

Edastatud e-toimiku kaudu

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-22-13

Austatud Riigikohtu esimees

1. Küsisite teiste seas ka Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutuse (EIS) arvamust Tallinna Ringkonnakohtu poolt 30.11.2022. a kohtuasjas nr 3-21-2022 tehtud otsuse osas, millega kohus tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks ettevõtlus-ja infotehnoloogiainistri 21. aprilli 2021. a määruse nr 16 „Ettevõtjate toetamine seoses COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse levikust tulenevate piirangutega“ § 7 lg 1 p 2 ja lg 2 osas, milles see ei võimalda hinnata sellise isiku toetuse taotlust, kes oli registreeritud perioodil 1. jaanuar – 31. detsember 2019 käibemaksudokumentatsioonil, kuid kes alustas viidatud ajavahemikul ettevõtluse käigus teenuse pakkumist vahetult enne COVID-19 kriisi algust (s.o 5 päeva enne 2019. a lõppu).

2. EIS ei nõustu kohtuasjas nr 3-21-2022 tehtud järeldusega ning leiab, et ettevõtlus-ja infotehnoloogiainistri 21. aprilli 2021. a määruse nr 16 „Ettevõtjate toetamine seoses COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse levikust tulenevate piirangutega“ (edaspidi määrus nr 16) § 7 lg 1 p-i 2 ja lg 2 osas puudub vastuolu põhiseadusega.

3. Õiguskantsler on 30.03.2021. a seisukoha nr 6-3/210641/2102224¹ lk. 2 selgitanud, et „põhiseaduse (PS) §-s 12 sätestatud õigusloome võrdsus nõuab seda, et seadused ka sisuliselt kohtleks kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi. Kuid mitte igasugune võrdsete ebavõrdne kohtlemine pole võrdsusõiguse rikkumine. Keeldu kohelda võrdseid ebavõrdselt on rikutud, kui kaht isikut, isikute gruppi või olukorda koheldakse meelevaldselt ebavõrdselt. Meelevaldseks saab ebavõrdset kohtlemist lugeda siis, kui selleks ei leidu mõistlikku põhjust. Kui on olemas mõistlik ja asjakohane põhjus, on ebavõrdne kohtlemine seadusloomes põhjendatud (RKPSJKo 26.09.2007, 3-4-1-12-07, p-d 18-19).“ Samuti on selgitatud, et „Tuleb mõelda, et toetuse aluseks olevate käibekriteeriumite ja – perioodide piiritlemine on alati teatud määral hinnanguline otsus ning selle juures on üksikjuhtumi eripära arvestada väga keeruline. Kriisimeetmete kehtestamisel peab leidma tasakaalu piiratud ressursside olukorras olemasolevate vahendite ja kriisis kahju kannatada saanud ettevõtjate soovide vahel. Selle tasakaalupunkti kindlakstegemine ja selle üle otsustamine on ministri ülesanne ning sellesse õiguskantsleri ei saa sekkuda.“

4. Eeltoodud kohtupraktika ning õiguskantsleri seisukohad kinnitavad määrusandja õigust kujundada toetuse tingimused, valida toetuse sihtgrupe ning sätestada nõudeid toetuse saamiseks. Samuti on tunnustatud teatud ebavõrdsust ning üksikjuhtumitega arvestamise võimatust kriisimeetmete tingimustes. Määruses eraldi regulatsiooni loomine ning täiendav menetlusprotsesside kujundamine üksikjuhtumi tarbeks on lisaressurssi nõudev tegevus, mis oleks määruse avamise ja toetuse saamise võimaldamise lükanud ajaliselt edasi ning ei kaalu üles sadade teiste taotlejate huve kriisiolukorras kiirele ja efektiivsele menetlusele ning toetuse väljamaksetele.

5. Kohus on võrdluse lähtekoha ja selle alusel võrreldavate isikute gruppidega välja toonud järgmise (kohtuotsuse p 22), leides seejuures, et esimest gruppi koheldakse ebasoodsamalt kui teist gruppi, mistõttu on tegemist võrdsuspõhiõiguse riivega:

- majutusettevõtjad (EMTAK kood I 55), kes olid registreeritud käibemaksudokumentatsioonil 1. jaanuarist – 31. detsembrini 2019 ning alustasid viidatud ajavahemikul ettevõtluse käigus

¹https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Majutusettev%C3%B5tja%20k%C3%A4ibe%20languse%20osalise%20h%C3%BCvitamise%20toetus.pdf

teenuse pakkumist vahetult enne COVID-19 kriisi algust, s.o 5 päeva enne 2019. a lõppu (kaebaja ehk esimene grupp);
- majutusettevõtjad (EMTAK kood I 55), kes ei olnud registreeritud käibemaksukohustuslasena kogu perioodil 1. jaanuarist – 31. detsembrini 2019 ning alustasid viidatud ajavahemikul ettevõtluse käigus teenuse pakkumist vahetult enne COVID-19 kriisi algust, s.o 5 päeva enne 2019. a lõppu (teine grupp).

Ringkonnakohtu hinnangul ei esine kaebaja grupi ja võrdlusgrupi erinevaks kohtlemiseks mõjuvat ja asjakohast põhjust. Kaebaja grupi puhul pole tegemist objektiivsete andmetega, hindamaks tema jätkusuutlikust vahetult 2021. a märtsis kehtestatud täiendavaid piiranguid. Kohus leiab, et kaebaja grupi puhul kajastab tegelikku olukorda objektiivsemalt tööjõumaksudest lähtumine, mistõttu on määrus nr 16 § 7 lg 2 osas, mis välistab isikul, kes oli küll registreeritud 1. jaanuaril – 31. detsembril 2019 käibemaksukohustuslasena, kuid kes alustas teenuse pakkumist viidatud perioodi viimastel päevadel, õiguse taotleda toetust, põhiseaduse §-ga 12 vastuolus. Kohus on leidnud, et EISil tuleb kaebaja taotlus määruse nr 16 § 7 lg 2 alusel uuesti läbi vaadata.

6. Sättest põhjustatud võimalik ebavõrdne kohtlemine on EISi hinnangul õigustatud. Seejuures tuleb iseäranis arvestada eriolukorra kriisikonteksti ja seda, et COVID-19 kriisimeetmete toetused on riigi poolt vabatahtlikult võetud ülesanne. Asjaolu, et kaebaja alustas majutusteenuse osutamist alles 2019. a detsembri lõpus, ei õigusta tema suhtes määruses nr 16 erandi loomist.

7. Esmalt olukorrad, kus ettevõtte oli küll registreeritud ajavahemikul 1. jaanuar – 31. detsember 2019 käibemaksukohustuslasena, kuid kes alustas viidatud perioodil ettevõtluses teenuse pakkumist 5 päeva enne 2019. a lõppu, on äärmiselt erandlikud juhud ning üksikjuhtumina käsitletavad. Kuna tegemist ei ole nn tavapärase ettevõtlussituatsiooniga, sh arvestades ettevõtte registreeringut käibemaksukohustuslasena, siis on põhjendamatu kohtu etteheide, et määrusandja oleks pidanud selliseid üksikjuhtumeid määruse tasandil reguleerima, arvestades seejuures kriisimeetmete eripära (kiireloomulisus, eelarveliste vahendite piiratus, ministri suur kaalutlusruum toetuse sihtgruppide valikul ja määruse tingimuste sätestamisel jms). Kohus on lähtunud määruse eesmärgist raskustesse sattunud ettevõtjate toetamisel, kes olid piirangutest otseselt mõjutatud, leides, et kaebaja vastab määrusandja eesmärkidele. Siiski ei ole määruse nr 16 eesmärk toetada mitte kõiki raskustesse sattunud ettevõtjaid, vaid üksnes neid, kes vastavad määruse nr 16 tingimustele.

8. Põhjendades kirjeldatud ettevõtlussituatsiooni erisust (kaebaja grupp), selgitame järgmist. Isikul on õigus esitada avaldus enda maksukohustuslasena registreerimiseks juhul, kui tal tekib Eestis maksuvaba ühendusesisene soetamine või kauba eksport (käibemaksuseaduse (edaspidi KMS) § 20 lg 1 ja 2). Registreerimisavalduse esitamisel peab isik tõendama (näiteks äriplaan, eellepingud, lepingud (rent, hange, tarne, tööd jms), tehtavate tööde objektid jne), et ta kas juba tegeleb ettevõtlusega Eestis või kavandab alustamist. Maksuhaldur otsustab registreerimise esitatud tõendite pinnalt, sh võib jätta isiku registreerimata, kui isik ei tegele ettevõtlusega või ei alusta ettevõtlust (KMS § 20 lg 4¹). Ettevõtlus KMS tähenduses on isiku iseseisev majandustegevus, mille käigus võõrandatakse kaupa või osutatakse teenust, olenemata tegevuse eesmärgist või tulemustest. Seega sai määruse nr 16 koostamisel arvestada, et ettevõtte, kes on end registreerinud käibemaksukohustuslasena, tegeleb ettevõtlusega, sh alustab tegevust. Seda enam, et maksukohustuslasest hoolsal ettevõtjal on enda tegevuse planeerimisel ja olukorras, kus ettevõtlusega tegelemine puudub ja tema järgneva 12 kuu käive ei ületa registreerimise piirmäära (12 kuu jooksul 40 000 eurot (KMS § 22 lg 1)), võimalik esitada Maksu- ja Tolliametile avaldus enda registrist kustutamiseks. Olukorras, kus ettevõtja ise ei ole enda tegevust planeerides seda ette näinud, saab seda veel vähem eeldada kolmandatelt isikutelt, mistõttu ei saa nõustuda ka kohtu järeldusega, et „*Usutav on, et uue majutusasutuse rajamine võtab kauem aega ja seetõttu võib teenuse osutamine alata hiljem sellest, kui juriidiline isik äriregistris ja käibemaksukohustuslasena registreeritakse.*” Kentmanni Hotell OÜ registreeriti äriregistris 11. mail 2016 ning ta on käibemaksukohustuslane alates 1. septembrist 2018 kuni käesoleva hetkeni, sh seega käibemaksukohustuslane perioodil 1. jaanuar 2019 – 31. detsember 2019 (määruse nr 16 § 7 lg 1). Määrusandja ei saanud ega ka pidanud määruse väljatöötamisel ning nõudeid sihtgruppide osas kehtestades eeldama, et mõni määruse sihtgrupp (antud juhul majutusettevõtja) ei ole vaatamata ca 16 kuud hiljem kui käibemaksukohustuslase registreeringu alguskuupäev, enda tegevusega alustanud. Seega ei saa ka väita, et sisuliselt

sarnases olukorras olevaid ettevõtjaid on puhtalt vormilistel põhjustel, so 2019. aasta käibemaksukohustuslasena arvel oleku tõttu, erinevalt koheldud.

9. Määrusandjal ei oleks ka teisi mõistlikke võimalusi tuvastamiseks, kas ja millal tegevusega on alustatud kui siduda see ettevõtja tegutsemise alguse ajaga ning eristades majutusettevõtjaid sõltuvalt sellest, kas juriidilisest isikust taotleja oli käibemaksukohustuslane perioodil 1. jaanuar 2019 – 31. detsember 2019 (määruse nr 16 § 7 lg 1) või ta ei olnud käibemaksukohustuslane kogu nimetatud perioodil (määrus nr 16 § 7 lg 2) või ta ei olnudki käibemaksukohustuslane (määruse nr 16 § 7 lg 3). Kohus on asunud küll lõppjärelustes seisukohale, et EISil tuleb kaebaja taotlus määruse nr 16 § 7 lg 2 alusel uuesti läbi vaadata leides, et määrus nr 16 on § 7 lg 2 osas, mis välistab isikul, kes oli küll registreeritud 1. jaanuaril – 31. detsembril 2019 käibemaksukohustuslasena, kuid kes alustas teenuse pakkumist viidatud perioodi viimastel päevadel, õiguse taotleda toetust, põhiseaduse §-ga 12 vastuolus, kuid jättes kujundamata selge seisukoha ettevõtte tegutsemise alguse aja osas. Siiski on määrusandja selgelt ja üheselt mõistetavalt sidunud tegutsemise alguse aja taotleja esmakande ajaga registris (määruse nr 16 § 4 p 11), mitte tegeliku (majutus)teenuse pakkumise aja algusega (s.o 27. detsembril 2019). Kohtu hinnang, et MTA-le esitatud käibedeklaratsioonidelt on võimalik välja lugeda, et kaebaja ei ole tegelikkuses kogu selle ajavahemiku jooksul teenust pakkunud (p 22.2), on sisuliselt põhjendamata. Praktikas tooks see kaasa mitte ainult administreerimise raskused, vaid ka ebaselgust ettevõtja nn reaalse tegevuse algusaja sisustamisel, sh ei kuuluks selliste hinnangute andmine ettevõtja käibedeklaratsioonide pinnalt EISi pädevusse. Näiteks küsimus sellest, kas käibedeklaratsioonidel kajastatud käive on seotud majutusteenuse pakkumisega või on tegemist majutusettevõtja muu käibega (nt kauba müük) jne. Kohus on tuginedes muuhulgas määruse seletuskirjale toonud välja, et „Määrusandja eesmärgiks oli toetada ka neid ettevõtjaid, kes alustasid tegutsemist vahetult enne COVID-19 kriisi või selle ajal /.../“, ei ole enda järelustes ettevõtja tegutsemisajale andnud määruse nr 16 § 4 p-st 11 teistsugust sisu, samuti ei ole tunnistatud antud sätet põhiseadusega vastuolus olevaks. Siiski on nimetatud asjaolu määrava tähtsusega § 7 lõike 2 kohaldamisel, kuna toetuse saamise eelduseks teise võrdlusgrupi (kes ei olnud registreeritud käibemaksukohustuslasena kogu 1. jaanuarist – 31. detsembrini 2019 perioodil) puhul on muuhulgas asjaolu, et majutusettevõtja on *perioodi tegutsemise alguse ajast* kuni 28. veebruarini 2021. a eest tasunud tööjõumakse igas kalendrikuus keskmiselt vähemalt 800 eurot.

10. Ettevõtja tegutsemise algusaega on kriisimeetme raames sisustanud muuhulgas Tallinna Ringkonnakohus haldusasjas nr 3-20-1643 (p-d 12 ja 13) märkides: „Halduskohus jõudis õigele järeldusele, et määruse nr 12 § 7 lg 3 teises lauses nimetatud toitlustusettevõtjana tegutsemise aega tuleb hakata arvestama kaebaja kui äriühingu äriregistrisse kandmisest (03.06.2019), mitte tema opereeritava restorani avamisest (15.11.2019) või selle tegevuse sisulisest käivitumisest (kaebaja sõnul 2019. a detsember). /.../ Toitlustusettevõtja tegutsemisaja mõiste sidumine äriregistri kandega ei ole vastuolus määruse nr 12 eesmärgiga.“ Kuigi tegemist on väliskaubandus- ja infotehnoloogiaministri 29.04.2020 määrusega nr 12 „Turismisektori ettevõtjate COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse puhangust tulenenud kahjude osalise hüvitamise toetus“ (määrus nr 12), siis sarnaselt määrusega nr 16 on ettevõtja tegutsemise algusaega arvestatud äriühingu äriregistrisse kandmise hetkest, mitte tegevuse/teenuse sisulisest käivitamisest/osutamisest.

11. Kohutuotsuse p-i 22.3 kohaselt: „Seetõttu on määrus nr 16 § 7 lg 2 osas, mis välistab isikul, kes oli küll registreeritud 1. jaanuaril – 31. detsembril 2019 käibemaksukohustuslasena, kuid kes alustas teenuse pakkumist viidatud perioodi viimastel päevadel, õiguse taotleda toetust, põhiseaduse §-ga 12 vastuolus.“ Põhjendatult tekib küsimus, kuidas sisustada 2019. a nn viimaseid päevi. Olukorras, kus majutusettevõtja (EMTAK kood I 55) oli näiteks registreeritud käibemaksukohustuslasena 1. jaanuarist – 31. detsembrini 2019, kuid kes alustas teenuse pakkumist alates 2019. a juunikuust (eelduslikult alustaval ettevõtjal väike käive), siis kas sellises olukorras olevate ettevõtjate grupi jaoks on tagatud sarnaselt kaebaja grupiga toetuse saamise võimalus, st „vahetult enne COVID-19 kriisi algust“ (käesolevas asjas 5 päeva enne 2019. a lõppu), määruse nr 16 § 7 lg 2 alusel juhul, kui nimetatud säte tunnistataks põhiseadusega vastuolus olevaks. Arvestades eeltoodut ning võttes arvesse, et kohus ei ole ettevõtja tegutsemisajale andnud määruse nr 16 kontekstis teistsugust sisu, ei saa ka väita, et halvemas olukorda oleksid sattunud need majutusettevõtjad, kes olid kogu 2019. aasta käibemaksukohustuslased, aga alustasid teenuste pakkumist alles aasta lõpus, ning

soodsamasse seisu need, kes registreerisid end käibemaksukohustuslasena 2019. aasta keskel või hiljem. Seejuures ei saa käibemaksukohustuslaseks registreeringu olemasolu pidada üksnes vormiliseks põhjuseks, vaid on seotud seadusest (KMS) tuleneva registreerimise kohustusega arvestades ettevõtte müügitulu suurust või on ettevõtja registreeritud tema enda sooviavalduse alusel käibemaksukohustuslaseks vabatahtlikult, so enne nõutava maksustava käibe piirmäära ületamist.

12. Määruse kehtestamisel ja meetme tingimuste määramisel peab määruse koostaja leidma piiri, millised ettevõtjad saavad ettenähtud toetust ja millised ei saa. Ringkonnakohus ei ole selgitanud, miks just grupp, millesse kuuluvad ettevõtted olid registreeritud perioodil 1. jaanuar – 31. detsember 2019 käibemaksukohustuslasena, kuid kes alustas viidatud ajavahemikul ettevõtluse käigus teenuse pakkumist vahetult enne COVID-19 kriisi algust, peaks toetust saama, kuid mõni teine ettevõtte, kes on samuti sarnases olukorras, sh vastates määrusandja seatud eesmärkidele², näiteks 29% käibe langusega (määruses sätestatud nõutava perioodi arvestuses) või kes on perioodi tegutsemise alguse ajast kuni 28. veebruarini 2021. a eest tasunud tööjõumakse igas kalendrikuus keskmiselt 799 eurot, aga mitte vähemalt 800 eurot nagu määruse tingimused sätestavad, ei peaks saama toetust. Seega pidi määrusandja määruse nr 16 kehtestamisel leidma tasakaalu piiratud ressursside olukorras olemasolevate vahendite ja kriisis kahju kannatada saanud ettevõtjate sihtgruppide määramisel ning ei olegi mõeldav, et kõik COVID-19-st tulenevalt hätta sattunud või sellest puudutatud ettevõtjad oleksid saanud määruse nr 16 alusel toetust, vaid need, kes kvalifitseerusid sätestatud tingimustele. Riigiabi saama õigustatud isikute ringi piiritlemine on riigi majanduspoliitiline otsus, mille tegemisel kaalutakse nii Eesti ettevõtluskeskkonna huve ja riigi majanduslikke võimalusi, st riigil on abimeetmete kehtestamisel suur kaalutusruum. Käesoleval juhul ei ole siiski tegemist olukorraga, kus ühe abivajajate grupi huve eelistatakse ülemäära teise abivajajate grupi huvide arvel või määruse nr 16 regulatsioon oleks ebaproportsionaalne. Seega on paratamatu, et kõik vastava valdkonna ettevõtjad ei kvalifitseeru toetuse saajaks, sõltumata määruse nr 16 üldisest eesmärgist. Sisuliselt on määruses nr 16 toetuse eesmärgi sätestamisel silmas peetud n-ö abstraktset keskmist toetuse saajat.

13. Peame vajalikuks rõhutada, et määrus nr 16 kohaldub mitmele majutusettevõtja sihtgrupile, igale sihtgrupile on sätestatud erinevad kvalifitseerumise ning toetuse arvutamise põhimõtted. Määrusandja leidis, et majutusettevõtjate grupid ei ole võrreldavad ning kriisiga kaasnenud piirangud mõjutasid sihtgrupe erinevalt, millest tulenevalt kehtestati määruses sihtgrupiti ka erinevad toetuse andmise tingimused. Kentmanni Hotell OÜ-d koheldi sarnaselt teistele samasse sihtgruppi, so majutusettevõtjad, kes olid käibemaksukohustuslased 1. jaanuarist kuni 31. detsembrini 2019. a., kuuluvate ettevõtjatega, võttes kõigi puhul arvesse määruse nr 16 § 7 lg-st 1 tulenevat toetuse saamise eeldust, et ettevõtja märtsi 2021. a käibe langus oli võrreldes perioodi 1. jaanuar kuni 31. detsember 2019. a aritmeetilise keskmise ühe kuu käibega vähemalt 30 protsenti. Seega on võrdseid koheldud võrdselt.

14. Kokkuvõttes on EIS seisukohal, et määruse nr 16 § 7 lg 1 p 2 ja lg 2 osas, milles see ei võimalda hinnata sellise isiku toetuse taotlust, kes oli registreeritud perioodil 1. jaanuar – 31. detsember 2019 käibemaksukohustuslasena, kuid kes alustas viidatud ajavahemikul ettevõtluse käigus teenuse pakkumist vahetult enne COVID-19 kriisi algust (s.o 5 päeva enne 2019. a lõppu), ei ole PS §-ga 12 vastuolus.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Kadri Kuus

Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutuse volitatud esindaja

² Kohtuotsuse punktis 22.2 (lk 11): „Eesmärgiks oli toetada just neid raskustesse sattunud ettevõtjaid, kes olid piirangutest otseselt mõjutatud, kelle tegevuskulud moodustasid piirangute ajal arvestatava osa ettevõtte kulubaasist, kelle käive oli piirangute tõttu kõige kiiremini ja ulatuslikumalt kukkunud ja kes olid elujõulised teenusepakkujad pärast kriisi lõppu (määrus nr 16 seletuskiri, lk 1).“