₂ heide ja selle sidumine, mis tähendaks riiklike valdkondlike eesmärkide seadmist maasektori, sealhulgas sektoriga seotud kasvuhoonegaaside heite ja selle sidumise jaoks.

(b) Komisjon on soovitusega nõus.

(c) Komisjon on soovitusega nõus.

2. soovitus: võtta meetmeid haritavast kuivendatud turvasmullast tuleneva heite vähendamiseks

(a) Komisjon on soovitusega nõus.

(b) Komisjon on soovitusega nõus.

³ <https://www.eca.europa.eu/et/Pages/DocItem.aspx?did=39853>.

Oma ettepanekus ÜPP strateegiakava määramise kohta näeb komisjon tulevase tingimuslikkuse (maa hea põllumajandus- ja keskkonnaseisundi standard nr 2) raames ette turba- ja märgalade kaitse. Sellest tugevast alusest lähtudes saavad liikmesriigid pühendada olulise osa tulevase ÜPP eelarvest kuivendatud turvasmulla taassoostamisele/taastamisele ökokavade ja mitmesuguste maaelu arengu sekkumiste kaudu. Komisjon kaalub seda aspekti hoolikalt tulevaste ÜPP kavade hindamisel.

Lisaks toetab komisjon vastava algatuse kaudu süsinikku siduvat majandamist kui ärimudelit, mis annab biomajanduses osalejatele nende loodava kliimakuu põhise uue sissetulekuallika (üksikasjalikuma teabe saamiseks vt komisjoni vastus soovitusel 3b). Aastatel 2018–2020 tehtud uuringu „Tehniliste suuniste käsiraamat – tulemuspõhiste süsiniku sidumise mehhanismide loomine ja rakendamine ELis“ („Technical Guidance Handbook – setting up and implementing result-based carbon farming mechanisms in the EU“)⁴ käigus vaadati läbi võimalused töötada välja süsiniku sidumise eest makstavad toetused viies paljutöötavas valdkonnas, sealhulgas turbaalade taastamine ja taassoostamine. See uuring aitab erasektori osajatel ja ametiasutustel teha üha enam süsiniku sidumise algatusi, mis annavad olulise panuse kliimamuutuste vastasesse võitlusesse.

95. Komisjon märgib, et ajavahemikul 2014–2020 tegeleti kliimamuutustega seotud kulutuste jälgimisega ja seda on juba käsitletud ühes kontrollikoja eriaruandes. Komisjon viitab oma vastustele, mis on antud eriaruandele nr 31/2016⁵.

Seoses viidatud aruandes osutatud ÜPP kliimameetmete rahastamise ülehindamise ja rohestamisega komisjon muu hulgas:

- ei jaganud seisukohta, et otsetoetuste rohestamise aluseks on suuresti maa hea põllumajandus- ja keskkonnaseisundiga seotud varasemad tingimused. Ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-ala ja põllumajanduskultuuride mitmekesistamisega seotud nõuded on uued ning püsikarjamaa kaitset on palju tugevdatud – näiteks kaitstes täiel määral keskkonna seisukohalt tundlikku püsirohumaad ja vähendades püsirohumaad üleskündmise võimalust;
- arvas, et otsetoetuste rohestamise mõju on märkimisväärne, mitte piiratud. Mõju kajastab õiglaselt kolme põllumajandustava seotust kliimaga. Kuigi on tõsi, et rohestamise nõudeid ei kohaldata kõigile põllumajandustootjatele, näitavad andmed, et need hõlmavad kogu põllumajandusmaast 72 %, mis on kliimameetmetega seoses isegi tähtsam.

Palume vaadata ka komisjoni vastust punktidele 86–88.

3. soovitus: esitada korrapäraselt teavet ÜPP panuse kohta kliimamuutuste leevendamise

(a) Komisjon ei nõustu mõju iga-aastase hindamise soovitusel. Liikmesriikide edusammude kohta kliimat soodustavate sekkumiste rakendamisel annavad teavet tulevastes ÜPP strateegiakavades ette nähtud iga-aastased tulemusnäitajad. Selleks et hinnata asjakohaselt nende meetmete mõju kasvuhoonegaaside netoheitele, on vaja mitme aasta andmeid, sealhulgas teavet mitmesuguste kasvuhoonegaaside heidet mõjutavate väliste tegurite kohta (ÜPP ei ole ainus kasvuhoonegaaside heidet põhjustav tegur)⁶. Sellist mõju analüüsitakse vastavate hindamiste raames, st mitte igal aastal.

⁴ <https://europa.eu/!WR87pg>.

⁵ <https://www.eca.europa.eu/et/Pages/DocItem.aspx?did=39853>.

⁶ Täiendava teabe saamiseks vt põllumajanduspoliitika mõju kliimamuutustele ja kasvuhoonegaaside heitele käsitleva komisjoni talituste töödokumendi 4. peatükk (meetod). Dokumendiga saab tutvuda aadressil <https://europa.eu/!bn68Kvm>.

(b) Komisjon on soovituslega nõus.

Kliimaraamistikus on põllumajandusest tulenev heide hõlmatud jõupingutuste jagamise määрусega, mis hõlmab ka transpordi-, ehitus- ja jäätmekäitlussektorit. Jõupingutuste jagamise määрусega on kehtestatud igale liikmesriigile heite vähendamise eesmärgid, millega kaasneb vajadus töötada välja asjakohane riiklik poliitika nende eesmärkide saavutamiseks. Kui neid eesmäärke ei saavutata, kohaldatakse karistusi. Oma paketis, mis käsitleb valmisolekut 55 % eesmärgi saavutamiseks, kavatseb komisjon esitada uued seadusandlikud ettepanekud, millega veelgi tugevdada kasvuhoonegaaside heite vähendamist kõigis sektorites, sealhulgas põllumajanduses, et saavutada 2030. aastaks üldine vähenemine vähemalt 55 % võrreldes 1990. aastaga.

Tulevast ühist põllumajanduspoliitikat käsitlevas ettepanekus, strateegias „Talust taldrikule“ ja rohelises kokkuleppes on ette nähtud positiivsed stiimulid, st võimalus premeerida põllumajandustootjaid süsiniku pikaajalise sidumise eest. Eelkõige toetab komisjon vastava algatuse kaudu süsinikku siduvat majandamist kui ärimudelit, mis annab biomajanduses osalejatele nende loodava kliimakuu põhise uue sissetulekuallika. Komisjon töötab süsiniku sidumise sertifitseerimiseks välja ka õigusraamistiku, mis põhineb kindlal ja läbipaistval süsinikdioksiidi arvestamisel. Komisjon teeb uuringu, mille raames hinnata põhimõtet „saastaja maksab“ seoses põllumajandusest tuleneva kasvuhoonegaaside heitega.