



ÕIGUSKANTSLER

Hr Mart Jüssi

esimees

Keskkonnakomisjon

keskkonnakomisjon@riigikogu.ee

Teie

nr

Meie

20.01.2011 nr 18-1/110098/1100292

### **Arvamus keskkonnatasude seaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu kohta**

Austatud komisjoni esimees

Analüüsisin omal initsiatiivil Riigikogu menetluses olevat keskkonnatasude seaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse eelnõud (edaspidi: *eelnõu*). Vältimaks võimalikke hilisemaid rakendusprobleeme ja küsitavusi, otsustasin edastada Teile tähelepanekud, mis eelnõuga tutvumisel tekkisid. Loodan, et esitatud mõtetest on eelnõu menetlemisel abi.

1. Eelnõu § 1 punktiga 34 lisatakse keskkonnatasude seaduse 5. peatükki „Keskkonnatasude arvestamine ja maksmine“ § 39<sup>1</sup>, millega reguleeritakse keskkonnaloa kehtivuse peatamist juhtumil, mil saastetasu, vee erikasutusõiguse tasu ja maavara kaevandamisõiguse tasu maksja on jätnud keskkonnatasu maksmata.

Keskkonnaloa kehtivust (sh kehtetuks tunnistamist ja peatamist) reguleeritakse tavapäraselt vastava loa andmist reguleerivas seaduses. Seetõttu võiks kaaluda vastava loa kehtivuse peatamise aluse lisamist asjakohastes eriseadustes (veeseadus, maapõueseadus, välisõhu kaitse seadus, jäätmeseadus), täiendades olemasolevaid loa kehtivuse peatamise aluseid või lisades seadusesse loa kehtivuse peatamise regulatsiooni, kui eriseadus ei näe loa kehtivuse peatamist käesoleval hetkel ette.

Eelkõige võib praegusel kujul olla tegemist õigusloome kvaliteeti kahjustava muudatusega, mis üksikjuhtumina ei pruugi omada kohest ja olulist negatiivset mõju. Sellele vaatamata tuleks järjekindlalt koondada kogu teatud teemat puudutav regulatsioon selleks ettenähtud seaduse vastavasse osasse.<sup>1</sup> Kui praktika, mis peab lubatavaks mis tahes küsimuse reguleerimist mis tahes õigusaktis või õigusakti osas, muutub ulatuslikumaks, siis saab põhiseaduse §-ga 13 hõlmatud õigusselguse põhimõte kahjustada. Mida enam reguleeritakse ühte ja sama küsimust (nt

<sup>1</sup> Keskkonnatasude seaduse § 1 lg 1 sätestab seaduse reguleerimisala ning see norm ei näe ette keskkonnalubade kehtivuse reguleerimist. Keskkonnatasude seaduse 1 lg 1: Käesolev seadus sätestab loodusvara kasutusõiguse tasu määramise alused, saastetasumäärad, nende arvutamise ja tasumise korra ning keskkonnakasutusest riigieelarvesse laekuva raha kasutamise alused ja sihtotstarbe.

<sup>2</sup> Vt nt Riigikohtu 17.06.2002 otsust nr 3-3-1-32-02, p 21.

keskkonnaloa kehtivuse peatamise küsimusi) erinevates seadustes, seda keerulisem ning ajamahukam on nii ettevõtjal kui ka haldusorganil õigust rakendada, kuivõrd selleks tuleb läbi uurida üha suurem hulk õigusakte. Samuti ei haaku loa kehtivust puudutava regulatsiooniga keskkonnatasude seaduse täiendamine keskkonnaõiguses hetkel toimuva kodifitseerimisprotsessiga, millega soovitakse õigus muuta selle adressaatide jaoks paremini arusaadavaks ja õiguskorda lihtsustada.

**Eelnevatel põhjustel tuleks kaaluda eelnõu § 1 p 39<sup>1</sup> eelnõust väljajätmist ning veeseaduse, maapõueseaduse, jäätmeseaduse ja välisõhu kaitse seaduse täiendamist, lisades nendesse õigusaktidesse normid, mis võimaldavad loa andjal vastava keskkonnaloa kehtivuse peatada, kui loa omaja on jätnud keskkonnatasu või saastetasu maksmata.**

Eelnev ettepanek puudutas eelnõu § 1 punktiga 34 kavandatava muudatuse vormilist ning normitehnilist poolt. Keskkonnaloa kehtivuse peatamisel on ka materiaalne tagajärg, mida käsitletakse järgnevalt.

2. Keskkonnaloa kehtivus on keskkonnatasu või saastetasu maksmata kohustatud isiku jaoks reeglina tema majandustegevuse oluliseks eelduseks. Seega, kui peatatakse keskkonnaloa kehtivus, siis ei pruugi isikul olla võimalik oma majandustegevusega edasi tegeleda ning riivatud saab eeskätt põhiseaduse §-st 31 tulenev ettevõtlusvabadus (välistatud ei ole muude põhiõiguste riive). Seetõttu tuleb seadusandjal loa kehtivuse peatamist võimaldava norm sõnastada nii, et loa kehtivust ei saaks peatada kergekäeliselt – norm peab võimaldama tagada proportsionaalsuse põhimõtte järgimise (meede peab olema sobiv, vajalik ja mõõdukas legitiimse eesmärgi saavutamiseks).<sup>2</sup>

Käesoleval hetkel puuduvad eelnõu § 1 punktis 34 kaalutluspiirid, mida haldusorgan peab loa kehtivuse peatamise üle otsustades silmas pidama. Samas, nagu ka Riigikohus on korduvalt rõhutanud, peab põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused otsustama just seadusandja, mitte delegerima seda mingile muule võimuharule. Seetõttu leian, et kaalutluspiiride lisamine eelnõu § 1 punkti 34 võib olla vajalik. Ka keskkonnaloa omajal võib esineda ajutisi makseraskusi ning arvestada tuleks, et paljud keskkonnatasu ja saastetasu maksvad isikud on ühtlasi paljude inimeste tööandjad või haldavad eluks vajalikke kätisi (nt elektrijaamad, katlamajad, prügilad, reoveepuhastusjaamad). Seetõttu võib keskkonnaloa omaja tegevuse peatamine ajutiste makseraskuste ilmnemisel tuua endaga kaasa probleeme, mille lahendamine osutub riigile kulukamaks kui tasumata keskkonnatasu või saastetasu. Oluline on ka märkida, et tähtaegselt tasumata saastetasult või keskkonnatasult peab tasu maksmata kohustatud isik maksmata intressi ning maksukorralduse seadus näeb ette ka muid mõjutusvahendeid (nt sundtäitmine, sh pangakonto arest), mille kaudu on võimalik hooletuid isikuid korrale kutsuda nende põhitegevust ajutiselt või püsivalt peatamata. Siinkohal tuleks eristada eelkirjeldatud juhtumit keskkonnaloa peatamise osas juhtumitest, mil loodusvarasid kasutav isik on jätnud oma tegevusega kaasnevad saastetasud või keskkonnatasud **pikaajaliselt või süstemaatiliselt** tasumata ning saastetasude või keskkonnatasude mittemaksmine on muutunud osaks konkurentsi kahjustavast äriplaanist.

**Eeltoodust lähtudes võiks kaaluda, kas on võimalik kehtestada loa kehtivuse peatamiseks keskkonnatasu või saastetasu maksmata jätmise tõttu kaalutluspiirid (nt tasu on maksmata teatud perioodil või tasu jäetakse maksmata pidevalt vms).**

3. Eelnõu § 3 lg 1 näeb ette seaduse rakendamist tagasiulatuvalt alates 01.01.2011, välja arvatud sama paragrahvi lõigetes 2 ja 3 sätestatud osas, mis näevad ette seaduse teatud sätete jõustumise

<sup>2</sup> Vt nt Riigikohtu 17.06.2002 otsust nr 3-3-1-32-02, p 21.

01.04.2011 ja 01.01.2013. Seletuskirjas on põhjendatud seaduse tagasiulatuvat rakendamist asjaoluga, et ei reguleerita isikutevahelisi õigussuhteid, vaid seadus on täitmiseks riigiasutustele<sup>3</sup> või toovad muudatused isikutele kaasa soodsama olukorra või ei muuda muudatused isiku olukorda.<sup>4</sup>

Eelnõu koostajad võivad olla osade muudatuste tähendust siiski alahinnanud. Näiteks eelnõu § 1 punktiga 17 tunnistatakse kehtetuks norm, mis lubas keskkonda väheses ulatuses kasutanud isikul kokkuleppel loa andjaga esitada arvutuse ja tasuda keskkonnatasu üks kord aastas.<sup>5</sup> Seega eelnõu kohaselt seni kord aastas arvutused esitanud ja keskkonnatasu maksnud isikute halduskoormus tõuseb ja nad peavad hakkama aruandeid esitama ning tasu maksma neli korda aastas. Järelikult peavad senini kord aastas aruandeid esitanud isikud saama teada muudetud aruande esitamise korrast ning teatud ulatuses oma tegevusi ümber korraldama. Normiadressaatide teavitamine ja vajalikud ümberkorraldused peaksid jääma seaduse vastuvõtmise ja jõustumise vahelisse aega. Kui seadust rakendatakse tagasiulatuvalt, siis käesoleval hetkel ei ole võimalik prognoosida, kas ja kuidas on isikutel võimalik senisest tihedamat aruandluskohustust täita (seda eriti esimese kvartali osas). Sellega seoses tekib ka küsimus, kas eelnõu koostajad leiavad, et senisest tihedam aruandluskohustus laieneb keskkonnaloa omajatele sõltumata selles, kuidas see on keskkonnaloas eneses reguleeritud, või võib keskkonnaloa omaja tugineda haldusmenetluse seaduse § 60 lõikele 2 ning lähtuda loas sätestatust.<sup>6</sup>

**Eeltoodust lähtuvalt palun Teil kaaluda, kas keskkonda väheses ulatuses kasutavate isikute halduskoormuse tõstmine on vajalik ja otstarbekas.**

**Samuti tuleks kaaluda sõltuvalt seaduse vastuvõtmise ja võimaliku avaldamise ajast lähtudes, kas 2011. a esimese kvartali eest makstava keskkonnatasu/saastetasu deklareerimiseks ja arvutamiseks oleks vaja seni kord aastas aruande esitanud ja tasu maksnud isikutele eraldi rakendussätet.**

4. Keskkonnatasu ja saastetasu tuleb eelnõu § 1 punktiga 28 tehtava muudatuse, millega täiendatakse keskkonnatasude seaduse § 37 lõikega 5<sup>1</sup>, kohaselt deklareerida ja maksta aruandekvartalile järgneva kuu 25. kuupäevaks. Seega võrreldes kehtiva regulatsiooniga on isikul 15 päeva rohkem aega aruande/deklaratsiooni esitamiseks (seni tuli aruanne esitada aruandekvartalile järgneva kuu 10. kuupäevaks), kuid **15 päeva võrra lühem keskkonnatasu/saastetasu maksetähtaeg** (seni tuli tasu maksta aruandekvartalile järgneva teise kuu 10. kuupäevaks). Maksetähtaja lühenemine võib osutuda probleemiks, kui seadus võetakse vastu ja avaldatakse Riigi Teatajas liiga vähe aega enne deklaratsiooni esitamise ja tasu maksmise

<sup>3</sup> Väljavõte seletuskirjast: Eelnõu § 1 punktid 13, 20-45, 59-61 ei reguleeri üksikisikute õigusi ja kohustusi, vaid on täitmiseks kohustuslikud üksnes riigiasutustele (Keskkonnaamet ja Maksu- ja Tolliamet). Punktid 3 ja 4 on seotud keskkonnatasu jaotumise korraldusega riigieelarve ja kohaliku omavalitsuse vahel. Seetõttu ei ole eelnõu tagasiulatuv jõustumine nende punktide osas vastuolus PS § 3 lõikega 2 (täitmiseks kohustuslikud saavad olla üksnes avaldatud seadused).

<sup>4</sup> Väljavõte seletuskirjast: Eelnõu § 1 punktid 1, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 14, 15, 17, 18, 19, 52, 53, 54, 55, 56, 57 ja 58 loovad keskkonnatasu maksjale soodsama olukorra või ei muuda isiku olukorda olles vaid täpsustava sisuga võrreldes kehtiva õigusega. Õiguse tagasiulatuva jõu rakendamine on kooskõlas põhiseadusega, kui see on seotud isikute rikutud õiguste kompenseerimise või teatud hüvede andmisega

<sup>5</sup> Keskkonnatasude seaduse § 32 lg 7 - Kui käesoleva paragrahvi lõigetes 1–3 ja 6 nimetatud keskkonnatasu summa ei ületa ühe isiku tasuliigi kohta 130 eurot aastas, võib loodusvara kasutaja, saasteainete keskkonda heitja ja jäätmete kõrvaldaja kokkuleppel loa andjaga või maavaravaru kaevandamisel Keskkonnaametiga esitada arvutuse ja tasuda keskkonnatasu üks kord aastas. Keskkonnaloas tehakse sellekohane märge.

<sup>6</sup> Vastus antud küsimusele sõltub ka sellest, kuidas on keskkonnaloas keskkonnatasu arvestamise ja maksmise kohustus sõnastatud.

kohustuse teket, kuivõrd tasu maksjad ei ole osanud muudatusega (15 päeva võrra varasema maksekohustusega) oma rahavoogude planeerimisel arvestada.

**Eelneva näite pinnal tuleks analüüsida seaduse tagasiulatuva jõustamise kohasust, seejuures sõltuvalt seaduse vastuvõtmise ja võimaliku avaldamise aega arvestades, ning vajadusel täiendada eelnõu rakendussätetega nii, et keskkonnatasu/saastetasu maksjatele oleks tasu deklareerimise ja maksmise kord üheselt selge ning kavandatavad muudatused ei oleks ootamatud. Soovitan vajadusel täiendada eelnõu 2011. a esimese kvartali eest makstava keskkonnatasu/saastetasu deklareerimist ja maksmist reguleerivate rakendussätetega.**

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Nele Parrest  
õiguskantsleri asetäitja-nõunik  
õiguskantsleri ülesannetes

Evelin Lopman 693 8431  
[Evelin.Lopman@oiguskantsler.ee](mailto:Evelin.Lopman@oiguskantsler.ee)