



Õiguskantsler

Teie 28.08.2014 nr

Meie 01.10.2014 nr 6-1/141026/1404080

**Vastus täiendavale pöördumisele
Muudatused seoses kodu kütmiseks kasutatavate kütuste maksustamisega**

Lugupeetud

Pöördusite minu poole 29.07.2014 ning palusite mul hinnata 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*) põhiseaduspärasust. Teile tekitas nõrdimust eelkõige see, et ATKEAS jt seaduste muutmise seadusega lõpetatakse alates 01.01.2015 kerge kütteõli erimärgistamine, tõstetakse märkimisväärselt selle kütuse aktsiisimäära ning et alates 01.05.2015 keelatakse erimärgistatud diislikütuse kasutamine kütmiseks. Vastasin Teile 26.08.2014 kirjaga nr 6-1/141026/1403544.

28.08.2014 saatsite mulle täiendava pöördumise. Selles pöördumises palusite mul veel kord kontrollida ATKEAS jt seaduste muutmise seaduse vastavust põhiseadusele ning esitasite järgmised küsimused:

- 1) Kas on õiguspärane, et ainult ühe kütteoliigi aktsiisimaks on ligi 20 korda suurem, kui mistahes teisel kütusel?
- 2) Miks ei käsitletud ma Teile 26.08.2014 saadetud kirjas oma arvamust ATKEAS jt seaduste muutmise seaduse kohta, mille koostas selle seaduse eelnõu menetlemise ajal ja saatsin 12.05.2014 rahandusministrile ning millele on viidatud ka ATKEAS jt seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas? Miks jõudsin Teile 26.08.2014 saadetud kirjas teistsugusele järeldusele, kui rahandusministrile 12.05.2014 saadetud kirjas?
- 3) Miks ma leidsin, et 10 kuud on piisav aeg selleks, et vahetada välja kütteseadmeid?
- 4) Miks ma ei maininud oma 26.08.2014 kirjas hiljutist Riigikohtu otsust kaevandustasumäärade ennatliku tõusu kohta?

Lisaks märkisite oma 28.08.2014 täiendavas pöördumises järgnevat:

- 5) Minu 26.08.2014 kirjas mainitud vedelkütuse erimärgistamise seaduse § 8¹ – rakendussäte, mis reguleerib seda, kuidas peaks toimima inimene, kelle valdusesse jääb pärast 01.05.2015 erimärgistatud diislikütust, mida ta ei tohi enam kasutada – ei selgita, „kuidas tagastatakse juba tasutud aktsiisimaks“. Samuti on tegemist „tingimusliku korraga“, mis üksnes võimaldab tagastada kütuse aktsiisilaopidajale, kuid ei kohusta aktsiisilaopidajat tarbijalt kütust vastu võtma. Lisaks ei pruugi praktikas kütuse väljapumpamine maa-alusest mahutist olla võimalik, sest klapid on ühesuunalised.
- 6) Kui Te avasite minu 26.08.2014 digiallkirjastatud kirja, siis tarkvara näitas Teile teate, et digiallkiri ei ole kehtiv. Palusite saata kehtiva allkirjaga dokument.

Õiguskantsleri Kantselei

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

- 7) Tegite mulle ettepaneku eemaldada minu 26.08.2014 kirjalt juurdepääsupiirang. Põhjendasite seda asjaoluga, et muudatused kerge kütteõli aktsiisiga maksustamisel pakuvad avalikkuse jaoks suurt huvi ning seetõttu peab meie kirjavahetus olema avalik.

Täna Teid 28.08.2014 minuni jõudnud täiendava pöördumise eest. Teatan Teile, et minu seisukoht, mille järgi ei ole kerge kütteõli erimärgistamise lõpetamine, kerge kütteõli aktsiisimäära tõstmine ning erimärgistatud diislikütuse kütmiseks kasutamise keelamine põhiseadusvastane, ei ole muutunud.

Järgnevalt käsitlen Teile 28.08.2014 kirjas esitatud küsimusi ja märkusi.

1. Kirjutasite oma 29.07.2014 ning 28.08.2014 pöördumistes, et kergelt kütteõli maksustatakse Eestis ebaoproportsionaalselt kõrge aktsiisimääraga. Sellisele järeldusele jõudsite Te kerge kütteõli ning teiste kütuste (põlevkivi, raske kütteõli, kivisüsi) aktsiisimäärasid võrreldes. Saan aru, et Teile arvamusel ei aita kirjeldatud olukord kaasa eesmärgile vähendada fossiilsetest kütustest eralduvat CO₂ ja suunata tarbijaid kasutama taastuvaid energiaallikaid.

Selgitan Teile, et poliitika kujundamine ning seda mh ka keskkonnakaitset ja maksustamist puututavates küsimustes kuulub Riigikogu pädevusse. Seadusandjal on väga lai kaalutlusruum otsustamisel, millised on näiteks keskkonnakaitse prioriteedid ning keda, kuidas ja millise maksumääraga maksustada (vt ka põhiseaduse § 113)¹. Mina ei leia, et kehtestades erinevad maksumäärad erinevatele kütustele, oleks seadusandja eksinud mõne põhiseaduse põhimõtte vastu. Seda aga, kas üks või teine seadusandja otsus on tema väljakuulutatud poliitilisi eesmärke arvestades otstarbekas, ei ole ma kahjuks pädev hindama.

2. Vastuseks Teile 2. küsimusele teatan, et minu 26.08.2014 kiri nr 6-1/141026/1403544 sisaldab selgitust selle kohta, miks minu järeldus *vacatio legis*'e piisavuse kohta ei ühti mu varasema seisukohaga, mida väljendasin rahandusministrile 12.05.2014 saadetud kirjas. Põhjuseks on see, et ATKEAS jt seaduste muutmise seaduse eelnõu menetlemise portsessis, sh pärast minu 12.05.2014 pöördumist rahandusministri poole on eelnõu oluliselt muudetud. Muudatuste tulemusel saavad inimesed kütta oma kodusid erimärgistatud vedelkütusega 2014–2015 kütteperioodi lõpuni, sh kuni 01.05.2015. Eelnõu esialgne versioon ei näinud seda võimalust ette ajavahemikuks 01.01.2015–01.05.2015. See tähendab, et eelnõu esialgse versiooni seadusena vastuvõtmise korral oleks ca 40%-line hinnatõus tabanud erimärgistatud vedelkütust kütteainena kasutavaid kodumajapidamisi juba 01.01.2015 – st keset kütteperioodi ning nelja kuu võrra varem, kui tegelikkuses vastuvõetud seadus ette näeb.²

3. Küsisite, miks ma leidsin, et kümme kuud on piisav aeg, et vahetada välja väikeelamu kütteseadmeid. Selgitan, et ATKEAS jt seaduste muutmise seadusest tulenevate muudatustega kohanemiseks jäetud aja põhiseaduspärasuse hindamisel ei ole määrava tähtsusega see, kas 1. maiks 2015 on võimalik küttesüsteemi välja vahetada, ega see, millised kulud sellega kaasnevad. Selle põhjuseks on, et ATKEAS jt seaduste muutmise seaduse vastuvõtmisel ei keelanud seadusandja kasutada kodude kütmiseks kergelt kütteõli või diislikütust (st kasutada ühte või teist kütteseadet) ega kohustanud kedagi küttesüsteemi ümber ehitama. Olemasolevate vedelküttega põhinevate kütteseadmete kasutamine on lubatud ka edaspidi, kuid ATKEAS jt seaduste muutmise seaduse mõjul muutub nendes kasutatava kütuse hind. Teisisõnu öeldes ATKEAS jt seaduste muutmise seaduse mõjul ei pea tarbija kümne kuuga mitte ehitama ümber oma küttesüsteemi, vaid kümne

¹ Seda otsustusõigust piirab nt Euroopa Liidu õigus, nagu ma olen Teile selgitanud 16.06.2011 kirjas nr 6-1/110624/1103147, ja ka põhiseaduses sätestatud põhimõtted. Viimase kohta vt kommentaarid põhiseaduse § 113 juurde, eriti kommentaar 7. L. Lehis, K. Lind. Kommentaarid § 113 juurde. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2012, Tallinn. Lk 671. Kommentaarid on kättesaadavad ka arvutivõrgust: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-8/pg-113/>.

² Vt pln ka 26.08.2014 kiri nr 6-1/141026/1403544, lk 3, joonealune viide nr 10.

kuuga tuleb tal kohaneda sellega, et kodusooja hind läheb kõrgemaks. Sellega kohanemiseks on kümme kuud minu hinnangul piisav aeg. Seejuures tuleb arvestada, nagu ma ka eelnevalt viitasin, et seadusandjal on maksude määramisel ulatuslik kaalutlusruum, mille kontroll põhiseaduslikkuse järelevalve kaudu on piiratud.

4. Väljendasite 28.08.2014 kirjas rahulolematust sellega, et ma ei maininud oma 26.08.2014 kirjas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 16.12.2013 otsust nr 3-4-1-27-13 (nn kaevandustasumäärade otsus). Saan Teie 28.08.2014 kirjast aru, et Teie hinnangul peaks selle otsuse järeldusi kohaldama kerge kütteõli aktsiisimäära tõusu küsimusele, sest ka selle otsuse keskmeks oli küsimus avalik-õigusliku rahalise kohustuse tõstmisest.

Selgitan, et ma ei viidanud oma 26.08.2014 kirjas kaevandustasumäärade otsusele seetõttu, et selle otsuse järeldused ei ole minu hinnangul Teie 29.07.2014 pöördumises tõstatatud küsimuse kontekstis asjakohased. Teie viidatud Riigikohtu otsuse keskseks küsimuseks ei olnud küsimus *vacatio legis*'e ehk muudatustega kohanemiseks jäetud aja piisavusest, mis on aktuaalne kütteõli aktsiisimäära tõusu ning erimärgistatud diislikütuse kütmiseks kasutamise keelamise puhul. Kaevandustasumäärade otsuse keskseks küsimuseks oli küsimus teise õiguskindluse põhimõtte alaprintsiibi – õiguspärase ootuse põhimõtte – järgimisest.³

Õiguspärase ootuse põhimõtte rikkumisest ehk seadusandja käitumise sõnamurdlikkusest oleks võimalik rääkida siis, kui kerget kütteõli kütteainena kasutavatele isikutele oleks mõne varasema seadusega antud subjektiivne õigus loota, et selle kütuseliigi hind või selle aktsiisimäära suurus jäävad muutumatuteks. Näiteks oleks sellest põhjust rääkida, kui mõni seadus oleks sätestanud kerge kütteõli aktsiisimäärad kindlaks ajavahemikuks ning seadusandja oleks otsustanud neid määrasid (lühikese etteteatamise ajaga) muuta. Samuti esineks eksimine õiguspärase ootuse põhimõtte vastu siis, kui mõni seadus oleks sisaldanud keelu või piirangud kerge kütteõli aktsiisimäära muutmiseks, kuid seadusandja oleks neid ignoreerinud.⁴ Vaidlusalusel juhul ühtegi nimetatud olukordadest ei esinenud. Seetõttu ei ole see juhtum analoogne kaevandustasumäärade otsuses käsitletud situatsioonile.

5. Teie tähelepanek alates 01.01.2015 kehtiva vedelkütuse erimärgistamise seaduse § 8¹ lg 2 osas, mis puudutab tasutud aktsiisi tagastamist, ei ole minule arusaadav. Tarbija saab tasutud aktsiisi tagasi siis, kui aktsiisilaopidaja või isik, kes on varem müünud tarbijale kütust, ostab tarbijalt kütuse tagasi ning maksab selle eest tarbijale raha. Nagu kütuse ostmise puhul, sisaldub aktsiis ka tarbija teostatava tagasimüügi puhul kütuse hinnas – aktsiis on kütusehinna üks komponent.⁵

Teie väitega, et vedelkütuse erimärgistamise seaduse § 8¹ lg 2 ei sätesta erimärgistatud kütuse müüjale või aktsiisilaopidajale sõnaselget kohustust osta tarbijalt tagasi temale varem müüdud kütust, tuleb nõustuda. Samuti ei reguleeri seadus, mis hinnaga saab tarbija kütust tagasi müüa. Tarbija jaoks tähendab selline regulatsioon seda, et kui tal jääb 2015. a aprilli lõpuks rohkem, kui 100 liitrit

³ Vt pln otsuse p 51. Otsuse terviktekst on kättesaadav siin: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-27-13>. Õiguskindluse põhimõtte erinevatest alaprintsiipidest saate lugeda ka kommentaaridest põhiseaduse § 10 juurde. Vt M. Ernits. Kommentaarid § 10 juurde. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2012, Tallinn. Komm 4.3.4 jj, lk 151 jj. Kommentaarid on kättesaadavad ka arvutivõrgust: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-10/>.

⁴ Vrd Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 02.12.2004 otsusega asjas nr 3-4-1-20-04, pp 18–19 ning kaevandustasumäärade otsusega, p 53.

⁵ Aktsiis, nagu ka käibemaks, on kaudne tarbimismaks, mille koormust kannab lõpptarbija – st tarbija maksab lõppkokkuvõttes kinni toote hinnas sisalduva aktsiisimaksu. Samas aga ei saa aktsiisi võrrelda käibemaksuga, sest maksutehnilises mõttes toimub aktsiisi administreerimine omaette eeskirjade kohaselt, mis ei ole sarnased käibemaksuarvestusele ega sellega kuidagi seotud. Nimelt on aktsiis erinevalt käibemaksust n-ö ühetasandiline maks: aktsiisi tasutakse aktsiisikauba (nt kütuse) tarbimisse lubamisel ning hilisematel müügietaappidel täiendavat maksustamist ega varem makstud aktsiisi mahaarvamist ei toimu. Lihtsustatult võib öelda, et kui aktsiisikauba tootja lasseb aktsiisikauba tarbimisse ja maksab selle pealt aktsiisimaksu, muutub aktsiis kaubatootja kuluartikliks, mis sulandub kauba hinnaga ühte ning muutub selle lahutamatuks osaks.

erimärgistatud diislikütust, siis ei pruugi tal tõepoolest õnnestuda täita vedelkütuse erimärgistamise seaduse § 8¹ lõikest 2 tulenevat kohustust võõrandada kütus kütusemüüjale või aktsiisilaopidajale tagasi või teha seda soovitud hinnaga. Samuti võib kütuse mahutist väljapumpamine osutuda tarbija jaoks kütusemahuti võimalike tehniliste eripärade tõttu keeruliseks. See võib tähendada tarbija jaoks kulusid ja vaeva. Sellest tulenevalt leian, et vedelkütuse erimärgistamise seaduse § 8¹ lg 2 võib riivata tarbija põhiõigusi – eeskätt omandipõhiõigust.

Teatavasti ei tähenda aga asjaolu, et esineb põhiõiguse riive, alati seda, et põhiõigust on rikutud. Tuleb kontrollida riive õigustatust. Selleks tuleb tuvastada, kas riivel on olemas legitiimne eesmärk ja kas põhiõigust riivav abinõu on selle eesmärgi suhtes proportsionaalne.⁶

Vaidlusalusel juhul ei näe ma, et vedelkütuse erimärgistamise seaduse § 8¹ lg 2 oleks selle ebapiisavuse tõttu (st seepärast, et ta ei sätesta kütuse tagasiostu kohustust ega reguleeri tagasiostu hindasid) või selle tõttu, et normi rakendamine võib nõuda tarbijatelt teatud kulusid ja vaeva, ebaproportsionaalne ja põhiseadusvastane. Leian, et vedelkütuse erimärgistamise seaduse § 8¹ lg 2 regulatsioon on vajalik selleks, et motiveerida inimesi paremini planeerima 2014–2015 kütteperioodiks ostetava kütuse kogust või vähemalt mitte täitma 01.05.2015 lähenedes oma kütusemahutit määral, mis tooks endaga kaasa vajaduse teha pärast 01.05.2015 soovimatuid ja kulukaid toiminguid. Selline regulatsioon peaks tagama sujuvama ülemineku uuele erimärgistatud vedelkütuse kasutamise korrale.⁷ Arvestades, et seadusandja on jätnud tarbijatele küllaltki pika ajavahemiku muudatustega tutvumiseks ja kohanemiseks, ning ka asjaolu, et riik on juba tasapisi hakanud teavitama inimesi muudatustest⁸, leian, et tarbija omandipõhiõiguse riive intensiivsust ei saa lugeda ülemäära suureks. Seetõttu minu hinnangul ei kaalu omandipõhiõiguse riive vaidlusalusel juhul üles uuele korrale sujuva ülemineku tagamise eesmärgi tähtsust. Nii leian, et ka vedelkütuse erimärgistamise seaduse § 8¹ lg 2 ei ole vastuolus põhiseadusega.

Möönan, et nende inimeste puhul, kes on hakanud valmistuma 2014–2015 kütteperioodiks enne, kui ATKEAS jt seaduste muutmise seadus oli vastu võetud, st enne 01.07.2014, argument, et inimene pidi arvestama 01.05.2015 jõustuvate muudatustega, ei ole asjakohane. Samas see ei muuda minu järeldust vedelkütuse erimärgistamise seaduse § 8¹ lg 2 põhiseaduspärasuse kohta. Selle põhjuseks on, et isegi kui inimene on tankinud enne 01.07.2014 oma koduse kütusemahuti täis, siis suure tõenäosusega kulub see kütus 2015. aasta maiks ära.⁹

Selleks, et üleminek uuele regulatsioonile oleks veelgi sujuvam, tegin ma Maksu- ja Tolliametile soovitusel, milles väljendasin seisukohta, et riigi – st eeskätt Maksu- ja Tolliameti – poolne teavitustöö vedelkütuse erimärgistamise seaduse § 8¹ lõigete 2 ja 3 osas oleks tavapärasest intensiivsem. Edastan Teile tutvumiseks Maksu- ja Tolliametile saadetud soovituselise teksti.

6. Kirjutasite, et kui Te avasite minu 26.08.2014 kirja, siis ID-kaardi tarkvara esitas Teile teate, mille järgi ei olnud kirjale alla kirjutanud isiku digiallkiri kehtiv. Teatan Teile, et Õiguskantsleri Kantselei andmetel on 26.08.2014 kirjale märgitud allkiri kehtiv. Edastan Teile siiski

⁶ Vt nt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 14.04.2011 otsus asjas nr 3-4-1-1-11, p 37. Otsus on kättesaadav siit: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-1-11>.

⁷ Vt ka seletuskiri ATKEAS jt seaduste muutmise seaduse eelnõu nr 682 juurde, lk 12. Kättesaadav Riigikogu veebilehel: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=eadd6d88-efa7-45c4-9638-a383e2bcf8a1&>.

⁸ Vt nt Maksu- ja Tolliameti veebilehel esitatud soovituselise teatriga erimärgistatud vedelkütuse lõpuni enne selle kasutamise õiguse lõppemist (st enne 01.05.2015) ning vältida erimärgistatud vedelkütuste jääkide tekkimist: <http://www.emta.ee/index.php?id=35768>. Minule teadaolevalt plaanib Maksu- ja Tolliamet oma teavitustööd laiendada, korraldades koolitusi.

⁹ Minu andmetel on kodumajapidamistesse valdavalt paigaldatud 1,5–2 m³ suurused kütusemahutid ning kütmisele peale kulub aastas keskmiselt kuni 3000 l vedelkütust. Arusaadavalt on need andmed väga üldised. Ühe kodumajapidamise tegelik kütusekulu võib varieeruda sõltuvalt mitmest tegurist – nt maja suurus, tubades hoitav temperatuur, välisõhu temperatuur, külmade ilmade saabumise aeg, alternatiivkütte olemasolu jne.

digiallkirjastatud 26.08.2014 kirja uuesti. Loodan, et sel korral probleeme seoses kirja avamisega ega allkirja kehtimisega ei esine.

7. Viimaseks selgitan mu 26.08.2014 kirja nr 6-1/141026/1403544 avalikustamisega seonduvat.

Märke „Asutusesiseseks kasutamiseks“ olen lisanud Teiega peetud kirjavahetusele põhjusel, et nii Teie kirjad kui ka minu vastused sisaldavad Teie isikuandmeid – eelkõige Teie nime ja Teie e-posti aadressi. Isikuandmete kaitse seaduse § 4 lõike 1 järgi on isikuandmed mis tahes andmed füüsilise isiku kohta, sõltumata sellest, millisel kujul või millises vormis need andmed on. Avaliku teabe seaduse § 35 lg 1 p 12 kohustab mind tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks teabe, mis sisaldab isikuandmeid, kui sellisele teabele juurdepääsu võimaldamine kahjustaks oluliselt andmesubjekti eraelu puutumatust. Kui ma ei tunnistaks oma kirjavahetust Teiega asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks, siis oleks see kõigile vabalt kättesaadav Õiguskantsleri Kantslei veebilehel asuva dokumendiregistri kaudu. See tähendab, et kõigile oleks vabalt kättesaadav teabe selle kohta, et olete minu poole pöördunud, ning samuti Teie e-posti aadress. Olen seisukohal, et kõikide inimeste huvides, kes minu poole pöörduvad, ei pruugi olla, et minu poole pöördumise fakt või isiku nimi ja aadress või e-posti aadress saaksid avalikuks avalikus dokumendiregistris avaldamise kaudu. Sellest tulenevalt tunnistangi füüsiliste isikutega peetava kirjavahetuse reeglina asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks.

Kui soovite, võin meie kirjavahetusele kehtestatud juurdepääsupiirangu tühistada. Selleks palun Teil esitada vastavasisuline kirjalik nõusolek.

Lõpetuseks märgin, et kuivõrd olen leidnud, et Teie 29.07.2014 pöördumises tõstatatud küsimus võib pakkuda huvi avalikkusele, olen avaldanud oma 26.08.2014 vastuse Teie pöördumisele (ilma isikuandmeteta) oma veebilehel, rubriigis „Viimased seisukohad“.¹⁰ Samas olen avaldanud ka vastuse ühe teise isiku avaldusele, kes samuti tõstas kerge kütteõli aktsiisimäära tõusuga seonduvad küsimused.¹¹ Ka käesoleva kirja avaldan ma ilma Teie isikuandmeid märkimata oma veebilehel.

Selle selgitusega lõpetan Teie avalduse menetlemise. Tänan Teid veel kord, et otsustasite minu poole pöörduda.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Lisad: 1) õiguskantsleri 26.08.2014 kiri nr 6-1/141026/1403544;
2) õiguskantsleri soovitus Maksu- ja Tolliametile.

Olga Lavrova, 6938410, Olga.Lavrova@oiguskantsler.ee

¹⁰ Vt <http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/viimased-seisukohad> ja http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_seisukoht_vastuolu_mittetuvastamise_koht_a_keeld_kasutada_erimargistatud_diislikutust_kodude_kutmiseks.pdf.

¹¹ Vt http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_seisukoht_vastuolu_mittetuvastamise_koht_a_kerge_kutteoli_aktsiisimaara_tous.pdf.