



Õiguskantsler

Villu Kõve  
Riigikohus  
Lossi 17  
50093, Tartu  
kantselei@riigikohus.ee

Teie 05.06.2024 nr 5-24-7/3

Meie 05.08.2024 nr 9-2/241124/2404452

## Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-24-7

Austatud Riigikohtu esimees

Küsisite arvamust põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-24-7.

Leian, et riigihalduse ministri 26.02.2020 [määruse](#) nr 7 „Kohaliku omavalitsuse hoonete energiatõhusaks muutmiseks antava toetuse kasutamise tingimused ja kord“ (edaspidi ministri määrus) § 19 lõige 2 on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse §-dega 94 ja 113.

Põltsamaa vald taotles riigisisest meetmest toetust õppehoone energiatõhususe parendamiseks ning korraldas projekti teostamiseks riigihanke. Riigi Tugiteenuste Keskus tuvastas hanke läbiviimises puudusi, mille tõttu nõudis vallalt osa toetusest tagasi. Riigi Tugiteenuste Keskus otsustas, et toetuse summast nõutakse tagasi 10 protsenti. Tagasinõude määra põhjendati muu hulgas sellega, et ministri määruse § 19 lõike 2 kohaselt ei ole võimalik madalamat tagasinõude määra kohaldada.

Seaduses puudub piisavalt selge, täpne ning piirangu intensiivsusele vastav volitusnorm, mis annaks ministrile õiguse kehtestada toetuse tagasinõude määrasid ning määratleks, milliste põhimõtete kohaselt tuleb ministril need määrad kehtestada.

Arvestades seda, et Tallinna Halduskohus pidas üht rikkumise kohta tehtud etteheidet põhjendatuks, kuid teist mitte, võib 10-protsendisest määrast madalama tagasinõude määra kohaldamine olla selles asjas asjakohane. Ministri määrusega sätestatud tagasinõude määrad ei võimalda siiski madalama määra rakendamist. Kuna Riigikogu ei ole ministrit volitanud tagasinõude määrasid kehtestama, on määrad sätestatud põhiseadusvastaselt.

### I. Asjaolude lühikirjeldus

1. Kohtutoimiku andmete kohaselt oli sündmuste käik lühidalt järgmine:

- Põltsamaa vald taotles Põltsamaa valla õppehoone energiatõhususe parendamiseks toetust riigisisest meetmest „Energiatõhususe ja taastuvenergia edendamine avaliku sektori hoonetes“.

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)

- Riigi Tugiteenuste Keskus (RTK) rahuldab Põltsamaa valla taotluse 26.08.2021. Toetus maksti välja ministri määruse alusel.
- Põltsamaa Vallavalitsus viis läbi riigihanke. Menetluse tulemusel sõlmiti edukaks tunnistatud pakkujaga 15.03.2021 töövõtuleping.
- RTK tegi 24.11.2022 finantskorrektsiooni otsuse, mille kohaselt luges abikõlbmatuks 40 979,70 eurot (toetus moodustas sellest 25 227,21 eurot ja omafinantseering 14 752,69 eurot).
- Põltsamaa vallale heideti ette järgmisi puudusi:
  - 1) vald valis välja pakkuja, kes ei vasta kvalifitseerimistingimustele, sest pakkujal oli täitmata käibenõue ning sellega rikut [riigihangete seaduse](#) (RHS) § 104 lõikes 8 ja § 98 lõikes 5 sätestatud;
  - 2) sõlmitud hankelingu tingimusi oli oluliselt muudetud, töövõtja garantiikirja esitamise asemel oli rakendatud igakordset 10-protsendist kinnipidamist arvest. Sellega oli rikutud RHS § 123 lõikes 1 sätestatud. RTK leidis, et vastavalt rikkumise raskusele ning ministri määruse § 19 lõike 2 kohaselt tuleb rakendada 10-protsendist tagasinõude määra.
- Põltsamaa vald esitas RTK-le vaide, mille RTK jättis 02.02.2023 vaideotsusega rahuldamata.
- Põltsamaa vald esitas Tallinna Halduskohtule kaebuse, milles taotles RTK 24.11.2022 otsuse ning 02.02.2023 vaideotsuse tühistamist.
- Tallinna Halduskohus tegi 21.05.2024 otsuse (haldusasjas nr 3-23-518), millega rahuldab kaebuse ning tühistas vaidlustatud haldusaktid. Seejuures tunnistas kohus põhiseadusega vastuolus olevaks ja jättis kohaldamata ministri määruse § 19 lõike 2.
- Põltsamaa vallale ette heidetud rikkumiste kohta leidis kohus, et käibenõude täitmise kontrollimata jätmisega rikkus Põltsamaa vald riigihangete seadust. Garantiikirja asendamist igakordse 10-protsendise arvest kinnipidamisega kohus rikkumiseks ei pidanud.

## II. Põhiseadusvastaseks tunnistatud norm

2. Tallinna Halduskohus jättis kohaldamata ja kuulutas põhiseadusvastaseks ministri määruse § 19 lõike 2: „(2) Kui toetuse saaja on rikkunud seoses hangete läbiviimisega talle käesolevas määruses kehtestatud kohustusi, nõutakse sõltuvalt rikkumise raskusest tagasi 10, 25, 50 või 100 protsenti hankelingu eraldatud toetusest.“

## III. Asjassepuutuvus

3. Riigikohtu praktika kohaselt on konkreetse normikontrolli menetluses asjassepuutuv säte see, mis on kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega ehk mille põhiseadusele mittevastavuse ja kehtetuse korral peaks kohus otsustama asja teisiti kui põhiseadusele vastavuse korral (nt RKPJKo [22.11.2022, 5-22-6](#), p 23).
4. RTK kohaldas otsuse ja vaideotsuse tegemisel ministri määruse § 19 lõiget 2, mis sätestab, et rikkumise raskusest olenevalt võib 10, 25, 50 või 100 protsenti toetusest tagasi nõuda. RTK rakendas toetuse tagasinõudmisel 10 protsendi suurust määra.
5. Põhikohtuasja lahendamine sõltub sellest, kas vaidlustatud norm on põhiseaduspärane või mitte. Põhiseaduspärasuse korral saab toetuse minimaalne tagasinõude määr olla 10 protsenti,

põhiseadusvastasuse korral saab jätta ministri määruses sätestatud toetuse tagasinõude määrad tähelepanuta.

6. Kui vaidlustatud säte tunnistatakse põhiseadusvastaseks, tuleb RTK-l [atmosfääriõhu kaitse seaduse](#) (AÕKS) § 182<sup>1</sup> lõike 1 kohaselt seal nimetatud aluse või aluste esinemise korral teha uus toetuse tagasinõudmise otsus. Kuna seadus ega määrus täpset toetuste tagasinõude korda ega tingimusi ei sätesta, on üks võimalik lahendus tõlgendada norme süstemaatiliselt, arvestades haldusmenetluse seadust ning senist praktikat. See tähendab, et toetust tagasi nõudes tuleb RTK-l langetada kaalutlusotsus ning arvesse võtta kaalutlusõiguse eesmärki ning õiguse üldpõhimõtteid, silmas tuleb pidada olulisi asjaolusid ning kaaluda põhjendatud huve (HMS § 4 lg 2). Selle tõlgenduse kohaselt saab RTK esitada kaalutletud ja rikkumise suhtes proportsionaalse tagasinõude ka määrust arvestamata.

Toetuse tagasinõudmise üldised alused on sätestatud AÕKS-is. Samas ei viita AÕKS § 182<sup>1</sup> lõige 1 selgelt kaalutlusõiguse olemasolule. Kaalutlusõigust sätestavates normides viitavad haldusorgani otsustusõigusele üldjuhul sõnad *võib, on õigus, tohib* vms. AÕKS § 182<sup>1</sup> lõige 1 sätestab üksnes, et toetuse andja nõuab toetuse tagasi ning loetleb tagasinõude alused, kuid mitte toetuse tagasinõudmise ulatuse. Eelnev ei tähenda siiski, et praegusel juhul oleks läbi kaalutlusõiguse rakendamise võimalik vastuolu ületada põhiseaduskonformse tõlgendamise teel. Määrade kehtestamiseks puudub volitusnorm ja isegi kui volitusnormi olemasolu jaatada, ei ole see piisavalt selge ja täpne. Eelnevat silmas pidades saaks asuda ka seisukohale, et seaduses täpsemate juhiste ja korra puudumise tõttu ei saa haldusorgan tagasinõuet esitada.

#### IV. Õiguslik alus

7. Määruse õigusliku alusena on märgitud AÕKS § 161 lõige 3:

„(3) Käesoleva paragrahvi lõike 1 kohaselt riigi eelarvestrateegias määratud meetmete elluviimiseks võib [tulu kasutamise eest vastutav minister](#) kehtestada määrusega enampakkumisest saadud tulu kasutamise tingimused ja korra.“

8. Määruse õiguslikuks aluseks võivad olla ka AÕKS § 182<sup>1</sup> lõiked 1 ja 5 (kuigi neid sätteid ei ole õigusliku alusena märgitud):

„(1) Toetuse andja nõuab toetuse tagasi, kui pärast kliimamuutuste leevendamiseks loodud kauplemisskeemide alusel antud toetuse väljamaksmist selgub, et toetuse saaja:

- 1) on teadlikult esitanud valeandmeid;
- 2) ei ole täitnud toetuse väljamaksmise aluseks olevaid nõudeid;
- 3) ei ole kasutanud toetust sihipäraselt;
- 4) ei täida toetuse saaja kohustusi.

(5) Kliimamuutuste leevendamiseks loodud kauplemisskeemide alusel antud toetuse tagasinõudmise ja -maksmise täpsustatud tingimused ja korra kehtestab [valdkonna eest vastutav minister](#) määrusega.“

#### V. Seisukoht

##### *Määrade kehtestamiseks puudub volitusnorm*

9. Leian, et ministri määrusega tagasinõude protsendimäärade sätestamine nõuab Riigikogu selgesõnalist volitust ning et praegu selline volitus puudub.

**10.** Riigikohus on öelnud, et põhiseaduse § 3 lõike 1 kohaselt peab kõik põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused otsustama Riigikogu ning nende oluliste otsuste tegemist ei tohi delegeerida täitevvõimule. Täitevvõim võib seadusega kehtestatud põhiõiguste ja -vabaduste piiranguid üksnes täpsustada, mitte aga kehtestada seaduses sätestatuga võrreldes lisapiiranguid (vt RKPJKo [24.12.2002, 3-4-1-10-02](#), p 24; RKÜKm [26.06.2014, 3-2-1-153-13](#), p 71).

**11.** Avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kohta sätestab seaduslikkuse põhimõtte põhiseaduse § 113.<sup>1</sup> Põhiseaduse § 113 kaitsealas on kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused, sõltumata sellest, kuidas neid ühes või teises õigusaktis nimetatakse (RKÜKo [22.12.2000, 3-4-1-10-00](#), p 20).

**12.** Ka avalik-õigusliku toetuse tagasinõudmine on põhiseaduse § 113 kaitsealas. Riigikohus on leidnud: „EL riigihanke reegleid rikkunud toetuse saajal tekkiv kohustus saadud toetus osaliselt tagasi maksta on eripärane avalik-õiguslik kohustus, millele laienevad seda eripära arvestavad nõuded. Tegemist on alusetult saadud soodustuse tagastamisega. Toetuste andmise ja kasutamise üksikasjad on suures ulatuses määratud kindlaks seadusandja volitusnormide alusel antud määrustega, mistõttu on asjakohane, et ka toetuste tagasinõudmise üksikasjad reguleeritakse määruse tasandil. Kolleegium nõustub [...], et ka kahju hüvitamiseks või rikkumise heastamiseks ette nähtud kohustus võib olla PS § 113 kaitsealas“ (RKPJKo [28.06.2023, 5-23-2](#), p 64).

**13.** Põhiseaduse § 113 nähakse kui põhiseaduse § 3 lõikest 1 tulenevat seaduslikkuse põhimõtet täpsustavat ning seaduslikkuse põhimõtet mõneti rangemini sisustavat sätet. Maksude ja maksudega sarnaste avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamist on põhiseaduses peetud sedavõrd oluliseks küsimuseks, et selle üle peab alati otsustama seadusandja, olgu rahaline kohustus nii väike kui tahes. Maksude, lõivude ja maksusarnaste tasude formaalse õiguspärasuse hindamisel riive intensiivsust sageli ei kaaluta. Põhiseaduse §-st 113 tulenevat riikliku maksu seadusega sätestamise nõuet tuleb mõista nii, et see hõlmab ka maksumäära (RKPJKo [23.03.1998, 3-4-1-2-98](#), IV).

Loogiliselt võttes peaks Riigikogu kõigi põhiseaduse § 113 kaitsealas olevate avalik-õiguslike rahaliste kohustuste määrad kehtestama ise või kui see on asjakohane, delegeerima otsustuse tegemise piisava täpsusega volitusnormiga täitevvõimule. Nii tuleb ka mõnekümne euro suurune maks, riigilõiv või tasu kehtestada seadusega. Vajaduse korral võib volitada täidesaatvat võimu seda kohustust seaduses etteantud raamides täpsustama (nt maamaksumäärad, järelevalvetasud jms). Riigikohus on struktuuritoetuste tagasinõudmiseks kehtestatud korrektsioonimäärade volitusnormi põhiseaduspärasust hinnates siiski kaalunud ka riive intensiivsust.

**14.** Praegu pole ühtki normi, mis volitaks ministrit kehtestama tagasinõudmisel rakenduvaid, protsentides väljenduvad määrasid. Selleks ei anna ministrile õigust AÕKS § 161 lõige 3 ega ka AÕKS § 182<sup>1</sup> lõiked 1 ja 5.

AÕKS § 161 lõige 3 reguleerib heitkoguste ühikute müügist enampakkumise teel saadud tulu kasutamise tingimuste ja korra kehtestamist. Sellest normist ei saa tuletada toetuse tagasinõudmise määrade reguleerimise õigust.

AÕKS § 182<sup>1</sup> lõikes 5 nimetatud „tagasinõudmise ja maksmise täpsustatud tingimusi ja korda“ ei saa tõlgendada selliselt, et „täpsustatud tingimused“ hõlmavad ka määrade kehtestamist.

<sup>1</sup> PS § 113 on PS § 3 lõike 1 esimeses lauses sätestatud üldise seadusereservatsiooni põhimõtte väljenduseks avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamise korral (Riigikohtu üldkogu 21. veebruari 2017. a otsus asjas nr 3-3-1-48-16, p 44).

Protsentides väljenduvate määrade kehtestamine ei ole seaduse täpsustamine, vaid uute reeglite kehtestamine. Ka AÕKS-i muutmise seaduse eelnõu seletuskirjast võib järeldada, et lõike 5 puhul on silmas peetud üksnes menetlusõiguslike küsimuste täpsustamist.<sup>2</sup>

15. AÕKS § 182<sup>1</sup> lõikes 1 on sätestatud tagasinõudmise alused, aga mitte reegleid selle kohta, millises proportsioonis ning mis põhimõtetest lähtuvalt toetust tagasi küsitakse. Ministri määruse puudumisel otsustaks haldusorgan selle küsimuse kaalutusõiguse kohaselt (vt p 6). Ministri määruses on sätestatud tagasinõude määrad. Tagasi nõutavat summat määrates peab arvestama ministri määratud protsente: summa peab olema kas 10, 25, 50 või 100 protsenti toetusest. Tagasi nõutav summa ei saa olla näiteks väiksem kui 10 protsenti. See võib olla praegusel juhul ka oluline, sest kohus leidis, et üks riigihangete seaduse rikkumise etteheide oli põhjendatud, teine mitte. Järelikult võiks haldusorgan kaaluda ka 10 protsendist väiksemat tagasinõude esitamist, kui ministri määrus seda võimaldaks.<sup>3</sup>

16. Ministri määruse seletuskirjas pole põhjendatud toetuse tagasinõudmisel konkreetsete protsentide kehtestamist ega seda, miks on määratud sellised protsendid.<sup>4</sup> Väärrib märkimist, et järgmise perioodi tulude kasutamist reguleerivas [määruses](#) on konkreetsete protsentide sätestamisest loobutud ning RTK-le on jäetud tagasinõude suuruse otsustamisel kaalutusõigus.<sup>5</sup>

17. Toetuse tagasinõudmine piirab omandipõhiõigust erineva intensiivsusega, olenevalt sellest, kas tagasi nõutakse 2, 5, 10, 50 või 100 protsenti toetusest. Sellest, et tegemist oli toetusega, millele toetuse saajal ei olnud subjektiivset õigust, ei saa järeldada, et riive ei saa olla intensiivne. Kui ka väike eksimus toob kaasa suure tagasinõude ning tagasinõue otsustatakse korrektse õigusliku volitusega määruse alusel, võib riive olla intensiivne.

Õiguspärasuse nõude eiramist pole kohane õigustada ka sellega, et toetuse saaja eksis riigihanke korraldamise nõuete vastu. Kuigi rikkuja oli või pidi olema teadlik sellest, et toetust võidakse ministri määruses ettenähtud määrade alusel tagasi nõuda, ei anna see seadusevastaselt kehtestatud määrusele õiguslikku alust.

<sup>2</sup>Väljavõte seletuskirjast: „Eelnõu § 182<sup>1</sup> lõikes 5 sätestatakse volitusnorm, mille kohaselt kliimamuutuste leevendamiseks loodud kauplemis skeemide alusel antud toetuse tagasinõudmise ja -maksmise täpsustatud tingimused ja korra kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega. Toetuse tagasinõudmise ja -maksmise menetlust eraldi rakendusaktiga ei kehtestata, vaid see kehtestatakse konkreetse toetuse andmise määruses (AÕKS § 161 lg 3, 177 lg 2 või 180 lg 2 alusel). Selle volitusnormi eesmärgiks on täpsustada §-s 182<sup>1</sup> sätestatud, kuna seadus annab alused toetuse tagasinõudmiseks ja -maksmiseks, aga täpsem **kord**, kuidas toetus tagasi nõutakse ja makstakse, kehtestatakse määrusega. Nt kuidas viiakse läbi toetuse tagasinõudmise **menetlust**, sh menetlustähtajad, samuti see, millal võib toetuse tagasinõudmisest loobuda või makset ajatada. Samuti võimaldab volitusnorm kehtestada nõuded täitedokumendi sisule. Mida selgemad on täitedokumendi menetlusreeglid ja sisunõuded, seda kindlam on hiljem viia läbi täitemenetlust“ (tumedas kirjas rõhutused lisatud). (Vt atmosfääriõhu kaitse seaduse ja keskkonnaseadustiku üldosa seaduse muutmise seaduse [eelõnu](#) (464) esimese lugemise seletuskiri, lk 24.)

<sup>3</sup> Otsuses (finantskorrektsiooni tegemise ja taotluse rahuldamise otsuse muutmise kohta) on 10-protsendist määra põhjendatud sellega, et meetme määruse § 19 lõike 2 kohaselt ei saa rakendusüksus väiksemat finantskorrektsiooni määra rakendada (otsuse p 1.1.4, lk 5, samuti p 2, lk 12).

<sup>4</sup> [EIS toimik 19-1335](#), toetuse tagasinõudmise kohta lk 16.

<sup>5</sup> Aastatel 2021–2030 lubatud heitkoguste ühikute enampakkumisel saadavast tulust kohaliku omavalitsuse asutuste hoonete energiatõhusaks muutmiseks antava toetuse kasutamise tingimusi ja korda reguleerivas 28.02.2022 [määruse](#) nr 11 § 20 lõikes 2 on sätestatud, et RTK põhjendab toetuse tagasinõudmise või osalise tagasinõudmise otsuses toetuse tagasimaksmise määra.

### ***Põhiseaduslikkuse järelevalve laiendamine***

**18.** Kui kohus siiski leiab, et AÕKS § 182<sup>1</sup> lõike 5 alusel saab minister kehtestada tagasinõude määrad protsentidena, tuleks põhiseaduslikkuse järelevalvet laiendada ning kontrollida ka selle normi põhiseaduspärasust.

Leian, et säte ei vasta tagasinõude määrade kehtestamiseks piisavalt selge ja täpse volitusnormi nõuetele. Kõnealuses asjas kohaldatavad õigusnormid erinevad oluliselt õigusnormidest, mida kohaldati asjas nr 5-23-2. Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuste seaduse ([STS 2014\\_2020](#)) § 46 lõige 2 volitab selgesõnaliselt Vabariigi Valitsust määrusega kehtestama finantskorrektsiooni ulatuse, mis on protsentides. Riigikohus leidis, et eraldivõetuna ei pruugi ka STS 2014\_2020 § 46 lõige 2 vastata täpse ja selge volitusnormi nõuetele, kuid leidis, et norm on põhiseaduspärane, kuna arvestatakse piirangu vähest intensiivsust ning normi tõlgendatakse süstemaatiliselt koostoimes STS\_2014-2020 § 45 lõikega 1 ja Euroopa Liidu otsekohalduva määrusega.

Praegusel juhul puudub selgesõnaline volitus tagasinõude määrade kehtestamiseks, AÕKS-is puuduvad ka toetuse tagasinõudmise põhimõtteid reguleerivaid sätteid ning pole ka otsekohalduvat Euroopa Liidu määrust.

### ***Euroopa Komisjoni suunised ei ole praegusel juhul asjakohased ega kohustuslikud***

**19.** Vastustaja on korduvalt viidanud Euroopa Komisjoni suunistele, millest tema hinnangul tuleb juhinduda ka kõnealuses toetuse tagasinõudmise asjas. Finantskorrektsiooni otsuses (p 1.2.4) on RTK selgitanud, et tugineb analoogia korras proportsionaalse määra väljaselgitamiseks muu hulgas Euroopa Komisjoni 14.05.2019 rikkumiste juhendile nr C (2019) 3452 ([suunised](#)). Vaide lahendamisel on RTK nõustunud vaide esitajaga selles osas, et toetuse saajale ei kohaldu STS2014\_2020 (vaideotsuse p 3.17), kuid vaideotsuses on märgitud: „Madalama finantskorrektsiooni määra rakendamist käesoleva rikkumisega sarnaste juhtumite puhul ei näe ette ka Euroopa Komisjon, mistõttu ei saa toetuse saajal tekkida eelkirjeldatu valguses õigustatud ootust, et rakendatav finantskorrektsiooni määr peaks 10 protsendist veel madalam olema.“

**20.** Vastustaja on kohtumenetluses väitnud, et suunised kohalduvad juhul, kui toetuse saaja on rikkunud riigihanke reegleid: „Otsuses viidatud Euroopa Komisjoni juhendi kohaselt kohalduvad finantskorrektsiooni määrade suunised ka juhul, kui siseriiklike õigusnormide (sealhulgas lepingutingimuste või lepingu sõlmimise tingimuste) kohaselt on sõnaselgelt nõutav, et Euroopa Liidu rahaliste vahendite saajad peavad järgima siseriiklikke riigihanke-eeskirju või samalaadseid õigusnorme“ (RTK vastus kaebusele, lk 8).

**21.** Euroopa Komisjoni suunised puudutavad Euroopa Liidu vahenditest makstud toetuste tagasinõudmist.<sup>6</sup> AÕKS-i alusel kehtestatud ministri määrus ei reguleeri Euroopa Liidu vahenditest makstud toetuste, vaid lubatud heitkoguste ühikute enampakkumisel saadud tulust makstud toetuste kasutamist ja tagasinõudmist (riigisisene meede). Heitkoguste ühikute kauplemise süsteem on loodud Euroopa Liidu direktiivi alusel, kuid müügist saadud tulu laekub riigieelarvesse (AÕKS § 161 lg 1). Liikmesriigid otsustavad selle üle, kuidas kasutada lubatud

<sup>6</sup>„Lisaks on need suunised kohaldatavad ka juhul, kui siseriiklike õigusnormide (sealhulgas lepingutingimuste või lepingu sõlmimise tingimuste) kohaselt on sõnaselgelt nõutav, et ELi rahaliste vahendite saajad peavad järgima siseriiklikke riigihanke-eeskirju või samalaadseid õigusnorme,10 isegi kui need toetusesaajad ise ei ole avaliku sektori hankijad, nagu on kindlaks määratud direktiivides.“ (p. 1.2.2).

heitkoguste ühikute pakkumisest saadud tulu. Euroopa Liidu õigusaktides on küll reguleeritud, kui suures mahus tuleb tulu kasutada kliimakaitse eesmärgil, kuid detailsemalt otsustavad konkreetsete toetusmeetmete üle liikmesriigid.<sup>7</sup>

**22.** Kõnealust toetust ei makstud Euroopa Liidu vahenditest. Seega ei too riigihanke korraldamise reeglite rikkumise tuvastamine praegusel juhul kaasa kahju Euroopa Liidu eelarvele.<sup>8</sup> See omakorda tähendab, et riigil ei teki kohustust Euroopa Liidu eelarvele tekitatud kahju riigieelarvest hüvitada (vrd Riigikohtu otsusega asjas nr 5-23-2, punktid 79–81). Riik saab ise otsustada, millised on proportsionaalsed tagasinõude protsendid, kuid see otsus tuleb teha lähtudes põhiseaduse nõuetest.

**23.** AÕKS ei viita ühelegi eri perioodi struktuuritoetuste seadustest ega kasuta ka sellist mõistet nagu finantskorrektsioon. Sellepärast on üllatuslik, et kõnealusel juhul tuginetakse sedavõrd tugevalt struktuuritoetuste tagasinõudmist käsitlevale Euroopa Liidu õigusele ja pealtnäha soovituslikele suunistele. See pole kooskõlas õigusselguse põhimõttega. Riigisisest abimeetmest toetuse maksmise korral ei pea toetuse taotleja olema kursis Euroopa Komisjoni suunistega (mis on pealegi soovituslikud), millest juhindutakse teises valdkonnas antavate toetuste tagasinõudmisel. Ka meetme määruuses ega seletuskirjas pole viidatud võimalusele, et toetuse tagasinõudmisele võiksid kohaldada struktuuritoetusi puudutavad Euroopa Liidu õigusaktid.

**24.** Kui kohus peab seda võimalikuks, võiks õigusselguse huvides lisada lahendisse *obiter dictum* i Euroopa Komisjoni suunistest juhindumise ja õiguskindluse põhimõtte kohta. Isegi siis, kui isik on osaliselt toetust saanud mõnest Euroopa Liidu fondist, võib olla väga keeruline avastada, et tegelikult juhindutakse toetust tagasi nõudes soovitustest, mis on antud teises valdkonnas õigusselguse loomiseks.

Euroopa Komisjon on soovitusel andnud eelkõige selleks, et liikmesriigid teaksid, millistest põhimõtetest lähtub komisjon struktuuritoetusi tagasi nõudes. Ühtlasi on liikmesriikidel soovitatud juhinduda suunistes esitatud protsentidest ka enda tehtavates finantskorrektsioonides. Peale selle on komisjon öelnud, et suuniseid võiks kohaldada igasuguste rikkumiste korral, mida avastatakse Euroopa Liidu vahenditest toetuse saajate riigihangetes.

**25.** Mõistagi võib riigisisest meetmest makstud toetuse tagasinõudmisel ning tagasinõude määra kaalumisel võtta arvesse ka struktuuritoetuste valdkonnas väljakujunenud praktikat, sealhulgas komisjoni suuniseid. Kui peetakse vajalikuks komisjoni suunistest juhinduda (nt toetust saanud ja hanke reeglites eksinud isikutel „ei tohi olla ootust, et teda koheldaks Liidu õigusega vastuolus oleval viisil“<sup>9</sup>), peaks isikuid sellest eelnevalt teavitama.

<sup>7</sup> Direktiivi [2003/87/EÜ](#) art 10 lg 3.

<sup>8</sup> EL-i õiguse alusel on loodud moderniseerimisfond (vt direktiiv [2003/87/EÜ](#)), millest rahastatakse ka avaliku sektori hoonete energiatõhususe projekte. Fond on loodud aastateks 2021–2030. Moderniseerimisfondist tehti Eestile esimene väljamakse 15. detsembril 2021 ning rahataotlus oli esitatud 14. septembril 2021 (vt Moderniseerimisfondi rakendamise aruanne 2021, lk 2, <https://kliimaministeerium.ee/moderniseerimisfond>). Praegusel juhul ei ole moderniseerimisfondist ehk EL-i vahendite arvel väljamakseid tehtud. Põltsamaa valla taotlus toetuse saamiseks rahuldati 26.08.2021. Toetust maksti ministri määruse alusel, mis reguleerib aastatel 2015–2020 lubatud heitkoguste ühikute enampakkumisel saadavast tulu osalist kasutamist (ministri määruse § 1 lg 1). Moderniseerimisfondist antava toetuse kasutamise tingimusi ja korda reguleerib rahandusministri [määrus](#).

<sup>9</sup> RTK vastus kaebusele, lk 8.

**Kokkuvõte**

26. Riigihalduse ministri 26.02.2020 määruse nr 7 „Kohaliku omavalitsuse hoonete energiatõhusaks muutmiseks antava toetuse kasutamise tingimused ja kord“ (edaspidi ministri määrus) § 19 lõige 2 on vastuolus põhiseaduse §-dega 94 ja 113. Toetuse tagasinõude määrad tuleb sätestada seadusega või seadusega kehtestatud korrektse volitusnormi alusel.

Austusega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Kristi Lahesoo 693 8409  
Kristi.Lahesoo@oiguskantsler.ee

Ivika Nõukas 693 8419  
Ivika.Noukas@oiguskantsler.ee