OTSETOETUSED

Teabelehes selgitatakse, kuidas Euroopa Liit annab põllumajandustootjatele sissetulekutoetust, mida nimetatakse otsetoetusteks, et toimida turvavõrguna ja suurendada põllumajandusettevõtete kasumlikkust. Samuti antakse ülevaade erinevatest toetuskavadest ja nende praktilisest toimimisest ning esitatakse ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) strateegiakavade raames otsetoetusteks kavandatud kulude jaotus.

ÕIGUSLIK ALUS

Ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) õiguslik alus on sätestatud Euroopa Liidu toimimise lepingus (artiklid 38–44) (3.2.1).

ÜPPd reguleeritakse mitme õigusaktiga, sealhulgas:

— ÜPP strateegiakavade määrus (määrus (EL) 2021/2115) (3.2.4);

— määrus ÜPP rahastamise, haldamise ja seire kohta (määrus (EL) 2021/2116) (3.2.5);

— määrus, mis käsitleb maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise standardeid, ökokavasid, ÜPP strateegiakavade muutmist, ÜPP strateegiakavade läbivaatamist ning kontrollidest ja karistustest vabastamist (määrus (EL) 2024/1468);

— määrus, millega muudetakse reegleid tingimuslikkuse süsteemi, otsetoetustega sekkumise viiside, teatavatesse sektoritesse sekkumise viiside ja maaelu arengu edendamisse sekkumise viiside ning iga-aastaste tulemusaruannete osas ning reegleid maksete peatamise, iga-aastase tulemuslikkuse kontrollimise ja heakskiitmise ning kontrollide ja karistuste osas (määrus (EL) 2025/2649).

ÜPP POLIITIKAMEETMED PÕLLUMAJANDUSTOOTJATE TOETAMISEKS

ÜPP toetab põllumajandustootjaid mitmete poliitikameetmete kaudu.

— **Otsetoetusi** rahastatakse Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondist (EAGF) ja need on sätestatud ÜPP strateegiakavade määruses. Need on turvavõrguks põllumajandustootjatele, kelle sissetulek on ülejäänud majandusega võrreldes keskmisest madalam, ning kes seisavad silmitsi ebakindlate turgudega, äärmuslike ilmastikuoludega, kahjuritega ja haigustega või nõrga läbirääkimispositsiooniga toiduainete tarneahelas.

— **Turumeetmeid** (3.2.6) rahastatakse samuti EAGFist ja need on sätestatud ühise turukorralduse määruses (määrus (EL) nr 1308/2013). Nende eesmärk on toetada ja stabiliseerida põllumajandusturge. Mõne meetmega toetatakse ELi põllumajandustootjaid vahetult, näiteks hõlbustades nende osalemist tootjarühmades või kvaliteedikavades, tugevdades seega nende rolli tarneahelas.

— **Maaelu arengu meetmeid** (3.2.8) rahastatakse Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist ja riiklikest fondidest ning need on sätestatud ÜPP strateegiakavade määruses. Nende eesmärk on aidata kaasa maapiirkondade

majanduslikule, sotsiaalsele ja keskkonnaalasele tulemuslikkusele. Need hõlmavad ka põllumajandustootjate toetusmeetmeid, nagu põllumajanduse keskkonnameetmed, põllumajandusettevõtete investeeringute rahastamine, riskijuhtimisvahendid ja rahastamisvahendid.

ÜLEVAADE

Otsetoetuskavasid reguleeritakse ÜPP strateegiakavade määruse artiklitega 20–41. Mõned kavad on kohustuslikud, samas kui teisi võivad liikmesriigid lisada oma riiklikesse ÜPP strateegiakavadesse vabatahtlikult.

— **Baassissetuleku toetus kestlikkuse tagamiseks** (määruse (EL) 2021/2115 artiklid 21–28) on iga-aastane toetus hektari kohta, milleks eraldatakse pool otsetoetuste eelarvest. Liikmesriigid võivad otsustada maksta ühtset summat hektari kohta, diferentseerida toetust kooskõlas erinevate sotsiaal-majanduslike või agronoomiliste tingimustega või maksta summa, mis põhineb eelmise ÜPP raames kohaldatud toetusõigustel. Toetusõiguste kasutamisel peavad liikmesriigid lähiaastatel järk-järgult vähendama lõhet oma väärtuste vahel – seda protsessi nimetatakse ühtlustamiseks. **Väikepõllumajandustootjate toetust**, mis ei ületa 3 000 eurot aastas, võib anda ühekordse maksena või hektaripõhiselt (ülemmäär on nüüd 3 000 eurot varasema 1 250 euro asemel, tulenevalt ÜPP strateegiakavade määruse 2025. aasta muudatustest). Sellised toetused, mis on põllumajandustootjate jaoks valikulised, asendavad kõik muud otsetoetuste vormid, välja arvatud ökokavadele antavad toetused, kui liikmesriigid oma ÜPP strateegiakavades nii otsustavad;

— **Täiendav ümberjaotav sissetulekutoetus kestlikkuse tagamiseks** (määruse (EL) 2021/2115 artikkel 29) on iga-aastane lisatoetus põllumajandusmaa esimeste hektarite eest põllumajandustootjatele, kellel on õigus saada baassissetuleku toetust kestlikkuse tagamiseks. Summa hektari kohta ja hektarite arvu põllumajandustootja kohta, mille puhul ümberjaotav sissetulekutoetus on kättesaadav, määravad kindlaks liikmesriigid. Kava eesmärk on otsetoetuste ümberjaotamine suurematelt põllumajandusettevõtetelt väiksematele või keskmise suurusega põllumajandusettevõtetele. Väikeste põllumajandusettevõtete toetamiseks peab vähemalt 10 % iga liikmesriigi otsetoetuste eelarvest minema sellele kavale, välja arvatud juhul, kui ümberjaotamine toimub muude vahendite abil.

— **Täiendav sissetulekutoetus noortele põllumajandustootjatele** (määruse (EL) 2021/2115 artikkel 30) on iga-aastane lisatoetus uutele põllumajandustootjatele, kellel on õigus saada baassissetuleku toetust kestlikkuse tagamiseks. Kindlasummaline makse või summa hektari kohta ja hektarite arvu põllumajandustootja kohta, mille puhul toetus on kättesaadav, määravad kindlaks liikmesriigid. Samuti määravad nad kindlaks vanuse ülempiiri (35–40 aastat) ning võimalikelt toetusesaajatelt nõutav koolitus ja oskused.

— **Ökokavadega** (määruse (EL) 2021/2115 artikkel 31) abistatakse põllumajandustootjaid, kes järgivad kliimat, keskkonda ja loomade heaolu või antimikroobikumiresistentsuse vastu võitlemist soodustavaid põllumajandustavasid. Sellised tavad, mis peavad ulatuma kaugemale õiguslikest

nõuetest, on loetletud ÜPP strateegiakavades. Ökokavade eest hektari kohta antav iga-aastane toetus võib olla toetus lisaks baassissetuleku toetusele kestlikkuse tagamiseks või toetus võetud kohustustest tulenevate kulude või saamata jäänud tulu hüvitamiseks. Vähemalt 25 % riiklikust otsetoetuste eelarvest tuleb suunata sellele põllumajandustootjatele vabatahtlikule kavale.

— **Tootmiskohustusega seotud sissetulekutoetus** (määruse (EL) 2021/2115 artiklid 32–35): kuigi varem oli ÜPP sissetulekutoetus ühendatud (või seotud) konkreetsete toodetega, on järjestikuste reformidega see ühendus järk-järgult kaotatud, mis on tänapäeval piiratud väikese osaga otsetoetustest. Tootmiskohustusega seotud toetuse eesmärk on tegeleda raskustega sektorites, tootmisviisides või konkreetsetes põllumajandusviisides, mis on sotsiaal-majanduslikel või keskkonnaalastel põhjustel olulised. Toetus koosneb iga-aastasest toetusest hektari või looma kohta ja selle eesmärk on parandada konkurentsivõimet, kestlikkust või kvaliteeti. Nende sektorite hulgas, millele ÜPP strateegiakavad võivad olla suunatud, võib valgukultuure arvesse võtta ilma konkreetse põhjenduseta, sest see aitaks vähendada ELi sõltuvust impordist selles sektoris ja lämmastikväetiste kasutamist.

— **Puuvilla eritoetus** (määruse (EL) 2021/2115 artiklid 36–41) on tootmiskohustusega seotud otsetoetuste kava, millega antakse toetust puuvilla hektari kohta Bulgaarias, Kreekas, Hispaanias ja Portugalis puuvilla tootmiseks lubatud aladel.

KUIDAS OTSETOETUSED PRAKTIKAS TOIMIVAD?

Igal aastal saab otsetoetusi rohkem kui kuus miljonit toetusesaajat. Neid antakse aktiivsetele põllumajandustootjatele – kas üksikisikutele või ettevõtetele –, kes tegelevad vähemalt minimaalsel tasemel põllumajandusliku tegevusega (st põllumajandusliku tootmisega või põllumajandusmaa hoidmisega põllumajanduseks sobivas seisukorras). ÜPP strateegiakavades määratletakse aktiivsed põllumajandustootjad objektiivsete ja mittediskrimineerivate kriteeriumide abil, sealhulgas negatiivse loendi kaudu, millega välistatakse teatavate üksuste käsitamine aktiivsete põllumajandustootjatena.

ÜPP strateegiakavade kaudu antakse toetust peamiselt pindalapõhiste maksete vormis. Mõne kava puhul põhineb see toetatavate loomade arvul. Põllumajandustootjate toetusõiguslikkuse ja ÜPP toetuse saamise tingimustele vastavate aladega seotud määratlused määratakse kindlaks ELi tasandil, et tagada poliitika ühtsus. Eelmise ÜPP perioodiga võrreldes ei ole need määratlused ELi õigusaktides nii üksikasjalikud. Need võimaldavad liikmesriikidel paindlikumalt täpsustada eeskirju riiklikul tasandil, et neid saaks kohandada vastavalt liikmesriikide vajadustele ja toetusi paremini suunata.

Kõik liikmesriigid on kehtestanud otsetoetuste saamise miinimumnõuded, kusjuures enamik kehtestas nii pindala kui ka rahalise künnise vastavalt 0,3–4 hektarit ning 100–500 eurot. Enamik liikmesriike on säilitanud oma miinimumnõude künnised muutumatuna võrreldes eelmise perioodiga.

Põllumajandustootjad, kes soovivad saada otsetoetusi, peavad taotlema igal aastal ja järgima mitmeid eeskirju. Lisaks kohustuslikele majandamisnõuetele, mis on põllumajandustegevuseks kohustuslikud, kohaldatakse ÜPP toetusi saavate

põllumajandustootjate suhtes tingimuslikkust, st nad peavad hoidma maad heades põllumajandus- ja keskkonnatingimustes. Perioodi 2023–2027 ÜPP hõlmab keskkonnasõbralikumate nõuetega varasemast rangemat tingimuslikkust. Aastatel 2024 ja 2025 tehti aga muudatusi, mille eesmärk on lihtsustada ÜPP eeskirju, on muutnud mõned rangemad tingimuslikkuse nõuded siiski paindlikumaks (3.2.4). Perioodi 2023–2027 ÜPPga kehtestati esimest korda sotsiaalne tingimuslikkus, sidudes otsetoetused teatavate põhiliste sotsiaalsete ja tööga seotud põhimõtetega.

Komisjon ja riikide ametiasutused haldavad otsetoetusi jagatud eelarve täitmisega. Komisjoni järelevalve all vastutavad riiklikud makseasutused otsetoetuste haldamise ja selliste ülesannete eest nagu toetusetaotluste menetlemine, maksete tegemine ja teatavate kontrollide tegemine (3.2.5).

PÕHILINE FINANTSTEAVE

Baassissetuleku toetus kestlikkuse tagamiseks, mis on iga-aastane pindalapõhine tootmiskohustusega sidumata otsetoetus, mida rahastatakse üksnes ELi eelarvest, on jätkuvalt kõige olulisem ÜPP vahend ELi põllumajandustootjate sissetuleku toetamiseks. Keskmiselt moodustavad selle vahendi jaoks ÜPP strateegiakavades kavandatud kulud 51 % EAGFi kogueelarvest või 31 % ÜPP avaliku sektori kogukuludest (3.2.2).

Kõigi 28 ÜPP strateegiakava (2023–2027) rakendamise aluseks olevate otsetoetuste jaoks kavandatud avaliku sektori kulude jaotus

Sekkumisviis	ELi panus(miljardit eurot)	% osakaaluna otsetoetuste kogusummast
Baassissetuleku toetus kestlikkuse tagamiseks (artiklid 21–28)	96,69	51,12 %
Tootmiskohustusega seotud sissetulekutoetus (artiklid 32–35)	23,03	12,18 %
Täiendav sissetulekutoetus noortele põllumajandustootjatele (artikkel 30)	3,4	1,80 %
Täiendav ümberjaotav sissetulekutoetus kestlikkuse tagamiseks (artikkel 29)	20,09	10,62 %
Ökokavad (artikkel 31)	44,71	23,64 %
Puuvilla eritoetus (artiklid 36–41)	1,23	0,65 %
EAGFi otsetoetused kokku	189,15	100 %

Allikas: Euroopa Komisjon, 28 heakskiidetud ÜPP strateegiakava (2023–2027) kokkuvõtlik ülevaade, juuni 2023

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

2018. aasta mais võttis parlament vastu resolutsiooni toidutootmise ja põllumajanduse tuleviku kohta, milles esitati 2020. aasta järgse ÜPP prioriteedid. Selles kutsuti üles säilitama või suurendama ÜPP eelarvet, et tegeleda praeguste ja uute probleemidega. Parlament toetas sihipärasemat abi, eelkõige väikestele ja keskmise suurusega põllumajandusettevõtetele ning noortele põllumajandustootjatele, sealhulgas suuremat toetust esialgsetele hektaritele ja vähendatud (ülempiiriga) toetusi suurematele põllumajandusettevõtetele. Resolutsioonis rõhutati, et rahalised vahendid tuleks suunata tegelikele põllumajandustootjatele ja jaotada ELi riikide vahel õiglasemalt, kusjuures suurem ühtlustamine nõuab suuremat eelarvet. Samuti rõhutati, et on vaja järjepidevaid hindamisstandardeid ja tugevat järelevalvet, et tagada õiglane ja tõhus rakendamine kogu ELis.

Komisjon esildas 1. juunil 2018 ettepaneku ÜPP uue õigusraamistiku kohta. See hõlmas ÜPP strateegiakavade määrust, mille kohaselt pidi iga liikmesriik sätestama, kuidas ta kavatseb rakendada ÜPP meetmeid ühiste eesmärkide saavutamiseks. Ettepanekus esitati uus rakendamismudel, kuid kinniti samas, et otsetoetustele jääb ELi põllumajandustootjate toetamisel keskne roll.

Parlament püüdis osaleda ÜPP reformi läbirääkimistes laiahaardeliselt, käsitledes kõiki arutlusel olevaid küsimusi. Euroopa Parlamendi tellitud uuringus 2020. aasta järgse ÜPP reformiprotsessi kohta, mida vaadeldi institutsioonidevahelisest vaatepunktist, osutatakse sellele, et ELi põhimõtete ja ÜPP eelarve täitmise järelevalvaja rolli vastuvõtmisega püüdis Euroopa Parlament säilitada kavandatud õigusakti eri osade ELi iseloomu ja ühtsust, et vältida ÜPP nn taasriigistamist. Lisaks võttis ta mõnel juhul juhtrolli poliitika algatajana, mida illustreerivad jõupingutused tagada suure osa otsetoetuste eelarvest sihtotstarbeline kasutamine uute ökokavade jaoks, ja lisades ÜPP strateegiakavade määrusesse edukalt sotsiaalne tingimuslikkus.

2024. ja 2025. aasta muudatusettepanekute üle peetud läbirääkimiste raames toetas parlament keskkonnanõuete suuremat paindlikkust, põllumajandustootjate lihtsamat juurdepääsu kriisitoetustele, suuremat iga-aastast rahalist toetust väikestele ja keskmise suurusega põllumajandusettevõtetele ning lisatoetust väikeste põllumajandusettevõtete ettevõtluse arendamiseks.

Käesoleva teabelehe on koostanud Euroopa Parlamendi regionaalarengu, põllumajanduse ja kalanduse poliitikaosakond. Lisateavet leiate põllumajanduse ja maaelu arengu komisjoni veebisaidilt.

Sarah Madeleine Régine Pierrette Costes / Rachele Rossi
04/2026