

**HEA VEESEISUNDI  
SAAVUTAMISEKS ÜPP  
RAKENDAMISE SEADUSEST JA MAK  
TULENEVATE MEETMETE JA  
TOETUSTE RAKENDAMISE ANALÜÜS**

Aruanne

Hea veeseisundi saavutamiseks ühtse põllumajanduspoliitika rakendamise seadusest ja MAK tulenevate meetmete ja toetuste rakendamise analüüs



Tallinn  
2010

Hea veeseisundi saavutamiseks ühtse põllumajanduspoliitika rakendamise seadusest ja  
MAK tulenevate meetmete ja toetuste rakendamise analüüs

Nimetus	Hea veeseisundi saavutamiseks ühtse põllumajanduspoliitika rakendamise seadusest ja MAK tulenevate meetmete ja toetuste rakendamise analüüs
Versioon	Esitamiseks
Töö nr	10/KH/38
Aeg	20.11.2010
Tellijä	Keskkonnaministeerium Aadress: Narva mnt 7a, 15172 Tallinn Kontaktisik: Tiiu Raia E-post: tiu.raia@envir.ee
Töö täitja	Estonian, Latvian & Lithuanian Environment OÜ (ELLE OÜ) Reg nr 10705517 Aadress: Liivalaia 21-40, 10118 Tallinn Telefon/faks: +372 61 17 690/+372 61 17 699 E-post: elle@environment.ee
Vastutav läbiviija	Kaupo Heinma, loodusteaduse magistrikraad (keskkonnakorraldus)
Osalejad	Pille Antons, MSc (linna- ja tööstusmaastike korraldus) Krista Jüriado, loodusteaduse magistrikraad (geoökoloogia) Toomas Pallo, MSc (keskkonnapolitiika) Katrín Risto, loodusteaduse magistrikraad (keskkonnakorraldus)

## SISUKORD

<b>1</b>	<b>SISSEJUHATUS.....</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>TAUST.....</b>	<b>6</b>
	2.1 Ühtne põllumajanduspoliitika.....	6
	2.1.1 Tervisekontroll.....	6
	2.2 Maaelu arengukava.....	7
<b>3</b>	<b>ANALÜÜS.....</b>	<b>9</b>
	3.1 ÜPP meetmed ja toetused, mis on suunatud veeseisundi parandamiseks.....	9
	3.2 Meetmete rakendamine, toetuste ulatus ja efektiivsus.....	10
	3.2.1 MAK seire.....	10
	3.2.2 Veeseire.....	17
	3.2.3 MAK meetmete kajastumine veemajanduskavades.....	19
	3.3 ÜPP ja MAK meetmete piisavus.....	20
	3.4 Takistused veekaitseks suunatud meetmete ulatuslikumaks rakendamiseks.....	21
<b>4</b>	<b>ETTEPANEKUD JÄRGMISE ÜPP JA MAK FINANTSPERIOODI MEETMETE TÄIENDAMISEKS JA MUUTMISEKS.....</b>	<b>23</b>
<b>5</b>	<b>KOKKUVÖTE JA JÄRELDUSED.....</b>	<b>24</b>
<b>6</b>	<b>KASUTATUD MATERJALID.....</b>	<b>25</b>
<b>7</b>	<b>LISAD.....</b>	<b>26</b>

## 1 SISSEJUHATUS

Käesolev töö on koostatud Keskkonnaministeeriumi (KKM) tellimusel eesmärgiga saada ülevaade Eestis rakendatavate ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) ja Eesti maaelu arengukava 2007-2013 (MAK) meetmetest ja toetustest ning kuivõrd need vastavad Euroopa Liidu (EL) poolt seatud eesmärkidele. Nimetatud eesmärkide all mõeldakse EL poolt ÜPP rakendamise seadusega antud võimalustele kaasa aidata veepoliitika raamdirektiivi (VRD) eesmärkidele ehk hea veeseisundi saavutamisele ning säilitamisele. Lisaks on töö eesmärgiks esitada ettepanekuid järgmise finantseerimisperioodi meetmete ja toetuste rakendamiseks.

Töö vajaduse tingib asjaolu, et KKM on kaasatud ÜPP rakendamise ning maaelu arengule suunatud toetusprogrammide kavandamisse ja elluviimisesse, sh veekaitsele suunatud meetmete ja toetuste kujundamisse. Nimetatud tegevuste rakendamine ning koordineerimine on aga Põllumajandusministeeriumi ülesanne. Sisuliseks kaasaráäkimiseks on vajalik analüüsida, millised ÜPP ning MAK tegevused on suunatud VRD eesmärkide saavutamiseks ning, millisel määral on neid rakendatud. Analüüsi tulemusena on võimalik esitada põhjendatud ettepanekuid uue finantsperioodi meetmete määramiseks.

Töös on antud ülevaade ÜPP ja MAK meetmetest ja toetustest ning nende seotusest nii veeseisundi hoidmise kui ka võimaliku parandamise või halvendamise. Antakse hinnang, millisel määral on kavandatud meetmed rakendatud sh välja tuues ÜPP „tervisekontrolli“ hinnangu veeseisundi säilitamise või parandamise eesmärkide taotlemisel. Meetmete rakendamise efektiivsust on hinnatud MAK seire tulemustele toetudes. Analüüsi tulemusena on antud hinnang meetmete piisavusele põllumajandustootmise mõju vähendamiseks hea veeseisundi saavutamisel või säilitamisel. Võimalikel probleemidel on põhjus ning seetõttu on antud hinnang, millised võimalikud takistused segavad seatud eesmärkide saavutamist. Töös on antud ka soovitusi järgmise ÜPP ja MAK finantsperioodi võimalike meetmete täiendamiseks ning muutmiseks.

## 2 TAUST

Käesolev aruanne on koostatud tuginedes õigusaktidele ning teistele andmetele, mis olid kehtivad 01.11.2010 seisuga.

### 2.1 Ühtne põllumajanduspoliitika

Euroopa Liidu ühine põllumajanduspoliitika koosneb eeskirjadest ja mehhanismidest, millega reguleeritakse EL-s põllumajandustoodete tootmist, müüki ja töötlemist. ÜPP alus on sätestatud Euroopa Liidu lepingu artiklites 38-44. Ühisel põllumajanduspoliitikal on kaks peamist eesmärki: aidata Euroopa põllumajandustootjatel rahvusvahelisel tasandil konkurentsivõime püsida ning edendada maaelu arengut, eelkõige vaesemates piirkondades. Põllumajanduspoliitikal on EL-s oluline roll ja seda mitte üksnes sellepärast, et põllumaa ja metsad moodustavad maakasutusest 90%, vaid sellepärast, et ÜPP aitab lisaks lahendada teisi suuri probleeme, nagu näiteks keskkonna kaitsmine.

Perioodil 2007–2013 rahastatakse ühise põllumajanduspoliitika ja kalanduse turukorraldusabinõusid Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondist (EAGF) ning põllumajanduse ja maaelu arengu meetmeid Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondist (EAFRD). Meetmete rakendamist kaasfinantseeritakse Eesti riigi eelarvest.

Eestis on Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika abinõude rakendamise alused ja kord sätestatud „Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadusega“ (RT I 2009, 56, 375). Seadus määrab ÜPP abinõusid rakendavad asutused, täiendavate otsetoetuste saamise nõuded ja korra, riikliku järelevalve teostamise alused ja ulatuse ning vastutuse seaduse rikkumise eest.

Täpsemad ÜPP rakendamise sätted, nagu näiteks toetuste saamise nõuded, on kehtestatud põllumajandusministri vastavate määrustega.

#### 2.1.1 Tervisekontroll

Seoses viimaste aastate põllumajandusturgudel toimuvate arengutega ja keskkonnatingimuste ning ühiskonna ootuste muutumisega, on tekkinud vajadus Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika ühtlustamise ja lihtsustamise, siseturgude vähema reguleerituse, põllumajandustoetuste maksmise suurema põhjendatuse ning keskkonnasäästlikuma põllumajanduse järele.

Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika asjakohastamis- ehk reformimisprotsessi nimetatakse üldistavalt "tervisekontrolliks". 20. novembril 2007. aastal esitas Euroopa Komisjon teatise ÜPP viimase 2003. aasta reformi "tervisekontrolli" ettevalmistamise kohta. Juhindudes "tervisekontrolli" teatise antud suunistest, esitas komisjon 20. mail 2008. aastal "tervisekontrolli" eelnõu seadusandlikud ettepanekud. 19.-20. novembril 2008. aastal toimunud Euroopa Liidu põllumajandus- ja kalandusministrite nõukogu istungil saavutati eesistujariigi poolt esitatud "tervisekontrolli" eelnõu kompromissteksti osas poliitiline kokkulepe kvalifitseeritud hääleteenamusega.

Komisjoni "tervisekontrolli" seadusandlike ettepanekute eesmärk oli pöörata tähelepanu kolmele peamisele valdkonnale:

- otsetoetuste (nn ÜPP I samm) süsteemi lihtsustamine ja efektiivsemaks muutmise;
- turukorraldusmeetmete roll ja turule orienteerituse arendamine;
- uutele väljakutsetele (riskijuhtimine, kliimamuutused, bioenergia, veemajandus ja bioloogiline mitmekesisus) vastamine.

Uutele väljakutsetele vastamiseks on ette nähtud finantsvahendite suunamine uute väljakutsete, sh veemajanduse, valdkondadesse.

## 2.2 Maaelu arengukava

"Eesti maaelu arengukava 2007–2013" hõlmab ajavahemikku alates 1. jaanuarist 2007 kuni 31. detsember 2013. MAK-i koostamise üldeesmärk on toetada Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitikaga kaasnevate maaelu arengu meetmete kaudu maapiirkonna tasakaalustatud arengut. MAK on suunatud Eesti põllumajanduse ja metsanduse konkurentsivõime tõstmisele, keskkonna ja paikkonna parandamisele ning maapiirkondade elukvaliteedi ja maamajanduse mitmekesistamisele.

MAK-i ettevalmistamist ja väljatöötamist koordineeris Põllumajandusministeerium kaasates kolmanda sektori esindajaid ja valdkondade spetsialiste. Euroopa Komisjoni maaelu arengu komitee kiitis Eesti maaelu arengukava 2007-2013 heaks 20. novembril 2007. Lõpliku Euroopa Komisjoni poolse heakskiidu sai MAK 29. novembril 2007.

MAK 2007-2013 koosneb järgmistest olulisematest sisulistest osadest:

- Olukorra analüüs, strateegia ja eelhindamine
- Valitud prioriteetide põhjendus
- Informatsioon telgede ja meetmete kohta (s.h. nende kirjeldus meetmete kaupa)
- Rahastamiskava
- Seiresüsteem
- Kommunikatsioonikava

Eesti kavatseb MAK-i raames rakendada järgmisi EAFRD-st rahastatavaid maaelu arengu meetmeid<sup>1</sup>:

- Esimese prioriteeditelje (põllumajandus- ja metsandussektori konkurentsivõime parandamine) raames – koolitus- ja teavitustegevused; noorte põllumajandustootjate tegevuse alustamine; nõuandesüsteemi ja -teenuste toetamine; põllumajandusettevõtete ajakohastamine (sh alameetmed: investeeringud mikropõllumajandusettevõtete arendamiseks; investeeringud loomakasvatusehitistesse; investeeringud bioenergia tootmisesse); metsade majandusliku väärtuse parandamine ja metsandussaadustele lisandväärtuse andmine; põllumajandustoodetele ja mittepuiduliste metsasaadustele lisandväärtuse andmine (sh alameetmed: põllumajandustoodete ja mittepuiduliste metsasaaduste töötlemine; piimandussektori ja mahepõllumajandustootmise kohandumine uute väljakutsetega; põllumajandustoodete ühisturustamise edendamine); põllumajandus- ja toidusektoris ning metsandussektoris uute toodete, töötlemisviiside ja tehnoloogiate arendamine (sh alameetmed: põllumajandus- ja toidusektoris ning metsandussektoris uute toodete, töötlemisviiside ja tehnoloogiate arendamise alane koostöö; põllumajandustootjate osalemine toidukvaliteedikavas; toidukvaliteedikavade raames toodetud toodete alane teavitamis- ja edendamistegevus); põllu- ja metsamajanduse infrastruktuur; tootjarühmade loomine ja arendamine.
- Teise prioriteeditelje (keskkonna ja paikkonna parandamine) raames – ebasoodsamate piirkondade toetus; Natura 2000 toetus põllumajandusmaale; põllumajanduslik keskkonnatoetus (sh alameetmed: keskkonnasõbraliku majandamise toetus; mahepõllumajandusliku tootmise

<sup>1</sup> Põllumajandusministeerium 2010. Eesti maaelu arengukava 2007-2013, <http://www.agri.ee/mak/> (08.11.2010)

toetus; ohustatud tõugu looma pidamise toetus; kohalikku sorti taimede kasvatamise toetus; poolloodusliku koosluse hooldamise toetus); loomade heaolu: loomade karjatamise toetus; vähetootlikud investeeringud (sh alameetmed: kiviaia taastamise toetus; mitmeliigilise põõsasriba rajamise toetus); kaitsemetsa rajamise toetus põllumajandusmaale; Natura 2000 toetus erametsamaale.

- Kolmanda prioriteeditelje (maapiirkondade elukvaliteet ja maamajanduse mitmekesistamine) raames – majandustegevuse mitmekesistamine maapiirkonnas (sh alameetmed: mitmekesistamine mittepõllumajandusliku tegevuse suunas; mikroettevõtete arendamine); külade uuendamine ja arendamine (sh alameetmed: majanduse ja maaelanikkonna põhiteenused; Eesti lairiba internetivõrgu katvuse tõstmine; külade uuendamine ja arendamine; maapiirkondade kultuuripärandi säilitamine ja selle kvaliteedi parandamine).
- Neljanda (horisontaalse, *Leader*-prioriteeditelje) raames plaanitakse käivitada üks, *Leader*-meede. Lisaks tuleb MAK-i edukaks käivitamiseks toetava meetmena rakendada tehnilise abi meetet.

MAK-i meetmete alusel makstavaid toetusi menetletakse Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse ja selle alusel antavate rakendusaktide alusel.



## 3 ANALÜÜS

### 3.1 ÜPP meetmed ja toetused, mis on suunatud veeseisundi parandamiseks

ÜPP meetmete veeseisundi parandamisele suunatud meetmeteks võib lugeda nõuetele vastavuse põhimõtteid ning maaelu arengu toetusi. Nõuetele vastavus on seejuures aluseks toetuste kasutamisele, mistõttu järgnevalt on keskendunud maaelu arengu toetustele, mis on seatud maaelu arengukavaga.

MAK on suunatud Eesti põllumajanduse ja metsanduse konkurentsivõime tõstmisele, keskkonna ja paikkonna parandamisele ning maapiirkondade elukvaliteedi ja maamajanduse mitmekesistamisele. Rakendatud meetmeid ning nende seireindikaatoreid analüüsid võib teha järelduse, et eelkõige on MAK meetmete põhieesmärgiks maamajanduse elujõulisus ja maapiirkondade väärtuste säilitamine (s.h. ka maastikulised väärtused) ning veekaitseküsimused on pigem meetmete rakendamisel saadav lisandväärtus.

Suunatus veeseisundi parandamisesse on välja toodud vaid kahe MAK meetme eesmärkides – meede 1.8 „põllu- ja metsamajanduse infrastruktuur“ ning meede 2.3 „põllumajanduslik keskkonnatoetus“ (alameetmed 2.3.1 ja 2.3.2). Veeseisundi parandamine ei ole siiski seotud vaid nimetatud kahe meetmega. Mõju veeseisundile ei pruugi avalduda otse läbi seatud eesmärgi ja sellele suunatud tegevuse, vaid ka läbi kaudsete mõjude. Käesolevas töös on tähelepanu pööratud nii võimalikele otsestele kui kaudsetele mõjudele.

MAK 2007-2013 seatud mõjuindikaatorid ja nende väärtused on sageli mõju poolest veeseisundile raskesti analüüsitavad. Näiteks on otseselt veerežiimi ja toitainete mullast väljakande mõjutajaks meetme 1.8 tegevused. Meetme üheks eesmärgiks on „minimeerida reostuse levikut kuivendatud maal ja suurendada eesvoolude isepuhastusvõimet“. Meetme mõjunäitajaks on määratud korrastatud maaparandussüsteemide pindala hektarites, mille põhjal on eelnimetatud eesmärgi täitmist küllalt meelevaldne hinnata. Tegelikku tulemust mõjutab palju maaparandussüsteemidel tehtavate korrastustööde iseloom, asukoht, kvaliteet jms.

Konkreetsed veekogude seisundi parandamisele suunatud mõjunäitajad on seatud meetme 2.3 alameetmete puhul:

- indikaator: vee kvaliteedi säilitamine ja parandamine;
- eesmärgid: muutused toiteelementide kogubilansis ja glüfosaatide sisalduse vähenemine nitraaditudliku ala põhjavees.

Lisaks on veekogude seisundi parandamisele suunatud mõjunäitajad seatud meetmete 2.6 „kaitsemetsa rajamise toetus põllumajandusmaale“ ja 2.7 „Natura 2000 toetus erametsamaale“ puhul:

- indikaator: vee kvaliteedi paranemine (taimetoitainete tasakaalu muutus);
- eesmärk: mõju on neutraalne.

Eesmärgi „mõju on neutraalne“ saab samas pigem tõlgendada vee kvaliteedi senise seisundi püsimise mitte paranemisena. Indikaator ja eesmärk on niisiis mõneti halvasti sõnastatud.

Eelpool nimetatud põhjustel, eeskätt mõju erinevatel viisidel avaldumise tõttu, pole käesolevas töös keskendunud meetmetele, mille eesmärkides on viidatud veeseisundi parandamisele, vaid koostatud ülevaade kõigist valdkonnaga puutepunkti omavatest meetmetest. Lähtudes nii meetmete eesmärgist, sihtgrupist, meetmega rakendavatest tegevustest ja eeldatavatest tagajärgedest, on antud hinnang, kas meede avaldab võimalikku mõju veekeskkonnale ning kas avalduv mõju on seejuures otsene või kaudne.

Otsene mõju avaldub näiteks läbi silo- või sõnnikuhoidla rekonstrueerimise, mis vähendab reoainete lekkeid pinnasesse ja pinna- ning põhjavette. Kaudne mõju avaldub näiteks läbi põllumajandustootjate koolituse, kui sellega kaasneb keskkonnakaitseliste teemade käsitlemine ning tootjate teadlikkuse kasv.

MAK meetmete mõju veeseisundile võib teatud juhtudel pöörduda ka soovitud vastupidiseks ehk negatiivseks. Seda on käesoleva töö raames meeles peetud ja esile tõstetud, et pöörata tähelepanu võimalikele kitsaskohtadele ja leida soovitud edaspidiseks. MAK meetmete seas ei ole ühtegi meetet, mis rakendamisel kindlasti kahjustaks veekeskkonda. Küll on aga mitmeid meetmeid, mille mõju sõltub otseselt konkreetsetest tegevustest, mis meetme raames toetatud saavad.

Näiteks on üldjuhul positiivse mõjuga tegevused, mis on suunatud olemasoleva käitise tootmisvõtete parendamisele ja seeläbi keskkonnaseisundi kaitsele (nt eespool toodud hoidlate rekonstrueerimine). Kui aga toetused soodustavad tootmise intensiivistamist (mahtude tõstmist toetuse abil) või uue käitise rajamist, on tegu uue reostusallikaga, mis paratamatult, ka keskkonnasõbralike tootmisvõtete korral, tõstab teatud määral pinna- ja põhjavee reostuskoormust.

Ülevaade meetmete mõjust veele ning selle mõju iseloomust koos vastava hinnangu andmise põhjendusega on toodud käesoleva töö lisa 1.

Otsese positiivse mõjuga meetmeteks on hinnatud 10 meetet:

- 1.4.1 investeeringud mikropõllumajandusettevõtete arendamiseks;
- 1.4.2 investeeringud loomakasvatusehitistesse;
- 1.4.3 investeeringud bioenergia tootmisesse;
- 1.6.1 põllumajandustoodete ja mittepuiduliste metsasaaduste töötlemine;
- 1.8 põllu- ja metsamajanduse infrastruktuur;
- 2.2 Natura 2000 toetus põllumajandusmaale;
- 2.3.1 keskkonnasõbralik majandamine;
- 2.3.2 mahepõllumajandusliku tootmise toetus;
- 2.5.2 mitmeliigilise põõsasriba rajamise toetus;
- 2.6 kaitsemetsa rajamise toetus põllumajandusmaale.

Seejuures võib meetmete 1.4.3, 1.6.1 ja 1.8 tegevuste rakendamisel avalduda teatud juhtudel ka pigem negatiivne mõju veekeskkonnale.

Lisaks on kaudse positiivse mõjuga veeseisundile veel 14 meetet. Samas ei saa viimaseid vaid kaudsena avalduva mõju tõttu lugeda otseselt veeseisundi parandamisele suunatud meetmeteks.

Teise telje meetmete rakendamise puhul on olulise tähtsusega baasnõuded (väetiste kasutamise nõuded), mis on eelduseks toetuste saamisel. Kuna aga antud miinimumnõuded baseeruvad Eesti kehtival õigusel (tulenevad veeseadusest ja selle rakendusaktidest), on nad täitmiseks kohustuslikud ka ilma 2. telje alameetmeid rakendamata (vastavaid toetusi kasutamata).

## **3.2 Meetmete rakendamine, toetuste ulatus ja efektiivsus**

### **3.2.1 MAK seire**

MAK-i seire ja hindamine lähtuvad nõukogu määruse (EÜ) nr 1698/2005 artiklites 77–87 toodud nõuetest. Seire- ja hindamissüsteemi koordineerimise ja toimimise eest vastutab Põllumajandusministeerium. Seiret teostatakse nende ühiste lähte-, sisend-, väljund-, tulemus- ja mõjunäitajate alusel, mida on kirjeldatud MAK-s.

MAK-i iga-aastase seirearuande aluseks on PRIA ja muude asjaomaste institutsioonide esitatavad aruanded. Korraldusasutus täiendab omalt poolt seirearuannet eelkõige hinnangutega meetmete rakendamisele, lähtudes MAK-s seatud eesmärkidest.

MAK-i iga-aastane seirearuanne peab sisaldama järgmisi osasid:

- MAK-i üldiste tingimuste muutused, millel on mõju MAK-i rakendamisele ning EAFRD ja muude finantsvahendite kooskõlale;
- MAK-i areng seoses seatud eesmärkidega, lähtudes väljund- ja tulemusnäitajatest;
- MAK-i rahaline rakendamine, mis kajastab kasusaajatele tehtud väljamakseid;
- püsihindamise tegevuste kokkuvõte;
- korraldusasutuse ja seirekomisjoni võetud meetmed MAK-i rakendamise kvaliteedi ja tõhususe tagamiseks;
- kinnitus toetuste vastavusest EL-i poliitikale;
- tagasimakstud toetuse taaskasutamine.

Käesoleva töö koostamise ajaks on kättesaadavad kolm Eesti maaelu arengukava 2007-2013 seirearuannet – 2007. aasta (aruandluse periood 01.01.2007-31.12.2007), 2008. aasta (aruandluse periood 01.01.2008-31.12.2008) ja 2009. aasta (aruandluse periood 01.01.2009-31.12.2009).

2007. aasta oli esimene MAK-i rakendamise aasta. Peamiselt toimus toetuste saamise tingimuste väljatöötamine, mille tulemusel nihkusid ka taotluste vastuvõtud aasta lõppu ja mõnede toetuste puhul jätkus taotluste vastuvõtt ka 2008. aastal. Sellest tulenevalt ei ole nimetatud seirearuandeaastal antud ülevaadet toetuste määramistest ning teostatud väljamaksetest. Detailsem ülevaade meetmete rakendamisest on esitatud 2008. ja 2009. aasta seirearuannetes.

Aruanded hõlmavad nii finantsilist informatsiooni MAK-i eelarvevahendite kasutamise kohta kui ka sisulist informatsiooni meetmete rakendamise kohta. Peamine rõhk on siiski finantsilisel informatsioonil ja vastaval analüüsil. Aruannetes leiavad põhjalikku käsitlust esitatud taotluste ja väljamaksete arvud ja maksumused, samuti ka avastatud rikkumised toetusrahade kasutamisel.

Meetmete mõjunäitajaid seirearuandes konkreetselt välja toodud ei ole. Viidatud on asjaoludele, et tegu on alles programmiperioodi algusega, mistõttu mõjunäitaja sihttasemega võrdlemine ei ole veel asjakohane või ei ole miskil muul põhjusel mõjunäitajat võimalik välja tuua. Keskendutud on pigem tulemusnäitajatele (nt toetuse saajate arv), mis võimaldavad hinnata, kuivõrd hästi meede on rakendunud meetme rakendamise ulatuse mõttes. Tulemusmõõdikud ja tehtud finantsanalüüs ei võimalda aga siiski hinnata meetmete tulemuslikkust veeseisundi parandamisel ehk meetmete tegelikku kvaliteeti keskkonnakasu osas.

Mõju indikaatorite hulgas on veeseisundit ja selle paranemist hinnata võimaldavad näitajad esitatud 2009. aasta seirearuandes vee seisundit kindlasti mõjutava alameetme „keskkonnasõbraliku majandamise toetus“ (meede 2.3.1) juures. Seejuures on aga vastavad väärtused välja toomata.

Indikaatori „glüfosaatide sisalduse vähenemine nitraaditundliku ala põhjavees“ juures on selgituseks, et mõju pole veel võimalik uurida, kuna glüfosaate on määratud üks kord 2009. aastal. Indikaatori „muutused toitelementide kogubilansis“ juures on märkuseks, et andmed puuduvad. Seega paraku tegelikult näitajad hetkel reaalse mõju kohta puuduvad.

Siiski võib seirearuannetes leida ka mõningaid veeseisundi koha pealt olulisi sisulisi tähelepanekuid.

Näiteks on meetme 1.8 juures 2009. aasta seirearuandes välja toodud järgnev: *Maaparandusühistud peaksid hindama kuivendussüsteemi toimimisvõime taastamiseks vajalike tööde jaotust tasakaalustatumalt ja keskenduma ka eesvoolude korrastamismahu suurendamisele, mis aitaks valgaladel väljakujunenud veerežiimi säilitada ja üleujutuste ohtu leevendada.*

Seirearuandes puudub antud märkuse pikem lahtiseletus. Küll võib aga eeldada, et meetme rakendamisel on rõhk olnud põllumajandusmaade tootlikkuse suurendamisel ning veekaitse edendamine on seejuures jäänud pigem tahaplaanile.

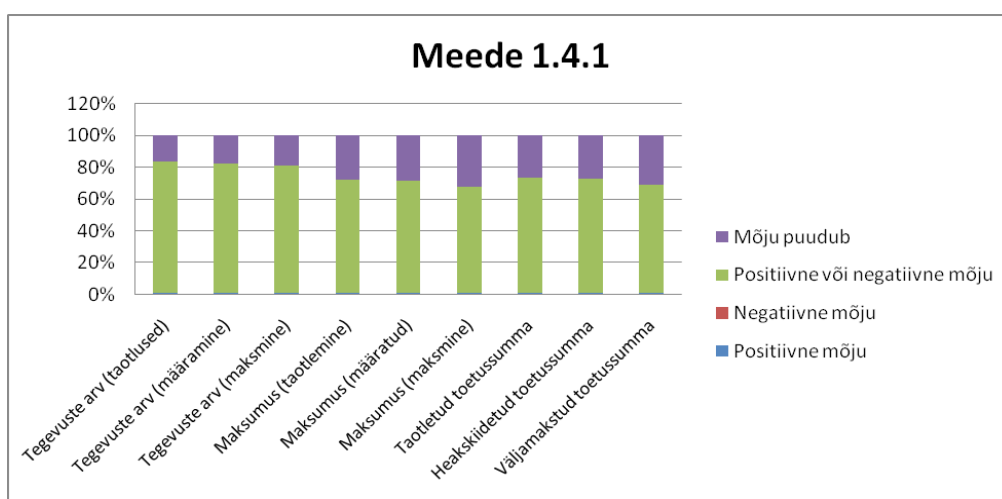
### 3.2.1.1 Esimese telje meetmed

Meetmete rakendamise, toetuse ulatuse ning efektiivsuse määramiseks analüüsiti 2008. ja 2009. aasta seirearuandeid. Vastavalt meetmete mõju määramisele (tabel lisas 1) hinnati meetmeid 1.4.1, 1.4.2, 1.8 (eeldatav otsene mõju veekeskkonnale) ning 1.3.1 (eeldatav kaudne mõju veekeskkonnale). Määramise aluseks võeti erinevate tegevuste toetamine meetme raames, investeeringute summa ning asjaolu, kas tegemist on positiivse või negatiivse mõjuga veekeskkonnale (võimalik vastuolu VRD eesmärkidega). Tulemused on esitatud graafikutel, mis kajastavad 2009. aasta toetuste jagamist. Graafikud näitavad pigem trende, kui reaalselt toetuste jagunemise dünaamikat.

#### **Meede 1.4.1 investeeringud mikropõllumajandusettevõtete arendamiseks**

Meetme 1.4.1 – investeeringud mikropõllumajandusettevõtete arendamiseks – analüüs näitab, et enamus toetatud projektide puhul on võimalik nii positiivne kui ka negatiivne mõju veekeskkonnale. Selliste meetmete osakaal on ligi 70%. Nimetatud meetme raames toetatakse hoonete ja seadmete ehitamist või rekonstrueerimist, aga ka erinevate vilja- ja marjapuude ostmist.

Otsese positiivse mõjuga tegevus on eeldatavasti rekonstrueerimistegevus. Samas ehitustegevuse mõju sõltub konkreetsest projektist. Otsese positiivse mõjuga kogu toetuste hulgast on 1% kõikidest tegevustest. Samas mõjuta tegevuste arv on väljamakstud summade osas üle 30%. Otsese negatiivse mõjuga tegevusi ei ole toetatud. Seega võib öelda, et meetme efektiivsus vee seisukohast sõltub iga konkreetse projekti elluviimisest. Olulisi erinevusi tegevuste arvu ning taotletud summade vahel ei ole. Seega võib eeldada, et toetuste saajad on küllaltki võrdsed.



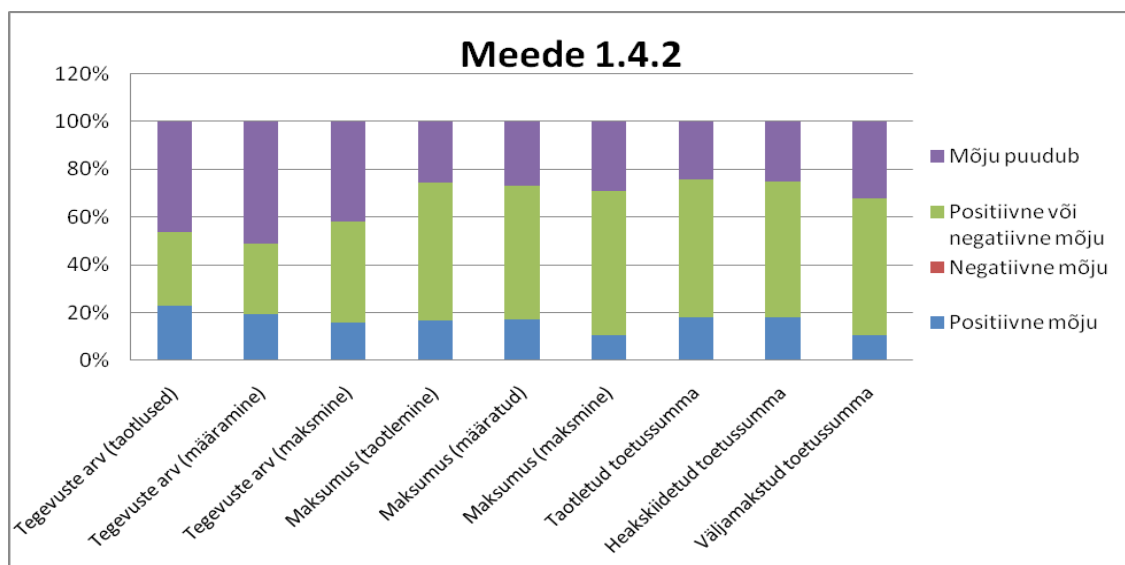
#### **Joonis 1 Meetme 1.4.1 rakendamine, toetuse ulatus ning efektiivsus veeseisundi säilitamisel või saavutamisel**

Meetme enese positiivsus tuleneb asjaolust, et toetatakse ekstensiivset ja mitmekesist põllumajandust võimaldavat põllumajandustootmist, mis omab

positiivset mõju veekeskkonnale eeldusel, et peetakse kinni heast põllumajandustavast.

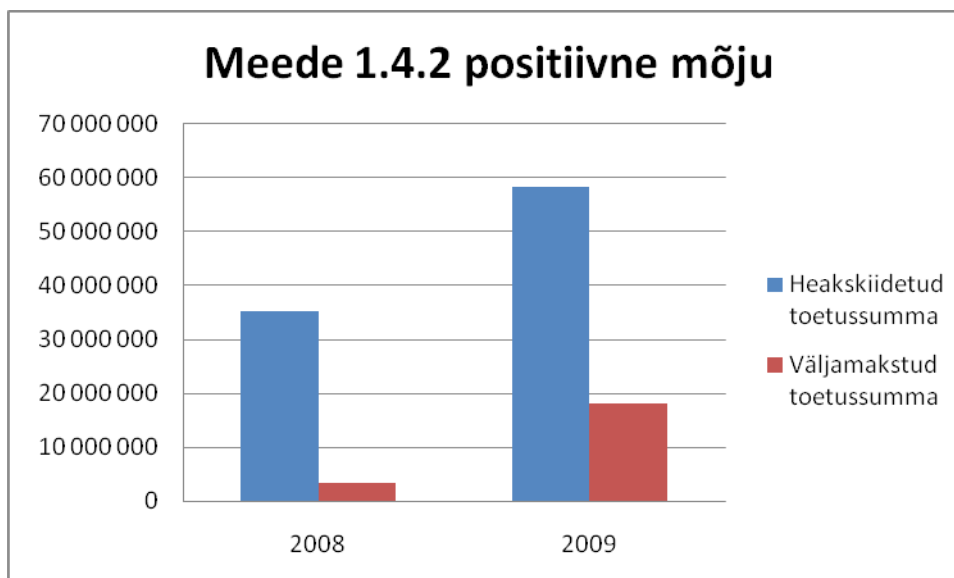
### **Meede 1.4.2 investeeringud loomakasvatusehitistesse**

Meetme 1.4.2 – investeeringud loomakasvatusehitistesse – analüüs näitab, et sarnaselt meetmega 1.4.1 moodustavad suurema osa väljamaksetest sellised tegevused, millel võib olla nii positiivne kui ka negatiivne mõju. Selle meetme alt on toetatud sõnniku-, silo- või söödahoidla paikse tehnoloogilise seadme paigaldamist, mille puhul võib eeldada otsest positiivset mõju. Otsest negatiivset mõjuga tegevusi ei ole toetatud. Tegevuste arv, mille mõju sõltub konkreetsest tegevusest (peamiselt erinevate loomakasvatushoonete ehitamine ja rekonstrueerimine), moodustab kõigist tegevustest ainult 30% ehk tegemist on finantsmahukate investeeringutega. Tulemus tõestab ka varasemalt teada tõsiasja, et suurema osa toetustest saavad suurfarmid.



### **Joonis 2 Meetme 1.4.2 rakendamine, toetuse ulatus ning efektiivsus veeseisundi säilitamisel või saavutamisel**

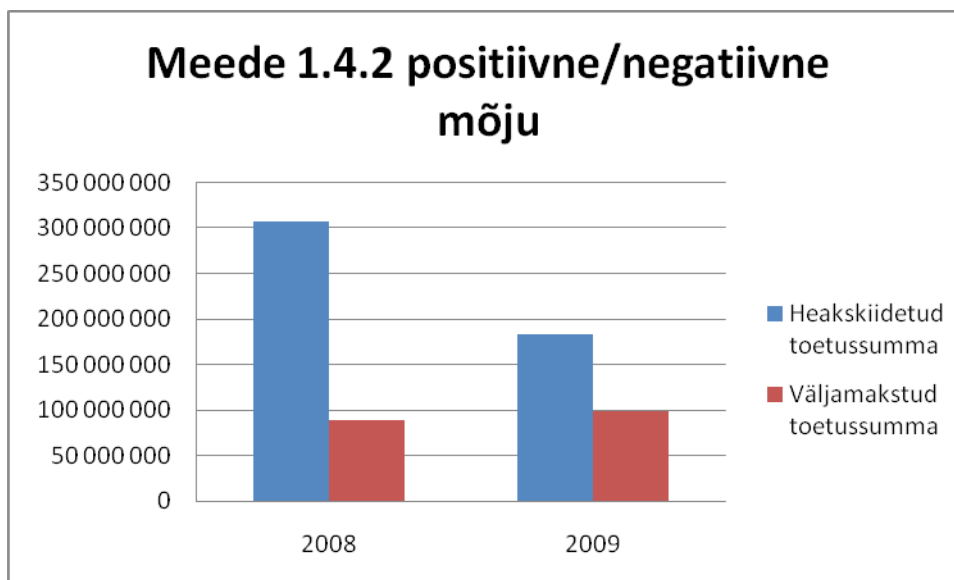
Alljärgneval joonisel on esitatud positiivset mõju omavatele tegevustele määratud ning realselt välja makstud toetuste jaotus 2008. ja 2009. aastal.



#### Joonis 3 Meetme 1.4.2 positiivse mõjuga tegevustele määratud toetuse summa ning tegelik kasutus 2008. ja 2009. aastal

Jooniselt on näha, et määratud toetussumma ja selle kasutamise puhul on olulised erinevused. Oma osa on kindlasti sellel, et 2008. aastal määratud toetussummad maksti välja 2009. aastal ent ka sellisel juhul on ligi pool taotletud summast jäänud välja maksmata.

Sarnane trend on ka loomakasvatuse ehitiste rekonstrueerimise ja ehitamisega, sest üldjuhul toetatakse tegevusi ühe ja sama taotluse raames.

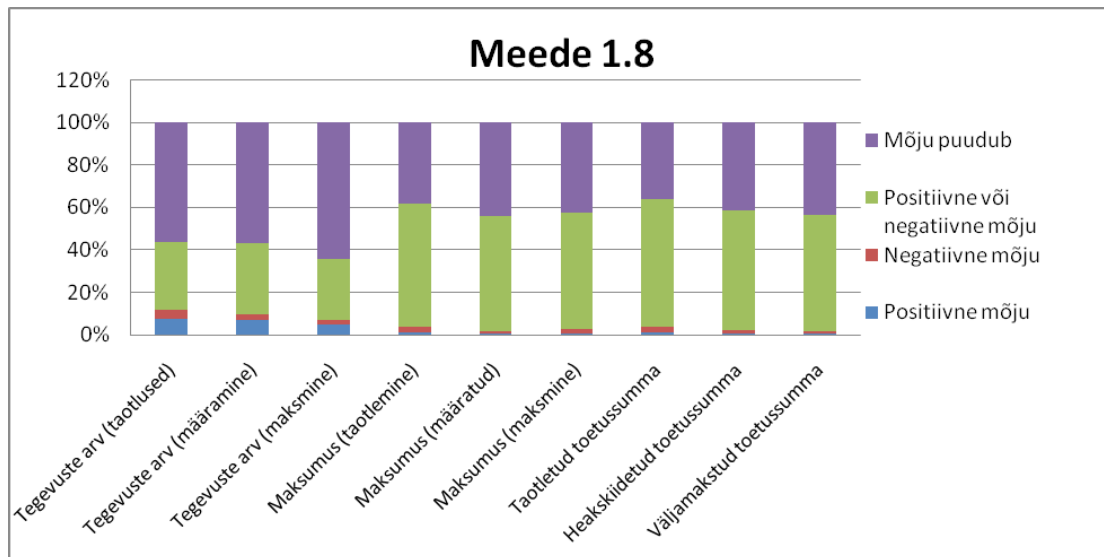


#### Joonis 4 Meetme 1.4.2 positiivse/negatiivse mõjuga tegevustele määratud toetuse summa ning tegelik kasutus 2008. ja 2009. aastal

Meetme 1.4.2 puhul võib suurte mööndustega järeldada, et meede ei ole efektiivne veeseisundi hoidmiseks või parandamiseks, sest otsese positiivse mõjuga tegevused on jäetud elluviimata. Tegemist on väga meelevaldse hinnanguga, sest toetuse määramise ja tegeliku väljamaksmise puhul on ajaline lõtk.

### **Meede 1.8 Põllu- ja metsamajanduse infrastruktuur**

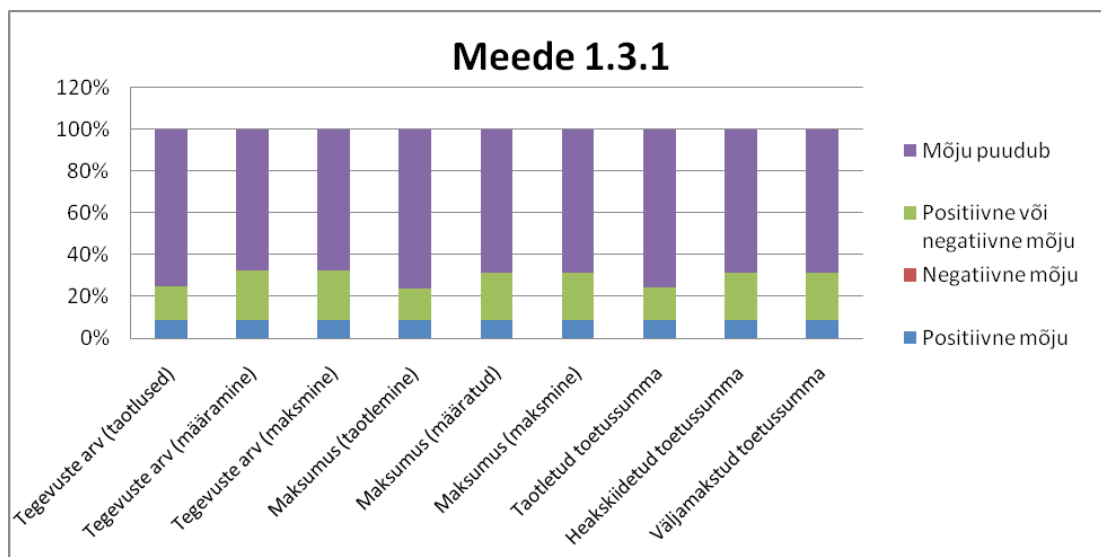
Meetme 1.8 – põllu ja metsamajanduse infrastruktuur – analüüsi tulemusena järeldub, et otsese positiivse mõjuga tegevuste osakaal on väga väike ning enamus toetatud tegevuste puhul mõju puudub või on võimalik nii positiivse kui ka negatiivse mõju (maaparandussüsteemi mõju sõltub mitmetest kriteeriumidest) avaldumine sõltuvalt konkreetsest tegevusest. Seejuures on sarnaselt meetmele 1.4.2 selliste tegevuste arv umbes 30% ent määratud summadest üle 50%. Toetatud on ka võimaliku otsese negatiivse mõjuga tegevusi (niisutamine). Sellised tegevuste osakaal ei ole, aga suur.



**Joonis 5 Meetme 1.8 rakendamine, toetuse ulatus ning efektiivsus veeseisundi säilitamisel või saavutamisel**

#### **Meede 1.3.1 Nõuandeteenuse toetamine**

Alltoodud jooniselt on näha, et suurem osa nõuandeteenuse toetusest on jagatud sellistele tegevustele, millel mõju puudub. Kõige enam on toetatud finantsmajanduse ala. Otsese positiivse mõjuga on eeldatavasti nõuetele vastavusega ning keskkonna, sh põllumajanduskeskkonna alane nõuanne. Selliste nõuandeteenuste osakaal kogu toetusest on vaid 10%. Olulisi erinevusi tegevuste arvu ning taotletud summade vahel ei ole. Seega võib eeldada, et toetuste saajad on küllaltki võrdsed.



**Joonis 6 Meetme 1.3.1 rakendamine, toetuse ulatus ning efektiivsus veeseisundi säilitamisel või saavutamisel**

### 3.2.1.2 Teise telje meetmed

Teise telje meetmete puhul ei ole võimalik välja tuua eraldi tegevusi ning nende abil meetmete mõju hinnata, mistõttu on võimalik anda vaid üldisem ülevaade. Tuginedes eelnevale analüüsile otsese positiivse mõjuga meetmete selgitamiseks, selgub seirearuandest, et veeseisundi parandamisele suunatud meetmetele eraldatud maksed moodustavad kõigist 2. telje väljamaksetest 2009. aasta lõpu seisuga ca 45% ehk alla poole. Neile lisanduvad kaudse või positiivse mõjuga ning kahetise mõjuga meetmed.

2009. aastal võeti II telje raames vastu 18 928 taotlust. Arvuliselt kõige enam, 7 173 taotlust, esitati ebasoodsamate piirkondade toetusmeetme raames, need moodustasid toetuste koguarvust 37,9%. Ebasoodsamate piirkondade toetus võtab suurima osakaalu ka senistest II telje väljamaksetest.

Ebasoodsamate piirkondade toetuse mõju veeseisundile on kahetine – ühelt poolt on toetuse saajatel kohustus täita nn baasnõudeid. Teisalt soodustab toetuse rakendamine (intensiiv)põllumajandust piirkondades, kus selle osakaal ilma sekkumata tõenäoliselt langeks. Põllumajandus on aga Eestis üks olulisemaid survetegureid, mis vee head seisundit ohustab.

Alljärgnevalt on välja toodud eeldatava positiivse mõjuga meetmete rakendamine.

#### **Meede 2.2 Natura 2000 toetus põllumajandusmaale**

Senistest II telje meetmete väljamaksetest moodustavad meetme 2.2 väljamaksed alla 3%. 2009. aasta jooksul välja makstud (2008. aasta taotluste eest) toetussumma oli kokku 10 549 562 krooni.

#### **Meede 2.3.1 keskkonnasõbralik majandamine**

Keskkonnasõbraliku majandamise (KSM) toetust taotleti 2009. aastal kokku 470 820 ha-le, 83% taotlusalusest pinnast sooviti toetust põhi- ja lisategevuse eest ning ainult 17% taotlejatest piirdus põhitegevusega.

II telje väljamaksetest (2009. aasta lõpu seisuga) moodustavad keskkonnasõbraliku majandamise meetme väljamaksed veidi alla kolmandiku.

Seirearuandest selgub, et KSM toetust saavate alade kogupindala täidetakse väikse arvu põllumajandusettevõtjatega – 10% põllumajandusettevõtetest said 2008. aastal 77% toetuste kogusummast.



Meetme tulemusindikaator – edukalt hooldatav ala, mis aitab kaasa bioloogilisele mitmekesisusele, kõrge loodusväärtusega põllumajandusele ja metsandusele ning vee ja mulla kvaliteedile, sai täidetud juba kohustuste võtmise esimesel aastal.

### **Meede 2.3.2 mahepõllumajandusliku tootmise toetus**

Senistest II telje meetmete väljamaksetest moodustavad meetme 2.3.2 väljamaksed ligi 11%. 2009. aastal oli MAK 2007–2013 raames mahepõllumajandusliku tootmise toetuse taotlejaid 978. Taotletud pind kokku oli 77 693,68 ha.

### **Meede 2.6 kaitsemetsa rajamise toetus põllumajandusmaale**

Kaitsemetsa rajamise toetusel on eeldatavalt märkimisväärne positiivne mõju hajureostuse vähendamisele. Väljamaksed nimetatud meetmele moodustavad aga vaid alla 1% kõigist telje väljamaksetest.

2009. aastal esitati 363 metsakultuuri hooldamise taotlust 1 196,8 ha kohta. 2008. aasta metsakultuuri hooldamise toetust maksti 2009. a 395 taotlejale välja 1 675 613 krooni.

#### **3.2.1.3 Järeldused**

Positiivse mõjuga tegevuste toetamine kõigub telgede ja meetmete lõikes, kuid üldistavalt võib järeldada, et mõningases ülekaalus on pigem tootjate majanduslikule stabiilsusele suunatud tegevused kui otseselt keskkonnaseisundit parandavad tegevused.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et meetmete efektiivsuse hindamine olemasoleva MAK seire alusel on väga raske kui mitte võimatu. Seda eelkõige seetõttu, et mõju veekeskkonnale ei ole üldjuhul eraldi mõõdikuna välja toodud ning tegelik mõju avaldub eelkõige konkreetse projekti elluviimisel. Enamus meetmete puhul on valdavaks tegevused, millega võib kaasneda nii positiivne kui ka negatiivne mõju või ainult üks nendest. Paljudel juhtudel ei ole taotluste koostamisel ning hilisemal hindamisel kriteeriumiks vastavus VRD eesmärkidele. Meetmed võivad olla efektiivsed ent kuna puuduvad adekvaatsed seire andmed on tegemist oletusega ehk olukord võib olla ka vastupidine.

MAK meetmete ja VRD eesmärkide otsese seotuse puudumisele viitab ka Eesti esitatud raport Euroopa Komisjonile.<sup>2</sup> Raportis tuuakse välja, et kuigi MAK meetmete alusel finantseeritakse tegevusi, mis on keskkonda kaitsvad, puudub otsene viide VRD eesmärkide saavutamisele.

#### **3.2.2 Veeseire**

MAK 2007-2013 meetmete rakendamise mõju avaldumist veeseire tulemustes on käesoleval ajahetkel vara oodata ning analüüsida. Nii põhja- kui pinnavee puhul võib kuluda rohkelt aastaid, enne kui muutunud põllu- või metsamajandusliku tootmispraktika tagajärjed kontsentratsioonide näol nähtavaks muutuvad. Meetmete reaalse rakendamise alguseks võib lugeda 2008. aastat (2007. aastal toimus eeskätt finantseerimismehhanismide väljatöötamine) ning täies mahus riikliku seireprogrammi seireandmed on käesoleval ajal olemas 2009. aasta kohta.

Muutused põllumajandustootmises ja selle intensiivsuses avalduvad eeldatavalt kõige kiiremini ja selgemini drenivee keemilises koostises, mida on uuritud MAK püsihindamise raames (vt allpool).

#### **Riiklik seire**

<sup>2</sup> Estonian report of an in-depth assessment of RD-programmes 2007-2013 as regards water management

Vee seire toimub riikliku keskkonnaseire programmi alamprogrammide raames: siseveekogude seire, põhjavee seire ja rannikumere seire programm<sup>3</sup>. Alamprogrammid on omakorda jagatud allprogrammideks. Vee seireprogrammide koostamisel on oluliseks eeskätt kooskõla VRD seireõuetega ja veemajanduskavadega. Riiklikel veeseireprogrammidel (seirejaamade ja parameetrite valikul) puudub otsene seos MAK-ga ning seiretulemusi seetõttu keeruline siduda MAK meetmete rakendamise tulemuslikkusega.

Enim tähelepanu tasub pöörata nitraaditundliku ala seireprogrammidele. Nitraaditundlikuks loetakse ala, kus põllumajanduslik tegevus on põhjustanud või võib põhjustada nitraatioonisalduse põhjavees üle 50 mg/l või mille pinnaveekogud on põllumajanduslikust tegevusest tingituna eutrofeerunud või eutrofeerumisohus. Nitraaditundlikud alad määratakse intensiivse põllumajandustootmisega piirkondade põhja- ja pinnavee kaitseks, seega võib eeldada, et nimetatud alal oleksid MAK meetmete positiivsed ja negatiivsed mõjud enim täheldatavad ja suurema olulisusega. Eestis on nitraaditundlik ala määratud Vabariigi Valitsuse 21. jaanuari 2003. aasta määrusega nr 17 „Pandivere ja Adavere-Põltsamaa nitraaditundliku ala kaitse-eeskiri“.

Nitraaditundlikul alal teostatakse põhjavee seire alamprogrammi alt nitraaditundliku ala põhjavee seiret. Eraldi pinnaveeseiret nitraaditundlikul alal ei teostata, kuid nitraaditundlikult alalt alguse saavatel jõgedel on pinnaveeseire lävendid.

Kuigi 2009. aasta seiretulemuste põhjal on nitraaditundliku ala põhjavees 2009. aastal toimunud väike nitraatiooni kontsentratsiooni langus, on viimaste aastate kokkuvõttes (alates 2006. aastast) põhjavee nitraatide sisaldus neil aladel oluliselt kasvanud<sup>4</sup>. NTA pinnaveekogudes on nitraadisaldus suhteliselt kõrgem kui suures osas mujal, kuid ei ületa siiski valdavas osas seirepunktides sihtarvu. Nitraadiala jõgede seirelävendites on sarnaselt põhjaveele viimastel aastatel nitraatide sisaldus kasvanud<sup>5</sup>. Seega ei saa meetmetest tingitud positiivseid trende põllumajandusliku piirkonna veeseisundis välja tuua.

### **MAK püsihindamine**

Nõukogu määruse nr 1698/2005 artikli 86 lõike 1 kohaselt kehtestab iga liikmesriik püsihindamise süsteemi. Püsihindamise süsteemi eesmärgiks on uurida arengukava trende seoses selle eesmärkidega, kasutades tulemus- ja vajaduse korral mõjunäitajaid. Püsihindamine peab tagama MAK-i pideva hindamise kogu programmiperioodi jooksul. Kokkuvõtte aastase tegevuse kohta lisatakse iga-aastasele seirearuandele.

MAK-i I, III ja IV telje püsihindamissüsteemis otseselt veeseisundiga seotud hindamisvaldkondi ette nähtud ei ole, küll aga on veevaldkond lülitatud II telje püsihindamissüsteemi. Vee hindamisvaldkonnas teostati 2009. aastal uuringuid toiteelementide kasutuse ja pestitsiidide kasutuskooormuse ning taimetoiteelementide kontsentratsiooni kohta drenivees. Lisaks toimus (jätkus) Räpu jõe valgala pilootuuring. Antud uuringute kokkuvõtte on esitatud 2009. aasta MAK seirearuandes. Uuringud on läbi viidud konkreetsetel uuringualadel ning nende tulemusi peaks olema võimalik ekstrapoleerida teistele põllumajanduslikele aladele. Samas ei anna käesoleva ajahetke esitatud püsihindamise tulemused siiski ülevaadet senisest meetmete rakendamise mõjust veeseisundile ning vastavaid järeldusi teha ei saa.

Uuringute tulemused olid järgnevad<sup>6</sup>:

<sup>3</sup> Riiklik Keskkonnaseire programm, <http://eelis.ic.envir.ee:88/seireveeb/>

<sup>4</sup> Eesti Keskkonnauuringute Keskus 2009. Pandivere nitraaditundliku ala põhjavee seire 2009. aastal

<sup>5</sup> Tallinna Tehnikaülikool, Keskkonnatehnika instituut 2010. Põhja-Eesti jõgede hüdrokeemiline seire 2009. Aastal. Aruanne.

<sup>6</sup> Põllumajandusministeerium 2010. Eesti maaelu arengukava 2007–2013 2009. aasta seirearuanne

· Nitraatiooni kontsentratsioon drenivees jäi enamikel juhtudel allapoole lubatud piirnormi (50 mg/l). Vedelsõnniku sisseküünd sügisel põhjustas nitraatiooni kontsentratsiooni tõusu üle piirnormi nii sügistalvise kui ka varakevadise suurvee ajal. Vedelsõnniku sügisene laotamine suurendab oluliselt toitainete leostumist sügistalvisel ja varakevadisel perioodil.

· Kuigi fosfori bilanss oli enamikel põldudel negatiivne või napilt tasakaaluline, ületas fosfori kontsentratsioon enamikes võetud veeproovides pinnaveekogumite kesise kvaliteediklassi väärtuse. Veelgi enam, 59% kogutud proovidest kuulusid fosfori sisalduse poolest väga halba kvaliteediklassi.

· Lämmastiku leostumine seireperioodil ulatus KSM põldudel 3,7...20,3 kg/ha ja ÜPT põllul 22,5 kg/ha.

· Fosfori leostumine oli seireperioodil KSM põldudel 0,22...0,38 kg/ha ja ÜPT põllul 0,75 kg/ha.

Räpu jõe valgala:

· Seirepõllu fosfori bilanss on negatiivne ja kuigi nii lämmastiku kui ka kaaliumi bilanss on positiivsed, jääb väetistega tagastatavate taimetoiteelementide osakaal alla optimaalse.

· Nitraatiooni kontsentratsioon drenivees oli seireperioodil 3,5...67,9 mg/l. Kõrgem oli nitraatide sisaldus 2008/09. aasta sügistalvel ja kevadise suurvee perioodil ning piirnormi ületavate proovide arv moodustas 29% kogutud proovide üldarvust.

· Fosfori kontsentratsioon drenivees ületas pooltel mõõtmistest piirnormi ja ulatus 0,005...0,22 mg/l ning seda väga madala väetamistaseme puhul, kus mineraalväetistega anti fosforit 7,5 kg/ha.

· Lämmastikväetiste kasutamine kogu valgala kohta vähenes 2006. aastal 82-lt kuni 69 kg/ha 2007. aastal. Kogu valgla haritava maa toitainete bilanss oli 2007. aastal 40 kg N, 4 kg P ja 21 kg K ha kohta.

· Dreenide ja jõe seire tulemused osutavad ka, et lämmastiku ärakanne põllult drenidesse ja sealt edasi kuivenduskraavidesse ning jõkke toimub üsna erinevaid teid mööda sõltuvalt sademetest ja mulla külmumisest. Seetõttu võib eelkõige talveperioodil, kui sulad vahelduvad külmemate perioodidega, olla toitainete pindmine äravool põllult väga oluline ja dreeneid kaudu lisandub jõesüsteemi suhteliselt vähene kogus. See asjaolu viitab veelkord talvise taimkatte eelistele, mis vähendades toitainete pindmist äravoolu vähendab kokkuvõttes ka toitainete ärakannet.

### 3.2.3 MAK meetmete kajastumine veemajanduskavades

Vee kaitse kavandamise ja korraldamise tegevusraamistik on kehtestatud EL veepoliitika raamdirektiiviga (2000/60/EÜ). Raamdirektiiv hõlmab kõiki teisi veealaseid direktiive ning seab veekaitse põhieesmärgiks kõikide vete (pinnavee, sh rannikuvee, ja põhjavee) hea seisundi saavutamise aastaks 2015.

Veepoliitika raamdirektiivi nõuete ning selles toodud tegevusraamistiku rakendamine toetub veemajanduskavade koostamisele. Selleks, et saavutada kõikide vete hea seisund aastaks 2015 peavad kõik riigid rakendama valgalapõhise veemajanduse põhimõtteid, moodustama veemajanduse korraldamiseks vesikonnad ning koostama igale vesikonnale veemajanduskavad, mis peavad tagama kõikides teistes veealastes direktiivides toodud meetmete ning kõikvõimalike lisameetmete abil hea seisundi tähtaegse saavutamise. Veemajanduskava horisontaalse iseloomu tõttu on veemajanduskavas osaliselt näidatud ka muude tegevuskavade poolt rahastatavad kulutused.

Maaelu arengukava meetmed peaksid seega samuti olema integreeritud veemajanduskavade meetmekavadesse. Probleemiks on selle puhul asjaolu, et kui maaelu arengukava koostamine toimub Põllumajandusministeeriumi haldusalas, siis veemajanduskavade koostamine Keskkonnaministeeriumi haldusalas. Samuti pole nimetatud dokumentide koostamine ajaliselt täpselt kattuv. Lääne-Eesti vesikonna, Ida-Eesti vesikonna ja Koiva vesikonna veemajanduskavad on kinnitatud 2010. aastal.

Kinnitatud vesikondade meetmekavades ei ole otseselt välja toodud viidet, et teatud meede sisaldub maaelu arengukavas ning rahastatakse antud allikast. Samas on meetmekavades siiski meetmeid, mis on suunatud põllumajanduse mõju leevendamisele ning on MAK-ga ühised<sup>7</sup>, eelkõige:

- loomafarmide korrastamine (sõnnikuhoidlate korrastamine, silohoidlate rajamine sõnnikulaotustehnika soetamine, reoveekäitluse täiustamine);
- veekaitse metsaribade rajamine;
- põllumajandustootjatele koolitus- ja infoseminaride korraldamine.

Samad meetmed esinevad ka detailsemal tasemel koostatud alamvesikondade veemajanduskavades. Eeldada võib, et nimetatud meetmete täitmine toimub just MAK toetuste abil.

MAK meetmeid nähakse eelkõige hajukoormuse piiramise panustavatena. Antud valdkonnas on välja toodud keskkonnasõbraliku majandamise toetus (väetamispiirangud, taimkatte kohustus), mahepõllumajandusliku tootmise soodustamine (mineraalväetiste ja taimekaitsevahendite vähendamine), metsaribade rajamise toetus põllumajandusmaale, kuivendussüsteemide korrastamine (meetme „Põllu- ja metsamajanduse infrastruktuur“ raames).<sup>8</sup>

Eeltoodust võib järeldada, et MAK meetmed on teatud tasemel integreeritud ka veemajanduskavadesse. Meetmete veekaitsele küljele on seega tähelepanu pööratud ning neid on vastavas valdkonnas rakendusse võetud.

### 3.3 ÜPP ja MAK meetmete piisavus

ÜPP ja MAK meetmete analüüsist järeldus, et MAK meetmete puhul on keeruline määrata konkreetne positiivne või negatiivne mõju vee hea seisundi säilitamiseks või saavutamiseks. Üksikute meetmete puhul on võimalik määrata konkreetne positiivne mõju. Paljudel juhtudel on võimalik mõju kaudne, mistõttu mõju veeseisundile on pea võimatu määrata. Otsene mõju hea veeseisundi hoidmiseks või parandamiseks on määratav meetmete 1.4.1 ja 1.4.2 alusel sõnniku-, silo- ja söödahoidlate rajamisel või rekonstrueerimisel. Nende meetmete puhul on määratav põhjustagajärg seos. Meetme 1.8 alusel rajatavad või rekonstrueeritavad niisutussüsteemid omavad negatiivset mõju veekeskkonnale läbi veevõtu. Mõju suurus sõltub võetava vee kogusest ning selle allikast. Võimalik, et nimetatud meetmete toetamisel muudetakse veekogu seisundit või takistatakse hea seisundi saavutamist. Sama meetme alt toetatakse maaparandussüsteemide rajamist, rekonstrueerimist ja uuendamist, mis võib omada veekogudele nii positiivset kui negatiivset mõju.

Tingimustes, kus ei ole määratud põhjustagajärg seos meetmete rakendamise ning hea veeseisundi säilitamise või saavutamise vahel ei ole võimalik adekvaatselt hinnata meetmete piisavust põllumajandustootmise mõju vähendamiseks. Olukorda raskendab veelgi asjaolu, et põllumajandus sõltub otseselt vee olemasolust ja kasutamisest. Paljudes EL liikmesriikides on peamiseks veega seotud probleemiks kuivendus- ja niisutussüsteemid. Eestis on olulisimaks probleemiks pinna- ja põhjavee reostumine põllumajandusest pärit saasteainetega. Kuivendus- ja

<sup>7</sup> Keskkonnaministeerium 2010. Ida-Eesti vesikonna veemajanduskava

<sup>8</sup> Keskkonnaministeerium 2010. Lääne-Eesti vesikonna veemajanduskava

niisutussüsteemid on tehnogeensed objektid, mille tegevust on võimalik pidevalt kontrollida ning võimalikku mõju veekeskkonnale avastada. Saasteainete jõudmise levikuteekonna määramine pinna- ja põhjavette on märgatavalt keerulisem ning nõuab pideva seire teostamist. Punktallikatest (sõnniku- ja silohoidlad) tulenevate saasteainete levikuteekonna ning võimaliku mõju määramine on võimalik. Hajureostuse (põldude väetamine ning taimekaitsevahendite kasutamine) puhul väga keeruline ning kallis.

Kuna meetmete eesmärgiks või indikaatoriks ei ole üldjuhul veeseisundi säilimine või parandamine, sõltub mõju konkreetsest projektist, mida toetatakse. Rajatava lüpsifarmi võimalik mõju veele sõltub selle asukoha parameetritest (põhjavee kaitstus, pinnaveekogude olemasolu jne). Juhul, kui farm asendatakse ebasoodsast asukohast soodsasse, on mõju positiivne. Farmi viimisel aga ebasoodsasse asukohta negatiivne. Täiesti uue farmi rajamisega kaasneb loomade arvu suurenemine ning potentsiaalne mõju põhja- ja pinnaveele. Eriti piirkondades, kus on niigi suur farmide kontsentratsioon. Suurfarmide rajamisel viiakse läbi keskkonnamõju hindamine (KMH) ning väljastatakse hiljem keskkonnamõju hindamist, väiksemate farmide puhul piisab ehitusprojektist. KMH läbi viimisel võib eeldada võimaliku farmist lähtuva mõju hindamist põhja- ja pinnaveele. Pelgalt ehitusloa väljastamisel ei pruugita nimetatud aspektidele tähelepanu pöörata.

Paljudel juhtudel ei ole võimalik otsust mõju hea vee seisundi säilitamiseks või saavutamiseks määrata meetmete tasandil. Alternatiiviks on määrata meetme hindamise üheks kriteeriumiks või indikaatoriks konkreetse tegevuse mõju veekeskkonnale.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et olemasolevatest ÜPP ja MAK meetmetest ei ole põhjustagajärg seosele toetudes võimalik määrata meetmete mõju hea veeseisundi säilitamiseks või saavutamiseks.

Sellest tulenevalt on oht, et meetmete rakendamisel on rõhk pigem tootjate majanduslikule stabiilsusele suunatud kui keskkonnaseisundit parandavatel tegevustel. Kuna süsteem ei eelista tegevusi veekogude kaitsest lähtuvalt, võivad erineda toetusmeetmed soosida uute reostusallikate teket ning põllumajandustegevuse intensiivistumist. Vaatamata seatud veekaitsemeetmetele tähendab see reostuskoormuse mõningast kasvu.

ÜPP ja MAK meetmeid tänases seisus võib ideoloogiliselt lugeda piisavaks, kuid vajalik oleks konkreetsete tegevuste valiku, järelevalve ja hindamissüsteemide täiendamine.

### **3.4 Takistused veekaitseks suunatud meetmete ulatuslikumaks rakendamiseks**

Põllumajandus ning keskkonnakaitse on teineteise suhtes küllaltki vastandlikud tegevused. Vastandlikkus on seda suurem, mida intensiivsema põllumajandusega tegeletakse.

Inimkonna jaoks on esmatähtis puhta vee olemasolu. Eestis võtame vee olemasolu enesestmõistetavalt, sest elame piirkonnas, kus sademed ületavad aurumist. Mujal esilekerkinud probleeme, kus joogivett ei jätku, sest see on vajalik niisutussüsteemide toimimiseks, meil põllumajandusega seonduvalt üldjuhul ei ole. Probleemiks on hoopis tihti nähtamatud, vette jõudvad saasteained. Nende sisalduse määramine ning mõju tajumine on tunduvalt raskem kui kogeda veepuudust. Seega on üheks takistuseks meetmete ulatuslikumaks rakendamisel probleemide määramise keerukus ning komplekssus.

Põllumajanduse eesmärk on inimestele vajaliku toidu tootmine ning teiste heaolu tagavate teenuste pakkumine. Eesti põllumajandus on võrreldes mitmete teiste EL liikmesriikidega keerulisemas olukorras. Kliimaatilised tingimused piiravad tootmist sellisel, et aastas on võimalik saada üks saak. Samuti on probleeme muldade

viljakusega. Uute liikmesriikide põllumeestele maksatavad toetused kehtiva ÜPP raames on oluliselt väiksemad vanemate liikmesriikide omadest. Selleks, et püsida konkurentsivõrre tehakse järeleandmisi ning üheks kannatajaks on keskkond. Nii näiteks on väga keeruline rakendada rangemaid väetamise norme, sest see võib otseselt halvendada Eesti põllumajanduse konkurentsivõimet.

Eestis reguleerib vee kasutamist ja kaitset veeseadus. Veeseadusesse on integreeritud põllumajandusega seonduvad veekaitse küsimused (sõnniku hoidmine ja käitlemine). Veeseadus on keskkonnaõiguse valdkonda kuuluv õigusakt ent mitmed selle rakendusaktid kuuluvad teistesse valdkondadesse. Nii on mitmed põllumajandustegevusega seonduvad rakendusaktid välja töötatud Põllumajandusministeeriumis, kelle ülesandeks on põllumajanduse, mitte veekaitse küsimuste lahendamine. Põllumajandusministeeriumi ülesandeks on ÜPP ja MAK elluviimine. Keskkonnaministeeriumi, kui keskkonnavaldkonda koordineeriva ministeeriumi, ülesandeks on VRD tulenevate kohustuste täitmine ning hea veeseisundi tagamine ning saavutamine. Nimetud eesmärkide vastuolud võivad viia koostööprobleemideni.

Põllumajandusministri poolt on veeseaduse alusel välja antud järgmised määrused:

1. Sõnniku koostise nõuded. Põllumajandusministri 21. augusti 2003. a määrus nr 85
2. Põlluraamatu vorm ja põlluraamatu pidamise kord. Põllumajandusministri 9. aprilli 2003. a määrus nr 36

Siiani tekitab probleeme loomühikute määramine. Mitmed veeseaduses esitatavad nõuded on otseselt seotud loomühikutega ent ühtne meetodika siiani puudub. Kehtivad erinevad rakendusaktid (sh ÜPP rakendamise seaduse alusel), milles on esitatud loomühikud erinevate väärtustena.

ÜPP ning MAK elluviimist korraldab Põllumajandusministeerium ning Keskkonnaministeerium osaleb protsessis, kui huvitatud osapool. Maaelu areng ei sõltu pelgalt põllumajandusest ning seetõttu on mitmed keskkonnakaitsemeetmed jõudnud ka MAK-i. Nende meetmete lisamine MAK-i näitab, et laias laastus koostöö erinevate ministeeriumide vahel toimib. Sarnane on protsess olnud ka veemajanduskavade koostamisel ning meetmete välja töötamisel. Erinevus seisneb korraldavas asutuses. Veemajanduskavade koostamisel on korraldavaks asutuseks Keskkonnaministeerium ja kaasatud asutuseks Põllumajandusministeerium.

Kahe osaliselt vastandlike eesmärkidega ministeeriumide omavahelisest koostööst sõltub tegelik VRD eesmärkide elluviimine. Arvestades „tervisekontrolli“ tulemusi, võib eeldada, et tulevikus sellised lõhed vähenevad kogu EL-s ning Eestis.

## 4 ETTEPANEKUD JÄRGMISE ÜPP JA MAK FINANTSPERIOODI MEETMETE TÄIENDAMISEKS JA MUUTMISEKS

Alljärgnevalt on kokkuvõtlikult toodud põhjendatud soovitusel ja ettepanekud. Soovitusel on välja kasvanud eelnenud analüüsist.

- Konkreetsete veeseisundi parandamisele suunatud indikaatorite lisamine meetmetele.

MAK meetmete kirjeldustes on veeseisundi parandamine sageli välja toodud küll meetme rakendamise vajaduse põhjenduses, kuid veeseisundi parandamine ei ole siiski jõudnud meetme sõnastatud eesmärkidesse ega meetme rakendamise tõhususe indikaatoritesse.

Meetme mõju veeseisundile peaks väljenduma enamaste meetmete mõjunäitajate nimistus, soovitatavalt vähemalt otsese eeldatava positiivse mõjuga meetmete puhul.

- Veele avaldatava mõju hindamine projektide rakendamise juures.

Mitmed MAK meetmed võivad avaldada nii positiivset kui negatiivset mõju sõltuvalt projekti iseloomust, asukohast jm teguritest. Toetuse taotlemisel ei ole taotlejatele seatud seejuures tingimusi, mis annaksid positiivse mõjuga tegevustele otseseid eeliseid negatiivsete mõjudega tegevuste ees (nt et eelistatud oleks olemasoleva veekogude reostusobjekti mõjude leevendamine uue reostusobjekti rajamise asemel).

Projektide rakendamise juures oleks vajalik koguda informatsiooni nende võimalikust mõjust veeseisundile. Tegevuste juures võiks juba taotluse esitamise etapis lisada andmed selle kohta, kas tegevuse piirkonda jääb pinnaveekogusid ning mis seisus nad on, milline on piirkonna põhjavee kaitstus ning milline on tegevuse eeldatav mõju veeseisundile. Antud andmete olemasolul on võimalik hiljem teha järeldusi, kui suur osa rahadest on läinud veeseisundi parandamisele suunatud tegevustele ning kui suur osa neutraalse või isegi negatiivse mõjuga tegevustele. Käesolevas olukorras selliste järelduste tegemine võimalik ei ole.

- Veemajanduskavade alase teabe sidumine nõuande- ja koolitustegevustesse.

Nõuande- ja koolitustegevuste läbiviimine peaks lisaks kohustuslike majandamisnõuete ja heade põllumajandustavade alasele teabele andma ka veepoliitika raamidirektiivi ja veemajanduskavadega seonduvat asjakohast teavet. Nõuandeteenus võiks silmas pidama konkreetset (alam)vesikonda ja sealseid peamisi probleeme. Põllumajandustootjatele koolitus- ja infoseminaride korraldamine on üks veemajanduskavade meetmekavades ette nähtud meetmest, mistõttu kahe kava eesmärkide ühildamine on väga oluline.

## 5 KOKKUVÕTE JA JÄRELDUSED

Käesoleva analüüsi eesmärgiks oli anda ülevaade Eestis rakendatavatest ÜPP ja Eesti MAK meetmetest ja toetustest ning kuivõrd need vastavad Euroopa Liidu (EL) poolt seatud eesmärkidele. Selleks analüüsiti ÜPP rakendamise seadust MAK arengukava ning sellega seonduvaid dokumente ning anti ülevaade, millisel määral need toetavad VRD tulenevate eesmärkide täitmist.

Eelpool nimetatud dokumentide analüüs näitas, et otseselt hea veeseisundi hoidmiseks või parandamiseks suunatud meetmete hulk on väga väike. Enamus MAK meetmete puhul ei ole eesmärkide või indikaatoritena käsitletud VRD eesmärke. Siiski on mitmete meetmete puhul võimalik eeldada otsest positiivset mõju veeseisundile sõltumata sellekohaste eesmärkide või indikaatorite puudumisest. Samas on mitmeid meetmeid, mille puhul võib eeldada nii negatiivse kui ka positiivse mõju avaldumise. Mõju polaarsus sõltub nendel juhtudel konkreetselt rahastatavast projektist. Otsesele mõjule lisaks on meetmeid, mis võivad veeseisundit mõjutada kaudselt.

Põllumajandus ning keskkonnakaitse on omavahel osaliselt vastandlikud tegevused ning seetõttu ei saa eeldada, et põllumajanduse strateegilised dokumendid oleksid keskendunud täielikult keskkonnaküsimustele. Oluline on tasakaalu leidmine põllumajandustootmise ning keskkonnaküsimuste lahendamisel. MAK koostamise korraldamisega tegeleb Põllumajandusministeerium, kelle peamiseks ülesandeks on maaelu terviklik arendamine ning seetõttu on mõistetav, et arengukavas käsitletud eesmärgid ja indikaatorid on määratud maaelust lähtuvalt. Siiski on vajalik järgmise perioodi (2013+) puhul lisada eesmärke ning indikaatoreid hea vee seisundi säilitamise või saavutamise seisukohast. Üheks võimaluseks on MAK ja veemajanduskavade suurem integreerimine.

Tegelik mõju veekeskkonnale avaldub MAK meetmete elluviimisest ehk projektidest. Seetõttu on vajalik järgmise perioodi puhul määrata meetmed, mille projektide elluviimine võib kaasa tuua mõju veekeskkonnale. Võimaliku negatiivse mõjuga meetmete tegevuste rahastamisel tuleb rahastuse otsuse tegemisel arvesse võtta võimalikku mõju veekeskkonnale.



## 6 KASUTATUD MATERJALID

### Riiklikud õigusaktid:

Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus (RT I 2009, 56, 375)  
ja selle rakendusaktid

Veeseadus (RT I 1994, 40, 655) ja selle rakendusaktid

### Kasutatud kirjandus ja internetiallikad

Eesti Keskkonnauuringute Keskus 2009. Pandivere nitraaditundliku ala põhjavee  
seire 2009. aastal

Estonian report of an in-depth assessment of RD-programmes 2007-2013 as regards  
water management

CIRCA, [http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework\\_directive/  
thematic\\_documents/wfd\\_agriculture&vm=detailed&sb=Title](http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/thematic_documents/wfd_agriculture&vm=detailed&sb=Title)

Keskkonnaministeerium, <http://www.envir.ee/>

Keskkonnaministeerium 2010. Ida-Eesti vesikonna veemajanduskava

Keskkonnaministeerium 2010. Lääne-Eesti vesikonna veemajanduskava

Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet, <http://www.pria.ee>

Põllumajandusministeerium, <http://www.agri.ee/>

Põllumajandusministeerium 2010. Eesti maaelu arengukava 2007-2013

Põllumajandusministeerium 2010. Eesti maaelu arengukava 2007–2013 2009. aasta  
seirearuanne

Põllumajandusministeerium 2009. Eesti maaelu arengukava 2007–2013 2008. aasta  
seirearuanne

Põllumajandusministeerium 2008. Eesti maaelu arengukava 2007–2013 2007. aasta  
seirearuanne

Riiklik Keskkonnaseire programm, <http://eelis.ic.envir.ee:88/seireveeb/>

Tallinna Tehnikaülikool, Keskkonnatehnika instituut 2010. Põhja-Eesti jõgede  
hüdrokeemiline seire 2009. Aastal. Aruanne.

Uuri ja kirjuta. S. Hirsjärvi jt. Tallinn 2007

Hea veeseisundi saavutamiseks ühtse põllumajanduspoliitika rakendamise seadusest ja MAK tulenevate meetmete ja toetuste rakendamise analüüs

## 7 LISAD

Lisa 1. Ülevaade ÜPP ja MAK (2007-2013) meetmetest ning võimalikust mõjus veekeskkonnale

Lisa 2. MAK seire analüüs