



Õiguskantsler

Rainer Kuulme
Advokaadibüroo Lillo & Partnerid
advokaat@advokaat.ee
rainer.kuulme@advokaat.ee

Teie 02.08.2014 nr

Meie 26.08.2014 nr 6-1/141027/1403545

**Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta
Kerge kütteõli aktsiisimäära tõus**

Austatud härra Kuulme

Tänan Teid mulle 02.08.2014 saadetud pöördumise eest.

Oma kirjas palute mul kontrollida Riigikogus 01.07.2014 vastu võetud alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse, alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse muutmise seaduse ning vedelkütuse erimärgistamise seaduse muutmise seaduse (edaspidi *ATKEAS jt seaduste muutmise seadus*) vastavust põhiseadusele. Olete seisukohal, et seadus on põhiseadusega vastuolus osas, milles see näeb ette kerge kütteõli aktsiisimäära 350% tõusu alates 01.01.2015 ja keelab kasutada kütmiseks erimärgistatud diislikütust alates 01.05.2015. Märgite, et nende muudatustega kaasneb erimärgistatud vedelkütust hoone kütmiseks ning sooja vee saamiseks kasutanud leibkondadele ja ettevõtjatele ligi 40%-ne küttekulude tõus. Leiate, et muudatuste tegemisel on seadusandja käitunud inimeste suhtes sõnamurdlikult, sest ei ole jätnud leibkondadele ja ettevõtjatele piisavalt aega, et nad saaksid selliste oluliste muudatustega mõistlikult kohaneda. Leiate, et seadusandja eksis õiguskindluse põhimõtte vastu.

Samuti olete arvamisel, et osutatud muudatuste tegemisel rikkus seadusandja ka võrdse kohtlemise põhimõtet. Selgitate, et muudatuste jõustumisel peavad leibkonnad maksma hinnatõusu täies ulatuses ise kinni. Samal ajal ütleb seletuskiri ATKEAS jt seaduste muutmise seaduse juurde, et reisijateveol (raudteeveol ja laevastamisel) kütuse hinnatõusuga kaasnevad täiendavad kulud kaetakse täielikult riigieelarvest.

Nõrdimust valmistab Teile ka asjaolu, et ATKEAS jt seaduste muutmise seaduse menetlemisel on lubatud võtta kasutusele toetuskeeme, mille abil kompenseeritaks seni erimärgistatud vedelkütust kodu kütmiseks kasutatud leibkondadele osa küttesüsteemi väljavahetamise kulust, kuid neid toetuskeeme ei ole veel välja töötatud.

Teatan Teile, et olen Teile avalduse läbi vaadanud. Ma ei tuvastanud, et ATKEAS jt seaduste muutmise seadust vastu võttes oleks seadusandja eksinud põhiseaduse vastu. Alljärgnevalt põhjendan oma seisukohta.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

Õiguskindlusega seonduvad küsimused

1. Põhiseaduse §-s 10 sätestatud õigusriigi põhimõttest tuleneb õiguskindluse printsiip, mis muu hulgas nõuab, et igaühel oleks võimalus kujundada oma elu mõistlikus ootuses, et õiguskorraga talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsetena ega muutu rabavalt ebasoodsas suunas (nn õiguspärase ootuse põhimõte).¹ Õiguspärase ootuse põhimõte kaitseb isiku autonoomiat: et isik saaks vabalt tegutseda ja oma õigusi realiseerida, peab tal olema võimalus planeerida ning vähemalt mõistlikul määral ette näha oma tegude tagajärgi.²
2. Õiguspärase ootuse põhimõte ei tähenda aga, et isiku õiguste piiramine või soodustuste lõpetamine on üldse lubamatu.³ Riigikohus on oma praktikas asunud seisukohale, et õiguskindluse printsiip ei nõua õigusliku regulatsiooni kivistumist: seadusandjal võib olla vajalik kehtestada regulatsioone, mis mõjutavad isikute juba tekkinud õiguspositsioone negatiivselt. Kohus rõhutas, et otsus selle kohta, milliseid reforme läbi viia ja milliseid ühiskonnagruppe nende reformidega eelistada, on seadusandja pädevuses.⁴
3. Uute regulatsioonide jõustamiseks tuleb siiski ette näha mõistlik aeg, mille jooksul adreassaadid saaksid uute normidega tutvuda ning oma tegevuse vastavalt ümber korraldada. Riik ei või kehtesta uusi regulatsioone meelevaldselt ja n-ö üleöö.⁵ Seda reeglit nimetatakse *vacatio legis*'e ehk n-ö mõistliku kohanemisaja põhimõtteks.
4. Universaalset valemit mõistliku *vacatio legis*'e pikkuse leidmiseks ei ole võimalik välja töötada. Siiski annab Riigikohtu praktika juhtnööre, mille abil saab igaks konkreetseks juhtumiks määrata optimaalse muudatustega kohanemise perioodi. Nii on Riigikohus selgitanud, et uue normi vastuvõtmise ja jõustumise vahele jääva perioodi mõistlikkust saab hinnata, arvestades vaatluse all oleva õigussuhte iseloomu, õigussuhte muutmise ulatust ning sellest tulenevat vajadust ümberkorraldusteks normiadreassaatide tegevuses, samuti hinnates, kas muudatus õiguslikus olustikus oli ettenähtav või ootamatu.⁶ Mõistliku kohanemisperioodi pikkus sõltub Riigikohtu hinnangul ka sellest, kuivõrd intensiivne on muudatus isikute jaoks: mida mõjuvam on muudatus, mida rohkem läheb inimesel aega oma elu või ettevõtluse ümberkorraldamiseks ja seda pikem peab olema aeg uute reeglitega kohanemiseks.⁷
5. **Teie vaidlustatud muudatused**, mille kohaselt kerge kütteõli erimärgistamine lõpetatakse, erimärgistatud diislikütust soojuse tootmiseks kasutada ei või⁸ ja kerge kütteõli aktsiisimäära tõstetakse seniselt 110,95 eurolt 392,92 eurole 1000 liitri kerge kütteõli kohta ning mille tagajärjel muutub hoonete kütmine mõnede kodumajapidamiste ja ettevõtjate jaoks ca 40% kallimaks, **omavad kindlasti märkimisväärsed mõju kõikidele nendele isikutele, keda need**

¹ Vt nt RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, p 13; RKPJKo 31.01.2012, nr 3-4-1-24-11, p 50.

² Ernits, M. Kommentaar § 10 juurde. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2008. Lk 122. Komm 3.4.3.2.

³ Vt nt RKHKo 29.03.2006, nr 3-3-1-81-05, p 14: „Usalduse kaitse ei ole absoluutne, kuid see on oluline õiguslik põhimõte [---]“.

⁴ RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, p 14.

⁵ RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, p 26.

⁶ RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, p 26.

⁷ Vt ka RKHKo 15.10.2006, nr 3-3-1-33-06, p 18: „Olulisi muudatusi kaasa toov õigusakt tuleks vastu võtta võimalikult aegsasti enne jõustumist selleks, et anda adreassaatidele piisavalt aega sellega tutvumiseks ja oma tegevuses ümberkorralduste tegemiseks“.

⁸ See muudatus tuleneb ATKEAS jt seaduste muutmise seaduse § 3 punktist 3.

puudutavad. Samas tuleb märkida, et muudatustega kohanemiseks jäetud aeg on vaidlusalusel juhtumil suhteliselt pikk. Selgitan.

6. Minule teadaolevalt asjaolu, et ATKEAS jt seaduste muutmise seaduse järgi lõpetatakse alates 01.01.2015 kerge kütteõli erimärgistamine ning kerge kütteõli aktsiisimäär tõuseb, ei tekita kerge kütteõliga hooneid kütvatele isikutele iseenesest probleeme, sest kerge kütteõli on asendatav kõrgema kvaliteediga erimärgistatud diislikütusega.⁹ Erimärgistatud diislikütuse aktsiisimäär jääb pärast 01.01.2015 võrdseks praeguse kerge kütteõli aktsiisimääraga.¹⁰ Kuivõrd erimärgistatud diislikütuse aktsiisimäär alates 2015. a algusest ei tõuse ning erimärgistatud diislikütust võib hoonete kütmiseks kasutada kuni 01.05.2015, võib sellest järeldada, et kerge kütteõli aktsiisimäära tõus kui selline ei avalda kuni 01.05.2015 mõju erimärgistatud vedelkütustega seni hooneid kütnud isikutele.

7. 01.07.2014, mil Riigikogu võttis vastu vaidlusaluseid muudatusi sisaldava ATKEAS jt seaduste muutmise seaduse¹¹, ja 01.05.2015, mil muudatused hakkavad avaldama isikutele mõju, vahele jääb kümne kuu pikkune periood. Leian, et isegi arvestades muudatuste tõsidust, on selline *vacatio legis* mõistlik.¹² Lisaks tuleb tõdeda, et muudatuste täielikku mõju saavad normiadressaadid suure tõenäosusega tunda alles alates 2015.–2016. a kütteperioodi algusest, st sügisel 2015.¹³ Nii võib öelda, et seadusandja on jätnud inimestele muudatusega kohanemiseks aega veidi üle aasta.

8. Kokkuvõttes ei näe ma, et vaidlusalusel juhul oleks *vacatio legis* ebapiisav ning et seadusandja eiks muudatuse tegemisel põhiseaduse põhimõtete vastu.

9. Samuti ei saa ma kahjuks nõustuda Teie seisukohaga, et seadusandja on käitunud nende isikute suhtes, kes „soetasid või ehtasid endale kas elamiseks või ettevõtluse tarbeks hooned õliküttel (kerge kütteõli ja erimärgistatud diislikütus)“, äärmiselt sõnamurdlikult. Leian, et seadusega ei ole kunagi antud erimärgistatud vedelkütuseid kütteainena kasutavatele isikutele subjektiivset õigust loota, et need kütuste liigid püsivad, need jäävad odavateks ja et valdkonnad, kus neid on lubatud kasutada, ei muutu. Lisaks ei sätesta ükski seadus tähtaega, mille jooksul on erimärgistatud vedelkütuseid lubatud kütmiseks kasutada.¹⁴

⁹ Viidatud teabe esitas minu nõunikule 28.05.2014 telefoni teel Rahandusministeeriumi tolli- ja aktsiisipoliitika osakonna peaspetsialist Lauri Lelumees. Olen saanud sellele teabele kaudse kinnituse ka Riigikogu rahanduskomisjoni 26.06.2014 erakorralise istungi protokollist nr 218 (vt lk 5) ning seletuskirjast ATKEAS jt seaduste muutmise seaduse eelnõu nr 682 juurde (mõlemad dokumendid on kättesaadavad Riigikogu veebilehelt: http://www.riigikogu.ee/index.php?page=en_vaade&op=ems&enr=682SE&koosseis=12).

¹⁰ Praegu kehtiva ATKEAS § 66 lg 7 järgi on eriotstarbelise diislikütuse aktsiisimäär sama, mis kerge kütteõli aktsiisimäär – 110,95 eurot 1000 liitri kohta. 01.01.2015 jõustuva ATKEAS redaktsiooni § 66 lg 7¹ järgi tõuseb kerge kütteõli aktsiisimäär 392,92 euron 1000 liitri kerge kütteõli kohta, kuid eriotstarbelise diislikütuse aktsiisimäär jääb samaks, mis praegugi – 110,95 eurot 1000 liitri eriotstarbelise diislikütuse kohta (vt 01.01.2015 jõustuva ATKEAS redaktsiooni § 66 lg 7).

¹¹ ATKEAS jt seaduste muutmise seaduse eelnõu nr 682 menetluskäiguga saate tutvuda Riigikogu veebilehel: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=eadd6d88-efa7-45c4-9638-a383e2bcf8a1&>.

¹² Pean vajalikuks juhtida Teie tähelepanu asjaolule, et ATKEAS jt seaduste muutmise seaduse eelnõu esialgne versioon, mille osas ma avaldasin rahandusministrile oma 12.05.2014 kirjas nr 18-2/140635/1402114 arvamuse (arvamuse terviktekst on kättesaadav Õiguskantsleri Kantslei avalikust dokumendiregistrist: <http://adr.rik.ee/okk/dokument/3710166>), ei näinud ette, et ajavahemikul 01.01.2015–01.05.2015 on erimärgistatud diislikütust võimalik kasutada kütmiseks ja soojuse tootmiseks. Seega eelnõu esialgse versiooni järgi tabaks ca 40%-ne hinnatõus erimärgistatud vedelkütuseid kütteainena kasutavaid inimesi juba 01.01.2015 ning *vacatio legis* oleks osutunud nelja kuu ehk pea poole võrra lühemaks.

¹³ Mõõnan, et ajavahemikul alates maist 2015 kuni 2015.–2016. a kütteperioodi alguseni tuleb vedelkütust kütmiseks kasutavatel isikutel maksta rohkem vee soojendamise eest.

¹⁴ Vrd RKPJKO 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, pp 18–19.

10. Sellest tulenevalt olen ma seisukohal, et kui seadusandja võttis vastu otsuse lõpetada kerge kütteõli erimärgistamise alates 01.01.2015 ning mitte lubada kasutada alates 01.05.2015 kütmiseks ja soojuse tootmiseks erimärgistatud diislikütust, ei eksinud ta õiguskindluse põhimõtte vastu.

Võrdse kohtlemisega seonduv küsimus

11. Teie avaldusest tulenevalt tekitab Teile pahameelt ka asjaolu, et kui reisijateveoga tegelevatele ettevõtjatele (raudtee ja laevandus) katab riik ATKEAS jt seaduste muutmise seadusest tulenevatest muudatustest tingitud kütuse hinna tõusuga kaasnevad kulud täielikult riigieelarvest, siis nendele ettevõtjatele ja leibkondadele, kes kasutavad erimärgistatud vedelkütuseid kütmiseks ja kes samuti peavad kandma ATKEAS jt seaduste muutmise seadusest tulenevalt kulusid, riik sellist toetust ei taga. Leiate, et see on vastuolus võrdse kohtlemise põhimõttega.

12. Mõistan, et seadusandja soov kompenseerida riigieelarvest muudatustest tingitud kulud ainult osale muudatustest puudutatud isikutest võib tekitada meelehärmi. Samas ei saa minu hinnangul seda seadusandjale praegusel juhul ette heita. Nimelt on Teie avalduses kirjeldatud kulude kompenseerimise puhul tegemist seadusandja poliitilistest eesmärkidest lähtuvalt ettevõtjatele antava soodustusega. Sedalaadi soodustuste andmisel on seadusandjal aga küllaltki lai otsustusõigus selles osas, keda ja millistel tingimustel eelistada.¹⁵

13. Lubades kompenseerida raudteel ja merel reisijaid vedavatele ettevõtjatele erimärgistatud vedelkütuste kasutamise lõpetamisega seonduvad täiendavad kulud, soovib seadusandja vältida seda, et muudatusega kaasneb reisijateveoteenuse hinna tõus. Seletuskirjas ATKEAS jt seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde on nt selgitatud, et kui erimärgistatud kütuste kasutamise lõpetamist raudtee-ettevõtjatele riigieelarvest ei kompenseeritaks, siis tõuseks rongipileti hind ligi 20%. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hinnangul oleks selline hinnatõus „ilmselgelt rohkem, kui turg kannataks, arvestades, et [2014.] aasta algusest juba tõusid pileti hinnad [---]“.¹⁶ Seega omab seadusandja otsus pakkuda reisijateveoga tegelevatele ettevõtjatele Teie avalduses kirjeldatud soodustust küllaltki laia kandepinda, mõjutades tarbijatele osutatavate olulise reisijateveoteenuse hindu ning Eesti majanduse ühe haru – transpordi – arengut tervikuna.

14. Lisaks pean vajalikuks märkida, et erimärgistatud vedelkütuste kütmiseks kasutamise lõpetamise olukorras ei jää ka kodumajapidamised riigi toetustest täiesti ilma. Nimelt kavandavad Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium koostöös Kredexi ja Rahandusministeeriumiga toetusmeetmeid väikeelamute energialahenduste muutmiseks 2014–2017. aastal.¹⁷ 09.07.2014 esitas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium teistele ministeeriumitele kooskõlastamiseks eelnõu määrusest, mille eesmärgiks on kehtestada väikeelamute vedelküttega kütteseadme väljavahetamise toetamise tingimused ja kord. Eelnõu ja selle seletuskirjaga saate tutvuda eelnõude infosüsteemi vahendusel.¹⁸

¹⁵ Vrd RKPJKo 27.12.2011, nr 3-4-1-23-11, p 68.

¹⁶ Vt seletuskiri ATKEAS jt seaduste muutmise seaduse eelnõu nr 682 juurde, lk 23, kättesaadav Riigikogu veebilehel: http://www.riigikogu.ee/index.php?page=en_vaade&op=ems&enr=682SE&koosseis=12.

¹⁷ Vt seletuskiri ATKEAS jt seaduste muutmise seaduse eelnõu nr 682 juurde, lk 21–22.

¹⁸ Vt Majandus- ja taristuministri määruse „Väikeelamute vedelküttega kütteseadme vahetamise toetuse kasutamise tingimused ja kord“ eelnõu ning selle menetlusinfo: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/0eb8e415-6947-420a-bec7-5fc533e8012a>.

Selle selgitusega lõpetan ma Teie avalduse menetlemise. Tänan Teid minu poole pöördumast. Palun vabandust, et mu menetlus ei toonud Teile meelepärast tulemust.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Hent Kalmo
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel