



ÕIGUSKANTSLER

Aivo Kutser
Kupas OÜ
kupas@hot.ee

Teie 4.11.2010 nr
Õiguskantsler 10.05.2011 nr 6-3/101817/1102380

Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta

Lugupeetud härra Kutser

Pöördusite minu poole palvega kontrollida, kas põllumajandusministri 08.09.2010 määruse nr 89 „Mikropõllumajandusettevõtte arendamise investeeringutoetuse saamise nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise täpsem kord“ (edaspidi: *kord*) § 6 lõiked 1 ja 2 on kooskõlas seaduste ja põhiseadusega.

Analüüsinud vaidlusaluseid õigusnorme, teatan, et

ma ei tuvastanud korra § 6 lõigete 1 ja 2 vastuolu põhiseadusega.

Oma seisukoha põhjendamiseks kirjeldan kõigepealt tähtsust omavaid asjaolusid ja võtan kokku Teie avalduses väljendatud seisukohad (1). Seejärel taasesitan vaidlusalused sätted (2) ning viimasena selgitan lähemalt oma seisukohta vaidlusaluste sätete põhiseadusele vastavuse kohta (3).

1. Asjaolud ja Teie seisukohad

Põllumajandusminister võttis 09.11.2007 vastu määruse nr 128 „Mikropõllumajandusettevõtte arendamise investeeringutoetuse saamise nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise täpsem kord“. Selle määruse kuni 12.11.2009 kehtinud redaktsiooni § 6 lg 1 punktid 1 ja 2 sätestasid, et sama määruse §-s 5 nimetatud tegevuse abikõlbliku kulu moodustavad investeeringuobjekti käibemaksuta maksumus (kui taotleja on käibemaksukohustuslane) või käibemaksuga maksumus (kui taotleja ei ole käibemaksukohustuslane), mis koosneb investeeringuobjekti väljavalitud hinnapakkumise maksumusest ja abikõlbliku investeeringuobjekti tähistamiseks vajaliku sümboolika maksumusest.

Oma 04.11.2009 määrusega nr 104 muutis põllumajandusminister eelnimetatud 09.11.2007 määrust nr 128. Muu hulgas muudeti osundatud § 6 ning selle sätte 13.11.2009 jõustunud redaktsiooni 1. lõike 1. ja 2. punkt sätestasid, et abikõlbliku kulu moodustavad ühe või mitme investeeringuobjekti maksumus (või käibemaksuta maksumus, kui taotleja on käibemaksukohustuslane), mis ei ületa 500 000 krooni, sealhulgas abikõlbliku investeeringuobjekti tähistamiseks vajaliku sümboolika maksumus. Kui ühe või mitme investeeringuobjekti

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

käibemaksuga maksumus (või käibemaksuta maksumus, kui taotleja on käibemaksukohuslane) ületab 500 000 krooni, moodustab toetatava tegevuse abikõlbliku kulu investeeringuobjekti maksumus kuni taotluse esitamise aastale vahetult eelnenud majandusaasta müügitulu kolmekordne summa, sealhulgas abikõlbliku investeeringuobjekti tähistamiseks vajaliku sümboolika maksumus.

Tänaseks on põllumajandusminister tunnistanud 09.11.2007 määruse nr 128 kehtetuks ning selle asemel vastu võtnud 08.09.2010 määruse nr 89 „Mikropõllumajandusettevõtte arendamise investeeringutoetuse saamise nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise täpsem kord“. Hetkel kehtiva korra § 6 lg 1 sätestab abikõlbliku kulu kohta samasisulise regulatsiooni, mis kehtetuks tunnistatud põllumajandusministri määrus. Täiendavalt täpsustab korra § 6 lg 2 abikõlbliku kulu kindlaksmääramist korra § 3 lg 1 punktis 6 nimetatud taotleja puhul.

Minule esitatud avalduses leiate, et kuna vaidlusalune kord kehtestatakse kooskõlas Euroopa Liidu Nõukogu 20.09.2005 määruse nr 1698/2005 Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondist antavate maaelu arengu toetuste kohta (edaspidi: *EAFRD määrus*) artikli 18 lõike 4 alusel heaks kiidetud „Eesti maaelu arengukavaga 2007–2013“¹ (edaspidi: *MAK*), ei tohi korra üksikud sätted olla vastuolus MAK-ga ega Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadusega (edaspidi: *ELÜPS*).

Olete veendumusel, et ELÜPS § 57 lg 1 ja § 58 ei anna põllumajandusministrile õigust kehtestada piiranguid toetuse määrale sõltuvalt taotleja müügitulust, kuna see rikuks taotlejate võrdse kohtlemise printsiipi ja oleks vastuolus MAK põhimõtetega. Korra eelnõu seletuskirjas § 6 lõigete 1 ja 2 kohta märgitud on Teie hinnangul vastuolus MAK-s toodud meetme eesmärkidega ja kitsendab mikropõllumajandustootjate ringi, kellel on võimalik saada toetust MAK-s sätestatud maksimaalse toetusmäära ulatuses.

Samuti leiate, et korra § 6 lõiked 1 ja 2 loovad ebavõrdsed võimalused investeerimiseks sihtrühma (mikropõllumajandustootjad) väiksemate ja suuremate põllumajandustootjate vahel, diskrimineerides sellega just väiksemaid põllumajandustootjaid. See on vastuolus isikute võrdse kohtlemise põhimõttega, kuna on tekkinud olukord, kus väiksema lisandväärtusega tootja ei saa teha sama suuri investeeringuid, kui suurem tootja. Olete aga seisukohal, et toetuste jagamisel peavad kõigil mikropõllumajandustootjatel olema võrdsed võimalused saada toetust maksimaalmäära ulatuses. Samuti viitate korra võimalikule vastuolule konkurentsiseadusega.

Märgite avalduses ka seda, et MAK-s ettenähtud meetme tingimuste muutmine ilma partneritega arutamata ei ole kohane, kuna vastavalt EAFRD määruse artikli 18 lõikele 1 kehtestatakse MAK, tehes tihedat koostööd EAFRD määruse artiklis 6 nimetatud partneritega (nt majandus- ja sotsiaalpartnerid).

2. Vaidlusalused sätted

Kord sätestab:

„§ 6. Abikõlblikud ja mitteabikõlblikud kulud

(1) Paragrahvis 5 nimetatud toetatava tegevuse abikõlbliku kulu moodustavad:

1) ühe või mitme investeeringuobjekti käibemaksuta maksumus, mis ei ületa 31 956 eurot, sealhulgas abikõlbliku investeeringuobjekti tähistamiseks vajaliku sümboolika käibemaksuta

¹ Arvutivõrgus kättesaadaval: <http://www.agri.ee/mak>.

maksumus, kui taotleja on käibemaksukohustuslane. Kui ühe või mitme investeeringuobjekti käibemaksuta maksumus ületab 31 956 eurot, moodustab toetatava tegevuse abikõlbliku kulu investeeringuobjekti käibemaksuta maksumus kuni taotluse esitamise aastale vahetult eelnenud majandusaasta müügitulu kolmekordne summa, sealhulgas abikõlbliku investeeringuobjekti tähistamiseks vajaliku sümboolika käibemaksuta maksumus, kui taotleja on käibemaksukohustuslane;

2) ühe või mitme investeeringuobjekti käibemaksuga maksumus, mis ei ületa 31 956 eurot, sealhulgas abikõlbliku investeeringuobjekti tähistamiseks vajaliku sümboolika käibemaksuga maksumus, kui taotleja ei ole käibemaksukohustuslane. Kui ühe või mitme investeeringuobjekti käibemaksuga maksumus ületab 31 956 eurot, moodustab toetatava tegevuse abikõlbliku kulu investeeringuobjekti käibemaksuga maksumus kuni taotluse esitamise aastale vahetult eelnenud majandusaasta müügitulu kolmekordne summa, sealhulgas abikõlbliku investeeringuobjekti tähistamiseks vajaliku sümboolika käibemaksuga maksumus, kui taotleja ei ole käibemaksukohustuslane;
[...]

(2) Paragrahvi 3 lõike 1 punktis 6 nimetatud taotleja puhul moodustavad §-s 5 nimetatud toetatava tegevuse abikõlbliku kulu:

1) ühe või mitme investeeringuobjekti käibemaksuta maksumus, mis ei ületa 31 956 eurot, sealhulgas abikõlbliku investeeringuobjekti tähistamiseks vajaliku sümboolika käibemaksuta maksumus, kui taotleja on käibemaksukohustuslane. Kui ühe või mitme investeeringuobjekti käibemaksuta maksumus ületab 31 956 eurot, moodustab toetatava tegevuse abikõlbliku kulu investeeringuobjekti käibemaksuta maksumus kuni taotluse esitamise kuule vahetult eelnenud kuu esimesele päevale vahetult eelnenud vähemalt kuue kuu müügitulu kolmekordne summa, sealhulgas abikõlbliku investeeringuobjekti tähistamiseks vajaliku sümboolika käibemaksuta maksumus, kui taotleja on käibemaksukohustuslane;

2) ühe või mitme investeeringuobjekti käibemaksuga maksumus, mis ei ületa 31 956 eurot, sealhulgas abikõlbliku investeeringuobjekti tähistamiseks vajaliku sümboolika käibemaksuga maksumus, kui taotleja ei ole käibemaksukohustuslane. Kui ühe või mitme investeeringuobjekti käibemaksuga maksumus ületab 31 956 eurot, moodustab toetatava tegevuse abikõlbliku kulu investeeringuobjekti käibemaksuga maksumus kuni taotluse esitamise kuule vahetult eelnenud kuu esimesele päevale vahetult eelnenud vähemalt kuue kuu müügitulu kolmekordne summa, sealhulgas abikõlbliku investeeringuobjekti tähistamiseks vajaliku sümboolika käibemaksuga maksumus, kui taotleja ei ole käibemaksukohustuslane.“

3. Õiguskantsleri seisukoht

Avaldusaluses asjas kontrollin, kas korra § 6 lõigetes 1 ja 2 toodud kulude abikõlblikkuse regulatsioon on kooskõlas seaduste ja põhiseadusega. Esmalt kirjeldan vaidlusaluste sätete õiguslikke tagajärgi.

Vaidlusalused sätted² reguleerivad korra §-s 5 nimetatud toetatavate tegevuste ja investeeringute abikõlblikke kulusid, mille põhjal arvutatakse mikropõllumajandusettevõtte arendamise

² Oma avalduses palusite minul analüüsida korra § 6 lõikeid 1 ja 2. Korra § 6 lg 1 punktid 3 ja 4 sätestavad ettevalmistava töö ja omanikujärelevalve abikõlblike kulude arvutamise korra. Kuna ettevalmistava töö ja omanikujärelevalve abikõlblike kulude maksimumsuurus on sõltuvuses vastavalt sama lõike 1. või 2. punktile

investeeringutoetuse määr ja suurus vastavalt korra §-le 8. Kui taotleja soovib saada toetust tegevusele, mille abikõlbulikud kulud jäävad alla 31 956 euro³, siis ei oma korra § 6 lõigete 1 või 2 kohaselt tema eelmiste aastate müügitulu toetuse suuruse määramisel tähendust. Kui taotleja soovib saada toetust investeeringule, mille kulud ületavad 31 956 eurot, siis loetakse vastavalt korra § 6 lg 1 punktidele 1 ja 2, et abikõlbulike kulude ülemmäär on taotluse esitamise aastale vahetult eelnenud aasta müügitulu kolmekordne summa. See tähendab näiteks seda, et kui taotleja soovib ühel eelarveaastal saada maksimaalse suurusega toetust (100 000 eurot)⁴ vastavalt korra § 8 lõikes 1 sätestatud määrale (40%), peab tema taotluse esitamise aastale vahetult eelnenud aasta müügitulu olema vähemalt 750 000 eurot. Taotlejad, kelle taotluse esitamise aastale vahetult eelnenud aasta müügitulu on väiksem kui 95 868 eurot, võivad korra § 6 lg 1 punktides 1 ja 2 tulenevalt saada maksimaalselt 12 782 euro suurust toetust (kui neile kohaldub korra § 8 lõikes 1 sätestatud toetuse määr). Korra § 6 lg 2 sätestab eriregulatsiooni korra § 3 lg 1 punktis 6 nimetatud taotleja jaoks⁵, kuid erineb korra § 6 lõikes 1 toodust üksnes selle poolest, et abikõlbuliku kulu maksimaalmäära kindlakstegemise aluseks on taotluse esitamise kuule vahetult eelnenud kuu esimese päevale vahetult eelnenud vähemalt kuue kuu müügitulu kolmekordne summa.

Kokkuvõtvalt seovad korra § 6 lõiked 1 ja 2 abikõlbulike kulude maksimaalse summa taotleja eelmise aasta (või kuue kuu) müügitulu suurusega, kui taotletakse mikropõllumajandusettevõtte arendamise toetust investeeringule, mille suurus ületab 31 956 eurot. See avaldab kaudselt mõju ka toetuse suurusele, mida taotlejal sellisel juhul ühel eelarveaastal on võimalik saada (nt kui taotlejal on võimalik saada korra § 8 lõikes 1 sätestatud määras toetust, siis on maksimaalne ühel eelarveaastal makstav toetus 40% taotluse esitamise aastale vahetult eelnenud aasta müügitulu kolmekordsest summast).

Minule esitatud avalduses olete vaidlustanud selle, et abikõlbulike kulude ja seega ka toetuse suurus sõltub taotleja müügitulu suurusest. Leiate, et kõigil taotlejatel, kes teevad sama suuri investeeringuid, peaks olema õigus saada sama suurusega toetust.

Märgin kõigepealt, et erinevalt nt PS § 28 lõikes 2 sätestatud isiku õigusest riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral, ei näe põhiseadus ette mikropõllumajandusettevõtte õigust saada riigi toetust. Korras nimetatud mikropõllumajandusettevõtte arendamise investeeringutoetust antakse lähtudes Euroopa Liidu EAFRD määrusest. Kõnealuse toetuse puhul on seega tegemist maaelu arengu toetusega, mis on osa Euroopa Liidu ühisest põllumajanduspoliitikast.⁶

Õigusakt, mille seadustele ja põhiseadusele vastavuse kontrollimist Te minult taotlesite, on Eesti Vabariigi põllumajandusministri määrus. Vaidlusalune määrus on antud EAFRD määruses sätestatu elluviimiseks Eestis. Kontrollides kõnealust Eesti põllumajandusministri määrust, pean

arvutatud abikõlbulike kulude maksimumsuurusest, siis ei käsitle ma käesolevas seisukohavõetus eraldi korra § 6 lg 1 punkte 3 ja 4.

³ Kas selle summa sisse arvestatakse käibemaks või mitte, sõltub sellest, kas taotleja on käibemaksukohustuslane või mitte. Korra § 6 lg 1 p 1 reguleerib käibemaksukohustuslasest taotleja abikõlbulike kulude ülemmäära, korra § 6 lg 1 p 2 reguleerib abikõlbulikke kulusid juhul, kui taotleja ei ole käibemaksukohustuslane.

⁴ Korra § 8 lg 7 p 1.

⁵ Taotleja, kes ei ole tegutsenud vahetult enne taotluse esitamise aastat vähemalt ühe kalendriaasta, kuid kelle kohta on tehtud taotluse esitamise ajaks taotluse rahuldamise otsus põllumajandusministri 08.06.2010 määruse nr 68 „Põllumajandusliku tegevusega alustava noore ettevõtja toetuse saamise nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise täpsem kord” alusel, on taotluse esitamise kuule vahetult eelnenud kuu esimese päeva seisuga tegutsenud vähemalt kuus kuud ja vastab selle aja jooksul toetuse saamise nõuetele.

⁶ EAFRD määrus on antud muu hulgas Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklite 36 ja 37 (nüüd Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 42 ja 43) alusel.

aga lähtuma Eesti põhiseadusest ja seadustest, võttes sealjuures arvesse õiguskantsleri piiratud pädevuse kontrollida Eesti õigusaktide vastavust Euroopa Liidu õigusele.⁷

PS § 3 lg 1 järgi teostatakse Eestis riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Osundatud sättetest tulenevalt peab täidesaatva võimu, sh põllumajandusministri õigusakt olema kooskõlas seadustega. Nõudeid põllumajandusministri määrusele reguleerib muu hulgas haldusmenetluse seadus (edaspidi: HMS), mille § 89 lõikele 1 järgi on määrus õiguspärane, kui see on kooskõlas kehtiva õigusega, vastab vorminõuetele ja kui selle on seaduses ettenähtud korras volitusnormi alusel andnud volitusnormis nimetatud haldusorgan. HMS § 90 lg 1 sätestab, et määruse võib anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga.⁸

Korra preambula kohaselt on vaidlusalune õigusakt kehtestatud ELÜPS § 58 lg 5, § 59 lg 5 ja § 60 lg 4 alusel. Seetõttu on avaldusaluses asjas HMS § 89 lõikest 1 ja § 90 lõikest 1 lähtudes põhiküsimuseks, kas vaidlusalune kord vastab pädevus-, menetlus ja vorminõuetele (3.1) ning on kooskõlas preambulas nimetatud volitusnormide piiride, mõtte ja eesmärgiga (3.2).

3.1 Korra vastavus pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele

Korra vormikohasust ei ole Te oma avalduses kahtluse alla seadnud. Samuti pole kahtlust selles, et põllumajandusminister on pädev andma määrust, millega reguleeritakse mikropõllumajandusettevõtte arendamise investeringutoetusega hõlmatud kulude abikõlblikkust (EAFRD määruse art 71 lg 3 koostoimes ELÜPS § 1 lõikega 3 ja § 59 lõikega 5).⁹

Mis puudutab menetlusnõuete järgimist, siis olete oma avalduses pahameelt avaldanud selle üle, et põllumajandusminister ei arutanud mikropõllumajandusettevõtte arendamise investeringutoetuse abikõlblike kulude regulatsiooni muutmist läbi EAFRD määruse art 6 lõikes 1 nimetatud partneritega, nagu nõuab Teie hinnangul EAFRD määruse art 18 lg 1. Kuigi pean õigustloova aktide adressaatide esindusorganisatsioonide kaasamist õigusloomeprotsessi üldjuhul vajalikuks, ei saa ma antud juhul Teie avalduses märgitu põhjal siiski tuvastada menetlusnõuete rikkumist järgnevatel põhjustel.

⁷ Vt Riigikohtu 19.04.2005 otsus nr 3-4-1-1-05, p 49: „Õiguskantsler saab tegutseda üksnes seaduse alusel. Ei õiguskantsleri seadus ega põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus anna õiguskantslerile pädevust taotleda Riigikohtult seaduste kehtetuks tunnistamist põhjusel, et seadus on vastuolus Euroopa Liidu õigusega. Siseriikliku õiguse ning Euroopa Liidu õiguse kooskõlla viimiseks on erinevaid võimalusi ning ei põhiseaduse ega Euroopa Liidu õiguse kohaselt ei pea selleks eksisteerima põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust. Euroopa Liidu õigus on küll ülimuslik Eesti õiguse suhtes, kuid see tähendab Euroopa Liidu Kohtu praktikat arvestades kohaldamise ülimuslikkust. Kohaldamise ülimuslikkus tähendab, et Euroopa Liidu õigusega vastuolus olev siseriiklik õigus tuleb konkreetses vaidluses kohaldamata jätta [...]“.

⁸ Nõue, et ministri määrus peab olema kooskõlas seaduses sätestatud volitusnormi eesmärgi, sisu ja ulatusega, tuleneb PS § 3 lõikes 1 sätestatud üldisest seadusreservatsioonist (vt nt Riigikohtu 02.05.2007 otsus nr 3-4-1-2-07, p 19 – 20). Vastavus seadusreservatsiooni põhimõttele on üks formaalse põhiseadusele vastavuse aspekt, mida võib Riigikohtu 26.06.2008 määruse nr 3-4-1-5-08 punkti 34 järgi EL õigusega seotud sätte puhul põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse käigus kontrollida.

⁹ EAFRD määruse art 71 lg 3 sätestab, et kulutuste abikõlblikkuse eeskirjad sätestatakse riiklikul tasandil vastavalt EAFRD määrusega teatavate maaelu arengu meetmete jaoks sätestatud eritingimustele. Vastavalt ELÜPS § 1 lõikele 3 võib Vabariigi Valitsus või põllumajandusminister oma pädevuse piires kehtestada ühise põllumajanduspoliitika kohaldamiseks määruse küsimuses, mille otsustamise õigus on Euroopa Liidu õigusaktide kohaselt liikmesriigil. ELÜPS § 59 lõikest 5 järeldeb, et iga maaelu arengu toetuse liigi kohta abikõlblike ja mitteabikõlblike kulude kehtestamine on põllumajandusministri pädevuses.

EAFRD art 18 lg 1 sätestab, et maaelu arengu programmid kehtestab liikmesriik, tehes tihedat koostööd EAFRD artiklis 6 nimetatud partneritega. Põllumajandusminister ei ole aga avaldusaluse asjaga seoses MAK-d muutnud ning EAFRD art 18, mis reguleerib MAK heakskiitmist, ei laiene kõigile maaelu arengu toetust puudutavate liikmesriigi õigusaktide vastuvõtmisele (või muutmisele).

Täiendavalt selgitan, et MAK-s tuleb ära tuua üksnes maaelu arengu toetamise üldine raamistik.¹⁰ Toetuste maksmine ning taotlejate õigused ja kohustused on reguleeritud peamiselt Euroopa Liidu ühtse põllumajanduspoliitika rakendamise seaduses ning selle alusel antud määrustes. Ka EAFRD määrus viitab sellele, et lisaks MAK koostamisele peab liikmesriik andma õigusaktid nt toetatava tegevuse kulude abikõlblikkuse kohta (artikkel 71 lg 3).

3.2 Korra kooskõla volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga

Kuna vaidlusalused sätted (korra § 6 lõiked 1 ja 2) reguleerivad toetusega hõlmatud kulude abikõlblikkust, siis on asjassepuutuvaks volitusnormiks ELÜPS § 59 lg 5, mille kohaselt võib põllumajandusminister määrusega muu hulgas kehtestada iga maaelu arengu toetuse liigi kohta abikõlblikud ja mitteabikõlblikud kulud. Põllumajandusministrile antud volitust reguleerida kulude abikõlblikkust tuleb tõlgendada koostoimes ELÜPS § 57 lõikega 5, mille kohaselt kehtestab põllumajandusminister määrusega (**konkreetsel**) **eelarveaastal** antavate maaelu arengu toetuste liigid ja toetatavad tegevused.¹¹

Seega on põllumajandusministril volitus kehtestada Euroopa Liidu õigusest ja MAK-st lähtudes (vt ELÜPS § 57 lg 1 ja 58 lg 1) eelarveaastate kaupa loetelu maalelu arengu toetuse liikidest, mida konkreetsel eelarveaastal antakse. Samuti on põllumajandusministril volitus kehtestada Euroopa Liidu õigusest ja MAK-st lähtudes iga maaelu arengu toetuse liigi kohta abikõlblikud ja mitteabikõlblikud kulud. Järelikult võib mikropõllumajandusettevõtte arendamise investeeringutoetuse abikõlblike kulude regulatsioon konkreetsel eelarveaastatel olla erinev, kui see on kooskõlas Euroopa Liidu õiguse ja MAK-ga. **Ehk teisisõnu öeldes tulenevad põllumajandusministrile maaelu arengutoetuste abikõlblike kulude kindlaksmääramiseks antud volituse piirid, mõte ja eesmärgid HMS § 90 lg 1 tähenduses muu hulgas Euroopa Liidu õigusest ja MAK-st.**

Seoses sellega, et vaidlusaluste sätetega ettenähtud piirangud kulude abikõlblikkusele jõustusid MAK kehtivusperioodi (2007. kuni 2013. aasta) keskel, märgin järgimist. Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei saa eeldada, et maaelu arengu toetuste tingimused (sh abikõlblike kulude regulatsioon) jäävad kogu MAK kehtivusaja jooksul muutumatuks. Nimelt on Euroopa Kohus asunud seisukohale, et ühise põllumajanduspoliitika valdkonnas ei saa isikutel olla õiguspärast ootust olemasoleva olukorra säilimise osas, kuna liikmesriikide pädevad asutused võivad oma kaalutlusõigust kasutades seda olukorda muuta.¹² Seega ei ületanud põllumajandusminister temale antud volitusi sellega, et kehtestas oma 04.11.2009 määrusega nr 104 MAK kehtivusaja keskel mikropõllumajandusettevõtte arendamise investeeringutoetuse abikõlblikele kuludele täiendavad piirangud, milliseid kordab ja täpsustab ka vaidlusaluse korra § 6.

¹⁰ Vastavalt EAFRD artiklile 16 peab maaelu arengu programm sisaldama nt olukorra analüüsi tugevuste ja puuduste osas, valitud prioriteetide põhjendust, teavet telgede ning iga telje jaoks kavandatud meetme kohta, finantseerimiskava jne.

¹¹ Vt ka MAK lk 85: „Samuti kehtestab põllumajandusminister oma määrusega eelarveaastal antavate toetuste ja toetatavate tegevuste nimekirja. Toetuse taotlemise ega saamise õigust ei teki, kui põllumajandusminister ei ole vastava määrusega eelarveaastal selle andmist ette näinud.“

¹² Nt on Euroopa Kohus pidanud lubatavaks teatud eeldustel toetuse saajate ringi kitsendada. Vt Euroopa Kohtu 04.06.2009 otsus asjas nr C-241/07, JK Otsa Talu vs. PRIA, p 51.

Järgnevalt analüüsin seda, kas hetkel kehtiv korra § 6 lõiked 1 ja 2 on kooskõlas ELÜPS § 59 lõikes 5 sätestatud volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. Nagu eespool märgitud, tuleb põllumajandusministrile antud volituse ulatus kindlaks määrata, lähtudes MAK-st ja Euroopa Liidu õigusest (täpsemalt EAFRD määrusest).

MAK-st nähtuvalt on mikropõllumajandusettevõtte arendamise investeeringutoetuse õiguslik alus EAFRD määruse art 26. Nimetatud EAFRD artikkel ei välista toetuse maksimaalse abikõlblike kulude piiramist lähtudes taotleja müügitulust.¹³ Erinevalt Teie avalduses toodud seisukohtadest leian, et ka MAK ei keela otsesõnu korra §-des 6 lõikes 1 ja 2 sätestatud abikõlblikkuse regulatsiooni kehtestamist. Nagu märkisite oma avalduses, sätestab MAK, et põllumajandusministril on õigus kehtestada maksimaalne toetussumma investeeringumeetmete kohta. Leian, et põllumajandusminister võib seda teha kaudselt, sh abikõlblikele kuludele piirmäära seadmise teel.

Olete oma avalduses ka esile toonud, et MAK-s sätestatud meede 1.4.1 kirjeldab miinimumnõuded mikropõllumajandusettevõtte arendamise investeeringutoetuse taotlejale¹⁴ ning sätestab maksimaalse toetuse määra ja toetussumma (1 564 660 krooni)¹⁵. Sellest ei saa aga teha järeldust, et Eesti riigil on kohustus ühe eelarveaasta jooksul maksta maksimaalse suurusega toetust kõigile isikutele, kes esitavad sellekohase nõuetele vastava taotluse. Seda põhjusel, et esiteks MAK-s on maksimaalne toetussumma (1 564 660 krooni), mida ühele taotlejale anda võib, sätestatud kogu programmiperioodi (2007. kuni 2013. aasta), mitte ühe eelarveaasta kohta. Teiseks on MAK-s nimetatud 1 564 000 krooni maksimaalne summa, millega võib ühe mikropõllumajandusettevõtte arengut toetada, mis tähendab seda, et konkreetsele taotlejale makstav toetus võib olla väiksem. Kolmandaks lubab ka MAK-s mikropõllumajandustootjate arendamise investeeringutoetuse kohta märgitu kõnealuse toetuse tingimusi täpsustada meetme rakendusmäärusega.¹⁶

Eelöeldust lähtudes leian, et MAK-s ei ole otsesõnu sätestatud keeldu siduda põllumajandusministri määruses abikõlblike kulude ülemmäär konkreetse taotleja müügituluga, kui tegevuse kulu, mille jaoks toetust taotletakse, ületab 31 956 eurot.

Lisaks EAFRD määruses ja MAK-s sätestatud juhistele, mis piiravad põllumajandusministri otsustusruumi mikropõllumajandusettevõtte arendamise investeeringutoetuse reguleerimisel, peab põllumajandusminister kõnealuse toetuse abikõlblike kulude reguleerimisel järgima EAFRD

¹³ EAFRD määruse art 26 („Põllumajandusettevõtete moderniseerimine) sätestab:

1. Artikli 20 punkti b alapunktis i sätestatud toetust antakse materiaaletesse ja/või immateriaaletesse varadesse tehtavateks investeeringuteks, mis:

a) parandavad põllumajandusettevõtte üldist tulemuslikkust ja

b) vastavad asjaomase investeeringu suhtes kohaldatavatele ühenduse nõuetele.

Kui investeeringuid tehakse ühenduse nõuetega vastavusse viimiseks, võib toetust anda ainult nendele investeeringutele, mida tehakse alles kasutusele võetud ühenduse nõuetega vastavusse viimiseks. Sel juhul võib nimetatud nõuetega vastavusse viimiseks võimaldada ajapikendust, mis ei ületa 36 kuud alates kuupäevast, mil see nõue muutus põllumajandusettevõtte jaoks kohustuslikuks.

Juhul kui noored põllumajandustootjad saavad toetust, mis on ette nähtud artikli 20 lõigu a alapunktis ii, võib toetust anda investeeringuteks, mis tehakse ühenduse nõuetega vastavusse viimiseks, kui need on määratletud artikli 22 lõike 1 punktis c osutatud äriplaanis. Ajapikendus, mille jooksul tuleb saavutada vastavus nõuetele, ei või olla pikem kui 36 kuud alates tegevuse alustamisest.

2. Toetuse ülemmäär on sätestatud lisas.

¹⁴ MAK lk 110.

¹⁵ MAK lk 111 – 112.

¹⁶ MAK lk 110.

määruse ja MAK eesmärgid ning Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtteid¹⁷, sh võrdse kohtlemise põhimõtet, mida Teie hinnangul avaldusaluses asjas rikutud on.

Korra § 6 lg 1 ja 2 eesmärkide kohta märgitakse korra eelnõu seletuskirjas: „Antud lõigete eesmärk on tagada toetuse efektiivne ja eesmärgipärane kasutamine, samuti vältida taotleja võimalikku üleinvesteeringu ohtu (seda eelkõige suuremahuliste investeeringute puhul). Tulenevalt eesmärgist suunatakse toetus taotlejatele, kes suudavad tagada investeeringule piisava omapoolse kaasfinantseeringu ning seeläbi tagada investeeringuprojekti elujõulisuse tulevikus ning avaldada maapiirkonna sotsiaalmajanduslikule olukorrale positiivset mõju.“¹⁸

Märgite oma avalduses, et eelöeldu on vastuolus MAK-s toodud SWOT analüüsi (peatükk 3.2.1), tugevuste ja nõrkustega seotud strateegia (peatükk 3.2.2) ning prioriteetide põhjendusega (peatükk 4.1). Nimetatud MAK peatükkide kohaselt on Eesti põllumajandussektorile ohuks väikeste põllumajandustootjate halb konkurentsivõime, mistõttu on oluline nende konkurentsivõime tõstmise toetamine sellisel määral, et põllumajandustootjad suudaksid pärast programmiperioodi lõppu 2013. aastal tulla toime selleks ajaks vähenevate turutoetuse ja otsetoetuste tingimustes.

Ma ei nõustu Teie seisukohaga, et korra eelnõu seletuskirjas toodud § 6 lõigete 1 ja 2 eesmärk on vastuolus MAK (ja EAFRD määruse) eesmärkidega, järgnevatel põhjustel.

Viidatud MAK peatükid seavad küll esiplaanile väikeste põllumajandustootjate toetamise, kuid toetuste andmisel peab arvestama sellega, kuidas toetused mõjutavad põllumajandustootjate investeerimisotsuseid ning edaspidist tegevust. Seda muu hulgas põhjusel, et toetuse saamisega kaasnevad põllumajandustootjal ka kohustused.

Esiteks eeldab mikropõllumajandusettevõtte investeeringutoetusega toetatava tegevuse elluviimine (nt hoone või rajatise ehitamine) taotlejalt omaosalust (reeglina 60%, vt korra § 8 lg 1). Seetõttu on korra § 6 lõigete 1 ja 2 üheks eesmärgiks vältida üleinvesteeringu ohtu. Ehk teisisõnu öeldes on eesmärgiks vältida olukorda, kus toetus suunab isikuid sellele, et nad investeerivad oma vabad vahendid korra § 5 lõikes 1 sätestatud tegevustesse määral, mis on mikropõllumajandusettevõtte jätkusuutlikkuse ja laiemalt maaelu arengu seisukohalt ebaotstarbekas või isegi kahjulik. Nagu kinnitab muu hulgas EAFRD määruse preambula p 13, ei toimu maaelu arendamine üksnes uute seadmete soetamise ja hoonete rajamise (ehk „füüsilise potentsiaali tugevdamise“) toetamise kaudu. Viidatud sättest tulenevalt peavad maaelu arengu strateegiad tagama põllumajandussektori konkurentsivõime sellega, et ettevõtteid suunatakse tegema investeeringuid lisaks seadmetele ja hoonetele ka inimpotentsiaali (nt töötajate koolitamise) ja põllumajandusliku tootmise kvaliteedi (nt Euroopa Liidu nõuete täitmise) tugevdamise nimel. Seetõttu on kõnealuses seletuskirjas toodud eesmärk vältida üleinvesteeringut korra § 5 lõikes 1 sätestatud tegevustesse kooskõlas EAFRD määruse eesmärkidega.

Teiseks põhjustavad korra § 5 lõikes 1 nimetatud investeeringuobjektid toetuse saajale reeglina püsikulutusi tulevikus (nt hoonete ja seadmete ekspluateerimiskulud). Sellest lähtudes soovitakse korra § 6 lõigetega 1 ja 2 tagada toetuse efektiivne ja eesmärgipärane kasutamine ning tagada investeeringuprojekti elujõulisus. Ehk teisisõnu öeldes peab toetuse andmisel hetkel olema piisavalt alust arvata, et toetuse saaja on võimeline edaspidi tegema kulutusi, mis on vajalikud

¹⁷ Euroopa Kohtu 04.06.2009 otsus asjas nr C-241/07, JK Otsa Talu vs. PRIA, p 46.

¹⁸ Seletuskiri põllumajandusministri määruse „Mikropõllumajandusettevõtte arendamise investeeringutoetuse saamise nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise täpsem kord“ eelnõu juurde, lk 8 (arvutivõrgus kättesaadav: <http://eelvoud.valitsus.ee/main#tc2IPqn5>).

investeeringuobjekti tõhusaks kasutamiseks. Üheks näitajaks, millest saab teha järeldusi toetuse saaja võime kohta kanda investeerimisobjekti tõhusa kasutamisega seotud kulused, on eelmiste aastate müügitulu, kuna see viitab piisavate käibevahendite olemasolule. Seetõttu leian, et vaidlusalused sätted ning nende eesmärgid ühtivad EAFRD määruse preambulas nimetatud laiemate maaelu arengu toetamise eesmärkidega, mis nõuavad samuti toetuste tõhusust ja püsiva mõju tagamist.¹⁹

Lisaks eeltoodule võib korra § 6 lõigetele 1 ja 2 omistada eesmärgi laiendada toetuste saajate ringi, kuna olukorras, kus maaelu arengu toetamiseks on igal eelarveaastal ette nähtud kindel summa (vt MAK peatükk 6.1), tähendab kaudne toetuse ülemmäära vähendamine seda, et toetust on võimalik anda suuremale hulgale taotlejatele. See eesmärk on kooskõlas Euroopa Kohtu seisukohaga, et pidades silmas EAFRD määruse peaeesmärki toetada maaelu arengut üldiselt²⁰, peavad liikmesriigid püüdma hallata maaelu arengu toetamiseks ettenähtud vahendeid nii, et maaelu arengu toetust oleks võimalik saada võimalikult paljudel nõuetele vastavatel taotlejatel.²¹ Ka MAK-st saab järeldada, et maaelu arengu toetamisel tuleb eelistada toetuse saajate ringi laiendamist püüdele maksta üksikutele mikropõllumajandustootjatele võimalikult suur toetussumma.²²

Järgnevalt analüüsin, kas põllumajandusminister on rikkunud võrdse kohtlemise põhimõtet. Euroopa Kohtu järjepidevale praktika järgi nõuab võrdse kohtlemise põhimõte, et võrreldavaid olukordi ei tohi kohelda erineval viisil ja et erinevaid olukordi ei tohi kohelda võrdväärsetena, välja arvatud need juhtumid, kui teatud kohtlemine on objektiivselt põhjendatud.²³

Kui asuda seisukohale, et kõik korra § 3 lg 1 nõuetele vastavad taotlejad on võrreldavas olukorras sõltumata nende müügitulust, siis kohtlevad korra § 6 lõiked 1 ja 2 suurema kui 31 956 euro suuruse investeeringu tegemisel taotlejaid ebavõrdselt vastavalt sellele, kui suur oli taotleja müügitulu: mida suurem on taotleja eelmise aasta müügitulu, seda suuremad on abikõlblikud kulud, mille tegemiseks võib toetust taotleda.

Olen aga seisukohal, et ülaltoodud vaidlusaluste sätete eesmärgid on objektiivsed põhjused, mis õigustavad müügitulu alusel taotlejate erinevat kohtlemist, kui nad soovivad saada mikropõllumajandusettevõtte arendamise toetust suuremale kui 31 956 euro suuruse investeeringule. Nimelt märkisin eespool, et korra § 6 lõiked 1 ja 2 tagavad selle, et kõnealusega toetusega ei suunataks põllumajandussektorit investeerima korra §-s 5 nimetatud tegevustesse rohkem, kui see maaelu arendamiseks vajalik on. Samuti aitavad vaidlusalused sätted vältida olukorda, kus taotlejal ei ole võimalik kanda toetuse saanud investeeringu tõhusaks kasutamiseks vajalikke püsikuluseid.

Mis puudutab Teie viidet võimalikule konkurentsiseaduse (edaspidi: KonkS) rikkumisele, siis märgin, et vastavalt KonkS § 30 lg 3 punktile 2 ei kohaldata konkurentsiseaduse riigiabi puudutavaid sätteid (6. peatükk) põllumajandustoodete tootmise, töötlemise või turustamisega või

¹⁹ Vt EAFRD määruse preambula p 62.

²⁰ Vt EAFRD määruse preambula p 5.

²¹ Vrd Euroopa Kohtu 04.06.2009 otsus asjas nr C-241/07, JK Otsa Talu vs. PRIA, p 38.

²² Vt nt MAK lk 108: „Et laiendada toetuse saajate ringi eesmärgiga kasvatada konkurentsivõimeliste põllumajandustootjate arvu, võib põllumajandusminister kehtestada kõigi alameetmete peale kokku maksimaalse võimaliku toetussumma ühe taotleja kohta programmiperioodi jooksul.“ Samuti MAK lk 113, kus märgitakse, et taotluste paremusjärjestuses eelistatakse mikropõllumajandustootjaid, kes taotlevad toetust väiksema toetussumma ulatuses.

²³ Vt nt Euroopa Kohtu 06.12.2005 otsus Liidetud kohtuasjades C-453/03, C-11/04, C-12/04 ja C-194/04, ABNA Ltd jt vs. Secretary of State for Health jt, p 63.

metsandusega seotud abi suhtes, mille andmine on reguleeritud maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse või Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadusega. Erandina kohaldatakse eelnimetatud toetustele (sh mikropõllumajandusettevõtte arendamise investeeringutoetusele) KonKS § 49 lõikes 5 ja §-s 49² sätestatud. Ometi ei ole minul avaldusaluses asjas põhjust arvata, et Põllumajandusministeerium või Rahandusministeerium on rikkunud riigiabi ja vähese tähtsusega abi registriga seotud kohustusi või kohustust esitada üks kord aastas Vabariigi Valitsusele ülevaade Eestis antud riigiabi ja vähese tähtsusega abi kohta.

Eeltoodud argumentidest lähtudes ei tuvastanud ma Teie avalduses märgitu põhjal korra § 6 lõigete 1 ja 2 vastuolu seaduste või põhiseadusega.

Ühtlasi vabandan, et lõplik vastus Teie avaldusele on viibinud.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder