



Hr Urmas Reinsalu
Justiitsminister
info@just.ee

Teie 2.02.2016 nr 7-7/1119

Meie 26.02.2016 nr 1-17/16/1188-3

Maksejõuetusõiguse revisjoni lähteülesande projekti koostööstamine

Austatud härra minister

Keskkonnaministeerium leiab, et maksejõuetusõiguse revisjoni läbiviimine on väga vajalik ja toetab seda. Keskkonnaministeeriumi ja Keskkonnaameti praktikas on seoses maksejõuetusõigusega tekkinud mitmeid rakenduslikke probleeme, mis on selgunud mh kohtumenetluse käigus. Esitame oma ettepanekud maksejõuetusõiguse revisjoni läbiviimiseks, et lahendada praktikas tekkinud probleemid.

Keskkonnaamet, olles erinevate keskkonnakasutuslubade andja ning täites saastetasu, vee erikasutusõiguse tasu ja maavara kaevandamisõiguse tasu arvestamisel maksuhalduri ülesandeid, puutub oma tegevuses kokku erinevate majandustegevusega tegelevate isikutega. Majandustegevus on tegevus, millega kaasneb majanduslik risk ning seetõttu võimalus langeda maksejõuetusse.

Pankrotiseaduse (PankrS) § 34 lg 1 kohaselt teavitab pankrotihaldur teadaolevaid võlausaldajaid pankrotimäärusest ning võlausaldajate esimese üldkoosoleku ajast ja kohast. Keskkonnakasutuse lubadest tulenevaid nõudeid ei saa alati käsitleda tavapärase pankrotinõuetena, kuna nõude summa ei pruugi olla koheselt määratav ja seda on väga raske ette ennustada. Võimalikku nõuet ei saa alati ka rahaliselt hinnata. Seetõttu ei pruugi pankrotihaldur Keskkonnaametit pankroti väljakuulutamise PankrS § 34 lg 1 kohaselt informeerida.

PankrS § 55 lg 3 p 1 kohaselt on pankrotihaldur kohustatud välja selgitama kõikide võimalike võlausaldajate nõuded. Keskkonnaõiguslaste õigusaktide alusel antavad keskkonnakasutuse load (jäätmeluba, vee erikasutusluba, kiirgustegevusluba, saasteluba, keskkonnakompleksluba, maavarade kaevandamise luba jne) võivad sisaldada väga erinevaid nõudeid/meetmeid, mis oma olemuselt on käsitletavad nõuetena pankrotimenetluses (nt ala korrastamine, millegi välja ehitamine jne), kuid mida siiani ei ole praktikas sellistena käsitletud. Samuti eeldavad teatud keskkonnakasutuse load (nt kiirgustegevusluba, välisõhu saasteluba) pankrotivaraga tehingute tegemisel täiendavate kontrollimehhanismide rakendamist ning selliste lubadega hõlmatud käitiste võõrandamisel täiendavaid toiminguid.

Seega, keskkonnakasutuse lubade puhul on oluline, et keskkonnakasutuse loa andjat teavitataks sellest, et loa omaja suhtes on algatatud pankrotimenetlus. Selline teavitus annab keskkonnakasutuse loa andjale võimaluse võtta tarvitusele vastavad meetmed, et keskkonnakasutuse loaga kaasnevaid nõudeid oleks võimalik esitada pankrotimenetluses või alustada keskkonnakasutuse loa kehtivusega seoses toiminguid. Samas isegi siis, kui

Keskkonnaametid on õigeaegselt teavitatud keskkonnakasutuse loa omaja suhtes pankrotimenetluse algatamisest, ei pruugi koheselt olla võimalik Keskkonnaameti poolt loa kaasneva nõude suuruse välja selgitamine. Seda seetõttu, et nõude suuruse välja selgitamine võib olla lisaks suurele ressursikulule olla ka väga ajamahukas (nt riigihanke välja kuulutamine ning maavara kaevandamise loa alusel teostatud kaevandamistegevuse reaalse ulatuse välja selgitamine instrumentaalmõõdistamise käigus) või sõltuda mõnest teisest asutustest (nt planeeringu kehtestamine või loa väljastamine ehitustegevuse teostamiseks) vms. Järelikult peaks keskkonnakasutuslubadega seotud nõuded olema teiste nõuete ees prioriteetsed ning loodud võimalused, et juba tekkinud või tekkida võivatest nõuetest ei ole võimalik vabaneda ilma nende täitmiseks realselt pingutusi tegemata.

Praegu kehtivatest seadustest võib välja tuua pankrotimenetlusega seotuna konkreetseid näited, mille korral keskkonnakasutuse loa andjale pandud kohustus keskkonnakasutuse loa kehtetuks tunnistamiseks:

- 1) Jäätmeseadus § 85 lg 2 järgi füüsilisest isikust loa omaja surma korral tunnistab jäätmeloa andja jäätmeloa kehtetuks. Kui juriidilisest isikust loa omaja on lõpetatud, välja arvatud juriidilise isiku ümberkujundamisel või ühinemisel, tunnistab jäätmeloa andja jäätmeloa kehtetuks.
- 2) Välisõhu kaitse seaduse § 86 lg 1 p 8 sätestab, et saasteloa andja tunnistab saasteloa kehtetuks, kui saasteallika käitaja on pankrotistunud või juriidilise isikuna likvideeritud.
- 3) Tööstusheite seaduse § 54 lg 1 p 7 järgi loa andja tunnistab keskkonnakompleksloa kehtetuks, kui käitaja on pankrotistunud või on juriidilise isikuna likvideeritud ja tegevust ei jätkata enne järgmise korrapärase keskkonnaalase kontrolli jaoks ettenähtud kuupäeva sama kompleksloa alusel teine käitaja või käitise tegevus ei jätku pankrotihalduri kontrolli all.
- 4) Kiirguseaduse § 26 lg 1 p 4 järgi kiirgustegevusloa andja tunnistab kiirgustegevusloa kehtetuks sellest loa omajat eelnevalt teavitades, kui juriidilisest isikust loa omaja tegevus on lõppenud või füüsilisest isikust loa omaja on surnud.

Samas on ka seaduseid, mille alusel antakse keskkonna kasutamiseks luba, kuid keskkonnakasutuse loa kehtetuks tunnistamise aluseks ei ole loa omaja tegevuse lõppemine, pankrotistumine või surm. Nii on see maapõuseaduses ja veeseaduses. Nimetatud seaduste alusel antud keskkonnakasutusluba on loa andjal võimalik kehtetuks tunnistada juhul, kui loa omaja ei täida loa nõudeid. Järgevalt toome näite pankrotimenetluse probleemidest seoses maavara kaevandamisega.

Keskkonnaministeeriumi ja tema haldusala asutuste praktikas on esinenud keskkonnanõudeid¹, kus keskkonna tegelik kasutaja on pankrotis ning tema keskkonna kasutuse eest tasumise kohustus on läinud pankrotipesast üle uuele omanikule koos keskkonnaloaga. Sellise võimaluse sätestab näiteks maapõuseaduse (MaaPS) § 44 lg 1, mille järgi kaevandamisloa omajal on loa kehtivuse ajal õigus loast tulenevad õigused ja kohustused loovutada. Nii on pankrotihaldur kui pankrotis oleva ettevõtja seaduslik esindaja loovutanud enampakkumisel keskkonnaloa uuele omanikule koos õiguste ja kohustustega.

Samas PankrS § 42 järgi pankroti väljakuulutamise loetakse võlgniku võlausaldajate kõigi nõuete täitmise tähtpäev saabunuks, kui seadusest ei tulene teisiti. Siin tekitab probleemi asjaolu, et keskkonnaõiguse järgi riigil ei teki maavara kaevandamise järgselt koheselt ega automaatselt isiku vastu sissenõutavat maavara kaevandamisõiguse tasu nõuet.

Keskkonnatasude seaduse (KeTS) § 31 lg 1 kohaselt on keskkonnatasu arvutamise kohustus loodusvara kasutajal. KeTS § 31 lg 4 järgi keskkonnatasud arvutatakse keskkonnakasutuse toimumise kvartali kohta (edaspidi *aruandekvartal*). Lähtuvalt KeTS § 32¹ lg 1 kui kaevandamisloa omaja ei ole teinud instrumentaalmõõdistamist, siis arvutatakse kaevandamisõiguse tasu maapõuseaduse kohaselt määratud hinnangulise kaevandamismahu

¹ vt haldusasi nr 3-13-70171, hetkel Riigikohtu menetluses.

alusel. Keskkonnatasu arvutatakse sama paragrahvi lg 3 järgi, kui mõõdistamisperioodil deklareeritud hinnanguline kaevandamismaht on väiksem instrumentaalmõõdistamise või kontrollmõõdistamise tulemusena tuvastatud mahust. Viimasel juhul teeb loa omaja tasaarvestuse mõõdistamise toimumise aruandekvartali keskkonnatasu deklaratsioonis. Seega ei ole maavaravarude kaevandamise ajahetk KeTS § 32¹ lg 3 rakendamise osas oluline. Olulised on instrumentaalmõõdistamise tulemused ja mõõdistamisperiood, mille kohta mõõdistamine teostati.

Järelikult, et riik saaks määrata keskkonna kasutamise eest tasu, on vajalik teada tegelikult kaevandatud maavara kogust, milleks näeb seadus ette instrumentaalmõõdistamise ning mõõdistamise sageduse kehtestab omakorda keskkonnaministri 05.04.2011 määruse nr 22 „Keskkonnatasu deklaratsiooni vormid ja nende täitmise ning maavaravaru kaevandamise mahu aruande esitamise kord“ (edaspidi määrus nr 22) § 3 lg 5.

KeTS 33⁴ lg 3 järgi keskkonnatasu maksja pankroti väljakuulutamise korral esitatakse aruandekvartali kohta kaks keskkonnatasu deklaratsiooni: pankroti väljakuulutamisele eelneva ja järgneva aja kohta. Selle eesmärgiks on fikseerida maksuvõla nõudeks olevad asjaolud, mille järgi on võimalik esitada maksuhalduril nõue pankrotimenetluses, kuid sellest on vähe abi. Viidatu sätestab kohustuse keskkonnaloa omajale (maksukorralduse seaduse § 8 lg 1 järgi pankrotihaldurile) mitte maksuhaldurile ning kui pankrotihaldur esitab null-deklaratsioonid, ei taga ka see kuidagi tegelikult kaevandatud maavara koguse deklareerimist. Olulised on jätkuvalt instrumentaalmõõdistamise tulemused ja mõõdistamisperiood, mille kohta mõõdistamine teostati.

Selleks, et riik saaks esitada nõude tasumata kaevandamisõiguse tasu osas, on vaja teada tegelikult kaevandatud maavara kogust. Kontrollmõõdistamise võib läbi viia loa andja (Keskkonnaamet või Keskkonnaministeerium). Karjääride ja kaevanduste kontrollmõõdistamine eeldab eriteadmisi ja -tehnikat, mistõttu ostavad loa andjad selle töö teenusena sisse. Kontrollmõõdistamise läbiviimine eeldab esmalt, et ootamatult tekkinud olukorras on eelarvelisi vahendeid kontrollmõõdistamise korraldamiseks. Kui kontrolli korraldamiseks on vahendid olemas, siis tuleb koostada projektile lähteülesanne ja leida töö teostaja. Suuremate või keerukamate objektide puhul võib kontrollmõõdistamine maksumuse tõttu eeldada hanke korraldamist, mistõttu vajalik aeg pikeneb hanke korraldamise aja võrra. Töö teostamine (sh taustandmete väljaselgitamine, välitööd, aruande koostamine) võtab aega ca 2 kuud. Sellele järgneb veel aruande ülevaatamine ja võimalike puuduste kõrvaldamine. Kontrollmõõdistamise algatamisest tulemusteni jõudmine võib seniste kogemuste põhjal aega võtta kuni pool aastat.

Seega isegi kui riik jälgiks järjepidevalt avaldatavaid pankrotiteateid, siis ei jõuta maavara kaevandamisõiguse tasu nõuet esitada pankrotimenetluses õigeaegselt juba mõõdistamise protseduuri pikkusest lähtuvalt. Samuti on oluline, mis ajahetkel tekib kontrollmõõdistamise vajadus, sest üldjuhul ei ole talvel võimalik mõõdistamisi läbi viia (kui talv kujuneb pikaks, siis seisavad senikaua ka tööd). Kui pankrotiteade avaldatakse näiteks vahetult enne talve, siis peab juba ilmast tingituna ootama kevadeni, et kontrollmõõdistamist teostada (sealt juba lisaks veel mitme kuuline viivitus).

Keskkonnaministeeriumi hinnangul on maksejõuetuse õigusaktide täiendamisel oluline lahendada järgmised keskkonnanõuetega seotud küsimused:

- pankrotimenetluse eel ja kestel tekkinud rahaliste nõuete sissenõutavus;
- keskkonnakasutusloa omajal keskkonnakasutusloaga kaasneva kohustuse täitmise kohustus ning võimalike kohustuste kandja selgitamine olukorras, kui loa omajal ei ole võimalik loast tulenevat kohustust täita, ent tulenevalt asjaoludest on seda siiski vaja teha;
- millises ulatuses kuuluvad keskkonnaga seotud nõuded rahuldamisele ning millises positsioonis need on, võrreldes teiste samas menetluses esitatud nõuetega;
- milline on pankrotimenetluses pankrotihalduri vastutus.

Arvestades eelkirjeldatud probleeme toetame Põhjamaade-Balti võrgustiku soovitus, mille kohaselt tuleks keskkonnanõudeid käsitleda pankrotimenetluses prioriteetsena.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Marko Pomerants

Minister

Elina Lehestik
6262904, elina.lehestik@envir.ee

Käthlin Raudla
6260798, kathlin.raudla@envir.ee