



Õiguskantsler

Maaeluministeerium  
info@agri.ee

Meie 21.01.2021 nr 6-3/200125/2100414

## **Põllumajandustootjatele kavandatud erakorralise toetuse jagamise tingimuste õiguspärasus**

Austatud minister

Seakasvatusektori ja aiandusvaldkonna ettevõtjad palusid õiguskantsleril hinnata, kas maaeluministri määruse eelnõus põllumajandustootjatele ette nähtud erakorralise toetuse andmise tingimused on õiguspärased.

Leian, et maaeluministri määruse „COVID-19 puhangust tingitud erakorraline toetus põllumajandustootjale“ [eelnõus](#) (edaspidi eelnõu) esitatud tingimused ei taga isikute võrdset kohtlemist ja võivad praegusel kujul ohustada ausat konkurentsi.

Seakasvatuseettevõtetele kavandatud erakorralise toetuse tingimused on eelnõus sätestatud nii, et suur hulk toetusraha jagatakse vaid väheste seakasvatusega tegelevate ettevõtjate vahel, kuigi sigade kokkuostuhinna languse tõttu on võrdselt kahju kannatanud kõik seakasvatavad. Eelnõus ei ole tingimuste valikut selgitatud ja isikute erinevat kohtlemist mõistlikult põhjendatud. Kui seakasvatavate erinevaks kohtlemiseks on olemas mõistlik põhjus,<sup>1</sup> siis tuleb see esitada eelnõu seletuskirjas.

Aiandussektori toetuste andmise tingimuseks on seatud ühtse pindalatoetuse taotlemine ja nende taotluste rahuldamine Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ameti (PRIA) poolt 2020. aastal (eelnõu § 4 lg 2 punktid 6–9). Tingimuste seadmisel ei ole arvestatud, et pindalatoetuste taotlemine on olnud vabatahtlik ja et Covid-19 levik on põhjustanud samamoodi kahju ka neile sektori ettevõtjatele, kes ei ole PRIA-lt ühtset pindalatoetust taotlenud.

Eelnõu seletuskirjas on öeldud, et Covid-19 mõju majandusele on olnud mitmetahuline, põllumajanduse tarneahela toimimine on teatud sektorite raskuste kaudu mõjutanud kõiki ahela lülisid, eksporditurgude kokkukuivamine on toonud kaasa põllumajandussaaduste ülepakkumise ning nõudlus on majandusliku ebakindluse tõttu vähenenud. Eelnõu § 3 lõigete 1 ja 2 alusel on kavas anda koroonaviiruse puhangu põhjustatud majandusliku kahju osaliseks hüvitamiseks toetust põllumajandusvaldkondadele, millele viiruspuhang on mõjunud kõige rängemini. Seletuskirja kohaselt on sellised valdkonnad piimalehmakasvatus, lihavesikasvatus, sea-, lamba-

<sup>1</sup> RKPJK 29. jaanuari 2014. a otsus nr [3-4-1-52-13](#), p 47 ja RKPJK 30. septembri 2008. a otsus nr [3-4-1-8-08](#), p 32.

ja kitsekasvatus, maheteraviljakasvatus, kartulikasvatus, maasikakasvatus ning lill-, spargel- ja valge peakapsa-, muu kapsa-, porgandi- ja söögipeedikasvatus.

Mõistagi peaksid toetuse saamise tingimused toetuse eesmärgi saavutamisele kaasa aitama. Palun vaadake eelnõus ette nähtud toetuse tingimused uuesti üle, nii et need võimaldaksid toetada just kõige rohkem kannatanud tegevusvaldkondi. Ühtlasi tuleb tagada, et eelnõu järgiks võrdse kohtlemise põhimõtet ([põhiseaduse](#) (PS) § 12).

### Probleemid seakasvatusektori toetuse tingimustega

Eelnõu seletuskirja kohaselt on sealiha kokkuostuhind alates 2020. aasta juulist oluliselt alanenud, mida on võimendanud sigade Aafrika katku levik Euroopa Liidu liikmesriikides. Sigade kokkuostuhind oli 2020. aasta oktoobris 17% madalam kui aasta varem. Seakasvatajate sissetulekud on vähenenud. 2020. aasta III kvartalis vähenesid sealiha kokkuostuhinna langemise tõttu loomapidajate sissetulekud 2019. aasta III kvartaliga võrreldes 1,2 miljonit eurot. Seletuskirjas on öeldud, et [2020. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusega](#) seakasvatusele määratud rahast (kokku 3,3 mln eurot) ligi 2 miljonit eurot plaanitakse kasutada jõudluskontrolli all olevate emiste arvu alusel antavate toetuste maksmiseks. Seejuures võetakse arvesse riigiabi ajutist raamistikku ja vähese tähtsusega abi piirmäärasid. Ülejäänud raha (hinnanguliselt 1,2 mln eurot) jaotatakse seakasvatajatele sigade arvu alusel, millest arvatakse välja kõik emised.

Eelnõu § 4 lõike 2 punkti 3 kohaselt antakse toetust taotlejale, kes pidas 2020. aasta 1. detsembri seisuga tõuraamatu või aretusregistri andmetel vähemalt üht emist ning kellele on põllumajandusloomade aretuse seaduse § 5 alusel antud põllumajandusloomade aretuse tegevusluba või kes on tegevusluba omava aretusühingu või aretusettevõtja liige. Kõikidest 2020. aasta 30. septembril põllumajandusloomade registris registreeritud seakasvatajatest (v.a füüsilised isikud) tegeles põllumajandusloomade aretuse seaduse kohaselt sigade aretusega 23 seakasvatajat (33% kõikidest seakasvatajatest ja 51% kõikidest emisekasvatajatest), neile kuulus 14 942 emist.

Eelnõu § 4 lõike 2 punkt 4 sätestab, et toetust antakse taotlejale, kes pidas 2020. aasta 31. detsembri seisuga põllumajandusloomade registri andmetel vähemalt 20 siga (v.a emised). Seletuskirja kohaselt 2020. aasta 31. detsembri seisuga põllumajandusloomade registris registreeritud sigade (v.a emised) hulka loetakse kõik [põllumajandusministri määruse](#) alusel õigel ajal registreeritud sead.

Kõigi 2020. aasta 30. septembri seisuga registris registreeritud seakasvatajate seas (välja arvatud füüsilised isikud) oli 60 seakasvatajat (86% kõikidest seakasvatajatest), kellele kuulus kokku 295 786 siga (v.a emised). Eelnõu seletuskirja järgi on sigade hulgast välja arvatud aga kõik emised (k.a jõudluskontrolli all mitteolevad emised, keda kasvatab 49% emisekasvatajaid), selleks et vältida eelnõu § 4 lõike 2 punktis 3 nimetatud jõudluskontrolli all oleva emise kohta toetuse topeltmaksmist.

Eelnõu seletuskirja andmete toetudes võib kokkuvõtvalt öelda, et ligi 2 miljonit eurot toetusraha plaanitakse jagada ainuüksi 33% seakasvatuseettevõtete vahel ning riigiabi piirmäärade koondsumma tõttu üle jääv 1,2 miljonit eurot toetusraha plaanitakse jagada kõigi teiste vähemalt 20 siga (v.a emised) kasvatavate seakasvatuseettevõtete vahel, keda on 86% seakasvatajatest.

Selline märkimisväärselt erinev toetusraha jaotamine sektori sees (jõudluskontrolli all oleva sea eest on plaanitud maksta toetust 221 eurot, muu sea eest ligi 5 eurot ja emise eest, kes ei ole jõudluskontrolli all, toetust ei maksta) on eelnõus ja seletuskirjas põhjendamata. Erinev toetuste

suurus, mis on põhjendamata, võib seada ohtu sektorisisese ettevõtjate võrdse kohtlemise (PS § 12) ja ausa konkurentsi (PS § 31 koosmõjus §-ga 12), moonutades turgu ja andes olulised eelised neile seakasvatajatele, kes kasvatavad muu hulgas jõudluskontrolli all olevaid emiseid.

Eelnõu seletuskirjas pole põhjendatud, kuidas mõjutab seakasvatusektorit see, kui jõudluskontrolli all olevaid emiseid kasvatavate ettevõtjate Covid-19 kahjud plaanitakse hüvitada oluliselt suuremas ulatuses kui teiste sigu kasvatavate ettevõtjate kahjud. Samuti on põhjendamata jäetud, miks on kehtestatud toetuste saamiseks tingimus, et toetatakse vaid aretusega tegelevaid emisekasvatajaid ja teised emised on toetuse tingimustega sigade hulgast välistatud.

Kui toetuse ulatuse erinevused on seotud Covid-19 negatiivse mõjuga ja vajalikud selleks, et saavutada mõnd legitiimset eesmärki, siis tuleks need eesmärgid ja põhjendused ka esitada. Covid-19 negatiivse mõju leevendamise eesmärgid peavad olema kahju kannatanud ettevõtjatele ühetaolised ja need ei saa täita suures osas vaid konkreetse sektorisisese huvigrupi huve.

### Probleemid aiandussektori toetuse tingimustega

Eelnõu seletuskirjas on öeldud, et Covid-19 pandeemia põhjustatud HoReCa sektori ettevõtete probleemide tõttu on aiandussektoris tekkinud suur hinnasurve. 2019. aastaga võrreldes langes 2020. aasta III kvartalis kartuli tootjahind 28%, köögiviljade tootjahind 6% ning puuviljade ja marjade tootjahind 5%. Põllumajandustootjate esindusorganisatsioonide hinnangul on köögivilja- ja kartulikasvatavate tulupuudujääk praeguste turuhindade juures umbes 500 000 eurot kuus. Maasikakasvatavate toetusvajadus kokku ulatub hinnanguliselt umbes 1 miljoni euroni.<sup>2</sup> Põllumajandustootjate esindusorganisatsioonide hinnangul ulatub aiandustootjate ja kartulikasvatusega tegelevate ettevõtete kahju olenevalt turuhinna muutumisest umbes 4 miljoni euroni.

Aiandussektorile mõeldud toetused plaanitakse anda hektari kohta, kuid on arusaamatu, miks on seatud kõigile sektori ettevõtjatele lisatingimuseks, et Covid-19 negatiivsete mõjude osaliseks hüvitamiseks arvestatakse vaid neid hektareid, millele on PRIA-lt taotletud ühtset pindalatoetust ja PRIA on toetuse taotluse rahuldanud 2020. aastal. Aiandussektori ettevõtjale ei ole ühtse pindalatoetuse taotlemine kohustuslik, ometi võib olla tegemist teistega võrdselt kahju kannatanud ettevõtjaga.

Kuigi riigil võib olla mugav lähtuda toetuse taotlejate puhul üksnes PRIA andmetest, tuleb arvestada, et Covid-19 toetused on mõeldud ettevõtjatele, et täita mõnd õigusjärgset eesmärki. Riigil on tõenäoliselt ka muid andmebaase, mille põhjal teha kindlaks tootmiseks kasutatud põldude ulatus. PRIA-lt toetuse taotlemise või taotlemata jätmise ajal ei saanud ettevõtjad ette näha, et sellest sõltub hiljem kehtestatava määruse alusel Covid-19 negatiivsete mõjude hüvitamine ja neid kahjusid ei hüvitata, kui sellist taotlust ei ole esitatud.<sup>3</sup>

Riik kontrollib aiandussektori ettevõtjaid mitmel moel, seejuures kontrollitakse ka neid ettevõtjaid, kes ei taotle PRIA-lt ühtset pindalatoetust. Näiteks käib Põllumajandus- ja Toiduamet kontrollimas taimekaitsevahendite kasutamist ka neil põldudel, millele ettevõtja ei ole ühtset pindalatoetust taotlenud. Samuti käib Maksu- ja Tolliamet tööjõumaksude tasumise hindamiseks põldudel, millele tootja ei ole ühtset pindalatoetust taotlenud. Seega on riigil olemas info, kus asuvad ettevõtja tootmiseks kasutatavad põllud. Maa-ameti riiklikus maaregistris on näiteks hulk

<sup>2</sup> Spetsialiseerunud maasikakasvatavate tulu langus ulatus kuni 83%-ni (Maksu- ja Tolliameti 09.10.2020 andmed).

<sup>3</sup> RKPJK 22. detsembri 2020 otsus nr [5-20-6/11](#), p-d 18–21.

[ruumiandmeid](#), mille alusel on võimalik suhteliselt täpselt määrata põldude asukoht, ulatus ja tegelik olukord. Näiteks [kõlvikute](#) (sh haritava maa kõlviku) andmeid uuendatakse igal aastal.

#### Toetuse tingimuste sätestamine ministri määruse eelnõus

Eelnõu § 5 lõige 1 näeb ette, et põllumajandusvaldkondadele antava toetuse ühikumäärad otsustab PRIA. Seejuures arvestatakse, kui palju on toetuse andmiseks eraldatud raha ja kuidas see jaotub tegevusvaldkondade vahel, samuti nende valdkondade kõikide nõuetele vastavate põllumajandusloomade või hektarite arvu.

Riigikogu rahanduskomisjoni esimees Aivar Kokk esitas riigieelarve seaduse menetlemisel [arutelu](#) (vt Rahanduskomisjoni 17.11.2020 istungi protokoll, p 3) käigus rahanduskomisjoni ja Maaeluministeeriumi koostöös valminud kavandi toetuste jaotamise kohta, mida arvestati täielikult. Kavandiga tehti ettepanek määrata kogu 12-miljonilisest toetussummast suurim osa – 28% ehk 3 300 000 eurot – seakasvatustevõtetele ja 18% summast ehk 2 200 000 eurot aiandustevõtetele. Seejuures ei ole põhjendatud, miks peaks toetama seakasvatajaid just jõudluskontrolli all olevate emiste arvu alusel ja aiandussektorit 2020. aasta ühtse pindalatoetuste taotlemise hektarite alusel.

Tuleb tähele panna, et [2020. aasta riigieelarve seaduse muutmise seaduses](#) (edaspidi lisaeelarve) määras Riigikogu Maaeluministeeriumile lisakuludeks kokku 12 miljoni eurot. Lisaeelarve eelnõu kolmanda lugemise muudatusettepanekus (mida võib põhimõtteliselt käsitleda ka eelnõu seletuskirjana) on parlament pakkunud, kuidas riigieelarvest Maaeluministeeriumile eraldatav raha jagada kahju kannatanud põllumajandussektorite vahel. Riigikogu seaduseks vormistamata ettepanek on oma olemuselt siiski avalike vahendite jagamise kavand, mitte Riigikogu sõnaselge suunis täitevvõimule. Riigikogu siduvad ja selged suunised tuleb esitada lisaeelarves, mitte selle seletuskirjas või muudatusettepanekuna komisjoni protokollis. Selgeid suuniseid seaduse tekstis ei ole.

Seega tuleb õigustloova aktiga ehk maaeluministri määrusega kehtestatavate toetuse tingimuste väljatöötamisel lähtuda [maaelu- ja põllumajandusturu korraldamise seaduse](#) (MPKS) eesmärkidest (MPKS § 1 lg 1) ja põhiseaduse §-des 12 ja 31 sätestatud isikute võrdse kohtlemise põhimõttest, mis tagaks ühtlasi sektorite sees ausa konkurentsi.

Toetuse saamise tingimuseks ei tohi seada vabatahtlikku käitumisvalikut, mille edaspidist mõju polnud ettevõtjal võimalik varem kuidagi ette näha. Sellise tingimuse kehtestamine võib viia põhjendamatu ebavõrdse kohtlemiseni, mis on põhiseaduse § 12 kohaselt keelatud. Palun maaeluministri määruses sätestada toetuse tingimused, mis võimaldaksid kohelda avalikest vahenditest toetuste jagamisel ettevõtteid võrdselt.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Koopia: PRIA

Marje Kask 6 93 8427  
marje.kask@oiguskantsler.ee