



REGIONAAL- JA
PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUM

Õiguskantsleri Kantslei

Teie: 05.10.2023

Meie: 01.12.2023 nr 5.4-4/979-3

Lugupeetud õiguskantsler

Õiguskantsler on palunud Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumil analüüsida püsirohuma sailitamise kohustust võimalike põhiõiguste riivete seisukohast, eeskätt omandipõhiõiguse ülemäärase piirangu seisukohast, keskendudes sellele, kuidas omandipõhiõiguse kaitsealas oleva püsirohuma suhtes kehtivad tingimuslikkuse nõuded võivad mõjutada põllumajandustootjate maaomandit ja seeläbi konkurentsi, ehk nimetatud nõuete võimalikule vastuolule võrdse kohtlemise põhimõttega, sealhulgas ausa konkurentsi moonutamisega.

Täpsemalt palutakse selgitada, kas ja kuidas on põllumajandustoetuste tingimuste kehtestamisel võetud arvesse seda, et samaaegselt oleks tagatud nii riigi tasandil kehtiv kohustus säilitada püsirohuma suhtarvu teatud tasemel kui ka põllumajandusettevõtjate riigisisene aus konkurents ning samuti seda, kas põllumajandusettevõtjate võrdne kohtlemine on sellises olukorras faktiliselt võimalik, kui osadele tootjatele on kehtestatud põllumajandustoetuste taotlemisel põllumaa kasutamisel ja tegevussuuna valikul teistega võrreldes rohkem piiranguid.

Nendele küsimustele vastamiseks selgitame, millises ulatuses on riigil püsirohuma sailitamise kohustusega seoses kaalutusõigus (I), toome välja, millised on eelnevast tulenevalt riigi võimalused nendes piirides tegutseda (II), selgitame eelnevat arvestades oma arusaama põllumajandusettevõtjate võrdsest kohtlemisest toetuse saamise nõuete kontekstis (III) ning esitame maaomandi väärtust mõjutavad tegurid (IV).

I. Kordamata varasemates kirjades üksikasjalikult käsitletud tingimuslikkuse süsteemi tausta ja püsirohuma sailitamise kohustuse kujunemise ajaloolisi aspekte, esitame kokkuvõtliku ülevaate selle kohta, kus see nõue ELi põllumajandustoetuste süsteemi ülesehituses paikneb ja milline on seejuures liikmesriigile ELi õiguse kohaselt selle nõudega seoses ette nähtud kaalutusõiguse ulatus.

Euroopa Komisjon on nii varasematel programmiperioodidel kui ka käesoleval aastal alanud uue programmiperioodi kujundamisel lähtunud seisukohast, et püsirohumaadel on keskkonnale positiivne mõju, mistõttu on asjakohane vastu võtta meetmed olemasolevate püsirohumaade säilitamise soodustamiseks, et vältida rohumaa suuremahulist muutmist haritavaks maaks. Eelmisel programmiperioodil oli püsirohuma sailitamise nõue üks kliima- ja keskkonnatoetuse (edaspidi *rohestamise toetus*) saamise nõuetest. Rohestamise toetust rakendati alates 2016.

aastast, kuid juba 2017. aastal on Euroopa Kontrollikoda oma eriaruandes¹ esile toonud, et nimetatud toetus oli kavandatud selleks, et premeerida põllumajandustootjaid väärtuslike avalike hüvede eest, mida nad pakuvad. See mehhanism oleks pidanud suurendama ühise põllumajanduspoliitika üldist keskkonnatoimet, kuid kahjuks jäid kliima- ja keskkonnalased ambitsioonid madalaks ja sisutihjaks. Aruandes anti ühise põllumajanduspoliitika järgmise reformi kohta komisjonile soovitus välja töötada terviklik sekkumisloogika ELi keskkonna- ja kliimaeesmärkide täitmiseks. Põllumajandustoetusi soovitati anda ainult nendele tootjatele, kes täidavad kõiki keskkonnaalaseid nõudeid, sh püsirohumaa säilitamise nõuet. Samuti nähtus kontrollikoja hinnangust, et rohestamise toetuse saamise nõuded kattuvad nõuetele vastavuse süsteemi raames kehtivate maa hea põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise standarditega. Suure tõenäosusega lähtus komisjon sellest hinnangust käesoleva programmiperioodi jaoks välja töötatud uue ÜPP elemendi – roheline arhitektuuri² kujundamisel, kus senised rohestamise toetuse osad paigutati uude tingimuslikkuse süsteemi, mida rakendatakse kõikidele põllumajandustootjatele, kes põllumajandustoetusi taotleavad. Roheline arhitektuur tõi enesega kaasa senisest suurema kliima- ja keskkonnaga seotud ambitsioonikuse tõusu nende eesmärkide elluviimisel. Esimesele astmele paigutati tingimuslikkuse baasnõuded, millele järgnesid kliima- ja keskkonnasuunitlusega otsetoetused ehk ökokavad ning maaelu arengu sekkumised koos täiendavate keskkonnanõuetega. Seega avaldavad eelmistel programmiperioodidel rakendatud süsteem ja sellega taotletud eesmärgid otsest mõju ka käesoleval programmiperioodil tingimuslikkuse süsteemis rakendatavale püsirohumaa säilitamise kohustusele, kuna keskkonnaalased eesmärgid on ka uuel programmiperioodil jätkuvalt keskse tähtsusega ning rõhuasetus on just olemasolevate püsirohumaaade säilitamisel, mis üldise eesmärgina kandub sisuliselt ühest programmiperioodist üle järgmisesse.

Kõige suurem muudatus on alanud programmiperioodil seoses püsirohumaa säilitamise kohustusega see, et nõue on paigutatud tingimuslikkuse süsteemi maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise nõuete hulka, mida peavad täitma kõik pindala- ja loomapõhiste toetuste taotlejad. See põhimõtteline lähenemine ei ole Eesti valikute ega eelistuste tulemus, vaid Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse 2021/2115³ kohaselt kuulub püsirohumaa suhtarvu säilitamine maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise nõuete hulka ning liikmesriigil ei ole kaalutlusruumi, mis võimaldaks see nõue täielikult kohaldamata jätta või seda muudetud kujul või osaliselt kohaldada. Liikmesriikidel on kohustus kehtestada toetuse saajatele maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise miinimumnõuded Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse 2021/2115 III lisa alusel.

Eelmisel programmiperioodil oli nii nõuetele vastavuse süsteemi kui ka kliima- ja keskkonnatoetuse (edaspidi *rohestamise toetus*) raames püsirohumaa säilitamise kohustuse rakendamine põhimõttelises osas reguleeritud ELi tasandil Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruste ja nende alusel kehtestatud komisjoni määrustega, samuti sisaldusid teatud juhised komisjoni suunisdokumentides. Tegemist oli kõikidele liikmesriikidele otsekohalduvate ja ühetaoliste nõuetega, mis ei jätnud liikmesriikidele kuigi palju võimalusi luua paindlik süsteem, mis arvestab muuhulgas riigi majanduslike või sotsiaalsete mõjudega, piirkondlike

¹ Euroopa Kontrollikoda, Eriaruanne 21/2017: „Rohestamise toetus: keerukam sissetulekutoetuste kava ei ole veel keskkonnalaselt tulemuslik“, https://www.eca.europa.eu/et/publications/SR17_21

² [Green Architecture: new Policy Insight quick read publication](#)

³ [Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus \(EL\) nr 2021/2115, millega kehtestatakse liikmesriikide koostatavate Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondist \(EAGF\) ja Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist \(EAFRD\) rahastatavate ühise põllumajanduspoliitika strateegiakavade \(ÜPP strateegiakavad\) toetamise reeglid ning tunnistatakse kehtetuks määrused \(EL\) nr 1305/2013 ja \(EL\) nr 1307/2013;](#)

iseärasustega või põllumajandussektori eripäradega. Ka käesoleval programmiperioodil 2023–2027 jätkatakse põhimõttelises osas samalaadse lähenemisega. Otsekohalduvate ja ühetaoliste nõuete hulka kuuluvad seejuures kõik püsirohumaat säilitamise kohustusega seotud olulised komponendid, nagu püsirohumaat suhtarvu säilitamine riigi tasemel; referentsaasta valik; võrdlussuhtarvu ja iga-aastase suhtarvu arvutamiseks kehtestatud arvutuskäigud (k.a suhtarvu kohandamine); püsirohumaat mõiste (sh rohumaade vanuse arvestamine ja uuendamise reeglid jne); põllumajandustootjaid, kellele kohaldatakse püsirohumaat säilitamise kohustust, sh erandid; püsirohumaat tagasi rajamisega seotud tingimused (tähtajad, teavitamiskohustused, üles haritud pindalade kindlaks määramine, uute rohumaade rajamine jne).

Seega on püsirohumaat säilitamise kohustus riigi tasandil ja sellega seotud üksikasjalikud reeglid samuti liikmesriigile kohustuslikuna ette antud. Komisjoni delegeeritud määruse 2022/126⁴ artikli 48 lõike 1 kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et püsirohumaat osakaal põllumajandusmaas ei vähene rohkem kui 5 % võrreldes võrdlussuhtarvuga, mille iga liikmesriik oma ühise põllumajanduspoliitika strateegiakavas kehtestab, jagades püsirohumaat pindala kogu põllumajandusmaaga. Võrdlussuhtarvu kindlaksmääramisel tuleb nn referentsaastana käsitada 2018. aastat ning kuigi iga liikmesriik teeb nn lõpliku tehte ise, on viidatud artiklis üksikasjalikult sätestatud, milliseid maid tuleb seejuures käsitada „püsirohumaana“ ja milliseid „kogu põllumajandusmaana“. Eelnevalt tulenevalt on ka võrdlussuhtarvu arvutamise reeglid liikmesriigile siduvalt ette antud.

II. Riigi tasandil kindlaksmääratavat võrdlussuhtarvu on komisjoni delegeeritud määruse 2022/126 artikli 48 kohaselt siiski võimalik kohandada. Kohandamise kaudu on võimalik teatud püsirohumaad võrdlussuhtarvu arvestusest välja jätta ning püsirohumaat säilitamise kohustust riigi tasandil kokkuvõttes vähendada. Läbirääkimised kohandamise võimalikkuse suhtes on Eesti ja Euroopa Komisjoni vahel hetkel pooleli.

Võrdlussuhtarvu kohandamisega on kavas võrdlussuhtarvu arvestusest välja jätta eelmisel programmiperioodil väikepõllumajandustootjate kavaga liitunud ja mahepõllumajanduse seaduse alusel tunnustatud taotlejate püsirohumaat pind aastatel 2018–2022, mille suhtes püsirohumaat säilitamise kohustust rohestamise toetuse raames ei kohaldata, kuid mille kasutusotstarvet on nimetatud aastatel muudetud. Kuigi eelmisel perioodil ei olnud nimetatud taotlejatel kohustust püsirohumaat säilitada, tuleb selleks, et komisjoni võrdlussuhtarvu kohandamise vajaduses veenda, esitada kaalukad põhjendused, miks Eestis püsirohumaat sedavõrd laialdaselt üles hariti. Hiljuti saatsime komisjonile oma seisukoha ja seda toetava statistika, milles tõime välja, et suhtarvu kohandamise jaoks esineb oluline eluline vajadus: kuigi loomakasvatajatel on püsirohumaat vaja, näitavad värsked andmed, et püsirohumaadelt saadav heinamass ületab oluliselt söödaks vajalikku osa. Lisaks on mahepõllumajanduslike saaduste tootmine kasvutrendis, nende tootmisega on majanduslikult kasulik tegeleda, loomade arv samas väheneb, mistõttu ei ole tootjatel enam nii suures mahus püsirohumaat vaja ning sellest tingituna on püsirohumaat eelnevatel aastatel nii palju üles haritud.

⁴ [Komisjoni delegeeritud määrus \(EL\) nr 2022/126, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust \(EL\) 2021/2115 täiendavate nõuetega teatavatele sekkumisviisidele, mille liikmesriigid määravad kindlaks kõnealuse määruse kohastes ajavahemikuks 2023–2027 ette nähtud ÜPP strateegiakavades, ning eeskirjadega, milles käsitletakse maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise \(HPK\) I. standardi kohast suhtarvu](#)

Seega võrdlussuhtarvu kohandamine on sisuliselt ainuke hoob, mille kaudu on liikmesriigil võimalik püsirohumaat säilitamise kohustuse ulatust riigi tasandil mõjutada. Kuigi komisjon ei ole praeguse seisuga võrdlussuhtarvu kohandamise kohta veel lõplikku otsust teinud, tuleb arvestada, et see otsus tehakse eespool kirjeldatud lähenemise taustal. Selles domineerib veendumus, et põllumajandustoetused on ELi keskkonna- ja kliimaeesmärkide täitmise üks vahend, mis peab suurendama ühise põllumajanduspoliitika üldist keskkonnatoimet, ning need ongi mõeldud premeerima põllumajandustootjaid väärtuslike avalike hüvede eest, mida keskkonnavalaste nõuete täitmise kaudu saavutatakse. Nende nõuete täitmine on sedavõrd oluline, et toetuste kaudu premeerimine ongi õigustatud ainult nende tootjate puhul, kes täidavad kõiki keskkonnavalaste nõudeid, sh püsirohumaat säilitamise nõuet.

Niisamuti ei ole vähetähtis, et komisjoni delegeeritud määruse 2022/126 artiklis 48 nimetatakse võrdlussuhtarvu kohandamise peamise põhjusena muudatusi püsirohumaat määratluses. Antud juhul ei ole aga meiepoolseks põhjenduseks see, et püsirohumaat määratlus on muutunud, vaid pigem on muutmise vajadus meie hinnangul tingitud muutunud elulistest vajadustest ja majanduslikust otstarbekusest. Seejuures on tähelepanuväärne, et kuigi väikepõllumajandustootjate kavaga liitunud taotlejatel ja mahetunnustatud maaga taotlejatel ei olnud eelmisel perioodil kohustust püsirohumaat säilitada, ei ole see asjaolu üksinda komisjoni jaoks piisavalt veenev argument, et nõustuda võrdlussuhtarvu kohandamisega. See kõik näitlikustab väga ilmekalt, kui oluliseks keskkonnavalaste nõudeid ELi tasandil peetakse ja kui järgalt suhtutakse nendest kõrvalekallete tegemisse.

Sõltumata läbirääkimiste edukusest ja komisjoni lõplikust otsusest tuleb lõppastmes silmas pidada, et Eestil on liikmesriigina põllumajandustoetuste andmisel kaks põhimõttelist valikut – kas anda Eestis ELi põllumajandustoetusi ja nõustuda muuhulgas nende imperatiivsete tingimustega, mida ELi õigusaktid kohustuslikuna ette näevad (sh püsirohumaat säilitamise nõudega) või jätta toetused üldse andmata, kui jääda seisukohale, et selline tingimuslikkuse nõuete süsteem koos püsirohumaat säilitamise kohustusega kõigile taotlejatele, kelle põllumajandusliku majapidamise koosseisus on püsirohumaat, on Eesti Vabariigi põhiseadusega vastuolus. Viimasel juhul jääks programmiperioodi 2023–2027 näitel pindala- ja loomapõhiste toetustena Eesti põllumeestele andmata ligikaudu 1 115 000 000 eurot.

III. Seoses ettevõtlusvabaduse ja võrdsuspõhiõigusega on õiguskantsler oma varasemates ettepanekutes selgitanud, et PS § 12 lg 1 esimeses lauses tagatud võrdsuspõhiõigusest tulenevalt kehtivad ettevõtlusvabaduse kasutamise reeglid võrdselt kõigile ettevõtjatele. Ettevõtlusvabadusse on sekkunud ka siis, kui ettevõtlusvabaduse kasutamisel koheldakse isikuid erinevalt, luues ühtedele teiste arvelt eeliseid piirates vaba konkurentsi. Kõnealune sekkumine peab lähtuma avalikust huvist või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest ning olema kaalukas ja õiguspärane. Seejuures, mida intensiivsemalt on ettevõtlusvabadusse sekkunud, seda objektiivsemad ja mõjuvamad peavad olema sekkumist õigustavad põhjused.

Neid põhipostulaate arvestades tuleb selleks, et hinnata, kas püsirohumaat säilitamise kohustuse puhul esineb vastuolu põhiseadusega, arvestada meie hinnangul kõigi järgmiste teguritega nende koosmõjus: millisel määral lähtub nõudega taotletav eesmärk avalikust huvist; millisel määral esineb nõude puhul vabatahtlikkuse komponent, st kas tegemist on valdkonnas tegutsemise nõudega, maakasutust kitsendava nõudega või kehtib nõue teatud avalikest vahenditest rahastatava soodustuse saamise eeldusena; kas nõue kehtib kõigile ühtmoodi või on teatud taotlejate puhul tehtud mõõndusi.

Püsirohumaa säilitamise kohustust tuleb täita põllumajandustoetuste saamiseks. Toetuste puhul on tegemist soodustusega, mistõttu ei saa iseenesest soodustava meetmega seotud tingimuste puhul olla tegemist samavõrra intensiivse riivega, kui näiteks selliste valdkondlike nõuete puhul, mis kehtivad kõigile valdkonnas tegutseda soovivatele isikutele ja mille puhul ei esine vabatahtlikkuse komponenti (näiteks seaduses sätestatud nõuded, mis piiravad ettevõtjate võimalust mingil tegevusalal üldse tegutseda). Soodustavate meetmete puhul, milleks on ka toetused, on siiski lubatud kehtestada avalikust huvist lähtuvaid tingimusi, mille täitmine on avalikest vahenditest rahastatavate toetuste saamise eelduseks.

Üldistatult on püsirohumaa säilitamise nõude peamine eesmärk ELi programmiperioodil 2023–2027 vähendada kliimamuutuste probleeme, arvestades püsirohumaa võimet säilitada ja siduda atmosfäärist süsinikku. Püsirohumaa säilitamise kohustus on selle eesmärgi saavutamiseks iseenesest sobiv meede. Püsirohumaa säilitamine piirab maakasutuse muutust ning intensiivistumist põllumajandustootmises⁵. Lisaks on Euroopa Komisjon püsirohumaa säilitamise nõude teemalises eapaberis välja toonud, et püsirohumaa säilitamine aitab kaasa ka veekaitsele, mulla erosiooni vältimisele ning mulla kvaliteedi ja bioloogilise mitmekesisuse kaitsele.

Alates 2023. aastast ei ole enam ükski pindala- või loomatoetuste taotleja püsirohumaa säilitamise nõudest vabastatud, seega kehtib kohustus kõigile taotlejatele ühetaoliselt. Ebavõrdse kohtlemisega ei ole tegemist mitte igasuguse eristava kohtlemise puhul, vaid siis, kui eristamine on põhjendamatu. Uuel programmiperioodil peavad püsirohumaa säilitamise nõuet täitma kõik toetuste taotlejad, kelle põllumajandusliku majapidamise hulka kuulub püsirohumaa. Asjaolu, et kõigil taotlejatel ei ole püsirohumaa, mistõttu ei pea nad objektiivse põhjuse tõttu seda kohustust täitma, ei kujuta endast meie arvates riigipoolset taotlejate meelevaldset ega põhjendamatu eristamist, sest selline tulemus ei ole tingitud avaliku võimu kehtestatud nõude iseloomust, vaid sellest, millise koosseisuga on konkreetne põllumajanduslik majapidamine. Maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise nõudena kehtib püsirohumaa säilitamise nõue kõigile toetuse taotlejatele. Kui riik hakkaks siinkohal seadma kõigile taotlejatele täiendavaid kohustusi sõltumata taotletud toetusest (nt kohustus kõigile omada ja säilitada püsirohumaa, kasvatada loomi või tegeleda põllumajandussaaduste kasvatamisega, täites sealjuures viljavahelduse nõudeid), võiks pigem selles näha ettevõtlusvabaduse piiramist, mille põhjendamiseks on kaalukaid põhjusi raske esile tuua.

Isik saab ettevõtlusvabadusest lähtudes eeldada, et riik ei loo konkurentidele põhjendamatu eeliseid ja seeläbi hoidub isiku ettevõtluse kahjustamisest. Samas Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt ei saa ühise põllumajanduspoliitika valdkonnas ettevõtjatel olla õiguspärast ootust olemasoleva olukorra säilimise osas, kuna pädevad asutused võivad oma kaalutusõigust kasutades seda olukorda muuta (Euroopa Kohtu 4. juuni 2009. a otsus kohtuasjas C-241/07: JK Otsa Talu UÜ vs Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet (PRIA) (EKL 2009, punkt 51 ja selles viidatud kohtupraktika). Kellelgi ei saa olla absoluutset õigust olukorra püsimisele ning õiguspärane ootus ei tähenda, et isikute õiguste piiramine või soodustuste lõpetamine on üldse lubamatu (RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 14; vrd RKPJKo 31.01.2012, 3-4-1-24-11, p 49; RKHKo 29.03.2006, 3-3-1-81-05, p 14) ning liikmesriigil on kogu toetuskava programmiperioodi jooksul õigus (vastavalt muutunud

⁵ [Permanent grasslands in Europe: Land use change and intensification decrease their multifunctionality - ScienceDirect](#);

asjaoludele) muuta toetuse saamise nõudeid, kui need on kooskõlas ühenduse õiguse eesmärkidega ja sätetega ning vastavad selle üldpõhimõtetele.

Võrreldes toetuskava programmiperioodi kestel toetuse saamise nõuete muutmisega, mis on kohtupraktikas teatud tingimustel lubatavaks tunnistatud, on praegune olukord sellega võrreldes leebem, sest uue toetusperioodi nõuded kehtivad rangemal kujul perioodi 2023–2027 algusest peale. Seega, kui toetuse saamise nõuete muutmise toetusperioodi kestel on kohtupraktikas teatud tingimustel tunnistatud õiguspärase ootuse põhimõttega kooskõlas olevaks, siis toetusperioodi algusest kehtivad uued, varasema perioodiga võrreldes teistsugused nõuded peaksid igal juhul mahtuma nendesse raamidesse, mida on kohtupraktikas tunnistatud õiguspärase ootuse põhimõttega kooskõlas olevaks. Seda enam, et uue perioodi rangemate nõuete initsiatiiv ei ole mitte riigipoolne, vaid kõrvalekaldumist mittevõimaldavas osas kujundatud ELi tasandi poliitiliste otsustuste poolt.

Arvestades ka ühise põllumajanduspoliitika valdkonnas nii Euroopa Kohtu kui ka Riigikohtu praktikas väljakujunenud seisukohta, et ettevõtjatel ei ole õiguspärasest ootust olemasoleva olukorra säilimise osas, ei ole meie hinnangul tegemist osadele taotlejatele põhjendamatu eelise loomisega olukorras, kus püsirohumaa säilitamise nõue kehtib uuel programmiperioodil kõigile toetuse taotlejatele. Erinevate toetuste saamise tingimused on kõik mingis mõttes üksteisest erinevad ja konkreetsele taotlejale kehtivad erinevad nõuete kombinatsioonid sõltuvad sellest, millise ülesehitusega on konkreetse taotleja põllumajanduslik majapidamine, st millist tüüpi maa taotleja kasutuses on, kas ja millised loomad tal on jmt. Meie hinnangul ei ole kohane piiritleda võrreldavaid põllumajandustootjate gruppe toetuste andmise kontekstis selle kaudu, milline on majapidamise koosseis. Maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise nõuete hulgas on püsirohumaa säilitamise nõude kõrval ka teisi nõudeid, mida osad taotlejad peavad tingituna oma põllumajandusliku majapidamise koosseisust täitma ja teised taotlejad mitte (nt viljavahelduse nõuded, vooluveekogude ääres asuvate põldude majandamisel kohalduvad nõuded, teatud maa ja maastikuelementide tootmisest kõrvale jätmise, hekkide ja puude lõikamise keeld).

Mingil määral piirab igasuguste põllumajandustoetuste saamine alati põllumajandustootja tegevusvabadust, sest toetuse saamine ongi seatud sõltuvusse teatud nõuete täitmisest, mis omakorda on kehtestatud eespool kirjeldatud eesmärkide saavutamiseks, ning kui taotleja soovib toetuse näol soodustust saada, peab ta ka nende nõuete täitmise kohustusega oma tegevuse kavandamisel arvestama. Iga põllumajandustootja saab oma majandustegevuse eripärasid arvestades kaaluda, kuidas tal on oma majandustegevust kõige otstarbekam korraldada. Seega jääb igaühe otsustada, kas toetustest saadav soodustus kaalub üles teatavad majandamise piirangud või on toetuse saamise tingimused niivõrd ebasobivad, et kasulikum on konkreetses situatsioonis loobuda toetusest ja püsirohumaa ikkagi üles harida.

Püsirohumaa säilitamise kohustuse puhul ei ole tegemist igaühe suhtes kehtiva maa kasutamise kitsendusega, vaid tingimusega teatud soodustuse (toetuse) saamiseks. Võrdlusmomendina võib välja tuua, et looduskaitseliste piirangute kohta, mille puhul on tegemist maa kasutamise kitsendusega ja mis on soodustuse saamise tingimuseks seatud püsirohumaa säilitamise nõudega võrreldes oluliselt piiravamad, on kohtupraktikas kinnitust leidnud, et selliseid

avalikes huvides seatud piiranguid ei ole riigil kohustust toetustega kompenseerida⁶ (Eestis on asjaomaseid toetusi siiski antud).

Arvestades, et toetuse andmine kui selline on soodustav meede, mille nõuetest tulenevaid piiranguid tasakaalustab selle eest saadav rahaline kompensatsioon; tegemist ei ole kohustusliku nõudega põllumajanduse kui majandustegevusega tegelemiseks; nõue kehtib teatud avalikest vahenditest rahastatava soodustuse saamise eeldusena ja kõigile taotlejatele, tegemist ei ole üleüldise maa kasutamise kitsendusega ning iga põllumajandustootja saab oma majandustegevuse kujundamisel otsustada, kas tema olukorras on kasulik toetuse saamiseks täiendavaid nõudeid täita või mitte, on sellise meetme soodustavad ja koormavad aspektid laias laastus tasakaalustatud.

IV. Õiguskantsler on murekohana esile toonud, et püsirohumaad olemasolu toob põllumajandusettevõtjale kaasa ulatuslikud piirangud, mis omakorda ei võimalda tootjal põllumajandusega konkurentsivõimeliselt edasi tegelda, sest neile tootjatele, kellel ei olegi püsirohumaad olnud, niisuguseid piiranguid ei kohaldata. Seega peab õiguskantsler määravaks, kas tootja, kes peab säilitama püsirohumaad, saab põllumajanduses varasemaga võrreldaval tasemel konkurentsivõimeliselt edasi tegutseda või mitte. Sellega seoses peab õiguskantsler oluliseks näitajaks seda, kui palju mõjutab püsirohumaad säilitamise kohustus omandi väärtust sel hetkel, kui tootja soovib tootmissuunda muuta (nt kasvatada edaspidi tera- või kaunvilja).

Tervikliku käsitluse huvides tasub ka siin veel kord ära märkida, et põllumajandustootjate majapidamised on erineva koosseisuga – on neid, kes tegelevad ainult taimekasvatusega; neid, kes tegelevad ainult loomakasvatusega; samuti tegeletakse mõlema tegevusega korraga; esinevad erinevad maakasutatutüübid jne. Sellest tingituna taotlevad tootjad ka erinevaid toetusi ja peavad seejuures täitma erinevaid nõudeid, mis olenevalt konkreetsest toetusest seavad neile majandamisel ka erinevaid piiranguid. Kuigi tingimuslikkuse nõuded on sellised nõuded, mille kompenseerimist ei ole eraldi ette nähtud (st et liikmesriik ei või toetuste andmise süsteemi üldise loogika tõttu põhimõtteliselt ette näha toetusmeetmeid, mis on eraldi suunatud ainult tingimuslikkuse nõuete täitmise kompenseerimiseks), rakendatakse uuel programmiperioodil mitmeid toetuskeeme, mis toetavad keskkonnavalaste nõuete täitmist majapidamises. Enamasti taotletakse ühe ja sama maa kohta erinevaid toetusi, mis lõppastmes aitab võimalikke piiravaid mõjusid võimalikult palju kompenseerida.

⁶ Tallinna Ringkonnakohus on otsuses nr 3-19-727 märkinud, et Eestis peab taluma erinevaid looduskaitsepiiranguid oma omandi kasutamisele, ettevõtlusvabadusele, vabale eneseteostusele jne väga suur hulk füüsilisi ja juriidilisi isikuid. Looduskaitse tagamine on üldistes huvides (PS § 5) ja looduskeskkonna säästmine on igapäevane kohustus (PS § 53). Reeglina tuleb looduskaitsepiiranguid taluda selle eest otsesest vastutasu saamata. Leevendusmeetmetena on sõltuvalt piirangu intensiivsusest õigusaktides ette nähtud maamaksusoodustus või -vabastus (maamaksuseadus § 4 lg-d 1 ja 2), samuti sihtotstarbelist kasutamist oluliselt piiravate piirangutega maa riigile omandamine (looduskaitseseadus § 20).

Ka Euroopa Kohus on oma otsuses asjas C-234/20 märkinud, et linnu- ja elupaikade direktiivis ette nähtud meetmete ülevõtmine ja kohaldamine liikmesriikide poolt mõjutab paratamatult nende isikute omandiõigust, kellele kuuluvad kõnealustel aladel asuvad kinnisasjad, kuna nende kinnisasjade kasutamisele kehtestatakse vähemasti piiranguid. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast tuleneb, et keskkonnakaitse kuulub üldise huviessmärkide hulka. Keskkonnakaitse võib seega olla omandiõiguse kasutamise piirangu põhjenduseks. Kuigi on tõsi, et liikmesriigid võivad vajaduse korral ja tingimusel, et nad teevad seda liidu õigust järgides, asuda seisukohale, et on kohane maksta osalist või täielikku hüvitist nende maatükkide omanikele, keda linnudirektiivi ja elupaikade direktiivi alusel võetud kaitsemeetmed mõjutavad, ei saa sellest tõdemusest siiski järeldada, et liidu õiguses kehtib sellise hüvitise maksamise kohustus (Euroopa Kohtu 27. jaanuari 2022. a otsus kohtuasjas C-234/20, punkt 54, punktid 64 ja 66 ning nendes viidatud kohtupraktika).

Maa-ameti koostatud haritava maa 2022. a turuülevaatest⁷ selgub, et haritava maa väärtust ja ka selle hinda mõjutavad tehingus oleva maatüki pindala, boniteet ning ELi ühise põllumajanduspoliitika raames antavad toetused ning põllumassiivide registri registreering:

- 2022. aastal müüdi 25 825 hektarit haritavat maad ning 4497 hektarit looduslikku rohumaad, mis tähendab, et 2,5% Eesti haritavatest ja 1,8% looduslikest rohumaadest on aasta jooksul omanikku vahetanud;
- looduslike rohumaade puhul on keerulisem täpsemat statistikat luua, kuna rohumaid on müüdnud pigem teiste kõlvikutega koos;
- loodusliku rohumaaga tehtud tehingute hektari mediaanhind oli 2022. aastal 3125 eurot, mis on kolmandiku võrra kõrgem kui tunamullune tase (võrdlusena oli haritava maa hektari mediaanhind 2022. aastal 5306 eurot);
- maatükid, mis on valdavalt kaetud põllukultuuride maakasutusega, on 2022. aasta andmetele tuginedes mediaanväärtusega 5713 €/ha. Valdavalt püsirohumaa maakasutusega maatükkide hektari mediaanväärtus on 1263 euro võrra madalam. Need on maatükid, mis on tõenäoliselt madalama viljakusega, kuid seal hulgas on ka maatükke, kus püsirohumaa säilitamise kohustusena hoitakse parema potentsiaaliga maid rohumaana. Kui maatükil pole ühte domineerivat maakasutust ja on killustunud mitme eri tüübi vahel, siis sellise maatüki mediaanväärtus on 5000 €/ha;
- põllukultuuride maakasutuse osakaalu kasv 1% võrra tõstab haritava maa hektari väärtust keskmiselt 12 euro võrra. Püsirohumaa maakasutuse osakaalu kasv 1% võrra vähendab haritava maa hektari väärtust keskmiselt 11 euro võrra.

Oleme seisukohal, et on vähetõenäoline, et soodustava toetuse saamiseks kehtestatavad nõuded, sh püsirohumaa säilitamise nõue, kogumis kõigi teiste aspektidega, mida oleme eespool käsitlenud, asetavad tootja olukorda, kus tema omandi väärtus väheneb. See väide paistab põhinevat eeldusel, nagu püsirohumaaks olemine tooks kaasa huvipuuduse selle maa omandamise vastu ja seeläbi ka maa väärtuse vähenemise. Praeguse seisuga ei ole alust arvata, et maa muutuks sellest väärtusetuks või väheneks väärtus nii palju, et põhjust oleks rääkida tagajärjena konkurentsivõimelisuse kaotamisest. Viimastel aastatel tehtud tehingutest on üle 90% tehtud selliste maatükkidega, mille pindala on ligi 90% ulatuses registreeritud PRIA põllumassiivide registris. Mida suurem osa maatükist on PRIA registris registreeritud, seda kõrgem on maatüki hind. Seega toetuste andmine tervikuna pigem tõstab maa hinda.

Samas ei ole meie hinnangul ei eeltoodud analüüsi ega analoogsete ülevaadete põhjal võimalik teha tõsikindlaid järeldusi kohta, kas ja kuidas üks konkreetne toetuse saamise nõue eraldi võetuna mõjutab maa väärtust konkreetse suurusjärgu võrra. Samuti ei ole me arvamisel, et maa turuväärtus on selles olukorras üks-ühele võrdsustatav omandi väärtusega, arvestades et paljud toetusi taotlevad põllumajandustootjad ei ole ise asjaomase maa omanikud, vaid kasutavad seda rendisuhte alusel maa omanikuga (ligikaudu 50–60% põllumajandustootjate kasutada olevast maast on rendimaa). Maa omaniku seisukohast on sel juhul olulisem näitaja maa rendihind, sest põllumajandustoetustest saadava tulu saab taotleja, kes maad päriselt kasutab. Samuti mõjutab maa väärtust konkreetne turusituatsioon, sh huvi maa omandamise

⁷ [Turuülevaated turusektorite kaupa | Maa-amet \(maaamet.ee\)](https://maaamet.ee)

vastu, mis ei sõltu ainult toetuse saamise tingimustest, kuna toetuste taotlemine ei ole kohustuslik (erinevalt näiteks valdkondlikest nõuetest, mis ei sõltu toetuse taotlemisest ja on muul põhjusel maa igakordsele omanikule täitmiseks kohustuslikud). Väga oluline on ka asjaolu, et haritav maa ja rohumaa on olemuslikult erinevad, kuna põllumajanduskultuuride kasvatamine on üldiselt majanduslikult kasulikum tegevus kui rohumaaalt sööda varumine ja seda olenemata sellest, kas konkreetse maa kohta toetust taotletakse või mitte. Ometigi on mõlematel maadel põllumajanduses oma koht, ning püsirohumaal keskkonna seisukohast veel eriomane tähtsus, nagu eespool selgitatud.

Kõike eeltoodut arvestades ei ole meie hinnangul püsirohumaat säilitamise kohustuse puhul tegemist sellise iseloomuga nõudega, mis tooks kaasa põllumajandustootjate erineva kohtlemise ja sellest tingituna ettevõtlusvabaduse ülemäärase piirangu.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Madis Kallas

Regionaalminister

Teadmiseks: Riigikogu maaelukomisjon, PRIA

Mari-Liis Kivipõld

625 6283 mari-liis.kivipold@agri.ee

Veronika Vallner-Kranich

625 6253 veronika.vallner-kranich@agri.ee

Siim Suure

625 6118 siim.suure@agri.ee