

EUROOPA
KONTROLLIKODA

Eriaruanne nr 8

2008

KAS NÕUETELE VASTAVUS ON MÕJUS POLIITIKA?



ET



Eriaruanne nr 8 // 2008

KAS NÕUETELE VASTAVUS ON MÕJUS POLIITIKA?

(vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 248 lõike 4 teisele lõigule)

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxembourg

Tel.: (352) 4398 45410
Faks: (352) 4398 46 430
E-post: euraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Eriaruanne nr 8 // 2008

Euroopa Liidu kohta leiab palju muud teavet Internetist Europa serveri veebilehtedelt (<http://europa.eu>).

Bibliograafilised andmed on esitatud väljaande lõpus.
Luxembourg: Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus, 2009

ISBN 978-92-9207-115-8
DOI 10.2865/33057

© Euroopa ühendused, 2009
Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Printed in Belgium

SISUKORD

Punkt

KASUTATUD TERMINID JA LÜHENDID

I-IV KOKKUVÖTE

1-8 SISSEJUHATUS

1-6 NÕUETELE VASTAVUS JA ÜHINE PÖLLUMAJANDUSPOLIITIKA

7-8 NÕUETELE VASTAVUSE ÕIGUSLIK RAAMISTIK JA RAKENDAMINE

9-11 AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

9-11 AUDITI EESMÄRK OLI HINNATA NÕUETELE VASTAVUSE MÕJUSUST

12-84 TÄHELEPANEKUD

12-21 NÕUETELE VASTAVUSE EESMÄRGID JA ULATUS

12-15 EESMÄRGID EI OLE MÄÄRATLETUD SMART-VIISIL

16-18 NÕUETELE VASTAVUSE ULATUS EI OLE SELGELT SÕNASTATUD

19-21 PÖLLUMAJANDUSETTEVÕTETE TASANDIL VÕIB OODATA AINULT PIIRATUD TULEMUSI

22-44 ÕIGUSLIKU RAAMISTIKU RAKENDAMINE

22-23 LIIKMESRIIGID RAKENDASID NÕUDEID JA STANDARDEID AINULT OSALISELT

24-28 KOHUSTUSLIKUD MAJANDAMISNÕUDED, MIDA PÖLLUMAJANDUSTOOTJAD PEAVAD JÄRGIMA, ON ARVUKAD JA KEERULISED

29-37 HEADE PÖLLUMAJANDUS- JA KESKKONNATINGIMUSTE RAAMISTIK ON PIIRATUD

38-44 KOMISJON OLEKS PIDANUD ESITAMA NÕUETE JA STANDARDITE KOHTA TÄPSEMAD SUUNISED

45-58 NÕUETELE VASTAVUS JA MAAELU ARENG

47-51 NÕUETELE VASTAVUSE KOHALDAMINE NÕRGENDAB MÕNINGAID MAAELU ARENGU

KONTROLLI- JA SANKTSIOONISÜSTEEMIDE VÕTMEELEMENTE

52-58 NÕUETELE VASTAVUST JA PÖLLUMAJANDUSE KESKKONNAMEETMEID EI ERISTATA ALATI SELGELT

59-75 KONTROLLI- JA SANKTSIOONISÜSTEEMID

59-66 KONTROLLISÜSTEEM EI ANNA PIISAVAT KINDLUST SELLE KOHTA, KAS PÖLLUMAJANDUSTOOTJAD TÄIDAVAD NÕUDEID

67-75 SANKTSIOONISÜSTEEM ON NÕRK JA SELLE PÕHJAL TEHTUD OTSETOETUSTE VÄHENDUSED PIIRATUD

76-84 JÄRELEVALVE JA ARUANDLUS

76-80 MÕNE VALDKONNA TEAVE EI OLE USALDUSVÄÄRNE NING KONTROLLI- JA NÕUETE

TÄITMISE MÄÄRA NÄIDATAKSE TEGELIKUST SUUREMANA

81-84 KOMISJONI JÄRELEVALVE TULEMUSLIKKUSE ÜLE EI OLNUD PIISAV

85-90 JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

KOMISJONI VASTUSED

KASUTATUD TERMINID JA LÜHENDID

EL: Euroopa Liit

Head põllumajandus- ja keskkonnanõuanded: Liikmesriikide poolt kehtestatud standardite kogum mulla säilitamiseks ja minimaalseteks pinnase hooldustöödeks (vastavalt määruse (EÜ) nr 1782/2003 IV lisas määratletud raamistikule) ja kohustused seoses püsikarjamaadega

Kohustuslikud majandamisnõuded: Kehtestatud 19 direktiivi ja määruse valitud artiklitega (loetletud nõukogu määruse (EÜ) nr 1782/2003 III lisas) järgmistes valdkondades: keskkond; inimeste ja loomade tervishoid ja taimetervis; loomade heaolu

Otsetoetused: sissetulekutoetuse kava alusel otse põllumajandustootjatele antavad nõukogu määruse (EÜ) nr 1782/2003 I lisas loetletud toetused

Püsikarjamaa: nõuetele vastavuse kontekstis tähistab püsikarjamaa maad, mida kasutatakse rohu või muude rohttaimede looduslikuks kasvatamiseks, mida pole kaasatud majandi külvikorda viie aasta jooksul või kauem. On heade põllumajandus- ja keskkonnanõuandete üks osa

SMART: täpne, mõõdetav, saavutatav, asjakohane ja ajaliselt piiritletud (ingl k Specific – Measurable – Achievable – Relevant – Timed)

Õiguslik raamistik:

Komisjoni määrus: Komisjoni määrus (EÜ) nr 796/2004, 21. aprill 2004, millega kehtestatakse nõukogu määruses (EÜ) nr 1782/2003 ette nähtud nõuetele vastavuse, toetuse ümbersuunamise ning ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi rakendamise üksikasjalikud reeglid (ELT L 141, 30.4.2004, lk 18)

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

Ülaltoodud määruste sätete alusel liikmesriikides vastu võetud õigusaktid

ÜPP: Ühine põllumajanduspoliitika

KOKKUVÕTE

I.

Nõuetele vastavuse poliitikat (ingl k *cross compliance*) kohaldatakse alates 2005. aastast ning selle kui ÜPP keskse tähtsusega elemendi kohaselt sõltub enamike ÜPP toetuste saamine teatavate keskkonda, tervist ja loomade heaolu puudutavate eeskirjade järgimisest.

II.

Nõuetele vastavuse mõjususe auditi tulemuste põhjal järeltab kontrollikoda, et:

- nõuetele vastavuse eesmärgid ja ulatus ei ole selgelt sõnastatud, mistõttu on ebaselge, mida soovitakse nõuetele vastavusega saavutada;
- õiguslik raamistik põhjustab märkimisväärsed probleeme, eelkõige oma liigse keerukuse tõttu;
- nõuetele vastavus ja maaelu areng ei ole omavahel piisavalt kooskõlas;
- liikmesriigid ei täitnud oma kohustust rakendada mõjusaid kontrolli- ja sanktsioonisüsteeme. Selle tulemusel annab kontrollisüsteem ebapiisava kindluse põllumajandustootjate poolse nõuete järgimise kohta;
- liikmesriikide esitatud andmed kontrollide ja rikkumiste kohta ei olnud usaldusväärsed ja komisjonipoolne tulemuslikkuse järelevalve oli puudulik.

III.

Lühiajalises perspektiivis saab nõuetele vastavust tõhustada, viies ellu järgmised soovitused:

ühenduse seadusandja peaks kaaluma, kas:

- selliseid maaelu arengu poliitika osi, nagu standardite heakskiitmine komisjoni poolt ja liikmesriikide kohustus kehtestada kontrollitavad standardid, võiks rakendada ka nõuetele vastavuse raames;

KOKKUVÕTE

- tuleks üle vaadata sanktsioonisüsteemi aluspõhimõtted, et muuta maksete vähendamise proportsionaalseks või sõltuvaks sanktsioneeritava põllumajandustootja poolse nõuetele vastavuse tingimuste rikkumise tõsidusest;

komisjon peaks:

- arendama välja nõukogu määruses sätestatud eesmärgid ja muutma need üksikasjalikumaks, et eesmärgid oleksid sõnastatud SMART-põhimõtete alusel ja loogilises järjekorras;
- ühtlustama nõuetele vastavuse ja maaelu arengu põhimõtteid, eelkõige taaskehtestades maaelu arengu sätteid, mille kaal on pärast nõuetele vastavuse kasutuselevõttu vähenenud;
- nõuetele vastavuse ja põllumajanduse keskonnapoliitika üksteisest selgelt eristama, tagamaks, et maaelu arengu toetustega kompenseeritakse ainult selliste kohustuste täitmine, mis ületavad nõuetele vastavuse nõudmised ja standardid;
- muutma kontrollisüsteemi nii, et iga kohustuse suhtes kontrollitaks vähemalt 1 % põllumajandusettevõtetest;
- rakendama usaldusväärse tegevusalase järelevalvesüsteemi põhielemente, määratledes asjakohased näitajad ja võrdlustasemed;
- põhjalikumalt kontrollima ja analüüsima liikmesriikide edastatud teavet ning olema sellise teabe kvaliteedi suhtes nõudlikum;

liikmesriigid peaksid:

- määratlema kontrollitavate nõuete ja standardite tervikliku kogumi, mida kohaldada põllumajandusettevõtte tasandil;

- rakendama mõjusaid kontrolli- ja sanktsioonisüsteeme, mis annaksid piisava kindluse selle kohta, et põllumajandustootjad täidavad nõudeid ja kõiki õiguslikke sätteid;
- esitama õigeaegselt täielikud ja usaldusväärsed andmed.

IV.

Juhul, kui eesmärgiks on saavutada nõuetele vastavuse potentsiaalsed positiivsed tulemused pikas perspektiivis, tuleb poliitikat olulisel määral täiustada, eelkõige viies ellu järgmised soovitusel:

komisjon peaks:

- lihtsustama õiguslikku raamistikku, eelkõige võttes aluseks selle põllumajandustegevuse põhielemendid, kus soovitakse teha parandusi, täpsustama oodatavaid tulemusi ning panema nõuded ja standardid tähtsuse järjekorda;
- määratlema oodatavad tulemused vajaduste hindamise ja eriuuringute alusel;
- hindama liikmesriikide kehtestatud nõuete ja standardite kvaliteeti;

liikmesriigid peaksid:

- olema kohustatud kehtestama õigusaktidest tulenevad täpsed kohustused, võttes vajadusel arvesse piirkondade ja põllumajandustootmise viiside erijooni.

SISSEJUHATUS

NÕUETELE VASTAVUS JA ÜHINE PÖLLUMAJANDUSPOLIITIKA

1. Kuni 2005. aastani olid ÜPP maksed seotud põllumajandustootmisega. Leiti, et selline praktika moonutab turgu ning avaldab maastikule ja keskkonnale negatiivset mõju, nagu pestitsiidide ja väetiste hoogustunud kasutamisesest tingitud veereostus ja bioloogilise mitmekesisuse kahjustamine. 2003. aasta ÜPP reformiga, mis jõustus 2005. aasta jaanuaris, püütakse neid probleeme lahendada, eeskätt lahutades ÜPP maksed põllumajandustootmisest (ingl k *decoupling*).
¹ Vt nõukogu määrus (EÜ) nr 1782/2003 (vt kasutatud terminid ja lühendid).
2. Nõukogu¹ võttis ÜPP osana kasutusele nõuetele vastavuse. Selle alusel peab suurema osa ÜPP toetuste saamiseks järgima keskkonna, inimeste ja loomade tervishoiu ja taimetervise ning loomade heaoluga seotud eeskirju ning hoidma põllumajandusmaad (eelkõige sellist põllumajandusmaad, mida enam tootmise eesmärgil ei kasutata) heades põllumajandus- ja keskkonnatingimustes. Eeskirjad on kehtestatud kohustuslike majandamisnõuete ning heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste standarditega. Kui põllumajandustootja nõudeid ja standardeid ei järgi, võidakse tema ÜPP otsetoetusi vähendada või äärmuslikel juhtudel maksed peatada. Lisaks sellele võidakse teda karistada ka asjassepuutuvate direktiivide või määruste alusel.

TABEL 1

ÜLEVADE NÕUETELE VASTAVUSE RAAMES JÄRGITAVATEST KOHUSTUSLIKEST MAJANDAMISNÕUETEST

Sätte liik	Nõukogu määruse viide	Kohaldatakse alates	Poliitika-valdkond	Valitud artiklid järgmistest ühenduse õigusaktidest (täpsemalt vt nõukogu määruse III lisa)
kohustuslikud majandamisnõuded	Artikkel 4 III lisa	2005	Keskkond	Linnustiku direktiiv
				Põhjavee direktiiv
				Reoveesetete direktiiv
				Nitraatide direktiiv
				Elupaikade direktiiv
	2006	Inimeste ja loomade tervishoid ning taimetervis	2 direktiivi ja 2 määrust loomade identifitseerimise ja registreerimise kohta	
			Direktiiv taimekaitsevahendite turuleviimise kohta	
			Direktiiv teatavate toodete loomakasvatuses kasutamise keelamise kohta	
	2007	Loomade heaolu	Määrus toidu- ja söödaalaste õigusnormide kohta	
3 direktiivi ja 1 määrus teatavate loomahaiguste vältimise, kontrolli ja likvideerimise kohta				
2007	Loomade heaolu	3 direktiivi loomade kaitse kohta		

3. Ühes varasemas aruandes² tunnistas kontrollikoda põhimõtte olulisust, millega seotakse ÜPP maksed keskkonna, inimeste ja loomade tervishoiu, taimetervise ning loomade heaoluga seotud eeskirjade täitmisega.
4. Heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste standardeid kohaldatakse kõigis liikmesriikides alates 1. jaanuarist 2005³; kohustuslike majandamisnõuete sidumine nõuetele vastavusega (st võimalus vähendada ÜPP makseid) toimub aga järk-järgult. Ühtset otsemaksete kava kohaldatavad liikmesriigid (EU-15 pluss Malta ja Sloveenia) peavad kohustuslike majandamisnõuete rakendamist alustama aastail 2005–2007, sõltuvalt asjaomasest poliitikavaldkonnast (keskkond, tervis ja loomade heaolu). Kohustuslike majandamisnõuete rakendamise ajakava teistes liikmesriikides on järgmine: 2009–2011 EU-10 riikides (välja arvatud Malta ja Sloveenia) ja 2012–2014 Bulgaarias ja Rumeenias.
5. **Tabelites 1 ja 2** antakse ülevaade nõuetele vastavuse raames järgitavatest sätetest.

² Kontrollikoja eriaruanne nr 14/2000 „ÜPP ökoloogiliselt säästvamaks muutmine“ (EÜT C 353, 8.12.2000).

³ Bulgaarias ja Rumeenias hakati standardeid kohaldama riikide liitumisel ELiga 2007. aasta jaanuaris.

TABEL 2

ÜLEVADE NÕUETELE VASTAVUSE RAAMES JÄRGITAVATEST HEADEST
PÕLLUMAJANDUS- JA KESKKONNATINGIMUSTEST

Sätte liik	Nõukogu määruse viide	Kohaldatakse alates	IV lisa teema ja püsikarjamaa	IV lisa standardid ja kohustused seoses püsikarjamaaga
Head põllumajandus- ja keskkonnatingimused	Artikli 5 lõige 1	2005	Mulla erosioon	Minimaalne muldkate Minimaalne maa kasutus Veepüüde terrassid
	IV lisa		Mulla orgaaniline aine	Vajadusel külvikordade standardid Koristusjäätmete käitlus haritaval maal
			Mulla struktuur	Masinate asjakohane kasutamine
			Minimaalne hooldustööde tase	Minimaalne loomkoormus Püsikarjamaade kaitse Maastikule iseloomulike vormide säilitamine Põllumajandusmaa võsastumise vältimine Oliivisalude hea vegetatiivse seisundi säilitamine
Artikli 5 lõige 2	2005	Püsikarjamaa	Maa, mis teataval kuupäeval oli püsikarjamaa all, säilitamine sellisena	

6. Nõuetele vastavus iseenesest ei tähenda rahaliste vahendite jagamist. Vastupidi, 75 % otsetoetuse maksete vähendustest kantakse ELi eelarvesse. Ehkki asjassepuutuvad summad (2005. aastal ca 10 miljonit eurot) on piiratud, kohaldatakse nõuetele vastavust ELi eelarve suurema osa (ca 40 miljardit eurot) täitmisel ja see kehtib ligikaudu 5 miljonile põllumajandustootjale.

NÕUETELE VASTAVUSE ÕIGUSLIK RAAMISTIK JA RAKENDAMINE

7. Nõuetele vastavuse rakendamise õiguslik raamistik põhineb nelja liiki dokumentidel:
 - a) nõukogu määrusele lisatud kohustuslikud majandamisnõuded ning head põllumajandus- ja keskkonnatingimused;
 - b) komisjoni määrus (vt kasutatud terminid ja lühendid) nõukogu määruse rakendamise kohta;
 - c) komisjoni poolt liikmesriikide tarbeks koostatud suunisdokumendid;
 - d) siseriiklikud õigusaktid, mis kohandavad üldised kohustused liikmesriigi olukorraga.
8. Seega on liikmesriikidel suurim vastutus nõuetele vastavuse rakendamise eest: esiteks peaksid nad kohustuslike majandamisnõuete ja heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste standardite põhjal koostama põllumajandustootjate tegevusalased nõuded ja standardid, ja teiseks peavad nad looma kontrollisüsteemi, mille alusel kontrollitakse põllumajandustootjate valimit rikkumiste avastamiseks. Komisjoni ülesandeks on tagada, et liikmesriigid täidavad oma kohustusi vastavalt õigussätetele, ning teostada järelevalvet nõuetele vastavuse kohaldamise üle.

AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

AUDITI EESMÄRK OLI HINNATA NÕUETELE VASTAVUSE MÖJUSUST

- 9.** Kontrollikoja auditi eesmärk oli hinnata nõuetele vastavuse mõjusust, analüüsid selle ülesehitust ja rakendamist esimestel aastatel komisjoni ja liikmesriikide poolt. Täpsemalt püüti auditiga leida vastused järgmistele küsimustele:

 - kas nõuetele vastavuse eesmärgid ja ulatus on selgelt määratletud ja kas võib oodata tulemusi põllumajandusettevõtete tasandil?
 - kas nõuetele vastavuse aluseks olevat õiguslikku raamistikku on võimalik mõjusalt rakendada?
 - kas nõuetele vastavus ja maaelu arengu poliitika on üksteisega vastavuses?
 - kas kontrolli- ja sanktsionisüsteemid on mõjusad?
 - kas aruandlus ja järelevalve on asjakohane?

- 10.** Audititöö viidi läbi komisjoni peakorteris ja valimisse kuulunud seitsmes liikmesriigis: Kreeka, Madalmaad, Poola, Portugal, Prantsusmaa, Sloveenia ja Soome. Kohapealsed kontrollimised toimusid 2007. aasta septembrist novembrini.

- 11.** Auditi tõendusmaterjali koguti ja uuriti intervjuude ning dokumendi- ja andmeanalüüsi abil. Igas liikmesriigis külastati mitut põllumajandusettevõtet, et kontrollida koos põllumajandustootjate ja kohapealsete kontrollide läbiviimise eest vastutavate inspektoritega nõuetele vastavuse rakendamist põllumajandusettevõtete tasandil.

TÄHELEPANEKUD

NÕUETELE VASTAVUSE EESMÄRGID JA ULATUS

EESMÄRGID EI OLE MÄÄRATLETUD SMART-VIISIL

- 12.** Üldised eesmärgid on sätestatud nõukogu määruses. Neid ei loetleta määruse regulatiivosas, vaid põhjendustes, ja nad on sõnastatud järgmiselt:
- a) „Otsetoetuse täielik maksmine tuleks siduda põllumajandusmaa ning põllumajandusliku tootmise ja tegevusega seotud eeskirjade järgimisega. Need eeskirjad peaksid aitama kaasa liita ühisesse turukorraldusse keskkonda, toidu ohutust, loomade tervishoidu ja heaolu ning head põllumajandus- ja keskkonnatingimust käsitlevad põhistandardid“ (2. põhjendus);
 - b) „Põllumajandusmaa kasutusest välja langemise vältimiseks ja selle heades põllumajandus- ja keskkonnatingimustes säilitamise tagamiseks tuleks kehtestada standardid, mis võivad tugineda liikmesriikide õigusnormidele“ (3. põhjendus);
 - c) „Kuna püsirohumaadel on keskkonnale positiivne mõju, on asjakohane võtta vastu meetmed olemasolevate püsirohumaade säilitamise soodustamiseks, et vältida rohuma suuremahulist muutmist haritavaks maaks“ (4. põhjendus).
- 13.** Nagu toodud tsitaatidest nähtub, on nõukogu sätestatud eesmärgid küllaltki üldsõnalised, mis on omane kõrge taseme õigusaktidele. Eesmäärke aga ei arendata edasi ega sõnastata üksikasjalikumalt nõukogu määruse regulatiivosas ega lisades. III lisas on toodud kohustuslike majandamisnõuete loetelu, mis koosneb artiklitest, mis pärinevad juba eelnevalt eksisteerinud ja mitte nõuetele vastavuse kontekstis koostatud määrustest ja direktiividest. Samamoodi esitatakse IV lisas väga üldised „teemad“ ja „standardid“, mis on mõeldud heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste määratlemiseks, kuid mida samuti ei ole võimalik vahetult põllumajandusettevõtte tasandil kohaldada. Mõned erandid välja arvatud (näiteks toidu- ja söödaalaseid õigusnorme käsitlevast määrusest tulenevad nõuded, vt **tabel 1**) ei selgitatud neid õigussätteid ega sõnastatud täpsemalt ei komisjoni ega liikmesriikide poolt. Kirjeldatud õigusliku raamistiku tulemusel ei ole eesmäärke, mida nõuetele vastavuse abil planeeritakse saavutada, kusagil SMART-viisil sõnastatud. Vastavalt usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtetele (millele viidatakse eelkõige nõukogu finantsmääruse artikli 27 lõikes 3) tuleb tegevuseesmärgid seada täpselt, mõõdetaval, saavutataval, asjakohasel ja ajaliselt piiritletud viisil (ingl k lühend SMART) ning järjestada alates üldistest kuni vahepealsete, täpsete ja tegevusalasteni. Teine põhimõte, mida ei ole järgitud, näeb ette tulemusnäitajate ja võrdlustasemetega kehtestamise. SMART-eesmärkide, tulemusnäitajate ja võrdlustasemetega puudumise tõttu ei saa eesmärkide saavutamist täpselt kontrollida (vt ka punktid 81–84).

- 14.** Eelpool toodud olukorra näiteks võib tuua põllumajandusmaa kasutusest välja langemise vältimise eesmärgi. Komisjon ei esitanud maa kasutusest välja langemise mõiste täpset määratlust ega selgitanud, millised probleemid (keskkonnavalased ja/või sotsiaalsed) vajavad lahendamist või kuidas nõuetele vastavus teiste olemasolevate poliitikavahendite taustal eesmärgi saavutamisele kaasa võiks aidata. Komisjon ei kogunud andmeid maa kasutusest välja langemise eri liikide (nt maa, mida üldse ei kasutata või kasutatakse osaliselt) seireks. Täpsemate määratluste ja asjakohaste andmete puudumisel ei ole võimalik hinnata, kas põllumajandusmaa kasutusest välja langemise vältimise eesmärk on saavutatud.
- 15.** Antud kontekstis näitas audit, et ehkki põllumajandusettevõtete tasandil kehtestati mõningad asjakohased kohustused – sõltuvalt liikmesriigist ja asjassepuutuvast tegevusvaldkonnast – on kohustused märkimisväärselt paljudel juhtudel puhtalt formaalsed ega võimalda vajalike tulemuste saavutamist. **1. selgituses** on toodud näiteid mõlemast olukorrast.

1. SELGITUS

NÕUETELE VASTAVUSE MÕJU PÕLLUMAJANDUSETTEVÕTETE TASANDIL

Seoses eesmärgiga kaasata keskkonnavalased põhistandardid ühisesse turukorraldusse viidatakse nõukogu määruses viiele direktiivile (vt **tabel 1**) ja nõutakse liikmesriikidelt põllumajandustootjate jaoks kohustuslike tegevusalaste nõuete määratlemist. Põllumajandusettevõtete tasandil leiti auditi käigus, et:

- Sloveenias on ainus enamike põllumajandustootjate juures kontrollitud nõue seoses kahe linnustiku ja elupaikade kaitseks mõeldud direktiiviga, et põllumajandustootja ei tohi olla süüdi mõistetud kuritegudes teatavate õigussätete alusel. Puuduvad nõuded põllumajandustootmise viisidele, mis võivad kahjustada linnustikku või elupaiku.
- Prantsusmaal kontrolliti seoses direktiiviga pinnase kaitsmise kohta reoveesetete kasutamisel vaid nõuet sõlmida sette tootjaga mõningaid formaalseid sätteid sisaldav leping. Reovee sisaldust (nt raskmetallide hulka) ega pinnase kvaliteeti nõude määratlemisel ei arvestata.
- Madalmaades otsustas asutus, kelle ülesandeks on kontrollida põhjavee reostuse eest kaitsmise direktiivist tulenevate nõuete täitmist, et põllumajandusettevõtte külastamine ei ole vajalik, kuna „põllumajandusettevõtte on ühendatud kanalisatsioonisüsteemiga“. Ei kontrollitud aga selliste põllumajandustootmise viiside kasutamist, millega kaasneb reostuse oht.

NÕUETELE VASTAVUSE ULATUS EI OLE SELGELT SÕNASTATUD

- 16.** Nõuetele vastavuse ulatuse määramisel ei olnud nõukogul võimalik tugineda komisjoni asjakohastele uuringutele või muud liiki dokumentaalsele tõendusmaterjalile, milles oleks hinnatud vajaminevaid meetmeid ja võimalikke probleeme. Seetõttu ei saanud komisjon audiitoritele esitada dokumentaalseid tõendeid põhjendamaks, miks nõuetele vastavuse raamesse on kaasatud ühed kohustuslikud majandamisnõuded või heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste standardid, teised aga mitte. Näiteks sisaldasid komisjoni esitatud esialgsed ettepanekud heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste standardit „tagada tasakaal niisutamise, kuivendamise ja põhjavee varude täiendamise vahel“. See standard jäeti välja, ehkki see käsitleb üht suurimat keskkonnaprobleemi enamikus liikmesriikides. Mõningaid keskseid probleeme, nagu õhusaaste, ei kaasatud aga isegi esialgsetesse ettepanekutesse.
- 17.** Heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste ulatuse suhtes sätestatakse nõukogu määruses, et liikmesriigid tagavad, et kogu põllumajandusmaa ning eelkõige põllumajandusmaa, mida enam ei kasutata tootmise eesmärgil, oleks heades põllumajandus- ja keskkonnatingimustes. Märkimisväärsele osale põllumajandusmaast aga heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste eeskirju ei kohaldata. See puudutab näiteks Kreeka väikeseid oliiviõlitootjaid, aiapidajaid (kes mõningates piirkondades kuuluvad suurimate saastajate hulka) Madalmaades, ja Austrias asuvate

1. SELGITUS

Seoses eesmärgiga tagada põllumajandusmaa säilitamine heades põllumajandus- ja keskkonnatingimustes täpsustatakse nõukogu määruses asjassepuutuvad teemad (vt **tabel 2**) ja nõutakse liikmesriikidelt tegevusalaste standardite määramist, mida põllumajandusettevõtjad peavad järgima. Auditiga selgus, et ehkki Poola ja Madalmaad olid kehtestanud teatavad siseriiklikud standardid, ei saa neid piiratud ulatuse või iseloomu tõttu pidada piisavaks selle tagamisel, et kogu põllumajandusmaa säilitatakse heades põllumajandus- ja keskkonnatingimustes.

Seoses eesmärgiga vältida püsikarjamaade suuremahulist muutmist haritavaks maaks on komisjon oma määruses vastu võtnud rea meetmeid. Auditiga selgus aga, et näiteks Portugalis ei kohaldata nõuetele vastavust ligi poolele Eurostati poolt registreeritud püsikarjamaade alale (vt ka punkt 36). Seoses selle alaga, mille suhtes nõuetele vastavust kohaldata (47 %), ei pea põllumajandustootjad täitma mingeid antud eesmärgiga seotud nõudeid. Nõukogu määruses mainitakse, et püsikarjamaade säilitamisel on „keskkonnale positiivne mõju“, kuid ei komisjon ega Portugali ametivõimud ei ole määratlenud indikaatoreid sellise mõju mõõtmiseks. Sama olukord valitses ka teistes auditeeritud liikmesriikides.

maatükkide kasutamist Sloveenias resideeruvate Sloveenia põllumajandustootjate poolt ning vastupidi. Ühelgi neist juhtudest ei saanud põllumajandustootja otsetoetusi ja põllumajandusmaad ei kontrollitud nõuetele vastavuse raames.

⁴ Komisjoni töödokument „Komisjoni talituste suunisdokument nõuetele vastavuse suhtes asjakohaste hügieenisätete kohta“, DS/2006/16-lõplik, mai 2006.

- 18.** Lisaks muudavad raamistiku ulatuse ebaselgeks lahendamata erimeelsused komisjoni ja liikmesriikide vahel. Näiteks koosneb nõukogu määrusele lisatud heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste raamistik neljast „teemast“ (kolm on seotud mulla kaitsmisega ja üks maaharimisega), mida täpsustatakse 11 standardis. Komisjon on seisukohal, et liikmesriigid peavad määratlema normid kõigi 11 standardi rakendamiseks, välja arvatud need, mis ei ole vastava riigi kontekstis asjakohased. Prantsusmaa ja Portugal on aga seisukohal, et normid tuleb määratlema ainult seoses nelja raamistikus mainitud „teemaga“. Seoses kohustuslike majandamisnõuetega ilmnes auditi käigus, et toidu- ja söödaalaste õigusnormide määruse (vt **tabel 1**) täpne reguleerimisala oli ikka veel ebaselge. Näiteks on Portugal ametiasutused ja komisjon eriarvamusel selle suhtes, milliseid tervishoiueeskirju tuleb nõuetele vastavuse osana kontrollida. Komisjon täpsustas oma töödokumendis⁴, et lisaks nõukogu määruse III lisa mainitud määrusele toidu- ja söödaalaste õigusnormide kohta kuulub nõuetele vastavuse raamesse veel kolm sellealast määrust. Portugal leiab aga, et III lisa nõuete täiendamiseks ei ole õiguslikku alust.

1. SELGITUS

Erinevalt eelpool toodud näidetest leiti auditiga ka mõningaid juhtumeid, kus nõuetele vastavuse raames põllumajandustootjatele kehtivad kohustused olid koostatud viisil, mis avaldas keskkonnale positiivset mõju.

- Uuringutes selgus, et Prantsusmaal kehtestatud heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste standard, mille kohaselt peavad põllumajandustootjad jätma vooluveekogude äärde 5–10 meetri laiused väetamata kaitseribad, on hea moodus veereostuse vältimiseks.
- Kreekas on mulla orgaanilise aine parandamise eesmärgil kehtestatud külvikorra standard, millega nõutakse põllumajandustootjatelt kaunviljade kasvatamist ja nende külvamist 20 %-le põllumajandusettevõtte haritavale maale igal aastal.
- Madalmaades loomsete väetiste kasutamise kohta kehtestatud üksikasjalik ja range nõue on üks peamisi tegureid, mis on kaasa aidanud põllumajandusliku tegevusega kaasnevate kasvuhoonegaaside heitkoguste märkimisväärsele vähenemisele.

PÕLLUMAJANDUSETTEVÕTETE TASANDIL VÕIB OODATA AINULT PIIRATUD TULEMUSI

- 19.** Nõukogu määruse eesmärk on „liita põhistandardid ühisesse turukorraldusse“. Kohustuslikud majandamisnõuded ja paljudel juhtudel ka heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste standardid on aga tuletatud olemasolevatest õigusaktidest, mis mõnel juhul on juba pikka aega jõus olnud. Näiteks keskkonnavalased kohustuslikud majandamisnõuded põhinevad viiel õigusaktil (vt **tabel 1**), mis on kehtestatud 1979., 1980., 1986., 1991. ja 1992. aastal. Komisjon on oma töödokumendis⁵ täpsustanud, et juhtudel, mil siseriikliku õigusaktiga on sätestatud kõrgemad standardid, peab nõuetele vastavus põhinema madalamatel ELi standarditel.
- 20.** Põllumajandusettevõtete tasandil oli seega enamus vastavuse raames kehtestatud kohustusi juba igapäevasesse töökorraldusse lülitatud. Näiteks Portugalis ei pidanud ligikaudu 75 % otsetoetusi saavatest põllumajandustootjatest täitma ühtki nõuetele vastavuse raames kehtestatud kohustust, et täita keskkonnavalaseid kohustuslikke majandamisnõudeid. Nende põllumajandustootmise viisid seega ei muutunud. Üldisemas plaanis võib auditi põhjal öelda, et auditeeritud liikmesriikide põllumajandustootjad ei pidanud üldjuhul oma töökorraldust muutma.
- 21.** Näiteks kehtestas ainult üks külastatud liikmesriik (Kreeka) erilised põllumajandustootmise viisid põllumajanduslikel maatükkidel elavate looduslike loomaliikide kolooniate kaitseks, määratledes niitmise ja loomade karjatamise nõuded. Prantsusmaal selgitas riiklik keskkonnainstituut välja, et kui piirata haritava maa sügavust, võib see parandada mulla struktuuri. Prantsuse ametiasutused aga ei lisanud vastavat standardit nõuetele vastavuse raamesse. Madalmaades pakkus keskkonnaorganisatsioonidest ja põllumajandussektori esindajatest koosnev nõuandev kogu välja külvi- korra standardi. Seda heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste standardit ei lülitatud nõuetele vastavuse raamesse, kuna Madalmaad võtsid vastu poliitilise otsuse kaasata ainult need standardid, mis põhinevad olemasolevatel siseriiklikel õigusaktidel.

⁵ Komisjoni töödokument „Alates 2007. aastast nõuetele vastavuse raames järgitavad kohustuslikud majandamisnõuded – nimekiri juhtumitest, kus ühenduse õigusnormidega on sätestatud miinimumnõuded ja liikmesriigid võivad siseriiklike õigusnormidega sätestada rangemad ja nõudlikumad standardid“; AGR 022361, 8. mai 2005.

ÕIGUSLIKU RAAMISTIKU RAKENDAMINE

LIIKMESRIIGID RAKENDASID NÕUDEID JA STANDARDEID AINULT OSALISELT

- 22.** Õigusliku raamistiku kohaselt on põllumajandustootjate kohustuste väljatöötamise peamine vastutus liikmesriikidel. See on kooskõlas vajadusega kohandada üldised eeskirjad erinevate põllumajanduspiirkondade konkreetse olukorraga. Kontrollikoja auditiga selgus aga, et ükski külastatud liikmesriik ei olnud kõiki raamistikus ettenähtud elemente muutnud põllumajandusettevõtete tasandil kohaldatavateks tegevusalasteks nõueteks. Neil juhtudel, kui siseriiklikud ametiasutused vastavad nõuded ja standardid kehtestasid, ei teinud nad seda täielikult ning ei kaasanud neid alati nõuetele vastavuse kontrollidesse. Hulgaliselt esines mitmetäielikke kontrolle või kontrollide puudumist, ning seda ka võtmetähtsusega valdkondades (keskkond, toiduohutus). Põhjuseid analüüsitakse alljärgnevalt.
- 23.** Järgnevas selgituses tuuakse mõned näited nõuetest ja standarditest, mida ei rakendatud või rakendati ainult osaliselt.

2. SELGITUS

NÄITEID PUUDUVATEST JA MITTETÄIELIKEST NÕUETEST NING STANDARDITEST

Portugal ei rakendanud toidu- ja söödaohutuse alaseid põllumajandusettevõtete tasandil kohaldatavaid nõudeid. Samuti ei kehtestanud Portugal nõudeid seoses põhjavee direktiiviga. Need on kaks võtmetähtsusega valdkonda. Soomes sisaldasid põllumajandustootjatele jagatud juhendites mitmed nitraatide direktiivist tulenevad nõuded, kuid puuduvad tõendid, et neid oleks kohapeal kontrollitud. Mainitud nõuded, näiteks nõue mitte laotada väetist maapinnale vooluveekogust vähem kui 5 meetri kaugusel, on keskse tähtsusega vee nitraatidega reostamise takistamisel.

Mõned liikmesriigid ei määratlenud seoses külvikorraga ühtki heade põllumajandus- ja keskkonnaningimuste standardit. Madalmaades kehtestatud standard (taimkatte külv 31. maist kuni 31. augustini tootmisest kõrvaldatud maal) on ebapiisav. Standardil on väga piiratud kohaldamisala (katab ainult 0,1 % põllumajandusmaast) ja seda ei saa pidada külvikorra standardiks, kuna see ei käsitle eri liiki põllukultuuride kasvatamist samas kohas järjestikustel aastaegadel. Sloveenias kehtestatud standard näeb ette kolmeaastast külvikorda 50 %-l põllumajandusettevõtte haritavast maast. Auditiga ei olnud võimalik välja selgitada, miks kehtib nõue ainult 50 %-le haritavast maast.

**KOHUSTUSLIKUD MAJANDAMISNÕUDED,
MIDA PÕLLUMAJANDUSTOOTJAD PEAVAD JÄRGIMA,
ON ARVUKAD JA KEERULISED**

- 24.** Kohustuslike majandamisnõuete raamistiku moodustava 19 regulatsiooni ja direktiivi hulgas on 14 nõukogu direktiivi. Direktiividega nähakse ette tulemus, mida tahetakse saavutada, kuid vorm ja meetodid jäetakse siseriiklike ametiasutuste otsustada. Seega peavad liikmesriigid direktiivid siseriiklikesse seadustesse üle võtma. Komisjon leidis, et ülevõtmine ei olnud alati täielik ja Euroopa Kohtusse pöördumisel otsustas viimane komisjoni kasuks⁶. See puudutab eelkõige kolme keskkonnadirektiivi, mis näevad ette konkreetsete rakendusala määratlemist ja meetmete võtmist nende alade kaitsmiseks (linnustiku, nitraatide ja elupaikade direktiivid, vt **tabel 1**).
- 25.** Direktiivide ebapiisav ülevõtmine siseriiklikesse seadustesse tähendab, et teatavad nõuded ei sisaldu siseriiklikes õigusaktides või sisalduvad neis ainult osaliselt. Mainitud juhud vähendavad nõuetele vastavuse potentsiaalset mõju. Lisaks esitatakse sama keskkonnaprobleemi ees seisvatele põllumajandustootjatele erinevaid nõudmisi, mis on põhjendamatu. See viib erinevate liikmesriikide põllumajandustootjate ebavõrdse kohtlemiseni. Sama kehtib ka juhtumite puhul, kus ühe ja sama liikmesriigi siseselt kohaldatakse erinevaid nõudmisi ühesuguste keskkonnaprobleemidega piirkondadele.
- 26.** Nõukogu määruses ettenähtud kohustuslike majandamisnõuete raamistik sisaldab 48 artiklit, mis enamikel juhtudel viitavad teistele õigussätetele (artiklitele, lisadele, nimekirjadele), mis pärinevad sellest või mõnest muust õigusaktist. Seega saavad mainitud õigussätted osaks nõuetele vastavuse raamistikust, kuna nende abil muudetakse mainitud 48 artiklit tegevusalasteks artikliteks. Lisaks viidatakse ka viidatavates sätetes samale või mõnele muule seadusetekstile, kus omakorda viidatakse teistele õigussätetele.
- 27.** Liikmesriigid peavad määratlema kontrollitavad nõuded. Selle tulemuseks on pikad nõuete nimekirjad: 2007. aasta kontrollnimekiri, mille alusel tegid Madalmaade inspektorid kohapealseid külastusi, sisaldas 172 erinevat õigussätet, mida tuli kontrollida.

⁶ Vt näiteks kohtuasi C-334/04, Euroopa Kohtu (teine koda) 25. oktoobri 2007. aasta otsus, Euroopa Ühenduste Komisjon versus Kreeka Vabariik, liikmesriigi kohustuste rikkumine – linnustiku direktiiv.

- 28.** Probleemi raskendab veelgi asjaolu, et osa kohustuslike majandamisnõudeid ei käsitle otseselt põllumajandustegevust. See puudutab jahipidamise ja loomade turule transportimisega seotud sätteid. Linnustiku ja elupaikade direktiivide artiklid, nagu kaitsealuste liikide tapmise keelustamine, kehtivad kõigile kodanikele ega ole suunatud konkreetsetele põllumajandustootmise viisidele. Mõnes liikmesriigis võeti põhjavee direktiiv (vt **tabel 1**) üle eesmärgiga käsitleda pigem tööstus- kui põllumajandustootmisega kaasnevat reostust. Antud nõuete muutmine tingimusteks, mis kehtivad põllumajandustegevusele, tekitab probleeme.

HEADE PÕLLUMAJANDUS- JA KESKKONNATINGIMUSTE RAAMISTIK ON PIIRATUD

Liikmesriikide määratletud standardid

- 29.** Heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste raamistik on otsesemalt põllumajandustegevusega seotud, mistõttu ei kaasne sellega kohustuslike majandamisnõuete puhul ilmnenuid probleeme. Auditiga tuvastati aga heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste suhtes teistsuguseid probleeme.
- 30.** Heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste raamistiku esimene osa on määratletud nõukogu määruse artikli 5 lõikes 1, kus viidatakse määruse IV lisale. Mainitud lisa koosneb nelja teemat sisaldavast tabelist ja 11 nendega seotud standardist. Nelja teema (ja nendega seotud standardite) ulatus on piiratud, kuna nad käsitlevad ainult mulda ja minimaalset hooldustööde taset, hõlmamata muid võtmetähtsusega teemasid, nagu veekasutus.
- 31.** 2007. aasta juulis teatas komisjon liikmesriikidele saadetud kirjas, et nõuetele vastavuse raames ei saa põllumajandustootjat karistada selliste kohustuste mittetäitmise eest, mis on seotud teemade või standarditega, mis ei sisaldu IV lisas. Õeldu puudutab standardeid, millel võib olla positiivne mõju, nagu Prantsusmaa kehtestatud standard niisutamise kohta või Portugali kehtestatud standard karjamaa uuendamiseks põletamise teel.
- 32.** Täiendavate standardite määratlemise keeld koos arvessevõetavate teemade vähese arvuga muudab heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste raamistiku ulatuse piiratuks. Veelgi enam – alati ei ole võimalik nelja teema piiresse jäävaid probleeme käsitleda. Näiteks võib tuua mulla struktuuri, mis on üks tabelis olevast neljast teemast. Kariloomade poolt mulla struktuurile tekitatud kahju, mis on probleemiks Poolas, ei ole aga võimalik nõuetele vastavuse raames käsitleda, sest IV lisas mainitud standardid on seotud üksnes masinate kasutamisest tuleneva kahjuga.

Püsikarjamaaga seotud kohustused

- 33.** Heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste raamistiku teine osa on määratletud nõukogu määruse artikli 5 lõikes 2, mis näeb ette maa, mis teataval kuupäeval oli püsikarjamaa all, säilitamise sellisena. Erandid on lubatud, kuid ainult nõuetekohaselt põhjendatud juhtudel ning tingimusel, et asjaomane liikmesriik võtab meetmeid, hoidmaks ära riigi püsikarjamaade kogupindala olulise vähenemise.
- 34.** Komisjoni määrusega on erand lubatud kõigile liikmesriikidele. Üldise erandi lubamine näitab, et komisjon ei pidanud vajalikuks „juhte nõuetekohaselt põhjendada“ ega seda ka liikmesriikidelt nõuda. Samas määruses täpsustas komisjon, et vähenemine on „oluline“, kui see ületab võrdlusarvu 10 % võrra ning et selline oluline vähenemine ei ole lubatud. Komisjon ei suutnud aga uuringute tulemuste või muude asjakohaste dokumentide abil tõendada, et 10 % on piisav tase negatiivsete keskkonnamõjude ärahoidmiseks.
- 35.** Võrdlusarvu kasutamise eesmärk on kehtestada võrdlusnäitaja. Selle arvutamise viisi tõttu (püsikarjamaade pindala jagatud põllumajandusmaa kogupindalaga) ei mõjuta võrdlusarvu aga püsikarjamaa ja haritava maa pindala samaaegne vähenemine. Ometi on selline üheaegne vähenemine, mis tuleneb tervete piirkondade muutmise teist tüüpi maakasutuse tarbeks (nt maapiirkondade linnastumine) olnud lähiminevikus püsikarjamaade pindala vähenemise üheks olulisemaks põhjuseks (ca 50 % juhtudest).
- 36.** Liikmesriikidel oli raskusi komisjoni määruses toodud võrdlusarvu arvutamisega ning vajalikud andmed ei olnud alati kättesaadavad. Selle tulemusel said mõned liikmesriigid (nt Madalmaad ja Portugal) kehtestada ebarealistlikult väikese võrdlusarvu. Eurostati andmed viitavad sellele, et püsikarjamaade pindala osakaal põllumajandusmaa kogupindalast on kahes mainitud liikmesriigis kehtestatud võrdlusarvust tunduvalt suurem. Auditiga selgus, et võrdlusarvu 10 %-line vähenemine vastab õigupoolest tegeliku püsikarjamaade pindala ligikaudu 30 %-lisele vähenemisele. Sloveenia ei saanud komisjoni võrdlusarvu määratlust kasutada, kuna maatükkide identifitseerimissüsteemi oli muudetud; auditiga selgus, et võrdlusarvu ei olnud võimalik selle aluseks olnud andmetega vastavusse viia.

- 37.** Nõukogu määrukses seotakse püsikarjamaa säilitamise eesmärk selle positiivse mõjuga keskkonnale. Komisjoni võetud meetmed aga ei kaitse püsikarjamaade kvaliteeti. Teatud tüüpi püsikarjamaad, nagu liigirikkad looduslikud rohumaad, on keskkonna seisukohalt olulisemad kui teised. Praegune süsteem võimaldab kõrge loodusliku väärtusega püsikarjamaade pindala vähendamist kompenseerida keskkonna seisukohalt madalama väärtusega karjamaade pindala suurendamise arvelt. Mil määral on seda tehtud, ei ole võimalik hinnata, kuna andmed püsikarjamaade keskkonnavalase väärtuse kohta puuduvad.

⁷ Auditi läbiviimise ajal ei kehtinud Poolas kohustuslikud majandamisnõuded.

KOMISJON OLEKS PIDANUD ESITAMA NÕUETE JA STANDARDITE KOHTA TÄPSEMAD SUUNISED

- 38.** Komisjoni üks peamisi algatusi abistamaks liikmesriike nõuetele vastavuse rakendamisel on suunisdokumentide väljastamine. Ükski neist dokumentidest ei hõlma aga heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste standardeid. Kohustuslike majandamisnõuete suhtes on dokumentide ulatus ja praktiline asjakohasus piiratud, kuna neis ei anta liikmesriikidele suuniseid selle kohta, kuidas määratleda põllumajandustootjatele kohaldatavaid tegevusalaseid kohustusi.
- 39.** Näiteks koostas komisjon suunisdokumendi keskkonnavalaste kohustuslike majandamisnõuete kohta eesmärgiga määratleda asjakohaste ja kontrollitavate standardite toimiv kogum. Dokumendis aga üksnes kopeeritakse asjakohaseid õigustekste ning ainus suunis liikmesriikidele on, et nad peaksid iga toodud artikli suhtes kehtestama põllumajandusettevõtete tasandil kohustuslikud standardid. Põllumajandustootjate tegevusviiside eri tüüpe ei eritleta ja sellekohaseid näiteid ei tooda, samuti ei täpsustata vastavaid kontrollipunkte, mis oleks vajalik õigusliku raamistiku toimivaks muutmiseks. Liikmesriikides läbiviidud audit näitas, et teatavate keskkonnadirektiivide, nimelt linnustiku ja elupaikade direktiivide suhtes, olid kehtestatud ainult üldised (st mitte otseselt põllumajandustegevusega seotud) õigusnõuded.
- 40.** Toidu- ja söödaalaseid õigusnorme käsitlevast määrusest tulenevaid nõudeid (vt **tabel 1**) tuli nõuetele vastavuse raames kohaldada alates 2006. aasta jaanuarist. Komisjon väljastas suunisdokumendi toidu- ja söödaalaste õigusnormide teatavate sätete täpse reguleerimisala määratlemiseks 2006. aasta mais. Dokument väljastati liiga hilja, mistõttu enamik liikmesriike juba kavandas oma nõuetele vastavuse kontrolli või oli hakanud kontrolli läbi viima. Kontrollikoja auditis selgus, et selle tulemusel ei olnud kuuest liikmesriigist viis⁷ kontrolli läbi viinud vastavalt komisjoni 2006. aasta suunistele.

- 41.** Kohustuslike majandamisnõuete suhtes ei ole liikmesriikide ülesanne mitte ainult kehtestada põllumajandusettevõtete tasandil kohaldatavad nõuded, vaid ka kontrollida, et põllumajandustootjad järgivad kohustuslike majandamisnõuete õigusliku raamistiku kõiki elemente. Selle tagamiseks, et kohustuslike majandamisnõudeid rakendatakse vastavalt õigussätetele, on seega oluline kontrollida nõuete täielikkust ja kvaliteeti. Teisisõnu, komisjon peab tagama, et liikmesriigid on määratlenud asjakohased kontrollipunktid raamistiku kõigi õigustekstide kohta. Tegelikuses komisjon seda ei kontrollinud.
- 42.** Kontrollikoda kontrollis nõuete valimi täielikkust ja kvaliteeti. Kontrolli käigus avastati märkimisväärseid puudujääke (puuduvad nõuded, piiratud ulatuse või reguleerimisalaga nõuded, tegemata kontrollid) (vt punktid 22 ja 23) kõigis auditeeritud liikmesriikides⁸ eelkõige keskkonna valdkonnas. Komisjon ei tee süstemaatilist kontrolli selliste juhtude väljaselgitamiseks ega saa seetõttu võtta meetmeid puudujääkide kõrvaldamiseks.
- 43.** Heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste suhtes kontrollis komisjon, kas liikmesriigid olid standardid määratlenud. Kuni 2007. aasta juulini aga ei tegeletud süstemaatiliselt põhjendamatult puuduolevate standardite juhtudega. See põhjustas probleeme maaelu arengu programmide heakskiitmisel. Komisjonil tuli tegeleda juhtumitega, kus liikmesriigid tegid ettepanekuid põllumajanduse keskkonnameetmete võtmiseks, et lahendada keskkonnaprobleeme, mida oleks tulnud käsitleda heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste raames. Komisjon tegi liikmesriikidele ülesandeks määratleda antud juhtudele vastavad heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste standardid. Kui aga liikmesriik ühtki põllumajanduse keskkonnameetme ettepanekut ei esitanud, ei võtnud komisjon mingeid meetmeid, mis tähendas, et asjakohane standard jäigi määratlemata.
- 44.** Komisjon ei kontrollinud, kas standardite abil hoiti ära maa kasutusest välja langemine ja tagati selle heades põllumajandus- ja keskkonnatingimustes säilitamine. Samuti ei kontrollitud õigussätte täitmist, mille kohaselt tuleb standardites arvesse võtta alade eriomadusi (nõukogu määruse artikli 5 lõige 1). Auditiga tuvastati heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste standardite kvaliteediga seotud probleeme kõigis külastatud liikmesriikides. Komisjon ei tegele selliste juhtumite süstemaatilise väljaselgitamise ja lahendamisega.

⁸ Auditi läbiviimise ajal ei kehtinud Poolas kohustuslikud majandamisnõuded.

NÕUETELE VASTAVUS JA MAAELU ARENG

- 45.** Finantskavade kohaselt eraldatakse ajavahemiku 2007–2013 jooksul ligikaudu veerand ÜPP kuludest maaelu arenguks. Nõukogu määruses maaelu arengu kohta⁹ sätestatakse, et alates 2007. aasta jaanuarist kohaldatakse nõuetele vastavust 42st mainitud määrusega kehtestatud meetmest 8 suhtes. Need kaheksa piirkondlikku või loomadega seotud meetet, sealhulgas rahaliselt olulisim ehk põllumajanduse keskkonnameede, moodustavad maaelu arengu kuludest ca 40 %.

⁹ Nõukogu määrus (EÜ) nr 1698/2005, 20. september 2005, Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta (ELT L 277, 21.10.2005, lk 1).

- 46.** Auditiga selgus, et tegelikkuses kohaldatakse nõuetele vastavust mainitud ajavahemiku jooksul tõenäoliselt ligikaudu kolmandikule maaelu arengu kuludest. See on põhjustatud järgnevalt kirjeldatavast puudujäägist nõuetele vastavuse poliitika rakendamisel. Põllumajanduse keskkonnameetmeid rakendatakse üldjuhul põllumajandustootjatega viieks aastaks sõlmitud lepingute kaudu. Auditiga leiti aga, et enamikes auditeeritud liikmesriikides ei kohaldata nõuetele vastavust 2007. aastal ning sellele järgnevatel aastatel kantud kulutustele, mis põhinevad enne 2007. aasta jaanuari sõlmitud lepingutel. Mainitud lepingud sõlmiti uueks viieaastaseks perioodiks, seega jätkub nende täitmine uuel finantsperioodil, kuid neis ei täpsustata, et nõuetele vastavust kohaldatakse alates 2007. aasta jaanuarist.

NÕUETELE VASTAVUSE KOHALDAMINE NÕRGENDAB MÕNINGAID MAAELU ARENGU KONTROLLI- JA SANKTSIOONISÜSTEEMIDE VÕTMEELEMENTE

- 47.** Enne nõuetele vastavuse kohaldamist maaelu arengule oli kahe rahanduslikus mõttes suurima meetme (põllumajanduse keskkonnameetmed ja hüvitised vähemsoodsatele piirkondadele) alusel toetusi saavate põllumajandustootjate jaoks minimaalne nõue järgida kogu põllumajandusettevõttes „tavapärasest head põllumajandustava“. Viimast määratleti kui põllumajanduslikku tootmisviisi, mida mõistlik põllumajandustootja asjaomases piirkonnas järgiks, kaasa arvatud kohustuslike keskkonnavalaste ja loomade heaolu käsitlevate nõuete täitmine. Liikmesriigid pidid oma maaelu arengu kavades määratlema kontrollitavad standardid, mis moodustas osa komisjoni heakskiidumenetlusest. Hea põllumajandustava oli abikõlblikuskriteerium, saamaks toetusi mainitud kahe meetme raames, ning selle täitmist kontrolliti vähemalt 5 % põllumajandusettevõtetes.

- 48.** Tavapärase hea põllumajandustava standardite võrdlemisel nõuetele vastavuse raames kehtestatud nõuete ja standarditega selgus, et enamikes auditeeritud liikmesriikides paljud olulised kohustused enam ei kehtinud. See tähendas märkimisväärset tagasiminekut eeskätt Poolas, kus kohustuslikud majandamisnõuded veel ei kehti. Alates 2007. aasta jaanuarist ei kontrollita nõuetele vastavuse raames enam nõudeid, mis kehtisid maaelu arengu raames, nagu elupaikade kaitse, veereostuse ennetamine jm. Sel-line olukord jätkub kuni ajavahemikuni 2009–2011, mil Poolas hakatakse kohustuslikke majandamisnõudeid rakendama.
- 49.** Nõuetele vastavuse kehtestamine on vähendanud järgmiste maaelu arengu sätete kaalu:
- a) enam ei eksisteeri õigusnormi, mille kohaselt peavad liikmesriigid määratlema kontrollitavad standardid;
 - b) liikmesriikide tasemel kehtestatud standardid ei kuulu enam komisjoni poolt heakskiitmisele;
 - c) nõuetele vastavuse tingimused ei ole enam abikõlblikkuskriteeriumid;
 - d) hea põllumajandustava järgimist kontrollitakse 5 %-s põllumajandusettevõtetest ning nõuetele vastavuse nõudmiste ja standardite järgimist kontrollitakse 1 %-s põllumajandusettevõtetest;
 - e) nn vana süsteemi ehk hea põllumajandustava olulised tingimused ei kehti enam;
 - f) sanktsioonid on üldjuhul leebemad, isegi kui tegemist on ühe ja sama nõude rikkumisega.
- 50.** Nagu eelpool märgitud (vt punkt 46), otsustas enamik auditeeritud liikmesriike säilitada vanad eeskirjad kulutuste osas, mis on seotud enne 2007. aastat sõlmitud põllumajanduse keskkonnameetmete lepingutega. Kuna nõuetele vastavust kohaldatakse kulutustele, mis on seotud alates 2007. aastast sõlmitud lepingutega, on üheaegselt kasutusel kaks kontrollisüsteemi. Arvestades süsteemide vahelisi erinevusi (kontrollimäärad, nõuded jne), nõuab see liikmesriikide ametiasutustelt täiendavat haldustööd.

- 51.** Lisaks viib see olukorrani, kus kaks sama põllumajanduse keskkonnakava alusel toetust saavat põllumajandustootjat peavad täitma erinevaid kohustusi, olenevalt sellest, kas nad sõlmisid lepingu enne või pärast 2007. aastat. Sellest tulenevalt karistatakse üht põllumajandustootjat kohustuse mittetäitmise eest, teist aga mitte, kuna talle antud kohustus ei kehti. Kirjeldatud olukord valitseb kuni 2011. aastani, mil lõpeb 2006. aastal viieks aastaks sõlmitud lepingute kehtivus.

NÕUETELE VASTAVUST JA PÕLLUMAJANDUSE KESKKONNAMEETMEID EI ERISTATA ALATI SELGELT

- 52.** Põllumajanduse keskkonnameetmete ja nõuetele vastavuse vahele tuleb tõmmata selge joon. Esiteks on see vajalik tagamaks, et põllumajandustootjatele ei maksta põllumajanduse keskkonnameetmete raames selle eest, mis on nende seadusjärgne kohustus nõuetele vastavuse alusel. Teiseks kohaldatakse nõuetele vastavust kõigile otsetoetusi saavatele põllumajandustootjatele, põllumajanduse keskkonnameetmetega seotud kohustused on aga vabatahtlikud. Nõuetele vastavuse nõudmised ja standardid on vajalikud, et kehtestada piisav miinimumtase.
- 53.** Nõuetele vastavuse, eriti heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste standardite osas on liikmesriikidel võimalik üsna suurel määral ise otsustada, millised tingimused põllumajandustootjatele kohustuslikuks muuta. Kui nõuetele vastavust ja põllumajanduse keskkonnameetmeid kohaldatakse samadele valdkondadele (maastikuelemendid, bioloogiline mitmekesisus jne), tähendab see, et põllumajanduse keskkonnameetmetega seotud kohustuste tase ja seega ka nende mõju sõltub nõuetele vastavuse kohustuste tasemest.
- 54.** Auditiga leiti, et igas külastatud liikmesriigis oli põllumajanduse keskkonnakavadega kehtestatud kohustusi, mis oleksid võinud kehtida ka nõuetele vastavuse raames. Nii oleks saanud vähendada vastavat põllumajanduse keskkonnatoetust. Näiteks Portugalis on kehtestatud põllumajanduse keskkonnakavad veepüüde terrasside ja külvikordade jaoks, kuid vajalikke nõuetele vastavuse raames ettenähtud standardeid ei kohaldata. Kui mainitud standardid lisatakse nõuetele vastavuse raamesse, vähendatakse selle abil põllumajanduse keskkonnameetmete alusel makstavaid summasid, kuna põllumajandustootjatele hüvitatakse ainult täiendavate kohustuste täitmine.

55. Kreekas on loomapidamise ekstensiivistamist käsitleva põllumajanduse keskkonnakava peamine eesmärk vähendada karjamaade loomkoormust. Loomkoormuse piirangud kehtestati ka nõuetele vastavuse raames püsikarjamaade kaitsmise heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste standardiga. Kreeka ametiasutused ei suutnud selgitada, kas põllumajanduse keskkonnameede oli rangem kui nõuetele vastavuse standard.

¹⁰ Vahekultuuride külvamise eesmärk on takistada mineraalide (nt nitraatide) mullast ärauhumist.

56. Liikmesriikide tehtud erinevad valikud viivad olukorrani, kus ühes liikmesriigis võidakse põllumajandustootjatele teatavate kohustuste täitmise eest maksta, teises liikmesriigis aga nõutakse neilt samade kohustuste täitmist, ilma et seda neile hüvitataks. Näiteks Madalmaades nõutakse põllumajandustootjalt pärast maisikoristust vahekultuuri¹⁰ külvamist, kuna see on nitraatide direktiivist tulenev nõue. Piiri taga Belgias makstakse põllumajandustootjatele sama teguviisi eest, kuna see sisaldub Flandria põllumajanduse keskkonnakavas.

57. Põllumajanduse keskkonnameetmete ja nõuetele vastavuse kattuvuse näiteks võib tuua kaitseribad. Tegemist on põllumajanduslikke maatükke ääristavate ribadega, kus teatavat liiki põllumajandustootmise viisid on keelatud. Näiteks harimata jäetud ribad vooluveekogude ääres takistavad mulla erosiooni, mis on heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste teema. Sõnniku ja taimekaitsevahendite kasutamise keeld kaitseribadel vähendab veereostust ja soodustab bioloogilist mitmekesisust. Neid teemasid käsitletakse nõuetele vastavuse raamistikus. Sellest tulenevalt rakendas mitu liikmesriiki kaitseribasid nõuetele vastavuse alusel, kuid mitte kõik, kuna puudub vastav kohustus. Mõned liikmesriigid otsustasid lülitada kaitseribad põllumajanduse keskkonnakavadesse.

58. Järgnevas selgituses tuuakse näiteid auditeeritud liikmesriikide erinevatest valikutest kaitseribade rakendamisel. Valikud mõjutavad põllumajanduse keskkonnatoetuse taset ja saavutatavat keskkonnamõju.

KONTROLLI- JA SANKTSIOONISÜSTEEMID

KONTROLLISÜSTEEM EI ANNA PIISAVAT KINDLUST SELLE KOHTA, KAS PÖLLUMAJANDUSTOOTJAD TÄIDAVAD NÕUDEID

- 59.** Nagu eelpool märgitud, rakendasid liikmesriigid nõudeid ja standardeid ainult osaliselt (vt punktid 22 ja 23). Selle tulemusel ei kontrollita nõuetele vastavuse raames vastavate kohustuste täitmist nii, nagu ette nähtud. Puudujääk esines peamiselt keskkonna ja toiduohutuse valdkondades. Näiteks Soomes ei kontrollitud nõuetele vastavuse raames üle 30 nõuet, mis tulenesid kohustuslike majandamisnõuete õiguslikust raamistikust (15 nõuet seoses keskkonnadirektiividega ja 15 seoses määrusega toidu- ja söödaalaste õigusnormide kohta¹¹).

¹¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 178/2002, 28. jaanuar 2002, millega sätestatakse toidualaste õigusnormide üldised põhimõtted ja nõuded, asutatakse Euroopa Toiduohutusamet ja kehtestatakse toidu ohutusega seotud menetlused (EÜT L 31, 1.2.2002, lk 1).

- 60.** Põllumajandusettevõtteid külastatakse nõuetele vastavuse raames üldjuhul vaid korra aastas, kuid ajastus ei sõltu sellest, millal oleks nõuete või standardite järgimist kõige õigem kontrollida. Nõuetele vastavuse kontrollid toimuvad piiratud ajavahemikus, tavaliselt suvekuudel. Paljude keskkonnanalaste kohustuslike majandamisnõuete ja heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste standardite täitmist ei saa aga suvisel ajal kontrollida, kuna see sõltub põllumajandustootmise viisidest, mis langevad teistele aastaegadele (kündmine, sõnnikulaotamine, karjamaade niitmine). Selle tulemusel oli asjaomaste kohustuste täitmise osas realselt läbiviidud kontrollide arv väike ja mõnel juhul puudusid kontrollid täiesti.

3. SELGITUS

NÄITEID KAITSERIBADE ERINEVAST KASUTAMISEST

Soomes on vastavalt heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste mulla erosiooni standardile kohustuslikud 0,6 m laiused kaitseribad. Põllumajanduse keskkonnatoetust makstakse laiimate (vähemalt 1 meeter) kaitseribade eest.

Prantsusmaal nõutakse põllumajandustootjalt vooluveekogude äärde 5–10 meetri laiuste väetamata kaitseribade jätmist vastavalt heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste mulla erosiooni standardile. Laiemad kaitseribad hüvitatakse põllumajanduse keskkonnakavade alusel.

Madalmaades ei ole lubatud väetada pinnavee ääres asuvaid kaitseribasid vastavalt nitraatide direktiivist tulenevale nõudele. Ribade laius ulatub 0,25–9 meetrini, sõltuvalt kultuurist ja taimekaitsevahendite kasutamise meetodist. Üheski põllumajanduse keskkonnakavas kaitseribasid ei käsitleta.

Poolas ei kehtestatud nõuetele vastavuse raames kaitseribasid käsitlevaid kohustusi, kuid põllumajandustootjad saavad kaitseribade eest hüvitist põllumajanduse keskkonnakava alusel.

Sloveenias ei ole põllumajandustootjatel kaitseribadega seotud kohustusi nõuetele vastavuse raames ning puuduvad ka põllumajanduse keskkonnakavad, mis käsitleksid haritava maa või rohumaaga seotud kaitseribasid.

- 61.** Kõigis külastatud liikmesriikides leiti auditiga näiteid keskkonna ja toiduohutuse alastest kohustustest, mille täitmist oli keeruline kontrollida ja mille kohta ei olnud inspektoritel selgeid juhtnööre. Näiteks võib tuua järgmised kohustused: „vältida raskete masinate kasutamist niiskel pinnasel“, „toiduained peavad olema ohutud“, „põllumajandusseadmed peavad olema heas korras“ või „õitsemise ajal on keelatud kasutada taimekaitsevahendeid, kui põllul on mesilasi“. Nende tingimuste täitmist on keeruline kontrollida, eriti kuna alusmõisteid ei ole defineeritud ja puuduvad selged juhtnöörid selle kohta, mida tuleb käsitleda tingimuste mittetäitmisena.
- 62.** Eelpool kirjeldatud probleemid ei esine siiski kõigis nõuetele vastavuse valdkondades. Näiteks loomade nõuetekohast identifitseerimist ja registreerimist saab kontrollida aastaringselt ja vastavad kontrollid on täpsemini sõnastatud (nt kõigil loomadel peavad olema kõrvamärgid või kõik põllumajandusettevõtte loomad peavad olema kantud põllumajandusettevõtte registrisse).
- 63.** Eelpool (vt punktid 39, 59 ja 60) toodud puudused selle kohta, et põllumajandusettevõtetes läbiviidud kontrollid olid sageli piiratud, seonduisid eelkõige linnustiku ja elupaikade direktiividega. Soomes kontrolliti ainult neid põllumajandusettevõtteid, kus teati elutsevat kaitsealuseid liike, ja reaalsuses oli paljude tingimuste täitmise ainukeseks kontrolliks maatükkide mõõtmisel tehtud visuaalne vaatlus, et hinnata, kas „kõik tundub korras olevat“. Prantsusmaal ja Madalmaades ei külastata maatükke nõuetele vastavuse kontrollide raames seoses linnustiku ja elupaikade direktiividega, isegi kui maatükid asuvad Natura 2000 aladel. Nende aladega seotud nõuded ja kontrollid on lindude ja elupaikade kaitsmise seisukohast võtmetähtsusega.
- 64.** Kuna seoses kahe mainitud direktiiviga viidi läbi piiratud arvul ja ulatuses kontrollid, avastati 2005. ja 2006. aastal väga vähe rikkumisi¹². Näiteks Soomes, Prantsusmaal, Kreekas ja Sloveenias ei avastatud 11 633 linnustiku direktiiviga seotud nõuetele vastavuse kontrolliga ja 14 896 elupaikade direktiiviga seotud kontrolliga mitte ühtegi rikkumist.

¹² 2007. aasta andmed ei olnud auditi läbiviimise ajal veel kättesaadavad.

- 65.** Auditis püüti võrrelda nõuetele vastavuse kontrollide ja teiste kontrollide arvu ja tulemusi. Juhtudel, mil selline teave oli kättesaadav, ilmes, et väljaspool nõuetele vastavust tehtud võrreldavate kontrollidega tuvastati tunduvalt suuremal määral nõuete mittetäitmist. Madalmaades ei avastatud 2006. aastal keskkonnadirektiivide osas ühtegi rikkumist. Väljaspool nõuetele vastavuse kontrollivalimit tuvastati aga suhteliselt suurel arvul rikkumisi (nt 101 rikkumist seoses nitraatide direktiiviga). Madalmaade ametiasutused ei osanud sellise olukorra põhjuseid selgitada. Soomes ei kantud kõiki rikkumisi nõuetele vastavuse statistikasse, ehkki 2006. aastal avastati piimahügieeni kontrollidega 920 rikkumist 48 protsendis kontrollitud põllumajandusettevõtetest. Määrustega on ette nähtud, et kohustuslike majandamisnõuete rikkumist tuleb sanktsioneerida nõuetele vastavuse raames ning sellest tuleb komisjoni teavitada. Nõuetele vastavuse kontrollivalimis avastatud ja komisjonile edastatud rikkumiste määr oli aga vaid 6 %.
- 66.** Teatavate kohustuste täitmist oli lihtsam kontrollida, mistõttu avastati ka suuremal arvul rikkumisi. Näiteks võib tuua loomade identifitseerimise ja registreerimisega seotud nõuded. Konkreetsed juhtumid, kus kontrollidega leiti suurel arvul rikkumisi, olid Sloveenia halduskontrollid tagamaks, et põllumajandusettevõtted ei ületa loomasõnniku väetisena kasutamisest põhjustatud nitraatidele seatud piiranguid, ja Kreeka külvikorra kontrollid.

SANKTSIOONISÜSTEEM ON NÕRK JA SELLE PÕHJAL TEHTUD OTSETOETUSTE VÄHENDUSED PIIRATUD

- 67.** Nõukogu määruses sätestatakse, et kui põhistandardeid ei järgita, „peaksid liikmesriigid otsetoetuse maksmise täielikult või osaliselt tühistama, lähtudes kriteeriumidest, mis oleksid proportsionaalsed, objektiivsed ja järkjärgulised.“ Määruse artiklis 7 nähakse ette, et toetuse vähendamine tuleb arvutada protsendina saadud toetusest. See seob nõuetele vastavusega seotud vähendused varasemate ÜPP maksetega, mis on saadava toetuse aluseks. Seetõttu ei põhine otsetoetuse vähendamine nõuete täitmisest tulenenud kulutustel ega rikkumiste tagajärgedel. Praeguse süsteemi tagajärg on see, et suurtel saastajatel, kelle otsetoetuse summad on väikesed, vähendatakse toetust vähesel määral, väikestel saastajatel aga, kes saavad suuri toetussummasid, vähendatakse toetust suurel määral.

- 68.** Komisjoni määruses nähakse ette, et vähendamine on üldreeglina 3 % saadud toetussummast¹³. Liikmesriikidel on õigus toetussummat mitte vähendada, langetada vähendamismäära 1 protsendini või tõsta seda kõige rohkem 5 protsendini.
- 69.** Paljude kohustuste osas on nõuete täitmisest tulenevad kulud suuremad kui maksimaalne vähendamismäär ehk 5 %. See tähendab, et vähendamisel ei ole hoiatavat mõju. Madalmaades on üks nitraatide direktiivist tulenev nõuetele vastavusega seotud nõudmine see, et sõnnikuhoidla peab olema piisava mahutavusega, säilitamaks septembrist veebruarini toodetud sõnnikut. Ühe külastatud piimatootja hinnangul läheb tehnilistele nõuetele vastava hoidla ehitamine talle maksma 20–30 000 eurot. Nõude mittetäitmine tähendab aga ainult 1 %-list vähendamist. Madalmaades vähendati toetusi keskmiselt 100 euro võrra.
- 70.** Nõukogu määruses nähakse korduva rikkumise eest ette kõrgem vähendamismäär. Ehkki see peaks avaldama hoiatavat mõju, näitavad andmed vastupidist. Näiteks Soomes sanktsioneeriti 2006. aastal üle poole 104 põllumajandusettevõttest, mida oli juba 2005. aastal rikkumise eest sanktsioneeritud.
- 71.** Vastavalt nõukogu määrusele võetakse vähendamisel vahemikus 1-5 % arvesse rikkumiste tõsidust, ulatust ja püsivust. Auditeeritud liikmesriigid aga ei määratlenud üldjuhul neid termineid asjakohaselt. Selle tulemusena ei sõltunud sanktsioonid rikkumise ulatusest ega tagajärgedest ning rakendati kindlasummalist (tavaliselt 1 % suurust) vähendamismäära. Näiteks Portugalis vähendati ühe põllumajandustootja, kes ei olnud 209 looma osas järginud identifitseerimiseeskirju, toetussummat samas ulatuses ehk 1 % võrra kui teisel põllumajandustootjal, kes ei järginud eeskirju ainult ühe looma osas. Poolas võivad põllumajandustootjat, kes rikub eeskirju sagedamini, oodata isegi väiksemad sanktsioonid kui põllumajandustootjat, kes neid harvemini rikub.
- 72.** Auditiga selgus, et sellel, miks tuvastatud rikkumiste alusel toetussummasid ei vähendatud, oli mitu põhjust. Mõned liikmesriigid annavad põllumajandustootjatele võimaluse olukord parandada või kasutavad hoiatuste süsteemi. Erinevate kontrolliasutuste vaheline kooskõlastus ei toimunud alati nõutekohaselt, mistõttu ei esitatud tuvastatud rikkumiste kohta teavet sanktsioone rakendavale asutusele. Mõne kohustuse rikkumise puhul on tagajärjeks 0 % suurune „sanktsioon“. Poola ei rakendanud sanktsioone, kui asjassepuutuva põllumajandusmaa pindala on alla 0,1 hektari. Soomes oli ühe põhjavee nõuete rikkumise juhtumi puhul sanktsioonimääraks 0 %, põhjendusel, et põllumajandustootjat ei olnud kohal, kui tema töövõtja keelatud tooteid kasutas.

¹³ Kõrgemat määra rakendatakse korduva rikkumise korral (vt punkt 70) ja rikkumiste korral, mida liikmesriik peab tahtlikuks (vt punkt 75).

- 73.** Selle tulemusel oli enamik sanktsioonimäärasid madalad nii suhtelises kui absoluutses mõttes. Õeldu puudutab ka võtmetähtsusega, nt keskkonna või inimeste tervishoiuga seotud nõuete rikkumise juhtumeid. Järgnevas selgituses tuuakse mõned sellealased näited.
- 74.** Alates 1. jaanuarist 2008 võivad liikmesriigid nõukogu määruse alusel mitte rakendada vähendamist või tühistamist, kui asjassepuutuv summa on 100 eurot või vähem. Ehkki see võib vähendada halduskoormust, vähendab see oluliselt ka rakendatavate sanktsioonide arvu, sealhulgas ka võtmetähtsusega nõuete rikkumise korral. Näiteks Madalmaades on keskmine sanktsioonisumma 100 eurot; Soomes oli 65 %-l ning Poolas koguni 94 %-l juhtudest sanktsioonisumma alla 100 euro.

4. SELGITUS

NÄITEID MADALATEST SANKTSIOONIMÄÄRADEST VÕTMETÄHTSUSEGA NÕUETE RIKKUMISE KORRAL

Soomes vähendati 2006. aastal kõigist sanktsioonidest 35,5 % puhul toetust 0 % võrra. Üks nõuetest, mille rikkumist „sanktsioneeritakse“ 0 %-lise vähendusega, käsitleb alates 2003. aasta detsembrist keelatud taimekaitsevahendite kasutamist.

Prantsusmaal kasutatakse arvutusmeetodit, mis vähendab keskkonnadirektiivide rikkumisest põhjustatud sanktsioone. Nitraatide direktiivi tõsise rikkumise, nagu nitraatide maksimumkoguse (170 kg ühe hektari kohta) ületamine, sõnniku laotamine keelatud perioodidel või ebapiisava mahutavusega hoidla kasutamine, reaalseks tagajärjeks on toetussumma vähendamine 1 % võrra.

Madalmaades avastati tavakontrolliga (st mitte nõuetele vastavuse raames), et üks põllumajandustootja andis loomadele ebaseaduslikke kasvuhormoone. Vastavalt Madalmaade õigusaktile, millega rakendatakse nõuetele vastavust, oli tagajärjeks toetussumma vähendamine 1 % ehk 94,04 euro võrra.

Sloveenias vähendati ühe loomade identifitseerimise ja registreerimise nõudeid rikkunud põllumajandustootja toetust 1 % ehk 0,97 euro võrra. Üks teine Sloveenia põllumajandustootja oli rikkunud nõudeid, mis põhinesid kolmel õigusaktil: nitraatide direktiivil, loomade identifitseerimise ja registreerimise määrusel ning toidu- ja söödaalaseid õigusnorme käsitleval määrusel. Selle eest rakendati 3 %-list sanktsioonimäära, mis tähendas toetuse vähendamist 15,26 euro võrra.

- 75.** Sanktsioonisüsteemi mõningate elementide erinev tõlgendamine liikmesriikide poolt viib olukorrani, kus põllumajandustootjaid ei kohelda sama rikkumise puhul võrdselt. Näiteks Madalmaades antakse hoiatus, kui alla 10 seal või alla 5 veisel puudub kõrvamärk, Kreekas on aga sanktsioon ette nähtud juba ühe puuduva kõrvamärgi eest. Mitme rikkumise korral liikmesriikide poolt kasutatavate erinevate arvutusmeetodite tagajärjel võidakse ühe liikmesriigi põllumajandustootja puhul rakendada kaks korda kõrgemat sanktsioonimäära kui teise liikmesriigi põllumajandustootja puhul. Tahtlikkust defineeritakse liikmesriigiti erinevalt. Mõnes liikmesriigis käsitletakse ebaseaduslike ainete, nagu hormoonide, kasutamist loomakasvatuses hooletusena, mille eest maksimaalne sanktsioonimäär on 5 %. Teistes liikmesriikides peetakse seda tahtlikuks ning rakendatakse 20 % suurust sanktsioonimäära.

JÄRELEVALVE JA ARUANDLUS

MÕNE VALDKONNA TEAVE EI OLE USALDUSVÄÄRNE NING KONTROLLI- JA NÕUETE TÄITMISE MÄÄRA NÄIDATAKSE TEGELIKUST SUUREMANA

- 76.** Vastavalt komisjoni määrusele peavad liikmesriigid esitama teabe nõuetele vastavuse kontrollide arvu ja tulemuste, püsikarjamaade all oleva maa pindala ja osakaalu ning kontrollisüsteemi põhielementide kohta.
- 77.** Auditiga leiti, et eri aastatest pärit teave ei olnud alati aja lõikes võrreldav ja et seetõttu ei olnud võimalik tuvastada suunamuutusi. Selle üheks põhjuseks on muudatused õigusaktides. Näiteks Madalmaade siseriiklik õigusakt nitraatide direktiivi rakendamiseks tehti 2006. aastal täielikult ümber, mistõttu ei saa rikkumiste arvu enne ja pärast muudatusi omavahel võrrelda. Teine põhjus on olulised muutused populatsiooni suuruses ja koosseisus. Kreekas suurenes populatsioon, mille põhjal koostati nõuetele vastavuse aasta kontrollivalim, 2005. ja 2006. aasta vahel enam kui kaks korda.

- 78.** Komisjoni poolt aruandluseks ettenähtud formaat ei ole piisavalt täpne. Mõne elemendi osas ei ole selge, kuidas neist aru anda (nt hoiatused või rikkumisjuhud, kus põllumajandustootja edasikaebuse tõttu ei ole veel sanktsioone määratud). Põllumajandustootjate kohta, kes rikuvad rohkem kui üht nõuet, võib aru anda samal viisil kui põllumajandustootjate kohta, kes rikuvad vaid üht nõuet. Ka rikkumise iseloomu ei täpsustata. Formaalsest rikkumisest (nt puuduv dokument) teatatakse samal viisil kui sisulisest rikkumisest (nt keelatud hormoonide kasutamine). Nende piirangute tõttu on keeruline liikmesriikide andmeid omavahel võrrelda ning neid loogiliselt koondada. Vastavalt komisjoni määrusele tuleb põllumajandusettevõtteid nõuetele vastavuse kontrollimiseks välja valida riskianalüüsi alusel. On keeruline hinnata, mis ulatuses on riskianalüüsi põhjal koostatud põllumajandusettevõtete valimis tuvastatud rikkumisjuhud iseloomulikud kõigile vastava liikmesriigi põllumajandusettevõtetele. Kasutatud riskitegurid muutuvad aja jooksul ning erinevad liikmesriigiti. See raskendab omalt poolt suunamuutuste väljaselgitamist ja andmete koondamist.
- 79.** Auditiga selgus, et liikmesriikide esitatud andmetes oli tõsiseid puudusi. Järgnevas selgituses tuuakse mõned näited puudulikkusest ja ebatäpsest aruandlusest, mis mõjutas komisjonile edastatud andmete kvaliteeti.

5. SELGITUS

NÄITEID PUUDULIKUST JA EBATÄPSEST ARUANDLUSEST¹⁴

Auditiga leiti, et Soome poolt komisjonile edastatud andmed olid puudulikud ja ebajärjepidevad. Näiteks heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste kohta komisjonile edastatud rikkumiste määr oli 14 %, alusandmete auditis aga selgus, et tegelikkuses oli see pea poole suurem (27 %). Soome ametiasutused ei suutnud olukorda selgitada.

Prantsusmaa edastas komisjonile andmed, mille kohaselt kontrolliti iga viie heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste standardi osas 4 277 põllumajandusettevõtet. Arv hõlmab põllumajandusettevõtteid, mille suhtes standardit ei kohaldata. Tegelik arv (kontrollide arv põllumajandusettevõtetes, kus standardit kohaldati) oli tunduvalt väiksem, näiteks seoses niisutamist käsitleva heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste standardiga kontrolliti 1 339 põllumajandusettevõtet.

Kreekas kasutatavatel kontrolliaruannete blankettidel puudub koht, kuhu märkida, et tingimused ei kehti. Sellistel juhtudel märgitakse, et põllumajandustootja täidab nõudeid. Näiteks Kreeka poolt komisjonile edastatud andmete kohaselt läbis kontrolli ja vastas reoveesetete direktiivi käsitlevate õigusaktide nõuetele 4 784 põllumajandusettevõtet. See arv näitab kontrolli- ja nõuete täitmise määra tegelikult suuremana, kuna ükski neist põllumajandusettevõtetest tegelikult reoveesetteid ei kasutanud.

Madalmaade edastatud teabe kohaselt ei ilmnenu 658 põllumajandusettevõtte kontrollimisel toidu- ja söödaalaste õigusnormide osas nõuete mittetäitmist. Arv ei kajasta aga asjaolu, et märkimisväärset hulka nõudeid (nt piimahügieeniga seonduvaid) ei kontrollitud.

¹⁴ Näited põhinevad kõige värskeimatel auditi ajal kättesaadaval olnud ehk 2006. aasta andmetel. Erandiks on Kreeka andmed, mis pärinevad 2005. aastast.

- 80.** Nagu toodud näidetest ilmneb, on tegelikud kontrolli- ja nõuete täitmise määrad komisjonile teatatud määradest madalamad. Seetõttu ei saa komisjonile edastatud statistika põhjal teha järeldusi põllumajandustootjate poolse nõuete täitmise kohta. Mainitud probleemi illustreerib Euroopa Parlamendi põllumajanduse ja maaelu arengu komisjoni aruanne, milles öeldakse järgmist: „Komisjoni aruandes esitatud arvnäitajaid vaadates on selge, et kõige enam kontrollitud põllumajandustootjad vastavad kehtestatud standarditele...”¹⁵. Kontrollikoja auditiga selgus, et komisjoni käsutuses olevad nõuetele vastavuse andmed sellist väidet ei toeta.

¹⁵ Euroopa Parlamendi dokument 2007/0177(CNS); raporti projekt: ettepanek võtta vastu nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1782/2003; 21.9.2007.

¹⁶ Eelhindamine: kuluprogrammide ettepanekute koostamise praktiline juhend, eelarve peadirektoraat, detsember 2001, lk 22. Näitajaid määratletakse kui teavet, mis aitab arengut jälgida ja eesmärkide kohta aru anda.

KOMISJONI JÄRELEVALVE TULEMUSLIKKUSE ÜLE EI OLNUD PIISAV

- 81.** Vastavalt finantsmääruse artikli 27 lõikes 3 sätestatud usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõttele jälgitakse eesmärkide saavutamist tulemusnäitajate abil. Seetõttu on komisjoni hinnangul selgete eesmärkide ja näitajate kehtestamine¹⁶ toimiva kvaliteedijärelevalve süsteemi esmane nõue. Mainitud usaldusväärseid näitajaid aga ei kehtestatud, mis on algusest peale nõuetele vastavuse jälgimist takistanud.

5. SELGITUS

Sloveenias kohaldatakse neljast linnustiku ja elupaikade direktiivide nõudest kolme üksnes maatükkidele, mis asuvad Natura 2000 aladel. Nõuetele vastavuse valimisse kuulunud 620 põllumajandusettevõttest oli ainult 34-l (5 %) maatükke Natura 2000 aladel. Natura 2000 nõuete kontrollimise määr oli komisjonile teatatust 20 korda madalam.

Poola poolt komisjonile teatatud rikkumiste arvus ei kajastu 678 põllumajandusettevõtet, kus oli tuvastatud rikkumisi, kuid mille abitaotlus tervikuna oli tagasi lükatud. Õigetest arvandmetel põhinev rikkumiste määr on tunduvalt kõrgem.

Portugal on mitme kohustusliku majandamisnõude osas kehtestanud lubatud kõikumise, alla mille sanktsioone ei rakendata. Lubatud kõikumisest allapoole jäävatest rikkumistest komisjoni ei teavitata. Lubatud kõikumine kehtestati ka TSE määrusest¹⁷ tulenevate nõuete osas. Kui puuduvad dokumendid või tõendid on seotud vähem kui 10 protsendiga loomadest või väikeste põllumajandusettevõtete puhul vähem kui kahe loomaga, rikkumisest ei teavitata.

¹⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 999/2001, 22. mai 2001, millega sätestatakse teatavate transmissiivsete spongioossete entsefalopaatiate vältimise, kontrolli ja likvideerimise eeskirjad (EÜT L 147, 31.5.2001, lk 1).

- 82.** Näitajate osas saab komisjon liikmesriikide edastatud iga-aastase teabe põhjal kontrollida kontrolli- ja sanktsioonisüsteemide mõningaid elemente. Komisjon ei määratlenud aga tulemusnäitajaid, mille abil teostada järelevalvet nõukogu määruses (vt punkt 12) seatud eesmärkide saavutamise üle. Tulemusnäitajaid ei ole kehtestatud näiteks põllumajandusmaaga seotud eeskirjade täitmise, põllumajandusmaa kasutusest välja langemise ning selle heades põllumajandus- ja keskkonnatingimustes säilitamise osas.
- 83.** Võrdlusteavet süstemaatiliste andmete kujul, mis kirjeldaksid nõuetele vastavuse kehtestamisele eelnenud olukorda (nt 2003. ja 2004. aasta), ei ole saadaval. Komisjon ja liikmesriigid ei kasutanud aega, mis järgnes nõuetele vastavuse kehtestamist käsitleva nõukogu määruse vastuvõtmisele 2003. aasta septembris, et koguda järelevalve- ja hindamisalaseid võrdlusandmeid näiteks kontrollide ja rikkumiste arvu kohta. Andmete ja aruandlusega seotud probleemide tõttu (vt punktid 77 ja 78) puudub siiani usaldusväärne võrdlusteave.
- 84.** Komisjon määratleb järelevalvet kui programmiväljundite tootmise pidevat kontrolliprotsessi ning leiab, et näitajate kasutamist tuleb alati täiendada kvalitatiivsete tegurite analüüsi ja esitatud andmete tõlgendamisega¹⁸. Auditiga leiti, et nõuetele vastavuse osas sellist pidevat protsessi või andmete analüüsi ja tõlgendamist ei toimunud. Selgete eesmärkide ja järelevalvealaste andmete puudumisel on keeruline hindamist läbi viia. See viib omakorda probleemideni tulemuste ja mõjuga seotud vastutuse osas¹⁹.

¹⁸ Eelhindamine: kuluprogrammide ettepanekute koostamise praktiline juhend, eelarve peadirektooraat, detsember 2001, lk 14.

¹⁹ Hindamist käsitlevas 2000. aasta juuli teatises (punkt 2.3.1) öeldakse, et usaldusväärne järelhindamine ja sellest tulenevalt ka tulemuste ja mõjuga seotud vastutus sõltub suurel määral sellest, kui hästi sekkumist algusest peale ette on valmistatud. Eelarve peadirektooraadi praktilise juhendi komisjoni talitustele ELi tegevuste hindamise kohta (juuli 2004) 71. leheküljel öeldakse järgmist: eesmärkide määratlemine sekkumise kavandamisel on olulise tähtsusega abivahend hindamise seisukohast, kuna eesmärgid moodustavad sekkumise asjakohasuse ja mõjususe vahetu hindamise lahutamatu osa.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

85. Kontrollikoja hinnangul on nõuetele vastavus ÜPP keskse tähtsusega element. Õigesti kohaldatuna on selle abil võimalik mõjutada ÜPP makseid saavaid ELi põllumajandustootjaid täitma põllumajandusmaa, -tootmise ja -tegevusega seotud eeskirju. Efektiivsuse saavutamiseks tuleb asjakohased eeskirjad muuta põllumajandusettevõtte tasandil kontrollitavateks nõueteks. Kontrollikoja auditiga selgus, et praegu seda veel tehtud ei ole. Põhjuseks on asjaolu, et nõuetele vastavuse eesmärgid ja ulatus ei ole selgelt sõnastatud, mistõttu on ebaselge, mida soovitakse nõuetele vastavusega saavutada. Eelkõige ei ole kõiki nõukogu määratletud üldisi eesmärke veel muudetud põllumajandusettevõtete tasandil kohaldatavateks asjakohasteks tegevusalasteks nõueteks ja standarditeks. Kontrollikoda soovitab:

- komisjonil arendada välja nõukogu määruses sätestatud eesmärgid ja muuta need üksikasjalikumaks, et eesmärgid oleksid sõnastatud SMART-põhimõtete alusel ja loogilises järjestuses;
- liikmesriikidel määratleda kontrollitavate nõuete ja standardite teraviklik kogum, mida kohaldada põllumajandusettevõtte tasandil.

86. Nõuetele vastavuse raamistik tekitab märkimisväärseid probleeme, eelkõige oma keerukuse tõttu. Nõuetele vastavuse potentsiaalsete positiivsete tulemuste saavutamiseks soovitab kontrollikoda:

- komisjonil raamistikku lihtsustada, eelkõige võttes aluseks selle põllumajandustegevuse põhielemendid, kus soovitakse teha parandusi, täpsustama oodatavaid tulemusi ning panema nõuded ja standardid tähtsuse järjekorda;
- määratleda oodatavad tulemused vajaduste hindamise ja eriuuringute alusel;
- nõuda liikmesriikidelt õigusaktidest tulenevate täpsete kohustuste kehtestamist, võttes vajadusel arvesse piirkondade ja põllumajandustootmise viiside erijooni;
- komisjonil hinnata liikmesriikide kehtestatud nõuete ja standardite kvaliteeti.

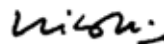
87. Nõuetele vastavus ja maaelu areng ei ole omavahel piisavalt kooskõlas. Kontrollikoda soovitab:

- komisjonil ühtlustada nõuetele vastavuse ja maaelu arengu põhimõtteid, eelkõige taaskehtestades maaelu arengu sätted, mille kaal on pärast nõuetele vastavuse kasutuselevõttu vähenenud;
- ühenduse seadusandjal kaaluda, kas selliseid maaelu arengu poliitika osi, nagu standardite heakskiitmine komisjoni poolt ja liikmesriikide kohustus kehtestada kontrollitavad standardid, võiks rakendada ka nõuetele vastavuse raames;
- komisjonil nõuetele vastavus ja põllumajanduse keskkonnapoliitika üksteisest selgelt eristada, tagamaks, et maaelu arengu toetustega kompenseeritakse ainult selliste kohustuste täitmine, mis ületavad nõuetele vastavuse nõudmised ja standardid.

- 88.** Liikmesriigid ei täitnud oma kohustust rakendada mõjusaid kontrolli- ja sanktsioonisüsteeme. Selle tulemusel annab kontrollisüsteem ebapiisava kindluse põllumajandustootjate poolse nõuete järgimise kohta. Ka sanktsioonisüsteem ei ole mõjus, kuna selle aluspõhimõtted ei ole asjakohased. Kontrollikoda soovitab:
- liikmesriikidel rakendada mõjusaid kontrolli- ja sanktsioonisüsteeme, mis annaksid piisava kindluse selle kohta, et põllumajandustootjad täidavad nõudeid;
 - komisjonil muuta kontrollisüsteemi nii, et iga kohustuse suhtes kontrollitaks vähemalt 1 % põllumajandusettevõtetest;
 - ühenduse seadusandjal kaaluda sanktsioonisüsteemi aluspõhimõtete ülevaatamist, et muuta maksete vähendamine proportsionaalseks või sõltuvaks sanktsioneeritava põllumajandustootja poolse nõuetele vastavuse tingimuste rikkumise tõsidusest.
- 89.** Järelevalve ja aruandlus ei toiminud nõuetekohaselt, kuna puuduvad mõningad järelevalvesüsteemi põhielemendid ja liikmesriikide poolt komisjonile teatatud andmed ei olnud usaldusväärsed. Kontrollikoda soovitab:
- komisjonil rakendada usaldusväärse tegevusalase järelevalvesüsteemi põhielemente, määratledes asjakohased näitajad ja võrdlustasemed;
 - liikmesriikidel esitada õigeaegselt täielikud ja usaldusväärsed andmed;
 - komisjonil põhjalikumalt analüüsida liikmesriikide edastatud teavet ning olla sellise teabe kvaliteedi suhtes nõudlikum.
- 90.** Kokkuvõttes leiab kontrollikoda, et nõuetele vastavus, nii nagu komisjon seda praegu haldab ja liikmesriigid rakendavad, ei ole veel efektiivne. Kõik asjaosalised peavad tegema märkimisväärseid jõupingutusi, et nõuetele vastavus saavutaks oma täieliku potentsiaali. Kontrollikoda on seisukohal, et eespool toodud soovitude elluviimine aitab saavutada positiivset mõju, mida nõuetele vastavuse poliitikalt kui ÜPP keskse tähtsusega elemendilt oodatakse.

Kontrollikoda võttis käesoleva aruande vastu 6. novembri 2008. aasta istungil Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



president

Vítor Manuel da Silva Caldeira



KOMISJONI VASTUSED

Kokkuvõte

II.

Esimene taane

Komisjoni arvates on nõuetele vastavuse eesmärgid selged. Põllumajandustootjatele makstavaid ÜPP toetusi vähendatakse, kui keskkonda, toidu ohutust, loomade tervist ja heaolu ning häid põllumajandus- ja keskkonnatingimusi käsitlevaid põhistandardeid ei järgita.

Nõuetele vastavuse ulatus on ELi tasandil selgelt sõnastatud. See hõlmab põllumajandustegevust käsitlevaid reegleid. Enamik neist reeglitest tuleneb olemasolevatest direktiividest ja määrustest.

Teine taane

Komisjon tegi oma 2007. aasta aruandes¹ ettepaneku õigusliku raamistiku parandamiseks, millega liikmesriigid on nõustunud. Komisjon jätkab paranduste tegemist nii kaua, kui vaja.

Samas tuleb tõdeda, et see õiguslik raamistik koosneb 19 määrusest ja direktiivist, mis on nõuetele vastavuse poliitikast sõltumatult juba aastaid eksisteerinud. Seega ei ole keerukus nõuetele vastavuse poliitika elluviimise tagajärg.

Kolmas taane

Nõuetele vastavuse põhimõte on määratletud õigusaktides ning järjepidevust silmas pidades rakendatakse seda põhimõtet sarnasel viisil nii Euroopa Põllumajanduse Tagatisefondi kui maaelu arengu toetuste puhul. Sellega tagatakse liikmesriikide jaoks ühtne ja selge alus ning võrdlemise võimalus.

¹ KOM(2007) 147.

Nõuetele vastavus ja maaelu areng ei ole omavahel vastuolus. Nõuetele vastavuse põhimõte esindab eraldusjoont kohustuslikele nõuetele mittevastavate põllumajandustootjate karistamise (põhimõte „saastaja maksab“) ning nende põllumajandustootjate premeerimise vahel, kes vabatahtlikult keskkonnaalast kasu toovad, võttes enesele põllumajanduse keskkonnameetmetega ja loomade heaoluga seotud kohustusi. Seega täiendavad nõuetele vastavus ja põllumajanduse keskkonnameetmed või loomade heaoluga seotud meetmed üksteist, mitte ei kattu üksteisega.

Neljas taane

Kui liikmesriikidel esineb kontrollisüsteemi rakendamisel probleeme, kasutatakse finantsriskide esinemise korral komisjoni-poolset auditeerimist ning vajadusel tehakse finantskorrektsioone.

Liikmesriikide ülesanne on nõuetele vastavuse põhimõttest tuleneva vähendamissüsteemi nõuetekohane rakendamine; samuti kontrollib komisjon rakendamisel ilmnenud puuduste likvideerimist oma auditite käigus.

Viies taane

Komisjon tegeleb praegu järelevalve küsimuse uurimisega. Andmete analüüsi osas märgib komisjon, et on teinud märkimisväärseid jõupingutusi nõuetele vastavuse statistika analüüsimiseks. Juhtumeid, mil andmed olid puudulikud või vastuolulised, uuritakse täiendavalt. Nõuetele vastavuse reeglite ebaõige rakendamise juhtumeid kontrollitakse lisaks audititele ka raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse raames (nn kontoriauditite abil, kui see on asjakohane).

III.

Esimene taane

Liikmesriikidele tuleb anda olulisel määral paindliku tegutsemise vabadust, et võimaldada neil kohandada kohustusi asjaomaste valdkondade eripäradele. Komisjon ei kavatse hakata kinnitama nõuetele vastavuse süsteemi siseselt rakendatavaid riiklikke standardeid. Oma järelevalve ja auditite kaudu jälgib komisjon seda, et liikmesriigid tagaksid minimaalse võrdse tegutsemisruumi.

Lisaks põhineb maaelu arengu poliitika programmiperioodidel ja heaks kiidetakse riiklikud programmid, mitte aga üksikud standardid. Seega ei pruugi võrdlus nõuetele vastavusega olla tingimata asjakohane.

Põhimõtte, mille kohaselt liikmesriigid peavad määratlema kontrollitavad standardid, on juba praegu nõuetele vastavust käsitlevate õigusaktide aluseks.

Teine taane

Põhimõtte, mille kohaselt võimalikud vähenused on proportsionaalsed rikkumisega või sõltuvad sellest, on juba sätestatud olemasolevates õigusaktides, mis käsitlevad nõuetele vastavust. Komisjon ei näe vajadust selle õigusliku raamistiku muutmiseks praeguses etapis.

Kolmas taane

Komisjoni arvates on nõuetele vastavuse eesmärgid sõnastatud SMART põhimõtete alusel. Nõuetele vastavuse üldeesmärgid on määratletud nõukogu määruses. Komisjon on oma seisukohta nõuetele vastavuse eesmärkide kohta täpsustanud 2007. aasta aruandes². Nõukogu kiitis selle aruande heaks³. Juba 2007. aastal viidi läbi hindamine⁴. Välishindaja määratlusel selgelt nõuetele vastavuse tegevusalased, spetsiifilised ja üldised eesmärgid ning näitajad, mille alusel hinnatakse, kuidas on nõuetele vastavuse põhimõtte rakendamine aidanud kaasa kavandatud eesmärkide saavutamisele. Komisjoni arvates näitab see nõuetele vastavuse eesmärkide loogikat ja vastavust SMART põhimõtetele.

Neljas taane

Nõuetele vastavuse süsteemi juurutamine on võimaldanud ühtlustada nõudeid ELi tasandil ja viia vastavad sätted kooskõlla Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondi käsitlevate sätetega, mis on olnud väga kasulik.

Komisjoni arvates on hea põllumajandustava olulised nõuded endiselt kohaldatavad nõuetele vastavuse süsteemi raames.

² KOM(2007) 147. Selles aruandes täpsustati nõuetele vastavuse üldeesmärki, jagades selle järgmisteks konkreetseteks eesmärkideks: „(1) edendada säästva põllumajanduse arengut [...] põllumajandustootjate kaudu, kes peavad kinni nõuetele vastavuse eri aspektide kohta käivatest eeskirjadest, ning [tagada], et ÜPP vastaks paremini kogu ühiskonna ootustele, [kuna] praegusel ajal kasvab poolehoid seisukohale, et põllumajandustoetusi ei tohiks anda põllumajandustootjatele, kes ei pea avaliku poliitika oluliste valdkondade põhireeglitest kinni.”

³ Nõukogu järeldused, dokument nr 10682/07.

⁴ Nõuetele vastavuse süsteemi rakendamise hindamine vastavalt määrusele nr 1782/2003.

Viies taane

Nõuetele vastavuse ja põllumajanduse keskkonnameetmetega seotud kohustuste vahel ei tohiks olla mingeid kattuvusi. Seda on maaelu arengu programmide heakskiitmise käigus kontrollitud. Liikmesriigid pidid tõendama, et põllumajanduse keskkonnameetmed ületavad miinimumnõudeid, millele viidatakse määruse nr 1698/2005 artikli 39 lõikes 3.

Seega täiendavad nõuetele vastavus ja põllumajanduse keskkonnameetmed üksteist ega kattu üksteisega. Teisisõnu, nõuetele vastavuse põhimõtte esindab eraldusjoont kohustuslikele nõuetele mittevastavate põllumajandustootjate karistamise (vastavalt põhimõttele „saastaja maksab“) ning nende põllumajandustootjate premeerimise vahel, kes vabatahtlikult keskkonnaalast kasu toovad, võttes enesele põllumajanduse keskkonnameetmetega seotud kohustusi.

Seadusandja tegi teadliku valiku anda liikmesriikidele teatav vabadus otsustada nii kohustuslike nõuete määratlemise kui põllumajanduse keskkonnameetmete kavandamise üle. See otsustusvabadus võimaldab liikmesriikidel võtta arvesse riiklikke ja piirkondlikke eripärasid.

Kuues taane

Aluspõhimõtte kohaselt tuleb igal aastal kontrollida vähemalt 1% põllumajandustootjaid, kes saavad ÜPP toetusi. Riskide analüüsimise põhimõttest johtuvalt on liikmesriigid taotlenud teatavat paindlikkust, et keskenduda riskantsemate kohustuste kontrollimisele, jätmata samas tähelepanuta ka teisi kohustusi. Komisjon nõustus selle taotlusega ja võttis 2007. aastal vastu uued eeskirjad, mis sellist paindlikkust võimaldavad.

Seitsmes taane

Komisjon tegeleb praegu järelevalve küsimuse uurimisega.

Kaheksas taane

Andmete analüüsi osas märgib komisjon, et on teinud märkimisväärseid jõupingutusi nõuetele vastavuse statistika analüüsimiseks. Juhtumeid, mil andmed olid puudulikud või vastuolulised, uuritakse täiendavalt. Nõuetele vastavuse reeglite ebaõige rakendamise juhtumeid kontrollitakse lisaks audititele ka raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse raames (nn kontoriauditite abil, kui see on asjakohane).

Komisjon on ka suurendanud inimressursse selles valdkonnas.

Üheksas taane

Põhimõtte, mille kohaselt liikmesriigid peavad määratlema kontrollitavad standardid, on juba praegu nõuetele vastavust käsitlevate õigusaktide aluseks.

Kümnes taane

Komisjon tagab oma järelevalve ja auditeerimise kaudu, et liikmesriigid kindlustaksid minimaalse võrdse tegutsemisruumi.

Üheteistkümnes taane

Komisjon uurib täiendavalt juhtumeid, mille puhul andmed puuduvad või on vastuolulised.

IV.

Esimene taane

Õigusliku raamistiku lihtsustamine on komisjoni jaoks alati esmatähtis eesmärk. Seega peaks õiguslik raamistik olema võimalikult lihtne ja keskenduma põllumajandusliku tegevuse neile elementidele, mille puhul soovitakse olukorda parandada. Seetõttu on seadusandja teadlikult otsustanud kasutada ELi tasandi olemasolevate õigusaktide kõige asjakohasemat osa ja lisada sellele nõuetele vastavuse poliitika raames seose ÜPP alusel makstavate toetustega.

Teine taane

Nn „tervisekontrolli“ käigus tehtud ettepanek muuta nõuetele vastavuse ulatust põhineb kõikehõlmaval mõju hindamisel.

Kolmas taane

Sõltumatult nõuetele vastavusest hindab komisjon liikmesriikide poolt asjaomastes valdkondades (keskkond, tervishoid jne) vastu võetud õigusaktide rakendamise raames määratletud kohustuslikke majandamisnõudeid. See hindamine viiakse läbi liikmesriikide teatatud riiklike rakendussätete alusel. Heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste standardeid hindab komisjon regulaarselt, võttes siiski arvesse seadusandja poolt liikmesriikidele võimaldatud manööverdamisruumi. Nõuetele vastavuse süsteemi raames hinnatakse nõuete ja standardite rakendamist käsitlevate riiklike sätete praktilist kohaldamist vastava auditikava alusel. Liikmesriikide õiguslike kohustuste osatuvastatud puuduste likvideerimist kontrollitakse vajadusel komisjoni pädevusse kuuluvate menetluste raames (raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetlus ning rikkumismenetlus).

Neljas taane

Liikmesriigid on olemasolevate õigusaktide alusel kohustatud kindlaks määrama täpsed kohustused, mis on kohaldatavad põllumajandusettevõtete tasandil, ja vastavad vähendamismaatriksid ning neist põllumajandustootjatele järjepidevalt teada andma.

SISSEJUHATUS

8.

Kohustuslikud majandamisnõuded oleks tulnud „teisendada“ põllumajandusettevõtete tasandil kohaldatavateks tegevusalasteks nõueteks direktiivide ja määruste tavapärase rakendamise raames, mitte nõuetele vastavuse süsteemi raames. Juhtudel, mil seda ei tehtud, on nõuetele vastavuse süsteem motiveerinud kohustusi kindlaks määrama põllumajandusettevõtete tasandil.

TÄHELEPANEKUD

13.

Komisjon leiab, et nõuetele vastavuse eesmärgid on sõnastatud SMART põhimõtete alusel. Nõuetele vastavuse üldeesmärgid on määratletud nõukogu määruses. Komisjon on oma seisukohta nõuetele vastavuse eesmärkide kohta täpsustanud 2007. aasta aruandes⁵. Nõukogu kiitis selle aruande heaks⁶. Juba 2007. aastal viidi läbi hindamine⁷. Välishindaja määratles selgelt nõuetele vastavuse tegevusalased, spetsiifilised ja üldised eesmärgid ning näitajad, mille alusel hinnatakse, kuidas on nõuetele vastavuse põhimõtte rakendamine aidanud kaasa kavandatud eesmärkide saavutamisele. Komisjoni arvates näitab see nõuetele vastavuse eesmärkide loogikat ja vastavust SMART põhimõtetele.

Lisaks on andmed kontrollimiste ja toetuste vähendamise kohta kättesaadavad. Välishindaja käsitles neid andmeid kasulike tulemusnäitajatena, mida saab aluseks võtta selleks, et võrrelda nõuetele vastavuse süsteemi raames saavutatut kavandatud eesmärkidega.

Komisjoni arvates ei ohusta heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste ning kohustuslike majandamisnõuete nimekirja nõuetele vastavuse eesmärkide kooskõla SMART põhimõtetega.

⁵ KOM(2007) 147. Selles aruandes täpsustati nõuetele vastavuse üldeesmärki, jagades selle järgmisteks konkreetseteks eesmärkideks: „(1) edendada säästva põllumajanduse arengut [...] põllumajandustootjate kaudu, kes peavad kinni nõuetele vastavuse eri aspektide kohta käivatest eeskirjadest, ning (2) [tagada], et ÜPP vastaks paremini kogu ühiskonna ootustele, [kuna] praegusel ajal kasvab poolehoid seisukohale, et põllumajandustoetusi ei tohiks anda põllumajandustootjatele, kes ei pea avaliku poliitika oluliste valdkondade põhireeglitest kinni.“

⁶ Nõukogu järeldused, dokument nr 10682/07.

⁷ Nõuetele vastavuse süsteemi rakendamise hindamine vastavalt määrusele nr 1782/2003.

14.

ÜPP reformiga 2003. aastal eraldati toetused tootmisest. Selles kontekstis juurutati heade põllumajandus- ja keskkonnaningimuste standardid muu hulgas selleks, et leevendada toetuste ja tootmise eraldamisega kaasnevaid riske, näiteks riski, et määruse nr 1782/2003 kohaldamisalasse kuuluvad teatud põllumajandusmaad jäetakse sööti ja neid ei harita enam. Lisaks ei ole nõuetele vastavuse süsteemiga soovitud asendada teisi poliitikaid, näiteks maaelu arengu poliitikat.

15.

Liikmesriigid peavad asjaomaste õigusaktide rakendamiseks määratlema kohustused, millest osa kuulub nõuetele vastavuse süsteemi kohaldamisalasse. Asjaolu, et liikmesriigid on mõningatel juhtudel selliste õigusaktide alusel määratlenud „nõrgad“ kohustused, ei tähenda seda, et nõuetele vastavuse eesmärgid ei ole piisavad. Liikmesriikide poolse rakendamise puuduste likvideerimist kontrollitakse raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse raames, mida kirjeldatakse üksikasjalikumalt edaspidi.

1. selgitus – Nõuetele vastavuse mõju põllumajandusettevõtete tasandil

- Sloveenia puhul kontrollitakse nimetatud kahe direktiivi rakendamisel esinenud puuduste likvideerimist raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse raames.
- Prantsusmaa puhul kontrollitakse nõuetele vastavuse süsteemi rakendamist järjepidevalt raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse raames pärast komisjoni poolt 2005. ja 2006. aastal läbi viidud auditit.
- Madalmaade puhul kontrollitakse nõuetele vastavuse süsteemi rakendamist järjepidevalt raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse raames pärast komisjoni poolt 2007. aastal läbi viidud auditit.

Komisjoni poolt Madalmaades läbi viidud auditit, nagu ka Poolas 2007. aastal läbi viidud auditit käigus tuvastati puudusi heade põllumajandus- ja keskkonnaningimuste määratlemisel ning nende puuduste likvideerimist kontrollitakse järjepidevalt raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse raames.

2008. aastal komisjoni poolt läbi viidud auditit käigus tuvastati Portugalis probleeme püsikarjamaa pindala arvutamisel. Nende puuduste kõrvaldamist kontrollitakse raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse raames. Komisjoni auditites kontrollitakse seda valdkonda korrapäraselt. Samas on õigusaktides⁸ sätestatud võimalus, et põllumajandustootjad ei pea nõudeid üldse täitma, kui püsikarjamaa osakaal märkimisväärselt ei vähene.

16.

Nõuetele vastavuse eesmärkidega ei kaasata nõuetele vastavuse süsteemi kohaldamisalasse asjaomase poliitika (keskkond, inimeste ja loomade tervishoid ja taimetervis; loomade heaolu ning head põllumajandus- ja keskkonnaningimused) kõiki aspekte. Eesmärkidega hõlmatakse üksnes „põhistandardid“ (vt nõukogu määruse nr 1782/2003 põhjendus 2), mitte kogu asjaomane poliitika või valitud poliitikaelementide kogu kohustustepakett. Nende põhistandardite nimekiri kujunes nõukogu määruse III ja IV lisa vastuvõtmisel. Komisjoni ettepaneku aluseks olid esialgu asjaomas valdkonnas põllumajandusliku tegevusega seotud õigusaktide peamised osad. Järgnenud arutelude käigus nõukogu tasandil hinnati nende tekstide asjakohasust nõuetele vastavuse süsteemi seisukohalt. Komisjon on seisukohal, et asjaomase poliitika põhielemendid peegelduvad lõplikus nimekirjas, mis täidab nõukogu määruse üldeesmärgi, milleks on säästva põllumajanduse arengu „edendamine“.

Samas võib komisjon nõustuda kontrollikojaga selles, et see raamistik – nagu iga muu vahend – võib veel muutuda, kui erinevate poliitiliste valikute hindamisel ilmneb, et see on parim valik. Komisjon tegi „tervisekontrolli“ kontekstis ettepaneku juurutada vett ja maastikku käsitlevad nõuded.

⁸ Komisjoni määruse (EÜ) nr 796/2004 artiklid 3 ja 4.

17.

Nõuetele vastavuse süsteemi kohaldatakse olemuslikult ainult nende põllumajandustootjate suhtes, kes saavad ÜPP toetusi. Kui toetust ei saada, ei saa nõuetele vastavuse süsteemi raames ka mingeid vähendusi teha. Kui heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste nõuet kohaldada kogu põllumajandusmaale, tähendaks see heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste lahutamist nõuetele vastavusest ning eeldaks üldise õigusliku aluse, sealhulgas spetsiaalse sanktsioonisüsteemi loomist eraldiseisvalt nõuetele vastavusest (nagu see on kohustuslike majandamisnõuete puhul).

Lisaks on nõuetele vastavuse ainus eesmärk säästva põllumajanduse arengu „edendamise”, mitte aga kõikide keskkonnaprobleemide käsitlemine.

18.

Komisjoni arvates on õiguslik olukord selge ja sellest on liikmesriike nende taotlusel mitmel korral teavitatud, eriti heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste ning toidu- ja söödalaste õigusnormide osas. Asjaolu, et mõned liikmesriigid on eriarvamusel, ei tähenda seda, et kohaldamisala oleks ebaselge.

20.

Asjaolu, et nõuetele vastavuse süsteem peab hõlmama olemasolevaid õigusakte, oli teadlik poliitiline valik. Eesmärk oli anda selged alussuunised põhistandardite kohta. Neid ajakohastatakse järjepidevalt, võttes arvesse viimaseid arengusuundumusi, sest nõuetele vastavuse sätete kohaselt tuleb kohaldada õigusaktide uusimat versiooni. Nõuetele vastavus on vaid üks vahend teiste seas. Maaelu arengu poliitika sobib hästi nende meetmete kohandamiseks, mis on suunatud nõuetele vastavuse poliitikaga hõlmamata aspektidele, ja kasulikumate põllumajandustootmise viiside kasutuselevõtmise julgustamiseks, mis ületavad nõuetele vastavuse süsteemi raames nõutavaid põhistandardeid.

Portugali puhul leiti komisjoni auditite (2006. ja 2008. aastal) käigus, et kasutatud kontrollisüsteem ei olnud kooskõlas ühenduse õigusaktidega. Neid juhtumeid kontrollitakse täiendavalt raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse raames.

21.

Komisjon kontrollib heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste nõude rakendamise vastavust ühenduse raamistikule. Komisjon ei ole kohustatud süstemaatiliselt uurima heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste nõude rakendamise kõiki alternatiivseid võimalusi.

22.

Komisjon on teadlik, et liikmesriikide poolt nõuete ja standardite määratlemisel on esinenud teatavaid puudusi. Kõikide liikmesriikide õiguslike kohustuste osas tuvastatud puuduste likvideerimist kontrollitakse vajadusel komisjoni pädevusse kuuluvate menetluste raames (raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetlus, rikkumismenetlus jne). ÜPP rahaliste vahenditega seotud riske hallatakse võimalike finantskorrektsioonide abil, mida kirjeldatakse edaspidi.

2. selgitus – Näiteid puuduvatest ja mittetäielikest nõuetest ning standarditest
Eespool mainitud audit Portugalis hõlmab neid puudusi.

Soome puhul uuriti mainitud probleemi auditi raames, mis viidi läbi 2008. aasta oktoobris.

Oma auditite raames hindab komisjon nõukogu määruse nr 1782/2003 IV lisa (probleemid ja standardid) rakendamise ja kontrollimise täielikkust.

25.

Need 19 määrust ja direktiivi, mis moodustavad kohustuslike majandamisnõuete raamistiku, on nõuetele vastavuse süsteemist sõltumatult eksisteerinud aastaid. Komisjon on teadlik, et nende õigusaktide rakendamine liikmesriikides on ebaühtlane, ja võtab vajalikke parandusmeetmeid. See ei ole aga nõuetele vastavuse süsteemi juurutamise tagajärg.

26.

Erinevad õigusaktid on loetletud III lisas. See oli teadlik valik, et III lisas viidatakse ainult olemasolevatele ühenduse õigusaktidele ja et neid õigusakte kohaldatakse sarnaselt direktiividega, kui liikmesriigid neid rakendavad. Seadusandjal ei olnud kavatsust kehtestada uute nõuete raamistikku, mis erineks põllumajandusettevõtete tasandil kohaldatavatest kohustustest pärast ühenduse õigusaktide vastuvõtmist⁹.

28.

Komisjon nõustub kontrollikojaga selles, et mõned kohustused ei ole nõuetele vastavuse seisukohalt asjakohased; samale järeldusele jõuti III lisa praeguste sätete analüüsimisel „tervisekontrolli“ ettevalmistamisel. Need sätted hõlmavad muu hulgas kaitsealuste liikide jahtimist ja tapmist käsitlevaid sätteid. Seetõttu tegi komisjon „tervisekontrolli“ käigus ettepaneku eemaldada need sätted nõuetele vastavuse kohaldamisalast.

30.

Nõuetele vastavuse süsteemi, sealhulgas heade põllumajandus- ja keskkonningimuste nõude eesmärk ei seisnenud kõikide keskkonnaprobleemide lahendamises. See süsteem täiendab teisi vahendeid. 2003. aastal määratletud heade põllumajandus- ja keskkonningimuste raamistik ei ole piiratud, vaid on pigem suunatud sel ajal olulisena määratletud probleemide lahendamisele. Komisjon tegi „tervisekontrolli“ käigus ettepaneku muudatuste tegemiseks, et kehtestada vett ja maastikku käsitlevad nõuded.

32.

Heade põllumajandus- ja keskkonningimuste raamistikuga hõlmatud probleemid ja standardid tuleb määratleda ELi tasandil, et tagada erinevate liikmesriikide või erinevate piirkondade põllumajandustootjatele minimaalne võrdne tegutsemisruum. See viitab, et nimekiri on suletud ja piiratud. Samas on liikmesriikidel lai manööverdamisruum kohalikele vajadustele vastavate riiklike õigusnormide vastuvõtmiseks olemasoleva süsteemi raames. Näiteks kariloomade poolt pinnasele tekitatava kahju probleemi võib käsitleda juba olemasoleva raamistiku alusel.

34.

Püsikarjamaade haldamise süsteemi eesmärk (nõukogu määruse põhjendus 4) on vältida rohuma „suuremahulist“ muutmist haritavaks maaks ja võimaldada püsikarjamaade osakaalu teatavat muutumist kõigi põllumajandusmaade hulgas. Rakenduseeskirjades on seda kavatsust arvesse võetud ja kasutatud seadusandja võimaldatud paindlikkust maksimaalselt 10%-lise muutuse reegli kehtestamiseks, kusjuures seda osakaalu pidasid asjakohaseks nii komisjon kui liikmesriigid.

35.

Püsikarjamaade all oleva maa säilitamist tuleb käsitleda võrdluses kogu põllumajandusmaa pindalaga ja seetõttu on arvutamisel õige lähendada osakaalust. Ainult nii saab arvesse võtta põllumajandusmaa muutumist liikmesriikide või piirkondade tasandil.

⁹ Määruse nr 1782/2003 artikli 4 lõige 2.

36.

Püsikarjamaade võrdlusmäära arvutamisel kasutatakse mitmesuguseid ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi andmeid, et vältida „avanevad võimalustest tingitud mõju”. Komisjon on teadlik, et mõnedel liikmesriikidel oli raskusi püsikarjamaade võrdlusarvu arvutamise seotud kohustuste täitmisel. Komisjon kaalub vajadusel täiendava kontrollimise läbiviimist.

Eurostati andmete aluseks on erinevad määratlused ja ajalised raamistikud, mis teatud määral erinevusi selgitavad.

37.

Püsikarjamaade haldamise süsteemi eesmärk on vältida rohumaa „suuremahulist muutmist” haritavaks maaks (nõukogu määruse põhjendus 4). Seega on seadusandja lähtunud puhtalt kvantitatiivsest, mitte kvalitatiivsest lähemisviisist. Püsikarjamaade kvaliteedi aspekti hõlmavad nõuetele vastavuse süsteemi muud vahendid elupaikade direktiivi (Natura 2000 alade määratlemine) ülevõtmiseks kehtestatud riiklikes õigusaktides sisalduvate nõuete kaudu või heade põllumajandus- ja keskkonnatingimustega hõlmatud püsikarjamaade kaitse standardi rakendamise kaudu.

38.

Komisjoni arvates on väga oluline anda välja suunisdokumente, et aidata liikmesriikidel nõuetele vastavuse süsteemi rakendada. Enamik suunisdokumente on välja antud liikmesriikide taotlusel, kes on väljendanud huvi sellise teabe saamise suhtes. Mis puutub kohustuslikesse majandamisnõuetesse, siis need tulenevad sageli juba aastaid eksisteerinud õigusaktidest ning minevikus nende õigusaktidega kehtestatud nõuete ja nõuetele vastavuse süsteemi raames välja antud suuniste vahel ei tohiks olla kattumisi ega vastuolusid. Komisjon on selles kontekstis siiski selgitanud arvukalt kasulikke küsimusi, näiteks seda, et nõuetele vastavuse süsteemi raames kehtestatavad nõuded üldiste toidualaste õigusaktide rakendamiseks piirduvad esmase tootmisega. Liikmesriigid kiitsid selle suunise heaks. Heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste osas ei ole liikmesriigid täiendavaid suuniseid taotlenud.

39.

Komisjon on liikmesriikide taotlusel andnud suuniseid õiguslike küsimuste kohta, mis käsitlevad põllumajandustootjate kohustuslike tegevusviise ja kontrollipunkte. Arvestades võimalike olukordade mitmekesisust ELis, oli liikmesriikidele suuniste andmise ainus viis kogemuste jagamine. Seda tehti mitmete mõttetalgute ja ekspertide rühma tegevuse kaudu; liikmesriigid kiitsid selle algatuse heaks. Komisjon on teadlik sellest, et keskkonnadirektiive, sh linnustiku ja elupaikade direktiive ei ole põllumajandusettevõtete tasandil alati täielikult täidetud. Mittevastavuse juhtumeid kontrollitakse täiendavalt raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse raames.

40.

Komisjon mainis oma kavatsust koostada suunisdokument teatavate toidu- ja söödaalaste õigusnormide kohta juba põllumajandusministrite kohtumisel 2006. aastal. Komisjoni talitused tutvustasid suunisdokumendi projekti liikmesriikidele 2006. aasta märtsis, võimaldades neil võtta seda arvesse sama aasta kontrollikavas. Dokument valmis lõplikult 2006. aasta mais ja selles oli arvesse võetud liikmesriikide taotlusi. Dokumendi eesmärk on üksnes anda suuniseid; liikmesriigid peavad täitma õigusaktidest tulenevaid kohustusi, mis hõlmavad muu hulgas üldiste toidualaste õigusaktide hügieenisätete kontrollimist, sõltumatult neist suunistest.

Samas leiti, et liikmesriigid viisid läbi kontrollimisi, mis ei olnud kooskõlas toidu- ja söödaalastest õigusaktidest tulenevate nõuetega. Mõned liikmesriigid ei viinud nende õigusaktide alusel läbi üldse mingeid kontrollimisi. Neid juhtumeid kontrollitakse täiendavalt raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse raames.

41

Komisjon tagab kohustuslike majandamisnõuete aluseks olevate õigusaktide pideva järelevalve ja kontrollib täiendavalt avastatud juhtumeid, mil liikmesriigid neid õigusakte ei täitnud. Nõuetele vastavuse süsteemi raames kontrollitakse nõudeid ja vastavaid kontrollipunkte tulemuslikult komisjoni auditeerimistegevuse raames. Kõikide selles kontekstis tuvastatud puuduste likvideerimist kontrollitakse raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse raames ning vajadusel kohaldatakse liikmesriikide suhtes võimalikke finantskorrektsioone.

42.

Auditite läbiviimine otsustatakse tsentraalse riskianalüüsi põhjal, lähtudes rahvusvaheliselt tunnustatud auditeerimisstandarditest. Seetõttu ei kontrollita kõikides liikmesriikides igal aastal kohapeal kõiki nõudeid ja võib juhtuda, et nõuetele vastavuse süsteemi rakendamise puudusi ei avastata kohe. Põllumajandusfondidele kaasnevat finantsrisiki maandab siiski võimalus kohaldada liikmesriikide suhtes finantskorrektsioone. Neid finantskorrektsioone kohaldatakse nii kaua, kuni asjaomased liikmesriigid ei ole puudusi kõrvaldanud.

43.

Komisjon on tähelepanelikult jälginud heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste raamistiku rakendamist liikmesriikides. Juba 2006. aasta juunis, pärast käivitamisetappi, saadeti liikmesriikidele küsimustik. Põhjendamatu puuduvate standardite juhtumeid arutati liikmesriikidega kahepoolset 2007. aasta esimesel poolel, kui tegemist oli põllumajanduse keskkonnameetmete seisukohalt asjakohaste põhistandarditega. Tegemist ei ole probleemiga, vaid tavapärase praktikaga maaelu arengu programmide heakskiitmise protsessis, mille puhul arutletakse nii põhistandardite kui neid standardeid ületavate ettevõtjate üle, keda rahastatakse põllumajanduse keskkonnameetmete raames. Tol korral saavutati märkimisväärset edu heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste standardite arvu ja kvaliteedi seisukohalt. 2007. aasta juulis edastas komisjon liikmesriikidele oma hinnangu heade põllumajandus- ja keskkonnatingimustega seotud olukorra kohta pärast maaelu arengu programmide heakskiitmist. Komisjon kontrollib põhjendamatu puuduvate standardite juhtumeid täiendavalt, kasutades tema käsutuses olevaid õiguslikke vahendeid. Kogu selle ajavahemiku vältel on komisjon kontrollinud heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste raamistiku rakendamist kohapeal ka oma auditite kaudu ning kõigi puuduvate heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste ja kontrollimatajätmist juhtumitega tegeletakse raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse raames. Seetõttu on komisjon seisukohal, et ta on võtnud kõik vajalikud meetmed oma õiguslike kohustuste raames ja teeb seda ka edaspidi.

44.

Komisjon kontrollis liikmesriikide määratletud heade põllumajandus- ja keskkonningimuste standardeid, et teha kindlaks, kas nende riiklike standarditega rakendatakse ELi heade põllumajandus- ja keskkonningimuste raamistikus loetletud standardeid. Samas on liikmesriikidele juba õigusaktidega tagatud märkimisväärne paindlikkus oma riiklike standardite määratlemisel ja piirkondade eriomadustele kohandamisel. Komisjonil ei oleks võimalik hinnata ükshaaval kõiki riiklike standardeid, arvestades nende üksikasjalikkust ja arvukaid kohalike tingimuste eripärasid. Seetõttu ei näinud seasundja ette riiklike sätete heakskiitmist.

46.

Nagu ka kontrollikoda märkis, võetakse põllumajanduse keskkonnameetmetega seotud kohustused üldiselt viieks aastaks, samas kui viimane programmiperiood kestis seitse aastat. Komisjonil puudusid õiguslikud vahendid, takistamaks liikmesriikidel lubada võtta uusi viieaastaseid põllumajanduse keskkonnameetmetega seotud kohustusi vana süsteemi alusel, mis laienes praegusesse programmiperioodi.

Küll aga püüdis komisjon olukorda parandada, andes liikmesriikidele esiteks võimaluse lubada vanade kohustuste teisendamist uuteks kohustusteks¹⁰ ja teiseks võimaluse pikendada olemasolevaid kohustusi viimase programmi-perioodi lõpuni¹¹. Mitte kõik liikmesriigid ei otsustanud aga neid võimalusi kasutada.

Lõpetuseks tuleb arvestada toetuse saajate õigustatud ootusi.

¹⁰ Määruse (EÜ) nr 1320/2006 (üleminekumäärus) artikkel 11.

¹¹ Vt määruse (EÜ) nr 1360/2005 artikli 1 lõige 1.

47.

Nõuetele vastavuse süsteem on määratletud õigusaktides ning seda kohaldatakse nii Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondi kui maaelu arengu toetuste puhul; seega on liikmesriikide jaoks tegemist ühtse ja selge alusega.

Põllumajanduse keskkonnameetmete osas moodustab nõuetele vastavus ühe osa põllumajanduse keskkonnameetmetega seotud põhikohustustest.

48.

Nõuetele vastavuse süsteem hõlmab tavapärase hea põllumajandustava paljusid olulisi nõudeid¹² ja mõned teised nõuded on endiselt kohaldatavad riiklike õigusaktide kohaselt väljaspool nõuetele vastavuse süsteemi.

Poola puhul tuleb märkida, et otsetoetuste puhul kehtis vanadele liikmesriikidele ajavahemikul 2005–2007 kolmeaastane ülemineku-periood seoses kohustuslike majandamisnõuetega. Sarnaselt kehtib SAPSi¹³ rakendavate uute liikmesriikide puhul ülemineku-periood aastatel 2009–2011 ning Bulgaaria ja Rumeenia puhul aastatel 2012–2014. Kuna nõuetele vastavus on maaelu arengu puhul viidud kooskõlla Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondiga seotud nõuetega, kehtib samasugune ülemineku-periood.

49. a)

Liikmesriikide kohustus määratleda kontrollitavad standardid¹⁴ on iganenud, kuna need standardid on nüüd kehtestatud nõuetele vastavust käsitlevates ühenduse õigusaktides.

Samas on sellegipoolest sätestatud, et liikmesriigid peavad tagama maaelu arenguga seotud meetmete kontrollitavuse¹⁵.

¹² Kui võrrelda 1999. aastal kehtestatud tavapärase hea põllumajandustavaga hõlmatud nõudeid nõuetele vastavuse süsteemiga, ilmneb, et nitraadidirektiivi, linnustikudirektiivi, elupaikade direktiivi ja põhjaveedirektiivi nõuded ning loomade heaoluga, väetiste ja taimekaitsevahendite kasutamisega seotud nõuded kehtivad jätkuvalt.

¹³ Ühtse pindalatoetuse kava.

¹⁴ Määruse (EÜ) nr 817/2004 artikli 35 lõike 1 teine alalõik kontrollitavate standardite kohta.

¹⁵ Vt määruse nr 1974/2006 artikli 48 lõige 1 ja määruse nr 1975/2006 artikkel 5.

49. b)

Kuna nõuetele vastavuse standardid on nüüd sätestatud määruses (EÜ) nr 1782/2003¹⁶, ei ole eraldi heakskiitmise menetlust enam vaja.

Liikmesriigid peavad nüüd kinnitama, et maaelu arenguga seotud nõuetele vastavuse nõuded on identsed otsetoetuste kontekstis kohaldatavate nõuetega.

49. c)

Põllumajanduse keskkonnameetmetega ja loomade heaoluga seotud kohustuste puhul moodustab nõuetele vastavus osa põhistandarditest. Põllumajanduslikku keskkonnatoetust saab täies mahus siis, kui on täidetud nõuetele vastavuse tingimused¹⁷.

49. d)

Järjepidevuse huvides on maaelu arenguga seotud nõuetele vastavuse kontrollimise määra ühtlustatud Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondiga seotud kontrollimise määraga. See ühtlustamine ja selge õigusliku raamistiku sätted on suurendanud süsteemi läbipaistvust ja tingimuste kontrollitavust.

Juhtudel, mil tingimused moodustavad ühe osa põhistandarditest, on kohaldatav kontrollimise määr endiselt 5%. Lisaks kohaldatakse neid tingimusi nüüd suurema arvu maaelu arengu meetmete suhtes¹⁸.

49. e)

Nõuetele vastavuse süsteem hõlmab tavapärase hea põllumajandustava paljusid olulisi tingimusi¹⁹ ja mõned teised tingimused on endiselt kohaldatavad riiklike õigusaktide kohaselt väljaspool nõuetele vastavuse süsteemi.

¹⁶ Vt määruse (EÜ) nr 1974/2006 II lisa punkti 5.2 kolmas taane.

¹⁷ Vt põllumajanduse keskkonnameetmetega seotud nõuetele vastavuse ning väetiste ja taimekaitsevahendite kasutuse miinimumnõuete ning muude asjakohaste riiklike õigusaktidega kehtestatud ja programmis kindlaksmääratud kohustuslike nõuete kohta määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikli 39 lõige 3.

¹⁸ Vt määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikli 51 lõige 1.

¹⁹ Kui võrrelda 1999. aastal kehtestatud tavapärase hea põllumajandustavaga hõlmatud nõudeid nõuetele vastavuse süsteemiga, ilmneb, et nitraadidirektiivi, linnustikudirektiivi, elupaikade direktiivi ja põhjaveedirektiivi nõuded ning loomade heaoluga, väetiste ja taimekaitsevahendite kasutamisega seotud nõuded kehtivad jätkuvalt.

49. f)

Järjepidevuse huvides on vähenduste ja välis- tuste määrad ühtlustatud Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondiga seotud vastavate määradega.

Vaatamata sellele, et vähendamise protsendid võivad olla väiksemad, on vähendused ja välis- tused kohaldatavad nüüd nii Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondi kui maaelu arengu puhul ning suurema arvu maaelu arengu meetmete suhtes²⁰.

50.

Komisjon julgustas liikmesriike olukorda parandama, lubades esiteks vanade kohustuste teisendamist uuteks kohustusteks ja teiseks olemasolevate kohustuste pikendamist viimase programmiperioodi lõpuni.

Mitte kõik liikmesriigid ei otsustanud aga neid meetmeid kasutada. Sellistel juhtudel kohaldatakse endiselt eelmise programmiperioodi abikõlblikkuse eeskirjad, mistõttu on tegemist erinevate kontrollisüsteemidega.

Lõpuks tuleb tõdeda, et arvestama peab toetuse saajate õigustatud ootusi.

51.

Kontrollikoja kirjeldatud olukord on ajutine ja tingitud õigusaktide muutmisest.

52.

Õigusaktides on sätestatud selge eraldusjoon: nõuetele vastavus moodustab põllumajanduse keskkonnameetmete põhistandardite ühe osa²¹.

²⁰ Vt määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikli 51 lõige 1.

²¹ Vt määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikli 39 lõige 3.

53.

Kuna keskkonnaalane olukord on erinevate piirkondade ja liikmesriikide lõikes erinev ning kuna keskkonnaalased vajadused on erinevad, on heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste standardite erinevused põhjendatud. Põhimõtet, mille kohaselt liikmesriigid peavad oma põhireeglites lähtuma põllumajanduse ja keskkonna eripäradest, on minevikus kohaldatud tavapärase hea põllumajandustava puhul ning nüüd kohaldatakse seda nõuetele vastavuse puhul.

Lisaks on enamik kohustuslikke õigusakte, millest moodustuvad kohustuslikud majandamisnõuded nõuetele vastavuse süsteemi raames, kehtestatud direktiivide vormis, mis võimaldavad teatavat paindlikkust tõlgendamisel ja mille liikmesriigid võtavad üle oma olukorda arvestades.

Põllumajanduse keskkonnameetmeid tuleb rakendada ruumilises mõttes eristatud viisil, et rahuldada konkreetsete paikade vajadusi ning võtta arvesse põllumajanduse ja keskkonnaga seotud konkreetseid asjaolusid.

Need kolm tegurit koos võetuna õigustavad nõuetele vastavuse ja põllumajanduse keskkonnameetmete eristamist.

54.

Nõuetele vastavus ja põllumajanduse keskkonnameetmed täiendavad üksteist ega kattu üksteisega. Teisisõnu, nõuetele vastavuse põhimõte esindab eraldusjoont kohustuslikele nõuetele mittevastavate põllumajandustootjate karistamise (vastavalt põhimõttele „saastaja maksab“) ning nende põllumajandustootjate premeerimise vahel, kes vabatahtlikult keskkonnaalast kasu toovad, võttes enesele põllumajanduse keskkonnameetmetega seotud kohustusi.

Portugali mandriosa maaelu arengu programmi läbirääkimiste ajal taotleti nende kahe standardi lisamist nõuetele vastavuse tingimustele. Komisjoni auditi käigus ilmnis, et need standardid olid 2008. aasta alguseks küll määratletud, ent veel avaldamata. Asja kontrollitakse täiendavalt raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse raames.

55.

Kreekas toimiva ekstensiivistamise süsteemi aluseks on loomkoormuse vähendamise kaalutus. Headele põllumajandus- ja keskkonnatingimustele vastav maksimaalne loomkoormus on 3 lü/ha²² ning põllumajanduse keskkonnatoetust makstakse ainult juhul, kui loomkoormust vähendatakse vähemalt 20 % võrra. Seega on see põllumajanduse keskkonnameede headest põllumajandus- ja keskkonnatingimustest rangem.

56.

Madalmaades ja Flandrias on olukord teistsugune.

Madalmaade nõue, mille kohaselt tuleb nitraaditundlikel aladel pärast maisikoristust külvata vahekultuure, on kohaldatav üksnes liivase pinnase ja saviliivapinnase puhul.

Flandrias rakendati seda taimkattega seotud põllumajanduse keskkonnameedet eelmise programmiperioodi ajal, ent uue programmiperioodi ajal see ei jätku, kuna kogu Flandria territoorium kuulutati nitraaditundlikuks alaks.

57.

Põllumajanduse keskkonnameetmed ja nõuetele vastavuse tingimused ei kattu üksteisega, sest need täiendavad üksteist. Teisisõnu, nõuetele vastavuse põhimõte esindab eraldusjoont kohustuslikele nõuetele mittevastavate põllumajandustootjate karistamise (vastavalt põhimõttele „saastaja maksab“) ning nende põllumajandustootjate premeerimise vahel, kes vabatahtlikult keskkonnaalast kasu toovad, võttes enesele põllumajanduse keskkonnameetmetega seotud kohustusi.

Komisjonil puudub õiguslik alus otsustamiseks selle vajaduse üle, kas kaasata kaitseribad heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste raamistiku rakendamisse. Seadusandja tegi teadliku valiku anda liikmesriikidele teatav vabadus otsustada nii kohustuslike nõuete määratlemise kui põllumajanduse keskkonnameetmete kavandamise üle. See otsustusvabadus võimaldab liikmesriikidel võtta arvesse riiklikke ja piirkondlikke eripärasid.

²² Loomkoormuse arvutamiseks jagatakse loomühikute arv (lü) hektarite (ha) arvuga.

3. selgitus – Kaitseribade erineva kasutuse näited

Ühenduse tasandil ei ole kehtestatud kaitseribade miinimumlaiust ja kaitseribad ei ole kaasatud standardina heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste raamistikku.

Seadusandja tegi teadliku valiku anda liikmesriikidele teatav vabadus otsustada nii kohustuslike nõuete määratlemise kui põllumajanduse keskkonnameetmete kavandamise üle. See otsustusvabadus võimaldab liikmesriikidel võtta arvesse riiklikke ja piirkondlikke eripärasid.

59.

Komisjon tagab kohustuslike majandamisnõuete aluseks olevate õigusaktide pideva järelevalve ja kontrollib täiendavalt avastatud juhtumeid, mil liikmesriigid neid õigusakte ei täitnud. Nõuetele vastavuse süsteemi raames kontrollitakse nõuete ja vastavate kontrollipunktide olemasolu ja täielikkust komisjoni auditeerimistegevuse raames. Kõikide selles kontekstis avastatud puuduste likvideerimist kontrollitakse raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse raames ning vajadusel kohaldatakse liikmesriikide suhtes võimalikke finantskorrektsioone.

Soomes viiakse audit läbi 2008. aastal ja selle käigus hinnatakse kontrollisüsteemi tulemuslikkust.

60.

Komisjon uuris 2007. aastal nõuetele vastavuse süsteemi haldamist ja kontrollieeskirju, et võtta arvesse liikmesriikide kogemusi selle süsteemi rakendamisel. Selle põhjal tegi komisjon oma 2007. aasta märtsi aruandes parandusettepanekud, mis sama aasta lõpul teisendati õigusnormideks. Muudatused hõlmavad põllumajandusettevõtete tasandil mitmesuguste nõuete täitmise kohapealse kontrollimise ajakava täpsustamist. Põhimõte on, et kontrollimise ajakava tuleks nõuetele vastavalt optimeerida, ent kontrollisüsteemis ei tohi tähelepanuta jätta ühtki nõuet. See põhimõte vastab kontrollikoja märkusele.

61.

Teabevahetuses liikmesriikidega rõhutas komisjon järjepidevalt vajadust määratleda põllumajandusettevõtete tasandi kohustused, mis on põllumajandustootjatele mõistetavad ja piirduvad nende vastutusega ning mis on kohaldatavad ja kontrollitavad.

63.

Komisjoni auditid hõlmavad linnustiku ja elupaikade direktiivide rakendamist ning mittevastavuste likvideerimist kontrollitakse raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse raames.

64.

Komisjon tuvastas oma auditite käigus, et linnustiku ja elupaikade direktiivide rakendamise kontrollimine ei vastanud Kreekas ja Prantsusmaal õigusaktidele. Nende puuduste kõrvaldamist kontrollitakse raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse raames.

65.

Põhimõtteliselt peaks nõuetele vastavuse kontrollisüsteem põhinema erinevate valdkondade poliitikate raames paika pandud kontrollisüsteemidel. Selle põhimõtte järgi peaksid eri valdkondi käsitlevate õigusaktide alusel läbi viidud kontrollimiste käigus leitud rikkumistest tulenema toetussummade vähendused nõuetele vastavuse süsteemi raames, kui põllumajandustootja saab ÜPP alusel toetusi.

Komisjoni poolt Madalmaades läbi viidud audit käigus ilmnis, et kohustuslike majandamisnõuete nr 2 ja (osaliselt) nr 4 järelevalve eest vastutavad pädevad ametiasutused ei viinud nõuetele vastavuse süsteemi raames 2006. aastal läbi kõiki õigusaktides ette nähtud kontrollimisi. Lisaks ei võetud nende pädevate ametiasutuste poolt läbi viidud muude kontrollimiste tulemusi arvesse ja nõuetele vastavuse süsteemi raames toetusi ei vähendatud, mis on vastuolus õigusaktidega. Nende puuduste kõrvaldamist kontrollitakse raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse raames.

Soomes 2008. aasta lõpul läbi viidava audit käigus hinnatakse olemasoleva kontrollisüsteemi mõjusust.

67.

Nõuetele vastavuse süsteemi raames toetuste vähendamise aluseks ei ole vastavuse kulukus ega mittevastavuse rahalised tagajärjed. Põhjendused on teistsugused ja vastavad seatud eesmärkidele. Nõuetele vastavus on ühenduslülil põllumajandustootjale makstavate ÜPP toetuste ja miinimumnõuete täitmise vahel. See ühenduslülil väljendub võimaluses vähendada põllumajandustootjale makstavaid toetusi, kusjuures vähendamine peaks olema rikkumise raskusastmega proportsionaalne. Seetõttu väljendatakse toetuste vähendamist protsendina, mis on proportsionaalne rikkumise raskusastmega. Absoluutväärtuses võib vähendus olla seega ka raskete rikkumiste korral väike, kui põllumajandustootjale makstav toetus on väike.

69.

Vähenduste ulatuse määratlemisel peaksid liikmesriigid võtma arvesse mittevastavuse ulatust, raskusastet ja kestust, aga ka mittevastavuse kordumist järgmistel aastatel, ja korduva mittevastavuse korral kohaldama vähendusele kordistit. Seega võib vähendus järgmistel aastatel kasvada, muutes arvutuse mõttetuks. Lisaks määratletaks selline põllumajandustootja haldussüsteemis riskantse tootjana, mistõttu kasvab tema kontrollimise tõenäosus. Ka sellel oleks hoiatav mõju.

70.

Korduva mittevastavuse kordistit tuleb kohaldada igal aastal pärast mittevastavuse avastamist, kui mittevastavust ei likvideerita. Mitmete kordumiste puhul loetakse mittevastavus tahtlikuks ja vähendusmäär suurendatakse kuni toetussüsteemist väljaarvamiseni üheks või mitmeks kalendriaastaks, mis tagab vajaliku hoiatava mõju.

71.

Liikmesriikide kohaldatavaid vähendusmaatrikseid kontrollitakse komisjoni auditite raames. Õiguslike kohustuste täitmisel ilmnunud puuduste likvideerimist kontrollitakse raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse raames ning ÜPP rahaliste vahenditega seotud riske hallatakse võimalike finantskorrektsioonide abil.

72.

2007. aasta aruandes tehti ettepanekuid, mis hõlmasid muu hulgas liikmesriikide poolt väiksemate mittevastavuste määratlemise lubamist, mille puhul vähendust ei kohaldata. See erand on aga lubatud ainult teatud piiranguid järgides ja selliseid juhtumeid kontrollitakse täiendavalt järgnevatel aastatel. Selgitati ka muid küsimusi, näiteks kontrollimisega tegelevate organite vahelist suhtlust ja aruandlust. Kui liikmesriik ei täida seda uut õiguslikku raamistikku nõuetekohaselt, kohaldatakse finantskorrektsioone juhul, kui tegemist on juhtumitega, mis ohustavad ÜPP rahalisi vahendeid.

4. selgitus – Näiteid madalatest sanktsioonimääradest tähtsate nõuete rikkumise korral

Vähenduste arvutamist ja ulatust kontrollitakse süstemaatiliselt komisjoni auditite käigus ning täiendavalt raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse raames.

74.

Sajast eurost väiksemate vähenduste kohaldamine suurendab halduskoormust, avaldamata samas hoiatavat mõju. Seetõttu tehti 2007. aasta aruandes ettepanek selliseid vähendusi mitte kohaldada tingimusel, et järgitakse teatud piiranguid ja täidetakse kohustus kontrollida rikkumisjuhtumeid järgnevatel aastatel; tuleb tõdeda, et selle reegli rakendamisel välis-tatakse vähenduse kohaldamine märkimisväärse arvu põllumajandustootjate puhul, ehkki ainult esimese rikkumise korral. Korduvate rikkumiste korral see reegel rakenduda ei tohiks ja põllumajandustootjale tuleks kohaldada suuremat vähendust, millel oleks reaalne hoiatav mõju.

75.

Komisjon on korraldanud nõuetele vastavuse teemal ekspertide rühma mitmeid kohtumisi ning arvukalt mõttetalguid, et arutada ja võrrelda vähenduste arutamise viise ning tuvastada parim praktika. Juhtumeid, mil liikmesriigid ei kehtesta vähenduse ulatust piisaval tasemel, käsitletakse õigusaktide rakendamise puudusena, mille kõrvaldamist kontrollitakse raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse raames.

77.

Liikmesriikide edastatud andmed peegeldavad asjaomasel aastal eksisteerinud olukorda. Kui olukord muutub, näiteks õigusaktide muutmise tõttu või nõuetele vastavuse süsteemi uute põllumajandustootjate kaasamise tõttu, siis muutuval järgneval aastal ka numbrid, ent see ei sea andmete võrreldavust veel kahtluse alla.

78.

Komisjon parandab statistika edastamise vorme igal aastal ja on valmis selle tegevusega jätkama, arvestades piirangut, et liikmesriikide tasandi halduskoormus peaks jääma mõistlikkuse piiridesse. Komisjoni talitused analüüsivad saadud statistikat ja käivitavad analüüside põhjal vajadusel nn kontoriauditid. Lisaks kasutatakse statistikat kohapeal läbi viidavate auditite ettevalmistamiseks. Samas ei saa eeldada, et iga-aastane statistika annab detailse pildi ja võimaldab koguseliselt määratleda kõik võimalikud rikkumised igas liikmesriigis. Valitud põllumajandusettevõtete representatiivsuse osas märgib komisjon, et kehtestas määru nr 796/2004 kohustuse koostada valim osaliselt riskianalüüsi põhjal ja osaliselt juhuslikult, mis peaks tagama valimi hea representatiivsuse. Samas on endiselt vajalik moodustada suurem osa valimist riskianalüüsi põhjal, et kontrollimised oleksid tulemuslikumad.

Nõukogu määru ei tehta vahet formaalsete ja sisuliste rikkumiste vahel, nagu märkis kontrollikoda. Vähendamise ulatus sõltub vea raskusastmest, ulatusest, püsivusest ja kordumisest.

5. selgitus – Näiteid puudulikust ja ebatäpsest aruandlusest²³

Komisjon analüüsib kõiki esitatud fakte, et parandada eelseisva perioodi statistikat.

Üldiselt peavad liikmesriigid kohapealsete auditite käigus komisjonile esitama andmed kõikide liikmesriigis läbi viidavate kontrollimiste kohta (muu hulgas nõude/standardi täitmise kontrollimise viiside ja kohaldatud vähenduste kohta). Neid andmeid analüüsitakse; samuti kontrollitakse, kas esitatud andmed on vastavuses edastatud statistikaga). Liikmesriigid peavad kõiki erinevusi selgitama; vajadusel kohandatakse statistikat.

80.

Esimesed nõuetele vastavuse süsteemi raames edastatud statistilised andmed olid seotud 2005. nõudeaastaga. Komisjon on seisukohal, et kohaldatud vähenduste arvu kaudu annavad need andmed kasuliku ülevaate põllumajandustootjate nõuetelevastavuse tasemest kogu ELis.

Selles kontekstis juurutati juba 2007. nõudeaastaks märkimisväärne parendus: statistika võimaldab iga liikmesriigi kohta arvutada välja vigade määra rahalises mõttes (nõuetele vastavuse süsteemi raames tehtud vähenduste protsent jagatuna nõuetele vastavuse kontrolli valimile makstud toetustega).

81.

Juba 2007. aastal viidi läbi hindamine²⁴. Selles kontekstis peeti kättesaadavaid andmeid kontrollimiste ja toetuste vähenduste kohta kasulikuks edusammude hindamiseks ja saavutuste võrdlemiseks nõuetele vastavuse süsteemile seatud eesmärkidega.

²³ Näited põhinevad kõige värskematel auditi ajal kättesaadaval olnud ehk 2006. aasta andmetel. Erandiks on Kreeka andmed, mis pärinevad 2005. aastast.

²⁴ Nõuetele vastavuse süsteemi rakendamise hindamine vastavalt määrusele nr 1782/2003.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

82.

Andmed kontrollimiste ja toetuste vähendamise kohta on kättesaadavad. Välishindaja käsitles neid andmeid 2007. aastal läbi viidud hindamisel kasulike tulemusnäitajatena, mida saab aluseks võtta selleks, et võrrelda nõuetele vastavuse süsteemi raames saavutatut kavandatud eesmärkidega²⁵.

83.

Nõuetele vastavuse süsteem juurutati 2005. aastal. Seetõttu ei pruugi nõuetele vastavust käsitlevat teavet sellele aastale eelnenud aja kohta olemas olla. Näiteks ei kontrollitud ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi raames nõuetele vastavuse süsteemi kuuluvate nõuete täitmist. Teave kontrollimiste arvu ja rikkumiste arvu kohta on olemas alles alates 2005. aastast; seega on selle aasta andmete näol tegemist võrdlustasemega. Komisjoni arvates võib liikmesriikide edastatud andmeid käsitleda usaldusväärse võrdlusalusena, mis võimaldab teha võrdlusi ajas ja liikmesriikide vahel.

84.

Komisjoni arvates on nõuetele vastavuse eesmärgid selged. 2007. aastal viidi läbi nõuetele vastavuse süsteemi välishindamine²⁶, mis hõlmas tegevusalaste, spetsiifiliste ja üldiste eesmärkide määratlust. Kättesaadavaid järelevalveandmeid käsitleti selles kontekstis kasulike näitajatena, mida saab aluseks võtta selleks, et võrrelda nõuetele vastavuse süsteemi raames saavutatut kavandatud eesmärkidega.

²⁵ Nõuetele vastavuse süsteemi rakendamise hindamine vastavalt määrusele nr 1782/2003.

²⁶ Nõuetele vastavuse süsteemi rakendamise hindamine vastavalt määrusele nr 1782/2003.

85.

Komisjoni arvates on nõuetele vastavuse eesmärgid selged: panna ELi põllumajandustootjad täitma õigusaktides sätestatud standardeid. Põllumajandustootjatele makstavaid ÜPP toetusi vähendatakse, kui keskkonda, toidu ohutust, loomade tervist ja heaolu ning häid põllumajandus- ja keskkonnatingimusi käsitlevaid põhistandardeid ei järgita.

Samuti on komisjon seisukohal, et nõuetele vastavuse ulatus on ELi tasandil selgelt sõnastatud. See hõlmab asjaomastes valdkondades kehtestatud õigusaktide kogumit, heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste ning püsikarjamaade all oleva maa haldamise standardite kogumit.

- Komisjoni arvates on nõuetele vastavuse eesmärgid sõnastatud SMART põhimõtete alusel. Nõuetele vastavuse üldeesmärgid on määratletud nõukogu määruses. Komisjon on oma seisukohta nõuetele vastavuse eesmärkide kohta täpsustanud 2007. aasta aruandes²⁷. Nõukogu kiitis selle aruande heaks²⁸. Juba 2007. aastal viidi läbi hindamine²⁹. Välishindaja määratles selgelt nõuetele vastavuse tegevusalased, spetsiifilised ja üldised eesmärgid ning näitajad, mille alusel hinnatakse, kuidas on nõuetele vastavuse süsteemi rakendamine aidanud kaasa kavandatud eesmärkide saavutamisele. Komisjoni arvates näitab see nõuetele vastavuse eesmärkide loogikat ja vastavust SMART põhimõtetele.
- Põhimõte, mille kohaselt liikmesriigid peavad määratlema kontrollitavad standardid, on juba praegu nõuetele vastavust käsitlevate õigusaktide aluseks.

²⁷ KOM(2007) 147. Selles aruandes täpsustati nõuetele vastavuse üldeesmärki, jagades selle järgmisteks konkreetseteks eesmärkideks: „(1) edendada säästva põllumajanduse arengut [...] põllumajandustootjate kaudu, kes peavad kinni nõuetele vastavuse eri aspektide kohta käivatest eeskirjadest, ning (2) [tagada], et ÜPP vastaks paremini kogu ühiskonna ootustele, [kuna] praegusel ajal kasvab poolehoid seisukohale, et põllumajandustoetusi ei tohiks anda põllumajandustootjatele, kes ei pea avaliku poliitika oluliste valdkondade põhieeglitest kinni.“

²⁸ Nõukogu järeldused, dokument nr 10682/07.

²⁹ Nõuetele vastavuse süsteemi rakendamise hindamine vastavalt määrusele nr 1782/2003.

86.

Komisjon tegi 2007. aasta aruandes³⁰ ettepaneku õigusliku raamistiku täiustamiseks, millelega liikmesriigid on nõustunud. Komisjon jätkab täiustamist nii kaua, kui vaja.

Samas tuleb tõdeda, et see õiguslik raamistik koosneb 19 määrusest ja direktiivist, mis on nõuetele vastavuse poliitikast sõltumatult juba aastaid eksisteerinud. Seega ei ole keerukus nõuetele vastavuse poliitika elluviimise tagajärg.

- Õigusliku raamistiku lihtsustamine on komisjoni jaoks olnud alati esmatähtis eesmärk. Seega peaks õiguslik raamistik olema võimalikult lihtne ja keskenduma põllumajandusliku tegevuse neile elementidele, mille puhul soovitakse olukorda parandada. Seetõttu on seadusandja teadlikult otsustanud kasutada ELi tasandi olemasolevate õigusaktide kõige asjakohasemat osa ja lisada sellele nõuetele vastavuse poliitika raames seose ÜPP alusel makstavate toetustega.
- Nn „tervisekontrolli“ käigus tehtud ettepanek muuta nõuetele vastavuse ulatust põhineb kõikehõlmaval mõju hindamisel.
- Liikmesriigid on olemasolevate õigusaktide alusel kohustatud määratlema täpsed kohustused, mis on kohaldatavad põllumajandusettevõtete tasandil, ja vastavad vähendamismaatriksid ning neist põllumajandustootjatele järjepidevalt teada andma.

³⁰ KOM(2007) 147.

- Komisjon hindab liikmesriikide poolt asjaomastes valdkondades (keskkond, tervishoid jne) vastu võetud õigusaktide rakendamise raames määratletud kohustuslike majandamisnõudeid sõltumatult nõuetele vastavusest. Seda hindamist viiakse läbi liikmesriikide teatatud riiklike rakendussätete alusel. Heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste standardeid hindab komisjon regulaarselt, võttes siiski arvesse seadusandja poolt liikmesriikidele võimaldatud manööverdamisruumi. Nõuetele vastavuse süsteemi raames hinnatakse nõuete ja standardite rakendamist käsitlevate riiklike sätete praktilist kohaldamist vastava auditikava alusel. Liikmesriikide õiguslike kohustuste osas tuvastatud puuduste likvideerimist kontrollitakse vajadusel komisjoni pädevusse kuuluvate menetluste raames (raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetlus ning rikkumismenetlus).

87.

Nõuetele vastavuse põhimõte on määratletud õigusaktides ning järjepidevust silmas pidades rakendatakse seda põhimõtet sarnasel viisil nii Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondi kui maaelu arengu toetuste puhul. Sellega tagatakse liikmesriikide jaoks ühtne ja selge alus ning võrdlemise võimalus.

Nõuetele vastavus ja maaelu areng ei ole omavahel vastuolus. Nõuetele vastavuse põhimõte esindab eraldusjoont kohustuslikele nõuetele mittevastavate põllumajandustootjate karistamise (vastavalt põhimõttele „saastaja maksab“) ning nende põllumajandustootjate premeerimise vahel, kes vabatahtlikult keskkonnaalast kasu toovad, võttes enesele põllumajanduse keskkonnameetmetega ja loomade heaoluga seotud kohustusi. Seega täiendavad nõuetele vastavus ja põllumajanduse keskkonnameetmed või loomade heaoluga seotud meetmed üksteist, mitte ei kattu üksteisega.

- Nõuetele vastavuse süsteemi juurutamine on võimaldanud ühtlustada nõudeid ELi tasandil ja viia vastavad sätted kooskõlla Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondi käsitlevate sätetega, mis on olnud väga kasulik.

Komisjoni arvates on hea põllumajandustava olulised nõuded endiselt kohaldatavad nõuetele vastavuse süsteemi raames.

- Liikmesriikidele tuleb anda olulisel määral paindliku tegutsemise vabadust, et võimaldada neil kohandada kohustusi asjaomaste valdkondade eripäradele. Komisjon ei kavats hakata kinnitama nõuetele vastavuse süsteemi siseselt rakendatavaid riiklikke standardeid. Seda, et liikmesriigid tagaksid minimaalse võrdse tegutsemisruumi, tagab komisjon oma järelevalve ja auditite kaudu.

Lisaks põhineb maaelu arengu poliitika programmiperioodidel ja kinnitamisele kuuluvad riiklikud programmid, mitte üksikud standardid. Seega ei pruugi võrdlus nõuetele vastavusega olla asjakohane.

Põhimõte, mille kohaselt liikmesriigid peavad määratlema kontrollitavad standardid, on juba praegu nõuetele vastavust käsitlevate õigusaktide aluseks.

- Nõuetele vastavuse ja põllumajanduse keskkonnameetmetega seotud kohustuse vahel ei tohiks olla mingeid kattuvusi. Seda on kontrollitud programmi heakskiitmise protsessi käigus. Liikmesriigid pidid tõendama, et põllumajanduse keskkonnameetmed ületavad miinimumnõudeid, millele viidatakse määruse nr 1698/2005 artikli 39 lõikes 3.

Seega täiendavad põllumajanduse keskkonnameetmed ja nõuetele vastavus üksteist ega kattu üksteisega. Teisisõnu, nõuetele vastavuse põhimõte esindab eraldusjoont kohustuslikele nõuetele mittevastavate põllumajandustootjate karistamise (vastavalt põhimõttele „saastaja maksab”) ning nende põllumajandustootjate premeerimise vahel, kes vabatahtlikult keskkonnaalast kasu toovad, võttes enesele põllumajanduse keskkonnameetmetega seotud kohustusi.

Seadusandja tegi teadliku valiku anda liikmesriikidele teatav vabadus otsustada nii kohustuslike nõuete määratlemise kui põllumajanduse keskkonnameetmete kavandamise üle. See otsustusvabadus võimaldab liikmesriikidel võtta arvesse riiklikke ja piirkondlikke eripärasid.

88.

Kui liikmesriikide poolt kontrollisüsteemi rakendamine jätab soovida, siis katab finantsriskid komisjonipoolne auditeerimine, ning vajadusel tehakse finantskorrektsioone.

Mis puutub nõuetele vastavuse põhimõttest tulenevat vähendamissüsteemi, siis liikmesriikide kohustus on seda nõuetekohaselt rakendada ja rakendamisel ilmnenud puuduste likvideerimist kontrollib ka komisjon oma auditite käigus.

- Komisjon tagab oma järelevalve ja auditeerimise kaudu, et liikmesriigid kindlustaksid minimaalse võrdse tegutsemisruumi.
- Aluspõhimõtte kohaselt tuleb igal aastal kontrollida vähemalt 1% põllumajandustootjaid, kes saavad ÜPP toetusi. Riskide analüüsimise põhimõttest johtuvalt on liikmesriigid taotlenud teatavat paindlikkust, et keskenduda riskantsemate kohustuste kontrollimisele, jätmata samas tähelepanuta ka teisi kohustusi. Komisjon nõustus selle taotlusega ja võttis 2007. aastal vastu uued eeskirjad, mis sellist paindlikkust võimaldavad.
- Põhimõte, mille kohaselt võimalikud vähendused on proportsionaalsed rikkumisega või sõltuvad sellest, on juba sätestatud olemasolevates õigusaktides, mis käsitlevad nõuetele vastavust. Komisjon ei näe vajadust selle õigusliku raamistiku muutmiseks praeguses etapis.

89.

- Komisjon tegeleb praegu järelevalve küsimuse uurimisega.
- Komisjon uurib täiendavalt juhtumeid, mille puhul andmed olid puudulikud või vastuolulised.
- Andmete analüüsi osas märgib komisjon, et on teinud märkimisväärseid jõupingutusi nõuetele vastavuse statistika analüüsimiseks. Juhtumeid, mil andmed olid puudulikud või vastuolulised, uuritakse täiendavalt. Nõuetele vastavuse reeglite ebaõige rakendamise juhtumeid kontrollitakse lisaks audititele ka raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse raames (nn kontoriauditite abil, kui see on asjakohane).

Komisjon on ka suurendanud inimressursse selles valdkonnas.

90.

Nõuetele vastavuse süsteem, mille nõukogu ja parlament kooskõlastasid 2003. aastal ja mida hakati järk-järgult juurutama alates 2005. aastast, oli täiesti uus ning kohustas mitmeid liikmesriike suurendama ja ümber korraldama oma jõupingutusi asjaomaste direktiivide ja määruste rakendamisel ja kontrollimisel põllumajandustootjate tasandil.

Nõuetele vastavuse süsteemi rakendamisel ilmnenu raskused tulenevad kontrollorganite ümberkorraldamisest, erinevates direktiivides ja määrustes põllumajandusliku tegevuse kohta sätestatud kontrollitavate kohustuste määratlemisest ning mõnikord ka nende direktiivide riiklikku õigussüsteemi ülevõtmise ebatäielikkusest.

Komisjoni talitused on koos liikmesriikidega väga aktiivselt tegelenud liikmesriikide tasandil kohaldamise ühtlustamisega, ja põllumajandusettevõtete tasandil täitmisele kuulvate kohustuste määratlemise hõlbustamiseks on antud suuniseid.

Nõuetele vastavuse süsteem on kindlasti kaasa aidanud keskkonda, toidu ohutust, tervishoidu ja loomade heaolu käsitlevate direktiivide ja määruste täitmise suurendamisele.

Samas möönab komisjon, et nõuetele vastavuse süsteemi tulemuslikkust saaks veel parandada, ning usub, et selle saavutamiseks on parim viis jätkata seniseid jõupingutusi ja tugevdada neid.

Euroopa Kontrollikoda

Eriaruanne nr 8/2008

Kas nõuetele vastavus on mõjus poliitika?

Luxembourg: Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus

2009 – 57 lk – 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-115-8

DOI 10.2865/33057

ELi trükiste tellimine

Väljaannete talituse trükiseid saab tellida veebipõhisest raamatupoest EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>). Trükised väljastatakse Teie valitud müügiesindusest.

Kõikide müügiesinduste nimekirja tellimiseks saatke kiri faksinumbril (352) 2929 42758.

VASTAVALT 2005. AASTAL JÕUSTUNUD UUELE ÜHISELE PÕLLUMAJANDUSPOLIITIKALE (ÜPP) VÕIB ABISAAJALE TEHTAVAD ÜHEKORDSEID MAKSEID VÄHENDADA, KUI ABISAAJA EI OLE JÄRGINUD EESKIRJU KESKKONNA, TOIDUOHUTUSE, LOOMADE TERVISHOIU, TAIMETERVISE NING LOOMADE HEAOLU VALDKONDADES, VÕI KUI TA EI OLE TÄITNUD NÕUET SÄILITADA KOGU PÕLLUMAJANDUSMAAD HEADES PÕLLUMAJANDUS- JA KESKKONNATINGIMUSTES. EUROOPA KONTROLLIKODA VIIS 2008. AASTAL LÄBI NÕUETELE VASTAVUSE POLIITIKA AUDITI KOMISJONIS JA SEITSMES LIIKMESRIIGIS, MIS ANNAVAD LÄBILÕIKE EUROOPA PÕLLUMAJANDUSE MITMEKESISUSEST. AUDITI ARUANDES TEEB KONTROLLIKODA JÄRELDUSE, ET NIMETATUD POLIITIKA EESMÄRGID EI OLE SÕNASTATUD TÄPSEL, MÕÕDETAVAL, ASJAKOHASEL JA REALISTLIKUL VIISIL. SELLE TAGAJÄRJEL ON PÕLLUMAJANDUSETTEVÕTETE TASANDIL PALJUD KOHUSTUSED ENDISELT ÜKSNES FORMAALSED, MISTÕTTU ON NENDE ABIL VÄHETÕENÄOLINE SAAVUTADA SOOVITUD MUUTUSI VÕI PARANDUSI. KOKKUVÕTTES LEIAB KONTROLLIKODA, ET NÕUETELE VASTAVUS ON ÜPP KESKSE TÄHTSUSEGA ELEMENT, KUID NII, NAGU SEDA PRAEGU HALLATAKSE JA RAKENDATAKSE, EI OLE SEE MÕJUS. KONTROLLIKODA SOOVITAB MUUTA KOHALDATAVAD EESKIRJAD LIHTSAMAKS JA SELGEMAKS NING SEADA NEED TÄHTSUSE JÄRJEKORDA.



EUROOPA KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus
Publications.europa.eu

ISBN 978-92-9207-115-8



9 789292 071158