



EUROOPA KONTROLLIKODA

Eriaruanne nr 10

2013

ISSN 1831-0818

ÜHINE PÕLLUMAJANDUSPOLIITIKA: KAS
NÕUKOGU MÄÄRUSE (EÜ) NR 73/2009
ARTIKLIGA 68 SÄTESTATUD ERITOETUSE
KAVANDAMINE JA RAKENDAMINE OLI
ASJAKOHANE?

ET



Eriaruanne nr 10 // 2013

ÜHINE PÕLLUMAJANDUSPOLIITIKA: KAS NÕUKOGU MÄÄRUSE (EÜ) NR 73/2009 ARTIKLIGA 68 SÄTESTATUD ERITOETUSE KAVANDAMINE JA RAKENDAMINE OLI ASJAKOHANE?

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

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1
Faks +352 4398-46410
E-post: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Eriaruanne nr 10 // 2013

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

Kataloogimisandmed on väljaande lõpus.
Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2013

ISBN 978-92-9241-384-2
doi:10.2865/27241

© Euroopa Liit, 2013
Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Printed in Luxembourg

SISUKORD

Punktid

LÜHENDID JA MÕISTED

I–VII KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

1–6 SISSEJUHATUS

7–12 AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

13–76 TÄHELEPANEKUD

13–28 ÜPP ÜLDISTE SUUNDADE JA ERITOETUSE VAHELIST KOOSKÕLA ÕÕNESTAVAD PUUDUSED RAKENDUSRAAMISTIKUS

14–19 ERITOETUS TÄHENDAB OLEMASOLEVATE MEETMETEGA JÄTKAMIST, MIS ON VASTUOLUS I SAMBA ÜLDISE SUUNAGA

20–26 LIIKMESRIIKIDEL ON MÄRKIMISVÄÄRNE TEGUTSEMISVABADUS, SAMAS KUI KOMISJONIL ON PIIRATUD KONTROLL

27–28 ÜPP ERITOETUSMEETMED PÄRAST 2013. AASTAT: ON OHT, ET MITTEVASTAVUS ÜPP ÜLDISE SUUNAGA PÜSIB

29–53 EBAPIISAVAD TÕENDID ARTIKLIGA 68 KEHTESTATUD MEETMETE VAJALIKKUSE JA ASJAKOHASUSE KOHTA

31–35 VAJADUSE EBAPIISAV TÕENDAMINE

36–49 TÕENDEID MEETMETE HEA KAVANDAMISE KOHTA POLE PIISAVALT

50–53 MEETMETE MÕJUSUSE HINDAMISE VAHENDID EI OLNUD PIISAVAD

54–76 RAKENDATUD MEETMETE KONTROLL EI OLE ASJAKOHANE VÕI PIISAV

55–63 HALDUSKONTROLI JA JUHTIMISSÜSTEEMIDE PUUDUSED

64–69 KOHAPEALSETE KONTROLLIDE PUUDUSED

70–76 SUUR HALDUS- JA KONTROLLIKOORMUS

77–81 JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

I LISA. ARTIKLIGA 68 AJAVAHEMIKUKS 2010–2013 ERALDATUD EELARVE LIIKMESRIIKIDE JA TEGEVUSTE LÕIKES

II LISA. KOKKUVÕTE LIIKMESRIIKIDES KOHAPEAL KONTROLLITUD VALITUD MEETMETEST

KOMISJONI VASTUSED

LÜHENDID JA MÕISTED

Haldus- ja kohapealne kontroll: komisjoni määruse (EÜ) nr 1122/2009¹ III jaotises kehtestatakse kõikidele otsetoetuse meetmetele kohalduva kontrolli üldpõhimõtted. Kõigi toetusetaotluste suhtes kohaldatakse halduskontrolli, millele lisandub pisteline kohapealne kontroll. See on välja toodud määruse artiklis 29: „Iga eritoetusmeetme puhul, mille suhtes on halduskontrolli tegemine tehniliselt võimalik, kontrollitakse kõiki taotlusi.”

I ja II samm: Agenda 2000 reformiga seati sisse ÜPP kaks sammu. I samm (Euroopa Põllumajanduse Tagatisfond – EAGF) hõlmab turumeetmeid ja otsetoetustena makstavat sisetulekutoetust. II sambast (Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond – EAFRD) kaasrahastatakse maaelu arengu meetmeid sellistes valdkondades, nagu põllumajanduse keskkonnapoliitika, toidukvaliteedi edendamine, rangemad tehnilised standardid ja loomade heaolu.

Tootmiskohustusega seotud/sidumata otsetoetused: kuni 2003. aastani eraldati I sambast toetusi peamiselt teatud põllumajandustoodete tootmisega seotud otsetoetustena (tootmiskohustusega seotud toetused). Sellised maksed tehti peamiselt pindalatoetusena hektari kohta, teatud põllukultuuride toetusena või kariloomade toetusena vastavalt toetuskõlblike loomade arvule. Pärast 2003. aasta ÜPP reformi on enamik I samba toetusmeetmeid tootmiskohustusega sidumata, mis tähendab, et praegu ei sõltu need enam toetusesaaja toodangust.

Tühimõju: tühimõju esineb siis, kui meetet kasutatakse nende toetusesaajate subsideerimiseks, kes oleksid teinud sama valiku ka toetust saamata. Sellisel juhul puudub toetuse maksimise mõju. Seega on tühimõju põhjustav kulutuse osa määratluse kohaselt ebatõhus, kuna see ei aita kaasa seatud eesmärkide saavutamisele.

Ühtne haldus- ja kontrollisüsteem: ühtne haldus- ja kontrollisüsteem on määratletud nõukogu määruse (EÜ) nr 73/2009² II jaotise 4. peatükis ja täiendatud määruses (EÜ) nr 1122/2009. See koosneb põllumajandustootjate ja toetusetaotluste elektroonilisest andmebaasist, maatükkide identifitseerimise süsteemist ja loomade identifitseerimise ja registreerimise süsteemist ning näeb ette haldus- ja kohapealse kontrolli läbiviimise.

Ühtne otsemaksete kava: ühtne otsemaksete kava on tootmiskohustusega sidumata toetuste süsteem, mis kuulub I samba alla ja mida on kohaldatud alates 2003. aasta ÜPP reformist Euroopa Liiduga enne 2004. aastat ühinenud liikmesriikides. Hiljem liitunud liikmesriikides rakendatakse lihtsustatud üleminekuversiooni, mida nimetatakse ühtseks pindalatoetuse kavaks.

ÜPP: ühine põllumajanduspoliitika.

¹ Komisjoni 30. novembri 2009. aasta määrus (EÜ) nr 1122/2009, millega kehtestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 73/2009 üksikasjalikud rakenduseeskirjad seoses põllumajandustootjate otsetoetuskavade alusel makstavate toetuste nõuetele vastavusega, ümbersuunamisega ning ühtse haldus- ja kontrollisüsteemiga ning määruse (EÜ) nr 1234/2007 üksikasjalikud rakenduseeskirjad seoses veinisektori toetuskavade alusel makstavate toetuste nõuetele vastavusega (ELT L 316, 2.12.2009, lk 65).

² Nõukogu 19. jaanuari 2009. aasta määrus (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).

KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

I.

Kui ühtne osamaksete kava 2003. aastal kasutusele võeti, oli liikmesriikidel lubatud säilitada kuni 10 % oma riiklikest ülemmääradest „teatavate põllumajanduslike tootmisviiside eest, mis on olulised keskkonna kaitsmisel või parandamisel või kvaliteedi parandamisel ning põllumajandustoodete turustamisel.” Seda eritoetust laiendati määruse (EÜ) nr 73/2009 artikliga 68, suurendades eesmärkide hulka, mille saavutamiseks võib toetust eraldada.

II.

Kakskümmend neli liikmesriiki otsustasid artiklit 68 kasutada 113 täiesti erineva meetme kaudu. Ajavahe- miku 2010–2013 kogueelarve on 6,4 miljardit eurot. Kuigi igale meetmele kehtivad oma kindlad eeskirjad, põhineb enamik neist klassikalistel tootmiskohustusega seotud otsetoetuse mehhanismidel³.

III.

Auditi käigus keskenduti artiklis 68 ette nähtud eritoetuse ülesehitusele ja sellele, kuidas seda 2010. ja 2011. aastal rakendati (haldus- ja kontrolli- kord), ning eelkõige sellele, kas eritoetus osutus pii- savalt järjepidevaks, asjakohaseks ja nõuetekohaselt kontrollituks. Audit viidi läbi komisjoni talitustes ja neljas liikmesriigis, mis said ligi 70 % kõnealustele meetmetele eraldatud eelarvevahenditest.

³ Selgitused tootmiskohustusega seotud ja sidumata otsetoetuste ning ühtse otsemaksete kava kohta leiata **lühendite ja mõistete** rubriigist.

KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

IV.

Ühtne otsemaksete kava tugines tootmiskohustusest lahti seotud otsetoetuste põhimõtetele ja maksimiskorra lihtsustamisele (otsemaksed). Erandina võimaldab artikkel 68 selgelt määratletud juhtudel liikmesriikidel tootmiskohustusega seotud otsetoetused säilitada. Kontrollikoda leidis siiski, et komisjonil oli selliste juhtumite põhjendamise üle piiratud kontroll ja et liikmesriikidel oli tootmiskohustusega seotud otsetoetuste rakendamisel suur otsustusvabadus. Seetõttu ei olnud artikli 68 sätete kohaldamine alati kooskõlas praegu ühist põllumajanduspoliitikat reguleerivate toetuse tootmiskohustusest lahtisidumise ja lihtsustamise üldpõhimõtetega.

V.

Kontrollikoda leidis, et liikmesriikides puuduvad piisavad tõendid selle kohta, kas artikliga 68 kehtestatud meetmed on vajalikud või asjakohased, arvestades nii vajadust nende järele, nende kavandamise mõjusust kui ka eraldatud toetuse määra. Ebapiisavad eesmärgid ja näitajad pärsvad meetmete hindamist tulevikus.

VI.

Kontrollikoda tõi välja puudused haldus- ja kontrollisüsteemides, mis olid kehtestatud eesmärgiga tagada olemasolevate meetmete nõuetekohane rakendamine. Sellised puudused esinesid vahel vaatamata niigi suurele haldus- ja kontrollikoormusele, mida võidakse veelgi suurendada, kui soovitakse saavutada eeskirjades kehtestatud nõuete järgimine.

VII.

Aasta 2013 järgse ÜPP rakendamise kontekstis lubaks komisjoni praegu arutatav ettepanek eritoetuse säilitamist tootmiskohustusega seotud toetuste näol, kuid ei määratleks piisavalt täpseid piiranguid. Sellega seoses on kontrollikoja peamised soovitusel järgmised:

- a) teatavate põllumajanduslike tegevuste eritoetus peaks põhinema artikli 68 sätete rangel tõlgendamisel ning kõnealuse, tootmiskohustusega seotud toetuse eraldamist tuleks komisjonile asjakohaselt põhjendada ja komisjon peaks seda kontrollima;
 - selleks, et tagada koostöös liikmesriikidega tehtava halduse raames vastutus viimase instantsina, peaks komisjon meetmete rakendamise kriteeriumide kehtestamisel mängima aktiivsemat rolli;
 - liikmesriikidel peaks olema kohustus tõendada, et iga eritoetuse meede, mida nad kavatsevad rakendada, on vajalik (et eranditel põhineva lähenemisviisi järele on vajadus ja see loob lisaväärtust), asjakohane (rakenduskorra, toetuse andmise kriteeriumide ja toetuse taseme mõttes) ja täidab usaldusväärse finantsjuhtimise kriteeriume;
- b) arvestades võimalike meetmete paljusust, tuleks järelehindamise hõlbustamiseks luua asjakohane järelevalvesüsteem;
- c) kui meetmed on kehtestatud, peaksid liikmesriigid looma sobivad ja laiahaardelised haldus- ja kontrollisüsteemid eesmärgiga tagada võimalus täita kõiki määruse nõudeid. Et vältida ebaproportsionaalseid kulusid eritoetuse meetme piiratud eelarvele, tuleks kontrollinõudeid võtta arvesse juba meetme kavandamise etapis (rakendamise lihtsus, kriteeriumide kontrollitavus jne) või, võimalusel isegi siis, kui otsustatakse, kas hakata uut meedet kehtestama või mitte.

SISSEJUHATUS

1. Kui 2003. aastal jõustus ühtne otsemaksete kava (põllumajandustootjatele makstavate tootmistoetuste lahtisidumine tootmiskohustusest)⁴, võisid liikmesriigid jätkuvalt taotleda põllumajandustootjatele mõeldud teatud tootmiskohustusega seotud toetusmeetmeid. Määruse (EÜ) nr 1782/2003⁵ artikli 69 kohaselt võisid liikmesriigid säilitada maksimaalselt 10 % siseriiklikest ülemmääradest „teatavate põllumajanduslike tootmisviiside eest, mis on olulised keskkonna kaitsmisel või parandamisel või kvaliteedi parandamisel ning põllumajandustoodete turustamisel.”
2. Seda eritoetust laiendati hiljem määruse (EÜ) nr 73/2009 artikliga 68 (ajavahemik 2010–2013). Artikkel 68 laiendas eesmärkide või tegevuste arvu, millele võis toetust eraldada (vt **tabel 1**).
3. Artikli 68 alusel antava toetuse rakendamise üksikasjalikud eeskirjad on sätestatud eelkõige komisjoni määrustes (EÜ) nr 1120/2009⁶ (artiklid 37–49) ja (EÜ) nr 1122/2009 (artiklid 29 ja 46). Artikli 68 alusel eraldatavate erinevate toetuste haldus- ja kontrollisüsteemid tuginevad suures osas ühtsele haldus- ja kontrollisüsteemile.

⁴ Vt **lühendid ja mõisted**.

⁵ Nõukogu 29. septembri 2003. aasta määrus (EÜ) nr 1782/2003, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames kohaldatavate otsetoetuskavade ühiseeskirjad ja teatavad toetuskavad põllumajandustootjate jaoks ning muudetakse määruseid (EMÜ) nr 2019/93, (EÜ) nr 1452/2001, (EÜ) nr 1453/2001, (EÜ) nr 1454/2001, (EÜ) nr 1868/94, (EÜ) nr 1251/1999, (EÜ) nr 1254/1999, (EÜ) nr 1673/2000, (EMÜ) nr 2358/71 ja (EÜ) nr 2529/2001 (ELT L 270, 21.10.2003, lk 1).

⁶ Komisjoni määrus (EÜ) nr 1120/2009, millega kehtestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 73/2009 (millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames kohaldatavate otsetoetuskavade ühiseeskirjad ja teatavad toetuskavad põllumajandustootjate jaoks) III jaotises sätestatud ühtse otsemaksete kava üksikasjalikud rakenduseeskirjad (ELT L 316, 2.12.2009, lk 1).

TABEL 1

ARTIKLI 68 ERITOETUSELE VASTAVAD EESMÄRGID VÕI TEGEVUSED

Keskkonna kaitsmine või parandamine	artikli 68 lõike 1 punkti a alapunkt i
Põllumajandustoodete kvaliteet	artikli 68 lõike 1 punkti a alapunkt ii
Põllumajandustoodete turustamine	artikli 68 lõike 1 punkti a alapunkt iii
Loomade heaolu	artikli 68 lõike 1 punkti a alapunkt iv
Põllumajanduse keskkonnahüved	artikli 68 lõike 1 punkti a alapunkt v
Toimetulek ebasisoosade asjaoludega haavatavates või tundlikes piirkondades või haavatavat liiki põllumajandustootmisega	artikli 68 lõike 1 punkt b
Põllumajandusmaa kasutamisest loobumise ärahoidmine	artikli 68 lõike 1 punkt c
Saagi, loomade ja taimede kindlustus	artikli 68 lõike 1 punkt d
Ühisfondid haiguste ning keskkonnajuhtumite korral	artikli 68 lõike 1 punkt e

4. Kaksikümmend neli liikmesriiki otsustasid artiklit 68 kasutada 113 meetme kaudu, mis erinevad üksteisest laialdaselt nii iseloomu kui ka eelarve poolest.
5. Ajavahemikuks 2010–2013 eraldati ELi eelarvest artiklile 68 kokku 6,4 miljardit eurot (vt **I lisa**). Järgnevatel diagrammidel on välja toodud rahaliste vahendite jaotumine liikmesriigiti (**diagramm 1**) ja meetmeliikide kaupa (**diagramm 2**).
6. Artikli 68 lõikes 1 kehtestatud meetmete puhul kasutatud toetuse liik (tootmiskohustusega seotud/sidumata) vastavalt ELi eelarve liigitusele on toodud **tabelis 2**.

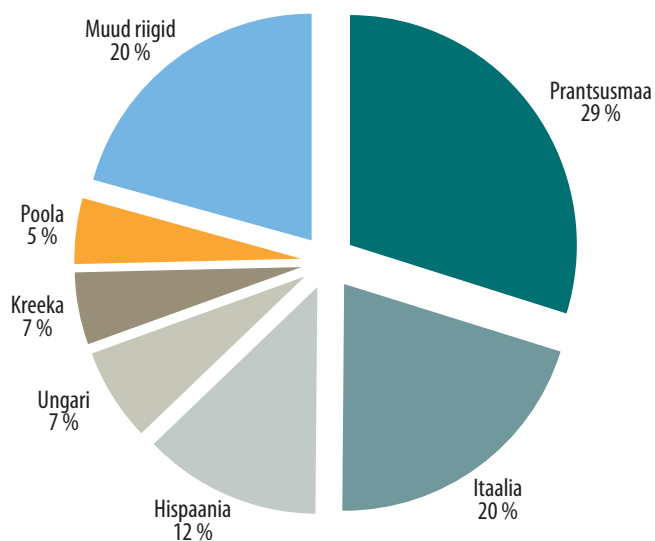
TABEL 2

ARTIKLI 68 LÕIKES 1 KEHTESTATUD MEETMETE PUHUL KASUTATUD TOETUSE LIIK (TOOTMISKOHUSTUSEGA SEOTUD/SIDUMATA)

	Tootmisega seotud otsetoetus	Tootmisega sidumata otsetoetus
Keskkonna kaitsmine või parandamine (artikli 68 lõike 1 punkti a alapunkt i)		
Põllumajandustoodete kvaliteet (artikli 68 lõike 1 punkti a alapunkt ii)	√	
Põllumajandustoodete turustamine (artikli 68 lõike 1 punkti a alapunkt iii)	√	
Loomade heaolu (artikli 68 lõike 1 punkti a alapunkt iv)	√	
Põllumajanduse keskkonnahüved (artikli 68 lõike 1 punkti a alapunkt v)		√
Teatud ebasoodsad asjaolud ja haavatavat liiki põllumajandustootmine (artikli 68 lõike 1 punkt b)	√	
Põllumajandusmaa kasutamisest loobumise ärahoidmine (artikli 68 lõike 1 punkt c)		√
Saagi, loomade ja taimede kindlustus (artikli 68 lõike 1 punkt d)		√
Ühisfondid (artikli 68 lõike 1 punkt e) (kindlustamine)	√	

DIAGRAMM 1

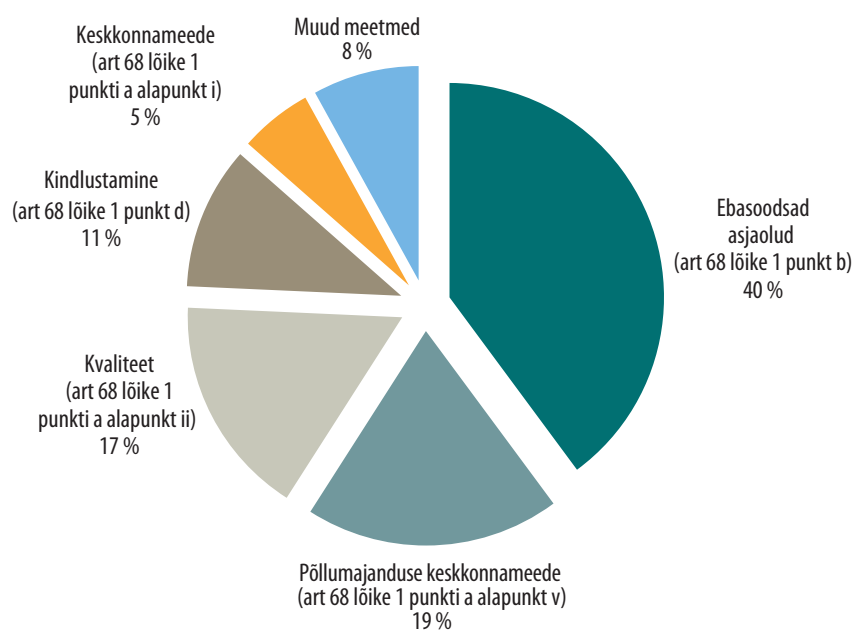
EELARVEVAHENDITE JAOTUMINE AJAVAHEMIKUL 2010–2013 LIIKMESRIIGITI



Allikas: Euroopa Komisjoni esitatud eelarveproгноос.

DIAGRAMM 2

EELARVEVAHENDITE JAOTUMINE AJAVAHEMIKUL 2010–2013 MEETMELIIKIDE KAUPA



Allikas: Euroopa Komisjoni esitatud eelarveproгноос.

AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

7. Auditeerimisel keskenduti artikli 68 alusel eraldatud toetuse kehtestamisele ja viisile, kuidas seda 2010. ja 2011. aastal rakendati (haldus- ja kontrollikord). Selleks, et hinnata auditi põhiküsimust, kas eraldatud toetuse kavandamine ja rakendamine oli hea, käsitleti auditi käigus järgmist kolme alaküsimust:
- a) kas eritoetuse meetmete rakendamise raamistik on kavandatud nii, et see tagaks kooskõla ÜPP I samba üldsuunaga?
 - b) kas tõendid artikliga 68 kehtestatud meetmete vajalikkuse ja asjakohasuse kohta on piisavad?
 - c) kas kõnealused meetmed rakendati koos asjakohase kontrollisüsteemiga?
8. Audit viidi läbi komisjoni talitustes ning Kreekas, Hispaanias (Aragón, Galicia, Castilla la Mancha), Prantsusmaal ja Itaalias (Emilia Romagna, Lazio) – liikmesriikides, millele eraldati 68 % ajavahemiku 2010–2013 eelarvest ja mis kulutasid 73 % esimeseks kaheks aastaks kavandatud eelarvest.
9. Audit keskendus 13 meetmest koosnevale kogumile (vt lühikirjeldus *II lisas*).
- o Toetus kõva nisu tootmiseks (Kreeka – artikli 68 lõike 1 punkti a alapunkt ii)
 - o Lammaste/kitsede kasvatamise toetus vähemsoodsates piirkondades (Kreeka – artikli 68 lõike 1 punkt b)
 - o Uued otsetoetuse õigused vähemsoodsates piirkondades või mägi piirkondades (Kreeka – artikli 68 lõike 1 punkt c)
 - o Külvikorra toetus mitteniisutatavates piirkondades (Hispaania – artikli 68 lõike 1 punkti a alapunkt v)
 - o Piimatööstuse toetus vähemsoodsates piirkondades (Hispaania – artikli 68 lõike 1 punkt b)
 - o Lamba- ja kitseliha sektori toetus (Hispaania – artikli 68 lõike 1 punkt b)
 - o Valgurikaste taimede lisatoetus (Prantsusmaa – artikli 68 lõike 1 punkti a alapunkt i)
 - o Mahepõllunduse säilitamise toetus (Prantsusmaa – artikli 68 lõike 1 punkti a alapunkt v)

- o Lammaste/kitsede kasvatamise toetus (Prantsusmaa – artikli 68 lõike 1 punkt b)
- o Saagi kindlustamine (Prantsusmaa – artikli 68 lõike 1 punkt d)
- o Külvikord (Itaalia – artikli 68 lõike 1 punkti a alapunkt v)
- o Põllumajandustoodete kvaliteedi parandamine veisekasvatuse sektoris (Itaalia – artikli 68 lõike 1 punkti a alapunkt ii)
- o Kindlustamine (Itaalia – artikli 68 lõike 1 punkt d)

10. Ajavahemikuks 2010–2013 eraldati nendele 13 meetmele 2 686 miljonit eurot, mis moodustab veidi üle 40 % artikli 68 kogueelarvest (esimesel kahel aastal 50 %).

11. Auditi lähenemisviis hõlmas kehtivate eeskirjade⁷ ettevalmistustöö hindamist ja valitud meetmete puhul:

- a) meetmete kavandamise (nt vajadused, rahastamiskõlblikkuse kriteeriumid ja toetuse määrad) ning tehtud valikuid toetavate kättesaadavate dokumentide kontrollimist;
- b) haldus- ja kontrollisüsteemide analüüsi;
- c) iga meetme kohta kümne toetusesaaja toimikust koosneva juhusliku valimi dokumentidele tuginevaid vastavuskontrolle; enamikku asjaomastest toetusesaajatest olid riiklikud ametiasutused kohapeal kontrollinud;
- d) ülalmainitud toimikute osavalimi ning vajaduse korral mis tahes osapoole, keda peeti meetme tingimustele vastavaks, kohapealset kontrollimist⁸.

12. Kokkuvõttes kontrollisid audiitorid 141 toimiku dokumentaalseid andmeid (2010. ja 2011. aasta taotlusi, kontrolle ja makseid)⁹ ning tegid 29 kohapealset kontrolli.

⁷ Sealhulgas varasemalt määruse (EÜ) nr 1782/2003 artikli 69 või teiste võrdväärsete määruste rakendamist käsitlevate kättesaadavate hinnangute analüüsi.

⁸ Kindlustusselts Prantsusmaal ja *Consorti di Difesa* Itaalias (teatud liiki tootjaorganisatsioon, mis tegutseb vahendajana).

⁹ Mõned 2010. aastal valitud toetusesaajatest ei olnud oma toetusetaotlust 2011. aastal uuendanud; lisaks polnud mõned toetusesaajate toimikud 2011. aastal auditi toimumise ajal veel kättesaadavad.

TÄHELEPANEKUD

PUUDUSED ARTIKLI 68 ALUSEL ANTAVA ERITOETUSE RAKENDUSRAAMISTIKUS MÕJUTAVAD SELLE VASTAVUST ÜPP ÜLDPÕHIMÕTETELE

- 13.** ÜPP 2003. aasta reform tugines otsetoetuste toodangust lahtisidumise ja maksekorra lihtsustamise põhimõtetele. Artikkel 68 võimaldab erandina selgelt määratletud juhtudel liikmesriikidel eritoetuse säilitada. Auditiga hinnati seda, kas praeguse ühise põllumajanduspoliitika tootmiskohustusest lahtisidumise ja lihtsustamise põhimõtetes tehtud erandid olid mainitud põhimõtetega kooskõlas.

ERITOETUS ARTIKLI 68 ALUSEL LAHKNEB OSALISELT OTSETOETUSTE KAVA ÜLDISEST SUUNITLUSEST, MILLE KOHALE EI OLE TOETUS TOOTMISEGA SEOTUD

- 14.** Enamik meetmetest,¹⁰ mida saab artikli 68 alusel rakendada, on võrreldavad (või mõnel juhul identsed) teiste, varasemate kavadega¹¹. Määruse (EÜ) nr 73/2009 artikkel 68 (ja selle eelkäija, määruse (EÜ) nr 1782/2003 artikkel 69) on seetõttu ennekõike vajalik õiguslik alus, et jätkata olemasolevate meetmetega, ennekõike tootmiskohustusega seotud toetusega, mis on juba ammu kättesaadavad.
- 15.** Seega on kariloomade kasvatamisega seotud auditeeritud meetmed võrreldavad loomade eest makstavate otsetoetuse meetmetega, nagu toetus ammlehmade, uttede ja kitsede¹² pidamiseks, täiendades või laiendades neid¹³. Enamik kehtestatud pindalatoetuse meetmetest jätkavad seetõttu maaelu arengumeetmete raames juba olemas olevaid toetusmeetmeid või varem eksisteerinud tootmiskohustusega seotud toetuskavasid,¹⁴ mille nõukogu oli varem otsustanud tootmiskohustusest lahti siduda.
- 16.** Ometi oli otsetoetuste tootmiskohustusest lahtisidumine 2003. aasta ÜPP reformi tuum ja seda suunda kinnitas ÜPP 2008. aasta läbivaatamine¹⁵.

¹⁰ Vaid riskijuhtimismeetmed (alapunktid d ja e) olid uuenduslikud võrreldes juba kättesaadavate toetuseliikidega.

¹¹ Kõik põllumajanduse keskkonnatoetuse meetmed on II samba raames kättesaadavad palju suuremas ulatuses (meede 214, millele eraldati aastatel 2007–2013 22,2 miljardit eurot). Lisateabe saamiseks tutvuge kontrollikoja eriaruandega nr 7/2011 „Kas põllumajanduslik keskkonnatoetus on hästi kavandatud ja hallatud?“ (<http://eca.europa.eu>). Prantsusmaal on artikli 68 mahepõllumajandustoetused identsed toetustega, mis olid olemas juba maaelu arengu meetme 214 raames.

¹² Vt kontrollikoja eriaruanne nr 11/2012: „Osaliselt rakendatava ühtse otsemaksete kava alusel ammlehmade, uttede ja kitsede eest makstavad otsetoetused“ (<http://eca.europa.eu>).

¹³ Näiteks oli Hispaania otsustanud ute- ja kitsetoetused tootmiskohustusest lahti siduda, kuid kehtestas siiski kohe samalaadse meetme, et toetada artikli 68 raames lamba- ja kitseliha tootmist.

¹⁴ Näiteks Prantsusmaal artikli 68 raames kehtestatud valgurikaste taimede toetust nimetatakse lisatoetuseks, sest see lisandus 2010. ja 2011. aastal samasugusele olemasolevale meetmele, mida säilitati 2011. aastani.

¹⁵ Määruse (EÜ) nr 73/2009 teine põhjendus: „Elkõige tuleks laiendada otsetoetuste lahtisidumist tootmiskohustusest ja lihtsustada ühtse otsemaksete kava toimimist.“ Eesmärk oli see, et liikmesriigid, kes olid algselt otsustanud ühtse otsemaksete kava raames säilitada teatud tootmistoetuse protsendi, tühistaksid selle enne 2013. aastat. Lisaks kaotati järk-järgult endiselt tootmiskohustusega seotud eritoetuskavad ja lisati need ühtsesse otsemaksete kavas (erandiks jäi ammlehmade ja uttede/kitsede toetus, mille liikmesriigid võivad säilitada tootmiskohustusega seotud toetusena).

17. Artikliga 68 (nagu ka selle eelkäija, artikliga 69) sätestati seega mitmeid erandeid eesmärgist laiendada ja lihtsustada otsetoetuste tootmiskohustusest lahtisidumist. Säilitades või isegi luues tootmiskohustusega seotud otsetoetuste liike, kaldutakse I samba üldisest suunast kõrvale. Seepärast on määruses sätestatud, et erandid peaksid kohalduma üksnes „selgelt määratletud juhtudel”¹⁶. Seega ei ole kõnealuse artikli eesmärk säilitada teatud viisil osaline toetuste tootmiskohustusega sidumine ega kehtestada „taassidumine”, vaid üksnes pakkuda mõnele eriprobleemidele individuaalseid lahendusi.
18. Aastal 2010 leiti toetuste osalise tootmiskohustustest lahtisidumise turumõju hindamises, et määruse (EÜ) nr 1782/2003 artiklit 69 on omavaliselt tõlgendatud eesmärgiga säilitada toetuste osaline seotus tootmiskohustusega¹⁷. Sellest alates on kõnealune oht suurenenud võimalike määruse (EÜ) nr 73/2009 artikli 68 alusel rakendatavate meetmete suureva arvu tõttu, mis laiendab eritoetuse võimalusi rohkem kui artikkel 69 varasemalt.
19. Niisiis see, kas eritoetused on kooskõlas nõukogu I samba üldise suunaga või mitte, sõltub nüüd sellest, kuidas tõlgendatakse „selgelt määratletud juhtumite” põhimõtet, millest lähtuvalt eritoetust antakse, ja viisist, kuidas seda kontrollitakse.

LIIKMESRIIKIDEL ON MÄRKIMISVÄÄRNE TEGUTSEMISVABADUS, SAMAL AJAL KUI KOMISJONIL ON PIIRATUD KONTROLL

20. Eritoetust käsitlevad määrused ei paku piisavat raamistikku, millega tagada toetuse eraldamine vaid selgelt määratletud juhtudel. Määrused võimaldavad liikmesriikidele oma meetmete kavandamisel märkimisväärset manööverdamisruumi.
21. Formaalselt on komisjoni heakskiidu saamine nõutav vaid lõike 1 punkti a alapunktis v sätestatud põllumajanduse keskkonnametmete puhul. Ühegi muud liiki meetme puhul ei saa komisjon võtta õiguslikult siduvaid meetmeid ja liikmesriikide ainus kohustus on komisjoni oma otsustest teavitada.

¹⁶ Määruse (EÜ) nr 73/2009 põhjendus 35: „Liikmesriikidel tuleks lubada kasutada selgelt määratletud juhtudel eritoetuse maksmiseks [...] Ühenduse rahvusvaheliste kohustuste täitmist silmas pidades peaksid tootmiskohustusega seotud toetusteks kasutatavad vahendid olema piiratud asjakohase tasemega.”

¹⁷ *Assessment of the effects on markets of partial decoupling* („Osaliselt tootmiskohustusest lahutatud toetuste mõju turgude toimimisele”), *Agrosynergie*, oktoober 2010 (http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/decoupling/short_summary.pdf): „[...] vaadeldavatel juhtudel on reformi elluviimise meetodid moonutanud artikli 69 olemust ning artiklit käsitletakse liikmesriikides kui üht toetuse tootmiskohustusest lahutamise käivitamise järel kasutatavat osaliselt tootmiskohustusega seotud toetuse andmise vormi.”

- 22.** Lisaks on määrustes sätestatud väga vähe piiranguid meetmetele, mida võidakse kehtestada. Vähesed olemasolevad eeskirjad kohalduvad vaid ühele meetmete kategooriale, kuid alati ei ole selge, miks ei peaks need kohalduma ka teistele meetmetele. Kuna alati pole võimalik eri liiki meetmete vahel selget vahet teha, saavad liikmesriigid sõltuvalt väljendatud eesmärgist olemasolevatest vähestest eeskirjadest kõrvale hiilida, kasutades ühe kategooria asemel teist (vt *selgitus 1*).
- 23.** Vaatamata sellele on komisjon uurinud meetmeid, millest talle on teada antud, eesmärgiga tagada see, et iga liikmesriik esitab teatud hulga standardteavet. Seejuures on toimunud tihe infovahetus, mis on kohati toonud kaasa esialgselt välja pakutud meetmete muutmise.

SELGITUS 1

NÄIDE SELLEST, KUIDAS ERINEVUS ERI LIIKI MEETMETE VAHEL EI OLE SELGE, JA KUIDAS LIIKMESRIIGID SAAVAD KASUTADA SEDA OLUKORDA OLEMASOLEVATEST EESKIRJADEST KÕRVALE HIILIMISEKS

Puudub selge erinevus lõike 1 punkti a alapunkti i (keskkond) ja lõike 1 punkti a lõike v (põllumajanduse keskkonnameede) alusel kehtestatavate meetmete vahel. Näiteks Prantsusmaal antav valgurikaste taimede toetus kehtestati lõike 1 punkti a alapunkti i alusel, samal ajal kui Hispaanias ja Itaalias kehtestati samalaadsete eesmärkidega sarnased meetmed külvikorra¹⁸ toetamiseks lõike 1 punkti a alapunkti v alusel. Vt ka näide punktis 26.

Sellistel valikutel oli kohaldatavatele eeskirjadele otsene mõju:

- keskkonnameetmete toetuse saamise tingimuseks on „märkimisväärne ja mõõdetav kasu keskkonnale”¹⁹ (kriteerium, mis ei kohaldu põllumajanduse keskkonnameetmetele);
- samas peavad põllumajanduse keskkonnameetme toetused olema komisjoni poolt eelnevalt heaks kiidetud ning need peavad piirduma „eesmärgi täitmiseks tegelikult kantud lisakulude ja saamatajäänud tulu katmisega” (piirangud, mis ei kehti teistele kategooriatele, sealhulgas keskkonnameetme toetusele).

¹⁸ *Il lisas* on selgitatud, kuidas kõnealune meede Hispaanias ei hõlma tegelikult külvikorra tingimusi, vaid kujutab endast pindalatoetust, mis sõltub eelkõige õliseemnete ja valgurikaste taimede protsendist.

¹⁹ Kuigi antud juhtumi puhul ei olnud selle tingimuse täitmist tõendatud.

24. Komisjonil puudub siiski õiguslik alus tegutseda ulatuslikumalt ning uurimise ja saadud teabe alusel ei ole alati meetmeid võetud. Liikmesriikidelt komisjonile edastatud otsuste üksikasjalikkus erineb suurel määral ja teatud juhtudel töi liikmesriikide kohapealne kontrollimine välja olulised klauslid, mida komisjonile saadetud kirjeldused ei sisaldanud. Lõppkokkuvõttes pakkus audit selge ülevaate komisjoni volituste piiratud kontrollida liikmesriikidepoolset meetmete valikut ja kavandamist.

25. Mõne liikmesriigi²⁰ teatatud meetmete (v.a põllumajanduse keskkonnametmed) uurimise käigus tõstatas komisjon küsimusi, mis jäid vastuseta. Vajalike volituste puudumise tõttu oli komisjon sunnitud need juhtumid lõpetama, ilma et tal oleks võimalik otsustada, kas kõnealused meetmed olid seaduslikud. Toimikutele oli lisatud järgmine järeldus: „Teatise hindamise menetlus [---] tuleb lõpetada [---] teatatud meetme vastavus ei ole täielikult ega selgelt tõendatud.”

26. Pärast seda, kui komisjon oli ühes liikmesriigis²¹ keeldunud üht meedet põllumajanduse keskkonnametmena (lõike 1 punkti a alapunkt v) heaks kiitma, sõnastati meede ümber, et kehtestada see lõike 1 punkti a alapunktiga i.

ÜPP ERITOETUSMEETMED PÄRAST 2013. AASTAT: PÜSIB ÜPP-LE MITTEVASTAVUSE OHT

27. Oma ettepanekus 2014.–2020. aasta ÜPP kohta tegi komisjon ettepaneku²² säilitada eritoetuse võimalus tootmiskohustusega seotud toetuste kujul. Kontrollikoda esitas selle ettepaneku kohta aprillis 2012 arvamuse²³. Kui võtta arvesse praegu arutlusel olevaid muudatusettepanekuid,²⁴ tooks komisjoni ettepanek kaasa järgmised põhimuudatused:

- a) artikli 68 kohaste toodete loetelu laiendatakse;
- b) olemasoleva eelarve ülempiiriks määratakse 8 % ülemmäärast, erandkorras kuni 13 %;

²⁰ Iirimaa ja Portugal.

²¹ Taani.

²² KOM(2011) 625 lõplik, 12. oktoober 2011, artiklid 38–41.

²³ Arvamus nr 1/2012 teatavate perioodi 2014–2020 ühise põllumajanduspoliitikaga seotud määruste ettepanekute kohta (<http://eca.europa.eu>).

²⁴ B7-0079/2013, ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi otsus institutsioonidevaheliste läbirääkimiste alustamise ja mandaadi kohta seoses ettepanekuga võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames toetuskavade alusel põllumajandustootjatele makstavate otsetoetuste eeskirjad (KOM(2011)0625 – C7-0336/2011 – COM(2012) 552 – C7-0311/2012 – 2011/0280(COD) – 2013/2528(RSP)). (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+MOTION+B7-2013-0079+0+DOC+PDF+V0//ET>)

c) tootmiskohustusega seotud toetuste maksmine:

- i) „üksnes sektoritele või liikmesriigi piirkondadele, kus teatavaid põllumajanduslikke tootmisviise või põllumajandussektoreid peetakse majanduslikel ja/või sotsiaalsetel ja/või keskkonnavalastel põhjustel eriti tähtsaks, kuid mille puhul esineb teatavaid raskusi” ja
- ii) „üksnes määral, mis on vajalik praeguse tootmistaseme säilitamise innustamiseks asjaomastes piirkondades.”

28. Kuna toodete loetelu pikeneb ja eritoetuse olemasoleva eelarve ülemäär tõuseb ning toetuse saamise tingimused sõltuvad tulevikus väga ebamääraste põhimõtete tõlgendamisest („raskused”, „majanduslikel ja/või sotsiaalsetel ja/või keskkonnavalastel põhjustel eriti tähtis”), saab enamikku praegu olemas olevatest tootmiskohustusega seotud toetuse meetmetest kasutada ka edaspidi.

EBAPIISAVAD TÕENDID ARTIKLIGA 68 KEHTESTATUD MEETMETE VAJALIKKUSE JA ASJAKOHASUSE KOHTA

29. Arvestades väheseid nõudeid, mida liikmesriigid peavad täitma, auditeeris kontrollikoda seda, kas tõendeid ja vahendeid on piisavalt, et tõendada artikliga 68 kehtestatud meetmete vajalikkust ja õnnestunud kavandamist.

30. Kontrollikoda kontrollis, kas tõendid vajaduste ning toetuse liigi ja määra asjakohasuse kohta olid eelnevalt esitatud ja kas nõuetekohased järelevalvesüsteemid võimaldaksid kinnitada meetmete mõjusust hiljem.

PALJUDEL JUHTUDEL VAJADUSE EBAPIISAV TÕENDAMINE

31. Auditi käigus leiti, et mitme juhtumi puhul ei esitatud eritoetuse vajaduse kohta muid tõendeid kui üldist laadi kvalitatiivsed argumendid²⁵. Samuti leiti, et uuritud dokumendid ei olnud piisavad, et põhjendada meetmete põhielemente²⁶. Lisaks oli võimatu dokumenteerida eelarve eraldamise otsuste põhjendusi erinevate rakendatud meetmete puhul või seoses teiste vajadustega, mille jaoks ei eraldatud eritoetust.

32. Näiteks ühes liikmesriigis (Kreeka) puudusid kõik dokumentaalsed tõendid, et põhjendada täpsemalt mis tahes meetet.

33. Ühe teise juhtumi puhul (Hispaania) põhjendati pindalatoetust vajadusega võidelda teravilja monokultuuri leviku viimase aja suundumuse vastu; saadud dokumendid ei olnud aga piisavad, et tõendada sellise suundumuse olemasolu piirkondades, mille suhtes oli meetmeid rakendatud. Kummalgi kahest liikmesriigist, mis kasutasid teatud alade suhtes põllumajanduse keskkonnameetmeid, puudusid andmed tehtud valikute asjakohasuse tõendamiseks.

34. Kariloomade arvu vähenemine Prantsusmaal, mille vastu meede üritab võidelda, oli põhjendatud vaid ammlammaste puhul (piimalammaste arv ei vähenenud ja kitsede kohta andmeid ei esitatud); vastuvõetud toetusmeede kohaldub aga tervele lammaste/kitsede sektorile.

35. Mahepõllumajanduse säilitamise meetme (Prantsusmaa) puhul leidis kontrollikoda, et puudusid andmed või uuringud, mis näitaksid mahepõllumajandustootjate traditsioonilise põllumajanduse juurde tagasipöördumise ohtu. Seega polnud vajadus mahepõllumajanduse säilitamise toetuse järele nõuetekohaselt põhjendatud.

²⁵ Kolm meetet 13-st.

²⁶ Kuus meetet kümnest; vt järgmistes punktides esitatud näiteid.

TÕENDEID MEETMETE HEA KAVANDAMISE KOHTA POLE PIISAVALT

TÕENDEID TOOTMISKOHUSTUSEGA SEOTUD TOETUSTE ASJAKOHASUSE KOHTA POLE PIISAVALT

36. Eritoetust makstakse enamasti tootmiskohustusega seotud toetustena,²⁷ kuigi puuduvad veenvad tõendid, et tootmiskohustusega seotud toetus on kõige sobivam viis soovitud eesmärkide saavutamiseks. Vähemalt osa soovitud eesmärgi puhul (nt kvaliteedi parandamine, põllumajandustoodete turustamine, loomade heaolu jne) on peale tootmiskohustusega seotud toetuste kättesaadavad ka muud toetuse liigid, näiteks investeeringute kaasrahastamine või kvaliteettoodangu edendamine, mis on ÜPP eesmärkidega rohkem kooskõlas, ja mida oleks tulnud meetmete kavandamisel arvesse võtta.
37. Veenvate tõendite puudumist selle kohta, et tootmiskohustusega seotud toetused on kõige asjakohasem toetuse liik, on seega seoses kariloomade kasvatamise toetusega mitmel korral kõne alal võetud²⁸. Ohtu, et tootmiskohustusega seotud toetused ei sobi kokku konkurentsivõime eesmärgiga, käsitleti artikli 69 toetusega seotud osalise tootmiskohustusest lahtisidumise turumõju 2010. aasta hindamise käigus.
38. Lisaks pole rakendatud meetmete üksikasjalikud kriteeriumid väljendatud eesmärkide või vajadustega alati otseselt põhjendatud. Ja kuigi artikkel 68 võimaldab toetusi suunata, pole enamik olemasolevatest toetustest piisavalt eristatavad või sihtotstarbelised.
39. Näiteks lõike 1 punkti a alapunktide i ja v meetmeid rakendatakse keskkonaeesmärkidele tuginedes. Nende asjakohasus sõltub seega sellest, kas toetatud tegevuste ja nende keskkonaeesmärkide vahel on selge põhjuslik seos. Siiski oli auditeeritud meetmete puhul põhjuslik seos esitatud alushüpoteesina, mille kohta puudusid täpsemad tõendid²⁹.

²⁷ Üldeelarves moodustavad artikli 68 alusel antavad tootmiskohustusega seotud toetused 66 % kõigist kuludest (73 % 2010. aastal rakendatud meetmetest). Tootmiskohustusega seotud toetusi makstakse ka mõne lõike 1 punkti a alapunkti v meetme raames, samal ajal kui lõike 1 punkti e meetmeid võiks pidada ka tootmiskohustusest lahtiseotuteks.

²⁸ „Samas kerkib ÜPP reformi käigus küsimus, kas on asjakohane kasutada [...] ÜPP esimese samba instrumenti selleks, et saavutada eesmärki, mis on vahetumalt seotud maaelu arengu poliitikaga. [...] kooskõlas ÜPP reformi aluspõhimõtetega tuleks pidada asjakohaseks ühendada tootmiskohustusega seotuks jäävad toetused ühtse otsemaksete kavaga ning jätta kohalike põllumajandusmeetmete toetamine teise samba instrumentide ülesandeks.“ (Aglosynergie, „Osaliselt tootmiskohustusest lahutatud toetuste mõju turgude toimimisele“). „Kontrollikoda ei leidnud vaieldamatuid tõendeid selle kohta, et auditeeritud kavad (ammlehmade, kitsede ja lammaste otsetoetus) oleksid toetusvahendina kokkuvõttes mõjusamad kui tootmiskohustusest lahti seotud toetused, mis aitavad ELi ja teiste riigi rahastatud meetmete abil tootmist säilitada ja seeläbi säilitada ka majandustegevust piirkondades, kus on vähe muid majanduslikke alternatiive, ning luua keskkonnakasu.“ (Eriaruanne nr 11/2012).

²⁹ Eriaruanne nr 7/2011 täpsustab seda: „Konkreetselt kvantifitseeritud tõendusmaterjali kasutati vaid vähestel juhtudel põllumajanduskeskkonna alameetmete kavandamiseks ja haldamiseks. [...] 24 %-l kontrollitud lepingutest märkisid liikmesriigid, et põllumajandusliku tootmise ja oodatava keskkonnamõju vaheline põhjuslik seos ei olnud tõestatud.“ „[...] juhtimisotsused ei suunanud toetusi konkreetsetele keskkonnaprobleemidele.“

- 40.** Kreeka toetusmeetmed vähemsoodsatele piirkondadele (lambad/kit-sed ja uued otsetoetuse õigused) kavandati vähemsoodsate piirkondade vanale definitsioonile tuginedes, mille kohaselt moodustavad sellised piirkonnad riigi kasutuskõlblikust põllumajandusmaast ligi 80 %. Peale selle, et vähene suunatus hajutab kättesaadavaid vahendeid, ei pruugi mõned varem vähemsoodsaks peetud piirkonnad seda enam olla³⁰.
- 41.** Toetust anti ilma ühegi tingimusega varasemate tavade muutmise või parandamise kohta³¹. Auditeeritud meetmete puhul saab suur osa toetusesaajatest seetõttu kasu tühimõjust, sest makstud toetus aitab parimal juhul kaasa kasutusel olevate tavade säilitamisele. Kõnealune kord on kooskõlas artikli 68 lõike 1 punktiga b³² kehtestatud tootmise säilitamise tingimustega, kuid arengut taotleivate meetmete puhul ei ole see oma olemuselt ei tõhus ega piisav praeguse olukorra muutmiseks³³.
- 42.** Külvikorra meetme puhul (Itaalia, Hispaania) pidasid riiklikud ametiasutused silmas konkreetseid piirkondi või maa-alasid, kuid toetus on neis kohtades kättesaadav kõikidele põllumajandustootjatele, vaatamata nende varasemale tegevusele. Näiteks väitis üks Itaalias kohapeal kontrollitud toetusesaaja, et ta ei muutnud oma külvikorra tavasid.
- 43.** Kreekas toodi kõva nisu toetamise eesmärgina välja kvaliteedi parandamine. Sel eesmärgil on toetusesaajatele seatud teatud tingimused (sertifitseeritud seemned, AGRO 2 tootmismeetod), kuid pole märgitud seda, et kasvatatavad taimed või tootmismeetodid peaksid eelmiste tavadega võrreldes muutuma.
- 44.** Prantsusmaal asendas artikli 68 alusel makstav toetus samaväärse riikliku kindlustusmeetme, muutes toetusmäära ligi kahekordseks. Andmetest on näha, et toetuse määra väga järsk suurenemine alates aastast 2010 omas vähest mõju, tuues kaasa üksnes väikese suurenemise nii kindlustatud maa-alade kui ka lepingute arvus. Peaaegu kahekordistunud toetus põhjustas tühimõju, kuna lepingud olid juba varem olemas ja maa oli juba kindlustatud.

³⁰ Vt kontrollikoja eriaruanne nr 4/2003 maaelu arengu kohta: toetus vähemsoodsatele piirkondadele (ELT C 151, 27.6.2003): „Komisjonil pole piisavalt tõendeid, et näidata, kas vähemsoodsate piirkondade liigitamine on õige [---]. See võib tuua kaasa selle, et liigitamine ei ole enam põhjendatud [---] ja toetust makstakse põhjendamatu. „Komisjon koostas seejärel perioodi 2014–2020 ettepaneku (KOM(2009) 161 lõplik, 21. aprill 2009), aga see on veel arutlusel.

³¹ Kõikidest meetmetest, mida auditeeriti, oli ainsaks erandiks Prantsusmaal makstud lisatoetus uute liblikõieliste söödakultuuride tootmise piirkondadele; selle aastaearve oli aga vaid 1 miljon eurot.

³² „[---] lõike 1 punktis b osutatud toetust võib anda üksnes määral, mis on vajalik praeguse tootmistaseme säilitamise innustamiseks.”

³³ Näiteks põllumajandustoodete kvaliteedi parandamine (artikli 68 lõike 1 punkti a alapunkt ii) ja põllumajandustoodete turustamise parandamine (artikli 68 lõike 1 punkti a alapunkt iii).

VALITUD TOETUSMÄÄRADE PÕHJENDUS EI OLNUD PIISAV

45. Määruses nõutakse vaid osalist toetusmäärade valiku põhjendust põllumajanduse keskkonnameetmete puhul, millele on seatud ülemmäär³⁴. Lisaks auditis välja toodud raskustele see määr usaldusväärselt kindlaks määrata ei käsitleta ohtu, et toetuse määr võidakse seada liiga madalaks, mis ei oleks enam tõhus³⁵. Teiste meetmete puhul ei seata määruses mingit kohustust toetusmäära valikut põhjendada.

46. Asjakohase (mitte liiga kõrge, aga mitte ka liiga madala) toetusmäära kindlaksmääramine on aga usaldusväärse finantsjuhtimise seisukohalt keske tähtsusega.

47. Enamikul juhtudel³⁶ puudus juurdepääs dokumentidele, mis aitaksid mõista tehtud valikuid või hinnata nende tõenäolist mõjusust. Vastupidi, toetusmäärad ei põhine mingitel, isegi mitte pealiskaudsetel, uuringutel, mis oleks võinud nende asjakohasust põhjendada. Selle asemel maksti neid sageli eelarve (mis ise oli poliitiliste läbirääkimiste tulemusel paika pandud) jaotamise teel tõenäoliste toetusesaajate vahel.

48. Näiteks kolmest kontrollitud lammaste/kitsede meetmest kahe puhul (Kreeka ja Prantsusmaa) polnud määrasid üldse dokumenteeritud. Määrad ulatusid sõltuvalt liikmesriigist 3 eurost 24 euronni looma kohta, kuid teavet suurusjärgu erinevuse või mõju tõenäolise muutuse mõistuspäraseks põhjendamiseks ei leitud.

49. Ühe auditeeritud külvikorra meetme puhul (Itaalia), mis oli üks juhtumitest, kus oli vajaliku toetusmäära määramiseks vajaduste analüüs tehtud, osutus valitud määr esialgselt hinnatust madalamaks.

³⁴ „[...] üksnes asjaomase eesmärgi täitmiseks tegelikult kantud lisakulude ja saamatajäänud tulu katmiseks“ (artikli 68 lõike 2 punkti a alapunkt i).

³⁵ Vt ka eriaruanne nr 7/2011: „Toetussummadega seoses leiti olulisi probleeme alates toetuste arvutamisel tekkinud puudustest kuni piirkondlike või kohalike tingimustega mitteamvestamiseni.“

³⁶ Kaheksa meetet 11-st; kindlustusmeetmete puhul oli toetuse määr kõrgeim, mis määrusega lubatud oli (65 %).

MEETMETE MÕJUSUSE HINDAMISE VAHENDID EI OLNUD PIISAVAD

- 50.** Finantsmääruses³⁷ sätestatakse, et kõikidele eelarvega hõlmatud tegevusvaldkondadele seatakse täpsed, mõõdetavad, saavutatavad, asjakohased ja ajaliselt piiritletud (SMART) eesmärgid. Nende eesmärkide saavutamist jälgitakse tegevuskohaste tulemusnäitajate abil. Usaldusväärse finantsjuhtimise üldtunnustatud standardite kohaselt peavad tulemusnäitajad olema asjakohased, heakskiidetud, usaldusväärsed, lihtsad ja töökindlad (RACER).
- 51.** Kui arvestada, et artikkel 68 on vaid eelarveraamistik erinevate vajaduste rahuldamiseks ja mitmete eesmärkide saavutamiseks, siis ei saa SMART-eesmärke ja RACER-tulemusnäitajaid artikli 68 tasemel asjakohaselt seada, võttes arvesse eri meetmete ulatuslikkust ja erinevusi.
- 52.** Kontrollikoda leidis, et nõuetekohase süstemaatilise järelevalve puudumine (SMART-eesmärkide seadmine ja RACER-näitajate järelevalve) pärsib võimalust hinnata enamiku kontrollitavate meetmete tulemuslikkust mitmel tasandil (vt *selgitus 2*)³⁸.
- 53.** Selle taustal märgib kontrollikoda, et põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi mitmeaastane kava näeb ette artikli 68 meetmete hindamise aastatel 2016/2017. Nagu eespool mainitud, on hindamine asjakohane vaid siis, kui see tugineb SMART-eesmärkide ja RACER tulemusnäitajaid kasutavale nõuetekohasele järelevalveraamistikule.

³⁷ Nõukogu 25. juuni 2002. aasta määruse (EÜ, Euratom) nr 1605/2002 (mis käsitleb Euroopa ühenduste üldelarve suhtes kohaldatavat finantsmäärust (EÜT L 248, 16.9.2002, lk 1)) artikli 27 lõige 3.

³⁸ Eriaruandes nr 7/2011 järeltas kontrollikoda seoses põllumajanduse keskkonnametmetega: „Liikmesriikide määratletud eesmärgid on palju ning need ei ole piisavalt täpsed, et hinnata, kas need on saavutatud või mitte. [...] Vaatamata sellele esines arvestatavaid probleeme seoses juhtimise asjakohasuse ja usaldusväärsusega. Eriti vähe teavet oli saadaval põllumajanduse keskkonnatoetuse keskkonnametmete kohta.“ Eriaruandes nr 11/2012 järeltas kontrollikoda kariloomade kasvatamisega seotud toetuse kohta: „Esines puudusi komisjoni- ja liikmesriikidepoolses kavade peamiste tulemusnäitajate järelevalves ning keskkonna- ja sotsiaalsete mõjude hindamises [...]“.

NÄITED PUUDUSTEST SEOS ES MÄRKIDE JA NÄITAJATEGA

Näited eesmärkidest, mis ei vasta SMART-kriteeriumidele

- **Kõva nisu toetus:** „Selle toetuse eesmärk on parandada kõva nisu kvaliteeti ja kaitsta seeläbi pastatoodete jaoks kasutatava kvaliteetse jahu tootmist [---].“
- **Lammaste/kitsede toetus:** „Toetada lamba- ja kitseliha, võttes arvesse maapiirkonna elanikkonna vähenemist ja territoriaalset ümberkujundamist ning bioloogilise mitmekesisuse säilitamist.“
- **Külvikord:** „Suurendada orgaaniliste ainete sisaldust pinnases, sest korduv monokultuuridele omane põldude põhjalik harimine toob kaasa orgaaniliste ainete mineraliseerumise [---], vähendab mullaviljakust ja paiskab atmosfääri suurel hulgal CO₂ [---]. Pinnaseerosiooni vähendamine [---]. Bioloogilise mitmekesisuse säilitamine.“

Näited näitajate puudumisest või ebasobivatest näitajatest

- **Mahepõllumajanduse säilitamise toetus:** Prantsusmaa märkis oma otsuses, mille ta komisjonile edastas, et selle meetme jaoks kasutatud näitaja on mahetootmise all olevate hektarite arv. Isegi kui see näitaja on Prantsusmaa kava „Mahepõllumajandus 2012. aastal“ laiemas raamistikus asjakohane, ei ole see piisavalt täpne seoses meetme tegelike eesmärkidega (tavapärase põllumajandustegevuse juurde tagasipöördumise oht), mis on vaid väike osa kavast.
- **Uued otsetoetuse õigused vähemsoodsates või mägistes piirkondades:** selle meetme mõju hindamiseks ei esitatud ühtegi näitajat.
- **Valgurikaste taimede toetus / külvikorra toetus:** nende meetmete puhul on ainuke kättesaadav näitaja hektarite arv, mille jaoks abi taotletakse ja/või makstakse. Näitaja suureneb vastavalt eelarvele, kuid teavet meetme tegeliku mõju kohta seoses väljendatud lõppeesmärkidega (nt nõuded sisendile, pinnase viljakus/erosioon) ei esitata.

RAKENDATUD MEETMETE KONTROLL LIIKMESRIIKIDE TASANDIL EI OLE ASJAKOHANE VÕI PIISAV

- 54.** Määrustega (EÜ) nr 73/2009 ja (EÜ) nr 1120/2009 sätestatud üldise õigusraamistiku alusel on iga liikmesriik iga meetme kohta kehtestanud mitmeid valikukriteeriume. Ühtse haldus- ja kontrollisüsteemiga (IACS, esitatud määruses (EÜ) nr 1122/2009) sätestatakse kontrollistandardid, et tagada ennekõike haldus- ja kohapealsete kontrollide kaudu kooskõla nii üld- kui ka erieeskirjadega. Artikli 68 toetuse mõjus kontroll eeldab seega ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi tõhusat toimimist (vt punkt 3). Kuna kontrollikoda kontrollib ühtset haldus- ja kontrollisüsteemi regulaarselt,³⁹ ei püüdnud ta esitada selle kohta arvamust, ning järgnevalt on välja toodud vaid artikli 68 meetmetele omased aspektid.

³⁹ Kontrollikoja eelarveaasta 2011 aastaaruande punkt 3.15 (ELT C 344, 12.11.2012).

⁴⁰ Teravili, õliseemned ja valgurikkad taimed.

HALDUSKONTROLI JA JUHTIMISSÜSTEEMIDE PUUDUSED

- 55.** Kontrollikoja audit tõi esile mitmeid puudusi halduskontrollis ja juhtimissüsteemides.
- 56.** Prantsusmaal ja Itaalias polnud riiklikel ametiasutustel võimalik dokumenteerida menetluskorra olemasolu, millega vältida mõne muu kava kasutamisega tekkiva topeltrahastamise ohtu. Puudused auditijälgedes muutsid teatud automaatsete halduskontrollide ülekontrollimise võimatuks. Mõne uuritud toimiku puhul kättesaadavaks tehtud dokumendid ei andnud tehtud maksete kohta piisavat tõendust või ei pakkunud selgitust leitud kõrvalekallete, nagu näiteks ebaharilike maksekuupäevade kohta.
- 57.** Kuigi liblikõieliste söödakultuuride toetus (Prantsusmaa) on ette nähtud vaid uutele piirkondadele, kus varem kasvasid muud taimed,⁴⁰ puudub säte selle tingimuse täitmise halduskontrolli kohta ja isegi kohapealsete kontrollide puhul ei uuritud dokumente süsteemselt. Selles vallas leitud puudused koos toetusetaotluste ebaselgusega näitavad selle alameetme puhul avastamata jäänud vigade kõrget määra.

- 58.** Ühe lammaste toetuse (Prantsusmaa) suurus sõltub tootlusmäärast, kuid selle kohta ei tehta halduskontrolli ja seda uuritakse vaid kohapealse te kontrollide käigus. Ühe kitsede toetuse juhtumi puhul eraldati kahe aasta jooksul toetust, tuginedes tõendavale dokumendile, mis näitas, et toetusesaaja ei täitnud nõutud tingimusi.
- 59.** Ühes Hispaania piirkonnas tähendas piimasektori toetuse väärtõlgendamine, et toetusesaajatele ei makstud toetust paljude toetuskõlblike loomade eest. Samal ajal tõi viga juhtimissüsteemi seadistuses kaasa lisanduva maa-ala toetuse maksmise kriteeriumi alusel, mis ei olnud riikliku meetmega kooskõlas, ehkki üldine finantsmõju oli piiratud.
- 60.** Toetusesaajate valimi kontrollimine tõi ilmsiks vea andmebaasis, mida kasutati veisekasvatuse sektori toetuse arvutamiseks (Itaalia).
- 61.** Kindlustustoetuse meetme puhul toetub Prantsusmaa kontrollisüsteem peamiselt kindlustusandjate andmetele ja kontrollidele. See lähenemiseviis, mida õigustab kindlustusandjate otsene finantshuvi kontrollida toetuse väljaarvutamise⁴¹ aluseks olevaid lepingulisi andmeid, võimaldab teha peamiselt automaatseid tsentraliseeritud kontrole. Ennekõike on see võimaldanud kohapealsete kontrollide arvu oluliselt vähendada.
- 62.** Itaalias aga ei kohaldatud sarnast kindlustusandjate andmetele tuginevat süsteemi. Lisaks suurenenud halduskoormusele tõi audit välja mitmed kõrvalkalded, nagu näiteks toetuste maksmise vastavalt kindlustusväärtustele, mille oli määranud toetusesaaja, esitamata seejuures andmeid varasema tegeliku tootmise kohta ja lisamata mingeid tõendavaid materjale. Kuna toetust eraldati enne seda, kui toetusesaaja oli tasunud kindlustusmakse, tuli teha tagasimakseid.

⁴¹ Erijuhtudel, kus toetuse arvutamise aluseks olevad andmed erinevad toetusesaaja ja kindlustusandja vahel sõlmitud lepingu tingimustest, võib see süsteem osutuda vähem tõhusaks. Isegi sellistel juhtudel leiti aga, et jääkrisk on väga väike.

- 63.** Olemasolev kindlustustoetuse eraldamise kord Prantsusmaal ei ole piisav, et jälgida kindlustusandjate marginaale ja seeläbi ka toetuse finantsmõju lõpliku toetusesaaja tasandil (mis on oluline osa tõenäolise pikaajalise mõju hindamisest). Kui ligi 80 %-le toetatud lepingutest teenust pakkuv kindlustusselts 2010. aastal oma määrasid suurendas, sai ta endale olulise osa artikli 68 alusel lubatavast toetusest.

⁴² Üks teine kohapeal kontrollitud liikmesriik hiilis nõudest kõrvale, kuna ei sätestanud loomi käsitlevate meetmete väljatöötamisel kohustuslikku loomapidamisperioodi ja seeläbi kadus kohustus viia kõik või osa kontrollidest läbi sellel ajavahemikul aastas.

KOHAPEALSETE KONTROLLIDE PUUDUSED

- 64.** Kontrollikoja auditiga leiti mitmeid puudusi riiklike ametiasutuste tehtud kohapealsetes kontrollides.
- 65.** Kreekas viisid kohalikud ametiasutused 2010. aastal läbi vaid pool mää-
ruses sätestatud lammaste/kitsede meetme kohapealsetest kontrollidest. Lisaks olid ligi kolm neljandikku neist kontrollidest nõuetele mittevastava-
vad, sest need ei viidud läbi kohustusliku loomapidamisperioodi ajal⁴².
- 66.** Itaalias ei täidetud kindlustusmeetme puhul kohapealsete kontrollide miinimummäära (peamiselt põhjusel, et ühes kontrollitud piirkonnas polnud tehtud ühtki kontrolli). Isegi kui sätestatud kontrollid toimusid, usaldati need vahendajatena tegutsevatele tootjaorganisatsioonidele, ning kindlustusandjaid ja lõplikke toetusesaajaid ei kontrollitud. Selle kohustuse täitmise tõendamiseks piimasektori kohta esitatud andmed hõlmavad veterinaarinspeksioone, kuid nende inspeksioonide ajal tehtud kontrollid ei olnud selgelt määratletud ega üle kontrollitud. Külvikorra meetme kohta ei olnud võimalik saada vajalikku teavet, et kontrollida minimaalset arvu kohapealseid kontrolle.
- 67.** Kahes liikmesriigis (Hispaanias ja Itaalias) leiti, et mõned pindalatoetuse kohapealse kontrolli kuupäevad olid liiga hilised, et võimaldada mõned külvikorra meetme puhul sätestatud põhikontrollidest lõpule viia. Kahest juhtumist ühe puhul leiti, et mõned kontrollid viidi läbi vanade satelliidipiltide põhjal, samal ajal kui uuemad pildid olid kättesaadavad.

- 68.** Leiti puudusi (Kreeka ja Hispaania) loomade toetuse kohapealsete kontrollide käigus toimunud dokumentide uurimises ja toetuse vähendamises oluliste tõendavate dokumentide puudumise korral⁴³.
- 69.** Märgiti (Prantsusmaa), et kui kohapealse kontrolli käigus tuvastatakse struktuuriline probleem, millest lähtuvalt on tõenäoline, et toetusesaaja ei vastanud eelnevatel aastatel toetuse saamise tingimustele, siis puudub menetlus, millega kontrolli ulatust laiendada ning määrata kindlaks ja tagasi nõuda kogu alusetult makstud summa.

SUUR HALDUS- JA KONTROLLIKOORMUS

- 70.** Erimeetmete kehtestamine toob kaasa lisakoormuse nii halduse (juhtumipõhiste süsteemide loomine) kui ka kontrolli valdkonnas (ennekõike kontrollide arvus, nende läbiviimise viisis, ja selles, mida kontrollida), mida tuleb juba algusest peale arvesse võtta.
- 71.** Komisjoni siseauditi käigus leiti 2011. aastal, et artikkel 68 sisaldas olemuslikke riske ja esines vajadus vaadata esmalt üle, kas rakendatud meetmed on kontrollitavad⁴⁴.
- 72.** Probleemid, mis tuvastati näiteks uute söodakultuuride alameetme (punkt 57) ja piimasektori toetuse (punkt 59) puhul, näitlikustavad ohte, mis kaasnevad väikese eelarvega meetmete jaoks sobimatult loodud juhtumipõhiste süsteemidega (eriti kui need peaksid olema ajutised). Kõva nisu toetuse meetme puhul kehtestati seevastu süstemaatilised halduskontrollid,⁴⁵ mis, olgugi et neid peetakse mõjusamaks, suurendavad nii riikliku haldusasutuse kui ka toetusesaajate töökoormust.

⁴³ Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi raamatupidamise kontrollimise ja heakskiitmise üksuse tehtud mitmete audititega jõuti kariloomade meetme puhul põhimõtteliselt kontrollikojaga sarnastele järeldustele järgmistes aspektides: a) kohapealsete kontrollide arv ja ajakava (Kreeka, Itaalia, Leedu, Rumeenia, Ühendkuningriik); b) dokumentide kohapealsed kontrollid ei ole piisavad (Bulgaaria, Kreeka, Hispaania, Poola); c) kohapealsete kontrollide käigus tehtud täpsemate uuringute kehv dokumenteerimine (Bulgaaria, Hispaania, Leedu); d) puudused loomade andmebaasi ajakohastamises (Kreeka, Itaalia, Leedu, Poola, Rumeenia). Vaatamata komisjoni poolt praeguseks tehtud töö hulgale leiti, et tema kasutuses olevate andmete järjekindlam kasutamine oleks juhtunud tähelepanu teistele puudustele liikmesriikide kontrollisüsteemides.

⁴⁴ Auditis järeldati, et „määrus ei täpsusta seda, kuidas komisjon mõistab tõestatavust ja kontrollitavust ning, juhiseid ei ole esitatud. Me mõistame, et see oli teadlik valik [...] jätta liikmesriikidele nii palju otsustusõigust kui võimalik. Selgete juhiste puudumise korral ei ole võimalik tagada kontrollide mõjusust. Lisaks võib olla raske hinnata [...] seda, kas kontrollid viiakse läbi nii, nagu kavandatud. Kutsume seega üles uurima võimalusi, kuidas tagada artikli 68 meetmete tõestatavus ja kontrollitavus, kohandades näiteks praeguse või 2013. aasta järgse tulevase õigusakti sätteid või andes välja lisajuhendeid.“

⁴⁵ Toetusele automaatse piirmäära kehtestamine seemnete arvu pealt hektari kohta koos kõigi, rohkem kui 65 000 toetusesaaja seemnete ostu arvete ja etikettide süstemaatilise kontrolliga.

- 73.** Kvantiteedist rääkides nõuab tootmiskohustusega seotud toetuse säilitamine arvukalt kohapealseid kontrole, mis on liikmesriikidele äärmiselt kallid – isegi kui kulu hinnatakse harva. Artikli 68 alusel on kõikides liikmesriikides kokku esitatud üle 1,43 miljoni toetusetaotluse⁴⁶. Isegi kui kohaldatavaid eeskirju teatud juhtudel ei järgitud, tehti 2011. aastal nende meetmetega seoses ligi 110 000 kohapealset kontrolli.
- 74.** Kuigi mõned kontrollid oleksid vajalikud ka siis, kui puuduks eritoetus (ühtse otsemaksete süsteemi kontroll, veterinaarkontroll jne), on suur osa praegusest töökoormusest otseselt selle kavaga seotud.
- 75.** Kvaliteedist rääkides näitab leid, et tootmiskohustusega seotud toetuse raames nõutud kontrollide puhul olid mõne ala kontrollid halvasti ajastatud (punkt 67), seda, et ühest küljest loob eritoetus võrreldes otsetoetusega takistusi ja et teisest küljest ei ole neid takistusi alati asjakohaselt arvesse võetud.
- 76.** Mitmed kontrolli juures leitud puudused, näiteks dokumentide ebapiisav kontrollimine kariloomade toetuse kohapealse kontrollimise käigus, näitavad seda, et mõjususe nimel tuleks mitmeid selliseid kontrole parandada kas kulude suurendamise või töökoormuse suurendamise hinnaga (vt **selgitus 3**).

⁴⁶ Kuna toetusesaajad saavad esitada taotluse enam kui ühe meetme raames, ei ole toetusesaajate koguarv kohe teada.

SELGITUS 3

TOETUSE MÄÄR VÕRRELDDES SEONDUVATE KULUDEGA: LAMMASTE/KITSEDE TOETUS KREEKAS

Põhitoetus on vaid 3 eurot looma kohta. Selle meetmega saavad toetusesaajad keskmiselt 550 eurot.

Kreekas 2010. aastal tehtud kohapealsete kontrollide arv – ligi 2 600 – jäi määruuses sätestatud arvule (4 800) silmanähtavalt alla. Vt punkt 65.

Leiti puudusi mainitud kontrollide käigus toimunud dokumentide kontrollis. Selgus, et teatud dokumente ei olnud olemas, kuigi need oleks tulnud üle kontrollida. Toetusesaaja põhjendas loomade surma tõendavate dokumentide (veterinaarsertifikaatide) puudumist nende maksumusega, mis oli tema hinnangul võrreldes saadud toetuse määraga ebaproportsionaalselt suur.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

- 77.** Kontrollikoja auditiga leiti, et artikli 68 meetmete kavandamist ja rakendamist mõjutasid mitmed puudused, mis tuleks uue ÜPP kontekstis kõrvaldada.
- 78.** 2003. aastal kehtestatud ühtne otsemaksete kava tugines otsetoetuste tootmiskohustustest lahtisidumise ja maksimiskorra lihtsustamise põhimõtetele (otsemaksed). Erandina võimaldab artikkel 68 selgelt määratletud juhtudel liikmesriikidel tootmiskohustusega seotud otsetoetused säilitada. Kontrollikoja auditiga leiti, et komisjonil oli selliste juhtumite põhjendamise üle piiratud kontroll ja et liikmesriikidel oli tootmiskohustusega seotud otsetoetuste rakendamisel suur otsustusvabadus. Tagajärjeks oli see, et artikli 68 sätete rakendamine ei olnud alati täielikult kooskõlas praegu ühist põllumajanduspoliitikat reguleerivate toetuse tootmiskohustusest lahtisidumise ja lihtsustamise üldpõhimõtetega (vt punktid 14–26).
- 79.** Kontrollikoda leidis, et liikmesriikides puuduvad piisavad tõendid selle kohta, kas artikliga 68 kehtestatud meetmed on vajalikud või asjakohased, arvestades nii vajadust nende järele, nende kavandamise mõjusust kui ka kättesaadava toetuse taset (vt punktid 31–49). Ebapiisavad eesmärgid ja näitajad pärsivad meetmete hindamist tulevikus (vt punktid 50–53).
- 80.** Kontrollikoda tõi välja puudused haldus- ja kontrollisüsteemides, mis olid kehtestatud eesmärgiga tagada olemasolevate meetmete nõuetekohane rakendamine. Sama oli olukord ka juhtimissüsteemide, halduskontrolli ja kohapealse kontrolliga (vt punktid 55–69). Selliseid puudusi esines vahel vaatamata niigi suurele haldus- ja kontrollikoormusele, mida võidakse veelgi suurendada, kui soovitakse saavutada eeskirjades kehtestatud nõuete järgimine (vt punktid 70–76).

- 81.** Aasta 2013 järgse ÜPP rakendamise kontekstis lubaks komisjoni praegu arutatav ettepanek eritoetuse säilitamist tootmiskohustusega seotud toetuste näol, kuid ei määratleks piisavalt täpseid piiranguid (vt punktid 27–28)⁴⁷. Sellega seoses on kontrollikoja peamised soovitud järgmised.

⁴⁷ Vt lisaks kontrollikoja arvamus nr 1/2012.

1. SOOVITUS

Teatavate põllumajanduslike tegevuste eritoetus peaks põhinema artikli 68 sätete rangel tõlgendamisel ning kõnealuse, tootmiskohustusega seotud toetuse eraldamist tuleks komisjonile asjakohaselt põhjendada ja komisjon peaks seda kontrollima.

- a) Selleks, et tagada koostöös liikmesriikidega tehtava halduse raames vastutus viimase instantsina, peaks komisjon meetmete rakendamise kriteeriumide kehtestamisel aktiivsemat rolli mängima.
- b) Liikmesriikidel peaks olema kohustus tõendada, et iga eritoetuse meede, mida nad kavatsevad rakendada, on vajalik (et eranditel põhineva lähenemisviisi järele on vajadus ning et see loob lisaväärtust), asjakohane (rakenduskorra, toetuse andmise kriteeriumide ja toetuse taseme mõttes) ja täidab usaldusväärse finantsjuhtimise kriteeriume.

2. SOOVITUS

Võttes arvesse võimalike meetmete paljusust, tuleks luua asjakohane järelevalvesüsteem (asjakohaste näitajate defineerimise kaudu, mida saaks hinnata kindlaksmääratud alguspunkti ja piisavalt täpsete eesmärkide põhjal), et hõlbustada järelhindamist.

3. SOOVITUS

Kui meetmed on kehtestatud, peaksid liikmesriigid looma sobivad ja laiahaardelised haldus- ja kontrollisüsteemid eesmärgiga tagada võimalus täita kõiki määruse nõudeid.

Et vältida ebaproportsionaalseid kulusid eritoetuse meetme piiratud eelarves, tuleks järelevalve- ja kontrollinõudeid võtta arvesse juba meetme kavandamise etapis (rakendamise lihtsus, kriteeriumide kontrollitavus jne) ja juba siis, kui otsustatakse, kas hakata uut meetet kehtestama või mitte.

I auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Ioannis SARMAS, võttis käesoleva aruande vastu 25. septembri 2013. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



president

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

ARTIKLI 68 RAAMES AJAVAHEMIKUKS 2010–2013 ERALDATUD EELARVE LIJKMESRIIKIDE JA TEGEVUSTE LÖIKES (ENDISE ARTIKLI 69 MEETMEID ARVESSE VOTMATA)

(miljonites eurodes)

	Keskonna kaitsmine või parandamine (artikli 68 lõike 1 punkti a alapunkt i)	Kvaliteet (artikli 68 lõike 1 punkti a alapunkt ii)	Turustamine (artikli 68 lõike 1 punkti a alapunkt iii)	Loomade heaolu (artikli 68 lõike 1 punkti a alapunkt iv)	Põllumajan- duse kesk- konnahüved (artikli 68 lõike 1 punkti a alapunkt v)	Haavatavat liiki põllumajandus- tootmist mõju- tavad ebasood- sad asjaolud (artikli 68 lõike 1 alapunkt b)	Põlluma- jandusmaa kasutamise loobumise ärahoidmine (artikli 68 lõike 1 punkt c)	Kindlusta- mine (artikli 68 lõike 1 punkt d)	Ühisfondid (artikli 68 lõike 1 punkt e)	KOKKU
Prantsusmaa	176	50			424	790		350	84	1 874 29 %
Itaalia		601			396			280		1 277 20 %
Hispaania		126			270	402				798 12 %
Kreeka		152				160	120			432 7 %
Ungari						185	218	15		417 7 %
Poola	82	58				155				295 5 %
Soome	27	3				167				196 3 %
Portugal	8	35			53	37				133 2 %
Rumeenia		14				118				133 2 %
Tšehhi Vabariik	4	19				104				127 2 %
Madalmaad	27			55		8		32		122 2 %
Taani	18				65	26				109 2 %
Iirimaa	4					96				100 2 %
Bulgaaria		15				73				88 1 %
Ühendkuningriik						60				60 1 %
Austria						52				52 1 %
Sloveenia						29	20			50 1 %
Slovakkia						45				45 1 %
Leedu						36				36 1 %
Belgia		4			8	18				30 0 %
Läti		1				20				21 0 %
Rootsi		6	1							7 0 %
Eesti						5				5 0 %
Saksamaa						4				4 0 %
KOKKU	344	1 085	1	55	1 216	2 589	358	677	84	6 409 100 %

Allikas: põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat.

Märkus: tabelis olevaid arve on ümardatud, mistõttu ei pruugi kogusummad täpsed olla.

LIKMESRIIKIDE KOHAPEAL KONTROLLITUD VALITUD MEETMETE KOKKUVÕTE

KREEKA

Kõva nisu tootmise toetus (kehtestatud artikli 68 lõike 1 punkti a alapunkti ii alusel)

Üldkirjeldus: pindalatoetus hektari kohta kõva nisu tootmise teatud kvaliteedinõuete täitmisel.

Peamised rahastamiskõlblikkuse tingimused

- Teatud liiki kõva nisu seemnete kasutamine.
- Minimaalse seemnekoguse kasutamine hektari kohta (80 kg/ha aastal 2010, 100 kg/ha aastal 2011).
- Ei saa toetust samaväärse maaelu arengu meetme raames (132).

Toetuse määrad (eurodes hektari kohta)

	Hinnanguline suurus ¹	Tegelik
2010	90 eurot/ha	69 eurot/ha
2011		80 eurot/ha

¹ Meetme kehtestamisel tugineti hinnangulisele suursele, mille arvutamisel võeti arvesse olemasolevaid eelarvevahendeid ja osalusprognnoose. Kuna eelarve kujutab endast kindlaksmääratud maksimumsummat, siis võib tegelikult väljamakstav määr varieeruda vastavalt tegelikule osalusele.

Lammaste/kitsede kasvatamise toetus vähemsoodsates piirkondades (artikli 68 lõike 1 punkt b)

Üldkirjeldus: lammaste ja kitsede kasvatamisega seotud toetus karjade eest, mida peetakse või karjatatakse vähemsoodsates või mägistes piirkondades. Lisaks põhitoetusele antakse lisatoetust kohalikku tõugu loomade ja rändkarja kasvatamise eest.

Peamised rahastamiskõlblikkuse tingimused

- Üle aasta vanused üted ja emaskitsed (31. detsembri seisuga).
- Kohustuslik loomapidamisaeg 15. maist 31. detsembrini.
- Kohustus pidada vähemalt 50 toetuskõlblikku emasisendit (lambad või kitsed).
- Põhitoetus: asukoht vähemsoodsas või mägises piirkonnas.
- Kohaliku töu toetus: emasisendid on teatud Kreeka looduslikku töugu ja kantud töuregistrisse (kohaliku töu toetusele ei tohi lisanduda rändkarjatamise toetus).
- Rändkarjatamise toetus: enam kui 90 % loomade karjatamine vähemalt 90 päeva soodsa piirkonna asemel vähemsoodsas piirkonnas.

Toetuse määrad (eurodes toetuskõlbliku looma kohta)

Põhitoetus	3 eurot / toetuskõlblik emasisend
Lisatoetus kohaliku töu eest	2 eurot / toetuskõlblik emasisend
Rändkarjatamise toetus	4 eurot / toetuskõlblik emasisend

Tegelikkuses moodustab põhitoetus ligi 95 % maksetest.

Uued otsemaksed vähem soodsates piirkondades või mägipiirkondades (artikli 68 lõike 1 punkt c)

Üldkirjeldus: kuni nelja lisanduva otsemakse tegemine vähemsoodsas või mägises piirkondades asuvatele põllumajanduslikele majapidamistele 2007–2013 maaelu arengukava raames.

Peamised rahastamiskõlblikkuse tingimused

- Asub kohas, mis on liigitatud vähemsoodsaks või mägiseks piirkonnaks.
- Hõlmab vähemalt 1 ha toetuskõlblikku maad, mis ei ole seotud ühtse otsemaksete kavaga.
- Piiratud eelarvega arvestades anti toetust tegelikkuses väiksele hulgale taotlejatele, tuginedes punkti-süsteemile, mis annab eesõiguse uutele ja/või väiksematele põllumajandusettevõtetele.

Toetuse määr: uued otsemaksed makstakse määraga 300 eurot/ha.

HISPAANIA

Külvikorra toetus mitteniisutatavates piirkondades (artikli 68 lõike 1 punkti a alapunkt v)

Üldkirjeldus: see hektaripõhine pindalatoetus on kättesaadav deklareeritud maa puhul (kuni 100 ha), millel kasvab teatud protsent põllukultuure alternatiivina kõrvalejäetud teraviljale. Vastupidiselt niemetusele ei nõua meede otseselt külvikorra tingimuste täitmist.

Peamised rahastamiskõlblikkuse tingimused

- Toetusesaaja peab olema kantud 2007. aasta nimekirja taganemise ja kõrvalejätmise õigustega põllukultuuride kasvatajana.
- Põllukultuuride maatükid peavad asuma mitteniisutatavas piirkonnas, mis on liigitatud alla t/ha tootvaks piirkonnaks.
- Vähemalt 20 % taimedest peavad olema muud taimed kui teravili (siseriiklikes õigusaktides loetletud õliseemnekultuurid, valgurikkad ja liblikõielised taimed) ja täita tuleb olenevalt asjaomase maa-ala suuruselt 10–25 % kõrvalejätmise nõudeid.
- Lisatoetus 1: vähemalt 25 % kasvatatavatest taimedest peavad olema muud taimed kui teravili.
- Lisatoetus 2: vähemalt 25 % kasvatatavatest taimedest peavad olema liblikõielised taimed.

Toetuse määrad (eurodes hektari kohta)

Põhitoetus	60 eurot/ha
Lisatoetus 1	20 eurot/ha
Lisatoetus 2	20 eurot/ha

Piimatööstuse toetus vähemsoodsates piirkondades (artikli 68 lõike 1 punkt b)

Üldkirjeldus: tootmisega seotud otsetoetus lüpsilehmade eest vähemsoodsates piirkondades. Makse ülemmäär on 100 looma põllumajandusettevõtte kohta. Lisatoetust makstakse minimaalse suurusega söödamaaga põllumajandustootjatele.

Peamised rahastamiskõlblikkuse tingimused

- Piimakvooti omavad ja müügiga tegelevad põllumajanduslikud majapidamised, mis asuvad mägistes, hõredalt asustatud või teatud piirangutega aladel.
- Nõuetekohaselt identifitseeritud üle 24 kuu vanused lüpsilehmad, keda omati 30. aprillil (kohustuslik loomapidamisperiood puudub).
- Lisanduva maa-ala toetus: vähemalt 0,4 ha söödamaad toetuskõlbliku lehma kohta.

Toetuse määrad (eurodes toetuskõlbliku looma kohta)

		Hinnangulised summad	Tegelikud summad	
			2010	2011
Põhitoetus – mäed ja teatud piirangutega alad	Esimesed 40	60	59,15	59,41
	Järgmised 60	48	47,32	47,52
Põhitoetus – hõredalt asustatud piirkonnad	Esimesed 40	49	48,57	47,85
	Järgmised 60	40	38,56	38,28
Lisanduva maa-ala toetus	Esimesed 40	55	38,88	38,55
	Järgmised 60	44	27,22	26,98

Lamba- ja kitseliha sektori toetus (artikli 68 lõike 1 punkt b)

Üldkirjeldus: uttede ja emaskitsede kasvatamisega seotud toetus, mida makstakse ühistegevuses (nt infrastruktuur, turundus, koolitus) osalevatele lihatootjatele.

Peamised rahastamiskõlblikkuse tingimused

- Üle aasta vanused (või poeginud) **piima mitteandvad** uted ja emaskitsed, keda omati 1. jaanuaril (kohustuslik loomapidamisperiood puudub).
- Kuuluvad teatud tingimusi täitvatesse (nt infrastruktuur, turundus, koolitus) tootjarühmadesse, millel on vähemalt 5 000 aretuslooma ja mis on võtnud kohustuse säilitada 90 % karjast kolm aastat.

Toetuse määrad (*eurodes toetuskõlbliku looma kohta*)

	Hinnanguline suurus	Tegelik
2010	4,30 eurot	5,03 eurot
2011		4,58 eurot

PRANTSUSMAA**Valgurikaste taimede lisatoetus (artikli 68 lõike 1 punkti a alapunkt i)**

Üldkirjeldus: toetus hektari kohta eesmärgiga edendada põllumajandustootmist, mis hõlmab suurel määral valgurikkaid taimi, mida arvatakse pakkuvat olulist keskkonnameelist. Hiljem kehtestati teine, uute söödamaade ja liblikõieliste taimede toetuse viis, mis ei kajastunud komisjonile algselt saadetud kavandamisdokumentides.

Peamised rahastamiskõlblikkuse tingimused

- Toetuskõlblik toodang/liigid: valgurikkad taimed (herned, põldoad, maguslupiin) ja liblikõielised söödakultuurid (lutsern, ristik, esparsett).
- Kasvatamistingimused: külvatakse enne 31. maid; tuleb tagada taimede normaalne kasv ja harimine, valgurikaste taimede saak tuleb koristada pärast öitsemisastet.
- Liblikõieliste söödakultuuride erikriteeriumid: neid tuleb kasvatada maatükil, kuhu eelmisel aastal külvati teravilju, õliseemneid ja valgurikkaid taimi; ei saa toetust teatava geograafilise piirkonna põllumajanduse keskkonnameetme raames.

Toetuse määrad (*eurodes hektari kohta*)

	Valgurikkad taimed		Liblikõielised taimed	
	Kavandatud	Tegelik	Kavandatud	Tegelik
2010	150 eurot/ha	100 eurot/ha	—	13,5 eurot/ha
2011	125 eurot/ha	140 eurot/ha	—	16 eurot/ha
2012	100 eurot/ha	E/K	—	E/K

Valgurikkaste taimede toetust nimetatakse lisatoetuseks, sest 2010. ja 2011. aastal maksti eespool väljatoodud summasid lisaks olemasolevale tootmisega seotud toetusele (56 eurot/ha), mille maksimum lõpetati alles 2012. aastal.

Liblikõieliste taimede alameede moodustab 2010. ja 2011. aastaks valgurikkaste taimede meetme jaoks eraldatud 40 miljonist eurost vaid miljon eurot.

Mahepõllunduse säilitamise toetus (artikli 68 lõike 1 punkti a alapunkt v)

Üldkirjeldus: pindalatoetus mahepõllumajandustootjatele, et kompenseerida neile lisakulu ja puudujääk, mida turuhinnad ei kata piisavalt.

Alates 2011. aasta viljelusaastast oli kättesaadav teine meede "Mahepõllundusele üleminek" (***ei valitud auditi osaks***). See on ka pindalatoetuse liik, millega antakse suuremat toetust üleminekualade eest.

Peamised rahastamiskõlblikkuse tingimused

- o Iga maatükk, mille jaoks toetust taotletakse, peab vastama mahepõllumajanduse eeskirjadele (mahepõllumajanduse viljelemine kõikidel maatükkidel pole kohustuslik).
- o Ei ole saanud toetust põllumajanduse keskkonnameetme raames.

Toetuse määrad (eurodes hektari kohta)

Köögiviljandus ja puuviljelus	590 eurot/ha
Köögiviljad, veinid ning lõhna-, aroomi- ja ravimtaimed	150 eurot/ha
Aastased kultuurid (teravili jm)	100 eurot/ha
Rohumaad ja kastaniselud	80 eurot/ha
Nõmmemaa, suvised karjamaad, karjarajad	25 eurot/ha (alates 2011)

Lammaste/kitsede kasvatamise toetus (artikli 68 lõike 1 punkt b)

Üldkirjeldus: uttede ja emaskitsede kasvatamisega (liha või piim) seotud toetus. Lisaks põhitoetusele on võimalik saada lisatoetust lammaste eest turustamiskriteeriumide alusel ja kitsede eest tervisekriteeriumide alusel.

Peamised rahastamiskõlblikkuse tingimused

- o Üle aasta vanused (või juba poeginud) uted ja emaskitsed kohustusliku loomapidamisperioodi lõpus (võib teatud tingimustel asendada emase lamba või tallega kohustusliku loomapidamisperioodi lõpus kõige rohkem kuni 20 % ulatuses deklareeritud karjast).
- o Kohustuslik sajapäevane loomapidamisperiood alates 1. veebruarist.
- o Vähemalt 50 toetuskõlblikku utte või 25 toetuskõlblikku emaskitse (kitsede puhul on toetuse piirmäär 400 looma).
- o Lammaste puhul tuleb täita minimaalse tootlikkusemäära tingimust (sündinud lammaste arv / olemasolevad uted) aastal n-1.
- o Lammaste kasvatamise lisatoetus: aretajatele, kes on mõne tööstuslike tootjate organisatsiooni liige või on allkirjastanud turustamise lepingud.
- o Kitsede kasvatamise lisatoetus: aretjad, kes järgivad tervishoiu hea tava juhendit või vastastikust lepingut.

Toetuse määrad (*eurodes toetuskõlbliku looma kohta*)

	Hinnanguline suurus	Tegelik 2010	Tegelik 2011
Lambad			
põhitoetus	21,00	20,58	20,76
lisatoetus	—	3,00	3,00
Kitsed			
põhitoetus	13,00	8,93	8,75
lisatoetus	—	3,00	3,00

Saagi kindlustamine (artikli 68 lõike 1 punkt d)

Üldkirjeldus: rahaline toetus ebasoodsatest ilmastikutingimustest tuleneva majandusliku kahju vastu kindlustatud saagi kindlustusmaksete eest.

Peamised rahastamiskõlblikkuse tingimused

- Meede piirdub saagi kindlustusmaksetega (taimed).
- Põhitingimused on sätestatud määruse (EÜ) nr 73/2009 artiklis 70 ja määruse (EÜ) nr 1120/2009 artiklis 47.

Toetuse määr: kindlustusmaksete rahastamiskõlblikust osast 65 %, mis on ELi õigusaktides sätestatud lubatud maksimum.

ITAALIA

Külvikord (artikli 68 lõike 1 punkti a alapunkt v)

Üldkirjeldus: pindalatoetus põllumajandustootjatele, kes vahetavad samal maa-alal iga kahe aasta tagant külvikorda, kasvatades teravilja ja valgurikkaid taimi vaheldumisi pinnast parandavate õlitaimeedega.

Rahastamiskõlblikkuse kriteeriumid

- Toetuskõlblikud piirkonnad: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Marche, Molise, Puglia, Sardiinia, Sitsiilia, Toscana ja Umbria.
- Toetuskõlblikud liigid: liblikõielised ja teraviljad vastavalt riiklikes õigusaktides sätestatule.
- Maa-alad peavad olema vähemalt 500 m².
- Kaheaastane külvikord peab järgima järgmisi tsükleid:

Külvikord Esimene kaheaastane periood		Külvikord Teine kaheaastane periood		Toetuskõlblik
1. aasta	2. aasta	3. aasta	4. aasta	
teravili	liblikõielised taimed	teravili	liblikõielised taimed	jah
teravili	liblikõielised taimed	liblikõielised taimed	teravili	jah
liblikõielised taimed	teravili	liblikõielised taimed	teravili	jah
liblikõielised taimed	teravili	teravili	liblikõielised taimed	ei

Toetuse määrad (eurodes hektari kohta)

	Maksimum- määrad	Tegelikud määrad	Dekla- reeritud hektarid	Toetus- kõlblikud hektarid
2010	100 eurot/ha	100 eurot/ha	902 490	888 877
2011	100 eurot/ha	92 eurot/ha ¹	E/K	E/K

¹ Määr oli 2012. aasta alguses veel kinnitamata, see määrati taotlejate arvu oodatavat suurenemist arvestades.

Põllumajandustoodete kvaliteedi parandamine veisekasvatusektoris (artikli 68 lõike 1 punkti a alapunkt ii)

Üldkirjeldus: otsetoetus veiseliha tootmiseks kasvatatavate vasikate eest või kaheotstarbeliste (liha ja piim) ammlehmade eest. See meede sisaldab tapmise lisatoetust karja eest, mida kasvatati kooskõlas kvaliteedimärgi eeskirjadega või põllumajanduslikes majapidamistes, mis osalevad kaitstud päritolunimetuse või kaitstud geograafilise tähise tunnustatud märgistussüsteemis.

Rahastamiskõlblikkuse kriteeriumid

- Vasikad peavad olema sündinud tõuregistrisse kantud kindlat tõugu ammlehmast või teatud liiki kaheotstarbelisest ammlehmast, mida kasvatatakse üksnes liha saamiseks ja mis on kantud riiklikku tõuregistrisse.
- Tapetoetuse saamiseks peavad põllumajandustootjad kasvatama loomi kooskõlas heakskiidetud vabatahtliku kokkuleppega või osalema MIPAAFI¹ heakskiidetud liha kvaliteedimärgistuse süsteemis. Tapetud loomad peavad olema 12–24 kuu vanused ja toetusesaaja peab olema kasvanud neid vähemalt seitse kuud.

Toetuse määrad (eurodes toetuskõlbliku looma kohta)

		Eelarve (tuhandetes eurodes)	Maksimaalne soovituslik määr (eurodes looma kohta)	Lõplik määr (eurodes looma kohta)
Amm- lehmade vasikad	Tõuregistrisse kantud üks kord poeginud lihaveiste kari.	24 000	200	172,30
	Tõuregistrisse kantud mitu korda poeginud lihaveiste kari.		150	129,23
	Registrisse kantud segutõud.		60	55,93
Veise-vasikad	Vabatahtlikke märgistuseeskirju järgivad.	27 250	50	42,63
	Nõukogu määrusega (EÜ) nr 510/2006 ¹ sätestatud kaitstud päritolunimetuse või kaitstud geograafilise tähisega.		90	76,73

¹ Nõukogu 20. märtsi 2006. aasta määrus (EÜ) nr 510/2006 põllumajandustoodete ja toidu geograafiliste tähiste ja päritolunimetuste kaitse kohta (ELT L 93, 31.3.2006, lk 12).

¹ Põllu-, toidu- ja metsamajanduspoliitika ministeerium.

Kindlustamine (artikli 68 lõike 1 punkt d)

Üldkirjeldus: toetused saagi kindlustusmaksete eest kliimaga seotud ohtude katmiseks (rahe, tugev tuul, tugev vihm jne) või seoses looma- või taimehaigustega, kui kahjud ületavad 30 % aastasest toodangust.

Rahastamiskõlblikkuse kriteeriumid

- Mitte rohkem kui ühe kalendriaasta kehtivad ja volitatud kindlustusseltsidega sõlmitud kindlustuslepingud (seda vahendab tavaliselt tootjate organisatsioon (*Consorti di Difesa*)).
- Sama omavalitsuse ühel või mitmel maatükil toimuva kogu kindla toote tootmise kindlustamine.
- Toodete kindlustusväärtus ei tohi ületada igal aastal ministeeriumi riiklikus kindlustuskavas avaldatud võrdlushindu.
- Toetuse arvutamisel arvestatakse kõige madalamat kindlustusmakset ja ISMEA² arvestuslikku kindlustuskulu, mis tugineb samas omavalitsuses eelneva viie või kuue aasta jooksul kirjendatud kahjudele.

Toetuse määr: kindlustusmaksete rahastamiskõlblikust osast 65 %, mis on ELi seadusandluses sätestatud lubatud maksimum.

Samasugust toetust eraldati kuni 2010. aastani riikliku meetme raames, mille toetusmäär oli 80 %.

² ISMEA (*Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare* – Põllumajandusliku tootmise ja toiduainete turu teenuste amet) on põllumajandussektori statistika, uuringute ja analüüside eest vastutav avaliku sektori asutus.

KOMISJONI VASTUSED

KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

I.

Kuigi artikliga 68 suurendati eesmärkide hulka, mille saavutamiseks võib toetust eraldada maksimaalselt kuni 10 % ulatuses, sätestati sellega ka rangem piirang tootmiskohustusega seotud toetustele (maksimaalselt 3,5 % liikmesriigi riiklikest ülemmääradest).

IV.

Komisjon on seisukohal, et eritoetuskava rakendamine, mis hõlmab ka tootmiskohustusega seotud toetuste andmise võimalust, ei sea kahtluse alla otsetoetuste kava üldist suunitlust tootmiskohustusest lahtisidumise suunas, kuna see võimalus on piiratud (3,5 % riiklikust ülemmäärast) ja ühildub WTO eeskirjadega.

V.

Seadusandja oli seisukohal, et artiklis 68 sätestatud meetmetega toetatavate põllumajanduslike tootmisviiside või põllumajandussektorite kindlakstegemine on eranditult liikmesriikide kohustus. Leiti, et just nemad suudavad kõige paremini välja selgitada oma territooriumil raskustes olevad piirkonnad või sektorid ja teha erinevate vajaduste seas kindlaks sihtotstarbeliste toetuste prioriteedid.

Komisjoni ettepanek 2013. aasta järgse ÜPP kohta sisaldab ühise järelevalve- ja hindamisraamistiku loomist koostöös liikmesriikidega, mille eesmärk on ühise põllumajanduspoliitika tulemuslikkuse mõõtmine, kaasa arvatud esimese ja teise samba meetmed.

VI.

Nagu kontrollikoda oma joonealuses märkuses 44 tunnis- tab, oli komisjon raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise raamistikus juba tuvastanud mitu puudust. Mõni puudus puudutab väga piiratud arvu toetusesaajaid ega osuta üldistele süsteemsetele puudustele.

KOMISJONI VASTUSED

VII.

Komisjoni ettepanekus 2013. aasta järgse ÜPP kohta on vabatahtliku tootmiskohustusega seotud toetuste puhul välja toodud mitu piirangut: abikõlblike sektorite ja tootmisviiside loetelu, kindlaksmääratud koguselised piirnormid, liikmesriigi otsetoetuste riikliku ülemmäära piiratud protsent, komisjoni heakskiidu nõue teataval kõnealust protsendimäära ületaval tasemel, toetuse andmise tingimused (mida tuleb veel delegeeritud õigusaktidega täpsustada).

VII. a)

2013. aasta järgse ÜPP raames peavad liikmesriigid teatama komisjonile sihtpiirkonnad, valitud põllumajanduslikud tootmisviisid või sektorid ja antava toetuse tasemed. Seda tehes kirjeldavad nad põhjusi, miks on kavas tootmiskohustusega seotud toetusi maksta ja milline on oodatav mõju.

Kui liikmesriigi tehtud otsus põhjustab riikliku baasprotsendi ülemmäära erandi, nõutakse sihtpiirkonna konkreetse olukorra põhjalikku kirjeldust ja põllumajanduslike tootmisviiside või sektorite konkreetseid näitajaid, mis õigustavad toetuse taseme tõstmist. Kui liikmesriigi otsus eeldab heakskiitu, tõendatakse konkreetsete piirangute esinemist, näiteks alternatiivide puudumine või vajadus tagada kohalikule töötlevale tööstusele tarnete stabiilsus.

VII. a) Esimene taane

Poliitilise kompromissi alusel (eelnev kokkulepe kaasseadusandjatega) on komisjonil 2013. aasta järgse ÜPP reformi taustal õigus määrata toetuste eraldamise tingimused kindlaks delegeeritud õigusaktidega.

Komisjoni eesmärk on selge lihtsustamine praeguse eritoetusega võrreldes, kuna vabatahtliku tootmiskohustusega seotud toetus seondub ainult ühe meetmega artiklis 68 sätestatud üheksast meetmest. See tähendab, et kuigi abikõlblike sektorite loetelu on varasemaga võrreldes laiendatud, on toetuse eesmärkide arv ja mitmekesisus piiratud ühe kategooriaga (teatavad majanduslikult haavatavad põllumajandustootmisviisid). Komisjon on seisukohal, et see vähendab toetuste kattumise ja akumulatsiooni ohtu.

VII. a) Teine taane

Komisjonile delegeeritud õigusaktidega antud volituste raames määratletakse eelkõige toetuste eraldamise tingimused.

Üldreeglina peavad liikmesriigid teatama komisjonile sihtpiirkonnad, valitud põllumajanduslikud tootmisviisid või sektorid ja antava toetuse tasemed. Seda tehes kirjeldavad nad põhjusi, miks on kavas tootmiskohustusega seotud toetusi maksta ja milline on oodatav mõju.

Kui liikmesriigi tehtud otsus põhjustab riikliku baasprotsendi ülemmäära erandi, nõutakse sihtpiirkonna konkreetse olukorra põhjalikku kirjeldust ja põllumajanduslike tootmisviiside või sektorite konkreetseid näitajaid, mis õigustavad toetuse taseme tõstmist. Kui liikmesriigi otsus eeldab heakskiitu, tõendatakse konkreetsete vajaduste esinemist, näiteks alternatiivide puudumine või vajadus tagada kohalikule töötlevale tööstusele tarnete stabiilsus.

KOMISJONI VASTUSED

VII. b)

Komisjoni vastuvõetavates rakenduseeskirjades sätestatakse liikmesriikide kohustused teatada korrapäraselt rakendatud meetmete tegelikust kasutuselevõtust. Need kohustused on komisjoni jaoks vajalikud, et täita omaenda kohustust esitada WTO-le korrapäraselt aruandeid, kuna tootmiskohustusega seotud toetusi käsitletakse erandina otsetoetuskavade ülemaailmsest lahtisidumise suunitlusest.

Minimaalset teavet nõutakse iga toetusmeetme raames esitatud taotluste arvu ja tegelikult makstud summade kohta ning toetusesaajate arvu kohta piirkonna, sektori ja/või põllumajandustootmise viisi lõikes igas liikmesriigis.

Kõnealune teavitamine võimaldab komisjonil jälgida kava tegelikku rakendamist kõikide rakendatud toetusmeetmete osas, sõltumata asjaomasest sektorist, ning vastavust kehtestatud eelarve ülemmääradele.

Üldisemalt sisaldab poliitiline kompromiss ühise järelevalve- ja hindamisraamistiku loomist koostöös liikmesriikidega, mille eesmärk on ühise põllumajanduspoliitika tulemuslikkuse mõõtmine, kaasa arvatud esimese ja teise samba meetmed.

VII. c)

Liikmesriigid vastutavad rakendatavate toetusmeetmete kohta otsuste tegemise ja nende kavandamise eest ning on kohustatud tagama, et kõnealused meetmed oleksid tõendatavad ja kontrollitavad. Seetõttu võtavad nad arvesse tootmiskohustusega seotud toetusmeetmete võimalikust rakendamisest tulenevaid haldus- ja kontrollikuluseid ning võimalikku vajadust juhtumipõhiste süsteemide loomise järele.

TÄHELEPANEKUD

15.

Artikli 68 lõike 1 punkti b kohaselt on kättesaadavad kariloomade kasvatamisega seotud meetmed, mis hõlmavad sektorite piiratud loetelu, kaasa arvatud haavatavat liiki põllumajandustootmine veise- ja vasikaliha-, lamba- ja kitselihasektorites. Kõnealuste toetuste kasutuselevõtt ei ole automaatne, kuna liikmesriigid, kes otsustavad kõnealused toetused kasutusele võtta, peavad kindlaks tegema vajaduse ja võtma sihiks kõnealuste sektorite haavatavad põllumajandustootmise viisid. Selles raamistikus ei takista liikmesriiki miski jätkamast määratletud eesmärgi täitmiseks asjakohaseks peetava toetusmeetme rakendamist.

Ühine vastus punktidele 16 ja 17

Liikmesriikidele pakutud tootmiskohustusega seotud toetuste andmise võimalus ei sea kahtluse alla 2003. aasta ÜPP reformi suunitlust tootmiskohustusest lahtisidumise suunas, kuna see on piiratud 3,5 % otsetoetuste riiklikust ülemmäärast.

18.

Toetuste osalise tootmiskohustustest lahtisidumise suurendamise ohtu on leevendatud, kuna määruse (EÜ) nr 73/2009 artiklite 68–72 kohasele eritoetusele kehtestatud tingimused on rangemad kui eelmise artikli 69 alusel kohaldatavad tingimused ning põllumajanduslikud keskkonnameetmed eeldavad komisjoni heakskiitu.

KOMISJONI VASTUSED

19.

Kaalutusõigus seoses „selgelt määratletud juhtumite” mõistega, millele osutatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 73/2009 põhjenduses 35, on piiratud määruse artiklitega 68, 70, 71 ja 72, ning seoses nende kontrollimisega komisjoni määruse (EÜ) nr 1120/2009 artiklitega 37–49 ja määrusega (EÜ) nr 1122/2009.

Ühine vastus punktidele 20 ja 21

Komisjon juhib tähelepanu sellele, et liikmesriigid on kohustatud eritoetusmeetmete rakendamise otsuse komisjonile teatama. Selle alusel kehtestab komisjon igal aastal kohaldatava eelarve ülemmäära. Lisaks põllumajanduslike keskkonnameetmete jaoks nõutavale komisjoni heakskiitudele viib komisjon läbi kõikide teatatud meetmete hindamise, et avastada võimalikud tõsised probleemid seoses kohaldatava õigusraamistiku nõuete täitmisega.

22.

Vt vastus selgitusele 1.

Selgitus 1

Komisjon on seisukohal, et põllumajanduse ja põllumajanduslike keskkonnameetmete toetusmeetmed on selgelt eristatavad¹. Põllumajanduslike keskkonnameetmete suhtes kehtivad erinõuded ja ülemmäär 10 % liikmesriigi riiklikust ülemmäära; need kiidab heaks ka komisjon. Tavalised nõuded sarnanevad meetmetele, mida kohaldatakse maaelu arengu programmides sisalduvatele võrdväärsetele põllumajanduslikele keskkonnameetmetele. Keskkonnameetmed annavad liikmesriikidele suurema paindlikkuse, kuna neile ei kohaldata samasuguseid nõudeid, sest nende suhtes kehtib rangem ülemmäär².

¹ Nagu on sätestatud vastavalt määruse (EÜ) nr 73/2009 artikli 68 lõike 1 punktides a, i ja v ning määruse (EÜ) nr 1120/2009 artiklitele 40, 44 ja IV lisale.

² 3,5 % liikmesriigi riiklikust ülemmäära; nagu sätestatud määruse (EÜ) nr 73/2009 artikli 69 lõikes 4.

24.

Kaheksa meetet üheksast ei vaja komisjoni heakskiitu.

Teatised esitatakse vastavalt määruse (EÜ) nr 1120/2009 IV lisale, mis tähendab, et need ei sisalda kõiki meetmetega seotud üksikasjalikke andmeid. Riiklikud rakenduseeskirjad on üldiselt üksikasjalikumad kui komisjonile esitatav teave. Seda on märgatud komisjoni liikmesriikides läbiviidud auditite käigus seoses raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmisega.

26.

Taani teatas esialgu asjaomasest meetmest vastavalt määruse (EÜ) nr 73/2009 artikli 68 lõike 1 punktidele a ja v, mis näevad ette hüvitise maksmist põllumajandusliku keskkonnameetmega seotud kohustuste eest. Meetme hindamise käigus selgus siiski, et kavandatud meede oli tegelikult investeerimismeede, mille eesmärk oli energiakultuuride istutamine, ja mitte põllumajanduslik keskkonnameede. Selle tulemusena sõnastas Taani meetme ümber, et viia see vastavusse artikli 68 lõike 1 punktidega a ja i.

27. a)

Komisjoni eesmärk on selge lihtsustamine praeguse eritoetusega võrreldes, kuna vabatahtliku tootmiskohustusega seotud toetus seondub ainult ühe meetmega artiklis 68 sätestatud üheksast meetmest. See tähendab, et kuigi abikõlblike sektorite loetelu on varasemaga võrreldes laiendatud, on toetuse eesmärkide arv ja mitmekesisus piiratud ühe kategooriaga (teatavad majanduslikult haavatavad põllumajandustootmisviisid). Komisjon on seisukohal, et see vähendab toetuste kattumise ja akumulatsiooni ohtu.

KOMISJONI VASTUSED

27. c) i)

Komisjoni kehtestatud tingimuste alusel on teatavates raskustes olevate ja toetust vajavate põllumajanduslike tootmisviiside või põllumajandussektorite kindlakstegemine eranditult liikmesriikide kohustus. Leiti, et just nemad suudavad kõige paremini välja selgitada oma territooriumil raskustes olevad piirkonnad või sektorid ja teha erinevate vajaduste seas kindlaks sihtotstarbeliste toetuste prioriteedid, võttes arvesse ka sektorite spetsialiseerumist piirkondades.

27. c) ii)

Lisaks eraldatakse toetust kindlaksmääratud koguseliste piirnormide raames ning kindlaksmääratud piirkondade ja saagikuse või kindlaksmääratud loomade arvu alusel.

28.

Raskuste mõiste täpsustatakse delegeeritud õigusaktide abil.

Asjaolu, et enamikku praegu olemasolevatest tootmiskohustusega seotud toetuse meetmetest saab kasutada ka edaspidi, ei saa põhimõtteliselt kritiseerida, kuni neid peetakse asjakohaseks liikmesriigi kindlaksmääratud konkreetse eesmärgi saavutamiseks.

Ühine vastus punktidele 31 ja 32

Liikmesriikidele on jäetud vabadus otsustada, kas määratletud eesmärgi saavutamiseks on kõige asjakohasem vahend tootmiskohustusega seotud või sidumata toetus. Nad teatavad komisjonile meetmed, mida kavatsevad rakendada, kirjeldades eelkõige oma territooriumil kindlaks tehtud vajadust ja toetuse andmise põhjuseid.

Need meetmed ei vaja komisjoni heakskiitu.

33.

Hispaanias ei ole kättesaadavad ametlikud statistilised andmed seoses konkreetse suundumusega kasvatada piirkondades, kus meedet kohaldatakse, ainult teravilja, õlitaime, valgurikkaid taimi ja liblikõielisi taimi (tsoonid, kus teravilja saagikus oli alla 2 tonni hektari kohta). Meede kui selline, mis on suunatud teraviljadele alternatiivsete kultuuride edendamisele, pidades kinni teatavast maa tootmisest kõrvalejätmise määrast, toob keskkonnale kasu, kuna aitab positiivselt kaasa loodusressursside (vesi ja pinnas) säästvale majandamisele.

34.

Need meetmed ei vaja komisjoni heakskiitu.

35. Kuna mahepõllumajandus on vähem kasumlik ja tehniliselt nõudlikum, pöörduvad mõned ettevõtjad tagasi traditsioonilise põllumajanduse juurde (näiteks aastatel 2005/2006 vähenes sertifitseeritud mahepõllumajanduspindala 1 % – 504,536 hektarilt 499,589 hektarile – ja 0,5 % aastatel 2006/2007 – 499,589 hektarilt 497,314 hektarile). Arvud võivad tunduda väikesed, aga eriti põllumajandustoodete hinnatõusu silmas pidades on oht väga reaalne. Praeguseks on nii mahepõllumajandusele ülemineku kui ka selle säilitamise meetmed osutunud väga edukaks. Alates 2008. aastast sai säilitamismeede tõeliselt hoo sisse. Aastatel 2008/2009 suurenes sertifitseeritud mahepõllumajanduspindala 4,7 %, samal ajal kui üleminekujärgus mahepõllumajanduspindala suurenes 86,2 %. See ei tähenda siiski kasutamisest loobumise ohu kadumist.

Ühine vastus punktidele 36 ja 37 (kaasa arvatud joonealune märkus 27)

Eritoetuse vajaduse analüüsi alusel valivad liikmesriigid kava raames pakutavate meetmete seast meetmed, mis võimaldavad seatud eesmärgi paremini täita ja tagada asjakohane toetuste tase, võttes arvesse õigusaktides igale meetmele kehtestatud erinevaid piirnorme ning makse tootmiskohustusega seotud või sidumata olemust (3,5 % või 10 % ülemmäärast). Neile on jäetud vabadus otsustada, millist liiki toetus on kindlaks tehtud vajaduse ja määratletud eesmärgi täitmiseks kõige asjakohasem.

KOMISJONI VASTUSED

38.

Mitmel juhul palus komisjon liikmesriike meetmete hindamise raames toetuste suunamist parandada ja täpsustada.

39.

Artikli 68 lõike 1 punktide a ja i alusel võetavate meetmete puhul vastutab vajaduse kindlakstegemise, eesmärgi seadmise ja meetme kavandamise eest liikmesriik. Artikli 68 lõike 1 punktide a ja v alusel võetavate meetmete puhul viib komisjon läbi liikmesriigi samasisulise kohustuse hindamise, kaasa arvatud toetuse ja eesmärkide põhjuslik seos, heakskiitu silmas pidades.

40.

Need meetmed ei vaja komisjoni heakskiitu.

41.

Ainult artikli 68 lõike 1 punktide a, ii, iii, iv ja v alusel võetavad meetmed on konkreetselt seotud teatud teguri suu- rendamise või parandamise eesmärgiga, s.t olemasoleva olukorra muutmisega, nagu märgib kontrollikoda. Komisjon tuletab meelde ELi õigusaktides sätestatud põhimõtet, et eritoetus ei kompenseeri kohustuslike nõuete järgimist. Loomade heaolu standardite tõhustamine läheb kaugemale kohaldatavates ELi või riiklikes õigusaktides sätestatud miinimumnõuetest. Sarnane eeltingimus kehtib põllumajanduslike keskkonnameetmete kohta. Kvaliteedi osas ühineb põllumajandustootja olemasolevate ELi või riiklike kavade, mille valivad või määratlevad liikmesriigid. Turundusnõuded määratletakse ELi teavitamist ja müügi- edendust käsitlevates õigusaktides. Komisjon ei avastanud liikmesriikide teatistega seoses eelnevalt juhtumeid, kus toetust oleks antud ilma mis tahes viiteta olemasoleva olukorra muutusele. Kõnealuse muutuse mõõtmise eesmärgil nõudis komisjon liikmesriikidelt rakendatava toetus- meetme asjakohaste lähteolukordade kindlaksmääramist.

42.

Itaalia külvikorra meetme juhtumiga seoses nõudis komisjon enne meetme heakskiitmist tavapäraste põllumajandustavade analüüsi asjaomastes piirkondades. Analüüsi tulemusena muudeti Itaalia esialgne kolmeaastase külvikorra ettepanek kaheaastaseks.

Hispaania esitatud meede aitab kaasa mõningate traditsiooniliste kultuuritavade säilitamisele, mis teevad head keskkonnale. Põllumajandusliku keskkonnameetme raames esitatud toetuste puudumisel on oht, et nende kultuuritavade kasutamisest loobutakse. Selle tulemusena hakkaksid põllumajandustootjad kasvatama monokultuure, mis on keskkonnale vähem kasulik.

43.

Mis puudutab märkimata jätmist, et kasvatatavad taimed või tootmismeetodid peaksid eelmiste tavadega võrreldes muutuma, siis juhib komisjon tähelepanu asjaolule, et see ei ole tingimata vajakajäämine, vaid võib tuleneda liikmesriigis toetuskõlblikuks tunnistatud kvaliteedikava nõuetest.

Ühine vastus punktidele 45 ja 46

Toetuse taseme kindlaksmääramise on seadusandja jätnud liikmesriikide otsustada, kuna leiti, et nemad suudavad kõige paremini määratleda, milline toetuse tase on kindlaks tehtud vajaduse ja määratletud eesmärgi täitmiseks kõige asjakohasem. Toetuse tase, mille liikmesriik arvutab teavitamise eesmärgil, on hinnanguline.

KOMISJONI VASTUSED

Ühine vastus punktidele 47 ja 48

Need meetmed ei vaja komisjoni heakskiitu.

49.

Itaalia juhtumiga seoses vaadati arvutused pärast komisjoni hinnangut läbi.

Komisjon tegi otsuse Itaalia teatatud meetme muudatuste alusel, kus lisakulude ja saamatajäänud tulu sertifitseeritud arvutused moodustasid kahes Itaalia makropiirkonnas, mille jaoks meede esitati, vastavalt 101 eurot ja 100 eurot.

52.

RACERi näitajate puudumise asjaolu ei tähenda, et teave, mida on võimalik poliitika hindamiseks kasutada, ei ole kättesaadav. Kuna näitajad võivad poliitika hindamisele kaasa aidata, on vaja neid tausta arvestades hoolikalt tõlgendada. Selles tähenduses on kulused ja tulused vaja üksikasjaliku näitajate raamistiku tarbeks hoolikalt hinnata, kuna muud lähenemisviisid (nt kvalitatiivsemad tehnikad või kombineeritud meetodid) võivad anda suuremat kulutus-tele vastavat tulu.

Selgitus 2. Näited näitajate puudumise või ebasobivate näitajate kohta

Vt komisjoni vastus lõikele 52.

Selgitus 2. Esimene taane

Kõnealuse meetme eesmärk on toetada mahepõllumajandusega tegelevaid põllumajandustootjaid lisakulude ja saamata jäänud tulu hüvitamise kaudu, kuna turuhinnad toetavad neid ebapiisavalt. See meede on suunatud peamiselt keskkonnaküsimustele ja seetõttu on näitaja „mahetootmise all olevate hektarite arv“ väga asjakohane³.

Lisaks on see näitaja kooskõlas maaelu arengu programmide järelevalve ja hindamise ühisnäitajatega 2007–2013-CMEF (*Common Monitoring and Evaluation Framework*, ühine seire- ja hindamisraamistik) kohaselt.

³ Prantsusmaa statistikas kasutatakse mahepõllumajanduse kohta kahte liiki näitajaid: „mahetootmise all olevate hektarite arv“ (mille üleminekuajavahemik on läbi) ja „üleminekujärgus hektarite arv“.

Selgitus 2. Teine taane

Kuna külvikord ja valgurikkad taimed on keskkonna seisukohast kasulikud, kujutab kontrollikoja osutatud hektarite arv endast olulisi andmeid. ÜPP mõju hindamiseks keskkonnale on siiski vaja lisateavet. See on ette nähtud 2013. aasta järgse ÜPP järelevalve- ja hindamissüsteemis.

53.

Hindamise ajal koostab komisjon vastavad hindamisküsimused. Järelevalve käigus saadav teave on üks element, mille hindaja saab oma analüüsi aluseks võtta; on aga ka teisi teabeallikaid ja vahendeid, nagu näiteks suunatud küsimustikud, ülevaated või statistilised andmed, mida hindaja saab poliitika mõju hindamisel kasutada.

55.

Nagu kontrollikoda oma joonealuses märkuses 44 tunnis- tab, oli komisjon raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise käigus juba tuvastanud mitu puudust. Mõni puudus puudutab väga piiratud arvu toetusesaajaid ega osuta üldistele süsteemsetele puudustele.

56.

Liikmesriigid tagavad vastavalt õigusaktidele, et nende rakendatavad konkreetsed toetusmeetmed oleksid tõendatavad ja kontrollitavad.

Topeltrahastamise ohuga tegelemiseks tagavad liikmesriigid, et põllumajandusettevõtja saab antud tegevuseks toetust ainult ühe meetme raames. Komisjon on seisukohal, et Prantsusmaa ja Itaalia ametiasutustes on kehtestatud nii artikli 68 kui ka maaelu arengu raames eralduskriteeriumid topeltrahastamise vältimiseks. Näiteks 2011. aastal lükati Prantsusmaal üle 10 % mahepõllumajandusele ülemineku taotlustest tagasi, kuna taotlejad said juba toetusi maaelu arengu meetmest.

Komisjon on juba kindlaks teinud mitu puudust ja nendega tegeletakse käimasolevate auditite käigus. Kontrollikoja tähelepanekut Itaalia külvikordade kohta hindab komisjon esseisva auditi käigus.

KOMISJONI VASTUSED

57.

Komisjon on selle puuduse juba kindlaks teinud ja sellega tegeletakse käimasoleva auditi AA/2011/010/FR käigus.

58.

Lammaste toetuse tootlusmäära halduskontrollide puudumine Prantsusmaal on kindlaks tehtud ning komisjon võtab selle suhtes raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise käigus järelmeetmeid.

59.

Kontrollikoja tähelepanekud piimasektori toetuse kohta Hispaanias puudutavad piiratud arvu taotlejaid ühes piirkonnas. Lisanduva maa-ala toetusega seotud konfiguratsiooniviga puudutas samuti väga piiratud arvu taotlejaid.

60.

Liikmesriik on võtnud kindlaks tehtud toimikute osas juba parandusmeetmeid.

62.

Komisjon võtab teadmiseks kõrvalekalded, mille kontrollikoda tegi kindlaks Itaalias seoses kindlustusmeetmetega. Nende suhtes võetakse järelmeetmeid kõnealuse meetme eesmise raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise auditi raames.

63.

Need meetmed ei vaja komisjoni heakskiitu.

64.

Komisjon on seisukohal, et raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise taustal tehtud töö hõlmab asjakohaselt fondidele tekkinud ohtu, mille põhjuseks on kontrollikoja kindlakstehtud puudused.

Komisjon kiidab sellega seoses heaks kontrollikoja märkuse joonealuses märkuses 44.

65.

Kontrollikoja tähelepanekuid seoses lammaste/kitsedega seotud meetme kohapealsete kontrollidega Kreekas 2010. aastal käsitletakse juba komisjoni läbiviidavas auditis. Lisaks on liikmesriik juba võtnud järgmiste aastate osas parandusmeetmeid.

66.

Komisjon võtab kontrollikoja tähelepanekud teadmiseks ja hindab neid eesmise raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise auditite raames.

67.

Hispaania ametiasutuste andmetel tehakse kontrolle kaugseire (95 %) ja klassikaliste kohapealsete külastuste abil (5 %). Kaugseire käigus tehti fototõlgendusi neli korda: eelmise aasta sügisel, kevade alguses ja lõpus ning suvel; neid täiendatakse kiirete kohapealsete kontrollide ja kohtade külastamisega. Hispaania ametiasutuste võetud meetmed tunduvad fondile tekkinud ohtu vähendavat. Komisjon võtab kontrollikoja märkused oma audititegevuse käigus arvesse.

Kontrollikoja märkusi Itaalia kohta hinnatakse eesmise raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise auditi käigus.

68.

Kontrollikoja täheldatud puudustega dokumentide uurimisel lammaste/kitsedega seotud meetme kohapealsete kontrollide käigus Kreekas tegeletakse juba komisjoni läbiviidavas auditis. Hispaania osas võtab komisjon selle tähelepaneku suhtes raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise auditi käigus järelmeetmeid.

KOMISJONI VASTUSED

69.

Komisjon tegeleb selle tähelepanekuga ja võtab asjakohaseid meetmeid.

Ühine vastus punktidele 70–75

Liikmesriigid võtavad arvesse eritoetusmeetmete rakendamise tulenevaid haldus- ja kontrollikuluseid ning võimalikku vajadust juhtumipõhiste süsteemide loomise järele.

76.

Vt komisjoni vastuseid punktidele 70–75.

Selgitus 3. Kolmas lõige

Pädevatel riiklikel asutustel on võimalik välja anda toetuse saajate jaoks tasuta haldussertifikaat. Võimalik koormus langeb ametiasutustele seoses sertifikaatide õigeaegse väljastamisega.

Seoses kontrollikoja tähelepanekutega kohapealsete kontrollide arvu ja puuduste kohta dokumentide uurimisel vt komisjoni vastuseid lõigetele 65 ja 68.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

77.

Komisjoni ettepanekus ettenähtud tootmiskohustusega seotud toetuskava suhtes kohaldatakse subsidiaarsuse põhimõtet. Liikmesriigid peavad seetõttu kavandama ja rakendama toetusmeetmed vastavalt enda kindlaksmääratud eesmärgile.

78.

Komisjon on seisukohal, et eritoetuskava rakendamine, mis hõlmab ka tootmiskohustusega seotud toetuste andmise võimalust, ei sea kahtluse alla otsetoetuste kava üldist suunitlust tootmiskohustusest lahtisidumise suunas, kuna see võimalus on piiratud (3,5 % riiklikust ülemmäärast) ja ühildub WTO eeskirjadega.

79.

Seadusandja oli seisukohal, et artiklis 68 sätestatud meetmetega toetatavate põllumajanduslike tootmisviiside või põllumajandussektorite kindlakstegemine on eranditult liikmesriikide kohustus. Leiti, et just nemad suudavad kõige paremini välja selgitada oma territooriumil raskustes olevad piirkonnad või sektorid ja teha erinevate vajaduste seas kindlaks sihtotstarbeliste toetuste prioriteedid.

Komisjoni ettepanek 2013. aasta järgse ÜPP kohta sisaldab ühise järelevalve- ja hindamisraamistiku loomist koostöös liikmesriikidega, mille eesmärk on ühise põllumajanduspoliitika tulemuslikkuse mõõtmine, kaasa arvatud esimese ja teise samba meetmed.

80.

Nagu kontrollikoda oma joonealuses märkuses 44 tunnistab, oli komisjon raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise käigus juba tuvastanud mitu puudust. Mõni puudus puudutab väga piiratud arvu toetusesaajaid ega osuta üldistele süsteemsetele puudustele.

KOMISJONI VASTUSED

81.

Komisjoni ettepanek 2013. aasta järgse ÜPP kohta on vabatahtliku tootmiskohustusega seotud toetuste puhul seotud mitmete piirangutega: toetuskõlblike sektorite ja tootmisviiside loetelu, kindlaksmääratud koguselised piirnormid, liikmesriigi otsetoetuste riikliku ülemmäära piiratud protsent, komisjoni heakskiidu nõue teataval kõnealust protsendimäära ületaval tasemel, toetuse andmise tingimused (mida tuleb veel delegeeritud õigusaktidega täpsustada).

1. soovitus

2013. aasta järgse ÜPP raames peavad liikmesriigid teatama komisjonile sihtpiirkonnad, valitud põllumajanduslikud tootmisviisid või sektorid ja antava toetuse taseme. Seda tehes kirjeldavad nad põhjusi, miks on kavas tootmiskohustusega seotud toetusi maksta ja milline on oodatav mõju.

Kui liikmesriigi tehtud otsus põhjustab riikliku baasprotsendi ülemmäära erandi, nõutakse sihtpiirkonna konkreetse olukorra põhjalikku kirjeldust ja põllumajanduslike tootmisviiside või sektorite konkreetseid näitajaid, mis õigustavad toetuse taseme tõstmist. Kui liikmesriigi otsus eeldab heakskiitu, tõendatakse konkreetsete piirangute esinemine, näiteks alternatiivide puudumine või vajadus tagada kohalikule töötlevale tööstusele tarnete stabiilsus.

1. soovitus a)

Poliitilise kompromissi alusel (eelnev kokkulepe kaasseadusandjatega) on komisjonil 2013. aasta järgse ÜPP reformi taustal õigus määrata toetuste eraldamise tingimused kindlaks delegeeritud õigusaktidega.

Komisjoni eesmärk on selge lihtsustamine praeguse eritoetusega võrreldes, kuna vabatahtliku tootmiskohustusega seotud toetus seondub ainult ühe meetmega artiklis 68 sätestatud üheksast meetmest. See tähendab, et kuigi toetuskõlblike sektorite loetelu on varasemaga võrreldes laiendatud, on toetuse eesmärkide arv ja mitmekesisus piiratud ühe kategooriaga (teatavad majanduslikult haavatavad põllumajandustootmisviisid). Komisjon on seisukohal, et see vähendab toetuste kattumise ja akumulatsiooni ohtu.

1. soovitus b)

Komisjonile delegeeritud õigusaktidega antud volituste raames määratletakse eelkõige toetuste eraldamise tingimused.

Üldreeglina peavad liikmesriigid teatama komisjonile sihtpiirkonnad, valitud põllumajanduslikud tootmisviisid või sektorid ja antava toetuse taseme. Seda tehes kirjeldavad nad põhjusi, miks on kavas tootmiskohustusega seotud toetusi maksta ja milline on oodatav mõju.

Kui liikmesriigi tehtud otsus põhjustab riikliku baasprotsendi ülemmäära erandi, nõutakse sihtpiirkonna konkreetse olukorra põhjalikku kirjeldust ja põllumajanduslike tootmisviiside või sektorite konkreetseid näitajaid, mis õigustavad toetuse taseme tõstmist. Kui liikmesriigi otsus eeldab heakskiitu, tõendatakse konkreetset vajadused, näiteks alternatiivide puudumine või vajadus tagada kohalikule töötlevale tööstusele tarnete stabiilsus.

2. soovitus

Komisjoni vastuvõetavates rakenduseeskirjades sätestatakse liikmesriikide kohustused teatada korrapäraselt rakendatud meetmete tegelikust kasutuselevõtust. Need kohustused on komisjoni jaoks vajalikud, et täita omaenda kohustust esitada WTO-le korrapäraselt aruandeid, kuna tootmiskohustusega seotud toetusi käsitletakse erandina otsetoetuskavade ülemaailmsest lahtisidumise suunilusest.

Minimaalset teavet nõutakse iga toetusmeetme raames esitatud taotluste arvu ja tegelikult makstud summade kohta ning toetusesaajate arvu kohta piirkonna, sektori ja/või põllumajandustootmise viisi lõikes igas liikmesriigis.

KOMISJONI VASTUSED

Kõnealune teavitamine võimaldab komisjonil jälgida kava tegelikku rakendamist kõikide rakendatud toetusmeetmete lõikes, sõltumata asjaomasest sektorist, ning vastavust kehtestatud eelarve ülemmääradele.

Üldisemalt sisaldab poliitiline kompromiss ühise järelevalve- ja hindamisraamistiku loomist koostöös liikmesriikidega, mille eesmärk on ühise põllumajanduspoliitika tulemuslikkuse mõõtmine, kaasa arvatud esimese ja teise samba meetmed.

3. soovitus

Liikmesriigid vastutavad rakendatavate toetusmeetmete kohta otsuste tegemise ja nende kavandamise eest ja on kohustatud tagama, et kõnealused meetmed oleksid tõendatavad ja kontrollitavad. Seetõttu võtavad nad arvesse tootmiskohustusega seotud toetusmeetmete võimalikust rakendamisest tulenevaid haldus- ja kontrollikuluseid ning võimalikku vajadust juhtumipõhiste süsteemide loomise järele.

Euroopa Kontrollikoda

Eriaruanne nr 10/2013

Ühine põllumajanduspoliitika: kas nõukogu määruse (EÜ) nr 73/2009 artikliga 68 sätestatud eritoetuse kavandamine ja rakendamine oli asjakohane?

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus

2013 – 54 lk – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-384-2

doi:10.2865/27241

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 ELis helistades tasuta) (*).

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

Tasulised väljaanded:

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

Tasulised tellimused:

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

ERANDINA ÜLDPÕHIMÕTETEST, MILLE KOHASOLT EI OLE TOETUS TOOTMISKOHUSTUSEGA SEOTUD JA PÕLLUMAJANDUSTOOTJATE TOETUSKAVA LIHTSUSTATAKSE, VÕIMALDAB ARTIKKEL 68 SELGELT MÄÄRATLETUD JUHTUDEL SÄILITADA LIIKMESRIIKIDEL OSA OMA RIIKLIKEST ÜLEMMÄÄRADEST, ET TOETADA TEATAVAID TOOTMISVIISE TOOTMISKOHUSTUSEGA SEOTUD OTSETOETUSTE ABIL.

KÄESOLEVAS ARUANDES MÄRGIB KONTROLLIKODA, ET KOMISJONIL ON SELLISTE JUHTUMITE PÕHJENDAMISE ÜLE PIIRATUD KONTROLL JA LIIKMESRIIKIDEL SUUR OTSUSTUSVABADUS. PUUDUVAD PIISAVAD TÕENDID SELLE KOHTA, KAS ARTIKLI 68 RAAMES KEHTESTATUD MEETMED ON VAJALIKUD VÕI ASJAKOHASED, ARVESTADES NII VAJADUST NENDE JÄRELE, NENDE ÜLESEHITUSE MÕJUSUST KUI KA ERALDATUD TOETUSE MÄÄRA. KONTROLLIKODA TÕI VÄLJA KA PUUDUSED HALDUS- JA KONTROLLISÜSTEEMIDES, MIS ESINEVAD VAHEL VAATAMATA NIIGI SUURELE HALDUS- JA KONTROLLIKOORMUSELE.



EUROOPA KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus



ISBN 978-92-9241-384-2



9 789292 413842