



Õiguskantsler

Teie 31.12.2014 nr

Meie 05.02.2015 nr 7-4/150169/1500578

**Vastus pöördumisele**

**Natura 2000 erametsamaa toetuse väljamaksmise aeg ning selle maksustamine tulumaksuga**

Austatud [ ]

Täna Teid 31.12.2014 pöördumise eest. Oma avalduses selgitate, et Teie pere taotles kevadel 2014 sihtasutuselt Erametsakeskus (edaspidi EMK) Natura 2000 toetust erametsamaale. Toetuse taotluse vastuvõtmisel ütles Teile EMK ametnik, et taotluse rahuldamise korral makstakse Teile toetus välja 2014. aasta jooksul. 08.12.2014 tegi EMK Teile taotluse alusel otsuse. EMK otsustas rahuldada Teile taotluse ning teha Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ametile ehk PRIA-le ettepaneku maksta Teile toetus välja. 31.12.2014 seisuga ei olnud Teile toetust välja makstud. Pöördusite EMK ja PRIA poole küsimusega, miks Te ei ole veel toetust saanud. PRIA vastas Teile, et Rahandusministeerium ei ole veel neile üle kandnud rahalisi vahendeid, mille arvelt saaks PRIA asuda toetused välja maksmata. Leiate, et Teile õigusi on rikutud, kuna toetuse väljamaksmine toimub seega 2015. aastal ehk hiljem, kui Teile toetuse taotlemisel lubati.

Lisaks palute Te oma avalduses mul kontrollida, kas põhiseadusega on kooskõlas 01.01.2015 jõustunud tulumaksuseaduse muudatus, mille järgi kuuluvad alates 01.01.2015 ettevõtlusega mittetegelevale füüsilisele isikule väljamakstavat Natura 2000 erametsamaa toetused maksustamisele tulumaksuga.

Teatan Teile, et olen Teile avalduse läbi vaadanud. **Ma ei tuvastanud, et PRIA on käitunud õigusvastaselt, kui ta ei maksnud Teile perekonnale 2014. aasta kevadel taotletud Natura 2000 erametsamaa toetust välja 2014. aastal.**

Ühtlasi ei tuvastanud ma vastuolu põhiseadusega selles, et seadusandja otsustas lõpetada tulumaksuvabastuse rakendamise Natura 2000 erametsamaa toetustele.

Järgnevalt selgitan, miks ma nii arvan.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. [info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee) [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)

## **2014. aastal antava Natura 2000 erametsamaa toetuse väljamaksmise aeg**

1. Teie avalduses kirjeldatud Natura 2000 erametsamaa toetuste andmist reguleerivad peamiselt kuni 2014. aasta lõpuni kehtinud Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus (ELÜPS)<sup>1</sup> ning selle alusel antud põllumajandusministri 11.03.2010 määrus nr 26 „Natura 2000 alal asuva erametsamaa kohta antava toetuse saamise nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise täpsem kord“ (edaspidi *metsatoetuse määrus*). ELÜPS § 59 lg 1 sätestab, et maaelu arengu toetuse – sh Natura 2000 erametsamaa toetuse<sup>2</sup> – saamiseks tuleb esitada vormikohane kirjalik taotlus EMK-le. ELÜPS § 59 lg 5 märgib, et toetuse taotlemise, taotluse menetlemise täpsema korra ja toetuse väljamaksmise üksikasjad kehtestab oma määrusega põllumajandusminister. Natura 2000 erametsamaa toetuse puhul ongi selliseks määruseks eespool viidatud metsatoetuse määrus.

2. Metsatoetuse määruse § 10 lg 3 järgi said inimesed taotleda 2014. aastal Natura 2000 toetust erametsamaale ajavahemikus 02.04.2014–21.04.2014. Vastavalt metsatoetuse määruse § 10 lõikele 2 oli EMK-l 2014. aasta kevadel laekunud taotluste läbivaatamiseks ning nende rahuldamise või rahuldamata jätmise otsustamiseks aega kuni 31.12.2014.<sup>3</sup> Möödunud aastal EMK-le sätestatud taotluste läbivaatamise tähtaeg oli erandlik, sest varasematel aastatel oli EMK-l olnud aega taotluste läbivaatamiseks ning toetuste maksmise otsustamiseks kuni toetuse taotlemise aastale järgneva aasta kevadeni (vt metsatoetuse määruse § 8 lg 1, lisaks vt määruse § 9 lg 1).

3. Toetuse väljamaksmine on reguleeritud metsatoetuse määruse § 9 lõikega 2. Selle sätte järgi peab PRIA maksma inimestele EMK ettepaneku alusel toetused välja hiljemalt taotluse esitamise aastale järgneva aasta 30. juuniks. Mingit erandit 2014. aastal taotletud toetuste väljamaksmise tähtaja osas metsatoetuse määrus ette ei näe. St ka 2014. aastal taotletud toetuste puhul on toetuste väljamaksmise tähtjaks 30.06.2015. Sellest tulenevalt ei ole PRIA eksinud õigusaktide vastu, kui ta ei maksnud Teie perekonnale 2014. aastal välja kevadel 2014 taotletud Natura 2000 erametsamaa toetust.

4. Kõik viidatud metsatoetuse määruse normid on omandanud juriidilise jõu enne, kui avati 2014. aastal antavate Natura 2000 erametsamaa toetuste taotlemise voor – st enne, kui Teie pere asus toetust taotlema. Kui Te 2014. aasta kevadel Natura 2000 erametsamaa toetust taotlesite, siis pidite Te juhinduma sellest määrusest. Kui Te oleksite määrusega tutvunud, oleksite Te teada saanud, et kuigi 2014. aastal esitatud toetuste avalduste kohta tehakse otsused tavapärasest varem (detsembris 2014), makstakse toetused välja siiski n-õ tavapärasel ajal – taotlemisele järgneva aasta (2015) esimesel poolel.

<sup>1</sup> 01.01.2015 jõustus ELÜPS-i uus terviktekst. Samas ei tähenda see, et Teie olukorda reguleeriks 01.01.2015 jõustunud seadus – vt pln 01.01.2015 jõustunud ELÜPS § 124 lg 1: „Enne 2015. aasta 1. jaanuari kehtinud Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse alusel esitatud taotluse menetluse suhtes kohaldatakse menetluse algatamise ajal kehtinud õigusaktides sätestatud nõudeid“. Sellest tulenevalt põhineb selles kirjas toodud analüüs kuni 2014. aasta lõpuni kehtinud ELÜPS redaktsioonil. 01.01.2015 jõustunud ELÜPS ma selles seisukohas ei käsitle.

<sup>2</sup> Natura 2000 toetus erametsamaale on maaelu arengu toetuste üks liik – vt pln 2014. aasta lõpuni kehtinud põllumajandusministri 21.02.2014 määruse nr 14 „2014. aastal „Eesti maaelu arengukava 2007–2013“ alusel antavad Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitikaga kaasnevad maaelu arengu toetused“ § 1 p 7.

<sup>3</sup> Metsatoetuse määruse § 8 lg 1 järgi langetab otsuseid Natura 2000 erametsamaa toetuste saamiseks esitatud taotluste rahuldamise või rahuldamata jätmise osas EMK. Pärast otsuse langetamist teeb EMK PRIA-le ettepaneku toetuse maksmise või maksmisest keeldumise kohta (määruse § 9 lg 1). Seejärel maksab PRIA toetused välja (määruse § 9 lg 2; vt lisaks ka ELÜPS § 62 lg 5 ls 1). EMK täidab eelnimetatud ülesanded PRIA-ga 2008. aastal sõlmitud metsanduse valdkonna toetuste menetlemise halduslepingu alusel.

5. Mõistan, et oma igapäevaseid toiminguid sooritades ei mõtle inimene tavaliselt selle peale, kuidas on üks või teine tema tegevus õigusaktidega reguleeritud. Samuti on loomulik, et suhtlemisel ametiasutustega usaldab inimene ametniku kui autoriteetse spetsialisti poolt öeldu ega otsi sellele kinnitust õigusaktidest. Kahjuks tuleb aga elus ette juhtumeid, kus ametnik eksib inimesele õigusaktide selgitamisel või inimene saab ametniku selgitustest nt valesti aru. Selle tulemusel võib inimene tunda nõrdimust selle üle, et tema suhtes rakendatakse lõppkokkuvõttes kehtivaid õigusakte, kuid mitte nii, nagu ametnik oli talle öelnud või millele ta ametniku selgituse pinnalt lootis (eriti tõenäoline on see olukorras, kui õigusaktides sätestatu on inimesele vähemsoodne). See, et haldusorgan annab inimesele valet või ebapiisavat informatsiooni, on kindlasti väga taunitav. Samas aga tuleb mõõnda, et haldusorgani ebakorrektna käitumine ei loo inimestele üldjuhul uusi õigusi. Inimeste õigused ja kohustused tekivad ainult õigusaktide alusel ning ametnike eksimused õigusaktide selgitamisel seda olukorda ei muuda. Kui vastupidine oleks võimalik, siis oleks ohtu seatud selliste põhiseaduslike printsiipide realiseerimine nagu õigusriik ja võrdse kohtlemise nõue.

6. Ühtlasi pean tunnistama, et tagantjärele on mul väga raske tuvastada, kas EMK võis kevadel 2014, kui esitasite taotluse Natura 2000 erametsamaa toetuse saamiseks, tõepoolest öelda Teile, et toetuse väljamaksmine toimub sel korral hiljemalt 2014. aasta lõpus. Kui EMK on edastanud Teile teavet, mis ei vasta õigusaktides sätestatule, on see äärmiselt kahetsusväärne ja, nagu ma eespool juba märkisin, taunitav. Samas isegi kui selline olukord on aset leidnud, ei muuda see toetuste taotlejate ega toetuste väljamaksja (PRIA) positsiooni: toetuse väljamaksmise tähtaeg tuleneb õigusaktist ning PRIA saab ja peab toetuste väljamaksmisel juhinduma õigusaktides sätestatust.

7. Sellest tulenevalt leian, et PRIA ei rikkunud Teie õigusi, kui ta ei maksnud Teile 2014. aastal välja kevadel 2014 taotletud Natura 2000 toetust erametsamaale.

### ***Tulumaksuseaduse muudatuse vastavus põhiseadusele***

8. Tõstatisite oma pöördumises veel küsimuse sellest, kas põhiseadusega on kooskõlas seadusandja otsus muuta Natura 2000 erametsamaa toetust maksustatavaks tulumaksuga. Leiate, et Natura 2000 erametsamaa toetust ei saa käsitleda tuluna ning et riiklikelt toetustelt ei peaks tulumaksu maksta.

9. Vastusena sellele küsimusele pean vajalikuks selgitada Teile järgnevat. Põhiseaduse järgi otsustab Eesti elu kõige olulisemad küsimused Riigikogu. Põhiseaduse § 113 järgi on seadusandja ainupädev kujundama mh ka riigi maksupoliitikat ja maksusüsteemi. Seejuures on Riigikogul väga lai kaalutlusruum selle otsustamisel, mida meie riigis maksustatakse ühe või teise maksuga, kes peab makse maksta, millise sündmuse saabumine tähistab maksukohustuse tekkimist, kui suur on maksumäär jne. Niisamuti on seadusandja küllaltki vaba otsustama, kellele milliseid maksusoodustusi või maksuvabastusi võimaldada ning millistel tingimustel seda teha.

10. Nii on Riigikogu otsustanud, et Eestis peavad kõik inimesed maksta saadud tulu pealt tulumaksu (vt tulumaksuseaduse § 1 lg 1 ja § 12 lg 1). Toetusi, sh riiklike toetusi peetakse inimese tulumaksuga maksustatava tulu osaks (vt tulumaksuseaduse § 12 lg 1 p 7). Samas otsustas seadusandja, et teatud seaduses sätestatud toetused tuleks tulumaksust vabastada. Need on eelkõige sotsiaalsed laadi toetused, mida riik maksab inimesele tema toimetuleku

soodustamiseks. Riik on loobunud selliste toetuste maksustamisest, et mitte kahjustada inimese toimetulekut.<sup>4</sup>

**11.** Toetusi, mida makstakse küll seaduse alusel, kuid mille eesmärk on muu kui inimese toimetuleku soodustamine, otsustas seadusandja asuda üldjuhul tulumaksuga maksustama. Nii muutusid alates 01.01.2015 tulumaksuga maksustatavaks ka ELÜPS alusel makstavad toetused – sh Natura 2000 erametsamaa toetus (vt tulumaksuseaduse § 19 lg 4 p 3). Seadusandja on põhjendanud oma otsust nii: „[Toetustele laieneva m]aksuvabastuse mõte on olnud eelkõige sotsiaalset laadi, isiku toimetuleku soodustamiseks makstavate toetuste mittemaksustamine, et toimetulekut mitte kahjustada. Seaduse laiaist sõnastusest tulenevalt on maksuvabastus aga laienenud igasugustele summadele, mida mõne seaduse alusel toetuse nime all makstakse. Sageli ei ole selliste toetuste puhul maksuvabastus sisuliselt põhjendatud, eriti siis, kui neid makstakse sisuliselt tasuna mingi tegevuse eest või saamata jääva tulu hüvitisena (teatud põllumajandus- ja keskkonnatoetused). [---] Seoses sellega tuuakse § 19 lõikes 4 välja toetused, millele üldine seaduses sätestatud toetuste maksuvabastus edaspidi ei kohaldu. Nendeks on [muu hulgas] ka [ELÜPS] alusel makstavad toetused. [---] Selliste toetuste maksustamine on põhjendatud, kuna nende maksmisega hüvitatakse põllumajandustootjatele või erametsaomanikele saamata jäävat tulu või kompenseeritakse muul moel turutõrkeid või makstakse toetust mingi tegevusega seoses. [---]“.<sup>5</sup>

**12.** Olen nõus seadusandjaga, et kui isik saab riigilt toetust, mille eesmärgiks on hüvitada mingisuguse tulu saamata jäämist, võib sellist hüvitist käsitleda isiku tuluna, sest majanduslikus mõttes isiku vara saadud toetusesumma võrra siiski suureneb. Seletuskirjas metsatoetuse määruse juurde<sup>6</sup> on öeldud, et „[Natura 2000 erametsamaa] toetuse eesmärk on kaasa aidata Natura 2000 võrgustiku alal asuva erametsamaa säästvate kasutusele, kompenseerides erametsaomanikele metsade majandamisel saamata jäänud tulu“. Seega nõustun seadusandja seisukohaga, et Natura 2000 toetust erametsamaale võib käsitleda isiku tuluna ja põhimõtteliselt maksustada tulumaksuga. Nagu eespool juba märkisin, on seadusandja põhiseaduse järgi vaba otsustama, millised tululiigid vabastada tulumaksuga maksustamisest ja millised mitte.

**13.** Sellel põhjendusel olen seisukohal, et välistades 01.01.2015 jõustunud tulumaksuseaduse redaktsiooniga tulumaksuvabade toetuste hulgast Natura 2000 toetuse erametsamaale, tegutses seadusandja oma pädevuse piirides. Tegemist on poliitilise valikuga, mida seadusandja on põhiseaduse järgi õigustatud tegema.

Selle selgitusega lõpetan Teie avalduse menetlemise. Loodetavasti on Teile minu selgitustest kasu.

Lisaks sooviksin juhtida Teie tähelepanu asjaolule, et olen hiljuti analüüsinud ühe teise avaldaja palvel ka seda küsimust, kas põhiseadusega on kooskõlas nende 2015. aastal väljamakstavate Natura 2000 erametsamaa toetuste maksustamine, mida tuli taotleda 2014. aasta kevadel ehk enne tulumaksuseaduse muudatuste vastu võtmist ja jõustumist. Edastan Teile selles küsimuses võetud seisukoha tervikteksti, et saaksite soovi korral selle põhjendustega tutvuda.

<sup>4</sup> Vt seletuskiri tulumaksuseaduse, sotsiaalmaksuseaduse ja Eesti Kultuurkapitali seaduse muutmise seaduse eelnõu nr 683 juurde, selgitus tulumaksuseaduse § 19 muutmise kohta. Kättesaadav Riigikogu veebilehelt: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=84be0389-0b93-4601-b4ba-6db3fd76047c&>.

<sup>5</sup> Vt pln joonealune viide nr 4.

<sup>6</sup> Seletuskiri on kättesaadav siin: [http://www.eramets.ee/wp-content/uploads/2013/02/nam\\_sk\\_11032010.pdf](http://www.eramets.ee/wp-content/uploads/2013/02/nam_sk_11032010.pdf).

Tänan Teid veel kord Teie pöördumise eest. Palun vabandust, et minu seisukoht avaldusaluses asjas on selline, mis ei pruugi Teid rahuldada. Samuti palun vabandust selle pärast, et minu vastus Teie pöördumisele on veidi viibinud.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Nele Parrest  
õiguskantsleri asetäitja-nõunik  
õiguskantsleri volitusel

Lisa: õiguskantsleri seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta