

Eriaruanne

Põllumajandusmaa bioloogiline mitmekesisus: ÜPP ei ole aidanud vähenemist peatada



EUROOPA
KONTROLLIKODA

Sisukord

	Punkt
Kokkuvõte	I–VIII
Sissejuhatus	01–13
Põllumajandusmaa bioloogilise mitmekesisuse vähenemisega kaasneb suur oht	01–08
Rahvusvaheline ja ELi tegevus bioloogilise mitmekesisuse vähenemise peatamiseks	09–13
Auditi ulatus ja lähenemisviis	14–18
Tähelepanekud	19–73
Lüngad ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia kavandamises, selle kooskõlastamises ühise põllumajanduspoliitikaga ja selle järelevalves	19–37
ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia on eesmärgi 3a suhtes pealiskaudne ning sellega seotud näitajad on puudulikud	20–27
Puudub ELi strateegia geneetilise mitmekesisuse kaitsmiseks	28–30
Komisjon ülehindab oma kulutusi bioloogilisele mitmekesisusele	31–37
Enamik ÜPP rahastamisest avaldab vähest positiivset mõju bioloogilisele mitmekesisusele	38–60
Enamik otsetoetusi ei aita säilitada ega suurendada põllumajandusmaa bioloogilist mitmekesisust	39–40
Nõuetele vastavuse sanktsioonide kaval ei ole selget mõju põllumajandusmaa bioloogilisele mitmekesisusele	41–50
Rohestamise potentsiaali on bioloogilise mitmekesisuse parandamiseks vähe arendatud	51–60
Mõne maaelu arengu kavaga on võimalik põllumajandusmaa bioloogilist mitmekesisust parandada	61–73
Põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmel, Natura 2000 meetmel ja mahepõllumajandusmeetmel on kõige suurem potentsiaal säilitada või suurendada põllumajandusmaa bioloogilist mitmekesisust	62–64
Vähem vaeva nõudvate põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmete puhul on osalusmäär kõrgem	65–67

Põllukultuuride tootjad võtavad väiksema tõenäosusega bioloogilise mitmekesisusega seotud põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmeid	68–69
Tulemuspõhistel kavadel on positiivne mõju, kuid neid kasutatakse harva	70
Vähesed maaelu arengu näitajad keskenduvad tulemustele ja paljusid ei ole hiljuti ajakohastatud	71–73
Järeldused ja soovitused	74–82

Lisad

I lisa. Peamine audititöö liikmesriigi tasandil

II lisa. Bioloogilise mitmekesisuse näitajad

Mõisted ja lühendid

Komisjoni vastused

Ajakava

Auditirühm

Kokkuvõte

I Euroopa põllumajandusmaa liikide arv ja mitmekesisus ehk põllumajandusmaa bioloogiline mitmekesisus on paljude aastate jooksul vähenenud. Näiteks on alates 1990. aastast põllumajandusmaa lindude ja rohumaa liblikate populatsioonid vähenenud üle 30%.

II Komisjon võttis 2011. aastal vastu bioloogilise mitmekesisuse strateegia, mille eesmärk on peatada bioloogilise mitmekesisuse vähenemine ja ökosüsteemide seisundi halvenemine 2020. aastaks ning taastada need võimalikult suures ulatuses. Eelkõige võttis ta kohustuse suurendada põllumajanduse ja metsanduse rolli bioloogilise mitmekesisuse säilitamisel ja suurendamisel. Seda tehti seoses rahvusvahelise kohustusega see eesmärk saavutada, kuna kõik liikmesriigid ja EL ratifitseerisid ÜRO bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni.

III Komisjonil on kavas kasutada 2014.–2020. aastal 8,1% ELi eelarvest (86 miljardit eurot) bioloogilise mitmekesisusega seotud kulutusteks. Sellest summast 77% (66 miljardit eurot) peaks tulenema ühisest põllumajanduspoliitikast (ÜPP). ELi roll põllumajandusmaa bioloogilise mitmekesisuse kaitsmisel ja suurendamisel on ülioluline, sest EL kehtestab õigusaktide kaudu keskkonnastandardid ja kaasrahastab enamikku liikmesriikide põllumajanduskulutustest.

IV Auditi eesmärk oli hinnata, mil määral on ÜPP aidanud kaasa bioloogilise mitmekesisuse säilitamisele ja suurendamisele. Me uurisime ELi jõupingutusi 2020. aasta bioloogilise mitmekesisuse eesmärkide saavutamisel ning anname soovitusi, mida võtta arvesse praegustes 2021.–2027. aasta ÜPP seadusandlikes ettevalmistustes ja ELi uue, 2020. aasta järgse bioloogilise mitmekesisuse strateegia rakendamises.

V Me hindasime, kas EL kavandas oma bioloogilise mitmekesisuse strateegia ja ÜPP õigusraamistiku aastateks 2014–2020 nii, et need aitaksid bioloogilist mitmekesisust paremini kaitsta. Uurisime ka seda, kuidas komisjon on jälginud ja hinnanud edusamme oma bioloogilise mitmekesisuse strateegia 2020. aasta põllumajanduseesmärgi saavutamisel. Samuti hindasime, mil määral on ELi ja liikmesriikide meetmed aidanud sellele kaasa.

VI Leidsime, et 2020. aastani kestva ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia põllumajandusega seotud eesmärgi ja meetmete sõnastuse tõttu on edusammude mõõtmine keeruline. Samuti leidsime, et ELi poliitika ja strateegiad ei ole omavahel kooskõlastatud, mille üks tagajärg on see, et need ei käsitle geneetilise mitmekesisuse vähenemist. Viimaseks leidsime, et viis, kuidas komisjon jälgib ÜPP bioloogilise mitmekesisusega seotud kulutusi, ei ole usaldusväärne.

VII Juhtudel, mil see on teada, avaldavad ÜPP otsetoetused (70% ELi põllumajanduskulutustest) põllumajandusmaa bioloogilisele mitmekesisusele vähest mõju. Mõned otsetoetuste nõuded, eelkõige kliimat ja keskkonda säästvate põllumajandustavade kasutamine (edaspidi „rohestamine“) ning nõuetele vastavuse süsteem, võivad aidata suurendada bioloogilist mitmekesisust, kuid komisjon ja liikmesriigid on eelistanud väikese mõjuga valikuid. ELi maaelu arengu vahendite potentsiaal bioloogilise mitmekesisuse säilitamiseks ja suurendamiseks on parem kui otsetoetustel. Liikmesriigid kasutavad siiski suhteliselt harva suure mõjuga maaelu arengu meetmeid, näiteks tulemuspõhiseid ja nn tumerohelisi kavasid.

VIII Soovitame komisjonil

- 1) parandada 2020. aasta järgse ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia koordineerimist ja kavandamist ning sellega seoses jälgida ka täpsemalt kulutusi;
- 2) suurendada otsetoetuste rolli põllumajandusmaa bioloogilises mitmekesisuses;
- 3) suurendada maaelu arengu rolli põllumajandusmaa bioloogilises mitmekesisuses ja
- 4) töötada välja usaldusväärsed näitajad, et hinnata ÜPP mõju põllumajandusmaa bioloogilisele mitmekesisusele.

Sissejuhatus

Põllumajandusmaa bioloogilise mitmekesisuse vähenemisega kaasneb suur oht

01 Bioloogilise mitmekesisuse üleilmne vähenemine on üldtunnustatud tõsiasi. 2019. aastal hoiatas valitsustevaheline bioloogilist mitmekesisust ja ökosüsteemi teenuseid käsitlev teaduslik-poliitiline foorum (IPBES), et selle vähenemine toimub inimkonna ajaloos enneolematu kiirusega – praegu on kogu maailmas ligikaudu miljon looma- ja taimeliiki väljasuremisohus¹. 2020. aasta jaanuaris liigitas Maailma Majandusfoorum bioloogilise mitmekesisuse vähenemise ja ökosüsteemide hävimise maailma üheks viiest suurimast ohust² nii tõenäosuse kui ka mõju poolest.

02 Euroopa Keskkonnaamet (EEA) leidis 2019. aasta keskkonnaseisundi aruandes³, et põllumajanduse intensiivistamine on Euroopas jätkuvalt üks peamisi bioloogilise mitmekesisuse vähenemise ja ökosüsteemide seisundi halvenemise põhjuseid. Paljudes Euroopa piirkondades on varem mitmekesised maastikud, mis koosnesid paljudest väikestest põldudest ja elupaikadest, muutunud intensiivistamise tõttu ühetaoliseks katkematuks maa-alaks, mille majandamiseks kasutatakse suuri masinaid ja väga vähe tööjõudu (vt *joonis 1*). See on toonud kaasa looduslike taimede ja sellest tulenevalt ka loomade arvukuse ja mitmekesisuse vähenemise⁴. Saksamaal prognoositi 2017. aastal tehtud uuringus putukate üldise biomassi mõõtmise kohta, mille raames kasutati kohalike liikide seisundit ja suundumusi käsitleva teabe saamiseks 63 looduskaitsealal püüniseid, et 27 aasta jooksul väheneb lendavate putukate biomass hooajaliselt 76% ja südasuvel 82%⁵. Kuigi selles aruandes esitatud arvutuste tulemused on kahtluse alla seatud, toetavad muud uuringud järeldust üldise suundumuse kohta⁶.

¹ IPBES, „Global assessment report on biodiversity and ecosystem services“, 2019.

² Maailma Majandusfoorum, „Global Risks Report“, 2020.

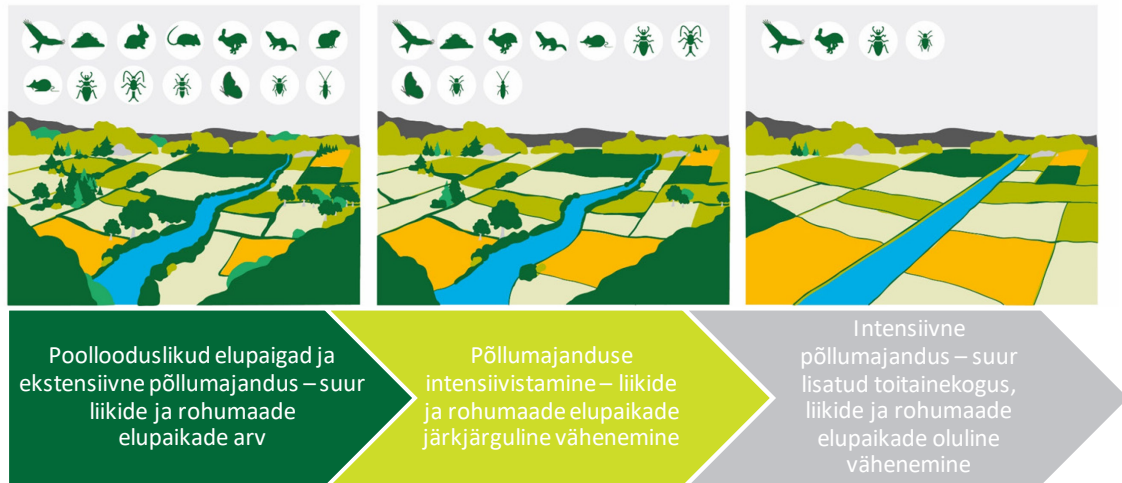
³ Euroopa Keskkonnaamet, „Euroopa keskkond – seisund ja väljavaated 2020. aastal“, 2019.

⁴ IPBES, „Regional assessment report on biodiversity and ecosystem services for Europe and Central Asia“, 2018.

⁵ Hallmann *et al.*, „More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas“, *PLoS ONE 12*, 2017.

⁶ Early, C., „Insect armageddon – the devil is in the detail“, *Ecologist*, 3. november 2017.

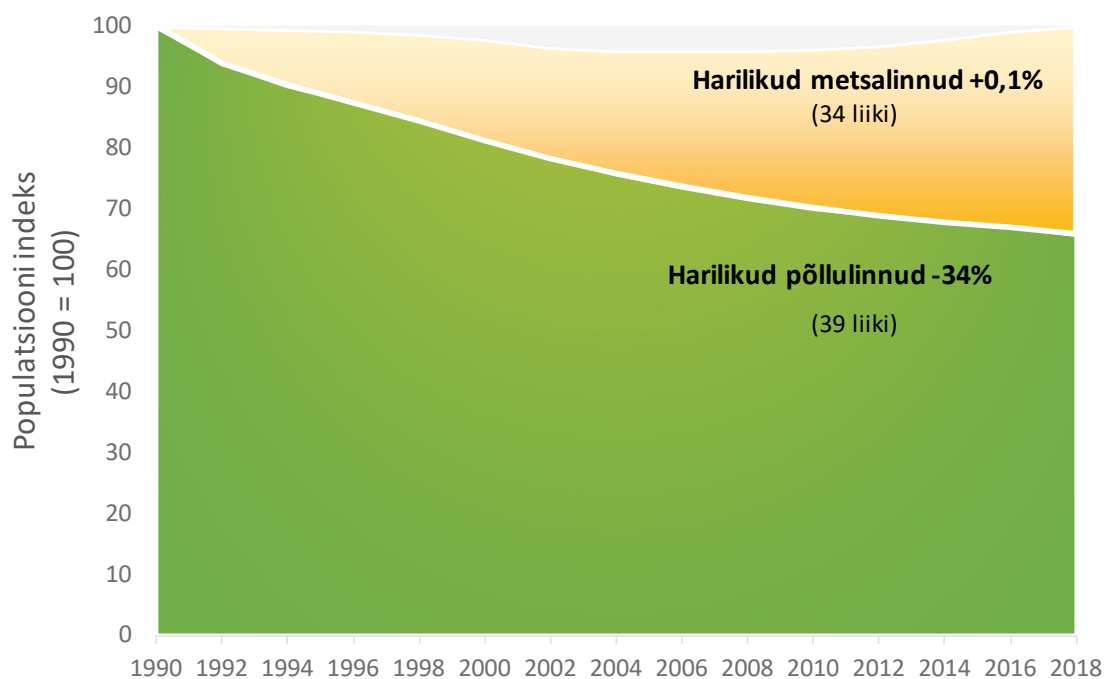
Joonis 1. Põllumajandusmaa bioloogilise mitmekesisuse vähenemine maakasutuse intensiivistamise tõttu



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

03 Põllumajandusmaa linnupopulatsioone peetakse heaks põllumajandusmaa bioloogilise mitmekesisuse muutumise näitajaks, sest linnud täidavad toiduahelas olulist rolli ja neid leidub paljudes erinevates elupaikades. Viimase avaldatud linnupopulatsiooni koondindeksi kohaselt on linnuliigid alates 1990. aastast vähenenud. Kõige silmatorkavam on see, et ELi põllumajandusmaa linnustiku indeksi kohaselt on põllumajandusmaal levinud 39 liigi hulgas olnud vähenemine 34%. Samal ajavahemikul on metsa linnustiku indeks tõusnud 0,1%, mis viitab sellele, et põllumajandus põhjustab oluliselt bioloogilise mitmekesisuse vähenemist (vt [joonis 2](#)).

Joonis 2. Ühise põllumajandusmaa ja metsa linnud – ELi populatsiooni indeks



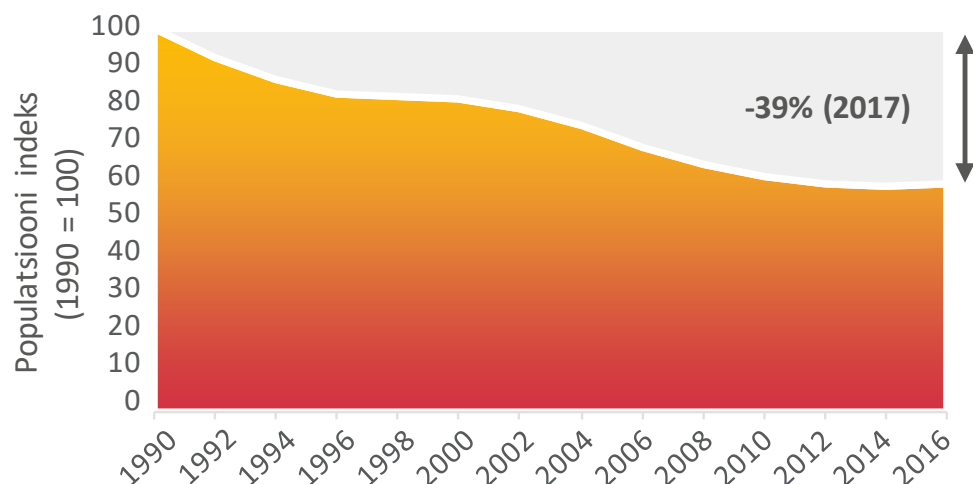
Allikas: Euroopa Kontrollikoda, Eurostati andmete alusel (2020).

04 Nii nagu linde leidub ka liblikaid paljudes elupaikades ja nad reageerivad kiiresti keskkonnatingimuste muutustele. Bioloogilise mitmekesisuse 2020. aastani kestva strateegia vahehinnangule lisatud komisjoni talituste töödokumendis on märgitud, et liblikad on paljude muude putukate suhtes representatiivsed⁷. Viimane [Euroopa rohumaa liblikate indeks](#) on pärit 2017. aastast. Selle kohaselt on 17 tüüpilise liblikaliigi koguarvud alates 1990. aastast vähenenud 39%, mis viitab rohumaa bioloogilise mitmekesisuse märkimisväärsele vähenemisele (vt [joonis 3](#)), kuigi olukord on alates 2013. aastast stabiliseerunud. Viimased liblikate seireandmed saadi neljateistkümnelt liikmesriigilt⁸.

⁷ Komisjon, komisjoni talituste töödokument „EU assessment of progress in implementing the EU biodiversity strategy to 2020“ (2/3) (SWD(2015) 187 final), mis on lisatud komisjoni aruandele Euroopa Parlamendile ja nõukogule „ELi bioloogilise mitmekesisuse 2020. aastani kestva strateegia vahehinnang“, COM(2015) 478 final, lk 20.

⁸ Belgia, Eesti, Hispaania, Iirimaa, Leedu, Luksemburg, Madalmaad, Portugal, Prantsusmaa, Rootsi, Rumeenia, Saksamaa, Sloveenia ja Soome.

Joonis 3. Euroopa rohumaa liblikate indeks



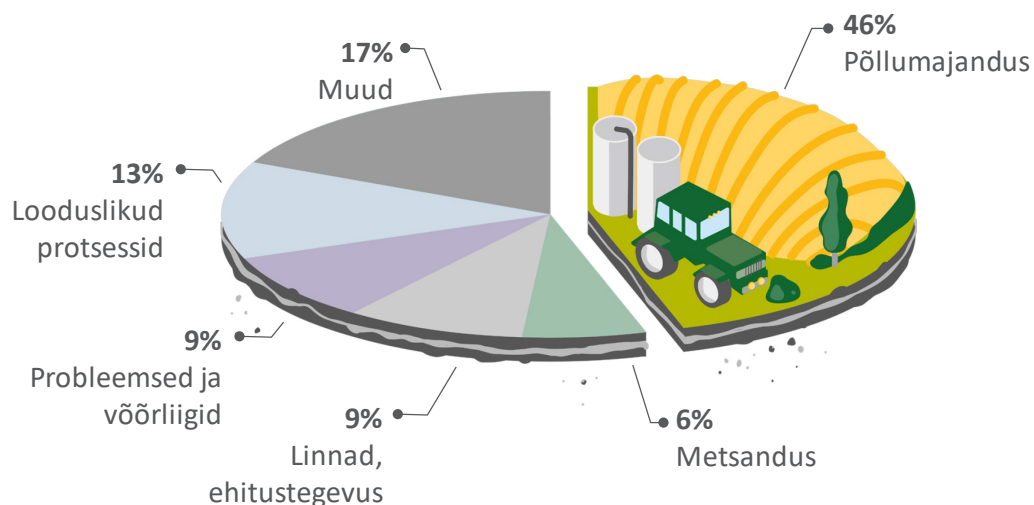
Allikas: Euroopa Kontrollikoda Euroopa Keskkonnaameti andmete alusel (2019).

05 Natura 2000 on ELi haruldaste ja ohustatud liikide peamiste paljunemis- ja puhkealade ning mõnede haruldaste looduslike elupaigatüüpide võrgustik. Viimane Natura 2000 ning sellega seotud elupaikade direktiivi ja linnudirektiivi aruandluse tsükkel, mille käigus mõõdeti ELi tähtsusega liikide ja elupaikade olukorda 2013.–2018. aastal, näitab, et olukord on võrreldes aastatega 2007–2012 halvenenud: ebasoodsa kaitsestaatusega elupaikade osakaal suurenes 69%-lt 72%-le⁹. Euroopa Keskkonnaamet teatas 2019. aastal¹⁰, et põllumajandus on ülekaalukalt peamine Natura 2000 kaitsealuseid rohumaa elupaiku kahjustav tegur (vt [joonis 4](#)).

⁹ <https://www.eea.europa.eu/themes/biodiversity/state-of-nature-in-the-eu/article-17-national-summary-dashboards/conservation-status-and-trends>.

¹⁰ Euroopa Keskkonnaamet, „Euroopa keskkond – seisund ja väljavaated 2020. aastal“, 2019.

Joonis 4. Peamised Natura 2000 alade rohumaade elupaiku kahjustavad tegurid



Allikas: Euroopa Kontrollikoda Euroopa Keskkonnaameti andmete alusel (2019).

06 Bioloogilise mitmekesisuse olukord on Euroopas erinev ja seetõttu peavad liikmesriigid tulema toime eri probleemidega. Näiteks Bulgaarias ja Rumeenias, mille bioloogilist mitmekesisust peetakse endiselt rikkalikuks (muu hulgas tänu traditsioonilisematele mitteintensiivsetele põllumajandustavadele ja väiksematele põllumajandusettevõtetele), on mõnedes uuringutes jõutud järeldusele, et seal piisaks bioloogilise mitmekesisuse praeguse seisundi säilitamisest¹¹. Teistes liikmesriikides, näiteks Madalmaades ja Saksamaal, kus intensiivpõllumajandus on palju levinum, näevad teadlased vajadust taastada bioloogiline mitmekesisus aladel, kus liigid ja rikkalikud looduslikud elupaigad on viimastel aastakümnetel kadunud¹².

¹¹ Sutcliffe *et al.*, „Harnessing the biodiversity value of central and eastern European farmland“, *Diversity and Distributions*, 21, 2015.

¹² Erisman *et al.*, „Agriculture and biodiversity: a better balance benefits both“, *AIMS Agriculture and Food*, 1(2), 2016; BfN, „Agriculture Report: Biological diversity in agricultural landscapes“, 2017.

07 Komisjon avaldas 2020. aasta märtsis hindamisaruande, mis käsitleb ÜPP mõju elupaikadele, maastikele ja bioloogilisele mitmekesisusele¹³. Hindamise kohaselt ei olnud sobivate seireandmete puudumise tõttu võimalik üldist mõju hinnata. Hindamises jõuti järeldusele, et liikmesriigid ei ole piisavalt kasutanud ÜPP vahendeid, et kaitsta poollooduslikke keskkondi, eelkõige rohumaad, või tagada, et kõik poollooduslikud elupaigad, mida saaks harida, on otsetoetuste saamiseks toetusõiguslikud. Samuti leiti, et liikmesriigid oleksid võinud kasutada rohkem eri ÜPP meetmeid, et toetada põllumajanduse ja bioloogilise mitmekesisuse koostoimet. Peale selle ei ole olnud nende põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmete kavandamine ja rahastamine, millega toetatakse intensiivse taimekasvatusega tegelevaid põllumajandusettevõtteid, piisavalt atraktiivne, et aidata kaasa vajalikele majandamise muudatustele bioloogilise mitmekesisuse parandamiseks.

08 ÜPP mõju põllumajandusmaa bioloogilise mitmekesisuse olukorrale ELis tervikuna ei ole teada. Tšehhi olukorda kajastavas 2019. aastal avaldatud uuringus¹⁴ aga tõendati, et põllumajandus on pärast riigi ühinemist ELiga 2004. aastal märkimisväärselt intensiivistunud ning et põllumajandusmaa linnupopulatsioonid on sellest ajast alates vähenenud. Taani põllumajandustootjate liit on vahepeal leidnud, et Saksamaa 2017. aasta uuringus (vt punkt **02**) ja 2019. aasta uuringus¹⁵ kirjeldatud putukate populatsioonide järsk vähenemine oli kõige enam seotud kohustusliku maa tootmisest kõrvalejätmise kava välja jätmisega ÜPP eeskirjadest 2009. aastal¹⁶. Euroopa Majandusühendus võttis maa tootmisest kõrvalejätmise kava kasutusele 1988. aastal, et aidata vähendada tootmise suuri ja kulukaid ülejääke, mis tekkisid Euroopas ÜPP tagatud hinna süsteemi raames, ning saavutada keskkonnakasut. Põllumajandustootjatelt nõuti, et nad jätaksid osa oma maast intensiivsest tootmisest kõrvale.

¹³ Alliance Environnement, „Evaluation of the impact of the CAP on habitats, landscapes, biodiversity“, november 2019.

¹⁴ Reif *et al.*, „Collapse of farmland bird populations in an Eastern European country following its EU accession“, *Conservation Letters*, 2019.

¹⁵ Seibold *et al.*, „Arthropod decline in grasslands and forests is associated with drivers at landscape level“, *Nature*, 2019.

¹⁶ Deter, A., „Insektenrückgang: Dänischer Bauernverband sieht Zusammenhang mit EU-Agrarpolitik“, *TopAgrar Premium*, 2019.

Rahvusvaheline ja ELi tegevus bioloogilise mitmekesisuse vähenemise peatamiseks

09 EL ja liikmesriigid allkirjastasid ÜRO bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni 1992. ja 1993. aastal. Euroopa Ülemkogu (nõukogu) kiitis bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni heaks 1993. aastal¹⁷. Kõik bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni osalised, sealhulgas EL ja selle liikmesriigid, võtsid 2010. aastal kohustuse täita Aichi bioloogilise mitmekesisuse eesmärgid, millega kehtestati bioloogilise mitmekesisuse prioriteetsete meetmete ülemaailmne raamistik kuni 2020. aastani. ELi peamine koordineerimismehhanism on nõukogu rahvusvaheliste keskkonnaküsimuste tööühm (bioloogiline mitmekesisus). Ka kestliku arengu tegevuskava aastani 2030 ja selle 17 eesmärki, mille ÜRO võttis vastu 2015. aastal, andsid bioloogilise mitmekesisuse teemale uut hoogu. Peamised Aichi eesmärgid ja kestliku arengu eesmärgid, mis on seotud põllumajandusmaa bioloogilise mitmekesisusega, on esitatud [joonisel 5](#).

Joonis 5. Põllumajandusega seotud peamised Aichi 2020. aasta eesmärgid ja 2030. aasta kestliku arengu eesmärgid

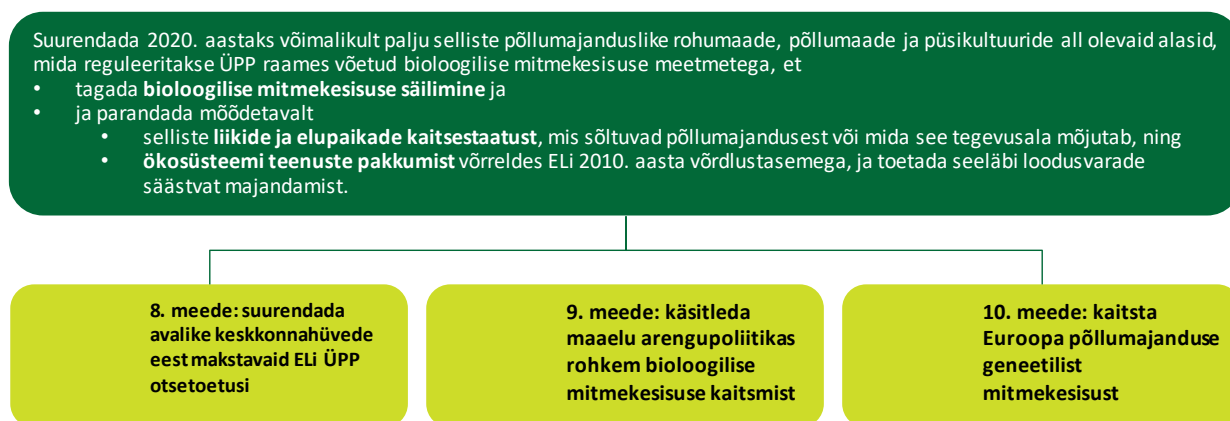


Allikas: Euroopa Kontrollikoda ÜRO väljaannete põhjal.

¹⁷ Nõukogu 25. oktoobri 1993. aasta otsus bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni sõlmimise kohta (93/626/EMÜ).

10 Bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni kohaste kohustuste täitmiseks võttis komisjon 1998. aastal vastu teatise Euroopa bioloogilise mitmekesisuse strateegia kohta. 2001. aastal koostas komisjon oma esimese tegevuskava, mida ajakohastati 2006. aastal ja mis asendati seejärel 2011. aastal ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegiaga aastani 2020. Nõukogu¹⁸ ja Euroopa Parlament¹⁹ kinnitasid selle vastavalt 2011. ja 2012. aastal ning see hõlmab kuut eesmärki. Eesmärk 3 käsitleb põllumajanduse ja metsanduse rolli suurendamist bioloogilise mitmekesisuse säilitamises ja suurendamises. Põllumajandust käsitlev eesmärk 3a hõlmab üldist kohustust, kolme meetet ja viit allmeetet (vt [joonis 6](#)).

Joonis 6. 2020. aastani kestva ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia põllumajandust käsitlev eesmärk 3a ja seotud meetmed



Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni teabe põhjal.

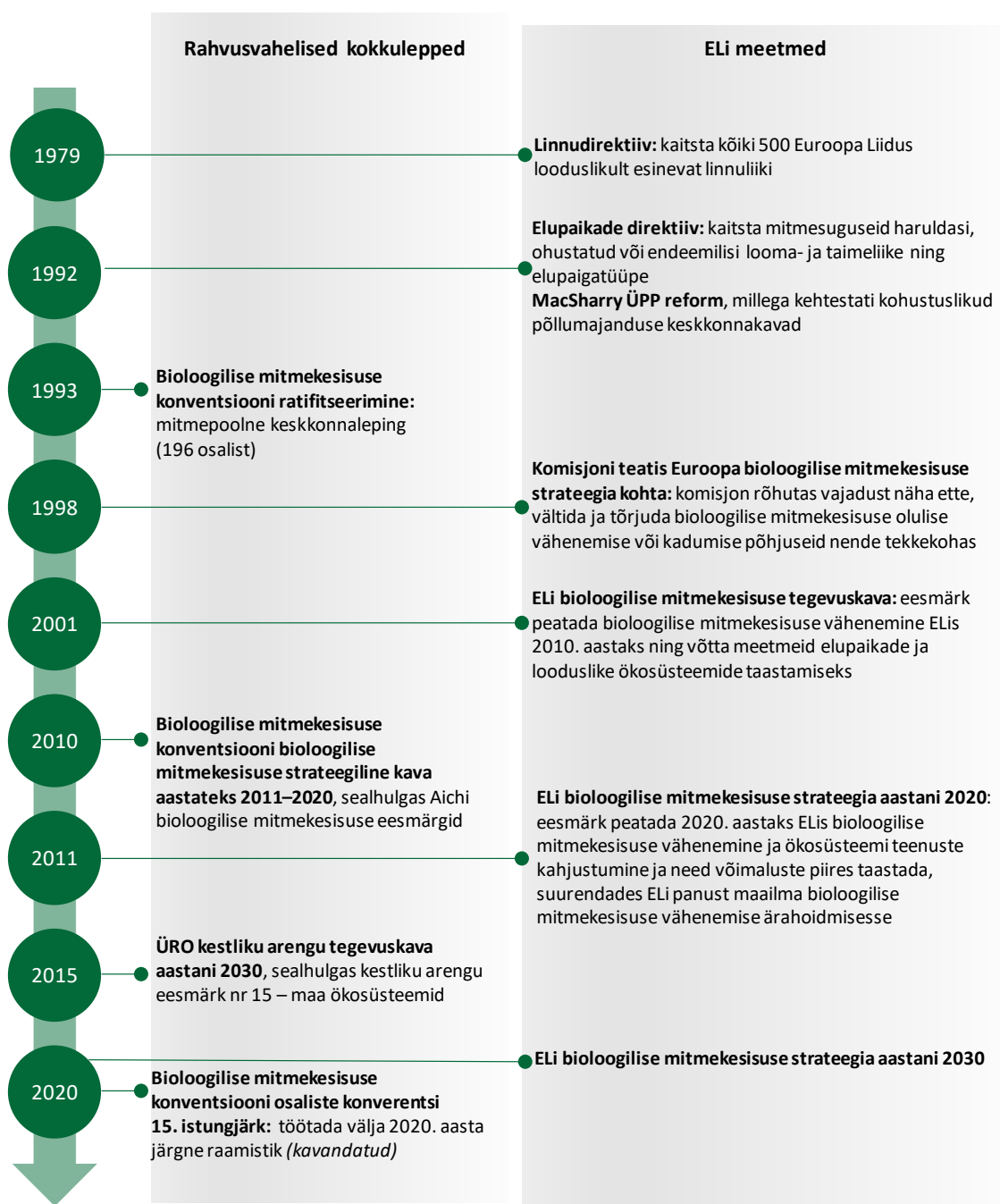
11 Komisjonis vastutab keskkonnaalaste õigusaktide ja poliitikameetmete kavandamise ja rakendamise eest üldiselt keskkonna peadirektoraat (DG ENV). Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat (DG AGRI) tegeleb põllumajandusalaste õigusaktide ja poliitikameetmetega. Liikmesriigid peavad töötama välja eesmärgi saavutamiseks tehtavad sammud ja tegema nende üle järelevalvet.

¹⁸ ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia aastani 2020 – Järeldused, mille nõukogu (keskkond) võttis vastu 21. juunil 2011 (ST 11 978/11).

¹⁹ Euroopa Parlamendi 20. aprilli 2012. aasta resolutsioon „Meie elukindlustus, meie looduskapital: ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia aastani 2020“ (2011/2307/(INI)).

12 Kuna praeguse bioloogilise mitmekesisuse strateegia kehtivus lõppeb käesoleval aastal, teatas komisjon oma [Euroopa rohelises kokkuleppes](#), et tal on kavas esitada uus, kuni 2030. aastani kehtiv strateegia. Uus strateegia avaldati mais 2020. Selles kirjeldatakse üldpõhimõtteid ja pannakse alus bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni osaliste konverentsi 15. istungjärgule (COP15). Et anda uuele strateegiale praktiline vorm, kavatseb komisjon esitada 2021. aastal järelmeetmed.

Joonis 7. Rahvusvahelised kokkulepped ja ELi tegevus bioloogilise mitmekesisuse valdkonnas



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

13 EL kehtestab keskkonna- ja põllumajandusstandardid ELi õigusaktide ja põllumajandussektori rahalise toetamise kaudu. Komisjon on teatanud, et on ajavahemikuks 2014–2020 eraldanud 8,1% ELi eelarve vahenditest (86 miljardit eurot) bioloogilisele mitmekesisusele. Komisjon märgib oma [2020. aasta eelarvestuses](#), et bioloogilise mitmekesisuse rahastamine ÜPPst moodustab 2014.–2020. aastal kokku 66 miljardit eurot (77% bioloogilise mitmekesisuse kulutustest).

Auditi ulatus ja lähenemisviis

14 Auditi eesmärk oli hinnata ÜPP rolli bioloogilise mitmekesisuse säilitamisel ja suurendamisel 2020. aastani kestva ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia eesmärgi 3a raames. Valisime selle teema, kuna bioloogiline mitmekesisus väheneb Euroopas kiiresti, põllumajandus täidab selles vähenemises olulist rolli, ÜPP osakaal ELi eelarves on suur ning hiljutised hinnangud ELis strateegia elluviimise ja eelkõige põllumajanduseesmärgi täitmise kohta on negatiivsed. Käesolev eriaruanne täiendab meie eriaruannet Natura 2000 võrgustiku kohta²⁰.

15 Meie eesmärk oli anda soovitusi, mida saaks arvesse võtta 2021.–2027. aasta ÜPP seadusandlikes ettevalmistustes, ELi uues bioloogilise mitmekesisuse strateegias aastani 2030 ning COP15 aruteludes ja otsuste tegemisel. Auditis ei käsitletud uue strateegia sisu ega ka seda, mil määral on EL teinud edusamme bioloogilise mitmekesisusega seotud rahvusvaheliste kohustuste täitmisel. Audit ei käsitlenud ka tolmeldajaid, kuna me esitame sellel teemal eraldi aruande. Putuktolmeldajate hinnanguline otsene panus Euroopa põllumajandusse on 15 miljardit eurot aastas²¹.

16 Auditis käsitleti selliste ELi meetmete kavandamist, rakendamist, tulemusi ja järelvalvet, mille eesmärk on peatada ELi põllumajandusmaa bioloogilise mitmekesisuse vähenemine. Keskendusime ELi ja riiklike bioloogilise mitmekesisuse strateegiate põllumajandust käsitlevatele elementidele ning nende rakendamisele eri vahendite, eelkõige ÜPP kaudu. Vaatlesime peamiselt käesolevat programmitöö perioodi (2014–2020), kuid võrdlemiseks uurisime ka sarnaste ÜPP vahendite kavandamist, rakendamist ja tulemusi eelmisel perioodil (2007–2013). Samuti võtsime arvesse komisjoni seadusandlikke ettepanekuid 2020. aasta järgse perioodi ÜPP kohta.

17 Üldine auditiküsimus oli järgmine: kas ÜPP on aidanud kaasa bioloogilise mitmekesisuse säilitamisele ja suurendamisele? Küsimusele vastamiseks uurisime,

- o kas EL kavandas oma bioloogilise mitmekesisuse strateegia ja ÜPP 2014.–2020. aasta õigusraamistiku nii, et need aitavad bioloogilist mitmekesisust paremini kaitsta, ning kuidas on komisjon jälginud ja hinnanud oma bioloogilise

²⁰ Vt Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 1/2017: „Natura 2000 võrgustiku täies ulatuses rakendamiseks on vaja täiendavaid jõupingutusi“.

²¹ Potts *et al.*, „Status and trends of European pollinators. Key findings of the STEP Project“, 14. jaanuar 2015.

mitmekesisuse strateegia 2020. aasta põllumajanduseesmärgi saavutamiseks tehtud edusamme;

- o kas otsetoetustel on olnud ÜPP 2014.–2020. aasta perioodil tõendatav positiivne mõju ning
- o kas ÜPP 2014.–2020. aasta maaelu arengu meetmetes – eelkõige põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmete kaudu – on keskendunud bioloogilisele mitmekesisusele.

18 Auditi tõendusmaterjali allikad on järgmised:

- o selliste andmete ja dokumentide, sealhulgas teaduslike, strateegiliste, seadusandlike, poliitika- ja suunisdokumentide läbivaatamine, mis on seotud ELi ning valimisse kuuluvate liikmesriikide ja piirkondade põllumajandusmaa bioloogilise mitmekesisusega;
- o vestlused komisjoni viie peadirektoraadi (põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat, keskkonna peadirektoraat, Eurostat, Teadusuuringute Ühiskeskus ning teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraat) ja Euroopa Keskkonnaameti töötajatega, valitsusväliste organisatsioonide (BirdLife Europe, COPA-COGECA, IEEP Brussels, Eurogroup for Animals) ning riiklike ja piirkondlike ametiasutuste, põllumajandustootjate organisatsioonide ja muude üksuste esindajatega;
- o külastused viide erineva bioloogilise mitmekesisuse, põllumajandus- ja maastikuprofiiliga liikmesriiki (Iirimaa, Küpros, Poola, Rumeenia ja Saksamaa);
- o põllumajandusettevõtete külastused ja arutelu 78 põllumajandustootjaga 14 liikmesriigis (vt *lisa*);
- o üheksa muu liikmesriigi/piirkonna riiklike ja piirkondlike ametiasutuste küsitlus (üksikasjad on esitatud *lisas*).

Lisaks korraldasime 2019. aasta oktoobris arutlusringi põllumajandusmaa bioloogilise mitmekesisuse teemal selle valdkonna teadus-, poliitika- ja haldusekspertidega. Arutelu aitas meil oma audititulemusi kontrollida ja täiendada. Arutelu jälgisid põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi ning keskkonna peadirektoraadi töötajad.

Tähelepanekud

Lüngad ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia kavandamises, selle koostööstamise ühise põllumajanduspoliitikaga ja selle järelevalves

19 Uurisime, kas ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia 2020. aasta põllumajanduseesmärk on konkreetne, mõõdetav, saavutatav, asjakohane ja ajaliselt piiritletud ning kas ELi tegevus on sellega kooskõlas. Samuti kontrollisime, kas ÜPP 2014.–2020. aasta perioodi õigusaktid on kooskõlas 2020. aastani kestva ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia ja riiklike algatustega ning kas komisjonipoolne kulutuste jälgimine annab usaldusväärset teavet bioloogilise mitmekesisusega seotud ELi kulutuste kohta.

ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia on eesmärgi 3a suhtes pealiskaudne ning sellega seotud näitajad on puudulikud

20 Nagu on näidatud [joonisel 6](#), koosneb ELi strateegia eesmärkidest ja meetmetest. See kehtestati kümneks aastaks, samas kui ELi eelarve ja põllumajanduspoliitika raamistik järgivad seitsmeaastast poliitikatsüklit. Komisjoni 2020. aastani kestvale ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegiale lisatud 2011. aasta mõjuhinnangus märgiti, et „soovituslik“ põllumajanduseesmärk (3a) tuleks ÜPP reformi kavandamisel konkreetselt sõnastada, et saavutada 2020. aastaks seatud bioloogilise mitmekesisuse eesmärk²². ÜPP 2014.–2020. aasta meetmete tulemuslikkust mõõdetakse seoses kolme eesmärgiga, mis hõlmavad loodusvarade säästvat majandamist ja kliimameetmeid, keskendudes kasvuhoonegaaside heitkogustele, elurikkusele, mullale ja veele²³.

²² Komisjon, „Impact Assessment Accompanying the Communication—Our Life Insurance, Our Natural Capital: an EU Biodiversity Strategy to 2020“ (SEC(2011) 540 final).

²³ Määrus (EL) nr 1306/2013 ühise põllumajanduspoliitika rahastamise, haldamise ja seire kohta, artikli 110 lõige 2.

21 Komisjon teatas oma 2015. aasta vahehindangus 2020. aastani kestva bioloogilise mitmekesisuse strateegia kohta, et märkimisväärseid edusamme ei ole tehtud, eelkõige põllumajandust (eesmärk 3a) ja metsandust (eesmärk 3b) käsitleva 3. eesmärgi saavutamisel, ning et tähtaegadest kinnipidamiseks on vaja teha suuremaid jõupingutusi (vt *joonis 8*). Nagu on märgitud punktides *03–05*, kinnitavad ka hiljutised teaduslikud andmed²⁴, et alates 2015. aastast ei ole 3. eesmärgi täitmisel mõõdetavat üldist paranemist saavutatud ning et seda ei täideta 2020. aastaks.

Joonis 8. Bioloogilise mitmekesisuse strateegia kuue eesmärgi vahehindamine



Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni 2015. aasta vahehindangu põhjal.

22 Komisjon esitas 2018. aastal oma ÜPP seadusandlikud ettepanekud 2020. aasta järgseks perioodiks. Üks üheksast erieesmärgist on see, et ÜPP aitaks panustada elurikkuse kaitseks, edendada ökosüsteemi teenuseid ning säilitada elupaiku ja maastikke²⁵. Uue, 2030. aastani kestva bioloogilise mitmekesisuse strateegia ajakava –

²⁴ Vt nt Langhout, W., „The EU Biodiversity Strategy to 2020. Progress report 2011–2018“, 2019; Simoncini *et al.*, „Constraints and opportunities for mainstreaming biodiversity and ecosystem services in the EU’s Common Agricultural Policy: Insights from the IPBES assessment for Europe and Central Asia“, *Land Use Policy*, 88. väljaanne, 2019; Euroopa Keskkonnaamet, „Euroopa keskkond – seisund ja väljavaated 2020. aastal“, 2019.

²⁵ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse eeskirjad, kuidas toetada liikmesriikide koostatavaid Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondist (EAGF) ja Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (EAFRD) rahastatavaid ühise

2020. aastal koostatakse üldine kava ja seejärel 2021. aastal tegevuskava –, mis auditi tegemise ajal kehtis, raskendas uue strateegia arvesse võtmist ELi hõlmavate ÜPP meetmete kavandamisel. Liikmesriigid saavad seda siiski kasutada oma ÜPP strateegiakavade väljatöötamisel 2021. aastal.

23 2020. aastani kestva strateegia põllumajanduseesmärk (3a) on jagatud konkreetseteks tegevusvaldkondadeks ja sellel on selge tähtaeg, seetõttu peame seda konkreetseks ja ajaliselt piiratuks. Paraku on see saavutatavuse ja asjakohasuse seisukohast puudulik ega ole kvantifitseeritud, mistõttu on selle täitmise edenemise mõõtmine piiratud. Selle asemel sätestatakse strateegias, et põllumajandusega seotud eesmärk peab aitama kaasa ka 1. ja 2. eesmärgi saavutamisele, millel on sihtväärtused. 1. eesmärk on seotud Natura 2000 aladega ja on mõõdetav. Selles märgitakse, et 2020. aastaks peaksid liidu loodusvaldkonna õigusaktidega kaitstud liikide ja elupaikade hindamised näitama kaitsestaatuses paranemist ning seisundi või stabiilsuse paranemist 100% rohkemate elupaikade ja 50% rohkemate liikide puhul. 2. eesmärk hõlmab eesmärki taastada „vähemalt 15% kahjustatud ökosüsteemidest“. Strateegiast ei selgu, kuidas mõõta 15% eesmärgi saavutamist või põllumajanduse panust sellesse. Komisjon märkis 2020. aasta strateegia vahehinnangus, et veekogude taastamise eesmärk oli „tõenäoliselt“ saavutatud (18% taastatud), kuid ei esitanud protsentuaalset näitajat ühegi teise ökosüsteemi kohta.

24 Komisjon alustas 2005. aastal Euroopa bioloogilise mitmekesisuse näitajate (Streamlined European Biodiversity Indicators – SEBI) kindlaksmääramist, et hinnata edusamme ELi bioloogilise mitmekesisuse eesmärkide saavutamisel. Põllumajanduseesmärgi ja/või põllumajandusmaa bioloogilise mitmekesisuse seisukohast kõige asjakohasemad SEBI-d on loetletud *II lisas*. Komisjon on korrapäraselt ajakohastanud viit näitajat, kuid kaheksa näitaja andmed on pärit kuue aasta tagusest või isegi varasemast ajast. Näiteks viimased kättesaadavad andmed näitaja „Põllumajandusloomade geneetiline mitmekesisus“ kohta kajastavad 2005. aasta olukorda ja hõlmavad vaid viit liikmesriiki, samal ajal kui näitaja „Suure loodusväärtusega ala“ näitab olukorda 2006. aastal. Nende andmete puudulikkuse tõttu ei ole võimalik jälgida SEBI-de kui terviku edusamme. Kolm korrapäraselt ajakohastatud näitajat näitavad kas ebasoodsat suundumust (põllulinnud, rohumaade elupaigad) või stabiliseerumist (liblikad). Ülejäänud kahte ei saa kasutada suundumuste jälgimiseks. Esimesel juhul (üleeuroopalise tähtsusega liigid) moonutas tulemusi meetoodika muutmine ja teisel juhul (lämmastiku bilanss) olid kõige uuemad andmed pärit 2015. aastast.

põllumajanduspoliitika strateegiakavu (ÜPP strateegiakavad) (COM(2018) 392 final), artikli 6 lõike 1 punkt f.

25 ÜPP bioloogilisele mitmekesisusele avalduva mõju jälgimiseks kasutatakse põllumajanduse keskkonnanäitajaid ning ühist seire- ja hindamisraamistikku. Näiteks kasutab komisjon 2014.–2020. aasta ÜPP raames ELi põllumajandusmaa bioloogilise mitmekesisuse mõõtmiseks suure loodusväärtusega põllumajandustootmise ja -maa näitajaid (vt *II lisa*). Lisaks bioloogilise mitmekesisuse kaitsmisele väikese intensiivsusega põllumajanduse kaudu püütakse suure loodusväärtusega põllumajandustootmisega tagada sotsiaalsed ja keskkonnakasud, nagu CO₂ säilitamine, puhas vesi, metsa- ja maastikupõlengute ennetamine, geneetilise mitmekesisuse suurendamine ja kultuuriväärtuste kaitse. Nagu on näidatud *II lisas*, hõlmavad kõik kolm näitajate rühma suure loodusväärtuse käsitlust.

26 Komisjon kehtestas 2007.–2013. aasta ühises seire- ja hindamisraamistikus kolm suure loodusväärtusega seotud näitajat. 2014.–2020. aasta raamistikus säilitas ta suure loodusväärtusega põllumajandustootmise näitaja, mida kasutatakse nii konteksti kui ka mõju näitamiseks. *Komisjoni uuringu* kohaselt ei olnud 2017. aasta seisuga kuus liikmesriiki (Kreeka, Läti, Malta, Prantsusmaa, Rumeenia ja Tšehhi) ning 24 ELi piirkonda Belgias, Hispaanias, Itaalias ja Portugalis suure loodusväärtusega põllumajandustootmisega maid kindlaks teinud ega algatanud korrapärast seiret. Liikmesriikide ja piirkondade viimased, 2019. aasta juunis komisjonile esitatud maaelu arengu eduaruanded kinnitasid olukorda: ainult kahes kolmandikus aruannetes oli kvantifitseeritud teave suure loodusväärtusega põllumajandusmaa kohta. Teatavad riiklikud ja piirkondlikud ametiasutused, näiteks Küprosel ja Saksamaal, on loonud oma vahendid suure loodusväärtusega seonduvate andmete kogumiseks. Suure loodusväärtuse näitaja väärtused ei ole liikmesriigiti võrreldavad, kuid kajastavad liikmesriigi määratlust. Komisjon ei ole lisanud suure loodusväärtuse näitajat 2020. aasta järgsesse ÜPP raamistikku.

27 Mõjuhindangus²⁶, mis koostati enne komisjoni seadusandlike ettepanekuid ÜPP kohta perioodil 2014–2020, tunnustati, kui oluline on hakata põllumajandussektoris arvestama bioloogilise mitmekesisusega seotud küsimusi, et saavutada bioloogilise mitmekesisuse strateegia põllumajanduseesmärk. Komisjon märgib hinnangus, et ta eeldas, et ÜPP otsetoetuste rohestamiskomponent aitab strateegiale oluliselt kaasa (vt punktid *51–60*). Komisjon ja liikmesriigid käsitlevad ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia põllumajandusmeetmeid peamiselt otsetoetuste (8. meede) ja maaelu arengu programmide (9. meede) kaudu (vt *joonis 9*).

²⁶ Komisjon, „Common Agricultural Policy towards 2020“ (SEC(2011) 1153).

Joonis 9. ÜPP vahendid ja nende seos 2020. aastani kestva ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegiaga

ÜPP vahendid		Bioloogilise mitmekesisuse eesmärk 3a
Kumulatiivne potentsiaalne kasu bioloogilisele mitmekesisusele	Maaelu arengu sihtvaldkond 4A <ul style="list-style-type: none"> Rakendatakse maaelu arengu programmide kaudu Vabatahtlik, hüvitatav Suurim potentsiaalne kasu bioloogilisele mitmekesisusele 	Meede 9 Meede 10
	Rohestamine <ul style="list-style-type: none"> Rakendatakse otsetoetuste kaudu Kohustuslik, rahalise toetusega (mõned põllumajandustootjad on vabastatud) 	Meede 8a
	Nõuetele vastavus <ul style="list-style-type: none"> Lähtetaseme kindlakstegemine Kontrollitakse kohustuslike majandamisnõuete ja HPK alusel 	Meede 8b

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Puudub ELi strateegia geneetilise mitmekesisuse kaitsmiseks

28 2020. aastani kestva ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia 10. meetmes nõuti, et komisjon soodustaks põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmete võtmist geneetilise mitmekesisuse kaitsmiseks ja uuriks sellega seotud strateegia väljatöötamise võimalusi (vt [joonis 10](#)).

Joonis 10. 2020. aastani kestva ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia 10. meede



10. meede: kaitsta Euroopa põllumajanduse geneetilist mitmekesisust

Komisjon ja liikmesriigid soodustavad **põllumajanduse keskkonnameetmete võtmist** põllumajanduse geneetilise mitmekesisuse kaitsmiseks ning uurivad geneetilise mitmekesisuse kaitse **strateegia väljatöötamise** võimalusi.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

29 Toiduainete tootmise süsteemide suurenev ühtsus ja meie ühekülgne toitumine on lisaks bioloogilise mitmekesisuse vähenemisele põhjustanud ka muid soovimatuid tagajärgi²⁷. Geneetiliste ressursside vähenemine vähendab looduslikku vastupanuvõimet kahjuritele ja haigustele ning põhjustab suuri keskkonnamuutusi²⁸.

30 Komisjon on jätkuvalt toetanud liikmesriikide jõupingutusi geneetilise mitmekesisuse vähenemise peatamiseks põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmete ning teadusprojektide kaudu. Sellised liikmesriigid nagu Poola, Taani ja Eesti on töötanud välja loomade või taimede geneetilise mitmekesisuse riiklikud strateegiad või programmid. Komisjoni tellitud 2016. aasta uuringus soovitati ELil töötada välja kooskõlas bioloogilise mitmekesisuse strateegiaga terviklik strateegia geneetilise mitmekesisuse kaitsmiseks ja säästvaks kasutamiseks²⁹. Uuringus tehti kindlaks, et peamine vähenemist põhjustav tegur on põllumajanduse intensiivistamine, mille puhul keskendutakse hea tootlikkusega tõugudele ja uutele maa majandamise tavadele (kus karjatamine on oluliselt vähenenud), mistõttu peaaegu 50% kõigist Euroopa põllumajandusloomade tõugudest sureb välja või muutub nende seisund ohustatuks või kriitiliseks. Üheksast küsitletud ametiasutusest kaheksa pooldas geneetilise mitmekesisuse kaitsmise strateegiat.

Komisjon ülehindab oma kulutusi bioloogilisele mitmekesisusele

31 Komisjon jälgib igal aastal, kui palju ta eraldab vahendeid bioloogilise mitmekesisuse jaoks, kuid tal ei ole sellega seoses kehtestatud sihttasest. Komisjon avaldab bioloogilise mitmekesisuse rahastamise näitajad bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni raames esitatavates aruannetes ja igal aastal ELi üldeelarve projektis. 2019. ja 2020. aastal on EL kavandanud kasutada ligikaudu 8% oma kogueelarvest bioloogilise mitmekesisusega seotud kulutusteks (ligikaudu 13,5 miljardit eurot aastas). ÜPP osakaal selles on 10,3 miljardit eurot aastas. Komisjon kohaldab määrasid 0%, 40% ja 100%, mis on kohandatud Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) Rio markerite põhjal. Komisjoni kriteeriumid nende määrade kohta on vähem konservatiivsed kui OECD omad (vt [tabel 1](#)).

²⁷ ÜRO Toidu- ja Põllumajandusorganisatsioon, „The Second Report on the State of the World’s Plant Genetic Resources for Food and Agriculture“, 2010; ÜRO Toidu- ja Põllumajandusorganisatsioon, „The State of the World’s Biodiversity for Food and Agriculture“, 2019.

²⁸ Euroopa Keskkonnaamet, „Euroopa keskkond – seisund ja väljavaated 2020. aastal“, 2019.

²⁹ Komisjon, „Preparatory action on EU plant and animal genetic resources“, lõpparuanne, 2016.

Tabel 1. OECD kategooriad ja ELi bioloogilise mitmekesisuse rahastamisele kohaldatavad määrad

OECD		EL	
Kategooria	Tegevus	Bioloogilise mitmekesisuse rahastamisele kohaldatav määr	Kasutatud kriteeriumid
2	Kulutused tegevustele, mille peamine (esmane) eesmärk on bioloogiline mitmekesisus	100%	Toetus aitab märkimisväärselt kaasa bioloogilise mitmekesisuse eesmärkide saavutamisele
1	Kulutused tegevustele, mille oluline , kuid mitte peamine eesmärk on bioloogiline mitmekesisus	40%	Toetus aitab mõõdukalt kaasa bioloogilise mitmekesisuse saavutamisele
0	Kulutused, mis ei ole suunatud bioloogilisele mitmekesisusele	0%	Toetuse panus on tühine

Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni 2017. aasta uuringu „Study on biodiversity financing and tracking biodiversity-related expenditures in the EU budget“ põhjal ja komisjoni 2020. aasta eelarvestuse põhjal (2019).

32 *Joonisel 11* on näidatud, kuidas komisjon kohaldab neid määrasid ÜPP kulutuste suhtes. Komisjon ei jälgi ega tasaarvesta nende kavade raames tehtud kulutusi, millel võib olla negatiivne mõju põllumajandusmaa bioloogilisele mitmekesisusele.

Joonis 11. Ülevaade meetodist, mida komisjon kasutab bioloogilisele mitmekesisusele ÜPP raames eraldatavate rahaliste vahendite arvutamiseks

	Element	Eli bioloogilise mitmekesisuse rahastamisele kohaldatav määr	Kavandatud panus bioloogilisse mitmekesisusse 2019. aastal
Otsetoetused	Rohestamine (30% otsetoetustest)	✗ 40% =	5,9 miljardit eurot 43,2 miljardist eurost (st ≈ 14%)
	Nõuetele vastavus (7% otsetoetustest)	✗ 40% =	
	Ülejäänud 63% otsetoetustest	✗ 0% =	
Maaelu arengu	Prioriteet 4 (ökosüsteemide ennistamine, säilitamine ja parandamine, v.a looduslikust eripärast tingitud piirangutega aladele ette nähtud summad)	✗ 100% =	4,4 miljardit eurot 14,7 miljardist eurost (st ≈ 30%)
	Sihtvaldkond 5E (CO ₂ säilitamine ja sidumine)	✗ 40% =	
	Muud	✗ 0% =	

Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni andmete põhjal.

33 Komisjon kohaldab kooskõlas OECD lähenemisviisiga 100% määra maaelu arengu kulutustele sihtvaldkonna 4A „Elurikkuse ennistamine, säilitamine ja parandamine“ raames, mis on suunatud konkreetselt bioloogilisele mitmekesisusele. Samuti kohaldab ta 100% määra kulutustele sihtvaldkonna 4B „Veemajanduse parandamine“ ja 4C „Mullaerosiooni tõkestamine ja mulla majandamise parandamine“ raames. Kuna bioloogiline mitmekesisus ei ole nende kahe sihtvaldkonna peamine eesmärk, ei vasta need 100% määra kriteeriumidele.

34 Komisjon kohaldab kõigi rohestamistoetuste suhtes 40% määra, kuigi nende positiivset mõju põllumajandusmaa bioloogilisele mitmekesisusele ei ole võimalik selgelt tõendada (vt punktid 51–60). Lisaks ei ole rohestamismõõded üldiselt ranged ja kajastavad suures osas tavapäraseid põllumajandustavasid. Oma [eriaruandes nr 21/2017](#) „Rohestamistoetus: keerukam sissetulekutoetuste kava ei ole veel keskkonnaalaselt tulemuslik“ hindasime, et põllumajandustootjad rajasid rohestamiselemente ainult ligi 3,5%-l põllumaast, st mitte rohkem kui 2%-l kogu ELi põllumajandusmaast. Lisaks on püsirohumaid käsitlevad uued rohestamismõõded muutnud põllumajandustavasid ainult 1,5% ELi põllumajandusmaa puhul.

35 Nõuetele vastavuse, st sanktsioonide süsteemi mõju kindlaks määramine põllumajandusmaa bioloogilisele mitmekesisusele tekitab mõningaid raskusi ja seda käsitletakse põhjalikumalt punktides **41–50**. Nõuetele vastavusest tuleneva panuse arvestamiseks kohaldab komisjon 40% määra 10% muude otsetoetuse komponentide suhtes (ligikaudu 70% otsetoetustest; vt **joonis 14**). Seda ei kohaldata selliste maaelu arengu kavade suhtes nagu looduslikust või muust eripärast tingitud piirangutega alade rahastamine, mis ei tule põllumajandusmaa bioloogilisele mitmekesisusele rohkem kasuks kui põhitoetuskava. Nõuetele vastavuse määrad võivad nõuetele vastavuse panust näidata üldiselt tegelikust suuremana.

36 Küpros, Iirimaa ja Saksamaa ei pidanud komisjoni meetodikat täpseks. Seetõttu ei ole Iirimaa ja Saksamaa oma bioloogilise mitmekesisuse kulutuste jälgimise süsteemide väljatöötamisel seda kasutanud. Nad tegid mõlemad ühe teaduslikel tõenditel põhineva kulutuste jälgimise analüüsi. Iirimaa kasutas oma bioloogilise mitmekesisuse üleriigilises kulutuste ülevaates kuut määra (0%, 5%, 25%, 50%, 75% ja 100%).

37 Leiame, et komisjoni kindlaks tehtud ligikaudu 10 miljardi euro suurune summa, kasutades vaid kolme määra (0%, 40% ja 100%), ei ole täiesti õige ega usaldusväärne. Meie järeldused on kooskõlas 2015. aastal³⁰ ja 2017. aastal³¹ tehtud sõltumatute uuringute tulemustega.

Enamik ÜPP rahastamisest avaldab vähest positiivset mõju bioloogilisele mitmekesisusele

38 Uurisime, kas aastatel 2014–2020 on otsetoetustel, sealhulgas rohestamisel ja nõuetele vastavuse süsteemil olnud bioloogilisele mitmekesisusele mõõdetav positiivne mõju, nagu nõutakse ELi strateegia 8. meetmes. 8. meede on jagatud kaheks allmeetmeks (vt **joonis 12**).

³⁰ Medarova-Bergstrom *et al.*, „Tracking Biodiversity Expenditure in the EU Budget“, lõpparuanne Euroopa Komisjonile, 2014.

³¹ Ernst&Young, „Study on biodiversity financing and tracking biodiversity-related expenditures in the EU budget“, 2017.

Joonis 12. 2020. aastani kestva ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia 8. meede ja selle allmeetmed



8. meede: suurendada avalike keskkonnanühvede eest makstavaid ELi ÜPP otsetoetusi

8a) Komisjon teeb ettepaneku maksta **ÜPP otsetoetusi** selliste **avalike keskkonnanühvede pakkumise eest**, mis lähevad kaugemale nõuetele vastavusest

8b) Komisjon teeb ettepaneku tõhustada ja lihtsustada **headele põllumajandus- ja keskkonnaningimustele vastavuse standardeid** ning kaaluda **veepoliitika raamdirektiivi** [...] lisamist nõuetele vastavuse rakendusalas

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

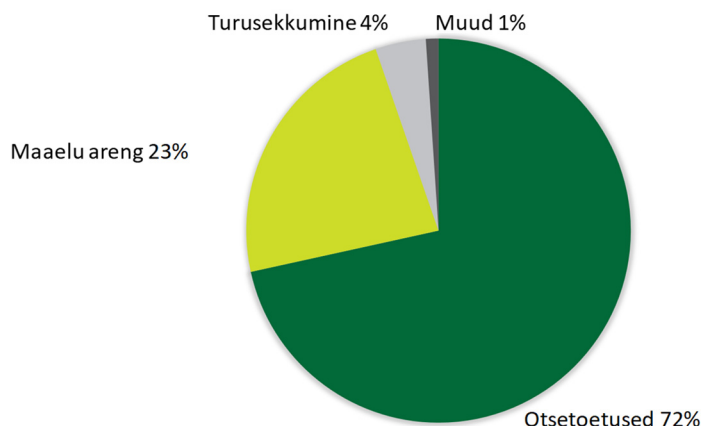
Enamik otsetoetusi ei aita säilitada ega suurendada põllumajandusmaa bioloogilist mitmekesisust

39 Otsetoetused, mille summa oli rohkem kui 40 miljardit eurot, moodustasid 2019. aastal üle 70% kõigist ELi põllumajanduskuludest (vt [joonis 13](#)). Otsetoetuskavad hõlmavad põhitoetuskava³², mille alusel põllumajandustootjad aktiveerivad toetusõigused proportsionaalselt nende deklareeritud toetusõigusliku maaga, ühtse pindalatoetuse kava³³, mille raames makstakse samuti toetust vastavalt põllumajandustootjate deklareeritud toetusõiguslikule maa-alale, ning rohestamiskorda (vt punktid [51–60](#)).

³² Vt Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 10/2018: „Põllumajandustootjate põhitoetuskava – liigutakse õige suunas, kuid mõju toetuse lihtsustamisele, suunamisele ja tasemete ühtlustamisele on piiratud“.

³³ Vt Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 16/2012: „Ühtse pindalatoetuse kava kui üleminekusüsteemi mõjususe uute liikmesriikide põllumajandustootjate toetamisel“.

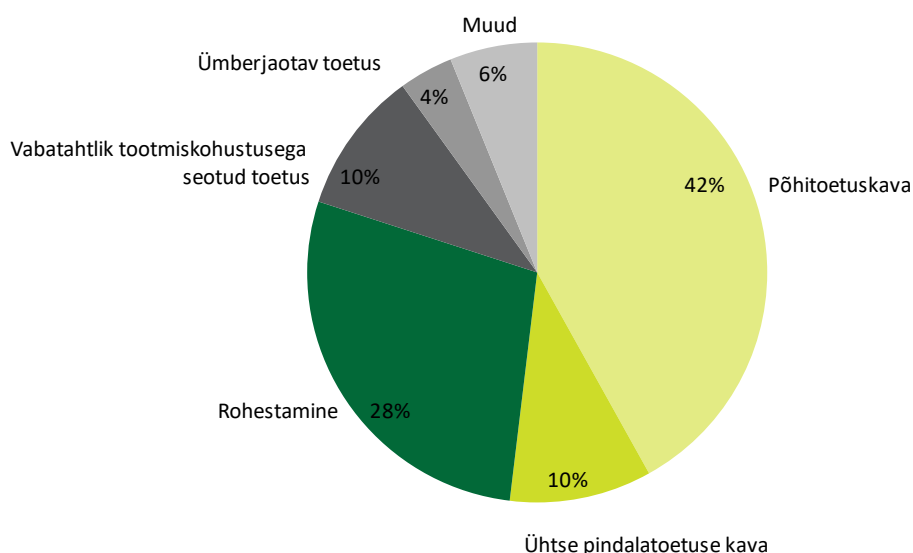
Joonis 13. ELi põllumajanduseelarve – toetused (2019)



Allikas: ELi 2019. aasta eelarve.

40 Nende liikmesriikide ametiasutuste sõnul, kellega me kohtusime, ei ole enamikul ELi otsetoetuste kavades otsest mõõdetavat mõju põllumajandusmaa bioloogilisele mitmekesisusele. Teadlaste sõnul võib vabatahtlik tootmiskohustusega seotud toetus avaldada negatiivset mõju. See mehhanism seob ligikaudu 10% ELi otsetoetuste eelarvest konkreetsete põllukultuuride tootmise või loomade kasvatamisega (vt [joonis 14](#)). Seetõttu annab see stiimuli jätkata toetatavat tegevust samas mahus või seda suurendada³⁴.

Joonis 14. Otsetoetused (2018)



Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni 2018. aasta tegevusaruande põllumajandust ja maaelu arengut käsitleva osa põhjal, juuni 2019.

³⁴ Brady *et al.*, „Impacts of Direct Payments – Lessons for CAP post-2020 from a quantitative analysis“, 2017.

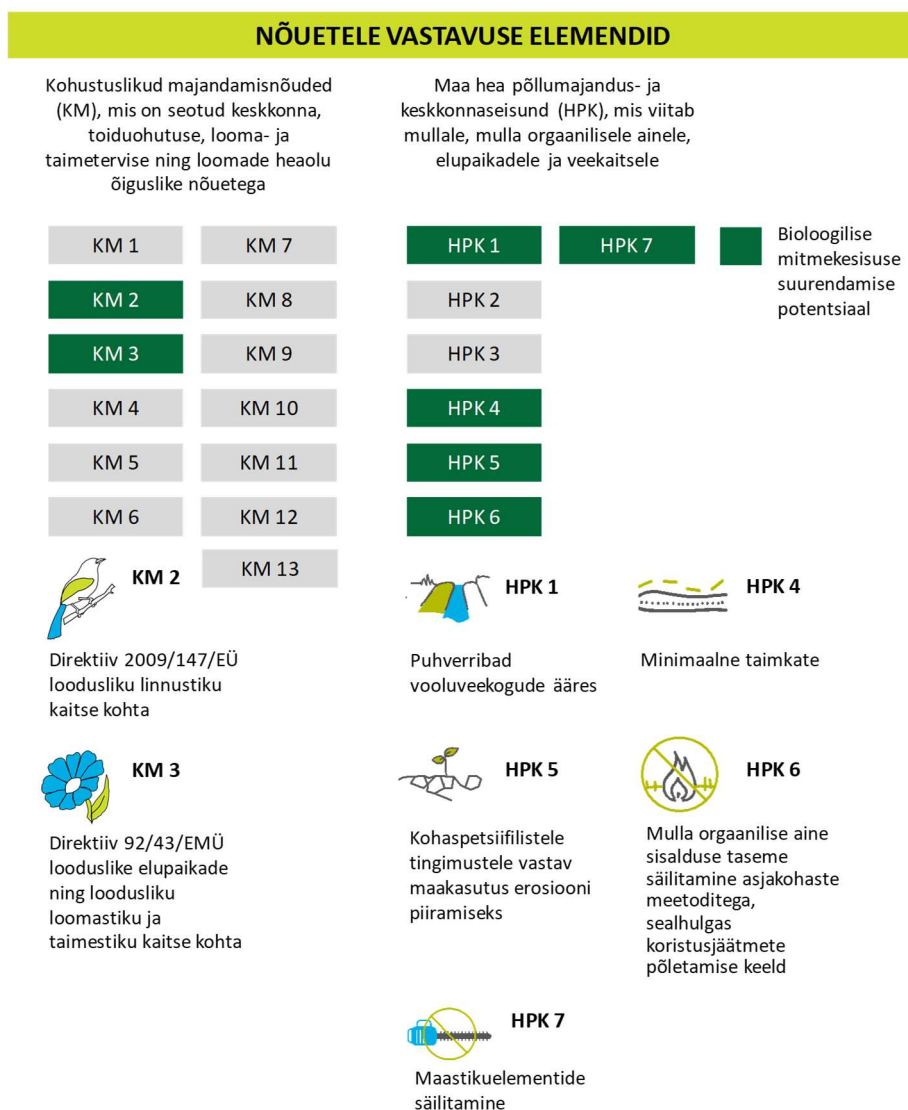
Nõuetele vastavuse sanktsioonide kaval ei ole selget mõju põllumajandusmaa bioloogilisele mitmekesisusele

41 Kui makseasutused avastavad, et ÜPP toetusi saav põllumajandustootja ei täida peamisi kohustuslikke majandamisnõudeid (KM) ning maa hea põllumajandus- ja keskkonnaseisundi (HPK) standardeid, peaksid nad üldiselt vähendama põllumajandustootjale makstavat toetust 1–5%. Nõudeid ja standardeid ei kohaldata siiski kõigi ELi põllumajandustootjate suhtes, näiteks nende suhtes, kes osalevad väikepõllumajandustootjate kavas. Kohustuslikud majandamisnõuded tulenevad asjakohaste õigusaktide, nt Natura 2000, taimekaitsevahendite ja nitraatidega seotud õigusaktide kohaldamisest ning seega dubleerivad kehtivaid eeskirju. Kohustuslike majandamisnõuete aluseks olevaid õigusakte kohaldatakse nõuetele vastavuse mehhanismist sõltumatult. Neid kohaldatakse kõigi ELi põllumajandustootjate suhtes, olenemata sellest, kas nad taotleavad ÜPP toetusi või mitte. Põllumajandustootjaid, kes ei täida oma kohustusi, võib karistada ka riigisisese õiguse alusel. Mõnikord võib viimane karistus olla esimesest suurem.

42 Õigusraamistik annab liikmesriikidele HPK standardite sisu kindlaksmääramisel suure paindlikkuse. Seetõttu määravad standardi väärtuse bioloogilise mitmekesisuse suhtes liikmesriikide valikud seoses keskkonnavalaste eesmärkidega, HPK standardi kohaldamisalasse kuuluvate põllumajandusettevõtete kindlaksmääramisega, standardi kohaldamise viisiga põllumajandusettevõtetes ja sellega, kuidas riigi ametiasutused kontrollivad nõuete täitmist. Enamikul juhtudel kontrollivad makseasutused 1–2% põllumajandusettevõtetest, mille suhtes kohaldatakse konkreetset HPK standardit, ning määravad karistusi ligikaudu 1%-le kontrollitud ettevõtetele. Näiteks viiest külastatud liikmesriigist neljas tegid makseasutused kindlaks ligikaudu miljon põllumajandustootjat, kelle suhtes kohaldatakse HPK 4. standardi (minimaalne taimkate) tingimusi. Nad kontrollisid ligikaudu 16 000 põllumajandusettevõtet ja määrasid karistused 270 toetusmakse suhtes. Enamikul juhtudel vähendasid nad karistuste kohaldamise korral toetust 1% võrra.

43 Ühes varasemas auditis³⁵ täheldasime, et liikmesriigid kohaldavad rikkumiste eest karistusi väga erinevalt. Leidsime, et mitme nõude ja standardi puhul oli rikkumiste määr alla 1%. Asjaomased kohustuslikud majandamisnõuded olid seotud loodusliku linnustiku ja looduslike elupaikade kaitsega ning asjaomased HPK standardid olid 6. standard, mis käsitleb mulla orgaanilist ainet, ning 7. standard, mis käsitleb mulla struktuuri ja maastikule iseloomulike vormide säilitamist. Kõigil neil on teoreetiliselt suur potentsiaal aidata kaasa põllumajandusmaa bioloogilisele mitmekesisusele (vt [joonis 15](#)).

Joonis 15. Nõuetele vastavuse süsteemi potentsiaal bioloogilise mitmekesisuse parandamiseks



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

³⁵ Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 26/2016: „Nõuetele vastavuse mõjusamaks ja lihtsamaks muutmine on endiselt keeruline ülesanne“.

44 ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia meetmega 8b võttis komisjon kohustuse parandada ja lihtsustada bioloogilise mitmekesisusega seotud HPK standardeid. Ta muutis nõuetele vastavuse süsteemi struktuuri 2015. aastal. Teatavad HPK standardid lisati toetusõiguslikkuse eeskirjade hulka ja teisi muudeti (vt [joonis 16](#)).

Joonis 16. Maa hea põllumajandus- ja keskkonnaseisundi standardid enne ja pärast 2015. aastat

Enne 2015. aastat Nõuetele vastavus	Pärast 2015. aastat	
	Toetusõiguslikkus	Nõuetele vastavus
Püsirohumaat säilitamine ¹	Püsirohumaat suhe	
Külvikord ²	Põllumajanduskultuuride mitmekesistamine, EFAd ⁷	
Puhverribad ³		Puhverribad ⁷
Maastikuelementide säilitamine ⁴		Maastikuelementide, terrasside ja oliivipuude säilitamine ⁷
Terrassid ⁴		
Oliivipuude väljajuurimine ⁴		
Minimaalne taimkate ³		Minimaalne taimkate
Maa majandamine ³		Maa majandamine
Koristusjäätmete põletamise keeld ⁵		Mulla orgaaniline aine
Veega niisutamine ³		Veega niisutamine
Hooldustööde minimaalne tase (5 nõuet) ¹	Hooldustööde minimaalne tase põllumajandusmaal	
Masinate asjakohane kasutamine ⁶		

1 Jätkeb (muudatustega) väljaspool nõuetele vastavuse süsteemi

2 Lõpetatud ja asendatud väljaspool nõuetele vastavuse süsteemi

3 Jätkeb

4 Ühendatud ja jätkub nõuetele vastavuse süsteemi raames

5 Jätkeb (muudatustega) nõuetele vastavuse süsteemi raames

6 Lõpetatud

7 Teatavad elemendid, mille liikmesriigid on määranud EFAs ja nõuetele vastavusega kaitsitud objektideks, on omavahel kooskõlas

Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni teabe põhjal.

45 ÜPP 2013. aasta reformiga viidi püsirohumaade säilitamise nõue ja külvikorda käsitlev HPK standard nõuetele vastavuse süsteemi kohaldamisalast rohestamisnõude kohaldamisalasse. See tähendas, et see hakkas kehtima vähematele põllumajandustootjatele. Külvikorra asemel võeti kasutusele põllumajanduskultuuride mitmekesistamine (millel on bioloogilise mitmekesisuse seisukohast väiksem väärtus – vt punkt [54](#)). Teatavate standardite koondamine ei ole muutnud nende sisu: uue standardi loomine mulla orgaanilise aine kohta ei parandanud kava, sest mulla orgaanilise aine kaitsmise nõue kuulus juba õigusraamistikku, kui nõuetele vastavuse süsteemiga 2005. aastal alustati.

46 2014. aastal nõustus komisjon meie soovitusel lisada veepoliitika raamdirektiiv nõuetele vastavuse süsteemi kohaldamisalasse, mille esitasime samu asjaolusid arvestades eriaruandes nr 4/2014: „ELi veepoliitika eesmärkide integreerimine ühisesse põllumajanduspoliitikasse: osalised edusammud“. Direktiiv ei kuulu ikka veel nõuetele vastavuse kohaldamisalasse, kuigi näib, et see on lisatud komisjoni ettepanekutesse 2020. aasta järgse ÜPP kohta.

47 Nõuetele vastavuse kohustuslike majandamisnõuete komponendiga (vt punkt 41) ei kehtestatud põllumajandustootjatele lisakohustust põllumajandusmaa bioloogilise mitmekesisuse säilitamiseks ja suurendamiseks. Nende nõuete lisamine nõuetele vastavuse süsteemi tagab aga nende korrapärase kontrollimise korra ja tänu sellele on põllumajandustootjad teadlikud täidetavatest tingimustest.

48 Nõuetele vastavuse raamistikus on HPK standarditel 1 ja 4–7 bioloogilise mitmekesisuse põllumajanduseesmärgi seisukohast suurim potentsiaal (vt [joonis 15](#)). Siiski suutis ainult üks külastatud liikmesriik näidata konkreetset mõju: Saksamaa ametiasutused teatasid, et HPK 4. standardi kohane niitmiskeeld on olnud kasulik pesitsevatele lindudele ning 5. standardi kohased erosioonivastased tavad on edendanud ka bioloogilist mitmekesisust. 7. standard on aidanud Saksamaal kaitsta ligikaudu kaht miljonit eri maastikuelementi, sealhulgas üht miljonit hekki ja 150 000 märgala. See on väärtuslik, arvestades hekkide pikaajalist vähenemist Euroopas möödunud sajandil (vt [1. selgitus](#)).

1. selgitus

Hekkide hävitamine 20. sajandil

Pärast teist maailmasõda julgustasid riikide valitsused hekke kaotama, et suurendada enese toiduga varustamist ja võimaldada kasutada masinaid, mis ei suuda väikestel põldudel manööverdada. Rahaliste stiimulite kasutamise võimalus tõi kaasa hekkide ulatusliku hävitamise³⁶. Näiteks

- Prantsusmaal hävitati aastatel 1945–1983 peaaegu 70% hekkidest;
- Belgias hävitati 20. sajandil teatavates piirkondades kuni 75% hekkidest;
- Madalmaades oli see näitaja 1960.–1994. aastal 30–50%;
- Itaalias on Po piirkonnas kadunud kuni 90% hekkidest;
- Iirimaa piirkonnad on kaotanud 15–30% oma hekkidest.

³⁶ Philippe *et al.*, „Soixante années de remembrement: Essai de bilan critique de l'aménagement foncier en France“, 2009; Pointereau *et al.*, „La haie en France et en

49 Ühine seire- ja hindamisraamistik hõlmab ainult kaht nõuetele vastavuse väljundnäitajat³⁷: nõuetele vastavuse tingimustega hõlmatud hektarite arv ja ÜPP toetuste osakaal. Euroopa Keskkonnaameti andmetel näitab eri kavadega hõlmatud kasutatava põllumajandusmaa osakaal teadlikkust ja teoreetilisi võimalusi parandada bioloogilist mitmekesisust, kuid mitte tõhusust³⁸. Komisjonil puuduvad tulemus- ja mõjunäitajad, millega saaks mõõta nõuetele vastavuse konkreetset mõju põllumajandusmaa bioloogilisele mitmekesisusele. Nõuetele vastavust käsitlevas 2016. aasta auditis³⁹ järeldasime samuti, et kättesaadav teave ei võimaldanud komisjonil nõuetele vastavuse tõhusust asjakohaselt hinnata.

50 Ükski külastatud liikmesriik peale Saksamaa (vt punkt 48) ei esitanud konkreetset teavet selle kohta, milline on nõuetele vastavuse mõju põllumajandusmaa bioloogilisele mitmekesisusele. Põllumajandusmaa bioloogilise mitmekesisuse edendamise meetmete tõhususe uuringutes⁴⁰ ei ole leitud, et nõuetele vastavus avaldaks positiivset või negatiivset mõju. Mõned eksperdid on väljendanud kriitikat, et nõuetele vastavuse süsteem ei ole edasipüüdlik ega põllumajandusmaa bioloogilise mitmekesisuse edendamise seisukohast asjakohane⁴¹.

Rohestamise potentsiaali on bioloogilise mitmekesisuse parandamiseks vähe arendatud

51 Rohestamine hõlmab kolme põllumajandustava, mille eesmärk on tuua kasu keskkonnale ja kliimale (vt *joonis 17*).

Europe: Evolution ou régression, au travers des pratiques agricoles", 2006; Hickie *et al.*, „Irish Hedgerows: Networks for Nature“, 2004; Bazin *et al.*, „La mise en place de nos bocages en Europe et leur déclin“, 1994.

³⁷ Komisjon, „Technical Handbook on the Monitoring and Evaluation Framework of the Common Agricultural Policy 2014–2020“, 2015.

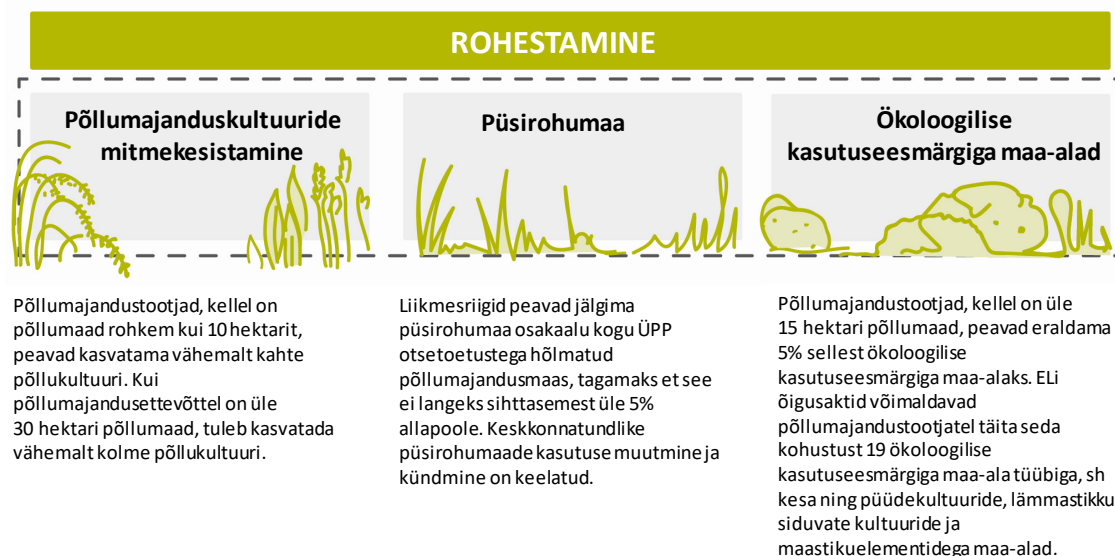
³⁸ Euroopa Keskkonnaamet, „Euroopa keskkond – seisund ja väljavaated 2020. aastal“, 2019.

³⁹ Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 26/2016: „Nõuetele vastavuse mõjusamaks ja lihtsamaks muutmise on endiselt keeruline ülesanne“.

⁴⁰ Hodge *et al.*, „The alignment of agricultural and nature conservation policies in the European Union“, *Conservation Biology*, 29(4), 2015; Hauck *et al.*, „Shades of greening: Reviewing the impact of the new EU agricultural policy on ecosystem services“, *Change and Adaptation in Socio-Ecological Systems*, 1, 2014.

⁴¹ Brunk *et al.*, „Common Agricultural Policy: Cross Compliance and the Effects on Biodiversity“, 2009.

Joonis 17. Rohestamise süsteem



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

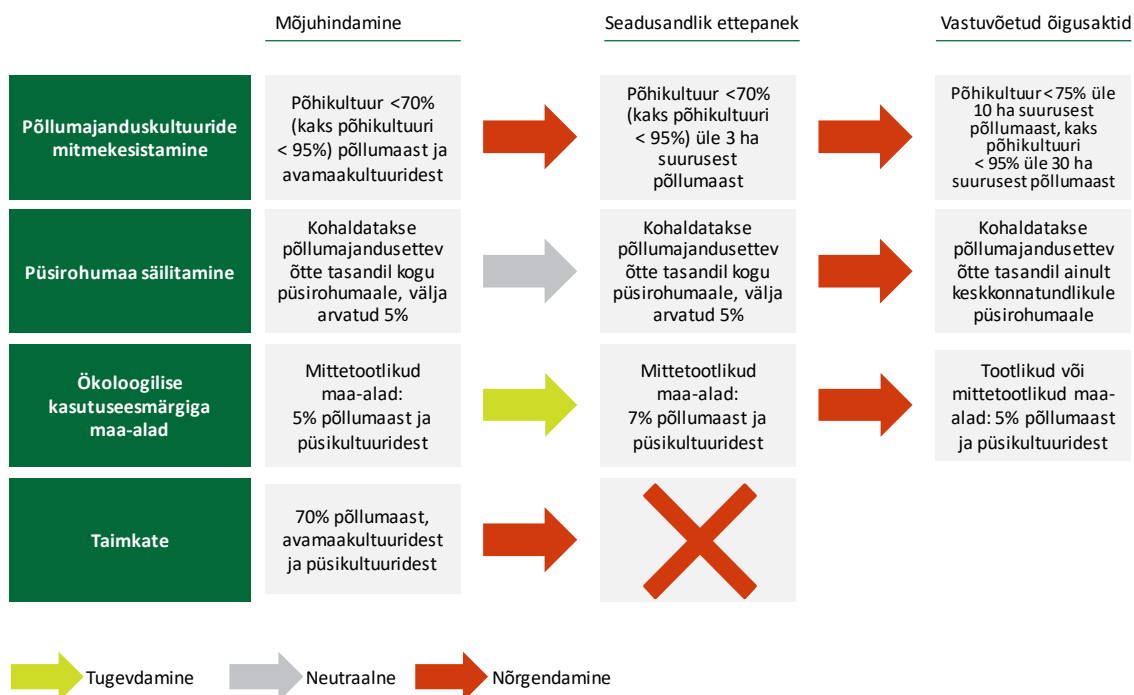
52 Rohestamise nõudeid ei kohaldata väikepõllumajandustootjate kavaga hõlmatud põllumajandusettevõtete ega nende suhtes, keda peetakse oma olemuselt keskkonnahoidlikuks, nagu mahepõllumajandusettevõtted või ettevõtted, kus on üle 75% püsirohumaad. 2015. aastal kehtis vähemalt üks rohestamiskohustus 24% ELi põllumajandusettevõtete suhtes, mis moodustab 73% kogu ELi põllumajandusmaast⁴². Rohestamise eesmärk on premeerida külvikorra kasutamise eest ning kaitsta püsikarjamaid, taimkatet, ökoloogilistel põhjustel tootmisest kõrvalejätud maad ja Natura 2000 alasid, nagu on nõutud ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia meetmes 8a. Komisjon lisas kõik need nõuded oma 2010. aasta teatisesse „Ühise põllumajanduspoliitika eesmärgid 2020. aastaks“⁴³. Siiski ei käsitletud neid kõiki mõjuhinna ega 2011. aasta ettepanekus ühise põllumajanduspoliitika kohta aastateks 2014–2020⁴⁴ ning need muutusid järgnevate läbirääkimiste käigus veelgi leebemaks (vt [joonis 18](#)).

⁴² Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 21/2017: „Rohestamistoetus: keerukam sissetulekutoetuste kava ei ole veel keskkonnavalaselt tulemuslik“.

⁴³ Komisjoni teatis „Ühise põllumajanduspoliitika eesmärgid 2020. aastaks: toidu, loodusvarade ja territooriumiga seotud tulevikuprobleemide lahendamine“ (KOM(2010) 672, lõplik).

⁴⁴ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames toetuskavade alusel põllumajandustootjatele makstavate otsetoetuste eeskirjad (COM(2011)0625 final/3).

Joonis 18. Rohestamine: esimestest mõtetest kuni lõpliku tekstini



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

53 Järeldasime oma 2017. aasta eriaruandes⁴⁵, et rohestamine on avaldanud vähe mõõdetavat mõju: see on toonud kaasa põllumajandustavade muutused ainult umbes 5%-l kogu ELi põllumajandusmaast, teadmised lähteolukorrast on lünklikud ja ei ole selge, kuidas see peaks aitama kaasa ELi bioloogilise mitmekesisuse eesmärkide saavutamisele. Komisjon kinnitas 2018. aastal⁴⁶ – viidates oma 2017. aasta hindamisele rohestamise kohta⁴⁷ –, et liikmesriigid ja põllumajandustootjad saaksid selle nõude rakendamist parandada, et täita paremini selle eesmärgid. Teaduskirjanduses on jõutud samasugustele järeldustele⁴⁸.

⁴⁵ Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 21/2017: „Rohestamistoetus: keerukam sissetulekutoetuste kava ei ole veel keskkonnavalaselt tulemuslik“.

⁴⁶ Komisjon, „Ühise seire- ja hindamisraamistiku rakendamine ning ühise põllumajanduspoliitika tulemuslikkust kajastavad esimesed tulemused“ (COM(2018) 790 final), 2018.

⁴⁷ Komisjon, „Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment“, 2017.

⁴⁸ Ekroos *et al.*, „Weak effects of farming practices corresponding to agricultural greening measures on farmland bird diversity in boreal landscapes“, *Landscape Ecol* 34, 2019, lk 389–402; Pe'er *et al.*, „Adding Some Green to the Greening“, *Conservation Letters*, 2017, lk 517–530.

54 Põllumajanduskultuuride mitmekesistamine toob harva kaasa maa majandamise tavade muutumise⁴⁹. Komisjoni talituste töödokumendis⁵⁰ järeldati, et see on kõige väiksema keskkonnakasuga rohestamismeede.

55 Püsirohumaa säilitamine ja kaitse on põllumajandusmaa bioloogilise mitmekesisuse seisukohast oluline, isegi kui selle peamine eesmärk on CO₂ sidumine. Uuringud on näidanud⁵¹, et taimede mitmekesisuse määr on palju kõrgem, kui rohumaad haritakse mitteintensiivselt, nt niidetakse ainult üks kord aastas või kasutatakse vähem karjatamiseks.

Foto 1. Mitteintensiivne karjakasvatus püsirohumaal lirmaal



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

⁴⁹ Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 21/2017: „Rohestamistoetus: keerukam sissetulekutoetuste kava ei ole veel keskkonnavalaselt tulemuslik“, joonis 5.

⁵⁰ Komisjon, komisjoni talituste töödokument „Executive Summary of the Evaluation of the Regulation (EU) No 1307/2013“ (SWD(2018) 479 final).

⁵¹ Plantureux *et al.*, „Biodiversity in intensive grasslands: Effect of management, improvement and challenges“, *Agronomy Research* 3(2), 2005; Marriott *et al.*, „Long-term impacts of extensification of grassland management on biodiversity and productivity in upland areas. A review“, *Agronomie*, 24(8), 2004.

56 Liikmesriigid võivad lubada püsirohumaad künda, mis kahjustab bioloogilist mitmekesisust. Poolas võivad põllumajandustootjad üldiselt muuta sellise rohumaad põllumaaks, kui ei ületata riigi üldist ülemmäära 5% (vt [joonis 17](#)). Saksamaal ja Iirimaaal vajavad põllumajandustootjad enne kündmist ametiasutuse luba ning peavad püsirohumaad nõude täitmiseks külvama sama suurele maa-alale rohttaimed. Kuigi uuringud näitavad, et uutel rohumaadel on väiksem keskkonna- ja bioloogilise mitmekesisuse väärtus⁵², on see üldine tava: küsitletud 44st rohumaad omavast põllumajandustootjast 17 on alates 2015. aastast osa oma rohumaast kündnud ja külvanud uuesti rohttaimed.

57 Põllumajandustootjatel ei ole lubatud künda maad, mis on liigitatud keskkonnatundlikuks, et kaitsta märkimisväärse bioloogilise mitmekesisusega alasid või säilitada CO₂ sidumisest saadav kasu. [Liikmesriikides](#) moodustab see kategooria ainult väikese osa kogu püsirohumaast ja asub peamiselt Natura 2000 aladel. 2016. aastal moodustas rohestamise meetmetega hõlmatud püsirohumaad 47,7 miljonit hektarit, millest 7,7 miljonit hektarit oli keskkonnatundlik püsirohumaad Natura 2000 aladel. [Komisjoni 2018. aasta andmed](#) näitasid, et ainult neli liikmesriiki/piirkonda (Belgia Flandria, Tšehhi, Läti ja Luksemburg) olid määranud keskkonnatundlikud püsirohumaad aladel, mis ei kuulu Natura 2000 alade hulka – nende kogupindala on ainult 0,3 miljonit hektarit.

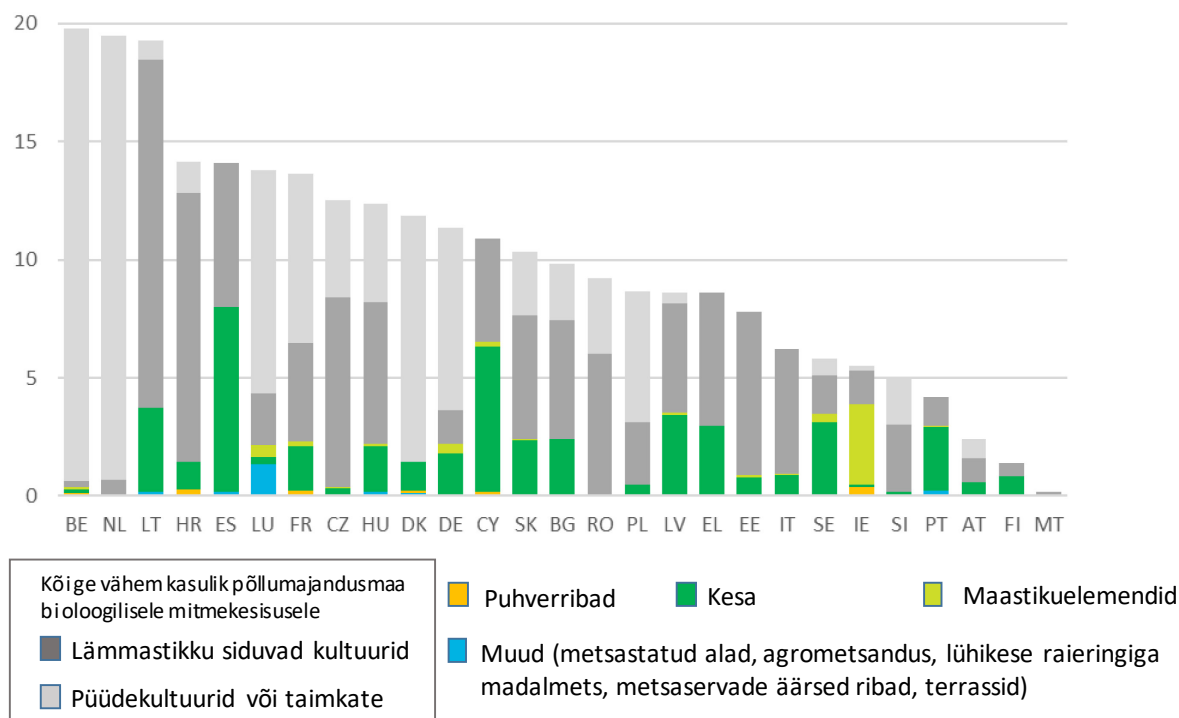
58 **Ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-alade (EFA) potentsiaal tuua kasu** bioloogilisele mitmekesisusele sõltuvad nende rakendatud maa-alade liikidest ja sellest, kuidas põllumajandustootjad neid majandavad. [Komisjoni](#) viimase avaldatud teabe kohaselt (2017) eelistasid Saksamaa, Poola ja Rumeenia põllumajandustootjad peamiselt neid variante, mille kohta on arvukates teadusuuringutes leitud⁵³, et need on põllumajandusmaa bioloogilisele mitmekesisusele kõige vähem kasulikud, st eelkõige lämmastikku siduvate põllukultuuride ja püüdekultuuride külvamine. Iirimaa olukord on ebataoline, kuna üle 95% põllumajandustootjatest on looduslike rohumaade rohkuse tõttu rohestamisest vabastatud. Ligikaudu 60% Küprose põllumajandustootjatest on otsustanud täita oma ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-aladega seotud kohustused, kasutades bioloogilist mitmekesisust soodustava valikuna kesa; kogu ELi puhul on see näitaja vähem kui 20% (vt [joonis 19](#)). 2017. aastal

⁵² BfN, „Agriculture Report 2017: Biological diversity in agricultural landscapes“, 2017; Plantureux *et al.*, „Biodiversity in intensive grasslands: Effect of management, improvement and challenges“, *Agronomy Research* 3(2), 2005.

⁵³ Nilsson *et al.*, „A suboptimal array of options erodes the value of CAP ecological focus areas“, *Land Use Policy* 85, 2019; Ekroos *et al.*, „Weak effects of farming practices corresponding to agricultural greening measures on farmland bird diversity in boreal landscapes“, *Landscape Ecol* 34, 2019.

oli põllumaa osakaal ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-aladel liikmesriigiti 0,2–20% ning ka põllumaa ja kogu põllumajandusmaa vaheline suhe varieerus märkimisväärselt (vt näited punktides 68 ja 69).

Joonis 19. Mitmesugused ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-alad põllumaa osakaaluna (%), 2017



Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni andmete põhjal.

59 Ühises seire- ja hindamisraamistikus⁵⁴ on 22 rohestamisega seotud väljund- ja tulemusnäitajat. Komisjonil puuduvad mõjunäitajad, mille abil mõõta rohestamise mõju põllumajandusmaa bioloogilisele mitmekesisusele.

60 Meie küsitlus kinnitab eespool esitatud järeldusi. Kolmandik vastanud ametiasutustest leidis, et ükski praegustest rohestamise vahenditest ei ole parandanud põllumajandusmaa bioloogilist mitmekesisust. Ligikaudu pooled ametiasutustest märkisid, et 2020. aasta järgses ÜPPs tuleb rohestamisnõudeid karmistada, pannes suuremat rõhku bioloogilisele mitmekesisusele tõhustatud tingimuslikkuse kaudu. See kord, mille eesmärk on asendada rohestamise ja nõuetele vastavuse süsteeme, peaks hõlmama mitut kohustuslikku majandamisnõuet ja kümmet HPK standardit, mida on

⁵⁴ Komisjon, „Technical Handbook on the Monitoring and Evaluation Framework of the Common Agricultural Policy 2014–2020“, 2015.

kolme võrra rohkem kui praeguses ÜPPs. Komisjon on esitanud ka uue vahendi, mida nimetatakse ökokavaks. Liikmesriikidel on kohustus koostada üks või mitut ökokava, mis hõlmavad selliseid põllumajandustavasid nagu püsikarjamaade ja maastike parem majandamine, toitainete haldamine, tolmeldavate liikide toitumis- ja pesitsusvõimalused ning mahepõllumajandus, ning neid pakkuda.

Mõne maaelu arengu kavaga on võimalik põllumajandusmaa bioloogilist mitmekesisust parandada

61 Uurisime, kas komisjoni ja liikmesriikide maaelu arengu meetmed, eelkõige põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmete kasutamine, keskenduvad nüüd rohkem bioloogilise mitmekesisuse kaitsele, nagu on nõutud ELi strateegia 9. meetmes (vt [joonis 6](#)), ning kas nende mõju jälgitakse piisavalt. 9. meede on jagatud kaheks allmeetmeks (vt [joonis 20](#)).

Joonis 20. 2020. aastani kestva ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia 9. meede ja selle allmeetmed



9. meede: käsitleda maaelu arengupoliitikas rohkem bioloogilise mitmekesisuse kaitsmist

9a) Komisjon ja liikmesriigid lisavad **mõõdetavad bioloogilise mitmekesisuse eesmärgid** maaelu arengu strateegiasse ja programmidesse [...]

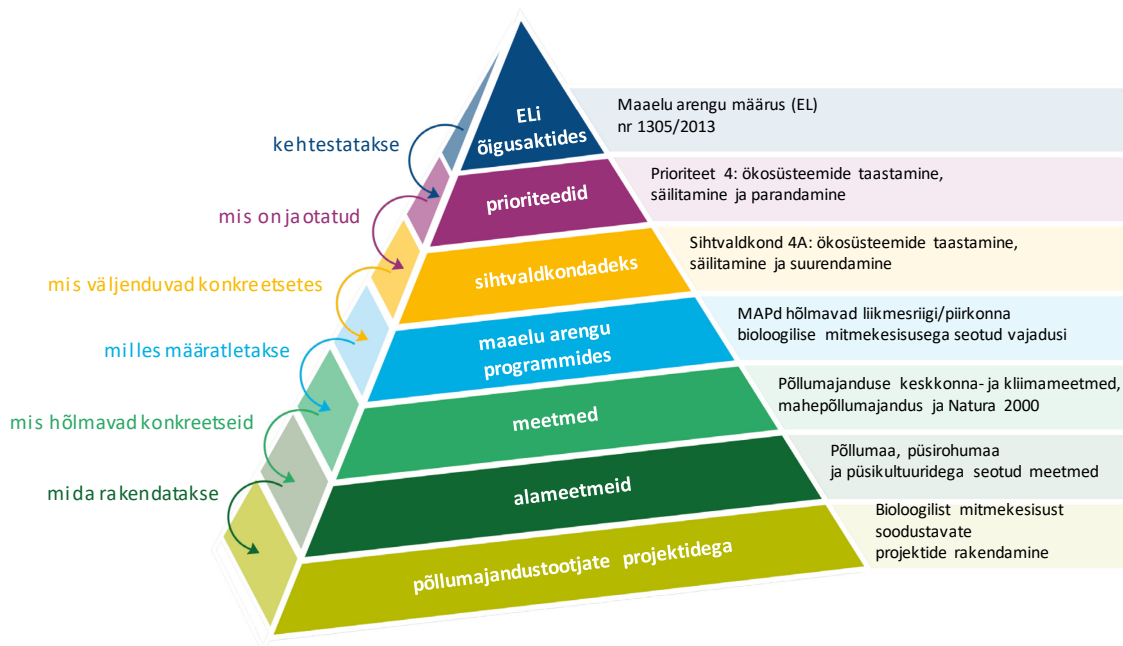
9b) Komisjon ja liikmesriigid loovad mehhanismid **põllumajandus- ja metsandusettevõtjate vahelise koostöö lihtsustamiseks**, et saavutada maastikuelementide püsimine ja geneetiliste ressursside kaitse, ning muud koostöömehhanismid bioloogilise mitmekesisuse kaitsmiseks.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmetel, Natura 2000 meetmetel ja mahepõllumajandusmeetmetel on kõige suurem potentsiaal säilitada või suurendada põllumajandusmaa bioloogilist mitmekesisust

62 Maaelu arengu programmid, mille liikmesriigid ja piirkonnad on välja töötanud ÜPP 2014.–2020. aasta perioodiks, peaksid sisaldama meetmeid, mille abil lahendada programmiga hõlmatud geograafilise piirkonna suhtes kindlaks tehtud majanduslikke, keskkonna- ja sotsiaalseid, sealhulgas bioloogilise mitmekesisusega seotud probleeme (vt [joonis 21](#)). EL on praeguseni eraldanud 2014.–2020. aasta maaelu arengu vahenditeks ligikaudu 100 miljardit eurot, millele lisandub 61 miljardit eurot liikmesriikidelt.

Joonis 21. Maaelu areng ja bioloogiline mitmekesisus



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

63 Külastatud liikmesriikide ametiasutused leidsid, et maaelu arengu programmide meetmetest on kõige paremad võimalused aidata kaasa bioloogilise mitmekesisuse strateegia põllumajanduseesmärgi saavutamisele põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmetel ning seejärel mahepõllumajandusel ja Natura 2000 meetmetel (vt [2. selgitus](#)). Kätesaadavad teadusuuringud kinnitavad seda seisukohta⁵⁵.

⁵⁵ Vt bioloogilise mitmekesisuse kohta nt CEEweb, „Rural Development Programmes Performance in Central and Eastern Europe: Lessons learnt and policy recommendations“, 2013.

2. selgitus

Maaelu arengu meetmed, mis aitavad kõige rohkem kaasa bioloogilisele mitmekesisusele

Põllumajandustootjad, kes on ühinenud vabatahtlikult **põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmega**, kohustuvad vähemalt viie aasta jooksul kasutama keskkonnasäästlikke põllumajandustavasid, mis ei piirdu vaid asjaomaste õiguslike kohustustega.

Mahepõllumajanduse meetmega nähakse ette hektaripõhine toetus põllumajandustootjatele, kes lähevad üle mahepõllumajandustavadele ja -meetoditele või jätkavad nende kasutamist.

Natura 2000 meetmega nähakse põllumajandustootjatele ette iga-aastased hektaripõhised hüvitised linnudirektiivi ja elupaikade direktiivi kohaldamisest tulenevate ebasoodsate tegurite tõttu tekkivate lisakulude ja saamata jäänud tulu eest.

64 Küsitatud ametiasutused kinnitasid nende maaelu arengu meetmete potentsiaali ja kasulikkust bioloogilise mitmekesisuse kaitsmisel, kuna need aitavad kaasa strateegia põllumajanduseesmärgi saavutamisele ja võimaldavad teha teatavaid edusamme bioloogilise mitmekesisusega seotud peamiste probleemide lahendamisel.

Vähem vaeva nõudvate põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmete puhul on osalusmäär kõrgem

65 Nn helerohelised meetmed hõlmavad suuremal alal rohkem põllumajandustootjaid, nende põllumajandustavade elluviimine nõuab suhteliselt vähe vaeva ja nende eest makstav toetus on väiksem. Nn tumerohelised meetmed keskenduvad asukohast lähtuvatele keskkonna- ja bioloogilise mitmekesisuse küsimustele ning on seetõttu suunatud vähematele põllumajandusettevõtetele, nõuavad tootjatelt suuremaid pingutusi ja nendega seoses on toetus osutatud teenuste eest suurem.

66 Teadlased ja valitsusvälised organisatsioonid leiavad, et tumerohelised meetmed tagavad suurema bioloogilise mitmekesisuse kui helerohelised meetmed⁵⁶. Siiski leidsime, et lihtsad, kuid tõhusad helerohelisemad põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmed, näiteks karjatamise intensiivsuse vähendamine, keemiliste väetiste või herbitsiidide kasutamise piiramine ning niitmise keelamine pesitsusperioodidel ei nõua põllumajandustootjatelt palju aega ja vaeva, kuid võivad ka suurendada bioloogilist mitmekesisust. Leidsime häid näiteid nii heleroheliste kui ka tumeroheliste meetmete kohta, millel võib olla suur mõju liikide ja elupaikade bioloogilisele mitmekesisusele, kõigis auditeeritud liikmesriikides (vt **3. selgituses** näited Rumeeniast ja Küprosel).

3. selgitus

Nn heleroheliste ja tumeroheliste põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmete näited

Helerohelised meetmed

Rumeenias on helerohelised meetmed suunatud bioloogilisele mitmekesisusele näiteks rohumaade mitteintensiivsete või traditsiooniliste põllumajandustavade kaudu: keemilised väetised ja pestitsiidid on keelatud ning karjatamine on piiratud ühe loomühikuga hektari kohta. **Küprosel** nõutakse ühe meetme puhul konkreetsete dokumentide koostamist ning on kindlate põllukultuuride puhul keelatud keemiliste pestitsiidide ja väetiste kasutamine ning nõutakse mehaanilist umbrohutõrjet.

Tumerohelised meetmed

Rumeenia pakub meetmeid teatavate linnu- ja liblikaliikide kaitsmiseks. **Küprosel** on kaks meetet, mis on suunatud konkreetsetele suure loodusväärtusega põllumajanduspiirkondadele. Üks käsitleb kividest laotud piirete hooldust ja remonti ning teine hõlmab mitmeid suure loodusväärtusega aladel elluviidavaid keskkonnatavasid, nagu aktiivne mulla rikastamine mitmeaastaste taimede puhul või karjatamiskeeld peamisel õitsemishooajal.

⁵⁶ Lakner *et al.*, „A CAP-Reform Model to strengthen Nature Conservation – Impacts for Farms and for the Public Budget in Germany“, *Journal of the Austrian Society of Agricultural Economics*, detsember 2018; Goetz *et al.*, „New Perspectives on Agri-environmental Policies: A Multidisciplinary and Transatlantic Approach“, 2009.

67 Põllumajandustootjate osalemise määr oli tumeroheliste põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmete puhul madalam kui heleroheliste puhul: meie hinnangute kohaselt on Küprosel, Saksamaal (Rheinland-Pfalzi liidumaal) ja Rumeenias kõigist põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmetest vaid umbes 15–20% tumerohelised meetmed. Ametiasutused esitasid peamiselt järgmise selgituse, mida toetavad ka teaduslikud tõendid⁵⁷:

- o väga intensiivsete ja tulusate põllumajanduspiirkondade puhul peaks täielik hüvitis tumeroheliste meetmete eest olema nii suur, et liikmesriigid ei saaks rahastada piisavat arvu muid meetmeid ja tegevusi;
- o praegune süsteem, mille kohaselt arvutatakse hüvitis saamata jäänud tulu / kantud kulude alusel, eelkõige mitteintensiivse põllumajandusega piirkondades, takistab liikmesriikidel hüvitamast põllumajandustootjatele nende tegelikke kulusid, kui saamata jäänud tulu on väike, sest arvutusest on jäetud välja tehingukulud, selles ei arvestata õiglaselt tulemuste kvaliteeti ja see põhineb paljude põllumajandustootjate kulude keskmisel väärtusel.

Põllukultuuride tootjad võtavad väiksema tõenäosusega bioloogilise mitmekesisusega seotud põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmeid

68 Teadlased tunnistavad, et viljelussüsteemide intensiivistamine on põhjustanud bioloogilise mitmekesisuse vähenemist ELi põllumaadel⁵⁸. Lisaks on kogu Euroopas tehtud uuringud näidanud, et liikide arvukuse vähenemine rohumaadel on iseäranis seotud naabruses kasutatavate põllukultuuride kasvatamise tavadega⁵⁹. Leidsime, et Iirimaa ja Saksamaal (Rheinland-Pfalzi liidumaal) kaaluvad püsirohumaa bioloogilist mitmekesisust edendavad põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmed üles asjaomased põllumaa meetmed nii taotluste kui ka hektarite arvu poolest. Sama kehtib Rumeenia kohta, kuigi põllumaa moodustab ligikaudu kaks kolmandikku riigi põllumajandusmaast. Saksamaal (Rheinland-Pfalzi liidumaal – 60% põllumaa) näitas

⁵⁷ Barnes *et al.*, „Alternative payment approaches for noneconomic farming systems delivering environmental public goods“, 2011; Berkhout *et al.*, „Targeted payments for services delivered by farmers“, 2018.

⁵⁸ Boatman *et al.*, „The Environmental Impact of Arable Crop Production in the European Union: Practical Options for Improvement“, november 1999; Ahnström *et al.*, „Farmers' Interest in Nature and Its Relation to Biodiversity in Arable Fields“, *International Journal of Ecology*, 2013.

⁵⁹ Ekroos *et al.*, „Optimizing agri-environment schemes for biodiversity, ecosystem services or both?“ *Biological Conservation*, 172, 2014; Seibold *et al.*, „Arthropod decline in grasslands and forests is associated with drivers at landscape level“, *Nature*, 2019.

valim, et kui põllumajandustootjad ühinevad põllumaad käsitleva meetmega, piirduvad nad pigem mittetootlike maatükkidega kui nendega, mis on suuremad ja tootlikumad ning mida haritakse intensiivsemalt.

69 Üle 70% Küprose põllumajandusmaast on põllumaa. Kuigi Küpros pakkus 2018. aastal põllukultuuride tootjatele nelja bioloogilise mitmekesisusega seotud põllumajanduse keskkonna- ja kliimameedet, moodustasid need vaid 7% kõigist sellel aastal võetud põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmetest. Ligikaudu 85% kõigist taotlustest olid seotud püsilikultuuridega, nagu pähkliid, viljapuud ja jaanikaunapuud.

Tulemuspõhistel kavadel on positiivne mõju, kuid neid kasutatakse harva

70 Ainult kaks bioloogilise mitmekesisuse seisukohast olulist põllumajanduse keskkonna- ja kliimameedet, mida me uurisime oma valimisse kuuluvates liikmesriikides ajavahemiku 2014–2020 kohta, olid tulemuspõhised. Tulemuspõhiste kavade väike osakaal on ka üldiselt tavapärase⁶⁰. Ülejäänud 44 põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetme puhul, mis olid liikmesriikide valimis, maksti põllumajandustootjatele tasu teatava tegevuse kohustuse võtmise (või sellest hoidumise) eest, kuid mitte saavutatud tulemuste eest. Riiklikud ja piirkondlikud ametiasutused, kellega me kohtusime, olid seisukohal, et tulemuspõhised maaelu arengu kavad võivad olla bioloogilisele mitmekesisusele kasulikud. Nad rõhutasid, et kuigi selliste kavade koostamine ja arendamine on vaevanõudvam, võivad need võimaldada saada paremaid seireandmed. Ühe näitena võib kavandada ja kasutada punktisüsteemi, mis näitab, kui palju erinevaid taimeliike konkreetsel maatükil leidub. Tulemuspõhised kavad (vt näited [4. selgituses](#)) annavad põllumajandustootjatele suurema vabaduse otsustada, kuidas oma maad majandada, ja seega suurema vastutuse nende tulemuste eest⁶¹.

⁶⁰ Russi *et al.*, „Result-based agri-environment measures: Market-based instruments, incentives or rewards?“ *Land Use Policy*, 54, 2016; Herzon *et al.*, „Time to look for evidence: Results-based approach to biodiversity conservation on farmland in Europe“, *Land Use Policy*, 71, 2018.

⁶¹ *Ibid.*

4. selgitus

Tulemuspõhised põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmed

lirimaa programm Burren keskendub ainulaadse põllumajandusmaastiku säilitamisele konkreetses piirkonnas. See on kuulunud lirimaa maaelu arengu programmi alates 2016. aastast. Kava eestvedajad on keskkonnakaitsjad ja selle raames makstakse toetust nii meetmete kui ka tulemuste eest. Nõustajad aitavad põllumajandustootjatel koostada tegevuskava põldude kaitsestaatuse säilitamiseks või parandamiseks. Tulemusi hinnatakse igal aastal. Kui tulemusnäitaja on liiga väike, siis toetust ei maksta. Suuremate tulemusnäitajate saavutamise eest on toetus suurem. Kavaga hõlmatud alade/põldude üldine bioloogiline mitmekesisus on alates kava kasutusele võtmisest igal aastal järkjärgult paranenud.



Burreni maastik lirimaal

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Saksamaal (Rheinland-Pfalzi liidumaal) kehtestasid piirkondlikud ametiasutused **püsikarjamaade jaoks eraldi looduskaitse programmi**. Selle raames peavad osalevad põllumajandustootjad loendama ja dokumenteerima oma maal olevad taimeliigid. Toetust ei maksta, kui taimeliikide arv maatükil jääb allapoole teatavat künnist.

Vähesed maaelu arengu näitajad keskenduvad tulemustele ja paljusid ei ole hiljuti ajakohastatud

71 ÜPP eeskirjade⁶² kohaselt peavad liikmesriigid hindama, „*kuidas on maaelu arengu programm toetanud elurikkuse ennistamist, säilitamist ja parandamist, sealhulgas Natura 2000 aladel ja looduslikust või muust eripärast tingitud piirangutega aladel, ning suure loodusliku väärtusega põllumajanduse ja Euroopa maastike seisundi ennistamist, säilitamist ja parandamist*“. Selleks on kehtestatud vaid üks ühise seire- ja

⁶² Määrus (EL) nr 808/2014, milles sätestatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1305/2013 (Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta) rakenduseeskirjad, V lisa.

hindamisraamistiku tulemus-/sihtnäitaja: „protsent põllumajandusmaast, mida hõlmavad majandamislepingud, millega toetatakse elurikkust ja/või maastikke“. Mitte ühegi ühise seire- ja hindamisraamistiku mõjunäitajaga ei mõõdetata maaelu arengu poliitika mõju põllumajandusmaa bioloogilisele mitmekesisusele. Komisjon on pakkunud 2020. aasta järgse ÜPP jaoks välja kolm tulemusnäitajat ja kolm mõjunäitajat, millega hinnata põllumajandusmaa bioloogilist mitmekesisust. Kuid nagu märkisime hiljutises arvamuses⁶³, tuleks need elemendid esitada ühtses raamistikus (vt *joonis 22*).

Joonis 22. Põllumajandusmaa bioloogilise mitmekesisusega seotud tulemus- ja mõjunäitajad 2020. aasta järgse ÜPP kohta

Mida komisjon kavatseb mõõta	Kuidas tuleks komisjoni arvates seda mõõta	Kontrollikoja arvamuses nr 7/2018 esitatud märkused
Tulemusnäitajad		
R.27. Elupaikade ja liikide säilitamine	Bioloogilise mitmekesisuse säilitamist või taastamist toetatavate majandamiskohustustega hõlmatud põllumajandusmaa osakaal	Tunnistame, et bioloogilise mitmekesisusega seotud tulemusi on raske mõõta ning et vahetuid muutusi ei ole sageli märgata. Kui aga sellele vaatamata lugeda näitajad R.27, R.28 ja R.29 tulemusnäitajateks, siis on võetud meetmete eeldatavate tulemuste toetamiseks vaja teaduslikke tõendeid. Lisaks on igal hektaril neis näitajates võrdne kaal, hoolimata asjaolust, et võetud kohustuste panus bioloogilise mitmekesisusesse on sageli väga erinev. Nende hektarite eristamine vastavalt sellele, kuidas nad teaduslikele tõenditele tuginedes eesmärkide saavutamisele kaasa aitavad, muudaks need näitajad tähenduslikumaks.
R.28. Natura 2000 toetamine	Kaitse, säilitamise ja taastamise kohustustega seotud Natura 2000 võrgustiku ala	Ei ole selge, miks on näitaja R.28 puhul tehtud ettepanek mõõta absoluutset pindala, mitte osa nagu kahe teise näitaja puhul.
R.29. Maastikuelementide säilitamine	Maastikule iseloomulike vormide (sh hekkide) haldamise kohustustega seotud põllumajandusmaa osakaal	
Mõjunäitajad		
I.18. Põllumajandusmaa linnustikupopulatsioonide suurendamine	Põllumajandusmaa linnustiku indeks	Meie arvates peaks ühtne tulemuslikkuse mõõtmise raamistik ühendama eesmärgid, sekkumised ja näitajad.
I.19. Bioloogilise mitmekesisuse tõhusam kaitse	Selliste liidu tähtsusega liikide ja elupaikade protsent põllumajandussektoris, mille arvukus/levik on stabiilne või suurenev	Meie arvamusel lisa eesmärk on esitada selline raamistik 2020. aasta järgse ühise põllumajanduspoliitika üheksa eesmärgi jaoks.
I.20. Ökosüsteemi teenuste osutamise edendamine	Maastikuelemente sisaldava kasutatava põllumajandusmaa osakaal	Kavandatud meetod I.20 mõõtmiseks (maastikuelemente sisaldava kasutatava põllumajandusmaa osakaal) on väljundnäitajega mõõda mõju.

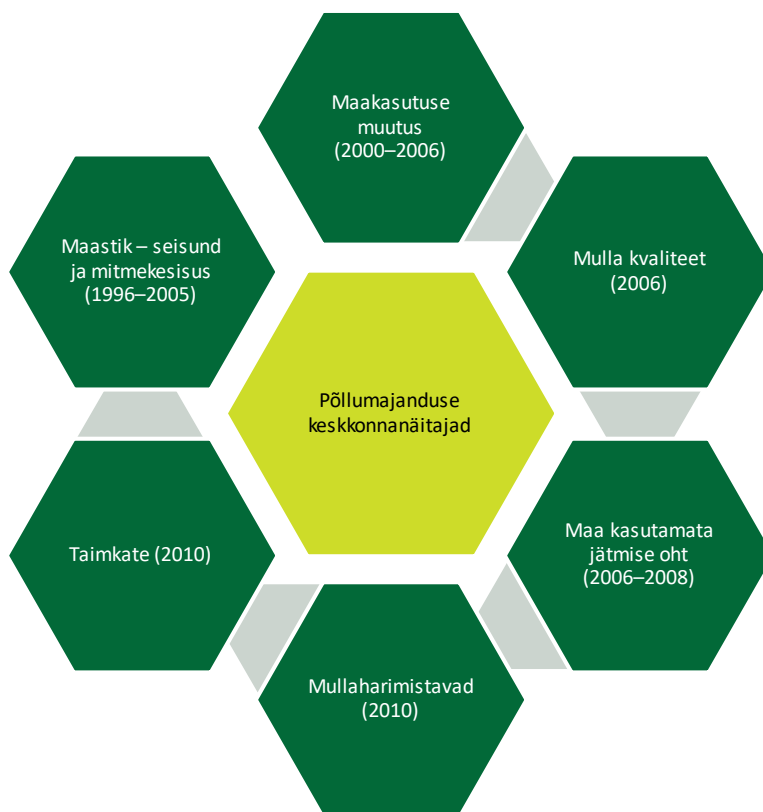
Allikas: Euroopa Kontrollikoda dokumendi COM(2018) 392 final alusel.

⁶³ Euroopa Kontrollikoja arvamus nr 7/2018 komisjoni ettepanekute kohta, mis käsitlevad 2020. aasta järgse perioodi ühise põllumajanduspoliitika määrusi.

72 Liikmesriigid võivad vabalt töötada välja veel näitajaid, mille abil mõõta oma maaelu arengu programmide mõju bioloogilisele mitmekesisusele. Ükski viiest külastatud liikmesriigist ei ole välja töötanud täiendavaid tulemus- või mõjunäitajaid, mis näitaksid mõõdetavaid muutusi põllumajandusmaa bioloogilises mitmekesisuses.

73 Lisaks ühisele seire- ja hindamisraamistikule töötas komisjon 2006. aastal välja **28 põllumajanduse keskkonnanäitajat**, et jälgida keskkonnaküsimuste lõimimist ÜPPsse⁶⁴. Teatavate näitajate puhul on Eurostati viimased andmed pärit vähemalt kümne aasta tagusest ajast (vt **joonis 23**) ning kahe näitaja („Suure loodusväärtusega põllumajandusmaa“ ja „Geneetiline mitmekesisus“) kohta ei ole komisjon kunagi andmeid avaldanud.

Joonis 23. Põllumajanduse keskkonnanäitajad, mida ei ole ajakohastatud alates 2010. aastast või kauem



Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni andmete põhjal.

⁶⁴ Komisjon, „Põllumajanduse keskkonnapoliitika näitajate arendamine keskkonnaküsimuste ühisesse põllumajanduspoliitikasse kaasamise seireks“ (KOM(2006) 508 lõplik), 2006.

Järeldused ja soovitused

74 Me uurisime, milline on ÜPP osa bioloogilise mitmekesisuse säilitamises ja suurendamises ning kas on tõenäoline, et saavutatakse ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia põllumajanduseesmärk (3a). Selle eesmärgi kohaselt peab bioloogiline mitmekesisus mõõdetavalt paranema. Leidsime, et üldiselt ei ole seda toimunud: ei komisjoni hinnangust ega meie auditist sellist paranemist ei ilmnenud. Õigupoolest näitavad ELi põllumajandusmaa bioloogilise mitmekesisuse kohta kättesaadavad andmed ühemõtteliselt selle vähenemist viimastel aastakümnetel.

75 ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia põllumajandusega seotud eesmärk ja meetmed ei ole mõõdetavad, mistõttu on tulemuslikkust keeruline hinnata. Komisjon ei ole taganud, et 2020. aastani kestva bioloogilise mitmekesisuse strateegia põllumajanduse osa kavandamine ja rakendamine oleks rahuldavalt kooskõlastatud selle valdkonna rahvusvaheliste kohustustega. Põllumajanduskultuuride ja -loomade geneetiline mitmekesisus väheneb ELis jätkuvalt (punktid [20–30](#)).

76 Viis, kuidas komisjon jälgib bioloogilisele mitmekesisusele kasu toovaid ÜPP kulutusi, on meetodiliste puuduste tõttu ebausaldusväärne: mõned määrad kehtestati kõrgemal tasemel kui OECD meetodikas soovitatud ning jälgimiskord hõlmab teatavaid kululiike, mille puhul ei ole selgelt tõendatud, et need on bioloogilisele mitmekesisusele kasulikud (punktid [31–37](#)).

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

Komisjon peaks

- a) tegema liikmesriikidega koostööd, et määrata kindlaks 2020. aasta järgse ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia põllumajandusosa ja sellega seotud meetmeid käsitlevad konkreetsed ja mõõdetavad tegevused, mida tuleb rakendada kindlaksmääratud kuupäevaks;

- b) hindama, kuidas kooskõlastada paremini liikmesriikide bioloogilise mitmekesisuse strateegiate põllumajanduse komponente ja 2020. aasta järgse ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia põllumajandusosa ning luua nende vahel koostoimet, ning tähtsustama geneetilist mitmekesisust nii 2020. aasta järgses ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegias kui ka järgnevates meetmetes;
- c) muutma oma bioloogilise mitmekesisusega seotud kulude jälgimise süsteemi, et viia see koosõlla uute seadusandlike muudatustega; see peaks tuginema teaduslikele tõenditele ja olema tihedalt koosõlas OECD lähenemisviisiga.

Tähtaeg: 2023. aasta

77 ÜPP otsetoetused moodustavad ligikaudu 70% ELi põllumajanduskuludest. Otsetoetustega seotud nõuete, sealhulgas rohestamise ja nõuetele vastavuse mõju bioloogilisele mitmekesisusele on siiski kas negatiivne (näiteks mõne vabatahtliku tootmiskohustusega seotud toetuse kava puhul), piiratud või teadmata. Komisjon ei ole nõuetele vastavuse süsteemi väärtust bioloogilise mitmekesisuse edendamisel alates 2011. aastast parandanud ning see ei hõlma endiselt veepoliitika raamdirektiivi. Teatavad nõuetele vastavuse standardid võivad bioloogilisele mitmekesisusele märkimisväärselt kaasa aidata, kuid ei komisjon ega liikmesriigid ei ole nende mõju mõõtnud ning need on nõrgad stiimulid. Puuduvad standardsed nõuetele vastavuse karistused, mis vastaksid bioloogilise mitmekesisuse seisukohast olulistele kohustuslikele majandamisnõuetele ja HPKdele, ning karistused kindlaks tehtud rikkumiste eest on leebed (punktid [39–50](#)).

78 Komisjon koostas rohestamiskava, et täita muu hulgas bioloogilise mitmekesisuse strateegia raames võetud kohustust premeerida põllumajandustootjaid keskkonnameetmete eest, mis ei piirdu vaid nõuetele vastavusega. Samas ei saa bioloogiline mitmekesisus nende kasutamisest kuigi palju kasu. Põllumajanduskultuuride mitmekesistamine toob harva kaasa soodsaid muutusi põllumajandustavades. Püsirohuma kasutegurid sõltuvad põllumajandustavade, mida liikmesriigid ei jälgi. Ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-alad võivad tuua bioloogilisele mitmekesisusele kasu, kuid liikmesriigid ja põllumajandustootjad eelistavad tavaliselt vähese mõjuga võimalusi, näiteks püüdekultuure või lämmastikku siduvaid põllukultuure. Rohestamiskava on toonud kaasa vähe muutusi põllumajandustavades (punktid [51–60](#)).

2. soovitus: suurendada otsetoetuste rolli põllumajandusmaa bioloogilises mitmekesisuses

Kuna komisjon on võtnud kohustuse suurendada ÜPP otsetoetusi avalike keskkonnahüvede, eelkõige bioloogilise mitmekesisuse jaoks, peaks komisjon liikmesriikide 2020. aasta järgse ÜPP strateegilist kavandamist hinnates nüüd tagama, et kõik ÜPP vahendid, sealhulgas eelkõige otsetoetuskavad, uus tõhustatud tingimuslikkuse süsteem ja ökokavad, oleksid koostoimes ambitsioonikamad ja bioloogilise mitmekesisuse suhtes tulemuslikumad kui perioodil 2014–2020 kättesaadavad vahendid.

Tähtaeg: 2023. aasta

79 ELi maaelu arengu vahendite potentsiaal bioloogilise mitmekesisuse säilitamiseks ja suurendamiseks on suurem kui otsetoetustel. Kõige sobivamad on põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmed, millele järgnevad mahepõllumajandus ja Natura 2000 toetused (punktid [62–64](#)).

80 Liikmesriigid pakuvad põllumajandustootjatele mitmesuguseid põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmeid. Nn helerohelised kavad on põllumajandustootjate seas levinumad, kättesaadavamad ja populaarsemad, kuid bioloogilisele mitmekesisusele vähem kasulikud. Harvemad ja vähem populaarsed on nn tumerohelised kavad, mis on rohkem suunatud ja vaevanõudvamad, kuid annavad suuremat keskkonnakasut. Püsirohuma kavad on tavapärasemad ja nende kasutamine on sagedasem kui bioloogilise mitmekesisuse säilitamise kavade kasutamine põllumaal. Meetmepõhised kavad on samuti tavapärasemad, kuigi vähem tõhusad kui kavad, millega premeeritakse põllumajandustootjaid tulemuste saavutamise eest (punktid [65–70](#)).

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

Komisjon peaks

- a) kaaluma eri meetmete kaasrahastamise taseme sidumist tihedamalt nende meetmete bioloogilisele mitmekesisusele avaldatava hinnatud mõjuga;
- b) liikmesriikide ÜPP strateegiakavade heakskiitmisel tagama, et need sisaldaksid vajaduse korral ambitsioonikaid bioloogilist mitmekesisust soodustavaid maaelu arengu sekkumisi ja kohustusi, mis käsitlevad kõige olulisemaid bioloogilise mitmekesisuse küsimusi ja vajadusi, ning et liikmesriigid muudaksid need kavad võrdselt atraktiivseks nii põllumaa- kui ka rohumaapõhiste põllumajandusettevõtete jaoks.

Tähtaeg: 2023. aasta

81 Leidsime, et puuduvad usaldusväärsed näitajad, mille alusel mõõta otsetoetuste kavade ja maaelu arengu programmide tulemusi ja mõju seoses bioloogilise mitmekesisusega. Ainus kohustuslik ühise seire- ja hindamisraamistiku maaelu arengu näitaja, millega mõõta põllumajandusmaa bioloogilise mitmekesisuse taset, on väljundnäitaja. Vähesed olemasolevad põllumajanduse keskkonnanäitajad, mille abil jälgida keskkonnaküsimuste lõimimist ÜPPsse, ei ole alati ajakohased (punktid **71–73**).

82 Hiljuti avaldatud uuringus, mille komisjon tellis, et toetada hindamist, mis käsitleb ÜPP mõju elupaikadele, maastikele ja bioloogilisele mitmekesisusele, kinnitatakse meie järeldusi. Selles järeldatakse, et andmete puudumise tõttu ei ole võimalik hinnata ÜPP vahendite ja meetmete kogumõju bioloogilisele mitmekesisusele. Üldiselt viitavad aga bioloogilise mitmekesisuse seire tulemused kindlalt sellele, et ÜPP ei ole olnud piisav, et leevendada põllumajandusest tulenevat survet bioloogilisele mitmekesisusele ei poollooduslikes elupaikades ega intensiivsemalt majandataval põllumajandusmaal.

4. soovitus: näidata ÜPP meetmete mõju põllumajandusmaa bioloogilisele mitmekesisusele

Komisjon peaks töötama välja usaldusväärsed põllumajandusmaa bioloogilise mitmekesisuse näitajad, mille abil hinnata ÜPP vahendite positiivset ja negatiivset mõju. Seejärel saab kindlaks määrata reformitud ÜPP lähtetaseme ning aidata töötada välja 2020. aasta järgse ÜPP jaoks tõhusamad toetuskavad ja vahendid, nagu tõhustatud tingimuslikkus, ökokavad ja maaelu arengu meetmed.

Tähtaeg: 2022. aasta

I auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Nikolaos Milionis, võttis käesoleva aruande vastu 19. mai 2020. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

president
Klaus-Heiner Lehne

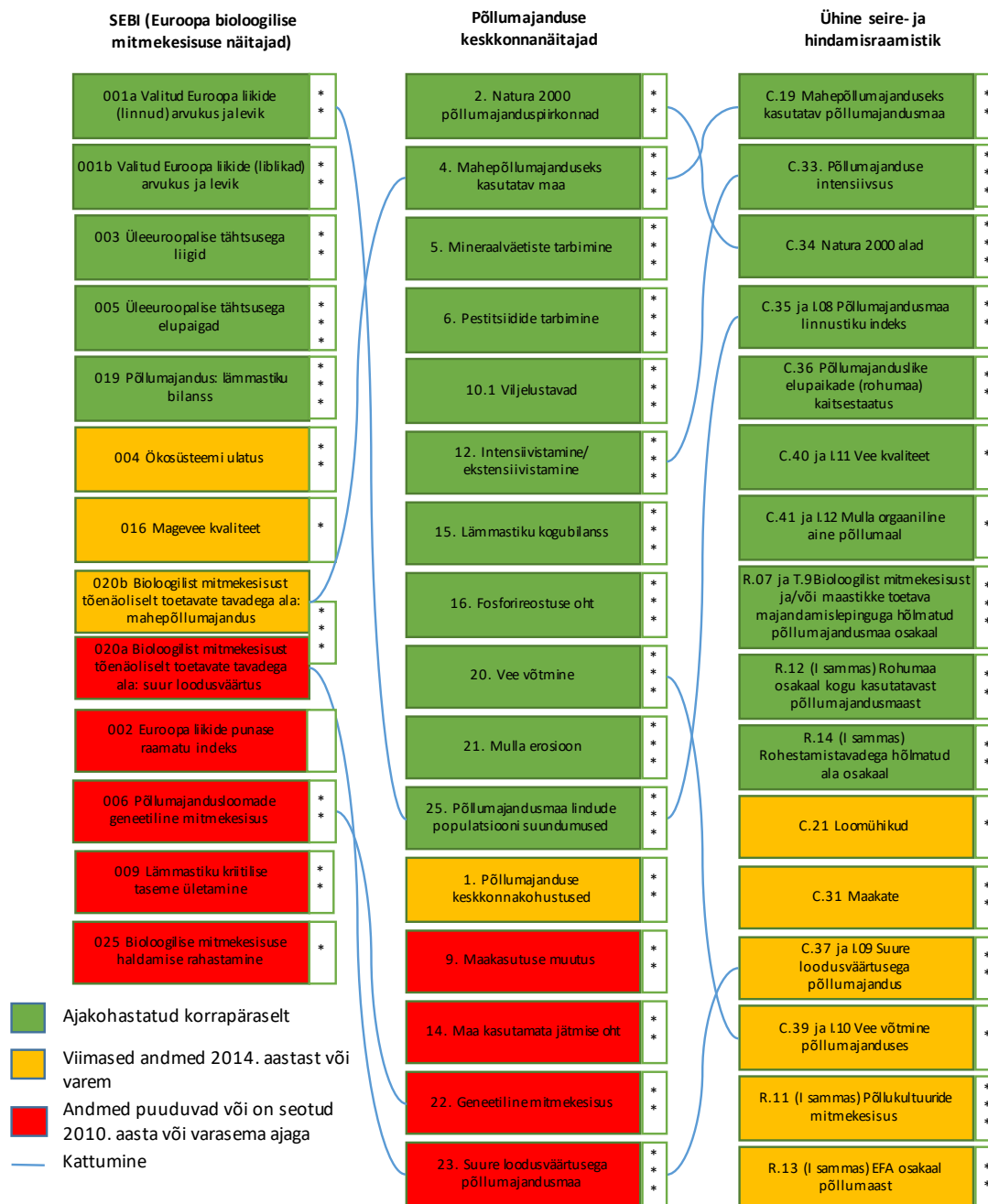
Lisad

I lisa. Peamine audititöö liikmesriigi tasandil

Liikmesriigid	Valimise alus	Audititöö
Külastused liikmesriikidesse		
Iirimaa, Küpros, Poola, Rumeenia, Saksamaa	<p>Omadused</p> <ul style="list-style-type: none"> peaaegu 30% kõigist deklareeritud EAFRD kulutustest; palju eri põllumajandustavasid; intensiivse põllumajandusega hõlmatud põllumajandusmaa erinev osakaal. 	<ul style="list-style-type: none"> Vestlused ametiasutuste ja valitsusväliste organisatsioonidega; põllumajandusettevõtete külastamine, sealhulgas struktureeritud vestlused 21 põllumajandustootjaga põllumajandustavade teemal.
Küsitlus		
<p><u>Riigid</u> Bulgaaria, Eesti, Itaalia, Portugal, Taani</p> <p><u>Piirkonnad</u> Flandria (Belgia), Valloonia (Belgia), Campania (Itaalia) ja Lombardia (Itaalia)</p>	<p>Looduse ja põllumajandusmaa bioloogilise mitmekesisuse olukord, bioloogilise mitmekesisuse edendamiseks tehtud jõupingutused, geograafilised omadused ja põllumajandustavad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Riiklikele ja piirkondlikele põllumajandus- ja keskkonnaasutustele saadetud üheksale küsimustikule vastamise määr oli 100%; küsimustik hõlmas ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegiat, ÜPPd ning põllumajandusmaa bioloogilise mitmekesisuse seiret ja rahastamist.
2019. aasta kinnitava avalduse audit		
Hispaania, Iirimaa, Itaalia, Poola, Portugal, Prantsusmaa, Rootsi, Saksamaa, Taani, Tšehhi, Ungari, Ühendkuningriik	Statistiline valimi moodustamine	Struktureeritud vestlused põllumajandustavade teemal 57 põllumajandustootjaga

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

II lisa. Bioloogilise mitmekesisuse näitajad



Olukord 19. veebruari 2020. aasta seisuga.

Iga * tähistab komisjoni peadirektoori, kes märkis, et näitaja on asjakohane bioloogilise mitmekesisuse või eesmärgi 3a seisukohast. Küsitlimesse kokku kolme peadirektoori.

Märkus: tabel ei sisalda ühise seire- ja hindamisraamistiku väljundnäitajaid.

Näitajate C.21, C.39/I.10 ja R.11 kohta võivad olla kättesaadavad hilisemad andmed, kuid neid ei ole põllumajandusliku toidutööstuse portaalis veel ajakohastatud.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni andmete põhjal.

Mõisted ja lühendid

DG AGRI: Euroopa Komisjoni põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat.

DG ENV: Euroopa Komisjoni keskkonna peadirektoraat.

EEA: Euroopa Keskkonnaamet.

EFA: ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-ala. Maa-ala, millel põllumajandustootjad kasutavad kliimat ja keskkonda säästvaid põllumajandustavasid.

FAO: ÜRO Toidu- ja Põllumajandusorganisatsioon.

HPK: maa hea põllumajandus- ja keskkonnaseisund. Seisund, mille põllumajandustootjad peavad säilitama kogu põllumajandusmaal, eelkõige maal, mida hetkel tootmises ei kasutata, et saada ÜPP raames teatavaid toetusi. Hõlmab selliseid küsimusi nagu vee ja mulla majandamine.

IPBES: valitsustevaheline bioloogilist mitmekesisust ja ökosüsteemi teenuseid käsitlev teaduslik-poliitiline foorum. Kõigile ÜRO riikidele avatud rahvusvaheline organ, mis hindab vastavalt otsusetegijate taotlustele bioloogilise mitmekesisuse ja sellega seotud ökosüsteemi teenuste olukorda.

JRC: Teadusuuringute Ühiskeskus. Euroopa Komisjoni teaduse ja teadmiste talitus, mis annab teaduslikke nõuandeid ja toetab ELi poliitikat.

KM: kohustuslikud majandamisnõuded. ELi või riiklik eeskiri põllumajandusmaa majandamise kohta, et kaitsta rahva-, looma- ja taimetervist, loomade heaolu ja keskkonda.

Maaelu arengu programm: komisjoni poolt heaks kiidetud riiklikud või piirkondlikud mitmeaastased eesmärgid ja meetmed ELi maaelu arengu poliitika elluviimiseks.

OECD: Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon.

Põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmed: kõik vabatahtlikud tavad, mis ei piirdu tavapäraste keskkonnanõuetega ja annavad põllumajandustootjatele õiguse saada toetust ELi eelarvest.

Põllumajandusmaa linnustiku indeks: näitaja lindude arvu ja liikide ajalise muutumise kohta põllumajandusmaal.

Püsirohuma: põllumajandusmaa, mida kasutatakse rohkem kui viiel järjestikusel aastal rohu või rohhtaime kasvatamiseks.

SEBI: Euroopa bioloogilise mitmekesisuse näitajad (Streamlined European Biodiversity Indicators). ELi algatus töötada välja ühtne terviklik andmekogum, et hinnata 2020. aastani kestvas ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegias ja muudes rahvusvahelistes lepingutes sätestatud eesmärkide ja kohustuste täitmisel tehtud edusamme ning neist teavitada.

Suur loodusväärtus: mitteintensiivse põllumajanduse omadus, mis kajastab selle kasulikkust elusloodusele ja looduskeskkonnale.

Ühine seire- ja hindamisraamistik: ühise põllumajanduspoliitika tulemuslikkuse hindamise eeskirjad ja kord.

ÜPP: ühine põllumajanduspoliitika. ELi ühtne põllumajanduspoliitika, mis hõlmab toetusi ja mitmesuguseid muid meetmeid, et tagada toiduga kindlustatus ja ELi põllumajandustootjate rahuldav elatustase, edendada maaelu arengut ja kaitsta keskkonda.

ÜRO bioloogilise mitmekesisuse konventsioon: mitmepoolne leping bioloogilise mitmekesisuse kaitse, selle komponentide säästva kasutamise ning geneetiliste ressursside kasutamisest saadava tulu õiglase ja erapooletu jaotamise kohta.

Komisjoni vastused

<https://www.eca.europa.eu/et/Pages/DocItem.aspx?did=53892>

Ajakava

<https://www.eca.europa.eu/et/Pages/DocItem.aspx?did=53892>

Auditirühm

Euroopa Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse auditite tulemused, mis hõlmavad ELi poliitikat ja programme ning konkreetsete eelarvevaldkondade juhtimisega seotud teemasid. Audititulemuste valimisel ja kavandamisel püüab kontrollikoda maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevase arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Tulemusauditi viis läbi I auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Nikolaos Milionis. Auditit juhtis kontrollikoja liige Viorel Ştefan, keda toetasid kabinetiülem Roxana Banica, kabineti nõunik Olivier Prigent, valdkonnajuht Robert Markus, auditijuht Jan Huth, auditijuhi asetäitja Liia Laanes ning audiitorid Maciej Szymura, Ramona Bortnowschi, Ioan Alexandru Ilie, Michail Konstantopoulos ja Anna Zalega. Graafilisi materjale aitas koostada Marika Meisenzahl. Keelealast abi osutas Thomas Everett.

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 konkreetsetes sisus, näiteks kontrollikoja töötajatest tehtud fotodel, on kujutatud tuvastatavaid eraisikuid, või kui see sisaldab kolmandate isikute teoseid, tuleb teil taotleda 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.

Joonis 5: © ÜRO: piltkujutiste taasesitamisega seotud teave on esitatud järgmisel veebisaidil: https://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2019/01/SDG_Guidelines_AUG_2019_Final.pdf

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 ja autoriõiguse kaitse põhimõtetega.

Euroopa Kontrollikoja logo kasutamine

Euroopa Kontrollikoja logo ei tohi kasutada ilma kontrollikoja eelneva nõusolekuta.

PDF	ISBN 978-92-847-4747-4	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/56617	QJ-AB-20-012-ET-N
HTML	ISBN 978-92-847-4735-1	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/124091	QJ-AB-20-012-ET-Q

Euroopas väheneb põllumajandusmaa liikide arv ja mitmekesisus ehk põllumajandusmaa bioloogiline mitmekesisus märkimisväärselt. Samas on EL võtnud endale kohustuse peatada bioloogilise mitmekesisuse vähenemine 2020. aastaks. Euroopa Komisjonil on kavas eraldada selleks aastatel 2014–2020 ühise põllumajanduspoliitika raames 66 miljardit eurot.

Me hindasime, kas ELi põllumajanduspoliitika on aidanud säilitada ja suurendada põllumajandusmaa bioloogilist mitmekesisust. Leidsime, et ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia põllumajandusega seotud eesmärkide sõnastuse tõttu on edusamme keeruline mõõta; viis, kuidas komisjon jälgib ELi eelarve raames tehtud bioloogilise mitmekesisusega seotud kulutusi, on ebausaldusväärne; ÜPP otsetoetuste mõju on piiratud või teadmata ning komisjon ja liikmesriigid on eelistanud väiksema mõjuga maaelu arengu meetmeid.

Soovitame komisjonil parandada oma järgmise bioloogilise mitmekesisuse strateegia ülesehitust, suurendada otsetoetuste ja maaelu arengu meetmete panust bioloogilisse mitmekesisusse, jälgida täpsemalt bioloogilise mitmekesisusega seotud kulutusi ja töötada välja usaldusväärsed näitajad, mis sobivad põllumajandusmaa bioloogilise mitmekesisusega seotud edusammude jälgimiseks.

Euroopa 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
Veebisait: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors