



K E S K
K O N N A
Õ I G U S E
K E S K U S

Märgalaviljeluse võimalused ja väljakutsed Eestis

Õigusnormide ja strateegiate analüüs

Koostajad:

Siim Vahtrus

Merlyn Mannov

2018

Sisukord

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1. | Sissejuhatus | 3 |
| 2. | Kehtivad arengukavad ja poliitika raamdokumendid..... | 4 |
| 2.1. | <i>Kliimapoliitika põhialused.....</i> | <i>4</i> |
| 2.2. | <i>Looduskaitse arengukava.....</i> | <i>4</i> |
| 2.3. | <i>Maaelu arengukava.....</i> | <i>5</i> |
| 2.4. | <i>Metsanduse arengukava.....</i> | <i>5</i> |
| 2.5. | <i>Kokkuvõte kehtivatest strateegiatest.....</i> | <i>5</i> |
| 3. | Õigusnormid loodusliku veetaseme taastamiseks..... | 5 |
| 3.1. | <i>Veeseadus.....</i> | <i>6</i> |
| 3.1.1. | <i>Kehtivad normid</i> | <i>6</i> |
| 3.1.2. | <i>Veeseaduse eelnõu (643 SE).....</i> | <i>6</i> |
| 3.2. | <i>Maaparandusseadus.....</i> | <i>6</i> |
| 3.2.1. | <i>Kehtivad normid</i> | <i>6</i> |
| 3.2.2. | <i>1. jaanuaril 2019 jõustuv maaparandusseadus.....</i> | <i>8</i> |
| 3.3. | <i>Metsaseadus.....</i> | <i>8</i> |
| 3.4. | <i>Järeldused.....</i> | <i>8</i> |
| 4. | Põllumajandustoetused..... | 9 |
| 4.1. | <i>Otsetoetused.....</i> | <i>9</i> |
| 4.1.1. | <i>Ühtse pindalatoetuse üldnõuded</i> | <i>10</i> |
| 4.1.2. | <i>Nõuetele vastavuse tingimused Eestis.....</i> | <i>11</i> |
| 4.1.3. | <i>Rohestamine (ROH) nõuded</i> | <i>12</i> |
| 4.2. | <i>ÜPP 2. samba toetused.....</i> | <i>12</i> |
| 4.2.1. | <i>Keskkonnasõbraliku majandamise toetus (KSMT)</i> | <i>12</i> |
| 4.2.2. | <i>Piirkondlik mullakaitse toetus</i> | <i>13</i> |
| 4.2.3. | <i>Keskkonnasõbraliku puuvilja- ja marjakasvatuse toetus.....</i> | <i>14</i> |
| 4.2.4. | <i>Poolloodusliku koosluse hooldamise toetus.....</i> | <i>14</i> |
| 4.2.5. | <i>Põllu- ja metsamajanduse taristu arendamise ja hoiu investeeringutoetus..</i> | <i>15</i> |
| 5. | ÜPP pärast 2020. aastat..... | 16 |
| 5.1. | <i>Tuleviku ÜPP otsetoetused.....</i> | <i>17</i> |
| 5.2. | <i>Maaelu arengu toetused tulevikus</i> | <i>18</i> |
| 6. | Järeldused ja soovitused..... | 18 |
| 6.1. | <i>Strateegiadokumendid ja õigusnormid</i> | <i>18</i> |
| 6.2. | <i>Põllumajandustoetustmeetmete muudatused.....</i> | <i>18</i> |

1. Sissejuhatus

Märgalaviiljelus on märgade turbaalade produktiivne kasutamine. See hõlmab nii traditsioonilist turbaala majandamist (pilliroo niitmine, niite kasutamine) kui ka uusi kasutusviise, näiteks märgade turbaalade biomassi energeetilist kasutamist.

Kaasaegse majandustegevuse vormina on märgalaviiljelus nii Eestis kui ka mujal maailmas üsna uus nähtus. Viimaste sajandite jooksul on turbaalade ja märgalade majandamine olnud peamiselt rajatud alade kuivendamisele, et neid saaks kasutada samamoodi kui tavapäraseid (põllumajanduslikke) maa-alasid. Seepärast ei ole üllatav, et märgalaviiljelusele on nii õigusnormides kui põllumajandustoetusmeetmetes nii vähe tähelepanu pööratud. Mõnel juhul võib see olla isegi vastupidine - õigusnormid ja toetusmeetmed kas takistavad või ei võimalda üldse märgalaviiljeluse kasutamist.

Käesoleva analüüsi eesmärgiks on hinnata Eesti õiguslikku raamistikku ja põllumajandustoetusmeetmeid, et teha kindlaks märgalaviiljeluse rakendamise võimalused ja takistused. Analüüsi eesmärgiks on anda ka esmased soovitusel märgalaviiljeluskultuuri laiemaks kasutuseks Eestis. Analüüs keskendub kehtivatele seadustele ja toetusmeetmetele, kuid juba olemasolevate eelnõude muudatusettepanekute põhjal käsitletakse ka tulevasi regulatsioone. Analüüs koostati peamiselt avalikult kättesaadavate materjalide baasil, kuid lisaks intervjuueeriti ka mitmeid pädevate asutuste esindajaid (intervjuude ja intervjuueeritavate loend on esitatud lisas I).

Samalaadsed analüüsid on paralleelselt koostatud ka Läti ja Leedu kohta.

Käesolev õiguslik analüüs viidi läbi projekti "Märgalaviiljelus Baltimaades" raames ("Paludiculture in the Baltics Potential and Capacities for climate protection through productive use of rewetted peatlands"), mille juhtpartneriks on Greifswald Mire Centre partner Michael Succow Sihtasutus ja projekti rahastab Euroopa Kliimainitsiatiiv (EUKI).

Analüüs koostati 2018. aastal.

Projekti „Märgalaviiljelus Baltimaades“ toetab Euroopa Kliimainitsiatiiv (EUKI). EUKI on Saksamaa Keskkonna-, Looduskaitse- ja Tuumaohutuse Ministeeriumi (BMU) projektide rahastamise vahend. EUKI üldine eesmärk on toetada koostööd Euroopa Liidus, et vähendada kasvuhoonegaaside kogust. Selleks tugevdatakse piiriülest dialoogi ja koostööd ning vahetatakse teadmisi-kogemusi. Autorid vastutavad täielikult uuringus avaldatu eest. Euroopa Kliimainitsiatiiv (EUKI) ja Saksamaa Keskkonna-, Looduskaitse- ja Tuumaohutuse Ministeeriumi (BMU) ei vastuta avaldatu sisu eest.

On behalf of:



of the Federal Republic of Germany



2. Kehtivad arengukavad ja poliitika raamdokumendid

Kehtivatest arengukavadest ja strateegiatest käsitlevad turvasmuldasid ning nende kasutamist lähemalt neli arengukava ja poliitika raamdokumenti, milleks on „Kliimapolitiika põhialused aastani 2050”¹, „Looduskaitse arengukava aastani 2020”², „Maaelu arengukava 2014-2020”³ ning „Metsanduse arengukava 2011-2020”⁴. Kolme valdkondliku arengukava periood on lõppemas ning ettevalmistamisel on juba uued arengukavad. Seetõttu on kohane analüüsida nende arengukavade sisu märgalaviljeluse perspektiivist – analüüsil põhinevad soovitusel on esitatud peatükis 6.

2.1. Kliimapolitiika põhialused

2017. a aprillis Riigikogus heaks kiidetud kliimapolitiika raamdokument (ametlikult Kliimapolitiika põhialused aastani 2050) on siin käsitletavatest arengukavadest kõige uuem. Tegemist on ka dokumendiga, mis toetab kõige selgemalt turbaalades süsiniku säilitamist.

Täpsemalt on turvasmuldade teemat käsitletud peatükkides „Põllumajandus” ning „Metsandus ja maakasutus”. Põllumajanduse alal on raamdokumendis paika pandud järgmised suunised: „Suurendatakse ja säilitatakse muldade süsinikuvaru ning kujundatakse ja säilitatakse olulise süsinikuvaruga maa-alasid. Motiveeritakse põllumajandustootjaid suurendama muldade süsinikuvaru, kujundama ja säilitama püsirohumaad, väikemärgalasid ja puhvervööndeid ning vähendama turvasmuldade harimist” (p 19). Metsanduse ja maakasutuse alavaldkonnas näeb strateegia ette, et „Säilitatakse või suurendatakse soolade turbas seotud süsinikuvaru. Välditakse soode edasist kuivendamist ning juba kuivendatud turbaaladel taastatakse võimaluse korral looduslähedane veerežiim või välditakse alade edasist degradeerumist” (p 28). Veel täpsustatakse, et veerežiimi reguleerimisel arvestatakse majanduslikku otstarbekust ning nende alade jätkuva kasutuse võimaldamist rohumaana, näiteks hoides veetaset kevadise suurvee ajal kõrgena, kuid lastes selle alla heinatöö ajaks.

Seega näeb strateegia ette süsinikuvaru säilitamist nii põllumajandusliku kasutusega turvasmuldades kui ka metsamaana kasutatavatel turbaaladel, toetades samal ajal püsirohumaade säilitamist, kui see on võimalik ja majanduslikult teostatav. Arengukava sisaldab ka olulist viidet sellele, et põllumajandustoetuste süsteem peaks seda eesmärki toetama (põllumajandustoetused on üks olulisimaid tootjate motiveerimise vahendeid). Metsanduse jm maakasutuse osas raamdokument konkreetsematele meetmetele ei viita, sedastades vaid põhimõtte, et kuivendatud turbaaladel tuleks minimaalselt vältida alade edasist degradeerumist.

Kuna tegemist on poliitika põhialustega, ehk tänases strateegilises planeerimise süsteemis poliitika raamdokumendiga, siis on oluline silmas pidada, et kliimapolitiika põhialustel puudub konkreetne rakendusplaan ja tegevuskava. Poliitika raamdokumendi rolliks on anda suuniseid valdkondlike arengukavade koostamiseks, seega on selles dokumendis sätestatud eesmärkide realiseerimiseks vaja välja töötada konkreetsete meetmed valdkondlikes (looduskaitse, metsanduse, maaelu jt) arengukavades.

2.2. Looduskaitse arengukava

Looduskaitse arengukava, mis kiideti Vabariigi Valitsuse poolt heaks 2012. a juulis, toetab märgalaviljelust kaudselt. Arengukava peatükis 3.2. on märgitud, et kuna turvasmuldade

¹ https://www.envir.ee/sites/default/files/kpp_2050.pdf

² https://www.envir.ee/sites/default/files/lak_lop_0.pdf

³ <https://www.agri.ee/sites/default/files/content/arengukavad/mak-2014/mak-2014-arengukava-v3-2017-08-29.pdf>

⁴ https://www.envir.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/mak2020vastuvoetud.pdf

harimisel turvas laguneb ja mineraliseerub, tuleb vältida turvasmuldade harimist ja soodustada turbaalade taastamist märgaladena. Konkreetsemate mullakaitsemeetmete osas viidatakse samas arengukavas eelmise perioodi (2007-2013) maaelu arengukavale, looduskaitse arengukava eraldi meetmeid ette ei näe.

2.3. Maaelu arengukava

Kehtiv Maaelu arengukava tunnistab mitmes peatükis turvasmuldade kaitse ning nendes süsinikuvaru säilitamise vajadust. Nii viidatakse SWOT-analüüsi hetkeolukorra üldkirjelduses (p 4.1.1.), et turvasmuldade kasutamine, mis toob kaasa turba lagunemise ja mineraliseerumise, on oluline keskkonnaprobleem. Seetõttu viidatakse vajadusele vältida või vähendada turvasmuldade harimist ja soodustada turvasmuldade viimist püsirohumaade alla. Turvasmuldasid peetakse ka erosioonist ohustatuteks ja selles osas täiendavat kaitset vajavateks. Samas nähakse turvasmuldadega põldude keskkonnasõbralikus majandamises võimalust vähendada sektori kasvuhoonegaaside heitkoguseid.

Konkreetsena, mis eelkirjeldatud vajadusi aitaks rahuldada ning võimalusi realiseerida, on arengukavas nähtud põllumajanduslike keskkonnatoetuste valdkonda kuuluvat piirkondlikku mullakaitse toetust, mille põhioks on hoida maad 5-aastase kohustuseperioodi vältel püsiva rohukamara all. Seda toetusmeetet on lähemalt analüüsitud peatükis 4.2.2.

2.4. Metsanduse arengukava

Metsanduse arengukava kinnitati Riigikogu poolt 2011. a veebruaris. Arengukava on märgalaviljeluse seisukohalt negatiivse mõjuga, kuna näeb peatükis 2 ühe meetmena ette olemasolevate kuivendussüsteemide ja voolusängide taastamist ja rekonstrueerimise võimaldamist kohtades, kus see ei ohusta kaitstavate alade loodusväärtuste säilimist. Toimiva kuivendus- ja teedevõrgu olemasolu ja korrashoiu tagamiseks nähakse vajadust (maaelu arengukava kohaselt) toetusmeetmete järele (arengukava peatükk 4.4).

Seejuures ei ole tegemist praktikas väheolulise strateegilise valikuga, kuna käesoleva projekti raames koostatud esialgse GIS-analüüsi kohaselt on Eestis ca ¾ rikutud turvasmuldadega maast metsamaa.

2.5. Kokkuvõtte kehtivatest strateegiatest

Kõige selgemalt toetab märgalaviljelust ja muldade süsinikuvaru säilitamist kliimapoliitika põhialused aastani 2050. Looduskaitse ja maaelu arengukavad tunnistavad vajadust vähendada turvasmuldade intensiivset kasutamist ja neid kaitsta. Metsanduse arengukava paneb siiski suurema rõhu puidutootmisele ja tootmiseks vajalike kuivendussüsteemide hooldamisele ja rekonstrueerimisele. Seepärast on metsanduse arengukava otseses vastuolus strateegiliselt kõrgema tasandi planeerimisdokumendiga ja see vastuolu tuleks uue arengukava väljatöötamisel eemaldada.

3. Õigusnormid loodusliku veetaseme taastamiseks

Majanduslikust seisukohast on kõige olulisemaks märgalaviljelust tõhustavaks meetmeks maakasutajatele mõeldud erinevad toetusmeetmed. Samal ajal sõltub märgalaviljeluse edukas rakendamine ka võimalustest taastada (vähemalt osaliselt) põhjavee (pinnasevee) looduslik kõrge tase turbapinnases, kus see on kuivendamisest mõjutatud. Veetaseme taastamine nõuab kas kuivendussüsteemide rekonstrueerimist või süsteemide kasutamise lõpetamist. Järgmises peatükis antakse ülevaade võimalikest takistustest muudatuste suhtes

kuivendussüsteemides ja veetasemes. Kuna mõned antud kontekstis olulised seadusaktid on hiljuti kas muudetud või hetkel Riigikogus arutusel, siis võetakse analüüsis arvesse nii kehtivaid kui ka tulevasi õigusnorme.

Analüüs koostati 2018. aastal.

3.1. Veeseadus

3.1.1. Kehtivad normid

Praegu näeb veeseaduse paragrahv 33¹⁰ ette, et maaomanikud ja veekasutajad ei tohi põhjustada (kas tegude või tegevusetusega) üleujutusi või maa soostumist. Selle reegli eesmärk on täita Eesti kohustusi, mis tulenevad EL üleujutuste direktiivist (2007/60 /EÜ), kuid mis siiski sõnaselgelt sellist keeldu ei nõua. Maa soostumise põhjustamist loetakse veeseaduse § 38³ kohaselt väärteoks ja selle eest võidakse karistada rahatrahviga kuni 100 trahviühikut (käesoleva analüüsi kirjutamise ajal 400 eurot) füüsiliste isikute ja kuni 2000 eurot juriidiliste isikute puhul.

Ehkki reegli kohta selget tõlgendust ei ole, võib sätte paindumatu ja grammatiline tõlgendus kujutada otsest takistust märgalaviljeluse rakendamisele Eestis. Siiani ei ole see säte olnud soode taastamise takistuseks (tuginedes Eestimaa Looduse Fondi kogemusele).

3.1.2. Veeseaduse eelnõu (643 SE)

Selle analüüsi koostamise ajal arutleb Riigikogu veeseaduse (eelnõu nr 643 SE) uuesti sõnastamise üle. Eelnõu ei sisalda enam maa soostumise põhjustamise keeldu. Säte asendatakse uue reegluga, mis keelab "põhjustada ülemäärast niiskust, mis takistab maa sihipärast kasutamist".

Eelnõu seletuskirjas selgitatakse, et "maa sihipärast kasutamist" tuleks tõlgendada ruumiliste planeeringute, arengukavade, maakasutusplaanide, keskkonnakaitselubade või muude haldusaktide kohaselt. Näited selle kohta, kus mulla niiskuse suurendamine ei oleks keeluga vastuolus, on märgalade taastamine, järvede hea seisundi saavutamine, kaevandusalade taastamine, märgalade loomine keskkonnakaitses ja vee kogumiseks. Siiski on seletuskirjas selgelt öeldud, et kuivendatava põllumajandusmaa puhul on soostumise põhjustamine keelatud.

Samaselt hetkel kehtivale seadusele oleks "üleujutuste" tekitamine endiselt keelatud⁵. EL direktiivis on üleujutused määratletud kui "sellise maa ajutine kattumine veega, mis ei ole harilikult veega kaetud", mistõttu ei tohiks veetaseme tõstmist märgalaviljeluse eesmärkidel pidada "üleujutuseks" veeseaduse mõttes.

Eelnõu sõnastuse ja seletuskirja põhjal tundub, et uus seadus pakub maaomanikele rohkem paindlikkust. Põllumajandusliku maa veetaseme taastamine on siiski lubatud ainult juhul, kui maaomanik järgib kuivendussüsteemide rekonstrueerimise või kasutamise lõpetamise protseduure (vt järgmist peatükki).

3.2. Maaparandusseadus

3.2.1. Kehtivad normid

Maaparandusseadus puudutab maaparandussüsteemide projekteerimist, ehitamist ja haldamist, mille all mõeldakse maa kuivendamist, niisutamist ja maa veerežiimi kahepoolset reguleerimist ja muid põllumajandusmaad parendavaid maaparandustöid (nt happeliste muldade lupjamine).

⁵ See nõue on seotud EL direktiivi 2007/60/EÜ (nn üleujutuste direktiivi) rakendamisega.

Kuivendatud põllumajandusmaal märgalaviljeluse rakendamiseks on praeguse (kuni 31. detsembrini 2018) kehtiva seaduse põhisätted seaduse paragrahvid 4 ja 45. Paragrahv 4 lõige 1 sätestab, et reguleeriv võrk (sh kuivendussüsteemid) peab tagama maaviljeluseks sobiva mullaveerežiimi. Paragrahv 45 sätestab, et maaomanikud ja -kasutajad peavad tegema vajalikke maaparandushoiutoid, et maaparandussüsteem selle kasutamise kestel vastaks käesoleva seaduse § 4 lõigetes 1 ja 2 esitatud nõuetele.

Neid reegleid tuleb tõlgendada koos seaduse paragrahvi 51. See paragrahv sätestab lõigetes 1 ja 5, et maaparandussüsteemi kasutusotstarve loetakse lõppenuks, kui maaparandussüsteem on iganenud või lagunenuk või muul põhjusel kaotanud olulise osa oma toimimisvõimest ja seda ei ole võimalik töökorda seada (nt hooldus ja renoveerimine). Maaparandussüsteemi kasutusotstarbe lõppenuks lugemise otsuse teeb Põllumajandusamet (PMA).

PMA ja Maaeluministeeriumi esindajatega peetud intervjuus selgus, et fraas "maaviljeluseks sobiv mullaveerežiim" võib hõlmata märgalaviljelust (tingimusel, et seda tehakse majandusliku, põllumajandusliku tegevusena). Seepärast ei tohi veetaseme tõstmise olla vastuolus maaparandusseaduse paragrahvidega 4 ja 45.

Siiski juhti tähelepanu ka sellele, et enamik kuivendussüsteeme on seotud rohkem kui ühe maaomaniku maaga. See tähendab, et kui teised kuivendussüsteemi kasutajad, kes asuvad süsteemi suhtes ülesvoolu, ei ole märgalaviljelusest huvitatud, ei pruugi vee taseme muutumine kõne alla tulla, kuna see mõjutaks teisi kuivendussüsteemi kasutajaid. Potentsiaalne (kuid kulukas) lahendus oleks süsteemi rekonstrueerimine selliselt, et kuivendussüsteemi äravoolusüsteem suunatakse ümber märgalaviljeluse ala.

Kuivendussüsteemi ümberehitamiseks (nt äravoolukraavide (osaliselt) blokeerimiseks või süsteemi reguleeritavaks muutmiseks) peab maaomanik või kasutaja PMA-lt taotlema maaparandussüsteemi projekteerimistingimused. Sama kehtib, kui ehitada tuleb uus süsteem, nt neile kuivendussüsteemi kasutajatele, kes asuvad märgalaviljelusega tegeleda soovivast talunikust ülesvoolu ning pole märgalaviljelusest huvitatud. Vastavalt projekteerimistingimustele tuleb koostada tehniline projekt, mille alusel võib taotleda ehitusluba.

Oluline on märkida, et lisaks nendele haldusmeetmetele võidakse nõuda ka keskkonnamõju hindamist (KMH), mis toob kaasa märkimisväärseid kulusid ja pikendab menetlust. Eesti keskkonnamõju hindamise seaduse (§ 6 lg 1 p 31) kohaselt tuleb keskkonnamõju hindamine läbi viia kõigil juhtudel, kui planeeritakse rajada uus kuivendussüsteem üle 100 hektari suuruse pindalaga metsamaal või märgalal. "Märgala" tõlgendatakse vastavalt rahvusvahelise Ramsari konventsiooni⁶ määratlusele. KMH nn "eelhindamine" (esialgne hinnang selle kohta, kas viia läbi täielik keskkonnamõju hindamine) on nõutav kõigil juhtudel, kui muudetakse KMH nõudvat kuivendussüsteemi, samuti juhul, kui:

- 1) uue kuivendussüsteemi rajamist (või olemasoleva süsteemi uut osa) kavandatakse põllumajandusmaale, mille pindalad on üle 200 ha;
- 2) uue kuivendussüsteemi rajamist (või olemasoleva süsteemi uut osa) kavandatakse poldrialadele;
- 3) uue kuivendussüsteemi rajamist (või olemasoleva süsteemi uut osa) kavandatakse põllumajandus- või metsaalale, kus turbapinnas sügavusega üle 1 m moodustab rohkem kui 30% sellise ala pindalast ja ala on suurem kui 10 ha;
- 4) uue kuivendussüsteemi rajamist (või olemasoleva süsteemi uut osa) kavandatakse karstialadele.

1. ⁶ Märgaladeks loetakse Rahvusvahelise tähtsusega märgalade, eriti veelindude elupaikade konventsiooni (nn Ramsari konventsiooni) artiklis 1 " nii looduslikke kui kunstlikke, nii alalisi kui ajutisi, nii seisva kui voolava veega, nii mageda-, riim- kui ka soolaseveelisi soid, paduraid, turbarabasid või veealasiid, sealhulgas merealasiid, mille vee sügavus mõõna ajal ei ületa kuut meetrit."

Et vältida nn vorsti-viilutamist (s.t projekti jagamist väiksemateks projektideks, mis ei nõua keskkonnamõju hindamist või eelhindamist), on ülaltoodud loetelu soovituslik ja KMH võib algatada ka juhtudel, kui projekt jääb allapoole eelnimetatud künniseid, kuid sellele vaatamata omab märkimisväärsed mõjusid (üksi või koos teiste projektidega).

3.2.2. 1. jaanuaril 2019 jõustuv maaparandusseadus

2018. aasta mais võttis Riigikogu vastu uue maaparandusseaduse. Uuel seadusel on praeguse seadusega sarnane ulatus ja struktuur, samas on selles mõned sisulised muudatused, mis võivad mõjutada märgalaviljeluse rakendamist.

Uue seaduse kõige olulisem muudatus on seotud kuivendussüsteemi kasutamise lõpetamisega. Lisaks olemasolevatele maaparandussüsteemi kasutusotstarbe lõppenuks lugemise põhjustele lubaks uus seadus sellist otsust teha ka juhul, kui vajadus selleks tuleneb "avalikust huvist". Sellisel juhul võib lõpetamisotsuse teha sõltumata sellest, et süsteemi saaks hoolduse või renoveerimisega toimivaks muuta.

Uues seaduses ei määratleta, mis on selles kontekstis avalik huvi, kuid seletuskirjas selgitatakse, et avalik huvi saab olla eelkõige planeeringu, muu õigusakti või strateegilise dokumendi alusel süsteemi maa-alale kavandatav muu ehitist või tegevus, nt sookoosluste taastamine tulenevalt kaitse-eeskirjast või elupaiga tegevuskavast. PMA ja Maaeluministeriumi ametnike intervjuu käigus rõhutasid ametnikud, et „avalik huvi“ on määratlemata mõiste ning võib mõnel juhul sisaldada avalikku huvi, mis õigustab märgalaviljeluse kasutamist (nt kliimamuutuste leevendamine). Terminit tõlgendamisel tuleks tähelepanu pöörata ka erinevate strateegiatega seotud eesmärkidele ja tegevustele (vt 2. peatükk), mis samuti viitavad avalikule huvile.

3.3. Metsaseadus

Metsaseaduse paragrahv 42 näeb ette metsaomaniku üldised kohustused. Üks loetletud kohustustest on „majandada ja lubada oma metsa majandada üksnes sellisel viisil, mis ei ohusta metsamulda ja veerežiimi“. Seda nõuet täiendab üldine kohustus "kaitsta metsa kasvutingimuste halvenemise eest“.

See nõue oli olemas juba eelmises metsaseaduses (vastu võetud 1998. a), kuid siiani puudub kohtupraktika nende kahe spetsiifilise kohustuse kohta. Seepärast on raske lõplikult vastata, kas need kohustused võivad takistada märgalaviljeluse rakendamist metsaaladel. Ent kuna sõnastus on üsna range ja ei sisalda ühtegi erandit, tagaks märgalaviljelusega seotud erandi sõnastamine selle reegli puhul parema õigusliku selguse.

3.4. Järeldused

Kokkuvõttes võib öelda, et kehtivad õigusaktid, mis käsitlevad loodusliku veetaseme taastamist kuivendatud põllumajandus- ja metsandusaladel, võivad märgalaviljeluse suhtes olla takistuseks, kui neid rakendatakse seadust liiga kitsalt tõlgendades. Kuid mõistliku ja sihipärase tõlgendamise korral ei ole kehtivad õigusaktid märgalaviljeluse kasutamisel selliseks takistuseks, mida ei oleks võimalik ületada (kaasneb mõningane halduskoormus ja sellega seotud kulutused). Olukord paraneb veelgi, kui jõustub uus maaparandusseadus ja võetakse vastu veeseaduse eelnõu (tingimusel, et märgalaviljelusega seotud eeskirjad jäävad eelnõusse). Metsamaade puhul võivad praegused maaomanike kohustused olla takistuseks, kui neid tõlgendatakse ja rakendatakse liiga rangelt ja sõnasõnaliselt - seetõttu võiks kaaluda konkreetse erandi sätestamist.

4. Põllumajandustoetused

4.1. Otsetoetused

Eestis on ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) esimese samba toetuse andmise põhitingimused reguleeritud Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse ja maaeluministri 2015. aasta määrusega nr 32. Peamised otsetoetused on:

- ühtne pindalatoetus ja kliimat ja keskkonda säästvate põllumajandustavade toetus (*kliima- ja keskkonnatoetus*);
- noore põllumajandustootja toetus;
- puu- ja köögivilja kasvatamise otsetoetus;
- väikepõllumajandustootjate toetus.

Suurem osa otsetoetustest läheb ühtse pindalatoetuse ja kliima- ja keskkonnatoetuse alla.



Otsetoetuste liigid 2017. a

Ühtse pindalatoetuse saamise tingimustele vastamiseks peab põllumajandustootja täitma:

- a) toetusmeetme üldnõudeid;
- b) nõuetele vastavuse tingimusi;
- c) kliimat ja keskkonda säästvate põllumajandustavade ehk rohestamise toetuse saamise nõudeid (ROH).

See tähendab, et ühtse pindalatoetuse kava ja ROH on integreeritud ja põllumajandustootja ei saa valida ainult pindalatoetuse kava, vaid peab järgima ka ROH nõudeid. Järgmises peatükis analüüsitakse neid kolme nõuete kogumit märgalaviljeluse seisukohast põhjalikumalt.

4.1.1. Ühtse pindalatoetuse üldnõuded

| | |
|---------------|---|
| Õiguslik alus | Maaeluministri 17. aprilli 2015. a määrus nr 32 otsetoetuste kohta ⁷ |
| Põhinõuded | <p>Otsetoetust võib taotleda isik, kes on aktiivne põllumajandustootja</p> <p>– nt isik kes tegeleb põllumajandusliku tegevusega, mida defineeritakse järgmiselt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Põllumajandustoodete kasvatamine või tootmine, sealhulgas saagikoristus, lüpsikarja pidamine, põllumajandusloomade aretamine ja pidamine, • Põllumajandusmaa hoidmine karjatamiseks või harimiseks sobilikus seisukorras ilma tavapärastest erinevaid põllumajandusmeetodeid või -masinaid vajava ettevalmistava tegevuseta – nt maa sööti jätmine ja heina niitmine võsastumise vältimiseks. <p>Lisaks ülaltoodule võib ühtse pindalatoetuse kava kohaldada ka lühikese raieringiga paju (<i>Salix</i>) madalmetsa kasvatamiseks (CN-kood 0602 90 41). Seda tegevust toetatakse siiski vaid maadel, mille mulla perspektiivne boniteet on kuni 35 punkti. Sellistel juhtudel peab madalmets vahelduma iga 5 aasta tagant.</p> <p>Lisaks kohaldatakse ühtset pindalatoetuste kava rohu hekseldamiseks rohumaadel, mida ei kasutata aktiivselt põllumajandustootmiseks. Selline praktika konkureerib tootmise maakasutusviisidega, sealhulgas märgalaviljelusega.</p> <p>Põllumajanduskultuurid, mida loetakse põllumajandustoodeteks, on kantud PRIA poolt nimekirja⁸. Spetsiifiliste põllukultuuride seas loetletakse üldkategoriana ka "rohttaimed". See ei ole suletud nimekiri, mistõttu on igal üksikjuhul võimalik hinnata, kas põllumajanduskultuuri peetakse abikõlblikuks.</p> <p>Põllumajandusmaad tuleb hoida viisil, mis välistab ebasoovitava taimeistiku leviku.</p> <p>Üldreeglina peab põllumajanduskultuur olema külvatud või istutatud hiljemalt 15. juunil ning hooldus- ja tootmistegevused tuleb lõpule viia vastavalt 20. augustiks ja 1. septembriks.</p> |
| Mõju | <p>Ühtse pindalatoetuse kava üldnõuded on suunatud maa aktiivsele põllumajanduslikule majandamisele. Peamine nõue on see, et maad tuleb reeglina kasutada põllumajandustoodete tootmiseks, mille all peetakse silmas peamiselt söödavaid põllukultuure või loomasööta.</p> <p>Nõuete kohaselt tuleb igal aastal enne sügist läbi viia teatavad põllumajanduslikud tegevused (erandid on näiteks lühikese raieringiga paju madalmetsa kasvatamine, ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-alad (EFA) ja energiatootmiseks kasvatatavad rohumaad).</p> |
| Lüngad | <p>Kõige olulisemad üldnõuetega seotud lüngad on:</p> <ul style="list-style-type: none"> • põllumajanduskultuuride nimekiri ei toeta selgesõnaliselt |

⁷ <https://www.riigiteataja.ee/akt/122042015027?leiaKehtiv>

⁸ <http://www.pria.ee/docs/resources/11499.pdf>

| | |
|--|--|
| | <p>märgalaviljeluse jaoks sobivate kultuuride kasvatamist kui tegevust, mis võib toetust saada. Mõningal määral võib see olla seletatav Euroopa Liidu toimimise lepingu I lisa üldisema loeteluga, mis seda ei võimalda, mõnel juhul on see seotud valikutega liikmesriikide tasandil;</p> <ul style="list-style-type: none"> • põllumajandusmaa säilitamise tähtsajad (hooldus ja tootmine peavad toimuma suve lõpuks) kaotavad võimaluse toetada põllukultuure, mis ei vaja külvi / istutamist, säilitamist või koristamist igal aastal või suvehooajal (nt pilliroog, hundinui). |
|--|--|

PRIA ja Maaeluministeeriumi intervjuude käigus rõhutati, et ühtse pindalatoetuse kava kohaldamise kõige olulisemad kriteeriumid on, kas märgalaviljelust võib pidada aktiivseks põllumajanduslikuks tootmistegevuseks või mitte. Kui alal kasvatatavaid põllukultuure saab koristada ja kasutada (mille üle väljendati pisut kahtlust), ei ole veetase peamiseks küsimuseks. Seepärast tundub, et niisketel rohumaadel on siin suurim potentsiaal. Samas kui maa on pidevalt, mitte ainult ajutiselt ülemäära niiske, peetakse seda põllumajanduse jaoks sobimatuks.

Täiendav nõue on see, et maa peab olema PRIA-s registreeritud.

Mis puudutab nõuet hoida ära ebasoovitava taimestiku levikut, siis selle all on silmas peetud peamiselt puid (ja muid kultuure, mida PRIA ei ole põllumajanduskultuuride nimekirjas välja toonud ja mis konkureeriks peamiste põllukultuuridega või takistaks normaalseid hooldustegevusi, nt niitmine). Eeldatakse, et nende taimede levik näitab, et maad pole (nõuetekohaselt) hooldatud.

4.1.2. Nõuetele vastavuse tingimused Eestis

| | |
|---------------|--|
| Õiguslik alus | Maaeluministri 14. jaanuari 2015. a määrus nr 4 maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise kohta ⁹ ja maaeluministri 17. aprilli 2015. a määrus nr 32 otsetoetuste kohta ¹⁰ |
| Põhinõuded | <p>Nõuetele vastavuse tingimused jagunevad kaheks nõuete grupiks:</p> <p><u>Maa heas põllumajandus ja keskkonnaseisundis hoidmise tingimused:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Pinnasekaitse nõuete kohaselt tuleb teatud piirkondades (kaldega aladel) vähemalt 30% maast hoida talvise taimkatte all, (üle 10-protsendise) kaldega aladel kasutada sobivaid agrotehnilisi võtteid, kulu, heina ja põhu põletamise keeld ning külvikorrapiiride koostamine (ei ole nõutav rohumaade, mitmeaastaste kultuuride jms puhul). • Maastiku elementide hooldus hõlmab kuivendussüsteemi kraavide säilitamist. <p><u>Kohustuslikud majandamisnõuded</u> - viimased ei sisalda nõudeid, mis oleksid seotud märgalaviljelusega.</p> |
| Mõjud | Nõuetele vastavuse tingimused ei toeta selgesõnaliselt märgalaviljelust, |

⁹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/116112017004?leiaKehtiv>

¹⁰ <https://www.riigiteataja.ee/akt/122042015027?leiaKehtiv>

| | |
|--------|---|
| | näiteks tuleb säilitada kuivendussüsteemi kraavid. Samas ei ole kraavide säilitamine märgalaviljeluse seisukohalt probleem, sest kraavi on veetaseme reguleerimiseks võimalik paigaldada veeregulaator. |
| Lüngad | Nõuetele vastavuse tingimused pinnase süsinikuvaru säilitamise kohta ei käsitle turvasmuldade probleemi (keskendudes pigem kaldega alade erosioonile), mida tuleks pidada kasutamata võimaluseks. |

4.1.3. Rohestamine (ROH) nõuded

| | |
|---------------|--|
| Õiguslik alus | Maaeluministri 17. aprilli 2015. a määrus nr 32 otsetoetuste kohta ¹¹ |
| Põhinõuded | <p>Otsetoetusi taotlevad põllumajandustootjad ei või vähendada nende valduses oleva püsirohumaad (5-aastane rohumaad) kogupindala. Seega kasutatakse püsirohumaade säilitamiseks põllumajandustootjatel põhinevat lähenemisviisi.</p> <p>Teine oluline nõue on "keskkonnatundlike" püsirohumaade üles kündmise ja nende kasutusotstarbe muutmise keeld. Eesti kontekstis peetakse "keskkonnatundlikuks" püsirohumaaks ala, mis asub Natura 2000 võrgustiku alal ning mille muld on 100 protsendi ulatuses turvasmuld.</p> <p>Kolmandaks peab taotlejal, kelle põllumaa suurus on rohkem kui 15 ha, olema vähemalt 5% sellest nn ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-ala. Eestis kohalduvate eeskirjade kohaselt peetakse kuivenduskraave ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-alaks (EFA), samuti sööti jäetud rohumaad ja lühikese raieringiga paju madalmetsa alasid.</p> |
| Mõjud | <p>ÜPP nn rohestamise meetmetel on turvasmuldadele piiratud positiivne mõju. Neis nõutakse teatavate alade säilitamist püsirohumaadena ning lühikese raieringiga paju madalmetsa alad loetakse ökoloogilise kasutuseesmärgiga aladeks.</p> <p>Kuigi kuivenduskraavide lugemine "ökoloogilise kasutuseesmärgiga aladeks" annab täiendava stiimuli nende säilitamiseks, ei ole see märgalaviljeluse seisukohalt probleem, kuivõrd lihtsaim viis veetaseme reguleerida on kraavi veeregulaatori paigaldamine ning selline tegevus ei ole vastuolus kraavi kui ökoala määratlusega.</p> |
| Lüngad | Peamine lünk on piiratud lähenemisviis nn keskkonnatundlike püsirohumaade määratlemisele. Turvasmullaga rohumaad, mis jäävad väljapoole Natura 2000 võrgustiku alasid, ei ole otseselt rohestamise meetmetega kaitstud, samuti ei ole kaitstud Natura 2000 võrgustiku aladel asuvad püsirohumaad, mille muld ei ole 100 protsendi ulatuses turvasmuld, vaid segamuld. |

4.2. ÜPP 2. samba toetused

Lisaks otsetele pindalapõhistele maksetele tehakse ühise põllumajanduspoliitika ja selle rakendusaktide alusel Eestis ka muid makseid, mis on suunatud poliitikaeesmärkide nagu keskkonnakaitse ja maaelu areng täitmisele. Viis toetusmeetet, millest esimesed neli on põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmete alameetmed, võivad märgalaviljeluse seisukohast olla asjakohased ja neid analüüsitakse üksikasjalikumalt allpool.

4.2.1. Keskkonnasõbraliku majandamise toetus (KSMT)

| | |
|---------------|--|
| Õiguslik alus | Maaeluministri 29. aprilli 2015. a määrus nr 49 keskkonnasõbraliku majandamise toetuse kohta ¹² |
|---------------|--|

¹¹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/125042018015?leiakehtiv>

| | |
|----------------|--|
| Põhinõuded | <ul style="list-style-type: none"> • Väljaspool pühisrohumaad peab kasvatama vähemalt kolme erinevat põllumajanduskultuuri. Kultuuride mitmekesistamise ja rotatsiooni osas on kehtestatud üksikasjalikumad eeskirjad, nt peamine põllumajanduskultuur ei tohi hõlmata rohkem kui 75 protsenti põllumaast ja kaks peamist põllumajanduskultuuri ei tohi hõlmata kokku rohkem kui 95 protsenti põllumaast; ja samal maal ei tohi kasvatada teravilja kauem kui kolmel järjestikusel aastal; • Piiratud on glüfosaati sisaldavate taimekaitsevahendite kasutamine; • Mullaproove tuleb võtta igal aastal; • Põllumajandustootja peab koostama viljavaheldus- või külvikorraplaani, samuti väetamisplaani; • Toetusõiguslikust põllumajandusmaast peab vähemalt 30% olema talvise taimkatte all. |
| Toetuse ulatus | 2017. aastal oli toetuse kogusumma 22,6 miljonit eurot (see moodustab umbes 17,8% 2. samba toetustest). Alade kogupindala, mille jaoks toetust taotleti, oli 2018. aastal 450 686,55 ha (võrdluseks, alade pindala, millele makstakse ühekordset pindalatoetust, on ligikaudu 950 000 ha). |
| Mõjud | KSMT-l on suur potentsiaal, kuna seeläbi saab toetada ka muldade süsinikuvaru säilitamist ja märgalaviljelust. Paraku pakub see praegu ainult minimaalset kaudset toetust, mis mõnevõrra motiveerib püsirohumaade rajamist (kus külvikordade reegleid ei kohaldata) ja nõuab talveperioodil mõningat taimkatte säilitamist. |
| Lüngad | Toetuskeem ei tegele otseselt mulla süsiniku probleemiga, eriti turvasmullas. Seda võib aga mõnevõrra põhjendada eraldiseisva mullakaitse toetuse olemasoluga. |

4.2.2. Piirkondlik mullakaitse toetus

| | |
|---------------|--|
| Õiguslik alus | Maaeluministri 22. aprilli 2015. a määrus nr 40 piirkondliku mullakaitse toetuse kohta ¹³ |
| Põhinõuded | <ul style="list-style-type: none"> • Vähemalt viieaastase toetusperioodi esimesel aastal peab maale olema taotletud ka keskkonnasõbraliku majandamise toetust; • Toetust makstakse rohumaadele või põllumajandusmaadele, millel kasvatatakse viljapuid ja marjapõõsaid; • Maal peavad vähemalt 90% ulatuses olema turvasmullad või erodeeritud ja deluviaalmuldade kompleks; • Toetust taotlema peab olema rohukamara all; • Maa rohukamara kahjustamine maa ülekarjatamise tõttu on keelatud. Rohukamarat võib uuendada ainult otsekülvi ja pealekülvi teel. Turvasmulladel rohumaa uuendamine on lubatud üks kord viieaastase perioodi jooksul randaalimise ja freesimise teel. <p>NB! Toetuskeem ei hõlma keskkonnatundlikke püsirohumaaid (100% turvasmullaga</p> |

¹² <https://www.riigiteataja.ee/akt/102052015001?leiaKehtiv>

¹³ <https://www.riigiteataja.ee/akt/124042015009?leiaKehtiv>

| | |
|----------------|---|
| | rohumaad Natura 2000 aladel). |
| Toetuse ulatus | Aastal 2017 maksti toetusi kogusummas 520 957,44 eurot (mis moodustab umbes 4% 2. samba toetustest. Alade kogupindala, mille jaoks toetust taotleti, oli 2018 aastal 11 840 ha. |
| Mõjud | Toetusmeede vähendab turvasmuldadest pärinevat süsiniku heitkogust, nõudes (peaaegu püsivat) rohukamara säilitamist. |
| Lüngad | Toetusmeede vähendab heitkoguseid, kuid ilma veetaseme tõstmise nõudeta on selle mõju piiratud (kuivendamisest mõjutatud maa on pigem süsinikdioksiidi allikas kui süsiniku talletaja). Toetuskeem hõlmab rohumaad, viljapuid ja marjapõõsaid, kuid ei hõlma võimalikke märgalaviljeluse põllukultuure (eeldades, et viimaseid peetakse pigem põllukultuurideks kui rohuks). |

PRIA ja Maaeluministeeriumi esindajatega läbi viidud intervjuudes nähti seda toetusmeedet peamise vahendina turvasmuldade kaitsmiseks ja muldade süsinikdioksiidi heitme probleemi lahendamiseks. Põllumajandustootjate rahulolu toetusega ja selle kasutusprotsent oli suur.

4.2.3. Keskkonnasõbraliku puuvilja- ja marjakasvatuse toetus

| | |
|----------------|--|
| Õiguslik alus | Maaeluministri 29. aprilli 2015. a määrus nr 50 Keskkonnasõbraliku puuvilja- ja marjakasvatuse toetuse kohta ¹⁴ |
| Põhinõuded | <ul style="list-style-type: none"> • Maad kasutatakse puuvilja või marjakasvatuseks, sh kultuurjõhvikate kasvatuseks; • Taimekaitsevahendite kasutamist tuleb ennetada kahjurite seire abil, glüfosaati sisaldavate taimekaitsevahendite kasutamine on keelatud; • Maa-alale tuleb paigutada bioloogilist mitmekesisust toetavad elemendid nagu nt putukapesad; • Mullaproove tuleb võtta igal aastal. |
| Toetuse ulatus | 2018. aastal ei esitatud taotlusi jõhvikate keskkonnasõbraliku kasvatamise toetuse saamiseks. Tervikuna (kõigi kultuuride kogusumma) oli selle skeemi alusel 2017. aastal makstav toetus ligikaudu 323 530 eurot. |
| Mõjud | Toetuskeem toetaks otseselt ühe potentsiaalse märgalaviljeluskultuuri – jõhvikad – kasvatamist. Toetuse määr on 160 eurot/ha. |
| Lüngad | Toetuskeem ei kohtle eelistavalt jõhvikate kasvatamist, mis nagu praktika näitab, on väheatraktiivne põllumajanduskultuur, vähemalt selle toetusmeetme puhul. |

4.2.4. Poolloodusliku koosluse hooldamise toetus

| | |
|---------------|--|
| Õiguslik alus | Maaeluministri 22. aprilli 2015. a määrus nr 38 poolloodusliku koosluse hooldamise toetuse kohta ¹⁵ |
|---------------|--|

¹⁴ <https://www.riigiteataja.ee/akt/102052015002?leiaKehtiv>

¹⁵ <https://www.riigiteataja.ee/akt/104012018016?leiaKehtiv>

| | |
|----------------|---|
| Põhinõuded | <ul style="list-style-type: none"> • Poolloodusliku koosluse hooldamise põhitegevust tuleb ellu viia järjepidevalt viie järjestikuse kalendriaasta jooksul; • Maa suurus on vähemalt 0.1 ha, mõnede eranditega; • Maa on keskkonnaregistrisse kantud poolloodusliku kooslusena; • Maa on kaetud niidutaimestikuga ja on niidetav või karjatatav või poolloodusliku koosluse taastamine on lõppenud ja on loodud tingimused niidutaimestiku kujunemiseks ning kus on võimalik poollooduslikku kooslust nõuete kohaselt hooldada; • Hooldustöid viiakse läbi Keskkonnaameti poolt heaks kiidetud meetodil. |
| Toetuse ulatus | 2017. aastal anti toetust poollooduslike koosluste 30 000 hektari suurusele pindalale, eesmärk on tagada poollooduslike koosluste pidev hooldus 45 000 hektaril. |
| Mõjud | Toetuskeemiga nähakse ette stiimulid poollooduslike koosluste (millest mõned on turvasmuldadel) säilitamiseks, kuna see katab osaliselt lisakulud ja saamata jäänud tulu, mis on tingitud konkreetsete hooldusmeetodite kasutamisest ja maa omadustest. |
| Lüngad | Praktikas on välja toodud kaks lünka. Ühelt poolt, küllaltki suur halduskoormus (kaasatud on kaks asutust, PRIA ja Keskkonnaamet). Teisest küljest katab toetus ainult osaliselt lisakulusid ja saamata jäänud tulu, mis tähendab, et sellisel maal asuvad põllumajandustootjad on endiselt suhteliselt vähe konkurentsivõimelised. |

4.2.5. Põllu- ja metsamajanduse taristu arendamise ja hoiu investeeringutoetus

| | |
|---------------|--|
| Õiguslik alus | Maaeluministri 29. juuli 2015. a määrus nr 76 põllu- ja metsamajanduse taristu arendamise ja hoiu investeeringutoetuse kohta ¹⁶ |
| Põhinõuded | <p>Toetust võivad taotleda põllumajandustootjad, ettevõtjad, kelle omandis on metsamaad, metsaühistud ja maaparandusühistud.</p> <p>Toetatavad tegevused:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kuivendussüsteem ja sellele asuv ehitis (90%); • Keskkonnakaitserajatiste ehitamine, rekonstrueerimine ja uuendamine (90%); • Kuivendussüsteemi reguleeriva võrgu, pumplate ja tammide rekonstrueerimine ja uuendamine (80%); • Uue kuivendussüsteemi ja selle osa ehitamine (50%). <p>Toetust ei anta, kui taotlus käsitleb uue kuivendussüsteemi rajamist maale, millel:</p> <ul style="list-style-type: none"> • üle ühemeetrise sügavusega soomuldade pindala ületab 30 protsenti kavandatava reguleeriva võrgu või selle osa pindalast (vastavalt põllumajandusregistri andmetele); |

¹⁶ <https://www.riigiteataja.ee/akt/103042018018?leiaKehtiv> (in Estonian, dynamic link)

| | |
|----------------|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • asuva põllumajandusmaa perspektiivne keskmine boniteet on väiksem kui 35 hindepunkti; • asuv metsamaa on hoiu- või kaitsealal või püsielupaigas. |
| Toetuse ulatus | PMA andmetel on igas taotlusvoorus toetatud ligikaudu 5000 ha ulatuses maid (praegu on läbi viidud kolm ja lõpule viidud kaks taotlusvooru, 2016., 2017. ja 2018. aastal). Umbes 90% toetusest on läinud olemasolevate süsteemide rekonstrueerimisele, vähem uuendamisele ning seni pole uute süsteemide ehitamiseks toetust taotletud. |
| Mõjud | Kõnealune toetusmeede võib märgalaviljelusele avaldada kas positiivset või negatiivset mõju, olenevalt sellest, milliseid süsteeme toetuse abil (uuesti) rajatakse või uuendatakse. Teoreetiliselt võib toetust kasutada olemasolevate süsteemide ümberkujundamiseks veerežiimi kahepoolset reguleerivaks, kuid see pole tavaline praktika (ja uute süsteemide ehitamise toetusmäärad on madalamad). Kuna toetusmeede stimuleerib ja toetab olemasolevate kuivendussüsteemide jätkuvat kasutamist, on tal enamasti märgalaviljelust toetavale vastupidine mõju. |
| Lüngad | Toetuskeem soodustab ja toetab traditsioonilist (kuivendatud) turvasmuldade kasutamist ega paku toetust märgalaviljelusest huvitatud põllumajandustootjatele. Kuigi uute süsteemide ehitamise toetamine tundlikemates piirkondades (sh paksu turvasmullaga aladel) on piiratud, toetatakse olemasolevate süsteemide rekonstrueerimist ja uuendamist. |

PMA ja Maaeluministeeriumi esindajatega läbi viidud intervjuudes ilmnes, et vastajad toetavad rohkem investeringuid kahepoolset reguleeritud veerežiimi süsteemi rajamiseks, kuna selliste süsteemide omanikud on nende hooldamisel tõenäoliselt ettevaatlikumad. Samas tunnistati, et sellised süsteemid nõuavad nii suuremaid investeringuid kui ka hoolduskulusid.

5. ÜPP pärast 2020. aastat

Vastavalt Euroopa Komisjoni ettepanekutele, mis avaldati 1. juunil 2018, on uuel ÜPP perioodil toetusmeetmete kavandamine praegusest süsteemist oluliselt erinev. Nende hulka kuuluvad ettepanekud toetusmeetmete lihtsustamiseks suurema subsidiaarsuse põhimõtte abil, mis hõlmavad uut tarnekavandit, otsemaksete tõhusamat suunamist, üleminekut tulemustepõhisele lähenemisviisile ja suuremaid ambitsioone ressursitõhususe, keskkonnanahoiu ja kliimameetmete osas. Uus süsteem on rohkem tulemustele orienteeritud ja seetõttu on selle regulatsioon varasemast üldisem.

Uus süsteem annab liikmesriikidele strategiakavadega, mis määratleksid sekkumismeetmed, mida liikmesriik peab kõige sobivamaks ÜPP kolme üldeesmärgi ja üheksa konkreetse eesmärgi saavutamiseks, senisest rohkem otsustusvabadust.

Kolm üldeesmärki oleksid järgmised:

- aruka, vastupanuvõimelise ja mitmekesise põllumajandussektori toetamine, tagamaks toiduga kindlustatus;
- keskkonnanahoiu ja kliimameetmete edendamine ning ELi keskkonna- ja kliimaeesmärkidesse panustamine;
- maapiirkondade sotsiaalmajandusliku struktuuri tugevdamine.

Üldeesmärkidest tulenevad üheksa konkreetset eesmärki oleksid järgmised:

- a) toetada põllumajandustootjate elujõulisust tagavat sissetulekut ja vastupanuvõimet kogu ELi territooriumil, et toetada toiduga kindlustatust;
- b) suurendada konkurentsivõimet ja turule orienteeritust, pöörates erilist tähelepanu teadusuuringutele, tehnoloogiale ja digiüleminekule;
- c) parandada põllumajandustootjate positsiooni väärtusahelas;
- d) panustada kliimamuutuste leevendamisse ja nendega kohanemisse ning säästvasse energiasse;
- e) edendada säästvat arengut ja selliste loodusvarade tõhusat majandamist nagu vesi, muld ja õhk;
- f) panustada elurikkuse kaitsesse, edendada ökosüsteemi teenuseid ning säilitada elupaiku ja maastikke;
- g) olla atraktiivne noorte põllumajandustootjate jaoks ja soodustada ettevõtluse arengut maapiirkondades;
- h) edendada tööhõivet, majanduskasvu, sotsiaalset kaasatust ning kohalikku arengut maapiirkondades, sealhulgas biomajandust ning säästvat metsandust;
- i) parandada ELi põllumajanduse reageerimist ühiskonna nõudlusele toidu ja tervise osas, siia alla kuulub nii ohutu, toitev ja säästev toit kui ka loomade heaolu.

Märgalaviiljelusele on mitmed neist eesmärkidest kasulikud. Kõige tähtsam on see, et eesmärgid peavad oluliseks põllumajanduse kliimaaspekti, vajadust mulla ja vee tõhusaks majandamiseks, bioloogilise mitmekesisuse kaitsmist ja elupaikade säilitamist ning biomajanduse edendamist (konkreetsed eesmärgid d-f ja h).

Eesmärkide saavutamist mõõdetakse ühiste näitajatega, mis on määratletud strateegiakavade määruse eelnõu I lisas. Siiski on mõju näitajatel nõrk staatus, kuna neid ei kasutata selleks, et hinnata, kas liikmesriigid täidavad oma kohustusi või kas on vaja täiendavaid makseid ning näitajail puudub mõõdetav eesmärk.

Märgalaviiljeluse jaoks puuduvad konkreetsed ja kõikehõlmavad mõjunäitajad. Kõige lähem oleks "Süsinikdioksiidi mullas sidumise suurendamine: mulla orgaanilise süsiniku sisalduse suurendamine" (I lisa Mõjuindikaator 1.11) kliimameetme hulgast. Siiski oleks eelistatav, kui märgalaviiljeluse jaoks oleks konkreetne näitaja (ja/või määruses sätestatud erimeetmed).

Kuigi liikmesriikidel oleks sekkumismeetmete kavandamise osas edaspidi suurem kaalutusõigus, ei oleks see piiramatult. Sekkumismeetmed määratakse kindlaks määruse eelnõus. Nagu käesoleval ÜPP perioodil, võib need jagada otsetoetusteks ja muudeks toetusteks (nt teise samba toetused).

5.1. Tuleviku ÜPP otsetoetused

ÜPP pärast 2020. aastat tähtsustab endiselt otsetoetuste rolli. Samaselt praeguse süsteemiga seotaks otsetoetused kohustuslike keskkonna- ja kliimanõuetega. Määruse eelnõu kohaselt hõlmab "tingimuslikkus" määruse III lisas sätestatud kohustuslikke majandamisnõudeid ning põllumajandusmaa säilitamist heades põllumajandus- ja keskkonnatingimustes.

Uus ja positiivne aspekt märgalaviiljeluse seisukohalt on, et nõuded näeksid ette kohustuse tagada turvasmuldade ja märgalade "sobiva" kaitse. Samas praktilisest seisukohast on oluline küsimus, kuidas seda nõuet riiklikul tasandil täpsustada. Üldiselt aga peaks mulla süsiniku ja turvasmulla rolli suurem tunnustamine kujundama tingimused, mis on märgalaviiljeluse jaoks soodsamad.

Määruse eelnõu kohaselt on liikmesriigid kohustatud kehtestama põllumajanduse ökokavad, mis oleksid suunatud ÜPP keskkonnaeesmärkide saavutamisele. Ökokavasid

rahastataks nn ÜPP I sambast ning liikmesriikidele on plaanitud jätta suhteliselt vabad käed nende sisustamisel. Oluliseks erisuseks võrreldes nn II samba keskkonnatoetustega on see, et ökokavade toetusi taotletaks ning antaks aastapõhiselt, II samba toetuste korral tuleb põllumajandustootjal kohustusi võtta pikema ajaperioodi vältel.

5.2. Maaelu arengu toetused tulevikus

Maaelu arengu toetusi (ÜPP II samm) antakse Komisjoni ettepaneku kohaselt ka 2020. aasta järgse ÜPP raames. Üks kavandatud sekkumismeetmetest on keskkonna-, kliima- ja muud juhtimiskohustused. Nende meetmetega on liikmesriikidel lubatud hüvitada lisakulutused ja saamata jäänud tulu, mis on seotud põllumajandustootjate võetud lisakohustustega, mis on oma sisult ambitsioonikamad kui liikmesriikide õigusaktides ja otsetoetuste nõuetes sätestatu. Selliseid kohustusi tuleb võtta pikema ajaperioodi jooksul (viis kuni seitse aastat), samuti võib anda investeeringutoetusi.

Tänu üldiselt märgalaviljeluse-sõbralikele uute eesmärkide kogumile pakub uus ÜPP periood liikmesriikidele võimalust anda märgalaviljeluse arendamiseks sihtotstarbelist toetust.

6. Järeldused ja soovitused

6.1. Strategiadokumendid ja õigusnormid

Riiklike strateegiate puhul on kliimapoliitika raamdokument hea raamistik, mille alusel koostada looduskaitse, maaelu arengu ja metsanduse uusi strateegiad. Eriti viimane peab tunnustama kuivendatud turvasmulla alasid kui märkimisväärset süsinikdioksiidi heite tekitajat ning sisaldama meetmeid veetaseme taastamise ja märgalaviljeluse toetamiseks.

Kuivendatud turvasmuldade loodusliku veerežiimi taastamist puudutavate **õigusnormide** osas on oluline, et veeseaduse eelnõu võetaks vastu kujul, mis ei takista märgalaviljelust. Seletuskirja tuleks samuti muuta, et täpsemalt viidata märgalaviljelusele kui "maa sihtotstarbelisele kasutamisele", mille puhul võib veerežiimi muuta. Kuna eelnõus ei mainita märgalade taastamist ühe eesmärgina, võib üleujutusrisi ennetamise määrus ja üleujutuse tekitamise keeld takistada märgalade taastamist. Märgalaviljeluse võimalik probleem võib tuleneda ka sättest, mis ei nõua veeerikasutusluba alla 10 ha suuruse märgala likvideerimiseks. Neid küsimusi tuleb samuti lahendada vajaduse korral muudatustega õigusnormides.

Uus maaparandusseadus annab vähemalt võimaluse lõpetada kuivendussüsteemi kasutamine üldsõnalise sätte alusel, mis lubab seda teha "avalikes huvides". Siiski on soovitatav, et selle jaoks oleksid konkreetset juhised või "asutus(es)esised reeglid". Sama kehtib ka metsaseaduse ja selles sisalduvate maaomanike kohustuste kohaldamise kohta (alternatiivina võiks kaaluda seadusemuudatust).

6.2. Põllumajandustoetustmeetmete muudatused

Põllumajandustoetuste puhul tuleks märgalaviljeluse toetamiseks hoolikalt kaaluda vähemalt järgmisi muudatusi:

- Lisada sõnaselgelt mõned märgalaviljeluskultuurid põllumajanduskultuuride vastavasse riiklikku nimekirja (mis põhineb laiematel kategooriatel);
- Üle vaadata tähtajad, mille jooksul tuleb põllumajanduslikku tegevust läbi viia, et võimaldada erandit – näiteks pilliroo või päideroo talviseks koristamiseks;
- Lisada nõuetele vastavuse tingimustesse (ja 2020. aasta järgse ÜPP raamtingimustesse) turvasmulla osas erinõuded, mis toetaksid nendes muldades loodusliku veetaseme taastamist või säilitamist;

- Laiendada "keskkonnatundlike püsirohumaade" mõistet, et oleks hõlmatud ka väljapoole Natura 2000 võrgustikku jäävad turvasmullad ja/või alad, kus muld ei ole 100 protsendi ulatuses turvasmuld;
- Muuta piirkondliku mullakaitse toetusmeetme eeskirja nii, et see (vähemalt mõnes valdkonnas) nõuaks ka veetaseme taastamist vähemalt looduslikule tasemele lähemale;
- Lõpetada taristu investeeringutoetusmeetme raames kuivendussüsteemide restaureerimise ja uuendamise toetamine, vähemalt kõige tundlikumatel turvasmuldadel;
- Luua täiendavad toetusmeetmed märgalaviiljeluse toetamiseks, eriti investeeringuteks selleks vajalikesse põllumajandusseadmetesse, tootmisrajatistesse ja põllumajandustootjate pädevuse suurendamiseks.

Lisa I

Intervjuude ja intervjueritavate nimekiri

1. Intervjuu **Maaeluministeeriumi** maaparanduse ja maakasutuse büroo juhataja **Reena Osolini'ga**, ja **Tiiu Valdmaa'ga** Eesti Põllumajandusameti maaparanduse osakonna juhataja

5. juulil 2018

2. Intervjuu **Eesti Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti** asedirektori **Ahti Bleive'iga**

9. juulil 2018

3. Intervjuu **Maaeluministeeriumi** maaparanduse ja maakasutuse büroo nõuniku **Olev Krist'iga**

2. augustil 2018

4. Intervjuu **Maaeluministeeriumi** põllumajandus- ja maaelupoliitika asekanstleri **Marko Gorban' iga** ja maakasutuspoliitika osakonna juhataja **Katrin Rannik'uga**

22. augustil 2018