



Õiguskantsler

Maaeluministeerium  
info@agri.ee

Meie 06.06.2023 nr 6-3/230419/2303041

## Püsirohuma sailitamise kohustus

Austatud minister

Õiguskantsleril paluti analüüsida, kas püsirohuma sailitamise kohustus, mida peavad täitma nende maade eest toetust saavad põllumehed, on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusest (PS) tuleneva võrdse kohtlemise põhimõttega. Avaldaja leiab, et kui osa toetust saavaid põllumehi peab säilitama enda maa püsirohumaana ja hoiduma selle ülesharimisest, kuid teised toetust saavad põllumehed võivad oma maa peal edasi kasvatada näiteks vilja, siis seab see põllumehed erinevasse olukorda.

Õiguskantsleri poole pöördunud inimene ei nimetanud konkreetset normi, mille põhiseaduspärasuses ta kahtleb. Küsimus on üldisem ja seetõttu juhingi tähelepanu kitsaskohtadele, millele riik peaks tähelepanu osutama, et vältida tulevikus põllumajandustootjate erineva kohtlemisega kaasnevat ettevõtlusvabaduse ülemäärast piirangut (PS § 31). Nimelt saab isiku lähtudes ettevõtlusvabadusest eeldada, et riik ei loo konkurentidele põhjendamatu eeliseid ja seeläbi hoiduks isiku ettevõtluse kahjustamisest (vt Eesti Vabariigi põhiseadus. [Kommenteeritud väljaanne](#), § 31, kommentaar 6).

## Püsirohuma sailitamise kohustus

1. Püsirohuma on maa, millel kasvavad looduslikud rohttaimed või rohumaakultuurid ning millel ei ole põllumajandusliku majapidamise külvikorda rakendatud viis aastat või kauem (vt Euroopa Liidu [määruse nr 2021/2115](#) artikli 4 punkti 3 alapunkt c).
2. Euroopa Liidu (EL) ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse ([ELÜPS](#)) §-s 42 on sätestatud EL-i ühises põllumajanduspoliitikas osalemise tingimuslikkus. Sellest tulenevalt peavad toetusi taotlevad põllumajandustootjad järgima EL määruse [2021/2115](#) artiklis 12 ja määruse III lisas nimetatud maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise nõudeid ning konkreetseid majandamisnõudeid, et toetada säästva põllumajanduse arengut.
3. EL rahastusperioodil 2023–2027 on seatud püsirohuma sailitamise nõude peamiseks eesmärgiks vähendada kliimamuutuste probleeme, arvestades püsirohuma võimet säilitada ja siduda atmosfäärist süsinikku.

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)

4. Eesti riik on võtnud kohustuse hoolitseda selle eest, et püsirohuma osakaal toetustega hõlmatud põllumajandusmaast ei väheneks rohkem kui 5 protsenti võrreldes kehtestatud võrdlussuhtarvuga. Suhtarvuks on edaspidi 2018. aasta andmete alusel kehtestatud 29,05 protsenti toetusega hõlmatud põllumajandusmaadest (vt [ELÜPS](#) § 42 lg 1 ja [EL-i määruse](#) artikkel 12 ja Maaeluministeeriumi 12.04.2023 kiri nr 1.8-5/509-1).

5. Püsirohuma on saanud tekkida vaid seeläbi, et tootja on korduvalt eelnevatel aastatel rohumaale toetusi taotlenud (kõige vähem viis aastat). Püsirohuma staatuse ja säilitamise kohustus toetuse saamise nõudena ei ole seega tootjale üllatus.

6. Uus on nõue, et alates 2023. aastast ei tohi ükski tootja olemasolevate püsirohumaade kasutusotstarvet muuta. See keeld kehtib ka nende tootjate kohta, kellele varem seda piirangut ei kohaldatud (nt mahetootjad). Teatud tingimustel on võimalik püsirohumaaid asendada mujal asuvate maatükkidega, aga seda saab teha tingimusel, et asendamise aastale eelneval aastal on ka asendusrohumaad peetud viis aastat (nt omandades ülesharitud rohumaad asendamiseks püsirohuma tingimustele vastava maatüki).

### **Toetuste tingimuslikkus**

7. Riigikogu on andnud maaeluministrile volituse sätestada tingimuslikkuse nõuded (vt [ELÜPS](#) § 42 lg 3). Maaeluminister on kehtestanud [määrusega maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise nõuded ning kohustuslikud majandamisnõuded](#) (edaspidi määrus). Nende nõuete kohaselt peab põllumajandustootja säilitama püsirohumaad pindala vähemalt selles ulatuses, mis võrdub pindalapõhiste otsetoetuste ja maaelu arengu toetuste ühise taotluse esitamise aastale eelnenud kalendriaastal esitatud ühise taotluse alusel kindlaks määratud püsirohumaad pindalaga (vt määruse § 2 lg 2). Kui püsirohumaad antakse üle teisele põllumajandustootjale, läheb ülevõtjale üle ka püsirohumaad säilitamise kohustus. Kui riigis on püsirohumaad osakaal põllumajandusmaast võrreldes 2018. aastaga vähenenud, määrab Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet (PRIA) kindlaks põllumajandustootjad, kes peavad püsirohumaad tagasi rajama. Nii on sätestatud komisjoni delegeeritud määruse 2022/126 artiklis 48. Püsirohumaad tagasirajamise kohustus pannakse põllumajandustootjale nende püsirohumaad hektarite alusel, mille kasutusotstarvet on muudetud 24 kuu jooksul enne ühise toetusetaotluse esitamise tähtpäeva (määruse § 2 lõiked 3 ja 4).

8. Tingimuslikkuse aluseks on põhimõte, et otsetoetusi ja teatud maaelu arengu toetusi makstakse vaid neile tootjatele, kes järgivad maakasutuse, põllumajandustootmise ja muid põllumajandusliku tegevuse eeskirju. Tingimuslikkuse süsteem sisaldab standardeid EL ühtse põllumajanduspoliitika raames ehk põhistandardeid keskkonna, kliimamuutuste, maa hea põllumajandus- ja keskkonnaseisundi, tervishoiu, looma- ja taimetervise ning loomade heaolu valdkonnas.

9. Tingimuslikkuse alused on kehtestatud EL määruse [2021/2115](#) artiklites 12–13 ja lisa III, EL määruse [2021/2116](#) artiklites 83–86, EL määruse [2022/1172](#), artiklites 9–11, EL määruse [2022/126](#) artiklis 48, [ELÜPS](#) §-des 42–43 ja §-s 110 ning maaeluministri 21. detsembri 2022. aasta [määruses nr 68](#) „Maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise nõuded ning kohustuslikud majandamisnõuded“.

10. Tingimuslikkuse süsteemi nõuded on Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse [2021/2115](#) lisa III nimetatud maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise nõuded ning kohustuslikud majandamisnõuded. Liikmesriikidel on kohustus kehtestada toetuse saajatele piirkondlikul või riiklikul tasandil maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise

miinimumnõuded III lisa alusel. Nõudeid kehtestades tuleb võtta arvesse mulla- ja ilmastikutingimusi, olemasolevat põllumajandustootmist, maakasutust, külvikorda ja põllumajandustavasid. Liikmesriigid ei või kehtestada uusi nõudeid, mida määruse III lisas ei ole.

11. Nõudeid peavad praegu järgima põllumajandustootjad, kes taotlevad Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika Eesti strateegiakava aastateks 2023–2027 (edaspidi ÜPP strateegiakava) alusel antavaid toetusi. Kokku on [23 toetuse liiki](#), alates piimalehma kasvatamise otsetoetusest kuni aastatel 2023–2027 Natura 2000 erametsades elurikkuse soodustamise toetuseni. Kui mõni toetuse taotleja kehtestatud nõudeid rikub, – näiteks ei täida püsirohumaat säilitamise kohustust –, vähendatakse taotleja kõigi toetuste summat.

12. Riigikohus on ühes lahendis lähtunud Euroopa Kohtu seisukohast, et ühise põllumajanduspoliitika valdkonnas ei saa ettevõtjatel olla õiguspärast ootust, et olemasolev olukord säilib, kuna pädevad asutused võivad oma kaalutusõigust kasutades varasemat olukorda muuta (vt RKHKo 9. septembri 2009. a otsus nr [3-3-1-95-06](#) punktid 10 ja 13). See tähendab, et püsirohumaale toetuse taotlejatele seatavad tingimused ja toetused võivad aja jooksul muutuda.

### **Põllumeeste võrdne kohtlemine**

13. Põllumaa, millel tuleb säilitada püsirohumaat, on omandi põhiõiguse kaitsealas (PS § 32 lg 1). Omandipõhiõiguse kitsendused peavad olema kehtestatud seadusega, need ei tohi olla ebaproportsionaalsed ega piirata omanikke ebamõistlikult. Omandipõhiõiguse piirangud ei tohi minna vastuollu ka üldiste võrdsuspõhimõtetega, sealhulgas moonutada ausat konkurentsi.

14. Pole teavet, et enne nõuete sätestamist oleks maaeluministri määruses hinnatud, kuidas võivad tingimuslikkuse nõuded mõjutada põllumajandustootjate maaomandit ja seeläbi konkurentsi. Põhiõiguste kaitse seisukohast on see oluline küsimus.

15. Püsirohumaat tuleb säilitada vaid nendel pikaajalistel heintaimedega kaetud põllumaadel, millele taotletakse põllumajandustoetusi. Seesugust püsirohumaat saab ettevõtjate eesmärgil kasutada näiteks loomasööda kasvatamiseks. Ka muu põllumajandusega tegelevatele ettevõtjatele (nt tera- või kaunvilja või puu- ja köögivilja kasvatajatele) võivad püsirohumaat ülesharimisel kehtida ulatuslikud piirangud (nt vähendatakse toetusi kõigis tegevusvaldkondades). See omakorda ei võimalda tootjal põllumajandusega konkurentsivõimeliselt edasi tegelda, sest neile tootjatele, kellel ei ole püsirohumaad olnud, niisuguseid piiranguid ei kohaldata.

16. Püsirohumaat omanikul on võimalik muuks tegevuseks soetada siiski põllumaad, mille kohta püsirohumaat säilitamise kohustus ei kehti, või alustada tootmist ilma põllumajandustoetusi taotlemata. Seega saab määravaks, kas tootja, kes peab säilitama püsirohumaat, saab põllumajanduses varasemaga võrreldaval tasemel konkurentsivõimeliselt edasi tegutseda või mitte. Paraku on õiguskantslerile teadmata, kui palju mõjutab püsirohumaat säilitamise kohustus omandi väärtust sel hetkel, kui tootja soovib tootmissuunda muuta (nt kasvatada edaspidi tera- või kaunvilja).

17. Võimalik on leida ka lahendused, mis tagaksid, et tootja piirangualune püsirohumaat väärtus ei väheneks piirangute-eelse ajaga võrreldes ebamõistlikult palju. Näiteks võib kaaluda võimalust, et kehtestada ka teistele põllumajandustootjatele püsirohumaat omandamise nõue muude tootmissuundade kõrval.

18. Riigikohus on leidnud, et omandipõhiõiguse piirangute (omandikitsendused) põhiseaduspärasuse tagamiseks võib olla vajalik maksta hüvitist, kui muul viisil ei ole võimalik leida mõistlikku tasakaalu üldiste ja üksikisiku huvide vahel. Hüvitise maksmise vajadus võib tekkida sel juhul, kus üldistes huvides tuleb üksikisiku omandipõhiõigust piirata rohkem, kui see oleks konkreetse üksikisiku huve arvestades proportsionaalne. Üks isik või mõni üksikisik ei peaks üldistes huvides kandma suuremaid kulutusi kui teised, kes samamoodi kasutavad üldistes huvides olevaid vahendeid (vt Riigikohtu üldkogu 31. märtsi 2011. a otsus asjas nr [3-3-1-69-09](#), punktid 61 ja 63 ja PSJVKo 6. detsembri 2022. a nr [5-22-5](#) punkt 51).

19. Palun Maaeluministeeriumil analüüsida, kuidas mõjutab püsirohumaa säilitamise kohustus tootjate konkurentsivõimet ja kas praegused avalikest huvidest lähtuvad toetusmeetmed tagavad tootjate võrdse kohtlemise ka juhul, kui tootja soovib tootmissuunda muuta. Palun selgitage ka, kas riik on kehtestanud konkreetset põllumajandustoetused selliselt, et samaaegselt oleks tagatud nii riigi võetud kohustus säilitada püsirohumaa lubatud tasemel kui ka põllumajandusettevõtjate aus konkurents.

Võimalusel vastake palun hiljemalt 7. septembriks 2023.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Teadmiseks: Riigikogu maaelukomisjon, PRIA, avaldaja

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