



ÕIGUSKANTSLER

Adressaat
Aadress

Teie 14.05.2010 nr

Õiguskantsler 10.06.2010 nr 6-3/091923/1003559

Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta

Pöördusite minu poole avaldusega, millega taotlesite põllumajandusministri 12.02.2008 määruse nr 9 „Metsa majandusliku väärtuse parandamise investeeringutoetuse saamise nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise täpsem kord“ põhiseadusele vastavuse kontrollimist. Täpsemalt avaldasite rahulolematust korra § 2 lg 2 p 7 üle, mis sätestas lisanõuded taotlejale, kes soovib taotleda toetust määruse lisa 2 punktides 1.1.4 – 1.1.13 nimetatud investeeringuobjektide kohta. Vaidlusalune säte jõustus 25.06.2009.

Nagu märkisin Teile oma 26.11.2009 kirjas, otsustasin Teie avalduse põhjal alustada menetlust Teie avalduses nimetatud sätte põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks.

Põllumajandusministri määrus, millele oma avalduses viitasite, ei kehti täna enam. Selle asemel jõustus 04.06.2010 põllumajandusministri 20.05.2010 määrus nr 62 „Metsa majandusliku väärtuse parandamise investeeringutoetuse saamise nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise täpsem kord“ (edaspidi: kord). Kõnealusel korral on sama reguleerimisala, mis Teie avalduses nimetatud põllumajandusministri määruisel (vt korra § 1), ning korra § 2 lg 2 p 7 on sama sisuga nagu säte, mille põhiseadusele vastavuse kontrolli taotlesite. Eelnevast lähtudes analüüsisin Teie avalduse alusel läbiviidud menetluses kehtiva korra § 2 lg 2 p 7 põhiseaduspärasust.

Teatan, et ma ei tuvastanud korra § 2 lg 2 p 7 vastuolu seaduste või põhiseadusega. Ühtlasi vabandan, et mu seisukoha teatavakstegemine on viibinud.

Oma seisukohta põhjendan järgnevalt.

1. Teie avalduses esitatud asjaolud

Märgite avalduses, et omate erametsaomanikuna ca 25 ha metsamaad. 2008. aastal saite eraisikuna metsa majandusliku väärtuse parandamise investeeringutoetust metsakultuuri hoolduseks ning metsatehnika ja metsatarvikute soetamiseks. Sellega seoses olete endale võtnud vastutuse metsamaa säilimise ja heaperemeheliku hooldamise eest viie aasta jooksul. Samuti vastutate viie

aasta jooksul tehnika säilivuse ja korrasoleku eest ning kõik teostatud tööd peavad vastama metsaseaduses toodud tingimustele.¹

Oma avalduses viitate asjaolule, et Teie avalduses nimetatud põllumajandusministri määruse muudatuse tagajärjel saab alates 25.06.2009 toetust suurema metsatehnika soetamiseks taotleda üksnes füüsilisest isikust ettevõtja või eraõiguslik juriidiline isik, kes on taotluse esitamise aastale vahetult eelnenud kolmest majandusaastast vähemalt ühel majandusaastal tegelenud metsa majandamisega ja puiduliste metsandussaaduste töötlemisega ning kelle nimetatud tegevuse müügitulu moodustas taotluse esitamise aastale vahetult eelnenud kolme majandusaasta müügitulust vähemalt ühel majandusaastal vähemalt 30% ja oli suurem kui 37 552 krooni. Viimane taotlusvoor nimetatud toetustele on 2012. aastal ja kõnealune tingimus välistab võimaluse esitada taotlus Eesti maaelu arengukava perioodi lõpuni isikutel, kes seni olid meetme raames saanud taotleda toetust füüsilise isikuna omamata ettevõtja staatust. Seetõttu jättis SA Erametsakeskus ka Teie taotluse traktori rippesse paigaldatava võsaniiduki, tõstukiga metsaveokäru ja vintsi osas rahuldumata nagu nähtub täiendavatest materjalidest, mis edastasite minule.

2. Vaidlusalune säte

Kord sätestab:

„§ 2. Nõuded toetuse taotlejale

[...]

(2) Lõike 1 punktides 1 ja 2 nimetatud isik (edaspidi taotleja) peab vastama järgmistele tingimustele:

[...]

7) lisa 2 punktides 1.1.4–1.1.13 nimetatud investeeringuobjektide kohta toetuse taotlemise korral on erametsaomanik füüsilisest isikust ettevõtja või eraõiguslik juriidiline isik, välja arvatud metsaühistu, kes tegeles taotluse esitamise aastale vahetult eelnenud kolmest majandusaastast vähemalt ühel majandusaastal metsa majandamisega ja puiduliste metsandussaaduste töötlemisega ning kelle nimetatud tegevuse müügitulu moodustas taotluse esitamise aastale vahetult eelnenud kolme majandusaasta müügitulust vähemalt ühel majandusaastal vähemalt 30% ja oli suurem kui 37 552 krooni.“

3. Õiguskantsleri seisukoht

Avaldusaluses asjas kontrollin, kas korra § 2 lg 2 punktis 7 sätestatud tingimuse kehtestamine metsa majandusliku väärtuse parandamise investeeringutoetuse (edaspidi: toetus) saamiseks teatud investeeringuobjektide kohta on kooskõlas põhiseaduse ja seadustega. Esmalt kirjeldan vaidlusaluse sättega kehtestatud tingimuse tagajärgi.

Vastavalt korra § 2 lg 1 punktile 2 võib toetust taotleda füüsilisest või eraõiguslikust juriidilisest isikust erametsaomanik tema omandis oleva maapiirkonnas paikneva metsamaa kohta. Korra § 3 lg 1 järgi võib taotleda metsa majandusliku väärtuse investeeringutoetust järgmiste tegevuste kohta:

- 1) hooldusraie kuni 30-aastases puistus;
- 2) kasvavate puude laasimine metsa tootmispotentsiaali tõstmiseks;

¹ Nimetatud kohustused põhinevad põllumajandusministri 12.02.2008 määruse nr 9 „Metsa majandusliku väärtuse parandamise investeeringutoetuse saamise nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise täpsem kord“ § 16 lg 2 punktidel 1 ja 2.

- 3) metsa uuendamine metsa liigilise koosseisu parandamiseks;
- 4) metsatehnika ja metsatarvikute soetamine metsa majandusliku väärtuse parandamiseks (investeeringuobjektid, mille kohta võib toetust taotleda, on nimetatud korra lisas 2, vt korra § 3 lg 2);
- 5) ulukikahjustuse ning metsapuude taimehaiguse ja -kahjustuse ennetamine (investeeringuobjektid, mille kohta võib toetust taotleda, on nimetatud korra lisas 2, vt korra § 3 lg 2).

Tingimused, millele erametsaomanikust toetuse taotleja vastama peab, on sätestatud korra § 2 lõikes 2 (nt peab taotleja selgelt eristama oma raamatupidamises toetuse kasutamise seotud kulusid, taotleja suhtes ei tohi olla tehtud pankrotiotsust, taotlejal ei või olla ajatamata riikliku maksu võlga jne). Enne vaidlusalususe sätte jõustumist võisid kõik erametsaomanikud, kes vastasid korra § 2 lõikes 2 sätestatud tingimustele, taotleda toetust kõigi korra § 3 lõikes 1 nimetatud tegevuste (sh kõigi korra lisas 2 nimetatud investeeringuobjektide) kohta sõltumata sellest, kas nad on ettevõtjad, mis on nende tegevusala ja kui suurt tulu sai taotleja metsa majandamisest.

25.06.2009 jõustunud Teie avalduses nimetatud põllumajandusministri määruse § 2 lg 2 p 7, mis kehtestas määruse lisa 2 punktides 1.1.4 – 1.1.13 (sh võsasaag ja võsalõikur) nimetatud investeeringuobjektide kohta toetust taotlevatele erametsaomanikele täiendava tingimuse. Sama tingimuse sätestab ka kehtiva korra § 2 lg 2 p 7. Nimelt võib kõnealuste investeeringuobjektide kohta toetuse saamiseks füüsilisest isikust erametsaomanik taotluse esitada siis, kui:

- 1) ta on füüsilisest isikust ettevõtja,
- 2) ta on taotluse esitamise aastale vahetult eelnenud kolmest majandusaastast tegelenud vähemalt ühel majandusaastal metsa majandamisega ja puiduliste metsandussaaduste töötlemisega ning
- 3) tema eelmises punktis nimetatud tegevuse müügitulu moodustas taotluse esitamise aastale vahetult eelnenud kolme majandusaasta müügitulust vähemalt ühel majandusaastal vähemalt 30% ja suurem kui 37 552 krooni.

Kui füüsiline isik ei vasta mõnele eeltoodud tingimusele, jäetakse tema taotlus korra lisas 2 punktides 1.1.4 – 1.1.13 nimetatud investeeringuobjektide kohta Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse (edaspidi: ELÜPS) § 62 lg 2 p 1 alusel rahuldamata.

Järgnevalt analüüsin korra § 2 lg 2 p 7 põhiseadusele ja seadustele vastavust. Seejuures pean kõigepealt vajalikuks märkida, et põhiseadus ei näe ette erametsaomanike õigust riigi toetusele (erinevalt nt PS § 28 lõikes 2 sätestatud isiku õigusest riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral). Korras nimetatud metsa majandusliku väärtuse parandamise investeeringutoetust antakse lähtudes Euroopa Liidu Nõukogu 20.09.2005 määrusest nr 1698/2005 Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta (edaspidi: EAFRD määrus). Kõnealuse toetuse puhul on seega tegemist maaelu arengu toetusega, mis on osa Euroopa Liidu ühisest põllumajanduspoliitikast.²

EAFRD määruse rakendamiseks on Euroopa Komisjon EAFRD määruse art 18 alusel heaks kiitnud „Eesti maaelu arengukava 2007 – 2013“³ (edaspidi: MAK). Samuti reguleerib Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika toetusabinõude rakendamise korda Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus. ELÜPS § 57 lg 1 sätestab, et põllumajandusminister kehtestab määrusega (**konkreetsel**) **eelarveaastal** antavate maaelu arengu toetuste liigid ja

² EAFRD määrus on antud muu hulgas Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklite 36 ja 37 (nüüd Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 42 ja 43) alusel.

³ Arvutivõrgus kättesaadaval: <http://www.agri.ee/mak>.

toetatavad tegevused. ELÜPS § 58 lg 5 annab põllumajandusministrile volituse kehtestada määrusega maaelu arengu toetuse saamise täpsemad nõuded taotleja, kavandatava tegevuse ja taotluse kohta ning nende piirkondade loetelu, kus maaelu arengu toetust antakse. Põllumajandusminister võib nõuded kehtestada eraldi iga toetuse liigi ja toetatava tegevuse kohta. Nõuete kehtestamisel peab põllumajandusminister lähtuma sellest, et maaelu arengu toetust on õigus taotleda isikul, kes vastab asjakohastes Euroopa Liidu õigusaktides sätestatud toetuse saamise nõuetele (ELÜPS § 58 lg 1). Eeltooduga samasisulise regulatsiooni sätestas ka 01.05.2004 kuni 31.12.2009 ja seega Teie avalduses nimetatud põllumajandusministri määruse andmise ajal kehtinud Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse redaktsioon (§ 45³ lg 5, § 45⁴ lõiked 1 ja 2).

Eelöeldu kokkuvõttes on põllumajandusministril volitus kehtestada Euroopa Liidu õigusest lähtudes eelarveaastate kaupa loetelu maalelu arengu toetuse liikidest, mida konkreetsel eelarveaastal antakse. Samuti on põllumajandusministril volitus kehtestada Euroopa Liidu õigusest lähtudes toetuse liikide kaupa nõuded, millele taotleja vastama peab. Seega võivad nõuded metsa majandusliku väärtuse investeringutoetuse taotlejale konkreetsel eelarveaastatel olla erinevad, kui nad on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega.

Seejuures ei saa eeldada, et maaelu arengu toetuste tingimused (sh nõuded taotlejale) jäävad kogu MAK kehtivusaja jooksul muutumatuks. Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei saa ühise põllumajanduspoliitika valdkonnas isikutel olla õiguspärasest ootust olemasoleva olukorra säilimise osas, kuna liikmesriikide pädevad asutused võivad oma kaalutusõigust kasutades seda olukorda muuta. Muu hulgas on Euroopa Kohus pidanud lubatavaks teatud eeldustel toetuse saajate ringi kitsendada.⁴

Kohaldades Euroopa Kohtu praktikat varasemate EL õigusaktide kohta, mis reguleerivad maaelu arendamiseks mõeldud toetusi, avaldusalusele asjale, saab järeldada, et liikmesriik võib teha temale antud pädevuse raames muutusi maaelu arengu toetustes MAK kehtivusaja jooksul, kui need on EAFRD määruse sätete ja eesmärkidega kooskõlas ja järjepidevad ning kui austatakse ühenduse õiguse üldpõhimõtteid, mida liikmesriigid peavad ühenduse õigusnormide rakendamisel järgima.⁵ Seetõttu on järgnevalt vaja selgitada, millisel eesmärgil korra § 2 lg 2 p 7 kehtestati ja kas see eesmärk on kooskõlas EAFRD määruse sätete ja eesmärgiga.

Vaidlusaluse korra seletuskirjas märgitakse § 2 lg 2 punktist 7 sätestatud piirangu põhjuse kohta järgmist: „Lisanõuete kehtestamise tingis ka selle meetme esimeses taotlusvoorus saadud kogemus, mille puhul peaaegu 60% kõigis taotlustes toodud tegevustest moodustas metsatehnika soetamine, moodustades 87% kogu kavandatavast investeerimismahust. [...] Nõude lisamine loob eelduse, et toetusraha n.ö suurema metsatehnika soetamiseks läheb metsa majandamisega tegelejate jätkusuutlikkuse parandamiseks.“⁶

EAFRD määrus reguleerib metsa majandusliku väärtuse parandamise toetamist artikli 20 punkt b) alapunktis iii) ja artiklis 27. Selle toetuse üldine eesmärk on sätestatud EAFRD määruse artikli 20 esimeses lauses: tegemist on toetusega, mis on suunatud metsandussektori konkurentsivõime parandamisele. Metsandussektori konkurentsivõimet saab ennekõike parandada selles sektoris

⁴ Euroopa Kohtu 04.06.2009 otsus asjas nr C-241/07, JK Otsa Talu vs. PRIA, p 51.

⁵ Euroopa Kohtu 04.06.2009 otsus asjas nr C-241/07, JK Otsa Talu vs. PRIA, p 46.

⁶ Arvutivõrgus kättesaadaval: http://eoigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC_W=288731. Sama on märgitud ka seletuskirjas põllumajandusministri 11.07.2009 määrusele nr 63, millega kehtestati Teie avalduses nimetatud põllumajandusministri määruse § 2 lg 2 p 7 (arvutivõrgus kättesaadaval: http://eoigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC_W=258130).

tegutsevate ettevõtjate süsteemse tugevdamise kaudu. Seega on EAFRD määruse artikli 20 punkt b) alapunktis iii) ja artiklis 27 sätestatud toetus loodud ennekõike selleks, et metsa majandusliku väärtuse parandamise kaudu tõuseks metsandussektoris tegutsevate ettevõtjate konkurentsivõime.

Eeltoodud tõlgendust toetavad ka metsa majandusliku väärtuse parandamise toetuse alaeesmärgid, mis on kirjeldatud EAFRD määruse art 18 alusel Euroopa Komisjoni poolt heaks kiidetud MAK-s. MAK kohaselt on kõnealuse toetuse⁷ spetsiifilised eesmärgid muu hulgas metsa tootmispotentsiaali tõstmine, metsa majandamise keskmise tulususe tõstmine ning metsaressurssi mitmekülgne ja jätkusuutlik majandamine.⁸

Leian, et seletuskirjas märgitud korra § 2 lg 2 p 7 eesmärk ei ole vastuolus EAFRD määruses ja MAK-s sätestatud metsa majandusliku väärtuse parandamise toetuse eesmärgiga. Nagu eespool viidatud korra seletuskirjas märgitakse, tagab korra § 2 lg 2 p 7 selle, et toetusraha nn suurema metsatehnika soetamiseks (korra lisa 2 punktides 1.1.4 – 1.1.13 nimetatud investeeringuobjektid) suunatakse metsandussektoris tegutsevatele ettevõtjatele (füüsilisest isikust ettevõtjatele ja äriühingutele). Leian, et investeeringuobjektid, mida korra § 2 lg 2 p 7 puudutab (nt traktor, tõstuk ja hooldusraie masin), on kindlasti vajalikud ettevõtlusega tegelemiseks metsandussektoris. Seega on metsandussektori üldise konkurentsivõime tõstmiseks mõistlik ja vajalik toetada ettevõtjate võimalust soetada korra lisa 2 punktides 1.1.4 – 1.1.13 nimetatud investeeringuobjekte, eriti arvestades, et ettevõtjad majandavad eelduslikult suuremaid metsapindu. Metsandussektori üldise konkurentsivõime tõusule ei pruugi kaasa aidata see, kui toetust suurema metsatehnika soetamiseks antakse kõigile metsaomanikele, sh ka füüsilisest isikust metsaomanikele, kelle sissetulekust moodustab metsa majandamisest saadud tulu vaid kõrvalise osa. Seda põhjusel, et toetuse abil ostetud metsatehnika peab leidma efektiivset kasutust. Seejuures võib eeldada toetuse abil soetatud metsatehnika efektiivsemat kasutamist siis, kui toetuse saaja on ettevõtja, kes kasutab metsatehnikat selleks, et teenida oluline osa oma tulust metsa majandamise ja puiduliste metsandussaaduste töötlemisega.

Lisaks soovin tähelepanu juhtida sellele, et metsa majandusliku väärtuse parandamiseks saavad füüsilised isikud muid toetusi: kõigile erametsaomanikele tagatakse toetus korra § 3 lõikes 1 punktides 1 – 3 ja 5 toodud tegevuste (nt hooldusraie) läbiviimiseks. Nimetatud tegevuste kohta toetuse taotlemist korra § 2 lg 2 p 7 ei piira. Samuti on erametsaomanikel, kes ei vasta korra § 2 lg 2 p 7 nõuetele, endiselt võimalik taotleda toetust väiksema metsatehnika⁹ soetamiseks.

Täiendavalt pean vajalikuks märkida, et ka erametsaomanikul, kes hetkel ei täida korra § 2 lg 2 p 7 formaalset nõuet olla füüsilisest isikust ettevõtja, on võimalik MAK kehtivusaja jooksul kõnealune nõue täita ning seega taotleda metsa majandusliku väärtuse parandamise investeeringutoetust kõigi korra lisa 2 nimetatud investeeringuobjektide kohta. Nimelt piisab korra § 2 lg 2 punktis 7 sätestatud metsa majandamise ja puiduliste metsasaaduste töötlemise minimaalse müügitulu osakaalu ja suuruse nõue olema täidetud **vähemalt ühel** taotlusele eelnenud kolmest majandusaastast. Seega, kui isik registreerib ennast ühel aastal füüsilisest isikust ettevõtjana ning tema metsa majandamise ja puiduliste metsasaaduste töötlemise müügitulu oli majandusaasta jooksul piisavalt suur, ei takista korra § 2 lg 2 p 7 järgnevatel aastatel taotluse esitamist kõigi korra lisa 2 nimetatud investeeringuobjektide kohta.

⁷ Eesti Maaelu Arengukavas on ette nähtud meede 1.5 „Metsade majandusliku väärtuse parandamine ja metsandussaadustele lisandväärtuse andmine“. See meede integreerib EAFRD määruse artiklitega 27, 28 ja 48 sätestatud tingimused (MAK, lk 116).

⁸ MAK, lk 117.

⁹ Korra lisa 2 punktides 1.1.1 kuni 1.1.3 nimetatud investeeringuobjektid: bensiinimootoriga töötav käsisaag, kõrglaasimissaag ja võsalõikur.

Eeltoodust lähtudes ei tuvastanud ma korra § 2 lg 2 p 7 vastuolu seaduse või põhiseadusega. Seega lõpetan Teie avalduse põhjal alustatud menetluse ning vabandan veel kord lõpliku vastuse viibimise pärast.

Lugupidamisega

Indrek Teder