



Õiguskantsler

Jaak Madison

Teie 31.07.2020 nr

Meie 07.09.2020 nr 16-4/201414/2004829

**Euroopa Liidu taaskäivitamise rahastu laen  
ning ringlusse võtmata plastijäätmetelt arvutatav makse**

Austatud Jaak Madison

Pöördusite õiguskantsleri poole Euroopa Liidu taaskäivitamise rahastu finantseerimiseks võetava laenu ning uue Euroopa Liidu omavahendi, ringlusse võtmata plastijäätmete põhjal arvutatava makse asjus. Soovisite teada, kas nn plastimaksu kehtestamise ning Euroopa Komisjonile 750 miljardi euro suuruse laenu võtmiseks volituse andmise eeldusena tuleks rahvahääletusel muuta või täiendada [Eesti Vabariigi põhiseadust](#) ja kas vastavad Euroopa Ülemkogul langetatud otsused tuleks Riigikogus ratifitseerida.

Täna Teid äärmiselt oluliste küsimuste eest.

*Taaskäivitamise rahastu laen*

1. Euroopa Liidu Nõukogu otsuse eelnõu<sup>1</sup> artiklis 3b antakse Euroopa Komisjonile volitus Euroopa Liidu nimel laenata kapitaliturgudelt kuni 750 miljardit eurot selleks, et eraldada raha toetuste või laenudena programmidele, mis toetavad liikmesriike Covid-19 pandeemiast tingitud kriisile reageerimisel. Laenu tagasimaksud nähakse ette Euroopa Liidu eelarves ja laenu maksab tagasi Euroopa Liit. Sisuliselt on laenu puhul tegemist lähiaastate kulutuste rahastamisega Euroopa Liidu tuleviku eelarve tuludest.
2. Küsimus on, kas olukorras, kus Euroopa Liit laenab enda tulevaste eelarvevahendite arvel raha, piiratakse Eesti Vabariigi finantssuveräänsust rohkem, kui võimaldab rahvahääletusel vastu võetud Põhiseaduse täiendamise seadus.
3. Eesti osaleb Euroopa Liidu Nõukogus otsuste tegemisel. Taaskäivitamise rahastu kontekstis tähendab see, et Vabariigi Valitsus ja Riigikogu kujundasid Euroopa Komisjoni esitatud eelnõude

---

<sup>1</sup> [Nõukogu otsus EL omavahendite süsteemi kohta](#), muudetud ettepanek seisuga 28.05.2020, pärast ülemkogu kohtumisi juulis on valminud täiendatud ja muudetud otsuse versioon, mida ei ole veel avaldatud.

suhtes seisukoha<sup>2</sup>, mida Eesti ametnikud ja ministrid esindasid nii Euroopa Liidu nõukogu töörühmades kui ka Euroopa Liidu nõukogu ja Euroopa Ülemkogu istungitel. Eesti seisukohti Euroopa Liidu taaskäivitamise kava kohta arutati ka 15. juunil 2020 Riigikogu täiskogu istungil, kui peaminister tegi sel teemal poliitilise avalduse.

4. Dokumentidest nähtub, et Eesti ei võta seoses selle laenuga 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, laenu eest jääb võlausaldajate ees vastutavaks Euroopa Liit. Eesti Vabariik ja teised Euroopa Liidu liikmesriigid jätkavad seni kokku lepitud sissemaksid Euroopa Liidu eelarvesse.

5. Praegu teadaolevate plaanide järgi ei ole seoses laenu tagasimaksetega kavas liikmesriikide sissemaksid lähiaastail suurendada. Meile edastatud info kohaselt võib alates 2027. aastast Eesti sissemaks laenu mõjul kasvada hinnanguliselt 32 miljoni euro võrra.<sup>3</sup> Euroopa Liidu liikmesriikide sissemaksetele on kokku lepitud lagi (nn omavahendite ülemmäär). Seoses võetava laenukohustusega tõstetakse vormiliselt omavahendite ülemmäär 0,6% võrra liikmesriikide SKP-st.

6. Võimalus nõuda liikmesriigilt suuremat sissemakset on ajutine ning see sissemaks 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 sissemaksena küsitav summa olema keskmisest oluliselt väiksem. Maksimaalne võimalik summa, mida komisjon võiks Eestilt suurendatud ülemmäär rakendamisel ajutiselt küsida, on Rahandusministeeriumi hinnangute kohaselt 73 miljonit eurot (eeldusel, et Eesti osakaal on 0,23 % Euroopa Liidu RKT-st), kuid järgmistel aastatel tuleks sissemaksid vastavalt vähendada. Euroopa Komisjon võib kasutada eelkirjeldatud varuvarianti üksnes juhul, kui laenu tagasimaksmine ei ole teisiti objektiivselt võimalik.<sup>4</sup> Euroopa Komisjon ei pruugi seda võimalust kasutada või kui kasutab, võib Eestilt küsitav summa olla ka väiksem.

7. Kuna tegemist on ajutise makse suurendamisega, mis tuleb järgmistel aastatel kompenseerida ja mis võrreldes eelarve mahuga pole kuigi ulatuslik, ei ole põhjust seda pidada Põhiseaduse vaates lubamatuks finantssuveräänsuse piiranguks. Et seesuguse lisakoormuse tekke võimalus on siiski vähemalt teoreetiliselt olemas, peaks Riigikogu teemat arutama ning arutelu aluseks küsima täpsustatud andmeid ja prognoose.

8. Euroopa Liidule laenu võtmise korda ja tingimusi ei lepita kokku liikmesriikide vahelises lepingus. Erinevalt Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingust ei ole seega tegu välislepinguga PS § 123 lõike 1 mõttes. Seaduseelnõu vm õigusakti, mille põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistamist oleks võimalik taotleda põhiseaduslikkuse järelevalve korras, ei ole. Siiski on kavandatavate mehhanismide põhiseaduspärasuse analüüs asjakohane, kuivõrd kõikidel Eesti ametikandjatel on kohustus silmas pidada ja järgida oma tegevuses põhiseadust.

<sup>2</sup> Vabariigi Valitsuse 11.06.2020 otsus „Eesti seisukohad Euroopa Liidu taaskäivitamise kava ja Euroopa Liidu pikaajalise eelarve aastateks 2021–2027 kohta Euroopa Ülemkogu 19. juuni 2020. a kohtumisel“ ja Riigikogu EL asjade komisjoni 17.06.2020 otsus, 16.07.2020 otsus.

<sup>3</sup> Eesti sissemaks EL eelarvesse on aastail 2014–2020 keskmiselt 230 miljonit eurot aastas, eri mõjude tõttu (Suurbritannia lahkumine Euroopa Liidust, Eesti RKT kiirem kasv võrreldes EL keskmisega) on sissemaks perioodil 2021–2027 keskmiselt 350 miljonit eurot aastas.

<sup>4</sup> Vt <https://www.consilium.europa.eu/media/45117/210720-euco-final-conclusions-et.pdf>, lk 4, p A10.

9. Esitatud on ka küsimus, kas sellisel moel laenu võtmine on kooskõlas Euroopa Liidu aluslepingutega. Riigikantselei tellitud [analüüsis](#) Euroopa Liidu taaskäivitamise rahastu vastavuse kohta Euroopa Liidu aluslepingutega on leitud, et olemasoleva teabe alusel hinnates on regulatsioon aluslepingutega pigem kooskõlas. Aluslepingutest ei tulene põhimõttelist laenukeeldu ning Euroopa Liidu senine praktika lubab arvata, et eelarvevälise sihtotstarbelise laenu kasutamine otse liikmesriikidele laenamiseks või projektide finantseerimiseks on põhimõtteliselt lubatud.<sup>5</sup> Euroopa Liit on võtnud liikmesriikidele laenamiseks laenu ka varem.<sup>6</sup> Lõpliku seisukoha selle kohta, kas taaskäivitamise rahastu laen on aluslepingutega kooskõlas, saab anda Euroopa Kohus.

#### *Ringlusse võtmata plastijäätmetel põhinev kohustus*

10. Eestis on maksude kehtestamise õigus ennekõike Riigikogul. Euroopa Liidu õigusaktidest ei saa üldjuhul tuleneda 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.

11. Ringlusse võtmata plastijäätmetelt arvatava osamakse puhul ei ole tegemist maksuga 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 määruuses ettenähtud korras, suuruses ja tähtaegadel ning millel puudub otsene vastutasu maksumaksja jaoks ([MKS](#) § 2). Põhiseaduse § 113 hõlmab kõiki avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi, olenemata sellest, kuidas neid ühes või teises õigusaktis nimetatakse.<sup>7</sup> 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.

12. Ringlusse võtmata plastpakendi jäätmete põhjal arvatav osamakse on uus riikide sissemakse komponent Euroopa Liidu omavahendite süsteemis. Seni koosnesid Euroopa Liidu omavahendid kolmest suurest komponendist (tollimaks, käibemaksupõhine osamakse ning rahvastiku kogutoodangu põhine osamakse). 17.–21.07.2020 toimunud Euroopa Ülemkogu kohtumisel otsustati sissemakse arvestamiseks kasutada uudse komponendina plastpakendite jäätmete kaalu põhjal arvatavat osamakset. Osamakse määr on 0,80 eurot kilogrammi kohta. Mõnesid liikmesriike, sh Eestit, kavatakse vähem koormata, s.t plastijäätmetel põhinevat osamakset vähendada.<sup>8</sup>

13. Kokkuvõtvalt on nn plastimaksu puhul tegemist Euroopa Liidu liikmesriigi sissemakse arvutamise aluseks oleva uudse komponendiga, mitte maksuga, mida peaksid maksma Eesti elanikud või äriühingud.

14. Küsisite samuti, kas Riigikogu peab Euroopa Ülemkogu otsused ratifitseerima (põhiseaduse § 121 lõige 4). Kuna tegemist ei ole välislepingu(te)ga, ei ole neid otsuseid võimalik juba

<sup>5</sup> C. Ginter, D. Kaasik, P. Tšernjak. [Arvamus Euroopa Liidu taasterahastu kooskõlast aluslepingutega](#), lk 23.

<sup>6</sup> 1976. a toetati Itaaliat ja Iirimaad, hiljem Prantsusmaad, Kreekat ja Portugali ning aastail 2008-2009 Ungarit, Lätit ja Rumeeniat. Vt eelmine viide, lk 9, alaviited 48 ja 49.

<sup>7</sup> RKÜK 22.12.2000 otsus asjas nr [3-4-1-10-00](#), p 20.

<sup>8</sup> Vt <https://www.consilium.europa.eu/media/45117/210720-euco-final-conclusions-et.pdf>, p 146, lk 64.

tehniliselt ratifitseerida ega vastavat seaduseelnõu ka põhiseaduslikkuse järelevalve raames vaidlustada.

15. Põhiseaduse § 65 punkti 10 kohaselt peab Riigikogu kujundama oma seisukoha nende otsuste suhtes, mis võivad tuua riigile kaasa pikaajalisi rahalisi kohustusi. Kuna p-s 1 viidatud Euroopa Liidu otsuse kohaselt suureneb plastijäätmete põhjal arvatava osamakse sisseseadmise järel mõnevõrra Eesti sissemakse Euroopa Liidu eelarvesse (hinnanguliselt suurusjärgus 8 miljonit eurot), peaks –nagu eelnevalt punktis 7 märgitud- küsimust arutama Riigikogu. [Riigikogu kodus ja töökorra seadus](#) seda ka võimaldab.

Austusega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

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