

SELETUSKIRI

Vabariigi Valitsuse otsuse juurde

„Eesti seisukohad ettepaneku kohta: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus äritehingutes esinevate hilinenud maksete tõkestamise kohta (COM/2023/533 final/2)“

1. SISSEJUHATUS

1.1. EL-i asja eesmärk

2023. aasta alguses avaldas Euroopa Komisjon (edaspidi komisjon) avaliku konsultatsiooni „Makseviivitused – ELi eeskirjade ajakohastamine“,¹ mille käigus kogus Justiitsministeerium huvirühmade arvamusi. Huvirühmade arvamused on kättesaadavad Justiitsministeeriumi avalikus dokumendiregistris² ja EIS-i toimikus nr 23-0024.³ Avaliku konsultatsiooni eesmärgiks oli hilinenud maksmise direktiivi 2011/7/EL (edaspidi hilinenud maksete direktiiv)⁴ läbivaatamine ja uue seadusandliku algatusega välja tulemine.

2023. aasta septembris avaldas komisjon ettepaneku Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse äritehingutes esinevate hilinenud maksete tõkestamise kohta (edaspidi määruse ettepanek).⁵ Määruse ettepanekuga plaanitakse asendada 2011. aasta hilinenud maksete direktiiv.

Määruse ettepaneku ülevaade

Määruse ettepanekuga soovitakse asendada kehtiv hilinenud maksete direktiiv, mille senist toimimist on komisjon ise hinnanud heaks, kuid on leidnud, et eksisteerib ruumi parendusteks. Komisjoni hinnangul tuleks püüda kõrvaldada ebaselgused mõistetes, luues suurema ühtsuse, keskenduda senisest enam ennetusmeetmetele ja luua kohased jõustamis- ja õiguskaitsemehhanismid.

Määruse ettepanekuga loodetakse parandada avaliku sektori asutuste, suurettevõtete ning väikeste- ja keskmise suurusega ettevõtjate (VKE-de) maksedistsipliini ja kaitsta äriühinguid äritehingute makseviivituste negatiivse mõju eest. Seega soovitakse tõkestada hilinenud makseid äritehingutes, et tagada siseturu nõuetekohane toimimine, edendades ettevõtjate ja eelkõige VKE-de konkurentsivõimet.

Määruse ettepanekuga kavandatakse järgnevaid peamisi muudatusi:

- sätestatakse 30-kalendripäevane maksetähtaeg äritehingutes, st ettevõtjatevahelises või ettevõtja ja avaliku sektori asutuse vahelises tehingus (kus avaliku sektori asutus on võlgnik), mille tulemuseks on kaupade tarnimine või teenuste osutamine tasu eest;
- piiratakse tarnitud kaupade ja osutatud teenuste heakskiitmis- või kontrollimenetluse kohaldumist ja kehtestatakse menetluse maksimaalne kestusaeg kuni 30 kalendripäeva;

¹ Euroopa Komisjoni algatus „Makseviivitused – ELi eeskirjade ajakohastamine“. – https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13665-Makseviivitused-ELi-eeskirjade-ajakohastamine_et;

² Avalik konsultatsioon hilinenud maksete kohta (07.02.2023). Justiitsministeeriumi avalik dokumendiregister. – <https://adr.rik.ee/jm/dokument/13779021>;

³ Avalik konsultatsioon: Makseviivitused – ELi eeskirjade ajakohastamine. Eelnõude infosüsteemis toimik nr 23-0024. – <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/3a9efce0-bd8f-4553-b106-ec0aecd9274a>;

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/7/EL, 16. veebruar 2011, hilinenud maksimisega võitlemise kohta äritehingute puhul. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:02011L0007-20110315>;

⁵ Euroopa Komisjoni ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus äritehingutes esinevate hilinenud maksete tõkestamise kohta. – [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:52023PC0533\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:52023PC0533(01));

- ehitustööde hankelepingute puhul sätestatakse peatöövõtjale kohustus esitada avaliku sektori asutusele hiljemalt maksetaotluse esitamise ajal tõendid selle kohta, et peatöövõtja on oma otsestele alltöövõtjatele teinud nõuetekohased maksed;
- sätestatakse äritehingutele kohalduv viiviseregulatsioon, mis fikseerib kohalduva viivise-määra, täiendavalt suurendatakse võla sissenõudmiskulude hüvitist 50 eurole. Võla-usaldajatel oleks edaspidi keelatud loobuda viivise ja võlgade sissenõudmiskulude hüvitise nõudmise õigusest;
- liikmesriigid peaksid nimetama vähemalt ühe täitevasutuse, mis vastutaks määruse täitmise tagamise eest ja omaks õigust võtta meetmeid, et tagada määruses sätestatud tingimustest, sh maksetähtjast kinnipidamine.

Määruse ellurakendamisega kaasneksid olulised muudatused Eesti õigussüsteemis, mis hõlmaksid nii kohtumenetlust kui ka materiaalõigust (põhiliselt lepinguõigust). Praktikas puudutaksid kavandatud muudatused kõiki ettevõtjaid. Mõju kaasneb tervikuna Eesti ettevõtluskeskkonnale ja konkurentsivõimele. Ettevõtjaid mõjutavad eelkõige muudatused, millega kehtestatakse äritehingutes maksimaalne 30-päevane maksetähtaeg ning kohustus tasuda hilinenud maksete korral automaatselt võlausaldajale nii viivist kui ka võlgade sissenõudmiskulude hüvitist.

Määruse mõju ettevõtjatele sõltub erinevatest teguritest nagu näiteks ettevõtja ärimudel (B2B, B2C või B2G ärimudelid),⁶ tegevusvaldkond, ettevõtja suurus või äritegevuse hooajalisus. Mõju ettevõtjatele ei ole homogeenne. Osale ettevõtjatest avaldaks maksetähtaja reguleerimine pigem positiivset mõju, seisnedes näiteks likviidsusriski vähenemises, stabiilsemates rahavoogudes ja maksete sissenõudmisega seotud kulude vähenemises. Paljude ettevõtjate vaatest riskid aga suureneksid. Hinnanguliselt oleks enim mõjutatud jaekaubandussektor ja seal tegutsevad mikro- ja väikeettevõtjad, kes edaspidi ei saa rahavoogude juhtimisel arvestada maksetähtaegade paindlikkusega. Kavandatavate meetmete mõju võib edasi kanduda ka tarbijatele – kaasnedes võib lõpptoodete hinnatõus ning toodete sortiment võib kauplustes väheneda.

Avaliku sektori kulusid mõjutab eelkõige kavandatav täitevasutuse määramise kohustus, mis hakkaks vastutama määruse täitmise tagamise eest. Määruse ettepanekus kavandatavate meetmete rakendamisega kaasneks oluline mõju ka kohtutele, kohtusüsteemile ja täitemenetlusele. Hindame, et seonduvalt täitevasutustele teatud volituste andmisega hägustuksid piirid tsiviil- ja halduskohtumenetluse vahel. Kohtud peaksid korraldama oma tööd ümber selleks, et järgida vaidlustamata nõuete sissenõudmismenetluses menetlustähtaega. Samuti väheneks õiguskindlus täitemenetlusküsimustes. Kokkuvõtlikult võib hinnata, et määruse rakendamine väljapakutud kujul tooks kaasa olulise kulu riigieelarvele.

Eesti seisukohad pakutud muudatuste suhtes on ettevaatlikud – Eesti soov on, et EL-i tasandil kavandatavad meetmed sobituksid Eesti siseriiklikku materiaal- ja menetlusõiguse süsteemi ning austaksid Eesti menetlusautonoomiat. Hetkel ei ole kõigi pakutud ettepanekute puhul see tingimus täidetud. Samuti ei saa pidada õigustatuks kõiki määrusega kaasnevaid halduskoormuslikke kulusid, eeskätt riigi kulusid seoses täitevasutuse loomisega.

Komisjoni hinnangul on määrusega lahendatav probleem EL-is aktuaalne, sest hilinenud maksete algpõhjus seisneb suure kliendi (võlgnik) ja väiksema tarnija või teenuseosutaja (võlausaldaja) läbirääkimispositsiooni asümmeetrias. Komisjoni arvates just seetõttu peab tarnija või teenuseosutaja leppima ebaõiglaste maksetähtaegade ja -tingimustega, kusjuures

⁶ B2B (inglise k *business to business*) ehk ettevõtjalt ettevõtjale; B2C (inglise k *business to customer*) ehk ettevõtjalt tarbijale; B2G (inglise k *business to government*) ehk ettevõtjalt riigile;

võlgnike jaoks on hilinevad maksmine atraktiivne rahastamisviis, mis ei maksa võlgnikule midagi, kuid põhjustab komisjoni hinnangul kulusid võlausaldajale.⁷

1.2. Kaasamine arvamuse saamiseks ja kooskõlastamine

25. oktoobril 2023 saatis Justiitsministeerium määruse eelnõu arvamuse avaldamiseks järgnevatele adressaatidele: Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Toiduainetööstuse Liit, Eesti Ehitusettevõtjate Liit, Eesti Mööblitootjate Liit, Eesti Masinatööstuse Liit, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon, Eesti Suurettevõtjate Assotsiatsioon, Eesti Kaupmeeste Liit, Teenusmajanduse Koda, Eesti E-kaubanduse Liit, Eesti Advokatuur, Eesti Juristide Liit, Tartu Ülikooli õigusteaduskond, Tallinna Tehnikaülikooli õiguse instituut, Tallinna Ülikooli Ühiskonnateaduste Instituut, Riigikohus, Tallinna Ringkonnakohus, Tartu Ringkonnakohus, Harju Maakohus Tallinna kohtumaja, Tartu Maakohus, Pärnu Maakohus, Viru Maakohus ja Konkurentsiamet. Tagasisidet paluti hiljemalt 27. novembriks 2023.⁸

Eesti Tööandjate Keskliidule edastati määruse eelnõu arvamuse avaldamiseks 5. detsembril 2023 ja paluti tagasiside esitada esimesel võimalusel.

Justiitsministeeriumile edastasid tagasiside Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (EKTK), Eesti Kaupmeeste Liit (EKL), Konkurentsiameti maksejõuetuse teenistus ja Eesti Tööandjate Keskliit (ETK). Riigikohus selgitas vastuskirjas, et määruse ettepaneku kohta Riigikohus arvamust ei avalda.

Seisukohtade ettevalmistamiseks küsiti 4. detsembriks 2023 arvamust ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumilt (MKM) ning Rahandusministeeriumilt (RAM) kui kaasvastutavatel asutustel.

Esitatud märkustega arvestamine on esitatud seletuskirja lisa kooskõlastustabelina.

1.3. Vabariigi Valitsuse seisukohtade eelnõu ja seletuskirja ettevalmistajad

Seisukohad ja seletuskirja Vabariigi Valitsuse otsuse eelnõu juurde on koostanud Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna eraõiguse talituse nõunik Marie Mari Maasik (MarieMari.Maasik@just.ee). Seisukohtade kujundamisesse on panustanud Justiitsministeeriumi eraõiguse talituse nõunikud Stella Johanson (Stella.Johanson@just.ee) ja Maria Vettik (Maria.Vettik@just.ee) ning eraõiguse talituse juhataja Vaike Murumets (Vaike.Murumets@just.ee), kohtute talituse juhataja Eneli Kivi (Eneli.Kivi@just.ee), avaliku õiguse talituse nõunikud Mariann Salomets (Mariann.Salomets@just.ee) ja Kristi Kool (Kristi.Kool@just.ee) ning endine kriminaalpoliitika asekanstler Markus Kärner. Mõjude analüüsi koostas Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse nõunik Pilleriin Lindsalu (Pilleriin.Lindsalu@just.ee). Valdkonna eest vastutab Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna asekanstler Heddi Lutterus (Heddi.Lutterus@just.ee).

⁷ Määruse ettepanek, lk 1;

⁸ Huvirühmadele 25. oktoobril 2023 välja saadetud kaasamiskiri ja laekunud vastused on kättesaadavad Justiitsministeeriumi avalikus dokumendiregistris: <https://adr.rik.ee/jm/dokument/14787544> (viit 7-1/6988);

1.4. EL-i asja menetlemise kord ja ajakava EL-i institutsioonides ning EL-i asja vastuvõtmiseks vajalik häälteenamuse nõukogu

Määruse ettepanekut menetletakse Euroopa Liidu nõukogu konkurentsivõime ja majanduskasvu (siseturg) töörühmas. Eesti Vabariigi seisukohtade koostamise seisuga on toimunud neli töörühma kohtumist 12. oktoobril 2023, 23. novembril 2023, 17. jaanuaril 2024 ja 16. veebruaril 2024. Vastavalt Euroopa Liidu lepingu (ELL)⁹ artikkel 16 lõikele 3 saab nõukogu määruse ettepaneku vastu võtta kvalifitseeritud häälteenamusega.

1.5. Õiguslik alus

Määruse ettepaneku õiguslik alus on Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL)¹⁰ artikkel 114, mis on komisjoni hinnangul sobilik õiguslik alus saavutamaks ELTL artiklis 26 sätestatud eesmärki – ühtlustada siseriiklike sätteid.

1.6. EL-i asja vastavus subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtetele

1.6.1. Subsidiaarsus

Subsidiaarsustähtpäev oli 28. novembril 2023. ELL artikli 5 lõike 3 esimese lause järgi valdkondades, mis ei kuulu liidu ainupädevusse, võtab liit kooskõlas subsidiaarsuspõhimõttega meetmeid ainult niisuguses ulatuses ja siis, kui liikmesriigid ei suuda riigi, piirkonna või kohalikul tasandil piisavalt saavutada kavandatava meetme eesmärke, kuid kavandatud meetme ulatuse või toime tõttu saab neid paremini saavutada liidu tasandil.

Leiame, et ELTL artikkel 114 määruse ettepaneku õigusliku alusena ei pruugi olla õige õiguslik alus, kuna EL-il puudub pädevus siseriiklike menetlusnormide reguleerimiseks. ELTL artikli 114 kohaselt võetakse liikmesriikides nii õigus- kui ka haldusnormide ühtlustamiseks meetmed, mille eesmärk on siseturu rajamine ja selle toimimine. Seevastu ELTL artikkel 81 sätestab, et liit arendab õigusala koostööd piiriülese toimega tsiviilasjades, lähtudes kohtuotsuste ja kohtuväliste otsuste vastastikuse tunnustamise põhimõttest ning selline koostöö võib hõlmata meetmete võtmist liikmesriikide õigus- ja haldusnormide lähendamiseks. Seega leiame, et EL-i pädevus piirdub piiriülese toimega tsiviilasjades normide kehtestamisega, mistõttu sekkuvad vähemalt määruse ettepaneku artikli 2 punktis 5, artikli 9 lõigetes 2-3 ja artiklis 12 sätestatud meetmed lubamatult Eesti menetlusõigusesse, sh tsiviilkohtumenetluse regulatsiooni. Seda, et EL ei tohi reeglina sekkuda liikmesriikide menetlusõigusesse, kinnitab ka kohtupraktikas välja kujunenud menetlusautonoomia põhimõte. Menetlusautonoomia põhimõtte kohaselt tuleb igal liikmesriigil vastavasisuliste liidu õigusnormide puudumisel kehtestada haldus- ja kohtumenetluse normid, mille eesmärk on tagada isikutele liidu õigusest tulenevate õiguste kõrgetasemeline kaitse.¹¹ Leiame, et kuna määruse ettepanekuga ei looda konkreetset ühtsetele tingimustele vastavat piiriülest menetlust, siis ei ole EL-i pädevuses määrusega selliste meetmete kehtestamine, mis omavad mõju Eesti täite-, haldus- või kohtumenetlusõigusele.

⁹ Euroopa Liidu leping. – http://data.europa.eu/eli/treaty/teu_2016/2020-03-01;

¹⁰ Euroopa Liidu toimimise leping. – http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj;

¹¹ Euroopa Kohtu 28. juuni 2007 otsus asjas C-1/06, p 41. ECLI:EU:C:2007:396. Euroopa Kohtu 12. jaanuar 2023 otsus asjas C-132/21, p 45. ECLI:EU:C:2023:2;

Leiame, et komisjoni väide ühtsete õigusnormide puudumise kohta ei pruugi olla piisav põhjendus ELTL artikli 114 kasutamiseks õigusliku alusena, kusjuures komisjon ei ole esitanud põhjendusi EL-is tõenäoliselt tekkivate kaubavahetuse takistuste osas. Komisjoni hinnangul põhjustaks liikmesriikides erinevate riiklike lahenduste rakendamine tõenäoliselt ühtsete õigusnormide puudumise, ühtse turu killustatuse ja suuremad kulud piiriüleselt kauplevatele äriühingutele.¹² Siiski, Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei ole siseriiklike õigusnormide vahel esinevad erisused ja abstraktne oht konkurentsimoontuste tekkeks piisav, et ELTL artikli 114 kasutamine oleks õigusliku alusena põhjendatud.¹³ Leiame, et komisjon ei ole arvestanud, et hilinevad maksete direktiiv jättis liikmesriikidele meetmete ülevõtmisel teatava paindlikkuse. Samuti leiame, et komisjon ei ole põhjendanud seda, kas ja kuidas võib EL-is tekkida tõenäoliselt takistusi kaubavahetusele, mida määruse ettepanekus sätestatud meetmed peaksid ennetama. Kohtupraktika kohaselt on ELTL artikli 114 kasutamine õigusliku alusena võimalik, kui soovitakse vältida kaubavahetusele tulevikus tekkida võivaid takistusi, mis tulenevad siseriiklike õigusnormide erinevast arengust, kuid selliste takistuste tekkimine peab olema tõenäoline ja meetme eesmärk peab olema takistuste ennetamine.¹⁴ Oleme mõjuanalüüsis selgitanud, et määruse ettepanekuga kavandatavad meetmed võivad meie hinnangul mõjuda ettevõtete konkurentsivõimele hoopis negatiivselt (vt selgitus mõjuanalüüsi punktis 3.2.2).

Leiame, et kavandatavad meetmed ei pruugi olla suunatud siseturu rajamise ja toimimise tingimuste parandamisele, mida nõuab ELTL artikli 114 eesmärk. Euroopa Kohtu praktika kohaselt ELTL artikli 114 alusel vastu võetud akti eesmärgiks peab olema tõepoolest siseturu rajamise ja toimimise tingimuste parandamine. Selleks tuleb hinnata, kas õigusaktiga taotletakse ühenduse seadusandja osutatud eesmärgi, kuid säte ei anna ühenduse seadusandjale üldisi volitusi siseturu reguleerimiseks.¹⁵ Määruse ettepaneku seletuskirjas märgitakse, et määruse lõppeesmärgiks on parandada asjaomaste osalejate maksedistsipliini ja kaitsta äriühinguid äritehingute makseviivituste negatiivse mõju eest.¹⁶ Leiame, et kavandatavate meetmete puhul ei ole selgelt arusaadav, kuidas peaksid meetmed parandama liidu siseturu rajamise ja toimimise tingimusi. Märgime, et kuna määruse kohaldamisalasse jäävad ettevõtjatevahelised lepingud, mille sõlmimine on osa igapäevasest praktikast, siis oleks määrusel oluline mõju Eesti siseriiklikule materiaali- ja menetlusõigusele ning Eestis majandus- või kutsetegevuses sõlmitavatele lepingutele (vt ka selgitus mõjuanalüüsi punktis 3.2.2). Oleme seisukohal, et kavandatavad meetmed piiravad oluliselt lepinguvabaduse põhimõtet (vt seisukohtade selgitused punktides 1.6.2, 4.2.1-4.2.3), kuid ei pruugi seonduda siseturu rajamise ja toimimise tingimuste parandamisega. Leiame, et kavandatavad meetmed sekkuvad põhjendamatult Eesti menetlusautonoomiasse, kehtestades otsekohalduva täitedokumendi termini ja reguleerides nii kohtukaebeõigust kui ka vaidlustamata nõuete osas täitedokumendi saamise menetluse tingimusi, samuti kavandatavate täitevasutuste läbiviidava menetluste tingimusi (vt seisukohtade selgitused punktides 4.2.4, 4.4).

¹² Määruse ettepanek, lk 2;

¹³ Lisaks leidis Euroopa Kohus, et EÜ artiklit 95 (kehtiv artikkel 114) võib õigusliku alusena kasutada juhul, kui erinevused liikmesriikide õigusnormide vahel puudutavad põhivabadusi ning mõjutavad seeläbi otseselt siseturu toimimist. Vt Euroopa Kohtu 8. juuni 2010 otsus asjas C-58/08, p 32. ECLI:EU:C:2010:321;

¹⁴ Euroopa Kohtu 8. juuni 2010 otsus C-58/08, p 33. ECLI:EU:C:2010:321;

¹⁵ Euroopa Kohtu 5. oktoobri 2000 otsus asjas C-376/98, p 83-85. ECLI:EU:C:2000:544;

¹⁶ Määruse ettepanek, lk 1;

Eelnevast lähtuvalt kahtleme, kas määruse ettepanek on terves ulatuses kooskõlas subsidiaarsuspõhimõttega. Määruse ettepaneku seletuskirjas märgitakse, et hilinenud maksete direktiivis puuduvad piisavad ennetusmeetmed, täitmise tagamise ja õiguskaitsemehhanismid ei ole küllaldased. Samas on seletuskirjas ka leitud, et 2015. aastal direktiivi järelhindamise käigus järeldati direktiivi asjakohasust, tõhusust ja seda, et direktiiv ei tekitanud äriühingutele ega avaliku sektori asutustele märkimisväärseid kulusid.¹⁷ Sellest lähtuvalt märgime, et arvestades hilinenud maksete direktiivi edu, ei pruugi olla mõistlikult põhjendatud uute kavandatavate meetmete kehtestamine EL-i tasandil määrusega.

Ka Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee on leidnud, et kuna hilinenud maksete asjakohasus erineb suuresti nii liikmesriikide kui ka sektorite lõikes, siis oleks komisjon pidanud täiendavalt hindama kehtiva direktiivi muutmise võimalust ja oluliste muudatuste korral otsustama direktiivi muutmise (nn uuesti sõnastamise) kasuks.¹⁸ Leiame, et määruse kohaldamisalasse jäävate äritehingute sisu reguleerib terviklik Eesti õigussüsteem ning võlaõiguse üldpõhimõtted. Selliste tehingute jõustamist reguleerib Eesti siseriiklik menetlusõigussüsteem, mille terviklikkust kaitseb EL-i liikmesriikide menetlusautonoomia põhimõte. Seega leiame, et EL-i tasandil Eesti võla- ja menetlusõigusesse sekkumine võib kaasa tuua siseriikliku õigussüsteemi killustumise, mistõttu ei pruugi EL-i tasandil meetmete võtmine olla põhjendatud ega vajalik.

1.6.2. Proportsionaalsus

Leiame, et määruse ettepanek ei vasta terves ulatuses proportsionaalsuse põhimõttele. ELL artikkel 5 lõige 4 sätestab, et kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega ei või liidu meetme sisu ega vorm minna aluslepingute eesmärkide saavutamiseks vajalikust kaugemale. Euroopa Kohus on leidnud, et selleks, et teha kindlaks, kas õigusnorm on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega, tuleb tuvastada, kas selle eesmärgi saavutamiseks kasutatavad vahendid vastavad eesmärgi olulisusele ja kas meetmed on vajalikud vastava eesmärgi saavutamiseks.¹⁹ Leiame, et määrusega ettepanekuga kavandatav täitevasutuste regulatsioon (artiklid 13-15) ei ole määruse eesmärgi olulisusele vastav vahend. Meie hinnangul on määruse ettepanekust võimalik järeldada, et täitevasutused hakkaksid mõistma õigust, mida PS § 146 kohaselt saab teha vaid kohus. Seetõttu ei sobitu selline meede Eesti õigussüsteemi (vt seisukohtade selgitus punktis 4.4). Meie hinnangul tähendaks kavandatav täitevasutuste regulatsioon avaliku võimu ebaproportsionaalset sekkumist eraõiguslikku võlasuhtesse, mis on Eesti õiguses äärmiselt erandlik. Seega ei ole kavandatav regulatsioon meie hinnangul määruse ettepaneku eesmärgi saavutamiseks vajalik ja on meetmena ilmselgelt ebasobiv.²⁰ Samuti kahtleme, kas määruse ettepanekus praegusel kujul sätestatud teised meetmed, nagu näiteks maksetähtaja ülemmäär kehtestamine (artikkel 3) ja viiviseregulatsioon (artiklid 5-6) aitavad määruse eesmärgi saavutamisele kaasa. Huvigruppidest on EKL leidnud, et kavandatavad meetmed võivad tuua Eesti sisesele kaubandusele kaasa olulise kahju ja ohustada kaubandusettevõtete ärimudeleid. Samuti on EKTK ja EKL leidnud, et määruse ettepanek võib vähendada ettevõtete konkurentsivõimet turul. Seega leiame, et määruse ettepanekuga kavandatavad meetmed võivad olla määruse eesmärgi saavutamiseks ilmselgelt ebasobivad.

¹⁷ Määruse ettepanek, lk-d 1 ja 3;

¹⁸ European Economic and Social Committee. Opinion: Revision of the late payments Directive (INT/1041) (17.01.2024), lk 3. – <https://dm-publicapi.EESC.europa.eu/v1/documents/eesc-2023-03705-00-00-ac-tran-en.docx/content>;

¹⁹ Euroopa Kohtu 2. mai 1990 otsus asjas C-358/88, p 13. ECLI:EU:C:1990:173;

²⁰ Euroopa Kohus on leidnud, et meetme õiguspärasust saab mõjutada vaid selle meetme ilmselge ebasobivus võrreldes pädeva institutsiooni püstitatud eesmärgiga (vt Euroopa Kohtu 10. detsembri 2002 otsus asjas C-491/01, p 122-123. ECLI:EU:C:2002:741). Samuti on Euroopa Kohus leidnud, et seega ei ole vaja välja selgitada, kas seadusandja poolt võetud meede oli ainus või parim võimalik, vaid kas see meede oli ilmselgelt ebasobiv (vt Euroopa Kohtu 7. septembri 2006 otsus asjas 310/04, p 99. ECLI:EU:C:2006:521);

Oleme seisukohal, et meetmetega sekkutakse ebaproportsionaalselt ja põhjendamalt Eesti õigussüsteemi, põhjustades siseriikliku õiguse killustumise. Näiteks soovitakse määruse ettepaneku artikliga 2 kehtestada otsekohalduvad terminid, nagu näiteks „võlgnik“, „võlausaldaja“, „hilinenud makse“ ja „täitedokument“. Lähtuvalt EL-i õiguse ühetaolise kohaldamise nõudest, mis nõuab liiduõiguse tõlgendamist liidu territooriumil ühetaoliselt, ei tohiks siseriiklikud kohtud õigusvaidluse korral edaspidi enam määruses sisalduvad sätteid ise Eesti õigust arvestades sisustada ega tõlgendada (vt täpsemalt seisukohtade selgitus punktis 4.1). Võttes aga arvesse seda, et määruse ettepaneku kohaldamisalasse jäävad praktikas igapäevaselt tehtavad tehingud (nt müügilepingud ja töövõtulepingud), siis suure tõenäosusega tähendaks nendest lepinguliikidest tulenevate õigusvaidluste lahendamine kohtutele kohustust eristada Eesti siseriiklikus õiguses juba sisalduvaid regulatsioone määruses sisalduvast regulatsioonist. Leiame, et selline olukord killustaks Eesti õigussüsteemi ning ohustaks nii õigusselgust kui ka õiguskindlust.

Leiame, et osa määruse ettepanekus sätestatud meetmetest on ebaproportsionaalsed, kuna lähevad kaugemale sellest, mis on taotletava eesmärgi saavutamiseks vajalik. Leiame, et osa kavandatavatest meetmetest sekkub oluliselt liikmesriikide, sh Eesti menetlus-autonoomiasse (eelkõige artikli 2 punkt 5, artikli 9 lõiked 2-3 ja artikkel 12). Hindame, et Eesti peaks määruse rakendamisel hakkama ümber korraldama siseriiklikku täitemenetlusõiguse süsteemi, kuna näiteks kavandatav täitedokumendi termin (artikkel 2 punkt 5) ei ole kooskõlas Eesti täitemenetlusõiguses välja kujunenud formaliseerituse põhimõttega. Samuti nõuaksid ettepaneku artikli 9 lõiked 2-3 Eesti haldus- ja kohtumenetlusõiguses kaebeõiguse põhimõtete muutmist ning kavandatav artikkel 12 vaidlustamata nõuete sissenõudmismenetluse kohta muudaks Eesti tsiviilkohtumenetluse pidamise reegleid (vt seisukohtade selgitus punktis 4.2.4). Seega leiame, et lisaks täiendavale halduskoormusele, mis tuleneb siseriikliku õiguse muutmise vajadusest, tähendaks määruse jõustumine muudatuste tegemise vajadust ka võlaõigusevälistes õigusvaldkondades (nt täitemenetlus- ja kohtumenetlusõigus). Seetõttu läheks määruse ettepanek kaugemale sellest, mis on taotletava eesmärgi saavutamiseks vajalik.

Samuti leiame, et määruse ettepanek piirab ebaproportsionaalselt lepinguvabaduse põhimõtet. Euroopa Kohus on leidnud, et Euroopa Liidu põhiõiguste harta²¹ artikliga 16 tagatud kaitse hõlmab majandus- või äritegevuse vabadust, lepinguvabadust ja vaba konkurentsi.²² Eesti siseriiklikus õiguses põhineb lepinguvabaduse põhimõte PS²³ §-is 19 sätestatud eneseteostusvabadusel.²⁴ Lepinguvabaduse põhimõte kui eraõiguse üks aluspõhimõtte väljendub dispositiivsuse põhimõttes VÕS²⁵ § 5 järgi, mille kohaselt võivad pooled võlaõigusseaduses sätestatust erinevalt kokku leppida.²⁶ Leiame, et kui majandus- või kutsetegevuses tegutsevad isikud ei saa kokku leppida sobivates maksetähtaegades ja vajadustele vastavates lepingutingimustes, piiratakse ebaproportsionaalselt lepinguvabaduse põhimõtte teostamist (vt ka seisukohtade selgitus punktides 4.2.1-4.2.3).

²¹ Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/char_2012/oj. Euroopa Liidu lepingu artikli 6 lõike 1 esimese lõigu kohaselt hartal aluslepinguga võrreldes samaväärne õigusjõud, mida on oma praktikas toonitanud ka Euroopa Kohus (vt Euroopa Kohtu 22. detsembri 2010 otsus asjas C-279/09, p 30. ECLI:EU:C:2010:811);

²² Euroopa Kohtu 22. jaanuari 2013 otsus asjas C-283/11, p 42. ECLI:EU:C:2013:28;

²³ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2;

²⁴ Vallikivi, H. Põhiseaduse § 19 kommentaar, komm 5. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5., täiend. vlj. Tartu: sihtasutus Iuridicum 2020. – <https://pohiseadus.ee/sisu/3490>;

²⁵ Võlaõigusseadus. – RT I, 06.07.2023, 116;

²⁶ Varul, P. VÕS § 5/1. Võlaõigusseadus I. Komm vlj. Tallinn: Juura 2016;

2. EL-I ASJA SISU

Kohaldamisala (artikkel 1)

Artikliga 1 kinnitatakse määruse kohaldamisala ja selgitatakse, et määrust ei kohaldata tarbijatega tehtavate tehingutega seotud maksetele, kahju hüvitamise maksetele ega maksetele seoses võlgadega, mille suhtes on algatatud maksejõuetusmenetlus (sh võla restruktureerimise menetlus). Kõik erandid on selguse huvides lisatud artiklisse 1.

Mõisted (artikkel 2)

Sättes säilitatakse enamik kehtiva hilinenud maksete direktiivi mõistetest. Määruse ettepanekusse lisatakse uued mõisted „heakskiitmis- või kontrollimenetlus“, „võlgnik“ ja „võlausaldaja“.

Maksetähtjad (artikkel 3)

Planeeritav artikkel 3 on rangem kui kehtiva hilinenud maksete direktiivi artiklid 3 ja 4, piirates maksetähtaega ja heakskiitmis- või kontrollimenetluse kestust 30 kalendripäevaga, kaotades ka viited senini kehtinud äärmiselt ebaõiglastele tavadele ja klauslitele. Artikli 3 lõike 4 kohaselt ei piira sätted lühemate tähtaegade kohaldamist, mis võivad olla sätestatud siseriiklikus õiguses.

Liikmesriikidel on võimalik erandkorras näha siseriiklikus õiguses ette maksimaalselt 30 kalendripäeva kestev heakskiitmis- või kontrollimenetlus, kui see on rangelt vajalik kauba või teenuse eripärast tingituna. Heakskiitmis- või kontrollimenetlusele, mis algab viivitamata pärast võlausaldajalt äritehinguga seotud kaupade ja/või teenuste saamist, võib järgneda maksimaalselt 30-kalendripäevane maksetähtaeg pärast kõnealuse menetluse toimumist. Kehtiva hilinenud maksete direktiivi artikli 4 lõike 4 punktis a ja artikli 4 lõike 4 punktis b sätestatud erandid majandustegevuses osalevatele tervishoiu ja avaliku sektori asutustele on jäetud määruse eelnõu tekstist välja.

Maksed riigihangete alltöövõtjatele (artikkel 4)

Tegu on uue sättega, millega toetatakse ehitustööde hankelepingutes maksete edasikandmist tarneahelas allapoole, nõudes artikli 4 kohaldamisalasse jäävate riigihangete peatöövõtjalt otsestele alltöövõtjatele nõuetekohase makse tegemise tõendamist. Juhul, kui avaliku või võrgustiku sektori hankijale ei ole nõutud tõendit esitatud või tal on teave hilinenud makse kohta, teavitab avaliku või võrgustiku sektori hankija sellest viivitamata asjaomase liikmesriigi täitevasutust.

Viivis (artikkel 5)

Tegu on uue sättega, mis tugineb kehtiva hilinenud maksete direktiivi artiklitele 3 ja 4. Planeeritavas artiklis 5 selgitatakse, et viivis on automaatne, kui on täidetud vajalikud tingimused. Artiklis nõutakse, et võlgnik annaks võlausaldajale kogu teabe, mis on vajalik selleks, et ta saaks arve vastu võtta ja selgitatakse, et kooskõlas kohtupraktikaga arvestatakse viivist kuni põhisumma tasumiseni. Olulise muudatusena ei ole võlausaldajal võimalik loobuda viivise saamise õigusest.

Viivise määr (artikkel 6)

Tegu on uue sättega, milles ühtlustatakse viivise määr. Artikli 6 kohaselt on viivis võrdväärne viiteintressimääraga, millele on lisatud kaheksa protsendipunkti.

Maksegraafikud (artikkel 7)

Artiklis kajastatakse kehtiva hilinenud maksete direktiivi artiklis 5 sätestatud. Sättes selgitatakse õiguslikku olukorda seonduvalt maksetega, mida tehakse osamaksetena maksegraafiku alusel.

Võlgade sissenõudmiskulude hüvitamine (artikkel 8)

Säte vastab kehtiva hilinenud maksete direktiivi artiklile 6. Sättes viiakse kindlasummaline hüvitis kooskõlla inflatsiooniga. Seega juhul, kui hilinenud makse eest kuulub tasumisele viivis, peab võlgnik tasuma automaatselt võlausaldajale tekkivate sissenõudmiskulude eest kindlasummalist hüvitist 50 eurot. Sättes selgitatakse, et selline hüvitis tuleb tasuda iga tehingu pealt, mille eest on tasutud hilinemisega.

Kehtetud lepingutingimused ja tavad (artikkel 9)

Tegu on uue sättega, mis asendab kehtiva hilinenud maksete direktiivi artiklit 7. Planeeritava sättega kõrvaldatakse mõiste „äärmiselt ebaõiglane“ ja kehtestatakse määruse alusel lepingutingimuste ja tavade kehtetute tavade loetelu. Samuti peavad liikmesriigid tagama, et kasutusel on piisavad ja tulemuslikud vahendid sättes osutatud lepingutingimuste ja tavade lõpetamiseks.

Omandiõiguse säilitamine (artikkel 10)

Säte vastab kehtiva hilinenud maksete direktiivi artiklile 9. Sätte järgi jääb võlausaldajale omandiõigus lepingu esemeks oleva kauba suhtes seni, kuni kauba eest on täies mahus tasutud, kui omandiõiguse säilitamises on võlgniku ja võlausaldaja vahel enne kauba tarnimist sõnaselgelt kokku lepitud.

Läbipaistvus (artikkel 11)

Säte vastab kehtiva hilinenud maksete direktiivi artiklile 8. Sätte järgi peavad liikmesriigid tagama määrusest tulenevate õiguste ja kohustuste läbipaistvuse, sealhulgas tegema sel eesmärgil üldsusele kättesaadavaks kohaldatava viivisemäära.

Vaidlustamata nõuete sissenõudmismenetlus (artikkel 12)

Säte vastab kehtiva direktiivi artiklile 10. Seega, sätte kohaselt peavad võlausaldajad saama täitedokumendi, muu hulgas kiirmenetluse korras ja sõltumata võla suuruselt, tavapäraselt 90 kalendripäeva jooksul alates hagi esitamisest või kohtu või muu pädeva asutuse poole pöördumisest eeldusel, et võlga ega menetlust ei ole vaidlustatud. Artiklit 12 kohaldatakse ilma, et see piiraks määruse (EÜ) nr 1896/2006, millega luuakse Euroopa maksekäsumenetlus, kohaldamist.

Täitevasutused (artikkel 13)

Tegu on uue sättega. Planeeritavas sättes märgitakse, et liikmesriigid peavad nimetama riiklikud ametiasutused ehk täitevasutused, kes vastutavad määruse täitmise tagamise eest ning teevad koostööd komisjoni ja muude asjaomaste riiklike täitevasutustega. Juhul, kui see on asjakohane, peavad täitevasutused saama võtta meetmeid, millega tagada maksetähtaegadest kinnipidamine.

Täitevasutuste volitused (artikkel 14)

Tegu on uue sättega. Sättes loetletakse volitused, mis peavad täitevasutustel olema selleks, et nad saaksid tagada määruse täitmise. Näiteks peab täitevasutusel olema õigus algatada ja teha uurimisi omal algatusel või kaebuse alusel, nõuda võlgnikelt ja võlausaldajatelt uurimiste tegemiseks kogu asjasse puutuvat teavet, õigus korraldada uurimiste raames ette teatamata kohapealseid kontrolle, teha rikkumise tuvastamise otsuseid ja nõuda võlgnikult määruses

sätetatud viivise või hüvitise maksmist võlausaldajale. Samuti peab täitevasutusel olema õigus määrata rikkumise eest vastutajatele trahve, algatada menetlusi nende trahvide määramiseks ning määrata muid karistusi ja võtta ajutisi meetmeid, nõuda võlgnikult rikkumise lõpetamist ja õigus avaldada otsused seoses määruse rikkumise tuvastamisega, trahvi määramise või võlgnikult rikkumise lõpetamise nõudmisega.

Kaebused ja konfidentsiaalsus (artikkel 15)

Tegu on uue sättega. Sättes esitatakse tingimused, mille alusel võlausaldajad ja võlausaldajate ühendused saavad esitada kaebusi hilinenud maksete korral ning sätestatakse täitevasutuste kohustused seoses kaebustega. Vastavad organisatsioonid võivad täitevasutustele esitada kaebusi oma liikmete või asjakohastel juhtudel oma liikmesorganisatsioonide liikmete taotlusel. Näiteks peab täitevasutus võtma kaebuse esitaja soovil vajalikud meetmed selleks, et tagada kaebuse esitaja isiku sobilik konfidentsiaalsus. Samuti peab kaebuse esitaja märkima ära kogu teabe, mille puhul ta nõuab konfidentsiaalsust.

Alternatiivne vaidluste lahendamine (artikkel 16)

Tegu on uue sättega. Planeeritava sätte kohaselt edendavad liikmesriigid alternatiivsete vaidluste lahendamise mehhanismide tulemuslikku ja sõltumatut vabatahtlikku kasutamist, et lahendada võlausaldajate ja võlgnike vahelised vaidlused, kahjustamata nende ärisuhet.

Digivahendid ning krediidi juhtimise ja finantskirjaoskuse alane koolitus (artikkel 17)

Tegu on uue sättega. Planeeritava sätte kohaselt kasutavad liikmesriigid määruse täitmise tulemuslikuks tagamiseks võimaluste piires digivahendeid. Samuti tagavad liikmesriigid, et VKE-dele on kättesaadavad ja juurdepäätavad krediidi juhtimise vahendite ja finantskirjaoskuse koolitused, et vähendada hilinenud makseid.

Aruanne (artikkel 18)

Säte vastab kehtiva hilinenud maksete direktiivi artiklile 11. Sättes sätestatakse, et hiljemalt nelja aasta möödumisel määruse jõustumisest peab komisjon esitama aruande määruse rakendamise kohta.

Kehtetuks tunnistamine (artikkel 19)

Säte vastab kehtiva hilinenud maksete direktiivi artiklile 13. Sätet on kohandatud määruse jaoks.

Jõustumine ja kohaldamine (artikkel 20)

Säte vastab kehtiva hilinenud maksete direktiivi artiklile 14. Sätet on kohandatud määruse jaoks.

3. MÄÄRUSE ETTEPANEKU MÕJUD

3.1. Euroopa Komisjoni mõjuanalüüs ja probleemistik

Komisjon koostas määruse ettepanekule mõjuanalüüsi,²⁷ milles kirjeldatakse kehtiva hilinevad maksete direktiivi probleemistikku, määruse ettepaneku eesmärke ning hinnatakse EL-i sekkumise vajadust. Komisjon esitas võimalikud poliitika meetmete variandid, hindas nende mõju ja tuvastas eelistatud lahendused. Komisjon hindas hilinevad maksetega seotud mõjusid Euroopa ettevõtjatele tervikuna ning liikmesriikide spetsiifilisi erinevusi ei ole eriti käsitletud.

Keskne probleem, mida määrusega soovitakse lahendada, seisneb komisjoni hinnangul selles, et suur osa ettevõtjate vahelistest ning ettevõtja ja riigi vahelistest maksetest Euroopas tehakse kas hilinevise või on kokku lepitud ebamõistlikult pikas maksetähtajas. Probleemi põhjustena näeb komisjon ettevõtjate omavahelist ebavõrdset positsiooni maksetähtaegade läbirääkimisel, samuti ebaselgust õiglase maksetähtaja ja -tingimuste määramisel ning ebapiisavaid meetmeid kahju hüvitamiseks.

Komisjoni tõstatatud probleemi tagajärjed võib kokku võtta järgmiselt:

- 1) konkurentsivõime langus:
 - kulud seoses hilinevad maksete kättesaamise ja võlgnikega suhtlemisega;
 - äritegevuse finantseerimise vajadus ja selle kulu;
- 2) suurenenud ettevõtlusriskid:
 - vähem vahendeid investeringuteks;
 - likviidsusrisk, risk maksejõuetuse tekkeks;
 - vähene usaldus turu ja turuosaliste vastu;
 - töökohtade kadu;
- 3) VKE-de vähene võimekus osaleda avaliku sektori hangetes;
- 4) negatiivsed sotsiaalsed mõjud.

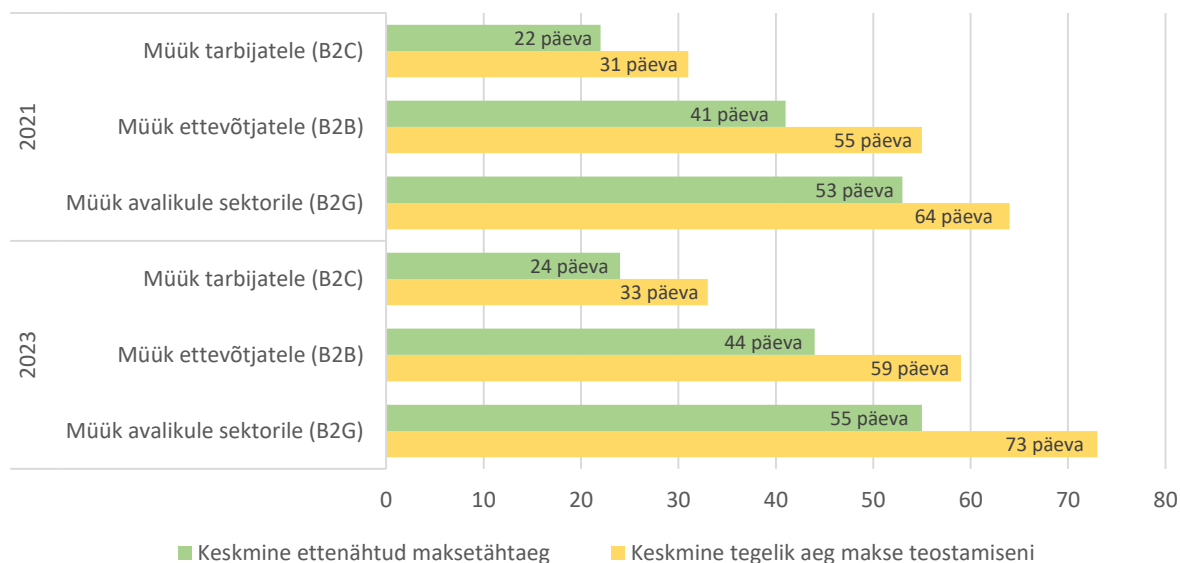
Märgime, et statistikast lähtuvalt võib Eesti ettevõtjate hulgas maksetähtaegade järgimist pidada mõneti problemaatiliseks. Komisjoni koostatud mõjuanalüüsi kohaselt on Eestis keskmine kokkuleppeline maksetähtaeg 38 päeva ja tegelik maksetähtaeg 51 päeva.²⁸ 2023. aasta Euroopa makseraporti kohaselt on Eesti nende riikide eesotsas, kus ettevõtjate vahelistes äritehingutes kulub pikim aeg maksete teostamiseks. Eestis oli keskmine makse tegemise aeg alates arve kättesaamisest 59 päeva. Eestist eespool on üksnes Bulgaaria (62 päeva) ja Taani (61 päeva).²⁹ Märgime, et probleem on aastate lõikes pigem süvenenud, olles mõjutatud nii koroonakriisist, Ukrainas toimuvast sõjast, inflatsioonist kui ka halvenenud majanduskeskkonnast.

²⁷ Komisjoni mõjuanalüüs hilinevad maksete määruse ettepaneku juurde (2023/0323(COD)) (14.09.2023), lk 17. – https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_12976_2023_ADD_4 (edaspidi komisjoni mõjuanalüüs);

²⁸ Komisjoni mõjuanalüüs, lk 186;

²⁹ European Payment Report (2023), Intrum, lk 15 – https://b2b.intrum.com/l/700283/2023-05-22/tqbp/700283/1684742199Tp3q8hN6/Pan_European_EPR_2023_Final.pdf;

Alljärgneval joonisel on esitatud Euroopa makseraporti koostamiseks läbiviidud küsitlus-uuringu andmed Eesti ettevõtjate maksetähtaegade kohta 2021. ja 2023. aastal:



Joonis 1. Keskmine ettenähtud maksetähtaeg ja tegelik makse teostamiseni kulunud aeg kauba või teenuse müügil, Eesti ettevõtjate hinnangud 2021. ja 2023. aastal.³⁰

Euroopa Komisjoni ühtse turu tulemustabeli kohaselt oli 2022. aastal Eesti avaliku sektori asutuste keskmine makseviivitus – õigusaktist tulenev või lepinguga kokku lepitud maksetingimusi ületav aeg – 16 päeva. Tulemustabeli kohaselt oli aga ettevõtjavaheliste maksete puhul arvete tasumise keskmiseks ajaks 56 päeva.³¹

Komisjoni mõjuanalüüsis nenditakse, et algatusel on ettevõtjatele oluline majanduslik mõju. Võlausaldajate vaatest vähenevad maksete sissenõudmisega ja läbirääkimistega seotud kulud, likviidsusrisk, paranevad krediitingimused ning suurenevad otsesed tulud viivistest ja hüvitistest. Hinnatakse, et maksete teostamiseni kuluv aeg lüheneb keskmiselt 35%. Komisjoni mõjuanalüüsi kohaselt tähendab algatus võlgnike vaatest järgnevaid täiendavaid kulusid: kohanemiskulud, näiteks seoses automaatse tasumise ja maksedistsipliini parandamisega, likviidsusriski suurenemine, täiendav finantseerimise vajadus, samuti otsesed kulud viiviste, hüvitiste ning võimalike trahvide näol. Mõjuanalüüsis tuuakse välja, et kulud on maksetähtaegade järgimisega enamjaolt välditavad. Tarbijatele otsesest mõju ei tuvastatud, kuid hinnati, et muudatused parandavad konkurentsiolukorda, mis kaudselt kujundab toodete pakkumist ja hindasid.³²

³⁰ Joonis 1 põhineb ettevõtte Intrum koostatud Euroopa makseraportites 2021. ja 2023. a andmetel Eesti kohta. 2021. a raport on kättesaadav: <https://www.intrum.com/media/gqtmzfbt/intrum-epr-2021.pdf>. 2023. a raporti riigipõhised kokkuvõtted on kättesaadavad: https://b2b.intrum.com/l/700283/2023-05-31/tvhqx/700283/1685515014buHdcQfU/EPR_2023_Country_Snapshots_White_Paper.pdf;

³¹ European Commission. Single Market Scoreboard. Payment Delays (Estonia). – https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/countries/estonia_en;

³² Komisjoni mõjuanalüüs, lk-d 59, 69-71, 89;

3.2. Mõjuanalüüs

3.2.1. Kavandatud muudatused

Määruse ettepaneku kohaselt on algatuse lõppeesmärk parandada ettevõtjate ja avaliku sektori asutuste maksedistsipliini ning kaitsta äriühinguid äritehingute makseviivituste negatiivse mõju eest.³³ Leiame, et algatuse mõju ei peegeldu üksnes soovitud eesmärkides. Seetõttu tuleks arvestada, et esitatud kujul määruse rakendamisega kaasnevad eelduslikult riskid ja negatiivsed mõjud, tuues kaasa täiendavad kohustused valitsussektorile ja suurendades ka kulusid riigile.

Peamised kavandatavad sisulised muudatused võib kokku võtta järgmiselt:

- 1) Soovitakse sätestada maksetähtaja ülemmäär ettevõtjatevahelistes ning ettevõtja ja riigi vahelistes äritehingutes. Kavandatava muudatuse kohaselt ei tohi maksetähtaeg ületada 30 kalendripäeva alates arve või samaväärsse maksetaotluse võlgniku kätte jõudmisest (määruse ettepaneku artikkel 3).
Eesti kehtiva õiguse kohaselt siis, kui tasu maksmise tähtpäeva või tähtaega ei ole kokku lepitud, muutub vastastikuste lepingute puhul tasu maksmise kohustus sissenõutavaks hiljemalt 30 päeva möödumisel seaduses sätestatud hetkest (VÕS § 82¹ lg 1). Lisaks võib majandus- või kutsetegevuses olla maksimaalne maksetähtaeg reeglina 60 päeva, kuid võlgnik ja võlausaldaja võivad teatud tingimustel kokku leppida ka pikemas maksetähtajas (vt VÕS § 82¹ lg 2). RHS³⁴ § 5 lõikes 2 nimetatud isik ei või võlgnikuna reeglina tugineda üle 30 päeva ületavale maksetähtajale, kuid üle 60 päeva ületav maksetähtaeg loetakse igal juhul tühiseks (VÕS § 82¹ lg-d 3, 4).
- 2) Hilinenud makse korral oleks võlgnikul kohustus tasuda automaatselt võlausaldajale nii viivist (määruse ettepaneku artikkel 5) kui ka kindlasummalist sissenõudmiskulude hüvitist suuruses 50 eurot (määruse ettepaneku artikkel 8). Edaspidi ei oleks võlausaldajal võimalik loobuda viivise ja hüvitise nõudmise õigustest.
- 3) Avaliku sektori ehitustööde hankelepingute puhul oleks töövõtjal edaspidi kohustus esitada avaliku või võrgustiku sektori hankijale tõendid selle kohta, et ta on tasunud oma otsestele alltöövõtjatele määruses sätestatud tähtaegade jooksul ja tingimustel (määruse ettepaneku artikkel 4).
- 4) Liikmesriik peab nimetama ühe või mitu asutust, kes vastutavad määruse täitmise tagamise eest (täitevasutused). Täitevasutuse volitused hõlmaksid õigust algatada ja teha uurimisi, nõuda teavet, korraldada kontrole, tuvastada määruse rikkumine, määrata trahve jm (määruse ettepaneku artiklid 13-14).
- 5) Määruse ettepanek sisaldab veel ka mitmeid regulatsioone, mille rakendamine väljapakutud kujul tähendaks muudatuste tegemist Eesti siseriiklikus õiguses ning mõjutaks vastavaid osapooli (nt eraõigusliku lepingu määratlemine täitedokumendina, ettevõtjaid esindavate organisatsioonide õigus pöörduda kohtusse või haldusorgani poole jm). Probleemkohti on põhjalikumalt käsitletud Eesti seisukohtade selgituste juures.

³³ Määruse ettepanek, lk 1;

³⁴ Riigihangete seadus. – RT I, 06.07.2023, 78;

3.2.2. Majanduslik mõju (mõju ettevõtjatele)

Hindame, et muudatused, millega piiratakse maksetähtaega ning kehtestatakse viivise ja sissenõudmiskulude hüvitise automaatse tasumise kohustus, mõjutavad kõiki Eesti ettevõtjaid. Praktikas võib küll olla neid ettevõtteid, kelle majandustegevus on üles ehitatud nii, et nad ei puutu ei võlgniku ega võlausaldajana kokku äritehingutega, mis jäävad määruse kohaldamisalasse, kuid tõenäoliselt moodustavad sellised ettevõtjad väga väikse osa. Tuleb rõhutada, et määrus ei käsitle ettevõtjana mitte üksnes äriühinguid, vaid igasuguseid organisatsioone, olenemata nende vormist ja rahastamise viisist, mis tegelevad iseseisvalt majandus- või kutsetegevusega.³⁵ Seega oleksid Eesti kontekstis hõlmatud ka mittetulundusühingud ja sihtasutused.

Tabel 1. Majanduslikult aktiivsed eraõiguslikud juriidilised isikud 2022. aastal.³⁶

Aktsiaseltsid	2141
Osaühingud	126 616
Tulundusühingud	262
Täisühingud	96
Usaldusühingud	468
Euroopa äriühingud	7
Välismaa äriühingu filiaalid	220
Mittetulundusühingud, sh korteriühingud	43 149
Sihtasutused	701

Allikas: Statistikaamet (tabel ER007)

Leiame, et määruse ettepaneku mõju hinnates ei saa käsitleda ettevõtjaid homogeenne sihtrühmana. Komisjoni mõjuanalüüsis kirjeldatakse mõju valdavalt võlgniku ja võlausaldaja vaatenurgast, kuid meie hinnangul ei hinnata seda, milliseid sektoreid ja ettevõtjaid algatus enim puudutab. Erilisema tähelepanu all on üksnes ehitussektor, mille puhul näeb määruse ettepaneku artikkel 4 ette nõude, et peatöövõtjad peavad edaspidi avaliku sektori või võrgustiku sektori hankijale esitama tõendid maksete kohta, mille nad on teinud oma otsestele alltöövõtjatele. Muudatusel on distsiplineeriv, kuid samas halduskoormust oluliselt tõstev mõju.³⁷

Oleme seisukohal, et konkreetne ettevõtja võib ettevõtjatevahelistes äritehingutes olla nii võlgniku kui võlausaldaja positsioonis. Küll aga saab meie hinnangul välja tuua mõned objektiivsed tegurid, mille põhjal võib üldistades prognoosida, kas äritehingute maksetähtaegade kitsam reguleerimine on ettevõtja vaatest pigem soodne või mitte:

- 1) klientuur (B2B, B2C, B2G ärimudelid);³⁸
- 2) ettevõtte tegevusvaldkond, kauba või teenuse olemus;

³⁵ Võrdluseks märgime, et ettevõtja on võlaõigusseaduse tähenduses isik, sealhulgas avalik-õiguslik juriidiline isik, kes teeb tehingu, mis seondub iseseisva majandus- või kutsetegevuse läbiviimisega (VÕS § 1 lõige 6);

³⁶ Tabelis on toodud Statistikaameti andmed majanduslikult aktiivsete üksuste kohta. Tegelik äriregistris ning mittetulundusühingute ja sihtasutuste registris registreeritud juriidiliste isikute arv on oluliselt suurem, kuid suur osa neist ei ole majanduslikult aktiivsed ja kavandatud muudatustega praktikas kokku ei puutu. Registriandmed on kättesaadavad e-äriregistrist: <https://ariregister.rik.ee/est/statistics/detailed?year=2023>;

³⁷ Riigihangete statistika kohaselt algatati 2023. aastal riigihangete registris 2627 hanget, mille objektiks olid ehitustööd. Kavandatav muudatus puudutaks riigihanke raames lepingu sõlminud peatöövõtjaid. – <https://www.fin.ee/riigihanked-riigiabi-osalused-kinnisvara/riigihanked/kasulik-teave#riigihangete-valdkon--2>;

³⁸ B2B (inglise k *business to business*) ehk ettevõtjalt ettevõtjale; B2C (inglise k *business to customer*) ehk ettevõtjalt tarbijale; B2G (inglise k *business to government*) ehk ettevõtjalt riigile;

- 3) ettevõtte suurus;
- 4) majandustegevuse sesoonsus;
- 5) tarneahela pikkus;
- 6) finantseerimisvõimalused jm.

Hindame, et ettevõtjaid, kelle kauba või teenuse pakkumine on suunatud teistele ettevõtjatele ehk kelle klientuuris domineerivad ärikliendid (nii-öelda B2B ärimudel), mõjutaks maksetähtaegade, viivise ja võlgade sissenõudmiskulude hüvitise regulatsioon väljapakutud kujul tõenäoliselt positiivselt: rahavood muutuksid stabiilsemaks ja prognoositavamaks, väheneksid kulud seoses tasumata arvete haldamise ja sissenõudmisega ning kaasneksid muud algatusega soovitud mõjud. Kuna tegemist on intensiivsete meetmetega, siis hindame tõenäoliseks vähemalt mingis ulatuses mõju avaldumist.

Leiame, et näiteks oleksid positiivselt mõjutatud B2B ettevõtjad, kes pakuvad inimkapitalil põhinevat tooteid või teenuseid (finants- ja õigusabiteenused, infotehnoloogilised teenused, raamatupidamine, puhastus- ja hooldusteenused jne). Need ettevõtjad üldjuhul ei osale pikkades tarneahelates. Pigem oleks positiivne mõju ka ettevõtjatele, kelle klientuurist olulise osa moodustavad avaliku sektori asutused või kelle müügitulust suur osa tuleneb riigihangetest (nii-öelda B2G ärimudel). Meie hinnangul näitavad andmed, et pikad maksetähtajad on probleemiks eelkõige tehingutes, kus võlgniku rollis on avaliku sektori asutus (vt joonis 1).

Seetõttu hindame, et määruse ettepanekust oleks mõjutatud suur hulk ettevõtjatest, kes osalevad riigihangetel. Riigihangete statistika kohaselt avaldati 2023. aastal riigihangete registris 8896 riigihanget, mille tulemusena sõlmiti 11 142 riigihankelepingut. Lepingutest sõlmiti 15% suur-ettevõtetega, 22% keskmise suurusega ettevõtetega, 44% väikeettevõtetega ning 19% mikro-ettevõtetega. Lepinguobjektide lõikes võib välja tuua, et enim hankeid avaldati ehitustööde teostamiseks, meditsiiniseadmete, farmaatsia- ja isikuhooldustoodete hankimiseks ning IT-teenuste osutamiseks (kokku umbes 44% kõigist hangetest).³⁹ Märgime, et andmed ei võimalda ettevõtjate täpsemat profileerimist, kuid hindame, et mõjutatud ettevõtjate hulk oleks suur ning rahaline mõju paljudel juhtudel märkimisväärne. Täiendavalt tuleb arvesse võtta, et riigihangete statistikas ei kajastu väiksemahulised ostud, mida ei registreerita riigihangete registris, mistõttu oleks mõjutatud ettevõtjate ring eelduslikult laiem.

Meie hinnangul oleksid määruse ettepanekust tingitud mõjud teistsugused nende ettevõtjate jaoks, kes pakuvad kaupu või teenuseid peamiselt tarbijatele ehk füüsilistele isikutele (nii-öelda B2C ärimudel). Märgime, et kuigi määruse ettepaneku kohaldamisalast on välistatud maksed tarbijatega tehtavate tehingute eest,⁴⁰ siis meie hinnangul oleks negatiivselt mõjutatud eelkõige jaekaubandus. Hindame, et maksetähtaegade ülempiir sätestamine mõjutaks kaubanduses tarneahela rahavoogusid ning negatiivne mõju kanduks üle eelkõige nendele jaekaubandus-ettevõtetele, kes on tarneahelas tarbijale lähimaks lülis. Nimelt sõltub jaekaubanduse tulu tarbimisest, mis omakorda on sõltuv inflatsioonist, tööpuudusest ja muudest (makro)majandusnäitajatest, aga ka näiteks majandusvälistest šokkidest ja regulatsioonidest. Senisest lühemad maksetähtajad vähendaksid kaupmeeste paindlikkust tarbimise muutustele reageerimisel ning sunniksid senisest enam tarbimisega seotud riske maandama, näiteks läbi tarnitava koguse vähendamise.

³⁹ Riigihangete statistika on kättesaadav veebiaadressil: <https://www.fin.ee/riigihanked-riigiabi-osalused-kinnisvara/riigihanked/kasulik-teave#riigihangete-valdkon--2>;

⁴⁰ Vt määruse ettepaneku artikkel 1 lõige 3 punkt a;

Määruse ettepanekule esitatud tagasisides töid EKTK ning EKL välja mitmed hinnangulised negatiivsed mõjud, mis kaubandusettevõtjatele ja tarbijatele maksetähtaegade jäiga reguleerimisega võivad kaasned. ⁴¹ Huvirühmad näevad suuri riske kaubandusettevõtjatele, sh VKE-dele, kes müüvad aeglaselt ringlevaid kaupu, nagu näiteks elektroonika, ehituskaubad, rõivad, vaba aja kaubad ja luksuskaubad.

Leiame, et huvigruppide tagasisides avaldati põhjendatult muret järgnevate negatiivsete mõjude osas, mis võivad määruse rakendamisel tekkida:

- 1) Kaupmeeste jaoks võib muutuda mõttekamaks korraga väiksemate kaubapartiide tellimine. Suured tellimused võidakse jagada väiksemateks osadeks ehk ettevõtjad võivad hakata maksimisega nii-öelda jupitama, et vähendada käibevahendite finantseerimise vajadust. Sellest tulenevalt võivad väheneda mahusoodustused ja kasvada sisseostuhinnad.
- 2) Kaupmeeste vajadus käibevahendite finantseerimiseks võib suureneeda (laenud, faktooring jm teenused). Väikekaupmeeste likviidsusrisk võib tõusta, kuna soodsad finantseerimisteenused ei ole niivõrd kättesaadavad kui suurematele ettevõtjatele.
- 3) Kohalike kaupmeeste konkurentsivõime võib väheneda võrreldes Euroopa Liidu väliste kauplejatega. Samuti võib tekkida täiendav sisenemisbarjäär kaubandusvaldkonnas tegutseda soovivatele väikeettevõtjatele, kelle finantsvõimekus on madal.
- 4) Kavandatavate meetmete mõju võib osaliselt edasi kanduda tarbijatele. Näiteks võivad mahusoodustused väheneda, logistilistikakulud tõusta ja tekkinud täiendavad kulud, sh finantseerimisest tulenevad intressikulud kantakse üle toote lõpphinda. Kaasneka võib hinnatõus ja sellega omakorda kumulatiivne mõju inflatsioonile. Võimalik on ka kauplustes valiku ja sortimendi vähenemine siis, kui kaupmehed otsustavad sisse osta vähem tooteid, mille keskmine müügiaeg on pikem ning keskenduvad vaid kiire läbimüügiga toodetele.
- 5) Müüki võib jõuda vähem väiketootjate kaupu ning nišitooteid. Tõenäoliselt oleksid kaupmehed vähem valmis võtma müüki kaupu, mille ringluskiirus on aeglane või prognoosimatu.

Määruse ettepaneku kavandamisel on lähtutud eeldusest, et hilinevad maksete algpõhjus seisneb suure kliendi (võlgnik) ning väiksema tarnija või teenuseosutaja (võlausaldaja) läbirääkimispositsiooni asümmeetrias. Komisjon leiab, et selle tagajärjel peab võlausaldaja sageli leppima ebaõiglase maksetähtaegade või -tingimustega. ⁴² Kuigi võib nõustuda, et sellist äripraktikat Eestis võib esineda, siis peame liigselt üldistatuks väidet, et pikad maksetähtajad on üksnes suurte ja mõjukate ettevõtjate huvides. Märkime, et Eesti kontekstis, kus 95% ettevõtjatest on mikroettevõtjad ning 99,9% VKE-d, ⁴³ on võlgniku positsioonis (st kauba või teenuse eest tasuma kohustatud isik) sageli mikro- või väikeettevõtja, kellel reeglina ei ole lepingu sõlmimisel olulist läbirääkimisjõudu. Sõltuvalt tegevusvaldkonnast on ka tarneahelaid, kus võlausaldaja rollis (st kaupa tarnima või teenust osutama kohustatud isik) on suured hulgemüügi ettevõtted ning võlgnike rollis valdavalt väikeettevõtjad.

Näiteks on see iseloomulik e-kaubanduses, kus tegutseb palju mikro- ja väikeettevõtjaid, kes tellivad enda kauba suurematelt tarnijatelt või tootjatelt. Sellistel juhtudel ei ole võlausaldaja näol tegemist nõrgema poolega, kes vajaks niivõrd intensiivset kaitset nagu määruse

⁴¹ Huvirühmadele 25. oktoobril 2023 välja saadetud kaasamiskiri ja laekunud vastused on kättesaadavad Justiitsministeeriumi avalikus dokumendiregistris: <https://adr.rik.ee/jm/dokument/14787544> (viit 7-1/6988);

⁴² Määruse ettepanek, lk 1;

⁴³ Osakaalud põhinevad Statistikaameti andmetel ettevõtete töötajate arvu kohta (tabel ER025). – https://andmed.stat.ee/et/stat/majandus_majandusüksused_ettevetjad/ER025/table/tableViewLayout2;

ettepanekuga on kavandatud. Ka MKM on seisukohal, et sõltuvalt tehingust võib VKE olla kord nõrgemal, kord tugevamal positsioonil. Sel põhjusel leiab MKM, et ettevõtjatele peab jääma võimalus leppida vajadusel kokku pikemas maksetähtajas just eeldusel, et see ei ole võlausaldaja suhtes äärmiselt ebaõiglane.

Leiame, et on veel teisi objektiivseid tegureid, millest sõltub, kuidas maksetähtaja piiramine konkreetset ettevõtjat mõjutab. Näiteks võib ettevõtja ärimudel sõltuda kaupade või teenuste hooajalisusest – ettevõtjad, kelle majandustegevus on sesoonse iseloomuga või müügitulu oluliselt sõltuv hooajast (nt taimekasvatust ja -müük, turismivaldkonna ettevõtjad, ehitus, haljastus jm), peavad arvestama riskiga, et sisseostetud kaupade või teenuste eest tuleb tasuda enne, kui on tekkinud tulu majandustegevusest. Sellest lähtuvalt võib ettevõtjal suurenda käibekapitali finantseerimise vajadus, millega omakorda kaasneks intressikulu. Märgime, et täiendavad finantseerimisvõimalused ei pruugi igale ettevõtjale olla ühtemoodi kättesaadavad.

Maksetähtaegade paindlikkuse vähenemine võib mõjutada ka mittetulundusühinguid (MTÜ) ja sihtasutusi. Mittetulundusühingu peamiseks rahastusallikaks on liikmemaksud (52% MTÜ-de puhul), kohaliku omavalitsuse toetused (35% MTÜ-de puhul) ja tulud majandustegevusest (30% MTÜ-de puhul).⁴⁴ Paindlikkus maksetähtaegade läbirääkimisel võib MTÜ tegevuses mängida olulist rolli, kuna enda tegevuse raames ostetakse sisse erinevaid kaupu ja teenuseid.

PTEKS

Põllumajandustoote ja toidu tarneahela valdkonnas on 30-päevase maksetähtaja nõue juba sätestatud. Nimelt näeb põllumajandustoote ja toidu tarneahelas ebaausa kaubandustava tõkestamise seadus (PTEKS)⁴⁵ ette, et põllumajandustoote ja toidu tarnimise korral on keelatud ebaaus kaubandustava, mille kohaselt on maksetähtaeg pikem kui 30 päeva (PTEKS § 4 lg 1, 4). PTEKS jõustus 2021. aastal ning sellega võeti üle Euroopa Liidu direktiiv 2019/633.⁴⁶

Seadusega ettenähtud üleminekuperioodist on möödunud lühike aeg ning ulatuslikke järeldusi veel teha ei saa. PTEKS-i mõju järelhindamine on kavas 2025. aastal (PTEKS § 17). Leiame, et esialgsete hinnangute kohaselt on valdkonna ettevõtjatele kaasnenud vajadus kujundada ümber enda tarneahelad ning leida täiendavaid võimalusi käibekapitali rahastamiseks. Mõnda ettevõtjat on regulatsioon mõjutanud positiivselt, teistele on aga põhjustanud komplikatsioone. Kui põllumajandustootjate jaoks on täheldatud maksetähtaegade lühenemist ja positiivset mõju, siis toidutootjate vaatest on kokkuostu poolel ka negatiivseid ilminguid ja segadust.⁴⁷

Seega oleme seisukohal, et kui ühes majandussegmendis on analoogne regulatsioon kaasa toonud mõju, mis on kohalikele ettevõtjatele erisuunaline ning raskesti hinnatav, siis on riskid veelgi suuremad olukorras, kus regulatsiooni laiendatakse praktikas igapäevaselt esinevatele äritehingutele, sõltumata valdkonnast. Määruse ettepanekule esitatud tagasisides tõi EKL kui kaubandussektori esindaja välja, et kui ebaausate kaubandustavade direktiiviga kehtestatud 30-päevase maksetähtaja nõue tõi kaupmeestele kaasa kümnetesse miljonitesse eurodesse

⁴⁴ TLÜ, IBS, Turu-uuringute AS. (2019). Kodanikuühiskonna arengukava vahehindamine. Uuringu algataja ja tellija esindaja: Siseministeerium., lk 58. – <https://www.siseministeerium.ee/media/329/download>;

⁴⁵ Põllumajandustoote ja toidu tarneahelas ebaausa kaubandustava tõkestamise seadus. – RT I, 27.09.2023, 7;

⁴⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/633, 17. aprill 2019, mis käsitleb põllumajandustoodete ja toiduainete tarneahelas ettevõtjatevahelistes suhetes esinevaid ebaausaid kaubandustavasid. – <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/633/2019-04-25>;

⁴⁷ 2023. aasta veebruaris toimus Tallinnas tarneahela finantseerimise konverents. Kättesaadav: <https://epkk.ee/ebaausate-kaubandustavade-tokestamise-seadus-mojutab-pollumajandussektori-tehinguid/>.

ulatava lisakulu toidukaubandusele, siis määruse ettepaneku mõju oleks oluliselt laiem, ulatudes sadadesse miljonitesse eurodesse.

Halduskoormus

Halduskoormusena võib mõista kohustusi ja kulusid, mis kaasnevad ettevõtjale õigusaktist tulenevate nõuete täitmisega.⁴⁸ Määruse ettepanekus väljapakutud meetmete rakendamine tähendaks tõenäoliselt ettevõtjatele nii ajutisi kulusid kohanemis- või üleminekuperioodil kui ka püsivat kulu teket. Leiame, et ettevõtjate halduskoormust mõjutavad järgnevad tegurid:

- 1) Vajaduse korral lepingutingimuste läbirääkimine ja muutmine. Tegemist on ajutise või ühekordse kuluga.
- 2) Määruse ettepanek sisaldab nõuet, et viivise ja kindlasummalise hüvitise tasumine võlausaldatajale peab toimuma automaatselt, ilma võlausaldatajapoolse meeldetuletuseta. Kavandatava regulatsiooni sobitumine riigisisesse õigusesse on küsitav, kuid väljapakutud kujul kaasneks sellega oluline halduskoormuse kasv. Vajalik võib olla raamatupidamissüsteemide kohandamine, samuti võib suureneda raamatupidamisega tegelevate isikute koormus.
- 3) Suurenedu võib nii sissetulevate kui väljaminevate arvete hulk ning võib kasvada arvete haldamise, sh tasumisega, seotud koormus.
- 4) Määruse ettepanek näeb ette kavandatava kohustusena, et ehitussektori riigihangete peatöövõtjad peavad esitama avaliku sektori või võrgustiku sektori hankijale tõendid, et nad on tasunud oma otsestele alltöövõtjatele ettenähtud maksetähtaegade jooksul ja tingimustel. Nõue suurendaks koormust nii hankijatele kui ka peatöövõtjatele.

Võttes kokku mõju ettevõtlusele, siis on meie hinnangul kavandatavate meetmete näol tegemist intensiivse sekkumisega ettevõtjate lepinguvabadusse (vt selgitused punktides 1.6.2, 4.2.1-4.2.3). Leiame, et meetmete vajadust ja mõju peaksid veenvalt kinnitama asjakohased andmed, seejuures mitte üksnes Euroopa Liidu tasandil, vaid ka riigisiselt. Olemasolev info viitab aga sellele, et meetmete mõju on erisuunaline. Täiendav kaitse, mida meetmetega soovitakse osale ettevõtjatest pakkuda, tähendab täiendavaid riske teistele ettevõtjatele. Leiame, et algatus toob suurele osale ettevõtjatest kaasa täiendava halduskoormuse. Tervikuna on mõju on sage (igapäevane) ning paljudel juhtudel ulatuslik (näiteks jaekaubandussektorile). Meetmed võivad vähendada EL-i ettevõtjate konkurentsivõimet võrreldes kolmandate riikide ettevõtjatega.

3.2.3. Mõju riigiasutuste korraldusele, kuludele ja tuludele

Määruse ettepanekuga kavandatakse sätestada liikmesriikidele kohustus nimetada üks või mitu täitevasutust, kes vastutab või vastutavad määruse täitmise tagamise eest (määruse ettepaneku artikkel 13). Täitevasutustel peavad olema vajalikud ressursid ja asjatundlikkus oma ülesannete täitmiseks. Nendel täitevasutustel peab olema õigus alustada ja teha uurimisi, nõuda teavet, korraldada ette teatamata kohapealseid kontrolle, teha otsuseid, määrata trahve, nõuda rikkumise lõpetamist ning avaldada otsuseid (määruse ettepaneku artikkel 14).

Märgime, et täitevasutuste regulatsioon on väljapakutud kujul Eesti jaoks problemaatiline, sobitumata meie siseriiklikusse õigusesse. Õiguslike probleeme ja küsitavusi on üksikasjalikumalt selgitatud seisukohtade punktis 4.4. Võimaliku mõju hindamise vaatest tuleb

⁴⁸ Märkime, et halduskoormuse kohta puudub üldtunnustatud definitsioon ning riigiti kasutatakse erinevaid liigitusi. Euroopa Komisjon kasutab enda mõju hindamise süsteemis katuseterminina *regulatory costs*, mille hulka kuuluvad näiteks *compliance costs*, *enforcement costs*, *adjustment costs* jm;

märkida, et Eestis ei eksisteeri ei äriühingute ega teiste juriidiliste isikute jaoks üldist (haldus)asutust, mis võiks vastata määruse ettepanekuga kavandatavale täitevasutusele. Leiame, et seetõttu ei saa EL-i õigusakti niivõrd varajases väljatöötamise etapis ka prognoosida, millist asutust kavandatud regulatsioon potentsiaalselt võiks mõjutada. Leiame, et kahtlemata tähendaks täitevasutuse nimetamine ja ettenähtud ülesannete täitmine täiendavat, eelduslikult märkimisväärset kulu riigieelarvele. Näiteks on komisjon hinnanud, et EL-i üleselt tähendaks täitevasutuste loomine ja käitamine umbes 60–65 miljoni euro suurust kulu aastas.⁴⁹

Määruse ettepanek näeb võlausaldajatele ning võlausaldajate ühendustele ette õiguse esitada täitevasutusele kaebusi (artikkel 15), samuti täitevasutuse kohustused seoses kaebustega. Seega leiame, et täitevasutus võib sisuliselt hakata lahendama eraõiguslike juriidiliste isikute vahelisi vaidlusi määruse kohaldamisalasse jäävates küsimustes. Tegemist oleks avalik-õigusliku asutuse põhjendatu sekkumisega lepingupoolte vahelisse eraõiguslikku võlasuhtesse (vt seisukohtade selgitus punktis 4.4). Märgime, et praegu on ettevõtjate vaatest ärivaidluste, sh maksetingimusi ja -tähtaega puudutavate vaidluste lahendamiseks kolm võimalust, millele lisanduks kavandatava regulatsiooniga neljas – kohtumenetlus, arbitraaž ehk vahekohus ja lepitusmenetlus.

Hindame, et määruse rakendamisega kaasneb Eesti täitemenetlusõiguse muutmise vajadus (vt seisukohtade selgitus punktis 4.2.4). See võib omakorda mõjutab täitemenetluse läbiviimist ja kohtuid. Kavandatavast täitevasutuste regulatsioonist lähtuv järelevalvekohustus ning menetlusõiguslikud küsimused, mis vajaksid siseriiklikku reguleerimist, mõjutaksid kaudselt ka haldus- ja tsiviilkohtusüsteemi. Nimelt tekitab täitevasutuste regulatsioon olukorra, kus avalik-õigusliku täitevasutuse tehtud otsus tuleks vajaduse korral vaidlustada halduskohtus. Seega peaks halduskohus hakkama otsustama tsiviilõiguslike õiguste ja kohustuste üle halduskaebemenetluses, kuigi eraõigussuhtest tulenevaid vaidlusi lahendatakse jätkuvalt ka tsiviilkohtumenetluses. Seega tekitab regulatsioon täiendava õigusliku ebaselguse ning piirid tsiviil- ja halduskohtumenetluse vahel hägustaksid (vt seisukohtade selgitus punktis 4.4). Vaidlustamata nõuete sissenõudmismenetlusele menetlusaja ülempiiri kehtestamine tähendab, et siseriiklikud kohtud peaksid hakkama arvestama dokumentide kättetoimetamisele kuluvat aega ja muid määrusega nõutud asjaolusid. See toob kaasa halduskoormuse tõusu kohtutele ja võimaliku täiendava õigusliku ebaselguse (vt seisukohtade selgitus punktis 4.2.4).

Muu hulgas soovitakse määruse ettepanekuga sätestada liikmesriikidele kohustus edendada alternatiivseid vaidluste lahendamise mehhanisme (artikkel 16) ning tagada, et VKE-dele oleksid kättesaadavad ja juurdepääsetavad krediidi juhtimise vahendite ja finantskirjaoskuse koolitused (artikkel 17). Kavandatavad kohustused on sõnastatud üldsõnaliselt ning praeguste seisukohtade kujundamise etapis ei ole teada, kas ja milliseid meetmeid need riigi vaatest hõlmaksid ning milline oleks kaasnev kulu.

Kokkuvõttes leiame, et määruse prognoositav mõju riigiasutuste korraldusele, töökoormusele ning tõenäoliselt ka riigieelarvele on ulatuslik. Leiame, et on küsitav, kas niivõrd intensiivsed meetmed on määruse täitmise tagamiseks põhjendatud. Märgime, et Eestis on hea õigusloome põhimõtted sätestatud Riigikogu otsuses õigusloomepoliitika põhialuste kohta, kus on muu hulgas sätestatud, et probleemide lahendamine õigusliku reguleerimisega on viimane abinõu, enne seda kaalutakse teisi võimalusi.⁵⁰ Peame algatuse puhul tõenäoliseks seda, et hilinenud

⁴⁹ Määruse ettepanek, lk 7;

⁵⁰ Riigikogu 12. novembri 2020. otsus „Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030“, p 6 – <https://www.riigiteataja.ee/akt/317112020002> (RT III, 17.11.2020, 2);

maksete probleemi oleks võimalik leevendada vähem intensiivsete meetmetega, sealhulgas isegi regulatiivset sekkumist mittenõudvate lahenduste abil.⁵¹

3.2.4. Keskkonnamõju

Komisjoni mõjuanalüüsis järeldatakse, et kavandatud poliitikavahenditega ei kaasne otsest keskkonnamõju. Mõjuanalüüsis tuuakse välja, et võimalik on kaudne mõju läbi selle, et rahavoogude paranemine võimaldab ettevõtjatel rohkem investeerida rohepöördesse. Lisaks mainitakse digivahendite väiksemat jalajälge võrreldes paberkanalitega.⁵²

Leiame, et ei saa nõustuda sellega, et võimalik keskkonnamõju piirdub vaid eelmainituga. Oleme märkinud, et jaekaubanduses võib korruga tarnitava kauba kogus maksetähtaegade piiramisel väheneda, tuues kaasa tarnete sagenemise ja täiendava logistikavajaduse. Hindame, et see tooks omakorda kaasa negatiivse mõju keskkonnale, eelkõige välisõhu kvaliteedile (saasteained, müra, lõhn). Kuigi mõju ühe ettevõtja kohta võib olla marginaalne, siis kumulatiivselt, arvestades regulatsiooni rakendamist EL-i üleselt, oleks mõju märkimisväärne.

4. VABARIIGI VALITSUSE SEISUKOHTADE SELGITUS

4.1. Eesti toetab määruse ettepaneku eesmärki võidelda hilinenud maksetega ettevõtjatevahelistes ning avaliku sektori hankija ja ettevõtja vahelistes tehingutes, kuid Eesti ei toeta eesmärgi saavutamisel ettepanekus väljapakutud meetmeid. Samuti ei toeta Eesti eesmärgi saavutamisel õigusakti valikuna Euroopa Liidu määrust, kuivõrd määrus ei jäta, lähtuvalt Euroopa Liidu õiguse ühetaolise kohaldamise nõudest ja määruse otsekohalduvast mõjust, ettepanekus sätestatud võla- ja menetlusõigust puudutavate meetmete rakendamisel vajalikku paindlikkust.

Selgitused: Eesti toetab jätkuvalt üldist eesmärki võidelda EL-is hilinenud maksetega. Eesti on 2023. a avaliku konsultatsiooni järel asunud seisukohale, et hiliste maksete probleemi ei ole võimalik rangemate meetmetega täielikult lahendada – 2015. aasta hilinenud maksete direktiivi järelhindamise raportis leiti, et maksekultuuri peamised mõjutajad on riiklik ärikultuur, majanduslik olukord ning tasakaalustamatus läbirääkimiste positsioonis, mitte niivõrd õiguslik regulatsioon.⁵³ Seega oleme jätkuvalt seisukohal, et tõenäoliselt oleks hilinenud maksete probleemi võimalik leevendada vähem intensiivsete meetmetega, sh regulatiivset sekkumist mittenõudvate lahenduste abil (vt ka selgitus mõjuanalüüsi punktis 3.2.3). Samuti leiame jätkuvalt, et arvesse tuleks võtta hilinenud maksete probleemi erinevat ulatust liikmesriikides ja märgime täiendavalt, et liikmesriikides ühetaoliselt kohaldatav EL-i määrus seda teha ei võimalda.

⁵¹ Näiteks tõi Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon Euroopa Komisjoni avaliku konsultatsiooni käigus antud tagasisides välja, et riik võiks koostöös ettevõtjate ühendustega käivitada sotsiaalse kampaania, mis kutsuks nii ettevõtjaid kui ka avaliku sektori organisatsioone tasuma arved tähtajaks, vältimaks makseraskuste põhjustamist oma partneritele. Mõistlikuks peetakse soovituslike ja suunavate (n-õ nügivate) meetmete rakendamist. – <https://evea.ee/avalikust-konsultatsioonist-hilinenud-maksete-kohta/>;

⁵² Komisjoni mõjuanalüüs, lk 59;

⁵³ European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, Lofstrom, F., Rivoire, L., Gallo, C. et al., *Ex-post evaluation of Late Payment Directive*, Publications Office (2015), lk 8. – <https://data.europa.eu/doi/10.2873/016503>;

Leiame, et määrust ei saa pidada kohaseks õigusakti vormiks, sest määruse valik ei ole põhjendatud. ELTL artikkel 288 järgi kohaldatakse määrust üldiselt ning see on tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõikides liikmesriikides. Leiame, et komisjon ei ole selgelt põhjendanud, miks on eelistatud õigusakti vormina määrust direktiivile ning miks soovitakse asendada määruse ettepanekuga kehtivat hilinenud maksete direktiivi. Märgime, et määrust õigusakti vormi valikuna võiks toetada näiteks juhul, kui EL-is luuakse konkreetne ühtsetele tingimustele vastav piiriülene menetlus või muu menetlus (nagu on näiteks loodud EL-i maksekäsmenetlus,⁵⁴ tsiviilasjades määratud kaitsemeetmete vastastikune tunnustamine⁵⁵ või Euroopa täitekorraldus vaidlustamata nõuete kohta).⁵⁶ Seega leiame, et kuna määruse ettepanekuga ei kavandata konkreetseid menetlusi, mida oleks võimalik EL-i üleselt määruse tasandil reguleerida, ei ole määruse valik õigusakti vormina põhjendatud.

Leiame, et EL-i tasandil kavandatavad meetmed peavad sobituma Eesti siseriiklikusse õigussüsteemi, kuid mitmed määruse ettepanekuga planeeritavad meetmed killustaksid Eesti siseriikliku õigussüsteemi terviklikkust lähtuvalt määruse otsekohalduvast mõjust ja EL-i õiguse ühetaolise kohaldamise nõudest. Oleme seisukohal, et olenemata õigusakti vormist peavad EL-i tasandil kavandatavad meetmed sobituma Eesti siseriiklikku materiaali- ja menetlusõiguse süsteemi ega tohi Eesti siseriiklikku õigust põhjendamatult killustada. Märgime, et EL-i õiguse puhul kehtib ühetaolise kohaldamise nõue. Nimelt on Euroopa Kohus leidnud, et liidu õigusnormi sõnastust, mis ei viita sõnaselgelt liikmesriikide õigusele, tuleb liidu territooriumil tõlgendada ühetaoliselt. Juhul, kui selliseid mõisteid oleks võimalik tõlgendada liikmesriigi õiguse alusel, kahjustuks õigusakti eesmärki kehtestada liidu tasandil ühtne lahendus.⁵⁷ Lähtuvalt Euroopa Kohtu praktikast on liikmesriikidel kohustus mitte takistada liidu õigusaktide otsest mõju.⁵⁸

Märgime, et määruse ettepaneku artikliga 2 säilitatakse enamik kehtiva hilinenud maksete direktiivi mõistetest, kuid lisatakse mõned uued mõisted nagu „heakskiitmis- või kontrollimenetlus“, „võlgnik“ ja „võlausaldaja“. Hilinenud maksete direktiivi ülevõtmisel võttis Eesti direktiivis sätestatud mõisteid arvesse kogu eelnõu ettevalmistamise ajal. Oleme seisukohal, et enamik määruse ettepaneku artikliga 2 kavandatavatest terminitest sisalduvad Eesti kehtivas õiguses. Seetõttu leiame, et määruse rakendamisel võib tekkida olukord, kus Eesti siseriiklikud kohtud ei tohiks sisustada ega tõlgendada määruse kohaldamisalasse jäävates õigusküsimustes määruses sisalduvaid sätteid lähtuvalt EL-i õiguse ühetaolise kohaldamise nõudest. Seetõttu selleks, et tagada määruse otsemõju, võib olla kohtutel vajalik hakata eristama määruse kohaldamisalasse jäävates õigusküsimustes neid termineid ja sätteid, mis on sätestatud määruses, Eesti siseriiklikus õiguses eksisteerivatest terminitest ning sätetest. Seega hindame, et näiteks võib tekkida olukord, kus terminid „võlausaldaja“ ja „võlgnik“ võivad määruse kohaldamisalasse jäävates õigusvaidlustes hakata erinema Eesti õiguses kehtestatud vastavatest terminitest (vt nt VÕS § 2 lg 1). Seetõttu oleme seisukohal, et määruse ettepanekul on suur oht killustada Eesti siseriikliku õigussüsteemi terviklikkust.

⁵⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1896/2006, 12. detsember 2006, millega luuakse Euroopa maksekäsmenetlus. – <http://data.europa.eu/eli/reg/2006/1896/2017-07-14>;

⁵⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 606/2013, 12. juuni 2013, tsiviilasjades määratud kaitsemeetmete vastastikuse tunnustamise kohta. – <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/606/oj>;

⁵⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 805/2004, 21. aprill 2004, millega luuakse Euroopa täitekorraldus vaidlustamata nõuete kohta. – <http://data.europa.eu/eli/reg/2004/805/2022-10-26>;

⁵⁷ Euroopa Kohtu 3. septembri 2014 otsus asjas C-201/13, p 14. ECLI:EU:C:2014:2132; Euroopa Kohtu 6. oktoobri 2015 otsus asjas C-471/14, p 24. ECLI:EU:C:2015:659;

⁵⁸ Euroopa Kohtu 2. veebruari 1977 otsus asjas C-50/76, p 5. ECLI:EU:C:1977:13;

Seda, et määruse ettepanek võib killustada ebaproportsionaalselt Eesti siseriiklikku õigus-süsteemi, kirjeldab järgnev näide võlaõiguse üldiste õiguskaitsevahendite kasutamise lubatavuse kohta. Näiteks märkis kaasatud huvigruppidest EKTK, et määruse ettepanekuga ei ole võimalik saada vastust küsimusele, mis saab olukorras, kus tarnitud kauba kvaliteet ei ole kokkuleppele vastav ning sellest lähtuvalt jätab võlgnik arve tasumata või tasub arve maksetähtjast hiljem. Oleme seisukohal, et kuigi määruse ettepaneku artikli 5 lõike 1 kohaselt ei pea võlgnik viivist tasuma siis, kui makseviivitus ei ole tekkinud võlgniku süü tõttu, ei anna määruse ettepanek vastust sellele, kas lepingupooltele jääb määruse kohaldamisalasse jäävates tehingutes alles õigus kasutada liikmesriikide siseriiklikus õiguses sisalduvaid üldiseid õiguskaitsevahendeid. Näiteks võib Eesti õiguses pidada sellisteks õiguskaitsevahenditeks VÕS §-des 110 ja 111 sätestatud õigust keelduda kohustuse täitmisest või VÕS §-s 112 sätestatud hinna alandamise õigust. Juhul, kui määrus ei võimalda või piirab oluliselt Eesti õiguses sätestatud üldiste õiguskaitsevahendite kasutamist, kahjustaks määrus Eesti siseriikliku võlaõigussüsteemi terviklikkust ja ühtset toimimist.

4.2. Eesti peab oluliseks, et Euroopa Liidu tasandil kavandatavad meetmed sobituksid Eesti siseriiklikku materiaal- ja menetlusõiguse süsteemi ning austaksid Eesti menetlus-autonoomiat:

4.2.1. Eesti peab oluliseks, et Euroopa Liidu tasandil kavandatavad meetmed austaksid lepinguvabaduse põhimõtet ehk lepingupooltele peab äritehingutes ka edaspidi säilima vajadustele vastava võlasuhte kujundamise vabadus. Seetõttu ei toeta Eesti määrusega absoluutse 30-päevase maksetähtaja ülempiiri kehtestamist. Eesti hinnangul eksisteerib legitiimseid põhjuseid, miks lepingupooled võivad soovida kokku leppida pikemas maksetähtajas.

Selgitused: Leiame, et kavandatav 30-päevane maksetähtaja ülempiiri regulatsioon ei võimalda arvesse võtta lepingupoolte vajadusi, tehingust lähtuvaid ega muid olulisi asjaolusid, kuid ka edaspidi peab säilima vajadustele vastava võlasuhte kujundamise vabadus. Leiame, et määruse ettepaneku artikliga 3 range maksetähtaja ülempiiri sätestamisega sekkutakse ebaproportsionaalselt lepinguvabaduse põhimõttesse. Nimelt piiratakse oluliselt igapäevaselt tehtavates tehingutes majandus- või kutsetegevuses tegutsevate isikute vabadust leppida kokku ühe lepingupoolte põhikohustuse täitmise ehk tasu maksmise kohustuse osas kohalduvates tingimustes.

Märgime, et hilinevad makseid tuleks eristada pikkadest maksetähtaegadest. Leiame, et ka edaspidi võib esineda olukordi, kus ettevõtjad vajavad või soovivad võlasuhtes ise oma lepingu-partneritele pakkuda pikemaid maksetähtaegu. Näiteks võib tuua COVID-19 pandeemia ja kaasnenud keerulise majandusliku olukorra – võlausaldajad loobusid viivisenõuetest või pakkusid oma lepingupartneritele pikemaid maksetähtaegu selleks, et tagada võlasuhte jätkumine ja minimaliseerida lepingupartnerite maksejõuetuks muutumise ohtu. Samuti võib pikemas kui 30-päevases maksetähtajas kokkuleppimine olla lepingupooltele kasulik ja soodustada nende majanduslikku seisundit. Näiteks leidis huvigruppidest EKTK, et pikem maksetähtaeg võib võimaldada ettevõtjal saada tehingu osas soodsamaid tingimusi. Seega oleme seisukohal, et kuna hilinevad makseid võivad põhjustada eri tegurid, kuid pikad maksetähtajad ei ole võrdväärsed hilinevad maksetega, siis ei pruugi maksetähtaja osas range õigusliku regulatsiooni kehtestamine hilinevad maksete hulka vähendada.

Samuti märgime, et kuigi ettevõtjate vahelistes võlasuhtes ei pruugi läbirääkimiste positsioon olla alati võrdne, siis ei ole meie hinnangul võimalik määruse mõistes pidada võlausaldajat kui väidetavat nõrgemat poolt tarbijale sarnaseks isikuks, kes vajaks täiendavat riigipoolset kaitset.

Samuti ei arvesta määruse ettepanek meie hinnangul seda, et kuigi ettepanek peaks tagama just VKE-de konkurentsivõimet, siis võivad VKE-d olla tehingust sõltuvalt nii võlausaldajad, keda komisjon soovib määrusega rohkem kaitsta, kui ka võlgnikud, kelle eest komisjon soovib võlausaldajaid rohkem kaitsta.

Seega leiame, et ettevõtjatevahelistes äritehingutes peab säilima lepingupoolte vajadusi arvesse võtmist võimaldav paindlik õiguslik regulatsioon, sh maksetähtaegade kokkuleppimise osas. Kehtiv õiguslik regulatsioon täidab vajalikul määral oma eesmärgi, mistõttu ei ole meie hinnangul vajalik uue ja oluliselt rangema määruse kehtestamine. Kehtiva õigusliku regulatsiooni säilitamist toetab MKM ja kaasatud huvigruppidest EKTK, EKL ja ETK. Leiame, et igal juhul peab ettevõtjatevahelistes äritehingutes säilima vajalik paindlikkus maksetähtaja kokkuleppimisel, mis võimaldab lepingupooltel kokku leppida vajadustele vastavates lepingutingimustes, sh maksetähtajas. Nõustume huvigruppide esitatud märkusega, et vältida tuleb ülereguleerimist ning senisest suuremat ja detailsemat ettevõtjatevahelistesse lepingulistesse suhetesse sekkumist.

4.2.2. Eesti ei toeta seda, et määrusega kehtestatakse absoluutseid ajalisi piiranguid olukordades, kus siseriiklik õigus näeb ette kohustuse ostetud asja või töövõtulepingu alusel tehtud töö ülevaatamiseks (nn heakskiitmis- või kontrollimenetlus). Selline piirang ei võimalda arvesse võtta lepingupoolte vajadusi või muid olulisi asjaolusid.

Selgitused: Leiame, et määruse ettepaneku artikli 3 lõigetega 2 ja 3 kavandatav range heakskiitmis- või kontrollimenetluse regulatsioon ei võimalda arvesse võtta vajalikke asjaolusid, kuid siiski peame võimalikuks heakskiitmis- või kontrollimenetluse piiramist teatud tingimustel. Eesti kehtiva õiguse kohaselt on ostetud asja viivitamata ülevaatamise kohustus sätestatud majandus- või kutsetegevuses sõlmitud müügilepingu puhul (VÕS § 219 lõiked 1-3) ja viivitamata töö ülevaatamise kohustus töövõtulepingu puhul (VÕS § 643). Eelnevast saab järeldada, et määruse ettepaneku artikli 3 mõistes heakskiitmis- või kontrollimenetlus on Eesti kehtiva õiguse järgi ette nähtud müügilepingu ja töövõtulepingu korral. Leiame, et range heakskiitmis- või kontrollimenetluse regulatsiooni kehtestamine ei võimalda arvesse võtta lepingupoolte vajadusi ega tehingu tingimusi (sh kauba või teenuse eripärasid), mistõttu piiraks regulatsioon ebaproportsionaalselt lepinguvabaduse põhimõtet. Nõustume MKM-i esitatud märkusega, et ebamõistlik oleks rangelt piirata või olemuslikult välistada lepingupoolte õigus kokku leppida heakskiitmis- või kontrollimenetluse kohaldumises. Leiame, et sellisele menetlusele lubatavuse või ajaliste piirangute kehtestamisel peab säilima pikema tähtaja kokku leppimise võimalus, mis võimaldab arvesse võtta lepingupoolte vajadusi ja tehingu eripärasid.

4.2.3. Eesti ei toeta kavandatava viiviseregulatsiooni kehtestamist, sest selliselt sekkutakse põhjendamatult lepinguvabaduse põhimõttesse ja välistatakse määruse kohaldamisalasse jäävates tehingutes õigus leppida kokku kõrgemas sanktsioonilise iseloomuga viivisemääras. Samuti ei toeta Eesti võlausaldaja viivise või võlgade sissenõudmiskulude hüvitise nõudeõigusest loobumise keelamist, sest selliselt sekkutakse põhjendamatult lepinguvabaduse põhimõttesse ja sätestatakse ebaproportsionaalne piirang kompromissi korras tehtavate kokkulepete sisule.

Selgitused: Leiame, et lepingupooltele peab jääma alles õigus leppida kokku määruse ettepaneku artikliga 6 kavandatavast viivisemäära kõrge viivisemääras, et säiliks viivise teatav sanktsiooniline iseloom. Komisjon on määruse ettepaneku mõjuanalüüsis selgitanud, et määruse otsekohalduvatel sätetel lähtuvalt ei oleks liikmesriikidel enam õigust

kehtestada kõrgemaid viivisemäärasid.⁵⁹ Seega saab eelnevast järeldada, et määruse ettepanekuga kavandatavast viiviseregulatsioonist, sh sätestatud viivisemäärast, ei tohiks lepingupooled kokkuleppeliselt kõrvale kalduda, kuigi Eesti kehtiva õiguse kohaselt võib majandus- ja kutsetegevuses kokku leppida seaduses sätestatud määrast kõrgemas viivisemääras.

Märgime, et määruse ettepaneku artikli 6 lõikega 2 kavandatav viivisemäär sarnaneb Eesti kehtivas õiguses kehtestatud seadusjärgsele viivisemäärale (vt VÕS § 113 lg 1). Näiteks on Riigikohus leidnud, et majandustegevuses sõlmitud lepingus kokkulepitud viivisemäär 0,2% viivitatud summast päevas (ehk 73% aastas) ei ole seadusega vastuolus olev tingimus.⁶⁰ Märjime, et Riigikohtu praktika järgi peetakse tarbijaga sõlmitud tüüptingimustega lepingus tühiseks viivisekokkulepet, mis ületab kolmekordset seadusjärgset viivisemäära.⁶¹ Eelnevast lähtuvalt leiame, et ettepanekuga kavandatav viivisemäär oleks oluliselt madalam sellest viivisemäärast, mida võib nõuda tarbijalt tüüptingimustel sõlmitavate lepingute korral. See tulem on aga ebaproportsionaalne, kuna õiguskordades tunnustatakse vajadust tagada tarbijate kõrgetasemeline kaitse, arvestades nende nõrgemat positsiooni lepingulises suhtes. Seetõttu oleme seisukohal, et kavandatava viiviseregulatsiooni kehtestamisega sekkutakse põhjendamatult lepinguvabaduse põhimõttesse, võttes ettevõtjatevahelistes lepingutes viiviselt ära teatava sanktsioonilise iseloomu, sest kokkuleppeline kõrge viivisemäär võib lepingupooli täiendavalt suunata oma kohustusi tähtaegselt täitma.

Oleme seisukohal, et põhjendatud ei ole määruse ettepaneku artikli 5 lõikega 3 ja artikli 8 lõikega 3 kavandatav regulatsioon, mille järgi ei oleks võlausaldajal lubatud loobuda viivise saamise õigusest ega võlgade sissenõudmiskulude hüvitise nõudmise õigusest. Leiame, et määruse ettepaneku järgi oleks võlausaldajal keelatud loobuda viivise saamise õigusest ja võlgade sissenõudmiskulude hüvitise nõudmise õigusest ka kohtuvälise kompromissi (VÕS § 578) ja kohtumenetluses sõlmitava kompromissi korral (TsMS⁶² § 430). Leiame, et selliste meetmetega sekkutakse liigselt ettevõtjatevahelisse eraõiguslikku võla-suhtesse ja piiratakse põhjendamatult lepinguvabaduse põhimõtte teostamist. Selle regulatsiooni osas on vastumeelsust väljendanud nii MKM kui ka huvirühmadest EKTK, EKL ja ETK. Näiteks on EKL märkinud, et Eestis tegutsevate ettevõtete vastutustundliku korporatiivpoliitika osaks võib olla põhimõte, mille järgi ei nõuta koostööpartneritelt viiviste tasumist maksetega hilinemise korral. Täiendavalt on EKTK märkinud, et võlausaldajale peaks säilima õigus otsustada võlgnikult sissenõudmiskulude hüvitise nõudmise osas, mille osas tuleks arvestada näiteks lepingupoolte vahel kujunenud varasemat praktikat.

Märgime, et meie hinnangul kehtestab kehtiv regulatsioon piisavad piirangud viivisega seonduvalt ja ei ole põhjendatud täiendav sekkumine lepinguvabaduse põhimõttesse. Näiteks on tühine kokkulepe, millega välistatakse majandus- või kutsetegevuses tegutsevalt isikult viivise nõudmine või mille kohaselt RHS § 5 lõikes 2 nimetatud isik on kohustatud maksuma viivist alla VÕS § 113 lõikes 1 sätestatud määra (VÕS § 113 lg 10). Samuti ei või majandus- või kutsetegevuses tegutsev võlgnik tugineda kokkuleppele, millega piiratakse VÕS § 113 lõikes 1 sätestatud viivise nõudeõigust, kui see kokkulepe on võlausaldaja suhtes asjaolude kohaselt äärmiselt ebaõiglane (VÕS § 113 lg 9). Lisaks sätestab Eesti õiguses täiendava viivisemäära piirangu VÕS § 113 lõige 8,⁶³ mille järgi võib viivise maksmiseks kohustatud isik nõuda VÕS § 162 kohaselt ebamõistlikult suure viivise vähendamist mõistliku suuruseni, arvestades eelkõige kohustuse täitmise ulatust, teise lepingupooli õigustatud huvi ja

⁵⁹ Komisjoni mõjuanalüüs, lk 72-73;

⁶⁰ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 30. aprilli 2013 otsus asjas nr 3-2-1-5-13, p 48-49;

⁶¹ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 10. mai 2016 määrus asjas nr 3-2-1-25-16, p 13;

⁶² Tsiviilkohtumenetluse seadustik. – RT I, 06.07.2023, 96;

⁶³ Kõve, V., Haamer, M. VÕS § 113/6.2.2.b. – Võlaõigusseadus I. Komm vlj. Tallinn: Juura 2016;

lepingupoolte majanduslikku seisundit. Leiame, et määruse ettepanekust ei selgu, kas Eesti kohtutele võib viivise vähendamise õigus alles jääda. Seega peame oluliseks selgitada läbirääkimiste käigus vajadusel välja, kas Eesti kohtutele võib jääda alles tasumisele kuuluva ebamõistlikult suure viivise vähendamise õigus.

Meie hinnangul pole ka arusaadav, mida tähendab määruse ettepaneku artikli 5 lõike 2 ja artikli 8 lõigete 1 ja 2 järgi võlgniku kohustus tasuda võlausaldajale viivist ja võlgade sissenõudmiskulude hüvitist automaatselt. Viivise saamiseks peab võlausaldaja seda võlgnikult nõudma ja vajadusel tuleb nõude realiseerimiseks esitada hagi kohtusse.⁶⁴ Leiame, et Eesti kehtivat siseriiklikku õigust arvestades ei ole arusaadav, mida määruse ettepanekuga kavandatav regulatsioon tähendab.

4.2.4. Eesti ei toeta täitedokumendi defineerimist eelnõus, kuivõrd täitemenetlust ei ole EL-i tasandil ühtlustatud ning see toimub täitmiskiikmesriigis selle liikmesriigi täitemenetlusõiguse järgi. Eesti leiab, et määrusega täitedokumendi termini sätestamisel sekkutakse põhjendamatult Eesti menetlusautonoomiasse, asudes reguleerima täitemenetlusõiguse valdkonda. Eraõigusliku lepingu või arve lugemine täitedokumendiks oleks vastuolus Eesti täitemenetlusõiguses kehtiva formaliseerituse printsiibiga. Samuti ei toeta Eesti ettevõtjate esindamisega seotud organisatsioonidele kohtusse või pädevate haldusorganite poole pöördumise õiguse andmist ega tsiviilkohtumenetluses vaidlustamata nõuete sissenõudmismenetlusele 90-kalendripäevase menetlusaja nõude kehtestamist.

Selgitused: Leiame, et määruse ettepaneku artikli 2 punktiga 5 täitedokumendi termini sätestamine sekkuks põhjendamatult Eesti menetlusautonoomiasse, kusjuures eraõigusliku lepingu või arve lugemine täitedokumendiks oleks vastuolus Eesti täitemenetlusõiguses kehtiva formaliseerituse printsiibiga. Leiame, et EL-i õigusaktiga regulatsioonide kehtestamisel tuleb austada liikmesriikide menetlusautonoomia põhimõtet ja põhjendamatult sekkumine liikmesriikide menetlusõigusesse ei ole õigustatud ega proportsionaalne. Märkime, et täitemenetlust ei ole EL-i tasandil ühtlustatud, mistõttu toimub täitemenetlus igas liikmesriigis selle liikmesriigi täitemenetlusõiguse järgi, kus täitemenetlust läbi viiakse. Liikmesriigid on ise kujundanud oma siseriikliku täitemenetluse korra, mh määranud kindlaks siseriiklikult lubatavad täitedokumendid.

Eesti õiguses sätestab täitedokumendi termini TMS⁶⁵ § 2 lõige 1. Mõistame määruse ettepaneku artikli 2 punkti 5 selliselt, et eraõiguslik laenuleping tuleks siseriiklikult lugeda igal juhul täitedokumendiks, mistõttu oleks kohtutäitur kohustatud algatama täitemenetluse isegi siis, kui lepingupoolte vahel on vaidlus lepingust tulenevate õiguste või kohustuste sisu või ulatuse osas. Riigikohus on leidnud, et täitemenetlusõiguses kehtivast formaliseerituse printsiibist tulenevalt saab sundkorras täita üksnes selget lahendit,⁶⁶ täitedokumendist peab selgelt nähtuma, millised nõuded millises ulatuses on sissenõutavaks muutunud ja milliste nõuete osas saab täitemenetlust alustada,⁶⁷ kusjuures kohtutäitur ei saa kontrollida ega tõlgendada täitedokumendi sisu.⁶⁸ Leiame, et kuna eraõiguslikud lepingud reeglina ei sisalda kokkuleppeid sissenõutavaks muutunud nõuete ja nende ulatuste kohta ning eraõiguslik leping võib vajada sisu osas tõlgendamist, oleks sellise dokumendi täitedokumendiks lugemine vastuolus formaliseerituse printsiibiga, tuues suure tõenäosusega kaasa õigusliku ebaselguse. Seetõttu

⁶⁴ Kõve, V., Haamer, M. VÕS § 113/10.1– Võlaõigusseadus I. Komm vlj. Tallinn: Juura 2016;

⁶⁵ Täitemenetluse seadustik. – RT I, 06.07.2023, 106;

⁶⁶ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 14. veebruari 2018 määrus asjas nr 2-16-3492/39, p 16.1;

⁶⁷ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 17. märtsi 2021 otsus asjas nr 2-19-6362/57, p 15.3;

⁶⁸ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 23. veebruari 2021 määrus asjas nr 2-19-14461/49, p 13;

peame kavandatavat regulatsiooni Eesti menetlusautonoomiasse põhjendamatult sekkuvaks, kuna säte omaks tõenäoliselt olulist mõju tervele siseriiklikule täitemenetlusõiguse süsteemile olukorras, kus määrusega soovitakse vähendada äritehingutes esinevaid hilinevad makseid.

Eesti ei toeta määruse ettepaneku artikli 9 lõigetes 2 ja 3 sätestatud regulatsiooni, millega plaanitakse ettevõtjate esindamisega seotud organisatsioonidele anda kohtusse või pädevate haldusorganite poole pöördumise õigus, kuna meetmega sekkutakse põhjendamatult Eesti siseriiklikku tsiviilkohtumenetluse süsteemi. Määruse ettepaneku artikli 9 lõigete 2 ja 3 kohaselt peavad piisavad ja tulemuslikud vahendid hõlmama kehtetute lepingutingimuste ja tavade lõpetamiseks võimalust, mille alusel organisatsioonid, keda on ametlikult tunnustatud ettevõtjate esindajatena, ja organisatsioonid, kellel on õigustatud huvi seoses ettevõtjate esindamisega, võivad pöörduda kohtusse või pädevate haldusasutuste poole. Leiame, et see regulatsioon tooks tõenäoliselt kaasa vajaduse muuta Eesti menetlusõiguse üldpõhimõtete hulka kuuluvaid sätteid. Eesti tsiviilkohtumenetluses reguleerib esindamist TsMS 23. peatükk, halduskohtumenetluses HKMS⁶⁹ 3. peatüki 3. jagu, haldusmenetluses HMS⁷⁰ § 13. Üldpõhimõtte kohaselt peab igaüks oma õiguste või huvide kaitseks ise kohtusse pöörduma ning privaatautonoomias ja menetlusõiguste dispositiivsusest tulenevalt ei saa kohus ega muu isik algatada menetlust, kus hageja on isik, kes ise menetluses osaleda ei soovi.⁷¹ Seega menetleb kohus tsiviilasja siis, kui isik pöördub seaduses sätestatud korras kohtusse oma eeldatava ja seadusega kaitstud õiguse või huvi kaitseks. Seaduses ettenähtud juhul menetleb kohus tsiviilasja erandjuhul ka siis, kui isik pöördub kohtusse teise isiku või avalikkuse eeldatava seadusega kaitstud õiguse või huvi kaitseks (TsMS § 3 lg-d 1 ja 2).

Seega, kuna üldreegli kohaselt peab isik pöörduma kohtusse omaenda õiguste kaitseks ise, ei ole meie hinnangul põhjendatud ettevõtjatele lihtsustatud ja üldreeglist kõrvalekalduva menetluskorra loomine. Leiame, et regulatsioon nõuaks Eesti menetlusõiguse aluspõhimõtete muutmist olukorras, kus määrusega soovitakse vähendada äritehingutes esinevaid hilinevad makseid. Seetõttu ei saa kavandatavat meetet pidada põhjendatuks.

Leiame, et määruse ettepaneku artikkel 12, mis kehtestab vaidlustamata nõuete sissenõudmismenetlusele 90-kalendripäevase täitedokumendi saamise nõude, sekkub põhjendamatult Eesti menetlusautonoomiasse ning kohtute töökorraldusse. Hindame, et Eesti siseriiklikud kohtud peaksid kavandatava artikli 12 järgi hakkama jälgima, hindama ja arvestama dokumentide kättetoimetamisele kuluvat aega ning arvestama võimalike võlausaldaja põhjustatud viivitustega olukorras, kus siseriiklik õigus muude menetluste puhul selliseid erisusi ette ei pruugi näha. Leiame, et kavandatav säte võib tekitada üldist segadust menetlustähtaegade arvutamises ning sellest lähtuvalt tuua kaasa täiendava ja ebavajaliku halduskoormuse Eesti kohtusüsteemile.

Samuti leiame, et jääb arusaamatuks, kuidas peaksid kohtud hakkama praktikas kavandatava sätte järgi nõutud menetlusaega arvestama. Eesti kohtusüsteemis ei eristata seda, kui palju aega kulub dokumentide kättetoimetamisele, vaid kohtud lähtuvad kohtuasja terviklikust menetlemisest. Seega sisaldab keskmine menetlusaeg Eestis menetluskõrvaldokumentide kättetoimetamise aega. Näiteks oli Eestis maksekäsu kiirmenetluses 2023. aastal keskmine menetlusaeg 58 päeva ja 2022. aastal 33 päeva. 2023. aastal saabus maakohtutesse kokku 34 873 tsiviilasja, keskmiseks menetlusajaks oli 108 päeva ja 2022. aastal saabus maakohtutesse

⁶⁹ Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 06.07.2023, 30;

⁷⁰ Haldusmenetluse seadustik. – RT I, 06.07.2023, 31;

⁷¹ Kõve, V., Järvekülg, I. TsMS § 3/3.1.b. – Tsiviilkohtumenetluse seadustik I. Komm vlj. Tallinn: Juura 2017;

kokku 34 821 tsiviilasja, keskmiseks menetlusajaks oli 103 päeva.⁷² Seega oleme seisukohal, et põhjendatud ei ole EL-i määruse tasandil tekitada Eesti kohtutele täiendavaid kohustusi ja muuta õiguslikku regulatsiooni ebaselgemaks. Oleme eelnevalt selgitanud, et EL-i pädevus piirdub piiriülese toimega tsiviilasjades normide kehtestamisega ja seega puudub EL-il reeglina pädevus liikmesriikide menetlusõigussüsteemidesse sekkumiseks (vt eelnevalt põhjendus punktis 1.6.1). Sellest lähtuvalt leiame, et kavandatav artikkel 12 sekkuks põhjendamatult Eesti menetlusautonoomiasse.

4.3. Eesti ei toeta määruse ettepanekus väljapakutud kujul regulatsiooni kehtestamist, mille kohaselt peab töövõtja ehitustööde hankelepingute puhul esitama hankijale enne maksetaotluse esitamist või hiljemalt selle esitamise ajal tõendid selle kohta, et töövõtja on oma otsestele alltöövõtjatele tasunud määruses sätestatud tähtaegade jooksul ja tingimustel. Eesti leiab, et sellisel kujul tõstaks meede põhjendamatult nii ettevõtjate kui ka hankijate halduskoormust, tekitaks täiendavaid kulusid ja asetab ettevõtjale ebamõistliku rahalise koormuse tasuda oma otsestele alltöövõtjatele alati enne seda, kui hankija tasub ettevõtjale lepingujärgse tasu.

Selgitused: Kahtleme, kas määruse ettepaneku artikliga 4 kavandatav ehitustööde hankelepingutes tõendite esitamise meede aitab vajalikul määral kaasa määruse eesmärkide saavutamisele, arvestades meetmest tekkivat võimalikku halduskoormust ja täiendavaid kulusid. Leiame, et määruse ettepaneku artikli 4 lõikest 2 võib järeldada, et kavandatav meede on mõeldud tagama artiklis 3 sätestatud maksetähtaegade järgimist riigihangetes. Komisjon on oma mõjuanalüüsis hinnanud, et kui eelduslikult peaksid mõjutatud töövõtjad (u 173 000 ettevõtjat) esitama tõendid maksete tegemise kohta üks kord aastas, tõendite kogumisele kuluks 0,5 töötundi ja kui töötunni maksumuseks oleks keskmiselt 25,7 eurot, siis oleks meetme maksumus umbes 2,2 miljonit eurot.⁷³

Oleme aga seisukohal, et komisjon on meetme maksumust ja mõju alahinnanud. Nimelt, määruse ettepaneku artikli 4 lõike 1 viimase lause kohaselt tuleb tõendid esitada avaliku või võrgustiku sektori hankijale enne maksetaotluse esitamist või hiljemalt selle esitamise ajal. Seega ei ole tõendite esitamise kohustus piiratud aastas ühekordse kohustusena ettevõtja kohta, mistõttu võib ettevõtjal olla kohustus tõendite esitamiseks mitu korda aastas. Lisaks, kuna ettevõtjad peaksid tõendid esitama hiljemalt maksetaotluse esitamise ajal, peaksid ettevõtjad suutma oma otsestele alltöövõtjatele tasuda alati enne seda, kui avaliku või võrgustiku sektori hankija tasub ettevõtjale lepingujärgse tasu. Seetõttu leiame, et komisjon ei ole ettevõtjatele tekkivat võimalikku negatiivset mõju korrektselt arvesse võtnud, mistõttu võivad meetmest tulenevad võimalikud negatiivsed tagajärjed olla suuremad loodetavast kasust.

⁷² Maa-, haldus- ja ringkonnakohtute interaktiivne menetlusstatistika. – <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZTkxMDE4NTQzMWY0Ny00NTdkLTg0YTUyMzhkYzQ3ZGNhZThiIiwidCI6IjRmYjQ2MmUyLWE2MzktNGJlNC1iM2U1LTM2ZWY1MTg0M2M5MSIsImMiOiJ9>;

⁷³ Komisjoni mõjuanalüüs, lk 53;

4.4. Eesti ei toeta määruse ettepanekus väljapakutud kujul täitevasutuste regulatsiooni kehtestamist selleks, et tagada määruse täitmine. Eesti ei poolda seda, et avalik-õiguslikud täitevasutused hakkaksid monitoorima eraõiguslike lepingulisi suhteid ja teeksid nende suhtes sisulisi otsuseid, asudes seeläbi täitma õigusemõistmise funktsiooni. Selline korraldus tooks riigile kaasa põhjendamatu täiendava halduskoormuse, arvestades määrusega hõlmatud tehingute väga suurt hulka. Eesti ei toeta regulatsiooni ka seetõttu, et meede tekitab olukorra, kus halduskohtud peaksid hakkama otsustama eraõiguslike õiguste ja kohustuste sisu üle halduskaebemenetluse korras. Selliselt sekkutakse Eesti menetlusautonoomiasse, tuues kaasa õigusliku ebaselguse olukorras, kus eraõigussuhetest tulenevad muud vaidlused lahendatakse jätkuvalt tsiviilkohtumenetluses.

Selgitused: Leiame, et määruse ettepaneku järgi võib avalik-õiguslik täitevasutus asuda lahendama eraõiguslike vaidlusi, mis ei ole kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse ega ka EL põhiõiguste hartaga. Kavandatavad täitevasutused hakkaksid vastutama määruse täitmise eest, omades mh õigust tuvastada otsusega määruse rikkumine ning nõuda võlgnikult rikkumise lõpetamist ja viivise või võlgade sissenõudmiskulude hüvitamist võlausaldajale.⁷⁴ Märgive, et PS § 146 kohaselt mõistab Eesti Vabariigis õigust ainult kohus ja Eestis ei ole lõppenud õigusteoreetilised arutelud selle üle, kas haldusorganite juurde loodud kohtuväliste vaidluste lahendamise organite poolt siduvalt õigusemõistmise ülesannete täitmine on PS §-s 146 sätestatud arvestades põhiseaduspärane. Eestis on avaliku võimu sekkumine eraõiguslikesse võlasuhetesse erandlik. Täiendavalt leiame, et kavandatava regulatsiooniga on oht tekitada Eesti õigusesse olukord, kus täitevasutus teostaks määruse täitmise üle järelevalvet, kuid samas mõistaks määruse rikkumise korral olemuslikult ka õigust. Selline olukord ei oleks kooskõlas PS §-ist 4 tuleneva võimude lahususe printsiibiga.⁷⁵

Leiame, et täitevasutuste regulatsioon ei pruugi olla kooskõlas ka EL-i õigusega. Nimelt sätestab EL põhiõiguste harta artikkel 47, sarnaselt PS §-le 15, et igal ajal on õigus õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus seaduse alusel moodustatud kohtus. Oleme seisukohal, et juhul, kui täitevasutuste järelevalvepädevus või tehtav otsus välistab või piirab ebaproportsionaalselt isikute kohtusse pöördumise võimalust, rikuks kavandatav regulatsioon kohtusse pöördumise õigust.⁷⁶

Leiame, et määruse artiklitega 13-15 kavandatav täitevasutuste regulatsioon on ebamõistlik ja toob liikmesriikidele, sh Eestile kaasa põhjendamatu halduskoormuse. Märgive, et võlaõiguslike lepingute sõlmimine on vabatahtlik, mistõttu jääb arusaamatuks komisjoni kavatsus kontrollida avalik-õiguslike täitevasutustega lepingulisi tingimusi ja nende täitmist. Sellest lähtuvalt kahtleme, kas kavandatav täitevasutuste regulatsioon aitab kaasa määruse eesmärgi täitmisele. Näiteks on RAM väljendanud arusaamatust seoses täitevasutuste süsteemi loomise eesmärgiga. Samuti leiab huvigruppidest EKTK, et selleks, et täitevasutus saaks määruse täitmise üle järelevalvet teostada, peab täitevasutus rikkumisest teadlikuks

⁷⁴ Vt määruse ettepaneku artikkel 13 lõiked 1 ja 2 ning artikli 14 lõike 1 punktides d ja f sätestatud täitevasutuste volitused;

⁷⁵ Näiteks on tarbijakaitseaduse seletuskirja autorid leidnud, et tarbijakaitseametil ei ole võimalik haldusmenetluse korras jõustada tarbija tsiviilõiguslikku nõuet kaupleva suhtes. Seletuskirja autorid on selgitanud, et lähtuvalt PS §-ist 4 tulenevale võimude lahususe printsiibile ei peaks täitevvõimuorganid tegelema õigusemõistmisega. Seega olukord, kus tarbija ja kaupleva vahelises vaidluses mõistaks õigust Tarbijakaitseamet, kellel on ühelt poolt riikliku järelevalve pädevus ühe menetlusosalise üle ja teiselt poolt seadusest tulenev ülesanne kaitsta teise menetluspole õigusi ja huve, ei oleks seletuskirja autorite hinnangul kooskõlas demokraatlikele riikidele omase võimude lahususe printsiibiga (vt Tarbijakaitseadus 37 SE eelnõu seletuskiri, lk 35-36. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/523b11ef-443a-421c-ad77-12afca358c06>);

⁷⁶ Euroopa Kohus EL-i põhiõiguste harta artiklist 47 tulenevaid liikmesriikide õigusi ja kohustusi selgitanud näiteks Euroopa Kohtu 21. detsembri 2021 otsuses asjas C-497/20, p 56-59, 69. ECLI:EU:C:2021:1037;

saama. Seega märgime, et määruse ettepanekuga ei ole arvesse võetud seda, et ka täitevasutuste poole pöördumist võib piirata lepingupoolte kartus lepinguliste suhete kahjustamise ees. Oleme eelevalt selgitanud, et määruse kohaldamisalasse jäävad igapäevaselt tehtavad tehingud, mistõttu oleks täitevasutuste kontrollitavate tehingute hulk väga suur. Seetõttu leiame, et praktikas oleks eraõiguslikes võlasuhtes järgitavate maksetähtaegade kontrollimine keeruline.

Leiame, et täitevasutuste regulatsioon tekitaks olukorra, kus eraõiguslike õiguste ja kohustuste üle peaksid hakkama otsustama halduskohtud halduskaebemenetluse raames ja tsiviilkohtud peaksid hakkama ümber hindama täitevasutuse tehtud otsuseid tsiviilkohtumenetluses. HMS § 60 lg 2 sätestab, et kehtiva haldusakti resolutiivosa, mis on kindlaksmääratavaid õigusi ja kohustusi sisaldav osa, on kohustuslik igapäevasele, sealhulgas haldus- ja riigigorganitele. Riigikohus on leidnud, et kohtuvõim ei saa täitevvõimu tehtud otsuseid muuta väljaspool korralist kaebemenetlust halduskohtumenetluses. Seega on õigusvastase haldusakti resolutiivosa üldjuhul siduv tsiviilvaidlust lahendavale kohtule,⁷⁷ kusjuures kehtivast haldusaktist tuleneva kohustuse vaidlustamiseks peab isik nõudma haldusakti tühistamist.⁷⁸ Meie hinnangul võib järeldada, et kui täitevasutuse tehtava haldusakti õigusmõjust on võimalik lõplikult vabaneda halduskaebemenetluses, siis peaks halduskohus hakkama otsustama tsiviilõiguslike õiguste ja kohustuste üle halduskaebemenetluses.

Samuti hindame, et tsiviilkohtute halduskoormus võib tõusta. Nimelt tuleks tsiviilkohtumenetluses jätkuvalt läbi vaadata tsiviilasju ehk eraõigussuhtest tulenevad kohtuasju (TsMS § 1), mistõttu lahendatakse eraõiguslikest lepingutest tulenevaid vaidlusi jätkuvalt tsiviilkohtumenetluses. Seetõttu hindame, et määruse kohaldamisalasse jäävate tehingute osas tekkinud õigusvaidlusi võidakse hakata paralleelselt lahendama haldus(kohtu)menetluses ja tsiviilkohtumenetluses, mis tekitaks täiendavat õiguslikku ebaselgust. Riigikohus on leidnud, et kohus on tsiviilkohtumenetluses pädev tuvastama, kas haldusakt kehtib ja on õiguspärane, kui sellest sõltub mõne tsiviilasja lahendamine, kuid kehtivat haldusakti ei saa tsiviilkohtumenetluses tunnistada kehtetuks. Seega, kui tsiviilkohus soovib asja lahendades kõrvale kalduda kohtule siduvast ettekirjutuse resolutsioonist, mis on antud vaidlusaluse kohustuse suhtes, peab ta tuvastama, et haldusakt ei kehti või ei ole õiguspärane.⁷⁹ Eelnevalt tulenevalt võib tsiviilkohtutel tekkida vajadus asuda ümber hindama täitevasutuste tehtud otsuseid juhul, kui otsusest sõltub tsiviilasja lahendamine ning tehtud otsus ei pruugi olla kas kehtiv või õiguspärane. Seetõttu ei lihtsusta kavandatav regulatsioon kehtivat õiguskorda, vaid tooks hoopis kaasa täiendava halduskoormuse ja ohustaks nii õigusselgust kui ka õiguskindlust.

4.5. Lähtuvalt õiguskindluse põhimõttest ei toeta Eesti ettepanekus esitatud kujul määruse sätete kohaldamist pärast määruse kohaldamise kuupäeva tehtavate äritehingute suhtes, kui nende aluseks olev leping on sõlmitud enne seda kuupäeva.

Selgitused: Leiame, et määruse ettepaneku artikkel 20 lõige 3, mis näeb ette määruse sätete kohaldamise tagasiulatavalt, võib olla vastuolus õiguskindluse põhimõttega. Euroopa Kohus on leidnud, et õiguskindluse põhimõttega on vastuolus liidu õigusakti kehtivuse algus selle avaldamise kuupäevast varasemal kuupäeval, kuid erandkorras võib see olla lubatav siis, kui see on vajalik eesmärgi saavutamiseks ja huvitatud isikute õiguspärast ootust on

⁷⁷ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 10. märtsi 2003 otsus asjas nr 3-2-1-17-03, p 12; Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 13. detsembri 2004 otsus nr 3-2-1-141-04, p 33;

⁷⁸ Riigikohtu halduskolleegiumi 24. novembri 2022 otsus asjas nr 3-20-120/49, p 14;

⁷⁹ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 13. detsembri 2004 otsus asjas nr 3-2-1-141-04, p 33; Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 1. veebruari 2011 otsus asjas nr 3-2-1-125-10, p 26; Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 8. veebruari 2006 otsus asjas nr 3-2-1-121-05, p 34;

nõuetekohaselt arvesse võetud.⁸⁰ Samuti on Euroopa Kohus leidnud, et EL-i meede peab sisaldama põhjendusi, mis õigustavad tagasiulatuvat mõju teket.⁸¹ Määruse ettepaneku 32. põhjenduse järgi kohaldatakse võlausaldajate parema kaitse tagamiseks määruse sätteid äritehingute suhtes, mille eest tasumine peab toimuma pärast määruse jõustumise kuupäeva ning seda isegi siis, kui asjakohane leping kirjutati alla enne selle kohaldamise kuupäeva.

Oleme seisukohal, et määruse ettepanekus esitatud võlausaldajate parema kaitse tagamise argument ei ole piisav põhjendus, millega õigustada määruse tagasiulatuvat mõju. Märgime, et esitatud põhjenduse järgi ei saa mõistlikult hinnata, kuidas on tagasiulatuvat mõju teke vajalik määruse ettepaneku eesmärgi saavutamiseks ning kuidas austatakse võlgnike ja võlausaldajate õigustatud ootust kokkulepitud lepingutingimuste kehtivuse jätkumise vastu. Täiendavalt leiame, et määruse ettepaneku artikli 20 lõikest 3 ei ole arusaadav, kas määruse tagasiulatuv mõju ulatub määruse jõustumiskuupäevani või kaugemale. Seega leiame, et määruse ettepanekuga kavandatavad meetmed võivad muuta lepingupoolte läbiräägitud ja kokku lepitud lepingutingimuste sisu ja kehtivust tagasiulatuvalt olukorras, kus lepingupooled ei saanud sellist tagajärge lepingu sõlmimisel mõistlikult arvesse võtta. Selline olukord ohustaks aga nii õigusselgust kui ka õiguskindlust.

⁸⁰ Euroopa Kohtu 22. novembri 2001 otsus asjas C-110/97, p 151. ECLI:EU:C:2001:620; Euroopa Kohtu 15. juuli 2004 otsus asjas C-459/02, p 23. ECLI:EU:C:2004:454;

⁸¹ Euroopa Kohtu 1. aprilli 1993 otsus liidetud asjas C-260/91 ja C-261/91, p 10-14. ECLI:EU:C:1993:136.