



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium
info@agri.ee

Teie 03.07.2025

Meie 07.08.2025

nr 1.4-1/445, REM/25-
0755/-1K
nr 8-2/5782

Kohalike maksude seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamine

Austatud minister

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium on esitanud Justiits- ja Digiministeeriumile kooskõlastamiseks kohalike maksude seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse (VTK). Justiits- ja Digiministeerium kooskõlastab VTK märkustega.

I. Sisulised märkused

1. VTK-s välja toodud lahendamist vajavad probleemid on arusaadavad. Esile toodud probleemidele parima lahenduse leidmisel ja regulatsiooni väljatöötamisel on oluline, et iga probleemi puhul oleks selgesti sõnastatud ja läbimõeldud ka eesmärgid ning millised lahendused aitaks kõige paremini neid eesmärke saavutada, mh et need ei mõjuks ettevõtlust ja arendusi pärssivalt (ning selle tulemusel ka KOV tulubaasi vähendavalt) ega tooks kaasa ettevõtjate ebavõrdset kohtlemist.
2. **Sotsiaalse taristu arenduse** ebaselge kaasrahastus elamukinnisvara arendamisel on VTK-s toodud välja esimese probleemina. VTK pakub kohaliku omavalitsuse üksustele (KOV-dele) nn sotsiaalse taristuga seotud rahastamismure lahendamiseks sisulist kaks alternatiivset lahendust – uue kohaliku maksu loomine ja halduslepingu sõlmimise regulatsiooni kehtestamine.

Kehtiva õiguse kohaselt on KOV-il õigus kehtestada makse ja panna peale koormisi seaduse alusel (KOKS § 5 lg 2, KOKS § 22 lg 1 p 4). Kohalike maksude kehtestamise kord on sätestatud kohalike maksude seaduses (KoMS § 1). Seega riskid, mida on uue kohaliku tasu loomisega vajalik maandada, tulenevad KoMS-i piirangutest ja nõuetest. Näiteks sätestab KoMS § 4 lg 3, et maksuobjekti ei tohi maksustada rohkem kui ühe kohaliku maksuga. Kui sotsiaalse taristu tasu peaks kattuma mõne juba kehtiva kohaliku maksu objektiga, siis võib tekkida vastuolu. Samuti sätestab KoMS § 4 lg 2, et kohalik maks ei tohi takistada inimeste, kaupade ja teenuste vaba liikumist. Seega peab sotsiaalse taristu tasu kehtestamine olema selgelt piiritletud ja proportsionaalne. Vastasel juhul võib tekkida risk, et takistatakse vaba liikumist. Kindlasti ei saa uue kohaliku tasu loomisega kõrvale kalduda KoMS-i üldistest põhimõtetest ja nõuetest (vrd KoMS § 2 lg 1). Seejuures tuleb ka analüüsida, kas seadusega saab ette kirjutada ka maksu kasutamist (st kas seadusandja saab kohustada kasutama laekunud maksu sotsiaalse taristu ehitamiseks, arendamiseks). Kohaliku maksu kehtestamise puhul tekib ka küsimus, kuidas tagatakse, et maksust laekunud raha kasutatakse sihipäraselt

(eeldusel, et eesmärgi ette kirjutamine on seaduslik), mis saab eesmärgi täitumisel (kui sotsiaalne taristu on vajalikus mahus loodud), milline on õiglane maksumäär.

Halduslepingute regulatsiooni lahendusvariandi kaalumisel palume arvestada ka hiljutise Riigikohtu lahendiga nr 5-24-34, kus Riigikohus on seoses halduslepingutega planeeringu koostaja ja huvitatud isiku vahel leidnud, et halduslepingu sõlmimine ei ole vastuolus PlanS §-ga 131. Siiski tõi Riigikohus välja, et seadusandjal tasuks kaaluda sotsiaalset taristut puudutavate halduslepingutele täpsemate tingimuste seadmist (RKPJKo 5-24-34, p 55). Halduslepingute puhul peaks olema esimene samm sotsiaalse taristu mõiste defineerimine, millele on VTK-s ka viidatud. See on vajalik, et kõik saaksid terminitest ühtmoodi aru. Seega juhul, kui eelnõu koostaja otsustab edasi minna lahendusvariandiga 2, tuleks eelnõu koostamisel keskenduda sellele, et saaks paika eraldi selgelt määratletud tingimused sotsiaalset taristut puudutavate halduslepingute osas.

Mõlema lahendusvariandi puhul tuleb läbi viia põhiseaduspärasuse analüüs. Eelduslikult hakkavad KOV-id uusi regulatsioone rakendama erineval viisil, mistõttu võib kerkida küsimusi nii õiguskindlusest kui ka võrdsest kohtlemisest (eri piirkondade ja projektide lõikes). Vajalik on analüüsida, kas erinev kohtlemine on põhjendatud ja ei riku seeläbi võrdse kohtlemise nõuet.

3. **Planeeringulahenduste elluviimiseks vajalike rajatiste arendamise** ebaselge kaasrahastus on VTK-s välja toodud teise probleemina. Seaduse täiendamine volitusnormiga, mis annab kohaliku omavalitsuse üksusele õiguse kehtestada väljaspoole planeeringuala planeeringulahenduse elluviimiseks vajalike avalike rajatiste arendustasu kohaliku tasuna, eeldab selle tasu õigusliku olemuse selget määratlemist (sh kuidas määratleda rajatisest kasusaajate ring, mis on õiglane maksumäär) ja selle lisamist kas kohalike maksude loetellu või eraldi regulatsiooni loomist, mis ei oleks vastuolus kehtivate maksude ja koormiste põhimõtetega. Palume arvestada ka eelmises punktis toodud KoMS-iga seonduvate märkustega.
4. **Päikeseparkide arendamisel kohaliku kasu instrumendi** rakendamise ebaselgus on VTK-s toodud kolmanda probleemina. Seaduse täiendamine volitusnormiga, mis annab kohaliku omavalitsuse üksusele õiguse kehtestada päikesepargi kohaliku kasu tasu kohaliku tasuna, eeldab mitme küsimuse lahendamist. Silmas tuleks pidada, et liigne regulatsioon või kõrged rahalised nõudmised ei aeglustaks päikeseparkide rajamist. Rahaline panus peaks olema kontrollitud ja läbipaistev, et säilitada usaldust ja koostööd kogukonna ja ettevõtjate vahel. Oluline on selgelt määratleda võimaliku maksu objekt ja kes on maksumaksjad. Palume arvestada ka punktis 2 toodud KoMS-iga seonduvate märkustega.

Kuivõrd VTK käsitleb tasu kehtestamist üksnes ühte liiki rajatistele, s.o üksnes päikeseparkidele (muid ehitisi loodav regulatsioon ei hõlmaks), siis on oluline teha ka põhiseaduspärasuse analüüs selgitamaks välja, kas ebavõrdseks kohtlemiseks on mõistlik ja asjakohane põhjendus ning kas eesmärk kaalub üles teiste ebasoodsamalt koheldud gruppide ebavõrdse kohtlemise raskuse.

Samuti tuleks täiendavalt põhjendada, miks halduslepingute sõlmimine KOV ja ettevõtjate vahel seoses päikeseparkidega ei ole eelistatud variant. Kaaluda tuleb, kas kohaliku tasuna võivad olla mõjud negatiivsemad kui kokkulepete sõlmimise lahendusvariandi puhul.

5. **Halduskoormuse tasakaalustamine.** Kõigi kolme VTK-s väljatoodud probleemile lahenduse leidmisel tuleb silmas pidada ka seda, et 25.05.2025 jõustus hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÕNTE) muudatus, millega kehtestati halduskoormuse tasakaalustamise reegel: iga halduskoormust suurendava nõude kavandamise korral tuleb kavandada ka halduskoormust vähendav muudatus (HÕNTE § 1 lg 4¹). Reegli rakendamise juhised on kättesaadavad meie veebilehel¹.

Eeltoodud HÕNTE muudatustest tulenevalt palume eelnõu seletuskirja sisukokkuvõttes veelgi põhjalikumalt selgitada, kas ja mille alusel leitakse, et eelnõuga kavandatud muudatuste

¹ [Halduskoormuse tasakaalustamise reegli rakendamise juhised.pdf](#)

tulemusel halduskoormus suureneb, väheneb või ei muutu. Halduskoormuse kasvamisel palume seletuskirja sisukokkuvõttes märkida, mis meetmega on kavandatud suurenenud halduskoormust tasakaalustada.

6. **Põhiseaduspärasuse analüüs.** Kuivõrd VTK tulemusel väljatöötatavad lahendused võivad kujutada endast põhiõiguse vabale eneseteostusele (PS § 19 lg 1), ettevõtlusvabaduse (PS § 31) ja omandipõhiõiguse (PS § 32 lg 2) riivet, palume esitada ka seletuskirjas analüüs põhiseaduspärasuse osas. Samuti palume lahenduste puhul, mis kohtlevad ettevõtjaid ebavõrdselt (mh nt kus tasu nõudmise võimalus nähakse ette üksnes ühte tüüpi tehisraajatiste rajajatelt), kontrollida võrdsuspõhiõiguse riive õiguspärasust. Kui valitud lahendus toob kaasa tasude tagantjärele kehtestamise, tuleb tagada õiguskindluse, sh õiguspärase ootuse põhimõtte järgimine, sh varasemate tingimuste raames tehtud investeeringute osas. Palume ülevaatlikkuse eesmärgil seletuskirjas esitada põhiseaduspärasuse analüüs seletuskirja 3. osas "Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs" eraldi viimase alajaotusena. Kui loetavuse huvides on mõttekam esitada põhiseaduspärasuse põhjalik analüüs konkreetse sätte põhjenduse juures, saab seletuskirja 3. osa viimases alajaotuses esitada viite vastavale argumenteeritud analüüsile ning alajaotuses esitada üksnes kokkuvõtlik järeldus.

II. Märkused muudatuste mõju kohta

7. VTK-s on mõjuanalüüsi osana hinnatud ka mõjutatud sihtrühmade suurust. Palume seaduseelnõu seletuskirja koostamise juurde asudes sihtrühmad täpsemalt tuvastada ning mõnel juhul korrigeerida ka hinnangulist sihtrühma suurust. Sooviksime, et eelnõu seletuskirjas toodaks ära KOV-ide arv, kus elanikkond kas kasvab või võib lähiajal kasvama hakata ehk need omavalitsused, kus sotsiaalse taristu rajamise kokkuleppeid on kas senimaani sõlmitud või on selleks lähitulevikus ilmne vajadus. Niisamuti võiks märkida selliste omavalitsuste elanikkonna suuruse, kuna kaudselt või vahel ka otseselt on muudatustest mõjutatud ka nemad. Soovitame kaaluda, kas kinnisvaraarendusega seotud ettevõtjatest on mõjutatud üksnes need, mis on registreeritud Harju või Tartu maakonnas või võiks mõju avalduda kõigile selle sektori ettevõtjatele, kuna teatud tegevusvaldkondades pole ettevõtte registreeritud asukohal meie hinnangul olulist kaalu.
8. Soovitame eelnõu seletuskirja mõjuanalüüsis keskenduda VTK-s toodust põhjalikumalt muudatustega seotud regionaalsele mõjule, sh nt ka võimalikule regionaalsele ebavõrdsusele, kuna arvestada tuleb, et mõju võib avalduda mitte üksnes otseselt mõjutatud konkreetsetele omavalitsustele, vaid võib kaudselt mõjutada ka teisi omavalitsusi, kus kavandatud meetmeid erinevatel (nt demograafilistel) põhjustel kasutada ei saa või puuduks sellel (võrreldav positiivne) mõju.
9. VTK-s on vähesel määral hinnatud meetmete mõju kohalikule elanikkonnale, keskendudes seejuures pigem mõjule piirkonna uutele kinnisvaraomanikele, kuid samavõrd tuleks hinnata meetmete mõju juba olemasolevale elanikkonnale, kuna taristu arendamine mõjutab kõigi kohalike elanike elukeskkonda. Arvestada tuleks, et sotsiaalne taristu on mõeldud kõigile avaliku teenuste tarbijatele ning seetõttu võivad muudatused mõjutada avalike teenuste kättesaadavust ja kvaliteeti kõigi jaoks. Seda enam, et uusarendusse kinnisvara ostja teeb oma otsuse lähtuvalt sellel hetkel kehtivatest tingimustest ja on selles osas oma valikutes vaba, kuid olemasolevale kohapealsele elanikkonnale võib mõju avalduda nendest endist sõltumatult. Laiem mõju piirkonnale võib avalduda lisaks nt ka planeeringualast väljapoole püstitatavate rajatiste korral, mistõttu leiamegi, et õigem oleks meetmete mõju elanikkonnale hinnata terviklikumalt.
10. Ühelt poolt juhiti VTK-s tähelepanu, et muudatuste eesmärk on ettevõtjate võrdsem kohtlemine. Soovitame analüüsida aga kavandatavate meetmete võimalikku ebavõrdsust suurendavaid riske erinevate omavalitsuste lõikes, silmas pidades nt seda, et õiglase meetodika ja mudelite väljatöötamine võib omavalitsustele osutuda keeruliseks (vt sellekohast hinnangut VTK p-s 2.2), mis omakorda võib tuua kaasa erinevused omavalitsuste lõikes.
11. VTK-s on mitmel korral märgitud, et VTK-ga eelistatud lahendused mõju ei oma, kuna praktikas juba sarnaselt toimitakse. Juhime tähelepanu, et ka VTK-s toodud analüüs tuvastas tegelikult kavandatud meetmete mõju ettevõtjate võrdsele kohtlemisele, halduskoormusele,

omavalitsuste töökoormusele ning ka uutele kinnisvara ostjatele. Olenemata olemasolevast praktikast, tuleks eraldi analüüsida ka kavandatava regulatsiooni täiendavat mõju eelnevate teemade suhtes. Eelnevast tulenevalt on vajalik eelnõu seletuskirjas anda täpsem hinnang ka mõjule omavalitsuste eelarvetele, mis peaks muutuma vähemasti ette ennustatavamaks.

12. VTK-s on viidatud mitmetele uuringutele ja analüüsidele. Enamikule saaks lisada ka allika otseviited, mida eelnõu seletuskirjas palume teha.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Liisa-Ly Pakosta
justiits- ja digiminister

Maarja-Liis Lall 5477 0628
maarja-liis.lall@justdigi.ee
Joel Kook
Mari Käbi
Margreth Adamson