



RIIGIKOHUS

PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOLLEEGIUM

KOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number	3-4-1-27-13
Otsuse kuupäev	16. detsember 2013
Kohtukoosseis	Eesistuja Priit Pikamäe, liikmed Ott Järvesaar, Jaak Luik, Ivo Pilving ja Jüri Pöld
Kohtuasi	Õiguskantsleri taotlus tunnistada osaliselt põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks Vabariigi Valitsuse 12. novembri 2009. aasta määruse nr 171 "Vee erikasutusõiguse tasumäärad veevõtu eest veekogust või põhjaveekihi" § 1 ning Vabariigi Valitsuse 12. novembri 2009. aasta määruse nr 172 "Riigile kuuluva maavaravaru kaevandamisõiguse tasumäärad" § 1
Menetluse alus	Õiguskantsleri 6. juuni 2013. aasta taotlus nr 11
Asja läbivaatamine	Kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON

1. Tunnistada põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks Vabariigi Valitsuse 12. novembri 2009. aasta määruse nr 171 "Vee erikasutusõiguse tasumäärad veevõtu eest veekogust või põhjaveekihi" § 1 osas, milles see kehtestab vee erikasutusõiguse eest suuremad tasumäärad kui enne 12. oktoobrit 2012 sama määruse kohaselt kehtinud vastavad tasumäärad.
2. Tunnistada põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks Vabariigi Valitsuse 12. novembri 2009. aasta määruse nr 172 "Riigile kuuluva maavaravaru kaevandamisõiguse tasumäärad" § 1 osas, milles see kehtestab kaevandamisõiguse eest suuremad tasumäärad kui enne 12. oktoobrit 2012 sama määruse kohaselt kehtinud vastavad tasumäärad.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Keskkonnatasude seaduse (KeTS) § 9 lõige 1 sätestab, et riigile kuuluva maavaravaru kaevandamise, kasutamise või kasutuskõlbmatuks muutmise eest makstakse maavara kaevandamisõiguse tasu. KeTS § 10 lõige 1 näeb ette, et üldjuhul makstakse õiguse eest võtta veekogust või põhjaveekihi vett erikasutuse korras vee erikasutusõiguse tasu. KeTS § 9 lõige 3 ja § 10 lõige 4 sätestavad nende tasude ülem- ja alammäärad. Konkreetsete tasumäärade kehtestamine on delegeeritud KeTS § 9 lõike 2 ja § 10 lõike 3 alusel Vabariigi Valitsusele. Nende sätete alusel võttis Vabariigi Valitsus (VV) 12. novembril 2009 vastu määruse nr 171 "Vee erikasutusõiguse tasumäärad veevõtu eest veekogust või põhjaveekihi" (vee-erikasutustasu määrus) ja määruse nr 172 "Riigile kuuluva maavaravaru kaevandamisõiguse tasumäärad" (kaevandamistasude määrus), mis jõustusid 1. jaanuaril 2010. Nende määrustega sätestati 2010. kuni 2015. aastaks aastate kaupa erinevad vee erikasutusõiguse ja kaevandamisõiguse tasumäärad. Määrusi muudeti esimest korda euro käibele võtu tõttu nii, et tasud arvutati kroonidest ümber eurodeks ilma määra muutmata.
2. Vaidlusaluseid määruseid muudeti VV 4. oktoobri 2012. aasta määrusega nr 83 "Vabariigi Valitsuse määruste muutmine seoses loodusvara kasutusõiguse tasumäärade muutmisega"

(muutmise määrus), mis jõustus 12. oktoobril 2012. Sellega muudeti vee erikasutusõiguse tasumäärasid alates 1. aprillist 2013, 1. jaanuarist 2014 ja 1. jaanuarist 2015 karjääridest väljapumbatavale veele, kaevandustest väljapumbatavale veele ja jahutusvee võtmise eest muust kui Tallinna veevarustussüsteemi kuuluvast veekogust, samuti kaevandamisõiguse tasumäärasid alates 1. aprillist 2013, 1. jaanuarist 2014 ja 1. jaanuarist 2015 kõikidele kaevandamistasude määruse §-s 1 nimetatud maavaradele.

3. Enne muudatusi pidid kaevandamistasude määruse järgi alates 2013. aastast kõigi määruses nimetatud maavarade kaevandamisõiguse tasumäärad tõusma kõige enam umbes 5% võrreldes eelmise aastaga, viie maavaraliigi puhul tõusnuks tasu üldse alles 2015. aastast. Muudatuse järel tõusevad alates 1. aprillist 2013 kõigi maavarade kaevandamisõiguse tasumäärad aastast 20%, v.a tehnoloogilisel dolokivil ja ehituskruusal, kui tasumäärad tõusevad 1. jaanuarist 2015 võrreldes eelmise aastaga vastavalt umbes 17% ja 13%.

4. Enne muudatusi oli vee-erikasutustasu määruse alusel kehtestatud tasumäärade kasv alates 2013. aastast umbes 5% aastast. Tasu suurus jahutusvee võtmise eest muust kui Tallinna veevarustussüsteemi kuuluvast veekogust pidi jääma kuni 2015. aastani muutumatuks. Muudatuste järel tõusevad tasumäärad jahutusvee võtmise eest muust kui Tallinna veevarustussüsteemi kuuluvast veekogust ning karjääridest ja kaevandustest väljapumbatava vee eest umbes 20% aastast alates 1. aprillist 2013, v.a karjääridest väljapumbatava vee tasumäär alates 1. aprillist 2013, mis tõusis võrreldes eelneva perioodiga 15%, ning kaevandustest väljapumbatava vee tasumäär, mis tõusis 1. aprillist 2013 14% ja tõuseb 1. jaanuarist 2015 18% võrreldes eelmise perioodiga.

5. Eesti Mäetööstuse Ettevõtete Liit, Eesti Ehitusmaterjalide Tootjate Liit, Eesti Turbaliit ja Eesti Keemiatööstuse Liit pöördusid õiguskantsleri poole, kontrollimaks maavara kaevandamisõiguse ja vee erikasutusõiguse tasumäärade põhiseaduspärasust alates 1. aprillist 2013. Õiguskantsler pöördus teabe saamiseks keskkonna- ja rahandusministrite poole ja sai mõlema ministri nimel vastuse keskkonnaministrilt.

6. Õiguskantsler esitas 23. aprillil 2013 VV-le ettepaneku nr 22 vee-erikasutustasu määruse ja kaevandamistasude määruse põhiseadusega (PS) kooskõlla viimiseks. VV otsustas 9. mail 2013 vaidlusalused määrused jätta muutmata, millest keskkonnaminister teavitas õiguskantslerit 14. mail 2013.

7. Õiguskantsler pöördus taotlusega Riigikohtusse 6. juunil 2013.

ÕIGUSKANTSLERI TAOTLUS

8. Õiguskantsler leiab, et vee-erikasutustasu määruse § 1 osas, milles see kehtestab vee erikasutusõiguse tasumäärad alates 1. aprillist 2013, 1. jaanuarist 2014 ja 1. jaanuarist 2015 karjääridest väljapumbatavale veele, kaevandustest väljapumbatavale veele ning jahutusvee võtmise eest muust kui Tallinna veevarustussüsteemi kuuluvast veekogust, ning kaevandamistasude määruse § 1 osas, milles see kehtestab kaevandamisõiguse tasumäärad alates 1. aprillist 2013, 1. jaanuarist 2014 ja 1. jaanuarist 2015 kõikidele sättes nimetatud maavaradele, on vastuolus PS §-st 10 tuleneva õiguspärase ootuse põhimõttega.

9. Normide adressaatideks on kaevandamisloa ja vee erikasutusloa omajad, kellel on kaevandamisõiguse tasu ja vee erikasutusõiguse tasu maksmise kohustus. Neil oli tekkinud õiguspärane ootus, et tasumäärade tõusu graafikut ei muudeta.

10. Õiguspärase ootuse põhimõte ei ole samastatav nõudega, et uute regulatsioonide jõustumise eel peab olema isikutel mõistlik aeg nendega tutvumiseks ning oma tegevuse ümberkorraldamiseks (*vacatio legis*'e põhimõte). Õiguspärase ootuse põhimõttest tulenevalt võib mõne õigusnormi muutmine olla üldse lubamatu, sõltumata ajavahemiku pikkusest vastuvõtmise ja jõustumise vahel.

11. Õiguspärase ootuse rakendamiseks peavad olema täidetud kolm kriteeriumi:

- 1) õiguspärane ootus tekib olukorras, kus hoolikal ja mõistlikul isikul on alust loota kehtiva õiguse püsijäämisesse;
- 2) muudetav õigusnorm peab vähemalt potentsiaalselt mõjutama isiku käitumist;
- 3) kaitstud on vaid õiguspäraselt omandatud õiguspositsioonid.

12. Õiguspärase ootuse põhimõte kehtib ühtmoodi nii Riigikogu seaduste kui ka VV määruste puhul. Keskkonnatasude seadus ei näe ette ega piira VV võimalust kehtestada loodusvarade kasutusõiguse tasumääri etteulatuvalt viieks aastaks. Hüve, mida õiguspärase ootuse põhimõttega kaitstakse, on õigusnormide adressaatide võimalus tugineda kehtivatest õigusnormidest tulenevate õiguspositsioonide püsimisele ning võimalus kujundada vastavalt oma käitumine. Tegemist ei ole üksnes riigivõimu teostamist raskendava põhimõttega, vaid selle abil saab riik enese sidumise kaudu mõjutada isikute käitumist, näiteks ajendada ettevõtteid investeerima. Üldiselt ei saa isikud tugineda kehtiva õiguse pikaajalisele püsimisele. Õigustloov akt võib aga olla sätestatud kujul, millest mõistlik isik saab järeldada, et normi looja on andnud lubaduse, millele saab tugineda. Üheks normitehniliseks võtteks, millega riigivõim saab ennast siduda, on sätestada tähtaeg, kui kaua isikul on mingi subjektiivne õigus.

13. Vaidlusalused määrused ei anna küll isikutele õigust, kuid õiguspärase ootuse põhimõtte aspektist on olukord sama õiguste kitsendamise puhul – mõlemal juhul halveneb isiku olukord sätestatud tähtpäeva saabudes. Õiguspärase ootuse põhimõtte kaitsealas on ka mõistlik ootus isikule pandud kohustuste stabiilsuse suhtes.

14. VV kehtestas 2009. aastal õigusselgena vaidlusaluste tasumäärade tõusu tabelina aastate kaupa kuni 2015. aastani. Kehtestatud tasumäärad olid seadusega kooskõlas. Vähemalt kuni mõistliku ajavahemiku möödumiseni viimasest tasumäärade tõusust 1. jaanuaril 2015 võisid hoolikad ja mõistlikud kaevandamisloa ja vee erikasutusloa omajad eeldada, et tasud ei tõuse varem ega suuremal määral, kui on määrustes sätestatud.

15. Asjaolul, et Säästva Eesti Instituut soovitas 2007. aastal tõsta kaevandamisõiguse tasusid 2010.–2015. aastal keskmiselt 20–30% aastas, ei ole suurt kaalu, kuna õigusaktide tõlgendamise aluseks on õigusakti tekst. Eesmärk sätestada tasumäärad etteulatuvalt viieks aastaks kajastub ka määruste eelnõude seletuskirjades.

16. Samuti tuleneb osalusveebi 2008. aastal Keskkonnaministeeriumi esitatud "Keskkonnatasude arendamise kontseptsiooni aastateks 2010–2020" eelnõust, et peamiseks kaevandamisõiguse tasumäärade kasvuks kavandati 5% aastas järgneviks 10 aastaks, mis pidi elimineerima inflatsiooni mõju ja näitama maavarade väärtustamist. Kontseptsioonis rõhutati, et keskkonnatasude kasv peab olema piisavalt pikalt ette teada. Seda, et VV arvestas määruste kehtestamisel kontseptsiooniga, kinnitab keskkonnaministri kiri 2009. aastal Eesti Ehitusmaterjalide Tootjate Liidule, kus selgitati, et kehtestatud keskkonnatasude määrade tõusud vastavad suures osas keskkonnatasude kontseptsiooni koostamisel arutatule.

17. Õiguspärase ootuse põhimõtet ei tule rakendada üksnes isikute suhtes, kes on asunud oma õigusi kasutama. Tähtsus on sellel, kas isikud on teinud otsuseid, arvestades õigusaktis sätestatud tagajärje saabumisega, või on ootusel õigusnormide püsijäämisesse vähemalt potentsiaali isikute otsuseid mõjutada. Õiguskantsleri poole avaldusega pöördunute sõnul on maavara kaevandamine investeerimismahukas, nii et investeerimisotsused ja laenulepingud tehakse 10–20-aastase perspektiiviga. Üheks faktoriks investeerimisotsuste langetamisel on tasumäärade suurus. Avaldajate sõnutsi on kaevandamisõiguse ja vee erikasutusõiguse tasusid maksma kohustatud ettevõtjad sõlminud ka 1–3-aastaseid lepinguid, mille tingimused tuginevad vanadele tasumääradele.

18. Uued tasumäärad seavad kaevandamislubade ja vee erikasutuslubade omajad halvemasse olukorda võrreldes vanade tasumääradega. Tasumäärad on ulatuslikult tõusnud. Alates 1. aprillist 2013 on tasumäärad tõusnud võrreldes varem 2013. aastaks ettenähtuga umbes 20%. 2014. aastaks on kaevandamistasude määrad juba umbes 40% suuremad. 2015. aastaks on tasumäärad alguses kavandatud koguni kuni 60% suuremad. Kuigi väidetavalt suurendab hinnatõus keskkonnatasude osakaalu ehitusmaavarade müügihindades keskmiselt 2%, ei saa nõustuda sellega, et seetõttu ei ole tegemist ulatusliku hinnatõusuga. Kui alguses pidid hinnad tõusma kolme aasta jooksul kahel korral umbes 5%, siis nüüd tõusevad hinnad samal perioodil kolmel korral umbes 20%. Lubade omajad ei saa tasumäärade tõusu katta täiel määral hindade tõstmisega. Tõenäoliselt väheneb seetõttu nõudlus, seejuures ka välisturgudel. Samuti on ettevõtjad seotud enne tasumäärade muutmist sõlmitud lepingutega, mida täidetakse pärast 1. aprilli 2013. Arvestades kohtupraktikat, ei ole neil võimalik ka tugineda võlaõigusseaduse § 97 lõikele 1 ja nõuda lepingu muutmist. Isegi kui nad saavad sellele tugineda, võib tagajärjeks olla see, et teine lepingupool ütleb lepingu üles või taganeb sellest. Samuti ollakse riigihankelepingute puhul seisukohal, et maksuseaduste muudatused on pakkuja äririsk.

19. Olukorda, kus tasumäärad sätestatakse seonduvalt konkreetsete kuupäevadega, ja olukorda, kus tulevikus rakendatavate tasumäärade suurust ja kuupäevi ei sätestata, tuleb käsitleda isiku õiguspärase ootuse ja avaliku huvi kaalumisel erinevalt. Juhul kui ei esine erakordseid asjaolusid, mille tekkimisega valitsus ei saanud varem arvestada, ei ole valitsusel õigust vaidlustuste määruste algseid tasumäärasid muuta. Tegemist on range tõlgendusega, kuid see on põhjendatud lähtuvalt sellest, et normi loojal oli sätete kehtestamisel võimalik kaaluda kõiki hüvesid ja asjaolusid, seejuures otsustada, kas valida normi luues viis, mis on käsitatav lubaduse andmisena mingiks perioodiks.

20. Erakordseid asjaolusid, mis õigustaksid õiguspärase ootuse põhimõtte riivet, ei ole. Erakordseks asjaoluks võiks olla PS §-st 5 tulenev kohustus kasutada Eesti loodusvarasid ja -ressursse säästlikult. Eesti majanduses ega kaevandamismahtudes ei ole vahepealsel ajal toimunud ootamatuid ega prognoosimatuid muudatusi, millest võiks tuleneda, et vanad tasumäärad ei täida eesmärki avaldada survet kasutada loodusvarasid säästlikult.

21. Muudetud määruste vaidlustamine muutmise määruse asemel on põhjendatud sellega, et vaidlustatud osas sätete põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistamise järel jäaksid kehtima tasumäärad, mis rakendusid 1. jaanuarist 2013. St et taotluse rahuldamisel ei lõpeks kohustus tasuda vee erikasutusõiguse ega kavandamisõiguse tasusid.

TEISTE MENETLUSOSALISTE ARVAMUSED

Vabariigi Valitsus

22. VV nimel esitas keskkonnaminister arvamuse, mis on koostatud koostöös Rahandus- ja Justiitsministeeriumiga. VV palub jätta õiguskantsleri taotluse rahuldamata, kuna õiguspärast ootust isikutel ei tekkinud. Alternatiivselt – kui õiguspärase ootuse põhimõtet riivati, esinesid riivet õigustavad asjaolud.

23. Lähtuvalt Riigikohtu praktikast tekib õiguspärane ootus isikutel, kes on asunud oma õigusi realiseerima. Praegusel juhul tähendab see loodusvara kasutamist kehtestatud tasu kehtivuse perioodil. Muudatused võeti vastu 2012. aastal 2013.–2015. aasta kohta. Selle perioodi regulatsiooni ei olnud veel kohaldama hakatud. Isikutel oli õiguspärane ootus üksnes samaks aastaks kehtestatud määra jätkuvaks kohaldamiseks sellel aastal, st kuni 2012. aasta lõpuni. Sarnaselt ei ole isikul õigust taotleda enda suhtes muu kui parasjagu kohalduva kasutusõiguse tasumäära rakendamist.

24. Õiguskindluse põhimõte tähendab muuhulgas seda, et õigusakti vastuvõtmise ja jõustumise vahele peab jääma piisav ajavahemik. Vaidlusaluste määruste muutmisel nähti ette piisav *vacatio legis*. Muudatus jõustus 12. oktoobril 2012 ja hakkas keskkonnatasude kvartaalse arvestuse tõttu ettevõtjatele mõju avaldama alles 2013. aasta juulis, s.o 9 kuud hiljem. Seadusandjal on eelarve- ja maksukoormust puudutavates küsimustes ulatuslik otsustusõigus. Volitusõiguse alusel peab praegusel juhul olema ka täitevvõimul võimalik kujundada kehtiv õigus ümber mõistliku etteteatamisajaga ka nende isikute osas, kes omi õigusi realiseerivad. Isegi kui muudatusi pidada mastaapseteks, oli tegemist piisavalt pika hõljumisajaga. Muudatused olid piisavalt ettenähtavad. Oluline on ka see, et normiadressaadid tegutsevad kutse-majandustegevuses ja on seetõttu eelduslikult valdkonna probleemidega kursis.

25. Isegi kui õiguspärast ootust on riivatud, ei kaalu ettevõtete kasumit, sõlmitud lepinguid ja finantseerimis- ning investeerimisotsuseid puudutav huvi üles avalikku huvi loodusvarasid säästlikult kasutada ja riigi varadelt õiglast tulu teenida. Tasumäärade tõus ei ole tingitud õiguskantsleri nimetatud normilooja meelemuutusest ega mõne olulise aspekti unustamisest 2009. aastal, vaid majandusliku ja sotsiaalse olukorra muutmisest.

26. Lähtuvalt PS §-st 5 on VV kohustatud pidevalt hindama loodusvarade kasutamist ja vajadusel tegema muudatusi. Keskkonnatasude seadusest lähtuvalt peab loodusvarade tasustamisel arvestama riigi majandusliku ja sotsiaalse olukorraga ning konkreetset loodusvara iseloomustavate näitajatega. Keskkonnatasude seadus delegeerib tasumäärade kehtestamise VV-le, kes saab määruse kehtestamisel reageerida muutustele majandusolukorras ja arvestada seatud keskkonnamääruseid.

27. Õiguskantsleri viidatud asjaolu, et Eesti üldine maavaravaru olukord pole järsult halvenenud, on küll õige, kuid see tagatakse kaevandamismahtude reguleerimisega kaevandamislubade andmise teel. Maavara kaevandamisõiguse tasuga reguleeritakse maavara kasutamise säästlikkust, st et seda kasutatakse suurima lisandväärtuse tootmiseks. Samuti selleks, et suunata isikuid kasutama maavarade asemel vähem väärtuslikke materjale (nt ehitusjäätmekke ja aherainet teedehituses). 2012. aastal hindas valitsus riigi sotsiaalsed, majanduslikud, loodusvarade kasutamise suurenemise ja ressursitõhususe aspektide omavahelised suhted ümber. Keskkonnakaitstes on oluline ressursitõhusus, mis tuleneb PS §-st 5 ja on seotud nii ettevaatusprintsipi kui ka säästva arengu põhimõttega. Ressursitõhusus tähendab suurema lisandväärtuse saavutamist sama või väiksema ressursikoguse abil, saaste ja jäätmetekke vähendamist tootmisel ning tarbijate teadlikke valikuid ressursitõhususest lähtudes. Kaevandamisõiguse tasudega suunatakse maavarasid kasutama ressursitõhusalt ja säästlikult. Ettevaatusprintsipi peab rakendama vee erikasutuse puhul, vee seisundi hoidmine ja parandamine on Euroopa Liidu prioriteet.

28. Ressursitõhususe olulisuse kasvuga tõusis kasutusõiguse tasude olulisus. 2011. aastal valmis juhtalgatus "Ressursitõhus Euroopa 2020". Eesti on Euroopa Liidus üks väiksema ressursitõhususega riikidest. Eesti ressursitootlikkus oli 2000. aastal 0,42 eurot/kg, 2009. aastal 0,36 eurot/kg, kui Euroopa Liidus oli see keskmiselt 1,57 eurot/kg. 2011. aastal oli Eesti ressursitootlikkus 0,42 eurot/kg, Euroopa Liidus keskmiselt 1,6 eurot/kg. Vaatamata senisele tasude tõusule Eestis on suurenenud ka ressursikasutus. Jätkusuutliku majanduskasvu eesmärk on lahti siduda majanduskasv ressursside kasutamisest. Ka VV kabinetiistungil 2005. aastal heaks kiidetud "Ökoloogilise maksureformi lähtealuste" koostamisel viidati maavarade kasutamise tõhustamise vajadusele ning seejuures tasumäärade tõstmisele. Selles nähti muuhulgas ette, et kaevandustest ja karjääridest väljapumbatava vee erikasutuse tasumäär ei tohiks olla eriliselt soodustatud võrreldes muude ettevõtete jaoks kehtestatud erikasutuse tasumääradega. Ilma muutmise määruseta oleksid vee erikasutusõiguse tasumäärades palju suuremad erinevused ja väiksem motivatsioon suurimaid vee erikasutusliike tõhustada. 2011. aastal moodustas 90% vee erikasutusest karjääridest ja kaevandustest pumbatud vesi ning jahutusvesi. Ka koalitsioonileppes ja Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis aastateks 2011–2015 nähti ette keskkonnatasude analüüsivajadus tasumäärade

kujundamiseks. Säästva Eesti Instituudi ja Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskuse RAKE koostatud "Keskonnatasude mõjuanalüüs" viidatakse samuti vajadusele edaspidi tõsta paljusid kaevandamisõiguse tasumäärasid kiiremini kui 5% aastas. Soovitused põhinevad põhjalikul keskkonnakasutuse analüüsil aastate 2000–2010 kohta.

29. Lisaks ressursitõhususele tuleb ergutada ka taaskasutust, nt ehituses kaevandamisel tekkiva aheraine ja lammutusjäätmete kasutamist. Tasumäärade tõstmise järel muutub taaskasutus ettevõtetele majanduslikult soodsamaks. Oluline on ka see, et põlev-, dolo- ja lubjakivi kaevandamine mõjutab enamasti ka põhjaveerežiimi.

30. Tasumäärade muutmise mõju ettevõtjatele ei ole ulatuslik ega rabav. Kaevandamistasude osakaal ärikuludes on madal ja mõju seega müügituludele väike. Mäetööstuse sektori pikaajalised kohustused on võrreldes 2006. aastaga vähenenud 14%, müügitulu ärirentaablus oli 2006 8% ja puhasrentaablus 7%, 2011. aastal vastavalt 9% ja 8%. Kogutootlikkus on lisandväärtuse alusel vähenenud aga võrreldes 2006. aastaga 4%.

31. Välja on antud 490 kaevandamisluba ja nende järele on suur nõudlus. Tegemist on toimiva konkurentsiga sektoriga, kus tasumäärade tõus ei kahjusta oluliselt ettevõtjate majandushuve ega sektori olukorda. Tasude tõus on osa ettevõtte äririskist. 25 turbaetvõtja näitel saab öelda, et kuigi tasu tõuseb 2015. aastal võrreldes varem kehtestatuga 73%, kasvab tasude osakaal ärikuludes natuke üle 1% võrra, ehitusmaterjalide tootjate jaoks üle 2% võrra. Viimaste aastate inflatsioon ja muude kulude kasv ilmselt vähendab mõju veelgi. Tähelepanu väärib, et alates 2013. aastast põlevkivi hinda enam erinevalt varasemast ei reguleerita. Killustiku erinevatel fraktsioonidel on erinevad hinnad ja sellest sõltub ka kaevandamistasu osatähtsus hinnas. Kolme lubakivikarjääri andmetest lähtuvalt kasvab osakaal müügihinnast 2013. aastal 2,5% võrra võrreldes eelmise aastaga. Tegemist on tootmisahela kõige madalama tasemega, edasi kahaneb tasude osakaal veelgi.

32. Tasumäärad kehtestati 2009. aastal olukorras, kus majanduskasvu prognoosid olid ebakindlad tollaste keeruliste majandusolude tõttu ja majanduskasvu taastumist oli raske ennustada. Oluline on, et muutmise määrase kehtestamisel jäädki keskkonnatasu seaduse piirmäärade piiresse. Seaduses sätestatud piirmäärad annavad ettevõtjatele teavet võimalike muutuste prognoosimiseks. Kehtinud määrustest said ettevõtjad järeldada, et tasumäärad aja jooksul suurenevad. Ka Eesti Panga 2009. aasta majandusprognoosid kinnitavad, et tolle aasta lõpus ei olnud piisavat selgust tuleviku osas, et ette näha kõiki võimalikke muutusi majandusolukorras. Näiteks 25. augusti 2008. aasta prognoosid SKP kasvuks aastateks 2009–2012 olid 7,9%, 9,4%, 9,3% ja 9,1%, samas kui tegelik kasv oli hiljem -14%, 3,4%, 8,3% ja 3,2%. 2. septembril 2009 prognoositi 2011. aasta kasvuks 3,2%, kuid tegelikult oli see 8,3%. Prognoosiperioodiks on SKP ja THI puhul pigem kolm aastat ja pikema perioodi kohta hinnangute andmisel peaks olema konservatiivne. Nii valitigi 2009. aastal tasumäärade kehtestamisel alates 2013. aastast inflatsiooni kattev konservatiivne lähenemine ning hiljem, s.o 2012. aastal majandusolukorra täpsema teabe selgumisel hinnati vajalikud tasumäärad ümber.

33. Ettevõtjad said lähtuda ka Säästva Eesti Instituudi 2007. aasta uurimusest "Maavara kaevandamisõiguse tasu rakendamise analüüs, uued suunad ja ettepanek uute tasumäärade rakendamiseks aastatel 2010–2015", kus soovitati aastatel 2010–2015 tõsta tasumäärasid 20%–35% aastas. Neid soovitusi ei saanud kriisitingimustes rakendada, kuid 2012 oli majanduskasv taastunud ja finantskindlus suurenenud. See võimaldas 2009. aasta otsustuse tasumäärade kohta ümber hinnata. Seejuures sai lähtuda ka 2005. aastal VV kabinetis heaks kiidetud "Ökoloogiliste maksureformi lähtealustes" tehtud ettepanekust viia vee erikasutusõiguse tasumäärad karjääridest ja kaevandustest väljapumbatava vee ning jahutusvee puhul samale tasemele ülejäänud vee erikasutusõiguse tasudega. 2008. aastal AS-i Maves koostatud "Ülevaade olulistest veemajandusprobleemidest" viitab samuti majanduskasvuga kaasnevate veekeskkonda ohustavate survetegurite tekkele. 2009. aastal osalusveebis avalikustatud ja VV kabinetiistungil teadmiseks

võetud "Keskkonnatasude kontseptsiooni aastateks 2010–2020" arutelude põhjal võisid isikud järeldada, et tasumäärade tõus kujundatakse teadaolevast infost lähtuvalt ja võidakse tulevikus ümber hinnata. 2012. aastal valmis Rahandus-, Majandus- ja Kommunikatsiooni- ning Keskkonnaministeeriumi koostöös analüüs "Põlevkiviõli tootmisel põlevkivi riigitulu põhimõtte rakendamine ja selle alternatiivid", mille koostamisel kaasati arutellu ka põlevkivitööstuse ettevõtted. 2009. aasta erakorralisest olukorrast lähtuvalt pidid ettevõtjad arvestama sellega, et majandusolukorra muutudes võidakse tasumäärasid muuta.

Justiitsminister

34. Justiitsminister on seisukohal, et vaidlustatud normid ei riku õiguspärast ootust, kuna õiguspärase ootuse põhimõtte ei laiene olukordadele, kus säte ei ole veel ajaliselt kohaldatav. Alternatiivselt leiab justiitsminister, et kui tegemist on õiguspärase ootuse põhimõtte riivega, siis see on õigustatud keskkonnaõiguse tagamise kohustusega. Normikontroll on lubatav, kuna täidetud on põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamise menetluslikud eeldused.

35. Õiguspärase ootuse põhimõtte kaitseala laieneb lisaks seadustele ka delegeeritud normiloocele. Õiguspärase ootuse põhimõttega kaitstakse isikute autonoomiat, mis tähendab võimalust planeerida ja vähemalt mõistlikul määral ette näha oma tegude tagajärgi. Põhiseadusest tulenevalt on isikul õiguspärane ootus, kui täidetud on neli tingimust: 1) õigusakt annab isikule subjektiivse õiguse; 2) isik on hakanud seda õigust realiseerima või on hakanud kulgema soodsa õigusjärelmi tingimuseks olev tähtaeg; 3) muudatusega kaasneb isikule halvemus; 4) isiku mõistlik ootus kaalub üles avaliku huvi ümberkorralduse vastu. Arvestada tuleb muudatuse ettenähtavust, õigusliku korra selgust, muutunud olusid, muudatusega kaasneva tagajärgi jm. Õiguspärase ootuse põhimõtte riiveks peavad olema täidetud kõik eelnimetatud neli tingimust.

36. Mitterealiseeritavad õigused ega kohustused ei ole õiguspärase ootuse põhimõtte kaitse esemeks. Õiguspärase ootuse riive on võimalik ainult juhul, kui mingit õigust või kohustust on realiseerima asutud. Selline õiguse kasutus võib olla ajalise piiranguga. Õiguspärase ootuse põhimõtte kaitseb õigusliku olukorra püsimist, mitte selle võimalikku soodsalt või ebasoodsalt viisil muutmist. Õiguse suhtes, mille realiseerimise aeg saabub tulevikus, ei teki õiguspärast ootust. Vaidlusaluste määruste muudatused tehti enne vaidlusaluste määruste vanadest redaktsioonidest tulenevate tasumääraliste kohustuste tekkimist ning sellest tulenevalt ei ole vastavate kohustuste suhtes tekkinud õiguspärast ootust.

37. Kui Riigikohus peaks leidma, et vaidlustatud normid riivavad õiguspärase ootuse põhimõtet, on justiitsminister seisukohal, et riive on õigustatud. Riive on formaalselt põhiseaduspärane. Õiguspärase ootuse põhimõtte ei ole absoluutne ja selle riive on lubatud.

38. Vaidlustatud normidega kehtestati kõrgemad tasumäärad eesmärgil tagada loodusvarade säästlik kasutamine kahju hüvitamise kaudu PS § 53 mõttes. PS §-del 5 ja 53 on nende koostoimes ka keskkonnaõiguse tagamise funktsioon – riik on kohustatud keskkonnakaitset reguleerima. PS §-st 5 tulenevalt peab Eesti loodusvarade ja -ressursside majanduslik kasutamine teenima Eesti riigi ja rahva majanduslikke ja sotsiaalseid huve. PS §-st 53 tuleneb, et kõik keskkonnahäiringutega põhjustatud kulutused tuleb kanda keskkonnakasutajal ning et keskkonna kasutamisega seotud kulud peavad kajastuma toodete ja teenuste hinnas, mis koormavad keskkonda tootmise, tarbimise või elutsükli muus staadiumis. Hüvitada tuleb ka keskkonnale õiguspäraselt tekitatud kahju ja selle aluseks on keskkonnatasude seadus. Vaidlusaluste normide muutmise legitiimseks eesmärgiks on keskkonnaõiguse tagamise funktsioon, täpsemalt eesmärk tagada loodusvarade säästlik kasutamine õiguspärase kahju hüvitamise mehhanismi kaudu.

39. Normiadressaatidel oli enne uute normide rakendamist aega nendega tutvuda ligi kuus kuud. Seda tuleb lugeda piisavaks *vacatio legis*'eks. Tehtud muudatused ei olnud ootamatud ega mastaapsed. Vabariigi Valitsusel on kohustus regulaarselt hinnata loodusvarade kasutamisega

seotud aspekte ja teha muudatusi. Tõstetud tasumäärad on põhjendatud eelkõige sellega, et majanduskasv tuleb lahti siduda ressursside ebasäästlikust kasutamisest. Senise regulatsiooni võimetust näitlikustab mh loodusvarade kasutuse kasvu ning majanduskasvu ja ehitusmaterjalide kasutamise vaheline tugev korrelatsioon. Kasutuslubadega saab piirata loodusvarade kasutuse mahtu, aga mitte tagada säästlikkust suurima lisandväärtuse tootmise ja ebamõistliku kasutamise ärahoidmise kaudu.

VAIDLUSTATUD SÄTTED

40. Vabariigi Valitsuse 12. novembri 2009. aasta määruse nr 171 "Vee erikasutusõiguse tasumäärad veevõtu eest veekogust või põhjaveekihist" (RT I 2009, 54, 365; RT I, 09.10.2012, 12) § 1 vaidlustatud osa:

Vee erikasutusõiguse tasumäärad veevõtu eest veekogust või põhjaveekihist on järgmised:

Veevõtt veekogust või põhjaveekihist	Vee erikasutusõiguse tasumäärad (eurot/1000 m ³) alates					
	1.01.2011	1.01.2012	1.01.2013	1.04.2013	1.01.2014	1.01.2015
Veekogud:						
[---]	[---]	[---]	[---]	[---]	[---]	[---]
Jahutusvee võtmine Tallinna veevarustussüsteemi kuuluvatest veekogudest	[---]	[---]	[---]	[---]	[---]	[---]
[---]	[---]	[---]	[---]	[---]	[---]	[---]
Jahutusvee võtmine muudest veekogudest	[---]	[---]	[---]	1,91	2,29	2,75
Põhjaveekihid:						
[---]	[---]	[---]	[---]	[---]	[---]	[---]
Karjäärdest väljapumbatav vesi	[---]	[---]	[---]	19,39	23,27	27,92
Kaevandustest väljapumbatav vesi	[---]	[---]	[---]	54,06	64,87	76,69

41. Vabariigi Valitsuse 12. novembri 2009. aasta määruse nr 172 "Riigile kuuluva maavaravaru kaevandamisõiguse tasumäärad" (RT I 2009, 54, 366; RT I, 09.10.2012, 11) § 1 vaidlustatud osa:

Riigile kuuluva maavaravaru kaevandamisõiguse tasumäärad on järgmised:

Jrk nr	Maavaraliik		Mõõtühik	Kaevandamisõiguse tasumäär eurodes alates					
				01.01.2011	01.01.2012	01.01.2013	01.04.2013	01.01.2014	01.01.2015
1.	Dolokivi	Täitepinnas	m ³	[---]	[---]	[---]	0,91	1,09	1,31
2.		Madalamargiline	m ³	[---]	[---]	[---]	1,2	1,44	1,73
3.		Kõrgemargiline	m ³	[---]	[---]	[---]	2,2	2,64	3,17
4.		Tehnoloogiline	m ³	[---]	[---]	[---]	3,64	4,37	5,11
5.		Viimistlusdolokivi	m ³	[---]	[---]	[---]	2,7	3,24	3,89
6.	Fosforiit		t	[---]	[---]	[---]	2,12	2,54	3,05

7.	Kristalliinne ehituskivi		m ³	[---]	[---]	[---]	1,78	2,14	2,55
8.	Kruus	Täitepinnas	m ³	[---]	[---]	[---]	0,68	0,82	0,98
9.		Ehituskruus	m ³	[---]	[---]	[---]	2,35	2,82	3,19
10.	Liiv	Täitepinnas	m ³	[---]	[---]	[---]	0,36	0,43	0,52
11.		Ehitusliiv	m ³	[---]	[---]	[---]	1,5	1,8	2,16
12.		Tehnoloogiline liiv	m ³	[---]	[---]	[---]	1,87	2,24	2,69
13.	Lubjakivi	Täitepinnas	m ³	[---]	[---]	[---]	1	1,2	1,44
14.		Madalamargiline	m ³	[---]	[---]	[---]	1,36	1,63	1,96
15.		Kõrgemargiline	m ³	[---]	[---]	[---]	2,2	2,64	3,17
16.		Tehnoloogiline	m ³	[---]	[---]	[---]	2,24	2,69	3,23
17.		Viimistluslubjakivi	m ³	[---]	[---]	[---]	2,96	3,55	4,26
18.	Põlevkivi		t	[---]	[---]	[---]	1,67	2	2,4
19.	Savi	Keraamika- ja keramsiidisavi	m ³	[---]	[---]	[---]	0,71	0,85	1,02
20.		Raskelt sulav savi	m ³	[---]	[---]	[---]	1,3	1,56	1,87
21.		Tsemendisavi	m ³	[---]	[---]	[---]	0,71	0,85	1,02
22.	Turvas	Vähelagunenud	t	[---]	[---]	[---]	1,68	2,02	2,42
23.		Hästilagunenud	t	[---]	[---]	[---]	1,38	1,66	1,99

KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

42. Praeguses asjas tuleb esiteks käsitleda küsimust, kas vee-erikasutustasu määrase ja kaevandamistasude määrase muutmisega riivati mõnd isikute põhiõigust (I). Teiseks tuleb leida riive legitiimne eesmärk (II). Seejärel hindab kolleegium riive proportsionaalsust legitiimse eesmärgi suhtes (III). Lõpuks käsitleb kolleegium otsuse jõustumist ja selle järgset olukorda (IV).

I

43. Vee-erikasutustasu määrase ja kaevandamistasude määrasega kehtestatud regulatsiooni järgi jõustunuks alates 2010. aastast kuni 2015. aastani iga aasta 1. jaanuaril iga maavaravaru või veevõtu liigi kohta tulenevalt tabeli vastavast lahtrist uued tasumäärad (mis osal juhtudest olid küll sama suured kui eelneva aasta tasumäärad).

44. PS § 31 esimene lause sätestab õiguse tegeleda ettevõtlusega. Ettevõtluse all mõistetakse eelkõige iseseisva majandustegevuse kaudu tulu teenimist. Riik ei tohi selleks teha põhjendamatuid takistusi ja peab tagama õigusliku keskkonna vaba turu toimimiseks (vt Riigikohtu üldkogu 9. detsembri 2013. aasta otsus asjas nr 3-4-1-2-13, punkt 105). Seadus võib sätestada ettevõtlusega tegelemise tingimused ja korra (PS § 31 teine lause). Ettevõtlusvabadus ei anna isikule õigust nõuda rahvusliku rikkuse ega riigi vara kasutamist oma ettevõtluse huvides. Sellele vaatamata riivab ettevõtlusvabadust olukord, kus avalik võim muudab ettevõtlusega tegelemise tingimusi ebasoodsamaks seni kehtinud õigusliku raamistikuga võrreldes.

45. Lisaks ettevõtlusvabadusele tuleb praeguses asjas arvestada aga ka õiguspärase ootuse põhimõttega.

46. Riigikohus kujundas tulenevalt PS §-st 10 õiguspärase ootuse põhimõtte sisu 30. septembri 1994. aasta otsuses asjas nr III-4/A-5/94. Selle järgi on igäühel õigus tegutseda mõistlikus ootuses, et rakendatav seadus jääb kehtima. Igaüks peab saama temale seadusega antud õigusi ja vabadusi kasutada vähemalt seaduses sätestatud tähtaja jooksul. Seaduses tehtav muudatus ei tohi olla õiguse

subjektide suhtes sõnamurdlik. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium märkis 17. septembri 1999. aasta otsuses asjas nr 3-4-1-2-99, et õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõttest tuleneb igaühe õigus mõistlikule ootusele, et seadusega lubatud rakendatakse isikute suhtes, kes on hakanud oma õigust realiseerima (II osa).

47. Riigikohus on käsitlenud õiguspärase ootuse põhimõtet ka hiljem mitmes lahendis. Kohus on leidnud, et õiguspärase ootuse põhimõtte tekkimiseks on oluline, et isik oleks asunud oma õigusi realiseerima (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 30. septembri 1998. aasta otsus asjas nr 3-4-1-6-98, II osa; 17. märtsi 1999. aasta otsus asjas nr 3-4-1-2-99, II osa). Riigikohus on ka asunud seisukohale, et isikul ei teki õiguspärasest ootust ajutise regulatsiooni püsivusse (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 6. oktoobri 2000. aasta otsus asjas nr 3-4-1-9-00, punkt 14; 2. detsembri 2004. aasta otsus asjas nr 3-4-1-20-04, punktid 15–21). Asjas, kus tagantjärele piirati munitsipaalomandisse antud sotsiaalmaa kasutamise otstarbe määramist ning munitsipaalomandi valdamist, kasutamist ja käsutamist, leidis kohus, et õiguspärase ootuse põhimõtet küll riivati, aga riive oli mõõdukas (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 19. jaanuari 2010. aasta otsus asjas nr 3-4-1-13-09, punkt 38). Riigikohus on tuvastanud, et õiguspärase ootuse põhimõtet rikuti majandustegevuse registris vastava tegevusala registreeringu tingimuste olulise muutmisega enne registreeringu tähtaja lõppu (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 31. jaanuari 2012. aasta otsus asjas nr 3-4-1-24-11, punkt 64).

48. Kolleegium jääb senises praktikas väljendatud seisukohtade juurde, kuid peab vajalikuks täpsustada järgmist. Riigikohtu praktikas on seni käsitletud õiguspärase ootuse põhimõtet seadustes sätestatud normide puhul. Praeguses asjas on vaidluse all olevad sätted kehtestatud määrusega. Kolleegiumi hinnangul ei välista normi kehtestamine määrusega õiguspärase ootuse teket. Seega on praeguses asjas õiguspärase ootuse teke põhimõtteliselt võimalik.

49. Riigikohtu senises õiguspärase ootuse põhimõtet käsitlevas praktikas on küsimus olnud enamikul juhtudel õigustes ja vabadustes, ühel juhul kohustuses (vt eespool punktis 47 viidatud otsus asjas nr 3-4-1-24-11). Vee-erikasutustasu määrusega ja kaevandamistasude määrusega kehtestatud tasumäärad igaks aastaks on tähtajalised regulatsioonid, milles on sätestatud kohustused. Kolleegium leiab, et kohustused tähendavad õiguspärase ootuse põhimõtte kontekstis seda, et isikul tekib õiguspärane ootus, et tema kohustusi ei suurendata. Õiguspärase ootuse põhimõtte seisukohalt on määrav, kas isik saab tugineda regulatsioonile selliselt, et seda ei või tema suhtes ebasoodsamaks muuta. On selge, et tasumäärade suurenemisega isikute olukord halveneb. Järelikult ei ole õiguspärase ootuse teke välistatud ka seetõttu, et praeguses asjas on tegemist kohustusega.

50. Õiguspärase ootuse kaitse peab tagama õiguste ja vabaduste moonutamatu realiseerimise (PS § 11 teine lause). Õigusi ja vabadusi on võimalik täisväärtuslikult kasutada vaid siis, kui isik ei pea kartma, et riik rakendab ettenägematuid ebasoodsaid tagajärgi. Seejuures eeldab oma õiguste realiseerimine ehk isikule seadusega antud õiguste ja vabaduste kasutamine tegutsemist õigusnormile tuginedes, selle kehtima jäämisele lootes. Riigi sõnamurdmisega saab olla tegemist siis, kui isik on oma tegevusega täitnud eeldused, millest tulenevalt tal on tulevikus õigus enda suhtes soodsa regulatsiooni kohaldamisele. Iga pettumus, mis on tingitud isikule soodsa regulatsiooni muutmisest, ei kätke õiguspärase ootuse riivet.

51. Vabariigi Valitsus käsitleb õiguspärase ootuse põhimõtte kontekstis ka *vacatio legis*'e põhimõtet. *Vacatio legis*'e põhimõtte ei ole õiguspärase ootuse põhimõtte osa, kuigi mõlemad on õiguskindluse põhimõtte osaks. *Vacatio legis*'e põhimõttest tuleneb nõue, et enne muudatuste jõustumist peab puudutatud isikutel jääma piisavalt aega tutvuda uue regulatsiooniga ja sellega oma tegevuses arvestada. Piisav *vacatio legis* ei välista iseenesest õiguspärase ootuse riivet ega rikkumist. Praeguses asjas ei vaielda selle üle, et *vacatio legis* ei olnud piisav. Seetõttu kolleegiumi *vacatio legis*'t täiendavalt ei käsitلة.

52. Selleks, et tuvastada, kas praegusel juhul oli ettevõtjatel tekkinud õiguspärane ootus, tuleb esiteks vastata küsimusele, kas isikud said loota kehtestatud tasumäärade kehtima jäämisele.

53. Kolleegium ei nõustu Vabariigi Valitsuse argumentidega, et erinevatest dokumentidest ja uuringutest lähtuvalt pidid ettevõtjad mõistma, et määrustega kehtestatud tasumäärad näitavad üksnes tasumäärade tõusu ja vajadusel hinnatakse määrad ümber. Õiguspärase ootuse tekkimist ei välista praegusel juhul (eraõiguslike isikute koostatud) uuringud ja muud mittesiduvad dokumendid. Isikutelt ei saa eeldada neist lähtumist olukorras, kus õigusaktiga on kehtestatud kindlaks ajavahemikuks konkreetsed tasumäärad. Lisaks tuleb tähelepanu pöörata sellele, et Vabariigi Valitsuse viidatud dokumentidest neli on koostatud juba enne vaidlusaluste määruste algse redaktsiooni vastuvõtmist 2009. aastal ("Ökoloogilise maksureformi lähtealused", "Maavara kaevandamisõiguse tasu rakendamise analüüs, uued suunad ja ettepanek uute tasumäärade rakendamiseks aastatel 2010–2015", "Ülevaade olulistest veemajandusprobleemidest" ja "Keskkonnatasude kontseptsioon aastateks 2010–2020"). Sellest saab järeldada hoopis seda, et riik arvestas tehtud uuringutega ning otsustas neile vaatamata tähtajaliselt fikseeritud tasumäärade kasuks. Vaidlustatud määrustes ei ole ette nähtud ka tasumäärade muutmise reservatsiooni. Haldusakti puhul näeb muutmise reservatsiooni sõnaselgelt ette haldusmenetluse seaduse § 53 lõike 1 punkt 4. Kuigi see säte ei kohaldu määrustele, võib sarnase muutmise reservatsiooni ka määrustes ette näha. Lähtuvalt eeltoodust leiab kolleegium, et isikud said loota kehtestatud tasumäärade kehtima jäämisele.

54. Järgmiseks käsitleb kolleegium õiguste kasutama asumise kriteeriumit. Vabariigi Valitsus ja justiitsminister väidavad selle kohta, et kuna regulatsioonid uute aastate kohta ei olnud veel jõustunud, ei saanud nendest sätetest tuleneda ka õiguspärast ootust. Kolleegium ei nõustu Vabariigi Valitsuse ega justiitsministri väitega.

55. Õiguspärase ootuse põhimõte laieneb ka vastuvõetud ja avaldatud, reservatsioonideta, kuid veel mitte kohalduvale regulatsioonile. Õiguspärase ootuse põhimõte ei tähenda riigivõimule üksnes piirangut, vaid võimaldab sel ennat siduda nii, et isikutele antakse tulevikus kehtima hakkavate normide suhtes lubadus ja kindlus ning isikuid suunatakse sellega oma tegevust pikaajaliselt plaanima, sh julgustatakse investeerima. Sellist reguleerimisvõimalust ei tohi välistada ning ootust, et riik niisuguse lubaduse täidab, ei ole põhjust pidada ebamõistlikuks.

56. Vabariigi Valitsus toob välja, et praegusel juhul on tegemist investeerimismahuka valdkonnaga, mis tähendab, et ettevõtted planeerivad oma tegevust, sh kulusid pikalt ette. Veeseaduse § 9 lõike 7 teise lause järgi antakse vee erikasutusluba kuni viieks aastaks. Maapõueseaduse (MaaPS) § 37 lubab anda kaevandamisloa enamike vaidlusega seotud maavaraliikide puhul kuni 30 aastaks ja osa maavaraliikide puhul kuni 15 aastaks. Kui selle tähtaja jooksul maavaravaru ei ammendu ja ülejäänud kaevandamine ei ole teise kaevandamisloa alusel majanduslikult otstarbekas, võib loa anda ka 5 aasta võrra pikemaks perioodiks. MaaPS § 38 lõige 1 võimaldab väljastatud luba kuni 10 aasta võrra pikendada. Vee erikasutuse ja kaevandamisload tuleb avaldada Ametlikes Teadaannetes. Sealt nähtub, et praktikas ei ole tavatu, et kaevandamisluba on antud 10 või 15 aastaks (määratud tähtaeg) või 2020-ndate ja 2030-ndate aastateni (määrates tähtpäeva). Vee erikasutuslubade puhul on märgata mh väljaandmist kuni 2018. aastani või 5 aastaks. Seega on olemas ettevõtjaid, kellele on väljastatud vee erikasutus- ja kaevandamise lube, mis ulatusid vaidlusaluste normide kehtivusaega.

57. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium leidis 31. jaanuari 2012. aasta otsuses asjas nr 3-4-1-24-11, et isikutel oli õiguspärane ootus regulatsiooni püsimise suhtes kuni nende registreeringu lõpuni (punktid 51–52). Kaevandamis- või vee erikasutusloa adressaadil tekkis õiguspärane ootus määruse algsest regulatsioonist tulenevate tasumäärade kehtima jäämise suhtes siis, kui ta asus algset määrust usaldades korraldama oma majandustegevust, iseäranis tegema investeringuid tasumäärade lähtuvate kalkulatsioonide alusel. Kolleegium eeldab abstraktse normikontrolli kontekstis, et isikute seas, kellele oli enne soodsamate tasumäärade suurendamist

nende määrade kehtivusajaks antud kaevandamis- ja vee erikasutuslube, oli määrade kehtima jäämist usaldanud ettevõtjaid. Seevastu alates 9. oktoobrist 2012, mil avaldati määruste muudatused, pidi isikutele olema teada uute tasumäärade jõustumine. Pärast seda tähtpäeva tehtud investeeringud ei tekitanud enam õiguspärasest ootusest seniste tasumäärade kehtima jäämise suhtes.

58. Lähtuvalt eeltoodust leiab kolleegium, et vaidlustatud tasumäärade tõstmine riivas ettevõtlusvabadust koosmõjus õiguspärase ootuse põhimõttega.

II

59. Järgnevalt kontrollib kolleegium riive õigustatust. Selleks tuleb leida riive legitiimne eesmärk ja hinnata riive proportsionaalsust eesmärgi suhtes.

60. PS § 31 teise lause alusel võib ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimused ja korra sätestada seadusega. Tegemist on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega, mida võib piirata igal põhjusel, mis ei ole põhiseadusega vastuolus.

61. Seejuures tuleb aga arvestada, et ettevõtlusvabadust riivatakse koosmõjus õiguspärase ootuse põhimõttega. Üldjuhul on lubamatu suurendada kohustusi ehtsa tagasiulatuva jõuga õigusaktiga, mis tähendab, et õiguslikke tagajärgi ei tohi kehtestada juba minevikus tehtud tegudele. Tagasiulatuv jõud on ebahtne, kui see puudutab õigusakti vastuvõtmise ajaks alanud, kuid mitte veel lõppenud tegevust, täpsemalt, kui see kehtestab edasiulatuvalt õiguslikud tagajärjed minevikus alanud tegevusele. Praegusel juhul suurendati tasumäärasid üksnes edasiulatuvalt. Samas on sellel ebahtne tagasiulatuv jõud, kuna see puudutab ettevõtjate varem kavandatud ja juba alustatud tegevust ning tehtud investeeringuid. Ebahtne tagasiulatuv jõud on lubatud, kui avalik huvi regulatsiooni muutmise vastu kaalub üles isikute õiguspärase ootuse.

62. Vabariigi Valitsuse väitel oli tasumäärade tõstmine tingitud avalikust huvist loodusvarasid säästlikult kasutada ja riigi varadelt õiglasi tulu teenida. Justiitsminister toob välja, et suuremate tasumääradega tagatakse loodusvarade säästlik kasutamine kahju hüvitamise kaudu PS § 53 mõttes.

63. PS § 5 sätestab, et Eesti loodusvarad ja loodusressursid on rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult. PS § 53 järgi on igaüks kohustatud säästma elu- ja looduskeskkonda ning hüvitama kahju, mis ta on keskkonnale tekitanud. Kuna keskkonnakaitselised põhimõtted tulenevad põhiseadusest, leiab kolleegium, et ettevõtlusvabadust koosmõjus õiguspärase ootuse põhimõttega saab seetõttu põhiseaduspäraselt riivata. Ka keskkonnatasudega riigile tulu saamise eesmärk on põhiseadusega kooskõlas.

64. Kolleegium leiab, et praegusel juhul on legitiimseks eesmärgiks suunata ettevõtjaid loodusressursse säästvalt kasutama ja suurendada riigieelarve tulusid. Need eesmärgid hõlmavad ka riigi eesmärgi saada tasu loodusressursi kasutamise eest. Kui ettevõtjal lubatakse rahvuslikku rikkust oma ettevõtluses kasutada, omandab ettevõtja rahvusliku rikkuse arvel majandusliku hüve. Riik on PS §-dest 5 ja 53 tulenevalt õigustatud ja kohustatud tasandama sellise hüve riigile makstava õiglase tasu nõudmisega.

III

65. Edasi hindab kolleegium riive proportsionaalsust legitiimse eesmärgi suhtes. See tähendab riive sobivuse, vajalikkuse ja mõõdukuse hindamist.

66. Kolleegium leiab, et vaidlusaluste tasumäärade tõstmine on sobiv ja vajalik abinõu, suunamaks ettevõtjaid loodusressursse säästvalt kasutama ja suurendamaks riigieelarve tulusid.

67. Suuremad vee erikasutuse ja kaevandamise tasu määrad motiveerivad ettevõtjaid vett ja maavarasid tõhusamalt kasutama. Isegi kui vee ja maavara kasutamine ei vähene, laekub suuremate tasumäärade tõttu senisest rohkem raha. Kolleegium ei näe nende eesmärkide saavutamiseks sama tõhusaid, kuid ettevõtlusvabadust ja õiguspärasest ootusest vähem riivavaid abinõusid.

68. Riive mõõdukuse hindamisel tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 6. märtsi 2002. aasta otsus asjas nr 3-4-1-1-02, punkt 15). Praeguses asjas tuleb riive õigustamiseks analüüsida, kas eesmärk suunata ettevõtjaid loodusressursse säästvalt kasutama ja suurendada riigieelarve tulusid kaalub üles ettevõtlusvabaduse riive koosmõjus õiguspärase ootuse põhimõttega.

69. Õiguspärase ootuse põhimõtet piirab demokraatia põhimõte. Otseselt või kaudselt rahva mandaadile tuginevad poliitilised organid on põhimõtteliselt õigustatud oma varasemaid valikuid ajakohastama, kui sellega ei kahjustata ülemäära kehtivat regulatsiooni usaldanud isikuid. Seejuures saab õiguspärane ootus tekkida nii tähtajalise kui ka tähtajatu regulatsiooni puhul. Tähtajalist ja tähtajatut regulatsiooni tuleb õiguspärase ootuse riive mõõdukuse hindamisel siiski käsitada erinevalt. Tähtajaliselt antud õiguste ja piiratud kohustuste puhul on isikute õiguspärane ootus enam kaitstud kui tähtajatu regulatsiooni puhul. Tähtajalise regulatsiooni muutmiseks isikule ebasoodsas suunas peavad olema kaalukamad eesmärgid kui tähtajatu regulatsiooni muutmiseks.

70. Praeguses asjas on tegemist tähtajaliste regulatsioonidega. Kolleegium leiab, et ka 1. jaanuaril 2015 rakenduma pidanud regulatsiooni puhul tuli mõista seda nii, et seda kohaldatakse vähemalt 2015. aasta lõpuni. Arvestades seda, et tasumäärad nähti ette aastate kaupa ja iga tabeli tulp vastas ühele aastale, võis mõistlik ja hoolikas isik aru saada, et 2015. aasta tasumäär on tabelis sätestatud terveks aastaks. Ka kaevandamistasude määruse eelnõu seletuskirjas on märgitud: "Eelnõu eesmärk on kehtestada riigi omandisse kuuluva maavaravaru kaevandamisõiguse tasu määrad aastateks 2010–2015 [---]." Vee-erikasutustasu määruse eelnõu seletuskirjas öeldi: "Määruse eelnõus sätestatakse nimetatud vee erikasutusõiguse tasumäärad aastateks 2010–2015 (kaasa arvatud). [---] tasumäärad veevõtu eest pinnaveest või põhjaveekihtidest ajavahemikus 1. jaanuar 2010 kuni 31. detsember 2015."

71. Riive intensiivsust iseloomustab see, kuivõrd palju muudatus isikuid mõjutab. Tasumäärasid tõsteti nii vee erikasutustasude kui ka maavaratasude puhul alates 1. aprillist 2013 keskmiselt u 20%, alates 1. jaanuarist 2014 keskmiselt u 40%, alates 1. jaanuarist 2015 keskmiselt ligi 60% võrreldes varem samaks ajaks kehtestatud tasumääradega. Samas kaevandamistasude osakaal ärikuludes on madal ja mõju müügituludele ei ole seega suur.

72. Kolleegium leidis punktis 64, et riive legitiimseks eesmärgiks on ka riigieelarve tulude suurendamine. Riigieelarve tulude laekumine on kahtlemata oluline, kuna sellest sõltub riigi võimelisus täita oma kohustusi. Kohtu pädevus hinnata põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses fiskaalpoliitilisi otsustusi on üldjuhul piiratud. Arvestades seda, et riigil on palju erinevaid võimalusi eelarvetulude tagamiseks ja et praegu on küsimuse all tähtajalisest regulatsioonist tulenev õiguspärane ootus ning et tegemist ei ole erakorraliste asjaoludega (ootamatult saabunud ulatuslik majanduskriis vms), tuleb praeguses asjas asuda seisukohale, et üksnes riigi fiskaalhuvi ei kaalu õiguspärase ootuse põhimõtte riivet üles.

73. Eesmärk suunata ettevõtjaid loodusressursse säästvalt kasutama tuleneb põhiseaduses sätestatud keskkonnakaitse eesmärkidest. Keskkonnakaitse on kindlasti kaalukas eesmärk. Sellele, et põlevkivisektori keskkonnatasud ei kata kõiki tekitatud keskkonnakahjusid ja et see on olnud riigi poliitika pikemat aega, viitab Riigikontroll (aruanne Riigikogule "Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2012.–2013. aastal", Tallinn 2013, lk 46). Teisalt on tähtsad ka ettevõtlusvabadus ja õiguspärase ootuse põhimõte. Õiguspärase ootuse põhimõte on õigusriigi põhimõtte üheks oluliseks osiseks. Seetõttu ei saa asuda seisukohale, et keskkonnakaitsest lähtuv eesmärk oleks juba iseenesest sedavõrd kaalukas, et õiguspärase ootuse põhimõte peaks selle ees alati taganema.

74. Keskkonnakaitse vajadusele ja riigi fiskaalhuville vastandub seega ettevõtjate õiguspärane ootus. Maavarade kaevandamine on investeerimismahukas valdkond, mis on ka üheks põhjuseks, miks

kaevandamisload ja vee erikasutuse load antakse välja pikaks ajaks. Pikaajalise loa kehtivusajal sõltuvad ettevõtjate lõplikud kulud väga paljudest muutujatest. Võimalik ulatuslik asjaolude muutumine kaugemas tulevikus on seejuures paratamatuks riskiks. Algusaastatel tasuda tulevad keskkonnatasud või nende muudatus võib moodustada sellest väikese osa. Oluline on aga see, et lähitulevik on paremini prognoositav. Kui selleks ajaks on kehtestatud tähtajalised regulatsioonid, siis nende püsimine on ettevõtjate jaoks oluliseks kriteeriumiks tegevuse planeerimisel. Muutmise määрусega suurendatud tasumääradega mõjutati ettevõtjate kulusid ligi kolmel lähemal aastal. Arvestades valdkonna investeerimismahukust ja investeeringute pikaajalisust, on 2–3 aastat lühikeseks tähtajaks. Mida lühem on tähtajalise regulatsiooni tähtaeg, seda kaalukamad peavad olema õigustused õiguspärase ootuse põhimõtte riiveks.

75. Vabariigi Valitsus õigustab tasumäärade tõstmist üldjoontes nelja argumendiga: 1) Vabariigi Valitsusel on vältav kohustus lähtuda KeTS-s sätestatud põhimõtetest; 2) maavaravaru olukorra halvenemist tuleb vältida – kaevandamismahtu piiratakse kaevandamislubadega, kaevandamistasudega suunatakse kasutamise säästlikkust; 3) tasumäärade kehtestamisel 2009. aastal vältas majanduskriis ja tuleviku prognoosimine oli keerukas; 4) 2012. aastal hindas Vabariigi Valitsus sotsiaalse ja majandusliku olukorra, loodusvarade kasutamise suurenemise ning ressursitõhususe olulised aspektid ümber, ressursitõhusus sai olulise kaalu.

76. Vabariigi Valitsuse vältav kohustus lähtuda KeTS-st ja vältida maavaravaru seisundi halvenemist on kolleegiumi hinnangul sellised asjaolud, mida Vabariigi Valitsus teadis ja pidi arvestama tasude kehtestamisel 2009. aastal. Kohustus arvestada KeTS-s sätestatud põhimõtetega oli samasugune ka vee erikasutustasu määрусega ja kaevandamistasude määрусega kehtestamise ajal. Maavaravaru olukord ei ole vahepeal järsult halvenenud, seda kinnitab mh Vabariigi Valitsus (vt eespool punktis 27). Kuna senised tasumäärad jäid seadusega kehtestatud vahemikku, ei esinenud tasude tõstmiseks ka tungivat vajadust, et saada õiglast tasu loodusressursi kasutamise eest.

77. Majanduslangus 2009. aasta teises pooles on üldteada asjaolu. Seejuures on samuti üldteada, et majanduse arengu tsüklilisuse tõttu järgneb majanduslangusele eelduslikult tõus, mille intensiivsust ega saabumise aega ei ole võimalik täpselt ennustada. Majandusarengu prognoosimine on alati keeruline ja harva täpne keskmises ja pikas perspektiivis. Kuigi paljud arengud võivad olla üldjoontes ettenähtavad, on õiguspärase ootuse seisukohalt oluline, kas majanduses on toimunud vähetõenäolisi arenguid, millega regulatsiooni kehtestamisel ei pidanud arvestama ja millest tulenevalt on tarvilik seniseid valikuid korrigeerida. Menetlusosalised ei ole välja toonud, et pärast 2009. aastat oleks toimunud mingeid vähetõenäolisi arenguid.

78. Ka Vabariigi Valitsuse viidatud "Keskkonnatasude mõjuanalüüs" (vt eespool punkt 28), mis põhines 2000.–2010. aasta keskkonnakasutuse käsitlusel, ei viita oluliselt muutunud asjaoludele, vaid käsitleb suuresti andmeid, mida sai kasutada juba 2009. aastal. Menetlusosalised ei ole välja toonud ja kohtule ei ole teada asjaolusid, millest lähtuvalt oleks sarnast analüüsi 2009. aastal tehes, lähtudes 2000.–2008. aasta andmetest, jõutud oluliselt teistsugustele seisukohtadele, kui jõuti ka kaht järgnenud aastat arvesse võttes. Vabariigi Valitsus saanuks seesuguse analüüsi tellida ka enne tasumäärade kehtestamist 2009. aastal. Analüüsi valmimine iseenesest ei ole käsitatav olulise keskkonna- ega majandusolukorra muudatusena.

79. Vabariigi Valitsus viitab asjaolude ümberhindamisel muuhulgas Euroopa Liidu juhtalgatusele "Ressursitõhus Euroopa 2020". Tegemist on strateegiadokumendiga, mitte määрусega ega direktiiviga, millest tuleneks riigile vahetu kohustus mingis suuruses keskkonnatasusid kehtestada või teatud keskkonnatasude poliitikat rakendada ja mis võiks eraldivõetuna või koosmõjus muude eespool käsitletud asjaoludega õigustada isikute õiguspärase ootuse riivet.

80. Ainus muutus võrreldes 2009. aastaga oli järelikult see, et Vabariigi Valitsus otsustas 2012. aastal anda keskkonnakaitse erinevatele aspektidele teistsuguse kaalu. Arvestades seda, et tasumäärad olid kehtestatud reguleerimisvaldkonna mõttes lühikeseks perioodiks ja kooskõlas seadusega ning et vahepeal ei ole asjaolud ootamatult ega ulatuslikult muutunud, leiab kolleegium, et eesmärk suunata ettevõtjaid loodusressursse säästvalt kasutama ja suurendada riigieelarve tulusid ei kaalu üles ettevõtlusvabaduse riivet koosmõjus õiguspärase ootuse põhimõttega.

81. Õiguskantsler taotles tasumäärade põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks tunnistamist selliselt, et jääksid kehtima 2013. aasta 1. jaanuarist kehtestatud tasumäärad. Need on aga väiksemad kui määruste varem kehtinud redaktsioonide alusel 1. jaanuaril 2014 ja 1. jaanuaril 2015 rakenduma pidanud tasumäärad (v.a jahutusvee võtmise tasu muudest veekogudest kui Tallinna veevarustussüsteemi kuuluvatest veekogudest, kus tasumäär jäänuks samaks, ning dolokivi ja lubjakivi täitepinnase ning turba tasumäärad, kus tasumäärad jäänuks 2014. aastal 2013. aasta tasemele). Ettevõtlusvabadust koosmõjus õiguspärase ootuse põhimõttega ei riku mitte uute regulatsioonide kehtestamine iseenesest, vaid see, et kehtestati suuremad tasumäärad. Seetõttu tuleb tasumäärad põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks tunnistada üksnes seniseid tasumäärasid ületavas osas.

82. Lähtuvalt eeltoodust tunnistab kohus PS §-dega 10 ja 31 vastuolus olevaks ja kehtetuks vee-erikasutustasu määrase § 1 osas, milles see kehtestab vee erikasutusõigsuse eest suuremad tasumäärad kui enne 12. oktoobrit 2012 sama määrase kohaselt kehtinud vastavad tasumäärad, tuginedes põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 15 lõike 1 punktile 2. Samuti tuleb põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks tunnistada kaevandmistasude määrase § 1 osas, milles see kehtestab kaevandamisõigsuse eest suuremad tasumäärad kui enne 12. oktoobrit 2012 sama määrase kohaselt kehtinud vastavad tasumäärad. Seega jäävad kehtima 2013. aastaks tasumäärad, mida rakendati 1. jaanuarist 2013. 1. jaanuarist 2014 ja 1. jaanuarist 2015 rakenduvad tasumäärad ulatuses, milles need olid kehtestatud määruste eelmiste redaktsioonidega.

IV

83. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve otsustel on tagasiulatuv jõud (vt Riigikohtu üldkogu 10. märtsi 2008. aasta otsus kohtuasjas nr 3-3-2-1-07, punktid 19–20). See tähendab, et vahetult määruste alusel deklareeritud ja makstud tasusid on põhiseaduse vastaseks tunnistatud osa ulatuses tasutud ettenähtust suuremas summas KeTS § 44 punkti 1 mõttes. Need tuleb tagastada KeTS 6. peatükis sätestatud korras. Kehtiva haldusakti alusel makstud tasude tagastamist ei ole sõltumata käesolevast otsusest võimalik nõuda ilma haldusakti kehtetuks tunnistamise või muutmiseta (haldusmenetluse seaduse § 60).

Priit Pikamäe

Otto Järvesaar

Jaak Luik

Ivo Pilving

Jüri Pöld



