



EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 4.3.2014
COM(2014) 112 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

**puu- ja köögiviljasektori tootjaorganisatsioonide, rakendusfondide ja rakenduskavade
käsitlevate sätete rakendamise kohta alates 2007. aasta reformist**

(„Aruanne puu- ja köögivilja korra kohta”)
{SWD(2014) 54 final}

SISUKORD

1.	2007. aasta reform.....	3
2.	Säästvate rakenduskavade riiklikud strateegiad.....	4
3.	Sektori areng: olulised küsimused	5
4.	Tootjaorganisatsioonid.....	5
5.	Rakendusfondid ja ELi rahaline toetus rakenduskavadele.....	7
5.1.	Rakenduskavade kogukulud ja ELi finantsabi.....	7
5.2.	Riiklik finantsabi ja ELi-poolne hüvitamine.....	9
6.	Rakenduskavad: meetmed ja elluviidud tegevuse liigid	9
7.	Liikmesriikidepoolne riiklike strateegiate vahehindamine	11
7.1.	Rakenduskavades seatud eesmärkide täitmise suunas tehtud edusammud.....	11
7.2.	Puudused riiklike strateegiate juhtimises	12
7.2.1.	Puudused riiklike strateegiate koostamisel	12
7.2.2.	Puudused riiklike strateegiate järelvalves ja hindamises	13
8.	Järeldused ja soovitused.....	13

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

puu- ja köögiviljasektori tootjaorganisatsioonide, rakendusfonde ja rakenduskavu käsitlevate sätete rakendamise kohta alates 2007. aasta reformist

(„Aruanne puu- ja köögivilja korra kohta”)

1. 2007. AASTA REFORM

1996. aasta reformiga sai tootjaorganisatsioonidest puu- ja köögiviljasektorit käsitleva ELi korra nurgakivi. Eesmärk oli tugevdada tootjate seisundit nõudluse suurema koondumise korral ning lõimida keskkonnaküsimused puu- ja köögiviljade tootmis- ja turustamis- ja tootjaorganisatsioonid said esmakordselt ELi toetust rakenduskavade elluviimiseks vajalikesse rakendusfondidesse tehtavate maksete vormis.

2007. aasta reformi eesmärk oli tootjaorganisatsioonide seisundit veelgi tugevdada. Kätesaadavaks tehti laiem valik vahendeid, et võimaldada neil turukriise ennetada ja nendega toime tulla. Töötati välja stiimulid, et ergutada tootjaorganisatsioonide ühinemist, tootjaorganisatsioonide liitude teket ja riikidevahelist koostööd. Erilist rõhku pandi keskkonnakaitsele; tootjaorganisatsioonidelt nõuti keskkonnakulutuste miinimumtaseme lisamist oma rakenduskavadesse.

Liikmesriigid pidid esmakordselt koostama säästvate rakenduskavade riikliku strateegia, lisades sellele konkreetse keskkonnaraamistiku.

2007. aasta reformiga kaotati sektoris eksporditoetused ja tootmiskohustusega sidumata toetused töötlemiseks ette nähtud puuviljadele. Toetuse eraldamist tootjarühmade loomise edendamiseks ja investeerimiseks eesmärgiga saada viie aasta jooksul täieõiguslikeks tootjaorganisatsioonideks piirati liikmesriikidega, kes ühinesid ELiga 1. mail 2004 või hiljem, äärepoolseimate piirkondade ja Egeuse mere väikesaartega.

Käesolev aruanne vastab nõukogu määruse (EÜ) nr 1234/2007¹ artikli 184 lõikele 4. Aruanne põhineb eeskätt liikmesriikide esitatud tabel ELi puu- ja köögivilja kava rakendamise kohta nende territooriumil ja eelkõige komisjonile saadetud aasta- ja hindamisaruannetes sisalduval tabel². Nimetatud aruanded põhinevad peamiselt 2008.–2010. aasta andmetel³.

Ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) 2020. aasta reformiga ei tehta ELi puu- ja köögiviljasektorit käsitlevas korras suuri muudatusi, mis tähendab, et tootjaorganisatsioonidele antakse ELi toetust ikka ainult rakenduskavade kaudu, kahe olulise erandiga: a) tootjaorganisatsioonide liit võib nüüd rakendusfondi moodustada liitunud tootjaorganisatsioonide rahalise osalusega ja ELi finantsabiga ning b) laiendatakse kriiside

¹ Nõukogu määrus (EÜ) nr 1234/2007, 22. oktoober 2007, millega kehtestatakse põllumajandusturgude ühine korraldus ning mis käsitleb teatavate põllumajandustoodete erisätteid (ühise turukorralduse ühtne määrus) (ELT L 299, 16.11.2007, lk 1).

² Komisjoni 7. juuni 2011. aasta rakendusmääruse (EL) nr 543/2011 (millega kehtestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 1234/2007 üksikasjalikud rakenduseeskirjad seoses puu- ja köögiviljasektori ning töödeldud puu- ja köögivilja sektoriga) artikli 97 punkti b ja artikli 127 kohaselt komisjonile saadetud aruanded (ELT L 157, 15.6.2011, lk 1).

³ Mõne liikmesriigi puhul peetakse 2010. aasta aruandeid veel esialgseks. Pärast komisjonipoolset andmete kvaliteedi kontrolli on tõenäolised mõned muudatused.

ennetamise ja ohjamise vahendite paketti⁴. Järgmine oluline muudatus on ELilt tootjarühmadele antava toetuse üleminek esimeselt sambalt teisele ja selle kättesaadavaks tegemine kõigile liikmesriikidele⁵.

2. SÄÄSTVATE RAKENDUSKAVADE RIIKLIKUD STRATEEGIAD

Pärast 2007. aasta reformi koostasid 23 liikmesriiki säästvate rakenduskavade riiklikud strateegiad, mis sisaldavad keskkonnameetmete riiklikku raamistikku⁶. Kõikides keskkonnameetmete raamistikes on tehtud komisjoni nõutud muudatused⁷. Liikmesriikide esitatud keskkonnameetmete raamistike hindamise menetlus komisjonis ning samuti ettepanekute läbivaatamine pärast komisjoni muutmisnõudeid olid aga nii komisjoni talituste kui ka riiklike pädevate asutuste jaoks oluline halduskoormus.

Komisjoni rakendusmäärusega (EL) nr 543/2011⁸ on kehtestud täpsed nõuded tootjaorganisatsioonide rakenduskavade ning liikmesriikide riiklike strateegiate järelevalvele ja hindamisele (sealhulgas ühised tulemuslikkuse näitajad⁹) ja liikmesriikide aastaaruannetele. Kõnealustes nõuetes on võetud arvesse Euroopa Kontrollikoja vahetult enne 2007. aasta reformi antud soovitusi¹⁰.

Liikmesriikide kohta esitatud hindamisnõuded hõlmasid riiklike strateegiate vahehindamise läbiviimist 2012. aastal.

Järelevalve- ja hindamissüsteemide ühtsuse tagamiseks on komisjon töötanud välja ühise arusaama rakenduskavade ja riiklike strateegiate järelevalve- ja hindamisnõuete kohta¹¹. Sellega on kaasnenud tarkvaraarendused, sealhulgas liikmesriikide aastaaruannete andmete kvaliteedi automaatkontrollide kohaldamise süsteem ja aastaaruannete andmebaas alates 2004. aastast, mis võimaldab teha *ad hoc* analüüse. Puu- ja köögivilja korda käsitlevad uued veebileheküljed komisjoni veebisaidil Europa annavad üldsusele juurdepääsu riiklikele strateegiatele, keskkonnameetmete raamistikele ja 2012. aasta hindamiste aruannetele¹².

⁴ Lisatud on kaks uut kriiside ennetamise ja ohjamise vahendit: a) investeeringud, mis muudavad turule lastud koguste haldamise tõhusamaks, ja b) viljapuuadade ümberistutamine seal, kus see on vajalik pärast kohustuslikku väljajuurimist tervisega seotud ja fütosanitaarsetel põhjustel liikmesriigi pädeva asutuse juhiste kohaselt. Lisaks on olemasolevatele koolitusmeetmetele lisatud parimate tavade vahetamine.

⁵ Ühine põllumajanduspoliitika koosneb kahest sambast: turumeetmed ja otsetoetused (esimene samm) ning maaelu arengu poliitika (teine samm).

⁶ Määruse (EÜ) nr 1234/2007 artikkel 103f. Eesti, Leedu, Luksemburg ja Sloveenia on vabastatud kohustusest koostada riiklik strateegia, sest nendes riikides ei ole tunnustatud tootjaorganisatsioone.

⁷ Määruse (EÜ) nr 1234/2007 artikli 103f lõike 1 teine lõik.

⁸ ELT L 157, 15.6.2011, lk 1.

⁹ Liikmesriigid võivad oma riiklikus strateegias määrata kindlaks lisanäitajad, mis peegeldavad rakenduskavadega seotud riiklike ja piirkondlike erivajadusi, -tingimusi ja -eesmärke.

¹⁰ Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 8/2006 (ELT C 282, 20.11.2006, lk 32).

¹¹ Dokumendid, mis on kõigis ELi keeltes, sisaldavad suuniseid ühiste tulemusnäitajate kohta, liikmesriikide saadava aastaaruande uut vormi ja suuniseid liikmesriikidele riiklike strateegiate hindamiseks 2012. aastal.

¹² Vt http://ec.europa.eu/agriculture/fruit-and-vegetables/country-files/index_en.htm.

3. SEKTORI ARENG: OLULISED KÜSIMUSED

Ajavahemikul 2003–2010 vähenes järk-järgult veidi (–6 %) kogu ELi puu- ja köögiviljakasvatuse all olev maa-ala ning järsem oli langus puu- ja köögiviljakasvatusega tegelevate põllumajanduslike majapidamiste arvus (–39,1 %). Langused olid järsemad kui kasutatava põllumajandusmaa kogupindala ja põllumajanduslike majapidamiste koguarvu vähenemine (vastavalt –0,7 % ja –20,0 %).

Samasugune suundumus ilmnis EL 15 riikides (–6,3 % puu- ja köögiviljakasvatuse aluse maa ning –26,3 % puu- ja köögiviljakasvatusega tegelevate põllumajanduslike majapidamiste puhul) ja EL 12 riikides (–5,1 % ja –47,7 %). Üldiselt suurenes puu- ja köögiviljakasvatuse alune keskmine maa-ala põllumajandusliku majapidamise kohta (EL 27, EL 15 ja EL 12 riikides vastavalt kuni 1,9; 3,0 ja 0,8 hektarit), kuna tootmine koondus väiksema arvu põllumajanduslike majapidamiste kätte¹³.

Aastatel 2004–2010 vähenes ELis veidi ka puu- ja köögiviljatoodangu maht (võrreldes aastatega 2004–2006 langes puu- ja köögiviljade keskmine toodang 2008.–2010. aastal 3 %). Samal ajavahemikul kasvas veidi puu- ja köögiviljatoodangu väärtus jooksevhindades (võrreldes aastatega 2004–2006 kasvas puu- ja köögiviljatoodangu keskmine väärtus 2008.–2010. aastal 6,5 %)¹⁴.

Mõne tootega seotud püsiv ebakindlus turul on veel üks oluline 2007. aasta reformile järgnenud suundumus. Turukriisid tekkisid 2009. aastal (nt virsikud ja nektariinid, tomatid) ja 2011. aastal (*E. coli* kriis, millele järgnes uus virsikute ja nektariinide turu kriis).

Lõpuks võis 2008. aasta finants- ja majanduskriis mõjutada mitmes liikmesriigis puu- ja köögiviljade sisetarbimist (väiksema nõudluse tõttu), juurdepääsu eksporditurgudele ja laenudele, sisendikuludid ja muid tegureid,¹⁵ mis võisid mõjutada tootjaorganisatsioonide ja nende rakenduskavade tulemuslikkust.

4. TOOTJAORGANISATSIOONID

2010. aastal oli 23 liikmesriigis 1 599 tunnustatud tootjaorganisatsiooni¹⁶. 2007. aasta reformi võimaliku mõju kohta saab teha mõned esialgsed järeldused¹⁷.

Suurem organiseerituse tase. Aastatel 2008–2010 suurenes tootjaorganisatsioonide / tootjaorganisatsioonide liitude turustatud ELi puu- ja köögiviljatoodangu koguväärtuse

¹³ Allikas: EC-DG AGRI-C.2 – arvutused Eurostati 2003.–2010. aasta põllumajanduslike majapidamiste struktuuriuuringute tulemuste alusel. NB! Põllumajanduslike majapidamiste arvu vähenemine on osaliselt tingitud meetoodilisest muudatusest, kuna kuues liikmesriigis (CZ, DE, LU, PL, SK ja UK) tõsteti põllumajanduslike majapidamiste struktuuriuuringutesse kaasamise lävendit ajavahemikul 2007–2010, jättes välja väikese kasutatava põllumajandusmaaga põllumajanduslikud majapidamised.

¹⁴ Allikas: EC-DG AGRI-C.2 – arvutused Eurostati 2004.–2010. aasta põllumajanduskultuuride iga-aastase statistika ja põllumajanduse arvepidamise tulemuste alusel. NB! Puu- ja köögiviljatoodangu mahu vähenemise arvutuslikku suundumust kahe perioodi vahel (2004–2006 ja 2008–2010) võis mõjutada 2004. aastal dokumenteeritud väga hea saak.

¹⁵ Nimetatud mõjusid/ohte on 2012. aasta säästvate tegevuskavade riikliku strateegia hindamisaruannetes maininud näiteks Ungari, Itaalia ja Portugal.

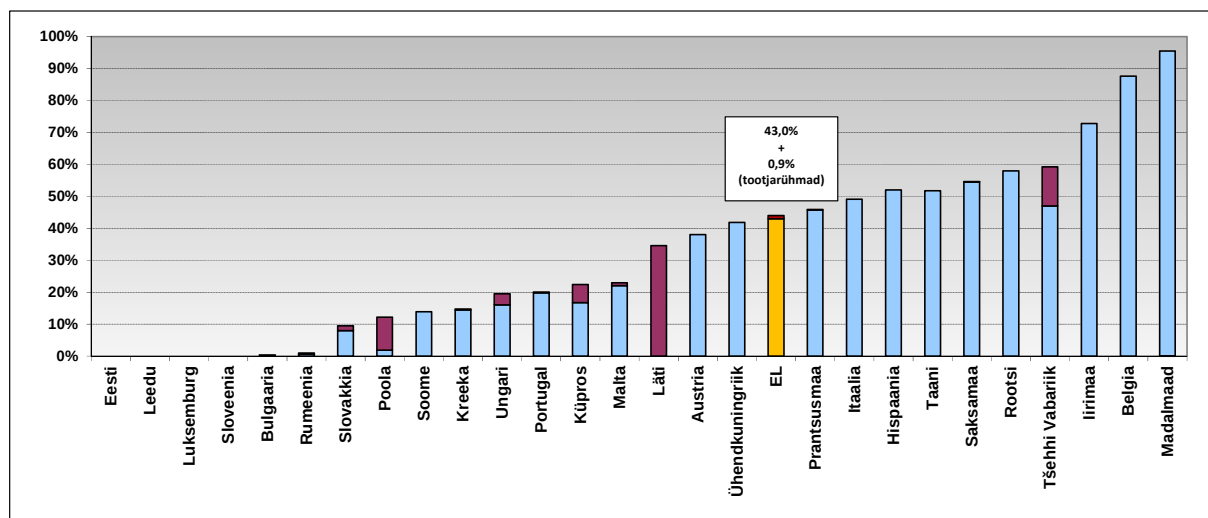
¹⁶ Eestis, Luksemburgis, Leedus ja Sloveenias ei ole tunnustatud tootjaorganisatsioone.

¹⁷ Täpsemalt vt tabel 1 komisjoni talituste töödokumendis.

osakaal veelgi. 2010. aastal oli organiseerituse tase umbes 43,0 % (43,9 %, kui ka tootjarühmad kaasa arvata).

Graafik 1. Puu- ja köögiviljasektor – organiseerituse tase liikmesriigiti (2010)

Legend: ■ tootjarühmad ■ tootjaorganisatsioonid



Allikas: EC-DG AGRI-C.2 – arvutused liikmesriikide edastatud andmete alusel (2010. aasta aruanded).

- (a) Tootjaorganisatsioonide paranenud atraktiivsus. Kõigi nende puu- ja köögiviljatootjate osakaal, kes on tootjaorganisatsioonide liikmed, on jätkuvalt kasvanud (10,4 %st 2004. aastal 16,5 %ni 2010. aastal).
- (b) Tootjaorganisatsioonide liitude suurenenud atraktiivsus. Võrreldes reformieelse olukorraga ei kasvanud 2008.–2010. aastal kiiremini mitte ainult tootjaorganisatsioonide liitude arv (2010. aastal 55), vaid suurenes oluliselt ka nende tootjaorganisatsioonide arv ja osakaal, kes on tootjaorganisatsioonide liitude liikmed (2010. aastal vastavalt 459 ja 28,7 %).

Siiski on mitmes liikmesriigis

- organiseerituse tase endiselt madal (vt graafik), tootjaorganisatsioonid on väikesed nii tootjatest liikmete arvult kui ka turutoodangu koguväärtuse poolest ning
- ainult väike arv puu- ja köögiviljatootjaid on tootjaorganisatsioonide liikmed. Seega on enamik tootjaid ELi puu- ja köögiviljasektori korrast otsese kasu saajate hulgast välja jäetud¹⁸.

Lisaks esineb mõnes liikmesriigis vaatamata riigi tasandil tehtud edusammudele ikka märkimisväärtset piirkondlikku tasakaalustamatust puu- ja köögiviljatootjate organiseerituse tasemes. Näide sellest on Itaalia, kus suhteliselt kõrge organiseerituse tase (umbes 47 %) riigis

¹⁸

Teatud organiseerumata tootjad saavad ELi praegusest korrast kasu. Nad võivad oma tooteid turustada tootjaorganisatsioonide kaudu, olemata ise liikmed, ja saada tasu eest kasu tootjaorganisatsioonide pakutavatest teatavatest teenustest (nt juurdepääs ladustamis- ja turustamisrajatistele, kriisihjemeetmetele).

on mõne põhjapoolse piirkonna organiseerituse kõrge ja mitme muu piirkonna madala taseme tulemus¹⁹.

Tootjaorganisatsioonide arengut mõnes piirkonnas või isegi liikmesriigis tervikuna²⁰ võivad piirata erinevad tegurid. Nende seas on ajalooliselt seotud sotsioloogilised mustrid, nagu vastastikuse usalduse puudumine, süstemaatiline kahtlustamine ja kiusatus kasutada ära teiste tehtud tööd selle eest maksmata (nn parasiitlus). Hall majandus võib samuti olla järgmine oluline põhjus tootjaorganisatsioonidega mitte ühinemiseks: maksude (eeskätt käibemaksu) maksmata jätmise tulemusena saavad organiseerumata põllumajandustootjad suuremat kasumit (hallis majanduses) kui need, kes kuuluvad tootjaorganisatsioonidesse ja on kohustatud austama õigusraamistikku. Lisaks müüvad paljud tootjad ainult kohalikul või piirkondlikul turul või otsemüügi teel ja on seetõttu vähem huvitatud eelistest, mida tootjaorganisatsioonid neile pakkuda võiksid.

Veel üht tootjaorganisatsioonide arengu võimalikku takistust esindab tootjaorganisatsioonina tunnustuse saamise, rakenduskavale heakskiidu ja seejärel riigi rahalisele toetusele juurdepääsu saamise menetluste keerukus²¹. Selline keerukus võib heidutada väiketootjaid, kellel puudub vajalik pädevus või kes leiavad, et korra järgimise eelised on väiksemad kui kaasnevad halduskulud.

Järgmine tegur, mis vähendab tootjaorganisatsioonide atraktiivsust, võib olla tootjate ettekujutus, et on olemas väga suur risk kaotada avaliku sektori rahalised toetused, mis võib seada tootjaorganisatsiooni ellujäämise ohtu. Seega on tunnustamiskriteeriumide täitmine, eriti liikmete miinimumarv, demokraatlik kontroll, toodete turule laskmine ja alltöövõtt, tootjaorganisatsiooni jaoks otsustava tähtsusega, et tunnustamine säiliks²².

5. RAKENDUSFONDID JA ELI RAHALINE TOETUS RAKENDUSKAVADELE

5.1. Rakenduskavade kogukulud ja ELi finantsabi

Puu- ja köögiviljasektori tootjaorganisatsioonid võivad moodustada rakendusfondi, mida võib kasutada ainult liikmesriikide heakskiidu saanud rakenduskavade rahastamiseks. Fondi rahastatakse tootjaorganisatsiooni liikmete või tootjaorganisatsiooni enda rahalisest toetusest ja ELi finantsabist²³.

¹⁹ Täpsemalt vt tabel 2 komisjoni talituste töödokumendis.

²⁰ ELi kooperative käsitlevas hiljutises uuringus (mis hõlmab ka tootjaorganisatsioone ja tootjaorganisatsioonide liite), mida rahastas Euroopa Komisjon, on tehtud kindlaks mõned põllumajandustootjate ühisalgatuste ees seisvad ajaloolised, kultuurilised ja majanduslikud takistused (vt Bijmans, J. *et al* (2013): *Support for farmers' cooperatives: final report* (Toetus põllumajandustootjate kooperativeidele: lõpparuanne). Euroopa Komisjon – kättesaadav aadressil http://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/2012/support-farmers-coop/fulltext_en.pdf).

²¹ Nimetatud menetlused hõlmavad toetusetaotluse esitamist ja üksikasjaliku aastaaruande koostamist, mis on puu- ja köögivilja kava rakendamise järelevalve oluline vahend, kuid tekitab samas ka halduskoormust.

²² Ajavahemikul 2004–2010 leidis suurem osa tunnustamise tagasivõtmise juhtudest aset Hispaanias (148), Prantsusmaal (94) ja Itaalias (43). Protsendina tootjaorganisatsioonide koguarvust oli tunnustamise tagasivõtmiste määr iseäranis kõrge Sloveenias, Irimaal, Soomes ja Bulgaarias.

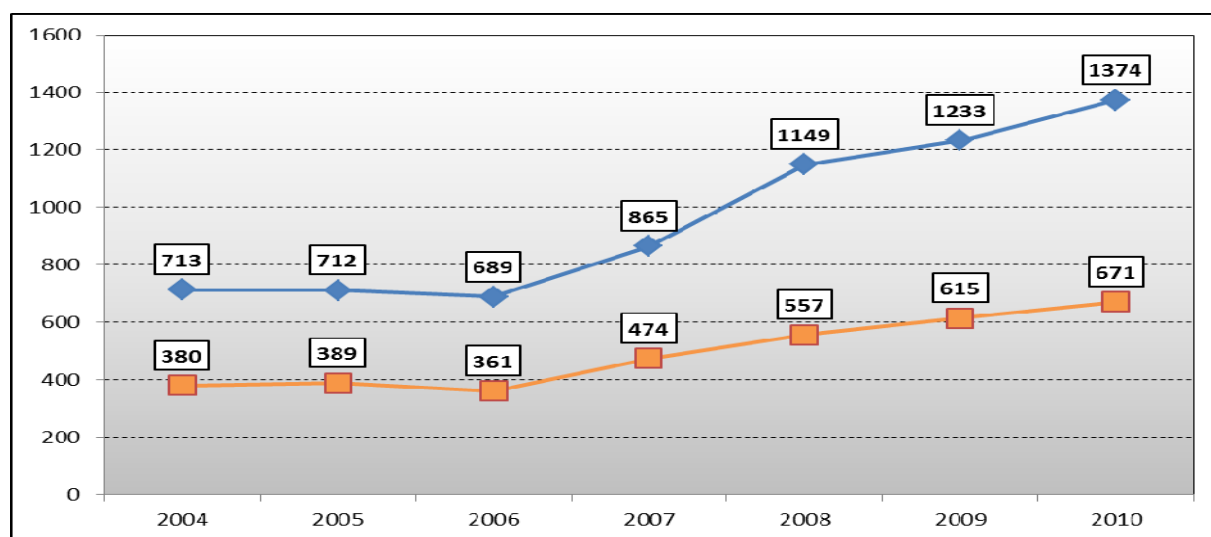
²³ Komisjoni määruse (EÜ) nr 1234/2007 artikkel 103b.

ELi finantsabi suhtes kohaldatakse kahekordset ülempiiri²⁴:

- (1) ülempiir on 4,1 % tootjaorganisatsiooni turustatud toodangu väärtusest (seda protsenti võib tõsta 4,6 %-le, kui summat, mis ületab 4,1 %, kasutatakse üksnes riskide vältimise ja juhtimise meetmeteks);
- (2) see ei saa olla suurem kui 50 % tegelikest kuludest. Tegemist on ülempiiriga, mida võib tõsta teatud juhtudel 60 %-le, näiteks rakenduskavade puhul, mille on esitanud ELiga 1. mail 2004 või hiljem ühinenud liikmesriikide tootjaorganisatsioonid (enne 2013. aasta lõppu rakendatavate meetmete jaoks), tootjaorganisatsioonid nendest liikmesriikidest, kus tootjaorganisatsioonid turustavad vähem kui 20 % puu- ja köögiviljatoodangust, või tootjaorganisatsioonid äärepoolseimatest piirkondadest.

Graafik 2. Rakenduskavade kogukulud ja ELi finantsabi (2004–2010)

Legend: ◆ kogukulu (mln eurot) ■ ELi finantsabi (mln eurot)



Allikas: EC-DG AGRI-C.2 – arvutused liikmesriikide edastatud andmete alusel (2004.–2010. aasta aruanded).

Graafikust 2 nähtub, et 2007. aasta reformiga on rakenduskavade kogukulud ja seotud ELi finantsabi märkimisväärselt suurenenud.

2007. aasta reformi võimaliku mõju kohta saab teha mõned esialgsed järeldused²⁵:

- nii rakenduskava rakendanud tootjaorganisatsioonide arv kui ka osakaal on reformi tulemusel suurenenud (umbes ¾ tunnustatud tootjaorganisatsioonide koguarvust aastatel 2008–2010);
- rakenduskavadega seotud kulutuste kasv, sealhulgas ELi finantsabi, on seotud nii rakenduskava ellu viivate tootjaorganisatsioonide arvu kui ka keskmise majandusliku suuruse (turustatud toodete väärtus) kasvuga;
- isegi 2007. aasta reformiga jääb ELi üldine finantsabi alla 4,1 %se ülempiiri asjaomaste tootjaorganisatsioonide turustatud toodangu väärtusest ja moodustab

²⁴ Komisjoni määruse (EÜ) nr 1234/2007 artikkel 103d.

²⁵ Täpsemalt vt tabelid 3 ja 4 komisjoni töödokumendis.

siiski väga väikese protsendi (1,1–1,3 %) ELi puu- ja köögiviljatoodangu koguväärtusest;

- kõige suuremad tootjaorganisatsioonid (umbes 18 % kõigist tootjaorganisatsioonidest, kogukäibega rohkem kui 20 miljonit eurot) saavad umbes 70 % ELi finantsabist. ELi abi sellise asümmeetrilise jaotuse juured on toetusmehhanismis, mille kohaselt toetus suureneb koos turustatud toodangu väärtusega.

5.2. Riiklik finantsabi ja ELi-poolne hüvitamine

Komisjon andis teatavatele liikmesriikidele määruse (EÜ) nr 1234/2007 artikli 103e alusel loa anda riiklikku finantsabi nendele tootjaorganisatsioonidele, kes tegutsevad piirkondades, kus puu- ja köögiviljasektori tootjate organiseerituse tase²⁶ on eriti madal. Asjaomaste liikmesriikide taotluse korral on EL riigi antud finantsabi osaliselt hüvitanud²⁷.

2008.–2010. aastal kasutasid seda vahendit ainult kuus liikmesriiki (ES, HU, IT, PT, RO ja SK), kelle antud abi aasta keskmine kogusumma oli 12,2 miljonit eurot, mille EL osaliselt hüvitas. Kuigi teistes liikmesriikides on piirkondi, mis vastaksid riikliku finantsabi nõuetele (madal organiseerituse tase), on nad otsustanud seda mitte kasutada. Osaliselt võib põhjuseks olla see, et liikmesriigid peavad rahastama kogu antud toetuse või osa sellest.

Enne kui komisjon annab loa riikliku finantsabi andmiseks või selle osaliselt hüvitamiseks, tehakse eelmistes taotlustes ja aastaaruannetes esitatud andmete ristkontroll. Kui leitakse vastuolusid, peatatakse menetlus kuni vigade parandamiseni (aastaaruannetes ja/või riikliku finantsabi taotluses). Komisjoni otsuse kiirus sõltub riiklike asutuste operatiivsusest tuvastatud vastuolude parandamisel. Praegune menetlus on riiklike asutuste jaoks väga koormav. Mõnel juhul saadavad liikmesriigid täpset teavet märkimisväärse hilinemisega. Seepärast, kuigi komisjonil on riikliku finantsabi andmise loa heakskiitmiseks tähtaeg, pikendatakse nimetatud tähtaega alati, sest on vaja selgitusi, parandusi ja seletusi. Riikliku finantsabi hüvitamise taotlused käivad läbi samasuguse tee.

6. RAKENDUSKAVAD: MEETMED JA ELLUVIIDUD TEGEVUSE LIIGID

Tabelist 4 nähtub, et ajavahemikul 2008–2010 olid rakenduskavadega seotud aastased kulud (keskmiselt 1 252,1 miljonit eurot) seotud peamiselt turustamise parandamise (24,0 % kogusummast) ja keskkonnameetmetega (23,8 %), millele järgnesid tootmise planeerimise (22,2 %) ja toodete kvaliteedi parandamise või säilitamise meetmed (20,3 %).

Kriiside ennetamise ja ohjamise vahendeid kasutati väga vähe (35,6 miljonit eurot; 2,8 % aasta keskmisest kogukulust) ja veelgi vähem kasutati vahendeid koolitus- ja nõustamisteenusteks või teadustööks ja katsetootmiseks.

²⁶ Tootjate organiseerituse taset määratletakse kui tootjaorganisatsioonide, tootjaorganisatsioonide liitude ja tootjarühmade piirkonnas saadud ja turustatud puu- ja köögiviljatoodangu väärtuse ning piirkonnas saadud puu- ja köögivilja kogutoodangu suhtarvu. Riiklik finantsabi täiendab tootjaorganisatsioonide rakendusfondide kaudu toimuvat rahastamist ja ei ületa 80 % tootjaorganisatsiooni liikmete või tootjaorganisatsiooni enda rakendusfondi makstud toetusest.

²⁷ See on võimalik üksnes piirkondades, kus tootjaorganisatsioonid turustavad vähem kui 15 % puu- ja köögiviljatoodangu väärtusest ja kus puu- ja köögiviljatoodang moodustab vähemalt 15 % piirkonna põllumajanduse kogutoodangust.

Ajavahemikul 2008–2009 rakenduskavades ellu viidud tegevuste liigid:

- **materiaalsete investeeringutega** (tootjaorganisatsioonide rajatistesse või tootjaorganisatsioonide liikmete põllumajanduslike majapidamiste hoonetesse) seotud kulud moodustasid keskmiselt 517,5 miljonit eurot (41,3 % kogukulust rakenduskavadele). Investeeringute eesmärk oli peamiselt toodete turustamise parandamine (15,9 % kogukulust; 64,1 % rakenduskavades) ja tootmise planeerimine (15,4 %; 56,6 % rakenduskavades), millele järgnes toodete kvaliteedi parandamine või säilitamine (5,6 %; 29,6 % rakenduskavades). Keskkonnaga seotud materiaalsed investeeringud²⁸ moodustasid keskmiselt 3,0 % kogukuludest (ja olid lülitatud 34,5 % rakenduskavadesse).

Tabel 4. Erinevatele meetmetele suunatud rakenduskavade kulud ja nende tootjaorganisatsioonide arv, kes lisasid erinevad meetmed oma rakenduskavadesse (2008.–2010. aasta keskmine)

	Kulud		Asjaomased tootjaorganisatsioonid	
	Miljonit eurot	% kogukulust	Arv	% koguarvust
Tootmise planeerimise meetmed	277,9	22,2 %	924	77,8 %
Toodete kvaliteedi parandamise ja säilitamise meetmed	254,7	20,3 %	1 097	92,4 %
Turustamise parandusmeetmed	300,9	24,0 %	1 009	85,0 %
Teadustöö ja katsetootmine	10,7	0,9 %	130	11,0 %
Koolitus- ja nõustamisteenused	22,8	1,8 %	388	32,7 %
Kriiside ennetamise ja ohjamise vahendid	35,6	2,8 %	192	16,2 %
Keskkonnameetmed	298,3	23,8 %	1 103	92,9 %
Muud meetmed	51,0	4,1 %	1 063	89,6 %
Kõik rakenduskavad	1 252,1	100,0 %	1 187	100,0 %

Allikas: EC-DG AGRI-C.2 — arvutused liikmesriikide esitatud andmete alusel (2008.–2010. aasta aruanded).

- **Keskkonnameetmeid** rakendati 92,9 % rakenduskavades, mille keskmine aasta kogukulu oli 298,3 miljonit eurot, mis vastab 23,8 %-le rakenduskavade aastasest kogukulust. Rakendatud meetmete peamised liigid olid seotud jäätmete hulga vähendamise ja jäätmekäitlusega (78,0 miljonit eurot; 34,2 % rakenduskavades) ja integreeritud tootmisega (72 miljonit eurot; 25,4 % rakenduskavades), mis kokku hõlmasid umbes 2/3 keskkonnameetmetega seotud kogukuludest, millele järgnesid keskkonnaga seotud materiaalsed investeeringud (38,1 miljonit eurot; 34,5 % rakenduskavades).

2012. aasta augustis loobuti pakendikäitlusega seotud keskkonnameetmete toetamisest nende meetmete kohaldamisest saadud kogemuste alusel. Ootuste

²⁸

Keskkonnaga seotud materiaalsed investeeringud on investeeringud põhivarasse, mis toovad eeldatavalt kaasa olulise kasu sisendite väiksema kasutamise ja/või saasteainete heitkoguste vähendamise mõttes.

kohaselt ergutab see kulutõhusamate keskkonnameetmete rakendamist ja vähendab liidu korra juhtimisega seotud kulusid²⁹.

- **Kriiside ennetamise ja ohjamise vahendite** (väga vähene) kasutamine puudutas peamiselt saagi kindlustamist (keskmine aastane kulu 13,9 miljonit eurot 67 rakenduskavas), müügiendust ja teabevahetust (11,9 miljonit eurot 60 rakenduskavas) ning toodete turult kõrvaldamist (8,3 miljonit eurot 73 rakenduskavas). Saagi toorelt koristamist, koristamata jätmist, koolitamist ja usaldusfondide moodustamist samahästi kui ei kasutatud. Lisaks menetluste keerukusele võib kriiside ennetamise ja ohjamise vahendite väga vähene kasutamine olla tingitud paljude tootjaorganisatsioonide väiksusest; hõlmatud toodete väikeste mahtude, turult kõrvaldamise toetuse väikese summa ja/või kasutada olevate rahaliste vahendite piiratuse tõttu on praegused kriiside ennetamise ja ohjamise vahendid väikeste tootjaorganisatsioonide arvates ebatõhusad või ei paku neile lihtsalt huvi.

7. LIIKMESRIIKIDEPPOOLNE RIIKLIKE STRATEEGIADE VAHEHINDAMINE

19 liikmesriiki saatsid komisjonile aruande oma riikliku strateegia 2012. aasta hindamise kohta.

Aruannetes antakse pärast 2007. aasta reformi rakendatud rakenduskavade mõju kohta esimene vahehindamine ja juhitakse tähelepanu mõne riikliku strateegia juhtimises tuvastatud puudustele.

7.1. Rakenduskavades seatud eesmärkide täitmise suunas tehtud edusammud

BE, CY, CZ, DK, DE, ES, FR, HU, IT, NL, AT, PT ja UK saadetud 2012. aasta hindamisaruannete analüüsi põhjal võib teha järgmised järeldused³⁰.

- (1) Enamikus liikmesriikides annavad rakenduskavad positiivse panuse selliste peamiste eesmärkide saavutamisse nagu tootjaorganisatsioonide liikmete toodete turule laskmise edendamine, tootmise nõudluse järgi kohandamine (kvaliteedi ja kvantiteedi tähenduses) ning tootjaorganisatsioonide konkurentsivõime parandamine.
- (2) Mõnes liikmesriigis (nt CY, CZ, DE, HU, IT, UK) aitavad rakenduskavad kaasa ka tootjaorganisatsioonide turustatud toodete kaubandusliku väärtuse suurendamisele ja tarnete koondamise edendamisele (nt CY, CZ, DK, ES, HU, IT, PT).

²⁹ Vt komisjoni rakendusmäärus (EL) nr 755/2012, 16. august 2012, millega muudetakse rakendusmäärust (EL) nr 543/2011 seoses puu- ja köögiviljasektori tootjaorganisatsioonide rakenduskavade kohaste keskkonnakaitsemeetmetega seotud erikulude abikõlblikkusega (ELT L 223, 21.8.2012, lk 6).

³⁰ Komisjoni talituste töödokumendi 5. peatükis on antud ülevaade rakenduskavade mõjust 13 asjaomases liikmesriigis. Teiste liikmesriikide (Bulgaaria, Soome, Poola, Rumeenia, Slovakkia ja Rootsi) saadetud aruanded ei anna selget vastust rakenduskavade tõhusust käsitlevatele hindamisküsimustele. Selle põhjuseks on asjaolu, et uue korra raames said heakskiidu väga vähesed rakenduskavad (nt ainult üks rakenduskavaga tootjaorganisatsioon Bulgaarias ja Rumeenias), ning nende programmide mõju käsitlevate usaldusväärsete andmete nappus.

- (3) Põhjused, miks teistes liikmesriikides aitavad rakenduskavad tootjaorganisatsioonide turustatud toodete kaubandusliku väärtuse suurendamisele ja tarnete koondamise edendamisele kaasa vähe või üldse mitte, võivad olla seotud turustusahelas olevate tootjaorganisatsioonide püsivalt väikese läbirääkimisjõuga, mille põhjuseks on nende väike arv ja väiksus mõnes asjaomases liikmesriigis (nt Portugalis) ja teistes asjaomastes liikmesriikides (nt Madalmaades) juba saavutatud organiseerituse kõrge tase.
- (4) Näib, et enamikus liikmesriikides aitavad rakenduskavad järgmiste eesmärkide saavutamisele kaasa vähe või üldse mitte:
- **Tootmiskulude optimeerimine.** Hindamisaruannete kohaselt on see ilmselt rohkem seotud väliste teguritega, nagu sisendhindade tõus (nt BE-VL, FR) või raskused kulude muutumise hindamise ja neist teatamisega, mis on tingitud muu hulgas teadmatusest lähteolukorra kohta, kui sellega, et see ei ole tootjaorganisatsioonide ja/või nende liikmete peamine mure.
 - **Tootjahindade stabiliseerimine.** Mõnest aruandest (nt ES, FR, IT) nähtub, et see on tingitud peamiselt teatavate tootjaorganisatsioonidele kättesaadavate kriisiohje- ja kriisiennetusvahendite vähesest tõhususest ja/või asjaolust, et liiga vähesed tootjaorganisatsioonid neid vahendeid kasutavad.
 - **Tootjaorganisatsioonide atraktiivsuse parandamine.** Aruannetes on osutud liikmete arvu piiratud suurenemise või lausa vähenemise erinevatele põhjustele, nagu sektoris juba saavutatud väga kõrge organiseerituse tase (nt BE-VL), tootjaorganisatsiooniga ühinemise väga ranged nõuded (nt NL) ning isegi ELi õigusaktides sätestatud teatavate eeskirjade ebaselgus (nt UK).
 - **Mõnele keskkonnameesmärgile,** nt maastikukaitse, kliimamuutuste leevendamine, õhukvaliteedi säilitamine ja jäätmete tekitamise vähendamine, **aidatakse kaasa vähe või üldse mitte.** Kui mõnel juhul on selle põhjus tootjaorganisatsioonide või nende liikmete poolne suunatud meetmete vähene või olematu kasutuselevõtt (nt DK), siis teistel juhtudel on põhjus selles, et mõni eesmärk ei kuulunud riikliku keskkonnameetmete raamistiku prioriteetide hulka (nt CY, CZ, PT). Lisaks nähtub 2012. aasta hindamise aruandest, et teatud liikmesriikide (nt BE, ES, FR, NL) puhul puuduvad selged tõendid, et rakenduskavad aitavad kõnealuste keskkonnameetmete täitmisele kaasa.

7.2. Puudused riiklike strateegiate juhtimises

7.2.1. Puudused riiklike strateegiate koostamisel

Aruannetes on kindlaks tehtud kaks olulist puudust mõne liikmesriigi riiklikus strateegias:

- Mõnele prioriteedile keskendumise asemel võeti vastu **liiga palju eesmärke.** Seetõttu valiti liiga palju rahastamiskõlblikke meetmeid ja tegevuse liike, mille üheks põhjuseks oli sidusrühmade ebapiisav kaasamine riikliku strateegia väljatöötamisse. Selle tulemusel rakendasid tootjaorganisatsioonid tõhusalt vaid väikese arvu meetmeid ja tegevuse liike, panustades ainult teatud eesmärkidesse, või vastupidi,

avaliku sektori toetus hajutati paljude eri eesmärkide täitmisele suunatud meetmete vahel, mille tulemust ja mõju oli raske hoomata.

- Erinevatel seatud eesmärkidel **puudusid konkreetsed eelnevalt määratletud sihid**. See oli 2012. aasta hindamise juures üks peamistest raskustest, sest puudusid võrdlusalusel, mille abil oleks võinud toetust saanud meetmete tulemuslikkust objektiivselt hinnata.

7.2.2. Puudused riiklike strateegiate järelevalves ja hindamises

Mitme liikmesriigi aruannetest nähtub samuti, et 2012. aasta hindamise läbiviimisel oli peamine raskus suur hulk tootjaorganisatsioonide aastaaruannetes ebakorrektselt esitatud tulemuslikkuse näitajaid. See ei takistanud mitte ainult teatud analüüside tegemist, vaid tekitas ka ohu kahjustada hindamiste põhjal tehtud järelduste usaldusväärsust.

See näib olevat asjaomaste liikmesriikide koostatud riiklike strateegiate järelevalve ja hindamise süsteemidega seotud kahe olulise puuduse tagajärg: a) **puuduvad ennetusmeetmed**, mis aitaksid tootjaorganisatsioonidel mõista, õigesti arvutada ja kasutada teatud eelnevalt määratletud tulemuslikkuse näitajaid, ja b) riiklikud haldusasutused **ei kontrolli** piisavalt tootjaorganisatsioonide aastaaruannetes esitatud andmeid, eeskätt seoses tulemuslikkuse näitajatega.

See osutab, et mõnes liikmesriigis keskenduti valdavalt või eranditult rahaliste vahendite kasutamise (kulude) näitajatele, pöörates vähe või üldse mitte tähelepanu näitajatele, mis võiksid aidata mõõta riiklikus strateegias püstitatud eesmärkide täitmise suunas tehtud edusamme.

8. JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

Ajavahemikul 2008–2010 ilmnemise ELi tasandil positiivsed suundumused, mis olid seotud puu- ja köögiviljasektori organiseerituse taseme, tootjaorganisatsioonide liikmetest puu- ja köögiviljatootjate koguarvu osakaalu ning tootjaorganisatsioonide liitudesse kuuluvate tootjaorganisatsioonide arvuga.

Aastaaruanded ja 2012. aasta hindamisaruanded pakuvad ka vastuolulisemat pilti.

Väga oluline probleem on organiseerituse püsivalt väga madal või olematu tase mõnes liikmesriigis. See nõuab hoolikat analüüsi eesmärgiga määrata vajaduse korral kindlaks lisameetmed, et ergutada mitte üksnes tootjate organiseerituse taseme edasist tõusu kogu ELis, vaid vähendada ka puu- ja köögiviljatootjate organiseerituse tasakaalustamatust ELis.

Organiseerituse madal või olematu tase tähendab ka seda, et enamik puu- ja köögiviljatootjaid ei kuulu tootjaorganisatsiooni, seega ei saa nad otsest kasu sektorile antavast ELi toetusest. See osakaal on suurim mõnes lõunapoolses liikmesriigis ja mõnes liikmesriigis, kes ühinesid ELiga 2004. aastal või hiljem. Need tootjad, sageli kõige väiksemad, ei saa kasutada isegi teenuseid, mida tootjaorganisatsioonid võiksid pakkuda, neil on tarneahelas väga väike läbivõimsus ja nad on rohkem avatud turu üleilmastumise ja kliimamuutustega seotud ohtudele. Puu- ja köögiviljatootjate organiseerituse taseme tõstmine on jätkuvalt väga oluline eeskätt liikmesriikides, kus organiseerituse tase on veel väga madal. Sellega seoses on ka vaja

leida meetmeid, mille abil stimuleerida koostöövorme, et aidata tootjaorganisatsioonidel ja organiseerumata tootjatel nimetatud raskustega paremini toime tulla.

Rakenduskavad võiksid rohkem kaasa aidata põhieesmärkidele, nagu tootjaorganisatsioonide atraktiivsuse parandamine, toodete kaubandusliku väärtuse suurendamine, tootmiskulude optimeerimine ja tootjahindade stabiliseerimine.

Kriiside ennetamise ja ohjamise vahendite (väga vähene) kasutamine on toonud välja teatud olemasolevate vahendite piirangud. Kaaluda tuleb kriiside ennetamise ja ohjamise vahendite parandamist.

Enamikus liikmesriikides on kulutused n-ö strateegilistele meetmetele, nagu teadustöö ja katsetootmine, jätkuvalt tühised. Seetõttu oleks asjakohane tugevdada olemasolevate rahaliste vahendite kohaldamist teatud prioriteetsetele meetmetele, millel on tugevam mõju konkurentsivõimele, sissetuleku stabiilsusele ja turunõudlusele.

Praeguse korra puudustena on märgitud ka eeskirjade keerukust ja õiguskindluse puudumist. Õigusraamistiku lihtsustamine ja kindlustamine peab olema tulevasel läbivaatamisel prioriteet, et vähendada muu hulgas ka põllumajandustootjate ja haldusasutuste bürokraatiakoormat.

Kokkuvõtteks võib sektori jaoks uute meetmete kasutuselevõtt nõuda mõnede rahaliste vahendite ümberjaotamist, suurendamata sektori jaoks kättesaadavate vahendite üldsummasid, et tagada 1. samba turumeetmete eelarveneutraalsus.

Eespool nimetatud puuduste parandamiseks tuleb ELi praegune puu- ja köögivilja kord läbi vaadata, tagamaks tootjaorganisatsioonide toetuste parem suunamine nii, et sellega saavutatakse 2007. aasta reformis³¹ ja 2020. aasta ÜPPs sätestatud üldeesmärgid kõigis liikmesriikides.

Komisjon võiks käesoleva aruande tulemuste ja eelseisva arutelu põhjal esitada hilisemas etapis seadusandlikud ettepanekud, et vaadata läbi liidu puu- ja köögiviljasektori toetuskava.

³¹ Vt sellega seoses nõukogu määruse (EÜ) nr 1182/2007 põhjendus 2 (ELT L 273, 17.10.2007, lk 1), mille sätteid inkorporeeriti määrusesse (EÜ) nr 1234/2007.