

Õiguskantsleri Kantselei  
[info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee)

Meie 18.01.2024 nr 4/9

## **Ettevõtlusorganisatsioonide pöördumine seoses toidu- ja veterinaarjärelevalve toimingute tegemise eest võetava tunnitasu määraga**

Lugupeetud Ülle Madise!

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Toiduainetööstuse Liit, Eesti Kaupmeeste Liit ja Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda (edaspidi: ettevõtlusorganisatsioonid) pöörduvad Teie poole seoses toidu- ja veterinaarjärelevalve toimingute tegemise eest võetava tunnitasu määrade ja nende tasu määramise põhimõtetega. Palume Teil kontrollida, kas regionaalministri määrus „Toidu-, sööda- ja veterinaarjärelevalve toimingute tegemise eest võetava tunnitasu määr 2024. aastal“ on kooskõlas toiduseaduse §-ga 49<sup>3</sup> ja veterinaarseaduse §-ga 87 ning kas viidatud määrus koos seadustes sisalduvate järelevalvetasu määramise põhimõtetega on kooskõlas põhiseaduse §-s 10 sätestatud õigusriigi põhimõttega, sh õigusselguse ja õiguskindluse põhimõtetega. Lisaks palume kontrollida, kas tänane õiguslik lahendus, kus järelevalvetasu tunnimäärade kehtestamine toimub ministri määruse, mitte seaduse alusel, on kooskõlas põhiseaduse §-ga 113.

Järgnevalt selgitame lähemalt, (I) milline on järelevalvetoimingute tegemise eest võetava tunnitasu määra kehtestamise õiguslik olukord, (II) milliseid probleeme näeme kehtivas regulatsioonis ning (III) millistele küsimustele ootame Teie hinnangut.

### **I Kehtiv olukord**

Toiduseaduse § 49<sup>1</sup> lg 1 kohaselt on toidujärelevalve tasu teatamis- või loakohustusega ning selle kohustuse täitnud ettevõtja ettevõtte, toidu ja toidu käitlemise nõuetekohasuse ametliku kontrolli ja muude ametlike toimingute tegemise eest toiduseaduse alusel kehtestatud määras tasutav summa. Veterinaarjärelevalve tasu on veterinaarseaduse § 85 lg 1 kohaselt veterinaarjärelevalve tegemise ja veterinaarkontrolli toimingute tegemise eest veterinaarseaduses ja selle alusel kehtestatud määras tasutav summa.

Toidu- ja veterinaarjärelevalve toimingute tegemise eest tasu võtmise õigus tuleneb Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusest (EL) 2017/625. Viidatud määruse artikli 81 kohaselt võib ametliku kontrolli tegemise eest võetava tasu kindlaksmääramisel arvesse võtta järgmisi kulukomponente, niivõrd kui need kulud tulenevad asjaomasest ametlikust kontrollist:

a) ametliku kontrolliga seotud töötajate, sealhulgas abi- ja haldustöötajate palgad, sotsiaalkindlustus-, pensioni- ja kindlustuskulud;

**ESTONIAN CHAMBER OF COMMERCE AND INDUSTRY / ЭСТОНСКАЯ ТОРГОВО - ПРОМЫШЛЕННАЯ ПАЛАТА**  
TOOM-KOOLI 17, 10130 TALLINN / REG NO 80004733 / TEL: +372 604 0060 / KODA@KODA.EE / WWW.KODA.EE / [WWW.ENTERPRISE-EUROPE.EE](http://WWW.ENTERPRISE-EUROPE.EE)

EESTI KAUBANDUS-TÖÖSTUSKODA ON SUURIM ETTEVÕTJAJD ESINDAV ORGANISATSIOON EESTIS, Kuhu kuulub ligi 3600 ettevõtet, kellest enamused on väikese- ja keskmise suurusega. Kaubanduskoda liikmed annavad üle 40 protsendi Eesti ettevõtete käibest, ligi 40 protsendi puhaskasumist ja tasuvad üle 40 protsendi riiklikest maksudest. Kaubanduskoda esindab ja kaitseb kõigi ettevõtjate ühishuve ning on mitteriiklik ja apoliitiline organisatsioon.



- b) rajatiste ja seadmete kulud, sealhulgas hooldus- ja kindlustuskulud ning muud seotud kulud;
- c) kulumaterjalide ja töövahendite kulud;
- d) selliste teenuste kulud, mida nõuavad volitatud isikud pädevalt asutuselt neile delegeeritud ametliku kontrolli tegemise eest;
- e) punktis a nimetatud töötajate koolituskulud, välja arvatud pädeva asutuse poolt töölevõtmiseks vajaliku kvalifikatsiooni omandamise kulud;
- f) punktis a nimetatud töötajate reisikulud ja reisimisega seotud elamiskulud;
- g) proovivõtmise ning laboratoorsete analüüside ja uuringute tegemise ning diagnoosimise kulud, mida ametlikud laborid küsivad nende ülesannete täitmise eest.

Toiduseaduse § 49<sup>3</sup> lõike 4 ning veterinaarseaduse § 87 lõike 5 kohaselt võetakse järelevalve tunnitasi määrata arvutamise aluseks määruse (EL) 2017/625 artiklis 81 sätestatud kulud, mis on seotud Põllumajandus- ja Toiduameti järelevalvetoimingute tegemisega. Viidatud seadusesätted täpsustavad, et järelevalvetoimingutega seotud töötasu ja majanduskulu, sealhulgas laboratoorsete analüüside ja uuringute kulu arvutamisel lähtutakse tegelikust kulust toimingueelses kalendriaastal. Nimetatud ajavahemikul järelevalvetoimingutega seotud kogukulu jagatakse samal ajavahemikul järelevalvetoimingute tegemisele, välja arvatud laborianalüüside ja uuringute tegemisele, kulunud töötundidega.

Toiduseaduse § 49<sup>3</sup> lg 5 ning veterinaarseaduse § 87 lg 7 sätestavad, et järelevalvetoimingute tegemise eest võetava tunnitasi määrata igaks aastaks kehtestab valdkonna eest vastutav minister. Regionaalministri määruse „Toidu-, sööda- ja veterinaarjärelevalve toimingute tegemise eest võetava tunnitasi määr 2024. aastal“ § 1 alusel on toidujärelevalve toimingute tegemise eest võetava tunnitasi määr 2024. aastal 35,74 eurot ning veterinaarjärelevalve puhul 22,3 eurot.

## II Kehtiva olukorra kitsaskohad

Ettevõtlusorganisatsioonid näevad mitmeid probleeme toidu- ja veterinaarjärelevalve toimingute tegemise eest võetava tunnitasi määrata regulatsioonis.

### a) Tunnitasi määrata tõstmine on läbipaistmatu ja kontrollimatu.

Kuigi Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) 2017/625 ning toiduseaduses ja veterinaarseaduses on kirjas järelevalvetasu määrata üldised põhimõtted, siis tegelikkuses on äärmiselt keeruline kontrollida, kas igal aastal kehtestatavad tunnitasi määrata on kooskõlas määrusega (EL) 2017/625 ning toiduseaduse ja veterinaarseadusega. Põhjus peitub selles, et ministeerium ei tõenda ega põhjenda piisavalt detailselt, miks tõstetakse toidu- ja veterinaarjärelevalve toimingute tegemise eest võetava tunnitasi määrata, kui vastav määrata eelnõu saadetakse kooskõlastusringile.

Toome siinkohal näite 2023. aasta detsembrist. Regionaal- ja Põllumajandusministeerium saatis kooskõlastusringile määrata „Toidu-, sööda- ja veterinaarjärelevalve toimingute tegemise eest võetava tunnitasi määr 2024. aastal“ eelnõu, mille kohaselt oleksid 2024. aastal toidujärelevalve toimingute tegemise eest võetav tunnitasi määr olnud varasema 28,6 euro asemel 39,9 eurot ehk tõus ca 40 protsenti ning veterinaarjärelevalve toimingute tegemise eest võetava tunnitasi määr



varasema 17,85 euro asemel 33,10 eurot ehk tõus ca 85 protsenti. Ministeerium põhjendas seletuskirjas tasude tõstmist järgmiselt: „2024. aastaks kehtestavad tunnitasu määrad tõusevad 2023. aasta kuludel põhinevatele andmetele tuginedes. Üldiste sisendkulude tõusu arvestades on keskmisest rohkem tõusnud palgakulu ja kulutused tugiteenustele. Samas on teatud juhtudel laboratoorsete analüüside ja uuringute tegemise ning diagnoosimise kulud kavandatust isegi väiksemad. Ettevõtete arv on kasvanud ja üldiste sisendkulude tõusu ning inflatsiooni tõttu tõusid eelmise aastaga võrreldes toimingute tegemisega seotud kogukulud kõigis valdkondades.“ Ettevõtlusorganisatsioonidele jäi arusaamatuks, mis põhjustel täpsemalt soovis ministeerium tõsta nii suures ulatuses tunnitasu määrasid. Näiteks Statistikaameti andmetel tõusis tarbijahinnaindeks 2023. aastal 9,2 protsenti ning keskmine brutokuupalk oli 2023. aasta 3. kvartalis 10 protsenti suurem kui aasta varem. Seega inflatsioon ega keskmine kuupalga kasv ei saa olla põhjuseks tõsta tasu määrasid vastavalt 40 ja 85 protsenti. Ettevõtlusorganisatsioonide kriitika peale otsustas ministeerium tõsta tunnitasu määrasid esialgu plaanitust väiksemas mahus ehk 25 protsenti. Samas jääb ka hetkel kehtivate tunnitasu määrade osas ebaselgeks, miks tõsteti tasusid ca 2,5 korda rohkem kui oli eelmise aasta inflatsioon ja palgakasv. Eelnõu seletuskirjast puudusid selle kohta detailsed põhjendused.

Seega oleme seisukohal, et tänane regulatsioon võimaldab tõsta toidu- ja veterinaarjärelevalve toimingute tegemise eest võetava tunnitasu määrasid kontrollimatult, läbipaistmatult ja ka põhjendamatult suures ulatuses. Samas tunnitasu määrade kehtestamine peab olema avalikkuse jaoks läbipaistev, et oleks võimalik hinnata, kas tasus sisalduvad kulud on põhjendatud ja kuluefektiivsed või mitte. Läbipaistvus on oluline ka seetõttu, et ettevõtjatel on seadusest tulenevatel juhtudel kohustus, mitte õigus maksta järelevalvetasu.

#### **b) Puudub kindlus, et järelevalve teostamine toimub efektiivselt ja kulutõhusalt.**

Kehtiva regulatsiooni kitsaskohaks on ka see, et selles ei sisaldu sätet, et järelevalvetasu ei tohi ületada kulutõhusa järelevalve kulusid. Selline kulutõhususe ja ka kulude läbipaistvuse põhimõte sisaldub näiteks pakendiseaduse § 12<sup>1</sup> lg-s 4<sup>2</sup>, mis reguleerib, milliseid kulusid võivad kohalikud omavalitsused nõuda pakendiettevõtjalt.

Eeltoodud põhjusel ei saa välistada, et kulude kasv on tingitud sellest, et järelevalve teostamine ei toimu enam nii efektiivselt ja kulutõhusalt kui varasematel aastatel. Näiteks viie viimase aasta jooksul on tunnitasu määrad kasvanud ca 50 protsenti, kusjuures selline kasv on toimunud alates 2023. aastast. Samas tarbijahinnaindeks on samal ajavahemikul kasvanud ca 36 protsenti.

#### **c) Uutest tasumääradest antakse teada liiga lühikese etteteatamisega.**

Ettevõtlusorganisatsioonidele valmistab muret ka see, et ministeerium on andnud järelevalvetasu määrade kehtestamise eelnõude osas aastast aastasse väga lühikese arvamuse avaldamise tähtaja. Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi saatis 2023. aastal viidatud eelnõu huvigruppidele 4. detsembril ning vastamise tähtajaks anti 12. detsember ehk ettevõtete kaasamiseks ning seisukohtade koostamiseks jäi üksnes seitse tööpäeva. 2022. aastal saadeti see eelnõu huvigruppidele 19. detsembri õhtul ning vastust oodati juba 22. detsembriks. 2021. aastal saadeti eelnõu 14. detsembri õhtul ja vastamise tähtajaks anti 20. detsember. 2020. aastal saadeti eelnõu 10. detsembril

ning tähtaeg oli 17. detsember. Nii lühikesed vastamise tähtajad ei ole kooskõlas hea õigusloome põhimõtetega, ei vasta kaasamise heale tavale ning ei võimalda ka sisuliselt kontrollida, kas kehtestatava tasumäära puhul on lähtutud seaduses sätestatud tasu määramise põhimõtetest.

Kuna vastava eelnõu väljatöötamine on jäänud viimastel aastatel heal juhul detsembri algusesse, siis on ka ettevõtjatel keeruline eelarveid tehes arvestada, milliseks kujunevad järgmise aasta tunnitasu määrad. Prognoosi tegemise teeb keerulisemaks ka see, et tasu tõus ei ole igal aastal seotud näiteks inflatsiooni või mõne muu prognoositava näitajaga. Lisaks oleme saanud osadelt ettevõtjatelt tagasisidet, et pikemaks on muutunud ka järelevalvetoimingu tegemisele kulunud aeg. Ettevõtlusorganisatsioonide hinnangul peaks järgmise aasta tunnitasu määr olema teada hiljemalt novembri keskpaigas ning vastav eelnõu peaks olema kooskõlastusringil hiljemalt oktoobri lõpus.

#### **d) On kaheldav, kas tunnitasu määra kehtestamine määrusega on kooskõlas põhiseaduse §-ga 113.**

Põhiseaduse § 113 sätestab, et riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed sätestab seadus. Riigikohus on otsuse 3-4-1-10-2000 punktis 20 leidnud, et põhiseaduse § 113 kaitsealas on kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused, sõltumata sellest, kuidas neid ühes või teises õigusaktis nimetatakse. Põhiseaduse § 113 eesmärgiks on saavutada olukord, kus kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused kehtestatakse üksnes Riigikogu poolt vastu võetud ja seadusena vormistatud õigusaktiga. Oleme seisukohal, et toidu- ja veterinaarjärelevalve toimingute tegemise eest võetav tunnitasu on riiklik lõiv, mis kuulub põhiseaduse § 113 kaitsealasse.

Riigikohus on otsuse 3-4-1-22-03 punktis 19 leidnud, et avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamise delegeerimine täidesaatvale võimule võib olla lubatav tingimusel, kui see tuleneb rahalise kohustuse iseloomust ning seadusandja määrab kindlaks diskretsiooni ulatuse, mis võib seisneda tasu alam- ja ülemmäära seadusega sätestamises, tasu suuruse arvestamise aluste kehtestamises vms. Kuigi toiduseaduses ja veterinaarseaduses on sätestatud järelevalvetasu määramise põhimõtted, siis on need meie hinnangul liiga üldised, annavad ministrile liiga laia diskretsiooni ulatuse ning seetõttu ei ole avalikkusel, sh järelevalvetasu maksjatel võimalik aru saada, miks on kehtestatud just sellised tunnitasu määrad. Seda kinnitab ka viimaste aastate praktika seoses tunnitasu määrade tõstmisega.

Seega palume hinnangut selle kohta, kas kehtiv õiguslik lahendus, kus järelevalvetasu tunnimäärade kehtestamine toimub ministri määruse alusel, on kooskõlas põhiseaduse §-ga 113. Juhime tähelepanu sellele, et näiteks konkurentsiseaduses kui ka finantsinspektsiooni seaduses sätestatud järelevalvetasu, mis on oma olemuselt samuti riiklikud lõivud, olulised komponendid, sh tasu määr, on sätestatud seadusega.

### **III Küsimused, millele ootame hinnangut**

Oleme seisukohal, et järelevalvetoimingute tegemise eest võetava tunnitasu määrade kehtestamine toimub läbipaistmatult, kontrollimatult ning meil puudub kindlus, et järelevalve teostamine toimub efektiivselt ja kulutõhusalt. Lisaks valmistab probleeme,

et uutest tasumääradest antakse teada liiga lühikese etteteatamisega. Seega kahtleme, kas seadustes sätestatud järelevalvetasu määramise põhimõtted ja määrusega kehtestatud järelevalvetasu määrad on kooskõlas põhiseaduse §-dega 10 ja 113.

### **Eeltoodust lähtuvalt palume kontrollida järgmist.**

- **Kas regionaalministri määrus „Toidu-, sööda- ja veterinaarjärelevalve toimingute tegemise eest võetava tunnitasu määr 2024. aastal“ on kooskõlas toiduseaduse §-s 49<sup>3</sup> ja veterinaarseaduse §-s 87 sätestatud järelevalvetasu määramise põhimõtetega? Isegi kui viidatud määrus on formaalselt kooskõlas seaduses toodud tasu määramise üldiste põhimõtetega, siis sisuliselt võib määrus olla suvaotsus, sest tasu tõstmise kohta puuduvad sisulised selgitused ja põhjendused.**
- **Kas viidatud määrus koos toiduseaduses ja veterinaarseaduses sisalduvate järelevalvetasu määramise põhimõtetega on kooskõlas põhiseaduse §-s 10 sätestatud õigusriigi põhimõttega, sh õiguselguse ja õiguskindluse põhimõtetega?**
- **Kas tänane õiguslik lahendus, kus järelevalvetasu tunnimäärade kehtestamine toimub ministri määruse, mitte seaduse alusel, on kooskõlas põhiseaduse §-ga 113?**

Kui Teil tekib küsimusi või on vaja täpsustada eelpool toodud seisukohti, siis palun andke sellest teada.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Mait Palts

Eesti Kaubandus-Tööstuskoja peadirektor

### **Pöördumisega on liitunud:**

Eesti Toiduainetööstuse Liit

Eesti Kaupmeeste Liit

Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda

Marko Udras

[marko.udras@koda.ee](mailto:marko.udras@koda.ee) 6040070