

Eriaruanne

**Uute kuvamistehnoloogiate kasutamine ühise põllumajanduspoliitika jälgimiseks: üldiselt on areng stabiilne, kuid kliima- ja keskkonnaseire puhul aeglasem**



EUROOPA  
KONTROLLIKODA

# Sisukord

	Punkt
<b>Kokkuvõte</b>	I–VIII
<b>Sissejuhatus</b>	01–19
<b>Ühine põllumajanduspoliitika</b>	01–03
<b>Satelliidifotode kasutamine pindalatoetuste kontrollimiseks</b>	04–10
<b>Copernicuse Sentineli andmete kasutamine pindalatoetuste seireks</b>	11–14
<b>Uue seiremeetodi oodatav kasu</b>	15–19
<b>Auditi ulatus ja lähenemisviis</b>	20–22
<b>Tähelepanekud</b>	23–76
<b>Komisjon on toetanud uute tehnoloogiate kasutamist</b>	23–44
Seire teel tehtava kontrolli õigusraamistik on muutunud selgemaks	24–30
Komisjon on uut lähenemisviisi edendanud ja toetanud	31
Komisjon on otsinud lahendusi järelkontrolli vajavate maatükkide arvu vähendamiseks	32–37
ELi rahastatud pilvepõhiseid teenuseid kasutati pigem katsetamiseks kui tegelikult seireks	38–40
Teadusprojektide tulemusi ei ole veel kasutatud	41–44
<b>Mõned liikmesriigid rakendasid meetmeid, et võtta otsetoetuste jaoks kasutusele uued tehnoloogiad</b>	45–58
15 makseasutust kasutasid 2019. aastal seire teel tehtavat kontrolli valikuliselt	46–50
Makseasutused ei kasuta uusi kuvamistehnoloogiaid üksnes seire teel tehtavaks kontrolliks	51–54
Takistused, mis pärivad uute tehnoloogiate kasutuselevõttu	55–58
<b>Aeglasem edasimineku uute tehnoloogiate kasutamisel, et seirata keskkonna- ja kliimanõuete täitmist</b>	59–76
Komisjoni toetus seirel põhinevale lähenemisviisile on seadnud prioriteediks otsetoetused	63–67

Makseasutused ei kasuta veel nõuetele vastavuse kontrollide ja maaelu arengu põllumajanduse keskkonna- ja kliimakavade puhul seirel põhinevat lähenemisviisi	68–72
Komisjon ei nõua liikmesriikidelt uute tehnoloogiate kasutamist põllumajanduse keskkonna- ja kliimamõju otseseks seireks pärast 2020. aastat	73–76
<b>Järeldused ja soovitused</b>	<b>77–84</b>
<b>Akronüümid ja lühendid</b>	
<b>Mõisted</b>	
<b>Komisjoni vastused</b>	
<b>Auditirühm</b>	
<b>Ajakava</b>	

## Kokkuvõte

**I** Ühises põllumajanduspoliitikas on pikka aega kasutatud satelliidi- või aerofotosid pindalapõhiste toetuste kontrollimiseks, mis moodustavad praegu peaaegu 80% põllumajandusele ja maaelu arengule eraldatud ELi rahalistest toetusest. Kuigi nendel kujutistel on tavaliselt väga kõrge ruumiline resolutsioon, ei tehtud neid enne 2017. aastat piisavalt sageli, võimaldamaks kogu aasta vältel kontrollida põllumajandusmaal toimuvat tegevust (nt saagikoristus).

**II** Alates 2017. aasta märtsist on ELile kuuluvad Copernicuse Sentineli satelliidid 1 ja 2 pakkunud sagedasti tehtavaid, vabalt kättesaadavaid ja kõrgresolutsiooniga fotosid, mis võivad pöördeliselt muuta seda, kuidas Maa seire tehnoloogiat kasutatakse põllumajandustegevuse jälgimiseks. Kuna neid fotosid tehakse sageli, võimaldab aegridade andmete automaatne töötlemine kogu kasvuperioodi jooksul ilma inimese sekkumiseta tuvastada põllukultuure ja jälgida teatavaid tootmisviise üksikute maatükkidel (nt mullaharimine, niitmine). Alates 2018. aastast saavad makseasutused kasutada Copernicuse Sentineli andmeid põldtunnustamistel põhinevate tavapäraste kontrollide asemel.

**III** Komisjoni ja ÜPP sidusrühmade sõnul on Copernicuse Sentineli andmetel ja muudel pindalatoetuse seire tehnoloogiatel märkimisväärne potentsiaalne kasu põllumajandustootjatele, haldusasutustele ja keskkonnale. Meie auditis uuriti, kas komisjon on tõhusalt julgustanud nende uute tehnoloogiate laialdast kasutamist ja kas liikmesriigid on võtnud asjakohaseid meetmeid nende kasutamiseks. Uurisime Copernicuse Sentineli satelliidi andmeid, mehitamata õhusõidukite jäädvustatud kujutisi ja geomärgistusega kujutisi. Uute kuvamistehnoloogiate kasutamisel tehtud edusammude hindamine on eriti oluline praegu, kuna meie auditi tulemusi saab kasutada 2020. aasta järgses ÜPPs.

**IV** Täheldasime, et nii komisjon kui ka mõned liikmesriigid on uutest tehnoloogiatest kasu saamiseks meetmeid võtnud. Komisjon edendas uute tehnoloogiate kasutamist paljude konverentside ja seminaride kaudu ning pakkus paljudele makseasutustele kahepoolset toetust. 66 makseasutusest 15 kasutas 2019. aastal Copernicuse Sentineli andmeid, et kontrollida mõne kava ja toetusesaajate rühma toetusetaotlusi (seire teel kontrollimine). Meie audit näitas, et paljud makseasutused leiavad, et uute tehnoloogiate laialdasemat kasutamist pidurdavad takistused.

**V** Ehkki komisjon on püüdnud mõnda neist takistustest kõrvaldada või leevendada, ootavad makseasutused komisjonilt täiendavaid suuniseid, et teha õigeid otsuseid ja vältida tulevikus rakendatavate finantskorrektsioonide riski.

**VI** Seirel põhinevale kontrollile üleminek nõuab märkimisväärseid muudatusi IT-süsteemides, konkreetsetes ressurssides ja oskusteabes. Komisjon on teinud algatusi, et hõlbustada juurdepääsu Sentineli andmetele ja digitaalsetele pilvandmetöötlusteenustele, kuid makseasutused kasutavad neid oma igapäevases töös endiselt vähe.

**VII** Seoses maaelu arengu kavade ja nõuetele vastavusega täheldasime, et kliima- ja keskkonnanõuete täitmise ja tulemuslikkuse jälgimiseks kasutatakse uusi tehnoloogiaid vähesel määral. Samuti järeltame, et 2020. aasta järgse ÜPP tulemusnäitajate kohta tehtud ettepanekud ei ole suures osas kavandatud Sentineli andmete alusel otsese seire tegemiseks.

**VIII** Soovitame komisjonil pakkuda liikmesriikidele stiimuleid, et need kasutaksid 2020. aasta järgses ÜPPs peamise kontrollisüsteemina seirel põhinevaid kontrolle. Soovitame ka komisjonil kasutada uusi tehnoloogiaid rohkem keskkonna- ja kliimanõuete täitmise seireks.

# Sissejuhatus

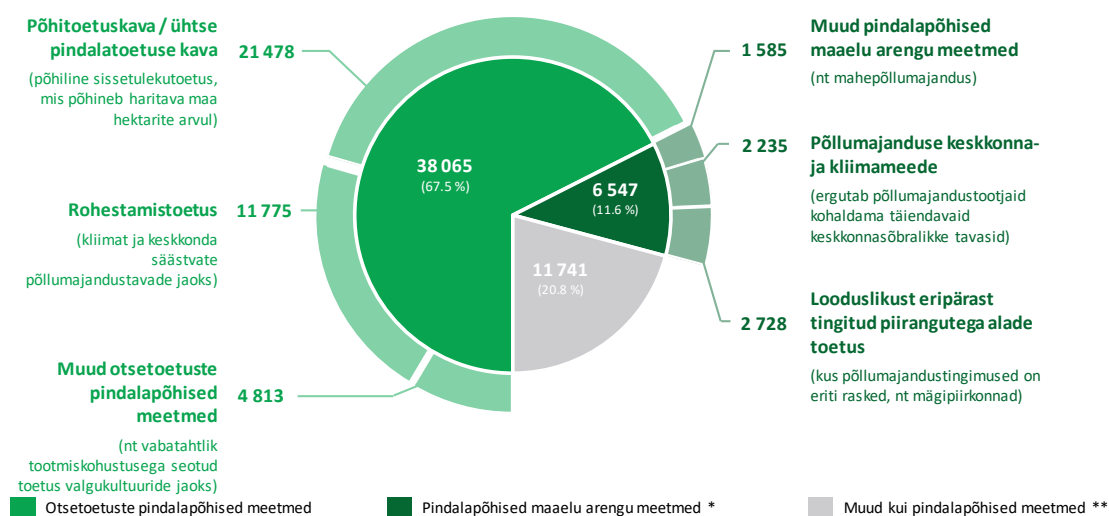
## Ühine põllumajanduspoliitika

**01** ELi ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) juhtimisse on kaasatud nii komisjon kui ka liikmesriigid. Liikmesriikide makseasutused vastutavad toetusetaotluste haldamise, taotlejate kontrollimise, maksete tegemise ja rahaliste vahendite kasutamise järelevalve eest. Komisjon kehtestab suure osa kulutuste raamistikust, kontrollib ja jälgib makseasutuste tööd ning vastutab jätkuvalt ELi vahendite kasutamise eest. ÜPP-l on kolme liiki toetusi:

- o **otsetoetused** põllumajandustootjatele sissetulekutoetuse maksmiseks;
- o **turumeetmed** selliste keeruliste turuolukordade lahendamiseks nagu järsk hinnalangus; ning
- o **maaelu arengu meetmed** koos riiklike ja piirkondlike programmidega, et käsitleda maapiirkondade konkreetseid vajadusi ja probleeme.

**02** *Joonisel 1* on näidatud, et neli viiendikku ÜPP kulutustest tehakse pindalapõhistele kavadele otsetoetuste või maaelu arengu meetmete raames. Makseasutused maksavad põllumajandustootjatele pindalapõhiseid toetusi igal aastal, lähtudes haritavate hektarite arvust ja sellest, kuidas põllumajandustootjad täidavad spetsiifilisi toetuskõlblikkuse eeskirju.

## Joonis 1. ÜPP peamised toetuskavad ja nende maksumus (miljonites eurodes) aastal 2018



\* Mõned kavandatavad pindalapõhised meetmed võivad sisaldada muid kui pindalakoost, mis ei moodusta siiski suuremat osa toetuskavast.

\*\* Pindalaga mitteseotud meetmed hõlmavad muu hulgas turumeetmeid, maaelu arengu investeringuid ja vabatahtlikku tootmiskohustusega seotud toetust loomadele.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda AGREXi ja komisjoni teabe põhjal.

**03** Põllumajandustootjatele makstavat summat võib vähendada, kui kontrolli käigus tehakse kindlaks, et nad ei ole järginud toiduohutust, looma- ja taimetervist, kliimat ja keskkonda, veevarude kaitset, loomade heaolu ja põllumajandusmaa säilitamise tingimusi käsitlevaid eeskirju<sup>1</sup>. Neid tingimuslikke seoseid nimetatakse nõuetele vastavuseks<sup>2</sup>.

## Satelliidifotode kasutamine pindalatoetuste kontrollimiseks

**04** ÜPP on pikka aega kasutanud aero- ja satelliidifotosid, et kontrollida teatud osa oma pindalapõhisest toetusest. ÜPP 1992. aasta reformiga lubati kohapealsete kontrollide asemel kasutada satelliidifotosid (vt punkt 07). ÜPP 2003. aasta reformiga nõuti, et liikmesriigid loovad kõigi põldude kohta elektroonilise geoinfosüsteemi. ÜPP 2013. aasta reformiga muudeti kohustuslikuks kasutada põldude identifitseerimise

<sup>1</sup> Aastateks 2014–2020 on nõuetele vastavuse tingimused määratletud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määruse (EL) 1306/2013 (ühise põllumajanduspoliitika rahastamise, haldamise ja seire kohta) artiklis 93 ja II lisas.

<sup>2</sup> Nõuetele vastavuse kohta lisateabe saamiseks vt ka meie [eriaruanne nr 26/2016](#): „Nõuetele vastavuse mõjusamaks ja lihtsamaks muutmise on endiselt keeruline ülesanne“.

süsteemi (LPIS) koos georuumilise taotlussüsteemiga (GSAA); viimane võeti järkjärgult kasutusele alates 2015. aastast, et parandada toetusetaotluste kontrollimist.

**05** LPIS põhineb aero- ja satelliidifotodel, mida korrigeeritakse geomeetrilise moonutuse suhtes (ortokorrigeerimine). Makseasutused kasutavad põldude identifitseerimise süsteemi kõikide pindalatoetuse taotluste ristkontrollimiseks, veendumaks, et toetust makstakse ainult toetuskõlbliku põllumajandusmaa eest ja et seda tehakse iga maatüki eest ainult üks kord. LPISi ortofotode ruumiline resolutsioon on väga kõrge (enamasti 25–50 cm piksli kohta, vt *foto 1*) ja neid ajakohastatakse üldiselt iga kolme aasta järel.

### Foto 1. Õhust tehtud ortofoto LPISis



© MAPA – Hispaania põllumajandus-, kalandus- ja toiduministeerium.



**06** Põldude identifitseerimise süsteem on pindalapõhiste kavade puhul makseasutuste integreeritud haldus- ja kontrollisüsteemide nurgakivi. Kuigi meie [eriaruandes nr 25/2016 LPISi kohta](#) leiti, et arenguruumi on, tunnustati selles ka meetmeid, mida komisjon ja makseasutused on aastate jooksul võtnud süsteemi usaldusväarsuse suurendamiseks<sup>3</sup>. LPISi kujutiste vähese ajakohastamise tõttu ei saa makseasutused neid kasutada aasta jooksul maatükil toimuva tegevuse (istutamine, saagikoristus, niitmine jne) kontrollimiseks. Et kontrollida põllumajandustootjate toetusetaotlusi ja vastavust toetuseeskirjadele, on makseasutused pidanud tegema ligikaudu 5% põllumajandustootjatest koosneva valimi põldtunnustamist (vt [foto 2](#)).

### Foto 2. Põldtunnustamine



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

**07** Põldtunnustamine on aeganõudev ja kulukas ning annab kohapealsest olukorrast ühekordse ülevaate. Komisjon on alates 1992. aastast töötanud välja alternatiivse lähenemisviisi (**kontrollimine kaugseire teel**) selliste põllumajanduslike maatükkide kontrollimiseks, mille kohta on olemas kommertsteenuse osutajate poolt (nt SPOT, WorldView, PlanetScope) mitu korda aastas tehtud satelliidifotod (vt [foto 3](#)). Euroopa Komisjoni Teadusuuringute Ühiskeskuse (JRC) andmetel tehakse praegu kogu ELis keskmiselt 80% põldtunnustamistest kaugseire teel. Kui makseasutus ei saa nende kujutiste põhjal järeldusi teha, teeb inspektor asjaomaste põldude kiire külastuse. Kuigi

---

<sup>3</sup> Vt ka meie 2018. aasta aastaaruande punktid 7.16–7.18.

kaugseire abil tehtavad kontrollid on vähem kulukad<sup>4</sup>, vajavad need siiski inimsekkumist ettevõtjate näol, kes tõlgendavad ülikõrge resolutsiooniga satelliidifotosid, kasutades fotode tõlgendamiseks arvutipõhiseid lahendusi.

### Foto 3. Kaugseirega kontrollideks kasutatavad satelliidifotod



**WorldView-2**

Väga kõrge resolutsiooniga foto, mis tehti 15. aprillil 2016

**SPOT6**

Kõrge resolutsiooniga foto, mis tehti 21. juunil 2016

**SPOT6**

Kõrge resolutsiooniga foto, mis tehti 26. augustil 2016

Allikas: Teadusuuringute Ühiskeskus.

**08** GSAA kasutuselevõtt (vt punkt **04**) võimaldab põllumajandustootjatel esitada toetus- ja maksetaotlusi elektrooniliselt koos deklareeritud põllumajanduslike maatükkide geograafilise asukohaga. Seepärast seovad makseasutuste IT-süsteemid georuumilise teabe nüüd põllumajanduslike maatükkidega.

**09** Alates 2015. aasta juunist on ELile kuuluvad Sentinel satelliidid 1 ja 2 (vt **joonis 2**), mis käivitati ELi kosmoseseire taristu (Copernicuse programmi) raames, pakkunud vabalt kättesaadavaid kõrgresolutsiooniga kujutisi. Euroopa Kosmoseagentuuri (ESA), komisjoni ja konsulteeritud ekspertide sõnul võivad need pöördeliselt muuta seda, kuidas Maa seire tehnoloogiat kasutatakse ÜPP seireks, sest

- o nad pakuvad kõrget ruumilist resolutsiooni ja alates 2017. aasta märtsist tehakse neid väga tihti – iga viie päeva järel on saadaval uus kujutis ruumilise

<sup>4</sup> Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat ning ECORYS „ÜPPga kaasneva halduskoormuse analüüs“, 2018, lk 99.

resolutsiooniga 10 meetrit piksli kohta, samas kui USA Maa satelliitseire programmi Landsat resolutsioon on 30 meetrit iga 16 päeva järel;

- o nad annavad pika aja jooksul võrreldavaid andmeid, mis on kvaliteetselt kalibreeritud; ning
- o komisjon on võtnud pikaajalise kohustuse jätkata nende kujutiste pakkumist.

## Joonis 2. Copernicuse Sentinelid 1 ja 2



Missioon **Sentinel 1** koosneb kahest polaarorbiidi seiresatelliidist (1A ja 1B), mis saadavad Maale mikrolainesignaali ja mõõdavad tagasipeegelduvat signaali, ilma et seda takistaksid füüsilised pilved.



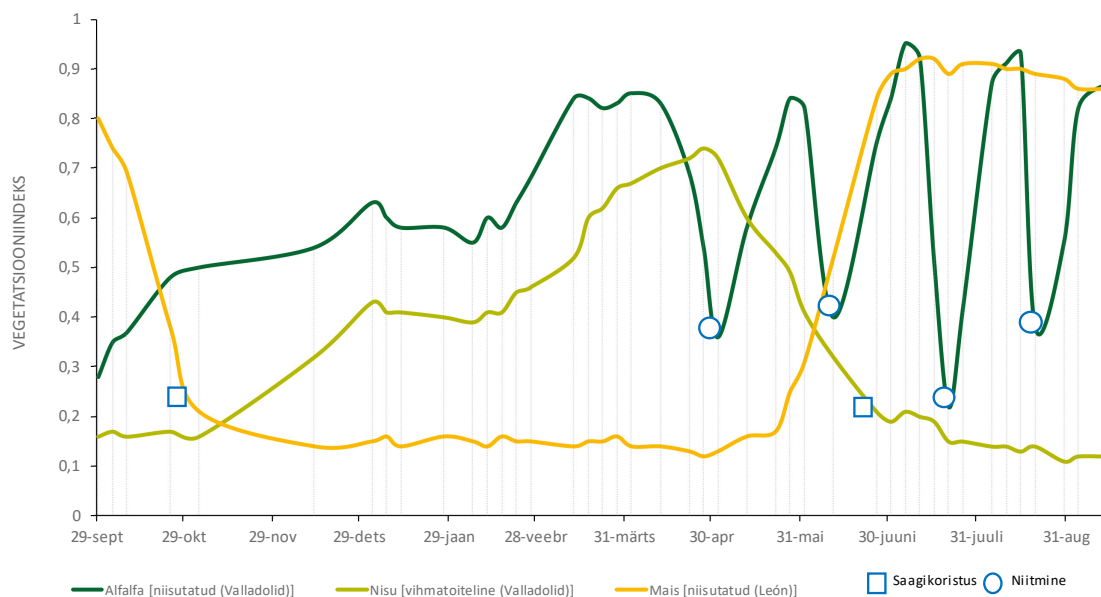
Missioon **Sentinel 2** koosneb kahest polaarorbiidi satelliidist (2A ja 2B), mis mõõdavad Maalt peegelduvat nähtavat ja infrapunavalgust 13 eri lainepikkusel.

© ESA/ATG medialab.

**10** Kuna Sentinelid 1 ja 2 fotosid tehakse sageli, võimaldab aegridade andmete automaatne töötlemine tuvastada kogu kasvuperioodi jooksul põllukultuure ja jälgida maatükkide kaupa teatavaid tootmisviise (nt mullaharimine, saagikoristus ja niitmine).

**Joonisel 3** on näidatud, kuidas põllukultuure on võimalik kindlaks teha, kasutades Sentinelid andmete aegrida. See võimaldab jälgida kõiki toetusesaajaid, selle asemel et keskenduda põllumajandustootjate valimi kontrollimisele.

### Joonis 3. Näide Sentinelidest saadud teabe ajaprofiilist, mis näitab muutusi eri põllukultuuride taimkattes



Allikas: Instituto Tecnológico Agrario de Castilla y León.

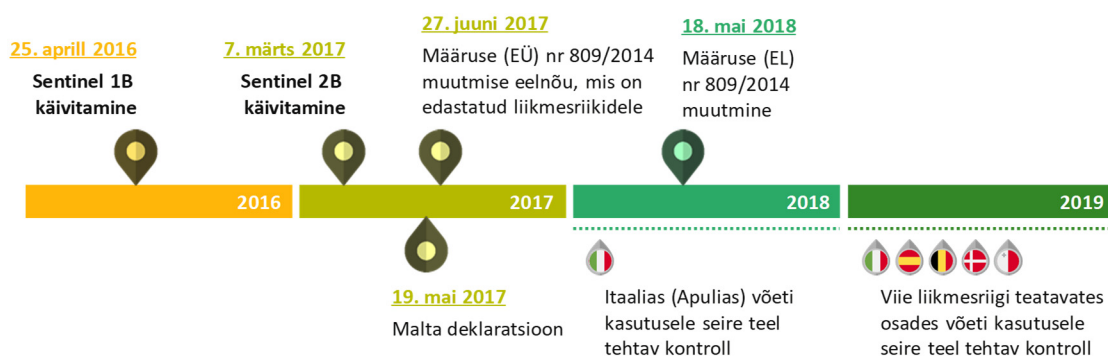
## Copernicuse Sentineli andmete kasutamine pindalatoetuste seireks

**11** 2017. aasta mais allkirjastasid ELi makseasutused mitteametliku memorandumiga (nn Malta deklaratsiooni), milles julgustatakse komisjoni kasutama uusi tehnoloogiaid ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi lihtsustamiseks. 2017. aasta juunis tegi komisjon ettepaneku õigusaktide muutmiseks, mis võimaldaks liikmesriikidel alates 2018. aastast kohaldada uut lähenemisviisi, mida nimetatakse **seire teel tehtavaks kontrolliks**<sup>5</sup>. Selles lähenemisviisis kasutatakse Copernicuse Sentineli andmetel põhinevaid automatiseeritud protsesse. Muudetud eeskirjad võimaldavad kasutada ÜPP nõuetele vastavuse kontrollimisel lisatõendina ka teisi uusi tehnoloogiaid, nagu mehitamata õhusõidukid ja geomärgistusega fotod või muude satelliitidega kogutud andmed.

<sup>5</sup> Komisjoni 18. mai 2018. aasta rakendusmäärus (EL) 2018/746, millega muudetakse rakendusmäärust (EL) nr 809/2014 ühtsete taotluste ja maksetaotluste muutmise ning kontrollide osas.

**12** 2018. aasta mais hakkas Itaalias esimene makseasutus kasutama oma kontrollides ühes provintsis (Foggia, Apulia) uut lähenemisviisi. 2019. aastal kasutas 15 Belgia, Taani, Itaalia, Malta ja Hispaania makseasutust mõne kava puhul seire teel tehtavat kontrolli. *Joonisel 4* esitatakse olulised kuupäevad seire teel tehtava kontrolli kehtestamisel.

### Joonis 4. Oluliste sündmuste ajakava, mille tulemusel võetakse kasutusele seire teel tehtav kontroll, kasutades Copernicuse Sentineli andmeid



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

**13** Seire teel tehtava kontrolli käigus kõrvutatakse iga viie päeva järel Copernicuse Sentinel 1 ja 2 andmeid põllumajandustootjate taotlustes esitatava teabega. Masinõppe või muude suurte andmehulkade töötlemiseks sobivate algoritmide abil saavad makseasutused teavet põllukultuuride liikide ja põllumajandustegevuse ning kõikide deklareeritud maatükkide/põllumajandusettevõtete kohta iga toetuskava puhul. Seejärel hindavad makseasutused maatükke/ettevõtteid, kasutades igale maatükile/ettevõttele määratud värviliste lippude süsteemi (vt *joonis 4*).

#### Foto 4. Maatükkide hindamise võimalike tulemuste simulatsioon



Allikas: JRC simulatsioon.

**14** Makseasutused hindavad maatükkidel/ettevõtetes toimuvat tegevust kogu aasta jooksul, võttes arvesse viimaseid kättesaadavaid Sentinel'i andmeid ja põllumajandustootjatelt saadud teavet. Näiteks määratakse rohumaa maatükile kollane lipp seniks, kuni Sentinel'i andmed näitavad, et seda on niidetud ettenähtud tähtaja jooksul, pärast mida muudetakse selle maatüki status roheliseks. Oma ruumilise resolutsiooni tõttu ei sobi Sentinel'i andmed maatüki pindala mõõtmiseks. Makseasutused mõõdavad seega maatükkide pindala põldude identifitseerimise süsteemis, kus kasutatakse kõrgema ruumilise resolutsiooniga pilte. Seepärast peab makseasutuse põldude identifitseerimise süsteem enne seire teel kontrollimist olema kvaliteetne nii registreeritud toetuskõlbliku pindala täpsuse kui ka selle ajakohastamise sageduse poolest. [Joonisel 5](#) on esitatud näide selle kohta, kuidas seire teel tehtav kontroll toimib.

## Joonis 5. Lihtsustatud näide seire teel tehtava kontrolli kohta



\* 5% maatükkidest võetakse järelkontrolli valimisse. Ülejäänud 95% hinnatakse järgmisel taotlusaastal nõuetele vastavaks ja märgitakse kollaseks.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda Castilla-Leóni (Hispaania) makseasutuse menetluste põhjal.

## Uue seiremeetodi oodatav kasu

**15** Komisjon, makseasutused, asjaomased sidusrühmad ja eksperdid on ühel meelel, et Copernicuse Sentineli programmi andmeid kasutav seiremeetod kujutab endast olulist muutust ÜPP juhtimises ja kontrollis.

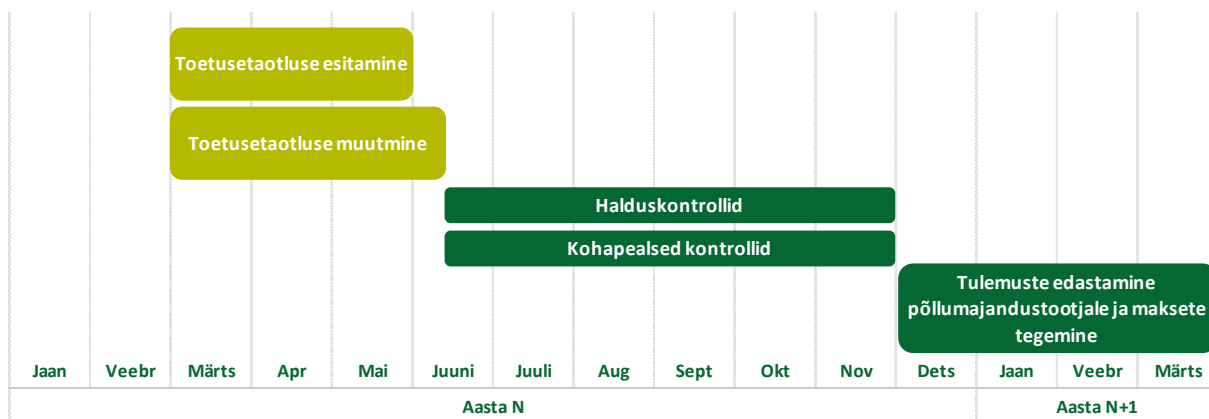
### **Nõuetele vastavuse parandamine, aidates põllumajandustootjatel nõudeid täita**

**16** Traditsiooniline toetusetaotluste ja kontrollide süsteem on järjestikune süsteem, samas kui seire teel tehtav kontroll on interaktiivne süsteem. Seire teel tehtav kontrolli puhul võib uut teavet arvesse võtta kogu kasvuperioodi jooksul (nt täiendavalt saadud andmed, uuemad Sentineli andmed, geomärgistatud fotod või muud põllumajandustootja saadetud dokumendid) ning seega annab see põllumajandustootjatele rohkem võimalusi oma taotlusi enne nende lõplikku vormistamist parandada (vt [joonis 6](#)). Makseasutused võivad ka põllumajandustootjatele hoiatussõnumeid saata, andes neile võimaluse võtta parandusmeetmeid (nt põllu niitmine). Seega saab seiremeetodiga vältida nõuete rikkumist, selle asemel et põllumajandustootjaid hiljem karistada.

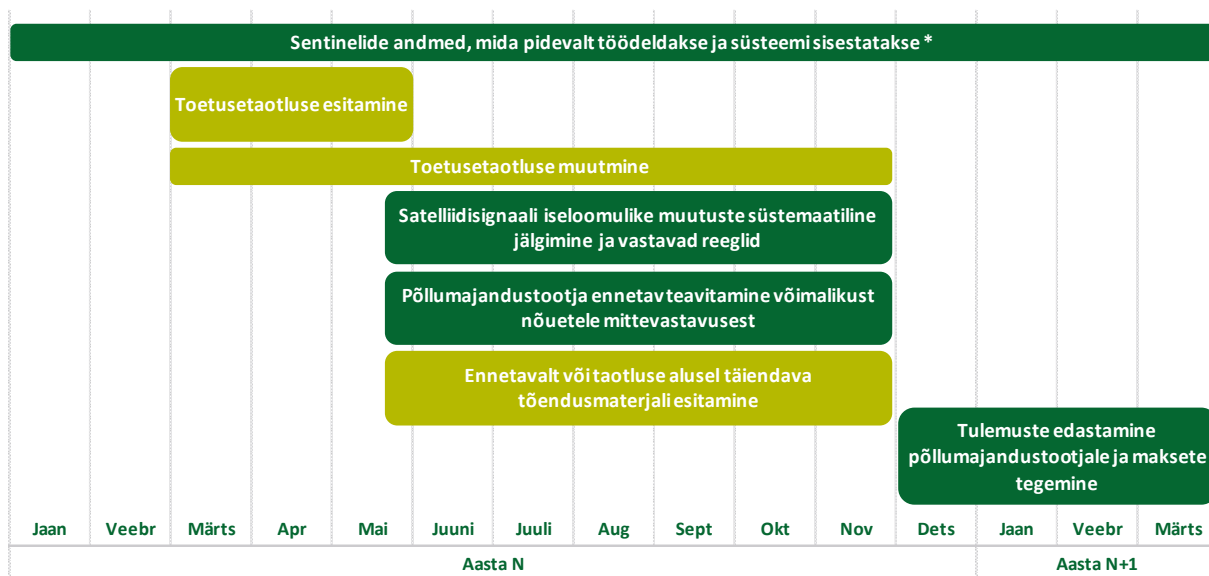


## Joonis 6. Traditsiooniline vs. seire teel tehtav kontroll

### TAVAPÄRASED KONTROLLID



### SEIRE TEEL TEHTAV KONTROLL



\* Andmeid võib töödelda ka enne toetusetaotluse esitamist ja kasutada põllumajandustootja taotluse täitmisel (nt eelnevalt sisestatud põllukultuuri liik).

Põllumajandustootja

Makseasutus

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

## **Kõigi põllumajandustootjate hõlmamine, halduskoormuse vähendamine ja kulutasuvuse parandamine**

**17** Traditsioonilise lähenemisviisi puhul, mille puhul kasutatakse kohapealset kontrolli, valivad makseasutused kontrollimiseks välja väikesed põllumajandustootjate valimid. Kui tehakse valimipõhine kohapealne külastus, kontrollib inspektor põldude pindala ja kasvatatavate kultuuride vastavust põllumajandustootja poolt toetusetaotluses esitatud teabele.

**18** Uue lähenemisviisi kohaselt kohaldatakse kõigi piirkonna põllumajanduslike maatükkide suhtes sama seiremenetlust. Kohapealseid külastusi tehakse üksnes juhul, kui seireprotsess ei anna selget tulemust ja kui nõuete rikkumise võimalik finantsmõju ületab teatava künnise. Kui selle tulemusel tehakse vähem kohapealseid kontrole, vähendab see põllumajandustootjate koormust ja makseasutuse kulusid. Hiljutise uuringu<sup>6</sup> kohaselt võivad automatiseerimine, digiteerimine ning uued juhtimis- ja kontrollitehnoloogiad aidata ÜPP halduskulusid vähendada. Kui satelliitide kasutamise tulemusel suunatakse kohapealsed külastused kõige tõenäolisemalt nõuetele mittevastavatele põllumajandusettevõtetele, parandab see nende tõhusust.

### **Põllumajandusettevõtte juhtkonna teavitamise parandamine**

**19** Seire teel tehtava kontrolli abil saadakse aruka põllumajanduse jaoks kasulikke andmeid (kasutades kaasaegset tehnoloogiat põllumajandustoodete kvantiteedi ja kvaliteedi suurendamiseks), mis võib anda põllumajandustootjatele majanduslikku kasu. Näiteks võivad satelliidifotod anda teavet mulla lämmastiksisalduse või põuastressi kohta, mis võib optimeerida väetiste kasutamist või niisutamist, vähendada põllumajandustootjate kulusid ja põllumajandustegevuse negatiivset keskkonnamõju. Andes juurdepääsu oma andmetele (LPIS, Sentinel ja muud satelliidifotod, teave keskkonnanõuete kohta), on makseasutustel seega võimalus oma põllumajandustootjatele abiks olla, mitmekordistades uutest tehnoloogiatest saadavat kasu.

---

<sup>6</sup> Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat ning ECORYS „ÜPPga kaasneva halduskoormuse analüüs“, 2018, lk 153, 155.

## Auditi ulatus ja lähenemisviis

**20** Meie auditi käigus hinnati, kas Euroopa Komisjon ja liikmesriigid on astunud piisavaid samme, et rakendada uute kuvamistehnoloogiatega saadavat potentsiaalset kasu ÜPP seires. Meie auditis uuriti eelkõige seda, kas komisjon on tõhusalt julgustanud uute tehnoloogiate laialdast rakendamist ja kas liikmesriigid on võtnud asjakohaseid meetmeid nende kasutamiseks. Samuti püüdsime leida näiteid headest tavadest uute tehnoloogiate kasutamisel ÜPP seireks ning heitsime valgust takistustele, mis pärsvad nende laiemat kasutuselevõttu. Uute kuvamistehnoloogiate kasutamisel tehtud edusammude hindamine on eriti oluline praegu, kuna meie auditi tulemusi saab kasutada 2020. aasta järgses ÜPPs. Uute tehnoloogiate laialdasem kasutamine ÜPP seires võib mõjutada riiklike ja ELi auditeerimisasutuste tulevast auditikäsitlust.

**21** Auditiga hõlmatud uued kuvamistehnoloogiad on Copernicuse Sentineli satelliidiandmed, mehitamata õhusõidukitelt tehtud fotod ja geomärgistatud kujutised. Meie audit ei hõlmanud Copernicuse Sentineli andmete kasutamist arukates põllumajandusrakendustes, saagikuse prognoosides ega väljaspool ÜPPd.

**22** Kogusime oma tõendusmaterjali järgmiselt:

- tutvusime dokumentidega ja vestlesime nelja komisjoni peadirektoraadi (põllumajandus ja maaelu areng; siseturg, tööstus, ettevõtlus ja VKEd; Teadusuuringute Ühiskeskus ja keskkond), Euroopa Keskkonnaameti (EEA) ning Teadusuuringute Rakendusameti töötajatega;
- külastasime 2019. aastal Belgias, Taanis, Itaalias ja Hispaanias asuvat nelja makseasutust, kes teevad kontrolli seire teel;
- korraldasime uuringu, milles osales 66 makseasutust, kes haldasid pindalapõhiseid meetmeid 27 liikmesriigis (jätsime välja Ühendkuningriigi, kes oli alustanud artikli 50 kohast EList lahkumise menetlust). Uuringus esitati küsimusi uute kuvamistehnoloogiate kasutamise kohta, edusammude kohta seire teel tehtavas kontrollis ning 2020. aasta järgse ÜPP ettevalmistamisel ilmnenud probleemide kohta. Saime vastused 59 makseasutuselt (vastamismäär oli 89%);
- külastasime Euroopa Kosmoseagentuuri ja osalesime eksperdirühma koosolekul, millest võtsid osa makseasutuste, teadusasutuste, valdkonna ettevõtete ja EEA esindajad; ning
- analüüsisime liikmesriikide 2015.–2017. aasta nõuetele vastavuse kontrollide tulemusi.

# Tähelepanekud

## Komisjon on toetanud uute tehnoloogiate kasutamist

**23** Komisjoni hinnangul pakuvad uued kuvamistehnoloogiad märkimisväärset kasu ÜPP seire tõhususe parandamisel (vt punktid [15–19](#)). Uurisime, kas komisjon on võtnud piisavaid meetmeid nende eeliste realiseerimiseks, tehes järgmist:

- muutnud õigusakte ja suuniseid, et võimaldada uute tehnoloogiate kasutamist toetusetaotluste kontrollimiseks;
- toetanud makseasutusi õigel ajal ja edendanud uute tehnoloogiate kasutust;
- teinud kindlaks näited headest tavadest ja pakkunud lahendusi makseasutuste ees seisvatele probleemidele;
- hõlbustanud makseasutuste juurdepääsu Copernicuse Sentinel'i andmetele;
- käivitanud ja rahastanud selliseid projekte, millel on potentsiaali suurendada uute tehnoloogiate kasutamist ÜPP seireks.

## Seire teel tehtava kontrolli õigusraamistik on muutunud selgemaks

**24** Meie uuringu tulemuste kohaselt leiab ligikaudu kaks viiendikku makseasutustest, et 2018. aasta mais vastu võetud esialgsed õigusaktid (vt punkt [11](#)) ei võimaldanud pragmaatilisi lahendusi seire teel tehtava kontrolli rakendamiseks. Komisjon mõistis täiendavate selgituste vajadust ja muutis õigusraamistikku, mida kohaldatakse taotlusaasta 2019 suhtes<sup>7</sup>.

**25** Meie uuring näitab, et 59 makseasutusest 52 arvates on üks oluline takistus see, et uue lähenemisviisi kontekstis **puudub kindlus komisjoni vastavuse kontrolli menetluse suhtes**. Kuigi traditsiooniliste kontrollide puhul on olemas üksikasjalikud eeskirjad selle kohta, kuidas teha kohapealset kontrolli või kaugseiret, puuduvad sellised eeskirjad seire teel tehtava kontrolli kohta. Seega tunnevad makseasutused

---

<sup>7</sup> Komisjoni 28. oktoobri 2019. aasta rakendusmäärus (EL) 2019/1804, millega muudetakse rakendusmäärust (EL) nr 809/2014 seoses toetuse- ja maksetaotluste muutmisega, ühtses haldus- ja kontrollisüsteemis tehtavate kontrollidega ning nõuetele vastavuse kontrolli süsteemiga.

muret, et komisjon võib hiljem seada kahtluse alla oma lähenemisviisi ja tehtud otsused ning kohaldada finantskorrektsioone.

**26** Komisjon mõistis probleemi ja astus samme, et selgitada, kuidas seire teel tehtavat kontrolli tulevikus auditeeritakse, tehes selleks järgmist:

- hindas iga seire teel tehtava kontrolli teadet, võttes aluseks rea õiguslikke ja tehnilisi elemente<sup>8</sup>;
- edastas nende hindamiste tulemused makseasutustele; ning
- saatis kirja kõikidele 2019. aastal seire teel tehtavat kontrolli rakendatavatele makseasutustele, väljendades valmisolekut pidada arutelusid ja leida lahendus, kui tekivad olulised probleemid.

**27** Mõned meie auditi käigus külastatud makseasutused eeldasid, et komisjon kiidab nende seire teel tehtava kontrolli meetodika heaks. Kuigi makseasutused on arutanud Teadusuuringute Ühiskeskuse ekspertidega mitmeid tehnilisi aspekte, ei ole komisjon meetodikaid heaks kiitnud ega kavatse seda teha.

**28** Tehnilistes suunistes<sup>9</sup> kirjeldab komisjon mõningaid põhieeskirju, mille alusel kontrollida, kas süsteem tõlgendab Sentineli andmeid õigesti, võrreldes neid kohapeal tuvastatud olukorraga. Et hinnata põldude automaatse hindamise süsteemi usaldusväärsust, on komisjon kehtestanud makseasutuste süsteemidele kaks esialgset künnist, mida ei tohi ületada:

- 5% valesti määratud punasega lipuga märgistatud vigadest, mis tekivad siis, kui õige deklaratsiooniga põllumajandustootja hinnatakse nõuetele mittevastavaks. Sellel veal on väike mõju ELi eelarvele, kuna põllumajandustootja kaebab selle otsuse tõenäoliselt edasi; ning
- 10–20% valedest roheline lipuga märgistatud vigadest, mis tekivad siis, kui põllumajandustootjale, kes ei vasta täielikult või osaliselt nõuetele, makstakse toetust, ilma et süsteem seda mittevastavust avastaks. Sellise vea tagajärjeks võib

---

<sup>8</sup> Sätestatud määruse 809/2014 artiklites 40a ja 40b ning JRC „Tehnilised suunised otsuse kohta, mis näeb ette kohapealsete kontrollide asendamise seirega“; 2018; lk 3–8.

<sup>9</sup> JRC: „Teine aruteludokument seire kehtestamise kohta kohapealsete kontrollide asemel: taotluste menetlemise eeskirjad aastatel 2018–2019“; 2018, lk 16.

olla enamaksmine, mis avaldab selget mõju ELi eelarvele. Kuna süsteemid paranevad, eeldab komisjon, et ta saab seda künnist alandada.

**29** Tehnilistes suunistes ei anta teavet kvaliteedikontrolli korra mõne põhielemendi kohta (testitavate valimite miinimumarv, valikukriteeriumid, aruandlusnõuded). Usaldusväärne kvaliteedi hindamise raamistik võiks anda väärtuslikku teavet makseasutustele, kes rakendavad kontrolle järelevalvesüsteemi kaudu, vähendades samal ajal finantskorrektsioonide riski. Komisjon kehtestas 2010. aastal põldude identifitseerimise süsteemi kvaliteedi hindamise raamistiku, mille kohaselt peavad liikmesriigid igal aastal kontrollima süsteemi kvaliteeti ja võtma vajaduse korral parandusmeetmeid. Kuigi me tähendasime LPISi kvaliteediraamistikus puudusi oma eriaruandes nr 25/2016<sup>10</sup>, tunnustasime samas ka selle panust LPISi kvaliteedi parandamisse.

**30** Üks probleem, mida komisjoni õigusaktide muudatustega ei ole täielikult lahendatud, on **pindalatoetuste kavade mõne nõude keerukus**. Tegemist on ELi ja riiklike eeskirjade kombinatsiooniga, mis töötati välja ajal, mil Copernicus ja muud tehnoloogiad veel puudusid. Need võivad olla väga keerulised mõne ÜPP toetusmeetme, näiteks rohestamise puhul, mis hõlmab otsetoetuste maksmist põllumajandustootjatele, kes kasutavad või säilitavad tootmisviise, mis aitavad saavutada keskkonna- ja kliimaeesmärke. Neid ei saa alati kaugseire teel jälgida, mis tähendab, et makseasutused vajavad jätkuvalt traditsioonilist põldtunnustamist (vt [tabel 1](#)). 2020. aasta järgse ÜPP kasutuselevõtt annab võimaluse hinnata uuesti eeliseid ja vajadust mõne sellise nõude järele.

---

<sup>10</sup> Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 25/2016: Põldude identifitseerimise süsteem: kasulik töövahend põllumajandusmaa toetuskõlblikkuse kindlakstegemiseks, ent selle haldamist saaks veelgi parandada, punktid 65–72.

**Tabel 1. Näited rohestamisnõuetest ja sellest, kas neid saab Sentineli andmete abil kaugseire teel jälgida**

Saab jälgida	Ei saa jälgida
Vahekultuuri olemasolu	Kahe taimeliigi esinemine vahekultuuris
Lämmastikku siduva kultuuri olemasolu	Maastikuelemendid (puude, hekkide, tiikide, kanalite kogumid) laiusega alla 20 m
Kesa	

Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni dokumentide ja arutelude põhjal.

### Komisjon on uut lähenemisviisi edendanud ja toetanud

**31** Meie uuring näitab, et kaks kolmandikku makseasutustest leiab, et komisjon on neid piisavalt toetanud, et nad saaksid seire teel tehtavat kontrolli rakendada. Kuigi üks viiendik makseasutustest ei pidanud komisjoni toetust piisavaks, ei esitanud nad sellele väitele mõjuvat põhjendust. Ülejäänud vastajad olid neutraalsed. Leidsime, et komisjon on seire teel tehtavat kontrolli erineval moel aktiivselt edendanud ja toetanud:

- o alates 2017. aasta maist on ta korraldanud rohkem kui 15 konverentsi, õpikoda, eksperdirühma kohtumist ja seminari, mille päevakorras oli selgesõnaliselt seire teel tehtav kontroll;
- o jaanuarist 2018 kuni augustini 2019 on ta pidanud kahepoolseid kohtumisi makseasutustega, kes on huvitatud seire teel kontrollide tegemisest 15 liikmesriigis; ning
- o ta on vastanud liikmesriikide küsimustele ja teinud kättesaadavaks ühtse küsimuste ja vastuste dokumendi uue seirel põhineva lähenemisviisi kohta.

### Komisjon on otsinud lahendusi järelkontrolli vajavate maatükkide arvu vähendamiseks

**32** Peaaegu üheksa kümnendikku meie küsimustikule vastanud makseasutustest pidas ohtu, et kollaste lippudega maatükke on liiga palju, oluliseks või väga oluliseks puuduseks. Kui süsteemi täielikult automatiseeritud osa tekitab kõigi taotlejate seast hulgaliselt ebaselgeid maatükke, võib makseasutuse töökoormus olla suurem kui siis, kui ta kasutaks väikese taotlejate valimi puhul tavapäraseid kohapealseid kontrolle.

Seire teel kontrollitavate kollase lipuga märgistatud maatükkide puhul võib osutuda vajalikuks võtta järgmisi järelmeetmeid (pärast punktis 35 kirjeldatud finantsmõju künniste arvesse võtmist):

- 1) kontrollida visuaalselt selle maatüki kohta olemasolevaid kujutisi;
- 2) nõuda põllumajandustootjalt lisateavet ja seda kontrollida;

ja kui need ei võimalda teha järeldusi,

- 3) siis kontrollida põldu kohapeal.

**33 Väikesed maatükid** on sageli kollase lipuga märgistatud, mis on peamiselt tingitud Sentineli ebapiisavast ruumilisest resolutsioonist (ebapiisav arv piksleid, mis jäävad täielikult maatükkide piiridesse). Makseasutuste väikeste maatükkide määratlused on erinevad, ulatudes 0,2 hektarist 1 hektarini. Need võivad olla arvukad ja põhjustada makseasutusele palju tööd, isegi kui tavaliselt moodustavad need vaid väikese osa tervest makseasutuse käsitletavast põllumajandusmaast. *Tabelis 2* on näidatud kollase lipuga märgistatud väikeste maatükkide osakaal meie külastatud kolme makseasutuse kõigist käsitletavatest maatükkidest.

**Tabel 2. Kollase lipuga märgistatud väikeste maatükkide (<0,5 ha) osakaal seire teel tehtavat kontrolli kasutava kolme makseasutuse kõigist käsitletavatest maatükkidest**

Makseasutus	Väikeste maatükkide osakaal (arv)	Väikeste maatükkide osakaal (pindala)
Belgia (Flandria)	1,9%	0,2%
Taani	5,7%	0,3%
Hispaania (Castilla-León)	1,0%	0,1%

Allikas: Belgia (Flandria), Taani ja Hispaania (Castilla-León) makseasutused.

**34** Komisjon on teinud ettepaneku järgmiste väikeste maatükkidega tegelemise viiside kohta:

- ühe põllumajandusettevõtte sama deklareeritud maakasutusega külgnevad väikesed põllumajanduslikud maatükid koondatakse üheks tervikuks. Castilla-Leóni makseasutus Hispaanias kasutab seda lähenemisviisi;



- o jälgida väikeseid ebaselgeid maatükke LPISi ajakohastamisel, kuid mitte teha kohapealset külastust. Komisjon lubab seda võimalust ainult juhul, kui igal aastal tehakse kogu riigi kohta aerofotod. Seda lahendust on kasutanud Taani;
- o väga kõrge resolutsiooniga satelliidiandmete hankimine, et anda paremat teavet väikeste maatükkide kohta, et kaotada vajadus kohapealse külastuse järele. Teadusuuringute Ühiskeskus sõlmis hiljuti selliste andmete esitajaga lepingu, et katsetada seda lähenemisi viisi 2019. aastal. Selle lepingu kohaselt võivad 2019. aastal seire teel kontrollide tegevad makseasutused saada väikeste maatükkide kohta aegread kõrgresolutsiooniga satelliidifotodest (4 miljonit pikslit). Andmed tehakse kättesaadavaks aga liiga hilja, et makseasutused saaksid neid 2019. aasta järelmeetmetes tõhusalt kasutada.

**35** Need võimalused aitavad vähendada kollase lipuga märgistatud maatükkide arvu. Allesjäänud maatükkide jaoks on komisjon määranud rahalised piirmäärad oma tehnilistes suunistes<sup>11</sup> ning küsimuste ja vastuste dokumendis koos vastavate järelmeetmetega.

- o Kui mõju toetusesaajate maksetele kõigi kollase lipuga märgistatud maatükkide puhul on eeldatavasti väike (kava tasandil alla 50 euro), siis järelmeetmeid ei nõuta.
- o Kui mõju on eeldatavasti keskmine (kava tasandil üle 50 euro ja toetusesaaja tasandil alla 250 euro), tuleks kontrollida 5% suurust kollase lipuga märgistatud maatükkide valimit.
- o Kui mõju on eeldatavasti suur (toetusesaaja tasandil üle 250 euro), tuleb kõigi selliste toetusesaajate suhtes võtta järelmeetmeid.

**36** Madalamad künnised tähendavad suuremat kindlust, kuid toovad kaasa ka rohkem järelkontrolle ja seega suuremaid kontrollikulusid. Kuigi komisjon analüüsis kehtivates ÜPP õigusaktides sätestatud rahalisi künniseid ja tutvus 250-eurose künnise kindlaksmääramiseks kohapealsete külastuste kuludega, ei teinud ta seda 50-eurose künnise puhul.

**37** Teatavaid **põllumajanduslikke tegevusi** on Sentineli satelliitidega raske jälgida: näiteks ekstensiivset karjatamist rohumaal ja põllukultuuride kasvatamist kasvuhoonetes ning ka põllumajandusliku tegevuse puudumist (nt maa kasutamata

---

<sup>11</sup> JRC: „Teine aruteludokument seire kehtestamise kohta kohapealsete kontrollide asemel: taotluste menetlemise eeskirjad aastatel 2018–2019“; 2018, lk 18.

jätmine). Mõnes liikmesriigis võib see tingida ka suure hulga maatükkide märgistamise kollase lipuga. Võimalike lahendustena mõne sellise tegevuse avastamiseks lubas komisjon täiendavate tõenditena kasutada geomärgistatud fotosid. [Euroopa GNSS Agentuur](#) töötas 2019. aastal välja nutitelefonide rakendust geomärgistatud fotode jaoks. Taani ja Itaalia makseasutused teevad koostööd eraettevõtjatega, et töötada välja sihtotstarbelised rakendused. Siiski ei kasutanud meie külastatud makseasutused 2019. taotlusaastal veel geomärgistusega fotosid (ainult Itaalias katseprojektina).

## ELi rahastatud pilvepõhiseid teenuseid kasutati pigem katsetamiseks kui tegelikuks seireks

**38** Copernicus on maailma suurim kosmoseandmete pakkuja, mis toodab praegu 12 terabaiti päevas. Nendele andmetele juurdepääsu hõlbustamiseks ja standardimiseks on Euroopa Komisjon rahastanud viie digitaalse pilvepõhise platvormi kasutuselevõttu, mis pakuvad tsentraliseeritud juurdepääsu Copernicuse andmetele ja teabele ning töötlemisvahenditele. Neid platvorme nimetatakse andmetele ja teabele juurdepääsu teenusteks (DIAS). Neist neli pakuvad 2019. aastal põllumajandusega seotud teenuseid<sup>12</sup>. Nad peavad vastama mitmesugustele tehnilistele nõuetele ja pakkuma Copernicuse andmeid tasuta, kuid nad võivad võtta tasu lisateenuste eest (nt andmetöötlus, andmete säilitamine ja Copernicuse andmete kombineerimine muude andmekogumitega)<sup>13</sup>.

**39** DIASi teenuseosutajad hakkasid oma teenuseid pakkuma 2018. aastal. 2018. aasta sügisel otsustas komisjon toetada seire teel tehtavat kontrolli rakendavaid makseasutusi, subsideerides 2019. aastal nende juurdepääsu ühele neljast DIASi platvormist. Toetuse suurus oli 120 000 eurot DIASi teenuseosutaja kohta, et katta kolme etappi: komisjoni tehtav DIASi teenuseosutajate tehnilise valmisoleku kontroll, ühe DIASi teenuseosutaja juurutamine igas makseasutuses ja makseasutuste kulud DIASi tööalaseks kasutamiseks aastal 2019. Kuigi kõik meie külastatud makseasutused leidsid, et DIASi platvormi tasuta katsetamine on kasulik, kasutas enamik neist 2019. aastal seire teel tehtava kontrolli esmaseks töötlemiseks oma olemasolevat taristut või lepinguid. Seetõttu tuleb alles hinnata seda, kui suur oli komisjoni kulutatud 480 000 euro lisaväärtus.

---

<sup>12</sup> CREODIAS, MUNDI, ONDA ja SOBLOO.

<sup>13</sup> Kontrollikoda on alustanud auditit, mis käsitleb komisjoni jõupingutusi ELi peamiste kosmoseprogrammide Copernicus ja Galileo pakutavate teenuste kasutuselevõtu edendamisel. Kõnealune audit hõlmab ka andmetele ja teabele juurdepääsu teenuseid.

**40** Vastavalt meie 2019. aasta juuni uuringule ei kavatse enamik makseasutustest lähemal ajal DIASi platvormile üle minna. Meie arutelud makseasutuste ja ekspertide rühmaga (aprill kuni september 2019) tõid esile järgmised ebamäärasused, mis aeglustasid üleminekut DIASi teenuseosutajatele:

- o DIASi teenuste kulud praegu ja tulevikus. Tehniliste iseärasuste ja kasutuspõhise tasustamise ärimudelite tõttu ei tea enamik makseasutusi, kui palju neil oma riigis või piirkonnas DIASi platvormidel seire teel tehtav kontroll maksma läheks;
- o kuna praegu on neli DIASi teenusepakkujat, kellest igaühel on erinev tehnoloogia ja struktuur, on makseasutustel raskem otsuseid teha. Ehkki komisjon väidab, et on olemas lahendus andmete ülekandmiseks ühelt DIASi platvormilt teisele, ei ole makseasutused sellest veel teadlikud. Seda raskendab veelgi ebakindlus mõningate või kõigi DIASi teenuseosutajate teenuste järjepidevuse suhtes pärast nende lepingute lõppemist.

### **Teadusprojektide tulemusi ei ole veel kasutatud**

**41** Komisjon eraldas oma teadusuuringute ja innovatsiooni programmi „Horisont 2020“ raames ligikaudu 94 miljonit eurot mitmele teadusprojektile, mille eesmärk on jälgida põllumajandust Copernicuse Sentinel'i andmete alusel<sup>14</sup>. Nende projektide hulgas tegime kindlaks kolm projekti, mis aitasid otseselt kaasa ÜPP seires toimuvatele arengutele<sup>15</sup>. Lisaks algas 2019. aasta juunis oluline projekt „Ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi uus tegutsemisvisioon“ (NIVA), mida EL rahastab eeldatavasti peaaegu 10 miljoni euroga. Selle eesmärk on ajakohastada makseasutuste kasutatavat ühtset haldus- ja kontrollisüsteemi, kasutades tõhusalt digitaalseid lahendusi ja e- vahendeid, et vähendada halduskoormust ja parandada keskkonnatoimet.

**42** ESA rahastas projekti, mille raames uuritakse, kuidas Copernicuse Sentinele saaks kasutada ÜPP ajakohastamiseks ja lihtsustamiseks. 2017. aasta juulis alustas kuue

---

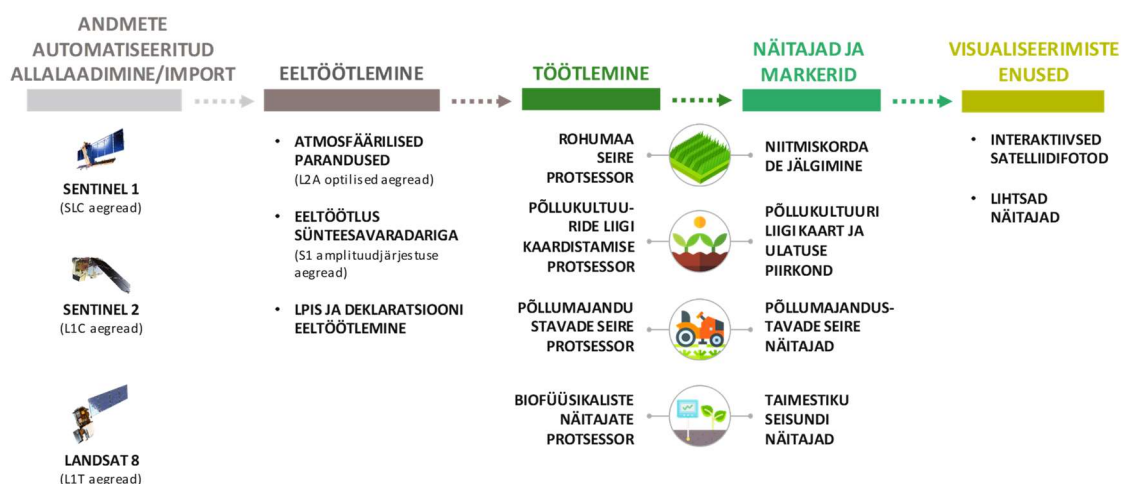
<sup>14</sup> Tegu on 34 teadusprojektile eraldatud ELi toetuse kogusummaga. Euroopa Komisjoni CORDISE andmebaas, millega tutvuti 2019. aasta veebruaris.

<sup>15</sup> RECAP (2016–2018), SensAgri (2016–2019) ja EO4AGRI (2018–2020) – ELi toetus kokku 6,7 miljonit eurot.

liikmesriigi<sup>16</sup> makseasutustega koostööd tegev viiest ettevõttest koosnev konsortium projekti **Sen4CAP**. Projekti eesmärk on pakkuda algoritme, tooteid, töövooge ja häid tavasid satelliidipõhiste markerite genereerimiseks ning ÜPP järelevalve seisukohast olulist teavet.

**43** Sen4Capi töötlemissüsteemi esialgne versioon (vt *joonis 7*) tehti kättesaadavaks 2019. aasta mais ja lõplik versioon peaks valmima 2020. aasta alguses. Makseasutused saavad seega kasutada Sen4Capi tooteid oma seire teel tehtava kontrolli süsteemide väljatöötamise alusena, kuid nad peavad kohandama algoritme kohalikele oludele. Näiteks kui saagikoristuse jaoks loodud Sen4Capi markerid toimivad hästi Põhja-Euroopa riikides, tuleb neid Lõuna-Euroopa riikides kohandada vastavalt nendes valitsevale olukorrale, kus saagi loomulikkude kuivatamist võib ekslikult pidada saagi koristamiseks.

## 7. joonis. SEN4Capi protsess



© Sen4CAP, Euroopa Kontrollikoja kohandatud andmed.

**44** Kuna enamik teadusprojekte on pooleli, said 2019. aastal seiremeetodid rakendavad makseasutused teadusprojektide tulemustest vaid osalist kasu.

<sup>16</sup> Tšehhi, Itaalia (5 piirkonda), Leedu, Madalmaad, Rumeenia ja Hispaania (Castilla-León). Alates 2019. aasta aprillist on projekti kaasatud Prantsusmaa (ühe maakonna üks departemang).

## Mõned liikmesriigid rakendasid meetmeid, et võtta otsetoetuste jaoks kasutusele uued tehnoloogiad

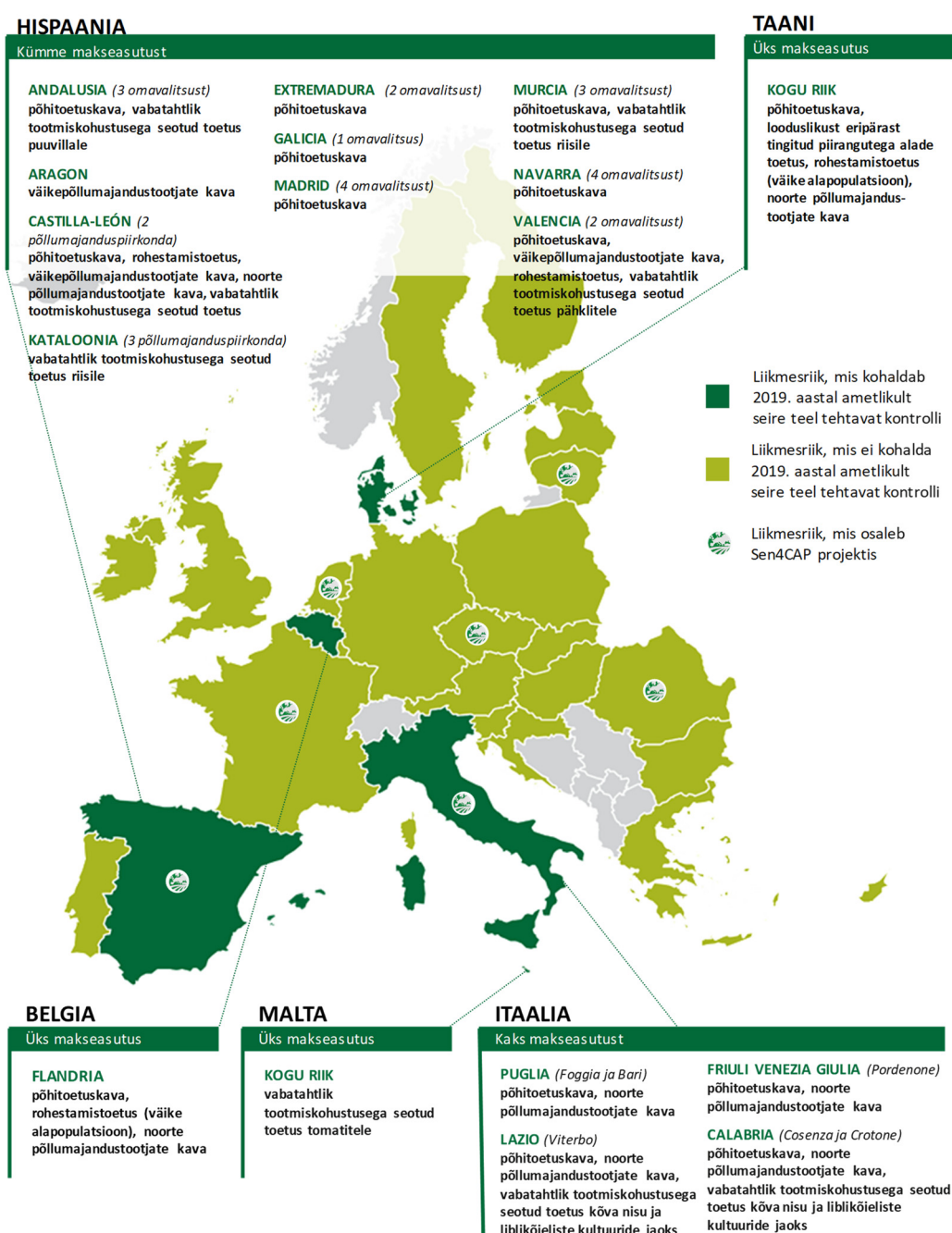
**45** Eeldasime, et liikmesriigid rakendavad asjakohaseid meetmeid, et võtta ÜPP seireks kasutusele uued kuvamistehnoloogiad. Sellest tulenevalt kontrollisime, kas makseasutused

- o rakendasid seire teel tehtavat kontrolli taotlusaastal 2019;
- o kasutasid Copernicuse Sentineli andmeid süstemaatiliselt mõningate toetustingimuste kontrollimiseks;
- o kasutasid geomärgistatud fotosid või mehitamata õhusõidukeid;
- o osalesid ELi või ESA rahastatud teadusprojektides, mis käsitlesid uute tehnoloogiate kasutamist;
- o viisid ellu katseprojekte, et katsetada uute tehnoloogiate kasutamist.

## 15 makseasutust kasutasid 2019. aastal seire teel tehtavat kontrolli valikuliselt

**46** Nagu on näidatud *joonisel 8*, on taotlusaastal 2019 viie liikmesriigi 66 makseasutusest 15 rakendanud seire teel tehtavat kontrolli (kõigi või mõningate toetuskavade puhul ning kogu nende vastutusalasse kuuluval pindalal või osal sellest). *Joonisel 8* on näidatud ka seitse liikmesriiki, kes osalevad Sen4Capi projektis.

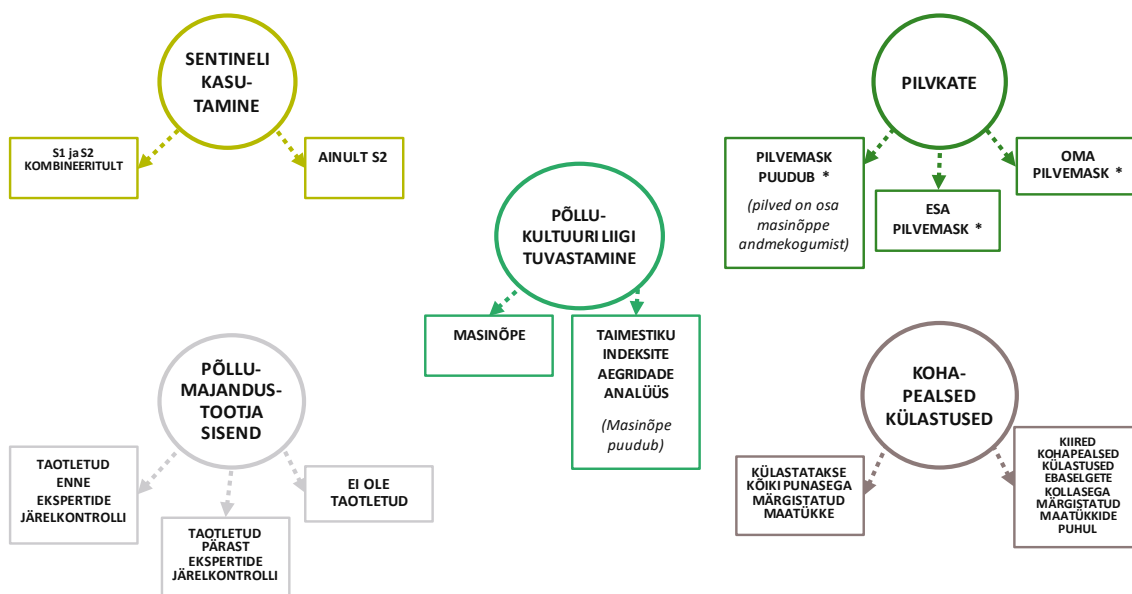
## Joonis 8. Seire teel tehtava kontrolli kasutamine ja projektis Sen4CAP osalemine aastal 2019



Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni ja külastatud liikmesriikide teabe põhjal.

**47** Võttes arvesse Teadusuuringute Ühiskeskuse koostatud tehnilisi suuniseid, on need 15 makseasutust töötanud välja erinevad meetodid oma piirkondades kohaldatavate toetuskvade nõuete seireks (vt [joonis 9](#) ja [1. selgitus](#)). Olulised tegurid on põllukultuuride liigid, põllumajandustavad ja agrokliimatilised tingimused.

### Joonis 9. Mitmed erinevad seire teel tehtava kontrolli lähenemisviisid



\* Pilvvarjestamise all mõeldakse pilvede ja pilvevarjude väljajätmist satelliidiandmetest

*Allikas:* Euroopa Kontrollikoda liikmesriikidesse tehtud külastuste käigus saadud teabe põhjal.

## 1. selgitus

### Näited meetodite ja Sentineli andmete kasutamise kohta seire teel tehtava kontrolli puhul 2019. aastal

**Belgias (Flandrias)** jälgib makseasutus toetuskõlblikkuse tingimusi kolme kava puhul. Nende kavade puhul peavad põllumajandustootjad näitama, et nad kasutavad oma maad mingiks põllumajanduslikuks tegevuseks.

Tehisintellekti algoritm, mis on välja töötatud Sentinel 1 ja 2 kujutiste aegrida kasutades (koos põllumajandustootjate deklaratsioonides sisalduva teabega), prognoosib tõenäosust, et iga maatükk kuulub ühte viiest klassist (põllumaa, rohuma, liblikõielised kultuurid, kesa ja toetuskõlbmatu maa). Maatükid, mille puhul algoritmi tulemus ei vasta põllumajandustootja deklaratsioonile, märgistatakse punase lipuga ja neile järgneb kohapealne kontroll. Kui algoritmi tulemus on ebaselge (kollane lipp), jälgitakse maatükke ekraanil ja vajaduse korral tehakse kohapealne kontrollkäik. 2019. aastal on püsikultuurid sellest protsessist välja jäetud, kuna neid kontrollitakse LPISi ajakohastamise abil.

**Hispaanias (Castilla-León)** jälgib makseasutus üheksa kava tingimuste täitmist. Põhikavade puhul piisab selle kontrollimisest, kas maad kasutatakse põllumaana, rohumaana või püsikultuuride kasvatamiseks. Rohestamise ja vabatahtliku tootmiskohustusega seotud toetuse jaoks on vaja põllukultuuride täpsemat identifitseerimist.

Makseasutus teeb seega klassifitseerimise (26 põllukultuuriklassi ja 9 muud kui põllukultuuriklassi), kasutades masinõppe algoritmi, mida on treenitud põllumajandustootjate põllukultuuriklasside deklaratsiooni abil, ja muid andmeallikaid, et teha kindlaks muud kui põllukultuuriklassid. Klassifitseerimisel kasutatakse Sentinel 2 kujutiste aegrida (koos kliimaandmetega ning teabega kõrguse, aspekti ja tõusu kohta). Välja on töötatud ka muud liiki markerid, näiteks seoses põllukultuuri liigiga või teatavate sündmuste avastamiseks (näiteks maa ettevalmistamine põllukultuuride kasvatamiseks). Kõik ebaselge tulemusega või võimaliku mittevastavusega maatükid märgistatakse kollase lipuga. Teatavat rahalist künnist ületavaid maatükke kontrollitakse kontoris (vt [joonis 5](#)) ja kui ka nii ei saada selget tulemust, tehakse kohapealne kontrollkäik.

**48** Kuigi Sentinel 1 radariandmeid ei häiri **pilvkate**, kasutavad makseasutused neid harvem, sest neid on raskem töödelda ja tõlgendada. Mõned makseasutused (Belgia Flandria ja Taani) on aga need edukalt oma masinõppe algoritmidesse integreerinud, samas kui teised kasutavad neid rohumaade niitmise tuvastamiseks (Itaalia).



**49** *Tabelis 3* on näidatud, et peamise pindalatoetuste kava (põhitoetuskava) puhul oli meie külastatud neljas makseasutuses kollaste ja punaste lippudega võimalikuks järelkontrolliks märgistatud maatükkide osakaal erinev. Erinevused punaste või kollaste lippudega märgistatud maatükkide osakaalus on tingitud peamiselt haritavate maatükkide suurusest, jälgitavate maatükkide või tegevuste liigist (niitmist on lihtsam tuvastada kui karjatamist) ja kasutatavatest meetoditest (nt markerite arv ja täpsus). Sellegipoolest on põldtunnustamist vajavate maatükkide maksimaalne osakaal nende makseasutuste puhul 1%.

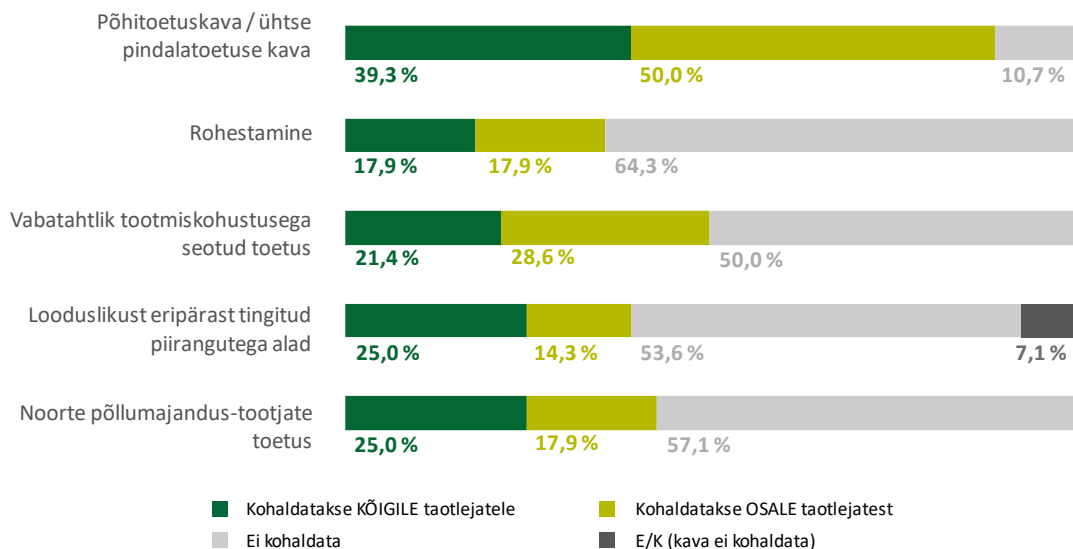
**Tabel 3. 2019. aastal põhitoetuskava seire teel tehtud kontrolli esimeste tulemuste kokkuvõte (makseasutuste edastatud seisuga 7.1.2020)**

Riik (piirkond)	Jälgitavate maatükkide kogupindala (hektarites)	Jälgitavate maatükkide koguarv	Automaatse töötlemise tulemusel punase/kollase lipuga märgistatud maatükid	Punase/kollase lipuga märgistatud maatükkide järelkontroll kontorisis	Punase/kollase lipuga märgistatud maatükkide kohapealne kontroll
Belgia (Flandria)	599 545	397 568	3,5%	1,5%	1,0%
Taani	2 537 188	506 717	11,2%	11,1%	0,1%
Itaalia (6 kontrollitud provintsi)	1 104 491	718 692	3,3%	1,0%	ei ole teada
Hispaania (Castilla-León)	329 029	128 479	2,9%	1,9%	0,2%

Allikas: Belgia (Flandria), Taani, Itaalia (AGEA) ja Hispaania (Castilla-León) makseasutused.

**50** Meie uuring näitab, et 2020. aastal kavatakse seire teel kontrollimist alustada veel kaheksa liikmesriigi 13 makseasutust. See tähendaks, et 2020. aastal võivad 13 liikmesriigi 28 makseasutust rakendada seire teel kontrollimist mõnele toetusavale ja osale nende kaetavast maa-alast (vt *joonis 10*). Et olla 2020. aastal rakendamiseks valmis, on neist 13 makseasutusest 11 investeerinud IT-taristusse ja viinud ellu katseprojekte. Kaheksa makseasutust on parandanud ka oma LPISi kvaliteeti ja muutnud organisatsioonilisi menetlusi. Neist kuus on juba konsulteerinud põllumajandustootjate ühendustega.

## Joonis 10. 28 makseasutuse poolt 2020. aastal seire teel tehtava kontrolli kavandatud kasutamine kavade ja kohaldamisulatuses kaupa

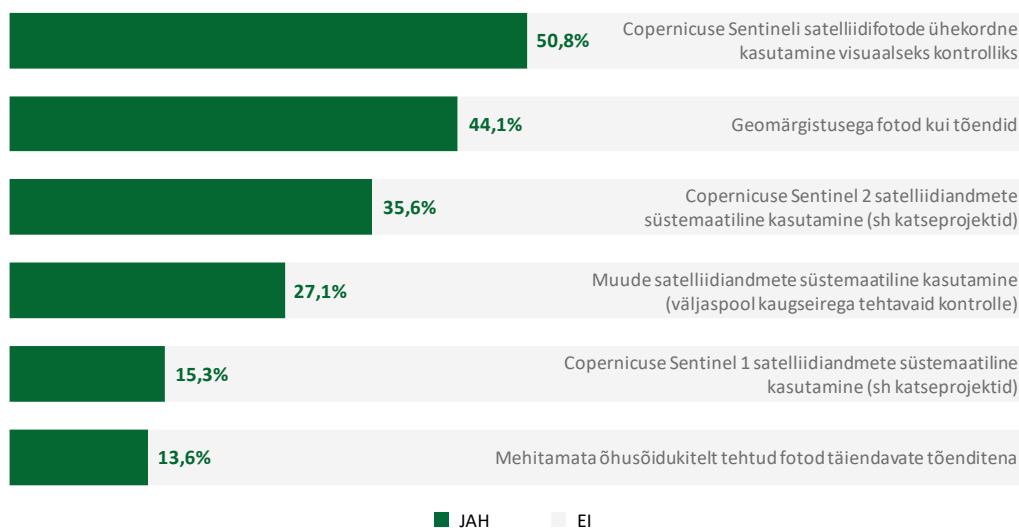


Allikas: Euroopa Kontrollikoja uuring.

## Makseasutused ei kasuta uusi kuvamistehnoloogiaid üksnes seire teel tehtavaks kontrolliks

**51** Paljud makseasutused, isegi need, kes ei kasuta seire teel tehtavat kontrolli, kasutavad uusi kuvamistehnoloogiaid oma töö muudes aspektides (vt [joonis 11](#)).

## Joonis 11. Makseasutuste kuvamistehnoloogiate kasutamine ÜPP pindalatoetuste nõuetele vastavuse kontrollimiseks (2019. aasta juuni seisuga)



Allikas: Euroopa Kontrollikoja uuring.

**52** Kõige levinumad on Sentineli kujutiste sihtotstarbeline kasutamine visuaalseks kontrolliks ja geomärgistusega fotode tegemiseks. Peaaegu pool makseasutustest kasutab geomärgistatud fotosid, mida tavaliselt teevad pigem nende inspektorid kui põllumajandustootjad.

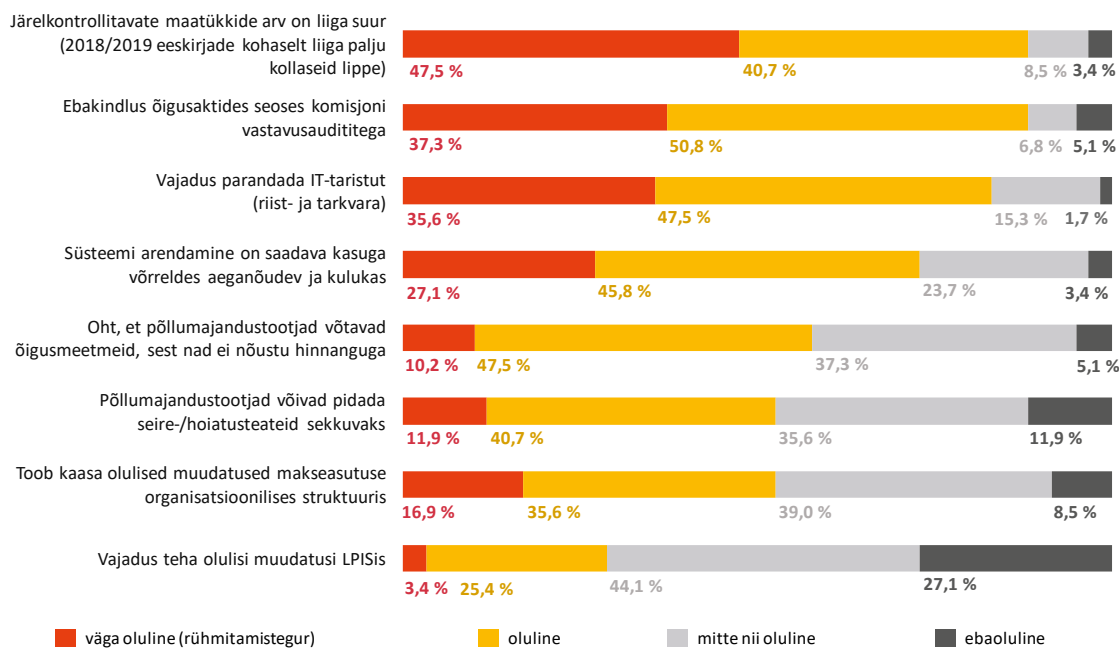
**53** Lisaks 15 makseasutusele, kes tegid 2019. aastal seire teel kontrolli, vastas 12 makseasutust, et nad kasutavad Copernicuse Sentineli andmeid või muid satelliidiandmeid toetusetaotluste kontrollimiseks. Mõned makseasutused on osalenud ka sellistes olulistest uurimisprojektides nagu Sen4CAP (vt punkt 42), Sentinelide põllumajanduse sünergia (*SensAgri*), ÜPP tugevdamine (*RECAP*) või Maa seire põllumajanduses (*EO4AGRI*).

**54** Meie uuringu tulemused näitasid, et 59 makseasutusest kaheksa on kasutanud mehitamata õhusõidukeid. Taanis kasutavad makseasutuse inspektorid mehitamata õhusõidukeid raskesti ligipääsetavate alade kontrollimiseks, vähendades oma tervise- ja ohutusriske ning kontrollideks kuluvat aega. Makseasutused nimetavad mehitamata õhusõidukite suuremast kasutamisest loobumise põhjustena kõige sagedamini nende vähest autonoomiat ja regulatiivseid piiranguid.

## Takistused, mis pärsivad uute tehnoloogiate kasutuselevõttu

**55** Meie uuringus tehti kindlaks mitu takistust, mis aeglustavad makseasutuste seire teel tehtavat kontrolli (vt [joonis 12](#)).

### Joonis 12. Takistused, mis ei lase makseasutustel seire teel kontrolli teha



Allikas: Euroopa Kontrollikoja uuring.

**56** Kuigi komisjoni meetmed võivad osa neist takistustest kõrvaldada või neid leevendada (vt punktid [29](#) ja [34–40](#)), peavad ülejäänutega tegelema makseasutused. Need hõlmavad IT-taristu arendamist, siseprotsesside kohandamist ja organisatsioonilise struktuuri muutmist, et toetada seire teel tehtava kontrolli tõhusat kasutamist.

**57** Meie arutelud makseasutuste ja ekspertidega tõid esile kolm peamist probleemi:

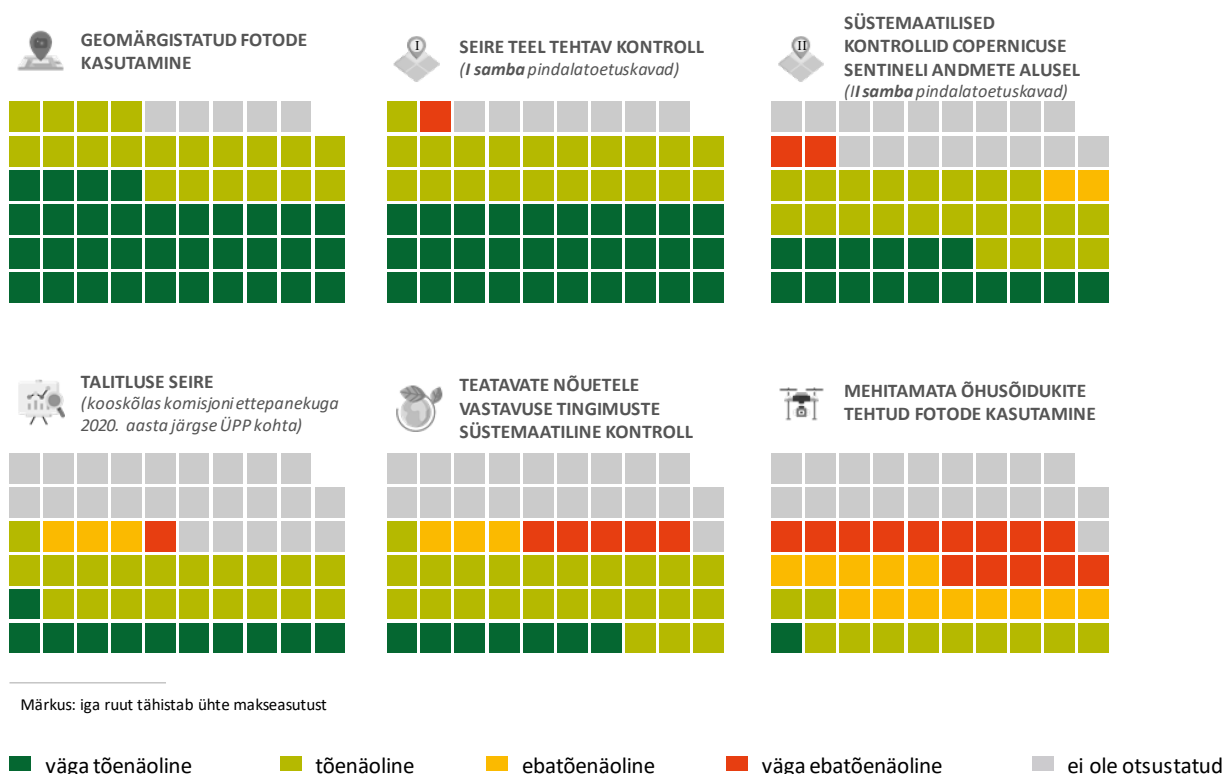
- o investeerimine uude seire lähenemisviisi, seistes samas silmitsi ebakindlusega 2020. aasta järgse ÜPP suhtes<sup>17</sup> (mille jaoks tegi komisjon ettepaneku uue rakendamismudeli ja liikmesriikide loodava uue pindala seiresüsteemi kohta);

<sup>17</sup> Ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus ühise põllumajanduspoliitika rahastamise, haldamise ja seire kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 1306/2013. SWD(2018) 01 final.

- o uuenduslike IT-lahenduste väljatöötamine, näiteks Sentineli andmete aegridade töötlemine (suur andmemahut) ja masinõppe algoritmid (mitte standardsed fototöötlusprogrammid), mille kohta mõnel makseasutusel puudub asjakohane oskusteave;
- o koostöö kaudu võimaliku koostoime saavutamine asutuste vahel (kas kogu ELis või vabatahtlikes rühmades). See võib puudutada Copernicuse Sentineli andmete eeltöötlemist, arhiveerimist või väga kõrge resolutsiooniga kujutiste kasutamist väikeste maatükkide järelkontrolliks (vt punkt 34).

**58** Hoolimata probleemidest on *joonisel 13* näidatud, et enamik makseasutusi kavatses kasutada uusi tehnoloogiaid oma 2020. aasta järgse ÜPP süsteemides toetusetaotluste kontrollimiseks, kuigi tehnoloogia liigid ja eeldatavad kasutusviisid on erinevad.

### Joonis 13. Meetmed, mida makseasutused kavatsesid tulevikus kasutada 2020. aasta järgse ÜPP raames esitatud toetusetaotluste kontrollimiseks



Allikas: Euroopa Kontrollikoja uuring.

## Aeglasem edasimineku uute tehnoloogiate kasutamisel, et seirata keskkonna- ja kliimanõuete täitmist

**59** Lisaks uute tehnoloogiate kasutamisele pindalatoetuse otsetoetuste rahastamiskõlblikkuse kontrollimisel ootasime, et nii komisjon kui ka liikmesriigid teeksid algatusi nende tehnoloogiate kasutamiseks teatavate keskkonna- ja kliimanõuete täitmise seireks (nt vahekultuuri kasvatamise kohustus ja koristusjäätmete põletamise keeld).

**60** See tehnoloogia muutub 2020. aasta järgses ÜPPs olulisemaks, kuna komisjoni seadusandlike ettepanekutega kehtestatakse kohustuslik pindala seiresüsteem põllumajanduse keskkonna- ja kliimapoliitika seireks.

**61** Uurisime, kas komisjon on võtnud asjakohaseid meetmeid, et kasutada uusi kuvamistehnoloogiaid nõuetele vastavuse ja maaelu arengu põllumajanduse keskkonna- ja kliimanõuete täitmiseks:

- o tehes ettepanekuid õigusaktide muutmiseks;
- o hinnates, mil määral saab praegusi nõudeid uute tehnoloogiate abil jälgida;
- o tehes kindlaks, jagades ja toetades häid tavasid; ning
- o hinnates, kuidas uued tehnoloogiad saavad aidata jälgida kliima- ja keskkonnanõudeid.

**62** Samuti uurisime, kas makseasutused on hakanud kasutama uusi tehnoloogiaid nõuetele vastavuse ja põllumajanduse keskkonna- ja kliimakavade seireks või kavatses seda teha lähitulevikus.

## Komisjoni toetus seirel põhinevale lähenemisviisile on seadnud prioriteediks otsetoetused

**63** Nõuetele vastavuse eeskirjad (vt punkt **03**) hõlmavad liikmesriikide tasandil kehtestatud maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise standardeid ning ELi tasandil kehtestatud kohustuslikke majandamisnõudeid<sup>18</sup>. Kehtestatud on seitse maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise standardit ning kolm pindalapõhist kohustuslikku majandamisnõuet, mis hõlmavad keskkonda, kliimamuutusi ja maa head põllumajanduslikku seisundit.

**64** Põllumajanduse keskkonnatoetuskavad on ELis väga erinevad. Nende eesmärk on tugevdada põllumajanduse ja keskkonna ning kliima vahelisi seoseid, julgustades põllumajandustootjaid kasutama keskkonnasõbralikke tootmisviise. Põllumajandustootjate osalemine nendes meetmetes on vabatahtlik.

**65** Praegu on komisjoni töös prioriteediks seatud seire teel tehtava kontrolli kasutamine pindalapõhiste otsetoetuste kavade puhul, mitte nõuetele vastavuse ja maaelu arengu põllumajanduse keskkonna- ja kliimakavade puhul. Otsetoetuste ja maaelu arengu seire teel tehtava kontrolli kohaldamise õigusraamistik on olnud kättesaadav alates 2018. aasta maist (vt punkt **11**) ning 2019. aastal<sup>19</sup> valmistas komisjon ette õigusraamistiku seire teel tehtava kontrolli kohaldamiseks nõuetele vastavuse suhtes (vt punkt **24**).

**66** 2019. aastal alustas komisjon nõuetele vastavuse tingimuste läbivaatamist, et teha kindlaks need pindalapõhised nõuded, mida saaks kaugseire teel jälgida. Komisjon hindas mitteametlikult ka Sentineli andmete kasutamist põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmete seirenõuete täitmiseks. Kuna liikmesriikide ametiasutused koostavad põllumajanduse keskkonna- ja kliimakavasid, mis on liikmesriikides ja liikmesriigiti väga erinevad, tegi komisjon kõnealuse mitteametliku analüüsi makseasutuste valimi kohta. Selles leiti, et paljud nõuded on liiga keerulised üksnes Sentineli andmete alusel seire tegemiseks (vt **tabel 4**). Komisjoni esialgne analüüs seire teel tehtava kontrolli võimaliku kasutamise kohta nõuetele vastavuse puhul näitab, et paljusid maa heas

---

<sup>18</sup> Heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste ning kohustuslike majandamisnõuete täielik loetelu on esitatud määruse (EL) nr 1306/2013 II lisas.

<sup>19</sup> Komisjoni 28. oktoobri 2019. aasta rakendusmäärus (EL) 2019/1804, millega muudetakse rakendusmäärust (EL) nr 809/2014 seoses toetuse- ja maksetaotluste muutmise, ühtses haldus- ja kontrollisüsteemis tehtavate kontrollidega ning nõuetele vastavuse kontrolli süsteemiga.

põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise nõudeid saab jälgida, kuid praegu peetakse täielikult seiratavaks (vähete eranditega) vaid ühte seitsmest kehtivast standardist. Täielikku seiret ei saa teha ühegi praeguse kolme kohustusliku majandamisnõude üle.

**Tabel 4. Nõuetele vastavuse nõuete ja maaelu arengu põllumajanduse keskkonna- ja kliimanõuete seire ulatus Sentinel'i andmete abil**

Praegu saab seda seirata ainult Sentinel'i kasutades	Praegu ei saa seda seirata ainult Sentinel'i kasutades
Taimkatte olemasolu teatavatel ajavahemikel	Puhverribad (< 20m laiusel)
Külvikord	Puhverribadel pestitsiidide kasutamise keeld
Puhverribad (> 20m laiusel)	Keeld lõigata hekke ja puid lindude pesitsemise ja poegade üleskasvatamise ajal
Koristusjätmete põletamise keeld	Maastikule iseloomulike vormide säilitamine (kraavid, üksikud puud, traditsioonilised kivimüürid)
Maastikule iseloomulike vormide (hekid, puude read, puude rühmad jne) säilitamine sõltuvalt nende suurusest/laiusest	Piiratud suurusega viljelusvabad alad ja lilleribad
Rohumaa niitmine teataval ajavahemikul (nt 2 nädalat)	Heinapallide eemaldamine pärast niitmist
Mullaharimise keeld	Invasiivsete võõrliikide tõrje

Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni dokumentide ja arutelude põhjal.

**67** Pidades silmas järgmise põlvkonna Sentinel'i satelliitide kavandamist (pärast 2030. aastat), vastutab komisjon kasutajate vajaduste kogumise ja nende ESA-le esitamise eest. Kogutud tingimused näitavad nõudlust soojusandmete järele, millel on samasugune ruumiline ja ajaline resolutsioon nagu Sentinel 2 puhul, samuti olemasolevate süsteemide suurema ruumilise resolutsiooni järele. Praegu oleks ühel ESA kaalutaval tulevasel prioriteetsel missioonil kõrgresolutsiooniga infrapuna-soojussensor, mis võimaldaks suure ajalise sagedusega jälgida maapinna temperatuuri<sup>20</sup>. Selline andur võiks tuvastada veestressi taimedes ning olla seega

<sup>20</sup> [https://www.esa.int/Our\\_Activities/Observing\\_the\\_Earth/Copernicus/Candidate\\_missions](https://www.esa.int/Our_Activities/Observing_the_Earth/Copernicus/Candidate_missions)



kasulik niisutuse seireks, illegaalse veevõtu tuvastamiseks ja niisutuskoguste kohandamiseks arukas põllumajanduses.

## Makseasutused ei kasuta veel nõuetele vastavuse kontrollide ja maaelu arengu põllumajanduse keskkonna- ja kliimakavade puhul seirel põhinevat lähenemisviisi

**68** 2019. aastal ei kasutanud ükski makseasutus veel nõuetele vastavuse kontrollide ja maaelu arengu põllumajanduse keskkonnakavade puhul seirel põhinevat lähenemisviisi. Külastatud makseasutused ei kavatsenud laiendada kontrolli seire abil maaelu arengu põllumajanduse keskkonna- ja kliimakavadele. Nõuetele vastavuse osas märkisid nad, et nad võivad tulevikus jälgida mõningate nõuete täitmist (nt koristusjätmete põletamise keeld või minimaalse mullakatte olemasolu). *Joonisel 14* on vastavalt meie uuringule esitatud nende makseasutuste osakaal, kes kavatsesid 2020. aastal kasutada Copernicuse Sentinel'i andmeid põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmete ja teatavate vastavusnõuete seireks.

### Joonis 14. Copernicuse Sentinel'i andmete kavandatud kasutamine nõuetele vastavuse ja põllumajanduse keskkonna- ja kliimapoliitika süstemaatiliseks kontrollimiseks alates 2020. aastast



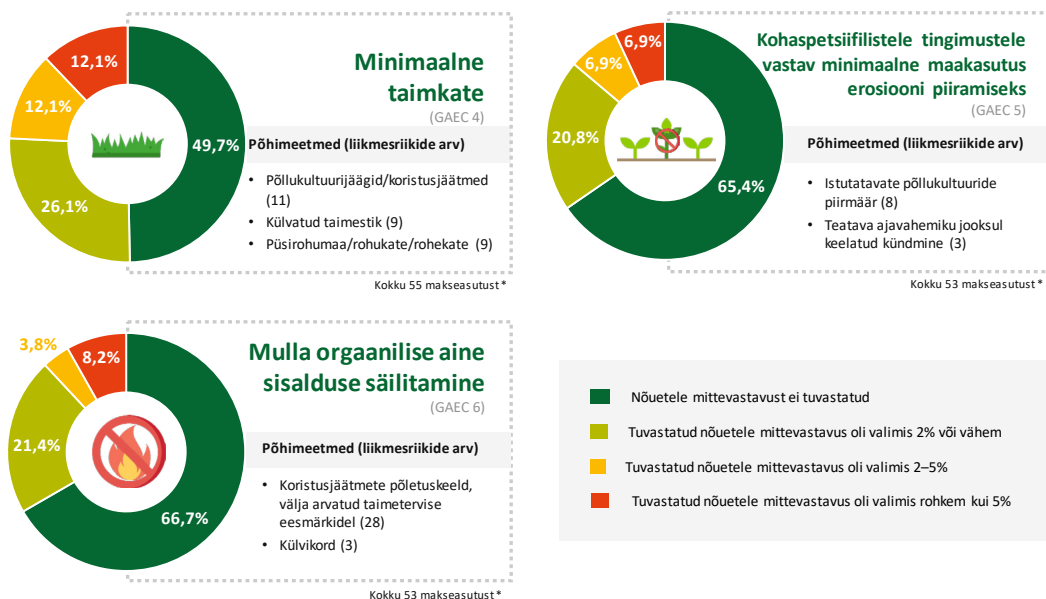
Allikas: Euroopa Kontrollikoja uuring.

**69** Meie külastatud makseasutuste sõnul ei kasuta nad Copernicuse Sentinel'i andmeid nõuetele vastavuse kontrollimiseks seetõttu, et nad ei saa jälgida kõiki nõuetele vastavuse nõudeid kauge seire teel (vt *tabel 4*) ning nad peavad siiski tegema põldtunnustamisi muude nõuete täitmise kontrollimiseks. See piirab seirele üleminekust saadavat kasu. Taani makseasutus leidis, et selleks, et aidata põllumajandustootjatel aktsepteerida nõuetele vastavuse tingimuste täitmise kontrollimist seire teel, tuleks järk-järgult kehtestada karistused.

**70** Makseasutused kontrollivad nõuetele vastavuse eeskirjade järgimist (vt punkt **03**) vähemalt 1% põllumajandustootjate puhul. Kui põllumajandustootja on rikkunud mõningaid nõuetele vastavuse eeskirju, siis olenevalt rikkumise ulatusest, tõsidusest ja püsivusest, võivad makseasutused vähendada toetust 1–5%, välja arvatud juhul, kui rikkumine on väike ja põllumajandustootja saab olukorda parandada. Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi iga-aastasest tegevusaruandest nähtub, et taotlusaastal 2017 kontrolliti üle 2% kõigist ELi põllumajandustootjatest. Kontrollitud põllumajandustootjatest viiendiku puhul vähendati toetust vähemalt ühe nõuetele vastavuse reegli rikkumise eest. Keskmiselt tuli põllumajandustootjate, kelle puhul tuvastati nõuetele vastavuse eeskirjade rikkumine, toetust vähendada 2,6%<sup>21</sup>. Kokku oli selliste trahvide summa peaaegu 40 miljonit eurot, mis moodustab ÜPP kulutustest ligikaudu 0,07%.

**71** *Joonisel 15* on näidatud teatatud rikkumiste kolme aasta keskmine tase kolme peamise vastavusstandardi puhul, mida saab kaugseire teel jälgida.

### Joonis 15. Makseasutuste protsent tuvastatud nõuetele vastavuse rikkumiste ulatuse kaupa (ajavahemiku 2015–2017 keskmine)



*Esialgsest 69 makseasutusest jäeti välja need, mille andmed ei olnud täielikud või ei olnud kättesaadavad kõigi kolme aasta (2015–2017) kohta*

**Allikad:** komisjoni statistika liikmesriikide nõuetele vastavuse kontrollide tulemuste kohta aastatel 2015–2017.

<sup>21</sup> Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi 2018. aasta tegevusaruande lisad, lk 198–199.

**72** Viimasel aastal, mille kohta teave oli kättesaadav (2017), arvutasime välja, et kaheksateist makseasutust ei avastanud nende kolme standardi puhul ühtegi rikkumist, samas kui viisteist makseasutust tuvastasid rikkumiste ulatuse, mille kohaselt üle 5% põllumajandustootjatest rikkus tingimusi vähemalt ühes neist standarditest.

### **Komisjon ei nõua liikmesriikidelt uute tehnoloogiate kasutamist põllumajanduse keskkonna- ja kliimamõju otseseks seireks pärast 2020. aastat**

**73** Komisjoni 2018. aasta juuni ettepanekud 2020. aasta järgse ÜPP kohta sisaldavad konkreetseid keskkonna- ja kliimaeesmärke. Liikmesriigid peavad neid eesmärke käsitlema oma ÜPP strateegiakavades.

**74** Komisjon pakub välja mitu tulemusnäitajat, mille abil mõõta eesmärkide saavutamisel tehtud edusamme. Järgnevalt esitame kontrollikoja standardmääratlused tulemuslikkuse näitajate jaoks<sup>22</sup> (koos näidetega põllumajanduse valdkonnas):

- **väljundnäitajad:** mõõdetakse midagi, mis on toodetud või saavutatud ELi rahastatud projekti raames (nt taimekaitsevahendite pihustamise keeluga hõlmatud hektarite arv);
- **tulemusnäitajad:** mõõdetakse projekti või programmi kohest mõju pärast selle lõpuleviimist (nt taimekaitsevahenditeta haritava põllumajandusmaa osakaal);
- **mõjunäitajad:** mõõdetakse lõpetatud projekti või programmi pikaajalisi tagajärgi, mis võivad olla sotsiaalmajanduslikud, keskkonnavalased või rahalised (nt taimekaitsejääkide kontsentratsioon pinnavees).

---

<sup>22</sup> Meie eelarveaastat 2018 käsitleva aastaaruande mõisted.

**75** Oma eelmistes aruannetes<sup>23</sup> täheldasime korduvalt, et komisjoni tulemusnäitajast, millega mõõdetakse keskkonnasäästlikumaks muutmise tavade ja hõlmatud maa osakaalu, oli rohestamisega saavutatud tulemuste jälgimisel vähe kasu. Oma arvamuses nr 7/2018<sup>24</sup> komisjoni 2020. aasta järgse ÜPP ettepanekute kohta viitame mitmele auditoruandele, milles kritiseeritakse praegust ÜPP ühist järelevalve- ja hindamisraamistikku. Selle arvamuse I lisas kommenteerisime kavandatud näitajate asjakohasust ja kvaliteeti. Muude probleemide seas märkisime, et näitajad, millega mõõdetakse kliimakoostustega hõlmatud alasid, ei võta arvesse erinevusi nende panuses kliimamuutustesse (iga hektarit arvestatakse võrdselt). See tähendab, et eri liikmesriikide erinevate tingimuste tõttu, mida põllumajandustootjad peavad järgima, võib nende meetmete mõju olla täiesti erinev.

**76** 2020. aasta järgse ÜPP näitajate hindamisel tegi komisjon kindlaks kolm näitajat (I.10, I.13 ja I.20<sup>25</sup>), mis võivad lisaks muudele allikatele põhineda Sentineli andmetel. Komisjon teeb ettepaneku, et paljud teised näitajad põhineksid olemasolevatel uuringutel/andmebaasidel, mida haldavad liikmesriigid (nt LPIS), Eurostat (nt maakasutuse / katteala statistiline raamuuring) ja Euroopa Keskkonnaamet.

---

<sup>23</sup> Euroopa Kontrollikoja 2018. aasta aastaaruande punkt 7.63 ja eriaruanne nr21/2017: „Rohestamistoetus: keerukam sissetulekutoetuste kava ei ole veel keskkonnaalasel tulemuslik”, punktid 26–33.

<sup>24</sup> Euroopa Kontrollikoja aramus nr 7/2018 komisjoni ettepanekute kohta, mis käsitlevad 2020. aasta järgse perioodi ühise põllumajanduspoliitika määrusi, punkt 72.

<sup>25</sup> COM(2018) 392: I lisaettepanekule Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruseks, millega kehtestatakse eeskirjad, kuidas toetada liikmesriikide koostatavaid Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondist (EAGF) ja Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (EAFRD) rahastatavaid ühise põllumajanduspoliitika strateegiakavu (ÜPP strateegiakavad), ning millega tunnustatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrused (EL) nr 1305/2013 ja (EL) nr 1307/2013.

## Järeldused ja soovitused

**77** Komisjoni ja ÜPP sidusrühmade sõnul on Copernicuse Sentineli andmetel ja muudel pindalatoetuse seire kuvamistehnoloogiatel märkimisväärne potentsiaalne kasu põllumajandustootjatele, haldusasutustele ja keskkonnale (vt punktid [15–19](#)). Meie auditis uuriti, kas komisjon on tõhusalt julgustanud nende uute tehnoloogiate laialdast kasutamist ja kas liikmesriigid on võtnud asjakohaseid meetmeid nende kasutamiseks (vt punktid [20–22](#)).

**78** Leidsime, et komisjon on julgustanud kasutama uusi tehnoloogiaid, eelkõige otsetoetuste pindalatoetuste seireks. Mais 2018 jõustus õigusraamistik, mis võimaldab kasutada Sentineli andmeid põllumajandustootjate pindalatoetuse taotluste kontrollimiseks. 2019. aasta oktoobris tehtud õigusaktide muudatustega selgitati uue seiremeetodi paljusid valdkondi, kuid makseasutused on endiselt mures komisjoni tulevaste auditite võimalike tulemuste pärast, kuna uue lähenemisviisi eeskirjad ei ole nii üksikasjalikud kui traditsiooniliste kontrollide omad. Ehkki see annab võimaluse innovatsiooniks ja komisjon on väljendanud valmisolekut pidada arutelusid ja leida oluliste probleemide tekkimisel lahendusi, ootavad makseasutused komisjonilt täiendavaid suuniseid, et teha õigeid otsuseid ja vähendada tulevaste finantskorrektsioonide riski. Probleemiks on ka praeguse ÜPP toetusmeetmete keerukus, kuna paljusid nõudeid ei saa alati kaugseire teel jälgida (vt punktid [24–30](#)).

**79** Enamik meie uuringus osalenud makseasutusi on mures ka ohu pärast, et automatiseerimise abil ei suudeta teha järeldusi suure arvu maatükkide kohta, eriti juhul, kui see eeldab kohapealseid külastusi. See võib nii olla väikeste maatükkide ja teatavat liiki tegevusega (nt ekstensiivne karjatamine) maatükkide puhul. Komisjon on võtnud meetmeid nendele probleemidele lahenduste leidmiseks, kuid neid tuleb veel katsetada töökeskkonnas (vt punktid [32–37](#)).

**80** Seire teel tehtavale kontrollile üleminekuks on vaja IT-süsteeme märkimisväärselt muuta ning mitte kõik makseasutused ei leia, et neil on selleks praegu vajalikud vahendid ja oskusteave. Komisjon on teinud algatusi, et hõlbustada juurdepääsu Sentineli andmetele ja digitaalsetele pilvandmetöötlusteenustele, kuid makseasutused kasutavad neid oma igapäevases töös endiselt vähe (vt punktid [38–40](#)).

**81** Komisjon on algatanud ja rahastanud teadusprojekte, millest enamik on veel pooleli, nii et nende jõupingutuste tulemused on täielikult nähtavad alles lähiaastatel (vt punktid [41–44](#)).

**82** Leidsime, et viis liikmesriiki on võtnud otsetoetustega seotud meetmeid, sest nende 15 makseasutust kasutas uut seiremeetodit juba 2019. aastal, kuigi tavaliselt ainult teatavate toetuskavade ja teatavate põllumajandustootjate rühmade puhul (vt punktid 45–54). Veel 13 makseasutust kavatsevad 2020. aastal võtta kasutusele seire teel tehtava kontrolli, kuid me täheldasime, et praegu pidurdavad mitmed takistused uute tehnoloogiate laiemat kasutamist (vt punktid 55–58).

## 1. soovitus. Edendada seire teel tehtavat kontrolli kui makseasutuste üht peamist kontrollisüsteemi

---

Komisjon peaks pakkuma liikmesriikidele toetust ja stiimuleid, et need kasutaksid 2020. aasta järgses ÜPPs seire teel tehtavat kontrolli ühe peamise kontrollisüsteemina; selleks peaks komisjon tegema järgmist:

- 1) pidama kataloogi, mis sisaldab **näiteid seire teel tehtava kontrolli dokumenteeritud heade tehniliste tootmisviiside kohta**, mida makseasutused saavad vastavalt oma vajadustele kohandada;
- 2) looma seire teel tehtava kontrolli **kvaliteedi hindamise raamistiku**;
- 3) looma makseasutuste vahelise kogemuste vahetamise platvormi, eesmärgiga leida **sünergia** andmetöötluse, andmete säilitamise, andmete kogumise ja muude seotud teenuste valdkonnas, mis annaks vastastikust kasu ja kokkuhoidu.

**Tähtaeg: detsember 2021**

**83** Kuigi liikmesriigid võivad teatavate maaelu arengu ja nõuetele vastavuse tingimuste kontrollimisel kasutada seire teel tehtavat kontrolli, ei tee enamik neist seda enne 2021. aastat. See on tingitud nii mõne sellise kaugseirega mittejälgitava tingimuse olemusest kui ka sellest, et makseasutused ootavad tulemuslikkuse suurenemisest ja kulude kokkuhoiust vaid vähest kasu (vt punktid 59–71).

**84** Kuigi pindala seiresüsteemil võib olla oluline roll ÜPP keskkonna- ja kliimamõju jälgimisel, ei ole praegu koostatav 2020. aasta järgse ÜPP näitajate kogum suures osas kavandatud Sentineli andmetel põhinevaks otseseks seireks (vt punktid 73–76).

## 2. soovitus. Kasutada keskkonna- ja kliimanõuete seireks paremini ära uusi tehnoloogiaid

---

Soovitame komisjonil

- 1) teha kindlaks **takistused**, mis segavad uute tehnoloogiate kasutuselevõttu nõuetele vastavuse ja maaelu arengu nõuete kontrollimiseks, ning **töötada välja tegevuskava nende kõrvaldamiseks**, kui see on kulutõhus;
- 2) kasutada uutest tehnoloogiatest saadavat teavet ja edendada selle kasutamist, et **anda parem ülevaade 2020. aasta järgse ÜPP poliitika tulemuslikkusest**.

**Tähtaeg: detsember 2021**

I auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Nikolaos Milionis, võttis käesoleva aruande vastu 8. jaanuari 2020. aasta koosolekul Luxembourgis.

*Kontrollikoja nimel*

*president*

Klaus-Heiner Lehne

# Akronüümid ja lühendid

**DG AGRI:** põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat

**DIAS:** andmetele ja teabele juurdepääsu teenused

**EL:** Euroopa Liit

**ESA:** Euroopa Kosmoseagentuur

**GAEC:** head põllumajandus- ja keskkonnatingimused

**GNSS:** globaalne satelliitnavigatsioonisüsteem

**GROW:** siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEde peadirektoraat

**GSAA:** georuumiline taotlussüsteem

**IACS:** ühtne haldus- ja kontrollisüsteem

**IT:** infotehnoloogia

**LPIS:** põldude identifitseerimise süsteem

**Sen4CAP:** ühise põllumajanduspoliitika sentinelid

**ÜPP:** ühine põllumajanduspoliitika



# Mõisted

**Arukas põllumajandus:** kaasaegse tehnoloogia kasutamine põllumajandustoodete kvantiteedi ja kvaliteedi parandamiseks tehtavate toimingute jälgimiseks, seireks, automatiseerimiseks ja analüüsimiseks.

**Geomärgistamine:** geograafiliste (ja võib-olla ka ajaliste) metaandmete (mis on saadud seadmesse sisse ehitatud globaalsest satelliitnavigatsioonisüsteemist) lisamine meediakanalitele, näiteks fotole.

**Georuumiline taotlussüsteem (GSAA):** veebipõhine rakendus põllumajandustoetuse pindalapõhiste taotluste esitamiseks.

**Marker:** satelliidisignaali iseloomulik muutus aja jooksul, mida saab seostada maakattel toimunud muutusega (nt kiire taimestiku kasv või kuiva taimestiku ilmumine).

**Masinõpe:** tehisintellekti rakendamine, mille puhul arvutisüsteemid kasutavad algoritme ja statistilisi mudeleid, et parandada konkreetse ülesande täitmist (nt pildi klassifitseerimine), ilma et neid selleks programmeeritaks.

**Mehitamata õhusõiduk:** mehitamata õhusõiduk, mida juhitakse kaugjuhtimise teel ja millega saab teha fotosid.

**Piksel:** väikseim kujutise ühik, mida saab kuvada digitaalsel seadmel.

**Pilvemask:** filter pilvede „rikutud“ pikslite välistamiseks satelliidikujutisest.

**Pindala seiresüsteem:** tehnoloogia põllumajandustegevuse süstemaatiliseks jälgimiseks, seireks ja hindamiseks, kasutades Copernicuse Sentinelide satelliidiandmeid või samaväärseid andmeid.

**Põldude identifitseerimise süsteem (LPIS):** liikmesriikide põllumajandusmaa andmebaas, mida kasutatakse ühise põllumajanduspoliitika otsetoetuste maksmisel ning põllumajandustootjate taotluste toetuskõlblikkuse kontrollimisel.

**Põllumajanduse keskkonna- ja kliimakoostus (meede):** tavapäraest keskkonnanõuetest kaugemale minev tootmisviis, mida põllumajandustootjad võivad kasutada ja mille eest nad saavad ELi eelarvest toetust.

**Rohestamine:** kliimat ja keskkonda säästvate tootmisviiside rakendamine. Sellega viidatakse ka vastavale ELi toetuskavale.

**Ruumiline resolutsioon:** üksikasjalikkuse tase, mida saab tuvastada satelliidisensori abil või kuvada satelliidikujustisel, väljendatuna (senti)meetrites piksli kohta.

**Seire teel tehtav kontroll:** tehakse kohapealsete kontrollide asemel ning see hõlmab toetuskõlblikkuse kriteeriumide ja kohustuste süstemaatilist vaatlemist, jälgimist ja hindamist, kasutades Copernicuse Sentinel'i andmeid.

**Vastavuskontrolli menetlus:** protsess, mille käigus komisjon kontrollib, kas liikmesriik on kasutanud enda käsutuses olevaid põllumajandusfondide vahendeid nõuetekohaselt ning juhtinud oma juhtimis- ja kontrollisüsteeme tõhusalt. Rikkumise korral võidakse liikmesriigilt nõuda vahendite tagasimaksmist.

**KOMISJONI VASTUSED EUROOPA KONTROLLIKOJA ERIARUANDELE**  
**„UUTE KUVAMISTEHNOLLOOGIATE KASUTAMINE ÜHISE**  
**PÕLLUMAJANDUSPOLIITIKA JÄLGIMISEKS: ÜLDISELT ON ARENG STABIILNE,**  
**KUID KLIIMA- JA KESKKONNASEIRE PUHUL AEGLASEM“**

**KOKKUVÕTE**

I. Komisjon on täielikult pühendunud Euroopa Liidu ühe esimese ja suurima poliitikavaldkonna, st ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) lihtsustamisele ja ajakohastamisele ning tunneb heameelt kontrollikoja aruande üle.

See ülimalt uuenduslik seire teel tehtava kontrolli lähenemisviis tugineb Copernicuse Sentineli satelliitidelt pärinevate andmete automaatsele analüüsile, et teha kindlaks ÜPP toetuse saajate toetuskõlblikkus, asendades seega ressursimahukad põllumajandusettevõtetes kohapeal tehtavad kontrollid. Ebaselgete satelliidiandmete korral nähakse ette järeelmeetmed, mille raames kasutatakse teisi uusi tehnoloogiaid (nt geolokaliseeritud fotod). Seire teel tehtav kontroll võimaldab saata põllumajandustootjatele hoiatusteateid ja pakub neile võimalust võtta parandusmeetmeid, et täita toetuskõlblikkuse nõudeid ja saada toetust.

Selleks, et kiirendada uute tehnoloogiatega kasutuselevõtmist, tegid komisjoni talitused olulisi jõupingutusi, et pakkuda liikmesriikidele õiguslikku ja tehnilist raamistikku, mille abil võtta kasutusele seire teel tehtava kontrolli lähenemisviis. Komisjon pakkus suuniseid ja praktilist koolitust neile, kes lähenemisviisi varakult kasutusele võtsid, samuti rahalist toetust, et võtta kasutusele Copernicuse andmetele ja teabele juurdepääsu teenused (*Data and Information Access Services*, DIAS).

Seire teel tehtava kontrolli kasutamist 2019. aastal viie liikmesriigi poolt praeguse ÜPP raames tuleb pidada esimeseks etapiks, millele rajatakse tulevane pindala seiresüsteem (mis on ette nähtud 2020. aasta järgses ÜPPs välja pakutud õigusraamistiku alusel).

Seire teel tehtavat kontrolli rakendavatelt liikmesriikidelt saadud viimane teave on positiivne ja julgustav. Paljudel juhtudel on ilmnunud, et enne alustamist kardetud negatiivsed aspektid ei ole osutunud suureks probleemiks.

II. Satelliidid Sentinel 1A, Sentinel 2A, Sentinel 1B ja Sentinel 2B saadeti orbiidile vastavalt 3. aprillil 2014, 25. juunil 2015, 25. aprillil 2016 ja 7. märtsil 2017. Neile kuupäevadele järgnenud paarikuise kasutuselevõtuperioodi järel on kõik Sentineli satelliidid esitanud tööolekus seireandmeid Maa kohta ning neid on jagatud Copernicuse programmi tasuta, täieliku ja avatud juurdepääsu põhimõtte alusel.

VII. Komisjoni arusaama kohaselt on seire teel tehtav kontroll äärmiselt uuenduslik protsess, mis nõuab saadud kogemustele tuginedes hõlmatud meetmete ja nõuete ulatuse järkjärgulist laiendamist. Rakendusmääruse (EL) 809/2014 muudatus võeti vastu alles oktoobris 2019. See loob õigusliku aluse, et hakata nõuetele vastavuse jälgimiseks rakendada seire teel tehtavaid kontrolle.

Siiani on kuus liikmesriiki viinud 2019. aastal ellu katseprojektid nõuetele vastavuse jälgimiseks seire teel tehtava kontrolli abil, selle asemel et teha toetuskõlblikkuse kontrolle pindalatoetuse otsetoetuste jaoks.

Komisjon ootab liikmesriikidelt seire teel tehtava kontrolli edasist kasutamist nõuetele vastavuse ja maaelu arengu pindalapõhiste meetmete puhul.

VIII. Komisjon nõustub soovitudustega.

## **SISSEJUHATUS**

3. Määrus (EL) nr 1306/2013 on kantud põhimõttest, et nõuetele vastavuse süsteemi kaudu seotakse ÜPP toetuse saamine põllumajandustootjate poolt kolme avalikus huviorbiidis olevat valdkonda, st keskkonda, tervist ja loomade heaolu puudutavate põhieeskirjade täitmisega.

11. Malta deklaratsiooni olulisus seisneb ka selles, et see on toonud kaasa võimaluste piires nihke kontrollilt ennetusele. Uute tehnoloogiate kasutamine ja põllumajandustegevuse pidev elektrooniline seire annavad makseasutustele teavet, mida on võimalik kasutada toetuskõlblikkuse eeskirjade järgimiseks nõu andmisel ja selle toetamiseks pigem ennetaval ja proaktiivsel viisil kui hilisemate sanktsioonide kehtestamise kaudu. Kirjeldatud toetav aspekt oli oluline komisjoni edasiste sammude jaoks ning üks juhtpõhimõtteid õigusraamistiku muutmiseks seire teel tehtava kontrolli võimaldamiseks.

17. Üks otsustav põhjus, miks alustada seire teel tehtava kontrolliga, on võimalus vältida karistusi seeläbi, et toetusesaajat teavitatakse võimalikult nõuetele mittevastavusest ja võimaldatakse võtta parandusmeetmeid. Seire teel tehtava kontrolli puhul on toetusesaajatel võimalus muuta toetusetaotlust, võttes aluseks pidevalt ajakohastatavad andmed põllumajandusettevõttes tehtavate tegevuste kohta ja dialoogi vastutava makseasutusega. Tavapärase kontrollimeetodi puhul seda võimalust ei ole. Pärast tavapärasest kohapealset kontrolli vähendatakse tuvastatud mittevastavuste korral toetust ja rakendatakse karistusi.

19. Võimaluse korral tuleks ette näha olukorrad, kus liikmesriigid osutavad teenuseid ilma vajaduseta tagada „juurdepääs nende andmetele“. See on näiteks ette nähtud pindala seiresüsteemi raames, mille puhul on tegemist ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi kohustusliku elemendiga komisjoni ettepaneku kohaselt 2020. aasta järgse ÜPP kohta.

## **TÄHELEPANEKUD**

25. Raamatupidamisarvestuse kontrollimise eest vastutav talitus oli kaasatud seire teel tehtava kontrolli kasutusele võtmise kõikides etappides. Kui liikmesriigid esitasid oma ettepanekud, oli auditiüksus esindatud selleks, et vastata liikmesriikide võimalikele küsimustele vastavusauditi raames kohaldatava menetluse kohta.

26. Oma kirjas 2019. aastal seire teel tehtavat kontrolli kasutavatele makseasutustele ei andnud komisjon ette mingeid garantiisid, vaid pigem väljendas valmisolekut pidada arutelusid ja leida õigel ajal teatatud süsteemsete küsimuste jaoks lahendused.

27. Komisjon ei kiida kontrollimetoodikat heaks. Komisjon paneb paika üldeesmärgid ja annab suuniseid. Sellegipoolest andis komisjon teatud kinnituse, et seire teel tehtava kontrolli puhul kasutatavate meetodite üle arutleti, nagu peadirektor kinnituskirjades kinnitas, viidates võimalikele probleemidele.

28. Komisjon märgib, et üldiseid ÜPP eeskirju toetuse tagasinõudmise kohta kohaldatakse tehingute suhtes, mida kontrollitakse seire teel. See tähendab seda, et alusetud maksed tuleb tagasi nõuda olenemata sellest, kas kasutati traditsioonilist lähenemisviisi või seire teel tehtavat kontrolli. Maatükkide identifitseerimise süsteemi ajakohastamistsüklil koos kohustusliku tagasiulatuva tagasinõudmismenetlusega tagab enam makstud toetuse avastamise ja järelmeetmed.

Komisjon teatas kohe alguses, et valede roheline lipuga märgistatud vigade ja valede punase lipuga märgistatud vigade vastuvõetavad tasemed vaadatakse uuesti üle. 2019. aasta kogemuste ja tööstusharust saadava kinnitava teabe alusel on komisjonil võimalik 2020. aasta tasemeid muuta.

29. Kvaliteedi hindamise raamistiku väljatöötamine nõuab piisavaid kogemusi kõnealuse meetodiga. Arvestades, et seire teel tehtava kontrolli jaoks on õiguslik raamistik olemas alles alates 2018. aasta

maist, ning arvestades, et 2018. aastal oli vaid üks makseasutus, mis tegi kontrolli seire teel, on mõistetav, et üksikasjalikud juhised on veel lõplikult vormistamisel.

30. Kuigi seire teel tehtava kontrolli puhul kasutatakse Sentineli andmeid põllumajandustegevuse ja põllumajandusliku seisundi automaatseks seireks, pakub see liikmesriikidele ka võimalust kasutada ebaselgete maatükkide järelkontrolliks teisi uusi tehnoloogiaid, näiteks geomärgistusega fotosid.

Kõiki tabelis 1 loetletud rohestamise elemente on võimalik vaadelda geotähistusega kujutiste abil nende järelemeetmete kontekstis, mis on lubatud seire teel tehtava kontrolli lähenemisviisi alusel (maatükkide puhul, mida ei olnud Sentineli andmetega võimalik selgelt jälgida).

33. Komisjon märgib, et 2019. aasta kogemused näitavad, et kollaste lippudega maatükkide arv ja makseasutustele kaasnev lisatöö ei ole nii suur, kui liikmesriigid prognoosisid.

39. Ehkki andmetele ja teabele juurdepääsu teenused (DIAS) ei ole veel kasutuses, katsetasid mõned makseasutused neid käesoleva algatuse raames tõhusalt. See andis praktilisi kogemusi Sentineli andmete süstemaatilisel analüüsimisel teistsugustes pilvekeskkondades ja tõi kaasa uued arengusuunad. Makseasutused ja komisjon said väärtuslikke kogemusi ning tagasiside on positiivne. Mõned liikmesriigid väljendavad oma valmisolekut selles kavas osaleda. Tuleb rõhutada, et IT-taristu valik ja sellega seotud hanked tehakse tavaliselt pärast põhjalikku analüüsi koos sageli pikaajalise investeerimistsükliga, eeskätt siis, kui liikmesriigid on juba oma taristusse investeerinud.

40. Nagu märgitud, on DIAS väga värske algatus, milles kaldutakse kõrvale traditsioonilisest lähenemisviisist andmetele ja mis vajab väljakujunemiseks aega. Võttes arvesse Sentineli andmearhiivi üha kasvavat mahtu, tekitab Sentinel andmete viimine kasutajateni kitsaskohti, kasutab suures mahus võrgu ribalaiust ega lase kasutajatel endil neid andmeid hallata ja taristul neid töödelda. Moodne alternatiiv on tuua kasutajate algoritmid andmete juurde ning võimaldada kasutajatel seada lisaks andmejärvedele sisse oma töötlusahel ja lisaväärtust pakuvad teenused. DIAS on loodud uut paradigmat järgides. Kasutajad saavad seejärel luua DIASi abil kogukonnad või ettevõtted ning jagada tarkvara ja teadmisi oma kasutajatega. Nagu kõik algatused, peab ka DIAS oma teenuseid ja ärimudelit kasutajatele tutvustama ja selgitama. Tegutsetakse tiheda konkurentsiga keskkonnas ja võimalik on end kohandada potentsiaalsete kasutajate vajaduste rahuldamiseks. Üleminek eraomanduses taristult avalikule pilveteenusele muudab hanke- ja kulumudeleid ning kasutajad sõltuvad tõenäoliselt edasi juba hangitud taristutest. Copernicuse andmete kogumine, hoiustamis- ja töötlemisvõimsus ning kasutajate abistamise tarkvara on lähiaastatel hädavajalik.

46. Komisjonil on hea meel väga kiirete edusammude üle uuendusliku tehnoloogia kasutuselevõtmisel, arvestades ÜPP maksete kontrolli äärmiselt reguleeritud keskkonda.

49. Komisjon osutab sellele, et puudub seadusest tulenev nõue, mis näeks ette, et makseasutused külastavad nõuetele selgelt mittevastavaid (punaseid) maatükke järelkontrolliks.

60. Komisjoni ettepaneku võtta vastu määrus ühise põllumajanduspoliitika rahastamise, haldamise ja seire kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 1306/2013, artiklis 68 sätestatakse, et liikmesriigid loovad ja kasutavad pindala seiresüsteemi. „Pindala seiresüsteem“ on kord, mille alusel korrapäraselt ja süstemaatiliselt vaadelda, jälgida ja hinnata põllumajanduslikke tegevusi ja tavasid põllumajandusmaal Copernicuse programmi Sentinel-satelliitide andmete või muude vähemalt samaväärse väärtusega andmete alusel.

61. Rakendusmääruse (EL) 809/2014 muudatus, mis lubab liikmesriikidel teha seire teel kontrolle, jälgides nõuetele vastavust, võeti vastu alles oktoobris 2019.

2019. aastal viisid kuus liikmesriiki ellu katseprojektid nõuetele vastavuse jälgimiseks seire teel tehtava kontrolli abil, selle asemel et teha toetuskõlblikkuse kontrolle pindalatoetuse otsetoetuste jaoks.

Komisjon kutsub kõiki liikmesriikide makseasutusi kaks korda aastas töötubadesse, et tutvustada värskeimat teavet nende uute seiremeetodite rakendamise kohta.

65. Võttes aluseks olemasolevad tehnilised võimalused, alustas komisjon sellest, et seire teel tehtavat kontrolli hakati kasutama pindalapõhiste otsetoetuste kavade puhul, mitte nõuetele vastavuse ja maaelu arengu põllumajanduse keskkonnatoetuskavade puhul, mille jaoks on vaja kaaluda konkreetsemaid ja kvalitatiivseid nõudeid. Seega laiendati 2019. aastal seire teel tehtavat kontrolli nõuetele vastavuse suhtes.

66. Väljapakutud heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste (*Good Agricultural and Environmental Conditions*, GAEC) standardite tabelis (nagu loetletud kavandatava ÜPP strateegiakavasid käsitleva määruse IV lisas) pakutakse välja kümme tulevast GAEC standardit, millest viit (1, 3, 7, 8 ja 9) peetakse (mõningate piirangutega) jälgitavaks. Veel neli GAEC standardit on vähemalt osaliselt jälgitavad (üks või mitu allnõuet on jälgitavad). Viimast standardit, standardit GAEC 5, kasutatakse IT-abivahendi kaudu, mis hõlbustab automaatsete kontrollide tegemist ilma kohapealse külastuseta. Seega võib seda standardit pidada täielikult jälgitavaks (ehkki mitte Sentineli andmete kaudu).

Kohustuslike majandamisnõuete puhul võivad teatud pindalapõhised elemendid olla jälgitavad, sõltuvalt nitraate käsitlevas tegevuskavas sisalduvate meetmete mahust/laadist või loodusdirektiivi alusel ette nähtud majandamiskavast. Seega on kohustuslikud majandamisnõuded vähemalt osaliselt jälgitavad.

67. Maapinna temperatuuri seire on komisjoni ja Euroopa Kosmoseagentuuri (ESA) kavandatud Copernicuse programmi üks tähtsamaid ülesandeid. See pakuti välja laienemissmissioonide kaudu, mida alustatakse pärast 2025. aastat. Missiooni tehniline kirjeldus on määratletud koos rahvusvaheliste ekspertidega, sealhulgas komisjoni ekspertidega. Võttes arvesse tehnoloogilisi võimalusi ja poliitika kasutajate vajadusi, on ruumiliseks resolutsiooniks kavandatud 50 meetrit. Tagatud on täielik koostöövõime S2 ja S2 järgmise põlvkonnaga.

68. Praeguse tehnoloogia tehnilised võimalused seavad piirangud täielikule jälgitavusele ning praeguste nõuetele vastavuse eeskirjade alusel on seire võimalik ühe hea põllumajandus- ja keskkonnatingimuse puhul ja osaliselt nelja puhul ülejäänud seitsmest, st võimalik võib olla allnõuete seire.

Komisjon loodab ka, et lõpuks laiendatakse seiret ka maaelu arengu pindalapõhiste meetmetele.

69. Seire teel tehtava kontrolliga ei ole võimalik kontrollida kõiki nõuetele vastavuse tingimusi, näiteks: toiduohutus, loomade tuvastamine ja loomade heaolu.

74. Oma ettepanekus 2020. aasta järgse ÜPP kohta pakkus komisjon välja näitajad järgmisel alusel.

- Väljundnäitajad: nende eesmärk on siduda kulud väljundiga. Väljundnäitajaid kasutatakse iga-aastaseks tulemuslikkuse kontrollimiseks ja heakskiitmiseks.
- Tulemusnäitajad: kasutatakse selleks, et siduda väljundid konkreetsete eesmärkidega, et seada sihte (mida viiakse ellu heakskiidetud sekkumismeetmetega) ja jälgida elluviimisel tehtavaid edusamme (tulemuslikkuse hindamine).
- Mõjunäitajad: aitavad hinnata ÜPP tulemuslikkust ÜPP-põhiste eesmärkide puhul (vahehindamine ja järeelhindamine).

75. Meie tulevased ÜPP näitajad on asjakohased ja sobivad, et mõõta põllumajandustootjate pühendumist kliimamuutuste leevendamisele. ÜPP tegelikku panust heitkoguste vähendamisse on siiski liiga keeruline mõõta ja seda liikmesriikidelt aastaaruandes ei nõuta.

76. Lisaks neile kolmele mõjunäitajale, mis võivad osaliselt tugineda Sentineli ja Copernicuse andmetele, palub komisjon liikmesriikidel seada sisse süsteem, mille abil koguda usaldusväärset ja

täpset (väljundite ja tulemuste) teavet ÜPP rakendamise kohta, ning satelliidid võivad aidata liikmesriikidel seda teha.

## **JÄRELDUSED JA SOOVITUSED**

77. Komisjonil on hea meel kontrollikoja järelduste üle ja ta töötab jätkuvalt selle nimel, et toetada uute tehnoloogiate kasutuselevõtmist nii haldusasutuste kui ka põllumajandustootjate poolt. Siiani tehtud jõupingutused on teinud võimalikuks senised olulised saavutused: uusi tehnoloogiaid kasutatakse üha rohkem ja nende rakendamine reaalses elus sujub mitmes liikmesriigis hästi. Oodatakse uusi edusamme, sealhulgas tänu sellele, et komisjon kehtestab meetmed, mille abil viia ellu kontrollikoja poolt käesolevas eriaruandes välja pakutud soovitused.

78. Muudatused õigusaktides, samuti liikmesriikidele antud suunised, valmistati ette tihedas koostöös komisjoni poliitika- ja auditiekspertidega. Seega oli paindlikkuse tagamise vajadus tasakaalustatud sooviga vähendada võimalike finantskorrektsioonide riski miinimumini.

79. Nende liikmesriikide tulemused, kes tegelikult 2019. aastal seire teel tehtavat kontrolli kasutasid, näitavad, et ebaselgete tulemuste suure arvu oht ei realiseerunud. Kontrollikoja poolt tabelis 3 esitatud teave oli kättesaadav alles pärast seda, kui kontrollikoda oma küsitluse tegi (st taotlusaasta 2019 lõpus).

82. Komisjon ärgitab liikmesriike järkjärgulise kehtestamise kaudu uut seiremeetodit kasutusele võtma ning laiendama meetmete ulatust ja kaasatud põllumajandustootjate rühmi.

Uue seiremeetodi rakendamisel liikmesriikide poolt saavutatud tulemused on väga positiivsed ja ei kinnitanud takistusi, millele makseasutused küsitluses viitasid.

### **1. soovitus. Edendada seire teel tehtavat kontrolli makseasutuste peamise kontrollisüsteemina**

Kuna tulevane ÜPP näeb ette suurema subsidiaarsuse andmise liikmesriikidele, leiab komisjon, et kontrollikoja 1. soovitus jääb subsidiaarsuse piiresse.

1) Komisjon nõustub soovitusel.

Komisjon loob liikmesriikidele vahendi, mis võimaldab jagada makseasutuste kasutatud parimaid tavasid ja tehnilisi lahendusi.

2) Komisjon nõustub soovitusel.

Tehakse jõupingutusi selle nimel, et määratleda kvaliteedi hindamise süsteem seire teel tehtava kontrolli jaoks.

3) Komisjon nõustub soovitusel.

Selleks tuleks kasutada olemasolevaid teenuseid, näiteks DIASi, mis pakuvad digitaalset keskkonda, võimaldades kogukondadel oma kasutajate vahel jagada algoritme, tarkvara, teadmisi ja andmeid.

83. Praeguse tehnoloogia tehnilised võimalused seavad piirangud täielikule jälgitavusele ning jälgida on võimalik ühte head põllumajandus- ja keskkonnatingimust praeguste nõuetele vastavuse eeskirjade alusel ja vaid osaliselt nelja ülejäänud seitsmest, mille puhul võib olla võimalik jälgida allnõudeid.

Õigusakt võimaldab nüüd liikmesriikidel hakata rakendama seire teel tehtavaid kontrolle nõuetele vastavuse kontrollimiseks ning paljud liikmesriigid on uuringuetapis, et hinnata seire teel tehtava kontrolli mõju nõuetele vastavuse kontrollisüsteemile.

84. Sentinel sobib teatud väljund- ja tulemusnäitajate vahetuks seireks liikmesriikide poolt.

Copernicus pakub võimalusi ÜPP näitajate seireks.

## **2. soovitus. Kasutada keskkonna- ja kliimanõuete seireks paremini ära uusi tehnoloogiaid**

1) Komisjon nõustub soovitusel.

Komisjon tuvastab tihedas koostöös liikmesriikidega peamised takistused, mis ei võimalda laiendada seire teel tehtava kontrolli ulatust, ning pakub välja piisavad õiguslikud ja tehnilised lahendused.

2) Komisjon nõustub soovitusel. Komisjon teeb koostööd liikmesriikidega, et toetada uute tehnoloogiate kasutamist poliitika seireks ja elluviimiseks, võimaldades kõigil põllumajandussektori sidusrühmadel innovatsioonist kasu saada.



# Auditirühm

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

Tulemusauditi viis läbi loodusvarade säästva kasutamise valdkonnaga tegelev I auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Nikolaos Milionis. Auditit juhtis kontrollikoja liige Phil Wynn Owen, keda toetasid kabinetiülem Gareth Roberts, kabineti atašeed Ramona Bortnowschi ja Olivier Prigent, valdkonnajuht Richard Hardy, auditijuht Jindrich Dolezal, auditijuhi asetäitja Els Brems ning audiitorid Paulo Braz, Antonio Caruda Ruiz, Arfah Chaudry, Michail Konstantopoulos, Anne Poulsen, Bruno Scheckenbach ja Pekka Ulander. Keelealast abi osutas Richard Moore.



*Vasakult paremale:* Pekka Ulander, Arfah Chaudry, Richard Moore, Jindrich Dolezal, Richard Hardy, Ramona Bortnowschi, Phil Wynn Owen, Olivier Prigent.

# Ajakava

Sündmus	Kuupäev
Auditiplaani vastuvõtmine / auditi algus	27.3.2019
Aruande projekti ametlik saatmine komisjonile (või teisele auditeeritavale)	14.11.2019
Aruande lõplik vastuvõtmine pärast ärakuulamismenetlust	8.1.2020
Komisjoni (või teise auditeeritava) vastuste saamine kõigis keeltes	24.1.2020

## AUTORIÕIGUS

© Euroopa Liit, 2020.

Euroopa Kontrollikoja taaskasutamispoliitikat rakendatakse [Euroopa Kontrollikoja otsusega nr 6–2019](#) avatud andmete poliitika ja dokumentide taaskasutamise kohta.

Kui ei ole märgitud teisiti (nt eraldiseisvates autoriõiguse märgetes), on ELile kuuluv kontrollikoja sisu litsentsitud vastavalt [litsentsile Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). See tähendab, et taaskasutamine on lubatud, kui autoriõigustele on viidatud ja muudatused on ära märgitud. Taaskasutaja ei tohi moonutada dokumentide algset tähendust ega sõnumit. Kontrollikoda ei vastuta taaskasutamise tagajärgede eest.

Kui konkreetses sisus, näiteks kontrollikoja töötajatest tehtud fotodel, on kujutatud tuvastatavaid eraisikuid, või kui see sisaldab kolmandate isikute teoseid, tuleb teil taotlema täiendavaid õigusi. Kui luba on saadud, tühistab see eespool nimetatud üldloa ja osutab selgelt mis tahes kasutuspiirangutele.

On võimalik, et ELile mittekuuluva sisu kasutamiseks või taasesitamiseks peate küsima luba otse autoriõiguse omajatelt. Tööstusomandi õigustega hõlmatud tarkvara või dokumendid, nagu patendid, kaubamärgid, registreeritud disainilahendused, logod ja nimed, ei kuulu kontrollikoja taaskasutamispoliitika alla ega ole teile litsentsitud.

Domeeni europa.eu alla koondatud Euroopa Liidu institutsioonide veebisaitidel leidub linke, mis viivad muudele veebisaitidele. Kontrollikoda ei vastuta nende sisu eest ja soovib teil seetõttu tutvuda nende veebisaitide isikuandmete kaitse põhimõtetega.

### **Euroopa Kontrollikoja logo kasutamine**

Euroopa Kontrollikoja logo ei tohi kasutada ilma kontrollikoja eelneva nõusolekuta.

PDF	ISBN 978-92-847-4247-9	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/418471	QJ-AB-20-001-ET-N
HTML	ISBN 978-92-847-4223-3	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/710206	QJ-AB-20-001-ET-Q

Uued kuvamistehnoloogiad, nagu ELile kuuluvad Copernicuse Sentineli satelliidid, võivad olla ühise põllumajanduspoliitika seires pöördelise tähtsusega, tuues samal ajal kasu ka põllumajandustootjatele ja keskkonnale. Leidsime, et komisjon on julgustanud liikmesriikide makseasutusi kasutama uusi tehnoloogiaid, eelkõige otsetoetuste pindalatoetuste seireks. 2019. aastal kasutasid toetusetaotluste kontrollimiseks Sentineli andmeid viie liikmesriigi 15 makseasutust, kuid nende uute tehnoloogiate laiemat kasutamist makseasutustes pidurdavad mitmed takistused. Soovitame komisjonil need takistused kõrvaldada ja kasutada uusi tehnoloogiaid rohkem keskkonna- ja kliimanõuete täitmise seireks.

Kontrollikoja eriaruanne vastavalt ELTLi artikli 287 lõike 4 teisele lõigule.



EUROOPA  
KONTROLLIKODA



Euroopa Liidu  
Väljaannete Talitus

EUROOPA KONTROLLIKODA  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: [eca.europa.eu/et/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/et/Pages/ContactForm.aspx)

Veebisait: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors