



Õiguskantsler

Ants Noot
AS Eesti Gaas
info@gaas.ee

Teie 17.03.2017 nr 2-7/41

Meie 28.03.2017 nr 6-1/170399/1701382

Maagaasi aktsiisimäära põhiseaduspärasus

Austatud Ants Noot

Palusite õiguskantsleril kontrollida, kas [19.12.2016 vastu võetud tulumaksuseaduse, sotsiaalmaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seadusega](#) otsustatud maagaasi aktsiisimäära tõus aastatel 2018-2020 on põhiseadusega kooskõlas. Sarnase avalduse on varem esitanud ka Eesti Kaubandus-Tööstuskoda.

Maagaasi aktsiisimäär on reguleeritud alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse (ATKEAS) § 66 lõikes 10. Hetkel kehtib 01.01.2017 jõustunud maagaasi aktsiisimäär 40,52 eurot 1000 m³ maagaasi kohta. Selle aktsiisimäära otsustas Riigikogu 01.07.2014 vastu võetud [ATKEAS jt seaduste muutmise seaduses](#), millega nägi ette maagaasi aktsiisimäära 20% igaaastase tõusu aastateks 2015-2017. 2014. a seadusega ei lubanud Riigikogu ettevõtjatele pärast 01.01.2017 midagi seoses maagaasi aktsiisimääraga. Sellest ajast alates oli tegemist tähtajatu regulatsiooniga. Seega **ei saanud ettevõtjatel enne 19.12.2016 tekkida tugevat õiguspärast ootust, et maagaasi aktsiisimäär aastatel 2018-2020 ei muutu**. Asjaolu, et mõnes poliitikadokumendis või selle mõjude analüüsis¹ on viidatud, et aktsiisimäärad enne 2020 aastat ei tõuse, ei tekita õiguspärast ootust (vt ka [2013. a kaevandamistasude otsuse](#) p 53). Ühtlasi erineb maagaasi aktsiisimäära tõstmine lahja alkoholi aktsiisimäärade tõstmisest 19.12.2016 seadusega – alkoholi osas muudeti ennaktempos ebasoodsamaks seaduses tähtajaliselt kehtestatud regulatsioon, **maagaasi aktsiisimäära tõsteti aga nendeks aastateks, milleks Riigikogu ei olnud eelnevalt andnud tähtajalisi lubadusi**.

Riigikogu otsustas [19.12.2016 vastu võetud seadusega](#) muuta ATKEASSt ja tõsta maagaasi aktsiisimäära 01.01.2018, 01.01.2019 ja 01.01.2020 igal aastal 25% võrreldes eelmisel aastal kehtinud aktsiisimääraga. Normitehniliselt nägi Riigikogu viidatud seaduse § 4 punktidega 38-40 ja § 11 lõigetega 4-6 ette ATKEAS § 66 lg 10 muutmise nii, et iga aasta alguses jõustub selle sätte uus redaktsioon koos uue aktsiisimääraga. Nii jõustub 01.01.2020 ATKEAS § 66 lg 10, mis

¹ Teie avalduses viidatud „Kliimapoliitika põhialused aastani 2050. Energeetika ja tööstuse valdkonna mõjude hindamine“. Tallinn 2016.

kehtestab maagaasi aktsiismääraks 79,14 eurot 1000 m³ maagaasi kohta (hetkel 40,52 eurot 1000 m³ maagaasi kohta).

19.12.2016 otsustatud maagaasi aktsiisimäära tõstmisel tundub olevat peamiselt fiskaalne eesmärk. 19.12.2016 seaduse põhjendustes ei ole toodud spetsiifilist maagaasi aktsiisimäära tõstmise eesmärki, on märgitud vaid, et parlament loodab aastatel 2018-2020 täiendavaid tulusid vastavalt 6, 11 ja 19 miljonit eurot.

Aastatel 2018-2020 plaanitav märgatav maksutõus mõjutab paljusid ettevõtjaid ja kodutarbijaid. Maagaasi aktsiisimäära tõus võib muu hulgas kaasa tuua Teie avalduses viidatud olukorra, kus inimesed ja ettevõtjad vahetavad maagaasi kui energiaallika välja mõne teise energiaallika vastu. See toob kaasa negatiivseid tagajärgi nii maagaasiettevõtjale kui ka kütteliiki välja vahetavale isikule. Maagaasi aktsiisimäära tõus riivab sellega kindlasti ettevõtlusvabadust ja omandipõhiõigust.

Maksumäärade suuruse põhiseaduspärasuse analüüsi teostades peavad õiguskantsler ja kohtud arvestama põhiseaduse §-st 10 tuleneva demokraatia põhimõtte ja §-des 65 p 6, 113, 115 jj sätestatud Riigikogu finantspädevusega. Riigikohus on kinnitanud, et finantspädevus on üks olulisemaid parlamendi pädevusi.² Õigus otsustada riigi tulude ja kulude üle võimaldab rahva mandaadile tugineval parlamendil teostada enamuse otsustatud poliitikat ja suunata Eesti elu. Selleks, et Riigikogu saaks oma ülesannet tulemuslikult täita, on tal avar otsustusulatus riigi tulude määramisel, sealjuures erinevate maksude ja teiste avalik õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamisel ja nende suuruse määramisel.

Arvestades maksude koormavust ühiskonnaliikmetele, seab põhiseaduse § 113 formaalsed nõuded maksuseadustele: need peavad sätestama kõik maksusuhte kohustuslikud elemendid, et maksumaksja teaks milline tema maksukohustus on. Arusaadavalt peab Riigikogu makse kehtestades arvestama ka sisuliselt põhiõiguste ja põhiseaduse põhimõtetega, sealhulgas ettevõtlusvabaduse ja omandipõhiõigusega. Neid **õigusi ei tohi muuta sisutihjaks – nt kehtestada makse, mis selgelt eiravad maksevõimelisuse põhimõtet ja mõjuvad seetõttu teatud ettevõtjagruppidele väljasuretavalt.**

Riigikogu maksupoliitika põhiseaduspärasust hinnates peavad õiguskantsler ja kohtud arvestama, et Riigikogule tuleb säilitada tegelik võimalus otsustada maksupoliitika üle ja suunata eelarvepoliitika kaudu riigielu. See ei saa minna kohtute kätte. Riigikohus on juba 2004. a sõnanud: „Põhiseaduslikkuse järelevalve kohus peab aga vältima olukorda, kus eelarvepoliitika kujundamine läheb suures osas kohtu kätte. Seetõttu ei saa kohus sotsiaalpoliitika teostamisel asuda seadusandliku või täitevvõimu asemele.“³ Riigikohtu üldkogu rõhutas 21.02.2017 reklaamimaksu otsuse punktis 41, et kohtulik kontroll maksukohustusest tuleneva põhiõiguste riive materiaalse põhiseaduspärasuse (eelkõige proportsionaalsuse) üle on piiratud.

Vaidlustan õiguskantslerina maksumäära suuruse põhiseaduspärasuse siis, kui selle tõus on sedavõrd ränk, et mõne põhiseaduse II peatükis nimetatud põhiõiguse või –vabaduse olemus satub ohtu. 19.12.2016 otsustatud maagaasi aktsiisimäära tõus on oluline, kuid abstraktselt hinnates ei saa siiski tuvastada, et see oleks selline, mis muudab ettevõtlusvabaduse või

² Vt RKÜKo 12.07.2012 nr [3-4-1-6-12](#), p 136.

³ Vt ka RKPJKo 21.01.2004 nr [3-4-1-7-03](#), p 15-16

omandipõhiõiguse teostamise võimatuks või ülimalt raskeks. Ilmselget vastuolu PS § 31 sätestatud ettevõtlusvabaduse või PS § 32 kaitstud omandipõhiõigusega seega ei ole.

Oma avalduses leidsite, et maagaasi aktsiisimäära tõus on vastuolus ka põhiseaduse § 12 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttega, kuna teiste fossiilsete kütuste aktsiisimäärad on suhteliselt odavamad. Riigikogu ei ole 19.12.2016 seaduse seletuskirjas põhjendanud, miks otsustati tõsta just maagaasi aktsiisimäära. Kui 2014. a tõsteti maagaasi aktsiisimäära, põhjendati aktsiisimäära tõstmist vajadusega suurendada riigi tulusid, tasandada maagaasi ning kerge kütteõli aktsiisimäära erinevusi ja vähendada energiasõltuvust Venemaast suurendades taastuvate energiaallikate kasutamist ning vähendades fossiilsete kütuste tarbimist. Tuginedes Riigikohtu otsusele reklaamimaksu asjas, leian, et seadusandjal on üsna avarad piirid otsustamiseks, milliseid maksuobjekte maksustada kõrgemalt, milliseid madalamalt. Sotsiaalmajanduslikud, energiasõltumatuse ja julgeoleku argumendid õigustavad erinevate maksuobjektide erinevat maksustamist.

Maagaasi aktsiisimäära regulatsioon on probleemne aga seepärast, et Riigikogu kehtestas 19.12.2016 seadusega ilma sisuliste põhjendusteta aktsiisimäärade tõusugraafiku etteulatuvalt aastani 2020. Kuna tähtajalist maksuregulatsiooni saab ebasoodsamaks muuta vaid erakorralistel põhjustel, piiras parlament sellise regulatsioonitehnikaga järgmise Riigikogu koosseisu võimalusi aktsiisimäärasid muuta. Sel kombel poliitika põlistamine seab ohtu demokraatia põhimõttest tuleneva parlamendi õiguse ajakohastada poliitilisi valikuid vastavalt rahva taatele.

Taotlesin [16.03.2017 Riigikohtult](#) tähtajaliselt reguleeritud alkoholi aktsiisimäärade ennaktõusu põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks tunnistamist. Ühtlasi palusin, et kohus selgitaks laiemalt tähtajalise maksuregulatsiooni kehtestamise piire. **Olenevalt Riigikohtu otsusest nimetatud asjas, kaalun tähtajaliselt kehtestatud maagaasi aktsiisimäärade vaidlustamist.**

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise