



Õiguskantsler

Henn Põlluaas
Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna
fraktsiooni
riigikogu@riigikogu.ee

Teie 12.05.2021 nr

Meie 08.06.2021 nr 16-4/211047/2103906

Euroopa Liidu taaskäivitamise kava rahastamise ja omavahendite süsteemi heakskiitmine

Austatud Henn Põlluaas

Palusite õiguskantsleril kontrollida Riigikogu otsuse „Euroopa Liidu taaskäivitamise kava rahastamise ja Euroopa Liidu Nõukogu otsuse omavahendite süsteemi kohta heakskiitmine“ põhiseaduspärasust. Teie hinnangul võetakse selle otsusega Eesti riigile rahalisi kohustusi ning antakse maksude kehtestamise ja riigieelarve kulude üle otsustamise õigus osaliselt Euroopa Liidule. Märkisite veel, et omavahendite süsteemi otsus oleks tulnud heaks kiita seadusega, mitte otsusega.

Täna olulise küsimuse eest.

Vaidlustatud otsus

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 65 punkti 10 alusel Riigikogu otsustas: kiita heaks Euroopa Liidu Nõukogu otsus (EL, Euratom) 2020/2053, mis käsitleb Euroopa Liidu omavahendite süsteemi ning millega tunnistatakse kehtetuks otsus 2014/335/EL, Euratom (ELT L 424, 15.12.2020, lk 1–10), millega antakse Euroopa Komisjonile volitus võtta Euroopa Liidu nimel laenu Euroopa Liidu taaskäivitamise kava rahastamiseks ning lisatakse Euroopa Liidu eelarve uue tuluallikana ringlusesse võtmata plastpakendijäätmete koguse põhine omavahend.

Õiguskantsleri seisukoht

Kokkuvõte

Õiguskantsler tänab Riigikogu Euroopa Liidu taasterahastuga ühinemise arutamise ja seletuskirja koostajaid selle otsuse mõjude arusaadavama avamise eest. Nii nagu vastuskirjas Jaak Madisonile (vt p 10 allpool) selgitatud, oli parlamendiarutelu vajalik, olgugi, et tegemist ei ole välislepingu ratifitseerimisega.

Euroopa Liit võtab soodsatel tingimustel laenu, mille arvel saavad liikmesriigid toetada kriisis kannatada saanud majandust. Riigikogule tuligi anda põhjalik info selle kohta, kuidas Eesti seda laenu kasutada saab ning mida laenu tagasimaksmisel osalemine Eesti jaoks tähendab ehk milliste kuludega tuleb iga-aastastes riigieelarvetes arvestada. Riigikogu langetas arutelu tulemusel otsuse Põhiseaduses ette nähtud korras: otsuse vastuvõtmiseks oli nõutav Riigikogu koosseisu häälteenamus.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Euroopa Liidule ei anta otse ega kaude õigust uue maksu -plastimaksu- kehtestamiseks Eesti ettevõtjatele ja tarbijatele. Tõsi on see, et Eesti peab plastjätmete loodust hoidvamaks kasutamiseks midagi täiendavalt ette võtma, teisiti ei saa vähendada plastpakendi jätmete põhjal arvutatavat sissemakset EL eelarvesse. Kas see tähendaks pakendiaktsiisi tõstmist või midagi muud, on Riigikogu otsustada.

Taaskäivitamise kava laen

1. Riigikogu andis oma otsusega heakskiidu Euroopa Liidu Nõukogu otsusele, millega muudetakse Euroopa Liidu omavahendite süsteemi. Omavahendite süsteemi otsuse artikli 5 lõikes 1 antakse Euroopa Komisjonile õigus võtta Euroopa Liidu nimel kapitaliturgudelt kuni 750 miljardit eurot laenu, selleks et raha eraldada toetuste või laenudena programmidele, mis toetavad liikmesriike Covid-19 pandeemiast tingitud olukorrale reageerimisel. Laenu tagasimaksed nähakse ette Euroopa Liidu eelarves ja laenu maksab tagasi Euroopa Liit. Sisuliselt rahastatakse lähiaastate kulusid Euroopa Liidu tuleviku eelarve tuludest.

2. Küsimus on, kas olukorras, kus Euroopa Liit laenab raha enda tulevaste eelarvevahendite arvel, loovutab Eesti otsuse heakskiitmisega Euroopa Liidule lisapädevust ning kas Eesti eelarvepädevust on seeläbi piiratud rohkem, kui võimaldab rahvahääletusel vastu võetud põhiseaduse täiendamise seadus.

Riigikohtu üldkogu on 12.07.2012 otsuses (asjas nr [3-4-1-6-12](#)) märkinud, et 14.09.2003 rahvahääletusel vastu võetud põhiseaduse täiendamise seaduse järgi võib Eesti kuuluda Euroopa Liitu, lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest. Rahvas andis üldkogu hinnangul volituse ratifitseerida Euroopa Liiduga liitumisleping ja ka tulevikku suunatud volituse kuuluda muutuvasse Euroopa Liitu. Teisalt ei ole volitus piiramatu. See tähendab, et iga Euroopa Liidu aluslepingu muutmisel, samuti uue aluslepingu sõlmimisel tuleb läbi arutada ja otsustada, kas aluslepingu muudatus või uus alusleping toob kaasa sügavama Euroopa Liidu lõimumisprotsessi ja sellest tuleneva Eesti pädevuste täiendava delegeerimise Euroopa Liidule. Viimasel juhul tuleb selleks küsida rahvalt nõusolekut ja tõenäoliselt uuesti põhiseadust täiendada (otsuse punktid 222 ja 223).

3. Riigikogu heakskiidetud otsus on EL teise õiguse valdkonda kuuluv õigusakt, selle võttis vastu EL institutsioon (EL Nõukogu), tuginedes EL toimimise lepingu artikli 311 kolmandale lõigule. EL toimimise lepingu artikli 311 kolmandas lõigus on sätestatud: „Nõukogu võtab seadusandliku erimenetluse kohaselt ja pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga ühehäälselt vastu otsuse, millega määratakse kindlaks liidu omavahendite süsteemi suhtes kohaldatavad sätted. Nende sätetega võidakse kehtestada uusi omavahendeid või tunnistada kehtetuks mõni olemasolev. Nimetatud otsus jõustub alles pärast seda, kui liikmesriigid on selle kooskõlas oma põhiseadusest tulenevate nõuetega heaks kiitnud.“

4. Euroopa Liidu institutsioonide pädevus tuleneb Euroopa Liidu aluslepingutest. Aluslepingud annavad omakorda õiguse kehtestada uusi liidu omavahendeid ja muuta omavahendite süsteemi, kui kõik liikmesriigid selle heaks kiidavad. Nõusoleku Euroopa Liidu aluslepingutes sätestatud volituste kasutamiseks (sh võimalikuks omavahendite süsteemi muutmiseks) on Eesti rahvas andnud 2003. aasta rahvahääletusel, kui otsustati ühineda Euroopa Liiduga.

5. Ehkki sedavõrd ulatusliku ja suuremahulise laenu võtmine EL institutsiooni poolt liikmesriikide majanduse taastamise programmidesse suunamiseks on uudne, ei tähenda see tingimata, et tegutsetakse väljaspool aluslepingutega seatud raamistikku. Omavahendite otsuse vastavust EL

aluslepingutele on analüüsitud ning on leitud, et regulatsioon on aluslepingutega pigem kooskõlas.¹ Aluslepingute kohaselt ei ole põhimõtteliselt keelatud laenu võtta ning Euroopa Liidu senine praktika lubab arvata, et eelarvevälise sihtotstarbelise laenu kasutamine otse liikmesriikidele laenamiseks või projektide finantseerimiseks on põhimõtteliselt lubatud.

6. Ükski liikmesriik ei võta otsuse heakskiitmisega endale otseselt rahalisi kohustusi ega garanteeri Euroopa Liidu ega teiste liikmesriikide laenusid. Laenu võtab Euroopa Liit ning laenu tagasimaksmine on planeeritud Euroopa Liidu eelarvest. Laenuandjad ei saa nõuet pöörata liikmesriikide vastu ning võlausaldajate ees vastutab laenu eest Euroopa Liit. Eesti Vabariik ja teised Euroopa Liidu liikmesriigid teevad kokkulepitud sissemaksleid Euroopa Liidu eelarvesse. Iga liikmesriik vastutab laenu tagasimaksmise eest vastavalt enda osakaalule EL eelarve sissemaksetes ega võta kohustusi teiste liikmesriikide eest. Euroopa Liit on liikmesriikidele laenamiseks võtnud laenu ka varem. Ka Euroopa Nõukogu õigusteenistus on jõudnud järeldusele, et aluslepingud võimaldavad Euroopa Komisjonil Euroopa Liidu nimel laenu võtta.²

7. Põhiseaduspärasuse kontrolli aspektist on oluline märkida, et praegusel juhul ei ole tegemist välislepinguga põhiseaduse § 123 lõike 1 mõttes. Puudub seadus vm õigusakt, mille põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistamist oleks õiguskantsleril võimalik põhiseaduslikkuse järelevalve korras taotleda.

8. Rõhutan, et ka EL teiste õigusaktide (näiteks direktiivide, määruste) eelnõude kohta Eesti seisukohtade kujundamisel on oluline hinnata, kas kavandatavad sammud on kooskõlas põhiseadusega. Kõikidel Eesti ametikandjatel on kohustus oma tegevuses järgida põhiseadust ning Vabariigi Valitsus peab Euroopa Liidu poliitika kujundamises osaledes alati hindama ka kavandatavate meetmete kooskõla Eesti Vabariigi põhiseadusega. Euroopa Liidu õigusaktide eelnõusid ja Eesti seisukohti EL asjade läbirääkimistel arutatakse Euroopa Liidu asjade komisjonis, vastava valdkonna komisjoni kaasates. Olulisi rahalisi kohustusi ja põhimõttelisi ühiskondlikke muudatusi kaasa toovaid Euroopa Liidu otsuseid tasuks Riigikogu täiskogus arutada edaspidigi. Arutelu peaks toimuma sellises menetlusetapis, kui õigusakti sisu ei ole veel EL tasandil kokku lepitud.³

9. Kui Riigikogul tekib kahtlus, kas EL õigusakt on kooskõlas Eesti põhiseaduse aluspõhimõtetega, on võimalik küsida Riigikohtult arvamust selle kohta, kuidas tõlgendada põhiseadust koostoimes Euroopa Liidu õigusega.⁴

10. Jaak Madisonile 07.09.2020 saadetud vastuses (vastuse p 15) märkisin, et kuna taaskäivitamise kava võib kaasa tuua rahalise lisakoormuse ning sellega piiratakse Riigikogu tulevaste koosseisude eelarvepädevust, peab teemat arutama Riigikogu. Põhiseaduse § 65 punkti 10 kohaselt peab Riigikogu kujundama oma seisukoha otsuste suhtes, mis võivad riigile kaasa tuua pikaajalisi rahalisi kohustusi. Seejuures peaks Riigikogul mõistagi olema otsustamiseks ka asjakohane teave, sh võimalikult täpsed prognoosid tulevaste kohustuste hindamiseks. Selle kohta andsin soovitusi ka Vabariigi Valitsusele ning asi viidi seejärel otsustamiseks Riigikogusse.

¹ C. Ginter, D. Kaasik, P. Tšernjak. [Arvamus Euroopa Liidu taasterahastu kooskõlast aluslepingutega.](#)

² Samas, lk 21 ja 22.

³ Praegusel juhul on taaskäivitamise kava osas nii ka toimitud. Eesti seisukohti taaskäivitamise kava laenu ja plastijäätmete koguse põhjal arvatava uue omavahendi kohta arutati EL asjade komisjonis [19.02.2020](#), [15.06.2020](#) ja [17.06.2020](#) ning Riigikogu täiskogu istungil [15.06.2020](#).

⁴ [Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse](#) § 118¹ näeb ette, et Riigikogu otsuse eelnõu (milles taotletakse Riigikohtult seisukohta, kuidas tõlgendada põhiseadust koostoimes Euroopa Liidu õigusega) esitamise õigus on Euroopa Liidu asjade komisjonil ja põhiseaduskomisjonil.

11. Riigikogule esitatud otsuse eelnõu seletuskiri on oluliselt põhjalikum kui Vabariigi Valitsuses arutusel olnud materjalid. Seletuskirjas on Eestile kaasnevate võimalike kohustuste mahtu ja prognoose täpsustatud. Ringlusse võtmata plastijäätmete koguse põhjal arvestatava omavahendi kasutuselevõttust võib Eesti riigi sisse makse EL eelarvesse suurenda hinnanguliselt 11 miljoni euro võrra aastas. Alates 2027. aastast võib Eesti sisse makse laenu mõjul kasvada veel hinnanguliselt 34 miljoni euro võrra aastas.⁵ Kogu 32 aasta pikkuse laenu tagasimaksmise aja jooksul võib Eesti sisse makse EL eelarvesse alates 2027. aastast suurenda keskmiselt 5%.⁶ Euroopa Liidu liikmesriikide sisse maksetele on kokku lepitud ülempiir (nn omavahendite ülemmäär). Seoses EL võetava laenukohustusega tõstetakse vormiliselt omavahendite ülemmäära 0,6% võrra liikmesriikide RKT-st. Võimalus nõuda liikmesriigilt suuremat sisse makset on ajutine ning see sisse makse on piiratud liikmesriigi osakaalule vastava summaga omavahendite ajutiselt suurendatud ülemmäärast. Euroopa Liidu aastane tagasimakse ei tohi ületada 7,5% taaskäivitamise kava toetuste mahust. Kui mõnel aastal küsib Euroopa Liit liikmesriikidelt 7,5% kava toetuste mahust, siis järgmistel aastatel peab liikmesriikidelt sisse maksetena küsitav summa olema keskmisest oluliselt väiksem. Võimalik Eestile kaasnev maksimaalne kohustus võib hinnanguliselt olla kuni 82 miljonit eurot aastas⁷, kuid järgmistel aastatel tuleks sisse makseid vastavalt vähendada. Euroopa Komisjon võib kasutada eelkirjeldatud varuvarianti üksnes siis, kui laenu tagasimaksmine ei ole teisiti objektiivselt võimalik. Esimesel võimalusel tehakse enamakse katteks tasaarveldus ning ajutiselt tehtud suurem sisse makse kompenseeritakse selle teinud liikmesriigile (EL Nõukogu otsuse art 9 lg-d 7, 8).

12. Kuna võrreldes eelarve mahuga ei ole võimalike lisanduvate kohustuste maht nii ulatuslik ja laenust tingitult suurendatud sisse makse on ajaliselt ja summaliselt piiratud, ei ole põhjust sellise varalise kohustuse võtmist pidada lubamatuks Riigikogu tulevaste koosseisude finantspädevuse piiranguks. Oluline on, et varaliste kohustuste võtmise kohta teeks otsuse Riigikogu. Parlament on selle otsuse teinud.

13. Küsisite, kas Riigikogu oleks pidanud otsuse asemel vastu võtma seaduse, ning viitasite põhiseaduse §-le 104. Põhiseaduse § 104 lõikes 2 on loetletud seadused, mis tuleb vastu võtta Riigikogu koosseisu häälteenamusega. Siit ei järeldu siiski, et ka iga loetletud valdkonnas üksikjuhtumit puudutav otsus tuleks vastu võtta seaduse vormis. Põhiseaduse § 104 ei reguleeri vormi küsimust, vaid riigielu seisukohast kaalukate, nn riigi tuumikküsimusi reguleerivate seaduste vastuvõtmiseks vajalikku häälte lävendit. Vormi küsimust käsitleb põhiseaduse § 115, mis näeb ette, et iga aasta kohta tuleb seadusena vastu võtta riigieelarve. Ehkki PS § 104 lõike 2 punktis 11 on märgitud, et riigieelarve seaduse vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu koosseisu häälteenus, ei tule iga aasta riigieelarve seadust vastu võtta parlamendi koosseisu häälteenamusega. Põhiseaduse § 104 lõike 2 punkt 11 puudutab nn riigieelarve baasseaduse vastuvõtmist, üksikuid tulu-, kulu- ja investeeringute kirjeid kajastava aasta riigieelarve võib seevastu vastu võtta lihthäälteenamusega. Samamoodi võib põhiseaduse § 104 lõike 2 punktist 15 järeldada, et välis- ja siselaene ja riigile varaliste kohustuste võtmist puudutavate seaduste all on silmas peetud laenude jt kohustuste võtmist reguleerivaid seadusi (nt riigieelarve baasseadust),

⁵ Rahandusministeeriumilt saadud arvutuste järgi on Eesti sisse makse aastatel 2021–2027 keskmiselt 350 miljonit eurot aastas. Selle summa sees ka laenust ja ringlusse võtmata plastijäätmete koguse põhjal arvestatava omavahendina lisanduvad kohustused. Lisanduva kohustuse ulatus sõltub ka EL eelarvest tehtavatest väljamaksetest. Laenu tagasimakse suurendab Eesti sisse makset aastatel 2028–2058 juhul, kui EL eelarve maht jääb sama suureks, nagu see on praegu, või suureneb. Kui otsustatakse eelarves teisi kulusid vähendada, ei pruugi Eesti sisse makse kasvada.

⁶ [Riigikogu otsus „Euroopa Liidu taaskäivitamise kava rahastamise ja Euroopa Liidu Nõukogu otsuse omavahendite süsteemi kohta heakskiitmine“ 353 OE](#), seletuskiri 1. lugemise juurde, lk 9.

⁷ Samas, lk 6.

mitte üksikotsuseid.⁸ Riigikogu võib siiski tõlgendada põhiseaduse § 65 punkti 10 koostoeses põhiseaduse § 104 lõike 2 punktiga 15 ning võtta suuremahulisi või olulise tähendusega varalisi kohustusi puudutavaid otsuseid vastu Riigikogu koosseisu häälteenamusega.⁹ Ka praegusel juhul pani Riigikogu otsuse hääletamisele märkusega, et otsuse vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamus ning otsus võeti vastu 63 poolthäälega.

Ringlusse võtmata plastijäätmete kogusel põhinev makse

14. Eestis on maksude kehtestamise õigus ennekõike Riigikogul. Euroopa Liidu õigusaktidega ei saa üldjuhul kehtestada vahetult inimestele ja ettevõtjatele maksukohustusi. Sellest reeglist on ka erandeid: näiteks tollimaksu kehtestamise õigus on täielikult antud Euroopa Liidule, vastav maksukohustus sätestatakse nõukogu ja komisjoni määrustega. Euroopa Liidus on ulatuslikult harmoniseeritud ka käibemaksu ja aktsiiside regulatsioonid.

15. Omavahendite süsteemi otsuse heakskiitmisega ei ole Eesti andnud Euroopa Liidule Eestis mõne maksu kehtestamise pädevust, samuti ei pane kõnealune EL Nõukogu otsus liikmesriikidele kohustust kehtestada ühtegi maksu. Ka juhul, kui Eesti oleks omavahendite otsusega võtnud endale Eestis mõne maksu kehtestamise kohustuse, on sellele otsusele andnud heakskiidu Riigikogu, kellel on õigus otsustada ka Eestis kehtestatavate maksude üle.

16. Ringlusse võtmata plastijäätmete kaalu järgi arvatav sissemakse EL eelarvesse ei ole maks põhiseaduse § 113 tähenduses. Maks on seadusega või seaduse alusel kohaliku omavalitsuse volikogu määrusega riigi või kohaliku omavalitsuse avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks või selleks vajaliku tulu saamiseks maksumaksjale pandud ühekordne või perioodiline rahaline kohustus, mida tuleb täita seaduses või määrukses ettenähtud korras, suuruses ja tähtaegadel ning millel puudub otsene vastutasu maksumaksjale (MKS § 2).

Põhiseaduse § 113 hõlmab kõiki avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi, olenemata sellest, kuidas neid ühes või teises õigusaktis nimetatakse. Põhiseaduse § 113 kaitsealasse jäävate kohustuste keskne tunnus on see, et need kohustused paneb riik inimestele ja äriühingutele. Riigi rahaline kohustus mõne teise riigi või rahvusvahelise organisatsiooni või Euroopa Liidu ees ei ole maks põhiseaduse § 113 tähenduses.

17. Ringlusse võtmata plastpakendijäätmete kaalu põhjal arvatav makse on uus riikide sissemakse komponent Euroopa Liidu omavahendite süsteemis. Euroopa Liidu omavahendid on seni koosnenud kolmest suurest komponendist: tollimaks, käibemaksupõhine makse ning rahvastiku kogutoodangu põhine makse. Omavahendite otsusega lisandub uudse komponendina plastpakendijäätmete kaalu põhjal arvatav sissemakse. Sissemakse määr on 0,80 eurot kilogrammi kohta.

18. Niisiis on tegemist Euroopa Liidu liikmesriigi makse arvutamise aluseks oleva uudse komponendiga, mitte uut liiki maksuga. Selle eesmärk on muu hulgas mõjutada riike vähendama

⁸ Teistsugune seisukoht vt J. Jäätma, T. Kolk, J. Liventaal, T. Runthal, kommentaar 41, § 104 lg p 15. [Ü. Madise jt \(toim\). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5. vlj. Juura 2020.](#) Teisalt rõhutavad autorid just vajadust hinnata Riigikogu koosseisu häälteenamuse nõuet juhtumipõhiselt ja lähtuvalt võetava rahalise kohustuse olemusest, sh juhul, kui tegemist on seadusega. Vt kommentaar 37 jj.

⁹ Näiteks Riigikogu otsuse kohta, millega Eestile võeti umbes 2 miljardi euro suurune rahaline kohustus, on põhiseaduse kommentaarides märgitud: „Võib nõustuda tõlgendusega, et PS § 104 lg 2 p 15 ja § 65 p 10 koosmõjul on niisuguse varalise kohustuse võtmiseks vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamus“ Vt J. Jäätma, T. Kolk, J. Liventaal, T. Runthal, komm 41, § 104 lg p 15. [Ü. Madise jt \(toim\). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5. vlj. Juura 2020.](#)

plastpakendijäätmeid, mida ringlusse ei võeta. Mõistagi, kui Eestil ei õnnestu plastijäätmete hulka vähendada või ringlusse võetavate pakendite hulka suurendada, kaasneb Eestile lisakoormus (hinnanguliselt 11 miljonit eurot aastas), mille maksavad olemasolevate maksude kaudu kinni kõik Eesti maksumaksjad. Kuid samamoodi tuleb ka teiste komponentide põhjal arvutatud maksetest tingitud kulu riigieelarve kaudu kanda solidaarselt kõigil Eesti maksumaksjatel.

19. Iga riik võib ise otsustada, kas ja milliseid meetmeid ta võtab, et vähendada plastpakendijäätmete hulka ja seeläbi vähendada oma sissemakse suurust Euroopa Liidu eelarvesse. Need on poliitilised otsused ja langetatakse Riigikogus. Mitmeid otsuseid on ka tehtud. Jäätmeseaduse §-des 21, 22 ja 22¹ ning pakendiseaduse §-s 5 on juba praegu seatud eesmärk vältida ja vähendada pakendijäätmete teket.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Kristi Lahesoo 693 8409 Kristi.Lahesoo@oiguskantsler.ee
Evelin Lopman 693 8431 Evelin.Lopman@oiguskantsler.ee