

Taristuministri määruse „Majandus- ja taristuministri 24. septembri 2020. a määruse nr 57 „Rahvusvahelise reisilaevanduse toetamise tingimused ja kord“ muutmise“ eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Määruse eesmärk on vähendada reisilaevandusettevõtjate tööjõuga seotud maksukoormust. Rahvusvahelise reisilaevanduse toetusmeede loodi 2020. aastal seoses COVID-19 levikuga, mil riigipiiride sulgemise tõttu lõpetati tavapärane reisijatevedu ja reisilaevandusettevõtjad sattusid majanduslikesse raskustesse. Reisijatevedu Rootsi ei ole senini varasemal määral taastunud, lisaks mõjutab reisilaevandust majanduslik ebakindlus, mis tuleneb Venemaa agressioonist Ukraina vastu. Riigieelarveliste vahendite olemasolu tõttu on võimalik reisilaevanduse toetusmeetmega jätkata.

Kehtiva määruse kohaselt oli toetust võimalik anda kuni 2023. aasta neljanda kvartalini. Eelnõuga jätkatakse reisilaevanduse toetamist 2025. aasta kolmandast kvartalist. Euroopa Komisjonilt saadud riigiabi loa kohaselt on toetust võimalik maksta kuni 2028. a lõpuni. Tulenevalt maksudeklaratsioonide esitamise regulatsioonist muudetakse eelnõuga ka toetuse taotlemise tähtaega.

Eelnõuga ei suurendata ettevõtjate halduskoormust – toetusmeede on samadel tingimustel kehtinud 2020. aastast 2023. aastani. Eelnõuga vähendatakse toetuse taotleja halduskoormust korduva taotluse korral, võimaldades teatud teabe ja dokumentide korduva esitamise asemel kinnitada nende jätkuvat kehtivust.

Reisilaevandusettevõtjate jätkusuutlikkus ja püsima jäämine on strateegilise tähtsusega, sest laevandusettevõtjad annavad tööd tuhandetele inimestele, moodustavad olulise osa turismisektorist ning aitavad tagada kaupade ja inimeste liikumist riikide vahel. Eesti reisilaevanduse jätkusuutlikkus sõltub sealhulgas ka pikaajalisest tööjõu maksustrateegiast, sest erinevaid reisilaevanduse toetusskeeme on kasutusel nii naaberriikides kui ka mujal Euroopas. Riigiabi eesmärk on seega tugevdada Eesti reisilaevanduse konkurentsivõimet, säilitades töökohti ja toetades majanduse ning reisilaevasektori arengut.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja koostas Kliimaministeeriumi merendusosakonna õigusnõunik Gerli Ehte (gerli.ehte@kliimaministeerium.ee). Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti kontrollis Kliimaministeeriumi õigusosakonna jurist Rene Lauk (rene.lauk@kliimaministeerium.ee). Eelnõu keeletoimetas Justiits- ja Digiministeeriumi õigusloome korralduse talituse toimetaja Inge Mehide (inge.mehide@justdigi.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu ei ole seotud seaduseelnõuga.

Eelnõu on seotud koalitsioonileppe punktiga 354.

Eelnõu ei ole otseselt seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega, kuid Euroopa Liidu õiguses on liikmesriikidele ette nähtud riigiabi andmise reeglid, mida tuleb toetusi kehtestades järgida. Euroopa Komisjon on pidanud põhjendatuks ja lubatavaks meretranspordile riigiabi andmist ning on selleks välja töötanud spetsiaalsed merenduse riigiabi suunised – Komisjoni teatis K(2004) 43 „Ühenduse suunised meretranspordile antava riigiabi kohta“ (edaspidi *merendusabi suunised*). Riigiabi andmiseks on vaja enne teavitada Euroopa Komisjoni ning saada vastav luba (Euroopa Liidu toimimise lepingu art 108 lg 3). Reisilaevanduse toetusmeede sai Euroopa Komisjoni heakskiidu esmakordselt 27. augustil 2020 riigiabi andmist lubava otsusega SA.57541 (2020/N)¹, millega Euroopa Komisjon otsustas mitte esitada vastuväiteid rahvusvahelise reisilaevanduse toetamisele põhjendusel, et see on kooskõlas siseturu reeglitega. Selle otsuse alusel kehtis abikava 1. juulist 2020 kuni 31. detsembrini 2023. Abikava pikendati 18. detsembril 2023 viieks aastaks, kehtivusega kuni 31. detsembrini 2028, Euroopa Komisjoni riigiabi andmist lubava otsusega SA.110032 (2023/N)².

Eelnõuga muudetakse määruse 25. detsembril 2022 jõustunud redaktsiooni (RT I, 22.12.2022, 32).

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu punktiga 1 uuendatakse määruse § 2 lg-s 1 viidet toetuse andmise eelduseks olevale Euroopa Komisjoni riigiabi otsusele. Reisilaevanduse toetusmeede sai Euroopa Komisjoni heakskiidu esmakordselt 27. augustil 2020 riigiabi andmist lubava otsusega SA.57541 (2020/N). Selle otsuse alusel kehtis abikava 1. juulist 2020 kuni 31. detsembrini 2023. Abikava pikendati viieks aastaks, kehtivusega kuni 31. detsembrini 2028, Euroopa Komisjoni 18. detsembri 2023. a otsusega SA.110032 (2023/N). Muudatusega asendatakse viide esialgsele Euroopa Komisjoni riigiabi otsusele viitega otsusele SA.110032 (2023/N).

Eelnõu punktiga 2 muudetakse määruse § 4 lg-d 2. Muudatusega viiakse toetuse taotlemise tähtaeg vastavusse töötasude deklareerimise tähtajaga. Ettevõtja on kohustatud esitama maksudeklaratsiooni TSD ehk tulu- ja sotsiaalmaksu, kohustusliku kogumispensioni makse ja töötuskindlustusmakse deklaratsiooni Maksu- ja Tolliametile maksustamisperioodile järgneva kalendrikuu 10. kuupäevaks. Kui töötasu väljamakse kuupäev on töötamise kuule järgneval kuul, siis deklareeritakse töötamise kuul arvestatud töötasu selle kalendrikuu deklaratsioonil, mil tööandja teeb töötajale töötasu väljamakse. Seetõttu on toetuse perioodi ehk kalendriaasta kvartali eest toetuse taotlemise tähtaeg edaspidi perioodile järgneva kuu asemel perioodi ülejäägmise kuu 10. kuupäev.

Eelnõu punktiga 3 muudetakse määruse § 4 lg-s 3 kehtestatud toetusperioodi. Muudatuse kohaselt saab toetust taotleda 2025. aasta kolmanda kuni 2028. aasta kolmanda kvartali eest või kuni toetuse eelarve ammendumiseni. Juhul kui Transpordiamet jaotab eelarve selliselt, et

¹ State aid SA.57541 (2020/N) – Estonia, Support for international passenger shipping, https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202036/287199_2185368_106_2.pdf

² State aid SA.110032 (2023/N) – Estonia, Amendments and prolongation of case SA.57541 – Support for international passenger shipping, https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202401/SA_110032_D0A7878C-0100-C6EC-9588-5E0AA78A87E5_37_1.pdf

vastavaks aastaks eraldatud vahendid saavad otsa enne neljandat kvartalit, siis ei saa alates eelarve ammendumisest sellel aastal toetust enam taotleda. Viimane toetuse periood on 2028. aasta kolmas kvartal, kuna loa alusel võib Eesti riigiabi anda kuni 2028. aasta lõpuni. Kuna toetuse väljamaksed neljanda kvartali eest tehakse järgneva aasta esimeses kvartalis, ei saa 2028. aasta neljanda kvartali eest toetust anda.

Eelnõu punktiga 4 täiendatakse määruse § 5 lg-ga 3. Uue lõikega nähakse ette, et toetuse korduval taotlemisel võib osa teabe ja dokumentide esitamise asemel kinnitada, et need ei ole muutunud. Korduvalt ei pea esitama teavet, millest nähtub laeva tüüp ja kogumahutavus, ning teavet, mis tõendab, et laev kannab lepinguriigi lippu. Samuti ei pea korduvalt esitama volikirja, kui varem esitatud volikirjast nähtub selle jätkuv kehtivus. Teavet ei pea korduvalt esitama üksnes juhul, kui varasema toetuse taotluse kohta on tehtud rahuldamise otsus. Määruse § 11 lg 2 kohaselt säilitab Transpordiamet toetuse menetlemisega seotud dokumente kümme aastat taotluse rahuldamise otsusest arvates. Seega on positiivse otsuse saanud taotluste puhul eelnimetatud teave ja dokumendid Transpordiametil juba olemas. Kõnealuse sättega vähendatakse toetuse taotleja halduskoormust ning rakendatakse andmete ühekordse esitamise põhimõtet.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on vastavuses Euroopa Liidu õigusega. Eelnõu väljatöötamisel on lähtutud merendusabi suunistest, arvestades sealhulgas Euroopa Komisjoni otsustuste praktikat. Riigiabi andmise kohta tegi Euroopa Komisjon 18. detsembril 2023 otsuse SA.110032 (2023/N), milles vastuväiteid ei esitatud.

4. Määruse mõjud

Määrusel puudub mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele, elu- ja looduskeskkonnale ning regionaalarengule. Määrusega on ette näha mõju majandusele, sotsiaalvaldkonnale ning riigiasutuste töökorraldusele.

4.1. Mõju majandusele

Sihtrühm: Eesti residendist äriühingud, kes on tööandjaks Euroopa Majanduspiirkonnas rahvusvahelisi regulaarseid reisijatevedusid tegevate laevade laevapere liikmetele.

Mõju ulatus ja esinemise sagedus on oluline. Toetuse andmise jätkamine 2025. aastal on vajalik, sest laevandusettevõtjad annavad tööd tuhandetele inimestele, moodustavad olulise osa turismisektorist ning aitavad tagada kaupade ja inimeste liikumist riikide vahel. Toetuse eesmärk on tugevdada Eesti reisilaevanduse konkurentsivõimet, säilitades töökohti ja toetades majanduse arengut.

Toetuse oodatav mõju majandusele on positiivne. Toetus aitab leevendada tööjõukulude koormust rahvusvahelistel reisilaevandusettevõtjatel, kelle jätkusuutlikkus ning püsima jäämine on strateegilise tähtsusega. Läänemere riigid konkureerivad omavahel reisilaevandussektoris ning laevandusettevõtjad peavad kaaluma, kus riigis on majanduslikult kõige otstarbekam enda tegevust korraldada. Sellega seoses on eriti oluline riikide maksusüsteemide ülesehitus ja pakutavad maksusoodustused. Enamikul mereriikidel on kas maksuerisused või toetused laevandusettevõtjatele, kuna riikide huvi on, et see sektor

genereeriks nii otsest kui ka kaudset tulu. Sealhulgas pakuvad Soome³ ja Rootsi⁴ merendusabi suuniste raames laevapereliikmete sotsiaal- ja tulumaksu toetust. Lätis on reisilaevanduse ettevõtjatele vähendatud tulu- ja sotsiaalmaksukohustusi. Laevade liikumisel muu riigi lipu alla väheneks riigi tulu hinnanguliselt 54 mln eurot aastas. Meede aitab laevaomanikel konkureerivate lähiriikide sarnaselt kulusid vähendada ja töökohti säilitada ning riigil maksutulu saada.

Toetusmeetme kaudu on võimalik hoida erialaspetsialistid ja seeläbi vajalik oskusteave oma lipuriigis ning luua ka uusi töökohti. Niisamuti loodetakse, et toetus aitab parandada ettevõtluskeskkonda, misjärel tekib Eesti ettevõtjatel parem võimalus tegutseda merendusvaldkonnas. Samuti võib eeldada, et laevade jäämisel Eesti lipu alla säilib Eestis laevanduse oskusteave, millel on positiivne mõju laevanduse arengule Eestis.

Eestis on ca 6800 ettevõtjat, kes tarnivad kaupu või osutavad teenuseid rahvusvahelise reisijateveoga tegelevatele laevandusettevõtjatele. Kui laevandusettevõtjad tegutsevad Eestist, siis soetavad nad vajalikke kaupu ja teenuseid samuti tõenäolisemalt Eestist. Seega on reisilaevasektoril suur mõju töökohtadele kaldal. Reisilaevaliiklusel on ka suur mõju riigi turismisektorile, andes 25% turismisektori SKP-st. 2023. aasta seisuga moodustas turismisektor 5–7% riigi SKP-st. Reisilaevaliikluse püsima jäämine aitab seega kaasa inimeste, kaupade ja teenuste vabale riikidevahelisele liikumisele. Kokkuvõtvalt, reisilaevanduse toetamist jätkates hoitakse ära märkimisväärne negatiivne mõju riigi tuludele.

Ebasoovitavate mõjude risk on väike. Tegemist on varem juba kehtinud toetusmeetmega (2020. a kolmandast 2023. a neljanda kvartalini). Toetuse taotluse esitamine ei ole ettevõtjatele uus ega keeruline protsess, kuivõrd neid taotlusi on olnud võimalik esitada ka varem. Määruse muudatused teevad toetuse taotlemise protsessi selgemaks, kuid ei muuda seda ettevõtjatele keerulisemaks ega aeganõudvamaks.

4.2. Sotsiaalne mõju

Sihtrühm: rahvusvahelistel reisilaevadel töötavad ühenduse laevapere liikmed.

Mõju ulatus ja esinemise sagedus on oluline. Eesti reisilaevadel töötab hinnanguliselt 2400 inimest. Aastatel 2020–2023 said ettevõtjad toetust 4500 laevapere liikme tööjõumaksudelt. Ühe laevapere suurus on sõltuvalt laevast 400–500 töötajat (kaks vahetust kokku). Toetuse maksmine rahvusvahelistel reisilaevadel töötavatele laevapere liikmetele soodustab töökohtade säilimist ning annab laevapere liikmetele võimaluse töötada Eesti lipu all. Võttes arvesse, et reisilaevade toetusmeetme puhul on laevapere liikmetele tagatud ravikindlustus ning tegelikult töötasult arvestatavad toetused (töötushüvitis, vanemahüvitis, koondamishüvitis, maksejõuetuse hüvitis) täies mahus, tagab toetus laevapere liikmete sotsiaalkindlustuskaitse säilimise.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike.

4.3. Mõju riigiasutuste töökorraldusele

³ Soome riigiabi luba SA.35110 (2012/N).

https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/245330/245330_1391922_88_2.pdf

⁴ Rootsi riigiabi luba SA.104878 (2022/N).

https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202251/SA_104878_90DE0685-0000-C7EB-853C-2DE65F3C6033_52_1.pdf

Sihtrühm: Transpordiamet ning Maksu- ja Tolliamet.

Mõju ulatus ja esinemise sagedus on keskmine. Määruse rakendamisel osalevad Transpordiamet ning Maksu- ja Tolliamet. Transpordiameti töökoormus suureneb taotluste läbivaatamise ning riigiabi andmisega kaasnevate kohustuste tõttu, sealhulgas järelevalve tegemise tõttu. Maksu- ja Tolliameti töökoormus kasvab vähem – ameti ülesanne on kontrollida maksuvõla puudumist ning arvutada välja toetuse (riigiabi) suurus. Mõju avaldub vähemalt kord kvartalis.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike.

5. Määruse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud

Toetusmeetme mõju riigieelarvele 2025. aastal on eeldatavasti kaks miljonit eurot. Eesti toetuse suurus võib Euroopa Komisjoni otsuse SA.110032 (2023/N) kohaselt olla maksimaalselt üheksa miljonit eurot aastas. Toetuse tegelik suurus sõltub riigieelarveliste vahendite olemasolust. Toetusmeetme mõju riigieelarvele otsustab Riigikogu igal aastal riigieelarve seadusega. Toetuse eraldamise otsuse järgmiseks eelarveaastaks teeb Riigikogu selle aasta lõpus.

Ehkki toetusmeede mõjub eelarvele negatiivselt, aitavad seda tasandada Eestisse laekuvad tööjõumaksud. Tulumaksuga maksustatakse füüsilise isiku (laevapere liikme) Eestis saadud tulu. Kuivõrd määruse kohaselt peab toetuse taotleja olema Eesti residendist äriühing või Eestis püsivat tegevuskohta omav või tööandjana tegutsev lepinguriigi või Šveitsi Konföderatsiooni residendist äriühing, laekub laevapere liikmete tulumaks üldreeglina Eestisse. Sotsiaalmaksuga maksustatakse füüsilise isiku (laevapere liikme) töötasu, kui ta töötab Eesti lippu kandval laeval või kui talle kohaldatakse Eesti õigust vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta või Eesti Vabariigi sõlmitud sotsiaalkindlustusalast välislepingut. Kui toetusmeede aitab laevadel püsida Eesti lipu all, säilib nendelt riigile tulev maksutulu. Kuigi tulu on toetuse võrra väiksem, on tulemus siiski positiivne võrreldes olukorraga, kui laevad lahkuksid Eesti lipu alt ja maksutulu enam üldse Eestisse ei laekuks.

Eelduste kohaselt toetuse saamiseks kvalifitseeruvate reisilaevade arv lähiaastatel ei suurene, vaid jääb samaks.

Määruse rakendamisega ei kaasne uusi tegevusi.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub üldises korras.

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemi EIS kaudu kooskõlastamiseks Rahandusministeeriumile ja Sotsiaalministeeriumile.

Eelnõu saadetakse arvamuse avaldamiseks järgmistele asutustele ja organisatsioonidele: Transpordiamet, Eesti Laevaomanike Liit, Eesti Laevajuhtide Liit, Eesti Meremeeste Sõltumatu Ametiühing, Eesti Laevamehaanikute Liit, Eesti Ametiühingute Keskliit, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Tööandjate Keskliit, Eesti Kaptenite Klubi, Merendusnõukoda, Eesti Merendusklaster, AS Tallink Grupp, DFDS A/S Eesti filiaal, OÜ Viking Line Eesti, Eckerö Line Ab Oy Eesti filiaal.