



Õiguskantsler

Maaeluministeerium  
info@agri.ee

Meie 15.10.2020 nr 7-4/200923/2005543

## Päikesepaneelid ja põllumajandus

Austatud minister

Õiguskantslerilt paluti hinnangut päikesepaneelide aluse maa toetusõiguslikkuse kohta. Teadaolevalt tegelevad mitmed päikeseenergia tootjad päikesepaneelide alusel maa-alal ka põllumajandusega, pidades sellel rohumaal näiteks lambaid. PRIA on seni keeldunud päikeseenergia tootjatele põllumajandustoetusi maksmast, sest peab päikesepaneelide alust maad automaatselt põllumajanduseks mitesobivaks maaks. Päikeseenergia tootjate sõnul on lammaste pidamine päikesepaneelide alusel maal ja paneelide vahel võimalik ning seda praktiseeritakse mitmel pool: paneelid pakuvad lammastele ühtlasi sobivat varjualust.

PRIA tõlgendus ei lähtu üheselt kehtivatest õigusnormidest ega ole seetõttu kooskõlas hea halduse tavaga. Halduspraktika peab põhinema selgel õiguslikul alusel, ega tohi tekitada meelevaldsuse kahtlust. Kui selgusetuks jääb Euroopa Liidu õiguse sisu, siis tuleb ministeeriumil püüda see välja selgitada vajadusel näiteks küsides selgitusi Euroopa Komisjonilt.

## Põllumajandusliku tegevuse eristamine elektrienergia tootmisest

Maaeluministeerium on põllumajandustoetuste mittemaksmist põhjendanud (17.06.2020 kirjas nr 4.2-14/1367-1) sellega, et päikesepaneelide alust maad ei kasutata peamiselt põllumajanduslikuks tegevuseks, vaid elektrienergia tootmiseks. Kahjuks ei selgu ministeeriumi seisukohast, millele tugineb eeldus, et päikesepaneelide paigaldamine kahjustab oluliselt põllumajanduslikku tegevust. Oluline kahju põllumajanduslikule tegevusele on omakorda õiguslikult tähtis, et teha kindlaks, kas maad kasutatakse peamiselt põllumajanduslikuks tegevuseks või mitte.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr [1307/2013](#) artikli 32 kohaselt tuleb mõistet „toetuskõlblik hektar“ sisustades lähtuda muu hulgas artikli 32 lõikest 3. Artikli 32 lõike 3 punkt a näeb ette, et põllumajandusliku majapidamise põllumajandusmaad, mida kasutatakse ka mittepõllumajanduslikuks tegevuseks, käsitatakse peamiselt põllumajanduslikuks tegevuseks kasutatava maana, kui mittepõllumajandusliku tegevuse intensiivsus, laad, kestus ega ajastus ei kahjusta oluliselt põllumajanduslikku tegevust.

EL määruse nr [1307/2013](#) artikli 4 lõige 1 sätestab, et põllumajanduslikuks tegevuseks loetakse muu hulgas põllumajandusloomade pidamist, põllumajandusmaa hoidmist karjatamiseks sobilikus

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. [info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee) [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)

seisukorras, sh minimaalset tegevust põllumajandusmaal, mis on looduslikult karjatamiseks sobilikus seisukorras.

PRIA ja Maaeluministerium on põhjendanud päikeseenergia tootjatele toetuse andmisest keeldumist sellega, et Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse ([ELÜPS](#)) § 13 lõike 5 järgi kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega mittepõllumajanduslike tegevuste loetelu ja tingimused, võttes arvesse määruse nr 1307/2013 artikli 32 lõike 3 punktis a sätestatud.

[Maaeluministri määruse nr 32](#) § 3 lõikes 5 on sätestatud, et põllumajandusmaa, mida kasutatakse laada, näituse, spordivõistluse, põllumajandusloomade oksjoni või meelelahutusürituse korraldamiseks, telkimiseks, talispordiala harrastamiseks või väljaspool taimekasvatuseperioodi metsamaterjali ajutiseks ladustamiseks, on toetusõiguslik, kui need tegevused ei kahjusta põllumajanduskultuuri kasvatamist või rohukamarat või mullapinda ning seda põllumajandusmaad saab pärast nimetatud tegevusi võtta kasutusele põllumajanduslikuks tegevuseks ilma lisakuludeta.

PRIA ja Maaeluministeriumi järeldus, et [määruse nr 32](#) § 3 lõike 5 kohaselt on põllumajandusmaal lubatud vaid ajutised mittepõllumajanduslikud tegevused, on asjakohane tegevuste osas, mis püsival tegutsemisel põllumajandusmaal kahjustaksid oluliselt põllumajanduslikku tegevust. Tõlgendus, et ministri määruses toodud loetelu välistab päikesepaneelide aluse maa põllumajandusliku maa hulka arvamist, ei ole lõpuni veenev.

Määruse nr [1307/2013](#) artikli 32 lõike 3 punkt a sätestab, et liikmesriigil tuleb toetuskõlblikuks maaks lugeda üldjuhul ka need maad, millel tegeldakse ka mittepõllumajandusliku tegevusega, mille intensiivsus, laad, kestus ega ajastus ei kahjusta oluliselt põllumajanduslikku tegevust. Ministri määruse nr 32 § 3 lõikes 5 toodud püsivad tegevused kahjustaksid oluliselt põllumajanduslikku tegevust, kuid ajutised tegevused mõnel juhul ilmselt mitte. Kui näiteks kogu põllumajandushooaja jooksul peetakse põllumaal laata või spordivõistlusi, siis ei oleks võimalik maad samal ajal põllumaana kasutada. Seega, määruse nr 32 loetelus toodud nimekiri koosneb ajutise iseloomuga tegevustest, aga päikeseпарк on püsiv. Küsimus on järelikult selles, kas sama maa-ala on võimalik kasutada üheaegselt mitmel otstarbel (päikeseenergia tootmine ja põllumajanduslik tegevus) ja kas selline maa on toetusõiguslik. Sellele määrusest praegu vastust ei leia.

Samuti tuleb määruse nr 32 § 3 lõike 6 kohaselt lähtuda toetusõigusliku põllumajandusmaa määratlemisel põllumajandusministri 10. märtsi 2015. a [määruse nr 22](#) § 5 sätestatud tingimustest. Määruse kohaselt tuleb küll põllumassiivi maksimaalsest toetusõiguslikust pindalast maha arvata põllumassiivil paiknev üle 0,01 hektari suurune maa-ala, millel põllumajanduslik tootmine ei ole võimalik, aga taas on määrav tingimus see, kas maal on võimalik tegeleda põllumajandusega või mitte (määruse nr 22 § 5 lg 2).

Niisiis tuleb maakasutust sisuliselt hinnata: kas Euroopa Liidu õigusaktid võimaldavad automaatselt välistada selle, et päikesepargis võib tegeleda põllumajandusega või tuleb Riigikogul ja täidesaatval võimul kehtestada välistused eraldi õigusnormidega.

EL määruse nr [1307/2013](#) artikli 32 lõike 3 punkti b kohaselt võib liikmesriik koostada loetelu maa-aladest, mida valdavalt kasutatakse mittepõllumajanduslikuks tegevuseks.

Riigikogu on [ELÜPS](#) § 13 lõikega 5<sup>1</sup> andnud maaeluministrile volitusnormi kehtestada vajaduse korral valdavalt mittepõllumajanduslikuks tegevuseks kasutatava põllumajandusmaa loetelu. Selle normi [eesmärk](#) on vältida põllumajandustootjatele otsetoetuste maksmist põllumajandusmaa eest, mida valdavalt kasutatakse mittepõllumajanduslikul eesmärgil.

Samuti annab EL määruse nr [1307/2013](#) artikkel 9 lg 3 võimaluse liikmesriikidele objektiivsete ja mittediskrimineerivate kriteeriumide alusel kehtestada, et otsetoetusi ei anta füüsilistele või juriidilistele isikutele ega füüsiliste või juriidiliste isikute rühmadele, kelle põllumajanduslik tegevus moodustab üksnes ebaolulise osa nende isikute üldisest majandustegevusest ja/või põhiline tegevus või äriühingu eesmärk ei ole põllumajanduslik tegevus.

Riigikogu ega maaeluminister ei ole kehtestanud EL määruse [1307/2013](#) artikli 32 lõike 3 punkti b kohast maade loetelu ega artikli 9 lõike 3 järgi erandit ettevõtetele. Jääb arusaamatuks, mille alusel jätab PRIA päikeseenergia tootjad, kes kasutavad maad ka lammaste pidamiseks automaatselt põllumajandustoetustest ilma.

Soovitan ministeeriumil päikesepaneelide aluse maa toetusõiguslikkuse kohta küsida Euroopa Komisjonilt. Nii saab välja selgitada, kas ja milliste suuniste alusel võib päikesepaneelide alust maad automaatselt tõlgendada põllumajanduseks sobimatu maana või tuleb vastavad normid kehtestada liikmesriigil endal.

Palun saatke Euroopa Komisjoni vastus ka õiguskantslerile.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Teadmiseks: PRIA