

Eriaruanne

Nõuetele vastavuse mõjusamaks ja lihtsamaks muutmine on endiselt keeruline ülesanne



EUROOPA
KONTROLLIKODA

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: @EJAuditorsECA

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

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5994-3	ISSN 1831-0818	doi:10.2865/289725	QJ-AB-16-026-ET-C
PDF	ISBN 978-92-872-6033-8	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/725016	QJ-AB-16-026-ET-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5991-2	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/513530	QJ-AB-16-026-ET-E

© Euroopa Liit, 2016

Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Eriaruanne

Nõuetele vastavuse mõjusamaks ja lihtsamaks muutmine on endiselt keeruline ülesanne

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

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse konkreetseid eelarvevaldkondi või juhtimisega seotud teemasid hõlmavate tulemus- ja vastavusauditite tulemused. Auditite valiku ja ülesehituse juures on kontrollikoja eesmärgiks maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevasi arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Käesoleva tulemusauditi viis läbi loodusvarade säästvale kasutamisele spetsialiseerunud I auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Phil Wynn Owen. Auditit juhtis kontrollikoja liige Nikolaos Milionis, keda toetasid kabinetiülem Ioulia Papatheodorou, kabineti atašee Kristian Sniter, valdkonnajuht Robert Markus, auditijuht Daniela Jinaru ning audiitorid Felipe Andrés Miguélez, Marius Cerchez ja Michael Spang.



Vasakult paremale: K. Sniter, I. Papatheodorou, N. Milionis, R. Markus, D. Jinaru.

Punkt

Mõisted

I–IX **Kokkuvõte**

1–10 **Sissejuhatus**

11–17 **Auditi ulatus ja lähenemisviis**

18–71 **Tähelepanekud**

18–36 **Komisjonil ei olnud olemasoleva teabe põhjal võimalik nõuetele vastavuse mõjusust asjakohaselt hinnata**

22–27 Komisjoni kasutatud tulemusnäitajad andsid nõuetele vastavuse mõjususest osalise ülevaate

28–33 Komisjon ei võtnud nõuetele vastavuse mõjususe hindamisel arvesse seda, mil määral põllumajandustootjad nõuetele vastavad

34–36 Komisjon ei analüüsinud ei nõuetele vastavuse rikkumiste põhjuseid ega nende vastu võitlemise võimalusi

37–71 **Kas nõuetele vastavuse juhtimis- ja kontrollisüsteemi saab veelgi lihtsustada?**

41–47 Kontrolliprotseduurid olid endiselt keerulised

48–52 Väikepõllumajandustootjate kava vähendas halduskoormust, kuid mõnes liikmesriigis võib see mõjutada nõuetele vastavuse eesmärkide täitmist

53–58 Keskkonnasäästlikumaks muutmisega lisati kohustuslikele keskkonnasõbralikele tavadele täiendav kontrollide kiht

59–64 Nõuetele vastavuse rakendamise seotud kulutusi ei ole piisavalt kvantifitseeritud

65–71 Põllumajandustootjatele kohaldatavate nõuetele vastavust puudutavate karistuste arvutamise alused ei ole ELis piisavalt ühtlustatud

72–79 **Järeldused ja soovitused**

- I lisa.** Nõuetele vastavuse eeskirjade ulatus vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EL) nr 1306/2013
- II lisa.** Perioodiks 2014–2020 ÜPP-s nõuetele vastavuse alal tehtud peamised muudatused
- III lisa.** Sidusrühmad väljendasid vajadust täiendava lihtsustamise järele
- IV lisa.** Makseasutustele saadetud küsimustikus sisalduvad juhtumiuuringud

Komisjoni vastused

EAFRD: Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond

EAGF: Euroopa Põllumajanduse Tagatisfond

Eelarveaasta: põllumajanduse eelarveaasta hõlmab tehtud kulusid ja saadud tulusid, mille makseasutused kannavad fondide eelarve raamatupidamisarvestusse seoses eelarveaastaga N, mis algab aasta N–1 16. oktoobril ja lõpeb aasta N 15. oktoobril. (Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1306/2013 artikkel 39).

Keskkonna peadirektoraat: Euroopa Komisjoni keskkonna peadirektoraat, mis vastutab keskkonnaalaste valdkondlike õigusaktide eest.

Kohustuslikud majandamisnõuded: keskkonda, rahvatervist, taime- ja loomatervist ning loomade heaolu puudutavatest kehtivatest ELi direktiividest ja määrustest pärinevatesse nõuetele vastavuse eeskirjadesse kaasatud valitud arv kohustusi. Nimetatud nõudeid juba kohaldatakse väljaspool ÜPP raamistikku.

Kontrollküsimused: nõuetele vastavuse eeskirjade rakendamisest tulenevad üksikasjad, mis sisalduvad liikmesriigis nõuetele vastavuse eest vastutava pädeva asutuse (st makseasutuse) tehtud või tellitud kohapealsete ja halduskontrollide kontrollinimekirjades.

Maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise standardid (GAEC): kõnealuste standardite eesmärk on aidata kaasa mulla erosiooni ärahoidmisele, mulla orgaanilise aine ja struktuuri säilitamisele, hooldustööde minimaalse taseme tagamisele, elupaikade kahjustamise vältimisele ning veevarude kaitsele ja majandamisele. Nimetatud standardid sisaldasid ÜPP õigusaktides ja neid kohaldatakse ainult ÜPP toetusesaajatele. Need standardid määratletakse liikmesriikide poolt, kes peavad seejuures arvesse võtma kohalikke tingimusi.

Makseasutus: liikmesriigis põllumajandustoetuste hindamise, arvutamise, kontrollimise ja maksmise eest vastutav ametiasutus.

Nõuetele vastavuse eeskirjad: koosnevad liidu õigusaktidest tulenevatest kohustuslikest majandamisnõuetest ning liikmesriikide tasandil kehtestatavatest maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise standarditest (GAEC), mis on vastavalt määruse (EL) nr 1306/2013 II lisa kohaselt seotud keskkonna, kliimamuutuste, maa hea põllumajandus- ja keskkonnaseisundi, rahvatervise, loomatervise, taimetervise ja loomade heaoluga. Käesolevas aruandes kasutatakse nõuetele vastavuse eeskirju ja nõuetele vastavuse kohustusi samas tähenduses.

Põllumajanduse peadirektoraat: Euroopa Komisjoni põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat, mis vastutab põllumajanduse ja maaelu arengu poliitika elluviimise eest.

Põllumajandusettevõtete nõustamise asutus: riigiasutus või eraõiguslik asutus, millele liikmesriik on teinud ülesandeks käitada süsteemi, mille eesmärk on põllumajandustootjate nõustamine põllumajandusmaaga ja põllumajandusettevõtte juhtimisega seotud küsimustes.

Tervise ja toiduohutuse peadirektoraat: Euroopa Komisjoni tervise ja toiduohutuse peadirektoraat, mis vastutab keskkonda, rahvatervist, taime- ja loomatervist ning loomade heaolu puudutavate valdkondlike õigusaktide eest.

Vastavusaudit: põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi tehtavad kohapealsed kontrollid, mis võimaldavad komisjonil kontrollida, kas liikmesriigid on neile eraldatud EAGFi ja EAFRD vahendeid õigesti kasutanud, eelkõige aga veenduda selles, et liikmesriikides on hästi toimivad juhtimis- ja kontrollisüsteemid, mis tagavad toetusesaajatele tehtavate maksete korrektsuse.

ÜPP: ühine põllumajanduspoliitika

I

Nõuetele vastavus seob enamiku põllumajandustootjatele makstavatest toetustest keskkonna, toiduohutuse, loomade ja taimede tervise ning maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmist puudutavate põhinõuete täitmisega. See puudutab praegu 7,5 miljonit põllumajandustootjat, kellele maksti 2015. aastal ligikaudu 47 miljardit eurot toetusi¹. Ühiskond ootab, et ELi toetust saavad põllumajandustootjad täidaksid nõuetele vastavust.

II

Seadusandja lõi nõuetele vastavuse jaoks ELi raamistiku. Komisjon vastutab selle elluviimise järelevalve eest. Liikmesriigid kehtestasid ELi eeskirjade alusel põllumajandustootjate tasandil konkreetsed kohustused ja kontrollisid nende täitmist. Kontrollikoda uuris, kas nõuetele vastavuse juhtimis- ja kontrollisüsteem oli mõjus ja kas seda saab veelgi lihtsustada.

III

Kontrollikoda järeltas, et komisjonil ei olnud olemasoleva teabe põhjal võimalik nõuetele vastavuse mõjusust asjakohaselt hinnata. Hoolimata ÜPP-s perioodiks 2014–2020 tehtud muudatustest saab nõuetele vastavuse juhtimis- ja kontrollisüsteemi veelgi lihtsustada.

IV

Komisjoni kasutatud tulemusnäitajad andsid nõuetele vastavuse mõjususest osalise ülevaate. Näitajad ei võtnud arvesse seda, mil määral põllumajandustootjad nõuetele vastavad. Lisaks ei analüüsinud komisjon ei rikkumiste põhjuseid ega nende vastu võitlemise võimalusi.

V

ÜPP-s perioodiks 2014–2020 tehtud muudatused vähendasid mõningal määral eeskirjade keerukust, sest loobuti põllumajandustegevuse jaoks vähetähtsatest nõuetest. Kontrolliprotseduurid on aga endiselt keerulised. Lihtsustamismeetmete (nt haldusasutusi ja põllumajandustootjaid täiendavast koormusest vabastav väikepõllumajandustootjate kava) võtmisel tuleb arvestada ka vajadust saavutada nõuetele vastavusele seatud eesmärgid.

VI

Uute keskkonnasäästlikumaks muutmise maksete kohased põllumajandustavad sarnanevad endistele maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise (GAEC) standarditele. Seetõttu on praegu kasutusel kahte liiki üksteist täiendavad põllumajandustavad, millel on samad eesmärgid: maa hooldamine ja bioloogilise mitmekesisuse kaitse. Hoolimata nende sarnasusest, kasutatakse kohustuslike maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise eeskirjade ning keskkonnasäästlikumaks muutmise tingimuste kontrollimiseks kahte erinevat kontrollisüsteemi. See võib endaga kaasa tuua kontrollisüsteemide ebatõhususe ja täiendava halduskoormuse.

¹ Nimetatud 7,5 miljonit põllumajandustootjat moodustavad 68% kõigist ÜPP toetusi saavatest tootjatest ning neile antav toetus moodustab 83% toetuste kogumahust. Loetletud arvud ei sisalda väikepõllumajandustootjaid, kuna nende suhtes ei rakendata nõuetele vastavuse kohustuste mittetäitmise korral halduskaristusi (vt punkt 48).

VII

Nõuetele vastavuse rakendamise kulutusi ei ole piisavalt kvantifitseeritud. Nii kaua, kui komisjon ei oska usaldusväärset hinnata nõuetele vastavuse kogumaksumust kõigi sidusrühmade tasandil (ELi institutsioonid, liikmesriikide juhtimis- ja kontrolliasutused ja põllumajandustootjad), ei saa ta tagada ka nõuetele vastavuse süsteemi kulutõhusust.

VIII

Karistuste süsteem ei taganud reegleid rikkunud ELi põllumajandustootjate makstavate halduskaristuste piisavalt ühtlustatud alustele tuginevat arvutamist. Rikkumiste raskusastme, ulatuse, püsivuse ja tahtlikkuse faktorite rakendamine sarnaste juhtumite jaoks karistuste määramisel erines liikmesriigiti märgatavalt.

IX

Kontrollikoda esitab järgmised soovitused:

- 2020. aastale järgneva perioodi ÜPP jaoks peaks komisjon edasi arendama oma nõuetele vastavuse tulemuslikkuse mõõtmiseks mõeldud näitajate süsteemi ning kuidas võtta arvesse seda, mil määral põllumajandustootjad oma näitajate puhul nõuetele vastavuse tingimustele vastavad.
- Komisjon peaks edaspidi parandama nõuetele vastavusega seotud rikkumiste alast teabevahetust asjaomaste talituste vahel, et aidata neil leida rikkumiste põhjused ja võtta nõuetekohaseid meetmeid nende käsitlemiseks.
- 2020. aastale järgneva perioodi ÜPP jaoks peaks komisjon tegema ettepaneku kohandada kohapealsete nõuetele vastavuse kontrollide eeskirju. See võimaldaks põhiliste kontrollipunktide mõjusamat eesmärgistamist.
- 2020. aastale järgneva perioodi ÜPP mõjuhindamise raames peaks komisjon analüüsima kahe sarnaste keskkonnamärgidega süsteemi (head põllumajandus- ja keskkonnatingimused ning ja keskkonnasäästlikumaks muutmine) rakendamisest saadud kogemusi, et nendevahelist koostoimet veelgi suurendada. Analüüsis peaks arvesse võtma näiteks standardite keskkonnamõju ja põllumajandustootjate poolset varasemat nõuete täitmist.
- Peale ÜPP tulemuslikkuse aruande valmimist (kavakohaselt 2018. aasta lõpuks) peaks komisjon välja töötama meetodika, mis mõõdaks nõuetele vastavuse maksumust.
- 2020. aastale järgneva perioodi ÜPP jaoks peaks komisjon edendama karistuste ühtlustatumat rakendamist ELi tasandil, selgitades täpsemalt rikkumiste raskusastme, ulatuse, püsivuse ja tahtlikkuse mõisteid.

01

Nõuetele vastavus seob enamuse põllumajandustootjatele makstavatest toetustest keskkonna, toiduohutuse, loomade tervishoiu ja heaolu ning maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmist puudutavate põhinõuete täitmisega. Praegu kehtib see kogu ELis 7,5 miljoni põllumajandustootja suhtes, kellele tehti eelarveaastal 2015 ca 47 miljardi euro suuruses summas toetusmaksid, mis sõltusid nõuetele vastavuse tingimuste täitmisest (vt **mõisted**)². Kui põllumajandustootja eeskirjadele ei vasta, võidakse tema suhtes rakendada halduskaristust.

02

Nõuetele vastavuse aluseks on kaks peamist eeskirjade kogumit (eeskirjade kehtiv versioon on esitatud **Ilisas**). Kohustuslikud majandamisnõuded on keskkonda, toiduohutust, taimetervist ning loomade tervishoidu ja heaolu käsitlevatest direktiividest ja määrustest pärinevad nõuded. Maa hea põllumajandus- ja keskkonnaseisundi (GAEC) standardid on ÜPP maksete saajatele kehtivad täiendavad eeskirjad. Nendega kehtestatakse põllumajandusmaale kehtivad säästlikud tavad, mille eesmärk on kaitsta vett, mulda, süsinikuvarusid ning tagada maa ja maastikuelementide hooldus.

03

Nõuetele vastavus peab aitama saavutada järgnevat kahte eesmärki:

- 2 Põllumajanduse ja maale arengu peadirektoraadi 2015. aasta tegevusaruanne.
- 3 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1306/2013 ühise põllumajanduspoliitika rahastamise, haldamise ja seire kohta, millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EMÜ) nr 352/78, (EÜ) nr 165/94, (EÜ) nr 2799/98, (EÜ) nr 814/2000, (EÜ) nr 1290/2005 ja (EÜ) nr 485/2008 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 549).

Joonis 1

Nõuetele vastavuse eesmärgid



Allikas: määruse (EL) nr 1306/2013 põhjendus 54³.

04

Ühiskond ootab, et ELi toetust saavad põllumajandustootjad täidaksid nõuetele vastavuse kohustusi. 2016. aasta jaanuaris avaldatud viimase Eurobaromeetri⁴ uuringu kohaselt pidasid rohkem kui neli vastajat viiest õigustatuks vähendada põllumajandustootjatele tehtavaid toetusmaksleid juhul, kui põllumehed ei täida eeskirju.

05

Nõuetele vastavust kui ÜPP ühte instrumenti hallatakse koostöös liikmesriikidega, st ülesanded jagunevad komisjoni ja liikmesriikide vahel. Nimetatud kontekstis on komisjonil järgmised ülesanded:

- järgida Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrustes kindlaks määratud ELi üldist raamistikku ning Euroopa Parlamendilt eelarvele heakskiidu andmise iga-aastase protsessi ajal saadud nõuandeid;
- luua rakendus- ja delegeerimismääruste abil üksikasjalik ELi raamistik koos selle juurde käivate liikmesriikide jaoks koostatud suunistega;
- kontrollida, et liikmesriigid täidaksid neile õigusaktidega pandud kohustused, ning rakendada finantskorrektsioone juhul, kui ta on leidnud, et liikmesriikide süsteemides on puudusi;
- kontrollida nõuetele vastavuse eesmärkide täitmist ja selle tulemuste kohta aru anda⁵.

06

Keskkonna peadirektoraat ning tervise ja toiduohutuse peadirektoraat vastutavad kohustuslike majandamisnõuete aluseks olevate valdkondlike õigusaktide eesmärkide elluviimise ja saavutamise järelevalve eest, ning põllumajanduse peadirektoraat vastutab GAECi standardite eest. Põllumajanduse peadirektoraat viib läbi auditeid, mille eesmärk on kontrollida asjakohaste nõuetele vastavuse alaste juhtimis- ja kontrollisüsteemide olemasolu liikmesriikides.

07

Liikmesriigid võtavad vastu seadusandlikud, regulatiivsed ja haldusaktid, et luua ELi üldisele ja üksikasjalikule nõuetele vastavuse raamistikule vastav riiklik raamistik, ning eriti:

- luua nõuetele mittevastamise vältimiseks, avastamiseks ja parandamiseks vajalikud süsteemid;
- teha kohapealseid kontrolle valimi põhjal, mis moodustab vähemalt 1% põllumajandustootjate arvust⁶;

4 „Special Eurobarometer 440 Europeans, Agriculture and the CAP“, mis avaldati 21. jaanuaril 2016 ja väljendab ajavahemikus 17–26. oktoober 2015 TNS opinion & sociali poolt Euroopa Komisjoni tellimisel kogutud arvamusi. Kõik intervjuud viidi läbi juhuslikkuse alusel valitud ELi kodanike kodudes.

5 Vt nt põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi 2014. aasta tegevusaruande 10. lisa 6.osa – nõuetele vastavus.

6 Üldise reegli kohaselt peab kohapealsete kontrollide valim moodustama vähemalt 1% ÜPP toetusesaajatest. Teatud nõuete puhul (nt loomade identifitseerimine ja registreerimine) nõutakse valdkonnapõhistes õigusaktides aga vähemalt 3% põllumajandustootjate kontrollimist. Seetõttu kontrollitakse nõuetele vastavuse raames tegelikult rohkem kui 1% põllumajandustootjatest. Näiteks eelarveaastal 2015 kontrolliti 2,31% põllumajandustootjatest. Kohustuslike majandamisnõuete puhul on liikmesriikidel lubatud need kontrollid ühendada valdkondlike õigusaktide raames tehtavate kontrollidega, et saavutada nõuetele vastavuse 1%-line kontrollimäär.

- rakendada karistusi ja nõuda tagasi eeskirju rikkunud põllumajandustootjatele ebaõigesti makstud summad;
- komisjonile aru anda (auditeeritud raamatupidamise aastaaruanded, finantssaruanded ja kontrollistatistika).

08

ÜPP toetusesaajad peavad täitma kõiki liikmesriigi õigusaktides sätestatud nõuetele vastavuse reegleid. Kui nad on reegleid rikkunud ning see rikkumine on põllumajandustootjale vahetult omistatava tegemise või tegematajätmise tagajärg, võidakse kõnealusele põllumajandustootjale makstavat aastast ELi toetust vähendada.

09

2008. aastal avaldas kontrollikoda nõuetele vastavuse mõjususe teemalise eriaruande⁷. Aruandes jõuti järeldusele, et nõuetele vastavus ei olnud mõjus poliitika ning rõhutati, et probleeme tekitas nõuetele vastavuse raamistik (eelkõige selle keerukus).

10

Komisjon, nõukogu ja liikmesriigid on pidevalt arutanud nõuetele vastavuse süsteemi ulatuse ja eeskirjade lihtsustamist, kuna raamistik on keeruline ning tagada tuleb eeskirjade kontrollimine ja nende piisav asjakohasus põllumajandusliku tegevuse jaoks. Ajavahemikus 2008–2013 tehti peale ÜPP nn tervisekontrolli nõuetele vastavuse süsteemis muudatusi⁸. Lisaks kavandati praeguseks perioodiks (2014–2020) muudatusi, mille eesmärk on⁹:

- optimeerida standardite ulatust, esitades need ühe valdkondadeks ja küsimusteks jaotatud nimekirjana, et muuta nõuetele vastavuse süsteem järjekindlamaks ja paremini nähtavaks; ning
- eemaldada nimekirjast mitu nõuet, mis ei olnud põllumajandustegevuse või põllumajandusliku majapidamise maa seisukohast piisavalt asjakohased või olid suunatud pigem riigiasutustele kui toetusesaajatele.

- 7 Eriaruanne nr 8/2008: „Kas nõuetele vastavus on mõjus poliitika?“ (<http://eca.europa.eu>).
- 8 Nõukogu 19. jaanuari 2009. aasta määrusega (EÜ) nr 73/2009, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames põllumajandustootjate suhtes kohaldatavate otsetoetuskavade ühiseeskirjad ja teatavad toetuskavad põllumajandustootjate jaoks, muudetakse määruseid (EÜ) nr 1290/2005, (EÜ) nr 247/2006, (EÜ) nr 378/2007 ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1782/2003 (ELT L 30, 31.1.2009, lk 16), lisati vee kaitse ja haldamise värskest loodud valdkonnas tegelikult kaks kohustuslikku head põllumajandus- ja keskkonnatingimust ning maa minimaalse hoolduse valdkonnas 3 vabatahtlikku head põllumajandus- ja keskkonnatingimust; samas muudeti aga vabatahtlikuks 3 määrusega (EL) nr 1782/2003 kehtestatud olemasolevat head põllumajandus- ja keskkonnatingimust. Väiksemaid muudatusi tehti ka kohustuslikes majandamisnõuetes, sealjuures loobuti määrusega (EÜ) nr 2629/97 nõutud kõrvamärkidest, põllumajandusettevõtete registritest ja passidest.
- 9 Perioodiks 2014–2020 vastu võetud muudatuste üksikasjalik tutvustus on esitatud II lisas.

11

Lihtsustamise eesmärk on eeskirjade, neile vastamise maksumuse ja kontrollide optimeerimine. Lihtsustamismeetmed vähendavad küll haldusasutustel ja põllumajandustootjatel lasuvat täiendavat koormust, kuid nende puhul tuleb arvestada ka vajadust saavutada nõuetele vastavusele seatud eesmärgid.

12

Kontrollikoda uuris nõuetele vastavuse valdkonnas komisjoni ja liikmesriikide poolt loodud juhtimis- ja kontrollisüsteeme, et hinnata, kas uues õigusraamistikus saavutatud nõuetele vastavus on mõjus ja mil määral on suudetud raamistikku lihtsustada.

13

Üldine auditiküsimus oli järgmine:

„Kas nõuetele vastavuse juhtimis- ja kontrollisüsteem oli mõjus ja kas seda saab veelgi lihtsustada?“

Käesolevas aruandes keskendutakse mõjususe ja lihtsustamise aspektidele.

14

Audiitorid uurisid nõuetele vastavuse senist rakendamist puudutavat järgnevat tõendusmaterjali:

- liikmesriikidest komisjonile edastatud kontrollistatistika (eelarveaastad 2011–2014). Need aruanded sisaldasid andmeid mistahes standardi suhtes kontrollitud põllumajandustootjate arvu kohta, nõuetele mittevastamise juhtude arvu ning karistuste suurust ja liike;
- kontrollikoja seaduslikkuse ja korrektsuse auditid (kinnitav avaldus) eelarveaastate 2011–2014 kohta;
- komisjoni põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi tehtud vastavusauditid (eelarveaastad 2011–2014).

Auditi ulatus ja lähenemisviis

15

Kontrollikoda uuris komisjoni loodud juhtimis- ja kontrollisüsteemi puudutavat teavet, mis saadi põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi töötajatega vesteldes ning peadirektoraadi koostatud või tellitud analüüside, uuringute ja aruannetega tutvudes. Lisaks uurisid audiitorid ÜPP perioodiks 2014–2020 tehtud muudatuste potentsiaalset mõju; selleks tutvuti järgmiste dokumentidega: ettevalmistav mõjuhinnang, heakskiidetud määrused ja komisjoni avaldused.

16

Kontrollikoda viis läbi kaks uuringut, milles käsitleti muu hulgas teadlikkuse, vastavuse ja lihtsustamise teemasid. Küsimustikud saadeti makseasutustele ja põllumajandusettevõtteid nõustavatele asutustele. Täidetud küsimustikud laekusid 27 liikmesriigi küsitluses osalenud 64 makseasutusest¹⁰¹¹, 186-st põllumajandusettevõtteid nõustavast asutusest vastas teisele küsimustikule 72.

17

Audiitorid külastasid liikmesriikide kolme piirkonda (Schleswig-Holstein Saksamaal, Kataloonia Hispaanias ning Põhja-Iirimaa Ühendkuningriigis), kus intervjueriti makseasutuste ja põllumajandustootjate liitude esindajaid, et kuulda nende arvamust nõuetele vastavuse mõju kohta põllumajandustootjate tasandil.

- 10 Kontrollikoda küsitles 64 makseasutust 82-st, kuna mõnes liikmesriigis ei ole mitte kõikidel makseasutustes nõuetele vastavusega seotud kohustusi.
- 11 Käesolev audit ei hõlmanud Horvaatiat, kuna riik liitus ELiga alles 1. juulil 2013 ja varasemate aastate kohta andmed puuduvad.

Komisjonil ei olnud olemasoleva teabe põhjal võimalik nõuetele vastavuse mõjusust asjakohaselt hinnata

18

Aruande esimeses osas uurivad audiitorid, kas komisjoni kasutatud tulemusnäitajad andsid nõuetele vastavuse mõjususest täieliku pildi, kas need võtsid arvesse põllumajandustootjate nõuetele vastavuse määra ning kas komisjon analüüsis rikkumiste põhjuseid ja võttis meetmeid nende kõrvaldamiseks. Kontrollikoja uurimisstandardid on esitatud punktides 19–21.

19

Nõuetele vastavuse eesmärkide saavutamisel tehtud edusammude mõõtmiseks (vt punkt 2) peaks komisjon määratlema asjakohased tulemusnäitajad¹². Need peaksid vastama usaldusväärne finantsjuhtimise põhimõtetele (säästlikkus, tõhusus ja mõjus)¹³. Komisjon peaks tulemuslikkuse küsimusi analüüsima ja selle alusel meetmeid võtma.

20

Liikmesriigid peaksid ka vältima, tuvastama ja tõhusalt käsitlema kõiki toetuse-saajate poolseid eeskirjade eiramisi või kohustuste täitmata jätmist¹⁴, ning komisjonile oma kontrollide tulemuste kohta igal aastal aru andma.

21

Nõuetele vastavuse mõjususe hindamisel tuleb arvesse võtta seda, mil määral põllumajandustootjad neile eeskirjadele vastavad – just see on põhinäitaja, mis peegeldab poliitika panust keskkonnakaitse, inimeste ja loomade tervishoidu ning taimetervisesse ja loomade heaolusse. Poliitika mõjususe suurendamiseks peaks nõuetele vastavuse raamistik sisaldama meetmeid, mille abil saab kindlaks teha põhjused, millest tulenevalt põllumajandustootjad nõuetele vastavuse tingimusi ei täida, ning nende vastu võidelda.

- 12 Komisjoni 22. juuli 2014. aasta rakendusmääruse (EL) nr 834/2014 (milles sätestatakse ühise põllumajanduspoliitika ühise seire- ja hindamisraamistiku kohaldamise eeskirjad) (ELT L 230, 1.8.2014, lk 1) põhjendus 2.
- 13 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta määruse (EL, Euratom) nr 966/2012, mis käsitleb Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju ning millega muudetakse nõukogu määrust (EÜ, Euratom) nr 1605/2002 (ELT L 298, 26.10.2012, lk 1) (finantsmäärus), artiklis 30 esitatakse järgmised määratlused:
Säästlikkuse põhimõte tähendab, et vahendid, mida institutsioon oma tegevuses kasutab, tehakse õigel ajal kättesaadavaks ning et nende kogus ja kvaliteet on sobivad ja nende hind on võimalikult soodne.
Tõhususe põhimõte tähendab parimat võimalikku suhet kasutatud vahendite ja saavutatud tulemuste vahel.
Tulemuslikkuse põhimõte tähendab seatud eesmärkide ja kavandatud tulemuste saavutamist.
- 14 Määruse (EL) nr 1306/2013 põhjendus 39.

Komisjoni kasutatud tulemusnäitajad andsid nõuetele vastavuse mõjususest osalise ülevaate

Olukord perioodil 2007–2013

22

Esimese eesmärgi (toetada säästva põllumajanduse arengut, tõstes toetusesaajate teadlikkust nimetatud põhistandardite järgimise vajadusest) mõõtmiseks kasutas komisjon näitajat „nõuetele vastavuse tingimustega hõlmatud ÜPP maksete osakaal“, mis näitab ÜPP maksete osakaalu, mille saamine eeldab põllumajandustootja poolset nõuetele vastavuse reeglite täitmist. Nimetatud näitaja ei mõõda aga põllumajandustootja teadlikkust neist eeskirjadest ega seda, mil määral ta neid täidab.

23

Teise eesmärgi (parandada ÜPP vastamist ühiskonna ootustele, parandades sidusust keskkonna, rahvatervise, loomatervise, taimetervise ja loomade heaoluga seotud poliitikatega) mõõtmiseks kasutati näitajat „avalik arvamus nõuetele vastavuse kohta“, mida komisjon mõõtis Eurobaromeetri uuringuga. Uuringu küsimused ja vastusevariandid on esitatud **1. selgituses**.

1. selgitus

Väljavõte Eurobaromeetri uuringust

Küsimus: „Ühise põllumajanduspoliitika raames on põllumajandustootjatele makstavad toetused seotud keskkonna, toiduohutuse ning loomade heaolu alaste põhinõuete (nn nõuetele vastavus) täitmisega. Kas Teie arust on õigustatud vähendada põllumajandustootjate toetusmakseid, kui nad ei täida toiduohutuse, keskkonna ja loomade heaolu alaseid standardeid?“

Vastusevariandid: „Täielikult õigustatud; teatud määral õigustatud; teatud määral õigustamatu; täielikult õigustamatu; ei oska vastata“.

Uuringu tulemus: rohkem kui neli viiendikku vastanutest olid arvamusel, et reegleid rikkuvate põllumajandustootjate toetuste vähendamine on õigustatud (vastati kas „täiesti õigustatud“ või „teatud määral õigustatud“). Pärast eelmist 2007. aasta novembris tehtud uuringut on avalik arvamus püsunud stabiilsena.

Allikas: komisjoni Eurobaromeetri uuring.

24

Näitaja ei anna teavet selle kohta, kas nõuetele vastavuse rakendamine ÜPP raames on paranenud. See peegeldab vaid uuringule vastanute arvamust, kuid ei hinda nõuetele vastavuse rakendamise tegelikke tulemusi.

25

Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat annab aru veel kahe tulemusnäitaja kohta: heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste kontrollimise määr¹⁵ ning püsikarjamaa osakaal. Esimese näitajaga mõõdetakse liikmesriikide vastavust minimaalsele kontrollimäärale. See näitab üksnes vastavust määruse nõudele ega mõõda nõuetele vastavuse mõjusust. Teisel näitajal (mis mõõdab liikmesriikides püsikarjamaa all oleva maa osakaalu kogu põllumajandusmaast) oli kaks puudust: see mõõtis vaid ühte nõuetele vastavuse aspekti ega toonud välja nõuetele vastavuse konkreetset panust – püsikarjamaa säilitamine võib tuleneda mitmest faktorist, millest vaid üks on nõuetele vastavus.

Olukord perioodil 2014–2020

26

Perioodil 2014–2020 kasutati kahte otseselt nõuetele vastavusega seotud näitajat¹⁶: nõuetele vastavuse tingimustega hõlmatud hektarite arv ning nõuetele vastavuse osakaal kõigist ÜPP maksetest. Tegemine on kvantitatiivsete näitajatega, mis mõõdavad vaid nende kohta käivate andmekogumite suurust (st põllumajandusmaa ja ÜPP maksed), mitte aga nõuetele vastavuse mõjusust.

27

ÜPP üldisel tasandil määratleti nõuetele vastavuse eeskirjadest mõjutatud valdkondi hõlmavad teised näitajad, nagu linnustiku indeks, vee kvaliteet, mulla orgaaniline aine põllumaal ning mulla vee-erosioon. Samas on teadmata üksnes nõuetele vastavuse konkreetne mõju nimetatud näitajatele. Lisaks ei mõõdata nende mõjunäitajatega nõuetele vastavuse muid aspekte, nagu toiduohutus, loomade identifitseerimine ja registreerimine ja loomade heaolu.

15 Heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste minimaalne kontrollimäär moodustas ÜPP-s nii enne kui pärast 2014. aastat 1% põllumajandustootjate arvust.

16 Komisjoni rakendusmääruse (EL) nr 834/2014 lisa.

Komisjon ei võtnud nõuetele vastavuse mõjususe hindamisel arvesse seda, mil määral põllumajandustootjad nõuetele vastavad

28

Komisjon kogub liikmesriikide saadetud kontrollistatistika põhjal teavet ka selle kohta, mil määral põllumajandustootjad nõuetele vastavuse eeskirju täidavad. Nimetatud teavet ei kasutata aga tulemusnäitajana ega võrrelda eelnevalt seatud sihtnäitajatega.

29

Kontrollikoja tehtud viimase nelja aasta seaduslikkuse ja korrektsuse auditite¹⁷ tulemused (vt **tabel 1**) ning liikmesriikide kontrolliasutuste poolt põllumajandustootjate kohapealse kontrollimise kohta edastatud statistika (vt **tabel 2**) näitas nõuetele vastavuse kohustuste mittetäitmise laia ulatust:

17 Nõuetele vastavuse alal keskendus kontrollija testimine valitud headele põllumajandus- ja keskkonnatingimustele (võsastumise vältimine, veepüüdeterrassid, oliivisalude säilitamine, minimaalse loomkoormuse säilitamine ja niitmiskohustus) ning valitud kohustuslikele majandamisnõuetele (nitraatide direktiivi ning loomade identifitseerimise ja registreerimisega seotud kohustuslikud majandamisnõuded), mille kohta oli võimalik auditikülastuste käigus töendusmaterjali koguda ja järeldusi teha. 2011. ja 2012. aastal oli EAFRD testimise ulatus laiem kui EAGFi testimisel, kuna see sisaldas kõiki loomade heaoluga seotud häid põllumajandus- ja keskkonnatingimusi ning kohustuslike majandamisnõudeid. Pealegi ei testitud EAGFi puhul 2011. ja 2012. aastal loomade identifitseerimist ja registreerimist.

Tabel 1

Põllumajandustootjate nõuetele vastavuse testimine juhuvalimi alusel – kontrollikoja testimise tulemused

Fond	Andmed	Eelarveaasta			
		2011	2012	2013	2014
EAGF	Nõuetele vastavuse kohustustega seotud maksete arv	155	146	164	170
	Nõuetele mittevastamise juhtumite arv	22	24	44	46
	Rikkumiste osakaal (%)	14%	16%	25%	27%
EAFRD	Nõuetele vastavuse kohustustega seotud maksete arv	73	75	61	64
	Nõuetele mittevastamise juhtumite arv	26	25	24	17
	Rikkumiste osakaal (%)	36%	33%	39%	27%

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Tabel 2

Nõuetele vastavuse tingimuste rikkumised (juhu- ja riskipõhiste valimite põhjal kontrollitud põllumajandustootjate kohta esitatud liikmesriikide aruandlus alusel)

	Eelarveaasta				
	2011	2012	2013	2014	2015
Rikkumiste sagedus (%)	21%	20%	20%	25%	29%

Allikas: liikmesriikide nõuetele vastavuse statistika.

30

Ligikaudu 90% auditiküsimustikule vastanud makseasutustest ja põllumajandusettevõtteid nõustavast asutusest märkisid, et põllumajandustootjate teadlikkus nõuetele vastavuse eeskirjade järgimise kohta on viimase viie aastaga paranenud. Nii liikmesriikide kontrollid kui kontrollikoja auditid näitavad aga, et eeskirjade rikkumise määr on endiselt kõrge ja näitab suurenevat tendentsi.

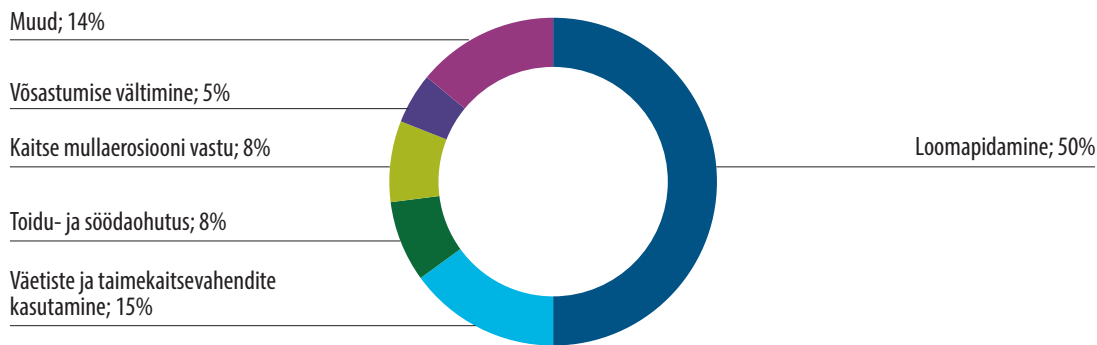
31

Ajavahemikus 2011–2013 oli liikmesriikide kontrolliasutuste avastatud rikkumiste arv suhteliselt stabiilne (peaaegu 60 000 juhtumit aastas), 2014. aastal suurenes nende arv aga pea 20% võrra 70 000 rikkumiseni (peamiselt tulenes see nitraatide direktiivi ning sigade ja veiste identifitseerimise ja registreerimisega seotud kohustuslike majandamisnõuete rikkumisest). **Jooniselt 2** nähtub, et viis peamist valdkonda moodustasid ligi 90% kõigist rikkumistest ja ka nendele mittevastamise sagedus oli kõige kõrgem¹⁸. Nimetatud viis valdkonda hõlmasid kokku 10 kohustuslikku majandamisnõuet ning nelja head põllumajandus- ja keskkonnatingimust.

18 Tingimusi rikkunud põllumajandustootjate osakaal kõigist kontrollitud põllumajandustootjatest.

Joonis 2

Valdkonnad, kus on kõige enam nõuete rikkumisi



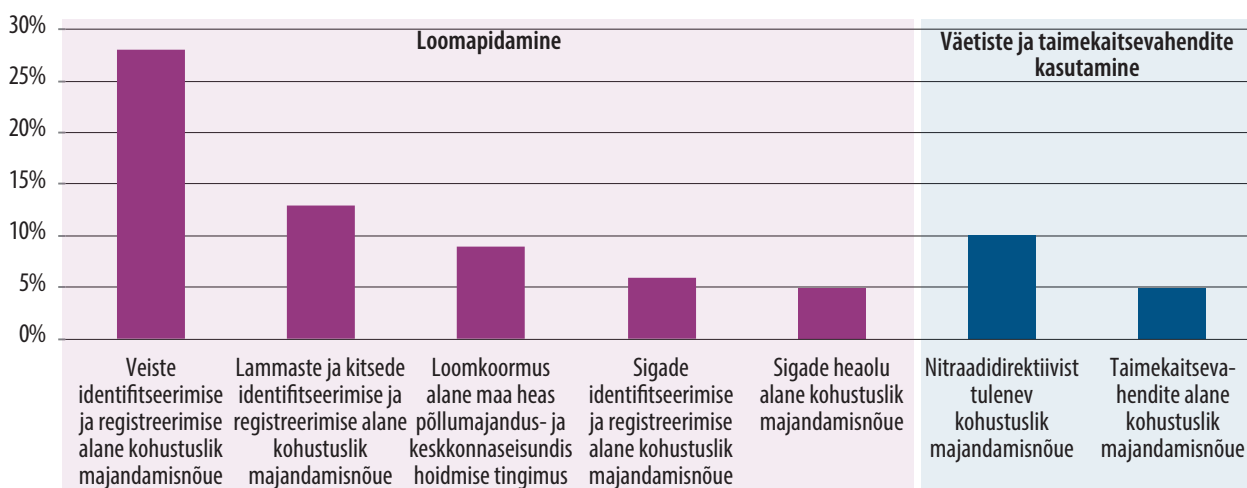
Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

32

Kahes kõige rohkem rikkumisi sisaldavas valdkonnas oli konkreetsete standardite/nõuete rikkumise sagedus eelarveaastal 2014 kõrgem kui 5% (vt **joonis 3**).

Joonis 3

Rikkumiste sagedus kahes kõige rohkem nõuetele mittevastavust sisaldavas valdkonnas



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

33

Kontrollikoja analüüs näitab, et mitme standardi puhul on rikkumiste määr alla 1%, nagu metsikute linde ja looduslike kasvukohtade kaitset puudutav kohustuslik majandamisnõue ning mullakaitset, mulla orgaanilise aine sisalduse ja ülesehituse säilitamist ning maastikuelementide kaitset puudutavad head põllumajandus- ja keskkonnatingimused.

Komisjon ei analüüsinud ei nõuetele vastavuse rikkumiste põhjuseid ega nende vastu võitlemise võimalusi

34

Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat analüüsib kontrollistatistikat iga aruandva üksuse kohta eraldi (provint, piirkond, keskvalitsus), et tagada nende vastamine ELi miinimumnõuetele (nt määruses sätestatud nõue kontrollida vähemalt 1% põllumajandustootjatest). Peadirektoraat teeb ka vastavusauditteid, millega kontrollitakse liikmesriikide loodud juhtimis- ja kontrollisüsteemide vastavust kehtivatele ELi õigusnormidele. Selliste auditite eesmärk on kaitsta ÜPP maksete tegemiseks mõeldud fonde, kontrollides, kas liikmesriigid on põllumajandustootjatele tehtavaid makseid õigesti vähendanud. Komisjon kohaldab puudulike süsteemidega riikide puhul netofinantskorrektsioone.

35

Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat ei analüüsi nõuetele vastavuse tingimuste rikkumisi ELi tasandil ega tee auditeid, mille abil selgitada välja kõige rohkem rikutavaid reegleid, rikkumiste potentsiaalseid põhjuseid ning olukorra parandamiseks vajalikke võimalikke parandusmeetmeid. Sellist analüüsi ei tee ka kohustuslike majandamisnõuete aluseks olevate poliitikasuundade eest vastutavad teised komisjoni peadirektoraadid. Näiteks nitraatide direktiivis käsitletavate poliitikasuundade eest vastutav keskkonna peadirektoraat märkis, et tema talitused ei saanud liikmesriikide tehtud kontrollide puuduvat statistikat ning seetõttu ei saanud peadirektoraat nimetatud küsimuses ka järelmeetmeid võtta. Seetõttu kontrollib komisjon üksnes finantsaspekte ega analüüsi nõuetele vastavuse mõju selle aluseks olevate poliitikavaldkondade (keskkond, toiduohutus ning loomatervis ja loomade heaolu) poliitikaeesmärkidele.

36

Kuni 2016. aasta juulini ei olnud komisjon hinnanud reeglite rikkumiste võimalike põhjuseid ega kaalunud meetmeid selliste olukordade vältimiseks tulevikus¹⁹. Taoliste hindamiste käigus võib välja tulla ka kasulikku teavet nõuetele vastavuse süsteemi edasise lihtsustamise vajalikkuse kohta. Nõuetele vastavuse tingimuste potentsiaalsed põhjused võivad olla tingitud kohati keeruliste eeskirjade (III lisa) mittemõistmisest või motivatsiooni puudumisest, kuna reeglite täitmise hind võib olla madala minimaalse kontrollimäära (1%) ja väikeste karistustega võrreldes ebaproportsionaalselt kõrge²⁰.

Kas nõuetele vastavuse juhtimis- ja kontrollisüsteemi saab veelgi lihtsustada?

37

Käesoleva aruande teises osas uuritakse, kas nõuetele vastavuse eeskirju ja kontrollimenetlusi oli lihtsustatud, kas väikepõllumajandustootjate kava oli tasakaalustatud moel vähendanud halduskoormust, kas on ohte, et keskkonnasäästlikumaks muutmine ja nõuetele vastavus ei pruugi olla omavahel hästi koordineeritud, kas rakendamise maksumust mõõdeti ning kas karistusi rakendati kogu ELi ulatuses järjepidevalt. Kontrollikoja uurimisstandardid on esitatud punktides 38–40.

38

Kontrollikoja eriaruandes nr 8/2008 jõuti järeldusele, et probleeme tekitas nõuetele vastavuse raamistik (eelkõige selle keerukus). Audiitorid soovitasid komisjonil raamistikku lihtsustada, seada nõuded ja standardid tähtsuse järjekorda ning struktureerida need vastavalt põllumajandusliku tegevuse peamistele osadele.

19 Põllumajandustootjate tasandil tehtud hindamised on seni andnud teavet vaid nõuetele vastavuse üksikute elementide kohta (vt punkt 61).

20 Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi aasta tegevusaruande andmetel oli karistuste kogusumma 2014. taotlusaastal 67,5 miljonit eurot.

Tähelepanekud

39

Nõuetele vastavuse rakendamise maksumus peaks olema proportsionaalne põllumajandustootjate nõuetele vastamisest oodatava kasuga²¹. Muudetud või uute kulusid käsitlevate ettepanekute esitamisel hindab komisjon kontrollisüsteemide maksumust ja neist saadavat kasu²², võrreldes neid saavutatavate eesmärkidega.

40

Komisjon peaks ka panustama kogu ELi hõlmava lihtsa ja ühtlustatud karistuste süsteemi väljatöötamise, et tagada põllumajandustootjate võrdne ja proportsionaalne kohtlemine. Komisjoni pädevuses²³ on delegeeritud õigusaktide vastuvõtmine, millega saab kehtestada ühtlustatud põhimõtted nõuetele vastavuse tingimuste rikkumisel makstavate halduskaristuste arvutamiseks. Komisjon võib liikmesriikide jaoks koostada ka tõlgendava iseloomuga suuniseid.

Kontrolliprotseduurid on endiselt keerulised

41

Perioodiks 2014–2020 vähendati nõuete arvu heade põllumajandus- ja keskkonnanõuete puhul 15-lt seitsmeni (eemaldades kõik seitse eelnevalt vabatahtliku standardi ja ühe kohustusliku standardi) ning kohustuslike majandamisnõuete puhul 18-lt 13-ni (vt *Ilisa*). Neli tühistatud kohustuslikku majandamisnõuet olid need, mida komisjon ei pidanud põllumajandustegevuse seisukohast küllaldaselt asjakohaseks. Tegemine on hea näitega nõuetele vastavuse raamistiku lihtsustamisest. Samas võib nõuetele vastavuse ulatus tulevikus tõenäoliselt suureneada. Euroopa Parlamendi ja nõukogu ühisavalduses nõuetele vastavuse kohta²⁴ tehti ettepanek veepoliitika raamdirektiivi ning pestitsiidide säästva kasutamise direktiivi kaasamiseks nõuetele vastavusse peale seda, kui kõik liikmesriigid on need rakendanud.

42

Kontrollikoda on seoses komisjoni ettepanekuga perioodi 2014–2020 ÜPP muutmiseks²⁵ arvamisel, et „üldiselt hõlmab nõuete nimekiri ikka veel liiga palju õigusakte ega keskendu piisavalt põhinõuetele, ning et vähem standardeid ei tähenda tegelikkuses poliitika keerukusastme vähendamist“.

- 21 Määruse (EL) nr 1306/2013 põhjendus 57.
- 22 Finantsmääruse artikkel 33.
- 23 Vastavalt määruse nr 1306/2013 artiklile 101.
- 24 Määrusele (EL) nr 1306/2013 lisatud ühisavaldus.
- 25 Arvamus nr 1/2012 teatavate perioodi 2014–2020 ühise põllumajanduspoliitikaga seotud määruste ettepanekute kohta (<http://eca.europa.eu>).

43

53% kontrollikoja auditiküsimustikule vastanud põllumajandusettevõtteid nõustavatest asutustest oli seisukohal, et perioodi 2014–2020 ÜPP ei toonud endaga nõuetele vastavuse süsteemis kaasa olulisi muudatusi, 28% vastanutest oli aga seisukohal, et uus süsteem on isegi keerulisem. Samuti arvas vähem kui 10% makseasutusest, et nõuetele vastavuse süsteemis tehtud muudatustel oli mõõdukalt positiivne või väga positiivne mõju kulutustele sellistes valdkondades, nagu kohapealsed ja halduskontrollid, karistuste süsteem ja põllumajandustootjatele info andmine.

44

Kontrollikoja uuringus osalenud makseasutused ja põllumajandusettevõtteid nõustavad asutused vastasid, et nõuetele vastavuse kohustuste mittetäitmise peamiseks põhjuseks oli nõuete liigne keerukus. Seda analüüsi kinnitasid ka auditi ajal külastatud põllumajandustootjate liidud. Lihtsustamine võib aidata põllumajandustootjatel kõige olulisemaid nõudeid täita ja seeläbi ka süsteemi mõjusust parandada. Käesoleva auditi tegemise ajal väljendasid ka makseasutused, põllumajandusettevõtteid nõustavad asutused ja põllumajandustootjate liidud selles kontekstis vajadust nõuetele vastavuse süsteemi lihtsustamise järele ja esitasid sellesisulisi ettepanekuid (üksikasjalikumad ettepanekud on toodud **III lisas**).

45

Keerulisus tulenes ka täidetavate eeskirjade liigsest üksikasjalikkusest. **2. selgituses** tuuakse näide liikmesriikides kehtestatud üksikasjalikest nõuetele vastavuse tingimustest. Reeglite üksikasjalikkus võib küll olla erinevate keskkonnaseisundite kirjeldamise seisukohast õigustatud, kuid samas valitseb oht, et põllumajandustootjail on keeruline neid õigesti rakendada ning makseasutustel neid kontrollida.

46

Ühendkuningriigi Põhja-Iirimaa võrdles kontrollikoda mitmeid kontrollipunkte, mis sisaldasid kohapealsete nõuetele vastavuse kohapealsete kontrollide kontrollnimekirjades, mida kontrolliasutused kasutasid ÜPP jaoks kuni aastani 2013 ja pärast seda, ning kontrollikoda leidis, et perioodi 2014–2020 ÜPPs tehtud muudatustel oli kontrollipunktide arvule vähene mõju (vt **3. selgitus**). Ülejäänud kahes külastatud liikmesriigis kinnitasid ametiasutused intervjuude ajal, et perioodil 2014–2020 tehtud nõuetele vastavuse muudatused ei käivitanud kontrollipunktide arvu olulist vähendamist.

2. selgitus

Näited nõuetele vastavuse kontrollimise juhendi nõuetest Ühendkuningriigis – Põhja-lirimaa

Nitraatide direktiivist tulenevate kohustuslike majandamisnõuete 40 nõuetele vastavuse kontrollipunktidest kolm on fikseeritud inspektorite kontrollnimekirja küsimuses 3.1.12, mis on omakorda jagatud kolmeks järgnevaks alaküsimuseks:

„3.1.12. Kas orgaanilist sõnnikut (k.a. musta vett) on kasutatud järgnevalt: vähemalt 10 m kaugusel veeteest (v.a järvest)*; 20 m kaugusel järvest; 50 m kaugusel puuraugust, allikast või kaevust; 250 m kaugusel ühis-kondliku veevärgi puuraugust; 15 m kaugusel nähtavast õõnsusest või karstilisest lubjakivimoodustisest? (*Vt inspektori käsiraamat)

3.1.12a. Kas rohumaal, mille keskmine kalle on suurem kui 15%, või mõnel muul maa liigil, mille kalle on suurem kui 12%, on kasutatud orgaanilist sõnnikut (k.a. musta vett) järgnevalt: vähemalt 30 m kaugusel veeteest (v.a järvest) (*vt inspektori käsiraamat)?

3.1.12b. Kas rohumaal, mille keskmine kalle on suurem kui 15%, või mõnel muul maa liigil, mille kalle on suurem kui 12%, on kasutatud keemilisi väetisi järgnevalt: vähemalt 10 m kaugusel järvest või 5 m kaugusel mistahes veeteest (*vt inspektori käsiraamat)?

Allikas: Põhja-lirimaa makseasutus.

3. selgitus

Perioodi 2014–2020 ÜPP-s tehtus muudatuste piiratud mõju Ühendkuningriigi (Põhja-lirimaa) kontrolliasutuse kasutatavale kontrollnimekirjale

Kui 2013. aastani koosnes ÜPP nõuetele vastavuse täismahus kontrollimine 257 kontrollküsimusest, siis alates 2014. aastast on küsimuste arv 249.

Heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste kontrollküsimuste arv kasvas kahel vaatlusalusel perioodil 19-lt 27-ni.

Allikas: Põhja-lirimaa makseasutus.

47

Kohapealsete kontrollide käigus peab kontrollima kõiki heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste ning kohustuslike majandamisnõuete kohustusi, mille jaoks põllumajandustootja on valitud. Nagu eelnevalt mainitud, koosnevad need kontrollid sageli paljudest kontrollnimekirjadest ja sadadest kontrollküsimustest. Isegi kui kontrollisüsteemid oleksid mõjusad, ei võimalda õigusraamistik²⁶ sihipärase riskipõhise lähenemisviisi kasutamist, mille raames võiks põhimõtteliselt teatud eeskirju või kontrollküsimusi käsitleda harvemini; võttes näiteks arvesse rikkumiste väikest arvu, nende madalat tõenäosust või potentsiaalse rikkumise piiratud mõju.

26 Vt komisjoni 17. juuli 2014. aasta määruse (EL) nr 809/2014, millega kehtestatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1306/2013 rakenduseeskirjad seoses ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi, maaelu arengu meetmete ja nõuetele vastavusega, artikkel 71.

Väikepõllumajandustootjate kava vähendas halduskoormust, kuid mõnes liikmesriigis võib see mõjutada nõuetele vastavuse eesmärkide täitmist

48

Perioodi 2014–2020 ÜPP raames loodi lihtsustatud otsemaksete jaoks väikepõllumajandustootjate kava, millega liitunud põllumajandustootjad saavad kuni 1 250 euro suuruses summas otsetoetust. Selle vabatahtliku kavaga on liitunud 15 liikmesriiki. Kava puudutab väga erineva suurusega osa selles osalevate riikide põllumajandustootjatest (3% Sloveenias ja 77% Maltal). Komisjoni arvutuste kohaselt hõlmab väikepõllumajandustootjate kava üldisel ELi tasandil 4% kogu põllumajandusmaast.

49

Väikepõllumajandustootjate kava toetusesaajate suhtes ei rakendata nõuetele vastavuse tingimuste mittetäitmise korral halduskaristusi²⁷. Seetõttu puudub ka oht, et neile tehtavaid ÜPP makseid võidakse nõuetele vastavuse tingimuste rikkumise tõttu vähendada. Nõuetele vastavuse tingimuste täitmisel tehtud erandit õigustatakse sellega, et „väikepõllumajandustootjate kavas osalevate põllumajandustootjate puhul [---] võidakse käsitada, et nõuetele vastavuse süsteemi kohaselt tehtavad pingutused ületavad kasu, mis tuleneb kõnealuste põllumajandustootjate kõnealuses süsteemis hoidmisest“²⁸.

50

Meede võib ka potentsiaalselt vähendada nõuetele vastavuse rakendamise, juhtimise ja kontrollimise maksumust: 12 makseasutusest, kelle arvates perioodi 2014–2020 ÜPP toob endaga kaasa kulude vähenemise, märkisid 10, et üheks peamiseks kokkuhoiuallikaks on väikepõllumajandustootjate kava. Sama kinnitasid ka kolme külastatud liikmesriigi makseasutused.

51

Väikepõllumajandustootjate kava toob endaga kaasa lihtsustamise, mis vähendab nii ametiasutustel kui põllumajandustootjatel lasuvat täiendavat halduskoormust ning aitab samal ajal ka kulusid vähendada. Kava rakendamisel liikmesriikides peab aga lähtuma vajadusest säilitada tasakaal ühest küljest haldusliku lihtsustamise ning teisest küljest nõuetele vastavusele ja valdkondlikele õigusaktidele seatud eesmärkide saavutamise vahel. Liikmesriikide ja piirkondade vahel on erinevusi. Näiteks Rumeenias moodustavad väikepõllumajandustootjad ligikaudu 71% kõigist põllumajandustootjatest ning 16% kogu deklareeritud maast. Sloveenias on väikepõllumajandustootjaid aga vaid 3% ning kava puudutab vaid 1% kogu maast.

27 Määruse (EL) nr 1306/2013 artikkel 92.

28 Määruse (EL) nr 1306/2013 põhjendus 57.

52

Kuigi Leedu ei kohalda väikepõllumajandustootjate kava, järgiti samu põhimõtteid, jättes teatavast piirmäärast allapoole jäävad põllumajandustootjad nõuetele vastavuse eeskirjade kohaldamisest välja. **4. selgituses** kirjeldatakse nimetatud lihtsustamismeetmetega seotud potentsiaalseid riske:

4. selgitus

Põllumajandustootjate vabastamine nitraatide direktiivist tulenevate nõuetele vastavuse tingimuste täitmisest – Leedu näide

Kuni 10 hektari suurust maad harivad põllumajandustootjad ei pea deklareerima oma väetisekasutust. Sellised põllumajandustootjad moodustavad 70% kõigist põllumajandustootjatest ja kasutavad 14% kogu põllumajanduslikust maast.

Samas ei pea ka ühes kohas kuni 10 looma omavad loomapidajad omama piisava suurusega sõnnikuhooldilaid. Sellised loomapidajad moodustavad 87% kõigist loomapidajatest ja omavad 28% kõigist loomadest.

Nitraatide direktiivi eesmärk on keskkonna ja inimtervise kaitse. Ülemmäärad võivad küll vähendada bürokraatiat väiksemate põllumajandustootjate jaoks, kuid samas võib märkimisväärse osa põllumajandustootjate maa ja/või loomade nõuetele vastavuse tingimuste täitmisest vabastamine mõjutada negatiivselt nitraatide direktiivi eesmärkide saavutamist.

Allikas: Euroopa Kontrollikoja 2015. aasta aastaaruande selgitus 7.10.

Keskkonnasäästlikumaks muutmisega lisati kohustuslikele keskkonnasõbralikele tavadele täiendav kontrollide kiht

53

Üks uue ÜPP eesmärke on keskkonnahoidlikkuse suurendamine otsetoetuste keskkonnasäästlikumaks muutmise kohustusliku komponendiga, millega toetatakse kogu liidus kohaldatavaid kliimat ja keskkonda säästvaid põllumajandustavasid²⁹. Need põhimõtted hõlmavad põllumajanduskultuuride mitmekesistamist, püsirohumaa hooldamist ja ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-alade rajamist. Liikmesriigid on kohustatud maksma 30% iga-aastasest riiklikust ülemmäärast keskkonnasäästlikumaks muutmise maksena, mis arvutatakse toetuskõlbliku hektari kohta³⁰.

54

Perioodi 2014–2020 ÜPP-s võeti kasutusele uus kliimat ja keskkonda säästvate põllumajandustavade toetus. Rohestamisest lähtuvatel põllumajandustavadel on sarnasusi varasemate GAECi standarditega, mis hõlmasid põllumajandustavasid, nagu külvikord, püsikarjamaade kaitse ja maastikule iseloomulike vormide säilitamine. Seetõttu on perioodil 2014–2020 kasutusel kahte liiki üksteist täiendavad põllumajandustavad, millel on samad eesmärgid: maa hooldamine ja bioloogilise mitmekesisuse kaitse.

29 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1307/2013, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames toetuskavade alusel põllumajandustootjatele makstavate otsetoetuste eeskirjad ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EÜ) nr 637/2008 ja (EÜ) nr 73/2009 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 608), põhjendus 37.

30 Määruse (EL) nr 1307/2013 artikkel 47.

55

Põllumajanduse peadirektoraadi 2014. aasta tegevusaruandes selgitati, et mõlemad kohustuslikud instrumendid – keskkonnasäästlikumaks muutmine ning head põllumajandus- ja keskkonnatingimuste standardid – aitavad saavutada sama eesmärgi: „Seetõttu paraneb ÜPP keskkonnasõbralikkus, sest selle raames hõlmatakse märkimisväärne osa Euroopa põllumajandusmaast nõuetele vastavuse tingimuste, keskkonnasäästlikumaks muutmise kohustuste ning põllumajanduse keskkonnapoliitikaga seotud kohustustega“.

56

Keskkonnasäästlikumaks muutmise kohapealsete kontrollide aluseks on 5% põllumajandustootjatest koosnev valim ning neid tehakse otsemakseavade toetus- kõlblikkuse kontrollide raames³¹; see süsteem toimib väljaspool head põllumajandus- ja keskkonnatingimuste kontrolliraamistikku, mille abil kontrollitakse vaid 1% nõuetele vastavuse tingimusi täitma pidavatest põllumajandustootjatest³². Niisiis kontrollitakse üksteist täiendavaid kohustuslikke keskkonnasõbralikke põllumajandustavasid kahe erineva raamistiku abil.

57

Keskkonnasäästlikumaks muutmise raames peavad põllumajandustootjad täitma kohustust hoida vähemalt 5% põllumajandusettevõtja haritavast maast ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-alana. Määruse sätetatakse samuti, et nimetatud kohustuse täitmisel võib arvesse võtta ka nõuetele vastavuse kaitstud elemente (nt maastikuelemendid ja puhverribad). Sellepärast kasutatakse nende haldamiseks kahte erinevat eeskirjade ja kontrollide kogumit.

58

Seetõttu on peale keskkonnasäästlikumaks muutmise rakendamist nüüd kohustuslike keskkonnasõbralike põllumajandustavade kontrollimiseks kasutusel kaks kontrollisüsteemi; need täiendavad teineteist ja aitavad ÜPP-d keskkonnasäästlikumaks muuta. Kuigi nõuetele vastavuse määruse kohaselt võivad liikmesriigid kasutada nõuetele vastavuse kohustuste kontrollimiseks olemasolevaid kontrollisüsteeme³³, võib see vähendada liikmesriikide kontrollisüsteemide tõhusust ja tekitada lisatööd põllumajandustootjatele.

31 Komisjoni määruse (EL) nr 809/2014 III jaotis.

32 Komisjoni määruse (EL) nr 809/2014 V jaotis.

33 Määruse (EL) nr 1306/2013 artikkel 96.

Nõuetele vastavuse rakendamise seotud kulutusi ei ole piisavalt kvantifitseeritud

59

Komisjon vajab süsteemi kulutõhususe tagamiseks usaldusväärset teavet nõuetele vastavuse kogumaksumuse kohta kõigi peamiste sidusrühmade tasandil (ELi institutsioonid, liikmesriikide juhtimis- ja kontrolliasutused ja põllumajandustootjad).

60

Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi hinnangul moodustab põllumajanduskulutuste haldamise ja kontrollimise kogumaksumus peaaegu 4 miljardit eurot ehk ligikaudu 7% valdkonnale eraldatud ELi kogurahastamisest³⁴. Nõuetele vastavuse maksumus on aga kvantifitseerimata ning puuduvad isegi hinnangulised andmed.

61

Liikmesriikide tasandil tekitavad märkimisväärseid kulusid nõuetele vastavuse kontrollisüsteemi nõuded. Esiteks tuleb kontrollida häid põllumajandus- ja keskkonnatingimusi, mis kujutab endast täiendavat reeglite kogumit, mida rakendatakse üksnes ÜPP makseid saavate põllumajandustootjate suhtes. Teiseks peavad spetsialiseeritud kontrolliasutused kohustuslike majandamisnõuete alal (need põhinevad olemasolevatel direktiividel ja määrustel – nn valdkondlikel õigusaktidel³⁵) kontrollima nõuetele vastavuse raames nõutavat 1% kontrollimäära, ning neil lasuvad seoses nimetatud kontrollidega täiendavad aruandluskohustused.

62

Põllumajandusettevõtete tasandil tekitab kohustuslike majandamisnõuete kasutuselevõtt täiendavaid kohustusi põllumajandustootjate jaoks (nt dokumenteerimine ja nõuetele vastavuse kontrollides osalemine)³⁶. Lisaks tekitab kulusid heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste täitmiseks vajalike põllumajandustavade rakendamine (tööjõukulud, masinate maksumus, mootorikütus ja muud kuluar tiklid), heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste alusel keelatud põllumajandustavade tõttu saamata jäänud tulu (nt väiksem saagikus) ning muu hulgas teenuste ostmine (nt nõuetele vastavuse teatud teemasid puudutav nõustamine).

63

Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi tellitud ja 2014. aastal avaldatud uuringus³⁷ hinnati tegelikke kulusid, mida ELi põllumajandustootjad olid kandnud seoses keskkonna, loomade heaolu ja toiduohutuse alastes õigusaktides sätestatud nõuetele vastamisega. Uuring põhines ELi põllumajanduse kaheksa kõige esinduslikuma sektori juhtumiuuringutel. See annab aimu kohustuste täitmise rahalisest mõjust põllumajandustootjale (**5. selgituses** esitatakse kokkuvõtte nisukasvatuse valdkonna tulemustest).

- 34 Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi 2014. aasta tegevusaruanne.
- 35 Näiteks nõukogu 12. detsembril 1991. aasta direktiiv 91/676/EMÜ veekogude kaitsmise kohta põllumajandusest lähtuva nitraadireostuse eest (EÜT L 375, 31.12.1991, lk 1); Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. juuli 2000. aasta määrus (EÜ) nr 1760/2000 veiste identifitseerimise ja registreerimise süsteemi loomise, veiseliha ja veiselihatoodete märgistamise ning nõukogu määruse (EÜ) nr 820/97 kehtetuks tunnistamise kohta (EÜT L 204, 11.8.2000, lk 1).
- 36 Määruse (EL) nr 1306/2013 põhjendus 57: nõuetele vastavuse süsteem toob nii toetusesaajatele kui ka riigiasutustele kaasa teatavaid halduspiiranguid, kuna tuleb tagada arvestuse pidamine, kontrollide läbiviimine ja vajaduse korral karistuste kohaldamine.
- 37 „Assessing farmers' cost of compliance with EU legislation in the fields of environment, animal welfare and food safety“ (AGRI-2011-EVAL-08). Uuringu autorid: CRPA (Centro Ricerche Produzioni Animali, Itaalia) koostöös järgnevate partneritega: Thünen Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei (Saksamaa), IFCN – International Farm Comparison Network on Dairy (Saksamaa), Genti Ülikool (Belgia).

Valitud nõuetele vastamise maksimums nisukasvatuses

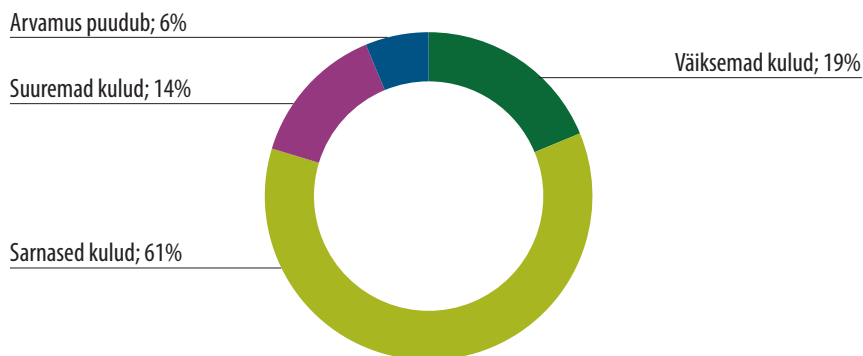
Nisukasvatuse uurimisel valiti 2013. aastani kehtinud nõuetele vastavuse tingimustest välja viie kohustusliku hea põllumajandus- ja keskkonnatingimuse kogumõju (minimaalne mullakate, maa majandamine, puhverribade rajamine ning võsastumise vältimine ja maastikuelementide säilitamine), ühe vabatahtliku hea põllumajandus- ja keskkonnatingimuse (külvikord) ning kahe kohustusliku majandamisnõude (nitraatide direktiiv ning taimekaitsevahendite määrus) kogumõju. Lisaks võeti arvesse veel ühte nõuetele vastavusega mitteseotud elementi: pestitsiidide säästva kasutamise direktiivi.

Autorid järeldasid, et ülalloetletud eeskirjadele vastamise kulud suurendavad põllumajandustootjate tootmis- kulusid vahemikus 1,97 – 3,42% (vastavalt Ungaris ja Taanis).

64

Enamik makseasutusi on samuti seisukohal, et perioodi 2014–2020 ÜPP muudatused kulud tõenäoliselt ei vähenda. Kontrollikoja uuringu küsimusele, kas muudatustest tulenevalt nõuetele vastavuse rakendamise, haldamise ja kontrollimise kulud vähenevad, jäävad samaks või suurenevad, vastas enamik makseasutusi järgnevalt:

Makseasutuste hinnang perioodi 2014–2020 ÜPP muudatuste mõju kohta nende nõuetele vastavuse juhtimis- ja kontrollisüsteemile



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Põllumajandustootjatele kohaldatavate nõuetele vastavust puudutavate karistuste arvutamise alused ei ole ELis piisavalt ühtlustatud.

65

ELi õigusaktide kohaselt tuleb nõuetele vastavuse eeskirju rikkunud põllumajandustootjate suhtes rakendada halduskaristust, kui mittevastavus on asjaomasele toetusesaajale vahetult omistatava tegevuse või tegevusetuse tagajärg. Karistuste määramisel peab lähtuma proportsionaalsuse põhimõttest (nende suurus peab sõltuma rikkumise tõsidusest ja neid arvutatakse protsendina ÜPP maksest³⁸) ning neid peab määrama üksnes juhul, kui kohustuste täitmatajätmine tuleneb põllumajandustootja tegevusest (kas hooletusest või tahtlikust tegevusest).

66

Karistuste arvutamisel tuleb arvesse võtta rikkumise raskusastet, ulatust, kestust ja avastatud rikkumise kordumist. Hooletusest tingitud eeskirjade rikkumise korral ei ole vähendamine suurem kui 5% ja korduvuse korral ei ole vähendamine suurem kui 15%. Tahtliku mittevastavuse korral on vähendamise suurus vähemalt 20% ning ülemmääraks võib olla täielik väljaarvamine ühest või mitmest toetus-kavast ühe või mitme kalendriaasta jooksul.

67

Audiitorid leidsid, et tahtliku nõuete rikkumise tõlgendamine tekitab liikmesriikides märkimisväärset ebakindlust. Kolme külastatud liikmesriigi makseasutuste ja põllumajandustootjate liitude sõnul on tahtlust raske tõendada, kui just põllumajandustootjat otse teolt ei tabata.

68

Nõuetele vastavuse kontrollistatistika läbivaatamine näitab, et mõned liikmesriigid olid rikkumiste tahtlikuks klassifitseerimisel teistest rangemad: teatud liikmesriikides (Tšehhi Vabariik, Bulgaaria) ei karistatud ajavahemikus 2011–2014 ühtegi põllumajandustootjat tahtlike rikkumiste eest, või oli selliseid karistusi väga vähe (Rumeenia, Portugal, Ungari); samas kui mõned liikmesriigid kasutasid seda palju sagedamini (Leedu, Kreeka, Poola, Prantsusmaa, Iirimaa).

38 Komisjoni 11. märtsi 2014. aasta delegeeritud määruse (EL) nr 640/2014, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 1306/2013 ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi osas ning otsetoetuste, maaelu arengu toetuse ja nõuetele vastavuse süsteemiga seoses kohaldatavatest maksetest keeldumise ja nende tühistamise tingimuste osas ning kõnealuste toetuste ja süsteemiga seotud halduskaristuste osas (ELT L 181, 20.6.2014, lk 48), põhjendus 35.

69

Kontrollimaks samade rikkumiste hindamist eri liikmesriikides, lisati makseasutustele saadetud küsimustikku kaks juhtumiuuringut kohustuslike majandamistingimuste rikkumise kohta (loomade identifitseerimine ja registreerimine ning nitraatide direktiiv) (juhtumiuuringute täistekst on esitatud **IV lisas**). Makseasutustel paluti kvantifitseerida karistused, mida nad neil kahel juhul oleksid rakendanud.

6. selgituses esitatakse kokkuvõte kahest juhtumiuuringust ja saadud vastustest.

6. selgitus

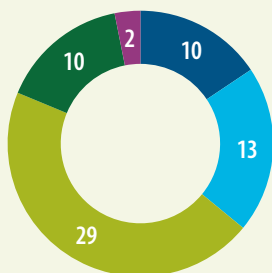
Juhtumiuuring liikmesriikides rakendatud karistuste kohta

Liikmesriikidele saadetud juhtumiuuringute kokkuvõte

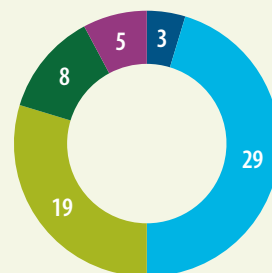
Kalendriaasta jooksul hilines põllumajandustootja 20 looma registreerimisest teatamisega. Põllumajandustootjal oli aasta sees keskmiselt 75 looma.

Kohapealsete kontrollide käigus arvutasid inspektorid, et loomapidaja sõnnikuhoidla suurus oli nõutud minimaalsest mahust 10% väiksem.

Erinevaid võimalikke makse vähendamise määrasid kohaldavate makseasutuste arv



0% 1% 3% 5% VP



0% 1% 3% 5% VP

VP (vastus puudub) tähistab rikkumist mitte kvantifitseerinud makseasutuste arvu.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

70

Sama rikkumise eest (hilinemine 20 looma registreerimisest teatamisega) kohaldaks peaaegu pool makseasutustest 3% karistust, viiendik makseasutusi kohaldaks 1% karistust, ülejäänud aga makse 0% või 5% suurust vähendamist. Sõnnikuhoidla ebapiisava suuruse eest karistaks peaaegu pool liikmesriikidest 1% suuruse vähendamisega, kolmandik kohaldaks 3% karistust, kuuendik aga vähendaks makset kas 0% või 5% võrra.

71

Lisaks erines märkimisväärselt liikmesriikide arusaam rikkumise raskusastmest, mis näitab riski, et sarnaseid juhtumeid ei käsitleta ühte moodi. Seda kinnitasid ka külastatud liikmesriikides karistuste kohta kehtestatud erinevad eeskirjad (vt **7. selgitus**).

7. selgitus

Näide loomade registreerimisega hilinemise korral määratud karistusest

Saksamaal (Schleswig-Holstein) otsustas makseasutus, et loomade registreerimisega hilinemise korral ei tule karistust määrata juhul, kui hilinemine puudutab vähem kui 30% põllumajandustootja loomade koguarvust.

Seevastu Hispaanias (Kataloonia) sellist ülemmäära ei kasutata.

72

Nõuetele vastamist kasutatakse alates aastast 2005; tegu on mehhanismiga, mis seob suurema osa ÜPP maksetest sellega, kas põllumajandustootja vastab keskkonna-, rahvatervise, loomatervishoiu ning loomade heaolu alastest õigusaktidest tulenevatele nõuetele. Nõuetele vastavuse eesmärgiks oli suurendada ÜPP sidusust eelmises lauses loetletud poliitikasuundadega (vastates seega ühiskonna ootustele) ning tõsta toetusesaajate teadlikkust nimetatud põhistandardite järgimise vajadusest (toetades seeläbi säästva põllumajanduse arengut). Käesoleva aruande eesmärk on hinnata, mil määral on nõuetele vastavuse juhtimis- ja kontrollisüsteem olnud mõjus ja kui suures ulatuses on seda võimalik veelgi lihtsustada, ning anda selle alusel soovitusi nõuetele vastavuse rakendamiseks keskmises ja pikemas perspektiivis.

73

Kontrollikoda järeldab, et komisjonil ei olnud olemasoleva teabe põhjal võimalik nõuetele vastavuse mõjusust asjakohaselt hinnata. Hoolimata ÜPP-s perioodiks 2014–2020 tehtud muudatustest saab nõuetele vastavuse juhtimis- ja kontrollisüsteemi veelgi lihtsustada.

74

Kontrollikoda leidis, et komisjoni kasutatud tulemusnäitajad andsid nõuetele vastavuse mõjususest osalise ülevaate. Näitajad ei võtnud arvesse seda, mil määral põllumajandustootjad nõuetele vastavad (vt punktid 18–27).

1. soovitus

2020. aastale järgneva perioodi ÜPP jaoks peaks komisjon edasi arendama oma nõuetele vastavuse tulemuslikkuse mõõtmiseks mõeldud näitajate süsteemi ning kuidas võtta arvesse seda, mil määral põllumajandustootjad oma näitajate puhul nõuetele vastavuse tingimustele vastavad.

Järeldused ja soovitused

75

Seadusandja lõi nõuetele vastavuse jaoks ELi raamistiku. Komisjon vastutab selle elluviimise järelevalve eest. Liikmesriigid kehtestasid ELi eeskirjade alusel põllumajandustootjate tasandil konkreetsed kohustused ja kontrollisid nende täitmist. Veerand ajavahemikus 2011–2014 kohapeal kontrollitud põllumajandustootjatest oli aga rikkunud vähemalt ühte nõuet, kuigi nõuetele vastavuse eelduseks oli tagada nende eeskirjade kokkusobivus ÜPP-ga. Komisjon ei analüüsinud ei rikkumiste põhjuseid ega nende vastu võitlemise võimalusi (vt punktid 28–36).

2. soovitus

Komisjon peaks edaspidi parandama nõuetele vastavusega seotud rikkumiste alast teabevahetust asjaomaste talituste vahel, et aidata neil leida rikkumiste põhjused ja võtta nõuetekohaseid meetmeid nende käsitlemiseks.

76

ÜPP-s perioodiks 2014–2020 tehtud muudatused vähendasid mõningal määral eeskirjade keerukust, sest loobuti põllumajandustegevuse jaoks vähetahtsatest nõuetest. Kontrolliprotseduurid on aga endiselt keerulised. Isegi kui kontrollisüsteemid oleksid mõjusad, ei võimalda õigusraamistik sihipärasema riskipõhise lähenemisviisi kasutamist, mille raames võiks põhimõtteliselt teatud eeskirju või kontrollküsimusi käsitleda harvemini; võttes näiteks arvesse rikkumiste väikest arvu, nende madalat tõenäosust või potentsiaalse rikkumise piiratud mõju. Lihtsustamismeetmete (nt haldusasutusi ja põllumajandustootjaid täiendavast koormusest vabastav väikepõllumajandustootjate kava) võtmisel tuleb arvestada ka vajadust saavutada nõuetele vastavusele seatud eesmärgid (vt punktid 41–52).

3. soovitus

2020. aastale järgneva perioodi ÜPP jaoks peaks komisjon tegema ettepaneku kohandada kohapealsete nõuetele vastavuse kontrollide eeskirju. See võimaldaks põhiliste kontrollipunktide mõjusamat eesmärgistamist.

Järeldused ja soovitus

77

Perioodi 2014–2020 ÜPP-s võeti kasutusele uus kliimat ja keskkonda säästvate põllumajandustavade toetus. Rohestamisest lähtuvatel põllumajandustavadel on sarnasusi varasemate GAECi standarditega, mis hõlmasid põllumajandustavasid, nagu külvikord, püsikarjamaade kaitse ja maastikule iseloomulike vormide säilitamine. Seetõttu on praegu kasutusel kahte liiki üksteist täiendavad põllumajandustavad, millel on samad eesmärgid: maa hooldamine ja bioloogilise mitmekesisuse kaitse. Hoolimata nende sarnasusest, kasutatakse kohustuslike maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise eeskirjade ning keskkonnasäästlikumaks muutmise tingimuste kontrollimiseks kahte erinevat kontrollisüsteemi. See võib endaga kaasa tuua kontrollisüsteemide ebatõhususe ja täiendava halduskoormuse (vt punktid 53–58).

4. soovitus

2020. aastale järgneva perioodi ÜPP mõjuhindamise raames peaks komisjon analüüsima kahe sarnaste keskkonnaeesmärkidega süsteemi (head põllumajandus- ja keskkonningimused ning ja keskkonnasäästlikumaks muutmine) rakendamisest saadud kogemusi, et nendevahelist koostoimet veelgi suurendada. Analüüsis peaks arvesse võtma näiteks standardite keskkonnamõju ja põllumajandustootjate poolset varasemat nõuete täitmist.

78

Nõuetele vastavuse rakendamise kulutusi ei ole piisavalt kvantifitseeritud. Kulutõhusa poliitika koostamiseks ja rakendamiseks tuleks aga hinnata nõuetele vastavuse kogumaksumust nii ELi, liikmesriikide kui põllumajandustootjate tasandil. Maksumust puudutavaid andmeid peaks kasutama poliitika muutmise olulise sisendina, tagamaks, et soovitud tulemuste poole püüdlemisega ei kaasneks ebaproportsionaalseid kulusid, või kaalumaks alternatiivsete kulutõhusamate vahendite kasutamist (vt punktid 59–64).

5. soovitus

Peale ÜPP tulemuslikkuse aruande valmimist (kavakohaselt 2018. aasta lõpuks) peaks komisjon välja töötama meetoodika, mis mõõdaks nõuetele vastavuse maksumust.

Järeldused ja soovitused

79

Nõuetele vastavuse kohustuste mittetäitmise eest määratavate karistuste arvutamise aluseks on rikkumiste raskusaste, ulatus, kestus, korduvus ning see, kas tegu oli hooletuse või tahtlusega. Audiitorid täheldasid, et tegelikkuses oli karistuste määramisel liikmesriikide vahel märgatavaid erinevusi (punktid 65–71).

6. soovitus

2020. aastale järgneva perioodi ÜPP jaoks peaks komisjon edendama karistuste ühtlustatumat rakendamist ELi tasandil, selgitades täpsemalt rikkumiste raskusaste, ulatuse, püsivuse ja tahtlikkuse mõisteid.

I auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Phil WYNN OWEN, võttis käesoleva aruande vastu 7. septembri 2016. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



president

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Nõuetele vastavuse eeskirjade ulatus vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EL) nr 1306/2013

L 347/602

ET

Euroopa Liidu Teataja

20.12.2013

II LISA

NÕUETELE VASTAVUSE EESKIRJAD VASTAVALT ARTIKLILE 93

SMR: kohustuslikud majandamisnõuded

GAEC: maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise standardid

Valdkond	Põhikisimus	Nõuded ja standardid		
Keskfond, kliimamuutused, maa hea põllumajandusseisund	Vesi	SMR 1	Nõukogu 12. detsembri 1991. aasta direktiiv 91/676/EMÜ veekogude kaitsmise kohta põllumajandusest lähtuva nitraadireostuse eest (EÜT L 375, 31.12.1991, lk 1)	Artiklid 4 ja 5
		GAEC 1	Vooluveekogude äärde puhverribade rajamine ⁽¹⁾	
		GAEC 2	Loataotlusmenetluste täitmine, kui vee kasutamiseks niisutamiseks tuleb taotleda luba	
		GAEC 3	Põhjavee kaitse reostuse eest: otseheite keelamine põhjavette ning meetmed hoidmaks ära põhjavee kaudset reostust heite pinnasele juhtimise ja pinnase läbi toimuva ohtlike ainete infiltratsiooni kaudu, nagu on loetletud direktiivi 80/68/EMÜ lisas (direktiivi selles versioonis, mis kehtis selle viimasel kehtivuspäeval, sel määral, mil see on seotud põllumajandusliku tegevusega)	
	Muld ja süsihappegaasi-varud	GAEC 4	Minimaalne taimkate	
		GAEC 5	Kohaspetsiifilistele tingimustele vastav minimaalne maakasutus erosiooni piiramiseks	
		GAEC 6	Mulla orgaanilise aine sisalduse taseme säilitamine asjakohaste meetoditega, sealhulgas koristusjäätmete põletuskeeld, välja arvatud taimetervise eesmärkidel ⁽²⁾	
Elurikkus	SMR 2	Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/147/EÜ, 30. november 2009., loodusliku linnustiku kaitse kohta (ELT L 20, 26.1.2010, lk 7)	Artikli 3 lõige 1, artikli 3 lõike 2 punkt b, artikli 4 lõiked 1, 2 ja 4	
	SMR 3	Nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimeastiku kaitse kohta (EÜT L 206, 22.7.1992, lk 7)	Artikli 6 lõiked 1 ja 2	
	Maastik, hooldustööde minimaalne tase	GAEC 7	Maastikule iseloomulike vormide säilitamine, sealhulgas vajaduse korral hekid, tiigid, kraavid ja puude read, kogumina või üksikute puudena, põlluservad ja terrassid, sealhulgas keeld lõigata hekke ja puid lindude pesitsemise ja poegade üleskasvatamise ajal, ning valikuna meetmed invasiivsete taimeliikide vältimiseks	
Rahva-, looma- ja taimetervis	Toiduohutus	SMR 4	Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2002. aasta määrus (EÜ) nr 178/2002, millega sätestatakse toidualaste õigusnormide üldised põhimõtted ja nõuded, asutatakse Euroopa Toiduohutusamet ja kehtestatakse toidu ohutusega seotud menetlused (EÜT L 31, 1.2.2002, lk 1)	Artiklid 14 ja 15, artikli 17 lõige 1 ⁽³⁾ ning artiklid 18, 19 ja 20

20.12.2013

ET

Euroopa Liidu Teataja

L 347/603

Valdkond	Põhikisimus	Nõuded ja standardid		
		SMR 5	Nõukogu 29. aprilli 1996. aasta direktiiv 96/22/EÜ, mis käsitleb teatavate hormonaalse või türostaatilise toimega ainete ja beetaagonistide kasutamise keelamist loomakasvatases ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiivid 81/602/EMÜ, 88/146/EMÜ ja 88/299/EMÜ (EÜT L 125, 23.5.1996, lk 3)	Artikli 3 punktid a, b, d ja e ning artiklid 4, 5 ja 7
	Loomade identifitseerimine ja registreerimine	SMR 6	Nõukogu 15. juuli 2008. aasta direktiiv 2008/71/EÜ sigade identifitseerimise ja registreerimise kohta (ELT L 213, 8.8.2005, lk 31)	Artiklid 3, 4 ja 5
SMR 7		Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. juuli 2000. aasta määrus (EÜ) nr 1760/2000 veiste identifitseerimise ja registreerimise süsteemi loomise, veiseliha ja veiselihatoodete märgistamise kohta ning nõukogu määruse (EÜ) nr 820/97 kehtetuks tunnistamise kohta (EÜT L 204, 11.8.2000, lk 1)	Artiklid 4 ja 7	
SMR 8		Nõukogu 17. detsembri 2003. aasta määrus (EÜ) nr 21/2004, millega kehtestatakse lammaste ja kitsede identifitseerimise ja registreerimise süsteem ja muudetakse määrust (EÜ) nr 1782/2003 ning direktiive 92/102/EMÜ ja 64/432/EMÜ (ELT L 5, 9.1.2004, lk 8)	Artiklid 3, 4 ja 5	
	Loomahaigused	SMR 9	Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. mai 2001. aasta määrus (EÜ) nr 999/2001, millega sätestatakse teatavate transmissiivsete spongioosete entsefalopaatiate vältimise, kontrolli ja likvideerimise eeskirjad (EÜT L 147, 31.5.2001, lk 1)	Artiklid 7, 11, 12, 13 ja 15
	Taimkaitsevahendid	SMR 10	Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. oktoobri 2009. aasta määrus (EÜ) nr 1107/2009 taimkaitsevahendite turulelaskmise ja nõukogu direktiivide 79/117/EMÜ ja 91/414/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT L 309, 24.11.2009, lk 1)	Artikli 55 esimene ja teine lause
Loomade heaolu	Loomade heaolu	SMR 11	Nõukogu 18. detsembri 2008. aasta direktiiv 2008/119/EÜ, milles sätestatakse vasikate kaitse miinimumnõuded (ELT L 10, 15.1.2009, lk 7)	Artiklid 3 ja 4
		SMR 12	Nõukogu 18. detsembri 2008. aasta direktiiv 2008/120/EÜ, milles sätestatakse sigade kaitse miinimumnõuded (ELT L 47, 18.2.2009, lk 5)	Artiklid 3 ja 4
		SMR 13	Nõukogu 20. juuli 1998. aasta direktiiv 98/58/EÜ põllumajandusloomade kaitse kohta (EÜT L 221, 8.8.1998, lk 23)	Artikkel 4

(¹) Hea põllumajandus- ja keskkonnaseisundi kohased puhverribad peavad nii direktiivi 91/676/EMÜ artikli 3 lõike 2 kohaselt kindlaks määratud tundlikel aladel kui ka väljaspool neid vastama vähemalt nõuetele, mis seonduvad direktiivi 91/676/EMÜ II lisa punkti A alapunktis 4 osutatud väetiste kasutamise tingimustega vooluveekogude lähedal, mida kohaldatakse direktiivi 91/676/EMÜ artikli 5 lõike 4 alusel koostatud liikmesriikide tegevusprogrammide kohaselt.

(²) Nõue võib piirduda koristusjäätmete üldise põletuskeeluga, kuid liikmesriik võib otsustada ette näha lisanõuded.

(³) Mida on täpsemalt rakendatud järgmiste õigusaktidega:

- määruse (EÜ) nr 470/2009 artikkel 14 ja määruse (EÜ) nr 37/2010 lisa,
- määrus (EÜ) nr 852/2004: artikli 4 lõige 1 ning I lisa A osa (II jaotise punkti 4 alapunktid g, h ja j, punkti 5 alapunktid f ja h, punkt 6; III jaotise punkti 8 alapunktid a, b, d ja e, punkti 9 alapunktid a ja c);
- määrus (EÜ) nr 853/2004: artikli 3 lõige 1 ja III lisa IX jao 1. peatükk (I jaotise punkti 1 alapunktid b, c, d ja e; I jaotise punkti 2 alapunkti a alajaotused i, ii ja iii, alapunkti b alajaotused i ja ii ning alapunkti c; I jaotise punktid 3, 4 ja 5; II jaotise A-osa punktid 1, 2, 3 ja 4; II jaotise B osa punkti 1 alapunktid a ja d, punkt 2 ja punkti 4 alapunktid a ja b), III lisa X jao 1. peatüki punkt 1;
- määrus (EÜ) nr 183/2005: artikli 5 lõige 1 ja I lisa A osa (I jaotise punkti 4 alapunktid e ja g; II jaotise punkti 2 alapunktid a, b ja e), artikli 5 lõige 5 ja III lisa punktid 1 ja 2 ning artikli 5 lõige 6, ning
- määrus (EÜ) nr 396/2005: artikkel 18.

Perioodiks 2014–2020 ÜPP-s nõuetele vastavuse alal tehtud peamised muudatused

Vastavalt määruse (EL) nr 1306/2013 artiklile 93 ja II lisale jaotati nõuded 13 kohustuslikust majandamisnõudest ning seitsmest maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise standardist koosnevasse nimekirja. Olulisemad muudatused võrreldes varasemate õigusaktidega ning komisjoni esitatud põhjendused on järgmised:

- seitsmest vabatahtlikust maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise standardist loobumine (et edendada maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise standardite ühtlasemat rakendamist liikmesriikides);
- reoveesetet puudutavast kohustuslikust majandamisnõudest loobumine (need nõuded kehtivad üldiselt reovee-ettevõtete, mitte põllumajandustootjate kohta);
- kolmest loomahaigustest teatamise kohustuslikust majandamisnõudest loobumine (süsteematilised nõuetele vastavuse kontrollid ei sobinud erandlike haigusjuhtude registreerimiseks);
- metslindude kaitset ja looduslike kasvukohti puudutavast kahest kohustuslikust majandamisnõudest loobumine (rikkumisi oli võimalik tuvastada üksnes juhul, kui põllumajandustootjad teolt tabati. Oma olemuselt süstemaatilised nõuetele vastavuse kontrollid taoliste rikkumiste avastamiseks ei sobinud);
- põhjavee kaitseks mõeldud kohustusliku majandamisnõude muutmine uueks maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise tingimuseks;
- püsirohuma kaitset puudutava maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise tingimuse muutmine üheks kolmest nn roheline makse põllumajandustavaks;
- võsastumise vältimist puudutava maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise tingimuse muutmine üheks otsemaksete kava toetuskõlblikkuse tingimuseks.

Sidusrühmad väljendasid vajadust täiendava lihtsustamise järele

Novembris 2015 Luxembourgis toimunud makseasutuste direktorite 38. konverentsil nõuetele vastavuse lihtsustamise teemat arutanud ühekordne töörühm leidis, et pikaajalises perspektiivis 2020. aastale järgneval perioodil „vajab nõuetele vastavuse süsteem reformimist ja lihtsustamist“. Välja toodi kolm prioriteetset valdkonda:

- piirduda kohapealsete kontrollide puhul objektiivselt kontrollitavate nõuetele vastavuse tingimustega, mida saab rakendada nii, et see annaks täieliku õiguskindluse;
- tagada nõuetele vastavuse raamistiku moodustavate eeskirjade asjakohasus, võttes arvesse nende olulisust põllumajandussektori jaoks, asjassepuutuvate põllumajandustootjate arvu, asjakohase tegevuse sagedust ning teatud tingimuste kontrollimisel esineva õiguslikku ebakindlust;
- loobuda tahtlike rikkumiste puhul kasutatavast maksete standardsest vähendamisest ning lisada vähendamiste ja karistuste jaoks proportsionaalsemaid eeskirju.

Ühes kontrollikoja auditiküsimustiku avatud küsimuses paluti nimetada kolm peamist meetet, mis aitaksid nõuetele vastavuse süsteemi lihtsustada ja/või seda mõjusamaks muuta. Makseasutuste nimetatud kolm kõige sagedamini ettepanekut olid järgmised (sageduse järjekorras):

- vähendada nõuetele vastavuse tingimuste arvu ja piirduda kõige tähtsamaks peetavate ja rangelt põllumajanduse seisukohast kõige asjakohasemate tingimustega;
- muuta karistuste süsteemi näiteks järgnevalt: loobuda tahtliku rikkumise määratlusest; võtta kasutusele rikkumise fikseerimisele eelnev teatud tolerantsipiir (nt loomade registreerimise ja identifitseerimise puhul); lihtsustada maksete vähendamise ja karistuste arvutamist (praegu põhineb see rikkumise ulatusel, tõsidusel ja püsivusel);
- vähendada kohapealseid kontrole järgnevalt: võtta kasutusele valimipõhine testimine (nt suurte karjadega põllumajandusettevõtetes); keskenduda testimisel kõige riskantsematele valdkondadele ja kontrollida vähem standardeid, kus esineb väga vähesel määral rikkumisi; loobuda kontrollküsimustest, mida on kohapeal raske usaldusväärselt kontrollida.

Lisaks tegid küsitletud põllumajandusettevõtteid nõustavad asutused ettepaneku anda põllumajandustootjatele näiteks rohkem järgnevat liiki abi: dokumenteerimise alane koolitus; praktilised suunised ja käsiraamatud; kasutajasõbralikum teave; kampaaniad nõuetele vastavuse positiivse mõju kohta keskkonnale, toiduohutusele ja loomade heaolule.

Põllumajandustootjate liidud, kellega audiitorid kolmes külastatud liikmesriigis kohtusid, töid lihtsustamiseks välja sarnaseid prioriteete: nõuetele vastavuse eeskirjade lihtsustamine, karistuste süsteemi muutmine (tahtliku rikkumise määratlusest loobumine, rohkem tolerantsi, karistuste arvutamise meetodika lihtsustamine) ning kontrollide parem suunamine kõige kõrgema riskiga põllumajandustootjatele.

Makseasutustele saadetud küsimustikus sisalduvad juhtumiuuringud

Põllumajandustootja XY valiti juhuslikkuse alusel välja seitsme kohustusliku majandamisnõude kohapealse nõuetele vastavuse kontrolli jaoks taotlusaastal 2014. Põllumajandustootjat ei olnud eelmisel kolmel aastal kohapealseteks kontrollideks valitud. Põllumajandustootja esitas taotlusaastal 2014 taotluse, milles deklareeris 70 hektarit maad ja 80 veist. Põllumajandustootjal on õigus saada otsemakseid kogusummas 25 000 eurot.

Kohapealse kontrolli käigus kontrollisid inspektorid põllumajandusettevõtete loomade registrit ning deklaratsiooni ja loomade registreerimise aluseks olevaid dokumente (sünnid, surmad). Inspektorid leidsid, et 20 looma oli registreeritud pärast 7-päevast tähtaega (viivituste pikkuse vahemik oli 8–20 päeva). 2014. aastal oli keskmine loomade arv 75.

Samuti leidsid inspektorid, et põllumajandustootja oli 2013. kalendriaastal deklareerinud 10 looma pärast 7-päevast tähtaega. 2013. aastal oli keskmine loomade arv 70. Palume märkida, kas te kohaldate 2014. taotlusaasta suhtes karistusi või mitte. Kui jah, siis palume märkida siseriiklike ja/või regionaalsete õigusaktide ja nõuete kohane % kohaldatavast karistusest. Kui ei, siis palume märkida „karistust ei määratud“.

Põllumajandustootja WZ valiti juhuslikkuse alusel välja nelja kohustusliku majandamisnõude kohapealse nõuetele vastavuse kontrolli jaoks taotlusaastal 2014. Põllumajandustootjat ei olnud eelmisel kolmel aastal kohapealseteks kontrollideks valitud.

Kontrollitud põllumajandustootja omab 964,35 ha maad ja 145 karilooma, ning selleks vajaminev sõnnikuhooldlate mahutavus on 4 400 kuupmeetrit (6 kuud ladustamist). Inspektorite poolt kohapealse kontrolli käigus tuvastatud ja arvatud mahutavus oli 10% nõutust väiksem.

Palume märkida, kas te kohaldate 2014. taotlusaasta suhtes karistusi või mitte. Kui jah, siis palume märkida siseriiklike ja/või regionaalsete õigusaktide ja nõuete kohane % kohaldatavast karistusest. Kui ei, siis palume märkida „karistust ei määratud“.

Kokkuvõte

II

Nõuetele vastavuse süsteemi kirjeldades tuleks selgitada, et kohustuslike majandamisnõuete (SMR) puhul on need nõuetele vastavusse hõlmatud põhireeglid juba mingil viisil valdkondlike õigusaktide kattuvuse tõttu liikmesriikides kohaldatavad.

III

Alates 2005. aastast tehtav järjepidev nõuetele vastavuse ulatuse ülevaatamine ja lihtsustamine on andnud järgmiseid tulemusi:

Perioodil 2005–2013 lihtsustati kontrollimenetlust, milleks kehtestati sätted kontrollimäärade ühtlustamise, etteteatamise, ajastuse ja kohapealsete kontrollimiste elementide ning kontrollivalimi valiku kohta.

Lisaks on viimane ÜPP reform vähendanud SMRide arvu 18lt 13le ja maa hea põllumajandus- ja keskkonnaseisundi (GAEC) standardite arvu vähendati 15lt seitsmele. Nõuetele vastavuse kohaldamisalasse jäävate kohustuste ülevaatamisel võeti arvesse, kas need on kontrollitavad ja kas need on otseselt seostatavad põllumajandustootjatega (ja mitte liikmesriikidega) ja kas need on seotud põllumajandusliku tegevusega.

Komisjon arvab, et nende püüdluste taustal, mis on lihtsustamiseks juba tehtud, on edasine lihtsustamine ilma näiteks nõuetele vastavusega seotud keskkonnaeesmärke kahjustamata väga ebatõenäoline.

IV

Komisjon on seisukohal, et selleks, et hinnata nõuetele vastavuse tõhusust eesmärkide saavutamisel, sobivad kättesaadava teabe põhjal otsustades selleks praegu kasutatavad tulemusnäitajad kõige paremini. Nõuetele vastavuse eesmärgid peaksid panustama jätkusuutliku põllumajanduse arengusse sellega, et suurendavad põllumajandustootjate teadlikkust ja viivad ÜPP ühiskonna ootustega paremini kooskõlla. Maa hea põllumajandus- ja keskkonnaseisundi eesmärgid aitavad ära hoida mullaerosiooni, säilitada orgaanilist ainet mullas ja mulla struktuuri, tagada hooldustööde võimalikult väikese vajaduse, vältida elupaikade kahjustamist ning kaitsta ja majandada veevarusid. Sellega seoses ei ole nõuetele vastavus vahend, mida kasutada muude poliitikate rakendamiseks, millel on oma eesmärgid.

Rikkumiste põhjuseid analüüsitakse valdkondlike õigusaktide rakendamise kontekstis. Ent nõuetele vastavus ja põllumajandusettevõtete nõustamise süsteem mängivad rikkumiste põhjuste väljaselgitamisel samuti rolli.

VI

Keskkonnavalaste eesmärkide (näiteks maa ja elurikkuse säilitamist) saavutamiseks ei kasutata ainult kliimat ja keskkonda säästvate põllumajandustavade toetusi ja maa hea põllumajandus- ja keskkonnaseisundi standardeid, vaid ka keskkonna ja kliima meetmeid II samba raames ning keskkonnavalasteid õigusakte. Ent selliste erinevate vahendite laad, põhjendus ja toimimine on erinev ja nad täiendavad teineteist. Nende omavahelist täiendavust kujutab dokumendi SWD (2016) 218 final joonis 1.

Kliimat ja keskkonda säästvate põllumajandustavade reegleid ja maa head põllumajandus- ja keskkonnaseisundit hallatakse ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi (IACS) kaudu ning see tagab ressursside parima kasutuse. Ent on põhjuseid, miks maa head põllumajandus- ja keskkonnaseisundit ning kliimat ja keskkonda säästvaid põllumajandustavasid ei pruugita koos kontrollida. Kuna keskkonda säästvad põllumajandustavad on toetuskõlblikkuse kriteeriumiks, siis neid kontrollitakse 5% toetusesaajate puhul eelnevalt halduskontrollide ja kohapealsete kontrollide käigus. GAECd kontrollitakse nõuetele vastavuse taustal, mida hallatakse teistmoodi kui toetuskõlblikkuse kriteeriume.

VII

SMRid tulenevad valdkondlikest õigusaktidest ja liikmesriigid võivad kasutada oma olemasolevat haldus- ja kontrollisüsteemi (määruse (EL) nr 1306/2013 artikkel 96). Seega saab olemasolevaid kontrollisüsteeme sünergiliselt kasutada nõuetele vastavuse kontrollisüsteemi jaoks. GAEC ei tohiks põllumajandustootjatele märkimisväärsed kulused põhjustada, kuna tegemist on põhistandarditega. Nende kontrollimiskulud ja ka muud ÜPP vahendid kaetakse ühtselt haldus- ja kontrollisüsteemist (IACS), millest toetatakse ka muid ÜPP vahendeid.

Komisjon hindas oma 2014. aasta tegevusaruandes kogukulusid, mis on seotud kontrollidega liikmesriikides, reservatsiooniga, et „järelkontrollide hoiataval mõjul“ (näiteks nõuetele vastavus), „on ka mittemöödetav kasu“.

VIII

Kuigi raamistik on sätestatud ELi tasemel, siis SMRide ning maa hea põllumajandus- ja keskkonnaseisundi raames ette nähtud põllumajandusettevõttesisesed kohustused määravad suuremas osas kindlaks liikmesriigid, et võtta arvesse riikliku või piirkondliku olukorra probleeme ja põllumajandusstruktuure. Siinkohal on tähtis, et liikmesriikidele jäetaks otsustamisvabadus põllumajandusettevõttesiseste kohustustega seotud karistuste arvutamisel. ELi määruses on sätestatud põhimõte, et karistused arvutatakse juhtumipõhiselt ning arvesse võetakse tuvastatud rikkumise raskusastet, ulatust, kestust, taasesinemist ja tahtlikkust. Nende põhimõtete harmoniseeritud täitmine kõikides liikmesriikides tagatakse eelkõige komisjoni auditite kaudu. Kui liikmesriigis leitakse puudus, siis nähakse kontrollimise ja heakskiitmise raamistikus ette asjakohased järelmeetmed.

IX Esimene taane

Komisjon on soovitusega nõus.

IX Teine taane

Komisjon on soovitusega nõus.

IX Kolmas taane

Komisjon ei ole soovitusega nõus. Kontrollikoja soovitus ei lihtsusta nõuetele vastavust vaid *de facto* vähendab selle ulatust. Nõuetele vastavuse ulatust on juba mitu korda lihtsustatud. Lisaks on liikmesriikidel nüüd kontrollivalimi moodustamise riskidega arvestamiseks ja oma kontrollisüsteemide optimeerimiseks piisavalt tegutsemisruumi. Komisjon arvab, et see soovitus muudaks kohapealsete kontrollide reeglid leebemaks ja lõpuks kahjustaks nõuetele vastavuse tõhusust.

IX Neljas taane

Komisjon on soovitusega nõus.

Komisjoni vastus

IX Viies taane

Komisjon on soovitusel osaliselt nõus. Selle soovitusel rakendamine sõltub nõuetele vastavusega seotud halduskoormust käsitleva kavandatud uuringu tulemusest. Nõuetele vastavusega seotud halduskoormuse hindamisel tuleks lähtuda kuludest, mida nõuetele mittevastavus tooks kaasa ühiskonnale, riigi rahandusele ja keskkonnale, ning nõuetele vastavuse võimalikest kasudest.

IX Kuues taane

Komisjon on soovitusel nõus.

Komisjonil on kavas korraldada liikmesriikidega neid küsimusi käsitlevate parimate tavade vahetamine.

Sissejuhatus

06

Valdkondlike õigusakte kohaldata liikmesriikides juba enne nõuetele vastavuse kasutusele võtmist.

09

Komisjon rakendas kõik kontrollikoja eriaruandes 8/2008 välja toodud soovitusel, millega komisjon nõus oli.

10

Rakendati aastate 2014–2020 muudatusel ja nõuetele vastavuse süsteemi muudeti viimase ÜPP reformiga oluliselt.

10 Teine taane

Nõuetele vastavuse ulatusse jäänud kohustuste ülevaatamisel võeti arvesse, kas need on kontrollitavad ja kas need on otseselt seostatavad põllumajandustootjatega (ja mitte liikmesriikidega) ja kas need on seotud põllumajandusliku tegevusega.

Tähelepanekud

Komisjoni ühine vastus punktidele 18–21

Nõuetele vastavuse eesmärgid peaksid aitama arendada jätkusuutlikku põllumajandust, viia ÜPP ühiskonna ootustega paremini kooskõlla, ära hoida mullaerosiooni, säilitada orgaanilist ainet mullas ja mulla struktuuri, tagada hooldustööde võimalikult väikese vajaduse, vältida elupaikade kahjustamist ning kaitsta ja majandada veevarusid. Nõuetele vastavust ei saa kasutada muude poliitikate rakendusvahendina. Seda selgitati juba nõuetele vastavuse kasutusele võtmisel, kuna nõuetele vastavus ei ole toetuskõlblikkuse tingimus (lugege eesistujariigi 26. juuni 2003. aasta kompromissteksti). Pigem on selle mõju abisaaja teadlikkuse suurendamise läbi kaudne. See on aluseks olevate valdkondlike poliitikate, mitte nõuetele vastavuse ülesanne, tuvastada ja uurida põhjuseid, miks põllumajandustootjad ei järgi valdkondlike õigusakte, millest SMR lähtub.

Lisaks on kooskõlas määruse (EL) nr 1306/2013 II lisaga ainult teatavad valdkondlikest õigusaktidest tulenevad artiklid ja lõiked asjakohased sellise analüüsi puhul, kus tuleb arvestada strateegiate laiemat kohaldamisala.

Mis puutub keskkonnaalastesse õigusaktidesse, siis on iga valdkondliku direktiivi jaoks, mida SMRid hõlmavad, loodud kindlad tulemusnäitajad ja näitajaid töötatakse välja osana EL mullakaitsestrateegiast. Nõuetele vastavuse direktiivide aruande teabest tulenevad keskkonna olukorra suundumused on seotud nende direktiivide rakendussätete tõhususega.

Väljapool nõuetele vastavuse süsteemi hinnatakse ELi tasandil poliitikatsüklis järjepidevalt iga ÜPP meedet, millel on või ei ole mõju eelarvele. Igas valdkondlikus direktiivis, mida SMRid hõlmavad, on kindlad tulemusnäitajad ja näitajaid töötatakse välja näiteks mullakaitsepoliitikas.

22

Komisjon arvab, et tulemusnäitaja „nõuetele vastavuse tingimustega hõlmatud ÜPP maksete osakaal“ kajastab nõuetele vastavuse mõju põllumajandusega tegelevate isikute hulgas. Tõepoolest, mida rohkem on maksed sõltuvad nõuetele vastavusest, seda suurem on võimalike rikkumiste rahaline mõju põllumajandustootjale ning see suurendab nende teadlikkust reeglite täitmise vajalikkusest. Nõuetele vastavus on suurendanud põllumajandustootjate teadlikkust ja on toonud mõningaid muutusi põllumajandustavadesse.

24

Komisjon arvab, et tulemusnäitaja „avalikkuse arvamus nõuetele vastavuse kohta“ kajastab seda, kui tõhus on nõuetele vastavus olnud ühiskonna ootustele vastamises, parandades ÜPP poliitika koosõla teiste poliitikatega. Eurobaromeetri küsitluse küsimused käsitlevad just ÜPP toetuste ja eeskirjade täitmise vahelist seost. Tulemused selles valdkonnas on suuremas osas positiivsed.

25

Komisjon arvab, et tulemusnäitaja „heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste kontrollimise määr“ esindab soovitud keskkonnaalast tulemust hästi. Kui liikmesriigid on riiklikud GAEC standardid õigesti kindlaks määranud, siis nende standardite täitmine põllumajandustootjate poolt peaks keskkonnale positiivselt mõjuma. Kontrollimäärast kinnipidamine tagab võimalikult suures ulatuses, et põllumajandustootjad täidavad eeskirju. See on saadavaloleva teabe põhjal parim näitaja.

Komisjon arvab ka, et tulemusnäitaja „püsikarjamaade osakaal“ on selle vahendi tõhususe hea näitaja. Seda näitajat jälgitakse selleks, et kontrollida, kas liikmesriigid on võtnud vajalikke parandusmeetmeid, kui näitaja on langenud lubatud piirmäärast allapoole. Selge on, et näitaja muutumist mõjutavad erinevad faktorid, ent seda näitaja siin ei mõöda.

26

Komisjon peab oma näitajaid nõuetele vastavuse eesmärkide jaoks sobivaks. Tulemusnäitaja „nõuetele vastavuse tingimustega hõlmatud hektarite arv“ kajastab õigesti nõuetele vastavuse mõjusust ja aitab täiendada olemasolevaid tulemusnäitajaid. Nõuetele vastavuse eeskirjad on suures ulatuses põllumajandusvaldkonnas tehtavad tegevused (GAEC-standardid, tegevused keskkonnaalaste õigusaktide raames, taimekaitsevahendite kasutamine jne). Mida suurema arvu hektarite puhul nõuetele vastavuse süsteemi rakendatakse, seda tõhusam on süsteem.

27

Kontrollikoja viidatud näitajad, näiteks põllumaade linnustiku indeks, vee kvaliteet jne, on mõjunäitajad, mis kajastavad ÜPP üldeesmärki ja muid ELi poliitikaid. Mitu vahendit, millest üks on nõuetele vastavus, panustavad nende üldeesmärkide saavutamisse. Nõuetele vastavuse erieesmärke, millega see vahend annab panuse ÜPP üldeesmärki-desse, kajastavad punktides 22–26 välja toodud tulemusnäitajad.

28

Komisjoni arvates ei ole rikkumiste arv sobilik nõuetele vastavuse tulemuse näitaja. Nõuetele vastavuse kontroll-statistikat kasutatakse DG AGRI auditites kui liikmesriikide kontrollsüsteemide tulemuse näitajat. Kõrge nõuetele mittevastavuse määr teatud sektoris võib samuti näidata nõuetele vastavuse kontrolli tõhusust.

29

Rikkumised on enamjaolt seotud kahte liiki nõuetega (punkt 31, joonised 2 ja 3).

30

Nõuetele mittevastavuse määra tõus võib tuleneda pigem kontrollisüsteemi paranemisest kui nõuete rikkumise suurenemisest.

33

Näiteks selgitus vabas looduses elavate lindude kohta ei kehti kõikide liikmesriikide puhul. Komisjon tahab märkida seda, et näiteks, mis puutub vabas looduses elavatesse lindudesse, siis peaks arvestama sellega, et rikkumiste kogu-näitaja on küll selline nagu kontrollikoda ütles, ent mõnes liikmesriigis tuvastati komisjoni auditi käigus kontrolliga tõsisemid probleeme. Rikkumiste madal määr võib olla ka tingitud liikmesriikide leebest kontrollisüsteemist.

34

Rikkumiste põhjuste analüüs ja nende lahendusmeetodid ei ole nõuetele vastavuse, vaid valdkondlike poliitikate ülesanne. Ent mis puutub nõuetele vastavusse, siis DG AGRI analüüsib kontrollistatistikat ning võtab seda arvesse oma auditiprogrammi kehtestamise raames koostatavas riskianalüüsis.

35

Komisjon leiab, et nõuetele vastavus pole valdkondlike poliitikate jõustamisvahendiks.

Mis puutub nõuetele vastavusse, siis nõudeaastal 2014 korraldas komisjon teatud liikmesriikides auditeid, mis käsit-lesid loomadega seotud küsimusi. Ent tuleb silmas pidada, et komisjoni nõuetele vastavuse auditite aluseks on ELi finantshuveid kaitsmine põllumajandusvaldkonnas.

Auditi aruanded edastatakse DG ENVile, kes saab DG AGRIlit ka statistika. DG ENV analüüsib rikkumiste põhjuseid, arutades seda vastavalt vajadusele asjaomase liikmesriigiga.

36

Nõuetele vastavust ei saa kasutada muude poliitika rakendusvahendina. Seda selgitati juba nõuetele vastavuse kasutusele võtmisel, kuna nõuetele vastavus ei ole toetuskõlblikkuse tingimus (vt eesistujariigi 26. juuni 2003. aasta kompromisstekst). Kui on palju nõuetele mittevastavust, siis tuleb suurendada minimaalset kontrollimäära¹.

Looma- ja inimtervishoiu, taimetervise ja loomade heaolu käsitlevate õigusaktide puhul kontrollib komisjon, et riiklikud võimud täidaksid õigusaktidest tulenevaid kohustusi. Keskkonnaalaste õigusaktide jaoks loob komisjon poliitilise algatuse, et aidata liikmesriikidel parandada nõuetele vastavuse tagamist (nt nõuetele vastavuse jälgimine, soodustamine ja jõustamine, võttes arvesse riske), järgides samal ajal proportsionaalsuse ja subsidiaarsuse põhimõtteid.

39

Komisjon arvab, et muudetud või uute kulutustega seotud ettepanekute tegemisel ei tuleks hinnata kontrollisüsteemi kulusid ja kasu, kuna nõuetele vastavus hõlmab ka näiteks looma- ja inimtervishoidu, kus kulude ja kasu arutamisel on väga raske võtta piisavalt arvesse näiteks inimtervishoidu.

40

Proportsionaalsus on juba lahutamatu osa, kuna sanktsioone arvutatakse protsendina toetusesaaja ÜPP toetusest kõrvutatuna võimalusega mitte kehtestada karistust ja mitte kohaldada tahtlikkust või kordust.

ELi õigusaktid² annavad ELi tasemel ühtse aluse mittevastavuse hindamiseks ja sanktsioonide kohaldamiseks seoses nõuetele vastavusega. Ent riiklike sanktsioonide vorm peaks jääma liikmesriikide otsustada, et arvestada erinevate nõuetele vastavuse eeskirjadega. Komisjonil on kavas korraldada liikmesriikidega neid küsimusi käsitlevate parimate tavade vahetamine.

Kuigi raamistik on sätestatud ELi tasandil, siis SMRide ning GAEC raames ette nähtud põllumajandusettevõttesisesed kohustused määravad suuremas osas kindlaks liikmesriigid, et võtta arvesse riikliku või piirkondliku olukorra probleeme ja põllumajandusstruktuure. Siinkohal on tähtis, et liikmesriikidele jäetaks otsustamisvabadus põllumajandusettevõttesisest kohustustega seotud karistuste arutamisel. ELi määruses on sätestatud põhimõte, et karistused arvutatakse juhtumipõhiselt ning arvesse võetakse tuvastatud rikkumise raskusastet, ulatust, kestust, taasesinemist ja tahtlikkust. Nende põhimõtete harmoneeritud täitmine kõikides liikmesriikides tagatakse eelkõige komisjoni auditite kaudu. Kui liikmesriigis leitakse puudus, siis nähakse kontrollimise ja heakskiitmise raamistikus ette asjakohased järelemeetmed.

41

Arvestades sellega, et GAEC-standardeid vähendati rohkem kui 50% võrra (15lt 7le), siis DG AGRI lootis, et liikmesriigid vähendavad põllumajandustootjate halduskoormust.

1 Mis puudutab „madalat minimaalset kontrollimäära 1%“ vastavalt punktile IX (teine taane): vastavalt määruse (EL) nr 809/2014 artikli 68 lõikele 4 peab kohapealsete kontrollide arvu suurendama juhul, kui on avastatud sage mittevastavus asjaomases aktis või standardis sätestatud nõuetele. 2009. aastal avaldas komisjon antud probleemi kohta töödokumendi (DS/2009/28/rev3), mis on siiani kehtiv. Minimaalset kontrollimäära saab aga vajadusel kohandada.

2 Eelkõige komisjoni delegeeritud määruse (EL) nr 640/2014 II peatükk ja komisjoni rakendusmääruse (EL) nr 809/2014 III peatükk.

42

SMRide ning GAECde loetelu lühendati märgatavalt. SMRid ning GAECd liideti määruse (EL) nr 1306/2013 2. lisas üheks loeteluks. Lisaks muudeti SMRe ja jäeti alles ainult otseselt põllumajandustootjatele suunatud või põllumajandustegevusega seotud sätted. Komisjon leiab, et raske on mõista, kuidas edasise vähendamise korral oleks võimalik vältida põhiprobleemidega (nt põllumajanduse ja keskkonna sidusus) tegelemise vähenemist ja seega näiteks ELi keskkonnaalaste eesmärkide kahjustamist.

44

Makseasutuste, põllumajandustootjate ühenduste ja põllumajandusettevõtteid nõustavate asutuste poolt tunnetatud nõuete keerukus on komisjoni kogemuste järgi rohkem seotud valdkondlike õigusaktidega kui nõuetele vastavusega. Lisaks on liikmesriikidel vabadus määrata ise kindlaks ELi direktiivi eesmärkide saavutamiseks vajalikud nõuded, seega on ka nemad nõuete keerukuse eest vastutavad. Lihtsustamise kontekstis on mitu korda muudetud nõuetele vastavuse kohaldamisalasse jäävaid kohustusi, et neid saaks paremini kontrollida, otseselt seostada põllumajandustootjatega (ja mitte liikmesriikidega) ja siduda põllumajandusliku tegevusega. Põllumajanduse ja keskkonna seos on juba oma olemuselt keeruline, seega võetakse igas rakendussättes seda keerukust arvesse. Keskkonnaalaste õigusaktide rakendamine tundub olema raskem, kui liikmesriigid üritavad keskkonda kaitstes muuta põllumajandustavasid võimalikult vähe. Sellisel juhul võib lihtsustamine tuua mõnele põllumajandustootjale kaasa reeglite karmistumise. 2. selgitus on selle kohta hea näide: eeskirjad ja kontrollimine oleksid lihtsamad, kui suurendada kõiki vahemaid kõige pikema vahemaani, ent see tooks paljudele põllumajandustootjatele kaasa koormuse, mida saaks vältida.

45

Kontrollikoja näide iseloomustab põllumajanduse ja keskkonna vahelist keerukust. On asjakohane hoida sõnniku panemisel joogiveeks kasutatavast kaevust suuremat vahemaad kui muude veeteede puhul. Nende nõuete standardimine ei arvestaks vajalikul määral kohalike keskkonnaoludega.

Vt ka komisjoni vastust punktile 44.

2. selgitus. Näited Ühendkuningriigi – Põhja-lirimaa nõuetest, mis sisalduvad nõuetele vastavuse kontrollimise kasutusjuhendis

2. selgituses kirjeldatakse, kuidas liikmesriik on rakendanud valdkondlikke õigusakte.

46

Komisjon arvab, et külastatud liikmesriikide rakendatud kontrollküsimuste arv ei näita nende valdkondlike õigusaktide mitmekesisust, mis jäävad nõuetele vastavuse kohaldamisalasse. Lisaks sätestatakse määruse (EL) nr 1306/2013 artiklis 96 järgmist: „Liikmesriigid võivad kasutada olemasolevaid haldus- ja kontrollisüsteeme, et tagada nõuetele vastavuse eeskirjade täitmine.“

3. selgitus. ÜPP muudatuste piiratud mõju perioodil 2014 – 2020 vastavalt Ühendkuningriigi – Põhja-lirimaa kontrolliasutuse kasutatavale kontrollnimekirjale – Teine lõik

Viimase ÜPP reformiga vähendati GAEC loetelu rohkem kui 50%, seega on kontrollküsimuste arvu suurendamine liikmesriikide otsustada.

„Põhjavee direktiivis“ muudeti SMR (2) GAEC- standardiks.

47

Määruse (EL) nr 1306/2013 artiklis 96 sätestatakse järgmist: „Liikmesriigid võivad kasutada olemasolevaid haldus- ja kontrollisüsteeme, et tagada nõuetele vastavuse eeskirjade täitmine.“

Rikkumiste madal tase võib varjata ebapiisavat kontrollisüsteemi ja võib endast kujutada riski ELi finantshuvidele põllumajandusvaldkonnas. Lisaks sellele ei saa eeldada, et kui rikkumiste tase on madal, siis jääb see nii ka juhul, kui kontrolle veelgi vähendatakse: nõuetele vastavuse kontrollide olemasolu peaks ära hoidma reeglite rikkumist.

48

Väikepõllumajandustootjate kavast otsetoetusi saavate põllumajandustootjate osakaal (2014) varieerub 3%-st (Sloveenia) 77%-ni (Malta). Väikepõllumajandustootjate kava hõlmab 4% kogu ELi põllumajandusmaast³.

50

Nõuetele vastavuse (ja keskkonناسäästlikkuse) eeskirjadest vabastamise tulemusena peaksid haldus- ja kontrollikud loogiliselt vähenema. Mitte ainult seetõttu, et proportsionaalselt väheneb ka ettevõtjate arv, keda kontrollitakse kohapeal seoses nõuetele vastavusega (ja keskkonناسäästlikkusega), vaid ka sellepärast, et kohaldatakse lihtsustatud taotlusprotsessi (vähem andmeid, mida töödelda). Lisaks piirdatakse väikepõllumajandustootjate kava alusel tehtavate kohapealsete kontrollide sisu puhul toetuskõlblikkuse tingimustega.

51

Need erinevused tulenevad erinevatest riiklikest põllumajandusstruktuuridest ja võib-olla ka väikepõllumajandustootjate kava alusel rakendatavatest erinevatest arvutamismeetoditest. Näiteks Rumeenias ja Itaalias on võrreldes muude riikidega rohkem põllumajandustootjaid, kes võiksid selles kava alusel toetuskõlblikud olla.

Vastavalt liikmesriikide esitatud andmetele saab Rumeenias 71% (2014) väikepõllumajandustootjatest otsetoetusi ning nad kasutavad 16,4% kogu põllumajandusmaast.

52

Komisjon võttis arvesse kontrollikoja tähelepanekut ja soovib selgitada, et kirjeldatud erand ei tulene nõuetele vastavuse õigusaktidest.

4. selgitus. Põllumajandustootjate vabastamine Leedus nitraatide direktiivist tulenevate nõuetele vastavuse tingimuste täitmisest

Nõuetele vastavuse süsteem on põhimõtteliselt kontrolli ja karistamise süsteemi, mida kohaldatakse ÜPP raames saadud toetuste suhtes. Seega ei tähenda põllumajandusettevõtja vabastamine nõuetele vastavuse eeskirjade täitmisest nende vabastamist keskkonناسaalaste õigusaktide, sealhulgas nitraadidirektiivi täitmisest. 4. selgituses nimetatud erinevad erandi ülemmäärad on seotud nitraadidirektiivi rakendamisega asjaomas riigis ja mitte nõuetele vastavuse süsteemiga. Lisaks ei tähenda talunike vabastamine nõuetele vastavusega seotud karistustest nende vabastamist keskkonناسaalastest õigusaktidest tulenevatest kontrollidest.

3 Komisjoni talituste töödokument, „Keskkonناسäästlikkuse ülevaade pärast üht aastat“ SWD(2016)218 final, lk 19.

Komisjoni vastus

54

Keskkonnasäästlikumaks muutmine ning GAECd on kaks üksteist täiendavat mehhanismi, mis aitavad saavutada ELi põllumajanduse keskkonnatoime parandamise eesmärki: kliimat ja keskkonda säästvate põllumajandustavade toetus on toetus, mida pakutakse põllumajandustootjatele, et nad praktiseeriks kliimale ja keskkonnale kasulikke tegevusi (põllukultuuride mitmekesistamine, püsirohumaa hooldus ja 5% ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-ala omamine).

Põllukultuuride mitmekesistamine, püsirohumaa hooldus ja 5% ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-ala omamine on keskkonnasäästlikumaks muutumise lahutamatu osa. Need tegevused erinevad GAEC-standarditest: külvikord pole põllukultuuride mitmekesistamine, püsikarjamaade kaitse erineb püsirohumaa hooldusest vastavalt keskkonnakaitsealastele õigusaktidele ja maastikule iseloomulike vormide säilitamine kõikidel põllumajanduslikel maadel erineb 5% ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-ala omamisest viljelusmaal. ÜPP viimase reformiga ühtlustati ja lihtsustati GAEC raamistikku, jättes välja mõned kliimat ja keskkonda säästvate põllumajandustavade standardid, näiteks külvikorrage ja püsirohumaade kaitsega seotud standardid.

56

Liikmesriikidel on võimalus valida 5% toetuskõlblikkuse valimist 1%line minimaalse nõuetele vastavuse kontrollimäära valim. Seega on mõlema vahendi vahel sünergia. Lisaks saab GAEC standarditega kaitstavaid maastikuelemente võtta arvesse keskkonnasäästlikumaks muutmise raames ette nähtud ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-alana.

57

Maastikuelementide kaitse kõikidel põllumajandusmaadel ja viljelusmaast 5% ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-ala omamine on erinevad meetmed elurikkuse säilitamiseks. Esimene nõue tagab, et elurikkuse säilitamiseks vajalikud olemasolevad maastikuelemendid säilitatakse ja teine nõue tagab, et iga kliimat ja keskkonda säästvate põllumajandustavade toetust saav põllumajandustootja on eraldanud vähemalt 5% oma viljelusmaast ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-alaks. Need on kaks erinevat elurikkuse säilitamisega seotud eesmärki, mis õigustavad kahte erinevat kontrollide ja reeglite paketti.

Komisjoni ühine vastus punktile 59 ja 60

Kulusid, mis on puhtalt seotud vaid nõuetele vastavusega, tuleb eristada valdkondlike õigusakte järgivate põllumajandustootjate ja liikmesriikide kuludest. Mis puutub valdkondlikesse õigusaktidesse, siis tuleks nõuetele vastavuse kulusid võrrelda kuludega, mis tekivad ühiskonnale nõuetele mittevastavuse, näiteks loodusvarade saaste, haiguste hävitamise jne. tõttu.

Nõuetele vastavust võetakse arvesse kavandatavas halduskoormuse uuringus.

61

Isegi siis, kui valdkondlikes õigusaktides on minimaalsed kontrollimäärad juba kindlaks määratud, ei ole nende puhul tegemist lisakontrollidega, sest neid võib kasutada nõuetele vastavuse jaoks, luues sellega kulutõhusa koosmõju.

62

Praktikas ei ole komisjon kehtestanud täiendavat dokumenteerimiskohustust, kuna kohustused SMRide raames olid valdkondlikes ELi õigusaktides olemas juba enne nõuetele vastavuse kasutusele võtmist. Samuti ei kehtestatud ei komisjoni delegeeritud määrusega (EL) nr 640/2014 ega komisjoni rakendusmäärusega (EL) nr 809/2014, millega sätestatakse nõuetele vastavuse süsteemi üksikasjad, põllumajandustootjatele täiendavaid dokumenteerimise nõudeid.

63

Euroopa Parlamendi algatatud ja DG AGRI tellitud uuring, millele on osutatud, ei keskendunud nõuetele vastavusele, vaid uuris õigusakte väljaspool nõuetele vastavuse kohaldamisala (pestitsiidide säästva kasutamise direktiiv). Lisaks on see aegunud, kuna osa nõuetest ei ole enam nõuetele vastavuse kohaldamisalas (näiteks põllumajandusmaa võsastumise ja külvikorra vältimine).

64

See seisukoht põhineb makseasutuste oletustel, mis on vastuolus faktiga, et SMRide ning GAECde loetelu lühendati viimase ÜPP reformiga märgatavalt. Komisjon kahtleb selliste seisukohtade faktilises sisus, kuna makseasutused ei tõesta neid arvudega.

65

Õigusaktides on karistuste arvutamise raamistik juba kindlaks määratud nii, et rikkumiste puhul võetakse arvesse raskusastet, ulatust ja kestust ning valitakse kasutatav protsendimäär sõltuvalt sellest, kas rikkumine oli esmakordne, korduv või tahtlik. Harmoneeritud alus on seega juba olemas.

66

Kuigi raamistik on sätestatud ELi tasemel, siis SMRide ning GAEC raames ette nähtud põllumajandusettevõttesisesed kohustused määravad suuremas osas kindlaks liikmesriigid, et võtta arvesse riikliku või piirkondliku olukorra probleeme ja põllumajandusstruktuure. Siinkohal on tähtis, et liikmesriikidele jäetaks otsustamisvabadus põllumajandusettevõttesisesete kohustustega seotud karistuste arvutamisel. ELi määruses on sätestatud põhimõte, et karistused arvutatakse juhtumipõhiselt ja arvutamisel arvestatakse tuvastatud rikkumise raskusastet, ulatust, kestust, taasesinemist ja tahtlikkust. Nende põhimõtete harmoneeritud täitmine kõikides liikmesriikides tagatakse eelkõige komisjoni auditite kaudu. Kui liikmesriigis leitakse puudus, siis nähakse kontrollimise ja heakskiitmise raamistikus ette asjakohased järelmeetmed. Võttes arvesse kontrollikoja väljendatud muret, on DG AGRI kavas korraldada liikmesriikidega neid küsimusi käsitlevate parimate tavade vahetamine.

67

Tahtlikkuse mõiste on vahend, millega säilitada nõuetele vastavusega seotud maksete vähendamiste proportsionaalsus, kuna selles võetakse arvesse endisi väikseid sanktsioonideta mittevastavusi ja nüüdset varajase hoiatuse süsteemi. Seda küsimust arutati põhjalikult viimase ÜPP reformi käigus ja liikmesriigid otsustasid lõpuks selle meetme säilitada. Euroopa Kohtu 27. veebruari 2014. aasta otsuses (C-396/12) on tahtlikkuse mõistet selgitatud.

68

Liikmesriikidel on teatud vabadus luua oma hindamisvõrgustikud (lugege komisjoni kommentaare punktile 40, punktile VIII ja punkti IX kuuendale taandele).

70

Komisjon leiab, et liikmesriikide erinevaid vastuseid seletavad mitmed faktorid, sealhulgas loomade liikumise arv talus, põllumajandustootja leevendamismeetmed, viivitused teavitamises ja talu asukoht nitraaditud alal.

Komisjoni ühine vastus punktile 71 ja 7. selgitusele

Vastavalt Schleswig-Holsteini liidumaal kasutatud hindamisskeemile, mis põhineb kogu Saksamaal kasutataval skeemil, on mainitud ülemmäär inspektorile soovituslik ja kehtib ainult hilise teavitamise korral, mis heastati juba enne, kui põllumajandustootjad teada said, et neid tullakse kohapeal kontrollima. Kui põllumajandustootja polnud enne kontrolli teatavaks tegemist probleemi ära lahendanud, siis rakendati karistust. Sama lähenemist oli DG AGRI täheldanud ka teistes liikmesriikides.

Järeldused ja soovitused

73

Alates 2005. aastast tehtav järjepidev nõuetele vastavuse ulatuse ülevaatamine ja lihtsustamine on andnud järgmiseid tulemusi:

Perioodil 2005–2013 lihtsustati kontrollimenetlust, milleks kehtestati sätted kontrollimäärade ühtlustamise, etteteatamise, ajastuse ja kohapealsete kontrollimiste elementide ning kontrollivalimi valiku kohta.

Lisaks on viimase ÜPP reformiga muudetud nõuetele vastavuse ulatust, võttes arvesse kontrollitavust ja seost põllumajandustegevuse ja põllumajandustootjate kohustustega. Selle tulemusel on SMRide arvu vähendatud 18lt 13le ja GAEC standardite arvu 15lt 7le.

Komisjon arvab, et nende püüdluste taustal, mis on lihtsustamiseks juba tehtud, on edasine lihtsustamine ilma näiteks nõuetele vastavusega seotud keskkonnaeesmärke kahjustamata väga ebatõenäoline.

74

Nõuetele vastavuse eesmärgid peaksid panustama jätkusuutliku põllumajanduse arengusse sellega, et suurendavad põllumajandustootjate teadlikkust ja viivad ÜPP ühiskonna ootustega paremini kooskõlla. Maa hea põllumajandus- ja keskkonnaseisundi eesmärgid aitavad ära hoida mullaerosiooni, säilitada orgaanilist ainet mullas ja mulla struktuuri, tagada hooldustööde võimalikult väikese vajaduse, vältida elupaikade kahjustamist ning kaitsta ja majandada veevarusid. Sellega seoses ei ole nõuetele vastavus vahend, mida kasutada muude poliitikate rakendamiseks, millel on oma eesmärgid. Komisjon on seisukohal, et selleks, et hinnata nõuetele vastavuse tõhusust eesmärkide saavutamisel, sobivad kättesaadava teabe põhjal otsustades selleks praegu kasutatavad tulemusnäitajad kõige paremini.

1. soovitus

Komisjon on soovituslega nõus.

75

Pool rikkumistest on seotud loomi käsitlevate SMRidega. Komisjon arvestas sellega 2014. aastal läbi viidud spetsiaalse kohaldamisala läbivaatamise käigus, milles keskenduti loomi käsitlevatele SMRidele.

Rikkumiste põhjuseid analüüsitakse valdkondlike õigusaktide rakendamise kontekstis. Ent nõuetele vastavus ja põllumajandusettevõtete nõustamise süsteem mängivad rikkumiste põhjuste väljaselgitamisel samuti rolli.

2. soovitus

Komisjon on soovitusel nõus.

76

Nõuetele vastavust käsitlevad õigusaktid näevad ette, et kohapealsed kontrollid on suunatud riskantsematele põllumajandusettevõtetele vastavalt riskianalüüsil põhinevale valimile. Sellega seoses on liikmesriikidel juba võimalik paindlikult täiustada oma nõuetele vastavuse kontrollid.

3. soovitus

Komisjon pole soovitusel nõus. Kontrollikoja soovitus ei lihtsusta nõuetele vastavust vaid *de facto* vähendab selle ulatust. Nõuetele vastavuse ulatust on juba mitu korda lihtsustatud. Lisaks on liikmesriikidel nüüd kontrollivalimi moodustamise riskidega arvestamiseks ja oma kontrollisüsteemide optimeerimiseks piisavalt tegutsemisruumi. Komisjon arvab, et see soovitus muudaks kohapealsete kontrollide reeglid leebemaks ja lõpuks kahjustaks nõuetele vastavuse tõhusust.

77

Keskkonnaalaste eesmärkide (näiteks maa ja elurikkuse säilitamist) saavutamiseks ei kasutata ainult kliimat ja keskkonda säästvate põllumajandustavade toetusi ja GAEC-standardeid, vaid ka keskkonna ja kliima meetmeid II samba raames ning keskkonnaalaseid õigusakte. Ent selliste erinevate vahendite laad, põhjendus ja toimimine on erinev ja nad täiendavad üksteist. Nende omavahelist täiendavust kujutab dokumendi SWD (2016) 218 (final) joonis 1.

Kliimat ja keskkonda säästvate põllumajandustavade eeskirju ja GAECd hallatakse IACSi kaudu ning see tagab ressursside parima kasutuse. Ent on põhjuseid, miks GAECd ning kliimat ja keskkonda säästvaid põllumajandustavasid ei pruugita koos kontrollida. Kuna keskkonda säästvad põllumajandustavad on toetuskõlblikkuse kriteeriumiks, siis neid kontrollitakse 5% toetusesaajate puhul eelnevalt halduskontrollide ja kohapealsete kontrollide käigus. GAECd kontrollitakse nõuetele vastavuse taustal, mida hallatakse teistmoodi kui toetuskõlblikkuse kriteeriume.

4. soovitus

Komisjon on soovitusel nõus.

78

SMRid tulenevad valdkondlikest õigusaktidest ja liikmesriigid võivad kasutada oma olemasolevat haldus- ja kontrollisüsteemi (määruse (EL) nr 1306/2013 artikkel 96). Seega saab olemasolevaid kontrollisüsteeme sünergiliselt kasutada nõuetele vastavuse kontrollisüsteemi jaoks. GAEC ei tohiks põllumajandustootjatele märkimisväärsed kulused põhjustada, kuna tegemist on põhistandarditega. Nende kontrollimiskulud ja ka muud ÜPP vahendid kaetakse ühtsest haldus- ja kontrollisüsteemist (IACS), millest toetatakse ka muid ÜPP vahendeid.

Komisjon hindas oma 2014. aasta iga-aastases tegevusaruandes kogukulusid, mis on seotud kontrollidega liikmesriikides, reservatsiooniga, et „järelkontrollide ennetav mõju“ (näiteks nõuetele vastavus), „on samuti kvalitatiivselt kasulik“.

5. soovitus

Komisjon on soovitusel osaliselt nõus. Selle soovitusel rakendamine sõltub nõuetele vastavusega seotud halduskoormust käsitleva kavandatud uuringu tulemusest. Nõuetele vastavusega seotud halduskoormuse hindamisel tuleks lähtuda kuludest, mida nõuetele mittevastavus tooks kaasa ühiskonnale, riigi rahandusele ja keskkonnale, ning nõuetele vastavuse võimalikest kasudest.

79

Kuigi raamistik on sätestatud ELi tasemel, siis SMRide ning GAEC raames ette nähtud põllumajandusettevõttesisesed kohustused määravad suuremas osas kindlaks liikmesriigid, et võtta arvesse riikliku või piirkondliku olukorra probleeme ja põllumajandusstruktuure. Siinkohal on tähtis, et liikmesriikidele jäetaks otsustamisvabadus põllumajandusettevõttesisesete kohustustega seotud karistuste arvutamisel. ELi määruses on sätestatud põhimõte, et karistused arvutatakse juhtumipõhiselt ning arvesse võetakse tuvastatud rikkumise raskusastet, ulatust, kestust, taasesinemist ja tahtlikkust. Nende põhimõtete harmoneeritud täitmine kõikides liikmesriikides tagatakse eelkõige komisjoni auditite kaudu. Kui liikmesriigis leitakse puudus, siis nähakse kontrollimise ja heakskiitmise raamistikus ette asjakohased järelmeetmed.

6. soovitus

Komisjon on soovitusel nõus.

Komisjonil on kavas korraldada liikmesriikidega neid küsimusi käsitlevate parimate tavade vahetamine.

KUST SAAB ELi VÄLJAANDEID?

Tasuta väljaanded:

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

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

Tasulised väljaanded:

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

Sündmus	Kuupäev
Auditiplaani vastuvõtmine / auditi algus	15.7.2015
Aruande projekti ametlik saatmine komisjonile (või mõnele teisele auditeeritavale)	16.6.2016
Aruande lõplik vastuvõtmine peale ärakuulamismenetlust	7.9.2016
Komisjoni (või mõne teise auditeeritava) vastuste saamine kõigis keeltes	31.8.2016

Nõuetele vastavust kohaldatakse 7,5 miljonile põllumajandustootjale ning see seob enamiku ÜPP toetustest (2015. aastal ca 47 miljardit eurot) põllumajandustootjate poolse keskkonna, toiduohutuse, loomade ja taimede tervise ning maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmist puudutavate põhinõuete täitmisega. Kontrollikoda järeldas, et komisjonil ei olnud olemasoleva teabe põhjal võimalik nõuetele vastavuse mõjusust asjakohaselt hinnata. Tulemusnäitajad ei võtnud arvesse seda, mil määral põllumajandustootjad nõudeid rikkusid ja komisjon ei analüüsinud rikkumiste põhjuseid. Ehkki ÜPP-s perioodiks 2014–2020 tehtud muudatused vähendasid nõuetele vastavuse eeskirjade arvu, on kontrollimenetlused endiselt keerulised. Lisaks ei ole nõuetele vastavuse rakendamise kulutusi piisavalt kvantifitseeritud.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus