

REGULATIIVSE RAAMISTIKU ARUANDE AMETLIK KOKKUVÕTE

koostaja: Kislépték (KLT)

lähtudes: BOND D3.2.



Aruande koostamisel lähtuti BOND Projektist¹ ning eesmärk on tuua välja kõige asjakohasemad ja allpool mainitud juriidilisest vaatenurgast põllumajanduse sektori parimad tavad. Aruanne on koostatud koostöös ja äripartnerite abiga lootuses, et sisalduv raamistik toetab kollektiivset koostegemist ja tagab ligipääsu jätkusuutlikutele turgudele, seda just eriti Euroopa riikide väiketalunikele nende riigi seadusandluse ja juriidilise süsteemi juures. **Antud tavad ja mõõtmed on koostatud talunikele ja valitsusvälistele organisatsioonidele avalduste koostamisel**, et aidata vältida ning jagu saada erinevatest kaubandust piiravatest juriidilistest takistustest, mida sageli kohatakse.

Aruanne vaatleb põllumajanduse kaubanduse regulatsioone, nagu põllumajandustegevuse määratlemine, kuid ka kollektiivse koostegevuse võimalused, sealhulgas kooperatiivi reeglid. Mõnel juhul, kui põllumajandusega seotud maksud on kooperatiivide moodustamisel määravaks põhjuseks, siis selliseid juhtusid võeti ka arvesse. Konkurentsi seaduseid vaadeldakse eraldi teemana, kuid on kriitilise tähtsusega kui julgustada koostöö tegevusi põllumeeste seas.

Aruande eesmärk on uurida toetavaid regulatiivseid lahendusi väiketalunike vaatenurgast. Põhjuseks on asjaolu, et ainult piisava suuruse ja võimekusega individuaalsed põllumehed saavad oma saadusi kasumlikult kasvatada ja teiste põllumeestega koostööd teha.

Soovitatud juriidilised tavad julgustavad nii talunike kollektiivset tegutsemist, kui ka nende kaasaraäkimist seadusandluses. **Aruanne ei püüa anda üksikasjalikku ja põhjalikku kirjeldust parimatest juriidilistest tavadest mida igas 28 EL Liikmesriikides rakendada. Pigem põhinevad väljatoodud tavad hästi toimivate süsteemide näitel, nagu on hinnanud BOND Projekti partnerid osaledes selle projekti rakendamisel.**

Mitmel juhul saadeti autorile juriidilisi tekste erinevate Liikmesriikide keeltes, mis juhtudel oli sihtrühmal keeruline neid tekste sõna-sõnalt mõista. Seetõttu lisati juurde arusaadavas vormis juhtumite olemuse kirjeldused. Lisaks, on seal nõuetekohaselt esitatud teave uuritud allikate kohta ning link seaduste ja dekreetide osas juhuks, kui keegi soovib õigusabiga põhjalikumalt tutvuda ja soovib neid kaasata ettepanekutele nende teemade edasiarendamiseks kohalikul tasandil.

Parimate tavade kogumisel rõhutatakse pigem määruste küsimusi ja tegureid, mis on osutunud praktikas kasulikuks ja toetavaks, selle asemel, et anda soovitusi seaduste ja dekreetide täielikuks kohaldamiseks konkreetses kontekstis.

Seda silmas pidades püüti uurimusega tagada, et erinevate õigus huvidega lugejad leiaksid vajalikud teadmised. **Seega on antud uurimuse ametlik kokkuvõte tuvastatud heade tavade kokkuvõte.**

Uurimuse teises osa kirjeldatakse eelmainitud parimaid tavaid üksikasjalikumalt.

Viimases osas leiab eeskirjade üksikasjaliku kirjelduse, mõnel juhul ka väljavõtted käsitletud legislatsioonist on osa uurimusest, mille leiab Kisléptéki veebisaidilt (www.kisleptek.hu) Publikáció / BOND Publikáció alt. Loodetavasti leiavad sealt väiketalunike organisatsioonide aitamiseks riiklike legislatsioonide vastuvõtmise nimel lobitöö tegijad relevantseid argumente, et toetada oma koduriigi õigusraamistikku.

Soovitused

- Üks olulisemaid säästva põllumajanduse tingimusi on mitmekesistamine, mille võib läbi toetava maksusüsteemi saavutada, mis edendaks toiduainete töötlemist ja põllumajanduse ja toidutöötlemisega seotud tegevusi, nagu näiteks agroturism ja sotsiaalsete talude teenuseid.
- Perefarmidel on pikaajaline tootmise perspektiiv. See lihtsustab noortel põllumajandusega tegelemise jätkamist ja põllumajandusse naasmist, lõppkokkuvõttes toetades põlvkondade uuendamist ja moderniseerimist - mõlemad on ÜPP 2020 eesmärgid, neid saab toetada, kui pärand ja maa-eeskirjad toetavad noorte põllumeeste juurdepääsu maale ning pakuvad soodsaid tingimusi start-up ettevõtlusega alustamiseks
- Lühendatud toiduainete tarneahelad on tõhusaks vahendiks väiketalupidajatele turgudele ja kapitalile juurdepääsu tagamiseks, ehkki paljudes ELi liikmesriikides pole nende üksikasjalikke eeskirju korralikult välja töötatud. Seetõttu on vaja sõnastada ELi enda ja iga liikmesriigi riiklikud eeskirjad, mis toetaks lühikeste toidukilomeetrite ja innovaatiliste kaubanduseeskirjade loomist, mis põhineks Euroopa headel õiguspraktikatel. Sellegipoolest on äärmiselt oluline, et EL edendaks tulevikus uuenduslike lühemate toidukilomeetrite loomist. Sellegipoolest on vaja võtta asjakohaseid meetmeid, et lühikese turustuskanali jaoks soodsaid eeskirju ei kahjustaks ükski vabakaubandusleping ei ELi ega siseriiklikul tasandil.
- Lisaks organisatsioonide tavapärasele ametlikule toimimisele on ka uusi ühistegevuse vorme, mis tegutsevad paljudel juhtudel mitteametlikult. Selliste uuenduslike ühiste meetmete vormide tegevus- ja toetus raamistikke on soovitatav reguleerida.
- Põllumajanduse ja mittepõllumajandusliku tegevuse eristamine ja diferentseeritud maksustamine (erinevate mitmekesiste põllumajanduslike tegevuste osas) raskendab talupidajatel maksuameti eeskirjade järgimist. Nende takistuste lahendamiseks on käidud välja ettepanek lubada põllumajandustegevusega seotud või täiendavatest vormidest saadava sissetuleku deklareerimine teatava, kuid õiglase summa ulatuses.
- On käidud välja, et teha ettepanek moodustada spetsiaalne EL-i tasemel töörühm integreeritud õigusaktide haldamiseks ja marginaalse, käsitöö ja mitmekesise väikesemahulise tootmise suuniste ettevalmistamiseks ning nende ametialaseks esindamiseks Euroopa Liidu Nõukogus või selle taustal (SCARi alarühmade, EIP AGRI töörühma, ENRD jne kaudu).
- Euroopa Liit ja liikmesriigid peaksid vastavalt ette valmistama suunised ja heade tavade hoidla (avaldatud EIP AGRI ja ENRD võrgustiku kaudu), mis toetavad liikmesriikide õigusakte ja nende rakendamist valitsuse halduses ja ametiasutustes:
 - Hügieenipaketis sätestatud paindlikud hügieenieeskirjad tuleks ühendada üheks juhiseks, mis julgustaks ametiasutusi parandama nende paindlike hügieenieeskirjade kohaldamist;

- juhis mobiilsete toidutöötlemise keskuste ja mobiilsete tapamajade loomiseks ja käitamiseks vastavalt kergematele hügieenilistele ja haldusnõuetele;
- suunis avaliku toitlustuse hangete ja toitlustusteenuste kohta, mis hõlmavad hindamisel keskkonna- ja sotsiaalseid aspekte;
- suunis loomsete kõrvalsaaduste kohalikul tasandil käsitöös ära kasutamiseks (nt toorvilla töötlemine viltimise või kudumise teel või kosmeetikatoodete tootmine toidu toorainetest, näiteks kurk, piim, mesi jne);
- Soovitused Ühise Põllumajanduspoliitika kavandamiseks pärast 2020. aastat
 - toetavad meetmed ÜPP II sambahas väiketalupidajate ühistegevuste edendamiseks (kus abikõlblikkuse kriteeriumid on väiketalunike staatus) ja territoriaalsete (lühikeste toiduainete) väärtusahelate arendamist;
 - tuleks laiendada mõnede 2014-2020 kestnud Maaelu Arengu Programmis osalenud liikmesriikide rakendatud koostöömeetmete kasutust lähemate toidukilomeetrite, väiketalupidajate ja sotsiaalfarmide (nt Holland ja EIP Iirimaa) saavutamiseks;
 - investeerimismeetmete puhul tehakse ettepanek lisaks konkurentsiaspektidele (nt keskkonnasäästlikkuse järgimine, ühiskondlik üldine hüve, kogukonna areng, eetilise käitumine) kasutada hindamisprotsessis ka sotsiaalseid ja keskkonnavalaseid positiivseid mõjusid;
 - toetada põllumajandustegevuse mitmekesistamist, sealhulgas sotsiaalmajandusteenuste osutamist maapiirkondade elujõulisuse tõstmiseks;
 - ühekordse toetuse (eelmaksetoetus väikefarmidele) säilitamine talude mitmekesistamise, väiketalude investeringute, toidutöötlemise ja sotsiaalsete farmide müügi võimekuse arendamise toetamiseks.

Kokkuvõte juriidilistest murekohtadest ja parimatest tavadest

1. Kui ettevõtte (meie puhul põllumajanduse) tegevus ei ole jätkusuutlik, ei taga see lõpuks ka korralikku elatist, kuna selle tegevuskulud on suuremad kui tema ennustatav sissetulek. Jätkusuutlik elatustase ei sõltu ainult sissetulekute mahust, vaid ka suures osas ja eriti väikesemahulise tootmise korral tegevuskulude, maksude, valitsuse toetuse ja sotsiaalkindlustusmaksete mahust. Paljudel juhtudel on kulud liiga suured, kuna väikesed üksik põllumehed peavad järgima selliseid tegureid nagu hügieeni-, keskkonnanormid jne. Samad standardid nagu suurtootjatel koos kohustusega rahastada tootmisruumide rajamist (tööstuslikul tasemel) infrastruktuuri ja investeringuid, mida väikesed mahud ei lihtsalt võimalda. Küsitluse käigus (riiklikes töötubades, viies läbi regulatiivse raamistiku kohta käivaid küsimustikke) leidis meie hüpotees **paindlike toetavate määruste** osas kinnitust, et põllumajandustegevuse määratlemine start-up ettevõtete jaoks, maksusoodustused, kollektiivsete meetmete edendamine, peretalude erieeskirjade loomine **tõepoolest tagavad põllumajandustootjate majandusliku ja sotsiaalse jätkusuutlikkuse**.
2. **Põllumajanduse ja mittepõllumajandusliku tegevuse eristamine ja diferentseeritud maksustamine eeldab mitme erineva meetodi ja arvestuse samaaegset rakendamist, mis raskendab põllumajandustootja jaoks maksude haldamist.** See konkreetne probleem on lahendatud näiteks Austria maksusüsteemis, mis võimaldab teiseste ja täiendavate tegevuste kuulutamist põllumajandus tegevuseks - kuni teatava summani (33 000 eurot). Seda hõlbustab ka Austria maksuamet. Rumeenias on see probleem lahendatud, võimaldades abikaasadel esitada ühiselt tuludeklaratsioon.

3. Enamikus Euroopa riikides toimub põllumajandustegevus väikestes perefarmides. **Parimaks tavaks peetakse, et paljudes liikmesriikides on maksustamine seotud põllumajandusettevõtete majandusliku suurusega.** Paljudes uuritud liikmesriikides tunnistatakse maksusüsteemides teatavat suurust / mahtu, mille alusel tulumaks ei kehti. Tavaliselt määrab selle teatud käive või sissetulek, millest madalamat tulumaksu ei kehtestata. Näiteks Ungaris on see alla 12 700 euro; Rumeenias iga tootesarja mitterahalise piirmäära ulatuses; Slovakkias alla 4 035 euro; Austrias alla 11 000 euro; Horvaatias 11 400 EUR, Norras 6 580 EUR. **Sellele vaatamata, tuleb nende künniste määramisel siiski väga ettevaatlik olla, kuna põllumehed võivad sagedasti kasutatud maksusoodustuste tõttu toetusest, põllumajanduslikust krediidist ja rahastamisvõimalustest ilma jääda.**
4. Maksustamise erivormid on tavaliselt seotud eraisikute maksustamisega, kuid on ka teisi vorme. Leidsime hea näite **väikeettevõtete (mõnel juhul alustavate ettevõtete) maksustamisest**, mida nimetatakse mikroettevõtete maksuks, mida võidakse kohaldada ka Rumeenia põllumajandustuludele ja millelt tuleb tasuda ettevõtte tulumaks. Maksu aluseks on puhastulu ja määr, sõltuvalt töötajate arvust, ületamata 3%.
5. Esimene koostöö tase on kõige põhilisem ja ühtlasi ka kõige olulisem - **perekonna ühtsus**, pereliikmete koostöö. Oleme näinud paljudes liikmesriikides peretalumajandust soodustavaid tavasid, näiteks Horvaatias, Portugalis, Austrias ja Prantsusmaal. Nendes määrustes sätestatakse peresidemete, ühisomandi haldamise, pärandi, teostatava põllumajandustegevuse liigid ning subsiidiumide või maksusoodustuste reeglid. Kuid selle uuringu tulemusi projekti seminaride tulemusi tuleb tunnistada, et **liiga kitsas suunitlus toodangu või sissetuleku kohta sunnib peretalusid jääma amatööri (st piirduma ainult ülejäägi müügiga, millest ei piisa majandusliku tasuvuseni jõudmiseks) põllumajandustegevuse kategooriasse, mis on nende arengule suurimaks takistuseks, näiteks Ungaris või Portugalis.**
6. Üks väiketalupidajate turgudele pääsemise suurimaid võimalusi on lühemad toiduainete tarneahelad, mille kallal on kogu Euroopas viimastel aastatel märkimisväärselt töötatud. **Kuid rohkem uuringuid¹ juhtis tähelepanu sellele, et lühikese toidukilomeetri määratlus ei ole selge ei Euroopa Liidu ega liikmesriikide tasandil, seega ei saa väärtusahelate mitmekesisuses ja innovatsioonis peituvat potentsiaali ära kasutada.** Kogukonna toetatud põllumajandus, veebimüük, kollektiiv kaubandus, ühistutega kauplemine on kõik sellised kollektiivsed aktsioonid, mis toetavad talupidajate majanduslikku jätkusuutlikkust. **Ehkki enamikus uuritud riikides on lühikesed toiduainete tarneahelad ja mõnikord nendega seotud mõisted reguleeritud, ei ole seaduses siiski määratletud kaubanduslike vormide üksikasjalikke eeskirju** (näiteks riigihanked, jaemüügi vormid, nende osalised ja koht, toodete tarnimine, sertifikaadid, kassa kasutamine, jäätmekäitlus) **ega vahendaja ja isikute vormid.** See tähendab, et talupidajad ei pruugi kasutada neid uusi väärtusahelate uuenduslikke vorme ja ametiasutused ei pruugi neid tõlgendada. Sellele vaatamata võib ka öelda, et põhimõtteliselt on toetus olemas enamikus riikides. Norras ja Itaalias on parimad õiguslikud tavad, kus ühistut ei peeta lühikese toidukilomeetri vahendajaks, vaatamata sellele, et ühistu ostab põllumajandustootjate tooteid ja müüb seda edasi ühise töö vormis. Meil on veel üks parim

¹ EIP AGR Focus Group, 2015, JRC scientific and policy reports, 2013, SKIN report 2017.

õiguslik tava Valenciast, kus lühike toiduainete tarneahel ja selle osalised olid määratletud. See pakub hügieenilist abi väikesemahulise põllumajandusliku töötlemise jaoks, mis on kohalik ja teenib sotsiaalseid ja keskkonnavalaseid avalikke hüvesid.

7. Turulepääsu raames **on toidutöötlemise vahendajate määratlus** mitmetes riiklikes töötubades ja üldisele küsimustikule antud vastustes **eriti olulisel kohal**. Sageli on ebaselge ja ametiasutused juhivad seda ka ebaselgelt, kas töötlemist saab tõlgendada vahetoimijana või ühe teenusena. Põllumajandustootjate poolt ühiselt hallatav Prantsuse töötlemispunkt, mis pakub liikmetele talupidajatele teenuseid, seega võib põllumajandustootja müüa seda töödeldud toodet oma töödeldud tootena. Sellisel juhul ei ole vaja suuri investeeringuid ja individuaalsel tasemel nõutavaid kutsekvalifikatsioone täita. Kollektiivne töötlemispunkt jääb hügieenistandardite järgi väikeste töötlemisettevõtete kategooriasse ja see võimaldab rohkemate põllumeeste koostöös kohalikel ressurssidel põhinevat paindlikku väiketalupidamist.

8. Sageli on mainitud **probleemiks diferentseeritud reguleerimise puudumine väikeste, keskmise suurusega ja suurtootjate, väikeste ja suurte toidutöötlejate ning maapiirkondade teenuseosutajate jaoks, kes ei toimi suurtööstuses**. Nii esmases kui ka töödeldud tootmises (väike pagaritööstus, väike lihuniku töökoda, moositootmine, käsitööjuustu tootjad jne) puudub väike töötlemisettevõtte regulatsioon, mis võiks toimida reguleerimise jõul (hügieen, haldus, kutsekvalifikatsioon, infrastruktuur, keskkonnakaitse, maksustamine) jne), mis on kohandatud vastavalt selle suurusele ja majanduslikule potentsiaalile. Sellise regulatsiooni puudumine mõjutab oluliselt sotsiaalmajanduse toidutootjaid.

9. Avalikul toitlustamisel on mitme riigi põllumajandustootjate lühikeses toiduainete tarneahelas tugev turupotentsiaal. **Avalikul toitlustamisel on turupotentsiaal ning see on kohalikel ressurssidel põhinev majandusarengu tööriist ja omab erilist tähtsust sotsiaalmajanduses**. Riigihanked võivad hästi kasutada keskkonna- ja sotsiaalseid põhimõtteid, näiteks jäätmete minimeerimine, kasutada kohalikke ressursse. Vastavalt 2014/23/EL ja 2014/24/EL direktiividele on riigihanked hakanud hõlmama lisaks majanduslikule küljele ka teisi määruse eesmärke, nagu keskkonnasäästlikkus, sotsiaalne kaasatus ja innovatsiooni edendamine. Nende eesmärkide edendamiseks on juba välja antud sotsiaalsete ja keskkonnasäästlike riigihangete suunised ehituse, mööbli tootmise ja ostmise jms jaoks. Sellegipoolest **on vaja avalike toitlustushangete jaoks omada suuniseid, mis keskenduksid rohkem keskkonna- ja sotsiaalsetele eesmärkidele**, ja see tooks esiplaanile agroökoloogia aspektid ning paikkonna või regionaalsuse kaalutlused. Väärib märkimist parimate tavade näite kohta, mida Sain-Laurant-des-Vignes vald Prantsusmaal esitas. Sel juhul töötavad nad juba riikliku eesmärgi saavutamise nimel, mille kohaselt peaks 2022. aastaks 50% avaliku toitlustamise toidust olema pärit ökotaludest. Kohalikud põllumehed pakuvad 80% toidust avaliku toitlustamise alal koostöös selle väikese küla CUMA-ga, see nõuab olulist korraldustööd ja tugevat koostööd kodanikupartneritega; teistes riikides, kus puudub tugev kodaniku toetus, on see väga suur väljakutse. Teine parim õiguspraktika pärineb Valenciast, kus avaliku toitlustamise ja sotsiaalmajanduse eeskirja kohaldatakse samaaegselt avalike hüvede teenimiseks koos sotsiaalse ja keskkonnavalase jätkusuutlikkusega, kuid see nõuab osapooltelt üsna suurt halduskoormust.

10. Euroopa riigid kohaldavad ühiste põhimõtete üldreegleid väikeste erinevustega. Toome parimad juriidilised näited Norrast, Prantsusmaalt, Ühendkuningriigist, Itaaliast ja Hollandist. Koostöö põhimõtteid ning nende funktsioone ja eeliseid Kesk- ja Ida-Euroopa riikides ei tunta ega aktsepteerita. Seetõttu on tarvis ühistutega seotud teadmiste edasiandmist ja muid ühiseid hagisid (tootjarühm, muud õiguslikud vormid) liikmesriikide tasandil. Selliseks vormiks võiks olla **ühistu, koostöö laiendamise teenused ja mentorlus**, mis abistaks ja annaks nõu ühistute asutamisel ja igapäevasel toimimisel ning pakuks alustamist ning abi ettevõtluse arendamisel ja õigusteenuste osutamisel (nagu näiteks äriplaan, sisekorraeskirjad, kasumi jaotamine, vastastikune koostöö ning abi, meetodid hääleõiguse kasutamiseks jne).

ⁱ Bringing Organisations & Network Development to higher levels in the farming sector in Europe (BOND) (www.BONDproject.eu) mis rahastati Euroopa Liidu Horizont 2020 Teaduste ja Innovatsiooni Programmi Leppe nr. 774208 alusel