

Brüssel, 22. jaanuar 2024
(OR. en)

5676/24

Institutsioonidevaheline
dokument:
2018/0218(COD)

AGRI 44
AGRIFIN 8
AGRIORG 9

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	22. jaanuar 2024
Saaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	COM(2024) 12 final
Teema:	KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE Ühise turukorralduse määruse artiklite 219–222 kohaselt vastu võetud kriisimeetmete kasutamine

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument COM(2024) 12 final.

Lisatud: COM(2024) 12 final



Brüssel, 22.1.2024
COM(2024) 12 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Ühise turukorralduse määruse artiklite 219–222 kohaselt vastu võetud kriisimeetmete kasutamine

1. Sissejuhatus

Määruse (EL) nr 1308/2013 (ühise turukorralduse määrus)¹ artikli 225 punkti db kohaselt peab komisjon esitama Euroopa Parlamendile ja nõukogule hiljemalt 31. detsembril 2023 aruande kriisimeetmete, eelkõige ühise turukorralduse määruse artiklite 219–222 kohaselt vastu võetud erakorraliste meetmete kasutamise kohta.

Käesolev aruanne hõlmab erakorralisi meetmeid käsitlevaid määrusi, mille komisjon on ajavahemikus 1. jaanuarist 2014 kuni 2023. aasta lõpuni ühise turukorralduse määruse artiklite 219–222 kohaselt vastu võtnud.

Kõigi nende määruste loetelu on esitatud käesoleva aruande 1. lisas. 2. lisas on esitatud teave ELi aastaste koondkulude kohta meetmete kaupa kuni 2023. eelarveaasta lõpuni (15. oktoober 2023).

2. Ühise turukorralduse määruse kohaste erakorraliste meetmete liigid

2.1 Sissejuhatus

Ühise turukorralduse määruse V osa I peatükk kannab pealkirja „Erakorralised meetmed“ (artiklid 219–222). Nende artiklitega on komisjonile antud õigus võtta vastu erakorralisi turumeetmeid järgmistel juhtudel:

- turuhäired (artikkel 219);
- loomahaigused, taimekahjurid ning inimeste, loomade või taimede tervisele avalduvast ohust tingitud tarbijate usalduse kaotus (artikkel 220);
- konkreetset probleemi (artikkel 221);
- turgude tõsine tasakaalustamatus (artikkel 222).

Võttes arvesse ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) põhimõttelist turule orienteeritust, kajastavad need sätted vajadust maandada võimalikke, sageli ootamatuid ja ettenägematu riske, mis tulenevad põllumajandusturgudel erakorraliselt tekkida võivatest asjaoludest, nagu turu ebastabiilsus, hinnavolatiilsus või looma- ja taimetervisega seotud piirangute tagajärjed.

Erakorralisi meetmeid saab seega vaadelda koos ennetus- ja riskijuhtimisvahenditega, mis on ELi põllumajandustootjatele ÜPP ja liikmesriikide poliitika raames kättesaadavad.

Põllumajanduslik tootmine on oma olemuselt riskantne. Saagikust, toodete kvaliteeti ja seonduvaid hindu mõjutavad paljud lühiajalise toimega välistegurid, nagu ilm ja muud keskkonna- või sanitaartegurid (nt loomahaigused ja taimekahjurid). Põllumajandusliku tootmisega kaasnevad ka põllumajandusturgude arengust, kaubandushäiretest või geopoliitilistest sündmustest tulenevad riskid. Neid riske süvendavad tootmisotsused, sealhulgas investeerimisotsused, mida tuleb sageli teha keskpika ja pika perspektiivi alusel. Lisaks ei ole mõnes tootmissüsteemis (nt loomakasvatases) võimalik tootmist kiiresti kohandada.

Mõned neist riskidest võib liigitada tavalisteks ehk turukõlblikeks riskideks ning neid saab juhtida kas põllumajandusettevõtte tasandil või turupõhiste vahendite või erasektori riskijagamistehnikate (nt kindlustus) abil. Teised riskid võivad olla süsteemsed/katastroofilised riskid ning nendega võivad kaasneda nii suured kulud, et erasektori riskijuhtimisvahendid on ebapiisavad (nt ei pruugi kindlustusandjad olla nõus

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1308/2013, millega kehtestatakse põllumajandustoodete ühine turukorraldus ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EMÜ) nr 922/72, (EMÜ) nr 234/79, (EÜ) nr 1037/2001 ja (EÜ) nr 1234/2007 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 671).

pakkuma kindlustuskaitset mõistlike kindlustusmaksete eest)². Seepärast võib turukriiside ajal vaja olla konkreetseid ja erakorralisi avaliku sektori meetmeid.

Erakorralised meetmed täiendavad nii teisi ühise turukorralduse määruuses sätestatud turusekkumismeetmeid (eelkõige riiklik sekkumine ja eraladustamistoetus),³ mille eesmärk on hindade stabiliseerimine põllumajandustootjate jaoks, kui ka sätteid kriiside ennetamiseks ja ohjamiseks valdkondlike sekkumistega, mida võib ette näha ÜPP strateegiakavades (nt puu- ja kõõviljasektoris).

Erakorralised meetmed on oma olemuselt ajutised ning võetakse vastu kaalul olevate probleemide lahendamiseks vajalikus ulatuses ja vajalikuks ajaks.

Ühise turukorralduse määruuse artiklitel 219–222 põhinevate komisjoni määruste põhjendustes on täpsustatud erakorralise meetme vastuvõtmise põhjuseid, lähtudes turuolukorra objektiivsest hindamisest.

2.2 Eelarveaspektid

Enne 2023. aastat sai rahalist toetust hõlmavaid erakorralisi meetmeid rahastada rahaliste vahendite kaasamisega põllumajandussektori kriisireservist (varasema ÜPP horisontaalmääruse⁴ artikkel 25; ühise turukorralduse määruuse artikkel 226), mida rahastati finantsdistsipliini kohaldades. See rahastamismehhanism tähendas, et põllumajandussektori kriisireservi aktiveerimisega kaasnesid põllumajandustootjatele makstavate otsetoetuste vastavad kärped ning selle kasutamiseks oli vaja nõukogu ja Euroopa Parlamendi otsust ülekandmise kohta. Kõnealust reservi ei kasutatud kordagi kuni 2022. aasta märtsini, mil võeti vastu erakorraline kohandamistoetus Ukrainas toimuva sõja tagajärjedest mõjutatud tootjatele. Toetuspaketi suurus oli 500 miljonit eurot, millest 350 miljonit eurot rahastati 2022. aasta kriisireservist. Enne seda rahastati erakorralisi meetmeid kõikidel teistel juhtudel muudest Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondi (EAGF) vaheülemmäära raames kättesaadavatest vahenditest, ilma et kriisireservi oleks aktiveeritud.

Alates 2023. aastast loodi kooskõlas uue ÜPP horisontaalmääruse⁵ sätetega vähemalt 450 miljoni euro suurune põllumajandusreserv ja see määratakse kindlaks ajavahemiku 2023–2027 iga aasta alguses⁶. ELi eelarves võidakse kindlaks määrata suurem summa.

Põllumajandusreservi summa kantakse otse ELi eelarvesse, muutes reservi rahalised vahendid otse kättesaadavaks. Sellest reservist rahastatakse erakorralisi meetmeid (koos turusekkumismeetmetega). Põllumajandusreservi loomisel kasutatakse kõigepealt eelmise aasta reservi kasutamata ja ülekantud vahendeid, seejärel kasutatakse EAGFi vaheülemmäära raames kättesaadavaid vahendeid ning ainult viimase abinõuna kohaldatakse vajaduse korral finantsdistsipliini.

Ühise turukorralduse määruuse peatükk, mis käsitleb erakorralisi meetmeid, koosneb neljast artiklist. Järgmistes punktides käsitletakse iga artiklit üksikasjalikumalt.

² Vt põllumajandusturgude töökonna aruanne (2018).

³ Ühise turukorralduse määruuse artiklid 8–21.

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1306/2013 ühise põllumajanduspoliitika rahastamise, haldamise ja seire kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EMÜ) nr 352/78, (EÜ) nr 165/94, (EÜ) nr 2799/98, (EÜ) nr 814/2000, (EÜ) nr 1290/2005 ja (EÜ) nr 485/2008 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 549).

⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 2. detsembri 2021. aasta määrus (EL) 2021/2116, mis käsitleb ühise põllumajanduspoliitika rahastamist, haldamist ja seiret ning millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 1306/2013 (ELT L 435, 6.12.2021, lk 187).

⁶ Määruuse (EL) 2021/2116 artikli 16 lõige 2.

2.3 Artikkel 219

Artikkel 219 võimaldab komisjonil võtta delegeeritud õigusaktidega meetmeid, mis on vajalikud, et reageerida tõhusalt ja tulemuslikult turuhäiretele ning selliste häirete ohule kõigis ühise turukorralduse määrusega hõlmatud põllumajandussektorites⁷. Tungiva kiireloomulisuse korral võib delegeeritud õigusakte vastu võtta kiirmenetluse korras (ühise turukorralduse määruse artikkel 228) ja need jõustuvad viivitamata, kui Euroopa Parlament või nõukogu ei esita nende suhtes vastuväidet.

Komisjon võib sellised meetmed vastu võtta, kui tekib turuhäire või selle oht (eelkõige, kuid mitte ainult hinnatõusu või -languse tõttu), mis tõenäoliselt jätkub või süveneb. Kõnealused meetmed võib vastu võtta, kui muud ühise turukorralduse määruse kohaselt kättesaadavad meetmed, nagu riiklik sekkumine või eraladustamistoetus, tunduvad olevat olukorra lahendamiseks ebapiisavad või ebasobivad⁸. Need meetmed olid tavaliselt suunatud selliste olukordade lahendamisele, mis tulenesid ülepakkumisest (nõudluse puudumine), mida iseloomustas hinnalangus, kuid artikli sõnastus hõlmab ka vastupidist, st nappuse ja hinnatõusu olukorda.

See kord kajastab ühise turukorralduse määruses sätestatud meetmete järkjärgulist progresseerumist: enne erakorraliste meetmete vastuvõtmist peavad turusekkumise vahendid (riiklik sekkumine ja eraladustamistoetus) ning muud ühise turukorralduse määruse alusel kättesaadavad vahendid kõigepealt ebapiisavaks osutama. Seda silmas pidades täpsustatakse iga vastuvõetava meetme puhul vajaduse korral seda, miks ühise turukorralduse määruse alusel kättesaadavate meetmete kasutamine ei ole turuhäireid kõrvaldanud või ei oleks olnud selleks piisav.

Seega võib kõnealuste meetmetega laiendada või muuta ühise turukorralduse määruses sätestatud muude meetmete kohaldamisala, kestust või muid aspekte turuhäiretele või nende ohule reageerimiseks vajalikus ulatuses ja vajalikuks ajaks ning näha ka ette täiesti uued meetmed, sealhulgas erakorralise toetuse ühele või mitmele sektorile ja ühele või mitmele riigile.

Kõigis erakorralise toetuse andmist käsitlevates erakorralistes meetmetes täpsustatakse järgmisi aspekte.

- i) Määratakse kindlaks toetuskõlblikud riigid ja nende riikide vahel toetussumma jaotamise alused.
- ii) Täpsustatakse, et liikmesriikides peaks toetuse jaotamine olema suunatud tootjatele, keda asjaomane turuhäire kõige rohkem mõjutab. Turuhäirete leevendamiseks on liikmesriikidel subsidiaarsuse loogika kohaselt sageli paremad võimalused analüüsida, milliseid põllumajandustootjaid ja sektoreid tuleb erinevates turuolukordades toetada. Samuti tuleks toetus jaotada objektiivsete kriteeriumide alusel ja mittediskrimineerivalt, vältides turu- ja konkurentsiprobleeme.
- iii) Määratakse kindlaks, kas liikmesriigid võivad anda samadel objektiivsuse, mittediskrimineerimise ja konkurentsimoonutuste vältimise tingimustel täiendavat

⁷ Vt ühise turukorralduse määruse artikli 1 lõige 2 ja I lisa.

⁸ Viide ühise turukorralduse määruse turumeetmete „ebasobivusele“ lisati viimase ÜPP reformi raames Euroopa Parlamendi ja nõukogu 2. detsembri 2021. aasta määrusega (EL) 2021/2117, millega muudetakse määrust (EL) nr 1308/2013, millega kehtestatakse põllumajandustoodete ühine turukorraldus, määrust (EL) nr 1151/2012 põllumajandustoodete ja toidu kvaliteedikavade kohta, määrust (EL) nr 251/2014 aromatiseeritud veinilaste määratlemise, kirjeldamise, esitlemise, märgistamise ja geograafiliste tähistega kaitse kohta ning määrust (EL) nr 228/2013, millega kehtestatakse põllumajanduse erimeetmed liidu äärepiirkondade jaoks (ELT L 435, 6.12.2021, lk 262).

toetust (lisatoetust). Selliseid lisatoetusi, mida riigiabi eeskirjad ei mõjuta, võib põhjendada asjaoluga, et toetust saavatele liikmesriikidele eraldatud summad hüvitavad üksnes osaliselt tootjate kantud tegeliku kahju.

- iv) Täpsustatakse seda, kuidas erakorraline toetus on seotud muude rahastamisvahendite raames antava ELi finantsabiga ning kas erakorralist toetust on võimalik sellise rahalise toetusega kumuleerida.
- v) Nõutakse, et liikmesriigid esitaksid komisjonile järgmise teabe: i) toetuse suunamiseks kasutatavad objektiivsed kriteeriumid; ii) kuidas nad on vältinud konkurentsimoonutusi; iii) makstud kogusummad; iv) toetusesaajate arv ja liik ning v) hinnang võetud meetmete tõhususe kohta. Alates 2015. aastast tuleb teatada ka konkreetsetest võetud meetmetest, kavandatud mõjust ja täiendavatest lisatoetustest.

2.4 Artikkel 220

Artikkel 220 võimaldab komisjonil võtta vastu rakendusakte ning võtta liikmesriigi taotlusel ja sisulise hindamise põhjal erakorralisi meetmeid, et leevendada loomahaiguste ja taimekahjurite⁹ leviku tõkestamiseks riiklikul tasandil võetud meetmete mõju turule. Hindamisel kaalutakse tõendeid selle kohta, et asjaomane liikmesriik on kiiresti vastu võtnud tervishoiu-, veterinaar- ja fütosanitaarmed meetmed haiguse tõkestamiseks või taimekahjuri seireks, kontrolliks, tõrjeks või piiramiseks. Artikli 220 kohaste meetmetega võidakse ka kõrvaldada tõsiseid turuhäireid, mis on otseselt seotud rahva-, looma- või taimetervisele avalduvast ohust tingitud tarbijate usalduse kaotusega.

Artiklis 220 on sätestatud õiguslik alus hüvitise maksmiseks kaubanduspiirangute kaudsest mõjust või tarbijate usalduse kaotusest mõjutatud tootjatele, kes ei vasta ELi õigusaktides¹⁰ ette nähtud tervisealaste ja veterinaarsete ennetus- ja tõrjemeetmete raames antava ELi rahalise toetuse saamise tingimustele. Asjaomane liikmesriik peab seda hüvitist kaasrahastama. ELi osaline rahastamine katab 50 % liikmesriigi kuludest (suu- ja sõrataudi vastu võitlemisel 60 %).

Artiklis 220 on loetletud sektorid, mille puhul saab kaubandust piiravate meetmete mõju hüvitada.

Artikli 220 kohaselt vastu võetud toetuskavade korral peavad liikmesriigid tegema haldus- ja kohapealseid kontrollid ning need kontrollid nõuetekohaselt dokumenteerima.

2.5 Artikkel 221

Artikkel 221 võimaldab komisjonil võtta rakendusaktidega erakorralisi meetmeid konkreetsete probleemide lahendamiseks, kui artikli 219 või 220 kohaste meetmete vastuvõtmise tingimused ei ole täidetud.

Nende meetmete vastuvõtmiseks ei ole vaja olemasolevat turuhäiret või selle ohtu. Lahendatav konkreetne probleem võib seega olla muu põhjus, mis takistab ÜPP eesmärkide saavutamist. Need meetmed võivad ühise turukorralduse määruse sätetest kõrvale kalduda

⁹ Taimakahjurid ja viide nendega seotud fütosanitaarkontrollidele lisati viimase ÜPP reformi raames määrusega (EL) 2021/2117. Taimakahjurid on seotud üksnes puu- ja köögiviljaga.

¹⁰ Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. mai 2014. aasta määrus (EL) nr 652/2014, millega nähakse ette sätteid toiduahela, loomade tervise ja heaolu ning taimetervise ja taimse paljundusmaterjaliga seotud kulude haldamise kohta (ELT L 189, 27.6.2014, lk 1). Määrus tunnistati kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. aprilli 2021. aasta määrusega (EL) 2021/690, millega luuakse siseturu, ettevõtjate, sealhulgas väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate konkurentsivõime, taimede, loomade, toidu ja sööda valdkonna ja Euroopa statistika programm („ühtse turu programm“) ning tunnistatakse kehtetuks määrused (EL) nr 99/2013, (EL) nr 1287/2013, (EL) nr 254/2014 ja (EL) nr 652/2014 (ELT L 153, 3.5.2021, lk 1).

üksnes rangelt vajalikus ulatuses ja rangelt vajalikuks ajavahemikuks ning igal juhul mitte kauemaks kui 12 kuuks.

Tungiva kiireloomulisuse tõttu võib juhul, kui asjaolud võivad põhjustada olukorra kiiret halvenemist, mida oleks meetmete viibimise korral raske parandada, vastu võtta viivitamata kohaldatavad rakendusaktid (ühise turukorralduse määruse artikli 229 lõige 3).

2.6 Artikkel 222

Ühise turukorralduse määruse artikliga 222 antakse komisjonile õigus võtta vastu rakendusakte, et vabastada konkurentsioiguse kohaldamisest põllumajandustootjate ja nende ühenduste, tunnustatud tootjaorganisatsioonide, tootjaorganisatsioonide ühenduste või tunnustatud tootmisharudevaheliste organisatsioonide kokkulepped ja otsused, mille eesmärk on turgu stabiliseerida¹¹.

Eraettevõtjate võetavad pakkumise juhtimise meetmed on mõeldud selleks, et kõrvaldada turu tõsine tasakaalustamatus. Konkurentsioiguse kohaselt ei ole sellised tootjaorganisatsioonide vahelised kokkulepped tavaliselt lubatud, sest neil on konkurentsi piirav mõju.

Need kokkulepped ja otsused i) peaksid kehtima kuni kuus kuud (kuid neid võib pikendada), ii) ei tohiks kahjustada siseturu nõuetekohast toimimist, iii) peaksid olema rangelt suunatud asjaomase sektori stabiliseerimisele ning iv) kuuluma ühte või mitmesse artiklis loetletud ühismeetmete erikategooriasse. Kuni 2017. aastani sai need meetmed vastu võtta üksnes viimase abinõuna, kui turumeetmed või asjaomaste toodetega seotud erakorralised meetmed olid juba vastu võetud. Alates sellest ajast (ja alates koondmäärusest¹²) võib muude sätete kohaseid ELi meetmeid nende meetmetega täiendada sellist eeltingimust kohaldamata.

Tasub mainida, et artikkel 222 ei hõlma liidu rahaliste vahendite kasutamist.

3. Erakorraliste meetmete kasutamine (kriiside kaupa)

Alates 1. jaanuarist 2014 kuni 2023. aasta lõpuni on ühise turukorralduse määruse artiklite 219–222 kohaselt vastu võetud 63 erakorralist meetet. Meetmed on allpool esitatud seoses konkreetse kriisi või olukorraga, mis käivitas nende vastuvõtmise¹³.

Enamik meetmeid on vastu võetud artikli 219 alusel (32 õigusakti) ning neile järgnevad 14 artikli 220 kohast õigusakti, 11 artikli 221 kohast õigusakti ja 6 artikli 222 kohast õigusakti.

Kõik meetmed on loetletud 1. lisas. 2. lisas on esitatud ka teave meetmete rakendamise kohta kuni 15. oktoobrini 2023.

3.1 Venemaa impordikeeld koos pakkumise ja nõudluse tasakaalustamatusega

¹¹ Selliste ühismeetmete võtmise võimalusi on laiendatud põllumajandustootjatele ja nende ühendustele Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2017. aasta määrusega (EL) 2017/2393, millega muudetakse määruseid (EL) nr 1305/2013 Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta, (EL) nr 1306/2013 ühise põllumajanduspoliitika rahastamise, haldamise ja seire kohta, (EL) nr 1307/2013, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames toetuskavade alusel põllumajandustootjatele makstavate otsetoetuste eeskirjad, (EL) nr 1308/2013, millega kehtestatakse põllumajandustoodete ühine turukorraldus, ning (EL) nr 652/2014, millega nähakse ette sätted toiduahela, loomade tervise ja heaolu ning taimetervise ja taimse paljundusmaterjaliga seotud kulude haldamise kohta (ELT L 350, 29.12.2017, lk 15; koondmäärus).

¹² Määrus (EL) 2017/2393.

¹³ Tuleb märkida, et mõned õigusaktid on üksnes varem heaks kiidetud õigusaktide muudatused, millega näiteks pikendatakse meetmete kestust, laiendatakse nende kohaldamisala täiendavatele toetusesaajatele jne.

Vastuseks sanktsioonidele, mille EL kehtestas pärast seda, kui Venemaa 2014. aasta kevadel Krimmi annekteeris, kehtestas Venemaa valitsus keeldu importida Euroopa Liidust teatavaid põllumajandustooteid. 7. augustil 2014 jõustunud keeld hõlmas selliseid tooteid nagu piim ja piimatooted, loomakasvatussaadused ning värske puu- ja köögivili. Algne keeld, mida hiljem pikendati, mõjutas oluliselt asjaomaste põllumajandustoodete ELi eksportijaid, sest see piiras nende juurdepääsu Venemaa turule.

3.1.1 Puu- ja köögivili

Venemaa keeld EList tooteid importida põhjustas ELi puu- ja köögiviljasektoris märkimisväärse hinnalanguse, kuna selle sektori üks suurimaid eksporditurge muutus äkki kättesaamatuks ja see tõi ELis kaasa ülepakkumise.

Turuhäirete oht oli selles sektoris eriti tõsine, sest kõnealune keeld kehtestati ootamatult saagikoristuse ajal, kui põllumajandustootjatel oli suur kogus väga kiiresti riknevaid tooteid koristatud ja nende ladustamisvõimalused olid piiratud. Lisaks ei leitud mõnele peamiselt Venemaale ettenähtud tooteliigile kiiresti alternatiivseid eksporditurge. Virsikute ja nektariinide puhul langes keeld ajaliselt kokku pakkumise kõrge tasemega, mis tulenes 2014. aasta ilmastikutingimustest. Kuna puu- ja köögiviljatoodang on prognoosimatu ja tooted on kiiresti riknevad, võivad isegi väikesed ülejäägid turul turgu oluliselt häirida.

Tõsiste turuhäirete ennetamiseks ja hindade languse leevendamiseks võeti vastu kaks meetet. Artikli 219 kohase meetmega, mis võeti vastu 21. augustil 2014, suurendati selliste virsikute ja nektariinide kogust, mille puhul võib saada toetust turult kõrvaldamiseks tootjaorganisatsioonide poolt tasuta jagamise eesmärgil¹⁴. See võimaldas ka anda ELi finantsabi tootjatele, kes ei olnud tootjaorganisatsioonide liikmed, ning täiendavalt toetada nelja peamise tootjariigi – Kreeka, Hispaania, Prantsusmaa ja Itaalia – tootjaorganisatsioonide müügiedendustegevust kuni 3 miljoni euro ulatuses¹⁵.

Artikli 219 kohase teise meetmega, mis võeti vastu 29. augustil 2014, laiendati määrust nii, et see hõlmaks muid puu- ja köögivilju, mida eksporditurgude kadumine mõjutab. Sellega eraldati 125 miljonit eurot (sellest 82 miljonit eurot õuntele ja pirnidele ning 43 miljonit eurot muudele puu- ja köögiviljadele), et anda nii tootjaorganisatsioonide liikmetele kui ka teistele tootjatele teatavate tootekoguste ulatuses finantsabi suurema koguse toodete turult kõrvaldamiseks, toorelt koristamiseks ja koristamata jätmiseks (loetletud selle I lisas)¹⁶.

Neid erakorralisi meetmeid pikendati ja täiendati, sealhulgas selleks, et laiendada kohaldamisala apelsinidele, klementiinidele, mandariinidele ja sidrunitele¹⁷.

2016. aasta jaanuaris laiendas Venemaa põllumajandustoodete impordi keeldu Türgi põllumajandustoodete impordile. Kuna Türgi oli oluline puu- ja köögivilja Venemaale eksportija, valitses ELis kaubavahetuse ümbersuunamise mõju tõttu märkimisväärne

¹⁴ Selliste kriisiohjemeetmete (nt turult kõrvaldamine, toorelt koristamine ja koristamata jätmine) õiguslik alus, mida EL saab puu- ja köögivilja rakenduskavade raames toetada, on aja jooksul muutunud – ühise turukorralduse määrusest (EL) nr 1308/2013 (artiklid 33 ja 34) ÜPP strateegiakavade määruseks (Euroopa Parlamendi ja nõukogu 2. detsembri 2021. aasta määrus (EL) 2021/2115, millega kehtestatakse liikmesriikide koostatavate Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondist (EAGF) ja Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (EAFRD) rahastatavate ühise põllumajanduspoliitika strateegiakavade (ÜPP strateegiakavad) toetamise reeglid ning tunnistatakse kehtetuks määrused (EL) nr 1305/2013 ja (EL) nr 1307/2013 (ELT L 435, 6.12.2021, lk 1)). Alates 2021. aastast reguleeritakse puu- ja köögiviljasektori valdkondlike sekkumiste ulatust, kestust ja muid aspekte ÜPP strateegiakavade määrusega (artikkel 42 jj).

¹⁵ ELT L 248, 22.8.2014, lk 1.

¹⁶ ELT L 259, 30.8.2014, lk 2.

¹⁷ ELT L 284, 30.9.2014, lk 22; ELT L 366, 20.12.2014, lk 20; ELT L 211, 8.8.2015, lk 17.

turuhäirete oht. 2016. aasta juunis kehtestati uus artikli 219 kohane meede, millega kohandati olemasolevaid meetmeid ja laiendati nende kohaldamisala muudele toodetele. Meede sisaldas finantsabi saamise tingimustele vastavate toodete maksimumkoguse piiranguid tootjaliikmesriigi kohta¹⁸. 2017. aasta märtsis jaotati kasutamata eraldatud kogused uue delegeeritud õigusaktiga¹⁹ tootjaliikmesriikide vahel ümber.

ELi turu korrapärane seire näitas hiljem, et mittepüsikultuuride (kõõgiviljad ja mõned puuviljad) olukord paranes, ja seetõttu kohandati kehtivaid meetmeid. 2017. aasta aprillis vähendati artikli 219 kohase meetmega toetuskõlblike toodete arvu ja maksimumkoguseid²⁰. Ent kuna mõnes liikmesriigis on virsiku- ja nektariinitoodangu tase kõrge ja varud suured ning alternatiivsed ekspordisihtkohad, nagu Valgevene, kehtestasid sanitaar- ja fütosanitaarmedid, võeti 2017. aasta septembris vastu uus artikli 219 kohane meede. Selle uue õigusaktiga suurendati Kreeka, Hispaania ja Itaalia puhul toetuskõlblike virsikute ja nektariinide maksimumkoguseid²¹.

Kõigi nende meetmete tulemusena maksti kuni 2018. aastani välja kokku üle 500 miljoni euro, mis võimaldas turult kõrvaldada peaaegu 1,8 miljonit tonni värsket puu- ja kõõgivilja.

3.1.2 Piim ja piimatooted

Venemaa keeld EList tooteid importida tekitas kõigepealt turuhäirete ohu ja seejärel tegelikud turuhäired piimaturul, mille tulemusena toimus märkimisväärne hinnalangus. See olukord langes kokku muude asjaoludega, nagu Hiina impordi (maailma suurim imporditurg) vähenemine, positiivsed hinnad ja ilmastikutingimused, millega oli kaasnenud ülemaailmse piimapakumise suurenemine. Kõigi nende asjaolude koostoime tõi kaasa ülemaailmse pakumise ja nõudluse tasakaalustamatuse piimasektoris ning piima ja piimatoodete hinna järsu languse, millel oli negatiivne kõrvalmõju loomakasvatussektorile.

Et anda turule kindlustunnet, pikendati artikli 219 kohaste meetmete²² abil mitu korda lõssipulbri ja või suhtes kehtiva riikliku sekkumise ajavahemikku (tavaliselt 1. märtsist kuni 30. septembrini).

Lisaks või ja lõssipulbri puhul antavale standardsele eraladustamistoetusele kehtestati 2014. aasta lõpus²³ ja 2015. aasta lõpus²⁴ igat liiki juustude suhtes (mis ei piirdunud kaitstud geograafilise tähisega (KGT) või päritolunimetusega (KPN) juustudega, mis vastavad eraladustamistoetuse saamise tingimustele ühise turukorralduse määruse alusel) ajutise ja erakorralise eraladustamistoetuse kava.

2014.–2017. aastal täiendati neid meetmeid piimasektorile ja muudele loomakasvatussektoritele suunatud erakorralise rahalise toetuse kavadega.

2014. aasta novembris võeti vastu artikli 219 kohane meede, millega anti 28,6 miljonit eurot erakorralist toetust Eesti, Läti ja Leedu piimatootjatele (vastavalt 6,8 miljonit eurot,

¹⁸ ELT L 154, 11.6.2016, lk 3.

¹⁹ ELT L 58, 4.3.2017, lk 8.

²⁰ ELT L 170, 1.7.2017, lk 31.

²¹ ELT L 233, 9.9.2017, lk 1.

²² ELT L 265, 5.9.2014, lk 21; ELT L 360, 17.12.2014, lk 13; ELT L 242, 18.9.2015, lk 28; ELT L 242, 9.9.2016, lk 15.

²³ ELT L 265, 5.9.2014, lk 22; tunnistati peagi kehtetuks, sest ilmnes, et kava kasutasid ebaproportsionaalselt selliste piirkondade juustutootjad, kust tavapäraselt Venemaale märkimisväärseid koguseid ei eksporditud (ELT L 279, 23.9.2014, lk 17).

²⁴ ELT L 271, 16.10.2015, lk 15; muudeti hiljem, et teha mõnele liikmesriigile kättesaadavaks kasutamata maksimaalsed juustukogused (ELT L 41, 18.2.2016, lk 10).

7,7 miljonit eurot ja 14,1 miljonit eurot). Selle meetme eesmärk oli lahendada likviidsusprobleemid, mille oli tekitanud olulise kaubanduspartneri kaotus ja sellele järgnenud piimahindade langus. Need kolm riiki sõltusid tugevalt Venemaale suunatud ekspordist ja nende piimasektor keskendus toodetele, mida riiklik sekkumine ega eraladustamistoetus ei hõlmanud²⁵. 2014. aasta detsembris eraldati Soomele sarnastel põhjustel 10,7 miljonit eurot²⁶. Neile neljale riigile toetuse eraldamine põhines nende piimatoodangu tasemetel riiklike kvootide alusel.

2015. aasta oktoobris lisandus suurele pakkumise ja nõudluse tasakaalustamatusele piima- ja piimatoodete sektoris ning sealihasektoris, mis oli tingitud Venemaa keelust ja selle hilisemast pikendamisest, 2015. aastal Euroopas valitsenud põuast tulenenud tootmiskulude kasv muudes loomakasvatussektorites. Selle asjaolude kombinatsiooni tõttu võeti vastu artikli 219 kohane meede, millega anti kõigi ELi liikmesriikide piimasektori ja muude loomakasvatussektorite põllumajandustootjatele erakorralist toetust kogusummas 420 miljonit eurot²⁷. Lubatud oli täiendav riiklik toetus – mille suhtes ei kohaldatud riigiabi menetlusi – kuni 100 % ulatuses.

Seejärel võeti 2016. aasta aprillis vastavalt artikli 219 ja artikli 222 kohaselt vastu kaks meetet. Nende kahe meetmega anti ühistutele ning muudele tunnustatud ja tunnustamata tootjaorganisatsioonidele õigus sõlmida kokkuleppeid ja teha otsuseid piimatootmise kavandamise kohta, et turgu stabiliseerida²⁸. Viimati nimetatud meetet pikendati septembris vähese kasutamise tõttu²⁹.

2016. aasta septembris kehtestati kaks uut artikli 219 kohast meetet, et kõrvaldada turuhäired piima- ja loomakasvatussektoris, mida mõjutas Venemaa jätkuv keeld ning pakkumise ja nõudluse püsiv ülemaaailmne tasakaalustamatus, ning anda piima- ja loomakasvatussektori põllumajandustootjatele täiendavat erakorralist toetust.

Esimene meede võimaldas liikmesriikidel anda lehmapiimatarnete vabatahtlikul vähendamisel põhinevat toetust, et vähendada tootmismahtu ja aidata sektoril stabiliseeruda. Teise meetme eesmärk oli kõrvaldada turuhäired piima-, sealih-, veiseliha-, vasikaliha-, lambaliha- ja kitselihassektoris. Olenevalt riigisisestest asjaoludest i) võimaldas see põllumajandustootjatel saada madalamate piimahindade eest hüvitist, ii) lubas toetada veise- ja vasikalihassektorit ning iii) tegeles sigade Aafrika katku puhangutega muudes loomakasvatussektorites. Õigusaktis loetleti toetuskõlblikud tegevused, mille eesmärk oli edendada majanduslikku kestlikkust ja aidata kaasa turu stabiliseerimisele. Liikmesriigid pidid võetud meetmete kohta aru andma ja põhjendama toetuse eraldamist muudele loomakasvatussektoritele kui piimasektor. 150 miljonit eurot eraldati selleks, et aidata vähendada piimatootmist, ja 350 miljonit eurot eraldati kohandamistoetuseks loomakasvatussektorites³⁰. Viimati nimetatud toetuse puhul oli lubatud anda täiendavat riiklikku toetust kuni 100 % ulatuses.

3.2 COVID-19

²⁵ ELT L 341, 27.11.2014, lk 3.

²⁶ ELT L 366, 20.12.2014, lk 18.

²⁷ ELT L 271, 16.10.2015, lk 25.

²⁸ ELT L 96, 12.4.2016, lk 18; ELT L 96, 12.4.2016, lk 20. Erinev õiguslik alus kajastab asjaolu, et artikkel 222 hõlmab ainult tunnustatud tootjaorganisatsioone; selle laiendamiseks ühistutele, keda ei ole tootjaorganisatsioonidena tunnustatud, tuli võtta vastu artikli 219 kohane meede.

²⁹ ELT L 242, 9.9.2016, lk 17.

³⁰ ELT L 242, 9.9.2016, lk 4; ELT L 242, 9.9.2016, lk 10.

COVID-19 pandeemia ajal tõid liikumispiirangud, tööjõu piiratud kättesaadavus ning majutus- ja tootlustusasutuste kohustuslik sulgemine kaasa mitme põllumajandustoote ja toiduaine tarbimise järsu languse.

3.2.1 Piim ja piimatooted

2020. aasta liikumispiirangute ajal vähenes piima- ja piimatoodete sektoris nõudlus. 2020. aasta aprillis avati toetuskõlblikele toodetele (või, lõssipulber) ühise turukorralduse määruse kohased turusekkumismeetmed, võimaldades anda eraladustamistoetust. Kuna tootjatel ei olnud võimalik hakata töödeldud toorpiima asemel valmistama kaua säilivaid ja vähem tööjõumahukaid tooteid, lisandus neile meetmetele artikli 219 kohane meede, millega anti kaitstud päritolunimetuse või kaitstud geograafilise tähise sertifikaadita juustudele (mis ei vasta ühise turukorralduse määruse sätete kohaselt eraladustamistoetuse saamise tingimustele) eraladustamistoetust liikmesriigi puhul eelnevalt kindlaksmääratud maksimumkoguste piires³¹.

Kuna selles sektoris oli turul tõsine pakkumise ja nõudluse tasakaalustamatus, võeti samal ajal vastu ka artikli 222 kohane meede, mis võimaldas tootjaorganisatsioonidel sõlmida enne tootmise kõrghooaja algust kokkuleppeid ja teha ühiseid otsuseid toorpiima tootmismahutade kavandamise kohta, et piima ja piimatoodete hindade langust tasakaalustada³².

3.2.2 Puu- ja köögivilja ning vein

ELi puu- ja köögivilja- ning veinisektoris põhjustas oluliste puu- ja köögivilja ning veini müügikohtade (poed, restoranid) sulgemine ja töötajate nappus tõsiseid häireid.

Veinisektoris oli 25 % imporditollimaks, mille Ameerika Ühendriigid 2019. aasta oktoobris ELi veinide impordile kehtestasid, juba avaldanud ekspordile negatiivset mõju. Pandeemia süvendas seda veelgi, mistõttu veinitootjad sattusid rahalistesse raskustesse.

2020. aasta aprillis võeti vastu artikli 219 kohane meede, et kõrvaldada COVID-19st tingitud turuhäired puu- ja köögivilja- ning veinisektoris. Selle õigusaktiga kehtestati erandid rakenduskavasid ja toetusprogramme käsitlevatest kehtivatest ühise turukorralduse määruse eeskirjadest³³.

Puu- ja köögivilja puhul kaotati ajutiselt rakenduskavades kindlaks määratud kriisiennetus- ja -ohjemeetmete kulude piirangud.

Selleks et kõrvaldada veinisektoris turult hindu alandavad ülejäägid, laiendati toetusprogrammide alusel antavat finantsabi ajutiselt nii veini destilleerimisele tööstuslikul eesmärgil või energia saamiseks kui ka kriisiladustamistoetusele. Meetmega laiendati ka ELi toetust tootjate ühisfondidele ja tõsteti mitme meetme puhul ELi rahalise toetuse künniseid, et vähendada ettevõtjate endi rahalist osalust ja parandada nende rahavoogu. Riiklike toetusprogrammide tegevuseelarve jäi samaks³⁴.

Samal ajal võeti tööjõupuuduse vähendamiseks viinamarjaistandustes vastu artikli 221 kohane meede, millega pikendati nii 2020. aastal lõppevaid istutuslube kui ka väljajuurimise tähtaega eeldatava taasistutamise korral³⁵.

³¹ ELT L 140, 4.5.2020, lk 1.

³² ELT L 140, 4.5.2020, lk 37.

³³ 2020. aastal reguleeriti neid mõlemaid endiselt ühise turukorralduse määrusega.

³⁴ ELT L 140, 4.5.2020, lk 6.

³⁵ ELT L 140, 4.5.2020, lk 46.

Selleks et aidata puu- ja köögivilja- ning veinisektoril pandeemia mõjuga toime tulla, kehtestati 2020. aasta juulis kaks uut meedet. Esimese, artikli 219 kohase meetmega kehtestati nende kahe sektori rakenduskavade ja toetusprogrammide täiendav paindlikkus. Veinisektoris võisid tootjad oma rahavoo vähenemise leevendamiseks taotleda ka teatavatel tingimustel nii veini erakorraliseks destilleerimiseks kui ka veini kriisiladustamiseks ettemakseid 100 % ulatuses ELi toetusest³⁶.

Teine meede kehtestati artikli 222 kohaselt ja selle eesmärk oli kõrvaldada veinisektoris turu tõsine tasakaalustamatus, mille puhul tarbimine ja eksport vähenesid, samal ajal kui veini ladustati suurtes kogustes. See meede võimaldas põllumajandustootjatel, tunnustatud tootjaorganisatsioonidel ja tootmisharudevahelistel organisatsioonidel sõlmida kokkuleppeid ja teha ühiseid otsuseid tootmis-, töötlemis-, ladustamis- ja müügiedendustegevuse kohta³⁷.

Tunnistades, et veinisektori olukord ei ole varasematest meetmetest hoolimata paranenud, võeti 2021. aasta jaanuaris ja septembris vastu kaks artikli 219 kohast meedet, millega pikendati varem vastu võetud erandeid ja nähti ette täiendav paindlikkus saagikindlustuse toetamiseks³⁸.

3.2.3 Muud sektorid

Kartulisektoris ning elustaimede ja lillede sektoris esines COVID-19 liikumispiirangute ajal turu tasakaalustamatus, mis oli tingitud nõudluse ja hindade järsust langusest, tööjõu piiratud kättesaadavusest ja suurematest transpordikuludest.

2020. aasta aprillis võeti tootjate toetamiseks vastu kaks artikli 222 kohast meedet, mis võimaldasid põllumajandustootjatel ja tunnustatud tootjaorganisatsioonidel sõlmida kokkuleppeid ja teha ühiseid otsuseid näiteks turult kõrvaldamise, tasuta jagamise, müügiedenduse ja tootmise ajutise kavandamise kohta³⁹.

3.3 Sõda Ukrainas ja sellele järgnenud turusuundumused

Venemaa Ukraina-vastase agressioonisõja tagajärjel tekkis ELi turul teravilja ja sisendite (eriti energia ja väetised) märkimisväärse hinnatõusu ning kaubandushäirete tõttu tõsine häirete oht. 2022. aasta märtsis võeti selle ohu tõkestamiseks vastu artikli 219 kohane meede, millega anti kõikide sektorite põllumajandustootjatele ajutist erakorralist toetust, kui nende tegevusega edendati toiduga kindlustatust või leevendati turu tasakaalustamatust. Kokku tehti kättesaadavaks 500 miljonit eurot, mis eraldati liikmesriikidele nende otsetoetuste ülemmäärade põhjal. Liikmesriigid said vabalt valida toetust saava(d) sektori(d), et toetada kõige enam kannatanud tootjaid. Lubatud oli ka täiendav riiklik toetus kuni 200 % ulatuses⁴⁰.

2022. aasta juulis võeti samuti vastu artikli 219 kohane meede, et toetada puu- ja köögiviljasektorit. Sellega võimaldati teha erandeid kriisiohje- ja -ennetusmeetmete kulude piirangutest ning suurendati kõnealuse sektori riigisisestele rakendusfondidele antava ELi finantsabi osakaalu⁴¹.

Teravilja ja õliseemnete suurenenud import Ukrainast liikmesriikidesse, mis asuvad Ukraina lähedal ja millesse loodi kaubanduskoridorid ehk nn ELi-Ukraina solidaarsuskoridorid, mõjutas kohalikke põllumajandustootjaid. Teatavates ELi piirkondades põhjustas täiendav

³⁶ ELT L 300, 14.9.2020, lk 26.

³⁷ ELT L 215, 7.7.2020, lk 13.

³⁸ ELT L 31, 29.1.2021, lk 198; ELT L 415, 22.11.2021, lk 1.

³⁹ ELT L 140, 4.5.2020, lk 13; ELT L 140, 4.5.2020, lk 17.

⁴⁰ ELT L 96, 24.3.2022, lk 4.

⁴¹ ELT L 189, 18.7.2022, lk 1.

import omamaist ülepakkumist, langetas kohalikke hindu või küllastas logistikaahelaid. Neid probleeme tunnistades võeti 2023. aasta aprillis vastu artikli 221 kohane meede. Eraldati 56 miljonit eurot, et toetada Bulgaaria, Poola ja Rumeenia põllumajandustootjaid, keda Ukrainast pärit teravilja ja õliseemnete suurenenud import kõige rohkem mõjutas. Lubatud oli täiendav riiklik toetus kuni 100 % ulatuses⁴².

Võttes arvesse Ukrainast Bulgaariasse, Ungarisse, Poolasse, Rumeeniasse ja Slovakkiasse suunatud teravilja ja õliseemnete suurenenud impordi ulatuslikku negatiivset mõju, võeti 2023. aasta juunis vastu teine artikli 221 kohane meede. Selle teise meetmega laiendati eelmist 100 miljoni euro võrra, mis tehti kättesaadavaks, et toetada viie riigi põllumajandustootjaid, kes toodavad teatavaid teravilju ja õliseemneid (1. lisa). Lubatud oli täiendav riiklik toetus kuni 200 % ulatuses⁴³.

2023. aasta keskel täheldati mitme põllumajandustoote hindade kiiret langust suurte sisendkulude, toiduainehindade kiire inflatsiooni ja tarbijate vähenenud nõudluse tingimustes. Need asjaolud avaldasid ELis eri põllumajandussektoritele märkimisväärset negatiivset mõju ja tekitasid põllumajandustootjatele likviidsusprobleeme lisaks neile, mis olid tuvastatud viies kõige suurema surve all olevas liikmesriigis, kes olid saanud eelmist toetust.

2023. aasta juulis võeti vastu artikli 221 kohane meede, et lahendada mitmes sektoris (nagu loomakasvatus-, puu- ja köögivilja-, veini-, teravilja- ja õliseemnesektor) täheldatud konkreetsed probleemid. Meetmega nähti ette erakorraline toetus nende 22 liikmesriigi kõige enam mõjutatud põllumajandussektorite põllumajandustootjatele, kes ei olnud eelmise kahe artikli 221 kohase meetme alusel toetust saanud. Kättesaadavaks tehti kokku 330 miljonit eurot. Liikmesriigid pidid võtma sihikule kõige enam mõjutatud sektorite põllumajandustootjad ja võisid anda veini erakorraliseks destilleerimiseks toetust lisaks riiklikes toetusprogrammides kindlaksmääratud eraldistele. Lubatud oli täiendav riiklik toetus kuni 200 % ulatuses⁴⁴.

Selleks et võidelda veinisektoris tulevase turu tasakaalustamatuse ohuga uue saagi saamisel, võeti 2023. aasta juunis vastu artikli 219 kohane meede, mis võimaldab liikmesriikidel oma riiklike toetusprogrammide raames osa rahalisi vahendeid ümber suunata, et anda oma konkreetsele olukorrale kohandatud toetust. Lubati teatavatel tingimustel toetada veini erakorralist destilleerimist ning tehti erandeid ühise turukorralduse määruse sätetest ja suurendati ELi rahalist toetust eri liiki valdkondlikele meetmetele⁴⁵.

3.4 Ekstreemsed ilmastikunähtused ja loodusõnnetused

Kuna 2015. aasta suvel valitsenud põud tõi kaasa söödakultuuride ja karjamaade varude nappuse, tunnistati juba 2015. aastal, et ebasoodsate ilmastikutingimuste negatiivne mõju turgudele on üks teguritest, mis tekitab loomakasvatussektoris pakkumise ja nõudluse tasakaalustamatust⁴⁶.

Pärast 2016. aasta augustis Kesk-Itaaliat tabanud maavärinat muudeti 2017. aastal 2016. aastal vastu võetud artikli 219 kohast meedet, millega anti loomakasvatajatele erakorralist kohandamistoetust. Et aidata mõjutatud piirkondade loomakasvatajate kantud kahju hüvitada, lubati Itaaliale anda täiendavat riiklikku toetust kuni 200 % ulatuses⁴⁷.

⁴² ELT L 96, 5.4.2023, lk 80.

⁴³ ELT L 168, 3.7.2023, lk 22.

⁴⁴ ELT L 180, 17.7.2023, lk 21.

⁴⁵ ELT L 160, 26.6.2023, lk 12.

⁴⁶ Vt eespool, ELT L 271, 16.10.2015, lk 25.

⁴⁷ ELT L 42, 18.2.2017, lk 7.

Enneolematute ja ebatavaliste ilmastikutingimuste, nimelt põllumaad mõjutanud pikaajaliste tugevate vihmade ja üleujutuste tõttu võeti 2018. aasta jaanuaris vastu artikli 221 kohane meede, et toetada Leedu, Läti, Eesti ja Soome põllumajandustootjaid. Meetme eesmärk oli maksta hüvitist põllumajandustootjatele, keda vihm ja üleujutused olid kõige rohkem mõjutanud ning kelle talikülviks ettenähtud põllumaa ja saak olid kõige enam vähenenud. Õigusaktiga määrati kindlaks igale riigile kättesaadavate ELi vahendite maksimaalne summa, kokku 15 miljonit eurot, samal ajal kui riigid ise määrasid kindlaks toetuskõlblike hektarite arvu ja kindlasummalise toetuse hektari kohta. Lubatud olid riiklikud lisatoetused kuni 100 % ulatuses⁴⁸.

Ka 2023. aasta juuli keskel vastu võetud artikli 221 kohase meetme osaline eesmärk oli leevendada äärmiselt ebasoodsate ilmastikunähtuste, näiteks 2023. aasta kevade põua mõju (mõnes Hispaania, Portugali ja Itaalia piirkonnas oli see eriti ränk) ja põllumajandustootjate poolt sellega seoses kantud kahju⁴⁹.

Neil väga ebasoodsatel ilmastikunähtustel oli konkreetne negatiivne mõju puu-, köögivilja- ja veiniproduktidele ning nende tõttu võeti 2023. aasta augustis vastu uus artikli 221 kohane meede. Meetmega võimaldati mõningast paindlikkust ning suurendati ELi rahalist toetust puu- ja köögiviljasektori tootjaorganisatsioonide ja tootjaorganisatsioonide ühenduste rakenduskavade elluviimisel. Veinisektoris pikendati meetmega nii 2023. aastal aeguvate istutuslubade kehtivust kui ka väljajuurimisperioodi. Samuti suurendati sellega 2023. aastal vaid osaliselt rakendatud viinamarjaistanduste ümberkujundamise ja muutmise meetmete paindlikkust⁵⁰.

Seejärel toimusid 2023. aastal Sloveenias äärmiselt rängad üleujutused ja maalihked, samal ajal kui mõnes Kreeka osas toimusid 2023. aasta augustis ja septembris enneolematud metsa- ja maastikupõlengud ning üleujutused. Kuna need loodusõnnetused tekitasid põllumajandustootmisele märkimisväärt kahju, võeti 2023. aasta detsembris vastu uus artikli 221 kohane meede, mille eesmärk oli toetada mõjutatud põllumajandustootjaid. Kahele nimetatud riigile eraldati 51,7 miljonit eurot ja lubatud oli riiklik lisatoetus kuni 200 % ulatuses⁵¹.

3.5 Loomahaigused

3.5.1 Sigade Aafrika katk

Et tõkestada oma territooriumil sigade Aafrika katku levikut, võtsid Poola ja Leedu 2014. aasta veebruaris vastu ennetusmeetmed, millega piirati sealiha turustamist mõjutatud piirkondades. Seejärel teavitasid need kaks riiki komisjoni kõnealuste piirangute põhjustatud märkimisväärtetest hinnalangustest ja turuhäiretest nendes piirkondades. Selle tulemusel võeti 2014. aasta märtsis ja aprillis vastu kaks artikli 220 kohast meetet, millega anti neile kahele riigile luba anda eelnevalt kindlaksmääratud ajavahemikul ja eritingimustel toetust teatavate loomade tapmiseks⁵².

Vastuseks sigade Aafrika katku uutele puhangutele Poolas, mis tekitasid tootjatele kahju, võeti 2017. aasta aprillis vastu artikli 220 kohane meede. Poolal lubati anda tootjatele teatavatel tingimustel toetust teatavate loomade tapmiseks⁵³. 2017. aasta septembris anti

⁴⁸ ELT L 19, 24.1.2018, lk 6.

⁴⁹ Vt eespool, ELT L 180, 17.7.2023, lk 21.

⁵⁰ ELT L 199, 9.8.2023, lk 96.

⁵¹ ELT L, 2023/2820, 18.12.2023, ELI: [EUR-Lex - L_202302820 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

⁵² ELT L 95, 29.3.2014, lk 24; ELT L 125, 26.4.2014, lk 64.

⁵³ ELT L 92, 6.4.2017, lk 41.

artikli 221 kohase meetmega sarnastel tingimustel erakorralist toetust ka väikestele seakasvatustevõtetele, et hoida neid väikeseid põllumajandustevõtteid tootmist lõpetamast ja vähendada nende jaoks riiklike meetmete järgimise kulusid⁵⁴.

3.5.2 *Lindude gripp*

2014.–2023. aastal oli Euroopas, sealhulgas Itaalias, Prantsusmaal ja Poolas, mitu lindude gripi puhangut. Need kolm riiki teatasid aja jooksul komisjonile, et haiguse leviku piiramiseks ja likvideerimiseks võetud meetmetega kaasnes muna- ja kodulinnulihasektori ettevõtjate tulude vähenemine, mis ei vastanud kohaldatavate ELi õigusaktide⁵⁵ kohaselt ELi rahalise toetuse saamise tingimustele. Selle tulemusel võttis komisjon ajavahemikus 2014. aasta oktoobrist kuni 2023. aasta augustini vastu 11 artikli 220 kohast meetet, millega nähti ette, et EL rahastab osaliselt kulusid, mida need kolm riiki on kandnud, et teatavate ajavahemike jooksul ajutiselt toetada oma ettevõtjaid, kes asuvad riiklike meetmetega reguleeritavates tsoonides, tingimisel et nad esitavad toetuskõlblikud taotlused, mis põhinevad riiklike ametiasutuste eelkontrollidel. Meetmetes on sätestatud i) mõjutatud liigid, ii) toetuskõlblike toodete maksimumkogused ning iii) osalise rahastamise kindla suurusega summad ja nende summade kindlaksmääramise kriteeriumid (mõnel juhul kuni kindlaksmääratud maksimumtasemeteni / ELi osalise rahastamise summadeni). Alates 2014. aasta maist täpsustati õigusaktides, et kantud kahju ei tohi olla hüvitatud riigiabi või kindlustusega ning et tootjad ei tohi olla saanud sama kahju eest ELi rahalist toetust muude asjakohaste ELi määruste alusel⁵⁶.

3.6 Muud

Turu stabiilsuse huvides (kas ELi tasandil või mõjutatud sektorites) või konkreetsete toodete tootmise kiire vähenemise vältimiseks on vastu võetud veel kolm artikli 221 kohast erakorralist meetet, et kõrvaldada konkreetsed probleemid.

2019. aasta juulis võeti vastu artikli 221 kohane meetet, et anda erakorralist toetust Iirimaa veise- ja vasikalihasektori põllumajandustootjatele. Meetme ajendiks oli Ühendkuningriigi EList väljaastumise võimalik mõju, kuna Ühendkuningriik oli Iirimaa veise- ja vasikaliha oluline eksporditur. Selleks et toetada põllumajandustootjaid tootmise kohandamisel ja uute turgude leidmisel, eraldati Iirimaaale põllumajandustootjate toetamiseks kokku 50 miljonit eurot. Lubatud olid riiklikud lisatoetused kuni 100 % ulatuses⁵⁷.

2020. aasta jaanuaris kehtestati artikli 221 kohase meetmega erand veinisektori toetusprogrammidest. Meetme eesmärk oli reageerida sellele, et Ameerika Ühendriigid kehtestasid teatavatest ELi riikidest pärit veinidele imporditollimaksud, mille Ameerika Ühendriigid võtsid vastu vastumeetmena Airbusile antud ELi toetustele ja pärast WTO vahekohtu otsust. Meetmega võimaldati veinisektori müügiendendusmeetmeid paindlikumalt rakendada ja nähti ette kõrgemad ELi toetuste määrad⁵⁸.

2020. aasta märtsis võeti artikli 221 kohase meetmega vastu ka erandid Itaalia puu- ja köögiviljasektori rakenduskavadest. Meetme eesmärk oli toetada tootjaorganisatsioone, keda mõjutas kilplutika levik Itaalia teatavates piirkondades, ja aidata neil kahjuriga toime tulla,

⁵⁴ ELT L 234, 12.9.2017, lk 1.

⁵⁵ Määrus (EL) nr 652/2014, tunnistatud kehtetuks määrusega (EL) 2021/690.

⁵⁶ ELT L 295, 11.10.2014, lk 51; ELT L 126, 14.5.2016, lk 63; ELT L 43, 21.2.2017, lk 196; ELT L 46, 20.2.2018, lk 1; ELT L 255, 11.10.2018, lk 1; ELT L 255, 11.10.2018, lk 7; ELT L 206, 6.8.2019, lk 12; ELT L 273, 20.8.2020, lk 1; ELT L 317, 9.12.2022, lk 56; ELT L 105, 20.4.2023, lk 2; ELT L 202, 14.8.2023, lk 8.

⁵⁷ ELT L 179, 3.7.2019, lk 20.

⁵⁸ ELT L 27, 31.1.2020, lk 20.

sest kohaldatava ELi õiguse kohaselt ei olnud võimalik ELi tasandil likvideerimismeetmeid võtta. Nende eesmärkide saavutamiseks tõsteti kriisiennetus- ja kriisiohjemeetmeteks antava ELi toetuse künniseid⁵⁹.

4. Lõppmärkused

Käesolevas aruandes käsitletud meetmed näitavad, et 2013. aasta reformiga kehtestatud erakorraliste meetmete õiguslik raamistik tagab paindlikkuse eri liiki kriiside lahendamiseks. Seega on see varasema õigusliku olukorraga võrreldes märkimisväärtne edasimineku.

Poliitiliselt on erakorralised meetmed üldiselt hästi vastu võetud. Seda kinnitab laialdane toetus, mida avaldati asjaomaste õigusaktide ettepanekute tegemisel või pärast nende vastuvõtmist nõukogu ja Euroopa Parlamendi tasandil, samuti komiteemenetlustes. Kõnealuste erakorraliste meetmete kasutamine näitab ELi ja tema liikmesriikide solidaarsust. Sellega seoses tuleks arvesse võtta järgmisi märkusi nende meetmete vastuvõtmise põhjuste, ülesehituse ja finantsaspektide kohta.

4.1 Erakorraliste meetmete vastuvõtmise põhjused

Erakorralised meetmed on vastu võetud selleks, et saavutada õigusaktide põhjendustes nimetatud selged poliitikaeesmärgid ja lahendada erakorralised olukorrad, mis võivad põllumajandusturget negatiivselt mõjutada. Neid meetmeid on rakendatud kooskõlas kõnealuste poliitikaeesmärkidega. Erakorraliste meetmete mõiste ja koht ühise turukorralduse määramises viitavad sellele, et tegemist on vahenditega, mida tuleks kasutada erandkorras, et reageerida eriti keerulistele olukordadele, mis võivad põllumajandusturget negatiivselt mõjutada.

Erakorraliste meetmete kasutamisest nähtub, et neid on peamiselt kasutatud põllumajandustootjate abistamiseks seoses kahjuga, mida nad kannavad turuhäirete või looma- või taimetervise probleemide tõttu. Samuti, ehkki harvem, on need aidanud põllumajandustootjatel toime tulla äärmiselt ebasoodsate ilmastikunähtuste negatiivse mõjuga nende majanduslikule tasuvusele. Madalate hindade korral on täiendavate vahenditena kasutatud toetust, mida antakse eraladustamiseks, et püüda hindu tõsta, ja riikliku sekkumisena tehtavaid asendusteid, nagu toimus 2014.–2016. aastal lõssipulbri puhul.

4.2 Erakorraliste meetmete ülesehitus ja rakendamisaspektid

Seni vastu võetud erakorraliste meetmete valik ja nende olukordade suur mitmekesisus, millele reageerimiseks need on võetud, näitavad, et turuhäired on sageli mitmemõõtmelised ja prognoosimatud ning nõuavad seetõttu vajadusepõhist ja sihipärast reageerimist.

Üldiselt on erakorralised meetmed tõhusalt rahuldanud sidusrühmade vajadusi kriisidega toimetulekuks⁶⁰. ELi toetuse õigeaegne kasutuselevõtmine on selge märk ametiasutuste hoolivusest, väljendab Euroopa solidaarsust ja mõjub positiivselt turuhoiakutele põllumajandussektoris.

Euroopa Kontrollikoda on soovitanud, et komisjon määra eelnevalt kindlaks objektiivsed parameetrid ja kriteeriumid, mille alusel otsustada, millal turuhäire tekib ja millal tuleb

⁵⁹ ELT L 98, 31.3.2020, lk 26.

⁶⁰ Euroopa Komisjon, põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat, „Improving crisis prevention and management criteria and strategies in the agricultural sector – Final report“ (Põllumajandussektori kriisiennetus- ja -ohjamise kriteeriumide ja strateegiate parandamine – lõpparuanne), Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.2762/650110>.

käivitada erakorraline meede⁶¹. Käivitamiskünniste eelnev kindlaksmääramine on kriiside ja nendega seotud mõjutegurite mitmekesisust arvesse võttes siiski äärmiselt keeruline. See seaks meetmetele piirangud ja võiks takistada põllumajandusturgudel esinevatele mitmekesistele olukordadele kohandatud reageerimist. Eelnevalt kindlaksmääratud parameetrite puudumine ei ole takistanud poliitikakujundajaid kavandamast meetmeid, mis põhinevad konkreetse turuolukorra hoolikal hindamisel.

Kontrollikoda on eriaruannetes⁶² siiski maininud probleeme, mis on seotud võimaliku ülemäärase hüvitise maksmisega meetmetest kasu saavatele põllumajandustootjatele või tühimõjuga, mis on osaliselt tingitud moraalariskist. Kuigi neid riske ei tohiks alahinnata, on komisjon neid määruste kavandamisel üha enam arvesse võtnud⁶³.

Samuti ei tohiks erakorraliste meetmete kasutamine vähendada põllumajandustootjate stiimuleid kasutada oma riskide juhtimiseks kestlikke agronoomilisi ja loomakasvatustavasid ning võtta kasutusele asjakohaseid riskijuhtimisvahendeid ja -strateegiaid, sealhulgas neid, mille eesmärk on tulla toime loodusõnnetustega, mille esinemissagedus kliimamuutuste tõttu aja jooksul suureneb. Kuigi käesoleva aruande eesmärk ei ole hinnata sellega seotud valikuid (sh strateegiakavade määruks ja liikmesriikide ÜPP strateegiakavades sätestatud valikuid), näitab see, kui oluline on tagada tulevikus poliitika sidusus erinevate riikliku ja ELi tasandi vahendite vahel.

Rakendamise seisukohast püütakse ühise turukorralduse määruse artikli 222 kohaselt vastu võetud meetmetega pakkumist vähendada või seda tootmisetapis juhtida. Kuigi selliste meetmete eesmärk on turuhäirete ohu korral vältida tagantjärele hüvitamist, mis võib osutada kulukamaks, võib nende meetmete puhul esineda ühismeetmetele omaseid probleeme. Kogemused näitavad, et ühise turukorralduse määruse artikli 222, mille kohaselt ei ole kokkulepped osaleda mittesoovivatele isikutele kohustuslikud, võib muuta vähem tõhusaks mure võimaliku ärakasutamise pärast.

4.3 Finantsaspektid

Põllumajandusreservi loomine 2023. aastal ja selle erinev rahastamiskord võrreldes varasema kriisireserviga on suurendanud erakorralisteks meetmeteks kättesaadavate eelarvevahendite prognoositavust. Finantsdistsipliini kasutamine kriisireservi moodustamiseks piiras kriisireservi atraktiivsust, sest liikmesriigid ei soovinud, et erakorraliste meetmete hinnaks oleks kõigile põllumajandustootjatele makstavate otsetoetuste vähendamine. Keskenduti selliste eelarvevahendite kasutuselevõtmisele, mis otsetoetusi ei mõjutaks. Seetõttu rahastati meetmeid võimaluse korral muudest allikatest kui kriisireserv. Ent surve ELi eelarvele ja konkureerivad vajadused tekitasid ebakindlust selliste erakorraliste meetmete alternatiivsete rahastamisallikate jätkuva kättesaadavuse suhtes. Põllumajandusreservi praegune eelarveline struktuur on need piirangud seljatanud. Hoolimata sellest suuremast paindlikkusest sõltub uus reserv siiski ELi eelarve aastasusest. Võttes arvesse ulatuslike turukriiside või loodusõnnetuste avaldatava mõju ja tekitatava kahju suurust, on põllumajandusreserv oma piiratud suurusest hoolimata üks vahend põllumajandustootjate olukorra leevendamiseks.

⁶¹ Kontrollikoja eriaruanne nr 23/2019 „Põllumajandustootjate sissetuleku stabiliseerimine: vahendite kogum on kõikehõlmav, kuid rahastamisvahendite vähesuse kasutamise ja ülemäärase hüvitamise probleemid vajavad lahendamist“, <https://www.eca.europa.eu/et/publications?did=52395>, ja kontrollikoja eriaruanne nr 11/2021 „Erakorraline toetus ELi piimatootjatele aastatel 2014–2016 – Tõhusust saaks tulevikus parandada“, <https://www.eca.europa.eu/et/publications?did=58807>.

⁶² Kontrollikoja eriaruanne nr 23/2019 ja kontrollikoja eriaruanne nr 11/2021.

⁶³ Hiljutised näited on määrused (EL) 2023/1225, (EL) 2023/1343 ja (EL) 2023/1465.

Erakorraliste meetmete, sealhulgas uue põllumajandusreservi raames rahastatud meetmete kasutamisel saadud kogemused annavad olulist teavet tulevasteks poliitilisteks aruteludeks. Sellega seoses uuritakse 2027. aasta järgse ühise põllumajanduspoliitika ettevalmistamisel võimalusi kõrvaldada nende meetmete ülesehituses ja kasutamisel esineda võivad puudused.