



Õiguskantsler

Aivar Kokk
Riigikogu maaelukomisjon
maaelukomisjon@riigikogu.ee

Teie nr
Meie 13.04.2018 nr 6-1/171263/1801798

Märgukiri tagasinõutavatelt toetustelt arvestatavast viivisest

Austatud Aivar Kokk

Hindasin [Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse](#) (ELÜPS) § 114 lõikes 2 sätestatud viivisemäära põhiseaduspärasust pankrotihalduri avalduse alusel, kes leidis, et see viivisemäär (0,1% päevas, s.o 36,5% aastas) on liiga kõrge.

ELÜPS-s sätestatud viivisemäär ei too tingimata kaasa ebaproportsionaalselt koormavat viivisekohustust. Samas on regulatsioon jäik ja seetõttu pole põhiseaduspärasus igas olukorras tagatud. Pikaajaliselt arvestatav kõrge viivis võib viia isikud, kes ei suuda toetusi tähtpäevaks tagasi maksta, suurtesse majanduslikesse raskustesse.

Seetõttu palun Teil kaaluda seaduse muutmist, et toetust tagasi nõudev asutus võiks välistada ülemäära koormava viivise võtmise.

Üks võimalik lahendus on anda toetust tagasi nõudvale asutusele kaalutusõigus, mille alusel võib põhjendatud juhul viivist vähendada, et oleks tagatud piisav kahjuhüvitis, mis samas ei koormaks isikut ülemäära.

Teine võimalus on kaaluda regulatsiooni muutmist sarnaselt [perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seaduses](#) (STS2014_2020) sätestatuga. Sel juhul tasutakse toetuse tagasimaksmise ajatamise korral üksnes intressi (STS2014_2020 sätestatud intressimäär on 3% võlasummast aastas).

Samuti palun kaaluda viivise arvestamisele piirangu sätestamist, et vältida põhivõlga ületava viivise nõudmist.

Õiguslik taust

1. Alusetult makstud struktuuritoetused tuleb toetuse saajatelt tagasi nõuda koos viivitusintressidega. Nõue tuleneb Euroopa Liidu õigusaktidest.¹ EL õigusaktid ei sätesta toetuse

¹Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17.12.2013 [määruse 1303/2013](#) art 122 lg 2 näeb ette, et liikmesriigid ennetavad, avastavad ja kõrvaldavad eeskirjade eiramisi ning nõuavad sisse liigselt makstud summad koos hilinevad maksete

saaja suhtes rakendatavat viivisemäära ega anna üldiselt struktuuritoetuste kohta ka juhiseid, millest tuleb viivisemäära kehtestamisel juhinduda. Sätestatud on liikmesriikidele kohalduv viivisemäär. Kui liikmesriigid ei tagasta tähtpäevaks liidu eelarvesse tagasi nõutavaid summasid, kohalduv liikmesriikidele viivis, mis on praegu ligi 1,5% võlasummast aastas.²

2. Tagasinõutavate põllumajandustoetuste viivitusintressi määra kehtestamist on lähemalt käsitletud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse nr 1306/2013 alusel antud komisjoni [rakendusmääruses 908/2014](#). Rakendusmääruse artikli 27 lõige 2 näeb ette, et kohaldatav viivis ei või olla väiksem kui liikmesriigi õiguse kohaselt võrreldavate alusetult tehtud kulutuste tagasinõudmise korral kehtiv viivis. Maaeluministerium selgitas õiguskantslerile, et põllumajandustoetustega võrreldavad on Eestis ainult struktuuritoetused. Kuna STS2014_2020 § 49 lõikes 1 sätestatud viivisemäär on 0,1% päevas, on sama määr sätestatud ka ELÜPS-s ja [kalandusturu korraldamise seaduses](#) (KTKS).

3. Põllumajandustoetuste tagasinõudmisel rakendatava viivise kehtestamisel on rakendusmääruses suunis, et viivisemäär ei tohi olla madalam kui sarnased võrreldavad määrad. Kuivõrd võrreldavaks määraks on struktuuritoetuste tagasinõudmisel kehtiv viivisemäär, mille kohta EL õigusaktides üksikasjalikumad juhised puuduvad, on parlamendil viivise regulatsiooni kujundamisel siiski avar otsustusruum.

4. Pikaajalise võlgnevuse korral võib ELÜPS-s sätestatud viivis 0,1% päevas (36,5% aastas) tuua võlgnikule kaasa äärmiselt koormava lisakohustuse, seada ohtu tema majandustegevuse ja halvemal juhul põhjustada maksejõuetuse. Põhiseaduse järgi ei ole põhiõiguste ülemäärased ja ebaproportsionaalsed piirangud lubatud. Parlamendil tuleb viivise regulatsiooni kujundamisel arvestada nii põhiseadusest tulenevate nõuetega kui ka Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtetega, sealhulgas tõhususe, võrdse kohtlemise ja proportsionaalsuse põhimõtetega.

Viivise olemus ja rakendamine

5. ELÜPS § 114 lõikes 1 on sätestatud, et kui toetuse saaja ei ole tähtaja jooksul toetust tagasi maksnud või toetusraha ei ole tasaarvestatud, peab toetuse saaja maksma viivist 0,1% iga tagasimaksmisega viivitatud kalendripäeva eest. Viivist kohaldatakse ka toetusraha tagasimaksmise ajatamise korral (ELÜPS § 114 lg 1 ls 2). Seda ei nõuta riigiasutuselt, välja arvatud juhul, kui Euroopa Komisjon nõuab viivise tasumist riigilt. Sellisel juhul nõuab riik viivist Euroopa Komisjonile tasutud viivise summa ulatuses (ELÜPS § 114 lg 2).

6. ELÜPS-s sätestatud viivis on avalik-õiguslik rahaline kohustus, mis kuulub PS § 113 kaitsealasse. Viivisemäär on sätestatud seadusega ning toetuse saajal ei ole võimalik mõjutada viivisekohustust muul viisil, kui maksta toetus tähtpäevaks tagasi. Viivist võetakse avalik-õiguslikus suhtes ning avaliku võimu volitusi kasutades, vaidlused toetuse tagasinõudmise ja sellega kaasnevate kõrvalkohustuste (intresside, viiviste) üle lahendatakse halduskohtus. Ehkki toetuse saajaga võidakse sõlmida ka leping, ei muuda see õiguslikku suhet eraõiguslikuks.

viivistega. Põllumajandustoetuste kohta on samasugune kohustus sätestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu [määruse 1306/2013](#), art 58 lg 1 punktis e – liikmesriigid võtavad ÜPP raames vastu kõik õigus- ja haldusnormid ning kõik muud vajalikud meetmed, et tagada liidu finantshuvide tõhus kaitse ja eelkõige selleks, et nõuda tagasi alusetud maksed koos intressiga ning algatada vajaduse korral kohtumenetlusi.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17.12.2013 [määruse 1303/2013](#) artiklis 147 sätestatu järgi on liikmesriikidele kohalduv viivisemäär 1,5% kõrgem määrast, mida Euroopa Keskpank kehtestab oma põhilistele refinantseerimistingutele selle kuu esimesel tööpäeval, millesse langeb tähtpäev. Et viidatav finantsnäitaja on viimasel ajal olnud miinimummärgiga, on liikmesriikidele kohaldatav kõige suurem viivis praegu 1,5% aastas.

7. Viivise eesmärke ei ole ELÜPS ega eri perioodide struktuuritoetuse seaduste seletuskirjades välja toodud. Samaselt eraõiguslikes suhetes rakendatava viivisega võib avalik-õiguslikes suhetes rakendatava viivise eesmärgiks pidada võlausaldaja rahaliste huvide kaitsmist, samuti viivitusest tuleneva rahalise kahju arvestamise lihtsustamist.³ Teine eesmärk on mõjutada võlgnikku kohustust tähtpäevaks täitma. Viivist rakendatakse pärast summa tagastamise tähtaja möödumist (tavaliselt 60 päeva) ning kui summa õigel ajal tagastatakse, siis viivist tasuda ei tule. Viivis on kokkuvõtvalt nii kahju hüvitamise kui ka mõjutus- ja sunnivahend, kaitsmaks Eesti riigi⁴ ja Euroopa Liidu finantshuve.

8. Viivisemäär (0,1% päevas) on põhjendatud 01.01.2004 jõustunud struktuuritoetuse seaduse (STS) [seletuskirjas](#) järgmiselt: „Viiviste kehtestamisel on lähtutud finantsturgudel rakendatavast keskmisest viivise määrast. Pankadevahelise viivise intressi baasi (krediitiasutuse kohustusliku reservi mittetäitmisel rakendatakse neile leppetrahvi, mille intressimääraks on 20% aastas) on kehtestanud Eesti Panga President oma 03.02.2003.a [määruse](#) nr 2 punktiga 8.“ Seletuskirjas ei ole selgitatud, miks kehtestati leppetrahvi määrast tunduvalt kõrgem viivisemäär (36,5%). Põhjuseks võib olla, et võlaõiguslikes suhetes oli viivisemäär 0,1% võlasummast päevas küllaltki levinud.⁵

9. Oluline on märkida, et 01.01.2004 jõustunud [struktuuritoetuse seaduse](#) (STS2004_2006) § 28 lõige 1 sätestas 0,1% viivise ülemmäärana. Toetust tagasi nõudval asutusel oli seaduse alusel õigus nõuda viivist kuni 0,1% päevas. Viivise rakendamiseks võis loobuda, samuti oli võimalik seda võtta madalamas määras. 01.01.2007 kaalutlusõigus struktuuritoetuse seaduses kaotati.

10. Ka [kuni 14.07.2013 kehtinud ELÜPS](#) järgi oli põllumajandustoetuste tagasinõudmisel võimalik kaaluda, kas ja millises määras viivist kohaldada. 14.07.2013 [tunnistati](#) viivist reguleeriv ELÜPS säte kehtetuks, seejärel puudus ligi pool aastat põllumajandustoetuste tagasinõudmisel viivise rakendamiseks õiguslik alus. 01.01.2014 jõustunud ELÜPS-s sätestati viivisekohustus imperatiivselt ning toetust tagasinõudval asutusel ei ole enam kaalutlusõigust viivise rakendamise või selle suuruse üle.

Hinnang määra proportsionaalsusele

11. Parlamendil on viivisemäär üle otsustamisel avar otsustusruum, kuid see ei ole siiski piiramatult. Ühest küljest peab viivis olema piisavalt suur, et hüvitada võlausaldajale viivitusega kaasnev kahju ning motiveerida toetust selleks ettenähtud tähtajaks tagastama, teisalt ei tohi viivis kahjustada võlgniku põhiõigusi ülemäära. ELÜPS-s sätestatud viivisekohustusega riivatakse peamiselt omandipõhiõigust, aga ka ettevõtlusvabadust.

12. Riigikohus on asunud seisukohale, et avalik-õiguslik rahaline kohustus, mis ei ole maks, on materiaalselt põhiseaduspärane, kui tegu ei ole varjatud maksustamisega, riive eesmärki on võimalik meetmega saavutada ning tasu määr ei ole taotletavaid eesmärke silmas pidades ilmselgelt põhjendamatu.⁶

³ RKTko 14.04.2014 nr [3-2-1-26-14](#), p13

⁴ Mõnel juhul võib liikmesriik vastutada ka selliste summade EL eelarvesse tagastamise eest, mis jäid toetuse saajatelt tagasi nõudmata.

⁵ Vt ka Pilving, I. „Põhiseadusvastase määruse alusel tasutud maksuintressi tagasinõudmine“, Juridica 2002, 10. Artiklis on märgitud, et intressi suurus (0,15%–0,07% viivitatud päeva eest) ei erinenud tsiviilkaibes keskmiselt võetavast viivisest.

⁶ RKPJKo 15.12.2015 nr [3-2-1-71-14](#), p 105. RKPJKo 29.03.2017 nr [3-4-1-15-16](#), p 100.

13. Riigikohus analüüsis 2017. aastal maksuvõlgade intressi proportsionaalsust. Intressimäär (0,06% võlasummast päevas, 21,9% aastas) on oluliselt madalam ELÜPS-s sätestatud viivisemäärast. Kohus leidis maksuintressi põhiseaduspärasust hinnates, et ehkki eraõiguslikes suhetes kehtivaid intressi- ja viivisemäärasid ei saa jätta sarnase eesmärgiga avalik-õigusliku rahalise kohustuse sätestamisel tähelepanuta, ei saa juhendada ainult eraõiguslikest määradest ega neid absolutiseerida. Eraõiguslikud suhted põhinevad poolte kokkuleppel ning võtavad arvesse konkreetse võlasuhte iseärasusi. Seevastu seadusega sätestatud intressimäära saab kehtestada üksnes abstraktselt määratletud keskmise maksukohustuslase suhtes.

14. Kohus leidis, et mida üldisemalt on määr seaduses sätestatud, seda vähem võimaldab see arvesse võtta konkreetse isiku või isikutegrupi olukorda temalt intressi nõudmisel. Mida üldisem on seaduses intressimäär, seda tõhusamad peavad olema õiguslikud mehhanismid, mis võimaldavad välistada intressi ülemäärasuse konkreetset juhul. Sellised mehhanismid on kohtu hinnangul maksuintressi puhul sätestatud maksukorralduse seaduses (MKS), kus on ette nähtud intressiarvestuse peatumine, kui intressisumma ületab selle arvestuse aluseks oleva maksunõude (MKS § 119 lg 1 p 5). Samuti on maksuhalduril õigus alandada intressimäära 50% võrra ajutamise otsuse vastuvõtmise päevast arvates (MKS § 117 lg 2).⁷

15. Maksuintressi määra põhiseaduspärasuses oleks kohtu hinnangul alust kahelda juhul, kui see ületab oluliselt eraõiguslikes suhetes üldiselt lubatud määrasid. Tarbijaga sõlmitud võlaõigusliku kokkuleppe puhul on Riigikohus tühiseks lugenud seadusega sätestatud viivist kolm korda ületava viivisemäära, mis oli otsuse tegemise ajal 24% aastas.⁸ Majandustegevuses sõlmitud lepingu kohta on Riigikohus leidnud, et viivisemäär 0,2% viivitatud summast päevas (73% aastas) ei oleks ka tüüptingimusena seadusega vastuolus.⁹ Kohus märkis, et intressimäär (0,06% päevas, 21,9% aastas) ei ületa kohtupraktikast tulenevaid piire. Lisaks hindas kohus, kas liidetud kohtuasjas olid maksukohustuslased erandlikus olukorras, mis ei võimaldanud nende puhul maksuintressile seatud eesmarke saavutada või kas nende õigusi riivati võrreldes keskmise maksukohustuslasega ilmselgelt ülemäära. Kohus ilmselget ülemäärasust ei tuvastanud.

16. Kirjeldatud kriteeriumidest saab lähtuda ka ELÜPS-s sätestatud viivisemäära proportsionaalsuse hindamisel. Ehkki see viivisemäär on oluliselt kõrgem tarbijaga sõlmitud kokkuleppe puhul lubatud viivisemäärast (24% aastas), ei ületa toetuste tagasinõudmisel rakenduv viivisemäär majandustegevuses sõlmitud lepingute puhul seaduslikuks peetud viivisemäära (73% võlasummast aastas). Riigikohus nentis, et avalik-õiguslikes suhetes rakendatav viivisemäär võib sõltuda abstraktselt määratletud keskmisest toetuse saajast. Põllumajanduses on struktuuritoetuse saaja tavaliselt majandus- ja kutsetegevusega tegelev isik ning toetusi makstakse üldjuhul majandus- või kutsetegevuse edendamise eesmärgil. Ehkki mõnel juhul makstakse toetusi ka eraisikutele, kes ei tegele majandus- ja kutsetegevusega, on selliste toetuste saajate osakaal väike. Seetõttu ei saa abstraktselt hinnates üldist viivisemäära pidada põhiseadusvastaseks.

17. Ei ole alust kahelda selles, et viivis aitab saavutada kahju hüvitamise eesmärki ning motiveerida isikut toetust tähtpäevaks tagastama. Kõnealuse viivise (36,5% aastas) puhul domineerib mõjutamise eesmärk, sest kahju hüvitamiseks piisaks tunduvalt madalamast

⁷ RKPJKo 29.03.2017 nr [3-4-1-15-16](#), p 115.

⁸ RKTko 10.05.2016 nr [3-2-1-25-16](#), p 13. RKTko 16.11.2016 nr [3-2-1-118-16](#), p 17. Seadusjärgne viivis on VÕS § 113 lg 1 järgi VÕS §-s 94 sätestatud intressimäär, millele lisandub 8% aastas. Et seadusjärgne intressimäär on ka praegu 0, on seadusjärgne viivisemäär 8% aastas ning kolmekordne määr 24% aastas.

⁹ RKTko 30.04.2013 nr [3-2-1-5-13](#), p-d 48–49.

viivisemäärast. Näiteks kui võtta arvesse struktuuritoetuste ajatamisel kehtivat intressimäära, piisaks kahju hüvitamiseks ka umbes 3% viivisest aastast.

18. Regulatsiooni põhiseaduspärasuses tekib mõnel juhul siiski kahtlusi, kuna sama viivisemäär rakendub igas olukorras ning viivist ei saa vähendada ka siis, kui kõrge määraga viivis ei ole isiku mõjutamiseks proportsionaalne.

19. Riigikohtu seisukoha järgi peavad kõrge mõjutusvahendi määra puhul seaduses olema ka tõhusad õiguslikud mehhanismid selleks, et välistada kohustuse ülemäärasust üksikjuhul. Erinevalt maksukorralduse seadusest, mis näeb ajatamise korral ette intressimäära alandamise, maksuvõla kustutamise lootusetuse ja ebaõigluse tõttu, intressi arvestamise piiramise põhivõlaga jne, puuduvad ELÜPS-s viivise vähendamist või selle arvestamist piiravad sätted.

20. Paindliku rakendamise võimaluse puudumise poolt erineb ELÜPS-s sätestatud viivis oluliselt ka eraõiguslikes suhetes kohaldatavast viivisest. Eraõiguslikes suhetes on pooltel võimalik kokkuleppel viivise summat vähendada, samuti võib võlausaldaja ühepoolset viivise nõudmisest osaliselt loobuda.¹⁰ Viivist saab vähendada võlgniku taotlusel ja kohtu algatusel (VÕS § 113 lg 8). See on kohtu kaalutusotsus, mille kohus teeb võlgniku ja võlausaldaja huve kaaludes, arvestades võlgniku kohustuse täitmise ulatust, võlausaldaja õigustatud huvi ja lepingupoolte majanduslikku seisundit.¹¹ Isegi kui eraõiguslikes suhetes kokkulepitud viivisemäär on selline, mida ei loeta seadusvastaseks, on olulisi asjaolusid arvesse võttes võimalik veel viivist vähendada.

21. Avalik-õigusliku rahalise kohustuse puhul on viivise arvestamata jätmiseks, viivisenõude vähendamiseks või kustutamiseks vaja seaduslikku alust. Kuivõrd ELÜPS-s puudub regulatsioon, mis võimaldaks viivist vähendada või osaliselt kustutada ja piiratud ei ole ka viivise arvestamine põhivõlga ületavas summas, pole alati võimalik seadust rakendada toetuse saaja õigusi ülemäära kahjustamata.

22. Viivisemäär 0,1% päevas võib toetuse saaja õigusi ebaproportsionaalselt kahjustada juhul, kui tagasimaksmisega viivitamiseks on mõistlik põhjus. Isik võib vajada 60 päevast oluliselt rohkem aega, et leida võimalus tagasinõutava summa tasumiseks. Tagasinõutav summa võib ulatuda miljonitesse eurodesse, mille tagasimaksmine 60 päeva jooksul võib seada toetuse saaja majandustegevuse suurtesse raskustesse või halvemal juhul viia majandustegevuse lõpetamiseni. Toetuse saajal on võimalik taotleda tagasimaksude ajatamist, kuid ka ajatamise korral rakendub viivis seaduses sätestatud määras. Sel juhul rakendatakse samal ajal vastupidiste eesmärkidega meetmeid – ühelt poolt antakse isikule võimalus tasuda summa pikema aja jooksul ositi, teisalt jäetakse kehtima mõjutusvahend, mille eesmärk on sundida isikut kohustust tähtpäevaks täitma. Kõrge viivisemäära rakendamine ei saa sellises olukorras eesmärgi saavutamisele kaasa aidata. Ajatamise korral on põhjendatud võtta madalamat viivist või intressi, et tagada riigile piisav kahjuhüvitis.

23. Palun kaaluge ELÜPS-s sätestatud viiviseregulatsiooni paindlikumaks muutmist. Näiteks võib anda haldusorganile õiguse alandada viivisemäära makseraskustes isiku puhul teatud piirini või kaaluda perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seaduses sätestatu eeskujul lahendust, et

¹⁰ Näiteks kohtuasjas, kus Riigikohus märkis, et viivisemäär 0,2% viivitatud summast päevas (73% aastast) ei ole ka tüüptingimusena seadusvastane, esitas võlausaldaja viivise nõude vähendatud suuruses ning nõudis poole väiksemat summat, kui tal oleks olnud õigus nõuda lepingus kokkulepitud viivisemäära arvestades (RKTko 30.04.2013 nr [3-2-1-5-13](#), p 49).

¹¹ Vt ka Raude, M. „Viivise vähendamine võlgniku taotlusel ja kohtu algatusel“, Juridica 2015, I, lk 26–33.

ajatamise korral arvestatakse viivise asemel intressi. EL rakendusmääruse nõue, et viivis ei või olla väiksem liikmesriigi õiguse kohaselt võrreldavate alusetult tehtud kulutuste tagasinõudmise korral kehtivast viivisest, ei saa seejuures olla takistuseks. Kuna struktuuritoetuste tagasimaksetelt arvestatakse ajatamise korral intressi, on sellises olukorras võrreldavaks määraks intressimäär (praegu ligi 3% võlasummast aastas), mitte viivisemäär.

24. Samuti palun Teil kaaluda viivise ülemmäära sätestamist, et välistada põhivõlgnevust ületavate viiviste nõudmine.

25. Arvestades viimastel aastatel majanduskeskkonnas toimunud muutusi, võib Riigikogu otstarbekaks pidada viivisemäära alandamist. Kui seetõttu tuleb muuta ka teisi struktuuritoetusi reguleerivaid seadusi, on Teil vajadusel võimalik arutellu kaasata ka Riigikogu rahanduskomisjon ja Rahandusministeerium, kellele saadan märgukirja teadmiseks.

Palun Teie vastust võimaluse korral hiljemalt 1. juuniks 2018.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Teadmiseks: Riigikogu rahanduskomisjon (rahanduskomisjon@riigikogu.ee)
Maaeluministeerium (info@agri.ee)
Rahandusministeerium (info@fin.ee)