

SELETUSKIRI

maaeluministri määruse „Põllumajandusministri 26. märtsi 2015. a määruse nr 28 „Piima tootmiskvoodi rakendamise, määramise, muutmise ning üleandmise, samuti reservi moodustamise, suuruse ning kasutamise täpsemad nõuded ja kord, tootmiskvoodi täitmise kohta andmete esitamise, arvestuse pidamise, samuti kvoodi suuruse korrigeerimise täpsemad nõuded ja ekvivalentkogused ning tootmiskvoodi ületamise korral makstava tasu sissenõudmise, maksmise ning tagasimaksmise täpsem kord” muutmise” eelnõu juurde

1. Sissejuhatus

Maaeluministri määrus kehtestatakse Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse § 58 ning komisjoni määruse (EÜ) nr 595/2004, milles sätestatakse piima ja piimatootesektoris makse kehtestamist käsitleva nõukogu määruse (EÜ) nr 1788/2003 rakenduseeskirjad (ELT L 94, 31.03.2004, lk 22–32), artikli 17 alusel.

Kehtiva põllumajandusministri määruse muutmise eesmärgiks on rakendada komisjoni määruse (EÜ) nr 595/2004 artikli 15 lõike 1 30. märtsil 2015 jõustunud muudatusi 2014–2015 kvoodiaasta kohta. Eelnõu kohaselt vabastatakse piima kokkuostjad kohustusest pidada kinni tarnekvooti¹ ületanud põllumajandustootjatele piima eest makstavast rahast kvoodiületamise tasu ning kanda see üle Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ametile (edaspidi *PRIA*). Muudatuse jõustumise korral on individuaalset kvooti ületanud põllumajandustootjad kohustatud *PRIA* otsuse alusel kvoodiületamise tasu maksuma otse *PRIA*-le ning kõik kvoodiületamise tasu kogumisega seotud ülesanded, sealhulgas tasu arvestamine ja kogumine ajatamise korral, samuti tähtjaks tasumata summade sissenõudmine kvoodi ületajalt, täidab *PRIA*.

Eelnõu ja seletuskirja on ette valmistanud Põllumajandusministeeriumi põllumajandusturu korraldamise osakonna loomakasvatussaaduste büroo peaspetsialist Kalev Karisalu (625 6517; kalev.karisalu@agri.ee). Juriidilise ekspertiisi on eelnõule teinud õigusosakonna nõunik Elis-Ketter Heinaru (625 6280, e-post: elis-ketter.heinaru@agri.ee). Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud õigusosakonna peaspetsialist Leeni Kohal (625 6165; leeni.kohal@agri.ee).

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Euroopa Liidu (edaspidi *EL*) piima tootmiskvootide rakendamisel tuleb liikmesriigile määratud kvoodi ületamise korral maksta sellel liikmesriigil kvoodiületamise tasu. Kvoodiületamise tasu kogub liikmesriik kokku nendelt põllumajandustootjatelt, kes oma individuaalse kvoodi ületamisega liikmesriigi kvoodi ületamise põhjustasid. Kvoodisüsteemi rakendamise viimasel kvoodiaastal (31. märtsi 2015 seisuga) ületas Eestis kokkuostjatele tarnitud piimakogus esmakordselt riigile määratud tarnekvoodi suuruse. *PRIA* esialgsete kvooditäitmise andmete põhjal tuleb 280 tarnekvoodi ületajal kokku tasuda riigile 2,22 miljonit eurot.

Kuni 31. märtsini 2015 kehtinud korra kohaselt oli piima kokkuostjale tarnimise korral oma individuaalset kvooti ületanud põllumajandustootjatelt kvoodiületamise tasu kogumise ja

¹ Piima tootmiskvoodi puhul eristatakse piima tarnekvooti ja piima otseturustamise kvooti. Piima tarnekvoodi arvestusse kuulub tootja poolt kokkuostjale töötlemiseks tarnitav piim, piima otseturustamise arvestusse aga piim ja piimatooted, mille tootja ise otse lõpptarbijale turustab.

riigile ülekandmise ülesanne pandud kokkuostjatele, kellel oli kohustus ja ka õigus pidada kvoodiületamise tasu kinni põllumajandustootja poolt temale tarnitud piima eest makstavast tasust. Sellega kooskõlas kehtestati ka põllumajandusministri 26. märtsi 2015. aasta määrus nr 28.

Komisjoni määruse (EÜ) nr 595/2004 muudatustega on kehtestatud kvoodisüsteemi viimase kvoodiaasta kvoodiületamise tasude kogumise rakendussätted, mis jätavad liikmesriigi otsustada küsimuse, kas võimaldada kvooti ületanud tootjate finantskoormuse vähendamiseks ajatada neil tekkinud kvoodiületamise tasude maksmine viidatud komisjoni määrusega kindlaksmääratud kolmeks konkreetseks maksetähtpäevaks, millest viimane on 30. september 2017.

Kui liikmesriik otsustab ajatamise kasuks, peab ta komisjoni määruse (EÜ) nr 595/2004 kehtestatud rakendussätete kohaselt tagama, et EL-i õigusega ettenähtud tootjate finantskoormust vähendavast ajatamisest saaksid kasu üksnes kvoodiületamise tasu maksmiseks kohustatud tootjad.

Hinnates kvoodiületamise tasu tootjatelt kogumisega kaasnevat halduskoormust nii riigile kui isikutele selgus, et vahetult kvoodiületajatelt kvoodiületamise tasu kogumise korral on võimalik halduskoormus tunduvalt väiksem kui kokkuostjate kaudu kvoodiületamise tasu kogumise korral. Näiteks puudub vajadus hakata esmakordselt ja samas ka ainukordselt kujundama täpsemaid avalik-õiguslikke norme, et reguleerida suhteid kvoodiületaja ja kokkuostja vahel, samuti kokkuostja ja riigi vahel. Kvoodiületamise tasu kogumise õiguslik süsteem on vahetult kvoodiületajatelt kvoodiületamise tasu kogumise korral lihtsam ja tõhusam.

Enne kvoodiületamise tasu maksmise kohustuse ja makstava tasu suuruse kohta otsuse tegemist teavitab PRIA tarnekvooti ületanud põllumajandustootjaid kvoodi ületamisest ja sellest tulenevast kvoodiületamise tasu maksmise kohustusest, andes haldusmenetluse seaduse § 40 kohaselt tootjale võimaluse esitada kirjalikus, suulises või muus sobivas vormis asja kohta oma arvamus ja vastuväited selleks määratud tähtaja jooksul. Pärast seda, kui PRIA on põllumajandustootjat teavitanud kvoodiületamisest ja kvoodiületamise tasu suurusest, saab tootja valida, kas ta esitab kvoodiületamise tasu maksmise intressita ajatamise taotluse pärast seda, kui PRIA on teda kvoodiületamisest teavitanud, kuid ei ole veel teinud otsust tasu maksmise kohustuse ja makstava tasu suuruse kohta, või pärast tasu maksmise kohustuse ja makstava tasu suuruse kohta otsuse tegemist. Tootjal on eelnõu kohaselt võimalik esitada PRIA-le kvoodiületamise tasu maksmise intressita ajatamise taotlus kuni 31. juulini 2015. Kui tootja esitab ajatamise taotluse enne kvoodiületamise tasu maksmise otsuse tegemist, teeb PRIA ühe ja lõpliku otsuse, kus on otsustatud nii tasu suurus kui ka tasu ajatamine.

Eelnõu punktis 1 muudetakse määruse § 12 lõiget 1. Hetkel kehtiva regulatsiooni kohaselt peab põllumajandustootja individuaalse kvoodi ületamise eest arvestatud tasu intressita ajatamiseks esitama PRIA-le taotluse kümne tööpäeva jooksul PRIA-lt tasu kinnipidamise kohustuse ja kinnipeetava tasu suuruse kohta tehtud otsuse ära kirja kättesaamisest arvates. Muudatusega pikendatakse kvoodiületamise tasu ajatamise taotluse esitamise aega ja põllumajandustootjatel tekib võimalus esitada kvoodiületustasu ajatamise taotlus kuni 31. juulini 2015. Selline taotluse esitamise tähtaeg sätestatakse arvestusega, et peale ajatamise taotluse esitamist jääks ühelt poolt PRIA-l piisavalt aega taotlust menetleda, näiteks vajadusel taotluses nõutava tagatise või krediidireitingu kategooria kohta taotlejalt täiendavaid andmeid

küsida, ning teiselt poolt jääks taotluse esitanud tootjal ajatamise taotluse mitterahuldamisel piisavalt aega kogu kvoodiületamise tasu tähtajaks (1. oktoober 2015) PRIA-le maksmiseks.

Eelnõu punktis 2 tunnistatakse kehtetuks määruse § 12 lõige 3. Määruse § 12 lõike 3 kohaselt ei saa ajatada individuaalse kvoodi ületamise tasu, mis on väiksem kui 100 eurot. Määruse § 12 lõike 3 kehtetuks tunnistamine on seotud eelnõu punktiga 3, millega muu hulgas sätestatakse, et põllumajandustootjalt ei nõuta individuaalse kvoodi ületamise eest arvestatud tasu maksmist, kui tasu suurus ei ületa 100 eurot. Kuivõrd 100 eurost väiksema kvoodiületamise tasu maksmist tootjalt ei nõuta, ei ole vajalik jätta määrusesse säte, mille kohaselt ei saa taotleda tasu ajatamist nende tasude kohta, mis on väiksemad kui 100 eurot.

Eelnõu punktis 3 muudetakse § 12 lõiget 8, et täpsustada brutotoetusekvivalendi väljaarvutamist tagatiste puudumisel. Vastavalt komisjoni teatises viite- ja diskontomäärade kindlaksmääramise meetodi läbivaatamise kohta (ELT C 14, 19.01.2008, lk 6-9) vastu võetud viitemäärade kindlaksmääramise meetodikale jagunevad laenumarginaalide baaspunktide aluseks olevad tagatised suurteks, tavalisteks ja väikesteks. Tagatise taset saab mõõta maksejõuetusest tingitud kahju määrana, milleks on oodatav kahju võlgniku laenuriski protsendina, arvestades tagatistest ja pankrotivarast saadavaid summasid, seega on maksejõuetusest tingitud kahju määr pöördvärdeline tagatise väärtusega. Väikeste tagatiste korral on maksejõuetusest tingitud kahju määr suurem kui 60% või sellega võrdne ehk määramata on kahju määra ülempiir. Seega võib olla ka tagatistest saadav summa 0 ning laenurisk on kaetud vaid tulevikus võimalike pankrotivarast saadavate summadega. Kuna individuaalse kvoodiületamise tasu võimalik ajatatav summa kokku on ca 1,47 mln, mis tootja kohta keskmiselt on ca 5 tuhat eurot, võimaldatakse ajatamist ka tagatise puudumisel ning sellisel juhul rakendatakse laenumarginaale baaspunktides sarnaselt väikeste tagatiste määrale. Näiteks tagatise ja krediidireitingu puudumisel on laenumarginaal 1000 baaspunkti ehk 10%.

Eelnõu punktis 4 sõnastatakse määruse § 13 ümber lähtuvalt sellest, et individuaalse tarnekvoodi ületamise eest arvestatud kvoodiületamise tasu ei kanna PRIA-le pärast kvooti ületanud põllumajandustootjale makstavast piimarahast tasu kinnipidamist üle piima tarniv kokkuostja, vaid selle tasu maksab kvooti ületanud põllumajandustootja ise otse PRIA-le. Seega kaob tarnekvoodi ületamise tasu kokkukogumise korral igasugune kokkuostja roll ning tasu maksmine sellevõrra lihtsustub.

Eeltoodust tulenevalt ei räägita §-s 13 enam tasu kinnipidamisest, vaid selle maksmisest – vastavalt on muudetud ka § 13 pealkiri. Allesjäävas tekstis sätestatakse individuaalse kvoodi ületamise eest arvestatud tasu maksmine otse põllumajandustootjalt PRIA-le EL-i õigusaktides määratud tähtaegadeks: tasu maksmise ajatamata jätmise korral 1. oktoobriks 2015 ning tasu maksmise ajatamise korral esimene osa tasust (vähemalt 1/3 kogu tasust) 30. septembriks 2015, teine osa tasust (arvestusega, et esimene ja teine osa tasust kokku oleks vähemalt 2/3 kogu tasust) 30. septembriks 2016 ning kolmas osa tasust 30. septembriks 2017.

Eelnõuga lisatava § 13 lõike 2 kohaselt ei nõuta põllumajandustootjalt individuaalse kvoodi ületamise eest arvestatud tasu maksmist, kui tasu suurus ei ületa 100 eurot. Muudatuse eesmärk on vähendada PRIA halduskoormust individuaalse kvoodi ületamise tasude kogumisel. Euroopa Komisjon on oma 22. mai 2015 kirjas nr CMO/dgt agri.ddg2.c.3(2015)2358758 väljendanud seisukohta, et väikeste kvoodiületamise tasude haldamine on liikmesriigi otsustuspädevuses.

Eelnõu punktis 5 tunnistatakse kehtetuks määruse § 21, milles tarnekvoodi ületamise eest arvestatud tasu kättesaamise tõhustamise eesmärgil on sätestatud, et kokkuostja poolt tasu kinnipidamise võimatuks osutumise juhtudest teavitatakse viivitamata PRIA-t. Pärast kvoodiületamise tasu kogumise ahelast kokkuostja väljajätmist ei ole sellise teavituse sätestamine enam vajalik.

Eelnõu punktis 6 sõnastatakse uuesti määruse § 22. Kõnealune paragrahv reguleerib põllumajandustootja ja kokkuostja teavitamist. Tulenevalt piima tootmiskvoodi ületamise tasu kogumise skeemist kokkuostja väljajätmisest jäetakse §-st 22 välja lõiked 1, 4 ja 6, ühendatakse lõiked 2 ja 5, samuti jäetakse kokkuostja mõiste välja § 22 pealkirjast ning §-s 22 asendatakse läbivalt sõnad „tasu kinnipidamise kohustuse ja kinnipeetava tasu suuruse” sõnadega „tasu maksmise ja makstava tasu suuruse”. Paragrahvi 22 lõiked 2 ja 5 ühendatakse üheks lõikeks, sest nii tarnekvoodi kui ka otseturustamiskvoodi ületamise korral toimetas PRIA vastavat kvooti ületanud põllumajandustootjale kätte tasu maksmise ja makstava tasu suuruse kohta tehtud otsuse ära kirja.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

1. jaanuaril 2014 jõustunud uus põllumajandustoodete ühise turukorralduse määrus (EL) nr 1308/2013 enam piima tootmiskvoodi sätteid ei sisalda ja selle artikli 230 lõikega 1 tunnistati kehtetuks määrus (EÜ) nr 1234/2007. Artikli 230 lõike 1 punktis a sätestati, et nõukogu määruse (EÜ) nr 1234/2007 kõigi piima tootmiskvoodi käsitlevate sätete kohaldamist jätkatakse 31. märtsini 2015.

Olulise osa kvoodisüsteemi rakendamiseks tehtavatest toimingutest, nagu kvoodi täitmise arvestus ja kvoodi ületamisega kaasneva tasu kogumine, saab teha alles pärast kvoodiaasta lõppu (31. märtsi 2015).

Nõukogu õigustalitus on 13. juuni 2014 arvamuses (dokumendi nr 11003/14) süstemaatiliste teleoloogiliste argumentide kaudu kokkuvõtlikult jõudnud järeldusele, et uue ühise turukorralduse määruse (Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1308/2013) artikli 230 lõike 1 punkti a tuleks tõlgendada selliselt, et määruse (EÜ) nr 1234/2007 piimakvoodi süsteemi käsitlevad sätted kohalduvad kogu kvoodiperioodi 2014–2015 kohta, sealhulgas sätted, mis käsitlevad pärast 31. märtsi 2015 vajalikke tegevusi kvoodiületamise tasude arvestamisel ja sissenõudmisel. Lisaks leiti arvamuses, et sama kehtib ka komisjoni määruse (EÜ) nr 595/2004 nende sätete puhul, mis reguleerivad kvoodiperioodi 2014–2015 tegevusi.

Nõukogu õigustalituse arvamuse andmise ajal puudusid EL-i õiguses mistahes rakendussätted 2014–2015 kvoodiaasta kohta – komisjoni määruse (EÜ) nr 595/2004 muudatused on jõustatud hiljem.

Järelikult olukorras, kus Euroopa Komisjoni kehtestatud rakendussätted teevad olulise korrektuuri analüüsitava olukorras (samaaegselt kehtivad samaväärselt nii üld- kui erinormid), tuleb liikmesriigil valida tõhusaim ülesande täitmise viis. Riik on ka ise vähemalt sama tõhusalt võimeline, kui mitte kohustatud, kvooditasu kogumise ülesannet täitma, kui piima kokkuostja. Riigi vastavat rolli ei välista iseenesest ka nõukogu määruse asjakohased sätted, kuigi need teevad tasu kogumise ülesande riigile kohustuslikuks üksnes edasilükkava tingimusega.

Nõukogu määrusest (EÜ) nr 1234/2007 tulenes liikmesriigi kohustus kvooditasud ise kokku koguda juhul, kui kokkuostjal ei ole võimalik seda teha. Seega on liikmesriigi pädevuses teha kindlaks ka need asjaolud, mille esinemise korral saab õiguslikult järeldada, et kokkuostjal ei ole võimalik talle pandud ülesannet täita.

Kokkuostjatele tarnekvoodi ületamise tasu kokkukogumise ülesande säilitamiseks viimase kvoodiaasta täitetoimingute tegemisel puudub õiguslik alus ka kvoodisüsteemi enda toimimise aluspõhimõtetes.

Nõukogu määruse (EÜ) nr 1788/2003, millega kehtestatakse tasu piima- ja piimatoote sektoris, preambuli punkti 12 kohaselt põhistatakse kokkuostjatele antud rolli kvoodisüsteemis sellega, et nad on kvoodiületamise tasude kogumiseks vajalike toimingute tegemiseks kõige paremas olukorras ning neile tuleks seetõttu anda vahendid tasude kogumiseks. Nõukogu määrusega (EÜ) nr 1234/2007, mis asendas eelnimetatud määrust ja säilitas põhimõtteliselt muutumatuna varem kehtestatud kvoodisüsteemi, muid põhjusi kokkuostjatele avalike ülesannete panemise õigustamiseks ei nimeta. Seega ei ole kokkuostjatele pandud avalik ülesanne põhistatud ühelgi viisil kvoodisüsteemi peamiste eesmärkide kaudu, vaid üksnes tasu kogumise toimingute tegemise suhtes otstarbekuse kaalutlusega. Seetõttu on eelnõu kooskõlas ka kvoodisüsteemi aluspõhimõtetega, kuna eelnõus pakutud kvoodiületamise tasu kogumise ülesande lahenduse puhul oli oluliseks kaalutluseks ka otstarbekus.

Kuna kvoodisüsteemi rakendamine on lõppenud, ning teha tuleb üksnes 2014–2015 kvoodiaasta materiaalõiguslike tagajärgede täitetoimingud, samuti arvestades, et Eesti tingimustes ei ole kokkuostjad varem pidanud tasu kogumise ülesannet täitma ning PRIA kvooditasude kogumise eest lõppastmes vastutava riigiasutusena ei ole ühekordselt kogutavate kvoodiületamise tasude sissenõudmisel vahetult kvoodiületajatelt õiguslikult ühelgi viisil halvemas olukorras kui kokkuostjad, puudub nii otstarbekuse argument kui ka süstemaatilis-teleoloogiline argument, millele tuginedes saaks pidada õigustatuks nõukogu määruse (EÜ) nr 1234/2007 jätkuvat kohaldamist kokkuostjatele kvoodiületamise tasu kogumise ülesande panemise osas.

Kuna liikmesriik vastutab ise riigi kvoodiületamise tasu maksmise eest EL-le, ei saa kokkuostjatele algselt mõeldud ülesande täitmise üleandmine PRIA-le (akrediteeritud makseasutus) kuidagi kahjustada ka EL-i finantshuvi. Seevastu võimaldab see parimal moel tagada tootjatele suunatud finantsleevendusvahendite realiseeritavust.

Kokkuvõtteks on kokkuostjate väljajätmine viimase kvoodiaasta kvoodiületamise tasu kokkukogumise ülesande täitmisest materiaalõiguslikult kooskõlas EL-i õigusega. Formaalsjuriidiline ja materiaalõiguslik alus põllumajandusministri määruse muutmiseks tuleneb kehtivast komisjoni määruse (EÜ) nr 595/2004 artikli 15 lõikest 1 koostoimes artikliga 17.

4. Määruse mõjud

Piima kokkuostja väljajätmisel kvoodiületamise tasu kogumise ahelast kaob üks ahela vahelüli, mis muudab tasu maksmise protsessi lihtsamaks, selgemaks ja tõhusamaks. Seda eriti arvestades asjaolu, et märtsis 2015 jõustus komisjoni määruse (EÜ) nr 595/2004 muudatus kvoodiületamise tasu maksmise kolme aasta peale ajatamise võimaluse kohta. Ajatamise tõttu pikeneb tasu kogumise periood ning võib eeldada, et suureneb tunduvalt

nende juhtumite arv, kus kokkuostjal ei ole mingil ajal enam võimalik tasu kinni pidada, sest põllumajandustootja, kellele piima eest masktavast rahast tasu kinni pidada tuleks, enam ei tarni sellele kokkuostjale piima kas siis kokkuostja vahetuse või piimatootmise lõpetamise tõttu. Samuti välistab kokkuostja väljajätmine kvoodiületamise tasu kogumise protsessist võimalikud vaidlused kokkuostjate kohustuste tõlgendamise üle (näiteks kvoodiületamise tasu kindlaksmääramise ja sissenõudmisega seotud avalik-õigusliku iseloomuga õigusvaidlused tootja ja kokkuostja või kokkuostja ja riigi vahel).

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

Määruse rakendamine ei too kaasa lisakulutusi riigieelarvest.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub üldises korras.

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati eelnõude infosüsteemis EIS kooskõlastamiseks Rahandusministeeriumile. Kuna Rahandusministeerium ei ole Vabariigi Valitsuse 13. jaanuari 2011. aasta määruse nr 10 „Vabariigi Valitsuse reglemendi” § 7 lõike 4 kohaselt ettenähtud tähtajaks eelnõu kooskõlastanud ega jätnud seda põhjendatult kooskõlastamata, loetakse eelnõu Vabariigi Valitsuse reglemendi § 7 lõike 4 kohaselt kooskõlastatuks.

(allkirjastatud digitaalselt)

Ants Noot
Kantsler