

SELETUSKIRI

regionaal- ja põllumajandusministri määruse „Perioodi 2023–2027 pindala- ja loomatoetuste kaitsemeetmete kohaldamise ning rikkumiste arvestamise täpsemad tingimused ja kord” eelnõu juurde

1. Sissejuhatus

Määrus kehtestatakse Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse § 13 lõike 3¹, § 107 lõike 7 ja § 109 lõike 12 alusel.

Määrusega kehtestatakse pindala- ja loomatoetuste kaitsemeetmete kohaldamise ja rikkumiste arvestamise täpsemad tingimused ja kord. Vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2021/2116 artikli 65 lõikes 2 sätestatule kohaldatakse ühtset haldus- ja kontrollisüsteemi pindala- ja loomapõhiste otsetoetuste ja maaelu arengu toetuste (edaspidi *toetus*) puhul. Ühtse süsteemi osaks on lisaks teistele elementidele kontrolli- ja karistuste süsteem, mis luuakse seoses toetustega ning mille rakendamine, sealhulgas süsteemi loomine, on jäetud liikmesriigi pädevusse. Karistuste süsteemi loomise peamine eesmärk on tagada liidu finantshuvide kaitse ning kooskõla liidu tasandil sekkumisi reguleerivate liidu õigusnormidega. Seejuures tuleb kehtestada tõhusaid, proportsionaalseid ja hoiatavaid karistusi vastavalt liidu õigusele või selle puudumise korral vastavalt liikmesriigi õigusele ning algtatada vajadusel korral vastavaid kohtumenetlusi.

Käesolev eelarveperiood on toonud ühisesse põllumajanduspoliitikasse mitmeid olulisi muudatusi, mis puudutab ka ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi rakendamist. Nimelt, kui eelneva(te)l eelarveperioodi(de)l olid karistusi puudutavad detailsed reeglid kehtestatud komisjoni poolt erinevate õigusaktide tasandil ning liikmesriigile otsekohalduvad, on perioodil 2023–2027 jäetud Euroopa Liidu finantshuvide kaitseks meetmete kohaldamist puudutavate reeglilike loomine liikmesriigi kohustuste hulka. Komisjon on pidanud oluliseks säilitada liikmesriikide jaoks teatav paindlikkus, juhtides tähelepanu asjaolule, et senine halduskaristuste süsteem, mida liikmesriigid eelneva(te)l eelarveperioodi(de)l rakendasid, on olnud piisav ning käesoleval perioodil võiks suuresti sarnastele reeglitele tugineda.

Eesti on otsustanud halduskaristuste ehk kaitsemeetmete kohaldamise süsteemi rakendamisel tugineda üldjoontes varasematele reeglitele, mis tagavad piisava kindluse finantshuvide kaitsmisel ning on ka põllumajandustootjatele teada. Erinevalt toetuste rakendamisest, mille nõuded ja tingimused on esitatud strateegiakavas ja mille komisjon peab heaks kiitma, ei kehti selline põhimõtte kaitsemeetmete süsteemi välja töötamise ega rakendamise korral. Strateegiakavas on esitatud vaid üldine info ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi põhimõtetest, mida komisjon eraldi heaks ei kiida.

Määruse eelnõu ja seletuskirja koostasid Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi põllumajanduskeskkonnapoliitika osakonna nõunikud Veronika Vallner-Kranich (625 6253, veronika.vallner-kranich@agri.ee) ja Mae Alviste (625 6121, mae.alviste@agri.ee) ning sama osakonna peaspetsialist Ragni Koitmaa (625 6176; ragni.koitmaa@agri.ee). Juriidilise ekspertiisi määruse eelnõule on teinud Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi õigusosakonna nõunikud Mari-Liis Kivipõld (625 6283, mari-liis.kivipold@agri.ee) ja Ketlyn Roze (625 6127, ketlyn.roze@agri.ee). Keeleliselt toimetas eelnõu Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi õigusosakonna peaspetsialist Laura Ojava (625 6523, laura.ojava@agri.ee).

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Määruse eelnõu (edaspidi *eelnõu*) koosneb kolmest paragrahvist.

Eelnõu §-s 1 sätestatakse määruse reguleerimisala, mille kohaselt kehtestatakse määrusega „Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika Eesti strateegiakava aastateks 2023–2027“ (edaspidi *strateegiakava*) alusel antavate pindala- ja loomatootuste kaitsemeetmete kohaldamise ning rikkumiste arvestamise täpsemad tingimused ja kord.

Eelnõu §-s 2 sätestatakse kaitsemeetmete kohaldamise täpsemad tingimused

Lõikes 1 sätestatakse, et piimalehma kasvatamise otsetoetuse puhul kohaldatakse Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse (edaspidi *ELÜPS*) § 109 lõigetes 8 ja 9 sätestatud kaitsemeetmeid kõigi selliste piimalehmade suhtes, kelle kohta antakse toetust maaeluministri 21. detsembri 2022. a määruse nr 73 „Piimalehma, ammlahma ning lamba ja kitse kasvatamise otsetoetus“ § 10 lõigete 2 ja 3 kohase ühikumäära alusel.

Lõikes 2 sätestatakse, et ammlahma kasvatamise otsetoetuse puhul kohaldatakse ELÜPSi § 109 lõigetes 8 ja 9 sätestatud kaitsemeetmeid eraldi kõigi selliste ammlahmade suhtes, kelle kohta antakse toetust maaeluministri 21. detsembri 2022. aasta määruse nr 73 „Piimalehma, ammlahma ning lamba ja kitse kasvatamise otsetoetus“ § 10 lõigete 4 ja 5 kohase ühikumäära alusel ning eraldi kõigi selliste ammlahmade suhtes, kelle kohta antakse toetust § 10 lõike 6 kohase ühikumäära alusel. See tähendab, et ammlahma kasvatamise otsetoetuse puhul kohaldatakse kaitsemeetmeid eraldi nende ammlahmade kohta, kes on jõudluskontrollis arvel, ehk kelle kohta makstakse toetust kõrgema koefitsiendiga ühikumäära alusel ning eraldi nende ammlahmade kohta, kes ei ole jõudluskontrollis.

Lõikes 3 sätestatakse, et lamba ja kitse kasvatamise otsetoetuse puhul kohaldatakse Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse § 109 lõigetes 8 ja 9 sätestatud kaitsemeetmeid kõigi selliste lammaste ja kitsede suhtes, kelle kohta antakse toetust maaeluministri 21. detsembri 2022. a määruse nr 73 „Piimalehma, ammlahma ning lamba ja kitse kasvatamise otsetoetus“ § 10 lõike 7 kohase ühikumäära alusel.

Lõikes 4 sätestatakse, et ohustatud tõugu looma pidamise toetuse puhul kohaldatakse ELÜPSi § 109 lõigetes 8 ja 9 sätestatud kaitsemeetmeid eraldi iga loomatõu suhtes. Kuna ohustatud tõugu looma pidamise kohustus võetakse iga ohustatud tõu kohta eraldi, siis tuleb ka kaitsemeetmeid kohaldada iga loomatõu kohta eraldi. Näiteks, kui taotlejal on võetud kohustus eesti tõugu hobuse ja tori tõugu hobuse pidamise kohta, siis kaitsemeetmeid kohaldatakse eraldi eesti hobuse ja eraldi tori hobuse kohta.

Lõikes 5 sätestatakse, et loomade heaolu toetuse puhul kohaldatakse ELÜPSi § 109 lõigetes 8 ja 9 sätestatud kaitsemeetmeid eraldi kõigi selliste loomade suhtes, kelle kohta on kehtestatud ühesuguse suurusega ühikumäär ja kes on ühest loomaliigist. Kuna loomade heaolu toetuse taotlemisel tuleb toetuse nõudeid järgida taotlusele märgitud loomade pidamisel, siis tuleb ka kaitsemeetmete kohaldamisel arvestada eraldi taotlusele märgitud kõigi selliste loomadega, kelle kohta on kehtestatud ühesuguse suurusega ühikumäär ja kes on ühest loomaliigist.

Eelnõu §-s 3 sätestatakse rikkumise täpsemad tingimused

Lõikes 1 sätestatakse, et Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2021/2116, mis käsitleb ühise põllumajanduspoliitika rahastamist, haldamist ja seiret ning millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 1306/2013 (ELT L 435, 06.12.2021, lk 187–261), artikli 65 lõikes 2 nimetatud pindala- või loomapõhise otsetoetuse ja maaelu arengu toetuse puhul võetakse Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse § 13 lõikes 3 ning §-s 109 sätestatud juhul arvesse tuvastatud rikkumise või nõudele mittevastavuse raskust, ulatust, püsivust ja korduvust lõigetes 2–5 sätestatu kohaselt.

Lõigetes 2–5 sätestatakse üksikasjalikumalt, milliseid asjaolusid võetakse raskuse, ulatuse, püsivuse ja korduvuse hindamise puhul arvesse. Kui taotleja rikub toetatava tegevuse elluviimisega seotud nõudeid, ei täida muid toetuse saaja kohustusi või kohaldatakse tema suhtes kaitsemeetet seoses tuvastatud nõudele mittevastavusega, lähtutakse rikkumise puhul selle raskusest, ulatusest, püsivusest ja korduvusest.

Lõike 2 kohaselt võetakse raskuse hindamisel arvesse rikkumise või nõudele mittevastavuse tagajärgede olulisust, eelkõige mõju nõude eesmärgi saavutamisele. Erinevatel nõuetel on erinevad eesmärgid, mistõttu sõltub rikkumise või nõudele mittevastavuse raskuse hindamine konkreetse nõude sisust ja eesmärgist ning üksikjuhtumil kindlaks tehtud rikkumise iseloomust. Näiteks, kui taotleja rikub taimekaitsevahendite kasutamise keelu nõuet ökoalal, mille kohta ta toetust taotleb, siis on sellise rikkumise mõju nõude eesmärgi seisukohast väga oluline, sest sellise nõude eesmärk on kaitsta loomade, lindude, inimeste jt tervist, kuid mulla, vee ja toidu saastumine taimekaitsevahendi jääkidega ohustab eelnimetatud kaitstavaid hüvesid.

Lõike 3 kohaselt võetakse ulatuse hindamisel arvesse seda, kui suurel määral rikkumine või nõudele mittevastavus konkreetse nõudega seotud tegevuse elluviimise puhul esineb. Toetuse määruks on sätestatud, millise maa või looma kohta tuleb baasnõudeid või toetatava tegevuse elluviimise nõudeid täita. Sellest sõltub nõude rikkumise ulatuse arvutamine. Näiteks keskkonnasõbraliku majandamise toetuse taotlemisel peab taotleja viljavahelduse nõudeid järgima kogu keskkonnasõbraliku majandamise toetuse toetusõiguslikul maal, st ka sellel maal, millele ta toetust ei taotle, aga mis vastab toetusõigusliku maa nõuetele. See tähendab, et ulatuse leidmisel võetakse arvesse kogu keskkonnasõbraliku majandamise toetuse toetusõigusliku maa suurus ja arvutatakse, kui suure osa sellest moodustab viljavahelduse nõude rikkumisega seotud maa. Näiteks ökoalade toetuse puhul, kui taotleja määratleb ökoalana lämmastikku siduva põllumajanduskultuuri kasvuala, kehtib seal põllumajandusliku tegevuse kohta muuhulgas selline nõue, et põllumaad, mille kohta toetust taotletakse, ei hekseldata kuni 25. juulini. Kui tehakse kindlaks, et taotleja taotles toetust 10 ha põllumaa kohta ja rikkus hekseldamise keeldu kokku kolmel hektaril, siis põllumaa pindala, millel rikkumine esineb, moodustab vastavalt $3\text{ha}/10\text{ha} \times 100 = 30\%$ taotletud põllumaa pindalast, millest tulenevalt on rikkumise ulatus 30%.

Lõike 4 kohaselt võetakse püsivuse hindamisel arvesse rikkumise või nõudele mittevastavuse mõju ajalist kestust, mõju mõistlike vahenditega vähendamise võimalikkust või mõlemat. Näiteks eespool nimetatud taimekaitsevahendite kasutamise keelu nõude rikkumise korral on selle mõju raskesti kõrvaldatav ja pikaajaline, sest taimekaitsevahendite kasutamise jäägid jäävad mulda mitmeks aastaks. Hekseldamise keelu rikkumise korral häiritakse lindude ja loomade pesitsust; lindude häirimine nende pesitsuse ajal võib kaasa tuua linnupoegade hukkumise ja pesitsuskohtade vähenemise.

Lõike 5 kohaselt võetakse korduvuse hindamisel eraldi iga Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2021/2116 artikli 65 lõikes 2 nimetatud pindala- või loomapõhise otsetoetuse või maaelu arengu toetuse puhul arvesse seda, mitu korda on toetuse saaja strateegiakava rakendamise perioodi jooksul ühe ja sama toetuse raames konkreetset nõuet rikkunud.

Korduvuse arvestamine sõltub sellest, kas strateegiakava rakendamise jooksul on toetusesaajale omistatud ühe ja sama pindala- või loomapõhise otsetoetuse või maaelu arengu toetuse konkreetse nõude rikkumine. Kogu strateegiakava rakendamise perioodi jooksul kindlaks tehtud rikkumised võetakse korduvuse arvestamisel arvesse seetõttu, et taotleja ei saaks valida, millisel aastal ta milliseid nõudeid täidab.

Seega peab taotleja toetuse taotlemisel arvestama sellega, et ühe ja sama toetuse raames konkreetse nõude korduv rikkumine mistahes toetuse taotlemise aastal kujutab endast nõude korduvat rikkumist. Näiteks, kui toetusesaaja rikub sama nõuet kahel aastal, siis on tegemist nõude korduva rikkumisega. Seejuures ei ole oluline, kas sama nõuet rikutakse järjestikustel aastatel, vaid arvesse lähevad kõik rikkumised, mis on tuvastatud strateegiakava rakendamise

perioodi jooksul. Näiteks, kui taotleja rikub konkreetset nõuet 2023. aastal ja rikub sama nõuet uuesti 2026. aastal, siis käsitatakse seda korduva rikkumisena.

Ühe ja sama toetusena käsitatakse korduvuse arvestamisel sama maaelu- või regionaalministri määruse alusel sama pindala- või loomatoetuse taotlemist. Näiteks, kui taotleja taotleb strateegiakava sekkumise „Mulla- ja veekaitsetoetus“ raames antavat turvas- ja erodeeritud mulla kaitse toetust ning sama sekkumise raames antavat põhjavee kaitse toetust, siis käsitatakse neid korduvuse arvestamisel erinevate toetustena. Ühe ja sama konkreetse nõudena käsitatakse konkreetse toetuse raames sätestatud nõuet. Näiteks, kui taotleja taotleb turvas- ja erodeeritud mulla kaitse toetust, mille raames ta rikub põlluraamatu pidamise baasnõuet, siis sama toetuse raames põlluraamatu nõude rikkumise tuvastamine strateegikava rakendamise perioodi jooksul, on käsitletav nõude korduva rikkumisena.

Korduvaid rikkumisi arvestatakse kogu strateegiakava rakendamise perioodi jooksul kindlaks tehtud rikkumiste puhul. Programmiperioodi 2014–2020 rakendamisel tuvastatud rikkumistega korduvuse hindamisel ei arvestata, kuna võrreldes lõppenud programmiperioodi toetuste nõuetega on praegu kehtivad nõuded muutunud ja seega ei saa lugeda neid nõudeid uue programmiperioodi toetuste nõuetega sarnasteks või samaväärseteks.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu väljatöötamisel on võetud aluseks järgmised õigusaktid:

- 1) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 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 (ELT L 435, 06.12.2021, lk 1–186);
- 2) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2021/2116, mis käsitleb ühise põllumajanduspoliitika rahastamist, haldamist ja seiret ning millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 1306/2013 (ELT L 435, 06.12.2021, lk 187–261);
- 3) Komisjoni delegeeritud määrus (EL) 2022/1172, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) 2021/2116 ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi osas ühises põllumajanduspoliitikas ning tingimuslikkusega seotud halduskaristuste kohaldamise ja arvutamise osas (ELT L 183, 08.07.2022, lk 12–22);
- 4) Komisjoni rakendusmäärus (EL) 2022/1173, millega kehtestatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2021/2116 kohaldamise eeskirjad ühise põllumajanduspoliitika ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi kohta (ELT L 183, 08.07.2022, lk 23–34);
- 5) Komisjoni delegeeritud määrus (EL) 2022/126, 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) 1. standardi kohast suhtarvu (ELT L 20, 31.01.2022, lk 52–94).

4. Määruse mõjud

Määruse rakendamine ei too kaasa olulist mõju majandusele, elu- ja looduskeskkonnale, julgeolekule, regionaalarengule ega riigi ning kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele. Nimetatud määrus kehtestatakse eelkõige eesmärgiga selgemini reguleerida kaitsemeetmete ning toetuste nõuete rikkumiste ja mittevastavuste tuvastamisel vähendamise kohaldamist. Määruses sätestatud reeglid tuginevad üldjoontes eelmisel programmiperioodil kehtinud ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi reeglitele, mis tagavad piisava kindluse finantshuvide kaitsmisel ning on ka põllumajandustootjatele teada. Määruses sätestatu on aluseks põllumajandustoetuste menetlemisel vähendamise ja halduskaristuste kohaldamisel. Hinnanguliselt puudutab määrus kõiki pindala- ja loomatoetuste taotlejaid.

5. Määruse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud

Määruse rakendamisega ei kaasne lisakulutusi riigieelarvevahenditest.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub üldises korras.

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati eelnõude infosüsteemi EIS kaudu kooskõlastamiseks Rahandusministeeriumile ja Kliimaministeeriumile.

Rahandusministeerium ega Kliimaministeerium ei kandnud ettenähtud tähtpäevaks eelnõude infosüsteemi EIS kirja eelnõu heakskiitmise või eelnõuga põhjendatult mittenoostumise kohta ning seetõttu loetakse eelnõu Vabariigi Valitsuse 13. jaanuari 2011. a määruse nr 10 „Vabariigi Valitsuse reglement“ § 7 lõike 4 kohaselt nimetatud ministeeriumi poolt kooskõlastatuks.

(allkirjastatud digitaalselt)

Marko Gorban

Kantsler