

**Eesti riigiasutuste tegevus Euroopa Liiduga
liitumise ajaks üleliigsete suhkruvarude
tekkimise vältimiseks**

KONTROLLIARUANNE

nr OSIV-2-6/05/49
01.06.2005

Eesti riigiasutuste tegevus Euroopa Liiduga liitumise ajaks
üleliigsete suhkrugarude tekkimise vältimiseks

Tallinn
2005

Kokkuvõte

2003. aasta novembris võttis Euroopa Komisjon vastu määruse nr 1972/2003 põllumajandustoodete kohta ja 2004. aasta jaanuaris määruse nr 60/2004 suhkruga kohta. Neist esimese järgi maksustatakse määruses loetletud põllumajandussaaduste ja -toidukaupade ülemäärased varud, mis on Euroopa Liiduga ühinevates riikides ühinemise päeva 01.05.2004. a seisuga olemas, Euroopa Liidu imporditollimaksuga (maks laekub liidu eelarvesse). Teise määruse järgi võis 2004. aasta 1. mai seisuga kindlaks tehtud ülemäärased suhkrugarud kuni 2005. aasta 1. maini (Euroopa Komisjoni 28. aprilli 2005. a määrusega nr 651/2005 on seda tähtaega pikendatud 30. novembrini 2005) turult kõrvaldada, nt müüa ilma eksporditoetuseta väljapoole liitu, töödelda kütuseks või loomasöödaks. Kui üleliigseks hinnatud suhkrugarusid etteantud tähtajaks turult ei kõrvaldata, siis tuleb nende varude pealt Eestil teha liidu eelarvesse maksed, mille suurus arvutatakse üleliigseks hinnatud koguse ja liidu eelarvest suhkruga eksporditajatele suhkrugoguse ühiku kohta makstud toetuse korrutisena.

Euroopa Komisjon on 1. juuniks 2005 langetanud otsuse vaid üleliigse suhkrugoguse kohta, mille järgi oli Eesti üleliigne suhkrugaru Euroopa Liiduga liitumishetke, 1. mai 2004. a seisuga 91 464 tonni. Paaril Euroopa Liiduga liitumisele eelnenud aastal oli Eestis keskmine suhkrutarbimine aastas ligikaudu 70 000 tonni, s.t üleliigseks hinnatud varu ületas riigis tavapärase aasta jooksul kasutatud koguse. Teiste põllumajandustoodete üleliigse laovaru suuruse osas ei ole Euroopa Komisjon oma otsust veel langetanud.

Põllumajandusministeeriumi hinnangu kohaselt on 2005. aasta juuni alguse seisuga üleliigsete laovarude koguste pealt Euroopa Liidu eelarvesse tehtavate maksete võimalikuks suuruseks ligikaudu miljard krooni, sh suhkruga osas ligikaudu 715 miljonit krooni ning või osas ligikaudu 200 miljonit krooni. Seega langeb enamus võimalikest maksetest – ligikaudu 70% maksete kogusummast – üleliigseks hinnatud suhkrugaru (91 464 tonni) arvele. Suhkruga üleliigseks hinnatud varu pealt tehtav makse Euroopa Liidu eelarvesse võib väheneda, kui ettevõtjad kõrvaldavad 30. novembriks 2005 vähemalt osa oma üleliigseks hinnatud suhkrugarudest.

2004. aasta aprillis vastu võetud üleliigse laovaru tasu seadus võimaldab riigil üleliigseks hinnatud varusid omanud ettevõtjailt nõuda meie riigieelarvesse maksete tegemist. Käesoleva aasta 1. juuni seisuga oli ettevõtjail selliseid maksuteateid esitatud kogusummas 89 miljonit krooni, millele võib lisanduda seoses suhkrugaruga nõudeid ligikaudu 220 miljonit krooni ulatuses.¹ Seega peab riik juuni alguse arvestuse kohaselt liidu eelarvesse tehtavateks makseteks leidma täiendavalt ligikaudu 700 miljonit krooni.² Summa võib osutuda suuremaks, kui riigil ei õnnestu ettevõtjailt neile määratud makseid kätte saada.

Riigikontroll algatas Riigikogu riigieelarve kontrolli komisjoni ettepanekul auditi, et selgitada välja, miks Eesti valitsus ei võtnud või ei pidanud otstarbekohaseks võtta kasutusele toimivaid meetmeid üleliigsete laovarude tekkimise ja sellest tuleneda võivate suurte, riigieelarves kavandamata kulutuste vältimiseks. Kuna just suhkruga üleliigsete laovarudega võib kaasnedu kõige suurem makse, siis hinnati valitsuse ja ministeeriumide tegevust nimelt suhkruga üleliigsete laovarude tekke ennetamisel.

Olulisemad järeldused

1. Euroopa Komisjoni poolt üleliigseks hinnatavate **varude tekke vältimiseks või varude tegelikult oluliselt väiksemas mahus loomise saavutamiseks ei rakendatud õigel ajal kõiki võimalikke meetmeid**. Tagantjärele ei ole võimalik hinnata, kui suureks võinuks kujuneda varud juhul, kui liigsete varude tekke vältimise võimalikke meetmeid oleks õigel ajal rakendatud.

¹ Põllumajandusministeeriumi poolt Maksu- ja Tolliametile esitatud otsustega on tunnistatud üleliigseks 26 500 tonni suhkrugaru 27 ettevõtte laoseisus arvestusliku maksusummaga 220 mln krooni. Euroopa Komisjoni potentsiaalsest nõudest põllumajandustoodete osas võib olla kaetud ca 310 mln krooni.

² Vt kontrolliaruande osa "Valdkonna ülevaade"

2. **Arutelusid vajalike meetmete rakendamiseks alustasid ministeeriumid liiga hilja**, alles 2003. aasta oktoobris. Probleemi tekkimise võimalusest olid valitsusasutused, eelkõige Põllumajandusministeerium, teadlikud juba enne ühinemislepingu allkirjastamist 2003. aasta aprillis. Üleliigsete laovarude probleemi tõsidusest pidanuks valitsusasutused kindlasti aru saama pärast seda, kui Euroopa Komisjon oli 2003. aasta augustis sellele tähelepanu juhtinud.
3. **Kasutamata jäeti võimalus kehtestada suhkrule aktsiisimaks**. Selle sätestamisel Euroopa Liidus suhkrueksportijatele makstavate toetustega samal tasemel muutunuks varude loomine mõttetuks, seda ka üksikisikutele. Kui aktsiisimaksu kehtestamise seaduse eelnõuga oleks samal ajal menetletud ka üleliigsete laovarude maksustamist sätestava seaduse eelnõu, ei oleks ettevõtjad tõenäoliselt loonud endale nii suuri varusid. Kuna aktsiisimaksu kehtestamist hakati ministeeriumides arutama alles 2003. aasta sügisel ning vastava seaduse eelnõu menetlemine valitsuses ja Riigikogus võinuks valitsuserakondades üksmeele puudumise korral palju aega võtta, ei saa välistada võimalust, et eelnõu menetlemise ajal oleks Eestis loodud ikkagi üleliigseks hinnatav suhkrubar. Sellise võimaluse olemasolu ei saa aga pidada piisavaks põhjuseks, et loobuda aktsiisimaksust kui võimalikust meetmest. Põllumajandusministeeriumi ettepanekud kehtestada suhkruaktsiis jäid ellu viimata eelkõige Rahandusministeeriumi vastuseisu tõttu, kes leidis, et aktsiisimaksu kehtestamisega on jäädud hiljaks ning see oleks oma olemuselt ebaõiglane, puudutades ka mittespekulante.
4. **Tollimaksu kehtestamisest loobumine oli põhjendatud**. Suhkru hinda saanuks lähendada ELi keskmisele hinnatasemele kas tolli- või aktsiisimaksuga, mõlemaga samas ulatuses. Mõlema maksu kehtestamiseks oleks olnud vaja vastu võtta vastav seadus (s.t mõlema maksu kehtestamiseks kulunuks ühepalju aega). Tollimaksu kehtestamine oluks aga vastuolus riigi rahvusvahelistes lepingutes võetud kohustustega. Tollimaksu kehtestamiseks lepingupartneritega vajaliku kokkuleppe saavutamiseks peetavatele läbirääkimistele võinuks kuluda mitmeid kuid ja kokkuleppe saavutamine oluks küsitav. Euroopa Komisjoni esindajad olid mitteametlikel konsultatsioonidel Eesti ametnikele väljendanud oma vastuseisu tollimaksu kehtestamise suhtes Euroopa Liidust pärinevatele kaupadele, sh suhkrule.
5. **Õige oli otsus kehtestada** tavapäraseks hinnatutest suuremate varude loomise tõkestamise ühe meetmena **üleliigsete laovarude tasu seadus**. Euroopa Komisjoni määruse nr 1972/2003 rakendamiseks oli selle (ettevõtjate maksustamise) seaduse vastuvõtmine tegelikult kohustuslik, kuid Rahandusministeeriumi vastuseisu tõttu jäädigi sellega hiljaks. Rahandusministeeriumi vastuseisu põhjuseks oli maksuteoreetiline arusaam, et normaalse ülekandevaru ületamise eest määratav maks kujutaks endast tegelikult trahvi ning tuleks seetõttu sellisena ka kehtestada. Rahandusministeeriumi seisukoht ei oleks tohtinud takistada Põllumajandusministeeriumil juba 2003. aasta novembris kohe pärast komisjoni määruse vastuvõtmist üleliigse laovaru tasu seaduse eelnõu koostamist ja valitsusele arutamiseks pakkumist. Põllumajandusministeerium seda ei teinud, piirdudes valitsuskabineti nõupidamistel Euroopa Komisjoni määrustest tulenevate nõuete ning ministeeriumide erimeelsuste ja heitlike seisukohtade kirjeldamisega. **Üleliigse laovaru tasu seaduse saanuks varem vastu võtta**. See oleks konkretiseerinud otseselt Euroopa Komisjoni määrustest tulenevat kohustust üleliigse laovaru maksustamise osas ning võimendanud ettevõtjate seas teadmist, et riik nõuab liigse varu loonud ettevõtjatelt vastava tasu sisse. Varasem seaduse vastuvõtmine oleks tõenäoliselt vähendanud suhkru importi ja võimalike hilisemate kohtuvaidluste hulka, sest ära oleks jäänud või oluliselt vähenenud ettevõtjate võimalus apelleerida õiguspärase ootuse ja õiguskindluse põhimõttele. See oleks omakorda võimaldanud riigil kiiremini (ja liigsete kuludeta) üleliigse laovaru tasu kokku koguda.
6. **Valitsus jättis tähelepanuta elanike poolt varude loomise võimaluse**. Laovarude probleemistikuga tegelevatel valitsusasutustel oli hiljemalt 2003. aasta oktoobri algul teada Euroopa Komisjoni ametnike selgitus, et komisjon ei jäta kehtestatava korra kohaselt riigis üleliigseks hinnatavate varude suuruse määramisel varude kogumahust välja rahva käes olevaid varusid. Valitsus ei pööranud sellele vajalikku tähelepanu. Põllumajandusministeerium ei juhtinud valitsuskabinetis esitatud materjalides tähelepanu võimalusele, et elanikud ostavad massiliselt

suhkrut kokku ja loovad sellega varud, mida komisjon käsitleb liigse varuna. Valitsuskabinetile arutamiseks antud dokumentidest ei nähtu, et valitsus oleks oma otsuste kavandamisel lähtunud eeldusest, et Euroopa Komisjon jätab arvestamata rahva soetatud varud.

7. Arutusel olnud **meetmete rakendamise võimalikke majanduslikke mõjusid** ettevõtjatele ja riigile tervikuna **hinnati pealiskaudselt**, vähegi põhjalikumaid, arvestustele tuginevaid prognoose ei koostatud. Korrektse analüüsi tegemiseks puudusid vajalikud statistilised andmed.
8. Meetmete valikut ja vastavate **otsuste tegemist mõjutas Eesti liberaalne majandus-, sh väliskaubanduspoliitika**. Kindlasti mõjutas valitsuskabineti liikmeid toonaste valitsusparteide koalitsioonileppes sisaldunud lubadus hoiduda maksustamise osas muudatuste rakendumisest enne 12 kuu möödumist vastava õigusakti vastuvõtmisest. Kahtlemata on kõik valitsuse otsused, mis põhjustavad kaupade järsu hinnatõusu ja/või halvendavad ettevõtjate konkurentsivõimet, väga ebapopulaarsed.
9. **Valitsusasutused** – Põllumajandusministeerium, Rahandusministeerium ja Välisministeerium – **ei teinud tõhusat koostööd** üleliigsete suhkruravude loomist tõkestavate meetmete valikul. Ametnikud pidasid hulgaliselt arutelusid, kuid üksteisele ja valitsusele vastuvõetavate kokkulepeteni jõuti väga visalt. Olukorda iseloomustab Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadi poolt peaministrile 04.12.2003. a koostatud memos tõdetu: "Kuna on selge, et kõik rakendusvariandid on probleemsed, ei taha ministeeriumid võtta kohustusi nende elluviimiseks".
10. **Olulisi vajaka jäämisi oli valitsusasutuste infovahetuses**: infot ei ole alati õigel ajal teistele ametkondadele edastatud, fikseeritud oluliste dokumentide liikumist ega dokumenteeritud kohtumistel tehtud otsuseid. Näiteks teadvustas Põllumajandusministeerium liigsete suhkruravude tekke ohule tähelepanu juhtiva Euroopa Komisjoni põllumajanduse peadirektoraadi kirja olemasolu alles käesoleva auditi käigus, kuigi Eesti esindusse Euroopa Liidu juures oli kiri saabunud 2003. aasta augustis ehk ligi poolteist aastat tagasi. Samuti ei ole säilitatud kõiki olulisi tööpabereid.
11. **Valitsuskabinet ei tegutsenud ühtse meeskonnana**. Ministrid käsitlesid üleliigsete laovarudega tõstatatud küsimusi vaid oma ministeeriumi vaatekohast. Näiteks ei võtnud Välisministeerium ei toetavat ega eitavat seisukohta Põllumajandusministeeriumi ettepaneku kohta kehtestada aktsiisimaks, kuna aktsiis on fiskaalmeede ning aktsiisiga seonduvad küsimused kuulusid Rahandusministeeriumi pädevusse. Rahandusministeeriumis välja töötatud ja valitsuskabinetis korduvalt arutatud liigsete varude keelustamise ja keelust üleastujate karistamise kontseptsiooni vaidlustas justiitsminister alles siis, kui põllumajandusminister vastavasisulise seaduseelnõu valitsusele lõplikult heakskiitmiseks esitas; loogiline oluks ministeeriumipoolne varasem tähelepanujuhtimine eelnõuga seonduda võivatele probleemidele. Ning veel üks näide – kõik selle probleemistikuga tegelenud ministeeriumid teadsid, et suhkrule tollimaksu kehtestamine on riigi välislepingutes võetud kohustuste pärast ebatõenäoline, kuid siiski arutati seda kui probleemide üht võimalikku lahendust 2003. aasta lõpul mitmel valitsuskabineti nõupidamisel.

Riigikontroll saatis kontrolliaruande eelnõu, mis sisaldas muu hulgas ka Riigikontrolli järeldusi, arvamuse avaldamiseks peaministrile, riigisekretärile, justiits-, majandus- ja kommunikatsiooni-, põllumajandus-, rahandus- ja välisministrile ning endisele peaministrile Juhan Partsile ja tema valitsuse liikmetele, praegustele Riigikogu liikmetele Meelis Atonenile (endine majandus- ja kommunikatsiooniminister), Kristiina Ojulandile (endine välisminister), Tiit Tammsaarele (endine põllumajandusminister), Ken-Marti Vaherile (endine justiitsminister) ja Taavi Veskimäele (endine rahandusminister). Käesoleva kontrolliaruande allkirjastamise ajaks polnud oma arvamust kontrolliaruande eelnõu kohta esitanud Meelis Atonen, Juhan Parts ja Ken-Marti Vaher. Esitatud arvamuste täistekstid on lisatud aruandele.

Justiitsminister Rein Lang teatas, et on “eelnõus kajastatu ja selle pinnalt tehtud järeldustega täiel määral nõus ja mingeid täiendavaid ettepanekuid eelnõu kohta ei oma”. Majandus- ja kommunikatsiooniminister Edgar Savisaar teatas, et ei pea vajalikuks esitada täiendavaid hinnanguid ja kommentaare aruande eelnõu kohta. Ülejäänud vastanutest ei nõustunud keegi täielikult kõigi Riigikontrolli järeldustega, seejuures mitmes küsimuses arvamuse esitanute seisukohad lahknesid.

- Riigisekretär Heiki Loot ja endine rahandusminister Taavi Veskimägi märkisid oma arvamuses, et audit pidanuks kindlasti hõlmama ka riigiasutuste tegevust Euroopa Liiduga peetud liitumisläbirääkimistel ja liitumisjärgsel perioodil (üleliigse laovaru seaduse rakendamisel).

Auditi ülesande püstitamisel arvestas riigikontrolör nii Riigikogu riigieelarve kontrolli komisjoni palutut kui ka seda, et samal ajal Riigikontrolliga alustas sama probleemistiku auditeerimist Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakond, kes peaministrilt saadud ülesande kohaselt pidi hindama ka riigiasutuste tegevust nii liitumisläbirääkimistel kui ka üleliigse laovaru tasu seaduse rakendamisel. Riigikontrollil polnud auditi alustamisel ja pole ka auditi aruande lõpetamisel alust arvata, et Rahandusministeeriumi korraldatud auditi aruanne ei sisalda faktidel põhinevat hinnangut riigiasutuste tegevuse kohta neil perioodidel, mida Riigikontrolli audit ei hõlma.³

- Riigisekretär Heiki Loot ja peaminister Andrus Ansip arvasid, et õigem oluks hinnata valitsusasutuste tegevust alles pärast seda, kui on lõplikult selge, kas Eesti ikka peab praegu liigseteks peetavate varude eest Euroopa Liidu eelarvesse makseid tegema, ja kui peab, siis kui suures ulatuses (peaminister teatas, et valitsus vaidlustab Eestile määratavad maksed Euroopa Kohtus).

Riigikontroll märgib seoses sellega, et teadaolevalt oli 2003. aasta lõpus, 2004. aasta alguses valitsuse sooviks leida sobivad abinõud vältimaks liigseteks hinnatavate varude teket; ühestki dokumendist ja audiitoritele antud selgitustest ei nähtu, et valitsus ei oleks endale sellist eesmärki seadnud. Valitsus ei teinud ka otsust, et Eesti ei aktsepteeri Euroopa Komisjoni tõenäolist otsust arvestada elanikkonna käes olevate varude kasv riigi varude kasvu hulka. Riigikontroll soovis selgitada, miks ei suudetud vältida üleliigsete laovarude tekkimist.

- Riigisekretäri arvates pidanuks Riigikontroll tegema arvestused selle kohta, kuidas iga arutusel olnud meetme rakendamine oleks mõjunud riigi majandusele (ettevõtjate konkurentsivõimele ja majandusnäitajatele, riigi tuludele, elanikkonna ostujõule jm).

Riigikontroll ei pidanud vajalikuks erinevate meetmete majandusliku mõju arvestuste tegemist tagantjärele. Riigikontrolli arvates pidanuks sellised arvestused olema valitsuse käsutuses siis, kui ta arutas võimalike meetmete rakendamist või rakendamata jätmist, ja Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaat pidanuks juhtima valitsusjuhi tähelepanu selliste arvestuste nõudmise vajalikkusele.

- Rahandusminister, välisminister, endine põllumajandusminister ja endine välisminister ei nõustunud Riigikontrolli hinnangutega valitsuse tegevuse korraldusele. Endine põllumajandusminister Tiit Tammsaar heitis Riigikontrollile ette hoidumist peaministri tegevusele otsese hinnangu andmisest (tema arvates oli valitsuskabineti tegevus ebaefektiivne ja seda eelkõige peaministri otsustamatuse ja tegevusetuse tõttu). Rahandusminister, välisminister ja endine välisminister Kristiina Ojuland pidasid oma vastuses Riigikontrolli kriitilist hinnangut valitsuskabineti koostöövõimele põhjendamatuks.

Riigikontrolli hinnangul viitab juba ainuüksi üleliigsete laovarude tekkimise asjaolu valitsuskabineti nõrgale meeskonnatööle. Riigikontroll leiab, et meeskonnatöö puudumist tõendavad kõige ilmekamalt endiste ministrite vastused kontrolliaruande eelnõule (vt lisad), kust peegeldub n-ö süüdlaste otsimine ning probleemi teiste valitsuskabineti liikmete kaela veeretamine.

³ Riigikontrolli auditi kontrolliaruande allkirjastamise ajaks polnud Rahandusministeerium oma auditi aruannet veel avalikustanud.

- Mitmetes vastustes nõustuti Riigikontrolli arvamusega, et suhkrule 2003. aasta lõpus aktsiisi kehtestamine vähendanuks spekulatsiooniks mõeldud suhkrurude loomise ohtu. Kuid teisel seisukohal on nii endine kui ka praegune rahandusminister, kes leiavad, et kuna suhkru hinna eeldatav kasv – alul aktsiisimaksu kehtestamise tõttu ja alates 2004. aasta 1. maist Euroopa Liidu imporditollide mõju tõttu – muutnuks spekulatiivsete suhkrurude loomise ettevõtjatele kasulikuks ka juhul, kui need varud pidanuks looma mitmeid kuid enne Euroopa Liiduga liitumist, oleks hilisemalt liigseteks hinnatud varud kindlasti loodud enne, kui riik jõudnuks suhkrule aktsiisi kehtestada. Nende arvates oleks ajavahemik aktsiisi kehtestamise kohta põhimõttelise otsuse tegemisest seaduse jõustumiseni paratamatult olnud nii pikk, et ettevõtjad jõudnuks selle jooksul suhkrumüüjatega lepingud sõlmida ja suhkru Eestisse vedada.

Riigikontroll ei saa neid väiteid ümber lükata ega kinnitada, küll aga peab ta vajalikuks märkida, et Riigikogus on võimalusi vajalikke seadusemuudatusi kiiresti, nädala või paariga menetleda. Sellise aja jooksul ei oleks tõenäoliselt võimalik suuri suhkruruguseid teistest riikidest hankida. Auditi käigus kogutud informatsiooni põhjal arvab Riigikontroll, et aktsiisimaks suhkrule jäi kehtestamata siiski eelkõige sellepärast, et valitsuse (ja Riigikogu) otsus mitmekordistada suhkru hinda enne Euroopa Liiduga liitumist saanuks nii ettevõtjate kui ka elanike kriitika osaliseks.

- Põllumajandusminister ja rahandusminister ei nõustunud Riigikontrolli arvamusega, et üleliigse laovaru tasu seaduse pidanuks välja töötama ja Riigikogu menetlusse andma juba pärast Euroopa Komisjoni määruse 1972/2003/EÜ vastuvõtmist 10.11.2003. a (see määrus nõudis ettevõtjate liigsete laovarude maksustamist). Põllumajandusministri arvates sai selle seadusega tegelema hakata alles pärast seda, kui Euroopa Komisjon oli 2004. aasta algul suhkru laovarusid käsitleva määruse vastu võtnud. Samuti on ta seisukohal, et Eesti ei hilineud selle seaduse vastuvõtmisega, sest ettevõtjatele pidi olema teada, et üleminekumeetmeid Eesti suhtes rakendatakse ja teatud asjaolude tõttu võib neile laieneda tasu maksmise kohustus. Rahandusminister arvab, et ka seaduse varasemal kehtestamisel oleks ettevõtjad väitnud, et seadus võeti vastu liiga hilja.

Riigikontrolli arvates jõudnuks üleliigseid laovarusid käsitleva seaduse valitsuskoalitsiooni üksmeele korral jõustada hiljemalt 2004. aasta algusest, ja pärast suhkru laovarusid käsitleva Euroopa Komisjoni 14.01.2004. a määruse 60/2004/EÜ vastuvõtmist võinuks sellesse suhteliselt kiiresti teha komisjoni määrusest tulenevad, konkreetselt suhkru varusid käsitlevad (ettevõtjatele soodustusi loovad) muudatused. Riigikontroll on jätkuvalt seisukohal, et seaduse oleks saanud varem vastu võtta ja seda tulnuks teha.

Sisukord

SISSEJUHATUS	9
Valdkonna ülevaade	9
Auditi teostus	15
1. TOLLIMAKSU RAKENDAMISE VÕIMALUS	17
2. KVOOTIDE RAKENDAMISE VÕIMALUS	22
3. AKTSIISIMAKSU RAKENDAMISE VÕIMALUS	23
4. ETTEVÕTJATE LAOVARUDEGA SEONDUVATE SEADUSEELNÕUDE KOOSTAMINE	26
LISAD	31
1. Kronoloogia asutuste tegevusest	32
2. Euroopa Komisjoni põllumajanduse ja maa-arengu peadirektoraadi peadirektori J. M. Silva Rodriguez'i 20.08.2003. a kiri liituvate riikide suursaadikutele Euroopa Liidu juures suhkru üleliigsete laovarude tekke tõkestamise küsimuses	59
3. Rahandusministeeriumi kiri Põllumajandusministeeriumile üleliigse laovaru maksustamise asjus	63
4. Riigikogu liikme Tiit Tammsaare (põllumajandusminister 10.04.2003–05.04.2004) vastused Riigikontrolli küsimustele	65
5. Rahandusministri (perioodil 06.10.2003–13.04.2005), praeguse Riigikogu liikme Taavi Veskimägi vastused Riigikontrolli küsimustele	68
6. Justiitsministri (perioodil 10.04.2003–21.03.2005), praeguse Riigikogu liikme Ken-Marti Vaheri vastused Riigikontrolli küsimustele	77
7. Riigikogu liikme Kristiina Ojulandi (välisminister 28.01.2002–10.02.2005) vastused Riigikontrolli küsimustele	79
8. Riigikontrollile Rahandusministeeriumis antud selgitused	81
9. Riigikontrollile Välisministeeriumis antud selgitused	86
10. Riigikontrollile Põllumajandusministeeriumis antud selgitused	92
11. Riigikontrollile Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadis antud selgitused	96
12. Riigikontrollile Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis antud selgitused	102
13. Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadi kaks memo liigsete laovarude teemal	105
14. Väljavõte Riigikogu 07.03.2005. a stenogrammist, mis kajastab peaministri, praeguse Riigikogu liikme Juhan Partsi vastuseid Riigikogu liikme Heimar Lenk'i arupärimisele ja Riigikogu liikmete küsimustele	112
15. Riigikontrolli kaasatud asjatundjale, Tartu Ülikooli dotsendile õigusdoktor Lasse Lehisele esitatud küsimused ja neile antud vastused	119

16.	Materjalid, mis Põllumajandusministeerium esitas valitsuskabineti nõupidamistele, ja valitsuskabineti otsused	122
17.	Põllumajandusministri vastus Riigikontrolli taotlusele tühistada juurdepääsupiirang valitsuskabineti nõupidamistele esitatud materjalidele.....	155
18.	Riigisekretäri vastus Riigikontrolli taotlusele tühistada juurdepääsupiirang valitsuskabineti otsustele	157

PEAMINISTRI, PRAEGUSTE JA ENDISTE MINISTRITE NING RIIGISEKRETÄRI VASTUSED KONTROLLIARUANDE EELNÕULE 159

Peaminister Andrus Ansipi vastus.....	160
Põllumajandusminister Ester Tuiksoo vastus.....	162
Endise põllumajandusministri, praeguse Riigikogu liikme Tiit Tammsaare vastus.....	171
Rahandusminister Aivar Sõerdi vastus.....	173
Endise rahandusministri, praeguse Riigikogu liikme Taavi Veskimägi vastus.....	176
Välisminister Urmas Paeti vastus	181
Endise välisministri, praeguse Riigikogu liikme Kristiina Ojulandi vastus	185
Justiitsminister Rein Langi vastus.....	188
Majandus- ja kommunikatsiooniminister Edgar Savisaare vastus	190
Riigisekretär Heiki Loodi vastus.....	192

Sissejuhatus

Riigikontroll algatas Riigikogu riigieelarve kontrolli komisjoni ettepanekul auditi, mille **eesmärgiks** oli selgitada, miks Eesti valitsus ei võtnud või ei pidanud otstarbekohaseks võtta kasutusele toimivaid meetmeid üleliigsete laovarude tekkimise ja sellest tuleneda võivate suurte, riigieelarves kavandamata kulutuste vältimiseks. Kuna just suhkru üleliigsete laovarudega võib kaasneda kõige suurem makse, siis vaadeldi valitsuse ja ministeeriumide tegevust suhkru üleliigsete laovarude tekke ennetamisel.

Eesmärgist tulenevalt hindas Riigikontroll valitsuses arutusel olnud meetmete väljapakkumise ja tagasilükkamise põhjendatust. Samuti selgitati, kas probleemi pidanuks varem teadvustama ja kas seda saanuks varem teha; kas erinevaid lahendusvariante saanuks varem välja töötama hakata ning miks üleliigsete laovarude tasu seaduse eelnõu alles 2004. aasta veebruaris Riigikogule esitati.

Auditeeritud asutusteks olid Põllumajandusministeerium, Rahandusministeerium ja Välisministeerium. Selgitusi saadi Justiitsministeeriumist, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumist ning Riigikantseleist.

Vabariigi Valitsuse seaduse kohaselt on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ülesandeks muu hulgas kaubanduse kaitsemeetmete korraldamine, Põllumajandusministeeriumi ülesandeks põllumajanduse turukorraldus, Rahandusministeeriumi ülesandeks maksu- ja tollipoliitika kavandamine ja elluviimine, Välisministeeriumi ülesandeks välislepingute ja välismajandusega seotud küsimuste lahendamine, Eesti Vabariigi suhtlemise korraldamine välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega. Riigikantselei koosseisus oleva Euroopa Liidu sekretariaadi põhiülesandeks on Vabariigi Valitsuse ja peaministri teenindamine ning nõustamine Euroopa Liiduga seotud asjades.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ei võetud auditeeritavate asutuste hulka, sest auditi ettevalmistamise perioodil sai selgeks, et sellel ministeeriumil polnud auditeeritud probleemistiku käsitlemisel olulist osa (ministeerium ei käsitlenud probleemistikku otseselt oma valdkonda kuulavana).

Auditeeritud periood: Euroopa Liiduga ühinemise lepingu allkirjastamisest 2003. aasta 16. aprillil kuni Eesti ühinemiseni Euroopa Liiduga 2004. aasta 1. mail (osaliselt ka varasemad aastad seoses liitumisläbirääkimistega ja mitme rahvusvahelise lepingu sõlmimisega).

Auditirühma koosseis audiitor Terje Keerbergh, I auditiosakonna peakontrolör Ines Metsalu, IV auditiosakonna peakontrolör Olav Lüüs (auditirühma juht). Asjatundjana tolli- ja aktsiisimaksu rauddamise küsimustes kaasati Tartu Ülikooli õigusteaduskonna avaliku õiguse instituudi dotsent õiguskasutaja Lasse Lehis.

Valdkonna ülevaade

Eesti Euroopa Liiduga ühinemislepingu⁴ IV lisa 4. peatüki punkti 2 kohaselt tuleb toodete era- ja riigivarud, mis on ühinemiskuupäeval (01.05.2004) uute liikmesriikide territooriumil vabas ringluses ja ületavad koguse, mida võidakse käsitleda kui normaalset ülekandevaru, likvideerida uute liikmesriikide kulul.

Riigikontrollile antud selgituste ja esitatud materjalide ning Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna töötajate kogutud informatsiooni kohaselt olid Eesti ametnikud (liitumisläbirääkimiste delegatsiooni asejuhi tasandil) üleliigsete laovarudega seonduvatest riskidest teadlikud hiljemalt 1999. aasta jaanuaris. Hiljemalt 2002. aasta novembriks olid Põllumajandusministeeriumile teada laovarude arvestuse üldraamistik ja riskigrupi ulatus (põllumajandussaadused ja -tooted, millele Euroopa Komisjon maksab toetust või mille suhtes kasutatakse interventsioonikokkuostu), loogiliselt

⁴ 2003. a Euroopa Liiduga ühinemise leping

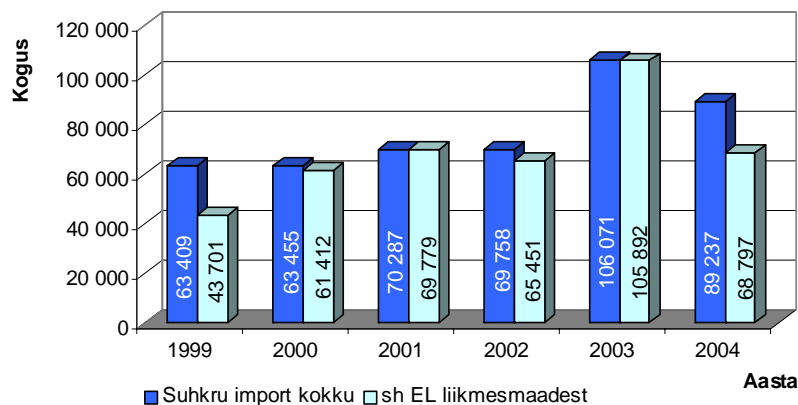
kaalutletavad normaalse laovaru määramise põhimõtted (näiteks perioodiline statistika tarbimise kohta aastail 2000–2003) ning riskantsus (spekuleerimist võimaldavad ja soovivad tegurid tarbimismahu, hinnaerinevuse suuruse ja toote säilitatavuse osas).

Et vähendada Euroopa Liidu põllumajanduse ühist turukorraldust mõjutavate kaubandushäirete ohtu, sätestas Euroopa Komisjon oma määrustega nn üleminekumeetmed. 2003. aasta 10. novembril vastu võetud määrus nr 1972/2003/EÜ sätestas üleliigsete laovarude imporditolliga maksustamise ja uute liikmesriikide kohustuse sellist maksu koguda. See määrus ei käsitlenud suhkrurarusid.

Euroopa Liiduga liitumise ajal Eestis olnud osa suhkruraru üleliigsena käsitlemise põhjendus

Euroopa Liit on maksnud ja maksab liidu liikmeks olevate riikide suhkrutootjatele eksporditoetust: 2003. ja 2004. aastal maksti eksporditud suhkrukilo kohta 8–9 krooni.⁵ Seetõttu on liidu liikmesmaade ettevõtjail võimalik suhkrut maailmaturul müüa hinnaga, mis on mitu korda madalam hinnast, millega suhkrut liidusiseselt müüakse. 2003. aastal otsis Eesti ettevõtjad Statistikaameti andmetel peaaegu kogu suhkru Euroopa Liidu liikmesmaadest (vt joonis 1).⁶ Suhkru hind Eestis oli kaks kuni kaks ja pool korda madalam kui neis maades, kust suhkur Eestisse toodi.⁷

Joonis 1. Suhkru import 1999–2004, tonnides



Allikas: Statistikaamet.

14.01.2004. a võttis Euroopa Komisjon vastu määruse 60/2004/EÜ, mille järgi tuleb Euroopa Liiduga ühinemise päeva seisuga tavapäraselt säilitusvaru ületavad suhkruravad liitunud riigi kulul hiljemalt 2005. aasta 30. aprilliks (Euroopa Komisjon on oma 28.04.2005. a määrusega nr 651/2005 seda tähtaega pikendanud 30.11.2005. a) Euroopa Liidu siseturult kõrvaldada. Kui seda selleks ajaks pole tehtud, siis peab riik hiljemalt 2005. aasta 30. novembriks (Euroopa Komisjon on oma 28.04.2005. a määrusega nr 651/2005 maksete tegemise tähtaega pikendanud ning makseid tuleb teha neljas osas: 25% suurune osa kogusummast kantakse ühenduse eelarvesse hiljemalt 2006., 2007., 2008., 2009. aasta 31. detsembriks) maksma liidu eelarvesse summa, mis võrdub turult kõrvaldamata suhkrukoguse ja ajavahemikul 1. maist 2004. a kuni 30. aprillini 2005. a (Euroopa Komisjoni 28.04.2005. a määrusega nr 651/2005 on seda tähtaega pikendatud 30. novembrini 2005) liidu poolt suhkru suhtes kohaldatud

⁵ Eksporditoetuste suuruse määrab Euroopa Komisjon oma määrustega. Suhkru eksporditoetusi kehtestatakse vastavalt nõukogu määrusele 1260/2001 (suhkru turukorraldus) ja selle rakendusmäärustele. Toetuste määramise korraldus on reguleeritud peaaesjalikult nõukogu määrusega 565/80 (põllumajandustoodetele antavate eksporditoetuste ettemaksed) ja komisjoni määrusega 800/1999 (põllumajandustoodete eksporditoetuste süsteemi kohaldamise üksikasjalikud ühiseeskirjad).

⁶ Põllumajandusministeeriumi andmete kohaselt tuli 2003. aasta maist kuni 2004. aasta maini Eestisse imporditud suhkrust 87% Euroopa Liidu maadest, sh 36% Prantsusmaalt.

⁷ Välisministeeriumi ja Põllumajandusministeeriumi tellitud uuring (Varblane, U. jt. Eesti põllumajandustoodete hinnaerinevused Eestis ja Euroopa Liidus: prognoosid liitumisele ja -järgneva perioodiks. Tartu, 2002.)

suurima eksporditoetuse korrutisega. Määruse (60/2004) eesmärk oli hoida liidusisene suhkruturg liitumise järel stabiilsena ning vältida võimalust, et uute liikmesmaade ettevõtjad saavad liidusisestelt suhkrutehingutelt põhjendamatu kasumid (s.t liituvates maades luuakse tänu Euroopa Liidu poolt suhkru eksportijatele makstud toetustele odavalt suhkrut kokku ostes riigi sisetarbe seisukohast hinnatuna üleliigsed suhkrubarud, mis pärast liitumist vanadele liikmesmaadele vaheltkasuga tagasi müüakse).

Suhkru osas peetud läbirääkimised Euroopa Komisjoniga

Euroopa Liiduga peetud liitumisläbirääkimistel põllumajandusküsimustes (selle hulka kuulub ka suhkrutööstus ja -kaubandus) pööras Eesti peatähelepanu põllumajandussaaduste ja -toodete tootmiskvootidele, põllumajandussaaduste tootjatele ja töötlejatele makstavatele toetustele, veterinaar- ja fütosanitaarõuetele. Liitumiseelseks perioodiks saavutati Eestile eraldatud ekspordikvootide suurenemine ja Euroopa Liidu poolsetest tollidest loobumine Eesti kaupadele.

Suhkrüküsimused ei olnud esmatähtsad. Eesti küll soovis saada suhkrutootmise kvooti (75 000 tonni aastas⁸), kuid läbirääkimiste käigus loobus sellest taotlusest teiste Eestile tehtud mõõnduste kasuks, näiteks kokkulepped piima tootmiskvootide osas.

Eesti tõstas läbirääkimistel Euroopa Komisjoniga korduvalt ning tungivalt küsimuse eksporditoetuste maksmise lõpetamisest kõigi Euroopa Liidust Eestisse eksporditavate põllumajandussaaduste ja -toodete osas.⁹ Eelkõige peeti silmas kaupu, mis Eesti turul konkureerisid omamaiste kaupadega. Selles osas saavutas valitsus läbirääkimistel ka edu, näiteks sea- ja kanalihale, vorsti- ja lihatoodetele, juustule, kohupiimale, linnunudele ja õuntele lõpetati ekspordisubsiidiumide maksmine 1. juulist 2000 ning kõigile ülejäänud toodetele, v.a riis ja suhkur, 1. juulist 2002.¹⁰

Audiitoritele ei esitatud dokumente, millest oleks näha, et Eesti tõstas teravalt eraldi küsimusena suhkrueksporti toetamise lõpetamise veel enne liitumisläbirääkimiste lõpetamist. Euroopa Liidust imporditavale suhkrule eksporditoetuste lõpetamist taotleti alles 2003. aasta suvel-sügisel, kui hakati arutama meetmeid, mille abil võiks vähendada üleliigseks hinnatavate laovarude tekke ohtu. Audiitoritele antud selgitustest nähtub, et üleliigsete varude tekkele ja selle tagajärgedele Eesti ametnikud varem ei mõelnudki.

Euroopa Komisjon ei soostunud lõpetama liituvatesse riikidesse eksporditavale suhkrule ja riisile eksporditoetuste maksmist. Suhkrueksporti toetuse maksmise lõpetamise otsuse tegi Euroopa Komisjon 2003. aasta novembri lõpus (komisjoni 27.11.2003. a määrus nr 2078/2003 ja 03.12.2003. a määrus nr 2126/2003). Tulenevalt komisjoni määrusest 1290/2003 oli võimalik liidu liikmesriikidest subsideeritud hinnaga suhkrut Eestisse vedada kuni litsentside kehtivusaja lõppemiseni ehk tegelikult kuni 2004. aasta aprilli lõpuni, s.t kuni Eesti ühinemiseni Euroopa Liiduga.

Tagantjärele on peaaegu võimatu hinnata, milline oluks Euroopa Liidu eksporditoetuste maksmise lõpetamise mõju suhkrubarude kujunemisele Eestis. Tõenäoliselt oleks importijad leidnud teised riigid, kust suhkrut odavalt sisse vedada. Näiteks 2004. aasta aprillis toodi Valgevenest enam kui üheksa tuhat tonni suhkrut (tavapäraselt tarbitakse Eestis ühes kuus viis kuni kuus tuhat tonni) keskmise hinnaga 3,71 krooni kilo.

Hinnates Euroopa Liiduga läbirääkimistel osalenud Eesti asutuste ja isikute tegevust, tuleb silmas pidada ka asjaolu, et Eesti taotles endale erandeid mitmes riigi jaoks pikemas perspektiivis väga olulises küsimuses. Auditeeritute arvates ei olnud suhkru laovarude liiga suureks kujunemise tõkesta-

⁸ Vt www.vm.ee/est/euro/aken_prindi/2630.html, Eesti ja ELi seisukohad läbirääkimistel

⁹ Sellest annab tunnistust näiteks põllumajandusministri 19.09.2000. a komisjonile saadetud kiri nr 11-2-3/2124 Eesti ja EL vaheliste põllumajandussaaduste kaubanduse liberaliseerimise teise vooru esimese kohtumise kohta, komisjonis 19.12.01 koostatud memo AGR 034288, Põllumajandusministeeriumi 15.03.2002. a kiri nr 12.4-7/552 komisjonile. Ajavahemikul 1999–2002 on vähemalt neljal korral käsitletud EL assotsiatsiooninõukogus.

¹⁰ Põllumajandusministeeriumi andmed

mine see küsimus, mille osas edu saavutamise nimel pidanuks mõnes teises valdkonnas järeleandmisi tegema. Varude tekke küsimusi oleks Riigikontrolli arvates saanud tõenäoliselt edukalt reguleerida riigisiseste meetmetega.

Valitsuse rakendatud abinõud üleliigsete laovarude tekke vältimiseks

Põllumajandusministeeriumi juhid pidid juba 2000. aastal mitmete uurimuste põhjal mõistma, et tõenäoliselt püüavad ettevõtjad ja elanikud endale Euroopa Liiduga liitumise eel soetada tavapärasest suurema suhkruvaru.¹¹ Näiteks rõhutas tehtud uuringule tuginedes Tartu Ülikooli majanduse eriala õppejõud Urmas Varblane 2002. aasta kevadel, et “Suhkru hind on kõige tõsisem probleem, mille puhul Eesti valitsusel tasub kaaluda erinevaid käitumisvariante”. Et suhkur Eesti liitumisel Euroopa Liiduga oluliselt kallineb, sellest rääkisid ka Eesti massiteabevahendid palju juba alates 2000. aasta kevadest¹², väga aktuaalne oli see teema enne Euroopa Liiduga ühinemise referendumit 2003. aasta septembris. Ametnikud prognoosisid juba 2003. aasta sügisel, et tõenäoliselt on üleliigsetest laovarudest tingitud maksed Euroopa Liidu eelarvesse suured – vähemalt pool miljardit krooni.¹³

2004. aasta veebruari keskpaigani käsitleti probleemistikku – kuidas üleliigsete varude tekkimist takistada, ja kui need varud siiski luuakse, siis kuidas nendest tulenevaid riigi kulutusi vähendada – valitsuskabineti nõupidamistel kokku neljal korral. Kõne all oli neli võimalikku nn kaitsemeetet: 1) suhkrule tollimaksu kehtestamine, 2) suhkrule aktsiisimaksu kehtestamine, 3) maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadusesse üleliigsete varude soetamise keeldu sisaldava sätte lisamine koos karistusseadustikus selle nõude ignoreerijate suhtes sanktsioonide kehtestamisega, 4) üleliigsete laovarude maksustamine. Esimesest kolmest loobuti, 2004. aasta 29. jaanuaril toimunud kabineti-nõupidamisel otsustas valitsus minna üleliigsete laovarude maksustamise teed. Valitsuse istungile jõudis põllumajandusministeeriumi vastav eelnõu 2004. aasta 12. veebruaril, 25.02.2004 andis valitsus Riigikogule menetlemiseks üleliigse laovaru tasu seaduse eelnõu, millega sätestati ettevõtjate kohustus tasuda riigile üleliigseks hinnatud varude eest. 1. mail 2004 jõustuma pidanud seaduse kuulutas president välja 22.04.2004, s.t üheksa päeva enne Euroopa Liidu liikmeks saamist.

Üleliigseks hinnatud laovarude suurus ja nende kohta arvestatavad maksed Euroopa Liidu eelarvesse

Euroopa Komisjon oli sätestanud, et suhkru ülemäärase koguse kindlakstegemisel lähevad eelkõige arvesse ühinemiseelsele eelnenud aastal eelmiste aastatega võrreldes toimunud muutused imporditud ja eksporditud koguses. Liitunud riikide üleliigseks hinnatud varude suuruse pidi Euroopa Komisjon oma määrusega sätestama hiljemalt 2004. aasta 31. oktoobriks.¹⁴ Euroopa Komisjon lubas teha üleliigsete laovarude osas põhimõttelise otsuse 20. aprillil 2005, kuid lükkas otsuse tegemise tähtaja edasi 31. maile 2005.

Brüsselis 26.05.2005. a toimunud suhkroturu korralduskomitee istungil kinnitati ametlikult Eesti üleliigse suhkru koguseks 91 464 tonni (vt ka joonis 2¹⁵). Otsusest nähtub, et Euroopa Komisjon ei

¹¹ Varblane, U. Muutused Eesti väliskaubanduspoliitikas Euroopa Liiduga ühinemisel. Euroopa Kolledži loengud, vihik nr 2, Tartu, 2000, <http://ec.ut.ee/ec/doc/V2.pdf>, lk 21: “Euroopa Liiduga ühinemise järel ei ole enam võimalik importida suhkrut subsideeritud maailmaturu hinnaga ja selle tulemusena ühtlustub Eestis suhkru hind Euroopa Liidu omaga.”;

Varblane, U. jt. Eesti põllumajandustoodete hinnaerinevused Eestis ja Euroopa Liidus: prognoosid liitumiseelseks ja järgnevaiks perioodiks. Koondaruanne. Tartu, 2002;

PWP Partners. Euroopa liidu suhkurrežiim ja mõju Eestile. Tallinn, 2000;

Välisministeeriumi 10.04.2002. a pressiteade nr 48-E “Euroopa Liiduga ühinemine mõjutab toiduainete hindu vähe”: “Ainsa erandina tõuseb ELiga liitumise järel järsult suhkru hind, kuna ELiga liitumise järel kaob ELi ekspordisubsiidium ning väljastpoolt ELi pärit suhkrule kehtestatakse tollimaks. Seetõttu tõuseb suhkru hind prognoosi kohaselt 4,3 kroonilt kuni 10 kroonini ühe kilo kohta.”

¹² Suhkru hind tõuseb Euroopa Liiduga ühinemisel neli korda. – Eesti Ekspress, 23.03.2000.

Suhkru hind liitumisel ELiga kolmekordistub. – Eesti Päevaleht, 25.08.2000.

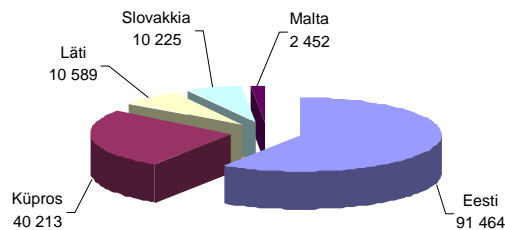
¹³ Ministeeriumidevahelise töörühma 22.10.2003. a koosoleku protokoll

¹⁴ Euroopa Komisjoni 14.01.2004 määrus (EÜ) nr 60/2004, artikkel 6, punkt 1

¹⁵ Euroopa Komisjoni 31.05.2005. a määrus (EÜ) nr 832/2005. Avaldatud Euroopa Liidu Teatajas L138, 01.06.2005.

arvestanud Eesti taotlust arvata kodumajapidamistesse ostetud suhkur üleliigse laovaru üldkogusest maha.

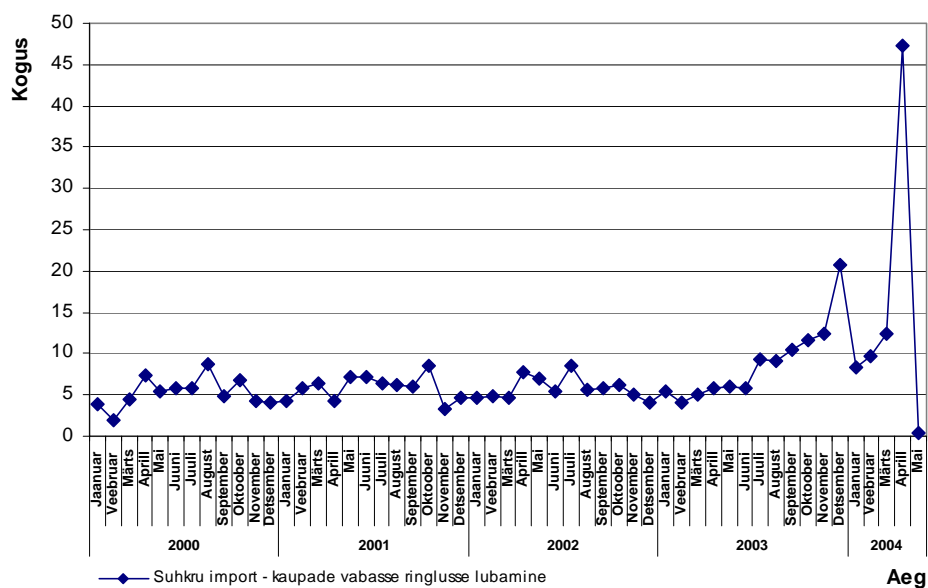
Joonis 2. Üleliigse suhkrumahu kogused Euroopa Liiduga liitumise hetkel riikide kaupa (tonnides)



Allikas: Euroopa Liidu Teataja L138, 01.06.2005.

Aastail 2000–2002 imporditi Eestisse aastas keskmiselt 70 000 tonni suhkrut. 2003. aasta maist 2004. aasta aprilli lõpuni imporditi 160 023 tonni suhkrut¹⁶, sh Euroopa Liidu päritolu 139 600 tonni, mis moodustab enam kui kahekordse tavapärase aastakoguse. Maksu- ja Tolliameti andmetel töid ettevõtjad ligikaudu kolmandiku sellest vahetult enne Euroopa Liiduga ühinemist, 2004. aasta aprillis. Ülevaate suhkrumahu impordist kuude kaupa 2000. aastast kuni 2004. a 1. maini annab joonis 3.

Joonis 3. Suhkrumahu import aastail 2000–2004 (maini), tuhandetes tonnides



Allikas: Maksu- ja Tolliamet.

2004. aasta 30. juulil esitas Põllumajandusministeerium Euroopa Komisjonile andmed suhkrumahu ekspordi, impordi, tarbimise ja varude kohta. Euroopa Komisjoni arvestuste kohaselt¹⁷ oli Eestis

¹⁶ Põllumajandusministeeriumi andmed. Kogus hõlmab Euroopa Komisjoni määruse 60/2004 kohaselt ka suhkrumahu- ja inuliini-suurupi koguseid, mille osakaal on tühine – 1–2%.

¹⁷ Euroopa Komisjoni 14.01.2004. a määrus (EÜ) nr 60/2004, artikkel 6

Euroopa Liiduga ühinemisel 1. mai 2004. a seisuga nn üleliigset suhkrut 91 658¹⁸ tonni. Põllumajandusministeeriumi hinnangul oli 28 590 tonni ulatuses normaalset ülekandevaru ületavaid varusid ettevõtjate ladudes ning ülejäänud 63 068 tonni ulatuses oli kas kasvanud elanikkonna tarbimine ja/või Euroopa Liiduga ühinemise eel Eestist mittekaubaliste kogustena deklareerimata välja veetud kogused.¹⁹ Põllumajandusminister teavitas oma 12.04.2005. a kirjas Euroopa Komisjoni, et Maksu- ja Tolliameti kontrollitulemuste põhjal lisandub ettevõtjate üleliigseks hinnatud suhkrubarude esialgsele kogusele (28 590 tonni) 20 337 tonni. Seega, elanikkonna arvele kantud üleliigseks peetava varu suurus väheneb 20 337 tonni võrra, olles 42 731 tonni.

Nn suhkrutrahvina peaks Eesti Euroopa Liidu eelarvesse maksma 1. juuni 2005. a seisuga ligikaudu 715 miljonit krooni²⁰. Auditi kontrolliaruande valmimise ajal oli Riigikontrollil teada, et Euroopa Komisjon peab tavapäraselt taset ületavaiks ka mitmete teiste toidukaupade varusid Eestis, kuid nende osas ei ole veel Euroopa Komisjoniga diskussiooni avatud. Põllumajandusministeerium on vaid Euroopa Komisjonile teatanud, kui suur on nende arvates piimapulbri ja või üleliigne varu. Näiteks või osas on tõenäoline rahalise nõude suurus ligikaudu 200 miljonit krooni. Põllumajandusministeeriumi hinnangul võib Euroopa Komisjon määrata Eestile põllumajandustoodete üleliigseid laovarusid kogustes, mille maksumus võib ületada miljard krooni, millest suhkru arvele langeb ca 70%.

Üleliigsete varude eest Euroopa Liidu eelarvesse tehtavate võimalike maksete korvamise võimalused

Ettevõtjate valduses olnud üleliigseks hinnatud suhkrukoguse pealt Euroopa Liidu eelarvesse maksta tuleva summa soovib riik koguda ettevõtjailt, tuginedes üleliigse laovaru tasu seadusele. Seaduse kohaselt pidi Põllumajandusministeerium hiljemalt 2004. aasta 31. oktoobriks koostama ettevõtjatele vastavad haldusaktid.²¹ Kui ettevõtjad üleliigseks hinnatud varusid turult 2005. aasta 30. novembriks²² (esialgne tähtaeg 30.04.2005. a²³) ei kõrvalda, peab Maksu- ja Tolliamet nende alusel arvutama ettevõtjaile laovaru tasu suuruse²⁴, mis tuleb riigieelarvesse kanda hiljemalt 2005. aasta 30. juuniks²⁵ (tõenäoliselt seda tähtaega pikendatakse; Riigikogu menetluses on üleliigse laovaru tasu seaduse muudatus).

Ministeerium on laovarude kohta koostanud 206 akti, neist otsust üleliigsete laovarude kohta sisaldab 47 akti, sh suhkru kohta 27, millega on üleliigseks hinnatud kokku 26 500 tonni suhkrut. Käesoleva aasta 1. juuni seisuga oli 17 ettevõtjat need haldusaktid kohtus vaidlustanud.²⁶ Seega pole selge, kui palju riik tegelikult ettevõtjatelt tasu üleliigsete laovarude eest kätte saab.

Peaminister Juhan Parts on öelnud, et valitsuse arvates ei ole Eesti elanike poolt varutud suhkrukoguse käsitlemine üleliigse varuna kooskõlas Euroopa Komisjoni määrusega nr 60/2004, Euroopa Liidu õiguse, Euroopa Kohtu praktika ning Euroopa Komisjoni poliitikaga eelnevate liitumiste puhul. Kui Euroopa Komisjon ka selle suhkrukoguse pealt liidu eelarvesse maksete tegemist nõuab, kaaluvat valitsus pöördumist selles küsimuses Euroopa Kohtu poole.²⁷

¹⁸ Põllumajandusministeeriumi andmetel hõlmab see kogus ka töödeldud toodetes olevat suhkrut. Euroopa Komisjoni andmed, esitatud 23. septembril 2004 suhkru korralduskomitees. Kümnest Euroopa Liiduga ühinenud riigist olid tavapärasest varust suuremad suhkrubarud kuues riigis; selliste varude kogumahust langes Eesti arvele 43,3 protsenti.

¹⁹ Esitatud arvanded on võetud peaminister J. Partsi 21.02.2005. a kirjast Euroopa Komisjoni presidendile.

²⁰ Põllumajandusministeeriumi arvestus

²¹ Üleliigse laovaru tasu seadus, § 10, lg 1 ja 4

²² Euroopa Komisjoni 28.04.2005. a määrus nr 651/2005

²³ Üleliigse laovaru tasu seadus, § 12 ja 13

²⁴ Üleliigse laovaru tasu seadus, § 14. Üleliigse laovaru tasu seadusest lähtuvalt esitas Põllumajandusministeerium Maksu- ja Tolliametile 2004. a novembri alguseks üleliigse laovaru suuruse määramise otsused, mille alusel amet esitas maksuteated 34-le üleliigset põllumajandustoodete (v.a suhkur) laovaru omanud ettevõttele kokku 89 mln krooni ulatuses. Põllumajandusministeeriumi poolt üleliigseks hinnatud suhkrubaru arvestuslik maksumus on 220 mln krooni. Euroopa Komisjoni potentsiaalselt nõudest on kaetud ca 310 mln krooni.

²⁵ Üleliigse laovaru tasu seadus, § 15 ja 16

²⁶ Põllumajandusministeeriumi andmed

²⁷ Peaminister J. Partsi vastus Riigikogu liikme H. Lenk'i arupärimisele Riigikogus 07.03.2005. a (vt ka lisa 14)

Liitumiseelsel perioodil ei olnud Vabariigi Valitsus arvestanud sellega, et kavandatavad meetmed peaksid aitama vältida ka elanike poolt suurte suhkrubarude loomist.²⁸ Riigikontrollile antud selgituste kohaselt ei osatud arvata, et need varud nii suureks võivad kujuneda. Samuti arvati (vt lisa 5), et kuna Euroopa Komisjon rääkis varudega spekulatsioonide vältimise abinõudest (nii on komisjoni määrustes nende eesmärk ka kirja pandud), siis elanike varude suurenemist riigile maksete määramisel arvesse ei võeta, sest elanike käes olevad varud ei ole spekulatiivsed varud. Ometi olid Euroopa Komisjoni ametnikud Eesti esindajatele selgitanud, et komisjon hakkab üleliigse varuna käsitlema ka liituvate riikide elanike varude juurdekasvu. Näiteks informeeris Eesti põllumajandusatašee Euroopa Liidu juures Põllumajandusministeeriumi 02.10.2003. a Euroopa Komisjoni esindajate antud selgitusest: "Iga kilo suhkrut – ka eratarbimises olev – mõjutab kogu EL suhkrubilanssi ja läbi selle eelarvet. Ei saa lubada üleliigsete varude tekkimist ühelgi põhjusel. Liikmesriigi vastutus, peate sellega ise toime tulema, kasutage ennetavaid meetmeid." Atašee võttis öeldu kokku nii: "Vastus tähendab seda, et isegi kui suhkur on eratarbimises, klassifitseerub ta üleliigseks [---] Eesti riik maksab selle kokkuvõttes kinni."²⁹ Põllumajandusministeerium edastas selle info kohe Rahandusministeeriumile. Kuigi põllumajandusminister seda valitsusele esitatud materjalides eraldi ei rõhutanud, nähtub Riigikontrollile antud selgitustest, et sellest komisjoni seisukohast pidid valitsuskabineti koosseisu kuulunud isikud teadlikud olema.³⁰ Valitsuskabineti nõupidamistel elanike poolt suhkrubarude loomise võimalusega seonduvaid küsimusi aga ei arutatudki.³¹

Auditi teostus

Audit korraldati 2005. aasta veebruaris-aprillis. Faktilise materjali kogumisel tehti koostööd Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonnaga, kes oli saanud rahandusministrilt analoogsisuga auditi ülesande, mis lähtus peaministri ettepanekust.

Auditi käigus analüüsiti ettepanekuid, mida ministeeriumid tegid Vabariigi Valitsusele 2003. aasta lõpul, 2004. aasta algul riigis põllumajandustoodete laovarude tekke vältimiseks, ja nende põhjendusi, tutvuti ministeeriumide ja ametnike kirjavahetusega selles küsimuses ning neid küsimusi käsitletud töörühmade protokollidega, samuti ka Euroopa Komisjoni ametnikega toimunud läbirääkimisi kirjeldavate dokumentidega. Küsitleti ametnikke, kes aitasid kujundada valitsuseliikmetel üleliigsete laovarude probleemistikus seisukohti.³² Küsimusi esitati ka isikuile, kes nende probleemide valitsuses käsitlemise ajal olid põllumajandus-, rahandus-, justiits- ja välisministri ametikohal.³³ Kaupade tolli- ja aktsiisimaksuga maksustamise küsimustes paluti eksperdiarvamus Tartu Ülikooli dotsendilt, õigusdoktor Lasse Lehiselt.³⁴

Käsitletud küsimused võib tinglikult jaotada järgmiselt:

- Kas üleliigsete laovarude loomise tõkestamiseks oluks võimalik rakendada tollimaksu?
- Kas üleliigsete laovarude loomise tõkestamiseks oluks võimalik rakendada kvoote?
- Kas üleliigsete laovarude loomise tõkestamiseks oluks võimalik rakendada aktsiisimaksu?

²⁸ Vt rahandusministri selgitus aruande lisas 5

²⁹ 02.10.2003. a suhkrukomitee eksperdigrupi koosoleku memo.

³⁰ Näiteks informeeris välisminister 27.01.2004. a kirjas nr 8.4/201 riigisekretäri, et kui Eesti esindajad tõstasid Euroopa Komisjoni ametnike ees küsimuse elanike loodavate varude maksustamisest, ei andnud komisjoni esindajad selles osas konkreetseid lubadusi, piirdudes väljendusega "on võimalik, et Eesti eriolukorda arvestatakse". Et üleliigsena läheb arvesse ka elanike varude kasv, sellest oli Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaat peaministrilt teavitanud juba 04.12.2003. a koostatud memos: "Kuigi eesmärk on spekulatsioonide vältimine, võtab komisjon trahvide arvestamisel arvesse ka üldist imporditaseme tõusu [---] Mitteametliku komisjoni info kohaselt käsitletakse ka toodete suures mahus kokkuostmist tarbijate poolt spekulatsioonina".

³¹ Selle küsimuse arutamine ei nähtu valitsuskabineti istungite kohta olemasolevaist dokumentidest (vt lisa 16), ja et seda ei arutatud, kinnitab ka toonane rahandusminister (vt aruande lisa 5).

³² Riigikontrollile antud selgitused on aruande lisades 8–12.

³³ Küsimused ja neile antud vastused on aruande lisades 4–7.

³⁴ Vt lisa 15

- Kas erinevate meetmete kaalumist ja probleemistikuga tegelemist saanuks alustada varem?
- Miks esitati üleliigse laovaru tasu seadus Riigikogule alles 2004. aasta 25. veebruaril, s.t ajal, kui Riigikogu tavalist töökorraldust arvesse võttes oli tõenäoline, et seadus võetakse vastu alles vahetult enne Eesti liitumist Euroopa Liiduga?
- Kas otsused, mis valitsus eelnimetatud protsessis tegi, tuginesid usaldusväärsetele ning otsustamiseks piisavatele andmetele ja prognoosidele?

Auditi kontrolliaruandele on lisatud sündmuste kronoloogia (vt lisa 1), materjalid, mis Põllumajandusministeerium esitas valitsuskabineti nõupidamistele, ja valitsuskabineti otsused (vt lisa 16) ning põllumajandusministri ja riigisekretäri vastused Riigikontrolli taotlusele tühistada juurdepääsupiirang nimetatud materjalidele (vt lisa 17 ja 18).

1. Tollimaksu rakendamise võimalus

Tollimaks on importimisel või eksportimisel kaupadelt võetav maks. Sisseveotollidega kaitstakse oma maa toodangut ja välditakse mittesoovitavate kaupade tulekut siseturule.³⁵ Sisseveotollid on kõrvuti sisseveokvootidega peamiseks vahendiks, mida riigid rakendavad riikidevahelise kaubanduse hoidmiseks teatavates piirides.

Tänapäeval on tollimaksude puhul üldtunnustatud nn kaitsetolli põhimõte, mille kohaselt võib tollimakse kehtestada ainult kodumaise tootja kaitseks või toetamiseks, mitte aga riigitulude kogumise eesmärgil.³⁶

Tollimaksu kehtestamise kord

Rahvusvahelistest lepingutest tulenevad nõuded

Euroopa Liiduga 1995. aastal sõlmitud ja 1998. aastal jõustunud assotsiatsioonilepinguga ehk Euroopa lepinguga³⁷ kohustus Eesti alates 1995. aasta 1. jaanuarist kaubavahetuses Euroopa Liidu maadega mitte rakendada uusi tollimakse ega teisi nendega samaväärse toimega impordimakse³⁸. Kokkuleppel assotsiatsiooninõukoguga oleks Eesti saanud piiratud arvule liidust pärinevatele põllumajandustoodetele kuni 31.12.1996. a siiski uusi tollimakse kehtestada.³⁹ Vajaduse korral võis assotsiatsiooninõukogu otsusega seda perioodi pikendada ühe aasta võrra, s.t kuni 31.12.1997. a.⁴⁰ Kuigi Euroopa Komisjon soovitas Eestil tollitariifid kehtestada, ei toetanud valitsus 1997. aasta detsembris Põllumajandusministeriumi vastavat ettepanekut.⁴¹

Assotsiatsioonileping sätestas Eesti õiguse rakendada oma siseturu kaitseks meetmeid juhul, kui mis tahes toodet imporditakse sellistes suurendatud kogustes või niisugustel tingimustel, et “see põhjustab või ähvardab põhjustada:

- tõsist kahju samalaadse või otseselt konkureeriva toote kodumaisele tootjale, ükskõik kumma Poole territooriumil, või
- tõsiseid häireid ükskõik millises majandussektoris või raskusi, mis võivad kaasa tuua piirkonna majandusolukorra tõsist halvenemist⁴².

Seda võinuks teha lepingus lubatud tingimusi ja protseduure järgides, s.t assotsiatsiooninõukogus kokku leppides.⁴³

Maailma Kaubandusorganisatsiooniga (WTO – *World Trade Organisation*) ühinemiseks alustas Eesti läbirääkimisi 1995. aastal. Läbirääkimiste üheks oluliseks teemaks olid tollitariifi maksimummäärad (suurimad tollitariifimäärad, mida riik võib pärast WTOga liitumist teiste WTO liikmesriikide suhtes

³⁵ Mereste, U. Majandusleksikon. Eesti Entsüklopeediakirjastuse AS, 2003, lk 230.

³⁶ Lehis, L. Maksuõigus. Tallinn, 2004.

³⁷ Euroopa Ühenduste ja nende liikmesriikide ning Eesti Vabariigi vaheline assotsieerumisleping, vt RT II 01.01.1995, 120

³⁸ Euroopa leping, artikkel 24

³⁹ Aule, A. Euroopa Liidu sõnaraamat. Interlex, 1999, lk 11: “Assotsiatsiooninõukogu on Euroopa Liidu ja kolmanda riigi vahel assotsiatsioonilepingu alusel asutatav nõukogu, mis koosneb mõlema poole esindajatest ja tegeleb assotsiatsiooniküsimustega”.

Euroopa leping. Alla kirjutatud 12.06.1995. a, art 109: “Käesoleva Lepingu rakendamise üle järelevalve teostamiseks asutatakse Assotsiatsiooninõukogu. Assotsiatsiooninõukogu tuleb kokku ministrite tasemel kord aastas ning kui asjaolud seda tingivad. Assotsiatsiooninõukogu uurib iga käesoleva lepingu raamistikust tulenevat olulist küsimust või teisi kahepoolselt või rahvusvaheliselt vastastikku huvipakkuvaid küsimusi.”

⁴⁰ Euroopa leping

⁴¹ Vabariigi Valitsuse 18.12.1997. a protokolliline otsus. Audiitorite märkus: Euroopa Komisjoni nõue oli, et tollitariife rakendatakse vaid nende toodete suhtes, mida Eestis toodetakse ja millele Euroopa Liidus rakendatakse toetuskeeme; suhkru Eestis ei toodetud.

⁴² Euroopa leping, artikkel 29

⁴³ Euroopa leping, artikkel 32

rakendada). 1990ndate teisel poolel ametis olnud valitsused viisid ellu liberaalset majanduspoliitikat, sh välismajanduspoliitikat, mis mõjutas ka neid läbirääkimisi. Kuna Eestis 1990ndate lõpus suhkru- tootmine puudus (polnud tööstust, mida perspektiivis kaitsta) ja valitsus oli huvitatud tarbijasõbralikust suhkruhinnast Eesti turul, loobus Eesti tollitariifimäärade maksimumi üle läbi rääkides võimalusest kehtestada Eestisse enim imporditud suhkrutüüpidele pärast WTOga liitumist tollimakse (Eestist sai WTO liige 13.11.1999).

Seega pidanuks Eesti kuni Euroopa Liiduga ühinemiseni lähtuma suhkrule tollimaksu kehtestamisel eelkõige kahest rahvusvahelisest lepingust (Euroopa leping ja WTO leping) ning lisaks neile mitme teise riigiga sõlmitud vabakaubanduslepingutest ning oma seadustest. Alates 1. maist 2004. a kehtib Eestis kõigile Euroopa Liidu riikidele ühine tolliseadustik.⁴⁴

Välisministeeriumist saadud selgituse kohaselt (vt lisa 9) hakkas WTO sekretariaat pärast seda, kui Eesti oli 2003. aasta aprillis allkirjastanud Euroopa Liiduga liituvate riikide ja liidu liikmesriikide vahelise liitumislepingu, mõningatel juhtudel käsitlema 01.05.2004. a liiduga liituvaid riike juba liitu (s.t ühte tolliliitu) kuuluvate riikidena. Nii olevat see olnud juhtudel, kui liituvad riigid pöördusid WTO poole omavaheliste kaubanduskonfliktide lahendamiseks. Kuna WTOs kuluvat liikmesriikide konfliktide lahenduse leidmiseks minimaalselt aasta, soovitanud WTO sekretariaat liituvatel riikidel konfliktid omavahel ära lahendada, sest WTO kaudu lahenduse saamise ajaks oleks riigid juba tõenäoliselt olnud Euroopa Liidu liikmed. Seetõttu pidas Välisministeerium teoreetiliselt võimalikuks eirata Eesti poolt WTOga liitumisel võetud kohustusi juhul, kui oleks õnnestunud Euroopa Komisjoniga saavutada kahepoolne kokkulepe tollimaksu kehtestamiseks Euroopa Liidust pärit suhkru impordile.

Välisministeerium oli erinevate põllumajandussaaduste ja -toodete impordi laiaulatusliku tollimaksuga maksustamise vastu, sest leidis, et väliskaubandusmeetmete laialdast kehtestamist üleliigsete laovarude tekke tõkestamiseks pole võimalik korrektselt põhjendada (põhjenduses poleks saanud viidata laovarude probleemile, kuna kaubandusõigus ei sisalda laovarude vastu võitlemisega seonduvaid sätteid). Välisministeerium pidas võimalikuks, et meetmete rakendamisega võinuks kaasnedagi teiste riikide vastumeetmed.⁴⁵ Samal seisukohal oli ka Rahandusministeerium. Samas ei välistanud Välisministeerium võimalust kehtestada üksikutele kaupadele, näiteks suhkrule tollimaks.

Riigisisene regulatsioon

Eesti tollitariifiseaduse vastuvõtmisel 1997. aastal ja enamsoodustusrežiimi tollimaksu seaduse vastuvõtmisel 1999. aastal lähtus Riigikogu rahvusvahelistes lepingutes sätestatust.

Tollitariifiseadus sätestas võimaluse rakendada imporditavate kaupade suhtes järgmisi enamsoodustusrežiimi meetmeid: enamsoodustusrežiimi tollitariifi, ühepoolse soodustollitariifi määra, välislepingus sätestatud soodustollitariifi määra ja eritollitariifi määra. Seadus lubas eritollitariifi rakendada kauba suhtes, mis pärineb riikidest, kes ei rakenda Eesti kauba suhtes ühte eelnimetatud enamsoodustusrežiimidest.⁴⁶ Eritollitariifi määraks sätestas seadus kahekordse enamsoodustusrežiimi tollitariifi määra, kuid mitte vähem kui 10 protsenti kauba tolliväärtusest. Eritollitariifi ülemmäära seadus ei sätestanud. Maksimaalne enamsoodustusrežiimi tollitariifi määr oli piiratud riigi rahvusvaheliste kohustustega, eelkõige WTOga ühinemisel fikseeritud tollitariifilagedega (Eestisse enim imporditud suhkrutüüpidele oli selleks 0%).

Enamsoodustusrežiimi (MFN – *Most Favoured Nation*) tollimaksu seaduse alusel suhkru impordile tollimaksu kehtestada ei saanud, sest selle seadusega ei olnud suhkrule MFN-tollitariifi kehtestatud (tingituna WTOga ühinemisel võetud kohustustest). Igasuguse tollitariifi kehtestamine Eestisse enim imporditud suhkrutüüpidele oluks vastuolus Eesti kohustustega WTO liikmesriikide ees.

⁴⁴ Nõukogu 12.10.1992. a määrus (EMÜ) nr 2913/92, millega kehtestati ühenduse tolliseadustik.

⁴⁵ Eesti kaubanduslääbirääkija 29.10.2003. a e-kiri Põllumajandusministeeriumi asekanclerile

⁴⁶ Tollitariifiseadus, § 14, RT I 1997, 78/79, 1321

Kuna aeg kehtestada tollitariifid Euroopa Liidu päritolu toodetele oli 2003. aastaks möödunud (Euroopa lepingu kohaselt saanuks seda teha kuni 01.01.1998), oleks tollitariifide kehtestamine liidust pärit suhkrule olnud vastuolus ka Euroopa lepinguga. Seega, tulenevalt nii WTO lepingust kui ka Euroopa lepingust ei olnud Eestil õigust suhkrule tollimaksu kehtestada.

Kui Euroopa Komisjoni nõusolek suhkrule tollimaksu kehtestamiseks oleks saadud, võinuks Riigikogu kehtestada suhkrule enamsoodustusrežiimi tollitariifimäära ja samal ajal ka eritollitariifimäära. Vastav kokkulepe oleks vormistatud Euroopa lepingu täiendusena assotsiatsiooninõukogus.

Suhkrule tollimaksu rakendamise üle toimunud arutelud

Esimeses mitteametlikus pöördumises Rahandusministeeriumi poole (aprillis 2003) tõstas Põllumajandusministeerium tollimaksu rakendamise küsimuse, nentides samas, et ilmselt pole see võimalik. Riigikontrollile antud selgituste kohaselt ei pidanud Välis- ja Rahandusministeerium seda võimalikuks tulenevalt Eesti riigi poolt sõlmitud välislepinguis võetud kohustustest.

Siiski ei loobunud Põllumajandusministeerium suhkrule tollimaksu kehtestamise soovist: 30.10.2003. a toimunud valitsuskabineti nõupidamisele esitatud ülevaates üleminekumeetmete kohta nimetas Põllumajandusministeerium üleliigsete laovarude vältimise ühe võimalusena sisseveetavate põllumajandussaaduste maksustamist (nimetamata, kas silmas peetakse tolli- või aktsiisimaksu kehtestamist). Valitsuskabinet ei teinud tollimaksude kehtestamise osas ei positiivset ega negatiivset otsust.

04.12.2003. a peaministrile adresseeritud memos märkis Riigikantslei Euroopa Liidu sekretariaat: “Kuigi Põllumajandusministeeriumi hinnangul on kaubanduspiirangute rakendamine suhteliselt komplitseeritud rahvusvaheliselt võetud kohustuste tõttu, on nii Välisministeerium kui ELS⁴⁷ seisukohal, et poliitilise tahte korral on see võimalik. Piirangud (kvoodid⁴⁸, mitte tollimaks) on võimalik kehtestada üpris kiiresti valitsuse otsusega, ent sellele peab eelnema Põllumajandusministeeriumi põhjalik analüüs mõjudest ettevõtjaile.” Sellest nähtub, et asjaomased asutused ei välistanud suhkrule tollimaksu kehtestamise võimalust täielikult veel ka detsembri algul.

Valitsuskabineti 11.12.2003. a nõupidamisele esitatud ülevaates informeeris põllumajandusminister valitsust, et Välisministeerium peab võimalikuks rakendada suhkru osas eritollitariifi. Kuigi Välisministeeriumi arvates oluks eritollitariifi rakendamine vastuolus WTO lepinguga, arvasid välisministeeriumi esindajad, et Euroopa Komisjon ei esitaks Eesti kohta kaebust WTO-le, küll aga võiks rakendada Eesti suhtes omapoolseid kaubandussanktsioone.

Valitsuskabinet otsustas, et üleminekumeetmete rakendamine on põhimõtteliselt vajalik ja et Põllumajandus-, Rahandus- ja Välisministeerium ning Riigikantslei peavad järgmiseks kabinetinõupidamiseks esitama ühised ettepanekud konkreetsete meetmete rakendamiseks.

17.12.2003. a teatas Välisministeeriumi asekanter Põllumajandus- ja Rahandusministeeriumile ning Riigikantsleile, et suhkrule saaks rakendada 10-protsendilist eritollitariifi, aga see võiks viia vastu-meetmete rakendamiseni Euroopa Liidu poolt. Kui valitsus kaubandusmeetmete rakendamist siiski vajalikuks peab, peavad sellele eelnema Välisministeeriumi konsultatsioonid Euroopa Komisjoniga.

18.12.2003. a toimunud valitsuskabineti nõupidamisele esitatud ülevaates ütles põllumajandusminister, et peab otstarbekaks kaaluda ka suhkru suhtes kaubanduspiirangute rakendamist, edastades samas Välisministeeriumi arvamus: kaubanduspiirangute rakendamine ei pruugi anda positiivseid tulemusi, vaid pigem tekitada probleeme kaubavahetuses; enne meetmete rakendamist peab igal juhul konsulteerima Euroopa Komisjoniga. Valitsuskabinet otsustas, et Välisministeerium peab koos Põllumajandusministeeriumiga 20. jaanuariks esitama valitsusele konkreetsed ettepanekud suhkrule kaubanduspiirangute rakendamiseks.

⁴⁷ Riigikantslei Euroopa Liidu sekretariaat

⁴⁸ Aule, A. Euroopa Liidu sõnaraamat. Interlex, 1999, lk 78. Majanduskontekstis tähendab kvoot toodete kogust, mida teataval riigil või ettevõtjal lubatakse toota, importida või eksportida, ning see määratakse kindlaks ajaks.

Audiitoritele selgitati Välisministeeriumis, et Euroopa Komisjoni ametnikega peetud mitteametlikel konsultatsioonidel polnud komisjon nõus tollimaksu kehtestamisega liidu päritolu suhkrule. Ametlikke konsultatsioone ei peetud ega taotletudki, sest ametlike konsultatsioonide kokkukutsumine võtnuks 1–2 kuud aega ning aja kokkuhoiu eesmärgil eelistati mitteametlikke konsultatsioone, kuid neid ei protokollitud. Välisministeeriumi arvates võinuks kõne alla tulla kokkulepe tollimaksu ajutisest rakendamise, s.t et tolli oleks lubatud rakendada ajutiselt kas kokkuleppe allkirjastamise hetkest või mingist kindlast kuupäevast alates.⁴⁹

21.01.2004. a kohtusid Eesti põllumajandusatašee ja alalise esinduse nõunik⁵⁰ suhkru kaitsemeetmete küsimuses Euroopa Komisjoni põllumajanduse ja kaubandusdirektoraadi töötajatega. Riigikontrollile Välisministeeriumis antud selgituse kohaselt oli see esimene ja ainuke kord, kui enne Euroopa Liiduga liitumist komisjoni töötajatega selles küsimuses kohtuti. Sellele olevat eelnenud kontaktid elektronkirjade ja telefoni teel. Eelnimetatud Välis- ja Põllumajandusministeeriumi esindajad olevat teinud komisjonile ettepaneku sõlmida kahepoolne kokkulepe, mis lubanuks Eestil rakendada Euroopa Liidu päritoluga suhkrule “kõrgema tollimaksu, kui seda on Eesti tollitariifiseaduse §-s 14 nimetatud 10%”.⁵¹

Selle kohtumise kohta Põllumajandusministeeriumisse ja Välisministeeriumisse saadetud elektronkirjas edastasid Eesti esindajad Euroopa Komisjoni seisukoha: komisjon on kaitsemeetmete rakendamise vastu, kuna see on paar kuud enne liitumist poliitiliselt ebasoovitav, võib viia teiste ELiga liituvate riikide poolt vastumeetmete rakendamiseni ega ole kooskõlas Euroopa lepinguga. Eesti esindajad selgitasid, et Eesti peamiseks probleemiks on kodumajapidamistes olev suhkur, mis statistiliselt kajastub üleliigse varuna, aga mida ei ole võimalik maksustada. Selgitati ka, et muud riigisisemed võimalused (suhkruaktsiis) ei ole ajapuudusel võimalikud. Vastuseks Eesti esindajate väidetele, et meetmeid ei jõuaks enam rakendada, viitasid Euroopa Komisjoni esindajad DG AGRI peadirektori kirjale 2003. aasta augustist liituvate riikide esinduste juhtidele Brüsselis⁵², milles juhiti liituvate riikide tähelepanu suhkruga tekkida võivatele probleemidele, soovitati neil rakendada meetmed spekulatiivsete varude tekkimise takistamiseks ning teavitada suhkrutarnivaid ettevõtteid neid ohustavatest riskidest. Auditeerimisel väitsid Põllumajandus- ja Välisministeeriumi esindajad, et nad pole seda kirja näinud.⁵³ Komisjoni võimalikke vastumeetmeid tolli rakendamisele polevat sel kohtumisel Välisministeeriumi kinnitusel arutatud, kuna komisjoni sõnutsi sõltuvat need Eesti sammudest.

Eesti kaubandusatašee teatas 13.02.2004. a Euroopa Komisjoni põllumajanduse peadirektoraadile, et Eesti valitsus otsustas loobuda kaitsemeetmete rakendamisest Euroopa Liidust imporditava suhkru suhtes (Välisministeeriumi ametnike selgituse kohaselt tehtud seda vastuseks Euroopa Komisjonilt laekunud vastavasisulisele küsimusele). Põllumajandus- ja Välisministeeriumi ametnike väitel ei ole valitsuse või valitsuse liikme kirjalikku otsust kaitsemeetmete rakendamisest loobumise kohta vormistatud. Põllumajandus- ja Välisministeeriumis audiitoritele antud selgituse kohaselt said ametnikud teha vaid sellise järelduse, sest valitsuskabinet hoidus tegemast otsust suhkruiimpordi tõkestamiseks tollimaksude abil. Komisjonile edastatud teate tekst kirjutati Välisministeeriumis.

Peaministri selgituse kohaselt ei olnud suhkrutollide kehtestamine võimalik, sest Euroopa Komisjon olevat andnud mõista, et tollide kehtestamine liikmesriikide suhtes tooks kaasa sanktsioonid kõikidele

⁴⁹ Assotsiatsioonileping nägi ette võimaluse, et kui komisjon oleks Eestiga tolli kehtestamise osas kokku leppinud, võinuks Eesti tolli rakendada ajutiselt, kas alates kokkuleppe allkirjutamise hetkest või alates mingist kindlast kuupäevast; tolli rakendamine olnuks võimalik kuni selle kohta assotsiatsiooninõukogu eitava seisukoha saamiseni või Eesti liitumiseni Euroopa Liiduga.

⁵⁰ Eesti Vabariigi alaline esindus Euroopa Liidu juures

⁵¹ Välisministri 27.01.2004. a kiri nr 8.4/201 riigisekretärile

⁵² DG AGRI peadirektori J. M. Silva Rodriguez'i kiri, vt lisa 2.

⁵³ Välisministeeriumi arvates pidanuks nimetatud kiri Eesti alalisse esindusse saabudes liikuma põllumajandusatašeele ja temalt Põllumajandusministeeriumi. Eesti alalisse esindusse saanud post jaotatakse valdkondade kaupa, mistõttu Välisministeerium seda ei saanud. Eesti alalisest esindusest öeldi, et see kiri on saadetud faksi teel Põllumajandusministeeriumi eurokoordinatsiooni büroole.

Eestist Euroopa Liidu turule eksporditavatele põllumajandustoodetele, mistõttu võimalik majanduslik kahju oluks suurem kui võimalikud maksed Euroopa Liidu eelarvesse.⁵⁴

Riigikontrolli arvamus suhkrule tollimaksu rakendamise loobumise kohta

ELi päritolu suhkrule tollimaksu kehtestamine ilma Euroopa Komisjoni nõusolekuta oluks vastuolus Eesti rahvusvaheliste lepingutega.

Tollimaksu ühepoolne kehtestamine oleks võinud tingida Euroopa Liidu poolsed vastumeetmed, mille sisu ja võimalikku ulatust pole võimalik prognoosida.

Riigikontroll ei nõustu Rahandus- ja Välisministeeriumi selgitustega, et läbirääkimiste algatamist Euroopa Komisjoniga raskendas ka vastavate Euroopa Komisjoni määruste hiline vastuvõtmine. Et suhkru üleliigsed varud maksustatakse, selles ei saanud kahtlust olla (nii tehti juba eelmises Euroopa Liidu laienemisvoorus 1995. aastal).

Rahandusminister (Taavi Veskimägi) on arvamusel, et kui tollimaks suhkrule oleks kehtestatud 2004. aasta algusest, poleks see varude kujunemisele mõjunud, sest siis oleks varud varem Eestisse toodud.⁵⁵ See on väide, mida on raske tõestada ja raske ümber lükata. Kui imporditava suhkru hind oleks kas tolli või aktsiisiga 2004. aasta algusest tõstetud Euroopa Liidus kehtinud tasemeni, oleks olnud tõenäoline, et 2004. aasta alguses poleks suhkrut Eestisse olulisel hulgal imporditud, oleks tarbitud varem varutat, s.t aastavahetuseks loodud varud poleks mitte kasvanud, vaid kahanenud.

Riigikontroll nõustub rahandusministri seisukohaga, et kui Eesti oleks otsustanud kehtestada tollimaksu Euroopa Liidust pärit suhkrule, pidanuks selle kehtestama juba 2003. aasta alguses.

Kui Eesti olekski saavutanud Euroopa Komisjoni nõusoleku kehtestada liidu päritolu suhkrule tollimaks, ei oleks Eesti saanud kehtestada tollimaksu WTO liikmetele väljastpoolt Euroopa Liitu, s.t Eesti turg oleks jäänud avatuks kolmandatest riikidest pärit odavale suhkrule. Kui suures ulatuses oleks sealt suhkrut sisse veetud, seda on raske hinnata.

Suhkrutoll kehtestamiseks pidanuks vastu võtma vastava seaduse. See tähendab, et suhkrutoll kehtestamise riigisisese protseduurid ja selleks kuluv aeg oleks olnud sarnased aktsiisimaksu kehtestamisega. Kokkuvõttes oleks tolli kehtestamisele siiski rohkem aega kulunud, sest eelnevalt pidanuks saavutama vähemalt Euroopa Komisjoni nõusoleku.

Eritollitariifi sai Eesti kehtestada vaid nendele kaupadele, millel enamsoodustusrežiimi tollimaksu-määr (MFN) oli olemas. Välisministeeriumi arvates tohtinuks valitsus siiski kehtestada suhkrule 10-protsendise eritollitariifi (miinimummäär enamsoodustusrežiimi tollimaksuseaduse kohaselt oli 0%). Välisministeerium tõlgendas Eesti tollitariifiseadust selliselt, et eritollitariifi maksimummääraks tohib kehtestada 10 protsenti⁵⁶ (s.t ministeeriumi arvestuse kohaselt oluks tollimaks suhkru 4-kroonise sisseostuhinna puhul 40 senti ning selle summa lisandumine suhkru hinnale poleks suhkru importimist mõjutanud). Välisministeeriumi seadusetõlgendus ei olnud õige⁵⁷, millest Riigikontroll järeldab, et ministeeriumi ametnikud ei teinud endale tollitariifi seaduses sätestatud selgeks.

Riigikontrolli arvates oli Välisministeeriumi ametnike positsioon suhkrutoll rakendamise suhtes ratsionaalne: nad teadsid, et sõlmitud välislepingutega vastuollu minemata poleks saanud Eesti kehtestada suhkrule tollimaksu.

⁵⁴ Peaminister J. Partsi vastus Riigikogu liikme H. Lenk'i arupärimisele 03.07.2005. a (vt lisa 14)

⁵⁵ Vt lisa 5

⁵⁶ Välisministeeriumi 27.01.2004. a kiri nr 8.4/201 riigisekretärile

⁵⁷ Välisministeeriumi seadusetõlgendusega ei nõustunud Rahandusministeeriumi ametnikud, sellega polnud nõus ka Riigikontrolli nõustanud ekspert (vt lisasid).

2. Kvootide rakendamise võimalus

Kõrvuti tollidega rakendatakse väliskaubandusmeetmetena ka kvote. Kvoot on riiklikult normeeritud kaubakogus, mille importimise või eksportimise suhtes kehtivad kas kitsendused või soodustavad tingimused.

Mahulisi kvote (kaupadele maksimaalse lubatava sisseveomahu kehtestamist) kasutavad riigid impordi piiramiseks mittetariifse kaubandustõkkena.⁵⁸ Koguselised piirangud ehk mahukvoodid on kõige äärmuslikumad ja radikaalsemad väliskaubanduse piiramise meetmed. Eestil kui WTO liikmel ei ole lubatud teistele WTO liikmetele mahulisi kvote kehtestada (see oli lubatud enne 1986. aastat, s.o enne WTO Uruguay põllumajanduslääbirääkimiste vooru).

Lisaks on võimalik rakendada ka tariifikvote, kuid see meede ei vähenda üldjuhul kauba importimist. Tariifikvoodid ei ole turukaitsemeede, sest nende rakendamine tähendab, et teatud importijatel lubatakse teatud kaupa teatud kogustes importida tavalisest madalama tollitariifi määraga. Kui kindlaks määratud kogus toodet on riiki sisse veetud, soodustus lõpeb ja rakendub tavaline tollimaks.

Auditi käigus kogutud materjalidest ja Riigikontrollile antud selgitustest nähtub, et suhkru liigsete varude tekke takistamise võimalike meetmetena arutati nii mahuliste kui ka tariifikvootide kehtestamist. Näiteks valitsuskabineti 11.12.2003. a nõupidamisele esitatud ülevaates informeeris põllumajandusminister valitsust, et Välisministeerium peab suhkrule mahukvootide ning tariifikvootide rakendamist keeruliseks vastava riigisisese haldamissüsteemi puudumise tõttu.

Auditi käigus väitsid Põllumajandus- ja Välisministeeriumi esindajad, et arutusel oli tariifikvootide rakendamine; Rahandusministeeriumi selgituse kohaselt arutati mahuliste kvootide kehtestamist. Selline erinev tõlgendamine näitab, et ministeeriumid said meetme olemusest erinevalt aru.

Tariifikvootide kehtestamine oluks mõeldav üksnes Euroopa Komisjoni nõusolekul, sest Eesti ja Euroopa Liidu vahel sõlmitud Euroopa leping keelas koguseliste piirangute rakendamise. Kuna Eestis polnud suhkrutolli kehtestatud, ei olnud suhkru tariifikvootide rakendamise arutamisel mõtet. Miks seda üldse ministeeriumides käsitleti ja miks selgitati valitsusele, et tariifikvootide rakendamine oluks riigisisese haldamissüsteemi nõrkuse tõttu keeruline, auditeerimisel ei selgunud.

Suhkrule mahukvootide kehtestamiseks oleks tulnud Eestil pidada läbirääkimisi eelkõige Euroopa Komisjoniga. Sisuliselt oluks kvootide kehtestamise protseduur sama mis suhkrule tolli kehtestamisel. Kvootide rakendamine eeldanuks tugevat eeltööd (vastava seaduse koostamine ja vastuvõtmine, kvootide rakendusmehhanismi loomine jm), ka nõudnuks kvootide haldamine administratiivset võimekust selles valdkonnas.⁵⁹ Iseseisvuse taastamise järel pole Eesti kaupade impordile kvote rakendanud.

Veel 2003. aasta detsembri algul olid Välisministeerium ja Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaat arvamisel, et poliitilise tahte korral oleks valitsuse otsusega saanud suhteliselt kiiresti kvote rakendada.⁶⁰ Rahandusministeerium suhkrukvootide kehtestamist ei toetanud. Materjalides, mis Põllumajandusministeerium esitas valitsuskabineti nõupidamistele, kvootide rakendamist väliskaubandusmeetmena ei pakutud.

Riigikontrolli seisukoht kvootide kehtestamise kohta

Riigikontrolli arvates ministeeriumid kvootide probleemistikuga tõsiselt ei tegele. Loobumist kvootide kehtestamisest peab Riigikontroll põhjendatuks, kuna see oleks sarnaselt tollimaksu kehtestamisega läinud vastuollu rahvusvaheliste lepingutega.

⁵⁸ Mereste, U. Majandusleksikon. II kd. Eesti Entsüklopeediakirjastus, 2003, lk 254, 372.

⁵⁹ Välisministeeriumis audiitoritele antud selgitused, vt lisa 9

⁶⁰ Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadi 04.12.2003. a memo peaministrile

3. Aktsiisimaksu rakendamise võimalus

Aktiisimaks on kaupadelt võetav kaudne maks, mida rakendatakse tarbimise reguleerimiseks ja riigieelarve tulude saamiseks.⁶¹ Aktiisimaks on tarbimismaks, sest see arvestatakse kauba hinna hulka ning maksukandjaks on kauba lõppostjad. Aktiisimaksu võetakse toodete müügi või valmistamise eest tavaliselt ootuses, et see tekitab toote hinna tõusu, nii et maks kandub edasi lõppostjale.⁶²

Kui tollimaksu eesmärgiks on maksustada kaupade importi või eksporti, et anda sel viisil eeliseid kodumaisele tootjale, siis aktiisi eesmärgiks on maksustada konkreetse kauba tarbimist, sõltumata kauba päritolust, s.t et Eestis toodetud ja Eestisse imporditud kaubad maksustatakse aktiisiga ühtemoodi.⁶³

Aktiisimaksu kehtestamise kord

Aktiisimaks nagu kõik teisedki riiklikud maksud tuleb kehtestada seadusega. Maksukorralduse seadus sätestab aktiisimaksu ühena riiklikest maksudest.⁶⁴

Eesti kuulumine WTOsse alates 1999. aastast ega välislepingutega (Euroopa leping 1995, Euroopa Liiduga ühinemise leping 2003) võetud kohustused ei oleks takistanud suhkrule aktiisimaksu kehtestamist.

1995. aastal sõlmitud Euroopa lepingus oli küll säte, mille kohaselt lepinguosalistel kohustusid hoiduda igasugustest sisemise fiskaalse iseloomuga meetmetest ja tegevustest, mis otseselt või kaudselt diskrimineerib ühe poole tooteid teise poole territooriumilt pärinevate sarnaste toodete suhtes⁶⁵, kuid kuna Eestis suhkrut ei toodetud (ega toodeta), ei oleks saanud Riigikontrolli arvates suhkrule aktiisi kehtestamist käsitleda Euroopa Liidu toodete diskrimineerimisena Eestis.

Arutelud suhkrule aktiisimaksu rakendamise üle

Põllumajandusministeerium tõstas korduvalt suhkrule aktiisimaksu kehtestamise küsimuse nii teiste ministeeriumidega üleliigsete laovarude teema aruteludes kui ka valitsuskabinetis, sest nägi aktiisis universaalset võimalust tõsta suhkru siseturu hind Euroopa Liidu maadega samale tasemele (s.t aktiisi pidanuks olema Euroopa Liidus makstava eksporditoetuse tasemel, s.o 8 kuni 9 krooni), et muuta seeläbi üleliigsete suhkruvarude soetamine mõttetuks.

2003. aasta oktoobri algul teatasid Rahandusministeeriumi ametnikud Põllumajandusministeeriumi kolleegidele, et suhkrule aktiisimaksu kehtestamine ei ole nende hinnangu kohaselt realistlik, kuna selleks tuleks teha eraldi seadus.⁶⁶ Seaduse tegemine ja jõustamine on aga aeganõudev – seadus jõustuks tõenäoliselt liiga hilja ega mõjutaks oluliselt suhkruvarude kujunemist.

22.10.2003. a tõstas Põllumajandusministeerium suhkrule aktiisi kehtestamise küsimuse nõupidamisel, millel osalesid ka Rahandusministeeriumi ja Välisministeeriumi ametnikud.

Valitsuskabineti 30.10.2003. a nõupidamiseks esitas põllumajandusminister materjalid, kus informeeris valitsuse liikmeid üleminekumeetmetest põllumajandussaaduste ja -toodete kaubanduses seoses Eesti ühinemisega Euroopa Liiduga. Aktiisimaksu kehtestamist ta ei käsitleanud.

⁶¹ Eesti Vabariigi aktiisimaksu seadus, § 1

⁶² Mereste, U. Majandusleksikon. I kd. Eesti Entsüklopeediakirjastus, 2003, lk 35.

⁶³ Lehis, L. Maksuõigus. Tallinn, 2004.

⁶⁴ Maksukorralduse seadus, § 3 lg 3 punkt 7.

Eesti aktiisimaksu seadus kehtestati 1990. aastal, see kehtis 1993. aastani ja sellega kehtestati aktiisimäärad alkoholsetele jookidele ning karusnahkadele. Praegu on aktiisid Eestis kehtestatud kahe seadusega – ühega alkoholile, tubakale ja kütusele ning teise seadusega pakenditele.

⁶⁵ Euroopa leping, artikkel 25

⁶⁶ Rahandusministeeriumi e-kiri Põllumajandusministeeriumi asekanclerile 07.10.2003. a

Novembri algul teatas rahandusminister Põllumajandusministeeriumile, et “tulenevalt välislepingutest ei ole aktsiisi võimalik kehtestada [---]. Sellise tegevusega riikuks Eesti kõikides enda väliskaubanduslepingutes fikseeritud kohustust, mille kohaselt “ei tohi lepinguosaliste vahelises kaubavahetuses kehtestada impordile ühtegi uut tollimaksu või sarnase toimega maksu””.⁶⁷

Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaat koostas peaministrile 04.12.2003. a memo, kus märgib, et Põllumajandusministeerium peab vajalikuks kehtestada suhkrule aktsiis, kuid sekretariaat peab selle meetme rakendamist ebarealistlikuks, kuna selleks vajalik õigusaktide muutmine on aeganõudev ja aktsiisi rakendamine ei sobi kokku Eesti majanduspoliitikaga.

Valitsuskabineti 11.12.2003. a nõupidamiseks esitas põllumajandusminister ülevaate, kus pidas vajalikuks kehtestada suhkrule aktsiis. Ülevaates konstateeris ta, et Rahandusministeerium ei pea aktsiisi rakendamist otstarbekaks, kuna maksu rakendamisperiood oleks suhteliselt lühike (eeldatavalt märtsist maini). Põllumajandusministeeriumi koostatud valitsuskabineti nõupidamise otsuse eelnõus ja nõupidamise kokkuvõttes, kus fikseeriti seal otsustatu, aktsiisiga seonduvaid otsuseid ei ole.

12.12.2003. a Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadis toimunud nõupidamisel (vt lisa 13), millel osalesid Põllumajandus-, Rahandus- ja Välisministeeriumi ametnikud, otsustati aktsiisimaksu rakendamisest loobuda. Valitsuskabineti 18.12.2003. a nõupidamiseks põllumajandusministri esitatud materjalides aktsiisi rakendamisest enam juttu ei olnud.

Riigikontrollile antud selgituste kohaselt ei pidanud Rahandusministeerium 2003. aasta sügisel otstarbekaks suhkrule aktsiisimaksu kehtestamise problemaatikaga tegeleda, kuna ametnike hinnangu kohaselt kulunuks aktsiisimaksu kehtestamise seaduse eelnõu väljatöötamisele ja seadusena jõustamisele nii palju aega, et aktsiisi kehtestamine poleks tegelikult suhkruvarude kujunemist mõjutanud. Ka oluks ministeeriumi ametnike arvates aktsiisimaksu kehtestamine ebaõiglane ja ebaproportsionaalne meede, sest Eesti eesmärk oli minimeerida spekulatsioon, ent aktsiis oleks kehtinud kõigile ega oleks eristanud spekulante. Seega oleks pidanud aktsiisi maksuma ka need, kellele üleliigset laovarude ei olnud. Rahandusministeerium käsitles suhkrule aktsiisimaksu kehtestamist karistusmeetmena. Karistus peaks aga kehtima vaid spekulantidele. Riigikontrolli arvates saanuks suhkru aktsiisiga maksustamisega lähendada Eestis kehtivat suhkru hinda Euroopa Liidu hinnatasemele, mille tulemusel oluks suure hulga varude loomine mõttetu.

Toonane rahandusminister selgitas Riigikontrollile, et aktsiisi kehtestamine ei oleks ära hoidnud suurte suhkruvarude kogumist, vaid oleks seda pigem stimuleerinud, sest aktsiisi kehtimise korral ei oleks riigil võimalik võtta üleliigse laovarude tasu. Riigikontrolli arvates ei oleks suhkrule aktsiisimaksu kehtestamine välistanud üleliigsete laovarude maksustamist.

Toonase peaministri selgituse kohaselt⁶⁸ ei oleks aktsiisi kehtestamine andnud oodatud tulemust, kuna “aktsiisimaksu kehtestamine on pikk protsess ja seetõttu oleks suhkru kokkuostmine alanud varem ja seda vältida ei oleks õnnestunud. Samas oleks niisugune samm avaldanud väga selget mõju suhkru sisaldavaid tooteid tootvatele ettevõtetele ning majanduslikud negatiivsed mõjud oleksid kujunenud suuremaks kui aktsiisimaksust saadav kasu”. Sellest selgitusest võib teha järelduse, et aktsiisimaksu kehtestamata jätmise otsus oli paljuski tingitud ettevõtjate vastuseisust. Arusaadavalt pidas valitsus väga oluliseks ka võimalikku avalikkuse reaktsiooni, seda näitab peaministri öeldu: “...no milline riik hakkaks kehtestama oma inimestele maksu, mis tõstaks hinna kohe kolmekordseks”.⁶⁹

Põllumajandus- ja Rahandusministeeriumi esindajate selgituste kohaselt ei olnud riigiasutustes arvestusi ettevõtjate konkurentsivõime võimaliku halvenemise ning sellega neile ja riigile kaasneva võiva majandusliku kahju suuruse kohta.

⁶⁷ Rahandusministeeriumi 06.11.2003. a kiri nr V-1/12727

⁶⁸ Peaminister J. Partsi vastus Riigikogu liikme H. Lenk'i järelepärimisele 07.03.2005. a (vt lisa 14)

⁶⁹ Ülaver, R. Ekspeaminister Juhan Parts: lapsik jutt. – Äripäev, 21.04.2005. Endise peaministri J. Partsi selgitus.

Riigikontrolli arvamus suhkrule aktsiisimaksu kehtestamisest loobumise kohta

Suhkrule aktsiisi kehtestamine ei oleks olnud vastuolus Eesti seadustega ega rahvusvaheliste lepingutega. Küll aga oleks see 2003. aasta lõpus olnud vastuolus toonaste valitsusparteide koalitsioonilepingus deklareerituga. Koalitsioonilepingu osas “Eelarve ja maksupoliitika” oli kirjas, et “Üldjuhul [...] õigusaktide muudatused, mis oluliselt mõjutavad majanduskeskkonda ning elanikkonna maksustamist ja muid kohustusi riigi ees, ei hakka kehtima enne 12 kuu möödumist muudatuse vastuvõtmisest”.⁷⁰

Teoreetiliselt saanuks aktsiisimaksu seaduse vastu võtta kahe-kolme nädalaga. Riigikogu kodukorra seaduse analüüsist nähtub, et kui valitsuse moodustavad Riigikogus enamuses olevad erakonnad ja kui valitsuskoalitsioon on mingi maksu kehtestamises ühel meelel, on uut maksu sätestav seadus võimalik Riigikogus vastu võtta ja jõustada kahe-kolme nädalaga või isegi kiiremini.

Aktsiisi rakendamisest loobuti eelkõige Rahandusministeeriumi vastuseisu tõttu.

Põllumajandusministeerium rõhutas valitsuse kabinetinõupidamistele esitatud dokumentides korduvalt asjaolu, et Vabariigi Valitsuse seaduse kohaselt kuuluvad maksu- ja tollipoliitika kavandamine ning elluviimine, aga samuti majandusanalüüs ja -prognos Rahandusministeeriumi pädevusse. Kuigi Põllumajandusministeerium uskus, et aktsiisi rakendamine võinuks vältida või vähemalt pidurdada liigse varu loomist, ja teadis, et vaid aktsiisi kehtestamine mõjutaks elanikkonna suhkruste, ei tõstatanud põllumajandusminister aktsiisi kehtestamise küsimust valitsuskabinetis piisava teravuse ja järjekindlusega ega nõudnud vastava ettepaneku arutamist Vabariigi Valitsuse istungil.

Kui valitsus oleks algatanud aktsiisiseaduse väljatöötamise juba oktoobris 2003, kui põllumajandusminister selles küsimuses esimest korda (mitteametlikult) rahandusministri poole pöördus, jõudnuks aktsiisi kehtestada 2003. aastal. Kui seda oleks tehtud 2003. aasta neljandas kvartalis, võinuks seeläbi vähendada liigsete suhkrubarude moodustamise riski. Aktsiisi kehtestamine viimastel liitumiseelsetel kuudel ei oleks tõenäoliselt varude kujunemist enam oluliselt mõjutanud.

Riigikontroll nõustub peaministri ja rahandusministri arvamusel, et suhkrule aktsiisimaksu kehtestamise eel oleks suhkru import arvatavasti oluliselt suurenenud. Kui aktsiisimaksu kehtestamise seaduse eelnõuga oleks samal ajal menetletud ka üleliigsete laovarude maksustamist sätestava seaduse eelnõu (vt aruande järgmine osa), ei oleks ettevõtjad tõenäoliselt loonud endale nii suuri varusid, mis praeguste hinnangute põhjal on tekkinud. Riigikontrolli arvates ei olnud aktsiisi kehtestamata jätmine piisavalt põhjendatud. Kuigi aktsiisi kehtestamine ei oleks olnud parim lahendus, oleks see tõenäoliselt suhkru sissevedu vähendanud.

⁷⁰ Ühendus Vabariigi Eest – Res Publica, Eesti Reformierakonna ja Eestimaa Rahvaliidu koalitsioonileping aastateks 2003–2007

4. Ettevõtjate laovarudega seonduvate seaduseelnõude koostamine

Allkirjastades 2003. aasta 16. aprillil Euroopa Liiduga ühinemise lepingu⁷¹, aktsepteeris Eesti ka selle lepingu lisa 4 “Ühinemisakti artiklis 22 osutatud nimekiri” IV peatüki “Põllumajandus”, kus viidatakse Euroopa Ühenduse asutamislepingu⁷² kolmanda osa II jaotisele “Põllumajandus”⁷³, milles on sätestatud, et

“1. Ühendus võtab üle uute liikmesriikide poolt ühinemiskuupäeval hoitavad ja nende turutoetuspoliitikat tulenevad riigivarud hinnaga, mis tuleneb nõukogu määruse (EMÜ) nr 1883/78 (millega kehtestatakse üld-eeskirjad sekkumise finantseerimiseks Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi tagatisrahastust) artikli 8 kohaldamisest. Nimetatud varud võetakse üle ainult tingimusel, et riiklik sekkumine kõnesolevate toodete puhul on ette nähtud ühenduse eeskirjadega ja varud vastavad ühenduse sekkumiskoostetule.

2. Toodete era- ja riigivarud, mis on ühinemiskuupäeval uute liikmesriikide territooriumil vabas ringluses ja ületavad koguse, mida võidakas käsitleda kui normaalset ülekandevaru, tuleb likvideerida uute liikmesriikide kulul.

Normaalse ülekandevaru mõiste määratletakse iga toote suhtes vastavalt kriteeriumidele ja eesmärkidele, mis on iseloomulikud igale ühisele turukorraldusele.

3. Lõikes 1 osutatud varud arvatakse maha kogusest, mis ületab normaalse ülekandevaru.

4. Eespool kirjeldatud korda rakendab komisjon, järgides menetlust, mis on sätestatud ühise põllumajanduspoliitika rahastamist käsitleva nõukogu määruse (EÜ) nr 1258/1999 artiklis 13, või vajadusel menetlust, millele on osutatud suhkrosektori turgude ühist korraldust käsitleva nõukogu määruse (EÜ) nr 1260/2001 artikli 42 lõikes 2 või muude põllumajanduse ühist turukorraldust käsitlevate määruste vastavates artiklites, või järgides kohaldavates õigusaktides kindlaksmääratud komiteemenetlust.”

Põllumajandusministeeriumi ametnikel pidi eelnimetatud lepingusätete tähendus selge olema – üleliigseteks hinnatavate varude likvideerimisega seotud kulud tuleb kanda riigil, ja mida suuremad need varud on, seda suuremad on riigi kulutused. Nii oli see ka Euroopa Liidu eelmise laienemise ajal 1995. aastal (Austria, Rootsi, Soome), kui Euroopa Komisjoni määrusega nr 3300/1994 sätestati normaalse ülekandevaru mõiste ja seda ületavate koguste eest maksete tegemine.⁷⁴

Põllumajandusministeeriumi asekanstler⁷⁵ tegi 23.04.2003. a Rahandusministeeriumi ametnikele ettepaneku arutada konkreetseid võimalusi, kuidas Eesti täidab Euroopa Ühenduse asutamislepingu II jaotise “Põllumajandus” punkte 1 ja 2, ning võimalikke meetmeid liigsete varudega kaasnevatele kulu- tustele katte leidmiseks. Esimene ametnike arutelu selles küsimuses toimus alles kuu hiljem, 21.05.2003. a, kui Põllumajandusministeerium oli saatnud uue e-kirja (esimesele kirjale Rahandus- ministeerium ei vastanud). Arutelul tegi Rahandusministeerium ettepaneku kehtestada ühtne varude piirmäär, mida ületavad ettevõtted maksavad asendustäitmise ja sunniraha seaduse kohaselt sunniraha, mille abil sunnib riik isikut hoiduma ülemäärastest varudest; täpsemad meetmed pidas ministeerium vajalikuks sätestada ühtse põllumajanduspoliitika seaduses.⁷⁶

Üleliigseid laovarusid käsitleva Euroopa Komisjoni määruse eelnõu anti liituvate riikide esindajale juba 15.05.2003. a ning selle arutelu toimus komisjoni kaubandusmehhanismide komitee 17.06.2003. a istungil. Seega oli teada, et komisjoni kavandatav määrus näeb ette üleliigseid varusid omavatel ettevõtjatelt varude eest tasu (maksu) nõudmist. Järelikult olid Eesti ametnikud komisjoni määruse nr 1972/2003 põhiseisukohtadest teadlikud juba 2003. aasta suve hakul.

⁷¹ <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=718882>

⁷² Euroopa Liit. Amsterdamis leping. Konsolideeritud lepingud. Eesti Õigustõlke Keskus, 1998, lk 131 jj.

⁷³ <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=718882&subid=719179>

⁷⁴ Euroopa Komisjoni 21.12.1994. a määrus 3300/1994

⁷⁵ Põllumajandusministeeriumi asekanstleri Andres Oopkaup'i e-kiri järgmistele Rahandusministeeriumi ametnikele: Margus Uudam, Renaldo Mändmets, Marek Uusküla.

⁷⁶ Tõenäoliselt mõttes ministeeriumi maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadust.

Kuid alles mitu kuud hiljem, juuli alguses (08.07.2003) saatis põllumajandusminister Rahandusministeeriumile ettevõtjate varude maksustamist käsitleva kirja, paludes Rahandusministeeriumil kui asutusel, kelle pädevusse maksustamise küsimused kuuluvad, esitada omapoolsed ettepanekud vajalike õigusaktide koostamiseks ning konkreetsete meetmete rakendamiseks üleliigsete laovarude maksustamise osas.

Augusti algul (04.08.2003) teatas rahandusminister (ajavahemikul 10.04.2003–06.10.2003) Tõnis Palts põllumajandusministrile, et kõne all olevat kohustust, mis tuleneb Euroopa Liiduga ühinemise lepingust, ei ole võimalik täita maksu kehtestamisega nimetatud varudele, sest selline maks ei ole kooskõlas maksukorralduse seaduses sätestatud maksu mõistega ning maksustamise põhimõtetega, ka ei olevat seaduses võimalik sätestada sellise maksu määra ja arvutamise korda.⁷⁷ Oktoobri algul teatasid Rahandusministeeriumi ametnikud Põllumajandusministeeriumile, et üleliigsete laovarude loomise tõkestamiseks oleks otstarbekas kehtestada vastav keeld ja seda peaks tegema täiendusega maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadusesse.

Valitsuskabineti 30.10.2003. a nõupidamisele esitas põllumajandusminister üleliigseid laovarusid käsitleva Euroopa Komisjoni määruse eelnõu ning tutvustas valitsuse liikmetele kavandatava nn suhkrumääruse põhiseisukohti. Ka informeeris ta valitsust rahandusministri seisukohast selles küsimuses (et see probleemistik ei kuulu mitte rahandusministri, vaid põllumajandusministri pädevusse), märkides samas, et tema arvates peaks sellega (maksu- ja tollipoliitika kavandamine ning vastavate õigusaktide eelnõude ettevalmistamine) tegelema siiski eelkõige Rahandusministeerium. Valitsuskabinet selles osas mingit otsust ei teinud.

Novembri algul Põllumajandusministeeriumile saadetud kirjas⁷⁸ kordas Rahandusministeerium oma seisukohta, et üleliigseid varusid ei saa maksustada: normaalse ülekandevaru eest määratav maks kujutaks endast tegelikult trahvi ja tuleks sellena ka kehtestada. Keeld selliseid varusid soetada tuleks kehtestada maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadusega ja normaalset laojääki ületavad kogused tuleks suunata asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korra kohaselt asendustäitmisele.⁷⁹

Detsembri algul saatis Rahandusministeerium Põllumajandusministeeriumile “probleemi lahendamiseks ja edasiseks menetlemiseks” Rahandusministeeriumi poolt välja töötatud maaelu- ja põllumajandusturu korraldamise seaduse muutmise seaduse eelnõu koos seletuskirjaga ja karistusseadustiku muutmise seaduse eelnõu koos seletuskirjaga.⁸⁰ Karistusseadustiku muutmise seaduse eelnõus nähti ette normaalsest suurema ülekandevaru omamise eest rahaline karistus või kuni kolmeaastane vangistus. Rahandusministeeriumist saadud selgituste kohaselt hindas Rahandusministeerium üleliigsete laovarude keelustamist kõige efektiivsemaks spekulantide ohjeldamise mooduseks.

Valitsuskabineti 11.12.2003. a nõupidamisele esitatud ülevaates märkis põllumajandusminister, et Rahandusministeeriumi pakutud meetmed (väärteo ja kuriteo koosseisu kehtestamine ning süütegude eest karistamine) võivad teataval määral eesmärgi täita ja takistada üleliigsete laovarude tekkimist. Põllumajandusministri arvates ei oleks sellise regulatsiooni kohaldamine olnud täies vastavuses Euroopa Komisjoni poolt sätestatuga, et “uued liikmesriigid nõuavad 1. mail 2004 vabas ringluses olevate toodete ülemääraste varude omanikelt maksu tasumist”.⁸¹ Seepärast pidas põllumajandusminister vajalikuks rakendada muid meetmeid, täpsemalt just trahvi ja maksu laovarude (teatud piiri) ületamise eest. Minister informeeris valitsust Euroopa Komisjoni 10.11.2003. a määrusest

⁷⁷ Rahandusministeeriumi 04.08.2003. a kiri nr V-1/7941 Põllumajandusministeeriumile (vt lisa 3)

⁷⁸ Rahandusministeeriumi 06.11.2003. a kiri nr V-1/12727 Põllumajandusministeeriumile

⁷⁹ Kui adressaat hoiatuses ettenähtud tähtaja jooksul ei täida talle ettekirjutusega pandud kohustust, mis ei ole temaga lahutamalt seotud, võib pädev haldusorgan selle adressaadi kulul täita ise või korraldada selle täitmise kolmanda isiku poolt (asendustäitmine).

⁸⁰ Rahandusministeeriumi 08.12.2003. a kiri nr V-1/7941 Põllumajandusministeeriumile

⁸¹ Euroopa Komisjoni määrus 1972/2003, art 4, punkt 1. Riigikontrolli käsitluses on *maksu tasumine* sama mis *maksustamine*. Maksude kehtestamiseks vajalike seaduseelnõude ettevalmistamine oli ja on Rahandusministeeriumi ülesanne.

nr 1972/2003, mis muu hulgas sätestas liituvate riikide kohustuse maksustada normaalsest suuremad laovarud. Valitsuskabinet ei teinud ka sel korral selles küsimuses otsust.

Põllumajandusministri seisukoht valitsuskabinetile 18.12.2003 esitatud ülevaates oli sama mis 11.12.2003. Põllumajandusministeeriumis koostatud valitsuskabineti otsuse eelnõu sisaldas ülesannet Rahandusministeeriumile: töötada koostöös Justiits-, Välis- ja Põllumajandusministeeriumiga välja õigusakti eelnõu, et kehtestada üleliigsete laovarude valdamise eest rahaline tasu, mis kantakse riigi-eelarvesse. Sellel kabinetinõupidamisel tegi põllumajandusminister valitsusele aga juba ettepaneku valida üks kahest: kas sätestada liigseid varusid omavate ettevõtjate trahvimine (mida nõudis Rahandusministeerium) või liigsete varude maksustamine (mida Põllumajandusministeerium oli varem taotlenud ja mille kohustus tulenes Euroopa Komisjoni määrusest). Valitsus toetas rahandusministri seisukohta, s.t ettepanekut teha liigsete laovarude tekke tõkestamiseks muudatused maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduses, et sätestada keeld hoida oma valduses ELiga liitumise hetkel normaalsetest ülekandevarudest suuremaid laovarusid ning karistused keelu rikkujate suhtes. Valitsuskabinet andis põllumajandusministrile ülesande esitada Rahandusministeeriumi ettepanekute põhjal vastav seaduseelnõu valitsusele 2004. aasta 20. jaanuariks. Liigsete varude maksustamise seaduse eelnõu koostamist kabinetinõupidamise kokkuvõttes ei käsitleta.

Põllumajandusminister esitas valitsuse poolt soovitud eelnõud Riigikantseleile (valitsuse määratud ajal, 20.01.2004. a) valitsuskabineti 29.01.2004. a nõupidamisel arutamiseks, teatades samas, et justiitsminister ei pidanud võimalikuks kooskõlastada kumbagi seaduseelnõu.⁸² Justiitsminister pidas maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse muutmise seaduse ja karistusseadustiku muutmise seaduse eelnõu vastuolus olevaks põhiseadusest tuleneva proportsionaalsuse ning omandi puutumatusse põhimõttega. Ka välisminister ei kooskõlastanud karistusseadustiku muutmise seaduse eelnõu, sest kehtiva korra kohaselt kuulub sellise sisuga eelnõude valitsusele esitamine Justiitsministeeriumi pädevusse.

Põllumajandusminister oli juba 2003. aasta detsembri algul pöördunud Justiitsministeeriumi poole ettepanekuga esitada oma seisukoht mitmetes üleliigsete laovarudega seonduvais küsimustes, sh küsimuses, kas kvoodi ületamise eest võetavat tasu saab käsitleda trahvina. Justiitsminister oli oma vastuses juhtinud tähelepanu sellele, et ettevõtjate suhtes rakendatavad kitsendused peavad olema põhiseaduse § 11 kohaselt vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.⁸³ Seega pidanuks Põllumajandusministeeriumil juba enne, kui ta valitsuse soovitud eelnõud Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks saatis (2003. aasta detsembri lõpus), selge olema, et justiitsminister ei pruugi eelnõusid kooskõlastada.

Vastuseks Riigikontrolli järelepärimisele, miks ei väljendanud justiitsminister oma arvamust Rahandusministeeriumi välja pakutud keelu ja karistuse kontseptsiooni põhiseadusega vastuolus olemise kohta varem, näiteks juba 11.12.2003. a kabinetinõupidamistel, kui Rahandusministeeriumi ettepanekud esimest korda konkreetsete dokumentidena arutusel olid, teatas toonane justiitsminister, et 11.12.2003 ja 18.12.2003 toimunud valitsuskabineti nõupidamistel võis ta küll väljendada esialgseid kahtlusi pakutud lahenduste põhiseadusega kooskõla osas, kuid ühese hinnangu andmine eelnõu kooskõlale põhiseadusega eeldanuks siiski eelnõu teksti põhjalikku analüüsimist ning argumentide üksikasjalikku väljatoomist. Sellise analüüsi tegi Justiitsministeerium eelnõu kooskõlastamiseks esitatud teksti põhjal ning väljendas selle tulemusi 14.01.2004. a Põllumajandusministeeriumile saadetud kirjas.⁸⁴

Üleliigse laovaru tasu seadus

Valitsuskabinet otsustas 29.01.2004. a nõupidamisel, et põllumajandusminister peab valitsuse 12.02.2004. a istungile esitama õigusakti eelnõu üleliigsete laovarude valdamise eest määratava eri-

⁸² Justiitsministeeriumi 14.01.2004. a kiri nr 3-2-02/51 Põllumajandusministeeriumile

⁸³ Justiitsministeeriumi 17.12.2003. a kiri nr 3-1-22/14 802 Põllumajandusministeeriumile

⁸⁴ Vt lisa 6

otstarbelise tasu rakendamiseks ning õigusakti eelnõu, mis tagaks suhkru üleliigsete laovarude likvideerimise kooskõlas Euroopa Komisjoni määrusega 60/2004. Peaminister on hiljem öelnud, et Rahandusministeeriumi välja pakutud ja valitsuse poolt algselt aktsepteeritud meetmed – kehtestada seadus, millega oleks sätestatud üleliigsete laovarude omajate karistamine kas trahvi või kuni kolmeaastase vangistusega – ei sobinud õigusriigis kasutamiseks ja nende rakendamine oleks olnud selgelt ebaproportsionaalne.⁸⁵

Kahe nädala pärast (12.02.2004. a) esitas Põllumajandusministeerium valitsusele “Üleliigse laovaru eest makstava tasu seaduse”, millega valitsus ka nõustus. Eelnõu anti Riigikogule üle 25.02.2004. a. “Üleliigse laovaru tasu seadus” võeti vastu 07.04.2004. a, kuulutati välja 22.04.2004. a ja avaldati Riigi Teatajas 27.04.2004. a.

Seadus sätestas, kuidas Põllumajandusministeerium peab kindlaks määrama suhkru käitlejate tavapäraseks hinnatava laovaru (ülekandevaru) suuruse ja üleliigseks hinnatava varu suuruse. Vastava haldusakti ärakirja pidi ministeerium saatma hiljemalt 31.10.2004. a Maksu- ja Tolliametile, kes pidi juhul, kui käitleja pole tema valduses olevat üleliigset varu turult kõrvaldanud (eksportinud või ümber töötanud), arutama käitleja poolt riigieelarvesse makstava laovaru tasu suuruse, saatma talle selle kohta maksuteate ning jälgima, et see tasu hiljemalt 2005. aasta 30. juuniks makstud oleks.

Enamik ettevõtjast, kelle suhtes selle seaduse kohaselt on põllumajandusministri käskkirjaga tehtud üleliigse suhkruvaru koguse⁸⁶ määramise otsus, on neile esitatud nõudmised kohtus vaidlustanud. Suurem osa neist väidab, et seadus, millele ministri otsus tugineb, on vastuolus põhiseadusega (seadus võeti vastu liiga hilja, seega rikuti õiguskindluse ja õiguspärase ootuse printsiipi; mõned ettevõtjad ütlevad ka, et seadusega on eiratud nende omandiõigust ja ettevõtlusvabadust).

Riigikontrolli arvamus

Üleliigse laovaru tasu seaduse pidanuks vastu võtma ja saanuks vastu võtta varem. 1. mail 2004 jõustunud seaduse vastuvõtmine Riigikogus ja selle jõustamiseks vajaliku presidendi otsuse tegemine alles aprillis suurendab võimalust varusid omavil ettevõtjail väita, et seaduse täitmist ei saa nõuda, kuna seadus on vastuolus põhiseadusega (ei ole järgitud õiguskindluse ja õiguspärase ootuse printsiipi).⁸⁷

Üleliigsete laovarude seaduse võinuks veel enne Euroopa Komisjoni nn suhkrumäärust (s.t 14.01.2004. a määrust nr 60/2004) vastu võtta. Komisjoni 10.11.2003. a määrus nr 1972/2003 sätestas laovarude üleliigseks hindamise põhimõtted ja üleliigseks hinnatud varude eest tasu maksmise ettevõtjate poolt liikmesriigi riigieelarvesse. Määruse põhiseisukohad olid teada mitu kuud varem. Valitsuskoalitsiooni üksmeele korral oleks saanud selle määruse rakendamiseks vajaliku seaduse eelnõu esitada Riigikogule juba 2003. aastal ning hea tahte korral oleks saanud seaduse vastu võtta juba jaanuaris. Seadus oleks loonud varude osas vajaliku selguse. Suhkrumäärus (ka selle põhiseisukohad olid valitsusel teada juba oktoobris) lisas komisjoni määrusele nr 1972/2003 tegelikult vaid suhkruvaru turult kõrvaldamise võimaluse, s.t ei loonud ettevõtjatele uusi kitsendusi; selle määruse vastuvõtmise järel võinuks varem vastu võetud seadusesse määrusest tulenevad muudatused teha.

Peaministri arvates võinuks valitsus selle eelnõu Riigikogule varem anda⁸⁸, kuid valitsus olevat tahtnud ära oodata Euroopa Komisjoni nn suhkrumääruse (60/2004) vastuvõtmise ja esitanud eelnõu

⁸⁵ Peaminister J. Partsi vastus Riigikogu liikme H. Lenk'i arupärimisele 07.03.2005. a (vt lisa 14)

⁸⁶ Üleliigse laovaru tasu seadus, § 10 lg 1. Seaduse § 14 lg 1 kohaselt arvestab laovaru tasu suuruse Maksu- ja Tolliamet.

⁸⁷ Nende printsiipide järgimise kohustuslikkus tuleneb põhiseaduse paragrahvist 10. Riigikohus on oma 02.12.2004. a otsuses nr 3-4-1-20-4 öelnud, et “Kõige üldisemalt peab see printsiip [õiguspärase ootuse printsiip – *audiitorite selgitus*] looma kindluse kehtiva õigusliku olukorra suhtes. Õiguskindlus tähendab nii selgust kehtivate õigusnormide sisu osas (õigusselguse põhimõte) kui ka kindlust kehtestatud normide püsijäämise suhtes (õiguspärase ootuse põhimõte)”.

⁸⁸ Peaminister J. Partsi hinnang Riigikogu liikme H. Lenk'i arupärimisele antud vastuse arutelul Riigikogus 07.03.2005. a

Riigikogule esimesel võimalusel pärast nimetatud määruse lõplike formuleeringute teatavaks saamist.⁸⁹

Rahandusministeeriumi seisukoht oli, et ülekandevaru ületava varu eest ei tohi ettevõtjailt tasu võtta, kuna selline tasu oleks oma olemuselt maks, mida Rahandusministeeriumi arvates ei tohtinuks tulenevalt Eestis rakendatavatest maksustamise põhimõtetest selliseks otstarbeks rakendada. See seisukoht pidurdas valitsuskabineti jõudmist arusaamale, et tuleb valida üleliigsete laovarude maksustamise tee.

Rahandusministeerium oli küll 2003. aastal üleliigsete laovarude maksustamise vastu, kuid Rahandusministeeriumi vastuseis ei oleks takistanud põllumajandusministril samal ajal üleliigse laovaru tasu seaduse eelnõu väljatöötamist ja valitsusele arutamiseks pakkumist. Põllumajandusminister seda ei teinud. Selle asemel esitas ta detsembris ja jaanuaris kokku kolmel korral (vastavalt valitsuskabineti otsusele) valitsuskabinetile Rahandusministeeriumis koostatud seaduste eelnõud, teades ise, et selliste seadustega ei saa probleemi lahendada ja et Euroopa Komisjoni määruse täitmiseks on laovarude tasustamist sätestava seaduse kehtestamine möödapääsmatu.

Mihkel Oviir
Riigikontrolör

⁸⁹ Peaminister J. Partsi selgitus Riigikogu liikme H. Lenk'i arupärimisele antud vastuse arutelul Riigikogus 07.03.2005. a

Lisad

1. Kronoloogia asutuste tegevusest

18.12.97 Väljavõte Vabariigi Valitsuse 18.12.1997. a istungi protokoll nr 60 päevakorrapunktist 16 "Tollitariifide kehtestamisest":

"Mitte toetada Põllumajandusministeeriumi ettepanekut Euroopa Liidu suhtes tollitariifide kehtestamise kohta."

14.06.00 Eesti ja Euroopa Liidu liikmesriikide välisministrite kohtumisel Luxemburgis avati läbirääkimisteks põllumajanduse peatükk 7. Lähtudes põllumajanduse peatüki sõelumistulemustest, kinnitas Eesti valmisolekut ja suutlikkust võtta liitumishetkel üle kogu põllumajanduse peatüki *acquis*.

Laienemiskonverentsil paluti Eestil esitada lisainformatsiooni ja täpsustusi. Märgitakse, et

- EL võtab teadmiseks, et Eesti valmisolek seaduste ülevõtmiseks sisaldab ka valmisolekut rakendada EL põllumajandustoodete hindu liitumisel. Lisaks ELi nõudele esitada selle küsimusega seotult täiendavat informatsiooni, palub EL Eestil esitada selge plaani hindade järkjärguliseks ühtlustamiseks enne liitumist, eriti teraviljade, suhkru, loomaliha ja piima osas;
- EL võtab teadmiseks, et tootegruppide osas, mis ei sisaldu Eesti positsioonis, aktsepteerib ja rakendab Eesti ELi seadusi liitumishetkest.

Peamisteks läbirääkimisteedeks põllumajanduse peatükis kujunesid otsetoetused, ülemineku periood ja tootmiskvoodid. Kvootide osas taotles Eesti suhkru, kuivsooda ja kartulitärklise tootmiskvoote.

08.2000 Eesti Toiduainetetööstuse Liidu tellimisel valmib PW Partners'i uurimus "Euroopa Liidu suhkurrežiim ja mõju Eestile".

04.2002 Urmas Varblase juhitud Tartu Ülikooli töörühmal valmib uuring "Eesti põllumajandustoodete hinnaprognosid liitumisele ja -järgseks perioodiks".

19.11.02 Põllumajandusministeerium teatab kirjas nr 9.6-7/1839 Rahandusministeeriumile, et põllumajanduspeatüki läbirääkimistega seoses on üles kerkinud põllumajandussaaduste ja -toodete varude suuruse teema. Läbirääkimiste käigus on tõstatatud küsimus, kas Eesti peaks teostama liitumisele järelevalvet ning sellega seoses omama ka vastavat statistikat. Euroopa Komisjon ei ole veel koostanud täpset nimekirja, milliste toodete osas peaks varude kogust enne liitumist jälgima ja milline on nende normaalne kogus.

Tooted, mille puhul Eestilt informatsiooni võidakse küsida, on need, millele ELis makstakse toetust või mille puhul kasutatakse sekkumiskokkuostu. Selliseks tooteks võib olla muu hulgas ka suhkur.

Põllumajandusministeeriumi info kohaselt küsitakse nende toodete tootmise, impordi, tarbimise ja ekspordi statistikat, perioodi alguse ja lõpu varude suurust. Küsitav teave hõlmaks ajaperioodi 2000–2003. Põllumajandusministeerium palub oma kirjas teavitada Rahandusministeeriumil sellest ka Statistikaametilt, et tagada valmisolek andmete edastamiseks pärast seda, kui Euroopa Komisjon teatab täpse toodete ja saaduste nimekirja, bilansi vormi ja esitamise tähtaja. Rahandusministeerium edastas Põllumajandusministeeriumi kirja faksi teel 02.12.2002 Statistikaametile.

Tulenevalt ühinemislepingust Euroopa Liiduga on uutel liikmesriikidel kohustus likvideerida omal kulul põllumajandussaaduste ja -toodete varud, mis on liitumishetkel uute liikmesriikide territooriumil vabas ringluses ja on suuremad kui normaalsed üleminevad varud ning mille puhul ühendus rakendab turukorraldusmeetmeid.

13.12.02 Kopenhaageni ülemkogul kokku lepitud lõpp-pakett:

Euroopa Liidu tippkohtumisel Kopenhaagenis lõppesid sisulised läbirääkimised ning läbi-

rääkimiste tulemused kiitis Vabariigi Valitsus juba järgmisel istungil ühehäälselt heaks.

17.12.02 Vabariigi Valitsuse istungil võeti ühehäälselt otsusega teadmiseks välisministri esitatud informatsioon Euroopa Liiduga liitumisläbirääkimiste kohta. Viidati 03.12.2002. a valitsuskabineti nõupidamisel otsustatule nõustuda 13. detsembril 2002. a Kopenhaagenis toimunud Euroopa Liidu tippkohtumisel Vabariigi Valitsuse poolt liitumisläbirääkimisteks moodustatud delegatsiooni ja Euroopa Liidu eesistuja vahel saavutatud kokkulepetega kõikides seni liitumisläbirääkimiste lahtistes küsimustes. Kokkulepetes sisaldus, et “kuivsööda, suhkru ja isoglükooosi tootmiskvoot on 0 tonni”; laovarude ja vastavate üleminekumeetmete kohta kokkulepeid ei olnud.

15.04.03 Peaminister Juhan Parts palub oma kirjas nr 2-2.3/033014 Põllumajandusministeeriumil hiljemalt 21.04.2003 esitada peaministri büroole kõik Põllumajandusministeeriumi haldusala puudutavad Euroopa Liiduga liitumise mõjusid käsitlevad analüüsid.

22.04.03 Põllumajandusministeeriumi asekanstleri Andres Oopkaup'i põgus jutuajamine Rahandusministeeriumi osakonnajuhataja asetäitja Marek Uuskülaaga.

Allikas: Oopkaup'i 23.04.2003. a e-kiri ladude jääkide teemal Uudamile, Mändmetsale, Uuskülale, Lukasele.

23.04.03 Põllumajandusministeeriumi toidu ja kaubanduse asekanstler Andres Oopkaup saadab e-kirja (teemal “Ladude jäägid”) Rahandusministeeriumi ametnikele (asekanstlerid Margus Uudam ja Renaldo Mändmets, maksupoliitika osakonna juhataja asetäitja Marek Uusküla) ja Põllumajandusministeeriumi ametnikule Tauno Lukasele, milles esitab väljavõtte Eesti Vabariigi ja Euroopa Liidu ühinemislepingus sisalduva põllumajanduse peatüki (Euroopa Ühenduse asutamisleping, II jaotis “Põllumajandus”) punktidest 1 ja 2.

Asekanstler märgib oma e-kirjas, et tulenevalt lepingu nimetatud peatükist on Põllumajandusministeeriumil olnud pikk diskussioon Euroopa Komisjoniga ning Eesti pole seni vastust saanud, mida käsitletakse normaalse laojäägi all. Samuti pole saadud täpset loetelu, mis toodetele normaalse laojäägi nõuet kohaldatakse.

Asekanstler märgib, et juhul kui nimetatud küsimused selguvad, siis jääb ikkagi lahtiseks, kust Eesti Vabariik normaalset laojääki ületavate varude likvideerimiseks raha kavatseb võtta.

Asekanstler märgib, et asi oleks lihtne, kui suudaksime liitumise eel rakendada tollimaksu üleliigse laovaru arvestuse alla käivate kaupade sisseveole samal tasemel kui EL. Tollimaksu rakendamine pole aga võimalik, mistõttu asekanstler viitab vajadusele vaadata, kas on võimalik rakendada teist liiki makse ettevõtjatele, kes normaalset laojääki ületavaid laojääke omavad. Samas viitab asekanstler asjaolule, et maksustamist on kasutanud kõik eelnevad liitujad (Soome, Rootsi, Austria), kuigi neil oli turuhindade vahe tegelikult vastupidine ning nad rakendasid maksu ainult suhkrule, mis oli alla EL turuhinna. E-kirjale oli lisatud lühike sisuülevaade Rootsi õigusakti kohta.

Asekanstler annab teada, et paljud ettevõtjad (näiteks Kalev, piimatööstused) on küsinud, kas ja mida kavatseb riik ette võtta ning kas nad võivad töötada viimase poolaasta vaid lattu tootes.

Asekanstler teeb ettevõtjate päringutest tulenevalt e-kirja adressaatidele ettepaneku omavahel kohtuda ja läbi arutada konkreetset võimalust, kuidas Eesti selle punkti liitumislepingust täidab, ning ütleb, et on asja arutamiseks ja edasiste tegevuste planeerimiseks valmis lähiajal koos spetsialistidega külastama Rahandusministeeriumi.

Riigikontrolli kommentaar: asekanstler ei saanud oma e-kirjale vastust peaaegu kuu aja jooksul, mistõttu ta saatis 15.05.2003 uue e-kirja.

13.05.03 Kaubandusmehhanismide korralduskomitee koosolekul arutati (päevakorrapunkt 4) Euroopa Komisjoni määruse eelnõu üleminekumeetmete kohta seoses EL laienemisega. Üleminekumeetmete arutelu kutsuti osalema ka vaatlejad (liituvate riikide esindajad). Vahetult enne arutelu jagati regulatsiooni eelnõu laiali, kuid rõhutati, et see on siiski diskussiooni alus ja mitte mingil juhul veel juriidiline tekst. Ükski vaatleja oma arvamust ei avaldanud (põhjuseks ilmselt eelnõu liiga hiline kättesaamine, sisu oli üsna spetsiifiline ning sisaldas konkreetseid ettepanekuid). Ka viimased liitujad (Soome, Rootsi, Austria) ei paistnud midagi öelda oskavat või tahtvat, kui eesistuja nende hiljutisele kogemusele vihjas. Euroopa Komisjon on eeskujuks võtnud viimase liitumise süsteemi, kuid praegune olukord erineb oluliselt uute liitujate hinnataseme poolest, mis on tunduvalt madalam ELi omast.

Põhimure üleminekumeetmete rakendamisel on võimalik spekulatsioon laovarudega (**Euroopa Komisjoni ettepanek on uues liikmesriigis üleliigsed varud maksustada**) ning ekspordisubsiidiumide kahekordse maksmise vältimine. Euroopa Komisjoni esindajad väitsid, et nende teada toimuvad kahtlased tehingud juba praegu, kuid liikmesriigid (eriti Itaalia) ei tahtnud sellega nõustuda, kuna konkreetseid tõendeid pole. Ka Suurbritannia esindaja pooldas kõigepealt riskide ja probleemide selgestegemist ning alles siis vastavate meetmete arutelu ja kasutuselevõttu.

Selles päevakorrapunktis sisulist diskussiooni tegelikult ei toimunud, eelnõu võeti nii-öelda teadmiseks ja üldiselt pooldati selle arutelu hilisemaks lükkamist, kuna ei ole mõtet “enneaegu probleeme ise välja mõelda”, vaid mõistlikum on oodata ära nende tegelik tekkimine/mittetekkimine, sest “võib-olla muretseme ilmaasjata”.

Memo adressaadid: Põllumajandusministeeriumi kantsler, asekanterid, töötleva tööstuse ja kaubanduse osakond.

Koosoleku memo koostaja: Katrin Johanson.

15.05.03 Põllumajandusministeeriumi asekanter Andres Oopkaup'i korduv e-kiri teemal “Ladude jäägid” (esmakordselt saadetud 23.04.03) Margus Uudamile, Renaldo Mändmetsale (Rahandusministeeriumi asekanterid) ning lisaks Signe Ratsole (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi EL ja rahvusvahelise koostöö asekanter).

Asekanter möönab, et tema esialgsest e-kirjast on varsti möödas kuu ning et ta ei ole saanud kelleltki vastust ega tervitust, kuid ettevõtjad soovivad teada, mida nad liitumisel (liitumise eel) võivad ja saavad teha. Samas küsib asekanter, missugune on adressaatide ajaline eelistus kohtumiseks. Asekanter märgib, et juhul kui me ei lahenda üleliigsete laojääkide küsimust, siis jääb riigile üles kohustus ja tuleb eelarvest raha leida.

Riigikontrolli kommentaar: käesolevale e-kirjale on samal päeval vastanud Margus Suik (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium), küsides, mida nende ministeerium siin konkreetset tegema peaks ja milline peaks olema nende roll probleemi lahendamisel; ning Margus Uudam (Rahandusministeerium). Lepitakse kokku kohtumine 21.05.2003.

16.05.03 Eesti tollitariifistiku (ETT) loomise strateegia ja ajakava järgimiseks moodustatud ministeeriumidevahelise komisjoni koosolekul annab Põllumajandusministeeriumi asekanter Andres Oopkaup ülevaate (päevakorrapunkt 4 “Muud küsimused”) probleemist seoses Eesti liitumislepingu põllumajanduspeatükis oleva sättega, millest tulenevalt tuleb liituvates riikides ELiga liitumishetkel normaalsest suuremad laojäägid liituv riigi kulul turult kõrvaldada. Küsimus tekib eelkõige seoses suhkruga, mille hind enne liitumist on u 4,5–5 krooni ja ELis 10–15 krooni. Probleeme on üleliigsete varude teket ennetavate meetmete rakendamisega, kuna praegu puudub informatsioon selle kohta, millistele kaupadele seda üleminekumeedet (normaalse laojäägi määratlemine ja üleliigse laojäägi arvestus) rakendatakse ja kui suured on normaalsed laojäägid. Samuti jääb küsimus, milliseid meetmeid rakendada. Asekanter märgib, et rootslased maksustasid kõik kolme tonni ületavad laojäägid liitumisele järgneval päeval. Ettevõtjatele tuleb asekanteril sõnul anda selge signaal laojääkide kasvatamise mõtte

tekkimise vältimiseks: riik võtab vajalikud meetmed kasutusele.

Koosoleku protokoll koostas Sven Kirsipuu, koosolekut juhatas kantsler Aare Järvan (mõlemad Rahandusministeeriumist).

Riigikontrolli kommentaar: koosolekul osalesid Justiits-, Rahandus- ja Välisministeeriumi, Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadi, Tolliameti, Kaitse-, Keskkonna- ning Sotsiaalministeeriumi esindajad. Puudusid Majandus- ja Kommunikatsiooni-, Sise- ning Haridus- ja Teadusministeeriumi esindajad.

21.05.03 Rahandusministeeriumis toimus kohtumine Põllumajandusministeeriumi esindajatega teemal “CAPI turutoetuspoliitika alla võetavate toodete normaalsete varude tagamine”.

Kohtumisel osalesid Margus Uudam, Urmas Koidu – Rahandusministeeriumi maksupoliitika osakond, Meelis Meigas – Rahandusministeeriumi rahvusvahelise suhtlemise osakond ning Andres Oopkaup, Tauno Lukas (Põllumajandusministeerium).

Kohtumisel selgitati hetkeolukorda:

- puudub komisjoni määratlus normaalsete laojääkide kohta, mis tuleb tõenäoliselt ühesugune kõikide liituvate riikide suhtes;
- puudub ülevaade Eestis olevatest laojääkidest ja nende mahtude jälgimise süsteem;
- puudub selge sõnum võimalikele spekulantidele, s.t kuidas Eesti riik käitub juhul, kui “ärimehed” ostavad vaheltkasu saamise eesmärgil sisse suure koguse tooteid, mille hind liitumishetkel tänu CAPI turutoetusmeetmetele kordades tõuseb (näiteks **suhkur** ja **riis**);
- puudub hinnang võimaliku üleliigse varu rahalise väärtuse kohta;
- probleem ei ole seotud ainult ekspordiga, vaid ka tootmisega riigis. Näiteks suurtes kogustes töötlejapoolse teenusena piimapulbri tootmine ja kokkuleppeline ladustamine põllumajandustootjate juures.

Kohtumisel leiti, et arvestades probleemi laia ulatust, peaks Põllumajandusministeerium küsimuse lahendamiseks kokku kutsuma töörühma, mis ühendaks Rahandus- ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Veterinaarameti, Tolliameti, Statistikaameti ja Maksuameti eksperte. Töörühm peaks esitama lahendusettepanekud ja olukorra analüüsi vähemalt septembris ehk täpsemalt

- esitama ülevaate laojääkidest;
- välja töötama normaalsete varude definitsiooni iga toote suhtes;
- välja töötama laojääkide jälgimise, kontrollimise ning ülekandevaru ületavatelt kogustelt sunniraha sissenõudmise süsteemi;
- esitama skeemi, kuidas ülekandevaru ületavate varude likvideerimist eelarvest finantseeritakse.

Rahandusministeerium pakkus välja lahendusena kehtestada ühtne varude piirmäär, mille ületamisel ettevõtted maksavad vastavalt asendustäitmise ja sunniraha seadusele sunniraha. Sunniraha abil sunnib riik isikut hoiduma ülemäärastest varudest. Rahandusministeeriumi arvates saaks selle Põllumajandusministeerium ise kehtestada ja ka sisse nõuda ning täpsemad üleminekumeetmed tuleks kehtestada ühtse põllumajanduspoliitika rakendamise seaduses.

Kohtumisel anti ülevaade ka eelmise laienemise kogemustest:

- Soome valis kollektiivse vastutuse, kus riik tervikuna tasus “trahvi”. Soome puhul arvestati normaalse varu suurus viimase viie aasta kaubavoogude alusel, mis piimatoodete osas enne liitumist ebanormaalselt suurenesid. Selle tulemusena vähendas Euroopa Komisjon Soome EAGGF toetuste mahtu 15 mln marga võrra.

- Rootsi valis personaalse vastutuse, kehtestades spetsiaalse maksu (näiteks kolme tonni ületavatele suhkrujääkidele). Selline kord takistas normaalset varude jääki ületavate laojääkide teket ja võimaldas koguda raha liigsete varude likvideerimisega seotud kulude katmiseks.

22.05.03 Rahandusministeeriumi asekaitsler Renaldo Mändmetsa e-kiri Põllumajandusministeeriumi asekaitslerile Andres Oopkaup'ile, milles lubab, et Meelis Meigas teeb 21. mail toimunud kohtumisest memo ning soovib samas Oopkaup'il teha ettepaneku moodustada kiiresti ministeeriumidevaheline piisava pädevusega töögrupp, kus oleksid Tolli-, Maksu-, Veterinaar- ja Statistikaameti ning Põllumajandus- ja Rahandusministeeriumi esindajad. Töögrupi asejuhiks pakub ta asekaitsler Margus Uudamit Rahandusministeeriumist.

26.05.03 Väljavõte Riigikogu Euroopa asjade komisjoni istungi protokollist nr 2A-11/3 (päevakorrapunkt 3 "ELiga liitumise mõjude analüüs").

R. Lang: Komisjoni loomise otsuses on kirjas, et komisjon peab läbi töötama ELiga liitumise mõjud. Valitsus saatis siiani tehtud uuringud, sekretariaat töötab neid läbi. Tuleb paika panna ajagraafik, mille alusel mõjude analüüsi teha ning siis tulemust avalikkusele tutvustada. Euroopa asjade komisjon on kontrollinud valitsuse tegevust läbirääkimiste käigus, kuid liitumislepingut parlamendis tutvustatud ei ole.

Otsustati: 3.1. Sekretariaat teeb valitsuse esitatud uuringutest ülevaate Euroopa asjade komisjoni ja väliskomisjoni ühisistungiks.

02.06.03 Riigikogu väliskomisjoni ja Euroopa asjade komisjoni avalik ühisistung, kus esimese päevakorrapunktina käsitleti Eesti ühinemislepingut Euroopa Liiduga ja liitumise mõjude analüüsi.

Allikas: Riigikogu Euroopa asjade komisjoni istungi protokoll nr 2A-11/4.

Riigikontrolli kommentaar: Välisministeeriumi asekaitsler Marina Kaljurand andis komisjonide liikmetele lühikese ülevaate Eesti Euroopa Liiduga ühinemislepingu ülesehituse ja sisu kohta.

Protokollist ei selgu, kas ta on juhtinud tähelepanu liitumislepingust tulenevatele potentsiaalsetele rahalistele kohustustele, mis võivad kaasneda lepingutingimuste täitmata jätmisel.

17.06.03 Kaubandusmehhanismide korralduskomitee koosolek, kus ühe teemana käsitletakse Eesti jaoks olulisimat nn üleliigsete laojääkide probleemi. Euroopa Komisjon on koostanud vastava määruse eelnõu, mis sisaldab palju huvitavat, ent ei anna vastust kõikidele küsimustele. "Normaalse" laojäägi arvutamise juhend igale individuaalsele laomanikule on määruse tasemel sätestatud väga üldiselt, detailsed juhendid peab välja töötama iga uus liikmesriik ise. **Tooted, mille laojääk ületab normaalset, kuuluvad maksustamisele maksumääraga, mis on piisav nende likvideerimiseks.** Toodete nimekiri on hetkel väga esialgne. Määrus tahetakse kaubandusmehhanismide komitees hääletusele panna septembris, kusjuures toodete nimekirja on Euroopa Komisjonil õigus täiendada ka pärast määruse heakskiitmist.

Eelnõu on seotud liitumislepingu lisaga IV ja puudutab teatud põllumajandustoodete üleliigseid laovarusid, mis tuleb liitumisel likvideerida uute liikmesriikide kulul.

Koosolekul anti ülevaade meetmetest toodete suhtes enne ja pärast liitumist.

Meetmed enne liitumist:

- Et vältida EList subsideeritud eksporditud toodete varude kuhjumist uutesse liikmesriikidesse:
- EL-15-st uude liikmesriiki subsideeritud toode maksustatakse seal maksumääraga, mis vastab EL imporditollimaksuga kolmandate riikide suhtes; selleks annab aluse liitumisleping, mis lubab liikmesriikidevahelisele põllumajandustoodete kaubandusele seada eriolukorras piiranguid.

Meetmed pärast liitumist:

- uued liikmesriigid maksustavad üleliigsete laovarude omanikud seisuga 01.05.2004;
- igale laoomanikule normaalse ja üleliigse laojäägi piiri määramiseks arvestatakse liitumisele eelnenud aastate keskmist laojääki, kaubavoogude muutumist enne liitumist ning asjaolusid, mis laojääkide tekkimist mõjutasid (memo koostaja kommentaar: tegemist on väga üldiste juhistega ning detailsed reeglid kehtestab liikmesriik, abi võib olla Euroopa Kohtu otsusest C 27/1996, C 179/2000, kus väidetavalt on defineeritud laoomanik);
- maksumäär peab vastama liigsete varude likvideerimise kuludele jm.

Adressaadid: Põllumajandusministeeriumi asekanterid Oopkaup, Kevvai, kaubandusbüroo juhataja Maadvere, põllumajandusosakonna juhataja Talvik, eurokoordinatsioonibüroo juhataja Reinup.

Koosoleku memo koostaja: Tauno Lukas.

08.07.03 Põllumajandusministeerium saadab Rahandusministeeriumile kirja nr 12.4-1/1040 “Ühinemislepingust Euroopa Liiduga tulenevad kohustused”.

Kirjas märgitakse, et tulenevalt ühinemislepingust ELiga (lisa 4) on uutel liikmesriikidel kohustus likvideerida omal kulul põllumajandussaaduste ja -toodete varud, mis on liitumishetkel uute liikmesriikide territooriumil vabas ringluses ja on suuremad kui normaalsed üleminevad varud ning mille puhul EL rakendab turukorraldusmeetmeid. Samas viidatakse Põllumajandusministeeriumi 19.11.2002. a kirjale nr 9.6-7/1839, millega teavitati Rahandusministeeriumi probleemi olemusest ning 21.05.2003 Rahandusministeeriumis toimunud kohtumisele, kus diskussiooni käigus otsiti võimalikke lahendusi normaalsete kaubavarude tagamiseks.

Kirjas tutvustatakse Euroopa Komisjoni määruse eelnõu sisu, mille eesmärgiks on sätestada meetmed, et vältida uutes liikmesriikides võimalike kaubandust moonutavate üleliigsete laovarude tekkimist ja nendega spekulatsioonide tekkimist.

Eelnõus on toodud meetmed enne ja pärast liitumist, et vältida EList subsideeritud eksporditud toodete varude kuhjumist uutesse liikmesriikidesse ning pärast liitumist varude liikumist uutest liikmesriikidest ELi.

Kirjas märgitakse, et Põllumajandusministeerium on Euroopa Komisjonile saatnud võimaliku toodete nimekirja eeltööde alustamiseks meetmete rakendamisel, kuid seni pole Põllumajandusministeerium koostatud nimekirja osas Euroopa Komisjonilt kinnitust saanud.

Kuna maksustamisega seotud küsimused ning Statistikaameti ja Tolliameti tegevus kuuluvad Rahandusministeeriumi kompetentsi ja haldusalasse, siis palub Põllumajandusministeerium Rahandusministeeriumilt ettepanekuid vajalike õigusaktide vastuvõtmiseks ja konkreetsete meetmete rakendamiseks üleliigsete laovarude maksustamise osas, et Eesti oleks suuteline täitma ühinemislepingus sätestatud kohustusi. Kirjas on juhitud tähelepanu asjaolule, et kui puuduvad vastavad õigusaktid ning pole tagatud õigeaegne meetmete rakendamine ja kontroll, võib liigsete laovarude likvideerimine tuua kaasa otseseid kulusid riigieelarvele.

31.07.03 Tauno Lukase (Põllumajandusministeerium) e-kiri (teemal “Laojäägid”) Ene Maadverele, Katrin Johansonile, Andres Oopkaup’ile, Toomas Kevvai’le (kõik Põllumajandusministeeriumist), Andres Tropp’ile (Välisministeerium), Marge Niidule (Rahandusministeerium), Sirje Põldrele (Tolliamet), Aili Maansoole (Statistikaamet) ja Raimond Strastinile (Veterinaaramet).

E-kirjas teatatakse, et Eesti ELga liitumislepingu artiklist 41 ning eriti lisast 4 tuleneb Eestile kohustus likvideerida teatud põllumajandustoodete üleliigsed laovarud. Kohustuse eesmärgiks on vältida olukorda, kus enne liitumist kogutakse uutesse liikmesriikidesse suured laovarud eesmärgiga need pärast liitumist kõrgema hinnaga maha müüa ehk vältida spekulatsioonide võimalust. Laovarude “likvideerimine” tähendab, et üleliigsed lao-

varud maksustatakse ja see muudab need kaubad kallimaks, mis omakorda likvideerib võimaluse spekulatsiooniks. Seega on liikmesriigil kohustus üleliigsed laovarud maksustada maksumääraga, mis vastab toote MFN tollimaksumäärale, sest importimisel enne liitumist jäi EL eelarve tollimaksudest ilma.

Väljatöötamisel on vastav EL komisjoni määrus, mis on olnud kolm korda arutusel kaubandusmehhanismide korralduskomitees. Järgmisel komitee istungil (16. septembril) on see planeeritud hääletusele panna. Määrusega pannakse uutele liikmesriikidele otsene kohustus üleliigsed laovarud maksustada.

Tauno Lukas teeb ettepaneku kohtuda ja küsimust arutada vaatamata puhkuste ajale, mil inimesi on raske kokku saada. E-kirjale on juurde lisatud viimane versioon Euroopa Komisjoni määruse eelnõust ja viimase kaubandusmehhanismide korralduskomitee koosoleku memo.

- 04.08.03 Rahandusministeerium vastab kirjaga nr V-1/7941 Põllumajandusministeeriumi 08.07.03 kirjale nr 12.4-1/1040 (“Ühinemislepingust Euroopa Liiduga tulenevad kohustused”).

Rahandusministeerium on seisukohal, et ühinemislepingust ELiga tulenevat kohustust – likvideerida omal kulul põllumajandussaaduste ja -toodete varud, mis on liitumishetkel uute liikmesriikide territooriumil vabas ringluses ja on suuremad kui normaalsed üleminevad varud – ei ole võimalik täita maksu kehtestamisega nimetatud varudele. Selline maks ei oleks kooskõlas maksukorralduse seaduses sätestatud maksu mõistega ning maksustamise põhiprintsiipidega. Lisaks ei ole võimalik seaduses sätestada sellise maksu määra ning arvutamise korda. Sellest tulenevalt tuleb otsida teisi võimalusi, et tagada ühinemislepingu sätete täitmine.

Nimetatud vastuskirjaga seonduvalt on 24.07.2003 Rahandusministeeriumi juriidiline osakond saatnud arvamuse maksupoliitika osakonnale. Rahandusministeerium on teinud ettepaneku kaaluda võimalust sätestada maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduses normaalsete laojääkide ületamise keeld seisuga 01.04.2004. Ministeeriumi juriidiline osakond küsib, milliseid sanktsioone nähakse ette juhul, kui nimetatud keeldu rikutakse, ning kas selliste sanktsioonide rakendamine oleks kooskõlas põhiseadusega.

Vastavalt maksupoliitika osakonna 28.07.2003 selgitusele ja juriidilise osakonna arvamusele põhineb Rahandusministeeriumi ettepanek asjaolul, et normaalseid laojääke ületavaid koguseid ei saa maksustada, kuna see ei oleks kooskõlas maksustamise printsiipidega. Vastavate sanktsioonide formuleerimine ja põhiseadusega kooskõlla viimine jääb Põllumajandusministeeriumi pädevusse.

- 21.08.03 Riigikogu Euroopa asjade komisjoni moodustatud raportöride töörühm (Rein Lang, Liina Tõnisson, Janno Reiljan, Toomas Hendrik Ilves, Enn Eesmaa, Peeter Tulviste ja Marko Mihkelson) esitab ülevaate Euroopa Liiduga ühinemise mõjudest vahetult enne ELiga liitumise rahvahääletust.

Põllumajanduse valdkonna raportöör oli Janno Reiljan, kelle juhitud Tartu Ülikooli majandusteaduskonna rahvamajanduse instituudi välismajanduse õppetoolis valmis ka uuring “Eesti põllumajandustoodete hinnaprognosid liitumiseelseks ja -järgseks perioodiks”.

Riigikogu Euroopa asjade komisjoni moodustatud raportöride töörühm ei käsitlenud Euroopa Liiduga ühinemise mõjudest ülevaadet andes üleliigsete laovarude ja spekulatsioonide ohtu.

- 25.08.03 Eesti Vabariigi alaline esindus EL juures saab Euroopa Komisjoni põllumajanduse ja maa-arengu peadirektoraadi (DG AGRI) peadirektori J. M. Silva Rodriguez’ilt kirja 20.08.03/VI/022147 “Uute liikmesriikide liitumisest tulenevate üleminekumeetmete kasutuselevõttust suhkrusektoris”.

Riigikontrolli kommentaar: Kirja mitteametlik tõlge on käesoleva kontrolliaruande lisa 2. Nimetatud kiri ei olevat ministeeriumi ametnike sõnul jõudnud ei Põllumajandus- ega Välis-

ministeeriumi. Riigikontroll nõutas selle kirja välja auditi käigus Eesti alalisest esindusest EL juures Peeter Seestrandilt.

- 04.09.03 Suhkrukomitee ekspertide kohtumine. Kuna suhkur jääb üldisest üleliigsete laojääkide määruse eelnõust välja, siis valmistatakse ette analoogset eelnõu suhkru jaoks. Komisjoni sõnul kaalutakse praegu erinevaid võimalusi, kuidas probleemi käsitleda. Eelnõu esitatakse liikmesriikidele aruteluks kõige varem 18. septembri suhkrukomiteel.

*Adressaadid: Põllumajandusministeeriumi vastutav osakond, eurokoordinatsioonibüroo (EKB), Brüsseli esinduse põllumajandusüksus.
Kohtumise memo koostaja: Tauno Lukas.*

- 11.09.03 Suhkru juhtkomitee eksperdigrupi ja juhtkomitee koosolek, kus käsitletakse ühe teemana turusituatsiooni uutes liikmesriikides ning üleminekumeetmeid. Eesti annab ülevaate Eesti suhkruturust. Komisjon on saatnud uutele liikmesriikidele küsimustiku suhkru turukorralduse kohta, millele oodatakse vastuseid 15. septembriks.

Üleliigsete laojääkide likvideerimise meetmete osas pole endiselt otsustatud, kas suhkur lisatakse üldisesse määrusesse või mitte, ja kui mitte, millised on siis rakendatavate meetmete põhimõtted suhkru kohta. Suhkruküsimus peaks selguma loodetavasti ülejäärgmise nädala suhkrukomitee koosolekul. Detailsetele küsimustele meetmete kohta ei osanud Euroopa Komisjon vastata, kuid samas viidati uutele liikmesriikidele saadetud laojääkide probleemi puudutavale DG AGRI peadirektori märgukirjale.

*Riigikontrolli kommentaar: tegemist on J. M. Silva Rodriguez'i 20.08.2003 kirjaga.
Adressaadid: Põllumajandusministeeriumi vastutav osakond, eurokoordinatsioonibüroo (EKB), Brüsseli esinduse põllumajandusüksus.
Koosoleku memo koostaja: Tauno Lukas.*

- 16.09.03 Kaubandusmehhanismide korralduskomitee koosolekul kujunesid põhiteemaks liitujatele kehtestatavad üleminekumeetmed (agenda punkt 1), kus ka asjaosalistel endal oli võimalus kaasa rääkida. Suurimat tähelepanu pöörati dokumendi artiklitele 4 ja 5, mis käsitlevad vastavalt üleminekuaega ja toodete nimekirja, mille puhul peab liituja riik fikseerima laovarud.

Võrreldes eelmise kohtumisega oli määruse eelnõus vähendatud toodete nimekirja, mille osas liituvad riigid peavad laojäägid fikseerima, kuid samas lubati lisada veel mõned tooted.

Üleliigsete laovarude fikseerimise põhiprintsiibid annab artikkel 5 (2), liituva riigi asi on välja mõelda (kehtestada seadustega), kuidas ta selle ellu viib. Peaaegu kõik liitujad on kurnud, et praegu ei võimalda riigi seadused laojääkide kohta infot koguda ning selleks, et omaette seadus teha, on liiga vähe aega jäänud. Samuti ei lahenda seaduse muudatus eelnevate perioodide kohta info puudumise probleemi (selleks et leida üleliigset laovaru, on jooksva aasta laovaru vaja võrrelda eelnevate perioodide statistikaga).

Maksumäära suuruseks on vastavatele toodetele kehtestatud ühtne tollitariifi määr.

Suhkru osas lubati vastu võtta eraldi määrus ning lisanduvad fruktoos ja teatud suhkrut sisaldavad töödeldud tooted.

*Adressaadid: Põllumajandusministeeriumi kantsler, asekanstlerid, töötleva tööstuse ja kaubanduse osakond, PRIA, Tolliamet, Välisministeerium.
Koosoleku memo koostajad: Katrin Johanson, Tauno Lukas.*

- 25.09.03 Suhkru korralduskomitee koosolekul on Eesti jaoks olulisim suhkru üleliigsete laovarude likvideerimist käsitlev töödokument, mis laias laastus on analoogne üldise määrusega. Vaja on koostada bilansid suhkru ja isoglükoosi (ning nende erivormide) kohta ning kaubandusstatistika ka suhkrut sisaldavate töödeldud toodete kohta. Piiri laovarude normaalse ja üleliigse taseme vahel makrotasemel kehtestab suhkru korralduskomitee. Suhkrumääruse eelnõu erisus võrreldes üldise määrusega seisneb selles, et üleliigsed laovarud tuleb füüsiliselt likvideerida ehk eksportida või ümber töödelda. Kui seda ei

suudeta, rakendub trahv. Laovarude omanikke on õigus, ent mitte kohustus, maksustada. Maksustamise põhimõtete väljatöötamise pädevus makrotasandil on uutel liikmesriikidel.

Euroopa Komisjoni poolt ette valmistatud suhkruga seonduv töödokument pole veel ametlik eelnõu, sest see vajab kinnitamist Euroopa Komisjoni juriidilises teenistuses. Suhkru jaoks valmistatakse ette eraldi määruse eelnõu, sest suhkur pole tundlik, vaid väga tundlik teema. Aluseks on liitumisleping.

Uutel liikmesriikidel on kohustus Euroopa Komisjoni teavitada suhkru ja isoglükooosi laojääkidest seisuga 01.05.2004. Samuti tuleb esitada statistilised andmed eelnevate perioodide kohta kuude kaupa 01.05.2000 kuni 30.04.2004 (tootmine, tarbimine, laovaru). Ekspordi-impordi statistika alusel otsustatakse suhkru korralduskomitees iga riigi üleliigne laojääk, mis tuleb turult kõrvaldada (kui liikmesriik ei suuda seda teha, tuleb trahvi maksta).

Adressaadid: Põllumajandusministeeriumi vastutav osakond, eurokoordinatsioonibüroo (EKB), Brüsseli esinduse põllumajandusüksus.

Koosoleku memo koostaja: Tauno Lukas.

26.09.03 Üleliigsete laojääkide töögrupi koosolekul osalesid Põllumajandus-, Rahandus- ja Välisministeeriumi, Tolliameti, Statistikaameti ning Veterinaar- ja Toiduameti ametnikud.

Koosolekul tõstatati muu hulgas järgmised probleemid:

- kuidas leitakse laod ja mõõdetakse kogused;
- Statistikaametil ei luba seadus üksikettevõtete kohta andmeid välja anda;
- kuidas suhkru puhul identifitseerida lasti omanik;
- kuidas defineerida hulgiladu, samuti on käitleja mõiste toiduseaduses ähmaselt defineeritud jm.

Koosolekul lepiti kokku ka edasine tegevusplaan, mis nägi ette üldsuse teavitamist (laopidajate hoiatamine, et trahvi maksab laoomanik. Tõdeti, et Eesti suhkrubilanss on juba suur, kuna suhkrut viiakse Eestist Lähti), teiste riikide (Soome, Rootsi) kogemuse uurimist probleemi lahendamisel (Rootsi õigusakt lubati ära tõlkida), toodete kohta statistika olemasolu väljaselgitamist (EL regulatsioon on aluseks, mille kohta on vaja andmeid koguda).

02.10.03 Suhkrukomitee eksperdigrupi koosolek, kus 4. päevakorrapunktina käsitleti laojääkide teemat. Diskussiooni objektiks sisuliselt sama suhkrut käsitlev töödokument, mis eelmine kordki. Sisuliselt kogu varude likvideerimise meetmete detailne väljatöötamise kohustus lasub liikmesriikidel: Euroopa Komisjoni määrus paneb kohustuse, ent ei anna suuniseid, kuidas seda teha. Eelnõu üldsõnalisus tundub taotluslik, kuna mida täpsemalt on meetmed defineeritud, seda lihtsam on neist mööda hiilida.

Statistikapõhised üleliigsed laovarud kuuluvad likvideerimisele 100%-liselt, ei tehta vahet tegelikult ladudes olevate spekulatiivsete varude ja eratarbijate varude vahel.

Kuna viimaseid on võimatu tuvastada, siis nende arvel moodustunud varude likvideerimata osa maksab trahvi vormis kinni riik. Euroopa Komisjonil on plaanis välja töötada tööpaber, kus antakse juhiseid, milliseid tehinguid ja juhtumeid laovarude kontekstis eriti tähelepanelikult peaks jälgima. Järgmisel korral oodatakse liikmesriikide arvamusi, millises suunas eelnõuga edasi peaks liikuma.

Prantsusmaa tõstatas küsimuse, kas uute liikmesriikide statistika laovarude kohta on usaldusväärne ning kuidas Euroopa Komisjon tagab, et uued liikmesriigid auditeerivad statistika kogumise süsteeme.

Eesti: Kuidas mikrotasandi olukorda arvestatakse makrotasandi üleliigsete varude määratlemisel? Kui iga majapidamine Eestis ostab koti suhkrut, siis see kajastub suhkrubilansis, ja kui eelmistel perioodidel suhkrut ei ostetud, siis see liigitatakse üleliigseks

varuks makrotasandil. Võimatu on selle suhkru täpset asukohta kindlaks teha, võimatu seda kogust kõrvaldada, kuna see on inimeste eratarbimises, kodudes.

Komisjon: Iga kilo suhkrut – ka eratarbimises olev – mõjutab kogu EL suhkrubilanssi ja selle kaudu eelarvet. **Ei saa lubada üleliigsete varude tekkimist ühelgi põhjusel.**

Liikmesriigi vastutus: peate ise sellega toime tulema, kasutage ennetavaid meetmeid nagu Ungari. (Vastus tähendab seda, et isegi kui suhkur on eratarbimises, on ta “üleliigne” ja kuulub likvideerimisele. Kui seda ei suudeta, siis tuleb trahv ehk Eesti riik maksab selle kokkuvõttes kinni.)

Eesti: Ennetavaid meetmeid, mida Eesti saab kasutada, peaaegu pole. MFN seotud nulltasemel. Kaitsemeetmete (nagu Ungari) rakendamise eelduseks on kahju kodumaisele suhkrutootmisele, mida Eestis pole. **Näeme ühe ennetava meetmena ELi-poolset ekspordisubsiidiumide kaotamist Eestisse eksporditavale suhkrule** (*Memo autori kommentaar: ehk siiski tasub ennetava meetmena kaaluda aktsiisimaksu suhkrule? T. L.*). **Tagantjärele tarbimist maksustada ei saa, seega juhul, kui ülejääk tuleneb eratarbimisest, jäävad kulud riigi kanda.** Meile sobiks, kui varusid arvestataks ja trahvi makstaks ainult kommertskasutuses oleva suhkru eest, mis tuleks ka likvideerida.

Euroopa Komisjon lubab aitamaks uutel liikmesriikidel turgu kontrollida välja töötada juhised, milliseid tehinguid ja juhtumeid eriti tähelepanelikult peaks jälgima. Järgmisel korral lubatakse korraldada ümarlaud, kus kõikidel oleks võimalus öelda, mis suunas tuleks eelnõuga edasi liikuda, kas viia suhkur sisse hoopis üldisesse määrusesse.

Adressaadid: Põllumajandusministeeriumi vastutav osakond, eurokoordinatsioonibüroo (EKB), Brüsseli esinduse põllumajandusüksus.

Koosoleku memo koostaja: Tauno Lukas.

07.10.03 Põllumajandusministeeriumi asekancleri Andres Oopkaup'i e-kiri Marge Niidule (Rahandusministeerium) küsimuses, kas suhkruaktsiisi rakendamine oleks realistlik.

E-kirjas edastatakse Tauno Lukase poolt koostatud 02.10.2003. a suhkrukomitee eksperdigrupi arutelu kokkuvõte koos järeldustega:

- Liitumisest tulenevat suhkru hinnatõusu kompenseerimist toiduainetetööstustele ei peeta võimalikuks.
- Laojääkide diskussiooni objektiks oli sisuliselt sama paber, mis eelmisel korral. Ideoloogia on sama: tegelikult on kogu varude likvideerimise meetmete detailne väljatöötamise kohustus liikmesriikidel (Euroopa Komisjoni määrus paneb kohustuse, ent ei anna suuniseid, kuidas seda teha). **Statistikapõhised üleliigsed laovarud kuuluvad likvideerimisele 100%, ei tehta vahet tegelikult ladudes olevate spekulatiivsete varude ja eratarbija varude vahel. Kuna viimaseid on võimatu tuvastada, siis nende arvel moodustunud varude eest maksab trahvi riik.**

Oma vastuses edastab Marge Niit Rahandusministeeriumi maksupoliitika osakonna ametnike (Lemmi Oro, Marek Uusküla, Urmas Koidu) seisukoha, et suhkruaktsiisi rakendamine ei ole realistlik. Selgituseks on lisatud, et maksule rakenduvad kõik maksukorralduse seaduse nõuded, see tähendab et tuleb teha vastava maksu seadus. Vastuses viidatakse Rahandusministeeriumi ametlikule kirjale, kus on öeldud, et puuduvad maksule iseloomulikud tunnused. Aktsiisimaks ei ole liitumise lähedust arvestades lahendus, sest seaduse varaseima võimaliku jõustumise ajaks on varud juba kokku ostetud. Parema variandina käiakse välja üleliigsete varude omamise keelamine näiteks “Põllumajandusturu ja maaelu korraldamise seaduses”, sest siis on võimalik sätestada üleliigsete varude likvideerimata jätmise korral asendustäitmise rakendamine. Samas peetakse kõige tähtsamaks hirmutamiskampaaniat.

09.10.03 Suhkrukomitee eksperdikohutumine: liikmesriikidelt ümarlauanõupidamise seisukohad üleliigsete laovarude eelnõu kohta. Prevaleeris seisukoht, et peaks jätkama kas olemasolevas eelnõus sisalduva nn makrokäsitlusega või eelmises laienemisvoorus kasutatuga

või neid kombineerima. Eesti toetas ainsana suhkru lisamist üldisesse laovarude määrasse. Mitmed liikmesriigid rõhutasid vajadust tugevdada uute liikmesriikide administratsiooni (kontrolli- ja monitooringusüsteemid) ning vajadust tagada Euroopa komisjoni poolne kontroll meetmete rakendamise üle.

- 14.10.03 Kaubandusmehhanismide korralduskomitee istung, kus arutatakse liitujatele kehtestataavaid üleminekumeetmeid. Regulatsioon võeti ühehäälselt vastu, toodete nimekiri jääb lahtiseks kuni 30.04.2004.

Sisu poolest võrreldes eelmise korruga muudatusi ei tehtud, toodete osas täpsustati kauba-gruppi nr 1704 kuuluvaid koode. Vaatamata sellele et Euroopa Komisjon on liitujatele öelnud, et soovi korral saab nendega toodete osas kahepoolselt läbi rääkida, pole seni ükski argument neile piisav olnud ja seega pole ka toodete nimekirja lühendatud.

Koosolekul rõhutati veel kord, et üleminekumeetmete tähtsaim eesmärk on vältida spekulierimist. Põhimõtte seisneb selles, et tuleb trahvi maksta, kui laovaru ületab normaalse koguse, sest see võimaldab teenida põhjendamatult suurt vaheltkasu seoses liitumisega.

Adressaadid: Põllumajandusministeeriumi kantsler, asekanterid, töötleva tööstuse ja kaubanduse osakond, PRIA, Tolliamet.

Istungi memo koostaja: Katrin Johanson, Tauno Lukas.

- 22.10.03 Üleliigsete laojääkide töögrupi koosolek Põllumajandusministeeriumis. Osalesid Rahandus- ja Välisministeeriumi, Veterinaar- ja Toiduameti, Statistikaameti ja Tolliameti esindajad.

Koosolekul anti ülevaade 14.10.2003. a kaubandusmehhanismide korralduskomitee istungist.

Arutati:

- Poola ja Ungari tõstatatud liitujatevahelise koostöö küsimust. Tõdeti, et targem on käia Euroopa Komisjoniga kahepoolselt rääkimas;
- statistika kogumist – mis ajaks suudame koguda ja üle vaadata numbrid, mis Euroopa Komisjonile kättesaadavad;
- küsimust Välis- ja Rahandusministeeriumile – kas tohime rakendada rahvusvahelistele nõuetele mittevastavaid sanktsioone, näiteks aktsiisimaksu suhkrule;
- seda, et kolme viimase aasta keskmine suhkru impordimaht on 64 000 tonni, 2003. a augustis aga juba 47 000 tonni. Lätis on suhkru hind 1 EUR/kg, ELis suhkru toetus 9 EEK/kg;
- seda, et 20 000 tonni üleliigset suhkrut tähendab ligikaudu 200 mln kroonist trahvi. Täitsa reaalne on, et Eestil tuleb maksta üleliigsete laovarudega seonduvalt 500 mln krooni.

- 22.10.03 Rahandusministeeriumi maksupoliitika osakonna memos rahandusministrile Euroopa Liidu ühinemislepingust tulenevate kohustuste kohta põllumajandussaaduste ja -toodete varude kokkuostmise piiramise osas on märgitud, et suhkru puhul ei ole võimalik kohustust täita maksu kehtestamisega nimetatud varudele, sest selline maks poleks kooskõlas maksustamise põhiprintsiipidega. Normi rikkumine (antud juhul põllumajandussaaduste ja -toodete suuremate kui normaalsed üleminevad varud omamine) ei saa olla maksu aluseks, sest siis tekiks maks õigusvastase tegevuse tulemusena. Selline maks kujutab endast tegelikult trahvi ning tuleks sellena ka kehtestada.

Rahandusministeerium on teinud Põllumajandusministeeriumile suulise ettepaneku kaaluda võimalust sätestada maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduses normaalsete laojääkide ületamise keeld 01.04.2004. a seisuga. Sellisel juhul on PRIA-l võimalik kuu aja jooksul vastavaid ettevõtteid kontrollida ning normaalset laojääki ületavad kogused suunata asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korra kohaselt

asendustäitmisele.

Põllumajandussaaduste ja -toodete varude likvideerimise puhul on tegemist põllumajandusturu kaitse meetmetega. Põllumajandusturu korraldamine jääb aga Põllumajandusministeeriumi tegevusvaldkonda.

Oletades, et Eesti püüab vältida suuremate kui normaalsete üleminevate varude teket aktsiisi kehtestamisega, rakendades nimekirjas olevale suhkrule, piimatoodetele, puu- ja juurviljadele, lihale ja teraviljale impordil Eestisse näiteks ajutist aktsiisimaksu, tuleb arvestada asjaolu, et sama maksu tuleb rakendada ka Eestis toodetavale kaubale. Aktsiisimaksu ei ole võimalik kehtestada ainult imporditavatele toodetele.

22.10.03 Põllumajandusministeerium esitas üleliigse laovaru teema esimest korda valitsuskabinetile arutamiseks Riigikantseleile saadetud kirjaga nr 4.1-1/1585, kus paluti arvata teema valitsuskabineti 30.10.2003. a nõupidamise päevakorda.

Põllumajandusministeerium esitas valitsuskabinetile dokumendi "Informatsioon üleminekumeetmetest põllumajandussaaduste ja toodete kaubanduses seoses Eesti ühinemisega Euroopa Liiduga". Valitsuskabinetile esitatud informatsioonis toodi välja ühinemislepingust tulenev kohustus uutel liikmesriikidel omal kulul kõrvaldada põllumajandussaaduste ja -toodete varud, mis on liitumishetkel vabas ringluses uute liikmesriikide territooriumil, mis on tavapärasest varudest suuremad ning mille suhtes EL rakendab turukorraldusmeetmeid.

Põllumajandusministeerium tutvustas Euroopa Komisjoni määruse eelnõu, mille eesmärgiks on sätestada üleminekumeetmed uutele liikmesriikidele, et vältida uutes liimesriikides kaubandust moonutavate üleliigsete laovarude teket ja nendega spekulierimist. Samuti tutvustati erisusi, mis tulenevad suhkruturu üleminekumeetmeid käsitlevast Euroopa Komisjoni määruse eelnõust, mille kohaselt on uutel liikmesriikidel kohustus üleliigse suhkru laovarud "füüsiliselt kõrvaldada" ning kui seda ei suudeta, siis tuleb riigil maksta trahvi. **Põllumajandusministeerium leidis, et kuna suhkru laovaru on eraomandis, on küsimuse lahendamiseks vaja uut seadust.**

Valitsuskabinetile esitatud informatsiooni kohaselt oli Põllumajandusministeerium selleks ajaks korduvalt koos Rahandusministeeriumi, Välisministeeriumi, Tolliameti, Statistikaameti ning Veterinaar- ja Toiduameti esindajatega arutanud üleliigsete laovarudega seotud küsimusi. Põllumajandusministeerium tõi välja, et juhul kui riik vajalikke abinõusid rakendada ei suuda, tuleb üleliigsete laovarude kõrvaldamise kulud katta riigieelarvest. Kui ilmneb, et üksnes suhkru laovarud on tavapärasest suuremad näiteks 20 000 tonni võrra, siis ulatub Eestile määratav trahvisumma ligikaudu 185 mln kroonini. Põllumajandusministeeriumi seisukoht oli, et ühinemislepingust tulenevate kohustuste täitmiseks ning trahvide vältimiseks tuleb

- üleliigsete laovarude tekkimise tõkestamiseks maksustada põllumajandussaaduste ja -toodete sissevedu vabaks ringluseks enne Eesti ühinemist Euroopa Liiduga;
- luua suhkru üleliigsete laovarude füüsilise kõrvaldamise riigisisene süsteem;
- välja töötada riigi makstud trahvi sissenõudmise kord üleliigsete laovarude omanikelt, juhuks kui Eesti peaks trahvi maksuma.

Põllumajandusministeerium oli seisukohal, et eelnimetatud küsimused kuuluvad maksu- ja tollipoliitika kavandamise ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamise valdkonda, mistõttu on nende lahendamine Rahandusministeeriumi pädevuses.

23.10.03 Suhkrukomitee eksperdigrupi koosolek. Arutlusel Eesti jaoks olulisim suhkru üleliigsete laovarude määruse eelnõu. Määruse eelnõusse on lisatud peale laovarude ka muud üleminekumeetmed, mis kehtivad liitumise järel eelmisel põllumajandusaastal uutes liikmesriikides toodetud suhkru suhtes. Laovarude likvideerimise artiklid on puudu, Euroopa Komisjonis on käimas arutelu, millist käsitlust laovarude likvideerimisel eelistada.

Komisjonipoolne lõplik eelnõu versioon esitatakse suhkrukomitee eksperdigrupi kohtumisel 06.11.2002. a

Adressaadid: Põllumajandusministeeriumi vastutav osakond, eurokoordinatsioonibüroo (EKB), Brüsseli esinduse põllumajandusüksus.

Koosoleku memo koostaja: Tauno Lukas.

- 28.10.03 Põllumajandusministeerium palus kirjas nr 12.4-7/1608 "Üleminekumeetmetest põllumajandussaaduste ja -toodete kaubanduses" Rahandusministeeriumi seisukohta Põllumajandusministeeriumi poolt ette valmistatud informatsioonile üleminekumeetmetest põllumajandussaaduse ja -toodete kaubanduses seoses Eesti ühinemisega Euroopa Liiduga. Põllumajandusministeeriumi ettepanek oli esitada nimetatud küsimus 30.10.2003. a valitsuskabineti nõupidamise päevakorda.

Põllumajandusministeeriumi ülevaade kontrolliaruande lisa 16.

- 29.10.03 Välisministeerium saatis asjaga seotud ministeeriumide (Põllumajandusministeerium, Rahandusministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium) esindajatele e-kirja, kus on toodud Välisministeeriumi seisukoht laovarude küsimuses 30.10.2003. a valitsuse kabinetiistungiks.

Välisministeeriumi hinnangul on Põllumajandusministeeriumi seisukohad mõnevõrra ennatlikud. Probleem on kindlasti olemas ja sellega tuleb tegeleda. Kuna kõikide liituvate riikide esindajad avaldasid Euroopa Komisjoni määruse suhtes protesti, siis peab Välisministeerium oluliseks viivitamatut konsultatsioonide alustamist liituvate riikidega ja kaaluda liituvate riikide ja Euroopa Komisjoni vaheliste konsultatsioonide korraldamist, et leida probleemile lahendus. Samal ajal tuleks olukorrale lahenduste otsimist jätkata ka riigisiselt.

Välisministeerium leiab, et Euroopa Komisjoni määrus on vastuolus ühinemisakti tingimuste ja mõttega. Kuivõrd ühinemisakt ei näe ette laojääkide maksustamist, vaid kehtestab tollimaksudest vabastamise ning tootevarude likvideerimise kohustuse, muudetakse määrusega ühinemisakti tingimusi. Välisministeerium on probleemi olemusest Põllumajandusministeeriumi ka varem teavitanud.

Välisministeerium ei ole nõus Põllumajandusministeeriumi ettepanekuga maksustada põllumajandussaaduste ja -toodete sissevedu Eestisse veel enne ühinemist ELiga. Sellisel juhul rikuks Eesti kõikides sõlmitud vabakaubanduslepingutes fikseeritud kohustust, mille kohaselt "ei tohi lepinguosaliste vahelises kaubavahetuses kehtestada impordile ühtegi uut tollimaksu või sarnase toimega maksu". Kindlasti ei tohi Eesti ühtegi täiendavat maksu rakendada ühepoolset.

Juhul kui otsustatakse maksud siiski kehtestada, tuleb arvestada lepingupartnerite samaväärsete vastumeetmetega. Välisministeerium leiab, et kuna Euroopa Komisjoni määrus rakendub Eesti suhtes alles 01.05.2004. a, siis puudub Eestil enne seda alus Põllumajandusministeeriumi pakutud meetmete kehtestamiseks.

- 30.10.03 Valitsuskabineti 30.10.03 nõupidamisel otsustati võtta teadmiseks põllumajandusministri esitatud informatsioon (vaata lisa 16). Põllumajandus-, rahandus- ja välisminister said ülesandeks töötada tõstatatud probleemid läbi ning esitada vastav ülevaade ja sellest tulenevad ettepanekud arutamiseks valitsuskabineti nõupidamisele 2003. aasta novembris.

Rahandusministeeriumilt saadud materjalide hulgas oli valitsuskabinetile esitatud materjalide juures dokument "Suhkru maksustamisest aktsiisiga vältimaks suhkru liigse laovaru tekkimist". Dokumendis käsitletakse küsimust, mis eesmärki täidaks suhkru maksustamine aktsiisiga. Suhkru maksustamise osas suhkru laovarude piiramise eesmärgil leitakse, et see ei väldiks täielikult liigsete laovarude tekkimist. Liigsete laovarude teke oleks võimalik kahel korral: enne vastava aktsiisi jõustumist ja enne ELiga liitumist, sest lisaks aktsiisile lisanduks liitumisel ELiga tollimaks suhkrule. Leitakse, et laovarude piiramine seoses ELiga liitumisega ei ole alalise iseloomuga eesmärk.

Seaduse väljatöötamine, kooskõlastamise protseduur ja Riigikogus menetlemine koos muude tehniliste detailidega võtab kõige optimistlikuma hinnangu alusel aega üks aasta. Maksu kehtestamisel ei tohiks minna vastuollu Eesti inimeste õiguslike ootuste printsiibiga. Arvestades eeltoodut, ei ole enne 2004. aasta suve suhkru aktsiisiga maksustamine võimalik, sest seda saab teostada ainult vastava seaduse alusel.

Suhkru aktsiisiga maksustamise seaduse väljatöötamisel peaks lahendama hulga tehnilisi probleeme. Üks nendest on aktsiisi kogumine kauba vaba liikumise tingimustes ELis. Tõenäoliselt ei saa kohustada suhkru Eestisse toojaid aktsiisiladusid looma, sest kulud, mida ettevõtjad peaksid aktsiisi maksmiseks tegema, ei oleks vastavuses suhkru aktsiisimaksuna saadud tuludega riigieelarvesse.

Lõpetuseks leitakse, et kõige efektiivsem viis oleks piirata suhkru sissevedu riiki, kuid seda ei luba ilmselt Eesti sõlmitud rahvusvahelised kokkulepped.

- 06.11.03 Rahandusministeerium vastas kirjaga nr V-1/12727 Põllumajandusministeeriumi 28.10.2003. a kirjale nr 12.4-7/1608 "Ühinemislepingust Euroopa Liiduga tulenevad kohustused".

Kirjas ütleb Rahandusministeerium taas, et suhkru puhul ei ole võimalik ühinemislepingust tulenevat kohustust täita maksu kehtestamisega üleliigsetele varudele. Normi rikkumine (normaalsetest üleminevatest suuremata varude omamine) ei saa olla maksu aluseks, sest siis tekiks maks õigusvastase tegevuse tulemusena. Selline maks oleks tegelikult trahv ja tuleks sellena ka kehtestada.

Rahandusministeerium on teinud Põllumajandusministeeriumile suulise ettepaneku kaaluda võimalust sätestata maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduses normaalsete laojääkide ületamise keeld seisuga 01.04.2004. Sellisel juhul on PRIA-I (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet) võimalik kuu aja jooksul vastavaid ettevõtteid kontrollida ning normaalset laojääki ületavad kogused suunata asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korra kohaselt asendustäitmisele.

Rahandusministeerium juhtis tähelepanu asjaolule, et kaupade impordile ajutise aktsiisimaksu kehtestamisel tuleb sama maksu rakendada ka Eestis kohapeal toodetavale kaubale. Tulenevalt välislepingutest ei ole aktsiisi võimalik kehtestada imporditavatele toodetele.

Rahandusministeerium väljendab seisukohta, et põllumajandussaaduste ja -toodete varude likvideerimise puhul on tegemist põllumajandusturu kaitse meetmega. Põllumajandusturu korraldamine aga jääb Põllumajandusministeeriumi tegevusvaldkonda.

- 08.11.03 Tolliameti peadirektori Aivar Rehe e-kiri Lemmi Oro'le (Rahandusministeerium) teemal "Suhkru import 2002. a ja 2003. a esimese 9 kuuga kavandatavate piirangute valguses".

Tolli järelevalveosakonna hinnang: alates septembrist oktoobri keskpaigani 2003 võimaldasid Läti seadused Läti elanikel Eestist suuremas koguses toiduaineid kaasa viia. Kuna suhkur on Lätis aktsiisikaup, siis hakati seda suurtes kogustes Eestist Lätisse toimetama. Suhkru impordi kasv augustis 2003 võib olla tingitud hilisest suvest. Tundub, et väike sisseveo suurenemine on toimunud. Usutavasti on see toimunud füüsiliste isikute arvel. Arvatavasti teevad suurtarbijad ja hulgimüügifirmad põhiootusid märtsis-aprillis 2004, kui suhkru turuhind varem tõusma ei hakka.

- 10.11.03 Euroopa Komisjoni määruse nr 1972/2003 vastuvõtmine (Tšehhi Vabariigi, Eesti, Küprose, Läti, Leedu, Ungari, Malta, Poola, Sloveenia ja Slovakkia ühinemisel põllumajandustoodetega kauplemise suhtes võetavate üleminekumeetmete kohta).

Riigikontrolli kommentaar: põllumajandustoodete laovarude määrus, ei sisalda suhkrut.

- 12.11.03 Põllumajandusministeeriumis toimus kohtumine, kus osalesid ka Rahandus- ja Välisministeeriumi esindajad. Kohtumise eesmärk oli panna kirja kõik ideed, mis erinevate tegevustega riigi tasandil seonduvad. Ideed jagati kolme rühma:

- ennetavad meetmed;
- läbiräägitavad meetmed ning
- tagajärjed ja nende likvideerimine.

Parimate meetmetena reastati ennetavad meetmed järgmiselt:

- tollimaksud (väliskaubanduslepingud ei võimalda), tariifikvoodid ehk kogused, erimaks (võimaldab Euroopa leping, art 29);
- tagatisraha (kui toob sisse, maksab; kui viib välja, saab raha tagasi);
- aktsiisi (ainult suhkrule ja riisile) kehtestamise protsess aeglane.

Nõupidamise alusel pidi Põllumajandusministeerium koostama memo realistlikemast meetmest.

- 17.11.03 Riigikogu maaelukomisjoni istungi (protokoll nr 31) päevakorras oli EL ülemineku-meetmete rakendamine liituvate riikide kaubandusele. EL üleminekumeetmeid tutvustas Põllumajandusministeeriumi asekaitsler Andres Oopkaup.

Riigikogu komisjon võttis esitatud informatsiooni teadmiseks ning Jaanus Marrandi tegi ministeeriumi esindajatele ettepaneku saata komisjoni liikmetele elektrooniliselt info kõnesoleva probleemi kohta.

Riigikontrolli kommentaar: Põllumajandusministeerium esitas komisjonile ülevaate.

- 21.11.03 Põllumajandusministeeriumi asekaitsler Andres Oopkaup esitab e-kirjas Rahandusministeeriumi ametnikele (Lemmi Oro, Marek Uusküla, Renaldo Mändmets) seoses Euroopa Komisjoni määrusega nr 1972/2003 järgmised ettepanekud ja küsimused:

- lisada 2004. a statistiliste vaatluste loetellu laovarud, ehkki Statistikaamet on Põllumajandusministeeriumile eitavalt vastanud;
- kas impordi andmed määruses loetletud toodete osas on kättesaadavad firmade kaupa;
- rakendada Eestis mittetoodetavatele kaupadele – suhkrule ja riisile – enne liitumist aktsiisimaks;
- kuidas Rahandusministeerium tõlgendab määruses toodud mõistet “charges” Eesti õigusruumis, kas maksu, trahvi või koormisena.

- 27.11.03 Suhkru komitee ja ekspertide kohtumine. Laovarude ja üleminekumeetmete eelnõu oli muudetud üheks. Määrus püüab aidata uusi liikmesriike (impordilõiv), et laovarused ei tekiks, ning see on Euroopa Komisjoni prioriteet. Oluline, et riigil oleks info: jälgida laoise. Euroopa Komisjon tunnistas, et ülejääke hinnatakse juhtum juhtumi haaval. Esialgsete kavade kohaselt hääletatakse 11. detsembril 2003. Teiseks tühistati ekspordisubsiidiumite maksmine kaupade ekspordil 10 “uude” liikmesriiki. See toimub EL ekspordilitsentside väljaandmise lõpetamise kaudu. Otsus jõustus 28. novembril 2003.

Euroopa Komisjonil on kohustus määratleda 31.10.2004 iga uue liikmesriigi suhkru normaalne ja üleliigne varu, sh suhkur, mis on töödeldud kujul. Koguste määratlemise aluseks on kaubandus-, tootmis-, tarbimis- ja laovarude statistika.

Uutel liikmesriikidel on kohustus üleliigne suhkur turult kõrvaldada kas ilma toetuseta ekspordides või ümber töödeldes. Selleks tuleb neil luua vastav põhiliste varude omanike kindlakstegemise süsteem, mis hõlmab impordi kontrolli, fiskaalmonitooringut, riskitagatist, riskianalüüsi jms. Liikmesriigid peavad üleliigsete laovarude omanikke kohustama oma laovaru liigset osa likvideerima ja esitama selle kohta tõenduse.

Eesti tõstatatud küsimusele mis saab siis, kui näiteks 10 000 tonni suhkrut läheb majapidamistesse, ja põhjendusele, et inimeste koduseid varusid on võimatu maksustada, mistõttu tuleb liigne osa riigil kinni maksta, vastas Euroopa Komisjon, et tuleb jälgida äri-

tegevust, kehtestada riiklikud reeglid, viidates varem räägitud tagatistele, mille tootjad saaksid tagasi, kui suhkur on riigist välja viidud.

*Adressaadid: Põllumajandusministeeriumi vastutav osakond, asekancler Andres Oopkaup, eurokoordinatsioonibüroo (EKB), Tauno Lukas.
Memo koostaja: Kalle Nõlvak.*

27.11.03 Euroopa Komisjon teeb suhkruekspordi toetuse maksmise lõpetamise otsuse. Euroopa Komisjoni 27.11.2003. a määrusega nr 2078/2003 kaotatakse fikseeritud eksporditoetus.

02.12.03 Põllumajandusministeeriumi esindajad osalesid kohtumisel Euroopa Komisjoniga laojääkide küsimuses. Eesti andis ülevaate tegevustest, mis käimas laovarude määruse täitmiseks. Peamiselt on probleemid ja lahendusi ei ole. **Euroopa Komisjoni soovitus oli hakata kohe jälgima tundlikke tooteid ja võimalikke spekulante, levitada infot selle kohta, et kõiki kontrollitakse. Eelmiste liitujate eeskujul võiks luua selleks seadusliku raami.** Nimekirja lühendamise lootust ei ole enne, kui Eesti nimetab konkreetseid tooteid ja põhjendused. Memo koostajate järeldus: tuleb kiiremas korras teha seaduseparandus, mis võimaldaks koguda infot laovarude kohta.

Euroopa Komisjon rõhutas, et liikmesriigil peaks olema huvi varusid oma kontrolli all hoida, et vältida trahvi maksmist. Samas soovitati jälgida kõige riskantsemate toodete impordi ning võtta ühendust Rootsi, et uurida nende kogemust.

Eesti seadused ei näe ette rahalist vastutust, mis oleks piisavalt suurem võimalikust saadavast kasust. Seetõttu ei saa millegagi eriti hirmutada, on ainult riigi seaduste täiendamise küsimus. Näiteks Austria täiendas oma seadusi trahvide maksmise kohustusega. Euroopa Komisjon soovitas võimalikult kiiresti kehtestada mikrotasandil maksud.

*Adressaat: Põllumajandussaadusi töötleva tööstuse ja kaubanduse osakond
Memo koostajad: Andres Oopkaup, Tauno Lukas, Ave Schank.*

02.12.03 Põllumajandusministeerium palub kirjas nr 4.2-3/1812 Rahandus- ja Justiitsministeeriumi abi seoses küsimusega, kuidas käsitleda EL Nõukogu määruse 1788/2003 artiklis 2 sätestatud kvoodi ületamise eest võetavat tasu (ingl *levy*) Eesti õiguses. Kas tegemist on maksuga, riigilõivuga, koormisega, trahviga? Samalaadne liikmesriigi kohustus määrata tasu vabas ringluses olevate põllumajandussaaduste ja -toodete üleliigse varu hoidajatele 1. maist 2004. a on ette nähtud ka Euroopa Komisjoni määruse 1972/2003 artikli 4 lõikes 1. Rahandusministeerium on teinud asjakohast teemat käsitledes ettepaneku käsitleda nimetatud tasu (ingl *charge*) trahvina. Põllumajandusministeeriumil olevate andmete kohaselt ei ole seni trahvi avalikus õiguses rakendatud. Euroopa Komisjoni esindajad on väitnud, viidates EL Nõukogu määruse 2988/1995 artiklile 5, et kvoodi ületamise eest võetavat tasu ei saa käsitleda trahvina, kuna sellel ei ole karistuslikku iseloomu. Ka üleliigsete laovarude hoidmine on lubatud tegevus, kui normaalset laovaru suurust ületava osa eest makstakse teatud tasu.

03.12.03 Euroopa Komisjoni 03.12.2003. a määrusega nr 2126/2003 kaotatakse pakkumismenetluse raames antav eksporditoetus.

03.12.03 Andres Oopkaup pakub e-kirjas Renaldo Mändmetsale (Rahandusministeerium), Tõnis Nirgile (Välisministeerium), Henrik Hololeile (valitsuse nõunik), Ene Maadverele (Põllumajandusministeerium), Indrek Pällole (Riigikantselei) välja tegevused seoses laojääkidega.

Põllumajandusministeerium võiks ette valmistada seadusemuudatuse, millega kohustatakse käitlejaid edastama igakuiseid deklaratsioone nende valduses olevate laovarude kohta.

Valitsus kinnitab toodete loetelu, mille kohta tuleb deklaratsioonis andmed esitada.

Tolliamet peab registrit ja arvestust imporditavate toodete ja nende sihtkohtade osas.

Tolliamet, Maksuamet ja Veterinaaramet teevad kohapealset kontrolli.

Statistikaametil võtta toodete loetelus nimetatud tooted statistiliste vaatluste nimekirja ja Rahandusministeeriumil töötada välja võimalus nende andmete kasutamiseks. Selle info alusel määratakse ettevõtte kohta maksimaalne lubatud varu.

Maksuamet maksustab valitsuse kehtestatud korra kohaselt üleliigsete laovarude omanikud.

Rahandusministeerium töötab enne liitumist välja tundlike toodete suhtes impordi-koormiste põhimõtted (nt suhkrule aktsiis).

Riigikontrolli kommentaar: Rahandusministeeriumi asekanstler Renaldo Mändmets on nimetatud e-kirja edastanud ministeeriumi kanstlerile Aare Järvanile ja osakonna juhataja Lemmi Orole.

04.12.03 Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadi (ELS) memo peaministrile ja Henrik Hololeile (valitsuse nõunik) põllumajandussaaduste- ja toodete (ennekõike suhkur) laovarude teemal.

Ülevaade on koostatud peamiselt põllumajandusministeeriumi ettepanekute põhjal, millele on lisatud Euroopa Liidu sekretariaadi kommentaarid.

Ülevaate kohaselt on, arvestades Eesti senist liberaalset kaubandusrežiimi ja oodatavat hinnatõusu pärast liitumist, ettevõtete ja tarbijate soov soetada varusid mõistetak, kuid võib tähendada lõppkokkuvõttes suuri riigieelarve kulutusi. **Eriti suur on oht suhkru puhul, kus hinnatõus on vältimatu. Viimastel kuudel on suhkruimport oluliselt kasvanud.** Suhkru impordi jätkumisel samas tempos võib juhtuda, et Eestisse on liitumise hetkeks imporditud ca 30 000 tonni suhkrut rohkem kui eelmistel aastatel. Sellisele kogusele määratav trahv moodustaks ligikaudu 270 mln krooni.

Euroopa Komisjoni regulatsiooni eesmärk on vältida põllumajandussaaduste ja -toodetega spekulereimist, milleks avaneb suurepärane võimalus kohe pärast liitumist, kuna liikmesriikide turgudel on nt suhkru hind ligi kolm korda kõrgem kui Eestis praegu. **Kuigi eesmärgiks on vältida spekulereimist, võtab komisjon trahvide arvestamisel arvesse ka üldist impordikasvu, s.t realselt ka sisetarbimise arvestamist. Euroopa Komisjoni mitteametliku info kohaselt käsitletakse ka toodete suures mahus kokkuostmist tarbijate poolt spekulereimisena.**

Memo kohaselt toimus 47. nädalal Põllumajandusministeeriumis nõupidamine Rahandusministeeriumi ja Välisministeeriumi ametnikega. **Üldise konsensuseni ei jõutud. Ministeeriumide arusaamad probleemi lahendamiseks on erinevad. Kuna on selge, et kõik rakendusvariandid on probleemsed, ei taha ministeeriumid võtta kohustusi nende elluviimiseks.**

Samuti on toodud, et viivitamise tulemusena kasvavad võimalikud kulutused nii ettevõtjatele, kes soetavad varusid (kuna riik neid tõenäoliselt trahvib), kui ka riigile, kes on ettevõtjate soetatud varude tõttu kohustatud maksma Euroopa Komisjonile üleliigsete varude eest.

Euroopa Komisjoniga mitteametliku suhtluse tulemusel on selgunud, et Euroopa Komisjon soovib tungivalt, eelkõige suhkru osas, võtta kasutusele preventiivseid meetmeid.

Riigikontrolli kommentaar: ülevaates on esitatud ennetavad võimalused üleliigsete varude vältimiseks koos ELSi hinnanguga (vt lisa 13).

08.12.03 Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadis (ELS) toimunud laovarude koosolekul osalesid ELSi, Rahandus-, Põllumajandus- ja Välisministeeriumi esindajad.

Otsustati:

- materjal esitatakse otsustamiseks 11.12.2003. a valitsuskabineti nõupidamisele;
- valitsuskabineti nõupidamise materjal peaks sisaldama kolme muud lahendusvarianti (Põllumajandusministeerium pakkus välja aktsiisi kehtestamise, Rahandusministeerium pakkus välja laovarude ületamise keelu pluss trahvid ja teised

karistused, väliskaubandusega seotud meetmete kehtestamise – kvoodid ja tollimaks) ning ülevaadet Euroopa Komisjoni määruse rakendamiseks vajalikest tegevustest;

- Rahandus- ja Põllumajandusministeerium kaaluvad oma seisukoha ühitamist, et esitada valitsuskabinetile otsustamiseks ühine kontseptsioon deklareerimiskohustuses ja keeldude-trahvide kehtestamisest, kus oleks selgelt paika pandud ka rakendavad institutsioonid;
- materjali kokkupanekuks kohtuvad Põllumajandusministeerium ja Rahandusministeerium 09.12.03, et viimistleda valitsuskabinetile esitatavaid lahendusvariante;
- Välisministeerium koostab väliskaubandusmeetmeid puudutava analüüsi ja edastab selle Põllumajandusministeeriumile;
- hõlbustamiseks otsuste tegemist peaks materjalis olema selgitatud väga täpselt ja realistlikult, mida erinevad meetmed kaasa toovad;
- valitsuskabineti materjalid esitatakse Riigikantseleile hiljemalt 10.12.2003. a.

Adressaadid: H. Hololei, T. Nirk, M. Uuskiila, A. Oopkaup, E. Maadvere, I. Raidme.

Memo koostaja: Riigikantselei EL sekretariaat.

Riigikontrolli kommentaar: koosolek oli kokku kutsutud eesmärgiga jõuda kokkuleppele võimaliku lahendusvariandi ja edasise tegevuskava osas.

- 08.12.03 Rahandusministeerium tegi kirjas nr V-1/7941 Põllumajandusministeeriumile ettepaneku sätestada maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduses normaalsete laojääkide ületamise keeld. Rahandusministeerium esitas koos kirjaga nende poolt välja töötatud maaelu- ja põllumajandusturu korraldamise seaduse muutmise seaduse eelnõu koos seletuskirjaga ja karistusseadustiku muutmise seaduse eelnõu koos seletuskirjaga.
- 09.12.03 Tõnis Nirk (Välisministeerium) saadab Andres Oopkaup'ile (Põllumajandusministeerium) e-kirjaga materjali "Üleliigsed laovarud – võimalikud välispoliitilised meetmed". Selle info lisas Põllumajandusministeerium ülevaatesse, mille koostas 11.12.2003. a valitsuskabineti nõupidamiseks.
- 10.12.03 Põllumajandusministeerium esitas materjalid "Ülevaade ja ettepanekud ülemineku-meetmete rakendamise kohta põllumajandussaaduste ja -toodete kaubanduses seoses Eesti liitumisega EL-iga" valitsuskabineti 11.12.2003. a nõupidamise päevakorda lisamiseks.

Põllumajandusministeeriumi koostatud ülevaates on toodud arvamus üleminekumeetmete rahalise ulatuse hindamise kohta. Tähelepanu on juhitud sellele, et suhkrul, või ning piima- ja lõssipulbri import on viimastel kuudel oluliselt kasvanud. Välja on toodud võimalikud normaalsest suurema varu kogused impordi jätkumisel samas tempos. Selliste koguste puhul ulatuks ainuüksi suhkrul ja piimatoodete üleliigsetele varudele rakenduv maks ligikaudu 495 mln kroonini.

Põllumajandusministeeriumi koostatud ülevaate kohaselt kaaluti 12.11.2003 ja 08.12.2003 ministeeriumidevahelisel nõupidamisel üleliigsete laovarude tekkimist ennetavate reaalselt meetmetena kaubanduspiirangute rakendamist importimisel (tollimaksud, kvoodid), tagatise rakendamist importimisel, aktsiisi kehtestamist Eestis mittetoodetavatele toodetele (riis, suhkur).

1. Kaubanduspiirangute rakendamine importimisel

Välisministeeriumi seisukoht kaubanduspiirangute rakendamise osas: kaubanduspiirangute rakendamine on suhteliselt komplitseeritud, kuid poliitilise tahte olemasolul võimalik. Arvestades praegust ajalist seisu, kui Eesti liitumiseni ELiga jääb neli ja pool kuud, on võimalik rakendada MFN-tollitariife ja eritollitariifi, kvootide rakendamise teeb keeruliseks riigisisese haldussüsteemi puudumine.

Puudub operatiivne võimalus meetmete rakendamiseks korruga kõikide kaubanduspartnerite suhtes. See on võimalik vaid kahepoolsete kaubanduslepingute alusel. Seetõttu

saab selliste meetmete rakendamist kaaluda üksnes väga piiratud arvu (maksimaalselt 3) toodete suhtes. Vastasel korral võib meetme rakendamine päädida kaubandussõjaga.

Võimalik on meetmeid rakendada ka kõigi kaubanduspartnerite suhtes, kuid see nõuab muudatuste tegemist Eesti seadustesse ning see protsess on pikaajaline, mistõttu võib seda pidada ebaotstarbekaks.

Välisministeeriumi seisukoht on, et eritollitariifide kehtestamist saab pidada võimalikuks üksnes suhkruimpordi suhtes.

Tollitariifide kasutamise negatiivsed küljed on järgmised:

- võimalikud vastumeetmed kaubanduspartnerite poolt;
- hinnatõus siseturul juba enne ELiga liitumist;
- võimalik, et mõni Eesti importija pöördub pärast meetmete rakendamist kohtusse ning kohtulahendi kohaselt kohustatakse valitsust kogutud tollimaksu tagasi maksma.

Tollitariifide kasutamise positiivne külg on nende rakendamise kiirus.

2. Tagatisraha rakendamine importimisel

Tagatisraha rakendamist pidasid kõik nõupidamisel osalenud ministeeriumid liiga keeruliseks, loobudes ettepaneku käsitlusest.

3. Aktsiisimaks Eestis mittetoodetavatele toodetele (riis, suhkur)

Põllumajandusministeeriumi arvates tuleks suhkru puhul rakendada aktsiisimaksu, kuna see võimaldaks tõsta hinda juba enne ELiga liitumist ning seetõttu väheneksid võimalused üleliigsete laovarude tekkeks nii impordi vähenemise kui ka soetatud varude tarbimise kaudu.

Rahandusministeeriumi seisukoht: aktsiisi rakendamine ei ole otstarbekas, sest maksu rakendusperiood oleks suhteliselt lühike (seaduse jõustumisest liitumiseni).

Rahandusministeeriumi 08.12.03 kirjas nr V-1/7941 tehtud ettepaneku kohta leidis Põllumajandusministeerium, et Rahandusministeeriumi pakutud väärteto ja kuriteo koosseisu kehtestamine ning süütegude eest karistamine enne ELiga liitumist võib siiski teataval määral täita eesmärki ja takistada üleliigsete laovarude tekkimist. Kuid arvestada tuleb, et Euroopa Komisjoni määruse kohaselt peab üleliigse laovaru valdaja tasuma üleliigse laovaru suurusele vastava summa, mille suurus määratakse kehtiva impordimaksu alusel. Süüteo eest tasumisele kuuluv rahatrahv või rahaline karistus ei vasta sellele nõudele. Ka ei ole määruuses üleliigsete laovarude kõrvaldamise kohustust, v.a suhkru puhul, seetõttu ei ole põhjust eeldada ka sellise varu omamise eest määratava maksu karistuslikku iseloomu. Seega peab Põllumajandusministeeriumi arvates rakendama muid meetmeid, milleks on

- trahv. Trahvi ei ole Eesti õigussüsteemis riigi kehtestatud nõuete täitmata jätmise korral seni rakendatud. Selle rakendamise vajadus tuleneb ka teistest Põllumajandusministeeriumi valdkonna EL õigusaktidest ja seetõttu on Põllumajandusministeerium pöördunud selle rakendamise õiguslikes, aga ka eelarve ja maksupoliitika aspektides nii Justiitsministeeriumi kui ka Rahandusministeeriumi poole alates 2000. aastast;
- maks laovarude ületamise eest. Põllumajandusministeeriumi arvates peaks maksu koguvaks pädevaks asutuseks olema Maksuamet, kellel on kogemus maksude määramisel ja kogumisel, samuti ettevõtjate majandustegevuse kontrollimisel kohapeal raamatupidamis- ja muude dokumentide alusel.

11.12.03 Jäi ära Riigikogu Euroopa asjade komisjoni istung, kuhu oli esitatud Riigikantselei ELSi 04.12.03 memo peaministrile ja Henrik Hololeile (valitsuse nõunik) ning Põllumajandusministeeriumi kaubandusbüroo slaidid “Üleminekumeetmed põllumajandussaaduste ja toodete kaubanduses seoses Eesti ühinemisega Euroopa Liiduga”.

- 11.12.03 Ekspertgrupi ja suhkrukomitee kohtumine: arutati üleminekumeetmete ja laovarude määruse eelnõu, mida hääletusele seekord ei pandud, kuigi esialgses kavas oli (põhjuseks kooskõlastamine Euroopa Komisjonis). Otsustati hääletada 18. detsembri komitee koosolekul.

Liituvad riigid pöörasid suurt tähelepanu töödeldud toodetele, mis sisaldavad suhkrut üle 10%. Probleem: laovarude kõrvaldamiseks peab eksportima vaid suhkrut. Kui tootja ekspordib töödeldud toodangut (nt küpsised, šokolaad), siis seda Euroopa Komisjon ei arvesta laojäägi kõrvaldamisena.

Adressaadid: Põllumajandusministeeriumi vastutav osakond, asekancler Andres Oopkaup, eurokoordinatsioonibüroo (EKB), Brüsseli esinduse põllumajandusüksus.

Kohtumise memo koostajad: Kalle Nõlvak, Tauno Lukas.

- 11.12.03 Valitsuskabineti nõupidamisel otsustati võtta teadmiseks Põllumajandusministeeriumi esitatud ülevaade ning pidada põhimõtteliselt vajalikuks üleminekumeetmete rakendamist. Põllumajandus-, Rahandus- ja Välisministeeriumi ning Riigikantselei EL sekretariaadi esindajad said ülesande töötada ühiselt välja ettepanek konkreetsete meetmete kohta ning esitada see järgmisele valitsuskabineti nõupidamisele.

- 12.12.03 Põllumajandus-, Rahandus- ja Välisministeeriumi esindajad kohtusid Riigikantselei EL sekretariaadis, et arutada läbi ettepanekud valitsuskabineti 18.12.03 nõupidamisele esitamiseks. Kohtumisel otsustati, et loobutakse esialgu välja pakutud meetmetest – tagatise- ja aktsiisimaksu rakendamisest. Konkreetsetest meetmetest otsustati rakendada trahve üleliigsete laovarude omamise osas ning kaaluda tõsiselt piiratud ulatuses väliskaubandusmeetmete rakendamist.

Deklareerimise ja trahvimise osas otsustati minna edasi Rahandusministeeriumi poolt ette valmistatud eelnõudega ning parandada neid, lähtudes märkustest.

Väliskaubandusmeetmete rakendamiseks valib Põllumajandusministeerium välja kuni kolm kõige kriitilisemat tooterühma, mille osas oleks vaja meetmeid rakendada, ning edastab meetmed Välisministeeriumile. Välisministeerium hindab meetmete rakendamise võimalusi ning nende mõju riikidevahelisele kaubandusele. Kui meetme rakendamine on võimalik, siis alustab Välisministeerium konkreetsete ettepanekute ettevalmistamist. Välisministeerium kooskõlastab omapoolsed ettepanekud Põllumajandusministeeriumiga ning valmistab valitsuskabineti nõupidamiseks ette vajalikud materjalid, mille edastab Põllumajandusministeeriumile.

Põllumajandusministeerium koostab valitsuskabineti nõupidamisele esitamiseks koondmaterjali, millele on lisatud Rahandus- ja Välisministeeriumi ette valmistatud eelnõud ning valitsuskabineti otsuse eelnõu. Kõik materjalid peavad olema kabineti nõupidamiseks sellises formaadis, mis võimaldavad ministritel langetada lõplikud otsused probleemi lahendamiseks.

Adressaadid: koosolekul osalejad T. Nirk (Välisministeerium), A. Oopkaup (Põllumajandusministeerium), L. Oro ja M. Niit (Rahandusministeerium); koopia saadetud: A. Heinsalu (Põllumajandusministeerium), H. Hololei (valitsuse nõunik), A. Rahno (Riigikantselei), R. Mändmets (Rahandusministeerium).

Memo koostaja: Riigikantselei EL sekretariaat.

- 17.12.03 Justiitsministeerium vastas kirjaga nr 3-1-22/14802 Põllumajandusministeeriumi 02.12.2003. a kirjale nr 4.2-3/1812: Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaaris (põhiseadus, § 113) toodud seisukohtade alusel on Justiitsministeerium teinud järgmised järeldused kvoodi ületamise tasu õigusteoreetilise kuuluvuse kohta:

- kvoodi ületamise tasu on rahaline kohustus ning seetõttu ei saa selline tasu olla koormis;
- kvoodi ületamise tasul puudub karistuslik iseloom ning seetõttu ei ole see käsitletav trahvina;

- kvoodi ületamise tasul on teatav sarnasus regulatiivsel eesmärgil (nt siseturu kaitseks) loodud maksuga, sest tema eesmärgiks on riigi (turgu reguleeriva) avalik-õigusliku ülesande täitmine;
- kuna põhiseadus ei välista teiste avalik-õiguslike tasude kehtestamist, siis võib kvoodi ületamise tasu vaadelda ka uuelaadse, eriotstarbelise ning seaduses kehtestatud avalik-õigusliku tasuna, mille eesmärgiks on põllumajandusturu reguleerimine.

Toodud võrdlusest järeldub, et kvoodi ületamise tasu on oma olemuselt kõige lähedasem maksule, samuti on teda võimalik käsitleda eriotstarbelise avalik-õigusliku tasuna. Sarnaste järeldusteni võib jõuda ka EL Nõukogu määruse 1788/2003 erinevate tõlgete analüüsi tulemusena. Vastavalt Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaaridele ning Riigikohtu üldkogu 22.12.2000. a otsuse nr 3-4-1-10-00 punktis 20 väljendatud seisukohtadele kuulub selline rahaline kohustus oma olemuselt alati põhiseaduse § 113 katisealasse.

17.12.03 Põllumajandusministeerium esitas valitsuskabineti 18.12.2003. a nõupidamisele materjali "Ettepanekud üleminekumeetmete rakendamise kohta põllumajandussaaduste ja -toodete kaubanduses seoses Eesti liitumisega Euroopa Liiduga." Valitsuskabinetile esitati maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse muutmise seaduse eelnõu, karistusseadustiku muutmise seaduse eelnõu ja põllumajandusministri määruse "Põllumajandussaaduste ja -toodete laovarude deklareerimise ja muu informatsiooni esitamise kord" eelnõu kavandid.

Põllumajandusministeeriumi esitatud materjalide kohaselt arutasid Põllumajandus-, Rahandus- ja Välisministeeriumi ning Riigikantselei EL sekretariaadi esindajad pärast 11.12.2003. a valitsuskabineti nõupidamist täiendavalt võimalikke meetmeid Euroopa Komisjoni määruse rakendamiseks. Arutelude tulemusena pakuti valitsuskabinetile välja meetmed, mille rakendamist võiks kaaluda.

1. Rahandusministeeriumi ettepanek on sätestada maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduses keeld normaalsest suuremate laovarude hoidmiseks ning teha muudatused ka karistusseadustikku. Järelevalve ja kohtuvälise menetleja funktsioonid on pandud Maksu- ja Tolliametile ning Veterinaar- ja Toiduametile.

Põllumajandusministeeriumi arvamus sama, mis esitati eelmisele valitsuskabineti nõupidamisele: Põllumajandusministeerium ei pea õigeks ega otstarbekaks anda Veterinaar- ja Toiduametile pädevust konkurentsi kaitse ja turukorralduslike meetmete rakendamise osas. Põllumajandusministeerium leiab, et see on Konkurentsiameti pädevuses.

Põllumajandusministeeriumi ettepanekul on maaelu- ja põllumajandusturu korraldamise seaduse muutmise seaduse eelnõusse lisatud ettepanek sätestada samas ka toidu käitleja kohustus deklareerida oma valduses olevad põllumajandussaaduste ja -toodete kogused, et saada infot käitlejate laovarude suuruse kohta. Selleks töötas Põllumajandusministeerium välja põllumajandusministri määruse eelnõu kavandi.

Põllumajandusministeerium leiab, et Rahandusministeeriumi pakutud lahendus võib teataval määral täita eesmärgi ja takistada üleliigsete laovarude tekkimist. Suure tõenäosusega võib siiski juhtuda, et liitumishetkel on vabas ringluses tooteid koguses, mis ületavad lubatud laovarusid. Euroopa Komisjoni määruse kohaselt tuleb sellisel juhul rakendada trahvi, mille summa määratakse kehtiva impordimaksu alusel. Süüteo eest tasumisele kuuluv rahatrahv või rahaline karistus ei vasta sellele nõudele ja määruse vastav säte jääb Eestis rakendamata. Samuti jääb riigieelarvesse laekumata raha Eestile üleliigsete laovarude eest määratava trahvi katmiseks.

Põllumajandusministeerium teeb ettepaneku kehtestada trahv või maks laovarude ületamise eest.

Kuna trahvi avalik-õiguslikes suhetes rakendamiseks on vajalik teha õiguspoliitiline otsus, siis peab Põllumajandusministeerium vajalikuks Justiitsministeeriumi kaasamist: karistusseaduste muutmise seaduste eelnõud peab valitsusele esitama justiitsminister,

tehes seda vajaduse korral koos eelnõu väljatöötamise ettepaneku ja kavandi esitanud ministriga.

2. Kaubanduspiirangute rakendamise osas oli Välisministeeriumi ettepanek piirduda maksimaalselt kolme kõige kriitilisema tooterühmaga. Põllumajandusministeeriumi arvates oleks otstarbekas kaaluda kaubanduspiirangute rakendamist järgmiste toodete osas: suhkur, või, sealiha. Välisministeeriumi esialgne analüüs näitab, et kaubanduspiirangute rakendamine ei pruugi anda positiivseid tulemusi, vaid võib pigem tekitada probleeme kaubavahetuses. Välisministeerium leiab, et enne meetmete rakendamist on igal juhul vaja konsulteerida Euroopa Komisjoniga.

18.12.03 Valitsuskabineti nõupidamisel otsustati võtta teadmiseks põllumajandusministri info ning teiste ministrite seisukohad üleliigsete laovarude küsimuses. Nõustuti Rahandusministeeriumi ettepanekuga muudatuste tegemise kohta "Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduses", et sätestada keeld hoida oma valduses Euroopa Liiduga liitumise hetkel suuremaid laovarusid kui normaalsed ülekandevahendid ning kuriteo koosseis ja karistus. Põllumajandusministril esitada vastav seaduseelnõu valitsusele 20. jaanuariks 2004. a.

Nõustuti Põllumajandusministeeriumi ettepanekuga kehtestada põllumajandusministri määrusega põllumajandussaaduste ja -toodete laovarude deklareerimise ja muu info esitamise kord "Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadusest" tuleneva volitusnormi alusel. Põllumajandusministril valmistada vastav määruse eelnõu ette 20. jaanuariks 2004. a., kooskõlastades selle enne teiste asjaomaste ministritega.

Välisministeerium sai koos Põllumajandusministeeriumiga ülesandeks töötada välja ja esitada 20. jaanuariks 2004. a valitsusele konkreetsed ettepanekud kaubanduspiirangute rakendamiseks suhkru, või ja sealiha impordile.

30.12.03 Põllumajandusministeerium edastas kirjaga nr 4.1-2/1987 Rahandus-, Majandus- ja Kommunikatsiooni-, Välis- ning Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks Rahandusministeeriumi koostatud maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse muutmise seaduse eelnõu ja karistusseadustiku muutmise seaduse eelnõu.

Rahandusministeeriumi ettepaneku kohaselt sätestatakse maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse muutmise seadusega keeld normaalsest suuremate laovarude hoidmiseks ning tehakse muudatused ka karistusseadustikku. Normaalse laojääkide ületamist käsitletakse selle ettepaneku kohaselt väärteona ja olulise ületamise puhul kuriteona. Järelevalve ja kohtuvälise menetleja funktsioonid on pandud Maksu- ja Tolliametile ning Veterinaar- ja Toiduametile. Põllumajandusministeeriumi arvates ei saa pidada õigeks ega otstarbekaks anda Veterinaar- ja Toiduametile pädevust konkurentsi kaitse ja turukorralduslike meetmete rakendamise osas. Veterinaar- ja Toiduamet ei peaks tegelema laovarude järelevalvega, sest tal puuduvad konkurentsi kaitse alal kogemused ja ettevõtjate majandustegevuse kontrollimiseks kohapeal raamatupidamis- ja muude dokumentide alusel vajalike oskuste ning teadmistega järelevalveametnikud. Konkurentsijärelevalve on konkurentsiseaduse kohaselt Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas oleva Konkurentsiameti pädevuses ning riigiabi osas nii Konkurentsiameti kui ka Rahandusministeeriumi pädevuses.

Põllumajandusministeerium leiab, et Rahandusministeeriumi pakutud lahendus võib teataval määral täita eesmärki ja takistada üleliigsete laovarude tekkimist. Suure tõenäosusega võib siiski juhtuda, et normaalse laovarude ületamise keeld ei täida eesmärki ning liitumishetkel on Eesti territooriumil vabas ringluses põllumajandussaadusi ja -tooteid koguses, mis ületab normaalseid laovarusid.

Sellisel juhul tuleb vastavalt Euroopa Komisjoni määrusele rakendada eriotstarbelist tasu või maksu, mille summa määratakse kehtiva impordimaksu alusel. Süüteo eest tasumisele kuuluv rahatrahv või rahaline karistus ei vasta sellele nõudele (määruse kohaselt on üleliigsete laovarude kõrvaldamine kohustuslik ainult suhkru puhul, seetõttu ei ole põhjust eeldada ka sellise varu omamise ees määratava tasu või maksu karistuslikku iseloomu)

ning määruse vastav säte jääb Eestis nõuetekohaselt rakendamata.

Kooskõlastamiseks esitati ka Põllumajandusministeeriumis välja töötatud põllumajandusministri määruse kavand.

- 31.12.03 Rahandusministeerium saatis vastuse 09.12.2003. a kirjaga nr I-1.13/14496, kus teatas vastamise tähtaja pikendamisest. Rahandusministeeriumi seisukoht oli, et EL Nõukogu määruse 1788/2003 artiklis 2 sätestatud kvoodi ületamise eest võetavat tasu ei saa käsitleda maksuna, sest puuduvad maksule iseloomulikud tunnused. Rahandusministeerium eeldab, et põllumajandussaaduste ja -toodete normaalsest ülekandearust suuremate koguste omamine on õigusrikkumine ja see ei saa olla maksu aluseks, sest siis tekiks maks õigusvastase tegevuse tagajärjel. Samuti ei saa sellist tasu käsitleda autoomaatselt karistusõigusliku trahvina. Enne tuleb sätestada teatud varude hoidmine karistusseadustikus väär- või süüteona. Kaaluda võiks avalik-õigusliku trahvi sissetoomist Eesti õigussüsteemi, kuid selle otsustamine on eelkõige Justiitsministeeriumi pädevuses.

Rahandusministeeriumi kirja aluseks on maksupoliitika osakonna poolt juriidilisele osakonnale 19.12.2003. a koostatud seisukoht, kus maksupoliitika osakond arvab muu hulgas, et normi rikkumine ei saa olla maksu aluseks, sest siis tekiks maks õigusvastase tegevuse tulemusena. Selline "maks" kujutab endast trahvi ning sellena tuleb see ka kehtestada. Trahvi eesmärk erinevalt maksust ei ole riigi avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks vahendite kogumine, vaid tegemist on mõjustusvahendiga, et sundida isikut lõpetama õigusevastane käitumine ning hoiduma uute õiguserikkumiste toimepanemisest tulevikus. Juriidilise osakonna nõunik on 29.12.2003. a e-kirjas palunud Põllumajandusministeeriumile vastuse koostamiseks maksupoliitika osakonnal täpsustada, miks maksupoliitika osakond näeb suuremate laovarude olemasolu "normi rikkumisena" ning mida mõeldakse "õigusvastase käitumise" all juhul, kui säilitatakse suuremaid piimatoodete või suhkru varusid (Rahandusministeeriumi idee oli üleliigsete laovarude omamist käsitleda kuri-teona), s.t ta palub täpsustust, miks ei ole tegemist maksuiseloomuga asjaga.

- 14.01.04 Euroopa Komisjoni määruse nr 60/2004 vastuvõtmine, millega sätestatakse suhkrosektori üleminekumeetmed Tšehhi Vabariigi, Eesti, Küprose, Läti, Leedu, Ungari, Malta, Poola, Sloveenia ja Slovakkia ühinemise tõttu.

Riigikontrolli kommentaar: suhkru laovaru määrus.

- 14.01.04 Rahandusministeerium kooskõlastas eelnõu märkustega (kiri nr I-1.11/15892). Rahandusministeeriumi seisukoht on endine: Põllumajandusministeeriumi pakutud eriotstarbelise tasu või maksu rakendamine ei ole võimalik.
- 14.01.04 Kirjaga nr 3-2-02/51 jättis Justiitsministeerium eelnõud kooskõlastamata, kuna leidis, et need on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseadusest tuleneva proportsionaalsuse ning omandi puutumatus põhimõtetega ning Euroopa Komisjoni määruse nr 1972/2003 eesmärkidega.

Normaalseid ülekandearusid ületavate põllumajandussaaduste ja -toodete suhtes tasu nõude kehtestamise eesmärk on määruse 1972/2003 kohaselt vaba konkurentsi tagamine ning määrus ei keela otsesõnu tavalisest suuremate varude ladustamist. Nendel põhjustel ei näe määrus ka ette isikute karistamise võimalust ning normaalsete ülekandearude oma valduses hoidmine ei ole keelatud. Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse muutmise seadusega kehtestatud absoluutne keeld hoida ELiga liitumise hetkel oma valduses normaalseid ülekandearusid võib endaga kaasa tuua olukorra, kus isikud on sunnitud enne seadusemuudatuse jõustumist soetatud, normaalset ülekandearu ületavad kogused likvideerima, see on aga materiaalselt käsitletav sundvõõrandamisena, mille eest on isikul õigus saada kohest ning õiglast hüvitist.

Justiitsministeeriumi seisukoht: kvoodi ületamise tasu näol on tegemist avalik-õigusliku rahalise kohustusega, mis oma olemuselt vastab kõige enam regulatiivse eesmärgiga maksu tunnustele. Normaalseid ülekandearusid ületava kauba suhtes tuleb kohaldada olemasolevat maksuõiguslikku regulatsiooni, kehtestades normaalset ülekandearu ületavale kaubale täiendava maksu ning nõudes selle sisse Euroopa Komisjoni määruses nr

- 1972/2003, maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduses ning maksukorralduse seaduses sätestatud korras. Selline meede vastab oma olemuselt paremini Euroopa Komisjoni määruse eesmärgile ning sisule, kui seda on eelnõus sätestatu.
- 15.01.04 Kirjaga nr 1-15-2-1/2 kooskõlastas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium eelnõu märkustega. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi jaoks tundus küsitavana, kas sellise keelu kehtestamine ei riku mitte õiguspärase ootuse põhimõtet. Samuti juhtiti tähelepanu, et eelnõu seletuskirjas ei ole selgitatud eelnõu vastavust põhiseadusele, nt §-le 32, mis räägib omandi puutumatusest.
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ei olnud ka nõus Põllumajandusministeeriumi poolt seaduse eelnõu kooskõlastamiseks esitamise kirjas esitatud väidetega, et laovarude üle teostatava järelevalvega peaks Veterinaar- ja Toiduameti asemel tegelema Konkurentsiamet. Konkurentsiameti pädevusse ei kuulu järelevalve riigiabi üle.
- 15.01.04 Kirjaga nr 8.4/201 kooskõlastas Välisministeerium maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse muutmise seaduse eelnõu märkustega. Välisministeerium tõi välja, et ühinemisleping kehtestab üleliigsete laovarude likvideerimise kohustuse uue liikmesriigi enda kulul, mitte aga liigsete varude hoidmise keelu. Karistusseadustiku muutmise seaduse eelnõu kooskõlastamist ei pidanud Välisministeerium võimalikuks, kuna karistusseadustiku muudatused esitab valitsuse reglemendi punkti 19¹ kohaselt valitsusele Justiitsministeerium.
- 20.01.04 Põllumajandusministeerium esitas kooskõlastatud eelnõud Riigikantseleile kirjaga nr 4.1-1/110. Kirjas on märgitud, et eelnõude koostamisel ja kooskõlastamisel osalenud ministeeriumidega jätkub koostöö Euroopa Komisjoni määruste 1972/2003 ja 60/2004 rakendamise ettevalmistamiseks Eestis, sest suure tõenäosusega võib siiski juhtuda, et normaalsete laovarude ületamisel määratavad karistused ei täida eesmärki.
- 21.01.04 Memo “Probleemid seoses üleliigsete laovarudega ELiga liitumisel”. Välja on toodud põhjused, miks varude keelamine karistuse ähvardusel ei toimi. Esitatud on ülevaade määrustest 1972/2003 ja 60/2004 tulenevatest kohustustest. Koostatud on ajakava tegevuste kohta 1. aprillist 2004. Memos on öelud, et suhkru osas tundub kõige mõistlikuma lahendusena kohene imporditollide kehtestamine, et ära hoida varude kogumist niipalju kui veel võimalik.
- Riigikontrolli kommentaar: info adressaatide ja memo koostaja kohta puudub. Saadud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kohtumisel (03.03.05).*
- 21.01.04 Tauno Lukase e-kiri ülevaatega samal päeval DG AGRIs toimunud kohtumisest Eesti võimalike kaitsemeetmete teemal EList suhkruimpordi suhtes.
1. Euroopa Komisjon on Eesti-poolsete kaitsemeetmete kehtestamise vastu, kuna
- see oleks poliitiliselt ebasoovitav ainult paar kuud enne liitumist;
 - see oleks kui ainult kahepoolne kaitsemeede EL suhtes diskrimineeriv;
 - poleks kooskõlas Euroopa lepinguga (artikkel 29) – kaitsemeetme tingimuseks on kas kahju tootjale või moonutused, mis mõjutavad teisi majandussektoreid või halvendavad mingi piirkonna majanduslikku olukorda. Suhkru import ei halvenda aga ühegi Eesti piirkonna majanduslikku olukorda, pigem on Eesti probleemiks võimalik trahv üleliigsete suhkruvarude eest pärast liitumist. See on aga eelarveline probleem, mitte mingi piirkonna või majandussektori probleem. Selline arvamus kujunes Euroopa Komisjonil pärast konsulteerimist juriidilise teenistusega;
 - probleemi lahendamiseks on teisi võimalusi, viidates suhkru laovarude määrusele, mis annab juhiseid, kuidas uued liikmesriigid peaksid looma laovarude omanike nn jälgimissüsteemi, et tagada spekulatiivsete varude liikumise jälgimine. Eesti selgitas, et selline süsteem on loomisel ja osaliselt seda ka rakendatakse – teatakse, kes on põhilised importijad, ning omatakse ülevaadet kogustest. Eesti märkis, et probleemiks

on eraomanduses olev suhkur, mis statistiliselt kajastub üleliigse varuna, aga mida maksustada ei ole võimalik. Samuti selgitati Euroopa Komisjonile, et muud võimalused (aktsiisimaks suhkrule, imporditagatiste süsteem) ei ole ajapuudusel võimalikud. Komisjon viitas korduvalt muudele võimalustele ning sellele, et Eesti teadis probleemist juba ammu ja pidanuks tegutsema varem. Samas viidati ka DG AGRI peadirektori J. M. Silva Rodriguez'i kirjale augustist 2003, kus viidati probleemile.

2. Kahepoolse lepingu sõlmimine Euroopa Lepingu kontekstis ei ole võimalik.

3. Euroopa Komisjoni võimalikke vastumeetmeid ei ole võimalik kommenteerida, sest vastumeetmed sõltuvad eeskätt sellest, mida Eesti teeb.

Adressaadid: A. Oopkaup, E. Maadvere, K. Nõlvak (Põllumajandusministeerium), A. Tropp, K. Alt, M. Rava, T. Nirk (Välisministeerium), P. Seestrand (Eesti esindus EL juures).

Riigikontrolli kommentaar: kohtumise põhipunktid on kajastatud Välisministeeriumi 27.01.04 kirjas nr 8.4/201 Riigikantseleile.

27.01.04 Välisministeerium esitas kirjaga nr 8.4/201 Riigikantseleile ettepanekud kaubanduspiirangute rakendamiseks. Välisministeerium pidas koostöös Põllumajandusministeeriumiga konsultatsioone Euroopa Komisjoniga. Probleemi lahendamiseks tehti Euroopa Komisjonile ettepanek sõlmida kahepoolne kokkulepe, mis võimaldaks Eestil kehtestada ELi päritoluga suhkrule kõrgem tollimaks, kui seda on Eesti tollitariifiseaduse §-s 14 nimetatud 10%. Euroopa Komisjon ei pidanud sellise kokkuleppe sõlmimist võimalikuks. Eriti taunitavaks pidas komisjon ELi päritoluga suhkrule erikaitsemeetmete ühepoolset kehtestamist Eestis, kuna see on poliitiliselt ebasoovitav ja võib esile kutsuda sarnaste meetmete kehtestamist ka teistes liituvates riikides.

Euroopa Komisjon mõistis Eesti probleemi ja rõhutas, kui oluline on riigi asutuste ettevalmistamine komisjoni 14.01.2004. a määruse 60/2004/EÜ rakendamiseks. **Komisjon viitas vajadusele luua järelevalvesüsteem, et jälgida laovarude liikumist. Eesti eksperdid viitasid omakorda eraisikute enda tarbeks suhkru kokkuostule, mis statistiliselt kajastub küll üleliigse varuna, kuid mida ei ole võimalik maksustada. Euroopa Komisjon viitas, et riike käsitletakse üleliigsete laovarude küsimuses individuaalselt ja on võimalik, et Eesti eriolukorda arvestatakse.**

Euroopa Komisjon ei vastanud küsimusele, mis saab siis, kui Eesti rakendab ühepoolset erikaitsemeetmeid ELi päritolu suhkrule. Otsus tehakse siis, kui Eesti tõepoolest ühepoolseid meetmeid rakendab. Selline otsus võib seejuures varieeruda nullreaktsioonist kuni selleni, et üleliigsete laovarude trahvisummade arvutamisel koheldakse Eestit ebasoodsalt.

Välis- ja Põllumajandusministeeriumi ettepanek: mitte kehtestada ELi päritolu suhkru impordile erikaitsemeetmeid, arvestades, et komisjon toetab Eesti seisukohti Eesti jaoks äärmiselt olulistest protsessides ja võimalikku vastureaktsiooni Eesti ühepoolsetele kaitsemeetmetele. Arvestada tuleb, et Eesti kahepoolsete kaubanduslepingute alusel maksimaalselt võimaliku 10% tollimaksu rakendamisest tulenev otsene kasu võib jääda oluliselt väiksemaks kui sellega kaasnev kahju.

Kirjas leitakse, et Eestil tuleks võimalikult kiiresti algatada vajalike seaduste muutmise, et Eesti eriolukorraga arvestataks.

29.01.04 Valitsuskabineti nõupidamisel otsustati nõustuda põhimõtteliselt Põllumajandusministeeriumi esitatud ettepanekuga teha muudatused maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduses, et sätestada käitlejatele kohustus deklareerida nende valduses olevate põllumajandussaaduste ja -toodete kogused põllumajandusministri kehtestatud korras. Põllumajandusministeerium sai ülesandeks koostöös Justiits-, Majandus- ja Kommunikatsiooni- ning Rahandusministeeriumiga töötada välja

- õigusakti eelnõu üleliigsete laovarude valdamise eest määratava eriotstarbelise tasu rakendamiseks, mis tagaks üleliigsete laovarude maksustamise 1. mail 2004. a kehtiva impordimaksu määraga ja saadud summade laekumise riigieelarvesse kooskõlas

Euroopa Komisjoni määrusega 1972/2003;

- õigusakti eelnõu, mis tagaks suhkru üleliigsete laovarude likvideerimise kooskõlas Euroopa Komisjoni määrusega 60/2004.

Otsustati, et Põllumajandusministeerium peab esitama nimetatud eelnõud 12. veebruaril 2004 toimuvale valitsuse istungile.

Otsustati, et Välisministeerium esitab koostöös Põllumajandusministeeriumiga vastavalt vajadusele valitsusele ettepaneku kaubanduspiirangute rakendamiseks põllumajandus- saaduste ja -toodete impordile.

- 29.01.04 Lemmi Oro (Rahandusministeerium) e-kiri rahandusminister Taavi Veskimägil, M. Uuskülale ja I. Raudjalale (Rahandusministeerium). Kuna Justiitsministeerium ei pea võimalikuks probleemi lahendamist karistusseadustiku muutmise kaudu, siis püüti leida muid variante. Kahe nädala jooksul valmistatakse ette uus eelnõu, kus sätestatakse meetmed liigsete laovarude asjus. Tegemist ühekordse meetmega turu moonutuste vastu võitlemisel. Seaduse rakendamisega hakkaks tegelema Maksu- ja Tolliamet. Eelnõu koostamiseks luuakse töörühm, kus Põllumajandusministeeriumi juhtimisel osalevad ka Rahandus-, Majandus- ja Kommunikatsioon- ning Justiitsministeerium.
- 06.02.04 Põllumajandusministeerium esitas kirjaga nr 4.1-1/211 Riigikantseile "Üleliigse laovaru eest makstava tasu seaduse eelnõu". Eelnõus ühendati 29.01.2004. a valitsuskabineti nõupidamisel heaks kiidetud maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse muutmise seaduse eelnõu §-des 1–3 ja 6 sisalduv põllumajandustoodete laovarude deklareerimist reguleeriva Euroopa Komisjoni määrusega nr 1972/2003 kooskõlas oleva üleliigsete laovarude valdamise eest määratava eriotstarbelise tasu ning Euroopa Komisjoni määrusega nr 60/2004 kooskõlas oleva suhkru üleliigsete laovarude turult kõrvaldamise rakendamist reguleerivaga.
- Eelnõu esitati ka töörühmas osalenud ministeeriumidele ja Sotsiaalministeeriumile, samuti järgmistele ettevõtlusorganisatsioonidele: Kaubandus-Tööstuskojale, Põllumajandus-Kaubanduskojale, Eesti Toiduainetööstuse Liidule, Eesti Piimaliidule, Eesti Kalaliidule, Eesti Lihatöötajate Assotsiatsioonile, Eesti Lihaliidule ning Eesti Veskiomanike Ühingule.
- 09.02.04 Piimaliidult Põllumajandusministeeriumile saadetud kirjas leitakse, et üleliigse laovaru eest makstava tasu seaduse puhul on tegemist Eesti piimatöötlemissektorile väga olulise seadusega ja seetõttu tuleb esitatud eelnõuga veel tublisti tööd teha, et seadusesätteid nii riigile kui ka ettevõtjatele olulist kahju ei tooks. Seetõttu ei pea piimaliit võimalikuks Põllumajandusministeeriumi esitatud seaduse eelnõu kooskõlastada ja teeb ettepaneku täiendava arutelu korraldamiseks.
- 11.02.04 Toiduainetööstuse liit edastas e-kirja teel Põllumajandusministeeriumile ettevõtelt (Coca-Cola HBS Eesti, AS Liviko, AS Salvest ja AS Kalev) toiduliidule saadetud arvamused, ettepanekud ja küsimused seoses üleliigse laovaru eest makstava tasu seaduse eelnõuga. Toiduainetööstuse liit toetab nimetatud ettevõtete arvamusalvustes toodud ettepanekuid ning leiab, et tegemist on keerulise õigusakti eelnõuga, mille jõustumine senisel kujul kahjustab Eesti toidutööstusettevõtete konkurentsivõimet. Lisaks palutakse võimaluse korral eelnõu 12.02.2004. a valitsuse istungi päevakorrast välja arvata ning võtta arvesse tootjate esitatud ettepanekuid seaduse edasisel menetlemisel.
- 10.02.04 Rahandusministeerium edastas e-kirjaga oma tähelepanekud laojääkide seaduse ja seletuskirja kohta.
- 10.02.04 Võetakse vastu Euroopa Komisjoni määrus 230/2004, millega tehti muudatused Euroopa Komisjoni määruses 1972/2003.
- 11.02.04 Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium kooskõlastas üleliigse laovaru tasu seaduse märkustega.

- 12.02.04 Justiitsministeerium kooskõlastas üleliigse laovaru tasu seaduse märkustega.
- 12.02.04 Valitsuse istungil otsustati põhimõtteliselt nõustuda Põllumajandusministeeriumi esitatud "Üleliigse laovaru tasu seaduse" eelnõuga. Põllumajandusministeeriumil teha seaduseelnõus töö korras täpsustused tulenevalt Justiits-, Rahandus- ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi esitatud tehnilist laadi märkustest ning kaaluda vajadust näha eelnõus suhkru turult kõrvaldamise viisiks ette ka selle ümbertöötamine tehniliseks piirituseks. Esitada täpsustatud seaduseelnõu kehtestatud korras Riigikogule. Põllumajandusminister Tiit Tammsaarele tehti ülesandeks esineda punktis 1 nimetatud seaduseelnõu arutamisel Riigikogus.
- 16.02.04 Sotsiaalministeerium kooskõlastas üleliigse laovaru tasu seaduse märkustega.
- 17.02.04 Põllumajandusministeerium esitas üleliigse laovaru tasu seaduse eelnõu Riigikantsseile.
- 19.02.04 Üleliigse laovaru tasu seaduse eelnõu edastati kirjaga Riigikogule.
- 20.02.04 Andres Oopkaup'i e-kiri huvigruppidele (leivaliit, toiduliit jms), kus teatatakse ajad üleliigse laovaru tasu seaduse eelnõu arutamiseks huvigruppides.
- 25.02.04 Üleliigse laovaru tasu seaduse eelnõu üleandmine Riigikogule.
- 08.03.04 Riigikogu rahanduskomisjoni istungi päevakorras oli üleliigse laovaru tasu seaduse eelnõu ettekandja määramine. Komisjon pidas vajalikuks uurida, kas juhatus võiks teha otsuse eelnõu ümbersuunamise kohta maaelu- või majanduskomisjoni. Ettekandja määramine eelnõule lükati edasi.
- 11.03.04 Riigikogu rahanduskomisjoni istungi päevakorras oli üleliigse laovaru tasu seaduse eelnõu ettevalmistamine esimeseks lugemiseks.
- 15.03.04 Riigikogu rahanduskomisjoni istungi päevakorras oli üleliigse laovaru tasu seaduse eelnõu ettevalmistamine esimeseks lugemiseks (arutelu jätkamine).
- 17.03.04 Üleliigse laovaru tasu seaduse eelnõu esimene lugemine Riigikogus toimus 17.03.2004. Ettekandega esines põllumajandusminister Tiit Tammsaar: "Ja lõpetuseks, see seaduseelnõu ei ole suuresti Põllumajandusministeeriumi eelnõu selles mõttes, et Põllumajandusministeerium peaks sellega tegelema, kuid kuna ministeeriumi inimesed on juba pikka aega tundnud muret selle asja pärast, siis me tõstatasimegi üleliigse laovaru küsimuse. Miks me selle tõstatasime? Sest teiste riikide liitumiskogemused näitavad, et võib suuresti juhtuda, et seda trahvi, mida riigil tuleb nii või teisiti maksta Euroopa Liidule, hakatakse tasaarvelduse korras näiteks põllumeeste toetuste arvel sisse nõudma. See on suuresti ka põhjuseks, miks mina täna siin teie ees olen."
- 22.03.04 Riigikogu rahanduskomisjoni istungi päevakorras oli üleliigse laovaru tasu seadus.
- 22.03.04 Riigikogu maaelukomisjon arutab üleliigse laovaru tasu seaduse eelnõu. Komisjonis tõdeti, et tegu on väga komplitseeritud eelnõuga ning otsustati jätta eelnõu suhtes seisukoht võtmata. Kuna eelnõule muudatusettepanekute esitamise tähtaeg oli möödas, siis ei arutatud ka võimalikke parandusi.
- 24.03.04 Üleliigse laovaru tasu seaduse teine lugemine Riigikogus.
- 07.04.04 Üleliigse laovaru tasu seaduse vastuvõtmine Riigikogus.
- 22.04.04 Üleliigse laovaru tasu seadus kuulutati välja Vabariigi Presidendi otsusega nr 602.
- 26.04.04 Üleliigse laovaru tasu seaduse alusel kehtestati põllumajandusministri määrus nr 66 "Põllumajandustoodete deklareerimise nõuded".
- 27.04.04 Üleliigse laovaru tasu seadus avaldatakse Riigi Teatajas.
- 01.05.04 Eestist saab Euroopa Liidu liige.

Allikas: Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakond, Riigikontroll.

2. Euroopa Komisjoni põllumajanduse ja maa-arengu peadirektoraadi peadirektori J. M. Silva Rodriguez'i 20.08.2003. a kiri liituvate riikide suursaadikutele Euroopa Liidu juures suhkru üleliigsete laovarude tekke tõkestamise küsimuses⁹⁰

⁹⁰ Mitteametlik tõlge prantsuse keelest; tõlkimise korraldas Riigikontroll.



COMMISSION EUROPÉENNE
DIRECTION GÉNÉRALE DE L'AGRICULTURE

Direction C. Marchés des produits végétaux
C.3. Huile d'olive, plantes textiles, sucre et régions ultrapériphériques

20.08.03 /VI/ 022147

EESTI ALALINE ESINDUS

Sisse tulnud Nr 1-8-2/845

"25." 08 03

Bruxelles, le
C.3/sucre/courrier/FRS D(2003) 25545-est

S.E. Monsieur V. REINART
Chef de la Mission de l'Estonie
auprès de l'U.E.
rue Marie-Thérèse 1-3
B-1000 Bruxelles

Objet: Mesures transitoires à prendre dans le secteur du sucre à la suite de l'adhésion des nouveaux Etats membres.

Monsieur l'Ambassadeur,

Les services de la Commission ont été informés que, dans certains nouveaux Etats membres, des stocks de sucre de nature spéculative commenceraient à s'accumuler avant le 1er mai afin de profiter du différentiel des niveaux de prix de marché qui existe avec la Communauté à 15.

Dans ces conditions, il convient de rappeler l'intention de la Commission de prendre des mesures particulières, comme cela a été le cas dans le passé lors de chaque élargissement de la Communauté (par exemple Règlement (CE) no. 3300/94), et comme le traité d'adhésion le prévoit dans son article 41, pour assurer une transition harmonieuse entre les régimes nationaux en vigueur avant la date d'adhésion et les règles des organisations communes des marchés agricoles.

Afin d'éviter des perturbations de marchés dues à un gonflement artificiel des stocks de sucre et tel que prévu dans le traité d'adhésion (chapitre 7 de la partie 3, titre II, annexe IV), la Commission envisage de prendre des dispositions transitoires spécifiques basées entre autres sur un recensement des stocks se trouvant sur le territoire des nouveaux Etats membres à la date du 1er mai 2004.

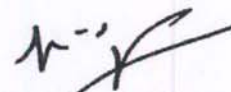
Selon le modèle suivi lors des précédentes adhésions, et afin de préserver les intérêts financiers de la Communauté, les stocks recensés excédant le niveau des "stocks normaux de report" pour assurer l'approvisionnement des marchés devraient être éliminés du marché de la Communauté élargie. Cette élimination devrait avoir lieu sous la responsabilité des nouveaux Etats membres et sans participation financière de la Communauté. Il y a lieu de rappeler que les produits transformés contenant une part importante de sucre, ou produits à partir de quantités importantes de sucre, pourraient également faire l'objet de ces mesures. Pour satisfaire ces obligations les autorités des nouveaux Etats membres pourraient obliger les opérateurs responsables des importations spéculatives d'éliminer, à leurs frais, les stocks excédentaires.



La présente information vous est transmise afin que les autorités nationales concernées puissent d'ores et déjà décourager la formation de stocks spéculatifs, notamment en informant les opérateurs des risques qu'ils encourent.

Je tiens également à vous informer que les préparatifs pour les règles transitoires dans le secteur du sucre, y inclus le recensement des stocks, ont déjà été entamés par mes services et seront discutés dans le comité de gestion du sucre. Dans ce comité la question de la relation entre le règlement transitoire du secteur sucre et le règlement horizontal sur les mesures transitoires qui est discuté à l'heure actuelle dans le comité de gestion des mécanismes des échanges sera expliqué. Votre observateur au sein de ce comité aura donc la possibilité de suivre de près les discussions en cours. Dès que nos préparatifs seront suffisamment avancés je vous demanderai par courrier séparé, les informations qui nous permettront de recenser la situations des stocks de sucre dans votre pays.

Je vous prie de croire, Monsieur l'Ambassadeur, à l'assurance de ma haute considération.



J.M. SILVA RODRIGUEZ
Directeur Général

Pour le directeur général, empêché
J.L. DEMARTY
Directeur Général adj.

EUROOPA KOMISJON
PÕLLUMAJANDUSE JA MAA-ARENGU PEADIREKTORAAT
Direktoraat C. Taimse toodangu turud
C.3. Oliivõli, puuvill, suhkur ja äärealad

T. E. härra V. Reinart
EV Alaline Esindus EL juures
Rue Marie-Thérèse 1-3
B-1000 Brüssel

20.08.2003 /VI/ 022147

Otstarve: Uute liikmesriikide liitumisest tulenevate üleminekumeetmete kasutuselevõttust suhkrusektoris

Komisjoni teenistused on informeeritud asjaolust, et teatud uutes liikmesriikides on suhkrubarud hakanud enne 1. maid suurenema, et saada hindade erinevusest kasu.

Sellises olukorras sobib meenutada komisjoni kavatsust võtta kasutusele erimeetmed, mida on kasutatud ka iga eelneva laienemise puhul (näiteks komisjoni määrus nr 3300/94) ning mis tagaksid harmoonilise ülemineku riigi õigusaktide ja põllumajandusturgudel tegutsevatele organisatsioonidele kehtestatud reeglite ühtlustamise näol enne liitumistähtpäeva.

Vältimaks turuhäireid, mis võivad tekkida kunstliku suhkrubarude suurenemise tõttu (täpsemalt määratletud Eesti ühinemislepingus Euroopa Liiduga, akti 3. osa II jaotise artiklis 22 viidatud IV lisas), kavatseb komisjon kasutusele võtta ülemineku erimeetmed, mis muu hulgas põhinevad ka 1. mail 2004 uute liikmesriikide territooriumil asuvate suhkrubarude suuruse hindamise tulemustel.

Sarnaselt eelnevate laienemistega ning kaitsmaks EL-i finantshuve, peavad varud, mis ületavad turu varustamiseks vajaminevaid "normaalseid ülekandevarusid", olema laienenud EL-i turult likvideeritud. Likvideerimine peab toimuma uute liikmesriikide vastutusel ja ilma EL-i poolse rahalise osalemiseta. On vajalik rõhutada, et tooted, mis koosnevad olulises osas suhkrust, peavad samuti olema nimetatud meetmete objektiks (loe: olema hävitatud). Täitmaks neid kohustusi, peavad uute liikmesriikide asjaomased ametivõimud kohustama isikuid (ettevõtteid), kes vastutavad liigsete suhkrubarude importimise eest, oma kulul likvideerima ülemääraseid varusid.

See info on Teile edastatud, selleks et asjaomased ametivõimud saaksid edaspidi takistada spekulatiivsete varude tekkimist ning teavitada suhkrut tarnivaid ettevõtteid neid ohustavatest riskidest.

Pean teid samuti informeerima, et ettevalmistused üleminekumeetmete kasutuselevõtuks suhkrusektoris (sh varude hindamine) on minu teenistustes juba alanud ja neid arutab ka suhkru korralduskomitee. Selles komitees seletatakse ka suhkrusektori üleminekuregulatsiooni ja horisontaalsete üleminekumeetmete regulatsiooni vahelisi seoseid. Viimane regulatsioon on hetkel arutlusel ka kaubandusmehhanismide komitees. Teie vaatelejal selles komitees on võimalus edaspidi otseselt aruteludes osaleda. Kui meie ettevalmistused on piisavale tasemele jõudnud, siis palun ma teilt edaspidi informatsiooni, mis lubaks meil hinnata suhkrubarude olukorda Teie riigis.

Lugupidamisega

J. M. Silva Rodriguez
Peadirektor

-
-
3. Rahandusministeeriumi kiri Põllumajandusministeeriumile
üleliigse laovaru maksustamise asjus



RAHANDUSMINISTEERIUM

Põllumajandusministeerium

Teie 08.07.2003. a nr 12.4-1/1040

Meie 04.08.2003. a nr V-1/7941

Ühinemislepingust Euroopa Liiduga tulenevad kohustused

Rahandusministeerium on seisukohal, et ühinemislepingust Euroopa Liiduga tulenevat kohustust - likvideerida omal kulul põllumajandussaaduste ja -toodete varud, mis on liitumishetkel uute liikmesriikide territooriumil vabas ringluses ja on suuremad, kui normaalsed üleminevad varud - ei ole võimalik täita maksu kehtestamisega nimetatud varudele. Selline maks ei oleks kooskõlas maksukorralduse seaduses sätestatud maksu mõistega ning maksustamise põhiprintsiipidega. Lisaks eeltoodule ei ole võimalik seaduses sätestada taolise maksu määra ning arvutamise korda. Sellest tulenevalt tuleb otsida teisi võimalusi, tagamaks ühinemislepingu sätete täitmine.

Lugupidamisega

Tõnis Palts
Minister

Aare Järvan
Kantsler

Kaire Troll
6 113 269

4. Riigikogu liikme Tiit Tammsaare (põllumajandusminister 10.04.2003–05.04.2004) vastused Riigikontrolli küsimustele

Riigikontrolli küsimused Tiit Tammsaarele

1. Kas valitsuskabineti liikmed andsid 2003. aasta lõpus, 2004. aasta algul (kabineti nõupidamised 2003. aasta 30. oktoobril, 11. ja 18. detsembril, 2004. aasta 29. jaanuaril) endale selgelt aru, et Euroopa Komisjon käsitleb tavapäraseks loetud säilitusvaru ületavaks ka seda osa suhkruvarust, mis arvestatakse elanikkonna käes olevaks, ja et pole välistatud, et ka selle koguse pealt peab riik tegema maksed Euroopa Liidu eelarvesse?
2. Kas eelnimetatud perioodil arutati valitsuskabinetis võimalust, et Eesti ei aktsepteeri Euroopa Komisjoni nõuet teha makseid Euroopa Liidu eelarvesse elanike poolt varutuks arvestatud (säilitusvaru ületava) suhkrukoguse eest? Kas selles küsimuses kujundati ühine seisukoht, ja kui kujundati, siis milline see oli (kabinetinõupidamiste kokkuvõtetes sellest juttu pole)?
3. Kas valitsuskabineti eelnevalt nimetatud nõupidamistel väljendas rahandusminister oma arvamust väliskaubandusmeetmeks loetava tollimaksu (kaubanduspiirang) rakendamise kohta (välisministri tegevusvaldkond) ja välisminister fiskaalmeetmeks loetava aktsiisimaksu rakendamise kohta (rahandusministri tegevusvaldkond)? Kui nad kolleegi tegevusvaldkonda kuuluvates küsimustes oma arvamuse välja ütlesid, siis kas see oli vastava maksu kehtestamist toetav või maksu rakendamist eitav?
4. Miks viisite üleliigsete laovarude probleemistiku valitsuskabinetti alles 2003. aasta 30. oktoobril, ja ka siis vaid informatsioonina? Miks Teie, kes Te probleemi olemusest ja olulisusest juba ammu teadsite, ei teinud seda varem, näiteks kohe pärast referendumit?
5. Milliste meetmete rakendamine oleks tagantjärele hinnates Teie arvates aidanud riigil tõhusalt tõkestada nn üleliigsete suhkruvarude teket Eestis?



Hr Olav Lütis
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie 16.03.2005 nr OSIV-2-7.1/05/399

Meie 21.03.2005 nr 3-14/642-v

**Vastused suhkruaru
puudutavatele küsimustele**

Lugupeetud härra Lütis

Minu vastused Teie küsimustele:

1. Üleliigse suhkru ja teiste toiduainete laovarude võimaliku maksustamise probleeme tutvustasin kolleegidele üpris pea peale ametisse astumist. 23. aprillil 2003. aastal informeerib asekanstler Andres Oopkaup rahandusministeeriumi juhtkonda M. Uudami ja R. Mändmetsa Eesti ja EL ühinemislepingust tulenevatest võimalikest ohtudest.

8. juulil 2003. aastal põllumajandusministeeriumilt rahandusministeeriumile saadetud kiri teeb ettepaneku erinevate meetmete rakendamiseks vältimaks üleliigseid varusid erinevate maksude näol. Korduvalt teavitasin kolleege ohust tuues näiteks 1995. aastal Soomele määratud trahvi.

Tagantjärele võin minu subjektiivse hinnangu alusel öelda, et kevadel peale Rahvaliidu ministrite ei teadvustatud küsimust piisava tõsidusega. Jääb arusaamatuks eriti peaministri suhtumine, kelle otseses alluvuses olev Eurointegratsiooni büroo ei teinud vähematki asjaga tegelemiseks.

Peaministriga muuseumis sain aastase ametis oleku ajal põllumajanduse ja maaelu teemadel vaid kaks korda vestelda ja sedagi ainult, rõhutan ainult Eesti seadusandluse vastavusse viimise teemadel EL omadega.

Tahan veelkord rõhutada: antud küsimus ei olnud põllumajandusministeeriumi valitsemisala küsimus. Maksuküsimused on teadagi rahandusministeeriumi ja väliskaubandusrežiimid välisministeeriumi pärusmaa.

Miks hakkas asjaga tegelema põllumajandusministeerium? Aga eelkõige seepärast, et kurb kogemus Soomes näitas, et trahvi summad võidakse põllumeestele mõeldud rahadest maha arvata. Hiljem on neid arvamusi ka rahandusministeeriumi poolt kostnud.

2. Seda küsimust minu mälu järgi nii ei püstitatud ja seda ei saanudki teha, kuna ELga liitumisleping oli alla kirjutatud.

3. Ma ei mäleta eriti täpselt, kes millise meetme vastu täpselt oli. Üldine hoiak ja esimene reaktsioon oli aga soov distantseeruda antud küsimusest, kuna lähenemas oli

EL referendum ning sellise negatiivse küsimusega ei tahtnud lihtsalt keegi ennast segada.

4. Küsimusest teavitati ametkondi juba aprillis. Teadaolevalt ei saa valitsuskabinet arutada asju kui neid pole madalamal tasemel kooskõlastatud. Küsimuse teine pool aga ei ole eriti õnnestunud, sest ELga liitumise positiivsetest ja negatiivsetest pooltest oli alus teavitada kodanikke ennem referendumit. Aga tegelikult oli ka oktoobris veel aega, sest teadaolevalt 20 tuhat tonni suhkrut saabus Eestisse detsembris 2003 ja ca 50 tuhat tonni aprillis 2004.

5. Kahtlemata oli selleks täiendava maksu rakendamine (näiteks aktsiis). Argument, et sellise maksu kehtestamisest oleks enne selle jõustamist teada saanud spekulandid, ei ole tõsiselt võetav. Toon konkreetse näite. Kui oli poliitiline tahe, rõhutan tahe, kehtestati kaitsetollid Poola sealihale sisuliselt kahe nädalaga.

Lugupidamisega

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Tiit Tammsaar', with a long horizontal flourish extending to the right.

Tiit Tammsaar

5. Rahandusministri (perioodil 06.10.2003–13.04.2005), praeguse Riigikogu liikme Taavi Veskimägi vastused Riigikontrolli küsimustele

Riigikontrolli küsimused Taavi Veskimäele

1. Kas valitsuskabineti liikmed arutasid 2003. aasta lõpus ja 2004. aasta algul toimunud valitsuskabineti nõupidamistel võimalust, et Euroopa Komisjon käsitleb tavapäraseks loetud säilitusvaru ületavaks ka seda osa suhkrugarust, mis arvestatakse elanikkonna käes olevaks, ning pole välistatud, et ka selle koguse pealt peab riik tegema maksed Euroopa Liidu eelarvesse?
2. Kas eelnimetatud perioodil arutati valitsuskabinetis võimalust, et Eesti ei aktsepteeri Euroopa Komisjoni nõuet teha makseid Euroopa Liidu eelarvesse elanike poolt varutuks arvestatud (säilitusvaru ületava) suhkruguse eest? Kas selles küsimuses kujundati ühine seisukoht, ja kui kujundati, siis milline?
3. Kas valitsuskabineti eelnevalt nimetatud nõupidamistel väljendas rahandusminister oma arvamust väliskaubandusmeetmeks loetava tollimaksu rakendamise suhtes (välisministri tegevusvaldkond) ja välisminister oma arvamust fiskaalmeetmeks loetava aktsiisimaksu rakendamise suhtes (rahandusministri tegevusvaldkond)? Kui nad kolleegi tegevusvaldkonda kuuluvais küsimustes oma arvamuse välja ütlesid, siis kas see oli vastava maksu kehtestamist toetav või maksu rakendamist eitav?
4. Milliste meetmete rakendamine oleks tagantjärele hinnates Teie arvates aidanud riigil tõhusalt tõkestada nn üleliigsete suhkrugarude teket Eestis?



RAHANDUSMINISTEERIUM

Ines Metsalu
Peakontrolör
I auditiesakond
Riigikontroll

Teie 03.2005. a. nr OSI-2-7.1/05/

Meie 29.03.2005 1-1.13/3915

Tegevused üleliigse laovaru tekkimise vältimiseks

Lugupeetud Ines Metsalu

Üleliigsete laovarude teemat käsitles Vabariigi Valitsus kabinetinõupidamisel neljal korral 2003 aasta lõpul ja 2004 aasta alguses. Käesolevale kirjale on lisatud Rahandusministeeriumi memorandumid valitsuskabineti nõupidamisteks, milles sisalduvaid seisukohtasid ministrina ka nendel aruteludel valitsuskabinetis väljendasin.

Vastuseks Teie konkreetsetele küsimustele seoses tegevustega üleliigse suhkruvaru tekkimise vältimiseks teatan:

- 1. Küsimus: Kas valitsuskabineti liikmed arutasid 2003. aasta lõpus ja 2004. aasta algul toimunud valitsuskabineti nõupidamistel võimalust, et Euroopa Komisjon käsitleb tavapäraseks loetud säilitusvaru ületavateks ka seda osa suhkruvarus, mis arvestatakse elanikkonna käes olevaks ning pole välistatud, et ka selle koguse pealt peab riik tegema maksed Euroopa Liidu eelarvesse?*

Valitsuskabineti nõupidamistel toimunud arutelude eesmärk oli leida efektiivseimad meetodid, mida antud ajal oleks olnud võimalik rakendada võimalike spekulatiivsete laovarude vältimiseks. Välisministeerium on oma 27. jaanuari 2004 kirjas Riigikantseleile teatanud, et Eesti ekspertid on kommunikatsioonis Euroopa Komisjoniga viidanud eraisikute enda tarbeks toimuvale suhkrukokkuostule, mis statistiliselt kajastub üleliigse varuna, kuid mida ei ole võimalik maksustada. Välisministeeriumi andmetel oli komisjon viidanud, et riike käsitletakse üleliigsete laovarude küsimuses individuaalselt ja on võimalik, et Eesti eriolukorda arvestatakse. Eelmiste laienemiste kontekstis ei olnud Euroopa Komisjon pidanud eratarbimises olevat suhkrut spekulatiivseks laovaruks. Samuti oli üleliigse laovaru trahvi objektiks olevate tootegruppide nimekiri lühem.

- 2. Küsimus: Kas eelnimetatud perioodil arutati valitsuskabinetis võimalust, et Eesti ei aktsepteeri Euroopa Komisjoni nõuet teha maksed Euroopa Liidu eelarvesse elanike poolt varutuks arvestatud (säilitusvaru ületava) suhkrukoguse eest? Kas selles küsimuses kujundati ühine seisukoht, ja kui kujundati, siis milline?*

Suur-Ameerika 1
15006 Tallinn

Telefon: 611 3558
Faks: 696 6810
<http://www.fin.ee>

E-post: info@fin.ee
kantselei@fin.ee

Reg. kood 70000272

Euroopa Komisjon ei olnud Eestile esitanud nõuet, vaid oma määruses (nr 60/2004) rõhunud vajadusele peatada spekulatsioon suhkruga. Arutelu ei toimunud, kuna eelmise küsimuse vastuses käsitletud põhjustel ei olnud põhjust arvata, et elanikkonna käes olevat varu loetakse spekulatiivseks varuks.

3. *Küsimus: Kas valitsuskabineti eelnevalt nimetatud nõupidamistel väljendas rahandusminister oma arvamust väliskaubandusmeetmeks loetava tollimaksu rakendamise suhtes (välisministri tegevusvaldkond) ja välisminister oma arvamust fiskaalmeetmeks loetava aktsiisimaksu rakendamise suhtes (rahandusministri tegevusvaldkond)? Kui nad kolleegi tegevusvaldkonda kuuluvais küsimustes oma arvamuse välja ütlesid, siis kas see oli vastava maksu kehtestamist toetav või maksu rakendamist eitav?*

Rahandusministeerium, samuti nagu Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium ja Välisministeerium ei toetanud antud situatsioonis ei tollide ega aktsiisi kehtestamist. Üleliigse laovaru tasu oli kõige kergemini sisse viidav ja kõige vähem rahvusvahelisi probleeme (vabakaubanduslepingud ja WTO ees võetud kohustused) tekitav lahendus antud situatsioonis.

4. *Küsimus: Milliste meetmete rakendamine oleks tagantjäreli hinnates Teie arvates aidanud riigil tõhusalt tõkestada nn üleliigsete suhkrugarude teket Eestis?*

Üleliigse laovaru tasu kehtestamine oli kujunenud olukorras kõige parem lahendus. Arvestades Euroopa Liiduga liitumiseni jäänud aega ning seda, et Euroopa Komisjon kehtestab konkreetsed kaubagrupid, mille eest nõutakse liikmesriikidelt üleliigse laovaru tasu oma määrusega alles jaanuaris 2004.

Aktsiisimaksu kehtestamine oleks viinud selleni, et varud oleks toodud sisse lihtsalt varem. Seda on näidanud kõigi teiste aktsiisikaupade aktsiisi laekumiste dünaamika viimastel aastatel. Import ja aktsiiside laekumine suureneb märkimisväärselt enne maksu suurendamist ning väheneb pärast aktsiisimaksu tõusu. Aktsiisi kehtestamine ei oleks ennetanud suurte suhkrugarude kogumist Eestisse, vaid seda pigem veelgi stimuleerinud, kuna aktsiisi kehtestamise puhul ei oleks riigil olnud võimalust võtta 1. mail 2004 Eestis olevate varude valdajatelt üleliigse laovaru tasu.

Ka tollimaksu kehtestamine 2004. aasta alguses oleks viinud selleni, et varud oleks toodud sisse lihtsalt varem. Tollimaksu kehtestamine kui oleks tahetud saavutada tegelikku mõju oleks pidanud toimuma hiljemalt 2003. aasta alguses. Antud momendil ei olnud Euroopa Komisjon aga veel teostanud otsuseid üleliigse laovaru alla kuuluvate kaubagruppide osas.

Lugupidamisega,



Taavi Veskimägi
Minister

Päevakorrapunkt nr. 2

Valitsuskabineti istung: 30.10.2003

Ettekandja: Taavi Veskimägi

Teema:

Euroopa Liidu ühinemislepingust tulenevate kohustuste kohta põllumajandussaaduste ja –toodete varude kokkuostmise piiramine

Probleem:

Põllumajandussaaduste ja –toodete varude likvideerimise meetmete detailne väljatöötamise kohustus on liikmesriikidel. Komisjoni määrus paneb liikmesriigile kohustuse, ent ei anna suuniseid kuidas seda teha.

Komisjon näeb ette erinevad meetmed suhkrule ja teistele põllumajandussaadustele ja –toodetele. Muude, kui suhkru puhul kohustab määrus maksustama varusid, mis on suuremad kui normaalsed üleminevad varud, enamsoodustusrežiimi (MFN) tollimaksumääraga.

Suhkru puhul ühinemislepingust Euroopa Liiduga tulenevat kohustust - likvideerida omal kulul põllumajandussaaduste ja –toodete varud, mis on liitumishetkel uute liikmesriikide territooriumil vabas ringluses ja on suuremad, kui normaalsed üleminevad varud – ei ole võimalik täita maksu kehtestamisega nimetatud varudele, määruse eelnõu kohaselt tuleb varud kõrvaldada. Laovarude "kõrvaldamine" ilmselgelt ei võrdu maksustamisega.

Põllumajandusministeerium viitab meie 4.08.2003 vastuskirjale nr V-1/7941, milles me ütlesime, et normaalsetest üleminevatest varudest suurematele varudele rakenduv maks ei ole kooskõlas maksukorralduse seaduses (MKS) sätestatud maksu mõistega ning maksustamise põhiprintsiipidega. MKS § 2 sätestab maksu mõiste selliselt: maks on seadusega riigi või kohaliku omavalitsuse avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks või selleks vajaliku tulu saamiseks maksumaksjale pandud ühekordne või perioodiline rahaline kohustus, mis kuulub täitmisele seadusega ettenähtud korras, suuruses ja tähtaegadel ning millel puudub otsene vastutasu maksumaksja jaoks. Kõnesolev maks on aga pigem trahv ja tuleks sellisena ka kehtestada. Trahvi eesmärk erinevalt maksust ei ole riigi avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks vahendite kogumine. Lisaks sellele ei kõrvalda maksustamine kaupa turult, vaid vastupidi: maksumaksja saab pärast maksu tasumist õiguse oma kaubaga turule tulla või turule jääda. Ka see on vastuolus maksu mõistega, milline eeldab maksu tasumist otsese vastutasuta. Kui aga pärast maksu tasumist tuleks kaup ka turult "kõrvaldada", siis oleks see ebaoproportsionaalne meetmete kompleks maksumaksja suhtes.

Täiesti selgusetu on, et kui räägitakse maksustamisest, siis millist maksu konkreetselt silmas peetakse. Põhimõtteliselt on võimalikud kolm varianti:

- 1) tollimaks;
- 2) aktsiis;
- 3) täiesti uus maks, näiteks põllumajandussaaduste ja -toodete maks.

Tollimaksudega seonduvat reguleerivad enamsoodustusrežiimi tollimaksu seadus ja tollitariifiseadus. Neist esimesega on alates 1. jaanuarist 2000. a kehtestatud tollimaksud

teatud osale põllumajandussaadustest ja -toodetest ja teisega on kehtestatud tollimaksu süsteem Eestis. Põhimõtteliselt on võimalik mõnevõrra tõsta osade Komisjoni määruse artiklis 5 loetletud kaupade tollimaksumäära, kuid selle meetme mõju oleks väga väike, sest see ei lahendaks probleemi tervikuna, samuti oleks mõningate tollimaksumäärade tõstmise mõju siseturu jaoks marginaalne. Tuleb arvesse võtta seda, et osa kõnesolevaid kaupu toodetakse Eestis ja imporditud kauba turuosa vähenemise korral võib see asenduda Eestis toodetuga. Väga oluline on ka see, et tollimaksumäärade tõstmist piiravad nii Eesti võetud kohustused WTO (Maailma Kaubandusorganisatsioon) raames kui ka Eesti sõlmitud vabakaubanduslepingud. Kui Eesti tahab käituda arenenud riigina, siis WTO raames võetud kohustuste rikkumine on selle tahtega ilmselges vastuolus. Eriti veel EL-iga liitumise eel. Vabakaubanduslepingutes on ette nähtud teatavad kaitsemeetmed, kuid kõnesoleva juhtumi alusel ei ole võimalik neid rakendada. Ühepoolse ja teise poolega kooskõlastamata tegevuse korral on oht, et teine lepingupool rakendab meie suhtes vastumeetmeid.

22. oktoobri 2003. a nõupidamisel tegi Põllumajandusministeerium suulise ettepaneku kehtestada aktsiis suhkrule ja suhkru sisaldavatele toodetele (näiteks kompvکید). Rahandusministeerium tegi vastuettepaneku kehtestada maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduses normaalsete laojääkide ületamise keeld ning teha karistusseadustikku muudatus üleliigsete laojääkide konfiskeerimise kohta. Selline meede rakenduks nendele, kellel on kavatsus laovarudega spekuloida. Aktsiisi rakendamine oleks ebaõiglane, sest see mõjutaks ka asjasse mittepuutuvaid ettevõtjaid (näiteks tootjaid) ning tavakodanikke ehk nn eratarbijaid. Lisaks sellele oleks aktsiisi kehtestamisel ka muud negatiivsed tagajärjed (vt lisatud memo).

Oletades, et Eesti püüab vältida suuremate, kui normaalsete üleminevate varude teket aktsiisi kehtestamisega, rakendades suhkrule impordil Eestisse näiteks ajutist aktsiisimaksu tuleb arvestada asjaolu, et sama maksu tuleb rakendada ka Eestis toodetavale kaubale. Aktsiisi ei ole võimalik kehtestada ainult imporditavatele toodetele, seda maksavad nii importijad kui ka tootjad.

Tulenevalt välislepingutest ei ole aktsiisi võimalik kehtestada ka ainult imporditavatele toodetele. Sellise tegevusega rikuks Eesti kõikides enda vabakaubanduslepingutes fikseeritud kohustust, mille kohaselt "ei tohi lepinguosaliste vahelises kaubavahetuses kehtestada impordile ühtegi uut tollimaksu või sarnase toimega maksu". Kui aga aktsiisi realselt maksab vaid importija, kuid tootja mitte (tootjaid pole), siis võib teine osapool öelda, et tegemist on sisuliselt tollimaksuga sarnase toimega maksuga. Kindlasti ei tohiks Eesti rakendada ühtegi täiendavat maksu ühepoolset, vaid alati sellest teist osapoolt teavitades ja sellest piisavalt etteteatades.

Olukorra tervikuna muudab keerulisemaks see, et Euroopa Komisjonil on õigus oma määruse artiklis 5 sätestatud kaupade nimekirja muuta, mistõttu ei ole täna võimalik kindlalt väita, et tollimaksu või aktsiisi rakendamine annab loodetavat tulemust. Kui seda nimekirja täiendatakse, siis nende toodete suhtes tollimaks ega aktsiis ei rakendu.

Täiesti uue maksu kehtestamine on tänases situatsioonis ebatõenäoline. Esiteks, mitte keegi ei tea, mis maks see selline oleks (ka Põllumajandusministeerium kirjutab ainult maksustamisest, viitamata sellele, millist maksu konkreetselt silmas peetakse) ja teiseks, üldsusele on uue maksu kehtestamine kohe pärast referendumit ilmselgelt negatiivne signaal. Uue maksu kehtestamine on otseselt seotud EL-ga liitumisega.

Ajalises mõõtnes oleme me maksustamisega hiljaks jäämas või isegi hiljaks jäänud. Võttes arvesse seaduse menetlemise tähtaegu, on kõige esimene reaalne tähtaeg tollimaksu, aktsiisi või mõne teise maksu kehtestamiseks 1. jaanuar 2004. a. Senine kogemus maksu kehtestamise ja maksumäära tõstmise kohta näitab, et selle meetme mõju hakkab ilmema tegelikkuses umbes 6 kuu kuni 1 aasta jooksul. Näiteks aktsiisi tõstmise korral on alati väga selgelt olnud eristatavad kolm faasi: enne aktsiisitõusu

kasvab kauba impordi ja tootmise maht, pärast aktsiisitõusu on sõltuvalt konkreetsetest asjaoludest vähemalt 6 kuud kauba impordi ja tootmise maht tavapärasest tunduvalt väiksem ja pärast vähemalt 6 kuu möödumist hakkavad need mahud vähehaaval esialgsele tasemele tagasi jõudma. Seega, kui maksustamise eesmärgiks oleks turuhinna mõjutamine enne liitumist EL-ga, siis oleme hiljaks jäänud. See ei annaks loodetavat tulemust.

Muid põllumajandussaadusi käsitlev komisjoni eelnõu võeti vastu ühehäälselt 17. oktoobril 2003. a, toodete nimekiri jäi muudetavaks kuni 30. aprill 2004. a. Suhkru osas on komisjoni määrus varsti tulekul.

Toodete esialgne nimekiri sisaldab järgmisi tooteid:

- a) piimatooted;
- b) puu- ja juurviljad;
- c) liha;
- d) teravili.

Kuivõrd põllumajandussaaduste ja –toodete varude likvideerimise puhul on tegemist põllumajanduspoliitikaga (põllumajandusturu kaitse meetmega), siis on vastavate meetmete väljatöötamise kohustus Põllumajandusministeeriumil. Vabariigi Valitsuse seaduse § 64 lõike 1 kohaselt on Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas põllumajanduse turukorralduse korraldamine. Analoogiline süsteem toimib ka EL-is, kus tolliliidu ja maksustamise valdkonnas (DG TAXUD) põllumajanduse turukorraldus ei sisaldu, vaid sellega tegeleb DG AGRI. Tolliliidu ja maksustamise valdkonnad saavad sisendi põllumajanduse valdkonnast, näiteks miinimumhinnad, eksporditoetused jne.

Teadaolevalt ei ole Põllumajandusministeerium varude piiramise küsimuses viimase kolme kuu jooksul midagi ette võtnud, kuigi Rahandusministeerium on neile korduvalt (suuliselt ja ka kirjalikult) selgitanud, et tegemist ei ole maksu- ja tollipoliitika küsimusega.

Ettepanek:

Rahandusministeerium on seisukohal, et eelnimetatud küsimused kuuluvad põllumajanduspoliitika valdkonda ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine on Põllumajandusministeeriumi pädevuses.

Maksustamisega ei saa ja ei ole võimalik lahendada põllumajandussaaduste ja -toodete kokkuostu piiramist ega spekulatsiooni.

Koostaja: Kaire Troll ja Marek Uusküla

Päevakorrapunkt nr. 4

Valitsuskabineti istung 18.12.2003

Ettekandja: Taavi Veskimägi

Teema:

Euroopa Liidu ühinemislepingust tulenevad kohustused põllumajandussaaduste ja –toodete suuremate, kui normaalsed ülekandevad oma valduses hoidmine

Probleem:

12.12.2003 kohtusid Põllumajandusministeeriumi, Rahandusministeeriumi ja Välisministeeriumi esindajad Euroopa Liidu sekretariaadis, et arutada läbi konkreetsed meetmed esitamiseks valitsuskabineti 18.12.2003 nõupidamisele (lisa 1).

Põllumajandusministeerium ei soovi, et Veterinaar- ja Toiduamet hakkaks teostama järelevalvet üleliigsete laovarude üle ja et sellele antaks kohtuvälise menetleja funktsioonid. Selline lähenemine tundub oma ülesannete teiste kaela veeretamisena. Huvitav on ka fakt, et üleliigsete varude omamist käsitletakse ühinemislepingu projektis riigiabi eksisteeriva abisüsteemina EÜ asutamislepingu artikli 88 lõike 1 tähenduses. Sellise riigiabi andmist ei peeta ühisturuga kokkusobivaks ja sellest tulenevalt kehtestab Komisjon oma määrustega süsteemi üleliigse laovaru likvideerimiseks. Teisisõnu tähendab see, et üleliigne laovaru on lubamatu riigiabi.

Väga tervitatav on mõte, et maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadusesse kirjutatakse sisse toidu käitleja kohustus deklareerida oma valduses olevad põllumajandussaaduste ja -toodete kogused. Ühel eelnevatest kabinetinõupidamistest räägiti sellest, et vastav statistika sisuliselt puudub. Nimetatud kohustus täidab selle lünga.

Rahandusministeeriumi ettepaneku (keeld ja karistus) kohta on öeldud, et see võib teataval määral täita eesmärgi ja takistada üleliigsete laovarude tekkimist, kuid suure tõenäosusega võib siiski juhtuda vastupidi ja sellisel juhul on Eestis vabas ringluses põllumajandussaadusi ja -tooteid üleliigses koguses. Kuna üleliigse laovaru eest toidu käitlejalt võetak trahvisumma ja Komisjoni poolt Eestile esitatav trahvisumma saavad vaid ideaalis kokku langeda, siis võib loomulikult tekkida olukord, kus ettevõtjatelt saadav trahvisumma ei kata riigile esitatavat trahvisummat. See sõltub ka trahvi määrajate otsustest. Samas teeb Põllumajandusministeerium ise ettepaneku rakendada kas trahvi või maksu. Millisest trahvist siin räägitakse, see ei ole üheselt selge ja vajab edasist analüüsi. Maksustamisest oli juttu juba 30. oktoobri 2003. a kabinetinõupidamisel, samuti ka vahetult enne 12. novembrit 2003. a Põllumajandusministeeriumis toimunud koosolekut. Maksustamise kaudu ei saa lahendada üleliigsete laovarude teket.

Hr Oopkaup saatis 17.12.2003 e-postiga valitsuskabineti nõupidamise otsustuse eelnõu (lisa 2), ülevaade ja ettepanekud üleminekumeetmete rakendamise kohta põllumajandussaaduste ja –toodete kaubanduses seoses Eesti liitumisega Euroopa Liiduga, mis koosneb kuuest punktist. Otsustuse eelnõus sisalduvas kolmes punktis

(punktid 3, 4 ja 5) eelpool nimetatud koosolekul kokku ei lepitud ja Rahandusministeerium ei saa nõustuda otsustuse eelnõus toodud punktidega.

Punkt 3 - statistiliste vaatluste suhtes lepitati kokku, et selline tegevus ei ole tulemuslik.

Punkt 4 - justiitsministeeriumi analüüs on liialt ajamahukas. Punkt 5 – üleliigsete laovarude eest tasu võtmine ei ole vajalik, kuna väldime üleliigsete laovarude tekitamist punktis 1 nimetatud meetme abil.

Teeme ettepaneku need punktid otsustuse eelnõust välja jätta.

Põllumajandusministeeriumi poolt esitatud põllumajandusministri määruse "põllumajandussaaduste ja toodete laovarude deklareerimise ja muu informatsiooni esitamise kord" kavand (lisa 3) sisaldab samuti sätteid, milles pole kokku lepitud. Nimelt lepitati kokku, et deklaratsiooni esitamine toimub 1 kord kuus, mitte 1 kord aastas, nagu määruses kirjas.

Teeme ettepaneku kehtestada deklaratsiooni esitamine 1 kord kuus.

Samuti teeme ettepaneku teha järgmised muudatused:

1. viidata maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse § 109.4 lõikele 3.
2. § 2 teksti võiks sõnastada nii: "Põllumajandussaaduste- ja toodete nimekiri, mille kohta informatsiooni kogutakse ja töödeldakse, on kehtestatud komisjoni määruse nr 1972/2003 artikkel 4 paragrahvis 5 ja komisjoni määruse nr ... artiklis ... (suhkur!).
3. § 4 lg 1 tuleb asendada sõna "kaupade" sõnadega "saaduste ja toodete".
4. § 4 lg 2 kohta on mul küsimus, et me rääkisime nõupidamisel sellest, et käitleja hakkab deklareerima üks kord kuus, eelnõus on aga üks kord aastas. Miks?
5. § 4 lg 3 sätestab, et Põllumin määrab iga käitleja normaalse ülekandevaru suuruse. Selline regulatsioon ei määra tegelikult mitte midagi ja määrus jätab sellele küsimusele sisuliselt vastamata. Pakun välja, et normaalne ülekandevaru võiks olla näiteks "105% lõike 2 punktis 1 sätestatu keskmine".
6. § 5 lg 1 ja lg 2 tuleb sõna "üleliigsete" asendada sõnadega "normaalset ülekandevaru ületavate".
7. § 5 lg 2 ja § 6 tuleb sõna "Maksuametile" asendada sõnaga "Maksu-".
8. § 5 tundub üldse tervikuna väljuvat määruse reguleerimisalast.
9. § 6 tundub tervikuna mõttetu, sest see ei reguleeri mitte midagi. Liiatigi on määrus üldakt, mis ei reguleeri konkreetsete meetmete rakendamise ulatust.

17.12.2003

Lisad: 1) MEMO laovarude 12.12.03 kohtumise otsused 2 lehel 1 eks;

2) valitsuskabineti nõupidamise otsustuse eelnõu 1 lehel 1 eks;

3) Põllumajandusministri määruse "Põllumajandussaaduste ja toodete laovarude deklareerimise ja muu informatsiooni esitamise kord" kavand 2 lehel 1 eks.

Ettepanek:

Põllumajandusministeeriumi poolt esitatud valitsuskabineti nõupidamise otsustuse eelnõule ei saa anda Rahandusministeeriumi kooskõlastust kui pole arvestatud 12.12.03 koosolekul kokku lepituga.

Koostaja:

Kaire Troll ja Marek Uusküla

6. Justiitsministri (perioodil 10.04.2003–21.03.2005), praeguse Riigikogu liikme Ken-Marti Vaheri vastused Riigikontrolli küsimustele

Riigikontrolli küsimused Ken-Marti Vaherile

Põllumajandusministeerium saatis 30.12.2003. a Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse muutmise seaduse eelnõu ning karistusseadustiku muutmise seaduse eelnõu. Vastuskirjas 14.01.2004 ei kooskõlastanud Justiitsministeerium maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse muutmise seaduse ja sellega seonduvat karistusseadustiku muutmise seaduse eelnõu, kuna need olid vastuolus Eesti põhiseadusest tuleneva proportsionaalsuse ning omandi puutumatusse põhimõtetega ning Euroopa Komisjoni määruse nr 1972/2003 eesmärkidega.

Valitsuskabineti nõupidamistel arutati mainitud seaduste muutmise kava 11.12.2003 ja 18.12.2003. Kas nimetatud nõupidamistel väljendasite seisukohta, et kavandatavad eelnõud on vastuolus põhiseadusega? Kui ei, siis miks ei pidanud võimalikuks või otstarbekaks oma seisukohta väljendada?

From: "Ken-Marti Vaher" <Ken-Marti.Vaher@riigikogu.ee>
To: <terje.keerberg@riigikontroll.ee>
Date: 5/6/05 10:02EL
Subject: vastus

Küsimus:

Valitsuskabineti nõupidamistel arutati mainitud seaduste muutmise kava 11.12.2003 ja 18.12.2003. Kas nimetatud nõupidamistel väljendasite seisukohta, et kavandatavad eelnõud on vastuolus põhiseadusega? Kui ei, siis miks ei pidanud võimalikuks või otstarbekaks oma seisukohta väljendada?

Vastus:

Vabariigi Valitsuse reglemendi punkti 25 kohaselt esitatakse seaduseelnõu Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks pärast seda, kui see on kooskõlastatud asjassepuutuvate ministeeriumide ning teiste reglemendis nimetatud kooskõlastajatega ning viimistletud nendelt saadud arvamuste alusel. 11.12.2003 ja 18.12.2003 toimunud valitsuskabineti nõupidamistel võisin ma küll väljendada esialgseid kahtlusi pakutud lahenduste põhiseadusega kooskõla osas, kuid ühese hinnangu andmine eelnõu kooskõlale põhiseadusega eeldab siiski eelnõu teksti põhjalikku analüüsimist ning argumentide üksikasjalikku väljatoomist. Sellise analüüsi viis Justiitsministeerium läbi eelnõu kooskõlastamiseks esitatud teksti põhjal ning väljendas selle tulemusi 14.01.2004.a Põllumajandusministeeriumile saadetud kirjas.

RIIGIKONTROLL

Kuupäev Reg nr
6. 05. 05 05-27.1/05/3973

7. Riigikogu liikme Kristiina Ojulandi (välisminister 28.01.2002–10.02.2005) vastused Riigikontrolli küsimustele

Riigikontrolli küsimused Kristiina Ojulandile

1. Kas valitsuskabineti liikmed andsid 2003. aasta lõpus, 2004. aasta algul (kabineti nõupidamised 2003. aasta 30. oktoobril, 11. ja 18. detsembril, 2004. aasta 29. jaanuaril) endale selgelt aru, et Euroopa Komisjon käsitleb tavapäraseks loetud säilitusvaru ületavaks ka seda osa suhkrugarust, mis arvestatakse elanikkonna käes olevaks, ja et pole välistatud, et ka selle koguse pealt peab riik tegema maksed Euroopa Liidu eelarvesse?
2. Kas eelnimetatud perioodil arutati valitsuskabinetis võimalust, et Eesti ei aktsepteeri Euroopa Komisjoni nõuet teha makseid Euroopa Liidu eelarvesse elanike poolt varutuks arvestatud (säilitusvaru ületava) suhkruguse eest? Kas selles küsimuses kujundati ühine seisukoht, ja kui kujundati, siis milline see oli (kabinetinõupidamiste kokkuvõtetes sellest juttu pole)?
3. Kas valitsuskabineti eelnevalt nimetatud nõupidamistel väljendas rahandusminister oma arvamust väliskaubandusmeetmeks loetava tollimaksu (kaubanduspiirang) rakendamise kohta (välisministri tegevusvaldkond) ja välisminister fiskaalmeetmeks loetava aktsiisimaksu rakendamise kohta (rahandusministri tegevusvaldkond)? Kui nad kolleegi tegevusvaldkonda kuuluvates küsimustes oma arvamuse välja ütlesid, siis kas see oli vastava maksu kehtestamist toetav või maksu rakendamist eitav?
4. Milliste meetmete rakendamine oleks tagantjärele hinnates Teie arvates aidanud riigil tõhusalt tõkestada nn üleliigsete suhkrugarude teket Eestis?

From: Olav Luus
To: Ojuland, Kristiina
Date: 3/29/05 12:51PL
Subject: RE: Riigikontroll ja suhkur

Tere!

Täna vastuse eest. Kabinetiliikmetele esitatud küsimused ja neilt saadud vastused vormistame oma auditi aruande lisadena.

Lugupidamisega

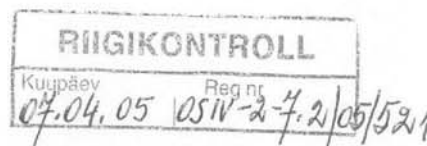
Olav Lüüs
IV auditiosakonna peakontrolör
6400 737

>>> "Kristiina Ojuland" <Kristiina.Ojuland@riigikogu.ee> 03/29/05 12:31PL >>>
tere,

vastuseks Teie kirjale võin kinnitada, et teen otsuseid alati omale selgelt aru andes. Mis puudutab minu poolt kabinetile avaldatud kirjalikke seisukohti välisministrina, siis on need usutavasti kättesaadavad välisministeeriumis. Lugupidamisega, Kristiina Ojuland

-----Original Message-----

From: Olav Luus [mailto:Olav.Luus@riigikontroll.ee]
Sent: Thursday, March 24, 2005 8:20 AM
To: Kristiina Ojuland
Subject: Riigikontroll ja suhkur



Tere!

Teid tülitab Riigikontrolli peakontrolör Olav Lüüs. Saatsin Teile Riigikogu aadressidel 15.03.05 maili ja 16.03.05 kirja, milles palusin Teil meelde tuletada ja meile teatada mõned valitsuses nn üleliigsete laovarudega seoses toimunud arutelude aspektid. Hr Tammsaarelt olen vastuse saanud, hr Veskimägil loodan selle saada täna. Loodan, et ka Teie saate meile kui mitte täna, siis paari päeva jooksul vastata.

Teie endised kolleegid Välisministeeriumist on meile andnud meid huvitavais küsimustes põhjaliku ja asjaliku selgituse; usun, et nad ei keelduks Teile selle edastamisest - sellest võib olla abi valitsuses toimunud nõupidamistel toimunu meeldetuletamisel.

Kui Teil pole võimalik meile vastata, siis palun teatage sellest mailiga.

Lugupidamisega
Olav Lüüs
peakontrolör
6400 737

8. Riigikontrollile Rahandusministeeriumis antud selgitused

KOHTUMISE KOKKUVÕTE

Ülesanne	Valitsusasutuste tegevus üleliigsete laovarude tekke ennetamisel
Teema	Audit: Eesti riigiasutuste tegevus Euroopa Liiduga liitumise ajaks üleliigsete suhkrugarude tekkimise vältimiseks
Aeg	11.03.2005 kell 13.00–15.00
Koht	Rahandusministeerium Suur-Ameerika 1, Tallinn
Protokollija	Terje Keenberg

Osavõtjad:

Nimi	Ametikoht
Ines Metsalu	I auditiosakonna peakontrolör (Riigikontroll)
Olav Lüüs	IV auditiosakonna peakontrolör (Riigikontroll)
Terje Keenberg	IV auditiosakonna audiitor (Riigikontroll)
Marek Uusküla	maksupoliitika osakonna juhataja asetäitja (Rahandusministeerium)
Renaldo Mändmets	asekantsler välissuhete alal (Rahandusministeerium)
Andres Karotamm	finantskontrolli osakonna juhataja asetäitja kt osakonnajuhataja ülesannetes (Rahandusministeerium)
Kristiina Normak	finantskontrolli osakonna vanemaudiitor (Rahandusministeerium)

Liitumisläbirääkimiste käigus tolliliidu töögrupis Rahandusministeeriumi esindajana osalenud hr Uusküla sõnul ei käsitletud tolliliidu töögrupis suhkrule imporditollide kehtestamist. Tollipeatükk suleti umbes mais-juunis 2002.

Rahandusministeeriumile teadaoleva info kohaselt küsiti enne Kopenhaageni kohtumist regionaal-arengu peatüki arutelul Euroopa Komisjonilt suhkrukompensatsiooni selle eest, et Eestis tõusevad hinnad seoses suhkruhinna tõusuga. Välisministeeriumi arvestuste kohaselt võinuks kompensatsiooni-summa ulatuda 60–80 mln euroni. Euroopa Komisjon ideega ei nõustunud.

Rahandusministeeriumit informeeris Põllumajandusministeeriumi esindaja hr Oopkaup'i suhkruga seonduvate probleemide tekkimise võimalusest esimest korda 2003. a 16. mail Rahandusministeeriumis toimunud Eesti tollitariifistiku (ETT) loomise strateegia ja ajakava järgimiseks moodustatud ministeeriumidevahelise komisjoni istungi päevakorra punkti 4 "Muud küsimused"⁹¹ raames. Juulikuises Põllumajandusministeeriumi kirjas⁹² Rahandusministeeriumile ei olnud konkreetselt juttu

⁹¹ Väljavõte Rahandusministeeriumi 16.05.2003. a protokollist nr 10: "4. Muud küsimused: A. Oopkaup andis ülevaate probleemist seoses Eesti liitumislepingu põllumajanduspeatükis oleva sättega, millest tulenevalt tuleb liituvates riikides EL-ga liitumishetkel normaalsest suuremad laojäägid liituva riigi kulul hävitada. Küsimus tõstatub eelkõige seoses suhkruga, mille hind enne liitumist on u. 4,5-5 kr ja EL-is 10–15 krooni. Probleeme on vastumeetmete rakendamisega, kuna praegu puudub informatsioon selle kohta, millistele kaupadele seda meetet rakendatakse ja kui suured on normaalsed laojäägid. Samuti jääb küsimus – milliseid meetmeid rakendada. A. Oopkaup märkis, et rootslased maksustasid kõik kolme tonni ületavad laojäägid liitumisele järgneval päeval. Ettevõtjatele tuleb A. Oopkauba anda selge signaal laojääkide kasvatamise mõtte tekkimise vältimiseks selle kohta, et riik võtab vajalikud meetmed kasutusele."

⁹² Põllumajandusministeeriumi 08.07.2003. a kiri nr 12.4-1/1040 Rahandusministeeriumile

suhkrust, pigem kajastati seal ohtu, et põllumajandustoodete üleliigsete varude eest võidakse Eestile trahv määrata.

Rahandusministeeriumi selgituse kohaselt kerkis ministeeriumi jaoks suhkru üleliigsete laovarude teema tõsisemalt üles 2003. aasta sügisel (oktoobris-novembris). Kuni selle ajani oli teema käsitlemine pealiskaudne.

Erinevate arutusel olnud meetmete seas olid näiteks varude soetamise keeld koos konfiskeerimisega, varude soetamise keeld koos karistamisega, aktsiisimaks, tollimaks, muu tasu kehtestamine.

Valitsuskabinetis arutati konfiskeerimise ja karistuse varianti 30. oktoobril 2003. Reaalsemaks peeti karistuse varianti. Üleliigse varu omamist maksumusega kuni 500 000 kr oleks käsitletud väärteona ning üle selle kuriteona.

Eratarbimise aspekti üleliigsete varude tekkimisel tajuti Rahandusministeeriumi selgitusel hiljem. Rahandusministeeriumile teadaoleva info kohaselt ei olnud valitsusel kindlalt teada, kas eratarbimine läheb üleliigsete laovarude selgitamisel arvesse (s.t kas spekulatsioon hõlmab ka elanikkonnale müüdüd kaupa).

2003. aasta novembris Põllumajandusministeeriumis toimunud ajurünnakul tõdeti, et elanikkonnalt ei ole administratiivsete meetmetega võimalik suhkruvarude kohta andmeid koguda. Rahva ostubuumi takistamiseks astutavad sammud olid 2003. aasta lõpus jäänud juba lootusetult hiljaks, sest ostubuum algas varem. Seda enam ei saanud 2004. aasta algul elanikkonna kokkuostu vältida ega rakendada paari kuuga meetmeid turuhinna tõstmiseks.

Oktoobris-novembris 2003 ei olnud Rahandusministeeriumi hinnangul Eesti võimeline tegutsema nii, et suhkru turuhind oleks tõusnud 2004. aasta 1. maiks Euroopa Liidu hinnatasemeni. Rahandusministeeriumi hinnangul oli suhkru hinna tõstmise seadusjärgne pädevus Põllumajandusministeeriumil.

Tollimaks

Eesti Euroopa Liiduga assotsieerumislepingu (jõustunud 01.01.1995) kohaselt oli meil aasta aega õigus määrata tooteid, millele soovime tolle kehtestada. Eesti ei kehtestanud aga selle aja jooksul tollimaksu ühelegi kaubale, sh suhkrule. Samuti ei saanud me WTO lepingu kontekstis rakendada kõrgemaid tolle võrreldes kokkulepitud tariifilagedega. Valge suhkru osas oli meie tariifilagi 0%.

Euroopa Liiduga liitumisläbirääkimised lõppesid 2002. aastal. Suhkrule tollimaksu kehtestamiseks pidanuks 2003. aastal avama mõne liitumisläbirääkimiste peatüki. See tähendanuks samal ajal kõigi ülejäänud peatükkide automaatset avamist. Eestile oli juba kaubeldud näiteks 5 üleminekuperioodi maksustamise peatükis. Võimalikke kaasnevaid muutusi teistes peatükkides ei olnud võimalik prognoosida. Rahandusministeeriumi hinnangul võinuks suhkrule tollimaksu kehtestamiseks peetavad läbirääkimised liiga kõrget hinda nõuda. Ei tohi unustada, et Eesti ühines Euroopa Liiduga, mitte vastupidi.

Rahandusministeerium oli koos Välisministeeriumiga suhkrule tollimaksu kehtestamise vastu. Tollist rääkis ainsana Põllumajandusministeerium.

Suhkrule tolli kehtestamine võtnuks aega keskmiselt 4–6 kuud. Arvestades tausta, saanuks vastava seaduse eelnõu menetleda ilma kooskõlastusringideta 3–4 kuuga. Eritollitariifi kehtestamisel saanuks suhkrule kehtestada kahekordse MFNI⁹³, kuid mitte vähem kui 10% tollimaksu, samas rohkem kui 10% oleks võinud ka kehtestada. Eritollitariifi kehtestamisele ei oleks suudetud leida majanduslikku põhjendust.

⁹³ Tollitariifiseadus, § 14 lg 1, 2

Rahandusministeeriumi hinnangul oleks olnud suhkrule tolli kehtestamine välislepingutega (Euroopa leping ja WTOga ühinemise leping) võetud kohustuste rikkumine. Euroopa Komisjoni vastumeetmeid tollidele oleks raske prognoosida.

Aktsiisimaks

Aktsiisimaks ei oleks WTO ja Euroopa lepinguga vastuolus olnud, vabakaubanduslepingud ei hõlmanud samuti piiranguid aktsiisimaksu kehtestamiseks.

Rahandusministeeriumi hinnangul valitses teoreetiline oht, et aktsiisimaksu kehtestamist sisseveetavale kaubale oleks saanud tõlgendada impordi suhtes diskrimineeriva maksuna, millel on tollimaksuga samaväärne mõju. Aktsiisimaks imporditavatele toodetele, mida riigis ei toodeta (nt suhkur), on oma olemuselt võrdväärne tollimaksuga.

Rahandusministeerium ei toetanud suhkrule aktsiisimaksu kehtestamist. Selleks olid järgmised vastuargumendid:

- aktsiisimaksu kehtestamine 2003. aasta lõpus oluks hilja, et mõjutada suhkru turuhinda Eestis. Turuhinna ühtlustamiseks liitumishetkeks tulnuks protseduur käivitada varem. 2003. aasta novembris sai Põllumajandusministeerium suhkruga seonduvalt pidevalt telefonipäringuid riigi võimalike sammude osas. Rahandusministeeriumi hinnangul oli suhkur juba Eestis ning ettevõtjad ootel, mida teha, kas jätta suhkur Eestisse või suunata mujale;
- aktsiisimaksu kehtestamine oluks ebaõiglane ja ebaproportsionaalne meede olukorra lahendamiseks, sest Eesti eesmärk oli minimeerida spekulatsiooni. Aktsiisimaksu kehtestamine ei oleks eristanud spekulante, sest maks oleks kehtinud kõigile;
- aktsiisimaksu puhul puudunuks otsene vastutasu maksumaksjale, sest tasutud aktsiis laekub riigieelarvesse ja maksumaksja ei saa selle eest mitte midagi. Mingeid õigusi ega kohustusi ei kaasne ega järgne.

Aktsiisimaksu kehtestamisega oleks tulnud teha järgmist:

- määratleda maksuobjekt. Kuna toodete kohta käivat Euroopa Komisjoni määrust polnud, ei teatud täpselt, millised tooted peaks maksustama – 66 toodet selgusid hiljem. Rahandusministeeriumi hinnangu järgi puudusid veenvad argumendid suhkrule aktsiisimaksu kehtestamiseks;
- määratleda maksusubjektid, kelleks meil oleksid olnud nii importijad kui ka kohalikud suhkrutootjad (keda meil polnud);
- kehtestada maksumäärad, mis oleks tõstnud toodete hinnad võrreldavaks Euroopa Liidus kehtivate hindadega. Aktsiisimaksu puhul ei oleks olnud maksumäära ülempiiri.
- luua või leida nõuetele vastavad aktsiisilaod.

Impordikvoodid

Impordikvoodid (nn koguselised piirangud) võimaldavad reguleerida maaletoomist ja vältida uute maaletoojate lisandumist. Rahandusministeeriumi hinnangul on kvootide kehtestamiseks võimalusi palju, näiteks üldkvoodid või konkreetse eesmärgiga lihtkvoodid. Koguselised piirangud ehk kvoodid on ilmselgelt kõige äärmuslikumad ja radikaalsemad väliskaubanduses kasutatavad meetmed. Kvootide rakendamist ei käsitletud aruteludel mitte kunagi väga tõsiselt.

Suhkruteemat käsitlevatel kohtumistel arutleti põgusalt selle üle, kas kvoodi puhul võiks lähtuda Euroopa Liidus kasutatavast süsteemist “*first come, first served*”, mille kohaselt määratakse kindlaks kvoodi suurus, ning seda võivad kvoodi ammendumiseni kasutada kõik ettevõtjad; või süsteemist,

mille korral kõik asjast huvitatud ettevõtjad saavad oma kvoodi ning sellega kaasneva õiguse selle kvoodi ulatuses suhkrut importida.

Rahandusministeeriumi hinnangul langesid ühe lahendusena pakutud kvoodid välja, sest tegemist on meetmega, mille korral määratakse kindlaks kauba kogus, mida lubatakse importida, ja üle selle on keelatud. Lisaks puudus meil nii teoreetiline kui ka praktiline kvootide rakendamise kogemus.

Rahandusministeerium ei toetanud mis tahes kvootide süsteemi loomist, sest mis tahes kujul kvoodi kehtestamine imporditavale suhkrule oleks olnud sarnaselt tollimaksuga vastuolus Euroopa lepinguga (vt art 19 ja 24⁹⁴). Samuti pole koguselisi piiranguid ette nähtud ka WTOga ühinemise aktis.

Üleliigsete laovarude keelustamine

Üleliigsete laovarude keelustamise meede oli Rahandusministeeriumi hinnangul radikaalne ja kõige efektiivsem viis spekulante ohjeldada. Rahandusministeerium koostas “keeluseaduse” eelnõu ja seletuskirjad ning andis Põllumajandusministeeriumile valitsuskabinetile edastamiseks. Suhkru üleliigse laovaru tasu ei olnud kuni 29.01.2004 päevakajaline, sest Rahandusministeerium eeldas, et üleliigsete varude keelu meede läheb läbi. Jaanuari lõpus toimunud valitsuskabinetis avaldas Justiitsministeerium seisukohta, et üleliigsete laovarude keelustamise seadus on vastuolus põhiseadusega.

Üleliigse laovaru tasu seadus

Veebruari esimestel päevadel koostas Põllumajandusministeerium koostöös Rahandusministeeriumiga üleliigse laovaru tasu seaduse eelnõu Euroopa Komisjoni määruste⁹⁵ alusel. Suhkrut puudutava määruse alusel sai seaduse eelnõusse kirjutatud, kes maksab; mis seisuga laovaru arvestatakse; järelevalve teostamine; üleliigsete varude kõrvaldamine.

Veebruaris toimunud valitsuse istungil arutati üleliigse laovaru tasu seaduse eelnõu. Rahandusministeeriumi arvamust eelnõu kohta ei ole seetõttu, et ministeeriumi seisukohad kajastusid eelnõus.

Rahandusministeeriumi hinnangul oli olemas teoreetiline võimalus selle seaduse valmimiseks vähemalt 1,5 kuud varem, sest Rahandusministeeriumile teadaoleva info kohaselt oli Põllumajandusministeerium varem teadlik suhkrumääruse eelnõu sisust.

Ennetavate meetmete valikut mõjutavad tegurid

Ametkondade probleemi suhtumise tõsidus. Rahandusministeeriumi hinnangul ei hoomatud üleliigsete laovarude tekke ulatust ja sellega kaasneva võiva trahvi suurust. Alles jaanuaris 2004 hakati tajuma ka trahvi võimalikku suurust ja vääramatust.

Rahandusministeeriumi hinnangul ei olnud Põllumajandusministeeriumil selget seisukohta, mida peab ette võtma. Põllumajandusministeeriumi info ja kirjade sõnum oli ühene: valitseb oht ning “tehke midagi”. Näiteks 30.10.2003 valitsuskabineti nõupidamisel andis Põllumajandusministeerium info hetkeolukorrast ning arvas, et midagi peaks ette võtma, aga võimalikke tegevusi Põllumajandusministeerium ei täpsustanud.

Teadmatust, millised on Euroopa Komisjoni poolt esitatavad tingimused. Rahandusministeeriumile teadaoleva info kohaselt küsis Põllumajandusministeerium korduvalt Euroopa Komisjonilt, mida tuleb

⁹⁴ Euroopa Ühenduste ja nende liikmesriikide ning Eesti Vabariigi vaheline **assotsieerumislepingu artikkel 19** punkt 1: “Alates 1. jaanuarist 1995. a. ei kehti ei koguselised piirangud Eesti päritoluga põllumajandustoodete impordile Ühendusse ega ka Ühenduse päritoluga põllumajandustoodete impordile Eestisse”; **artikkel 24** punkt 1 “Alates 1. jaanuarist 1995. a. ei võeta Ühenduse ja Eesti vahelises kaubavahetuses tarvitusele: - uusi koguselisi piiranguid ega samaväärsse toimega meetmeid impordile või ekspordile, samuti ei muudeta kitsendavamaks senikehtivaid.”

⁹⁵ Komisjoni 10.11.2003. a määrus (EÜ) nr 1972/2003 ja 14. jaanuari 2004. a määrus nr 60/2004, millega sätestatakse põllumajandussaaduste ja -toodete ning suhkrusektori üleminekumeetmed Tšehhi Vabariigi, Eesti, Küprose, Läti, Leedu, Ungari, Malta, Poola, Sloveenia ja Slovakkia ühinemise tõttu.

üleliigsete laovarude all silmas pidada, millised on tooted, millele laienevad sanktsioonid üleliigsete varude eest ning mida kirjutatakse lepingusse. Põllumajandusministeerium olevat väitnud, et Euroopa Komisjon ei suhtunud meie küsimustesse tõsiselt. Meil oli võimalus oletada eelmise liitumisvooru kogemuste põhjal, millised kaubad arvatakse loendisse. Eelmises liitumisvoorus kuulusid suhkur ja riis paarikümne toote hulka, mille üleliigse varu eest määrati sanktsioone.

Eesti oli kaasatud Euroopa Komisjoni määruse nr 1972/2003 (10.11.2003) "Liituvate riikide ühinemisel põllumajandustoodetega kauplemise suhtes võetavad üleminekumeetmed, sh põllumajanduskaupade nomenklatuur" väljatöötamisse. Samas otsustas Euroopa Komisjon liiga hilja need 66 nimetust, mille puhul üleliigsed laovarud on probleemiks. Rahandusministeeriumile teadaolevalt ei saanud me Euroopa Komisjonilt täpsustatud infot suhkru osas, kas see lisatakse määrusesse nr 1972/2003 või kehtestatakse suhkru osas eraldi määrus. Suhkrusektori üleminekumeetmete määruse (EÜ 60/2004) väljatöötamisse Eestit Rahandusministeeriumile teadaoleva info kohaselt ametlikult ei kaasatud.

Politiiline aspekt. Rahandusministeeriumi hinnangul liiguvad otsused maksude kehtestamise kohta ülalt alla, mitte vastupidi ehk aktsiisimaksu kehtestamise korraldus pidanuks tulema valitsuse otsusena.

9. Riigikontrollile Välisministeeriumis antud selgitused

KOHTUMISE KOKKUVÕTE

Ülesanne	Valitsusasutuste tegevus üleliigsete laovarude tekke ennetamisel
Teema	Audit: Eesti riigiasutuste tegevus Euroopa Liiduga liitumise ajaks üleliigsete suhkruvarude tekkimise vältimiseks
Aeg	10.03.2005 kell 10.00–12.15
Koht	Välisministeerium, Islandi väljak 1, Tallinn
Protokollija	Terje Keerberg

Osavõtjad:

Nimi	Ametikoht
Ines Metsalu	I auditiosakonna peakontrolör (Riigikontroll)
Olav Lüüs	IV auditiosakonna peakontrolör (Riigikontroll)
Terje Keerberg	IV auditiosakonna audiitor (Riigikontroll)
Andres Tropp	endine Eesti Vabariigi Valitsuse nimel sõlmitavate kaubanduslepingute läbirääkija (praegune Eesti suursaadik Leedu Vabariigis)
Lembit Uibo	Euroopa Liidu õiguse büroo nõunik (Välisministeerium)
Paul Elberg	välismajanduspoliitika osakonna planeerimise ja analüüsi büroo direktor (Välisministeerium)

Ekspordisubsiidiumide kasutamise lõpetamise taotlemine

Eesti taotles Euroopa Liidu maadest Eestisse eksporditavatele põllumajandustoodetele ekspordisubsiidiumide maksmise lõpetamist juba Euroopa lepingu sõlmimiseks peetud läbirääkimiste raames 1994. aastal. Eesti argumendiks oli asjaolu, et Eesti ei rakendanud ELi päritoluga põllumajandustoodete impordi suhtes imporditolle. Kuna ELi päritoluga põllumajandustoodete ekspordi subsideerimine oli aga osaks ELi ühtsest poliitikast, ei soovinud EL ühe riigi suhtes erandit luua. Seda hoolimata asjaolust, et Eesti oli ainus riik, kes võimaldas EList pärit põllumajandustoodetele ilma igasuguste piiranguteta juurdepääsu oma turule.

Eesti ja ELi vahelise väliskaubanduse liberaliseerimise võimalusi, sh ekspordisubsiidiumide vähendamist/kõrvaldamist, arutati Eesti ja ELi vahel pärast Euroopa lepingu sõlmimist korduvalt. Välisministeeriumile teadaolevalt arutati ekspordisubsiidiumide kaotamise küsimust Põllumajandusministeeriumi asekancleri (hr Oopkaup) juhitud Eesti delegatsiooni ja Euroopa Komisjoni delegatsiooni kohtumisel ka 2002. aastal. Sellest kohtumisest tulenevalt nõustus Euroopa Komisjon lõpetama enamiku (välja arvatud suhkur ja riis) ELi päritoluga põllumajandustoodete Eesti-suunalisele ekspordile subsiidiumide maksmise. Põllumajandusministeerium oli juhtivaks ministeeriumiks põllumajandustoodete ekspordi subsideerimist puudutavates küsimustes, mistõttu vastavate kohtumiste märkmed, kokkuvõtted ja protokollid (*Agreed Minutes*) ning muud materjalid peaksid Välisministeeriumi andmetel olema saadaval Põllumajandusministeeriumis.

Otsuse, mis lõpetas ELiga liituvate riikide suunalise suhkru ekspordi subsideerimist võimaldavate litsentside väljaandmise, tegi Euroopa Komisjon alles 27.11.2003.⁹⁶ Sel ajal veel potentsiaalset laovarude probleemi see otsus siiski ei lahendanud, sest kehtivaid litsentse ei tühistatud ning ekspordisubsiidiumiga toetatud suhkru eksport Eestisse jätkus tegelikult kuni 01.05.2004. Seega, Euroopa Komisjoni otsus ei mõjutanud ei Eestisse eksporditava suhkru kogust ega hinda.

Suhkruekspordi varasema subsideerimise lõpetamise osas Euroopa Komisjon Eestile erandit teha ei soovinud. Võib väita, et selleks puudus poliitiline valmisolek (erandit oleksid hakanud taotlema ka teised liituvad riigid). Takistuseks osutusid kindlasti ka pragmaatilised huvid: ELi suhkru ekspordi konkurentsivõime oleks langenud.

Seetõttu korraldas Euroopa Komisjon ekspordisubsiidiumide kaotamise nii, et ELi eksportijatest keegi mingit kahju ei kannaks. Euroopa Liidu suhkrukaubanduse poliitika kuulub ühenduse tundlikumate valdkondade hulka, millest annab tunnistust ka Euroopa Liidu Nõukogu määrus (EÜ) nr 1260/2001 suhkru sektori turgude ühise korralduse kohta.

Suhkrule tollimaksu kehtestamise võimalus

Rahvusvahelises kaubanduses tuleb arvestada õigusaktide hierarhiaga. Esimesel ehk kõrgeimal tasandil on WTO (Maailma Kaubandusorganisatsioon) reeglid, neid tuleb kõigil WTO liikmetel omavahelises kaubanduses täita. Teine tasand on kahepoolsed sooduskaubanduslepingud (nt vaba-kaubanduslepingud), mille raames on lepingupooltel võimalik kokku leppida omavahelistes, WTO tingimustega võrreldes soodsamates kaubandustingimustes. Sellisena võib käsitleda ka Eesti ja ELi vahel sõlmitud Euroopa lepingu kaubanduse osa. Kolmandal tasemel asuvad riigi enda seadused.

Eesti alustas WTOga liitumisläbirääkimisi 1995. aastal. Maailma olulisima kaubandusorganisatsiooni liikmeks saamine oli üheks peamiseks eeltingimuseks ELi liikmesuse taotlemisel. WTOga peetud liitumisläbirääkimiste üheks oluliseks komponendiks oli nn tollitariifimäärade lagede (kõrgeimad tollitariifimäärad, mida riik võib pärast WTOga liitumist teiste WTO liikmesriikide suhtes rakendada) alased läbirääkimised.

1990ndate teisel poolel ametis olnud valitsused viisid ellu väga liberaalset majanduspoliitikat, sh välis-majanduspoliitikat, mis mõjutas ka nende läbirääkimiste kulgu. Kuna Eestis 1990ndate lõpus suhkru-tootmine puudus (polnud tööstust, mida kaitsta) ja valitsus oli huvitatud tarbijasõbralikust (madalast) suhkru hinnast Eesti turul, loobus Eesti tollitariifimäärade lagede üle läbi rääkides võimalusest kehtestada Eestisse kõige rohkem imporditud suhkrutüüpidele pärast WTOga liitumist tollimakse (Eestist sai WTO liige 13.11.1999).

Lisaks WTO reeglitele reguleeris tollitariifimäärade kehtestamise võimalusi ELi päritoluga impordi suhtes veel Eesti ja ELi vahel sõlmitud Euroopa lepingu kaubanduse osa. Selle järgi võis Eesti ühepoolset kehtestada piiratud hulga ELi päritoluga põllumajandustoodete suhtes tollitariifid kuni 31.12.1996. Vajaduse korral võis seda tähtaega Euroopa lepingu assotsiatsiooninõukogu otsusega pikendada kuni 31.12.1997. Eesti valitsus loobus ELi pärit põllumajandustoodete impordile tollitariifide kehtestamisest nimetatud tähtaegadeks.

Nii WTO reeglid kui ka Euroopa lepingu sätted nägid ette ka võimaluse kehtestada erijuhul tollitariifid nende toodete impordi suhtes, mille suurenenud import oleks hakanud ohustama kodumaise tööstuse jätkusuutlikkust. Selline võimalus säilis Eestil kuni Euroopa Liiduga liitumiseni. Samas oleks need tollitariifid pidanud vastama WTO reeglitele (ei oleks tohtinud olla suuremad kui nn tollitariifide laed) ja Euroopa lepingu sätetele (vajalik oleks olnud kohaliku tööstuse olemasolu). Kuna WTOga peetud liitumisläbirääkimistel loobus Eesti võimalusest kehtestada tollitariife Eestisse kõige rohkem imporditud suhkrutüüpide suhtes, oleks 2003. aasta lõpus või 2004. aasta alguses tollitariifide kehtestamine

⁹⁶ <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003R2078:EN:HTML> ja <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003R2126:EN:HTML>

ELi päritoluga suhkrusuhtes olnud vastuolus WTO reeglitega. Lisaks puudus Eestil kodumaine suhkrutootmine, mille kaitseks oleks saanud tollitariifid kehtestada. Seega puudus Eestil juriidiliselt korrektne võimalus kehtestada suhkruimpordile tollitariifid.

Pärast seda kui Eesti oli 2003. aasta aprillis allkirjastanud ELiga liituvate riikide ja ELi liikmesriikide vahelise liitumislepingu, hakkas WTO sekretariaat mõningatel juhtudel käsitlema ELiga 01.05.2004 liituvaid riike ELi (s.t ühte tolliliitu) kuuluvate riikidena. Need juhud puudutasid ELiga liituvate riikide omavahelisi kaubanduskonflikte, millele soovisid konfliktis osalevad riigid lahendust otsida WTOs. Kuna WTOs liikmesriikide konfliktidele lahenduse leidmine on pikaajaline protsess (võtab aega minimaalselt 1 aasta), soovitas WTO sekretariaat liituvatel riikidel konfliktid omavahel ära lahendada ja WTO poole mitte pöörduda, sest WTO raames lahenduse saamise hetkeks oleks riigid juba tõenäoliselt olnud ELi liikmed.

Arvestades asjaolu, et ca 97% Eestis tarbitavast suhkrust oli ELi päritoluga, leidis Välisministeerium, et juhul kui õnnestub ELiga saavutada kahepoolne kokkulepe tollitariifide kehtestamise osas EList pärit suhkrule, võib Eesti WTO reegleid ehk tollitariifilagesid eirata. Tõenäosus, et EL oleks Eesti tollitariifide kehtestamise korral WTOsse kaevanud, oli peaaegu olematu. Kui EL oleks seda siiski otsustanud teha, oleks WTO suure tõenäosusega käsitlenud seda ELi kui tolliliidu siseprobleemi ning palunud leida sellele lahenduse Euroopa Komisjoni ja Eesti vahelistel konsultatsioonidel.

Lähtudes Eesti seadustest (tollitariifiseadus ja enamsoodustusrežiimi (MFN) tollimaksude seadus), oli Eestil võimalik kehtestada ELi päritoluga suhkrusuhtes nn eritollitariif. Eritollitariifi määraks oli kahekordne enamsoodustusrežiimi tollitariifi määr, aga mitte vähem kui 10% kauba tolliväärtusest. Eestis 1999. aastal jõustunud enamsoodustusrežiimi tollimaksu seadus baseerus WTOga ühinemisel kokku lepitud tollitariifilagedel, mistõttu seaduse lisas olevas enamsoodustusrežiimi tollimaksuga maksustatavate kaupade nimekirjas suhkrut polnud. Eestisse kõige enam imporditud suhkrutollitariifilaeks oli teatavasti 0%. Kuna suhkrul MFNi tollitariifi määr puudus, oli seadustest tulenevalt suhkrule võimalik kehtestada eritollitariif määraga 10% kauba tolliväärtusest.

Välisministeerium oli seisukohal, et suhkrakilogrammi 4-kroonise sisseostuhinna puhul rakendatav 10% eritollitariif summas 0,40 EEK ei oleks üleliigsete laovarude vältimisel soovivat tulemust andnud – poleks mõjutanud sisseveetavate koguste suurust ega andnud riigikassasse piisavalt raha tulevaste trahvide tasumiseks. Impordi kasvu takistamiseks pidanuks suhkru hinda tõstma (meetme rakendamise abil) vähemalt 12 kroonini. Kuna tollitariifide rakendamine suhkru impordi suhtes oleks olnud vastuolus Euroopa lepinguga ja meetme ühepoolne rakendamine oleks tõenäoliselt kutsunud esile Euroopa Komisjoni poolsed vastumeetmed, pidas Välisministeerium vältimatuks konsulteerida Euroopa Komisjoniga tollitariifide võimaliku rakendamise küsimuses.

2004. aasta jaanuaris toimusid Euroopa Komisjoni põllumajandus- ja kaubandusdirektoraadi esindajatega mitteametlikud konsultatsioonid (ametlike konsultatsioonide kokkukutsumine oleks võtnud ca 1–2 kuud), mille raames tegi Eesti pool komisjonile suulise ettepaneku sõlmida kokkulepe, mille kohaselt kehtestab Eesti ELi päritoluga suhkrule kõrged (rohkem kui 10%) tollitariifid. Välisministeeriumi ja Põllumajandusministeeriumi esindajad taotlesid seda kohtumist varem ning ka ettepaneku sisu edastati komisjonile varem, kuid komisjon venitas kuupäeva määramisega (21.01.2004 komisjoni ametnikega kohtumise aruandes on sellele ka viidatud – komisjon uuris juriidilist tausta).

Komisjoni esindajad mõistsid küll Eesti olukorda, kuid keeldusid sellise kokkuleppe sõlmimisest. Komisjoni esindajad ei nõustunud avaldama komisjoni võimalikku reaktsiooni (vastumeetmeid) juhul, kui Eesti otsustab ühepoolset tollitariifid kehtestada. Komisjon teatas, et otsus vastumeetmete osas tehakse alles siis, kui Eesti on ühepoolset tollitariifid kehtestanud. Seega ei saa toimunud konsultatsioonide põhjal öelda, millised võinuksid olla ELi-poolsed vastumeetmed Eesti tollidele. Selle küsimuse käsitlemise kohta pole ühtegi Euroopa Komisjoni tööpaberit.

Kui Euroopa Komisjon oleks nõustunud sõlmima Eestiga nimetatud kokkuleppe, oleks selle kokkuleppe jõustamine olnud aeganõudev (ligikaudu pool aastat). See aga ei tähenda, et kokkulepet poleks olnud võimalik ajutiselt rakendada (ajutise rakendamise klausel kokkuleppes näeb ette võimalust

rakendada kokkulepitut ajutiselt kas alates kokkuleppe allkirjutamise hetkest või alates mingist kindlast kuupäevast) kuni selle jõustamiseni või Eesti liitumiseni ELiga.

Kuna komisjoni esindajad ei nõustunud sõlmima Eestiga kokkulepet, mis oleks võimaldanud Eestil rakendada ELi päritoluga suhkru impordi suhtes kõrgeid tollitariife, ega andnud ka infot komisjoni võimaliku reageeringu kohta juhul, kui Eesti oleks ühepoolset rakendanud ELi suhkru impordi suhtes eritollitariifi (10%), otsustas Välisministeerium teha valitsusele ettepaneku mitte rakendada ELi pärit suhkru impordile tollitariife ning keskenduda üleliigsete laovarude maksustamisega seonduvate õigusaktide väljatöötamisele.

Seda ettepanekut tehes lähtus Välisministeerium Eesti väliskaubanduse suundumustest (70% Eesti ekspordist langes Euroopa Liidu liikmesriikide arvele) ja reaalsest ohust, et juhul kui Eesti otsustab ühepoolset kehtestada ELi suhtes meetmed, võib Euroopa Komisjon olla sunnitud (ELi liikmesriikide nõudmisel) neile vastama vastumeetmetega, mis oleks kahjustanud Eesti ekspordihuve.

Välisministeeriumi positsioon tollitariifide rakendamise küsimuses oli kogu suhkruprobleemi arutamise jooksul valitsuskabineti ja töörühma nõupidamistel ühene – tollitariifide rakendamine ELi päritoluga suhkru suhtes võiks toimuda üksnes Euroopa Komisjoni nõusolekul, st välistati ühepoolne meetmete rakendamine, kuna see oleks olnud vastuolus Euroopa lepinguga ja võinuks kutsuda esile Euroopa Komisjoni poolsed vastumeetmed.

Aktsiisimaks

Välisministeerium pole kunagi võtnud eitavat (ega jaatavat) seisukohta aktsiisimaksu kehtestamise osas reguleerimaks Eesti suhkrukaubandust, sest see küsimus ei ole Välisministeeriumi pädevuses. Aktsiisid on fiskaalpoliitika vahend, mistõttu Välisministeerium ei pidanud võimalikuks sekkuda Rahandusministeeriumi pädevusalasse.

Välisministeeriumi hinnangul ei ole erinevalt tollimaksust aktsiisimaks diskrimineeriv meede, kuna see on kohaldatav võrdselt nii kodumaiste kui ka välismaiste isikute suhtes. Seega, Välisministeeriumi hinnangul ei oleks olnud aktsiisimaksu kehtestamiseks vaja pidada konsultatsioone Euroopa Komisjoniga, sest fiskaalpoliitika on eelkõige riigi sisepoliitika valdkond. Sama kehtinuks ka WTO suhtes, sest aktsiisid on mittediskrimineeriv riigi sisepoliitikasse kuuluv instrument.

Juhul kui aktsiiside rakendamine oleks põhjustanud mingeid Euroopa Komisjoni poolseid pretensioone, oleks Välisministeerium saanud üheselt viidata aktsiiside mittediskrimineerivale iseloomule, mille rakendamise üle otsustamine kuulub Eesti riigi pädevusse.

Impordikvoodid

Suhkrukvoodi kehtestamine olnuks Välisministeeriumi hinnangul hea võimalus piirata suhkruiporti. Samas oleks kvootide rakendamine eeldanud tugevat eeltööd (seadusandlik, rakenduslikud küsimused) ja haldusvõimekust, mida ekspertide⁹⁷ hinnangul Eestil nappis. Oluline on ka märkida, et kvootide kehtestamine vajanuks samuti Euroopa Komisjoni nõusolekut ning rakendamise osas oleks olnud vajalikud konsultatsioonid.

Kuigi diskussioon kvootide teemal ei läinud väga detailseks (nenditi, et aeg selle süsteemi ettevalmistamiseks oli liiga lühike) peeti silmas nn tariifikvoot. Tariifikvoot on meede, mille raames lubatakse teatud kogus kõnealust toodet importida riiki soodustingimustel (näit 0% tollimaksuga), kuid kui see kogus ületatakse, rakendub toote impordile suur tollimaks.

⁹⁷ Tegemist oli Põllumajandus-, Rahandus- ja Välisministeeriumi ekspertidega, kes osalesid 26.09.2003 ja 22.10.2003 Põllumajandusministeeriumis toimunud nõupidamistel (näiteks Andres Oopkaup, Marek Uusküla, Andres Tropp).

Kuna tariifikvoot oleks olnud kaubandust ühepoolset piirav meede nagu tavaline tollitariifki, siis oluks nende rakendamiseks olnud vajalik Euroopa Komisjoni nõusolek. Komisjon välistas aga iga-suguste diskrimineerivate meetmete rakendamise aktsepteerimise võimaluse.

Euroopa Komisjoni kehtestatud nõuded ja ennetavate meetmete valikut mõjutanud tegurid

Euroopa Komisjon kehtestas nn laovarude temaatika reguleerimiseks kaks määrust. Määrus põllumajandustoodete kohta (nr 1972/2003) jõustus 10.11.2003, määrus suhkru kohta (nr 60/2004) alles 14.01.2004. Kuigi kehtestatud nõuete sisu ei kujutanud endast üllatust (nõuete põhimõtteid hakati selgitama juba liitumisläbirääkimiste käigus), oli probleemiks teadmatus nõuete ulatuse osas – ei teatud, kui suure hulga toodete suhtes nõuded kehtestatakse.

Välisministeeriumi hinnangul oli konkreetsete, ELiga liitumise eelsete meetmete väljatöötamine enne nende oluliste määruste avaldamist raskendatud, sest liituvatel riikidel puudus selge arusaam Euroopa Komisjoni kavandatud nõuete ulatusest. Seetõttu ei olnud ministeeriumidel varem võimalik esitada ka alusdokumente vajalike otsuste langetamiseks.

Välisministeeriumi hinnangul jäid ettevalmistused üleliigsete laovarudega seonduvate probleemide lahendamiseks hiljaks. Võrreldes teiste liituvate riikidega võimendas Eesti probleemide ulatust oluliselt Eesti varasem väga liberaalne väliskaubanduspoliitika (st täielik ühepoolne turu avamine ELi ja sellega liituvate riikide toodetele, lisaks WTO tollitariifilagede probleem), mistõttu võimalused laovarude teket väliskaubanduspoliitiliste meetmete rakendamise kaudu ära hoida olid väga piiratud.

Euroopa Komisjoni määrused 1972/2003 ja 60/2004 sisaldavad peaaegu poole põllumajandustoodete nomenklatuurist. 2003. aasta lõpus oli mõeldamatu kehtestada ühel ajal tollitariifid nii suure hulga põllumajandustoodete suhtes, mis pärinesid peaaesjalikult EList ja sellega liituvatest riikidest (ehk meie peamistest kaubanduspartnerriikidest). Lähtudes meie rahvusvahelistest kohustustest, poleks olnud seda võimalik juriidiliselt korrektselt põhjendada. Meetmete ühepoolne rakendamine oleks põhjustanud kaubandussõja.

Väliskaubandusmeetmete rakendamise juures ei mänginud vähem tähtsat rolli ka sisepoliitiline aspekt. Siseturu kaitse meetmete rakendamine on Eesti valitsuses olnud alati tõsiste poliitiliste väitluste objektiks: aastaid on tollitariifide kui meie liberaalse majanduspoliitikaga vastuolus olevate meetmete rakendamist välditud.

Välisministeeriumi tegevus seoses laovarudega

Esimene laovarude teemaga seonduv ekspertide⁹⁸ nõupidamine, kuhu oli kutsutud ka Välisministeeriumi esindaja, toimus 26.09.2003 Põllumajandusministeeriumis. Sellel kohtumisel osalesid lisaks Põllumajandus- ja Välisministeeriumi esindajatele veel Rahandusministeeriumi, Statistikaameti ning Veterinaar- ja Toiduameti esindajad.

Nimetatud kohtumisel arutati peamiselt teema olemust, vajadust teavitada üldsust, teiste riikide kolleegidega konsulteerimist, statistikaga seonduvaid probleeme. Konkreetsete meetmete rakendamisest juttu veel ei olnud. Otsustati nõuda Euroopa Komisjonilt võimalikult varajast ja selget kuu-päeva, millal Euroopa Komisjoni nõuded avaldatakse. Nenditi, et kui toodete lõplik nimekiri tehakse teatavaks väga hilja, võib see tekitada väga keerulise olukorra (vt Põllumajandusministeeriumis koostatud 26.09.2003 toimunud kohtumise protokoll).

Teine kohtumine, millel Välisministeeriumi esindajad osalesid, toimus 22.10.2003 ja selle jooksul räägiti juba kõikvõimalike preventiivsete meetmete – tollimaks, kvoodid, aktsiis – rakendamise võimalustest, mis aitaks laovarude teket ära hoida. Lisaks arutati Eesti-siseste õigusaktide väljatöötamise vajadust, millega seoses tekkisid vaidlused selle üle, millise ministeeriumi pädevusse vastav ette-

⁹⁸ Tegemist oli Põllumajandus-, Rahandus- ja Välisministeeriumi ekspertidega, kes osalesid 26.09.2003 ja 22.10.2003 Põllumajandusministeeriumis toimunud nõupidamistel (näiteks Andres Oopkaup, Marek Uusküla, Andres Tropp).

valmistustöö peaks kuuluma. Välisministeerium ja Rahandusministeerium viitasid valdkonna kuulmisele Põllumajandusministeeriumi haldusalasse. Põllumajandusministeerium omakorda viitas välistatule vajadusele teha aktiivset koostööd Tolli- ja Maksuametiga, mis kuulub Rahandusministeeriumi haldusalasse.

Kohtumisel tõdeti ka seda, et kui ülemäärased kogused on kord juba riiki sisse toodud, siis nõuab nende asukoha kindlakstegemine suurt haldusressurssi. Seetõttu peeti oluliseks preventiivsete meetmete – nt väliskaubanduspoliitilised meetmed, aktsiis – rakendamist, et takistada üleliigsete laovarude teket.

Põllumajandusministeerium leidis, et tollitariifid tuleks kehtestada suure hulga põllumajandustoodete impordi suhtes. Välisministeerium aga leidis, et kaaluda võiks meetmeid vaid väga piiratud kaubagruppide lõikes vältimaks kaubandussõja puhkemist. Tõdeti, et suurenenud import iseenesest ei saa olla uute tollitariifide kehtestamise põhjenduseks ning meetmete rakendamist ei saa põhjendada üleliigsete laovarude probleemiga, kuna ei rahvusvaheline kaubandusõigus ega Eesti kaubanduslepingud ei sisalda laovarudega seonduvaid sätteid.

Välisministeerium oli seisukohal, et MFN-tollitariife või eritollitariifi võiks kehtestada nendele kaupadele, mille import on viimase kvartali, soovitatavalt aga viimase poole aasta jooksul märgatavalt kasvanud (viitega ohule, mida suurenenud import tekitab kodumaise tootmise jätkusuutlikkusele). See oli Välisministeeriumi hinnangul juriidiliselt täiesti korrektne lahendus.

Suhkru osas tähendanuks see vaid 10% eritollitariifi kehtestamist, kuna MFN-tollitariifid suhkrule Eestil puudusid. Võimalikuks peeti ka kahepoolse kokkuleppe sõlmimist Euroopa Komisjoniga, mis oleks ideaalis võimaldanud ELi päritoluga suhkrule kehtestada kõrgemad tollitariifid, kui seda oli tollitariifiseaduse järgne 10%. Euroopa Komisjon nende Eesti-poolsete ettepanekutega ei nõustunud. Eesti-poolset meetmete kehtestamist peeti poliitiliselt ebasoovitatavaks ja Eesti rahvusvaheliste kohustustega vastuolus olevaks. Tulenevalt viimastest tegi Välisministeerium Vabariigi Valitsusele ettepaneku mitte rakendada Euroopa Liidu päritoluga suhkru suhtes tollitariife.

Välisministeerium lähtus suhkru üleliigsete laovarude tekke ennetamise küsimuses ministeeriumi pädevusest (uuriti üksnes väliskaubanduspoliitiliste meetmete rakendamise võimalust) ja Eesti riigi rahvusvahelistest kohustustest ning sellelt positsioonilt lähtudes rääkis kaasa valitsuskabineti nõupidamistel.

Kuna Välisministeerium ei saanud valitsuselt konkreetseid instruktsioone ELi pärit suhkrule väliskaubanduspoliitiliste meetmete rakendamise osas, tõlgendas Välisministeerium olukorda selliselt, et valitsus ei soovi rakendada väliskaubanduspoliitilisi meetmeid ELi päritoluga suhkru suhtes. Selline teade edastati 13.02.2004 Eesti põllumajandusatašee Euroopa Liidu juures kaudu ka Euroopa Komisjonile.

Lähtudes Põllumajandusministeeriumist tulnud ettepanekutest, pidas Välisministeerium 2003. aasta detsembris ja 2004. aasta jaanuaris läbirääkimisi vastavalt Poolaga ja Tšehhiga MFN-tollitariifide kehtestamise osas Poolast pärit sealihale ja Tšehhist pärit võile. Nimetatud meetmed kehtestati pärast valitsuselt heakskiidu saamist vastavalt 2003. a detsembris ja 2004. a veebruaris. Tšehhi või impordile tollitariifide kehtestamisele Tšehhi valitsus ei reageerinud (ei kehtestanud vastumeetmeid). Poola sealihaga impordi suhtes kehtestatud meetmed põhjustasid Poola valitsuse reaktsiooni, mis väljendus Eesti võiekspordile kahepoolse vabakaubanduslepingu raames tagatud soodustuste tühistamises. Viimase tagajärjel lõikas Poola valitsus ära 15–20 miljoni krooni suuruse Eesti ekspordivoo Poola turule.

10. Riigikontrollile Põllumajandusministeeriumis antud selgitused

KOHTUMISE KOKKUVÕTE

Ülesanne	Selgitada valitsusasutuste tegevust üleliigsete laovarude tekke ennetamisel
Teema	Audit: Eesti riigiasutuste tegevus Euroopa Liiduga liitumise ajaks üleliigsete suhkrugarude tekkimise vältimiseks
Aeg	04.04.2005 kell 15.30–18.00
Koht	Põllumajandusministeerium, Lai 39/41, Tallinn
Protokollija	Terje Keerberg

Osavõtjad:

Nimi	Ametikoht
Olav Lüüs	IV auditiosakonna peakontrolör (Riigikontroll)
Terje Keerberg	IV auditiosakonna audiitor (Riigikontroll)
Andres Oopkaup	põllumajandus- ja kaubanduspoliitika asekanstler (Põllumajandusministeerium)
Ene Maadvere	kaubanduse ja põllumajandussaadusi töötleva tööstuse osakonna juhataja asetäitja (Põllumajandusministeerium)
Kristina Veer	siseauditi osakonna juhataja asetäitja kt (Põllumajandusministeerium)

Üleliigsete laovarude probleemi teadvustamine

Kaubavahetuses ja Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamisel hinnataseme erinevusest esile kerkida võivaid probleeme teadvustati Põllumajandusministeeriumis (arvatavasti ka Välis- ja Rahandusministeeriumis) juba ELiga assotsieerumislepingu sõlmimiseks peetud läbirääkimistel. Assotsieerumislepingu kohaselt oli Eestil võimalus kahe aasta jooksul pärast assotsieerumislepingu jõustumist rakendada tolle ELi pärit toodetele (1997 + 1 aasta eraldi konsultatsioonide alusel). Põllumajandusministeerium soovis põllumajandussaadustele ja -toodetele tolle rakendada. Tolli probleemistikku arutati ka ministeeriumi ja Eesti põllumajandussaaduste tootjate läbirääkimistel. Eesti majanduspoliitikast, sh välismajanduspoliitikast tulenevalt olid teised ministeeriumid selle vastu.

Ka ELiga liitumislepingu läbirääkimistel⁹⁹ arutati kaupade laovarudega seonduvaid küsimusi. Lepingu projektis oli kirjas, et liituvad riigid peavad liitumishetkel üleliigseks tunnistatud laovarud likvideerima enda kulul. Põllumajandusministeerium palus komisjonilt selgitust selle sätte mõtte ja tähenduse kohta, kuid selget vastust komisjonilt ei saadud.

Üleliigsete laovarude probleemi ja nende tekkimisega kaasnevaid kohustusi riigile arutati ka Eesti pealäbirääkija (hr Streimann) juhitud ELi läbirääkimiste töögrupis. Sellesse valitsuse otsusega moodustatud töögruppi kuulusid eksperdina Põllumajandusministeeriumist hr Kevvai ja hr Oopkaup.

⁹⁹ Eesti taotles ELi-poolsete ekspordisubsiidiumide maksmise lõpetamist, mille osas langetas Euroopa Komisjon ka positiivse otsuse, kuid riisi ja suhkruga ekspordisubsiidiumide maksmist ei lõpetatud.

Eesti küsis üleliigsete laovarude teema osas komisjonilt täpsustavat infot: kas kehtestatakse samad reeglid, mis olid EL laienemise eelmises voorus? Komisjon teatas, et selles laienemisvoorus kehtestatakse mõneti teistsugused reeglid, arvestades liituvate riikide suurt arvu ja asjaolu, et nende hinnatase erineb mitmete kaupade osas oluliselt ELi omast.

Ühinemislepingu allkirjastamise järel kutsus Põllumajandusministeerium kokku enda arvates asjasse puutuvate ministeeriumide esindajad, et arutada probleemi ning võimalikke lahendusi üleliigsete laovarude tekkimise vältimiseks.¹⁰⁰

Ühtegi Põllumajandusministeeriumi ettepanekut teised ministeeriumid ei toetanud.

Põllumajandusministeerium oli põllumajandussaaduste ja -toodete impordi piiramist, sh mõningatele kaupadele kaitsetollide kehtestamist aastaid taotlenud (näiteks 1997. aastal). Liberaalset välis- majanduspoliitikat on peetud Eesti majandust ülesvedavaks mootoriks ja kaupade impordi piiramiseks meetmete rakendamist on peetud selle poliitikaga põhimõtteliselt vastuolus olevaks, nii oli see ka 2003. aastal.

Tööjaotus probleemi lahendamiseks

Ministeeriumid ei suutnud omavahel kokku leppida hästi toimivat tööjaotust üleliigsete laovarude tekkimise ennetamise abinõude väljatöötamisel.

Põllumajandusministeeriumi hinnangul ei tahtnud Rahandusministeerium, kelle pädevusse vastavate meetmete väljatöötamine kuulub¹⁰¹, küsimuse lahendamisega seotud tööd ja vastutust enda peale võtta.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi pädevusse kuuluvad siseturu korralduse, sh selle kaitse meetmed. Ministeerium oli suhteliselt passiivne, teda esindas pr S. Ratso. Minister suhtus siseturu kaitseks meetmete rakendamisesse eitavalt, viidates eelkõige vabakaubanduslepingutele. Ministeerium jäi üleliigse laovaru tasu seaduse küsimustes neutraalseks.

Välisministeerium tegeles tolli ja kvootide rakendamise küsimustega. Ministeerium ei eitanud nende rakendamist, kuid rõhutas alati, et selleks peab pidama läbirääkimisi kaubanduspartneritega, WTO ja Euroopa Komisjoniga. Kas ta neid pidas, Põllumajandusministeerium ei tea.

Valitsuskabinet tervikuna oli kõhkleva positsioonil. Koalitsioonileppes oli kirjas, et valitsus ei kehtesta uusi makse (kui need ei tulene EL nõuetest) ega tee vähem kui aasta ette teatamata otsuseid, mille tulemusel siseturu hinnad võiksid oluliselt tõusta. Kindlasti mõjutas valitsust ettevõtjate vastu- seis – suhkru hinna tõus oleks kaasa toonud Eesti ettevõtete toodete konkurentsivõime languse nii sise- kui ka välisurul. Suhkru hinna tõus valitsuse tehtud otsuste tagajärjel ei oleks kindlasti ka rahva toetust leidnud.

Kas suhkru hinna tõusust tingitud liiga suurte laovarude loomise ohust oldi teadlikud?

Eesti ELiga liitumisega kaasnevale suhkru hinna tõusule viitasid nii suhkru hinna erinevus Eestis võrreldes EL liikmesriikidega kui ka mitmete riigiasutuste tellitud uuringute tulemused.¹⁰² Liigsete varude loomise ohule oli Euroopa Komisjon juba varakult meie ametnike tähelepanu juhtinud, augustis 2003 tegi seda oma kirjas meie saadikule EL juures DG AGRI peadirektor J. M. Silva Rodriguez. Seda küsimust oli arutatud ministeeriumidevahelises töögrupis, näiteks oktoobris

¹⁰⁰ Põllumajandusministeerium pöördus e-kirja teel asjakohaste ministeeriumide poole sooviga teemat arutada juba aprillis 2003. Kuna adressaadidelt ei tulnud *ca* kuu aja jooksul tagasisidet, saadeti Põllumajandusministeeriumist uus e-kiri, millele järgnes ka reageering.

¹⁰¹ Maksukorralduse seaduse põhimõtteid (trahv, maks) arvestades olnuks Põllumajandusministeeriumi hinnangul üleliigsete laovarude tasu kehtestamisega seonduv eelkõige Rahandusministeeriumi vastutusala küsimus.

¹⁰² Välisministeeriumi tellitud ja tasutud U. Varblase uuring, mis tõi välja hindade ühtlustamise reaalsuse.

Varblane, U. Võimalikud majanduspoliitilised instrumendid Eesti põllumajandussaaduste ja -toodete hindade ühtlustamiseks Euroopa Liidu hindadega. Tartu, 2000.

protokolliti, et liigsete varude tõttu võib juhtuda, et Eesti peab liidu eelarvesse maksma pool miljardit krooni. Kõigis Põllumajandusministeeriumi poolt valitsuskabinetile esitatud materjalides (alates 2003. aasta oktoobrist) oli sellisest ohust juttu.

Rahva käes olevad varud

Euroopa Komisjoni eksperdigrupi koosolekul, millel osales ka Põllumajandusministeeriumi esindaja, informeerisid komisjoni esindajad liituvate riikide esindajaid, et ka rahva käes olevad varud lähevad üleliigsete laovarude väljaselgitamisel arvesse. 2003. aasta detsembris informeeris Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaat sellest ka peaministrit. Valitsuskabinetile esitatud dokumentides Põllumajandusministeerium seda asjaolu ei rõhutanud, kuna tema arvates oli selle asjaolu teadmine iseenesestmõistetav (sellest oli ametnike tasemel kogu aeg juttu olnud). Ei Rahandusministeeriumi ette valmistatud eelnõude ega ka üleliigse laovaru tasu seaduse eelnõu valitsusele esitamisel ei märkinud Põllumajandusministeerium, et kõne all olevad eelnõud ei lahenda elanike varudega kaasneva võivaid probleeme.

Nii ministeeriumides toimunud arutelude kui ka komisjoni nõupidamiste käigus ei eeldatud, et rahvas ostab suures koguses suhkrut kokku. Arvati, et varud luuakse, kuid nende koguse prognoosimisel eksiti. Põllumajandusministeerium informeeris elanikkonda meedia vahendusel, et keelu ja karistusmeetme rakendamisel ei minda inimeste koju otsima üleliigseid laovarusid.

Tollimaks

Põllumajandusministeerium taotles suhkrule kas aktsiisi- või tollimaksu kehtestamist.

Esialgu oli Välisministeerium seisukohal, et võib rakendada kõiki väliskaubandusmeetmeid, kuid aja jooksul Välisministeeriumi retoorika muutus: oleme liberaalset majanduspoliitikat järgiv riik jms.

WTOga toimunud läbirääkimistel räägiti eelkõige tollilagedest kaupadele, mida Eestis toodetakse. Suhkur nende hulka ei kuulunud, seega ei taotlenud Eesti suhkrutolli kehtestamist. WTO käsitleb tollimaksu teatud piirini fiskaalse iseloomuga maksuna, mitte kaubanduspiiranguna: arenenud riikide puhul on selleks piiriks kuni 5%, arengumaal 5–10%. Kuna Eesti polnud arengumaa, siis WTO reeglite kohaselt saanuks tõenäoliselt kehtestada 5% tollimaksu.¹⁰³ Kaitsemeetmena poleks sellisel otsusel vajalikku mõju olnud.

Miks Välisministeerium rääkis kogu aeg ainult 10-protsendilisest tollimaksust, seda ei oska Põllumajandusministeerium kommenteerida.

Suhkrule tollimaksu kehtestamiseks oluks vajalik vastava seadusmuudatuse (tollitariifiseadus) vastuvõtmine, see probleemistik on Rahandusministeeriumi pädevuses.

Kvoodid

Ministeeriumidevahelises töögrupis oli arutusel suhkrule tariifsete¹⁰⁴ kvootide (soodustus tavalisest madalama tolliga maksustatava suhkru teatud kindlas koguses importimiseks) kehtestamise võimalus. WTO Uruguay vooruga oli koguseliste piirangute kehtestamine lubatud enne 1986. aastat, pärast seda WTO liikmetele enam mitte.

Kõne all olid ka ekspordilitsentsid või -tagatised. Tagatise rakendatakse üldjuhul neile, kes impordivad suhkrut teatud eritingimustel (näiteks etteantud kvootide ulatuses). Tagatiste kogujana võinuks kasu-

¹⁰³ Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse kaitsemeetmete osa on kirjutanud põllumajandusministeerium, tuginedes WTO lepingule. Pärast WTO lepingu sõlmimist on igal suveräänsel riigil õigus vastavalt kokkulepitule ja lepingule rakendada kaubandust reguleerivaid instrumente.

¹⁰⁴ Näiteks suure tollitariifiga (400%) kaubale antakse kvoot 1000 tonni kauba sissetoomiseks tariifimääraga 35%.

tada näiteks PRIAt. Meie olukorras puudus aga tagatiste rakendamisel sisuline mõte ja ka vajalik kogemus.

Põllumajandusministeeriumi arvates ei süvenenud Välisministeerium kvootide ja tolli rakendamise probleemistikku, väites üldsõnaliselt, et rahvusvahelistest lepingutest ja meie vähesest administratiivsest võimekusest tulenevalt ei saa me midagi teha suhkru sisseveo piiramiseks.

Keeld ja karistamine

Kuna leiti, et rahvusvaheliste lepingute sätetest tulenevalt ei ole suhkrule võimalik kehtestada tollimaksu ning Eesti liberaalsest majanduspoliitikast tulenevalt teisi meetmeid, siis arvati, et piisab, kui ettevõtjaid hirmutada võimaliku suure trahviga. Üleliigsete laovarude keelu ja karistamise seaduse eelnõudega tegeldi Rahandusministeeriumi eestvedamisel vähemalt 3 kuud (novembrist jaanuarini).

Põllumajandusministeerium soovis algusest peale üleliigsete laovarude maksustamist. Ministeeriumide esindajad taotlesid oma seisukohtadele toetust ministeeriumidevahelises töögrupis, kantslerite nõupidamistel, valitsuskabinetis. Üheks erimeelsuste allikaks oli Euroopa Komisjoni määruse eelnõus ja määruuses kasutatud väljendite *levy, tax, duty ja charge* erinev tõlgendus erinevate ametnike poolt.¹⁰⁵

Aktsiis kombineeritult üleliigse laovaru tasuga

Põllumajandusministeeriumi arvates oleks suhkru üleliigsete laovarude tekkimise ärahoidmiseks olnud võimalik rakendada aktsiisimaksu kombineeritult üleliigse laovaru tasu seadusega, seda pidanuks tegema hiljemalt 2003. a sügisel kohe pärast referendumit. Põllumajandusministeeriumi arvates oleks aktsiisimaksu võinud kehtestada veel ka 2003. a detsembris, kuna ligi 85% sellest kogusest, mis hiljem üleliigseks hinnati, toodi Eestisse 2004. aasta esimese nelja kuuga (tõenäoliselt suhkrutootjatel 2003. aasta lõpus suuri, operatiivselt käibesse lastavaid varusid polnud).¹⁰⁶

Statistika

Alates novembris vastu võetud Euroopa Komisjoni määrusest muutus laovarude probleemistik selgemaks. Määrusest tuleneva käitlejate jälgimise nõudest kerkis täiendava probleemina esile statistiliste andmete kättesaadavus. Statistikaamet oli keeldunud andmeid väljastamast, väites, et vaatlusandmeid ei saa kasutada trahvide määramisel.¹⁰⁷

Põllumajandusministeeriumi hinnangul oli koostöö Maksu- ja Tolliametiga informatsiooni vahetamise osas parem kui Statistikaametiga.

Andmed riikide kaupa üleliigseks tunnistatud suhkru ja muude kaupade koguste kohta on Põllumajandusministeerium saanud Euroopa Komisjonist. Enam-vähem on need ühtinud ministeeriumis tehtud arvestuste alusel saaduga. Ka komisjoni nn suhkrukomitees anti esialgne mitteametlik ülevaade olukorrast liigsete varudega seonduvalt.

Eesti Konjunktuuri Instituut on suhkrutarbimise näitajaid kajastanud 2003. a (november) ja 2004. a (jaanuar) väljaannetes.

¹⁰⁵ Tegu oleks olnud automaatselt maksuseaduse objektiga.

¹⁰⁶ Peedisuhkru tootmistehnoloogia kohaselt koristatakse ja realiseeritakse peedisaak novembris enne külmade saabumist. Ühe piirkonna saak kogutakse kokku ning töötlemisperiood kuni valge suhkru valmimiseni võib hinnanguliselt aega võtta 3 kuni 5 kuud, lisaks veel Eestisse transpordi aeg.

¹⁰⁷ Selle kohta on Põllumajandusministeeriumil olemas kiri Statistikaametilt.

11. Riigikontrollile Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadis antud selgitused

KOHTUMISE KOKKUVÕTE

Ülesanne	Valitsusasutuste tegevus üleliigsete laovarude tekke ennetamisel
Teema	Audit: Eesti riigiasutuste tegevus Euroopa Liiduga liitumise ajaks üleliigsete suhkrubarude tekkimise vältimiseks
Aeg	02.03.2005 kell 13.00–15.30
Koht	Riigikantselei, Rahukohtu 3, Tallinn
Protokollija	Terje Keerberg

Osavõtjad:

Nimi	Ametikoht
Ines Metsalu	I auditiosakonna peakontrolör (Riigikontroll)
Terje Keerberg	IV auditiosakonna audiitor (Riigikontroll)
Keit Kasemets	Euroopa Liidu sekretariaadi juhataja (Riigikantselei)
Sirje Sulp	siseauditi osakonna juhataja (Riigikantselei)
Aivar Rahno	istungiosakonna juhataja (Riigikantselei)
Andres Karotamm	finantskontrolli osakonna juhataja asetäitja kt osakonnajuhataja ülesannetes (Rahandusministeerium)
Kristiina Normak	finantskontrolli osakonna vanemaudiitor (Rahandusministeerium)

Valitsusasutuste tegevus üleliigsete laovarude tekke ennetamisel

K. Kasemetsa hinnangul oli Eesti unikaalses seisus: üks kolmest suhkrut mittetootvast liituvast riigist Malta ja Küprose kõrval. EL suhkrupoliitika kaitseb aga eelkõige suhkrutootjaid. Põllumajandusministeerium oskab kindlasti täpsustada, kuidas läbirääkimistel teemasid prioritseeriti: lõppkokkuvõttes oli vaja häid kokkuleppeid ka liha ja piima osas. K. Kasemetsale teadaoleva info kohaselt konsulteeris Põllumajandusministeerium läbirääkimistel esitatavaid seisukohti tootjate esindajatega. Välisministeeriumist peaks saama informatsiooni, kas EL läbirääkimiste käigus tõstatati küsimusi ja tehti ettepanekuid seoses üleliigsete laovarude tekke ennetamiseks rakendatavate meetmetega.

Eestile erisuste kauplemisel tuli arvestada Euroopa Komisjoni aeganõudva otsustusprotsessiga, mis ei võimaldanud direktiivides kirjeldatud situatsioonidest kõrvalekallede tekkimisel kiiret seisukohavõttu. Euroopa Komisjon ei olnud nõus kompenseerima riigisisestest vajadustest lähtuvat hinnatõusu. Põllumajandusministeeriumi tegi Euroopa Komisjonile ettepaneku lõpetada Eestisse eksporditavale suhkrule eksporditoetuste maksmine. Euroopa Komisjon ei olnud aga sellest huvitatud, sest see meede oleks riivanud Euroopa Liidu liikmesriikide suhkrutootjate majandushuve. Läbirääkimiste käigus Eestile suhkrutootmise kvoodi küsimine poleks meid aidanud, sest kvoodid ei mõjutaks suhkru kokkuvõtet seal, kus selle tootmist pole.

Ühinemislepingus on sätestatud, et suhkru ülemäärased laovarud tuleb turult kõrvaldada uute liikmesriikide kulul. Suhkrusektori üleminekumeetmeid sätestava määruse¹⁰⁸ art 7 p 2 kohaselt nõutakse uuel

¹⁰⁸ Komisjoni 14.01.2004. a määrus (EÜ) nr 60/2004, millega sätestatakse suhkrusektori üleminekumeetmed Tšehhi Vabariigi, Eesti, Küprose, Läti, Leedu, Ungari, Malta, Poola, Sloveenia ja Slovakkia ühinemise tõttu.

liikmesriigilt sisse kõrvaldamata jäänud kogusele vastav summa. EL ühinemislepingu põllumajandust puudutava osas eest vastutas Põllumajandusministeerium, kuid EL pakkus välja lepingu standard-sõnastuse, mida on kasutatud kõikide liitumiste puhul.

K. Kasemetsa hinnangul ei osanud ametkonnad ette näha, et üleliigsete laovarude kogus ja trahvi-summa võib kujuneda nii suureks. Ametkondade prognoositud kogus osutus 3 korda väiksemaks kui tegelikkuses koos eratarbimisega kujunenud üleliigsed laovarud. Ettevõtjate osas oli prognoos (20 000 tonni) tegelikkuses enam-vähem paikapidav. Eratarbimisele andis hoogu meedia poolt tekitatud paanika suhkru hinnatõusu osas.

K. Kasemetsale teadaoleva info kohaselt üleliigsete laovarude teema osas otseselt eksperte ei kaasatud, kuna asutuste ametnikud olid ise eksperdid ning Põllumajandusministeerium konsulteeris ettevõtjatega I seaduse (keeluseadus) eelnõu väljatöötamisel.

K. Kasemetsale teadaolevalt toimus esimene kõikide osapoolte (Rahandus-, Välis- ja Põllumajandus-ministeerium ning Euroopa Liidu sekretariaat) ametnike üleliigsete laovarude teemat puudutav kohtumine 12.11.2003 Põllumajandusministeeriumis.

08.12.2003 ELSis toimunud üleliigsete laovarude teemat käsitletud koosolekul arutati erinevaid võimalusi üleliigsete laovarude tekkimise ennetamiseks. Arutlusel oli kolm võimalust: Põllumajandusministeeriumi poolt väljapakutud aktsiisi kehtestamine, Rahandusministeeriumi poolt väljapakutud laovarude ületamise keeld koos trahvide jt karistustega ning väliskaubandusega seotud meetmete (tollid, kvoodid) kehtestamine. Rahandus- ja Põllumajandusministeeriumi esindajad olid väljapakutud meetmete osas erinevatel seisukohtadel. Vaatamata sellele, et tajuti ohtu tollimaksu kehtestamisel kaasneva Euroopa Komisjoni vastuseisuga ning teadvustati vastuollu minekut ka WTO reeglitega, olid Välisministeerium, Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaat ja Põllumajandusministeerium seisukohal, et tollimaksu kehtestamist võiks siiski kaaluda. Koosoleku tulemusena otsustati, et Rahandus-, Põllumajandus- ja Välisministeerium valmistavad ette valitsuskabinetis (11.12.2003) arutatavad alternatiivsed lahendused.

Valitsuskabinet võttis 11.12.2003 info teadmiseks ning tegi ettepaneku Põllumajandus-, Rahandus- ja Välisministeeriumi ning Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadi esindajatel töötada ühiselt välja ettepanek konkreetsete meetmete kohta ning esitada see järgmisele valitsuskabineti nõupidamisele. Arvestades ajategurit pidanuks juba siis K. Kasemetsa hinnangul valitsuskabinet tegema lõpliku otsuse rakendatava meetme osas, kuid Põllumajandusministeeriumi ettepanekute ebapiisava analüüsi tõttu ei olnud see võimalik.

12.12.2003 arutati valitsuskabineti otsusest lähtuvalt ELSis toimunud koosolekul konkreetseid meetmeid, mida esitada valitsuskabineti 18.12.2003 nõupidamiseks. Sellel koosolekul otsustati, et loobutakse esialgu välja pakutud tagatisraha ja aktsiisimaksu rakendamisest ning konkreetsetest meetmetest rakendatakse trahve üleliigsete laovarude omamise eest, samuti kaalutakse tõsiselt piiratud ulatuses väliskaubandusmeetmete rakendamist. Seega langetasid ametnikud sellel koosolekul otsuse, et minnakse karistamise ja trahvide teed.

K. Kasemetsale teadaoleva info kohaselt leiti 2004. a jaanuaris Põllumajandusministeeriumis toimunud koosolekul, et üleliigsete laovarude keelu ja karistuse seadus ei sobi. Justiits- ning Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium ei kooskõlastanud ettevalmistatud seaduseelnõu. Probleemile lahenduse leidmiseks korraldas Euroopa Liidu sekretariaat kantslerite nõupidamise, kus jäi kõlama asjaolu, et ettevõtjatele trahvi teha ei saa ning küsitav on eelnõu sõnastus, mille kohaselt oleks suurte koguste puhul määratud üleliigset varu omavatele isikutele kriminaalkaristus koos maksimaalselt 3aastase vangistusega. Seejärel tuli Euroopa Komisjoni suhkrosektori üleminekumeetmeid käsitlev määrus, mis sai aluseks üleliigsete laovarude tasu seaduse eelnõu väljatöötamiseks.

Alternatiivsed meetmed

Tollimaks

Tollimaksu kehtestamise osas pidas Euroopa Komisjoniga läbirääkimisi Välisministeerium. K. Kasemetsale teadaoleva info kohaselt võib tollimaksu küsimuses olla vahetatud paar e-kirja Euroopa Komisjoniga, kelle seisukoht tulevaste liikmesriikide poolt kehtestatavate imporditollide suhtes väljendunuks kõigile Eestist ELi eksporditavatele põllumajandustoodetele tolli kehtestamises.

Tollide kehtestamisel oleks olnud K. Kasemetsa hinnangul kaks peamist takistust. Esiteks ei oleks tollimaksu saanud kehtestada sadades protsentides. Seega oli tolliga soovitud mõju saavutamise üleliigsete laovarude tekke ennetamisel küsitav. Teiseks ei oleks tolli kehtestamine olnud kooskõlas rahvusvaheliste lepingutega. Näiteks WTOga läbirääkimistel lepiti kokku null-tollimaks. K. Kasemetsa hinnangul oleks tollimaksu kehtestamine olnud keeruline veel seetõttu, et Eestisse imporditavast suhkrust 97% oli pärit Euroopa Liidu liikmesriikidest. Seega oleks suhkrule tollimaksu kehtestamisel mindud vastuollu EL lepinguga (assotsieerumisleping), mille kohaselt Eesti loobus tollimaksudest.

Teoreetiliselt oleks saanud tollimaksu kehtestada suure turuhälbe korral maksumääraga kuni 10% igale konkreetsele riigile eraldi. Suurt turuhälvet oleks olnud aga raske ära põhjendada ning tollimaks määraga 10% poleks pidurdanud suhkru kokkuostu, sest suhkru sisseostuhind oli 4–6 krooni.

Aktsiisimaks

Aktsiisimaksu rakendamine poleks K. Kasemetsa hinnangul samuti üleliigsete laovarude tekkimise eest päästnud. Suhkru prognoositud kolmekordse hinnatõusu juures oleks näiteks 20% aktsiis tõstnud suhkru hinda vaid tühise 0.80–1.20 krooni võrra.

Aktsiisi kehtestamine oluks ka aeganõudev, sest sellega oleks kaasnenum vajadus muuta seadusi. Samas oleks võinud olla imporditavad kogused ikka samasugused. Aktsiisi kehtestamine oleks avaldanud ettevõtetele negatiivset mõju, sest nende äriplaanid ei arvestanud täiendava maksukoormusega.

K. Kasemetsa hinnangul oleks võib-olla osaliselt vältinud üleliigsete laovarude tekkimist aktsiisi kehtestamine enne referentsperioodi algust. Eesti referentsperioodid olid vastavalt 01.05.2003–01.05.2004 ning 01.05.2002–01.05.2003. Rahandusministeeriumist on soovitatav üle küsida nende seisukoht aktsiisimaksu kehtestamise suhtes ning põhjendus, et suhkrule kui toorainele ei saanud aktsiisi kehtestada.

K. Kasemetsale teadaoleva info kohaselt ei peetud kokkuvõttes suhkrule tollimaksu või aktsiisimaksu kehtestamist otstarbekaks, sest neid, keda kaitsta, – suhkru tootjaid – Eestis ei olnud.

Üleliigsete laovarude keelustamine

Suhkrustamise keeld oli K. Kasemetsa hinnangul tõsine alternatiiv. Karistamist kas haldusõigusrikkumise või kriminaalkorras kaaluti hirmutamise eesmärgil väga tõsiselt. See variant poleks olnud aga mõistlik, lähtudes õigusriigi printsiipidest. Justiits- ning Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium ei kooskõlastanud eelnõu, Põllumajandusministeerium ise ka ei tahtnud seda meetet.

Euroopa Komisjoni poolt pakutud meetmed

K. Kasemetsale teadaoleva info kohaselt soovitas Euroopa Komisjon läbirääkimiste käigus juba 1997. a kehtestada tollid, seega oleks suhkru hind juba sellest ajast olnud kõrgem.

Euroopa Komisjon pakkus algul välja idee keelata ära üleliigsed laovarud. Seejärel soovitati Eestil rakendada meetmeid ja viidati suhkrumäärusele, mis pidanuks Eestit aitama üleliigsete laovarude tekkimise ennetamisel.

K. Kasemetsa hinnangul ei uskunud Euroopa Komisjon, et eratarbijate kätte võib koonduda suur hulk suhkrut, sest eelmistes liitumisringides sellist asja ei juhtunud. Meil puudus aga õiguslik alus eraisikutel suhkru kokkuostmise takistamiseks.

Ennetavate meetmete valikut mõjutavad tegurid

K. Kasemetsa hinnangul avaldas üleliigsete laovarude tekkimist ennetavate meetmete valiku tegemisele mõju mitu erinevat tegurit:

Ametkondade probleemi suhtumise tõsidus

K. Kasemetsa hinnangul ei reageerinud Rahandusministeerium 2003. aastal õigel ajal Põllumajandusministeeriumi (hr Oopkaup) pöördumistele. Rahandusministeerium tegutses K. Kasemetsa hinnangul printsiibil, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Põllumajandusministeerium peavad selle küsimuse lahendamise tegelema. K. Kasemetsale teadaoleva info kohaselt arutati valitsuskabinetis üleliigsete laovarude tekkimise ennetamisega seonduvat esimest korda 30.10.2003.

K. Kasemetsa hinnangul olid meie ametkonnad äraootaval seisukohal, sest keegi ei teadnud, mis suguse otsuse teeb Euroopa Komisjon üleliigsete laovarude, sh suhkru osas. K. Kasemetsa hinnangul jäi mulje, et keegi väga täpselt ei teadnud enne Euroopa Komisjoni 2004. a jaanuarikuu otsust, millistele toodetele seatakse laovaru piirangud ning millised on rakendatavad sanktsioonid.

Suhkruga seonduv Euroopa Komisjoni määrus tuli välja alles 15.01.2004 ning see oli liitumishetkel otsekohalduv. Sellest hetkest jäid ajapuudusest tingituna eelnimetatud kaitsemeetmete variandid kõrvale. Euroopa Komisjoni suhkrumääruse alusel koostati Majandus- ja Kommunikatsiooni-, Justiits-, Välis-, Rahandus- ja Põllumajandusministeeriumi koostöös üleliigsete laovarude tasu seaduse eelõu. Valitsuskabinet arutas üleliigsete laovarudega seonduvat kolmel korral.

Valitsuskabineti otsustusprotsess oli aeganõudev, sest algseid ettepanekuid ei olnud põhjalikult analüüsitud. Küsimuse käsitlemisel esines ministeeriumidevahelises koostöös probleeme, sest ükski ministeerium ei soovinud teemaga tegeleda. Üleliigsete laovarudega seonduvalt oli K. Kasemetsa hinnangul seega kaks tõsist probleemi: esiteks jäi hiljaks teema spetsiifiline analüüs; teiseks oli ministeeriumidevaheline koostöö tundlikes küsimustes probleemne. Näiteks oleks võinud Rahandusministeerium varem reageerida Põllumajandusministeeriumi poolt tõstatatud üleliigsete laovarude tekkimise ohule. Samuti pidanuks asjakohased ametiasutused varem informeerima tekkida võivast probleemist Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaati. See on peegeldus meie haldussüsteemi probleemidest koos Euroopa Liidu suhkruturu korralduse ja Eesti kaubanduspoliitika valikutega

Kuna üleliigsete laovarude tekkimine oli hüpoteetiline, ei vaadatud piisavalt ette ega analüüsitud, mis juhtub, kui üleliigsed laovarud tekivad. Põllumajandusministeerium prognoosis erinevaid variante ja koostas graafikud võimalike üleliigsete laovarude tekkimise osas, võttes aluseks võimaliku suureneva põllumajandustoodete impordi Eestisse. Põhjalikult ei analüüsitud aga erinevate meetmete rakendamise mõju varude loomisele, näiteks milline on majanduslik kasu või kahju tollide kehtestamisel. Üleliigsete laovarude tasu seaduse mõju analüüs peaks kajastuma koos eelnõuga esitatud seletuskirjas

Selle küsimusega seotud ametkondadel oli võimalus korraldada või tellida ühinemise mõjude analüüsi. Selleks olid olemas ka ressursid. Hindade teemat käsitlenud ümaralaua esitasid ministeeriumid oma prioriteedid uurimuste ja analüüside teostamise vajaduste osas.

Juba 2001. a tõdeti toidukaupade hindade uuringus¹⁰⁹, et ühinemisel ELiga ootab ees osa kaupade, sh suhkru märgatav hinnatõus. Samuti on viidatud hinnatõusu aspektile Tartu Ülikoolis 2000/2001. aastal Tiit Kolde kaitstud magistritöös "Eesti suhkrupoliitika võimalused Euroopa Liiduga ühinemisel". Euroopa Liiduga ühinemise mõjude kohta Eesti suhkruturule andsid teadlased infot juba varakult.

¹⁰⁹ Varblane, U. jt. Võimalikud majanduspoliitilised instrumendid Eesti põllumajandussaaduste ja -toodete hindade ühtlustamiseks Euroopa Liidu hindadega. Koondaruanne. Tartu, 2001.

Nimetatud info oli väga üldine, keskendudes ainult hinnatõusu probleemidele, mitte sisulisele analüüsile selles osas, mida võib kaasa tuua suhkroturu põhimõtete rakendamine, sh trahvid, ning kuidas probleeme ennetada.

Sisepoliitiline aspekt

Valitsuskabinetil oli meetmete osas raske teha otsust 2003. a nii enne Riigikogu valimisi kevadel kui ka enne EL ühinemisreferendumit sügisel, sest valitsuse liberaalne majandus- ja kaubanduspoliitika ei soosinud aktsiiside ja tollide kehtestamist. Eesti liberaalse kaubandus- ja majanduspoliitikaga ei oleks olnud kooskõlas meetmete rakendamine, millega oleks kaasnenud suhkruhinna tõus. Hinnatõus oleks pannud suhkrut toorainena kasutavad suured ettevõtted ebasoodsasse konkurentsituatsiooni. Ettevõtjatele oleks tekkinud suhkruhinna ühtlustamisel EL hinnatasemega majanduslik kahju igale kilogrammile suhkrule lisanduva ca 9 krooni näol.

Seega ei soovinud valitsus kirjeldatud olukorras enne liitumist suhkruhinna tõusu. Loodeti, et nagu eelmises liitumisvoorus ei arvestatud eratarbimist üleliigsete varude hulka, nii ka seekord ei arvestata elanikkonna poolt kokku ostetud kogust üleliigse laovaruna.

Riigikantselei tegevus

K. Kasemetsa sõnul ei antud Riigikantseleile, sh ELSile üleliigsete laovarude tekkimise ennetamisega seonduvalt eraldi ülesandeid ega määratud vastutusala. Riigikantselei peamine roll seisnes ametkondadevahelise ladusa suhtlemise korraldamises.

Riigikantselei kutsus ministereid küsimuste osas, milles nad ei suutnud iseseisvalt kokku leppida, ühise laua taha. Kuulates ära kõik osapooled ja nende argumendid, tegi Euroopa Liidu sekretariaat ettepanekuid võimalike lahendusvariantide vahel valimise kohta. Samuti püüdis sekretariaat leida konsensust ministereid vahel.

Kõigi seda teemat käsitletud kohtumiste kohta pole Riigikantseleis koostatud üksikasjalikke protokolle. Samuti ei ole kohtumistel osalenud ametkonnad toimunud kohtumiste kohta Riigikantseleile esitanud protokolle. Ametkondade esindajate poolt ette valmistatud materjale arutlusel olnud üleliigsete laovarude teema kohta ei ole kahjuks Euroopa Liidu sekretariaadis säilitatud. Nendes küsimustes peetud e-kirjavahetust ei ole võimalik taastada, sest Riigikantseleis on vahetatud e-posti süsteemi ja dokumendid on arhiveeritud (Keit Kasemetsa põhjendus). Euroopa Liidu sekretariaat on olemasolevad protokollid edastanud nii Riigikontrolli kui ka Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna esindajatele.

Eesti väljavaated

Euroopa Komisjoni suhkrumääruse tõlgendamise juriidiline analüüs võib anda vastuse, miks valitsus ei pannud erasikutele laovaru maksimise kohustust. Komisjoni määrusest ei ole võimalik välja lugeda spekulatiivsete varude tähendust; seda, et eratarbimine saaks kuuluda laovaru hulka. Komisjoni otsus üleliigse laovaru trahvi osas on viibinud: juba oktoobris 2004 pidi tehtama esialgne otsus üleliigsete laovarude koguse ja sanktsioonide kohta. Poola on esitanud hagi seoses sellega, et üleliigsete laovarudega määratavad sanktsioonid ei ole kooskõlas ELi alustega.

Euroopa Komisjoni otsuse saamisel Eesti poolt tasutava trahvi osas ei ole strateegiliselt mõttekas vaidlustada ühinemislepingut (näiteks tegi seda Poola¹¹⁰) ega komisjoni määrust. Vaidlustada tuleks komisjoni poolt suhkrumääruse tõlgendamine üleliigsete laovaru arvestamise osas, mis on spekulatiivne laovaru ja mis on eravaru. Maksimumtrahvi korral kohtus üleliigse laovaru suuruse vaidlusta-

¹¹⁰ Poola vaidlustas ühinemislepingu sätteid. Poolal on vähe võimalusi võita, faktid räägivad Euroopa õiguse kasuks. Poliitiline kontekst: Poolas oli enne referendumit valitsuse toetus väike, mistõttu ei võetud tarvitusele meetmeid. Poola ei esitanud Euroopa Komisjonile ka oma varude kohta andmeid.

mise korral saaks esitada esialgse õiguskaitse taotluse, mille kohaselt kohus peatab sissenõude. Alles seejärel saaks trahvi vaidlustada 2007–2008.

12. Riigikontrollile Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumis antud selgitused

KOHTUMISE KOKKUVÕTE

Ülesanne	Selgitada valitsusasutuste tegevust üleliigsete laovarude tekke ennetamisel
Teema	Audit: Eesti riigiasutuste tegevus Euroopa Liiduga liitumise ajaks üleliigsete suhkruvarude tekkimise vältimiseks
Aeg	03.03.2005 kell 9.00–10.30
Koht	Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium, Harju 11, Tallinn
Protokollija	Terje Keerberg

Osavõtjad:

Nimi	Ametikoht
Olav Lüüs	IV auditiosakonna peakontrolör (Riigikontroll)
Terje Keerberg	IV auditiosakonna audiitor (Riigikontroll)
Signe Ratso	Euroopa Liidu ja rahvusvahelise koostöö asekanstler (Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium)
Ahti Kuningas	majandusarengu osakonna juhataja (Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium)
Anu Loigu	majandusarengu osakonna majanduspoliitika talituse peaspetsialist (Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium)
Andres Karotamm	finantskontrolli osakonna juhataja asetäitja kt osakonnajuhataja ülesannetes (Rahandusministerium)

Kohtumisel Riigikontrolli töötajale antud selgitused

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumis ei ole säilinud asjasse puutuvate ametnike töölt lahkumise tõttu tööpabereid (e-kirjad), mis kajastaksid üleliigsete laovarude küsimuses ministeriumi seisukohti ja ministri informatsiooni valitsuskabinetis ning selleteemalistel nõupidamistel arutatu kohta. Memodest on säilinud 21. jaanuari 2004. a memo ministrile kabinetinõupidamiseks.

Valitsus ei prognoosinud ette suhkru ostmise kasvu aprillis 2004. Eelmises Euroopa Liidu laienemisvoorus jäeti üleliigsete laovarude arvestamisel eratarbimine välja. Vaatamata sellele et Soome ja Rootsi hinnatasemed olid sarnased Euroopa Liidu keskmise hinnatasemega, tekkisid ka neis riikides üleliigsed laovarud.

Euroopa Komisjoni 14.01.2004. a määrus (EÜ) nr 60/2004 on pannud Eesti ebavõrdsesse seisukorda võrreldes eelmise Euroopa Liidu laienemise käigus liitunud riikidega, sest seekord ei arvatud välja üleliigsete laovarude arvestuses väikseid koguseid (eelmisel laienemisel oli see 3000 kg).

Suhkru üleliigsete laovarude eest nõutav trahv ei ole Eesti suhtes proportsionaalne, sest Eesti mõju Euroopa suhkruturule oma suhteliselt väikeste koguste tõttu on minimaalne. Eesti moodustab alla 0,5% Euroopa suhkruturust.

Kuna Eesti tarbimine mõjutas Euroopa suhkruturgu vähe, siis polnud Euroopa Liidul endal huvi oma suhkrueksportööridele ekspordisubsiidiumide maksmist varem lõpetada. Teistel liituvatel riikidel olid kehtestatud tollimaksud.

Üleliigsete laovarude tekkimise lõplikku mõju saab hinnata alles siis, kui selgub meile määratud trahvi suurus.

Suhkru üleliigsete laovarude tekkimisele aitasid kaasa

- ajakirjanduses ühe vastuargumendina esitatud Euroopa Liitu astumisega kaasnev hinnatõus. Tarbija oleks pidanud siis kallist suhkrut tarbima juba mitmeid kuid enne liitumist. Kui suhkru hind oleks tõusnud enne liitumist, siis poleks inimesed suhkrut nii suurel hulgal varunud;
- valitsuse soovimatus tuua ajaliselt varem üleliigsete laovarude tekkimise vältimiseks vajalike meetmete rakendamise teema selgelt avalikkuse ette, sest kardeti rakendatavate meetmetega kaasneva hinnatõusu tõttu negatiivset mõju 2003. aasta septembris toimuva Euroopa Liiduga ühinemisreferendumi tulemustele.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumile teadaolevalt suhkru üleliigsete laovarude tekkimist ennetavate meetmete valikuga viivitati, sest valitsusel puudus üksmeel küsimustes, milline meede oleks õige lahendus ja mis kujul seda meedet tuleks rakendada. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumi hinnangul oleks 2003. aasta kevadel tegutsema hakates jõutud vajalikke meetmeid rakendada varem. Sügisel, kui oli näha, et suhkrut ostetakse tasapisi kokku, jäi õigusloome protsessi pikkusest tulenevalt aega väheseks varude loomist takistavate meetmete rakendamiseks.

Üleliigsete laovarude probleemi teadvustamine

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumi kaubandusosakond sai 2003. aasta aprillis Põllumajandusministeriumist (hr Oopkaup) üleliigsete laovarude teemat puudutava e-kirja. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumist osales nõupidamistel hr Margus Suik, kes lahkus ametist 2003. aasta suvel. Seetõttu pole säilinud ka teemakohaseid e-kirju. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumi hinnangul oli Põllumajandusministeriumi põhimureks ühtse seisukoha puudumine, kuidas arvestada üleliigseid laovarusid.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumile teadaoleva info kohaselt oli põhiprobleemiks see, et Euroopa Liidu kohtumistel ei saadud selgeid vastuseid, milline süsteem kehtestatakse üleliigsete laovarude arvestamiseks ja sanktsioneerimiseks. Riikidel oli erinev õigussüsteem, millest tulenevalt sai iga riik abinõud tarvitusele võtta oma seaduste alusel.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumi roll selles protsessis seisnes enamasti põllumajanduse kui ühe majanduse osa jälgimises. Kuna põllumajandustoodetega tegelemine ei kuulu Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumi haldusalasse, siis ei kujundatud ka väga selgelt oma seisukohta üleliigsete laovarude tekkimise ennetamise küsimuses. Samuti ei saanud Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium otsest ülesannet kaitsemeetmete väljatöötamiseks. Algselt oli ametkondadel idee, et üleliigsete laovarude kontrolliga võiks tegeleda Konkurentsiamet, kes tegutseb Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumi haldusalas, kuid ministerium ei pidanud sellist lahendust otstarbekaks.

Aktsiisimaks

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumile teadaolevalt ei pidanud Rahandusministerium suhkrule aktsiisimaksu kehtestamist otstarbekaks. Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium

otseselt ei toetanud, kuid samas ka ei välistanud suhkrule aktsiisi kehtestamist: “Tuleb arvestada, et majanduslikud hoovad, mis muudavad spekulatiivsete varude loomise mõttetuks, toimivad paremini ja kindlamalt, kui karistusseadustiku võimalused” (21.01.04. a memo).

Karistus üleliigsete laovarude omamise eest

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ei pidanud karistamist üleliigsete laovarude omamise eest kõige ratsionaalsemaks viisiks probleemi lahendada.

Tollimaks

S. Ratso on aru saanud, et Eesti püüdis Põllumajandusministeeriumi initsiatiivil WTO läbirääkimistel 1999. aastal saavutada tulemust, mis oleks võimaldanud reserveerida võimaluse suhkrule tollimaksu kehtestada, arvestades Eesti tulevast liitumist ELiga. Üheks läbirääkimispartneriks WTOs oli ka Euroopa Liit. WTO liikmesriigid saavad ise valida, milliseid teemasid uute liikmetega läbirääkimiste käigus tõstatada soovitakse. WTO liikmesriikidel oli teada, et Euroopa Liidu suhkurrežiim hakkab meid mõjutama.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile teadaolevalt ei õnnestunud Eestil WTO läbirääkimiste käigus siduda suhkrule kõrgemat tariifi kui nulltariif, sest Eestil puudus kodumaine suhkrutootmine ning Eesti ka tegelikult tariife ei rakendanud. Teoreetiline võimalus kehtestada tollimaks oleks olnud juhul, kui suhkrut oleks toodetud Eestis. Sellisel juhul oleksime saanud tollimaksu kehtestamist põhjendada suureneva impordi negatiivse mõju takistamisena meie suhkrutootmisele.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ei välistanud imporditollide kehtestamist (vt 21.01.04. a memo). Samas pidi arvestama WTO lepingust tulenevat piirangut. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile teadaoleva info kohaselt ei toetanud ka Välisministeerium 2003. a sügisel tollide kehtestamist, sest see oleks olnud vastuolus välislepingutega.

Teemat käsitlevad analüüsid, uurimused

Euroopa Liiduga liitumisel avalduvate mõjude hindamiseks olid Välisministeeriumil olemas rahalised ressursid. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium tellis Euroopa Liiduga liitumise mõjude selgitamiseks uuringud puidu-, tekstiili- ja elektroonikasektoris.

13. Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadi kaks memo liigsete laovarude teemal

Kellele: Peaminister, Henrik Hololei
Kellelt: ELS
Sisu: Põllumajandussaaduste- ja toodete (ennekõike suhkur) laovarud
seoses Euroopa Liiduga ühinemisega
Kuupäev: 4.12.2003

Ülevaade on koostatud peamiselt põllumajandusministeeriumi ettepanekute põhjal, millele on lisatud Euroopa Liidu sekretariaadi kommentaarid.

PROBLEEMI TAUST

Euroopa Komisjoni määrus nr 1972/2003 10. novembrist 2003 kehtestab üleminekumeetmed põllumajandussaaduste ja -toodete kaubanduses seoses Euroopa Liidu laienemisega. Uute liikmesriikide territooriumil vabas ringluses olevad kaupade varud, mis on suuremad normaalsetest varudest tuleb maksustada. Varud võivad olla tekkinud nii impordi kui ka kohaliku tootmise tulemusena.

Kaupade nimekiri on kehtestatud iga liitva riigi jaoks eraldi. Maksu tase, mis normaalsest suurematele varudele rakendub, on võrdne 1. mail 2004 kehtiva impordimaksu määraga. Kogutud maks laekub uue liikmesriigi eelarvesse. Üleliigsete laovarude suuruse peavad uued liikmesriigid teatama Komisjonile hiljemalt 31. juuliks 2004. Määrus kehtib kuni 30. aprillini 2007.

Arvestades Eesti senist liberaalset kaubandusrežiimi ja oodatavat hinnatõusu peale liitumist on ettevõtete ja tarbijate soov varude soetamiseks mõistetav, kuid võib tähendada lõppkokkuvõttes suuri kulutusi riigieelarvele. Eriti suur oht on suhkru puhul, kus hinnatõus pärast Euroopa Liiduga liitumist on vältimatu. Viimastel kuudel on suhkru import oluliselt kasvanud: käesoleva aasta septembris imporditi Eestisse 10,5 tuh. tonni suhkrut, oktoobris 11,2 tuh.tonni, mis on ca 2 korda enam kui tavaliselt. Kui suhkru import samas tempos jätkub võib juhtuda, et Eestisse on liitumishetkeks imporditud ca 30 tuh. tonni suhkrut rohkem kui eelmistel aastatel. Sellisele kogusele määratav maks moodustaks ca 270 miljonit krooni. Võid on imporditud ka III kvartalis 2,7 tuh. tonni, mis on 3,3 korda enam kui möödunud aasta III kvartalis. Piimapulbrit imporditi III kvartalis 958 tonni (3,2 korda enam kui 2002.aasta III kvartalis), lõssipulbrit imporditi 1,8 tuh.tonni (kasv 1,7 korda). Kui liitumishetkel osutuvad või laovarud 3 tuh. tonni võrra suuremaks normaalsetest moodustab sellele rakenduv maks 90 miljonit krooni, 3 tuhat tonni "üleliigset" lõssipulbrit läheks maksma ca 60 miljoni krooni, 3 tuhat tonni piimapulbrit 75 miljonit krooni. Ainuüksi suhkru ja piimatoodete üleliigsetele varudele (juhul kui nende tegelik normaalsest suurem varu oleks ülaltoodud kogustes) rakenduv maks ulatub 495 miljoni kroonini.

Komisjoni regulatsiooni eesmärgiks on vältida põllumajandussaaduste – ja toodetega spekulatsioonide, milleks avaneb suurepärane võimalus koheselt pärast liitumist, kuna liikmesriikide turgudel on n suhkru hind ligi 3 korda kõrgem kui hetkel Eestis. Kuigi eesmärk on spekulatsioonide vältimine võtab komisjon trahvide arvestamisel arvesse ka

üldist imporditaseme tõusu st realselt ka sisetarbimise arvestamist. Mitteametliku komisjoni info kohaselt käsitletakse ka toodete suures mahus kokkuostmist tarbijate poolt spekulatsioonina. Et vältida ülisuuri trahve tuleks igal juhul rakendada ennetavaid meetmeid.

SENI TOIMUNUD ARUTELUD JA VÕIMALIKUD LAHENDUSED

Kronoloogia

46. nädalal toimus Euroopa Liidu sekretariaadis kohtumine põllumajandusministeeriumi asekaubandusminister Andres Oopkaup'iga, kes selgitas probleemi olemust ja selle lahendamise alternatiive. Edasise tegevusena otsustati, et põllumajandusministeerium kutsub kokku kohtumise rahandusministeeriumi, välisministeeriumi ja ELSi esindajatega arutamaks võimalikke realistlikke lahendusvariante. Kohtumise järel pidi põllumajandusminister töötama välja ettepanekud valitsuskabineti nõupidamisel arutamiseks.

47. nädalal toimus põllumajandusministeeriumis koos Rahandusministeeriumi ja Välisministeeriumi ametnikega nõupidamine, et arutada olukorda ja võimalikke meetmeid Euroopa Komisjoni määruse rakendamiseks. Üldisele konsensusele ei jõutud. Ministeeriumide nägemused probleemi lahendamisest on erinevad. Kuna on selge, et kõik rakendusvariandid on probleemsed ei taha ministeeriumid võtta kohustusi nende elluviimiseks.

Põllumajandusministeerium esitab probleemi lahendusvariandid arutamiseks valitsuskabineti 11.12 nõupidamisele. Eelnevalt toimuvad veel konsultatsiooni põllumajandusministeeriumi, ELSi, välisministeeriumi ja rahandusministeeriumi vahel.

Viivitamise tulemusena kasvavad võimalikud kulutused nii ettevõtjatele, kes soetavad varusid (kuna riik neid tõenäoliselt trahvib) kui riigile, kes on ettevõtjate poolt soetatud varude tulemusel kohustatud maksma Komisjonile üleliigsete (kogu riigis) olevate varude eest. Mida rohkem viivitada, seda suuremaks kahjud võivad kasvada.

Ennetavad võimalused üleliigsete varude vältimiseks koos ELSi hinnanguga

1. Kaubanduspiirangute rakendamine importimisel (tollimaksud, kvoodid)

ELS: Kuigi põllumajandusministeeriumi hinnangul on kaubanduspiirangute rakendamine suhteliselt komplitseeritud rahvusvaheliselt võetud kohustuste tõttu on nii Välisministeerium kui ELS seisukohal, et poliitilise tahte korral on see võimalik.

Piirangud (kvoodid, mitte tollimaks) on võimalik kehtestada üpris kiiresti VV otsusega ent sellele peab eelnema põllumajandusministeeriumi põhjalik analüüs mõjudest ettevõtjatele.

Võimalike tagajärgedena nende meetmetele, ei ole tõenäoline WTO dispuudi alustamine, kuna meede on väga lühiajaline (ca 4 kuud). Kuid tuleb arvestada teiste riikide vastumeetmetega (Eesti toodete impordi piirangud nendes maadesse) muude kaubagruppide osas, mis on väga reaalsed.

2. Keeld normaalse laovaru ületamiseks ettevõtetele.

ELS: Rahandusministeerium on teinud ettepaneku kaaluda võimalust sätestada maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduses normaalsete laojääkide ületamise keeld, seisuga 1. aprill 2004.a. Rahandusministeeriumi arvates on Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ametil võimalik kuu aja jooksul vastavaid ettevõtteid kontrollida ning normaalset laovaru ületavad kogused suunata asendustäitmisele. ELSi hinnangul on niisugune lahendus realistlik aga eeldab rakendusmehhanismi väljatöötamist.

3. Tagatisraha rakendamine importimisel

ELS: väga keeruline.

4. Aktsiis Eestis mittetoodetavatele toodetele (suhkur, riis).

ELS: Kuigi põllumajandusministeeriumi hinnangul oleks suhkru puhul aktsiisi rakendamine vajalik ja võimaldaks suhkru hinda juba enne liitumist tõsta ning vähendada võimalusi üleliigsete laovarude tekkeks on see meede ELSi hinnangul ebarealistlik. Probleemiks on see, et aktsiisi rakendamine eeldab õigusaktide muutumist, mis on küllalt aeganõudev protsess ja võib seetõttu osutuda eesmärgi mittetäitvaks. Samuti ei sobi aktsiisi kehtestamine kokku Eesti praeguse maksupoliitikaga.

Ettevalmistav tegevus EK määruse nr 1972/2003 täitmiseks

- Kohtumised Euroopa Komisjoniga selgitamaks Eesti positsioone
- Õiguslikud alused EK määruse nr 1972/2003 täitmiseks – teavitamiskohustus laovarude suuruselt, trahvi (maksu, koormise) määramine, järelvalve, sanktsioonid
- Normaalse varu suuruse määramine erinevate toodete lõikes
- Andmete kogumine liitumiseelsete aastate keskmiste varude, kaubanduse ja muude asjaolude kohta, mille tõttu varud tekkisid (kodumaine tootmine).
- Bilansside koostamine.
- Põhjendused tarbimise kasvuks (eksport füüsiliste isikute poolt, tarbimise kasv, uued tehnoloogiad).

Põllumajandusministeeriumi poolt välja pakutud tegevuskava koos ülesannete jaotusega:

- Põllumajandusministeerium algatab seadusemuudatuse, millega kohustatakse toidu käitlejaid edastama igakuiseid deklaratsioone nende valduses olevate laovarude kohta. Vajalik on seaduses paika panna volitusnorm ning siis rakendusaktidega deklaratsiooni vorm ja deklareerimise korraldus. Deklaratsioonis tuleb märkida eelneva kolme aasta lao jäägid (üleminevad varud, ühest aastast teise). Varude seis

peavad deklareerima kõik (toiduseaduse mõttes) toidukäitlejad, impordi litsentsi omavad ettevõtjad, talud/osaihingud

- Vabariigi valitsus (või põllumajandusminister) kinnitab toodete loetelu, mille kohta tuleb deklaratsioonis andmed esitada.
- Tolliamet peab registrit (mitteavalik) ja arvestust imporditavate toodete kohta (vastavalt toodete loetelule) ja nende sihtpunktide kohta.
- Igakuiselt viiakse läbi Tolliameti, Maksuameti, VTA ja TKI poolseid kohapealseid kontrollmissioone kontrollimaks valeandmete esitajaid (nii füüsiliselt kui raamatupidamislikult). Kontrolli maht on ca paar protsenti käitlejatest (võimalik, et seda plaani ei suuda me reaalselt täita).
- Statistikaamet lülitab toodete loetelus nimetatud tooted statistiliste vaatluste nimekirja ja rahandusministeeriumil töötada välja võimalus andmete kasutamiseks. Selle info alusel (täiendava kontrolli teostamisel) määratakse (kas PõM või Maksuamet) ettevõtte kohta maksimaalne lubatud varu.
- Maksuamet maksustab (kehtestab maksu vastavalt regulatsioonis 1972/2003 viidatud tasemele) vastavalt Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud korrale, üleliigsete laovarude omanikud.
- Kogu protsessi pikkus on 3 aastat.

Tegevused peale 1. maid 2004

- Hiljemalt 31. juuliks 2004 on uutel liikmesriikidel kohustus teatada Komisjonile üleliigsete laovarude suurus
- Leida konkreetsed laod ja varud (lahtine on rakendusüksuse küsimus!)
- Erikonfiskeerimine (juhul kui kauba- või laoomanikku ei leita)
- Trahv (koormis)
- Likvideerimine (tulenevalt suhkru määrusest)

1.maist 2004 on Euroopa Komisjoni määrus 1972/2003 otsekohalduv, mille alusel saaks kohustada ettevõtteid edastama andmeid seisuga 1. mai 2004` laovarude kohta Põllumajandusministeeriumile, kes edastaks need 31. juuliks Euroopa Komisjonile. Komisjoni määrus näeb ette, et koormise tase määratakse 1.mail 2004 kehtivate impordimaksude alusel ja kogutakse liikmesriikide pädevate asutuste poolt ning laekub liikmesriigi eelarvesse.

Komisjoniga mitteametliku suhtluse tulemusel on selgunud, et Komisjon soovib tungivalt eelkõige suhkru osas võtta kasutusele preventiivseid meetmeid.

MEMO

Kellele: Tõnis Nirk (VM), Andres Oopkaup (PõM), Lemmi Oro, Marge Niit (RM)
Koopia: Alo Heinsalu (PM büroo), Henrik Hololei (valitsuse nõunik), Aivar Rahno (RK), Renaldo Mändmets (RaM)
Kellelt: ELS
Kuupäev: 12.12.03
Teema: Laovarude 12.12.03 kohtumise otsused

Juhatas: Keit Kasemets (ELS).

Osalesid: Tõnis Nirk (VM), Andres Oopkaup (PõM), Lemmi Oro, Marge Niit (RM), Indrek Pällo (ELS).

Lähtuvalt valitsuskabineti 11.12.2003 nõupidamise otsusest kohtusid 12.12.2003 PõM, RM ja VM esindajad Euroopa Liidu sekretariaadis, et arutada läbi konkreetsed meetmed esitamiseks valitsuskabineti 18.12.2003 nõupidamisele esitamiseks.

Otsustati:

- Rakendatakse kombineeritult kahte välja pakutud neljast alternatiivist.
 - Esialgselt välja pakutud meetmetest loobutakse tagatisraha ja aktsiisimaksu rakendamisest;
 - konkreetsetest meetmetest rakendatakse trahve üleliigsete laovarude omamise osas ning kaalutakse tõsiselt piiratud ulatuses väliskaubandusmeetmete rakendamist.
- Deklareerimise ja trahvimise osas minnakse edasi RM poolt ettevalmistatud eelnõudega ning parandatakse neid vastavalt märkustele.
 - RM lisab eelnõusse volitusnormi, mille alusel kehtestab põllumajandusminister laovarude deklareerimise korra, sageduse, tootegrupid ja deklareerimiskohustuse subjektid.
 - PõM valmistab ette ministrite määruse eelnõu esialgse versiooni, mis sisaldab ka tootegruppide loetelu, mille osas deklareerimiskohustus ja laovarude ületamise keeld sätestatakse.
 - PõM täpsustab paralleelselt määruse ettevalmistamisega rakenduslikke aspekte (kellele esitatakse deklaratsioonid; mida teeb VET amet ja mida tolliamet).
- Väliskaubandusmeetmete rakendamine.
 - PõM valib välja kuni 3 kõige kriitilisemat tootegruppi, mille osas neid oleks vaja rakendada ning edastab need VM-ile.
 - VM hindab meetmete rakendamise võimalusi ning nende mõju riikidevahelisele kaubandusele. Juhul kui meetmete rakendamine PõM poolt pakutud kaubagruppidele on võimalik alustab VM konkreetsete ettepanekute ettevalmistamist.
 - VM kooskõlastab omapoolsed ettepanekud PõMiga ning valmistab valitsuskabineti nõupidamiseks ette vajalikud materjali, mille edastab põllumajandusministeeriumile.
- Põllumajandusministeerium koostab koondmaterjali valitsuskabineti nõupidamisele esitamiseks, millele on lisatud RaM ja Väm poolt ette valmistatud eelnõud ning valitsuskabineti nõupidamise otsuse eelnõu.

- Kõik materjalid kooskõlastatakse ja saadetakse ministritele tutvumiseks hiljemalt järgmise nädala teisipäevaks (16.12.03). Kõik materjalid peavad olema kabineti nõupidamiseks sellises formaadis, mis võimaldavad ministritel langetada lõplikud otsused probleemi lahendamiseks.

14. Väljavõte Riigikogu 07.03.2005. a stenogrammist, mis kajastab peaministri, praeguse Riigikogu liikme Juhan Partsi vastuseid Riigikogu liikme Heimar Lenk'i arupärimisele ja Riigikogu liikmete küsimustele

X RIIGIKOGU STENOGRAMM

V ISTUNGJÄRK

Esmaspäev, 7. märts 2005

Riigikogu liikme Heimar Lengi poolt k.a 25. jaanuaril esitatud arupärimine Euroopa Liidu suhkrutrahvi tekkimise põhjuste kohta, number 129. Palun, kolleeg Heimar Lenk!"

Esimees E. Ergma

Riigikogu liikme Heimar Lengi k.a 25. jaanuaril esitatud arupärimine Euroopa Liidu suhkrutrahvi tekkimise põhjuste kohta. Palun, kolleeg Heimar Lenk!

H. Lenk

Lugupeetud eesistuja! Aitäh, härra peaminister, et tulite vastama! Lugupeetud kolleegid! Minu arupärimine sai tehtud jaanuari keskel, 25. jaanuaril, kui suhkrutrahvi teema oli hästi kuumalt Eestis üleval. Ma arvan, et see tuleb niisama tuliselt varsti võib-olla uuesti, kui see maksmise aeg hakkab kätte jõudma. Sellepärast on mul ka peaministrile mõned küsimused. Vastused võib-olla natukene selgitavad Eestis asja.

Esiteks, härra peaminister, kuidas sai pärast Eesti ühinemist Euroopa Liiduga teie kui peaministri ja teie valitsuse silme all tekkida riigis ligi 92 000 tonni suurune suhkru ülemäärane laovarude, mis, nagu statistika näitab, ületab kõikide teiste ühinenud riikide oma ja mille eest nõutakse trahvi, mis ulatus peaaegu miljardini, praegu räägitakse väiksematest summadest (siin on erinevaid arvamusi olnud)? See on esimene küsimus, et kuidas sai teie silme all see asi tekkida. Teine küsimus: miks valitsus ei hoiatanud avalik-õiguslike tele- või raadiokanalite kaudu elanikke suhkru massilise kokkuostmise eest, vaid vaatas seda massipsühhoosi, mida meedia efektselt kajastas ja isegi hoogustas, rahulikult pealt, ise samal ajal teades selle koleda asja tagajärgi? Edasi küsin ma ühe niisuguse küsimuse. Riigi vahendeist Euroopa Liidule makstava hiigeltrahvi näol on minu arusaamist mööda tegemist kas riigivara raiskamisega või kui me peame silmas, et inimesed on meie kõige suurem vara, siis inimeste raha raiskamisega, mis on tegelikult põhjustatud mitme valitsusliikme valedest otsustest või otsuste tegemata jätmisest. See asi tuleb varsti uuesti päris teravalt, ma arvan, päevakorradele, kui see raha maksmine hakkab. See tähendab, et arvestuste järgi peab iga Eesti elanik maksma või tema kogutud maksudest võetakse ära inimese peale 300-500 krooni. Kas meie lugupeetud valitsus ei kavatse sellise suure pahanduse puhul tagasi astuda? Aitäh!

Esimees E. Ergma

Suur tänu, kolleeg Heimar Lenk! Palun nüüd vastama peaminister Juhan Partsi! Kõnetool on teie.

J. Parts

Lugupeetud proua Riigikogu esimees! Austatud küsija! Ma vastan teie esitatud arupärimisele.

Kõigepealt sissejuhatuseks: ma olen teiega päri. Ma arvan, et see küsimus ei ole kindlasti jõudnud veel lõpliku lahenduseni, seetõttu on käesolev hetk päris sobiv, et rääkida üle mõned põhjused, siis oleks ka vähem väärarvamusi.

Ma ei hakka küsimust kordama, kuna see on ette loetud. Teie esimene küsimus puudutas seda, kuidas sai see üleliigne suhkrubaru tekkida. Ma kasutan võimalust rääkida selle küsimuse all natukene pikemalt taustast. Eestis aastate jooksul rakendatud väliskaubanduspoliitika võimaldas piiranguteta suhkruiporti ning eelseisvat ligikaudu kolmekordset hinnatõusu arvestades oli nõudlus suhkru järele enne Euroopa Liiduga ühinemist suur. Teistes riikides oli suhkru hind tootjatele suunatud hennatoetuste ja tollimaksude tõttu kõrgem juba varem, pean silmas enne Euroopa Liiduga liitumist, ning see muutis suhkru kokkuostmise seal majanduslikult mittekasulikuks. Sellest ka suur erinevus Eesti ja teiste riikide laovarude vahel. Miks on Eesti erinevad valitsused siis niisugust kaubanduspoliitikat rakendanud? Esiteks, Eesti on koos Malta ja Küprosega üks kolmest Euroopa Liidu riigist, kus suhkrut ei toodeta. Kuna tolle rakendatakse ennekõike tootjate kaitseks, ei olnud nende kehtestamine enne Euroopa Liiduga liitumist majanduslikult otstarbekas. See oleks kaasa toonud lihtsalt varasema hinnatõusu tarbijatele ning tootmises, kus kasutatakse suhkrut, ettevõtete konkurentsivõime languse. See üldine sissejuhatus tähendab, et 2003. aasta kevadel ametisse astunud valitsusel olid vaid halvad ja, ütleksin, väga halvad valikud. Ükski teine lahendus ei oleks Eesti eripära ja traditsioonilise liberaalse väliskaubanduspoliitika tõttu töötanud või oleks võinud kaasa tuua veelgi suurema ja pikaajalisema majandusliku kahju.

Annan teile ka ülevaate, millised variandid olid kaalumisel selle küsimuse lahendamisel, mis tähendas Eesti ühinemist siseturuga. Esimene võimalus, riigi väga jõuline sekkumine ning kõikide isikute karistamine üleliigse laovaru omamise eest, vastavalt kahju tekitamise suurusle kas haldus- või kriminaalmenetluse korras, alustades trahvidest ja lõpetades kuni kolmeaastase vangistusega. Arvan, et te nõustute, et see lahendus ei sobi õigusriigis kasutamiseks ja oleks olnud selgelt ebaproportsionaalne. Teine võimalus, tollide kehtestamine suhkrule ja ka teistele põllumajandustoodetele, mis kuuluvad sellesse nimistusse, mille osas tuli jälgida koguseid enne sisenemist Euroopa siseturule. Seda alternatiivi kaaluti tõsiselt ja peeti Euroopa Komisjoniga läbirääkimisi. Olukorras, kus 97% suhkrust jõudis Eesti turule Euroopa Liidu liikmesriikidest, ei olnud tollide kehtestamine võimalik. Euroopa Komisjon andis mõista, et liikmesriikide suhtes tollide kehtestamine tooks kaasa sanktsioonid kõikidele Eestist Euroopa Liidu turule eksporditavatele põllumajandustoodetele. Mida see oleks tähendanud? See oleks tähendanud oluliselt suuremat majanduslikku kahju Eesti majandusele kui võimalik n-ö suhkru kompensatsioonitasu. Euroopa Komisjon viitas ka sellele, et 1997. aastal, enne liitumisläbirääkimiste alustamist, soovitas Euroopa Komisjon meil tungivald kehtestada tollid eri põllumajandustoodetele. Me peame arvestama, et oleme Maailma Kaubandusorganisatsiooniga läbirääkimistel kokku leppinud nullprotsendilised tollimaksumäärad ja see kokkulepe oleks tekitanud meile lisaprobleeme kaubavahetuses praktiliselt kõikide kolmandate riikidega. Samas ei oleks kolmandatele riikidele tolli kehtestamine andnud ka oodatud tulemust, sest me räägime siin väga väikestest kogustest. Niipalju siis tolli kehtestamise stsenaariumist. Kolmas variant. On räägitud, ka see oli valitsuses kaalumisel, aktsiisi kehtestamisest või, ma kasutaksin seda sõna, nn aktsiisi kehtestamisest suhkrule ja suhkrut sisaldavatele toodetele. Ka see variant ei oleks andnud oodatud tulemust, sest aktsiisi kehtestamine on pikk protsess ja seetõttu oleks suhkru kokkuostmine alanud varem ja seda vältida ei oleks õnnestunud. Samas oleks niisugune samm avaldanud väga selget mõju suhkrut sisaldavaid tooteid tootvatele ettevõtetele ning majanduslikud negatiivsed mõjud oleksid kujunenud suuremaks kui aktsiisist saadav kasu.

Nüüd üleliigse laovaru suurusest. Ma ei saa kuidagi nõustuda sellega, et valitsus ei astunud samme üleliigse laovaru suuruse vähendamiseks. Vastupidi, nagu te aru saite, oleme me tegelnud selle küsimusega aktiivselt alates 2003. aasta hilissuvest. Odava suhkru tagavara soetamisest olid materiaalselt huvitatud nii ettevõtjad kui ka eratarbijad. Nagu te väga hästi teate, ei saa valitsus keelata tavapärasest kaubandustegevust, milleks oli selgesti olemas turu surve. Seetõttu tegutsesime täpselt nendes piirides, mis on Eesti õiguskorrale omased ja vastavuses ka Euroopa Liidu õigusega. Olen veendunud, et me tegutsesime õigesti. Valitsuse valitud lahendus võimaldab saada ettevõtjalt tagasi raha, mis on seotud otsese spekulatiivse tegevusega, ja ennekõike ei karista tavalisi inimesi. Loomulikult ei tea me praegu täpselt, missugune oleks olnud Eesti üleliigse laovaru suurus ilma valitsuse tegevuseta. Arvestades eri rahvusvaheliste ettevõtete huvi ladustada enne liitumist Eestisse väga

suurtes kogustes nii suhkrut kui ka teisi põllumajandustooteid, võiksime sel juhul, kui valitsus oleks käed rüpes istunud, rääkida praegu kordades suuremast numbrist. Ma rõhutan, et täna saame rääkida vaid üleliigse laovaru suurusest, mitte trahvist. Kui üleliigse laovaru suuruses on kokku lepitud Euroopa Komisjoniga, Euroopa Komisjon on otsustanud, siis sellele järgneb võimalus suhkur turult kõrvaldada ning alles seejärel riigi või valitsuse volitatud asutuste poolt trahvisumma määramine ettevõtetele. Tänapäevase seisuga läbirääkimised Euroopa Komisjoniga koguse küsimuses alles käivad. Te mainisite oma küsimuses ligikaudu 92 000 tonni. See on esialgne number. Valitsus ei ole läbirääkimistel Euroopa Komisjoniga sellega mingil juhul nõus. Ka mina peaministrina olen saatnud Euroopa Komisjoni presidendile märgukirja, milles tõin välja valitsuse argumentid üleliigse laovaru suurusega seoses. Me oleme seisukohal, et kui Euroopa Komisjon määrab Eestile üleliigse laovaru eest maksimaalse nn kompensatsioonimakse, siis on see vastuolus Euroopa Komisjoni enda nn suhkrumäärusega, aga ka Euroopa Liidu õiguse, Euroopa Kohtu praktika ning Euroopa Komisjoni poliitikaga eelnevate liitumiste puhul. Seetõttu tuleb üleliigse laovaru kogusest maha arvata era- ja tarbimises olev suhkur, mis kahandaks meie varusid ligikaudu 2/3 võrra. Selle üle käivad praegu vaidlused või läbirääkimised.

Eraldi tahan Riigikogu informeerida valitsuse peamistest argumentidest Eesti seisukoha toetuseks. Ka see on oluline, mõistmaks põhjusi, millele te olete siin viidanud, seoses sellega, mida oleks valitsus justkui pidanud ette võtma või oleks võinud meie õiguslikus raamistikus ette võtta. Esiteks, valitsus ei saanud minna vastuollu inim- ja omandiõigustega. Euroopa Komisjon ei saa eeldada, et liikmesriik keelab kodanikel osta legaalselt müügil olevaid kaupu. See ei ole kooskõlas põhiõigustega. Samuti, nagu ma eespool viitasin, on Eestil nn kohustuste konflikt. See puudutab Euroopa Komisjoniga peetud liitumisläbirääkimiste tulemusi ja tulemusi, mis saavutati seoses Eesti Maailma Kaubandus-organisatsiooniga liitumise tingimustega. Kui vaadata neid erinevaid kohustusi, mis Eestil olid, on tegemist nn kohustuste konfliktiga. Teiseks, Euroopa Komisjoni määruses on selgelt antud üleliigse laovaru definitsioon, mille kohaselt käsitletakse laovaruna ainult ettevõtjate valduses olevat suhkrut, mis on turul vabas ringluses ning ohustab konkurentsi Euroopa Liidu turul. Seega, meie inimeste käes olev suhkur sellele definitsioonile ei vasta. Samuti ei anna Eesti ja Euroopa Liidu ühinemisleping, mis kohustab liikmesriike likvideerima üleliigsed varud liikmesriigi kulul, alust eratarbijate käes oleva suhkru lisamiseks üleliigsete laovarude definitsiooni alla. Meie argumentidele lisab kaalu asjaolu, et ka eelnenud laienemiste puhul ei arvestatud tarbijate käes olevat suhkrut laovarude hulka. Ma usun, et Euroopa Komisjon, kes on nimetatud küsimuse teinud ka nn poliitilise arutelu objektiks, arvestab nende argumentidega ja reaalse laovaru kogus muutub väiksemaks. Komisjon peaks oma otsuse üleliigse laovaru suuruse kohta tegema tõenäoliselt aprilli keskpaigas. Kui see otsus laovarude suuruse kohta ei arvesta meie argumente, siis valitsus loomulikult kaalub oma õiguste kaitseks pöördumist Euroopa Kohtu poole. See oli vastus esimesele küsimusele, mis andis laiemat ülevaate taustast.

Teiseks küsite te, miks valitsus ei hoiatanud avalik-õigusliku tele- või raadiokanali kaudu elanikke suhkru massilise kokkuostmise eest, vaid vaatas massipsühhoosi, mida meedia efektselt kajastas ja isegi hoogustas, rahulikult pealt, kusjuures oma tegevusetusega soodustas valitsus suhkrut vahendanud firmade hügelkäibe ja kasumi kujunemist. Esiteks ei saa ma kuidagi nõustuda väitega, et valitsus ei ole teemat avalikkusele piisavalt tutvustanud. Valitsus ja eri ministriumid hoiatasid avalikkust massilise kokkuostu eest. Samuti teavitati avalikkust, millised on nii riigi kui ka ettevõtjate võimalikud rahalised kohustused. Seda ei tehtud mitte paar päeva, vaid üle poole aasta enne Eesti Euroopa Liiduga liitumist kõikide Eesti suuremate päevalehtede ja elektrooniliste meediakanalite, aga ka maakonnalehtede kaudu. Rääkimata aruteludest ja teemadest, mida käsitleti kümnetes ja kümnetes ajaleheartiklites.

Kolmas küsimus: miks valitsus ei hoiatanud avalikkust suhkru massilisest kokkuostmisest tuleneva Euroopa Liidu trahvisumma eest, liitumisleppe koostajail ja mitmetel ministritel pidi asi trahvide suhtes selge olema, kuid miks valitsus rahvast trahviohust ei teavitanud? Vastuseks kordan veel kord, et valitsus ei saanud peale info võimalikult laialdase jagamise teha midagi, et takistada inimesi suhkrut ostmast. Ma arvan, et ka teie aktsepteerite seda loomulikku seisundit. Küll aga oli meil võimalik regu-

leerida suhkruga toimetavate ettevõtete tegevust ja seda valitsus ka tegi. Valitsus valmistas ette üleliigse laovaru tasu seaduse, mis Riigikogus vastu võeti. Selle seaduse alusel on määratud ettevõtjate üleliigne laovaru 25 900 tonni ulatuses. Neil lasub kohustus see kogus suhkrut turult kõrvaldada või kui nad ettenähtud ajaks seda ei tee, siis tuleb neil maksta tasu, mis ulatub üheksa kroonini kilo kohta. Seadust valmistas ette Põllumajandusministeerium tihedas koostöös ettevõtjatega. Kõik huvitatud pooled said pidevalt informatsiooni vahetust allikast ning olid oma tegevuse tagajärgedest varakult teavitatud.

Neljas küsimus. Riigi vahenditest Euroopa Liidule makstava hiigeltrahvi näol on küsija nägemust mööda tegemist riigivara raiskamisega. Küsimus on, kas peaministril on kavas süüdlased välja selgitada, nad ametist kõrvaldada ja hiljem ka kohtulikku karistust nõuda. Ma rõhutan veel kord, et me ei saa täna ennatlikult trahvisummast rääkida. Me oleme veendunud, et astunud sammud on olnud võimalikud ja õiged ...

Esimees E. Ergma

Härra peaminister! Teie aeg on läbi.

J. Parts

Kas tohib veel kaks minutit?

Esimees E. Ergma

Ei, aeg on 15 minutit. Palun, kolleeg Heimar Lenk, küsimus!

J. Parts

Ma loodan, et küsija saab küsida ka lisaküsimuste käigus ja ma saan vastata ka viimasele küsimusele.

H. Lenk

Ma saan aru, et ma saan teile, härra peaminister, esitada vist ühe küsimuse. Ütlen sissejuhatuseks, et kui te ütlesite, et valitsus tegeles asjaga 2003. aasta hilissuvest, siis mina võin teile öelda niimoodi, et valitsus ei tegelnud selle asjaga. Ma olen maaelukomisjoni liige ja mäletan täpselt, millal tegelemine algas. Kuid küsimus on selline. Te ütlesite, et palju kordi rahvast hoiatati. Õelge mulle vähemalt üks teie avalik esinemine televisioonis või raadios, kus te hoiatasite rahvast: ärge ostke nii palju suhkrut kokku, teil tuleb pärast trahvi maksta!

J. Parts

Küsimus on, millisel moel avalikkust kõige mõjusamalt hoiatada. Kui te vaatate tolle aja mediaülevaateid, nii kirjutavat ajakirjandust, televisiooni kui ka raadiot, siis neid on, ma usun, piisavalt. Alates 2003. aasta suvest oli see küsimus korduvalt üleval ja ka peaminister isiklikult selgitas täpselt, millised on Eesti kohustused, ja ka seda, millised on võimalikud tagajärjed seoses erinevate hindadega, kui Eesti ühineb Euroopa Liiduga. Ärgem unustagem, ka tollel ajal toimus debatt, referendumieelselt, kus samuti leidis see teema piisavalt kajastamist.

Esimees E. Ergma

Palun, kolleeg Külle Arjakas!

K. Arjakas

Aitäh! Härra peaminister! Pahatihti on kuidagi niimoodi, et lihtsad asjad lähevad väga pika ja keerulise seletamisega sedavõrd ähmaseks, et nagu enam õieti arugi ei saa. Minu meelest puudutas see

ka teie 15-minutilist etteastet. Põhiküsimusi on kolm või neli. Esiteks, suhkrutrahvi suurus, ma saan aru, et see tuleb aprillis ja võib-olla vaidlustatakse, teine, miks nii juhtus, mille kohta vastust ei saanud, kolmandaks, kui pika aja jooksul peab Eesti selle trahvi ära maksma, ja neljandaks, mis selle tõttu jääb tegemata, kuna raha tuleb trahvina ära maksta. Need olid tegelikult neli põhiküsimust, millele peaaegu vastust ei saanud, aga võib-olla te täpsustate seda suhkru kõrvaldamist turult. Ma ei saanud ka sellest väga hästi aru. Tähendab see, mis on eratarbija käes, see loomulikult seal on, mis on hundi käes, see on hundi käes. Aga millist suhkrut hakatakse kõrvaldama ja milliste meetoditega?

J. Parts

Aitäh selle küsimuse eest! Ma ei saa kuidagi teie sissejuhatava repliigiga nõustuda. Ma usun, et need küsimused, mida teie hea erakonnakaaslane esitas, said maksimaalselt põhjaliku vastuse. Loomulikult on elu keerulisem, kui ühe lausega kokku võtta, ka see teema on keerulisem. Kõige lihtsama vastuse teie küsimusele saab teie poolt vastu võetud seaduses. Üleliigset suhkrubaru käsitlev seadus näeb ettevõtjatele ette võimaluse, pärast seda, kui suhkrüküsimuses on koguseliselt kokku lepitud ja enne kui Maksu- ja Tolliamet määrab trahvi, eemaldada suhkrukogus siseturult. See on tegelikult ettevõtja valik, kas ta soovib seda kasutada või ei soovi.

Esimees E. Ergma

Palun, kolleeg Kaarel Pürg!

K. Pürg

Aitäh, austatud eesistuja! Lugupeetud peaminister! Mina vaatan toimunule teise nurga alt. Kasu sellest tehingust ei saadud mitte proportsionaalselt, vaid vägagi valikuliselt, aga kui trahvi hakkame maksma, siis võtame selle enamikus eelarvest ja vägagi proportsionaalselt. Mind huvitab, kas valitsus kaalus oma istungitel vastumeetmeid. Kui kaalus, siis siin kuluaarides on olnud kuulda, et keegi valitsusliikmetest olevat ütelnud, et kitsendusi saab rakendada ainult üle tema laiba. Kui see vastab tõele, siis tahan teada (loodan, et tegu pole riigisaladusega), kellele kuulub see enesekindel formuleering.

J. Parts

Aitäh selle küsimuse eest! Kui te panite tähele, siis ma esimesele küsimusele vastasin meelega põhjalikumalt, millised olid üleüldse võimalikud alternatiivid ka teoreetilisel tasandil. Esiteks, tollid, nende võimalikkus ja mõju. Teiseks, suhkruaktsiis, selle võimalikkus ja mõju. Ma arvan, et ma vastasin nendele küsimustele, miks nende variantide kasutamine ei oleks probleemi lahendanud või oleks toonud kaasa Eesti majandusele tervikuna tagajärjed, mis oleksid olnud veel hullemad kui praegu toimuvad n-ö läbirääkimised Euroopa Komisjoniga, mille lõplik n-ö rahaline väärtus ei ole ju loomulikult selge.

Esimees E. Ergma

Palun, kolleeg Helir-Valdor Seeder!

H-V. Seeder

Aitäh! Austatud peaminister! Seda suhkruteemat on siin Riigikogu saalis käsitletud juba päris mitmel korral. Mina isiklikult ei ole küll aru saanud, kas praegune valitsus on kasutanud ära kõik võimalused või on siin ka midagi tegemata jäänud. Kas praeguse võimaliku suhkrutrahvi näol on tegemist objektiivse paratamatusega või on siiski ka valitsus teinud mingeid samme, mille kohta nüüd tagantjärele analüüsid võib öelda, et neid oleks võinud teha teistmoodi, et võib-olla vältida seda kujunenud olukorda? Aga minu küsimus on selline. Möödunud aasta 1. mail saime me Euroopa Liidu liikmeks. Üleliigse laovarude tasu seadus võeti Riigikogus vastu, kui ma õigesti mäletan, alles 7. aprillil ehk mõni nädal enne Euroopa Liitu astumist. Selle alusel on võimalik seda laovarude tasu hakata nõudma nendelt ettevõtjatelt, kes siis justkui soetasid liigset suhkrubaru. Aga nad tegid seda ju täiesti legaalselt,

kehtivate seaduste järgi, tagantjärele kehtestati selline nõue. Kuidas te kommenteerite kujunenud olukorda ettevõtjate suhtes?

J. Parts

Tegemist on loomulikult juriidiliselt keerulise küsimusega, mille kohta on ka vastavad seletused olemas, kuid ma ei tahaks peaministrina asuda tegema juristide tööd. Seda esiteks. Teiseks, tõepoolest oleks võinud valitsus selle eelnõuga varem parlamenti tulla. Kuid minu arvates on oluline, et Euroopa Komisjon võttis vastava omapoolse õigusakti vastu 2004. aasta jaanuari lõpus. See tegelikult avab lõplikul kujul, n-ö õiguslikul kujul, selle, mismoodi Euroopa Komisjon nägi uute liikmesriikide reegleid siseturule sisenemiseks. Nii et valitsus töötas paralleelselt selle komisjoni määruse lõpliku variandiga ja me esitasime selle eelnõu parlamenti ju esimesel võimalusel.

Esimees E. Ergma

Palun, kolleeg Marika Tuus!

M. Tuus

Aitäh! Lugupeetud härra peaminister! Ikkagi ei saa, ausalt öeldes, aru, miks siis valitsus ei pöördunud põhjalikult inimeste poole, rahva poole, et ärgu nad ostku suhkrut kokku, miks ei teinud mingit pöördumist, et ka inimesed oleksid tõepoolest aru saanud. See kõik jäi kuidagi varjatuks. Seda teemat ju ei väärtustatud. Miks?

J. Parts

Aitäh selle küsimuse eest! Ma usun, et te võib-olla rõhutate liigselt seda avalikkuse poole pöördumise fakti. Nagu ma ütlesin (ja te näete seda, kui sirvite ajakirjandust), seda teemat oli piisavalt kajastatud. Kuid me peame aru andma ühest väga lihtsast asjast, et me elame turumajanduses ja on täiesti loomulik, et nii ettevõtja kui ka tavaline inimene, saades aru, et mingisuguse toote hind kallineb, püüab seda endale odavamana hinnaga hankida. Ma arvan, et me elame lihtsalt sellises majanduses ja selles me oleme elanud juba peaaegu 17 aastat.

Esimees E. Ergma

Palun, kolleeg Ivari Padar!

I. Padar

Aitäh! Lugupeetud härra peaminister! Kuidas te suhtute sellesse, et Euroopa Liidu ühtse põllumajanduspoliitika rakendamise eest seisva ministeeriumi, Põllumajandusministeeriumi valitsemisega praegu tegelevatest Rahvaliidu saadikutest mitte kedagi täna saalis ei ole? Samuti on selle tähtsa teema arutamisel väga hõredad koalitsiooni read.

J. Parts

Aitäh selle küsimuse eest! Riigikogu tehnoloogiline varustatus on sedavõrd edasi arenenud, et inimesed saavad teha mitut asja korraga. Ma arvan, et nad suudavad jälgida nii teleri vahendusel kui ka Interneti vahendusel meie arutelu ja lahendada muid Eesti jaoks olulisi küsimusi. Ma tõesti usun seda siiralt. Ma arvan, et avalikkuse tähelepanu meie arutelule selles küsimuses on märksa suurem, kui seda kajastab Riigikogu liikmete n-ö proportsioon, kes täna just füüsiliselt siin saalis viibivad.

Esimees E. Ergma

Rohkem küsimusi ei ole. Suur tänu, härra peaminister! Kas kolleegid soovivad osaleda läbirääkimistel? Kõnesoove ei ole. Läbirääkimisi ei avata.

15. Riigikontrolli kaasatud asjatundjale, Tartu Ülikooli dotsendile õigusdoktor Lasse Lehisele esitatud küsimused ja neile antud vastused

Riigikontrolli küsimused hr Lasse Lehisele kui auditis "Eesti riigiasutuste tegevus Euroopa Liiduga liitumise ajaks üleliigsete suhkrurude tekkimise vältimiseks" kaasatud asjatundjale

Eesti tollitariifiseaduse § 14 lg 2 sätestab, et eritollitariif määr on kahekordne enamsoodustusrežiimi tollitariifi määr, kuid mitte väiksem kui 10% kauba tolliväärtusest. Suhkrule polnud ja pole Eesti seadusega enamsoodustusrežiimi tollitariifi määra kehtestatud.

Kas suhkrule eritollitariifi määra kehtestamiseks pidanuks eelnevalt kehtestama enamsoodustusrežiimi tariifimäära? Või võib eelnimetatud seadusesätet tõlgendada ka selliselt, et eritollitariifi määra võib rakendada olenemata sellest, kas kaubale on kehtestatud enamsoodustusrežiimi tollitariifi määr, kuid et eritollitariifi määr peab alati olema mitte väiksem kui 10% kauba tolliväärtusest?

Kas suhkrule eritollitariifi määra kehtestamise otsuse pidanuks tegema Riigikogu vastava seadusega või piisanuks valitsuse otsusest?

Kas suhkrule aktsiisimaksu kehtestamine oluks vastuolus Eesti poolt endale WTO lepinguga (GATT 1947, Eestis publitseeritud eraldi väljaandena ja ka RT II 1999, 22, I lisavihik) ja Euroopa lepinguga võetud kohustustega (nende lepingutega seotud piirangutega)? Näiteks kohustus Eesti Euroopa lepingu (vaata RT II, 1995, 22, 120, <http://lex.andmevara.ee/estlex/v1/Leping?id=260>) artikli 24 kohaselt mitte rakendada uusi, tollimaksuga samaväärse toimega makse impordile, ja selle lepingu art 25 kohaselt hoiduma igasugustest sisemise fiskaalse iseloomuga meetmetest, mis diskrimineerivad teise poole tooteid oma toodete suhtes (märkus: lepingu sätete eelnevalt edasiantud sõnastus on ligilähedane).

Riigikontroll

Tartus, 4. aprillil 2005

Suhkru maksustamisest tollimaksu ja aktsiisiga

1. Tollimaks

Kuni 01.05.2004 kehtinud tollitariifiseaduse § 14 lg 2 sätestas, et eritollitariif määr on kahekordne enamsoodustusrežiimi tollitariifi määr, kuid mitte väiksem kui 10% kauba tolliväärtusest.

Sama seaduse § 15 lg 4 kohaselt kehtestab tollimaksu määrad Riigikogu seadusega. See nõue kehtib kõikide maksumäärade kohta. Välislepinguga saab kehtestada seadusega sätestatust soodsamaid määrasid, kuid suuremate määrade kehtestamiseks peab muutma seadust.

Eritollitariifi määra võis rakendada ainult sellisele kaubale, millele seadus on ette näinud enamsoodustusrežiimi tollitariifi määra. Riigikogu ei saa kehtestada eritollitariifi määra kaubale, millele seadus ei ole ette näinud enamsoodustusrežiimi tollitariifi määra. Kuna suhkrule polnud enamsoodustusrežiimi tollitariifi määra kehtestatud, siis oleks Riigikogu pidanud esmalt muutma enamsoodustusrežiimi tollimaksu seadust ja lisama maksuobjektide hulka suhkru, seejärel kehtestama eraldi seadusega eritollitariifi.

Põhiseaduse §-st 113 tulenevalt peab maksuseadus sätestama kõik maksukohustuse tekkimiseks vajalikud koosseisu elemendid. Maksuobjekt ja maksumäär on erinevad koosseisuelemendid.

Riigikohtu põhiseaduslikku järelevalve kolleegiumi 23.03.1998 otsuses nr 3-4-1-2-98 (RT I 1998, 31/32, 432) on väljendatud seisukoht, et seadusandja võib kehtestada maksumäärade ülem- ja alammäärad ning volitada valitsust kehtestama konkreetse maksumäära, kuid Riigikogul ei ole õigust delegeerida valitsusele maksuobjekti määramist.

2. Aktsiis

WTO lepingu (GATT 1947) ja Eesti Euroopa Lepingu kohaselt ei tohtinud Eesti kehtestada uusi, tollimaksuga samaväärse toimega makse impordile. Samuti pidi Eesti hoiduma igasugustest sisemise fiskaalse iseloomuga meetmetest, mis diskrimineerivad teise poole tooteid oma toodete suhtes.

Aktsiisi kehtestamine suhkrule ei oleks olnud nende sätetega otseselt vastuolus, sest erinevalt tollimaksust maksustatakse aktsiisiga nii imporditud kui Eestis toodetud kaupa. Impordile kehtestatud maksu all peetakse käesoleval juhul silmas makse, mille objekt on seotud ainult impordiga, mitte aga makse, mida administreeritakse



Näituse 20 Tartu 50409
Telefon 7375981, 5064317
e-mail lasse.lehis@ut.ee

Dr. iur. Lasse Lehis
finantsõiguse dotsent
Tartu Ülikooli õigusteaduskond

muuhulgas ka impordi tolliprotseduuril (nt käibemaks). See, et aktsiisi makstakse ka kauba impordil, peab tagama ühetaolise maksustamise, sest vastasel juhul saavutaksid imporditud tooted eeliseid kodumaise ees. Kodumaise ja imporditud toote aktsiisid peavad olema võrdsed (enne liitumist WTO-ga Eesti võrdsustas näiteks tubaka ja alkoholi aktsiisi määrad, mille tulemusena näiteks lõpetati Eestis tubakatoodete tootmine).

Suhkruaktsiisi on ka praktikas rakendatud, näiteks Saksamaal kehtisid kuni 1993. aastani aktsiisid soolale, suhkrule, teele ja lambipirnidele. Need aktsiisid kaotati seoses direktiivi 92/12/EMÜ rakendamisega, kuna nende administreerimine oleks muutunud liiga kalliks võrreldes maksulaekumisega. Saksamaal on tänapäeval säilinud lisaks kohustuslikele aktsiisidele veel ainult üleriigiline kohviaktsiis ning kohalik maks karastusjookide jaemüügile.

Probleeme võib tekkida sellest, et kuivõrd Eestis suhkrut ei toodeta, toimiks aktsiisi kehtestamine praktikas ainult impordimaksuna (see toimis nii ka näiteks tubaka- ja kütuseaktsiisi ning mootorsõidukiaktsiisi puhul). Taolises olukorras võib aktsiisi lugeda kaudselt välismaist toodet diskrimineerivaks maksuks, kuid seda eeldusel, et aktsiisiga maksustatav välismaine kaup konkureerib teist liiki kodumaise kaubaga.

Näiteks on Euroopa Kohus kohtuasjas nr C-47/99 leidnud, et Taanis imporditud sõidukitele kehtestatud registreerimismaks kujutas endast siseturu kaitsemeetet, kuna maks oli niivõrd kõrge. Konkureerivaks kodumaiseks kaubaks loeti kodumaiseid kasutatud sõidukeid, mille registreerimisel maksu ei nõutud. Viimase aja praktikast on teada sarnane kaasus Rootsis, kes maksustas kõrge aktsiisiga veini. Kuna Rootsis veini ei toodetud, siis leiti, et imporditud vein konkureerib kodumaise viina ja õllega ning kõrgem aktsiis kujutab endast samuti siseturu kaitsemeetet.

Seega sõltub suhkruaktsiisi lubatavus viidatud lepingute kontekstis eelkõige sellest, kas Eestis toodetud kaupade hulgas oleks leidunud suhkruga konkureerivat kaupa, mille puhul oleks saanud väita, et suhkru maksustamine oleks andnud konkureerivale kodumaisele konkureerivale kaubale turueelise. Näiteks oleks tekkinud vastuolu lepingutega siis, kui aktsiisi kehtestamisel oleks jäänud maksustamata varem Eestisse imporditud ja varutud suhkur, mis oleks hakanud konkureerima uue imporditud suhkruga.

Lasse Lehis

16. Materjalid, mis Põllumajandusministeerium esitas
valitsuskabineti nõupidamistele, ja valitsuskabineti otsused

PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUM AK
Märge tehtud " 21. " oktoober
2003 . a .
Juurdepääsupiirang kehtib
Enne akti vastuvõtmist või allakirjutamist
Alus: Avaliku teabe seadus § 35 lg 2 p 2

Hr Heiki Loot
Riigikantselei

Meie 22.10.2003 nr 4.1-1/1585

Materjalide esitamine valitsuskabineti
nõupidamise päevakorda

Lugupeetud riigisekretär

Põllumajandusministeerium palub Teid arvata valitsuskabineti 30. oktoobri 2003. a
nõupidamise päevakorda "Informatsioon üleminekumeetmetest põllumajandussaaduste ja -
toodete kaubanduses seoses Eesti ühinemisega Euroopa Liiduga".

Lugupidamisega



Tiit Tammsaar
Minister

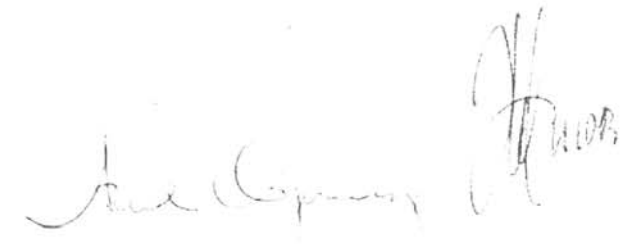
Lisad: 1) Informatsioon üleminekumeetmetest põllumajandussaaduste kaubanduses seoses
Eesti ühinemisega Euroopa Liiduga 15 lehel 1 eks;

2) valitsuskabineti nõupidamise otsustuse projekt 1 lehel 1 eks;

3) seletuskiri 2 lehel 1 eks.

Eelnõu on esitatud ka elektrooniliselt.

Ene Maadvere 6 256 122



11.10.2003
21.10.03.

Informatsioon
üleminekumeetmetest põllumajandussaaduste ja -toodete kaubanduses seoses Eesti
ühinemisega Euroopa Liiduga

Tulenevalt "Lepingust Belgia Kuningriigi, Taani Kuningriigi, Saksamaa Liitvabariigi, Kreeka Vabariigi, Hispaania Kuningriigi, Prantsuse Vabariigi, Iirimaa, Itaalia Vabariigi, Luksemburgi Suurhertsogiriigi, Madalmaade Kuningriigi, Austria Vabariigi, Portugali Vabariigi, Soome Vabariigi, Rootsi Kuningriigi, Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi (Euroopa Liidu liikmesriikide) ning Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi vahel Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi ühinemise kohta Euroopa Liiduga" (Ühinemisakti IV lisa) on uutel Euroopa Liidu liikmesriikidel kohustus omal kulul kõrvaldada põllumajandussaaduste ja -toodete varud, mis on liitumishetkel vabas ringluses uute liikmesriikide territooriumil, on tavapärastest/harilikest varudest suuremad ning mille suhtes Euroopa Liit rakendab turukorraldusmeetmeid. Laovarude "kõrvaldamine" tähendab, et üleliigsed laovarud maksustatakse, mis muudab need kallimaks ja mistõttu kaob võimalus nendega spekulatsiooniks. Euroopa Liidu uutel liikmesriikidel on kohustus maksustada üleliigsed laovarud enamsoodustusrežiimi tollimaksumääradele vastava maksumääraga. Maksustamise põhimõtete väljatöötamine jäetakse Euroopa Liidu uute liikmesriikide pädevusse.

Vältimaks uutes liikmesriikides kaubandust moonutavate üleliigsete laovarude teket ja nendega spekulatsioonid, on ette valmistatud Euroopa Komisjoni määruse eelnõu (lisa 1), mille eesmärgiks on sätestada üleminekumeetmed uutele liikmesriikidele ja mille rakendusperiood on 1. maist 2004 kuni 30. aprillini 2007. Määruse eelnõud arutati viis korda Euroopa Komisjoni Kaubandusmehhanismide korralduskomitees ning kiideti heaks 14. oktoobril 2003 toimunud istungil.

Ülalnimetatud eelnõu sisu on järgmine:

MEETMED ENNE LIITUMIST

A. Et vältida Euroopa Liidust subsideeritud eksporditud põllumajandussaaduste ja -toodete varude kuhjumist uutesse liikmesriikidesse:

- 30. aprilliks 2004 peavad uutesse liikmesriikidesse eksporditavad põllumajandussaadused ja -tooted olema Euroopa Liidu territooriumilt lahkunud (lühendatakse ekspordimise/väljaveo tähtaega, mis Euroopa Komisjoni määruse 800/99 kohaselt on 60 päeva arvates litsentsi saamisest);
- pärast eelnimetatud tähtpäeva põllumajandussaadustele ja -toodetele enam ekspordisubsiidiume ei maksta;
- põllumajandussaaduseid ja -tooteid, mis on Euroopa Liidu territooriumilt uutesse Euroopa Liidu liikmesriikidesse eksporditud, käsitab Euroopa Komisjon subsideeritud toodetena, kui importija uues Euroopa Liidu liikmesriigis ei tõesta vastupidist;
- Belgia Kuningriigist, Taani Kuningriigist, Saksamaa Liitvabariigist, Kreeka Vabariigist, Hispaania Kuningriigist, Prantsuse Vabariigist, Iirimaa, Itaalia Vabariigist, Luksemburgi Suurhertsogiriigist, Madalmaade Kuningriigist, Austria

Vabariigist, Portugali Vabariigist, Soome Vabariigist, Rootsi Kuningriigist, Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigist uude Euroopa Liidu liikmesriiki subsideeritud eksporditud põllumajandussaadus ja -toode maksustatakse seal maksumääraga, mis vastab Euroopa Liidu imporditollimaksule kolmandate riikide suhtes (selleks annab aluse liitumisleping, mis lubab eriolukorras seada piiranguid liikmesriikidevahelisele põllumajandustoodete kaubandusele).

B. Et vältida pärast liitumist üleliigsete varude liikumist uutest Euroopa Liidu liikmesriikidest Belgia Kuningriiki, Taani Kuningriiki, Saksamaa Liitvabariiki, Kreeka Vabariiki, Hispaania Kuningriiki, Prantsuse Vabariiki, Iirimaale, Itaalia Vabariiki, Luksemburgi Suurhertsogiriiki, Madalmaade Kuningriiki, Austria Vabariiki, Portugali Vabariiki, Soome Vabariiki, Rootsi Kuningriiki, Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriiki:

- on olemas võimalus, kaup vahetult enne liitumist eksporditakse (viiakse uue Euroopa Liidu liikmesriigi territooriumilt välja) ja tuuakse Belgia Kuningriiki, Taani Kuningriiki, Saksamaa Liitvabariiki, Kreeka Vabariiki, Hispaania Kuningriiki, Prantsuse Vabariiki, Iirimaale, Itaalia Vabariiki, Luksemburgi Suurhertsogiriiki, Madalmaade Kuningriiki, Austria Vabariiki, Portugali Vabariiki, Soome Vabariiki, Rootsi Kuningriiki, Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriiki alles pärast liitumist (vahepeal on kaup olnud tollilaos või näiteks laevaga merel). Sellisel juhul ei saa kaupa üleliigse varuna maksustada, kuna see ei olnud riigi territooriumil 1. mail 2004. Sellise olukorra vältimiseks:
- maksustatakse pärast 1. mail 2004 Belgia Kuningriiki, Taani Kuningriiki, Saksamaa Liitvabariiki, Kreeka Vabariiki, Hispaania Kuningriiki, Prantsuse Vabariiki, Iirimaale, Itaalia Vabariiki, Luksemburgi Suurhertsogiriiki, Madalmaade Kuningriiki, Austria Vabariiki, Portugali Vabariiki, Soome Vabariiki, Rootsi Kuningriiki, Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriiki eksporditud kaup maksuga, mis kehtis Euroopa Liidu ja vastava Euroopa Liidu kandidaatriigi vahel enne liitumist (juhul kui tegemist on uue Euroopa Liidu liikmesriigi päritoluga kaubaga);
- maksustatakse uude Euroopa Liidu liikmesriiki eksporditud kaup maksuga, mis kehtis kahe kandidaatriigi vahel enne liitumist (juhul kui kaup viiakse ühest uuest liikmesriigist teise);
- maksustatakse enamsoodustusrežiimi (*Most Favoured Nation, MFN*) tollimaksumääraga, kui toode on kolmanda riigi päritoluga.

MEETMED PÄRAST LIITUMIST

- uus Euroopa Liidu liikmesriik maksustab üleliigsete laovarude omanikud seisuga 1. mai 2004 ning maksustamisest tekkiv tulu läheb otse uue Euroopa Liidu liikmesriigi eelarvesse;
- üleliigne laovaru võib tekkida importimise, tootmise või mõlemaga;
- laoomanikule tavapärase ja üleliigse laovaru määramise korral arvestatakse liitumisele eelnenu aastate keskmist laojääki, kaubavoogude muutumist enne liitumist ning asjaolusid, mis on laojääkide tekkimist mõjutanud (tegemist on väga üldiste juhistega, detailsed reeglid kehtestab liikmesriik);
- maksumäär peab vastama üleliigsete laovarude kõrvaldamise kuludele;
- nimekiri põllumajandussaadustest ja -toodetest, mille kohta eelnimetatud klauslid kehtivad (loetelu kaupadest lisa 2).
- Euroopa Komisjonil on õigus nimekirja muuta. Kuna Euroopa Komisjoni määruse sätted tuleb rakendada alates 1. maist 2004, siis on oluline teada, mis on viimane

tähtpäev, milleni võib teha muudatusi põllumajandussaaduste ja -toodete nimekirjas (iga Euroopa Komisjoni määruse muudatus eeldab ka uuel Euroopa Liidu liikmesriigilt õigusakti muutmist ja vajadusel ka administratiivset muudatust);

- uued liikmesriigid teatavad laovarude tegeliku suuruse Euroopa Komisjoni määruuses toodud nimekirja alusel hiljemalt 31. juuliks 2004 Euroopa Komisjonile.

Erisused võrreldes Euroopa Komisjoni kõnealuse horisontaalselt rakendatava määruse eelnõuga üleminekumeetmetest põllumajandussaaduste ja -toodete kaubanduses seoses Euroopa Liidu laienemisega, on suhkruturu üleminekumeetmeid käsitlevas Euroopa Komisjoni määruse eelnõus. Arvestades suhkruturu "tundlikkust" Euroopa Liidus, on uutel liikmesriikidel kohustus üleliigsed suhkru laovarud "füüsiliselt kõrvaldada", milleks on kaks võimalust: eksport ilma eksporditoetusteta kolmandatesse riikidesse või ümbertöötlemine biokütuseks, pärmiks, alkoholiks jne. Kui uus Euroopa Liidu liikmesriik ei suuda seda teha, siis ta maksab trahvi, mida tal on õigus (mitte kohustus) omakorda sisse nõuda üleliigsete laovarude omanikult.

Ilmselt kujuneb üleliigse suhkru laovaru omaniku kindlaksmääramine ning tema kohustamine "füüsiliste" kõrvaldamismeetodite rakendamiseks väga keeruliseks. Kuna suhkru laovaru on eraomandis, on küsimuse lahendamiseks vaja uut seadust. Teatavasti tuleb põhiseaduse kohaselt igasugused piirangud või kitsendused isiku tegevuse või eraomandi kasutamise suhtes kehtestada seadusega. Seaduse ettevalmistamisel tuleks silmas pidada, et maksustamisel arvestataks õiguskindluse printsiipi.

Suhkruturu üleminekumeetmete rakendamise ajalised raamid uutele liikmesriikidele on Euroopa Komisjoni määruse eelnõu kohaselt järgmised:

1. mai 2004 – liitumine Euroopa Liiduga, suhkru laovarude kindlakstegemine (30. aprilli seisuga);

1. august 2004 – suhkru laovarude andmete edastamine Euroopa Komisjonile;

1. november 2004 – üleliigsete laovarude määramine Euroopa Komisjoni Kaubandusmehhanismide korralduskomitees;

1. mai 2005 – üleliigsete laovarude "füüsiline kõrvaldamine";

1. august 2005 – uute Euroopa Liidu liikmesriikide poolt tõendite esitamine Euroopa Komisjonile selle kohta, et üleliigsed laovarud on "füüsiliselt kõrvaldatud";

1. detsember 2005 – trahvi määramine uuele Euroopa Liidu liikmesriigile, kui selle üleliigsed laovarud ei ole "füüsiliselt kõrvaldatud".

Põllumajandusministeerium on korduvalt (viimati 26. septembril 2003) koos Rahandusministeeriumi, Välisministeeriumi, Tolliameti, Statistikaameti ning Veterinaar- ja Toiduameti esindajatega arutanud üleliigsete laovarudega seotud küsimusi, võttes arvesse Euroopa Komisjoni määruste eelnõudes sätestatud.

Põllumajandusministeerium pöördus 8. juulil 2003. a kirjas nr 12.4-1/1040 Rahandusministeeriumi poole palvega esitada ettepanekud vajalike õigusaktide vastuvõtmiseks ja konkreetsete meetmete väljatöötamiseks üleliigsete laovarude maksustamise kohta, et Eesti saaks täita ühinemislepingus sätestatud kohustusi. Rahandusministeerium on kirjas nr V-1/7941 4. augustist 2003. a meie kirjale vastanud, et maksu kehtestamine üleliigsetele laovarudele pole võimalik, sest taoline maks pole kooskõlas maksukorralduse seaduses sätestatud maksu mõiste ega maksustamise põhiprintsiipidega.

Tõsiseid probleeme on nii suhkru kui ka muude põllumajandussaaduste ja -toodete laovarusiid kajastava statistika ning selle kasutamise võimalustega (tulenevalt statistikaseadusest ei avalikustata andmeid ettevõtjate kaupa).

Samal ajal on Eestil kohustus täita liitumislepingu tingimusi ning kui riik vajalikke abinõusid rakendada ei suuda, tuleb üleliigsete laovarude kõrvaldamise kulud katta riigieelarvest. Kui ilmneb, et üksnes suhkru laovarud on tavapärasest suuremad näiteks 20 tuh tonni võrra, siis ulatub Eestile määratav trahvisumma 185 miljoni kroonini. Kolme tuhande tonni "üleliigse" või "kõrvaldamine" maksaks üle 90 miljoni krooni, sama koguse piimapulbri "kõrvaldamine" üle 60 miljoni krooni jne.

Arvestades Eesti senist liberaalset turukorraldust, on ettevõtjad enne liitumist majanduslikult äärmiselt huvitatud odava tooraine importimisest, mis võib ilma piiravaid meetmeid rakendamata tekitada suuri kulutusi riigieelarvele juhul, kui ei suudeta korraldada varude kontrolli ega eraladude omanike maksustamise põhimõtete väljatöötamist ning rakendamist.

Põllumajandusministeerium on seisukohal, et selleks, et tagada ühinemislepingust tulenevate kohustuste täitmine ning vältida trahve, tuleb:

- 1) üleliigsete laovarude tekkimise vältimiseks maksustada põllumajandussaaduste ja –toodete sissevedu vabaks ringluseks enne Eesti ühinemist Euroopa Liiduga;
- 2) luua suhkru üleliigsete laovarude "füüsilise kõrvaldamise" siseriiklik süsteem;
- 3) välja töötada riigi makstud trahvi sissenõudmise kord üleliigsete laovarude omanikult juhuks, kui Eesti peaks trahvi maksma.

Lähtudes Vabariigi Valitsuse seaduse § 65 lõikest 1, on Põllumajandusministeerium seisukohal, et eelnimetatud küsimused kuuluvad maksu- ja tollipoliitika kavandamise ja elluviimise ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamise valdkonda ja on seetõttu Rahandusministeeriumi pädevuses.



Tiit Tammsaar
Põllumajandusminister

EELNÕU

VALITSUSKABINETI NÕUPIDAMISE
OTSUSTUS

Tallinn, Stenbocki maja
2003

oktoober

Üleminekumeetmed põllumajandussaaduste ja –toodete kaubanduses
seoses Eesti ühinemisega Euroopa Liiduga

1. Võtta teadmiseks Põllumajandusministeeriumi esitatud informatsioon üleminekumeetmetest põllumajandussaaduste ja -toodete kaubanduses seoses Eesti ühinemisega Euroopa Liiduga.

2. Rahandusministeeriumil välja töötada ettepanekud üleminekumeetmete rakendamiseks põllumajandussaaduste ja –toodete kaubanduses kooskõlas Euroopa Komisjoni määruse eelnõuga, mis on ette valmistatud seoses Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi ühinemisega Euroopa Liiduga, ning esitada need arutamiseks valitsuskabineti 20. novembri 2003. a nõupidamisel.



Tiit Tammsaar
Põllumajandusminister

Seletuskiri informatsiooni juurde üleminekumeetmetest põllumajandussaaduste ja –toodete kaubanduses seoses Eesti ühinemisega Euroopa Liiduga

Põllumajandusministeerium on ette valmistanud informatsiooni üleminekumeetmetest põllumajandussaaduste ja –toodete kaubanduses seoses Euroopa Liidu laienemisega ning valitsuskabineti asjakohase otsustuse eelnõu.

Vältimaks uutes liikmesriikides kaubandust mõjutavate üleliigsete laovarude tekkimist ja nendega spekulatsioonide, on ette valmistatud Euroopa Komisjoni määruse eelnõu, mille eesmärgiks on sätestada üleminekumeetmed uutele liikmesriikidele. Määruse eelnõu on kiidetud heaks 14. oktoobril 2003. a toimunud Euroopa Komisjoni Kaubandusmehhanismide korralduskomitee istungil.

Et tagada ühinemislepingust tulenevate kohustuste täitmine ning vältida trahve, tuleb Eestis:

- 1) üleliigsete laovarude tekkimise vältimiseks maksustada põllumajandussaaduste ja –toodete sissevedu vabaks ringluseks enne Eesti ühinemist Euroopa Liiduga;
- 2) luua suhkru üleliigsete laovarude "füüsilise kõrvaldamise" siseriiklik süsteem;
- 3) välja töötada riigi makstud trahvi sissenõudmise kord üleliigsete laovarude omanikult, juhuks kui Eesti peaks trahvi maksma.

Lähtudes Vabariigi Valitsuse seaduse § 65 lõikest 1, on Põllumajandusministeerium seisukohal, et eelnimetatud küsimused kuuluvad maksu- ja tollipoliitika kavandamise ja elluviimise ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamise valdkonda, mistõttu on nende lahendada Rahandusministeeriumi pädevuses, vaatamata sellele, et reguleeritakse põllumajandussaaduste ja –toodete, sealhulgas suhkru maksustamise ja tolli küsimusi. Analoogselt toimub ka maksustamine alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi aktsiisiga Rahandusministeeriumi ettevalmistatud alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seaduse kohaselt, sõltumata sellest, millise ministeeriumi valitsemisala küsimuste hulka kuulub maksustatav kaup.

Sellest tulenevalt on ka valitsuskabineti otsustuse eelnõus määratud kõnealuse Euroopa Komisjoni määruse rakendamiseks vajalike meetmete ettevalmistajaks ja väljatöötajaks Rahandusministeerium.

Informatsiooni üleminekumeetmetest põllumajandussaaduste ja –toodete kaubanduses seoses Euroopa Liidu laienemisega, otsustuse projekti ja seletuskirja on koostanud Põllumajandusministeeriumi põllumajandussaadusi töötleva tööstuse ja kaubanduse osakonna kaubandusbüroo juhataja Ene Maadvere (6256 122). Juriidilise ekspertiisi

on teinud õigusosakonna juhataja asetäitja Ingrid Raidme (6256 163) ja keeleliselt
toimetanud õigusosakonna peaspetsialist Kristina Nõgols (6256 197).

Tiit Tammsaar
Minister

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Tiit Tammsaar', written in a cursive style.

VÄLJAVÕTE

KOKKUVÕTE

Valitsuskabineti 30. oktoobri 2003. a nõupidamisest

Tallinn, Stenbocki maja

Algus kell 16.00

Vaheaeg kell 18.10-18.25

Lõpp kell 19.15

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Märge tehtud 31.10.2003
Riigikantseleis

Kehtib kuni 29.10.2008

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 3

Osalesid: Juhan Parts, Meelis Atonen, Margus Hanson, Margus Leivo, Toivo Maimets, Kristiina Ojuland, Marko Pomerants, Villu Reiljan, Paul-Erik Rummo, Tiit Tammsaar, Ken-Marti Vaher, Taavi Veskimägi, Jaan Õunapuu, Allar Jõks, Mihkel Oviir, Heiki Loot

Juures viibisid: Mart Siimann, Vello Tafenau, Alo Heinsalu, Kyllike Sillaste-Elling, Ülo Kaasik, Kaido Kama, Raul Malmstein, Andrus Normet, Allar Tankler, Marek Ühtegi, Piret Nahk, Kristi Liiva, Hanna Hinrikus, Keit Kasemets, Jüri Heinla (punktid 1-4), Reet Ringo, Kaja Koort, Andres Oopkaup (punkt 2), Margit Stramberg (punkt 4), Kaido-Allan Lainurm (punkt 4), Kirsti Ruul (punkt 4)

2. Informatsioon üleminekumeetmetest põllumajandussaaduste ja –toodete kaubanduses seoses Eesti ühinemisega Euroopa Liiduga

põllumajandusminister Tiit Tammsaar

Võtta teadmiseks põllumajandusministri informatsioon üleminekumeetmetest põllumajandussaaduste ja -toodete kaubanduses seoses Eesti ühinemisega Euroopa Liiduga.

Põllumajandusministril, rahandusministril ja välisministril töötada tõstatatud probleemid läbi ning esitada vastav ülevaade ja sellest tulenevad ettepanekud arutamiseks valitsuskabineti nõupidamisele käesoleva aasta novembris.

JUURDEPÄÄSUPIIRANG LÖPPENUD

03 mai 2005. a

Alusdokument: Avaliku teabe

seadus § 42 lg 1 ja lg 2

PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUM AK

Märge tehtud "10" detsember
2003. a.

Juurdepääsupiirang kehtib kuni
otsuse vastuvõtmiseni

Alus: Avaliku teabe seadus § 35 lg 2 p 2,

Hr Heiki Loot
Riigikantselei

Meiq. 12. 2003 nr 4.1-1/1872

Materjalide esitamine valitsuskabineti
nõupidamise päevakorda

Lugupeetud riigisekretär

Põllumajandusministeerium palub Teid arvata valitsuskabineti 11. detsembri 2003. a nõupidamise päevakorda "Ülevaade ja ettepanekud üleminekumeetmete rakendamise kohta põllumajandussaaduste ja -toodete kaubanduses seoses Eesti liitumisega Euroopa Liiduga" vastavalt valitsuskabineti 30. oktoobri 2003. a nõupidamisel tehtud otsustuse punktile 2.

Lugupidamisega



Tiit Tammsaar
Minister

Lisad: 1) Ülevaade ja ettepanekud üleminekumeetmete rakendamise kohta põllumajandussaaduste ja -toodete kaubanduses seoses Eesti liitumisega Euroopa Liiduga 6 lehel 1 eks;

2) valitsuskabineti nõupidamise otsustuse eelnõu 2 lehel 1 eks;

3) koopia Rahandusministeeriumi 8. detsembri 2003. a kirjast nr V-1/7941 8 lehel 1 eks;

4) Välisministeeriumi seisukoht 3 lehel 1 eks.

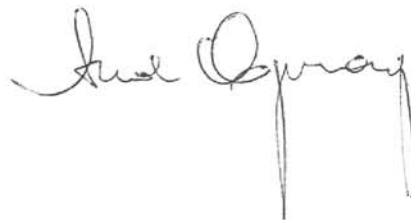
Eelnõu on esitatud ka elektrooniliselt.

Teadmiseks: Rahandusministeerium, Välisministeerium, Justiitsministeerium

Ene Maadvere 6 256 122

Ingrid Raidme 625 6163

Alles 10.12.03



Ülevaade ja ettepanekud
üleminekumeetmete rakendamise kohta põllumajandussaaduste ja –toodete kaubanduses
seoses Eesti liitumisega Euroopa Liiduga

Euroopa Komisjoni määrus nr 1972/2003 10. novembrist 2003 kehtestab üleminekumeetmed põllumajandussaaduste ja –toodete kaubanduses seoses Euroopa Liidu laienemisega ning mille sisu on kokkuvõttes järgmine:

Uute liikmesriikide territooriumil vabas ringluses olevad kaupade varud, mis on suuremad normaalsetest varudest tuleb maksustada. Varud võivad olla tekkinud nii impordi kui ka kohaliku tootmise tulemusena.

Kaupade nimekiri on kehtestatud iga liituva riigi jaoks eraldi. Maksu tase, mis normaalsest suurematele varudele rakendub, on võrdne 1. mail 2004 kehtiva impordimaksu määraga. Kogutud maks laekub uue liikmesriigi eelarvesse.

Üleliigsete laovarude suuruse peavad uued liikmesriigid teatama Komisjonile hiljemalt 31. juuliks 2004.

Määrus kehtib kuni 30. aprillini 2007.

Üleminekumeetmete rahalise ulatuse osalisel hindamisel saab aluseks võtta, et viimastel kuudel on suhkru import oluliselt kasvanud: käesoleva aasta septembris imporditi Eestisse 10,5 tuh. tonni suhkrut, oktoobris 11,2 tuh. tonni, mis on ca 2 korda enam kui tavaliselt. Kui suhkru import samas tempos jätkub võib juhtuda, et Eestisse on liitumishetkeks imporditud ca 30 tuh. tonni suhkrut rohkem kui eelmistel aastatel. Sellisele kogusele määratav maks moodustaks ca 270 miljonit krooni. Võid on imporditud ka III kvartalis 2,7 tuh. tonni, mis on 3,3 korda enam kui möödunud aasta III kvartalis. Piimapulbrit imporditi III kvartalis 958 tonni (3,2 korda enam kui 2002. aasta III kvartalis), lõssipulbrit imporditi 1,8 tuh. tonni (kasv 1,7 korda). Kui liitumishetkel osutuvad või laovarud 3 tuh. tonni võrra suuremaks normaalsetest moodustab sellele rakenduv maks 90 miljonit krooni, 3 tuhat tonni "üleliigset" lõssipulbrit läheks maksma ca 60 miljoni krooni, 3 tuhat tonni piimapulbrit 75 miljonit krooni. Ainuüksi suhkru ja piimatoodete üleliigsetele varudele (juhul kui nende tegelik normaalsest suurem varu oleks ülaltoodud kogustes) rakenduv maks ulatub 495 miljoni kroonini.

Valitsuskabineti 30. oktoobri 2003. a nõupidamisel otsustatu tulemusena toimus 12. novembril 2003. a Põllumajandusministeeriumis Rahandusministeeriumi ja Välisministeeriumi ametnikega nõupidamine, kus töötati läbi valitsuskabinetis tõstatatud probleemid ning arutati võimalikke ettepanekuid Euroopa Komisjoni määruse 1972/2003 rakendamise osas. 8. detsembril 2003. a käsitleti sama teematikat Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadi poolt korraldatud nõupidamisel.

Nõupidamistel kaaluti üleliigsete laovarude tekkimist **ennetavate reaalsete meetmetena** järgmiste võimaluste rakendamist:

1. Kaubanduspiirangute rakendamine importimisel (tollimaksud, kvoodid);
2. Tagatisraha rakendamine importimisel;

3. Aktsiis Eestis mittetoodetavatele toodetele (riis, tulevikus – vastava Euroopa Liidu õigusakti kehtestamisel ka suhkur).

Kaubanduspiirangute rakendamise osas on Välisministeeriumi seisukoht järgmine:

Kaubanduspiirangute rakendamine on suhteliselt komplitseeritud Eesti rahvusvaheliste kohustuste tõttu, kuid poliitilise tahte olemasolul võimalik. Arvestades praegust ajalist seisu, mil Eesti liitumiseni Euroopa Liiduga jääb neli ja pool kuud on võimalik rakendada MFN-tollitariife ja eritollitariifi, kvootide ja tariifikvootide rakendamise teeb keeruliseks vastava siseriikliku haldamismehhanismi puudumine.

Meetmete rakendamine on võimalik üksnes kahepoolsete kaubanduslepingute (vabakaubanduslepingud, kaasa arvatud Euroopa Liiduga sõlmitud Euroopa Leping) alusel. Meetmete kehtestamisel viitaks Välisministeerium “suurenenud impordist Eesti turul tekkinud tõsisele segadusele”, milline võimalus (artikkel) sisaldub kõigis Eesti vabakaubanduslepingutes.

Kuna Eestil puudub operatiivne võimalus rakendada meetmeid korraga kõikide kaubanduspartnerite suhtes (MFN-baasil), vaid vastavalt kahepoolsetele lepingutele, siis saab kirjeldatud meetmete rakendamist kaaluda üksnes väga piiratud arvu (max. 3) toodete suhtes. Vastasel korral võib meetmete rakendamine päädida kaubandussõjaga.

Võimalik on meetmeid rakendada ka kõigi kaubanduspartnerite suhtes (MFN-baasil), kuid see nõuab muudatuste tegemist Eesti seadustesse, mis on pikaajaline protsess ja mida seetõttu võib pidada ebaotstarbekaks.

MFN-tollitariife on võimalik rakendada toodetele, mille:

- a) kohta on Eestil olemas MFN-tollitariif;
- b) import Eestisse on vähemalt viimase kvartali jooksul, soovitavalt viimase poolaasta jooksul, kasvanud.

Välisministeeriumi arvates on ülaltoodud lahendused ka õiguslikult korrektsed.

Eritollitariife peame võimalikuks rakendada toodetele, mille:

- a) kohta Eestil ei ole MFN-tollitariifi (Eritollitariifi määr on kahekordne enamsoodustusrežiimi tollitariifi määr, kuid mitte väiksem kui 10 protsenti kauba tolliväärtusest)
- b) import Eestisse on vähemalt viimase kvartali jooksul, soovitavalt viimase poolaasta jooksul, kasvanud.

Välisministeerium leiab, et sel puhul on tegemist siseriikliku seadusega ja kahepoolsete kaubanduslepingutega kooskõlas oleva rakendusega. Samas kätkeb rakendus vastuolu WTO lepingutega (WTO-ga liitumisel fikseeritud tollilagede määradega) sellest tingituna

võib riik, kelle suhtes meetmed rakendatakse esitada Eesti suhtes kaebuse WTO-sse või kehtestada ilma pikemalt kaalumata proportsionaalsed vastumeetmed.

Eritollitariifide kehtestamist tuleb võimalikuks pidada üksnes suhkruiimpordi suhtes. Ilmselt Euroopa Liit (kust imporditakse Eestisse üle 90% Eestis tarbitavast suhkrust) ei kaeba Eestit WTO'sse, kuid on võimalik, et Euroopa Liit rakendab meie suhtes omapoolseid kaubandussanktsioone.

Tollitariifide kasutamise positiivse küljena võib välja tuua nende võimaliku rakendamise kiiruse, kuna vabakaubanduslepingute alusel saab vastava otsuse valitsuse tasemel teha mõne nädalaga.

Negatiivsed küljed on järgmised:

- 1) võimalikud vastumeetmed meie kaubanduspartnerite poolt. Ebatõenäoline on WTO dispuudi alustamine mõne meie kaubanduspartneri poolt, kuid arvestada tuleb võimalusega, et mõne Eesti tootegrupi eksport satub piirangute alla;
- 2) hinnatõus siseturul meetme alla sattunud kaubagrupi osas juba enne Euroopa Liiduga liitumist;
- 3) eritollitariifide puhul, mille rakendamise vastavus meie rahvusvaheliste kohustustega on vähemalt vaieldav, on võimalik, et mõni Eesti importöör pöördub pärast meetmete rakendamist kohtusse ning kohtulahendi kohaselt kohustatakse valitsust kogutud tollimaksud tagasi maksma.

Väga raske on hinnata tollitariifidest riigieelarvesse laekuva tulu mahtu. Eelkõige oleks meede impordi piirava iseloomuga (ehk siis vähendaks Eestisse kogunevat laovarude suurus), mistõttu suuri eelarvelaekumisi ennustada ei ole võimalik.

Tagatisraha rakendamist peeti kõigi nõupidamisel osalenud ministeeriumide poolt liiga keeruliseks ja selle ettepaneku edasisest käsitlusest loobuti.

Põllumajandusministeeriumi arvates oleks suhkrul puhul vajalik rakendada aktsiisi, kuna see võimaldaks suhkrul hinda juba enne Eesti Euroopa Liiduga liitumist tõsta ning seetõttu väheneksid võimalused üleliigsete laovarude tekkeks nii impordi vähenemise kui ka juba soetatud varude tarbimise kaudu. 27. novembril 2003. a kiideti Brüsselis heaks Euroopa Komisjoni määrus, mis jõustus 28. novembril, ja millega lõpetati subsidiumide maksmise uutesse liikmesriikidesse eksporditavale suhkrule. See vähendab kindlasti odava suhkrul impordi Euroopa Liidust. Samal ajal puuduvad piirangud nn kolmandatest riikidest imporditud suhkrule.

Rahandusministeerium ei pidanud aktsiisi rakendamist otstarbekaks, tuues põhjendusena, et maksu rakendusperiood oleks suhteliselt lühiajaline (seaduse jõustumisest kuni liitumiseni ehk eeldatavalt märtsist maini).

Pärast 1. maid 2004. a peab Eesti Euroopa Komisjoni määruse 1972/2003 kohaselt:

- 1) teatama hiljemalt 31. juuliks 2004. a Euroopa Komisjonile üleliigsete laovarude suuruse;
- 2) kindlaks tegema konkreetsed laovarud;
- 3) määrama trahvi (koormise) üleliigsete laovarude eest, mille kogub liikmesriigi pädev asutus ja mis laekub riigieelarvesse;
- 4) teostama erikonfiskeerimise (juhul kui kauba- või laoomanikku ei leita);
- 5) juhul, kui Euroopa Liidus võetakse vastu suhkru üleliigseid laoarusid käsitlev õigusakt, on võimalik, et Eestil on kohustus likvideerida üleliigne suhkur (ekspord ilma eksporditoetuseta kolmandatesse riikidesse või ümbertöötlemine biokütuseks, pärmiks, alkoholiks vmt).

1. maist 2004 on Euroopa Komisjoni määrus 1972/2003 otsekohalduv. Selle rakendamiseks saab Eesti vastava õigusakti alusel kohustada ettevõtjaid edastama andmeid seisuga 1. mai 2004. a määruses loetletud kaupade laovarude kohta. Siinkohal on Põllumajandusministeeriumil ettepanek lülitada 2004. aasta riiklike statistiliste vaatluste loetellu põllumajandussaaduste ja –toodete laovarude suurus, mille osas on Eestil Euroopa Komisjonile teavitamise kohustus, et teha kindlaks nende kaupade laovarude suurus Eestis makrotasandil. Tegime selle ettepaneku ka Statistikaametile, kes teatas meile, et: “Vastavalt riikliku statistika seaduse (RT I 1997, 51, 822; 2000, 47, 289; 2002, 63, 387) § 8 lõikele 3 ei tohi riikliku statistilise vaatlusega kogutud andmeid kasutada kontrolli, maksustamise ega ühelgi teisel mittestatistilisel otstarbel. Kuna Põllumajandusministeeriumil ei ole võimalik kasutada Statistikaameti andmeid põllumajandussaaduste ja –toodete laovarude suuruse kohta, seetõttu Statistikaamet ei kogu neid.”.

Kuna meetmete rakendamiseks on vaja teha kindlaks käitleja valduses olevate laovarude suurus, peab muutma maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadust, milles nähakse ette toidu käitlejatele kohustus pidada arvestust ja esitada andmed laovarude suuruse kohta Põllumajandusministeeriumile. Vaatamata sellele peame vajalikuks, et neid andmeid kogutaks ka statistiliste vaatluste käigus, et tagada andmete võrreldavus.

Samuti võiks kaaluda riikliku statistika seaduse muutmist nii, et kogutud andmeid oleks võimalik edastada kasutamiseks konfidentsiaalsetena ka teistele riigiasutustest statistiliste vaatluste korraldajatele juhul, kui see on vajalik talle seadusega pandud ülesannete täitmiseks (riikliku statistika seaduse muutmise seaduse eelnõu on koos seletuskirjaga esitatud arutamiseks samal valitsuskabineti nõupidamisel). Kaaluda võib ka riigi tehtavate majandusanalüüside käsitlemist teadusuuringutena. Selle lahenduse positiivseks küljeks on asjaolu, et ettevõtjale ei pea panema kohustust lisaks riikliku statistika jaoks andmete esitamisele andmete esitamist laovarude kohta. Laovaru suurus on sellisel juhul võimalik kindlaks teha riigil juba olemasolevate andmete alusel.

Rahandusministeerium on teinud kõnealuse määruse rakendamiseks oma 8. detsembri 2003. a kirjas nr V-1/7941 ettepaneku sätestada maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduses normaalsete laojääkide ületamise keeld. Normaalsete laojääkide ületamist käsitletakse selle ettepaneku puhul väärtelise ja olulise ületamise puhul

kuriteona. Karistusena nähakse ette vastavalt rahatrahv väärteo puhul, kuriteo puhul rahaline karistus, vangistus ja eseme konfiskeerimine. Kohtuvälise menetleja funktsioonid on väärteo puhul pandud Veterinaar- ja Toiduametile.

Põllumajandusministeerium on seisukohal, et Veterinaar- ja Toiduameti peamine ülesanne on veterinaaria ja toidu valdkonnas eelkõige toidu ohutuse üle riikliku järelevalve teostamine.

Tuleks arvestada ka asjaolu, et üleminekumeetmete rakendamise eesmärk on kõnealuse Euroopa Liidu määruse kohaselt võrdsete konkurentsitingimuste tagamine Euroopa Liidu ühisturul pärast Euroopa Liidu laienemist. Üleliigsete laovarude omamist käsitletakse ühinemislepingu projektis riigiabi eksisteeriva abisüsteemina Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 88 lõike 1 tähenduses. Kuna sellise riigiabi andmist ei peeta ühisturuga kokkusobivaks, siis on Euroopa Komisjon otsustanud ja vastu võtnud asjakohase määruse, milles ettenähtud abinõud peavad tagama kõigile ühenduse ettevõtjatele võrdsed konkurentsitingimused.

Seetõttu ei saa pidada õigeks ega otstarbekaks anda Veterinaar- ja Toiduametile pädevust konkurentsi kaitse ja turukorralduslike meetmete rakendamise osas, arvestades, et konkurentsijärelevalve on konkurentsiseaduse kohaselt Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas oleva Konkurentsiameti pädevuses ning riigiabi osas nii Konkurentsiameti kui Rahandusministeeriumi pädevuses.

Põllumajandusministeerium leiab, et taolise väärteo ja kuriteo koosseisu kehtestamine ning süütegude eest karistamine enne Euroopa Liiduga liitumist siiski võib teataval määral täita eesmärki ja takistada üleliigsete laovarude tekkimist.

Kui aga kogutud andmete alusel tehakse kindlaks, et 1. mail 2004. a on Eesti territooriumil vabas ringluses põllumajandussaadusi ja -tooteid koguses, mis ületab lubatud laovarusi, siis on võimalik süütegude eest karistamist jätkata.

Siinkohal tuleb aga arvestada, et Euroopa Liidu määrus näeb ette, et üleliigse laovaru valdaja peab tasuma üleliigse laovaru suurusele vastava summa, mille suurus määratakse kehtiva impordimaksu alusel. On selge, et süüteo eest tasumisele kuuluv rahatrahv või rahaline karistus ei vasta sellele nõudele. Ka ei nähtu määrusest üleliigsete laovarude kõrvaldamise kohustust, välja arvatud suhkru puhul, seetõttu ei ole põhjust eeldada ka sellise varu omamise eest määratava maksu karistuslikku iseloomu.

Seega peab pärast 1. maid üleliigsete laovarude puhul rakendama muid meetmeid, milleks meie arvates on:

- 1) trahv, millist institutsiooni Eesti õigussüsteemis riigi poolt kehtestatud nõuete täitmata jätmise korral meile teadaolevalt ei ole seni rakendatud, kuid mille rakendamise vajalikkus tuleneb ka teistest Põllumajandusministeeriumi valitsemisala valdkondades olevaid küsimusi käsitlevatest Euroopa Liidu õigusaktidest, mistõttu oleme selle rakendamise õiguslikes, aga ka eelarveliste ja maksupoliitika, aspektides pöördunud selliste Euroopa Liidu õigusaktide ülevõtmise küsimustega nii Justiitsministeeriumi kui

Rahandusministeeriumi poole alates 2000. aastast (viimati selle aasta 26. novembril kirjaga 4.2-3/7220-1 ja 2. detsembril kirjaga 4.2-3/1812);

2) maks laovarude ületamise eest.

Ülaltoodud ettepanekute rakendamiseks tuleb anda õiguslik alus seaduses, määrates ära ka pädeva asutuse, kellel on juba olemas konkurentsi kaitse või maksude kogumise alal kogemused ja vajalike oskuste ning teadmistega järelevalveametnikud. Põllumajandusministeerium on seisukohal, et maksu koguvaks pädevaks asutuseks Eestis on Maksuamet, kellel on kogemus (Tolliametiga ühinenult) maksude määramisel ja kogumisel, samuti ettevõtjate majandustegevuse kontrollimisel kohapeal raamatupidamis- ja muude dokumentide alusel.



Tiit Tammsaar
Põllumajandusminister

VALITSUSKABINETI NÕUPIDAMISE
OTSUSTUS

Tallinn, Stenbocki maja

detsember 2003

Ülevaade ja ettepanekud üleminekumeetmete rakendamise kohta põllumajandussaaduste ja –toodete kaubanduses seoses Eesti liitumisega Euroopa Liiduga

1. Võtta teadmiseks Põllumajandusministeeriumi esitatud ülevaade ja nõustuda ettepanekutega üleminekumeetmete rakendamise kohta põllumajandussaaduste ja –toodete kaubanduses seoses Eesti liitumisega Euroopa Liiduga.
2. Rahandusministeeriumil esitada Vabariigi Valitsusele määruse eelnõu, millega lülitatakse 2004. aasta riiklike statistiliste vaatluste loetellu andmete kogumine nende põllumajandussaaduste ja –toodete laovarude suuruse kohta, mille osas on Eestil vastavalt Euroopa Komisjoni määrusele 1972/2003 teavitamise kohustus.
3. Rahandusministeeriumil ja Sotsiaalministeeriumil tagada oma valitsemisalas kogutud laovarude suuruse määramiseks vajalike andmete edastamine Põllumajandusministeeriumile. Põllumajandusministeeriumil analüüsida nende ja enda valitsemisalas kogutud asjakohaste andmete piisavust üleliigsete laovarude, mis seisuga 1. mai 2004. a on Eesti territooriumil vabas ringluses, suuruse kindlakstegemiseks.
4. Põllumajandusministeeriumil valmistada ette õigusakti eelnõu, mis on vajalik ettevõtjatele arvestuse pidamiseks ja laovarude suuruse kohta andmete esitamiseks.
5. Justiitsministeeriumil analüüsida koostöös Rahandusministeeriumiga Rahandusministeeriumi esitatud karistusseadustiku muutmise ettepanekut ja anda selle kohta arvamus.
6. Rahandusministeeriumil koostöös Välisministeeriumiga ja Põllumajandusministeeriumiga välja töötada õigusakti eelnõu üleliigsete laovarude valdmise eest määratava rahalise tasu, mis tagaks üleliigsete laovarude

maksustamise 1. mail 2004 kehtiva impordimaksu määraga ning tagada saadud summade laekumine riigieelarvesse.

7. Välisministeeriumi töötada välja õigusakti eelnõu kaubanduspiirangute rakendamiseks.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Tiit Tammsaar', with a large, stylized initial 'T'.

Tiit Tammsaar
Põllumajandusminister

VÄLJAVÕTE

KOKKUVÕTE

Valitsuskabineti 11. detsembri 2003. a nõupidamisest

Tallinn, Stenbocki maja
Algus kell 11.15, lõpp kell 13.00

**ASUTUSESISESEKS
KASUTAMISEKS**

Märge tehtud 12.12.2003
Riigikantseleis

Kehtib kuni 11.12.2008

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 3

Osalesid: Juhan Parts, Meelis Atonen, Margus Hanson, Margus Leivo, Toivo Maimets, Kristiina Ojuland, Urmas Paet, Marko Pomerants, Villu Reiljan, Paul-Eerik Rummo, Tiit Tammsaar, Ken-Marti Vaher, Taavi Veskimägi, Jaan Õunapuu, Allar Jõks, Jüri Kõrge (riigikontrolöri ülesannetes), Heiki Loot

Juures viibisid: Alo Heinsalu, Allar Tankler, Andrus Normet, Ülo Kaasik, Kaido Kama, Marek Ühtegi, Piret Nahk, Kristi Liiva, Hanna Hinrikus, Raul Malmstein, Henrik Hololei (punktid 1-12), Aivar Rahno, Kaja Koort, Andres Tropp (punkt 11)

11. Ülevaade ja ettepanekud üleminekumeetmete rakendamise kohta põllumajandussaaduste ja –toodete kaubanduses seoses Eesti liitumisega Euroopa Liiduga

põllumajandusminister Tiit Tammsaar

Võtta teadmiseks põllumajandusministri ülevaade üleminekumeetmete rakendamise vajaduse ja võimaluste kohta põllumajandussaaduste ja –toodete kaubanduses seoses Eesti liitumisega Euroopa Liiduga.

Pidada põhimõtteliselt vajalikuks üleminekumeetmete rakendamist.

Põllumajandusministeeriumi, Rahandusministeeriumi, Välisministeeriumi ja Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadi esindajatel töötada ühiselt välja ettepanek konkreetsete meetmete kohta ning esitada see järgmisele valitsuskabineti nõupidamisele.

JUURDEPÄÄSUPIIRANG LÖPPENUD

03 mai 2005 . a

Alusdokument: Avaliku teabe

seadus § 42 lg 1 ja lg 2

PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUM AK

Märge tehtud "10" detsember
2003. a.

Juurdepääsupiirang kehtib kuni
otsuse vastuvõtmiseni

Alus: Avaliku teabe seadus § 35 lg 2 p 2,

Hr Heiki Loot
Riigikantsleile

Meie 17.12.2003 nr 4.1-1/1932

Materjalide esitamine valitsuskabineti
nõupidamise päevakorda

Lugupeetud riigisekretär

Põllumajandusministeerium esitab vastavalt valitsuskabineti 11. detsembri 2003. a nõupidamise otsustuse punktile 11 valitsuskabineti 18 detsembri 2003. a nõupidamise päevakorda "Ettepanekud üleminekumeetmete rakendamise kohta põllumajandussaaduste ja -toodete kaubanduses seoses Eesti liitumisega Euroopa Liiduga."

Lugupidamisega

Tiit Tammsaar
Minister



Lisad: 1) Ettepanekud üleminekumeetmete rakendamise kohta põllumajandussaaduste ja -toodete kaubanduses seoses Eesti liitumisega Euroopa Liiduga 3 lehel 1 eks;

2) valitsuskabineti nõupidamise otsustuse eelnõu 1 lehel 1 eks;

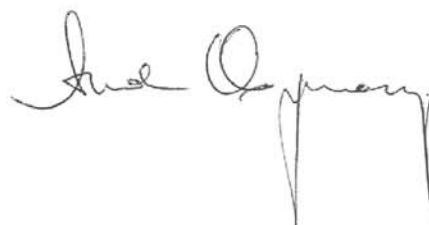
3) maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse muutmise seaduse eelnõu, karistusseadustiku muutmise seaduse eelnõu ja põllumajandusministri määruse eelnõu kavandid 9 lehel 1 eks;

Eelnõu on esitatud ka elektrooniliselt.

Ene Maadvere 6 256 122



Raudme
17.12.03



Ettepanekud
üleminekumeetmete rakendamise kohta põllumajandussaaduste ja- toodete
kaubanduses seoses Eesti liitumisega Euroopa Liiduga

Põllumajandusministeeriumi, Rahandusministeeriumi, Välisministeeriumi ja Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadi esindajad on pärast 11. detsembri valitsuskabineti nõupidamist täiendavalt arutanud võimalikke meetmeid Euroopa Komisjoni määruse 1972/2003 rakendamiseks ning toimunud arutelude tulemusena on ettepanek kaaluda järgmiste konkreetsete meetmete rakendamist:

- 1) Rahandusministeerium on teinud ettepaneku sätestada maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduses keeld normaalsest suuremate laovarude hoidmiseks ning viia sisse muudatused ka karistusseadustikku (kavandid lisas 1). Normaalse laojääkide ületamist käsitletakse selle ettepaneku puhul väärteona ja olulise ületamise puhul kuriteona. Karistusena nähakse ette vastavalt rahatrahv väärteo puhul, kuriteo puhul rahaline karistus või vangistus ning eseme konfiskeerimise õigus. Järelevalve ja kohtuvälise menetleja funktsioonid on pandud Maksu- ja Tolliametile ja Veterinaar- ja Toiduametile.

Põllumajandusministeerium on järelevalveasutuse ja kohtuvälise menetleja määramise suhtes seisukohal, et Veterinaar- ja Toiduameti peamine ülesanne on veterinaaria ja toidu valdkonnas eelkõige toidu ohutuse üle riikliku järelevalve teostamine.

Tuleks arvestada ka asjaolu, et üleminekumeetmete rakendamise eesmärk on kõnealuse Euroopa Liidu määruse kohaselt võrdsete konkurentsitingimuste tagamine Euroopa Liidu ühisturul pärast Euroopa Liidu laienemist. Üleliigsete laovarude omamist käsitletakse ühinemislepingu projektis riigiabi eksisteeriva abisüsteemina Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 88 lõike 1 tähenduses. Kuna sellise riigiabi andmist ei peeta ühisturuga kokkusobivaks, siis on Euroopa Komisjon otsustanud ja vastu võtnud asjakohase määruse, milles ettenähtud abinõud peavad tagama kõigile ühenduse ettevõtjatele võrdsed konkurentsitingimused.

Seetõttu ei saa Põllumajandusministeeriumi hinnangul pidada õigeks ega otstarbekaks anda Veterinaar- ja Toiduametile pädevust konkurentsi kaitse ja turukorralduslike meetmete rakendamise osas, arvestades, et konkurentsijärelevalve on konkurentsiseaduse kohaselt Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas oleva Konkurentsiameti pädevuses ning riigiabi osas nii Konkurentsiameti kui Rahandusministeeriumi pädevuses.

- 2) Põllumajandusministeeriumi ettepanekul on samasse maaelu- ja põllumajandusturu korraldamise seaduse muutmise seaduse eelnõusse lisatud ettepanek sätestada samas ka toidu käitleja kohustus deklareerida oma valduses olevad põllumajandussaaduste ja -toodete kogused, et saada informatsiooni käitlejate laovarude suuruse kohta.

Põllumajandusministeeriumil on välja töötatud põllumajandusministri määruse eelnõu kavand (lisa 2), millega sätestatakse põllumajandussaaduste ja –toodete laovarude deklareerimise ja nende kohta informatsiooni esitamise kord.

- 3) Põllumajandusministeerium peab vajalikuks, et andmeid laovarude suuruse kohta kogutaks ka statistiliste vaatluste käigus, et tagada käitlejate poolt Põllumajandusministeeriumile deklareeritud andmete võrreldavus.

Selleks tuleks aga muuta riikliku statistika seadust (§ 9 lõiget 2) nii, et kogutud andmeid oleks võimalik edastada kasutamiseks konfidentsiaalsetena ka teistele riigiasutustest statistiliste vaatluste korraldajatele kui Statistikaametile ja Eesti Pangale juhul, kui see on vajalik neile seadusega pandud ülesannete täitmiseks. Riikliku statistika seaduse muutmise seaduse eelnõu on koos seletuskirjaga esitatud arutamiseks samal valitsuskabineti nõupidamisel päevakorrapunktina 1. Kaaluda võib ka riigi tehtavate majandusanalüüside käsitlemist teadusuuringutena (samuti riikliku statistika seaduse § 9 lg 2). Viimasel juhul ei ole seaduse muutmine otseselt vajalik. Meie hinnangul piisaks asjaomaste ministeeriumide ja Statistikaameti vahelisest põhimõttelisest kokkuleppes.

Mõlema lahenduse positiivseks küljeks on asjaolu, et ettevõtjale ei pea panema kohustust lisaks riikliku statistika jaoks andmete esitamisele andmete esitamist laovarude kohta. Laovaru suurus on sellisel juhul võimalik kindlaks teha riigil juba olemasolevate andmete alusel.

- 4) Põllumajandusministeerium leiab, et Rahandusministeeriumi pakutud väärteo ja kuriteo koosseisu kehtestamine ning süütegude eest karistamine enne Euroopa Liiduga liitumist võib teataval määral täita eesmärki ja takistada üleliigsete laovarude tekkimist. Suure tõenäosusega aga võib siiski juhtuda, et normaalsete laovarude ületamise keeld ei täida eesmärki ja liitumishetkel on Eesti territooriumil vabas ringluses põllumajandussaadusi ja –tooteid koguses, mis ületavad lubatud laovarusid. Sellisel juhul tuleb vastavalt Euroopa Komisjoni määrusele rakendada koormist (trahvi), mille summa määratakse kehtiva impordimaksu alusel. Süüteo eest tasumisele kuuluv rahatrahv või rahaline karistus ei vasta sellele nõudele ning määruse vastav säte jääb Eestis nõuetekohaselt rakendamata. Samuti jääb ilmselt riigieelarvesse laekumata suur osa Eesti riigile üleliigsete laovarude eest määratava trahvi katmiseks vajalikest summadest.

Põllumajandusministeerium peab olukorra lahendamiseks vajalikuks järgmistest meetmetest ühe rakendamist:

- trahv, millist institutsiooni Eesti õigussüsteemis riigi poolt kehtestatud nõuete täitmata jätmise korral meile teadaolevalt ei ole seni rakendatud, kuid mille rakendamise vajalikkus tuleneb ka teistest Põllumajandusministeeriumi valitsemisala valdkondades olevaid küsimusi käsitlevatest Euroopa Liidu õigusaktidest, mistõttu oleme selle rakendamise õiguslikes, aga ka eelarveliste ja maksupoliitika, aspektides pöördunud selliste Euroopa Liidu õigusaktide ülevõtmise küsimustega nii Justiitsministeeriumi kui Rahandusministeeriumi poole alates 2000. aastast

(viimati selle aasta 26. novembril kirjaga 4.2-3/7220-1 ja 2. detsembril kirjaga 4.2-3/1812). Trahvi avalik-õiguslikes suhetes rakendamiseks on vajalik teha õiguspoliitiline otsus;

- maks laovarude ületamise eest.

Eeltoodud põhjustel peame vajalikuks ka Justiitsministeeriumi kaasamist, samuti kuna karistusseaduste muutmise seaduste eelnõud esitab Vabariigi Valitsusele justiitsminister, tehes seda vajaduse korral koos eelnõu väljatöötamise ettepaneku ja kavandi esitanud ministriga.

5) Kaubanduspiirangute rakendamise osas oli Välisministeeriumi ettepanek piirduda maksimaalselt 3 kõige kriitilisema tootegrupiga. Põllumajandusministeeriumi arvates oleks otstarbekas kaaluda kaubanduspiirangute rakendamist järgmiste toodete osas:

- suhkur - import on kasvanud 2003. aasta viimase 3 kuuga (august, september, oktoober võrreldes 2002. aasta sama perioodiga 1,8 korda. Ekspordisubsiidiumide maksmise lõpetamine Euroopa Liidust eksporditavale suhkrule alates 28. novembrist 2003 võib vähendada odava suhkru importi Euroopa Liidust, kuid ei takista odavat importi teistest riikidest;
- või - import on kasvanud viimase 3 kuuga võrreldes 2002. aasta sama perioodiga 2,2 korda (1,7 tuh. tonni võrra);
- sealih - import on kasvanud viimase 3 kuuga 15 %, sealjuures oli kasv septembris 35%, oktoobris 44 %. On oht, et Poola alustab taas odava sealih pakkumist.

Esialgse analüüsi käigus on Välisministeerium siiski leidnud, et kaubanduspiirangute rakendamine ei pruugi anda positiivseid tulemusi, vaid võib pigem tekitada probleeme kaubavahetuses ning leiab, et enne meetmete rakendamist on igal juhul vaja konsulteerida Euroopa Komisjoniga.

Tiit Tammsaar
Põllumajandusminister



VALITSUSKABINETI NÕUPIDAMISE
OTSUSTUS

Tallinn, Stenbocki maja

detsember 2003

Ülevaade ja ettepanekud üleminekumeetmete rakendamise kohta
põllumajandussaaduste ja –toodete kaubanduses seoses Eesti liitumisega Euroopa
Liiduga

1. Nõustuda Rahandusministeeriumi ettepanekutega muudatuste sisseviimiseks maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadusesse, millega sätestatakse keeld hoida oma valduses Euroopa Liiduga liitumise hetkel suuremaid laovaruseid kui normaalsed ülekandevahendid ja sätestatakse kuriteo koosseis ja karistus.
2. Nõustuda Põllumajandusministeeriumi ettepanekuga kehtestada põllumajandusministri määrusega põllumajandussaaduste ja –toodete laovarude deklareerimise ja muu informatsiooni esitamise kord maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadusest tuleneva volitusnormi alusel.
3. Rahandusministeeriumil esitada Vabariigi Valitsusele määruse eelnõu, millega lülitatakse 2004. aasta riiklike statistiliste vaatluste loetellu andmete kogumine nende põllumajandussaaduste ja –toodete laovarude suuruse kohta, mille osas on Eestil vastavalt Euroopa Komisjoni määrusele 1972/2003 teavitamise kohustus.
4. Justiitsministeeriumil analüüsida koostöös Rahandusministeeriumiga Rahandusministeeriumi esitatud karistusseadustiku muutmise ettepanekut ja anda selle kohta arvamused.
5. Rahandusministeeriumil koostöös Justiitsministeeriumiga, Välisministeeriumiga ja Põllumajandusministeeriumiga välja töötada õigusakti eelnõu üleliigsete laovarude valdmise eest määratava rahalise tasu, mis tagaks üleliigsete laovarude maksustamise 1. mail 2004 kehtiva impordimaksu määraga ning tagada saadud summade laekumine riigieelarvesse.
6. Välisministeeriumil töötada välja ja esitada Vabariigi Valitsusele konkreetsed ettepanekud kaubanduspiirangute rakendamiseks suhkru, või ja sealihaga impordile.

Tiit Tammsaar
Minister

VÄLJAVÕTE

KOKKUVÕTE

valitsuskabineti 18. detsembri 2003. a nõupidamisest

Tallinn, Stenbocki maja
Algus kell 16.10, lõpp kell 18.15

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Märge tehtud 19.12.2003
Riigikantseleis

Kehtib kuni 18.12.2008

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 3

Osalesid: Juhan Parts, Meelis Atonen, Margus Hanson, Margus Leivo, Toivo Maimets, Kristiina Ojuland, Urmas Paet, Villu Reiljan, Paul-Eerik Rummo, Tiit Tammsaar, Ken-Marti Vaher, Taavi Veskimägi, Jaan Õunapuu, Aare Reenumägi (õiguskantsleri ülesannetes), Mihkel Oviir, Heiki Loot

Juures viibisid: Alo Heinsalu, Allar Tankler, Toomas Kiho, Ülo Kaasik, Andrus Normet, Kaido Kama, Marek Ühtegi, Henrik Hololei, Piret Nahk, Kristi Liiva, Hanna Hinrikus, Aivar Rahno, Jüri Heinla, Katrin Siider (punktid 1, 2, 3), Kaja Koort

7. Ettepanekud üleminekumeetmete rakendamise kohta põllumajandussaaduste ja -toodete kaubanduses seoses Eesti liitumisega Euroopa Liiduga

põllumajandusminister Tiit Tammsaar

Võtta teadmiseks põllumajandusministri informatsioon põllumajandussaaduste ja -toodete kaubanduses üleminekumeetmete rakendamise kohta seoses Eesti liitumisega Euroopa Liiduga ning teiste ministrite seisukohad antud küsimuses.

Nõustuda:

- Rahandusministeeriumi ettepanekuga muudatuste tegemise kohta "Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduses", et sätestada keeld hoida oma valduses Euroopa Liiduga liitumise hetkel suuremaid laovarusid kui normaalsed ülekandevardud ning kuriteo koosseis ja karistus. Põllumajandusministril esitada vastav seaduseelnõu valitsusele 20. jaanuariks 2004. a;
- Põllumajandusministeeriumi ettepanekuga kehtestada põllumajandusministri määrusega põllumajandussaaduste ja -toodete laovarude deklareerimise ja muu informatsiooni esitamise kord "Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadusest" tuleneva volitusnormi alusel. Põllumajandusministril valmistada vastav määruse eelnõu ette 20. jaanuariks 2004. a, kooskõlastades selle eelnevalt teiste asjaomaste ministritega.

Välisministeeriumil koos Põllumajandusministeeriumiga töötada välja ja esitada 20. jaanuariks 2004. a valitsusele konkreetsed ettepanekud kaubanduspiirangute rakendamiseks suhkrul, või ja sealihaga impordile.



Saabunud Riigikantseleisse
Dl: 01.2004 keil _____
Indeks 16-2/04155
16-2/04620

PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUM

Hr Heiki Loot
Riigikantselei

Meie 20.01.2004 nr 4.1-1/110

Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise
seaduse muutmise seaduse ja karistus-
seadustiku muutmise seaduse eelnõu esitamine

Lugupeetud riigisekretär

Põllumajandusministeerium esitab vastavalt valitsuskabineti 18. detsembri 2003. a nõupidamisel otsustatule Teile Rahandusministeeriumi koostatud maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse muutmise seaduse eelnõu ja karistusseadustiku muutmise seaduse eelnõu, mis on kooskõlastatud Rahandusministeeriumi, Välisministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Justiitsministeeriumiga.

Justiitsministeerium ei kooskõlastanud mõlemaid eelnõusid ning Välisministeerium ei pidanud võimalikuks kooskõlastada karistusseadustiku muutmise seaduse eelnõu. Teised ministeeriumid kooskõlastasid eelnõud märkustega.

Eelnõusid on vastavalt kooskõlastamisel tehtud märkustele ja ettepanekutele ning kooskõlastamisel osalenud ministeeriumide esindajate osavõtul 19. jaanuaril k. a toimunud nõupidamisele Põllumajandusministeeriumis muudetud.

Valitsuskabineti istungil otsustatu kohaselt esitab seekord ka karistusseadustiku muutmise seaduse eelnõu valitsuse istungi päevakorda põllumajandusminister, kuigi Vabariigi Valitsuse relemendi kohaselt esitab karistusseaduste muutmise seaduste eelnõud Vabariigi Valitsusele justiitsminister, tehes seda vajaduse korral koos eelnõu väljatöötamise ettepaneku ja kavandi esitanud ministriga.

Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirja lisas on toodud ka kõnealuse eelnõu seadusena vastuvõtmisel välja töötada kavatsetava põllumajandusministri määruse kavand. Põllumajandusministeeriumi koostatud kavand oli lisatud seaduse eelnõude kooskõlastamise materjalidele, mistõttu võiks selle vastavalt eespool viidatud valitsuskabineti nõupidamisel otsustatule lugeda ettevalmistatuks 20. jaanuariks 2004. a ja kooskõlastatuks teiste asjaomaste ministritega. Kavandist puudub suhkru sektorit käsitlev osa, kuna kavandi koostamise ajal ei olnud veel vastavat Euroopa Liidu õigusakti. Asjakohane määrus võeti Euroopa Liidus vastu 14. jaanuaril k.a (Euroopa Komisjoni 14. jaanuari 2004. a määrus 60/2004 (ELT L 009 15.01.2004, lk 8-12), mis

RM 029322

kehtestab üleminekumeetmed suhkru sektoris seoses Tšehhi Vabariigi, Eesti, Küprose, Läti, Leedu, Ungari, Malta, Poola, Sloveenia ja Slovakkia liitumisega Euroopa Liiduga) ning selle määruse rakendamise ettevalmistamist saab nüüd alustada.

Eelnõude koostamisel ja kooskõlastamisel osalenud ministriumidega jätkub koostöö Euroopa Komisjoni 10. novembri 2003. aasta määruse 1972/2003 (ELT L 293, 11.11.2003, lk 3 - 6) üleminekumeetmete rakendamise kohta põllumajandussaaduste ja -toodete kaubanduses seoses Tšehhi Vabariigi, Eesti, Küprose, Läti, Leedu, Ungari, Malta, Poola, Sloveenia ja Slovakkia liitumisega Euroopa Liiduga ja Euroopa Komisjoni määruse 60/2004 rakendamise ettevalmistamiseks Eestis, sest suure tõenäosusega võib siiski juhtuda, et normaalsete laovarude ületamisel määratavad karistused ei täida eesmärki. Samas peab Eesti tagama kõnealustes määrustes ettenähtud meetmete (üleliigsete laovarude likvideerimine nende ümbertöötlemise teel; üleliigse laovaru eest käitlejalt tasu nõudmine, et Eesti poolt oleks tagatud Euroopa Liidu liikmesriikide käitlejate võrdsed konkurentsitingimused ühisturul) rakendamise.

Lugupidamisega



Tiit Tammsaar
Minister



Ants Noot
Kantsler

Lisad: 1) kirjas märgitud eelnõud koos seletuskirjadega ja rakendusakti kavand 13 lehel 1 eks;

2) portokollmärgitava otsuse eelnõu 1 lehel 1 eks;

3) kooskõlastuskirjad 11 lehel 1 eks.

Eelnõu saadetud elektrooniliselt ka istung@rk.ee.

Ene Maadvere 625 6122
Ingrid Raidme 625 6163

II 011012

VALITSUSKABINETI NÕUPIDAMISE
OTSUSTUS

Tallinn, Stenbocki maja

jaanuar 2004

Üleminekumeetmete rakendamise kohta põllumajandussaaduste ja –toodete
kaubanduses seoses Eesti liitumisega Euroopa Liiduga

1. Nõustuda Põllumajandusministeeriumi poolt esitatud Rahandusministeeriumi ettevalmistatud ning Põllumajandusministeeriumi poolt kooskõlastatult Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Rahandusministeeriumi ja Välisministeeriumi ettepanekutega muudatuste sisseviimiseks maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadusesse ulatuses, millega sätestatakse käitlejatele kohustus deklareerida oma valduses olevate põllumajandussaaduste ja –toodete kogused põllumajandusministri kehtestatud korras (maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse muutmise seaduse eelnõu §-d 1-3 ja 6).

2. Rahandusministeeriumil, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil, Justiitsministeeriumil ja Põllumajandusministeeriumil välja töötada õigusakti eelnõu üleliigsete laovarude valdamise eest määratava eriotstarbelise tasu rakendamiseks, mis tagaks üleliigsete laovarude maksustamise 1. mail 2004. a kehtiva impordimaksu määraga ja saadud summade laekumise riigieelarvesse kooskõlas Euroopa Komisjoni määrusega 1972/2003. Eelnõu kavand esitada 12. veebruari 2004. a valitsuskabineti istungile.

3. Rahandusministeeriumil, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil, Justiitsministeeriumil ja Põllumajandusministeeriumil välja töötada õigusakti eelnõu, mis tagaks suhkru üleliigsete laovarude likvideerimise kooskõlas Euroopa Komisjoni määrusega 60/2004. Eelnõu kavand esitada 12. veebruari 2004. a valitsuskabineti istungile.

4. Välisministeeriumil koostöös Põllumajandusministeeriumiga esitada Vabariigi Valitsusele ettepanek kaubanduspiirangute rakendamiseks põllumajandussaaduste ja –toodete impordile vastavalt vajadusele.

Tiit Tammsaar
Põllumajandusminister



Teie 30.12.2003.a. nr 4.1-2/1987

Meie 14.01.2004.a. nr 3-2-02/51

Põllumajandusministeerium

Eelnõu mittekooskõlastamine

Justiitsministeerium ei pea võimalikuks kooskõlastada maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse (MPKS) muutmise seaduse ja sellega seonduvat karistusseadustiku muutmise seaduse eelnõu, kuna need on vastuolus EV põhiseadusest tuleneva proportsionaalsuse ning omandi puutumatusse põhimõtetega ning Euroopa Komisjoni määruse nr 1972/2003 eesmärkidega.

Põhiseaduse § 32 sätestab igapäevase omandi puutumatus ja selle võrdse kaitse põhimõtte, omaniku nõusolekuta võib omandit võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvitise eest. Viidatud sätete tõlgendamisel tuleb arvestada, et need põhiseaduslikud tagatised ei kehti mitte üksnes formaalse sundvõõrandamise menetsluse suhtes. Nõnda märkis Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium 12. aprilli 1995 lahendis nr III-4/A-1/95, et sundvõõrandamisena on käsitletav ka isikule pandud kohustus müüa talle kuuluv vara. Samuti on sisulise sundvõõrandamisega tegemist siis, kui isik on omandiõiguse ulatusliku piiramise tõttu jäänud faktiliselt ilma oma omandiõiguse teostamise võimalusest. Tõsi, PS § 32 võimaldab kehtestada omandi kasutamisele kitsendusi, ent samas peavad need kitsendused olema PS § 11 kohaselt vajalikud ning ei tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Riiklike meetmete vajalikkust (proportsionaalsust) hinnatakse kolmeastmelise käsitlemise alusel - esmalt tuleb kontrollida meetme sobivust, teiseks vajalikkust ning kolmandaks mõõdukust (RKPJKo otsus nr 3-4-1-1-2, 06.03.2002). Eelnõus ette nähtud karistusnormi kehtestamine võib küll olla sobiv meede, ent kaheldav on selle vajalikkus ning mõõdukus.

Seoses Euroopa Liidu õiguse harmoniseerimisega tekkinud küsimustega edastas Justiitsministeerium 17. detsembril 2003 kirjas nr 3-1-22/14802 Põllumajandusministeeriumile omapoolse seisukoha nn kvoodi ületamise tasu õigusliku iseloomu suhtes. Analoogsed põhjendused on kehtivad ka käesoleval juhul. Kirjas oleme märkinud, et kvoodi ületamise tasu on oma olemuselt kõige lähedasem maksule, seda põhjusel, et teda iseloomustavad elemendid vastavad maksukorralduse seaduse §-s 2 sätestatud maksu mõistele:

- ühekordne rahaline kohustus (määratakse liitumise hetke seisuga fikseeritud laoseisu põhjal);
- karistusliku iseloomu puudumine (määrus 1972/2003 ei keela normaalset laoseisu ületavate põllumajandussaaduste ja -toodete hoidmist ettevõttes);
- regulatiivne eesmärk (maks on suunatud siseturu kaitse ning vaba konkurentsi tagamisele (vt EV põhiseaduse kommentaar, § 113 p 2)).

EL määruse 1972/2003 eesmärgiks on turuanomaaliate kõrvaldamine ning määruse art 4 lg 1 kohaselt peavad uued liikmesriigid (sh Eesti) kehtestama üleliigsetele laovarudele täiendava tasu (ingl k *levy charge*, sks k *Abgabe*). Tasu arvutamisel võetakse aluseks laovarudes oleva kauba hind ning võrreldakse seda Euroopa Liidu tollidele tuginevalt kujunenud hinnaga Euroopa Liidu siseturul. Tasu maksjateks on laovarude hoidjad ning tasu laekub riigieelarvesse (määruse art 4 lg 3), tasu maksmata jätmise korral on aga uuel liikmesriigil õigus rakendada sobivaid sanktsioone (määruse art 7). Seevastu MPKS uus § 109⁴ lõige 1 näeb ette EL määrusest kardinaalselt erineva regulatsiooni - isikul keelatakse liitumise hetkel

Põllumajandusministeerium

nr 5.4.1-2/1987-1

15.01.2004.a.

Justiitsministeerium

Tõnismägi 5A, 15191 TALLINN
Reg nr 70000898
tel +372 620 8100
faks +372 620 8109

e-post: info@just.ee
www.just.ee
a-a 10002028029006
Eesti Ühispank

CC 001377

põllumajandussaaduste ja –toodete normaalseid ülekandevarusid ületava varu hoidmine, ühtlasi on selle nõude rikkumise eest ette nähtud karistus. Siit tulenevad omakorda mitmed täiendavad probleemid: kuna määrus on liikmesriigis vahetult kohalduv (vt EÜ lepingu 249), siis tekibki olukord, kus põllumajandussaaduste ja –toodete üleliigsete varude suhtes kohaldub kaks teineteisest erinevat regulatsiooni, kusjuures Euroopa Komisjoni määruses sätestatu on oluliselt leebem ning proportsionaalsem kui eelnõus kavandatu. Kahjuks ei ole eelnõu väljatöötajad piisaval määral eelnõu seletuskirjas põhjendanud asjaolusid, mis tingisid EL määruses sätestatust karmima regulatsiooni kehtestamise. Tekkinud olukorra lahendamisel on ilmselt kõige proportsionaalsem lahendus välja pakutud määruses 1972/2003 ning mille kohaselt ei ole keelatud normaalset laoseisu ületavate varude hoidmine, ent samas on ette nähtud võimalus sisseostuhinna ning turuhinna vahe kompenseerimiseks vastava maksu abil. Eelnõus välja pakutud lahendus on seega ebaproportsionaalne, kuna ei vasta Eesti Vabariigi põhiseaduse §-st 11 tulenevale proportsionaalsuse nõudele omandi kasutamise õiguse piiramisel.

Kokkuvõte

Justiitsministeerium on seisukohal, et maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadust ning karistusseadustikku muutvate eelnõude regulatsioon ei ole proportsionaalne ning on vastuolus EL määruse 1972/2003 eesmärgiga. Normaalseid ülekandevarusid ületavate põllumajandussaaduste ja –toodete suhtes tasu nõude kehtestamise eesmärk on EL määruse 1972/2003 kohaselt vaba konkurentsi tagamine ning määrus ei keela otsesõnu tavalisest suuremate varude ladustamist. Nendel põhjustel ei näe määrus ka ette isikute karistamise võimalust ning väär on eelnõu seletuskirja kolmandas peatükis esitatud väide, nagu oleks määruses 1972/2003 kehtestatud normaalsete ülekandevarude oma valduses hoidmise keeld. Ainsaks juhtumiks, mil liikmesriik võib karistuse ette näha, on määruse art 7 kohaselt olukord, kui ettevõtja keeldub kvoodi ületamise tasu maksmisest, ent ka sellisel juhul pole liikmesriik kohustatud rakendama üksnes karistuslikke meetmeid.

MPKS § 109⁴ kehtestatud absoluutne keeld hoida Eesti Euroopa Liiduga liitumise hetkel oma valduses normaalseid ülekandevarusid võib endaga kaasa tuua olukorra, kus isikud on sunnitud enne seadusemuudatuse jõustumist soetatud, normaalset ülekandevaru ületava põllumajandussaadused ja –tooted likvideerima (müüma või tasuta võõrandama), see aga on materiaalselt käsitletav sundvõõrandamisena, mille eest on isikul õigus saada kohest ning õiglast hüvitist.

Justiitsministeerium toetab endiselt 17. detsembri 2003 kirjas nr 3-1-22/14802 toodud seisukohta, mille kohaselt on kvoodi ületamise tasu näol tegemist avalik-õigusliku rahalise kohustusega, mis oma olemuselt vastab kõige enam regulatiivse eesmärgiga maksu tunnustele. Seetõttu oleme seisukohal, et normaalseid ülekandevarusid ületava kauba suhtes tuleb kohaldada olemasolevat maksuõiguslikku regulatsiooni, kehtestades normaalset ülekandevaru ületavale kaubale täiendava maksu ning nõudes selle sisse Euroopa Komisjoni määruses 1972/2003, maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduses ning maksukorralduse seaduses sätestatud korras. Selline regulatiivne meede on oma olemuselt paremini vastav määruse 1972/2003 eesmärgile ning sisule kui seda on hetkel eelnõus sätestatu.

Seoses karistusseadustiku muutmise seaduse eelnõuga märgime, et Euroopa Liiduga liitumisega seondult on Justiitsministeeriumis ettevalmistamisel karistusseadustiku muutmise seaduse eelnõu ning liitumisega seondult täiendavalt uute karistusnormide kehtestamine peaks toimuma selle seaduseelnõu raames. Pealegi on vastavalt Vabariigi Valitsuse reglemendi punktile 19¹ vastava eelnõu Vabariigi Valitsusele esitamine justiitsministri pädevuses.

Lõpetuseks teeme mõningad normitehnilised märkused:

- muudetava MPKS avaldamismärke vajab täiendamist;
- lähtuvalt põhimõttest – ühes sättes üks norm, soovitame § 2 lg-s 3 esitatud volitusnormi esitada eraldi lõikes;
- lühendamaks põllumajandusministri määruse pealkirja, soovitame volitusnormi sõnastada järgmiselt:

„(4) Põlumajandusminister kehtestab käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud deklareerimise nõuded, mis peavad sisaldama:


- 1) deklaratsiooni esitamise korra ja sageduse;
- 2) deklareerimisele kuuluvate toodete nomenklatuuri ja informatsiooni ulatuse;
- 3) deklaratsiooni vormi.“;

- paragrahvis 4 on korrektsem kasutada täissihitist ehk sõna „Paragrahvi“ tuleb asendada sõnaga „Paragrahv“;
- karistusseadustiku preambul tuleks sõnastada järgmiselt: „Karistusseadustikku (RT I ...) täiendatakse §-ga 393¹ järgmises sõnastuses.“.

Lugupidamisega



Ken-Marti Vaher
Minister



Priidu Pärna
Kantsler

LL 000500

Anno Aedmaa 6 20 82 04
Tiiu Greenbaum 6 20 82 52
Marju Uljas 6 20 82 21

KOKKUVÕTE

Valitsuskabineti 29. jaanuari 2004. a nõupidamisest

Tallinn, Stenbocki maja
Algus kell 16.05, lõpp kell 17.40

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Märge tehtud 30.01.2004
Riigikantseleis

Kehtib kuni 29.01.2009

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 3

Osalesid: Juhan Parts, Meelis Atonen, Margus Hanson, Margus Leivo, Toivo Maimets, Urmas Paet, Marko Pomerants, Villu Reiljan (p 3), Paul-Eerik Rummo, Tiit Tammsaar, Ken-Marti Vaher, Taavi Veskimägi, Jaan Õunapuu, Mihkel Oviir, Allar Jõks, Heiki Loot

Juures viibisid: Alo Heinsalu, Allar Tankler, Ülo Kaasik, Andreas Kaju, Kaido Kama, Marek Ühtegi, Andrus Normet, Piret Nahk, Hanna Hinrikus, Raul Malmstein, Kalle Kukk, Kaja Koort, Aivar Rahno

2. Ettepanekutest üleminekumeetmete rakendamise kohta põllumajandussaaduste ja -toodete kaubanduses seoses Eesti liitumisega Euroopa Liiduga

põllumajandusminister Tiit Tammsaar

1. Nõustuda põhimõtteliselt Põllumajandusministeeriumi poolt esitatud ettepanekutega muudatuste tegemiseks "Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduses", et sätestada käitlejatele kohustus deklareerida nende valduses olevate põllumajandussaaduste ja -toodete kogused põllumajandusministri kehtestatud korras (valitsuskabineti nõupidamisele esitatud "Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse muutmise seaduse" eelnõu §-d 1-3 ja 6).

2. Põllumajandusministeeriumil koostöös Justiitsministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Rahandusministeeriumiga töötada välja:

- õigusakti eelnõu üleliigsete laovarude valdamise eest määratava eriotstarbelise tasu rakendamiseks, mis tagaks üleliigsete laovarude maksustamise 1. mail 2004. a kehtiva impordimaksu määraga ja saadud summade laekumise riigieelarvesse kooskõlas Euroopa Komisjoni määrusega 1972/2003;

- õigusakti eelnõu, mis tagaks suhkru üleliigsete laovarude likvideerimise kooskõlas Euroopa Komisjoni määrusega 60/2004.

3. Põllumajandusministril esitada ülalnimetatud eelnõud 12. veebruari 2004. a valitsuse istungile.

4. Välisministeeriumil koostöös Põllumajandusministeeriumiga esitada vastavalt vajadusele Vabariigi Valitsusele ettepanek kaubanduspiirangute rakendamiseks põllumajandussaaduste ja -toodete impordile.

16. Põllumajandusministri vastus Riigikontrolli taotlusele
tühistada juurdepääsupiirang valitsuskabineti nõupidamistele
esitatud materjalidele



PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUM

Hr Olav Lüüs
Riigikontroll

Teie 29.04. 2005 nr OSIV-2-7.1/05/640
Meie 04.05. 2005 nr 1.5-3/4611-1

Nõusolek materjalide avalikustamiseks

Lugupeetav härra Lüüs

Põllumajandusministeerium on nõus Riigikontrolli auditi "Eesti riigiasutuste tegevus Euroopa Liiduga liitumise ajaks üleliigsete suhkrugarude tekkimise vältimiseks" kontrolliaruande lisades Teie 29. aprilli 2005. a kirjas nr OSIV-2-7.1/05/640 nimetatud valitsuskabineti nõupidamisele esitatud materjalide avalikustamisega. Üleliigse laovaru tasu seaduse kehtestamisega on kadunud põhjus nende dokumentide üksnes asutusesiseseks kasutamiseks ja seetõttu on võimalik nimetatud dokumentide suhtes kehtestatud juurdepääsupiirang avaliku teabe seaduse § 42 lõike 1 alusel kehtetuks tunnistada. Põllumajandusministeeriumi 10. detsembri 2003. a kirjaga nr 4.1-1/1872 ja 17. detsembri 2003. a kirjaga nr 4.1-1/1932 esitatud materjalide suhtes on seda ka tehtud.

Samas vajab täpsustamist Põllumajandusministeeriumi 22. oktoobri 2003. a kirjaga nr 4.1-1/1585 esitatud materjalide lisa 1 suhtes juurdepääsupiirangu kehtetuks tunnistamise võimalikkus. Põllumajandusministeeriumi hinnangul on lisa 1 puhul tegemist Euroopa Komisjoni määruse eelnõuga, mis Kaubandusmehhanismide Korralduskomitee dokumendina on Euroopa Liidu Nõukogu otsuse 1999/468/EÜ artikli 7 ja selle alusel vastu võetud komiteede töökorra standardeeskirjade artikli 14 punkti 1 kohaselt avalikustatav juhul kui taotluse dokumendi avalikustamiseks on otsustanud Euroopa Komisjon. Lisa 1 avalikustamise võimalikkusest teatame Teile esimesel võimalusel.

Lugupidamisega

Ester Tuiksoo
Minister

Ene Maadvere, ene.maadvere@agri.ee, 625 6122

Lai 39/41
15056 TALLINN

Telefon 625 6101
Faks 625 6200

Reg nr 70000734
E-mail pm@agri.ee

15 - 2024

17. Riigisekretäri vastus Riigikontrolli taotlusele tühistada juurdepääsupiirang valitsuskabineti otsustele



RIIGISEKRETÄR

Hr Olav Lüüs
Peakontrolör

Teie 29.04.2005 nr OSIV-2-7.1/05/641
Meie 04.05.2005 nr 8-5.9/05-03842

Riigikontroll

Lugupeetud härra peakontrolör,

Oma kirjas Te taotlete Riigikantseleilt nõusolekut avalikustada Riigikontrolli auditi "Eesti riigiasutuste tegevus Euroopa Liiduga liitumise ajaks üleliigsete suhkrugarude tekkimise vältimiseks" kontrolliaruande lisades valitsuskabineti 30. oktoobri 2003. a (pp 2), 11. detsembri 2003. a (pp 11), 18. detsembri 2003. a (pp 7) ja 29. jaanuari 2004. a (pp 2) nõupidamiste kokkuvõttesse märgitud otsustused.

Valitsuskabineti nõupidamiste kokkuvõtetele on vastavalt "Riigikantselei dokumentide loetelule" kehtestatud "Avaliku teabe seaduse" § 35 lõike 2 punkti 3 alusel juurdepääsupiirang AK tähtajaga 5 aastat valitsuskabineti nõupidamise toimumise kuupäevast arvates. Samas võib sama seaduse paragrahvi 38 lõike 4 kohaselt asutuse juht otsustada asutuseväliste isikute juurdepääsu võimaldamise asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teabele, kui see ei kahjusta riigi või omavalitsusüksuse huve. Riigikontroll peab vajalikuks ülalnimetatud otsustuste lisamist kontrolliaruandele, mis Riigikantselei arvates toimub riigi huvides ja ei kahjusta neid.

Tulenevalt eeltoodust olen nõus ülalnimetatud valitsuskabineti nõupidamiste kokkuvõtete väljavõtete avalikustamisega nende lisamisega kontrolliaruandele.

Lugupidavalt,

Heiki Loot

Aivar Rahno
6935503, aivar.rahno@riigikantselei.ee

RIIGIKONTROLL

Kuupäev

Reg nr

5.05.05 OSIV-2-7.1/05/641-2

Stenbocki maja
Rahukohtu 3
15161 TALLINN

Tel: 693 5601
Faks: 693 5604
E-kiri: riigikantselei@riigikantselei.ee

Peaministri, praeguste ja endiste ministrite ning riigisekretäri vastused kontrolliaruande eelnõule

Peaminister Andrus Ansipi vastus

Peaminister

Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie 06.05.2005 nr OSIV-2-7.3/05/695
Meie: 18.05.2005 nr 8-5.15/05-04104

Vastus kontrolliaruande eelnõule

Lugupeetud Olav Lüüs ja Ines Metsalu

Täna Riigikontrolli kontrolliaruande nr OSIV-2-5/05/36 "Eesti riigiasutuste tegevus Euroopa Liiduga liitumise ajaks üleliigsete suhkrugarude tekkimise vältimiseks" eelnõu koostamisel tehtud mahuka töö eest. Valitsusasutuste seisukohad kontrolliaruande eelnõus ära toodud järelduste osas edastavad vastutavad ministrid ja riigisekretär.

Valitsusasutuste tegevuste kaardistamine üleliigsete suhkrugarude vältimiseks ning valitud lahenduste korrektsusele hinnangu andmine on oluline ja vajalik. Samas leian, et olemasolevate andmete põhjal on ennatlik teha lõplikke järeldusi valitsusasutuste tegevuse osas üleliigsete suhkrugarude tekkimise vältimiseks. Valitsus jätkab ka pärast Euroopa Komisjoni poolse otsuse selgumist tegevust Eestile määratud üleliigse suhkrugaru ning sellest tuleneva võimaliku tasu vähendamiseks.

Tahan rõhutada, et valitsus ei nõustu eeldatavalt Euroopa Komisjoni poolt Eestile määratava üleliigse suhkrugaru suurusega ning esitab riigi õiguste kaitseks hagi Euroopa Kohtusse. Lõplik koormus eelarvele selgub pärast riigi ja komisjoni vaheliste ning riigi ja ettevõtjate vaheliste kohtuvaidluste lõppu.

Lugupidamisega



Andrus Ansip

Põllumajandusminister Ester Tuiksoo vastus



PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUM

Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

Teie 06.05 2005 nr OSIV-2-7.1/05/698

Meie 24.05 2005 nr 1.5-3/4958-1

Kontrolliaruande eelnõu

Austatud härra Lüüs ja proua Metsalu

Olles tutvunud kontrolliaruande eelnõuga, mis käsitleb Eesti riigiasutuste tegevust Euroopa Liiduga liitumise ajaks üleliigsete suhkrugarude tekkimise vältimiseks, esitab Põllumajandusministeerium oma seisukohad kontrolliaruande eelnõus kajastatu ja tehtud järelduste kohta.

Põllumajandusministeerium on seisukohal, et üleliigsete laovarude tekkimine Euroopa Liiduga liitumise hetkel oli eeskätt tingitud Eesti liberaalsest väliskaubanduspoliitikast, mida rakendati enne Euroopa Liiduga liitumist, ja mille tulemusel oli mõnede toodete puhul hinnaerinevus võrreldes Euroopa Liidu turul müüdavate põllumajandustoodete hindadega väga suur. Ehkki Põllumajandusministeerium esitas Vabariigi Valitsusele kogu taasiseseisvumisperioodi jooksul korduvalt erinevaid ettepanekuid meetmete rakendamiseks, mis tagaksid teiste põllumajandusega tegelevate riikidega sarnase põllumajandustoodete turukorralduse, ei leidnud ministeeriumi ettepanekud Vabariigi Valitsuses toetust. Koos ettepanekutega esitati ka hulgaliselt analüüse meetmete mõju hindamiseks, kuid ka need ei olnud oponentide arvates piisavad ning liberaalse suuna toetajad leidsid näiteks, et "matemaatiliste mudelite võimalusi majandusprobleemide lahendamisel on ülehinnatud ning et majandus kujutab endast tuhandete erinevate eelistustega subjektide kogumit, mistõttu nende käitumist matemaatilistesse mudelitesse vormida on keeruline kui mitte võimatu"¹

Eesti oli oma sooviga saada Euroopa Liidu liikmeks aktsepteerinud Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika põhimõtteid, kuid hoidus ise kuni liitumishetkeni nende rakendamisest. Põllumajandusministeeriumi arvates tõi just see vastuolu kaasa üleliigsete laovarude tekkimise ja üleminekumeetmete rakendamise vajaduse põllumajandustoodete kaubanduses.

¹ Peter Lõhmus, Eesti Kõrgema Kommertsikooli majandusteooria õppetooli kaasprofessor, 24.07.1996

Lai 39/41
15056 TALLINN

Telefon 625 6101
Faks 625 6200

Reg nr 70000734
E-mail pm@agri.ee

RIIGIKONTROLL

Kuupäev 24.05.05 Reg nr OSIV-2-7.1/05/698-2

03253

Euroopa ühenduste ja nende liikmesriikide ning Eesti Vabariigi vaheline assotsieerumisleping (Euroopa leping), ratifitseeriti juba 1995. aastal². Sellest ajast alates oli määratletud Eesti eesmärk saada Euroopa Liidu liikmeks ja tehtud see isikutele ka avalikult teatavaks.

Hiljemalt 2003. aasta Euroopa Liiduga ühinemise lepingu allakirjutamisest (16. aprillil 2003. aastal) arvates oli teada ka Eesti Euroopa Liidu liikmesriigiks saamise kuupäev ning samast ajast pidi isikutele olema teada ka asjaolu, et juhul kui Eesti alates 1. maist 2004. a Euroopa Liiduga ühineb, on Eesti õiguskorra lahutamatuks osaks Euroopa Liidu ühinemise leping, mis muu hulgas sätestab Euroopa Liidu õiguse vastu võtta õigustloovaid akte, sealhulgas määrusi.

Teatavasti Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 249 kohaselt on määrus üldiselt kohalduv, tervikuna siduv ning vahetult kohaldatav. Üldine ehk vahetu kohaldatavus tähendab, et määrus avaldab õiguslikku toimet avaldamisest Euroopa Liidu Teatajas (käesoleval juhul siiski Eesti liitumisest 1. maist 2004. a) ehk nendega saab panna liikmesriikide isikutele kohustusi ja anda õigusi ilma siseriikliku õigusloome sekkumiseta (Eesti õiguse muutmist või sätete Eesti õigusesse ületoomist ei eeldata).³

Euroopa Kohus on toonitanud, et määruse elluviimiseadused on vahetut toimet arvestades põhimõtteliselt üleliigsed ning konflikti korral on eelistatud avaldatud Euroopa Liidu määruse tekst.⁴

Seetõttu on asutud seisukohale, et Euroopa Liidu määruse ümberkirjutamist liikmesriigi siseriiklikku õigusakti tuleb ka Eestis vältida ja see põhimõte on sätestatud Vabariigi Valitsuse 28. septembri 1999. a määruses nr 279 "Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri".

Seega oli isikutel võimalik eeldada ka seda, et 1. maist 2004. a tuleb asuda Eestis täitma Euroopa Liidu määrusi, sealhulgas üleliigse laovaru tasu seaduse väljatöötamise tinginud Euroopa Liidu Komisjoni määrusi, millega sätestati üleminekumeetmed põllumajandustoodete kaubanduses, sealhulgas suhkrosektoris, ja mis võeti vastu 10. novembril 2003. a (1972/2003/EÜ) ja 14. jaanuaril 2004. a (60/2004/EÜ), ilma siseriikliku õigusakti valmimist ootamata.

Tasu maksmise kohustuse⁵, riikliku järelevalve alused ja ulatuse⁶ võib Eesti õiguslike põhimõtete kohaselt kehtestada üksnes seadusega. Seega tuli Eesti Vabariigil kõnealuste Euroopa Liidu määruste rakendamise tagamiseks 1. maist 2004. a (mil need määrused jõustusid) kehtestada asjakohane seadus. See seadus pidi sätestama kõnealuste määruste rakendamiseks vajalikud menetlusnormid. Menetlusnorme ei saa aga kehtestada ilma, et oleks täpselt teada, mille rakendamise kohta neid antakse.

Seega ei ole Põllumajandusministeeriumi hinnangul täpne väita, et üleliigse laovaru tasu seaduse eelnõu oleks olnud võimalik välja töötada ja menetlusse anda juba pärast määruse 1972/2003/EÜ vastuvõtmist 10. novembril 2003. a. Ka juhul kui seda oleks tehtud, oleks eelnõu vajanud menetluse käigus olulisi muudatusi, millest viimased

² Euroopa Ühenduste ja nende liikmesriikide ning Eesti Vabariigi vahelise assotsieerumislepingu (Euroopa lepingu) ratifitseerimise seadus (RT II 1995, 120)

³ T. Oppermann. Justiitsministeerium. Euroopa õigus. Tallinn, 2002, lk180

⁴ samas

⁵ põhiseaduse § 113

⁶ Vabariigi Valitsuse seaduse § 70 lõige 1 ja § 71 lõige 1

oleks saanud teha alles pärast määruse 60/2004/EÜ vastuvõtmist 14. jaanuaril 2004. a ning eelnõu vastuvõtmine oleks toimunud enam-vähem sama aja jooksul nagu see toimus.

Samuti tuleks silmas pidada, et juhul kui üleliigse laovaru tasu seaduse eelnõu oleks välja töötatud ja vastu võetud 2003. aasta lõpus või 2004. aasta alguses, nagu leiab Riigikontroll lk 26 toodud arvamuses, oleks see seadus reguleerinud ikka üksnes määruses 1972/2003/EÜ nimetatud põllumajandustoodete laovarudega seonduvat. Suhkru laovarudega seonduv oleks aga endiselt reguleerimata olnud ning nagu Riigikontrolli arvamusest nähtub, oleks ettevõtjatel endiselt olnud võimalik väita, et seadus on vastuolus põhiseadusega, kuna ei ole järgitud õiguskindluse ja õiguspärase ootuse printsiipi.

Suhkru laovarudega seonduv, millele käesolev kontrolliaruanne keskendub, oleks endiselt olnud võimalik reguleerida alles pärast määruse 60/2004/EÜ vastuvõtmist 14. jaanuaril 2004. a ning eelnõu vastuvõtmine oleks toimunud enam-vähem samal ajal nagu see toimus.

Seaduse vastuvõtmise aeg ei saanud mõjutada selle jõustumise aega. Seadus ja määrused, mille rakendamiseks need anti, pidid jõustuma samaaegselt, st 1. mail 2004. a, sest Euroopa Komisjoni määrused jõustusid Eesti suhtes 1. mail 2004. aastal.

Eesti kui seaduse vastuvõtmise hetkel tulevase liikmesriigi pädevuses oli otsustada seaduse reguleerimisalaks olevad küsimused, st 2004. aasta 1. mail käitleja valduses oleva põllumajandustoote üleliigse laovaru tasu maksmise alused (näiteks täpsustada määruses sätestatud aluseid nagu kohustatud isiku ehk käitleja mõiste määramine) ja menetluse kord, riikliku järelevalve teostamise alused ja ulatus ning vastutus nende nõuete rikkumise eest.

Vastavalt kõnealustele määrustele loodi Eestis üleliigse laovaru tasu seadusega kõnealustes Euroopa Komisjoni määrustes Eestile pandud kohustusi täites süsteem, mis:

- 1) võimaldab kindlaks teha isikud, kes suhkrusektori häirete riski tekitavad (60/2004/EÜ preambuli lõige 8, artikli 6 lõige 3) või üleliigset laovaru valdavad (1972/2003/EÜ artikli 4 lõige 2),
- 2) tagab üleliigseks laovaruks oleva suhkru koguse turult kõrvaldamise (60/2004/EÜ artikli 6 lõige 2),
- 3) annab aluse nõuda riigieelarve tuludesse suhkrusektori häirete riski tekitanud isikult üleliigse laovaru kogusele vastava summa (60/2004/EÜ artikli 6 lõige 3) või tasu üleliigse laovaru eest (1972/2003/EÜ artikli 4 lõiked 1 ja 3),
- 4) võimaldab kontrollida üleliigse laovaru turult kõrvaldamist (60/2004/EÜ artikkel 8) ja tasu maksmist (1972/2003/EÜ artikkel 7).

Sellest tulenevalt ei ole õige Riigikontrolli arvamus, et Euroopa Komisjoni määrus 60/2004/EÜ ei loonud ettevõtjatele uusi kitsendusi, vaid lisas määrusele 1972/2003/EÜ tegelikult vaid suhkru turult kõrvaldamise võimaluse. Eelkõige sätestas määrus 60/2004/EÜ põllumajandustoote, mille suhtes määruses sätestatud meetmeid rakendatakse.

Seaduse eelnõu menetlemise, sealhulgas Riigikogus menetlemise, aja kohta hinnangu andmisel tuleks lähtuda ka Vabariigi Valitsuse reglemendis ja riigikogu kodukorra seaduses sätestatud tähtaegadest ning praktikas toimuvast üldisest seaduseelnõude menetlemise ajast. Neist tulenevalt leiab Põllumajandusministeerium, et üleliigse

laovaru tasu seaduse eelnõu ettevalmistamine ja menetlemine toimus kiireima võimaliku ajaga.

Euroopa Liidu eelmise laienemise ajal, kui 1. jaanuarist 1995. a liitusid Euroopa Liiduga Soome, Rootsi ja Austria, võeti vastu põllumajandustoodete turukorralduse üleminekumeetmeid reguleeriv Euroopa Komisjoni määrus 3108/94/EÜ vastu 21. detsembril 1994. a. Ka nimetatud määruse puhul tõstasid uute liikmesriikide ettevõtjad küsimuse määruse vastavuse kohta proportsionaalsuse ja õiguspärase ootuse printsiibile uue liikmesriigi ettevõtja suhtes. Euroopa Kohus on teinud selle kohta 15. jaanuaril 2002. a otsuse (asjas nr C-179/00, punkt 2) ning leidnud, et neid printsiipe ei ole rikutud. Kohtulahendis on viidatud, et vastavalt Euroopa Kohtu pretsedendiõigusele võib ühenduse reeglite vastu olles tugineda õiguspärase ootuse põhimõttele üksnes määral, et ühendus ise lõi eelnevalt olukorra, mis võis tekitada õiguspäraseid ootusi. Kohtulahendi analoogiat kasutades võib ka käesoleval juhul väita, et arvestades 2003. aasta Euroopa Liiduga ühinemise lepingut ei ole Euroopa Liit jätnud muljet, et üleminekumeetmeid Eesti suhtes ei rakendata.

Ettevõtja ärikuulude hulka peab kuuluma ka ettevõtluse õigusliku keskkonna selgekestegemine.⁷ Kuivõrd 2003. aasta Euroopa Liiduga ühinemise lepingu puhul oli Riigi Teatajas avaldatud välislepinguga, pidi ettevõtjatele olema teada ka see, et üleminekumeetmeid Eesti suhtes rakendatakse ja teatud asjaolude tõttu võib neile laieneda tasu maksmise kohustus.

Põllumajandusministeeriumile teadaolevalt on üleliigse laovaru tasu seaduse põhiseadusele vastavuse kohta andnud hinnangu ka õiguskantsler oma 2004. aasta detsembrikuu kirjades nr 6-8/694, 6-8/789 ja 6-8/822, kus ta on jõudnud eespool toodud kaalutlustest lähtuvalt seisukohale, et üleliigse laovaru tasu seadusega ei ole rikutud õiguspärase ootuse ja õiguskindluse printsiipi.

Kontrolliaruande eelnõus toodud olulisemate järelduste osas on Põllumajandusministeeriumi seisukohad järgmised:

1. Põllumajandusministeerium nõustub täielikult Teie kontrolliaruande eelnõus toodud järeldusega, et juhul kui Eesti oleks rakendanud õigel ajal kõiki võimalikke ennetavaid meetmeid üleliigsete laovarude vältimiseks, oleks üleliigsete laovarude suurus Euroopa Liiduga liitumishetkel olnud oluliselt väiksem.
2. Põllumajandusministeerium informeeris teisi asjasse puutuvaid valitsusasutusi konkreetsete meetmete rakendamise kohta kui Euroopa Komisjon oli välja töötanud põllumajandustoodete kaubanduses rakendatavate üleminekumeetmete määruste eelnõud ja asunud neid vastavates komiteedes menetlema. Enne seda ei omanud me piisavalt teavet, et jagada konkreetset informatsiooni rakendatavate meetmete ulatusest ning probleemist räägiti üldiselt. Vastuseta jäid ka Eesti poolsed nõudmised, saada Euroopa Komisjonilt lisainformatsiooni ühinemisaktis sisalduva sätte kohta. Ühinemisakti lisa 4 sätestab, et põllumajandustoodete era- ja riigivarud, mis on ühinemiskuupäeval uute liikmesriikide territooriumil vabas ringluses ja ületavad koguse, mida võidakas käsitleda kui normaalset ülekandevaru, tuleb

⁷ I. Pilving. Põhiseadusvastase määruse alusel tasutud maksuintressi tagasinõudmine. Juridica, X/2002, lk 706

laovaru tasu seaduse eelnõu ettevalmistamine ja menetlemine toimus kiireima võimaliku ajaga.

Euroopa Liidu eelmise laienemise ajal, kui 1. jaanuarist 1995. a liitusid Euroopa Liiduga Soome, Rootsi ja Austria, võeti vastu põllumajandustoodete turukorralduse üleminekumeetmeid reguleeriv Euroopa Komisjoni määrus 3108/94/EÜ vastu 21. detsembril 1994. a. Ka nimetatud määruse puhul tõstasid uute liikmesriikide ettevõtjad küsimuse määruse vastavuse kohta proportsionaalsuse ja õiguspärase ootuse printsiibile uue liikmesriigi ettevõtja suhtes. Euroopa Kohus on teinud selle kohta 15. jaanuaril 2002. a otsuse (asjas nr C-179/00, punkt 2) ning leidnud, et neid printsiipe ei ole rikutud. Kohtulahendis on viidatud, et vastavalt Euroopa Kohtu pretsedendiõigusele võib ühenduse reeglite vastu olles tugineda õiguspärase ootuse põhimõttele üksnes määral, et ühendus ise lõi eelnevalt olukorra, mis võis tekitada õiguspäraseid ootusi. Kohtulahendi analoogiat kasutades võib ka käesoleval juhul väita, et arvestades 2003. aasta Euroopa Liiduga ühinemise lepingut ei ole Euroopa Liit jättnud muljet, et üleminekumeetmeid Eesti suhtes ei rakendata.

Ettevõtja ärikuulude hulka peab kuuluma ka ettevõtluse õigusliku keskkonna selgekestegemine.⁷ Kuivõrd 2003. aasta Euroopa Liiduga ühinemise lepingu puhul oli Riigi Teatajas avaldatud välislepinguga, pidi ettevõtjatele olema teada ka see, et üleminekumeetmeid Eesti suhtes rakendatakse ja teatud asjaolude tõttu võib neile laiendada tasu maksmise kohustus.

Põllumajandusministeeriumile teadaolevalt on üleliigse laovaru tasu seaduse põhiseadusele vastavuse kohta andnud hinnangu ka õiguskantsler oma 2004. aasta detsembrikuu kirjades nr 6-8/694, 6-8/789 ja 6-8/822, kus ta on jõudnud eespool toodud kaalutlustest lähtuvalt seisukohale, et üleliigse laovaru tasu seadusega ei ole rikutud õiguspärase ootuse ja õiguskindluse printsiipi.

Kontrolliaruande eelnõus toodud olulisemate järelduste osas on Põllumajandusministeeriumi seisukohad järgmised:

1. Põllumajandusministeerium nõustub täielikult Teie kontrolliaruande eelnõus toodud järeldusega, et juhul kui Eesti oleks rakendanud õigel ajal kõiki võimalikke ennetavaid meetmeid üleliigsete laovarude vältimiseks, oleks üleliigsete laovarude suurus Euroopa Liiduga liitumishetkel olnud oluliselt väiksem.
2. Põllumajandusministeerium informeeris teisi asjasse puutuvaid valitsusasutusi konkreetsete meetmete rakendamise kohta kui Euroopa Komisjon oli välja töötanud põllumajandustoodete kaubanduses rakendatavate üleminekumeetmete määruste eelnõud ja asunud neid vastavates komiteedes menetlema. Enne seda ei omanud me piisavalt teavet, et jagada konkreetset informatsiooni rakendatavate meetmete ulatusest ning probleemist räägiti üldiselt. Vastuseta jäid ka Eesti poolsed nõudmised, saada Euroopa Komisjonilt lisainformatsiooni ühinemisaktis sisalduva sätte kohta. Ühinemisakti lisa 4 sätestab, et põllumajandustoodete era- ja riigivarud, mis on ühinemiskuupäeval uute liikmesriikide territooriumil vabas ringluses ja ületavad koguse, mida võidakas käsitleda kui normaalset ülekandevaru, tuleb

⁷ I. Pilving. Põhiseadusvastase määruse alusel tasutud maksuintressi tagasinõudmine. Juridica, X/2002, lk 706

likvideerida uute liikmesriikide kulul, ja mis oli kõigile (nii valitsusasutustele kui ka käitlejatele) teada enne üleminekumeetmeid sätestavate Euroopa Komisjoni määruste väljatöötamist.

3. Aktsiisimaksu rakendamine suhkrule oleks ka Põllumajandusministeeriumi arvates taganud olemasolevates tingimustes parima riigi poolt võetud kohustustele vastava võimaluse impordi piiramiseks. Sellekohaseid ettepanekuid Põllumajandusministeerium ka tegi. Vastavalt Vabariigi Valitsuse seadusele on maksu- ja tollipoliitika kavandamine ja elluviimine Rahandusministeeriumi valitsemisalas, mistõttu Põllumajandusministeeriumil puudub pädevus ja ressursid makse puudutavate õigusaktide väljatöötamiseks. Rahandusministeeriumi väide, et aktsiisimaksu kehtestamine oleks puudutanud ka mittespekulante, pole meie arvates asjakohane, sest pärast Euroopa Liiduga liitumist puudutas hinnatõus nagunii kõiki tarbijaid. Liitumiseelselt rakendatud aktsiisimaks oleks laekunud Eesti riigieelarvesse. Praeguses olukorras jääb maksumaksjale kanda nii suhkru hinnatõus kui ka spekulantide üleliigsete varude eest tasutav maks Euroopa Ühenduse eelarvesse.
4. Nõustume ka kontrolliaruande eelnõus toodud väitega, et tollimaksu rakendamine tasemel, mis oleks oluliselt piiranud suhkru impordi, oli rahvusvaheliste kohustuste tõttu (WTO tollilaed, kodumaise tootmise puudumine) äärmiselt komplitseeritud ning selle kehtestamisest loobumine oli meie arvates põhjendatud.
5. Tasu kehtestamise kohustus üleliigsete suhkru laovarude omamise eest tuleneb otseselt Euroopa Komisjoni määrusest 60/2004/EÜ, mis võeti vastu alles 14. jaanuaril 2004. a. Põllumajandusministeerium esitas üleliigse laovaru eest makstava tasu seaduse eelnõu Riigikantseleile 6. veebruaril 2004. a ning 12. veebruari Vabariigi Valitsuse istungil otsustati põhimõtteliselt nõustuda eelnõuga. Meie arvates toimus Eesti õigusakti (oma olemuselt täiesti uue) väljatöötamine maksimaalselt lühikese ajaga. Mõnevõrra rohkem võttis aega seaduse vastuvõtmine Riigikogus (07.04.2004) ja seaduse väljakuulutamine Vabariigi Presidendi poolt (22.04.2004). Siinjuures juhiksime tähelepanu asjaolule, et ka teistes uutes liikmesriikides võeti Põllumajandusministeeriumile teadaolevatel andmetel vajalikud õigusaktid vastu 2004. aasta aprillikuus ning arvatavasti tulenes see siiski eeskätt sellest, et Euroopa Komisjoni suhkrosektori üleminekumeetmeid sätestav määrus võeti vastu 14. jaanuaril 2004. a. Näiteks asjakohane seadus võeti Läti Vabariigis vastu 2004. aasta 7. aprillil (president on selle välja kuulutanud 20. aprillil)⁸, Tšehhi Vabariigis 16. aprillil, Leedu Vabariigis ja Poola Vabariigis samuti aprillis.
6. Euroopa Komisjon on väljendanud seisukohta, et uute liikmesriikide suhtes üleliigse laovaru suuruse kindlakstegemisel võetakse aluseks üksnes suhkru imporditud ja eksporditud kogused, kuigi määruse 60/2004/EÜ artikli 6 lõige 1 sätestab selgesõnaliselt, et ülemäärase koguse kindlakstegemisel võtab Euroopa Komisjon lisaks varemärgitule arvesse ka suhkru ja isoglükoosi tootmise, tarbimise ja varude ning varude moodustamise arengut ühinemisele eelneval aastal eelmiste aastatega võrreldes. Suhkru üleliigsete laovarude

⁸ Arvutivõrk. Kätesaadav <http://www.ttc.lv/New/lv/tulkojumi/E0737.doc>, 19.05.2005

tekkimisel oli Eesti jaoks ohu märgiks impordi kasv (kuivõrd tootmine puudub), millele me juhtisime ka pidevalt teiste ministriumide ja valitsuskabineti tähelepanu, et jõutaks otsuseni ennetavate meetmete rakendamisel (nt aktsiisimaks). Seejuures juhiksime tähelepanu asjaolule, et elanikkond sai omale varude soetamiseks osta ikka vaid seda suhkrut, mis Eesti territooriumile vabasse ringlusesse oli imporditud.

7. Põllumajandusministeerium nõustub, et meetmete rakendamise võimalikke majanduslikke mõjusid oleks pidanud põhjalikumalt analüüsima. Vastavalt Vabariigi Valitsuse seadusele (§ 65) kuuluvad majandusanalüüs ja –prognoos Rahandusministeeriumi valitsemisalasse. Sõltumatult eelpool toodust oleks meie arvates esmajoones pidanud siiski jõudma põhimõttelise otsuseni, et üleliigsete laovarude tekkimise vältimiseks mingeid meetmeid ollakse valmis rakendama. Selle kohta, milliseks võib kujuneda põllumajandustoodete üleliigsete laovarude nn likvideerimiskulu, esitasime Vabariigi Valitsusele esialgseid arvutusi juba 2003. aasta oktoobris. Samuti oli võimalik tugineda Tartu Ülikooli teadlaste poolt Põllumajandusministeeriumi tellimisel tehtud analüüsidele, mis hindasid Eesti ja Euroopa Liidu turgudel müüdavate toidukaupade hinnaerinevuste likvideerimise võimalusi erinevate meetmete rakendamise kaudu. Mis puudutab Teie väidet, et korrektse analüüsi tegemiseks puudusid vajalikud statistilised andmed, siis leiame, et sellega oli ja on probleeme ning kehtiv riikliku statistika seadus seab meie arvates selliseid piiranguid andmete kasutamisele teistes riigiasutustes, mis takistavad riiklike funktsioonide täitmist.
8. Kindlasti on õige kontrolliaruande eelnõus toodud järeldus, et meetmete valikut ja otsuste tegemist mõjutas Eesti liberaalne majanduspoliitika ja koalitsioonilepe. Põllumajandusministeeriumi arvates oleks siiski pidanud tegema järeldusi sellest, et täiesti teistsuguse majandusruumiga liitumine toob endaga kaasa muudatusi senistes põhimõtetes ja nendega tuleb arvestada ning võimalusel rakendada ka ennetavaid meetmeid, mis tagaksid võimalikult valu ülemineku.
9. Põllumajandusministeerium püüdis teha teiste ministriumide ja ametitega aktiivset koostööd, et selgitada probleemi olemust ja leida lahendusi meetmete rakendamiseks, mis väldiksid üleliigsete laovarude teket. Kahjuks oli üldist leiget suhtumist küsimusse väga raske muuta. Põllumajandusministeeriumil ei ole pädevust ja ressursse, et tegelda õigusaktide eelnõude väljatöötamisega, mis meie valdkonda ei kuulu. Lisaks tuleb silmas pidada, et enne Euroopa Liiduga liitumist oli Põllumajandusministeeriumil väga suur töömaht, et välja töötada kõik vajalikud õigusaktid Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamiseks. Euroopa Liidu õigusaktidest teatavasti üle 50% moodustavad põllumajanduse valdkonda reguleerivad õigusaktid⁹. Põllumajandusministeerium täitis Vabariigi Valitsusele seaduseelnõusid esitades valitsuskabineti otsuseid, sest ministriumi seisukoht ei ole ülimuslik ning Põllumajandusministeerium sai esitada siiski vaid neid eelnõusid, mis olid valitsuskabineti poolt põhimõtteliselt heaks kiidetud. Ilmselt vajas valitsus Rahandusministeeriumis ettevalmistatud seaduseelnõude suhtes otsuse tegemiseks ministriumide selgelt väljendatud seisukohti. Õigusaktide eelnõude kohta saavad ministriumid oma arvamusi esitada eelnõu

⁹ T. Oppermann. Justiitsministeerium. Euroopa õigus. Tallinn, 2002, lk 427

kooskõlastamise kaudu. Valitsuskabineti otsuse alusel kooskõlastamiseks esitatud eelnõud said ministriumid, sealhulgas Justiitsministeerium, läbi töötada ning esitada nende kohta oma arvamused ja seisukohad. Koos seaduseelnõuga valitsuse istungile esitatuna sai valitsus nendega tutvuda ja nende alusel otsustada edasise tegevuse. Vabariigi Valitsuse seaduse § 101 lõigete 1 ja 3 kohaselt lahendavad erinevate ministriumide vahelised õiguslikud vaidlused asjaomased ministrid. Kokkuleppe mittesaavutamisel lahendab vaidluse Vabariigi Valitsus. Ka Vabariigi Valitsuse reglemendi punkti 25³ viimases lõigus on sätestatud, et: "Kui õigusakti eelnõu ettevalmistaja ei ole nõus eelnõuga mittenõustumise aluseks olevate põhjendustega, võib ta juhiste saamiseks pöörduda Vabariigi Valitsuse poole."

10. Mis puudutab vajakajäämisi valitsusasutuste infovahetuses, siis leiab Põllumajandusministeerium, et teatud puudusi selles võis olla, kuid kõikides olulistes küsimustes oli informatsiooni vahetamine siiski tagatud ja pole põhjust arvata, et ühe või teise küsimuse lahendamine jäi tegemata seetõttu, et puudus vajalik informatsioon või et informatsioon oli ebapiisav.

Lugupidamisega



Ester Tuiksoo
Minister

Ingrid Raidme, ingrid.raidme@agri.ee, 625 6163
Ene Maadvere, ene.maadvere@agri.ee, 625 6122

05 03259

Lai 39/41
15056 TALLINN

Telefon 625 6101
Faks 625 6200

Reg nr 70000734
E-mail pm@agri.ee

Endise põllumajandusministri,
praeguse Riigikogu liikme Tiit Tammsaare vastus

Arvamus Riigikontrolli auditi kohta, mis käsitleb üleliigseid suhkravarusid

Ära on tehtud põhjalik analüüs ja jõutud kokkuvõttes õigetele seisukohtadele. Siiski mõned nüansid ja tähelepanekud eelkõige olulisemate järelduste kohta.

Esiteks on jäänud endise peaministri Juhan Partsi rolli käsitlemine üpris tagasihoidlikuks ja kasutatakse vaid Juhan Partsi vastuseid Heimar Lengi arupärimisele, selle asemel et küsitleda isikut ennast. Ilmselt on tegu mõningase ebamugavusega seoses eelneva ametikohaga Juhan Partsi karjääris.

Minu arvamuse kohaselt suhkravarude küsimuse lahendamine jäi hiljaks ja puudulikuks just eelkõige peaministri otsustamatuse ja tegevusetuse tõttu. Puudus igasugunegi dialoogi võimalus. Minul õnnestus peaministriga vestelda ministriks oleku aja jooksul vaid kaks korda. Arutelul oli küll EL seadusandlusega seonduv enim liitumist, suhkrust aga ei tahetudki juttu teha. Minu arvamust mööda lihtsalt peeti küsimust niivõrd tühiseks vaatamata minu ja ministeeriumi pidevatele katsetele leida vähegi tõhusamaid lahendeid, milleks kahtlemata oli aktsiisi kehtestamine.

Kõik jutud seaduse menetlemise aeglusest on alusetud. Lisaks Poola sealihha tollide kehtestamise kiirusele võib veel tuua meie sõjaväekontingendi missioonide pikendamised Riigikogus, mida on menetletud ühe nädalaga. Nädala või kahega ei ole võimalik mingeid märgatavaid koguseid liigutada, seda isegi 21. sajandil. Nii et kahel koalitsioonierakonnal erinevalt Rahvaliidust ei olnud lihtsalt tahtet mingeid fiskaalmeetmeid rakendada võimaldades sellega ohjeldamatut spekulatsiooni. Ilmselt ei adutud situatsiooni tõsidust ja ka maailmavaateline jäärapäisus ei võimaldanud ratsionaalseid otsuseid langetada.

Teiseks auditi nõrkuseks pean osade asjasse puutuvate institutsioonide tegemiste analüüsi täielikku puudumist. Statistikaameti keeldumine Põllumajandusministeeriumi ettepanekutest on arusaamatu. Euroopa Liidu sekretariaadi tegevuse analüüs on täielikult puudu. Jääb tunne, et neid käsitletakse "ÜRO vaatlajatena".

Ja viimaseks näiteks võiks tuua Konjunktuuriinstituudi tegevusetuse antud küsimuses. Samal ajal ei möödu ühtegi toidukaubanduse valdkonda puutuvat küsimust, kus nimetatud institutsiooni esindajat ei näi meedias ennast eksponeerimas ja arvamust avaldamas.

Kuhu jäi analüüs suhkravarude küsimuses?

Tiit Tammsaar

19. 05. 2005. a.

RIIGIKONTROLL

Kuupäev

Reg nr

19. 05. 05 | 211-2-7.3/05/704

Rahandusminister Aivar Sõerdi vastus



RAHANDUSMINISTEERIUM

Riigikontroll

Teie: 06.05.2005 nr OSIV-2-7.1/05/696

Meie: *26.* 05.2005 nr *1-1.13/6514*

Rahandusministeeriumi seisukohad Eesti riigiasutuste tegevust Euroopa Liiduga liitumise ajaks üleliigsete suhkrugarude tekkimise vältimiseks käsitleva Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõule

Olulisemate järelduste osas (lk 2-4) on meil kommentaare kahe järelduse kohta.

Järeldus nr 5 – üleliigse laovaru tasu seaduse (ÜLTS) varasem vastuvõtmine ei oleks maandanud ettevõtjatelt raha kättesaamise riski. ÜLTS-i eelnõu väljatöötamise ajakava 2004. a jaanuaris-veebruaries mõjutas oluliselt Komisjoni otsus sätestada suhkrule üleliigsete laovarude regulatsioon eraldi määrusega. Komisjoni määrus nr 60/2004 võeti vastu alles 14.01.2004 ja see erines teiste põllumajandustoodete suhtes Komisjoni määrusega nr 1972/2003 kehtestatud regulatsioonist. ÜLTS võeti vastu tööpoolsest hilja, kuid sellel seaduse vastuvõtmise kuupäeval ei ole nii otsest seost raha kättesaamisega ettevõtjatelt – väidame, et kui seadus oleks vastu võetud näiteks kaks kuud varem, siis oleksid asjassepuutuvad ettevõtjad pöördunud oma õiguste kaitseks ikkagi kohtu poole ja nad oleksid väitnud, et seadus võeti liiga hilja vastu. Oleme jätkuvalt seisukohal, et kõik asjassepuutuvad ettevõtjad teadsid sellest, et riik kavatses rakendada meetmeid üleliigsete laovarude tekkimise vastu ja nende likvideerimiseks. Seda võib kinnitada ka Põllumajandusministeerium.

Järeldus nr 9 – valitsusasutuste koostööd mõjutas läbitöötatud meetmete suur hulk, kuid tõsisemalt tegeleti nelja meetmega. Kontrolliaruandes antud hinnang lähtub ainult sellest, milliseid otsuseid Vabariigi Valitsus kõnesolevas küsimuses tegi. Ministeeriumide seisukohtade ja ettepanekute erinevus ja paljusus ei ole meie arvates peamine kriteerium ministeeriumidevahelise koostöö hindamisel.

Aktiisimaksu rakendamise võimalus (lk 22) – me ei saa nõustuda väitega, et aktiisimaksu seaduse oleks saanud vastu võtta kahe-kolme nädalaga. Aktiisi kehtestamisega suhkrule oleks olnud meil tegemist täiesti uue maksuga, mis mõjutab nii elanikkonda kui ka suhkrut kasutavat tööstust. Sellise maksu kehtestamisele peab eelnema põhjalik ettevalmistus – seaduse mõjude hindamine, erinevate osapoolte vahelised arutelud jne. Kõnesoleval juhul lisandub ühe väga olulise argumendina ka Eesti liitumine Euroopa Liiduga alates 1.05.2004, sest suhkrule aktiisi kehtestamine on selle liitumisega otseselt seotud. Tuleb rõhutada ka seda, et 2003. a teisel poolel

Suur-Ameerika 1
15006 Tallinn

Reg. kood 70000272

Telefon: (0) 611 3558
Faks: (0) 696 6810
<http://www.fin.ee>



ja 2004. a alguses oleksime me pidanud hindama aktsiisi objekte kogumis, st et aktsiisiga oleks võinud maksustada kuni 66 erinevat põllumajandustoodet, sh suhkrut. Sellel ajal ei olnud võimalik neid tooteid selle järgi diferentseerida, et millised maksustada aktsiisiga ja millised mitte.

Lisade hulka kuuluvast kronoloogias asutuste tegevusest on kaks faktiviga. Lk 29 toodud 22.04.2003 toimunu kirjelduses tuleb Marek Uusküla ametinimetuseks märkida "osakonnajuhataja asetäitja" ja 23.04.2003 toimunu kirjelduses tuleb täpsustada, et hr Tauno Lukas ei ole mitte Rahandusministeeriumi, vaid Põllumajandusministeeriumi ametnik.

Lugupidamisega



Aivar Sõerd
Minister



Tauno Tats
Asekantsler
kantsleri ülesannetes

Endise rahandusministri, praeguse Riigikogu liikme
Taavi Veskimägi vastus

Hr Mihkel Oviir
Riigikontrolör

Teie 06.05.2005 nr OSIV-2-7.3/05/700

Meie 19.05.2005 m 3-16/1103

Alljärgnevalt esitan oma seisukohad Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõus esitatud väidete ja analüüsi kohta.

1. Arvamus auditi metoodika, auditi ulatuse ja üleliigsete põllumajandussaaduste varude teema käsitlemise kohta

Põllumajandussaaduste üleliigse laovarude temaatika on võimalik jagada ajaliselt kolme faasi a) probleemi käsitlemine liitumisläbirääkimistel, b) võimalike meetmete rakendamine üleliigsete laovarude tekke ennetamiseks või nende kõrvaldamiseks ning c) üleliigse laovaru tasu seaduse (edaspidi ÜLTS) rakendamine. Teiseks on võimalik põllumajandustooted, mille osas peab riik enda kulul likvideerima üleliigsed laovarud jagada suuresti kaheks - suhkur ja teised põllumajandustooted nagu piimapulber, või, lõss, juust, sealiha ja searasv. Usaldusväärse ja tegelikku olukorda kajastava analüüsi saamisel näen Riigikontrolli auditi kõige suurema puudusena, et ei auditeeritud probleemi käsitlemist liitumisläbirääkimistel ja ÜLTS rakendamist ning teiste põllumajandussaaduste üleliigsete laovarude tekke vältimist suhkru kõrval. Teatavasti võib Euroopa Komisjoni poolt esitatavast kahjunõudest Eesti riigi vastu lõpuks ligi kolmandiku (ca 300 miljonit krooni) moodustada trahv teiste saaduste varude eest. Pean vajalikuks enne järelduste tegemisele asumist analüüsida tervikuna antud temaatikat.

Tahaksin viidata siin ka Rahandusministeeriumi poolt lähtuvalt Peaministri korraldusest nr.2-2.3/05-01058 teostatud Üleliigsete suhkrubarude tekkimise vältimiseks rakendatud meetmete ja Üleliigse laovaru tasu seaduse rakendamise auditi nr I-27/2005 lõpparuande projektile. Pean mõistlikuks, et Riigikontrolli kui välisaudiitor lähtuks probleemi laiemal käsitlemisel, mida pean äärmiselt vajalikuks, kiirema ja parema tulemuse saamiseks valitsuse siseaudiitori poolt juba läbiviidud auditist.

2. Arvamus valitsuse ja riigiasutuste tegevuse kohta üleliigsete laovarude tekkimise vältimiseks

Põllumajandusministeerium oli teadlik üleliigsete põllumajandussaaduste laovarudega seonduvatest riskidest juba 1999.a alguses ning pidi arvestama, et üleliigsete laovarude küsimus peab liitumise ajaks olema parimal võimalikul moel lahendatud. Küsimust ei olnud aga ilmselt piisavalt Põllumajandusministeeriumis teadvustatud, kuna veel näiteks 19.11.2002. a kirjas Rahandusministeeriumile käsitleti üleliigsete laovarudega seonduvalt vaid statistika esitamise vajadust, kuid puudub viide



võimalikule varude teket ennetavale või reguleerivale tegevusele. Küsimuse tähtsust esialgselt väärt hinnates esitas Põllumajandusministeerium informatsiooni üleminekumeetmetest põllumajandussaaduste ja -toodete kaubanduses seoses Eesti ühinemisega Euroopa Liiduga valitsuskabineti nõupidamisele alles 30. oktoobril 2003. aastal.

Vastavalt Vabariigi Valitsuse seaduse §64 kuulub põllumajandussaaduste ja -toodete turukorraldus Põllumajandusministeeriumi pädevusse ja vastutusalasse. Definiitsiooni järgi on tegemist üleliigsete põllumajandustoodete ja -saaduste varudega. Varude tekkimise vältimine oli turukorralduslik küsimus, toimiv lahendus, nagu lõpuks Üleliigse laovaru tasu seaduse näol ka esitati, oleks pidanud tulema vastutavast ministeeriumist ja ei kuskilt mujalt. Nii näeb ette Eesti halduskorralduslik loogika sellise valitsuskabineti tüübi puhul nagu on Vabariigi Valitsuse seaduses sätestatud, et iga ministeerium vastutab oma valdkonna eest ja pädevused-vastutused ei ole dubleeritud. Seega ei ole mõtet vaadata ringi, miks keegi teine midagi ei teinud, kui Põllumajandusministeerium vastutajana vajalikke samme ei astunud. Meie ministeeriumides puudub selline ressurss, et tegeleda lisaks enda vastutuses olevatele ülesannetele veel ka teiste ministeeriumide pädevusse jäävate probleemide lahendamiseks.

Mina asusin rahandusministri ametisse 06.10.2003 ja pakkusin Põllumajandusministeeriumile kuu aja jooksul peale ametisse asumist, täpsemalt 08.12.2003, välja ettepanekuna kehtestada maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduses normaalsete laojääkide ületamise keeld ning teha karistusseadustikku muudatus üleliigsete laojääkide konfiskeerimise kohta. Normaalsete laojääkide ületamise keelu kehtestamisest loobus 29. jaanuaril 2004 valitsuskabinet, kus oli esindatud ka Põllumajandusministeerium. Samal nõupidamisel otsustati anda Põllumajandusministeeriumile kui Vabariigi Valitsuse seadusest lähtuvalt vastutavale ministeeriumile ülesanne töötada välja õigusakti eelnõu üleliigsete laovarude valdamise eest määratava eriotstarbelise tasu rakendamiseks ning õigusakti eelnõu, mis tagaks suhkru üleliigsete laovarude likvideerimise kooskõlas Euroopa Komisjoni määrusega 60/2004. Üleliigse laovaru tasu seadus võeti Riigikogus vastu 07.04.2004. aastal.

Arutelu elanikkonna käes oleva suhkrvaru kuulumisest üleliigse spekulatiivse suhkrvaru hulka valitsuskabinetis ei toimunud ja mina ministrina sellisest võimalusest teadlik ei olnud. Valitsuskabineti nõupidamistel arutati meetmete üle võimaliku spekulatiivse laovaru vältimiseks. Minul tollal olnud informatsiooni põhjale ei olnud põhjust arvata, et elanikkonna käes olev suhkrvaru on oluline teema.

3. Arvamus meetmete osas, mida võinuks rakendada üleliigsete laovarude tekkimise vältimiseks.

Ma ei nõustu väitega, et 2003. aasta lõpus – 2004. aasta alguses oleks saanud aktsiisi kehtestamisega tõkestada üleliigsete põllumajandussaaduste varude teket. Nõustun täielikult Põllumajandusministeeriumi poolt 23. detsembri 2004. aastal valitsuskabinetile esitatud memorandumis esitatud väitega "parlamentaarset protsessi arutelude käigus oleks eeldatav aktsiisimaksu kehtestamine ja selle käigus tekkida võinud hinnatõusuoetus viinud meie hinnangul veelgi suurema suhkru erakokkuostuni." Piimapulbrile, võile, lõssile, juustule, sealihale, searasvale jt toodetele aktsiisi kehtestamine oleks olnud olemuselt absurdne ja ühiskondlik

kogukulu aktsiisi administreerimiseks oleks olnud kindlasti suurem Euroopa Komisjonile makstavast trahvist.

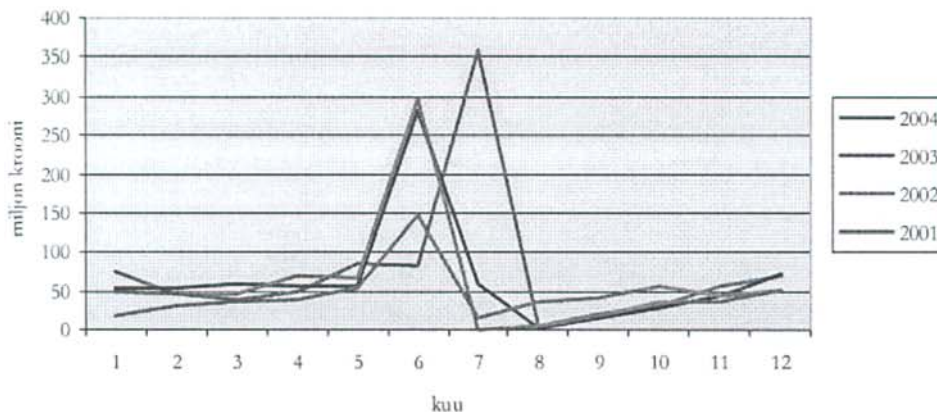
Lähtuvalt valitsuskabineti 11.12.2003 nõupidamise otsusest kohtusid 12.12.2003 Põllumajandusministeeriumi, Rahandusministeeriumi ja Välisministeeriumi esindajad Euroopa Liidu sekretariaadis, et arutada läbi konkreetsed meetmed. Seal leiti konsensuslikult, et vaevalt pool aastat enne liitumist ei ole võimalik rakendada ei tollimakse, kvoote, aktsiise ega mitte ka keelustada vastavate kaupade sissevedu Eestisse. Otsus tagatisrahast ja aktsiisimaksust loobumiseks tehti 2003. aasta 12. detsembril ministeeriumidevahelisel kohtumisel. Otsuse mitte kehtestada ELi päritoluga suhkru impordile erikaitsemeetmeid tegid 2004. aasta jaanuari lõpul Välis- ja Põllumajandusministeerium. Seega, otsused teatud meetmete rakendamise loobumisest tehti konsensuslikult nii ametkondade kui valitsuskabineti tasemel.

Esitatud väited, mis tuginevad statistikal, et kõige enam suhkrut toodi sisse aprillis ja et isegi 2004. aasta jaanuari alguses kaitsemeetmete rakendamine, mis oleks viinud suhkru hinna liitumisjärgele tasemele, oleks andnud tulemusi, on väärad. Statistika peegeldab olukorda, kuidas ettevõtjad käitusid sellises seadusruumis nagu ta oli. Oleks seadusruum olnud teistsugune, oleks olnud ka statistika teistsugune. Varud oleks toodud lihtsalt varem sisse. Kuna raha pakkumine on kõrge ja raha hind hetkel madal, siis kordades tekkiva hinnavõimenduse tingimustes ei oleks kahe-kolme kuu võrra täiendavalt raha kinni hoidmine varude all spekulantide oodatavaid marginaale oluliselt mõjutanud.

Alljärgnevalt toon oma väidete kinnituseks mõnede teiste aktsiisikaupade impordi dünaamika aktsiisitõusu ootuses, mida oleme viimaste aastate maksutõusude puhul täheldanud. Import ja aktsiiside laekumine suureneb märkimisväärselt enne maksu suurendamist ning väheneb pärast aktsiisitõusu ja seda juba minimaalse aktsiisitõusu tingimustes.

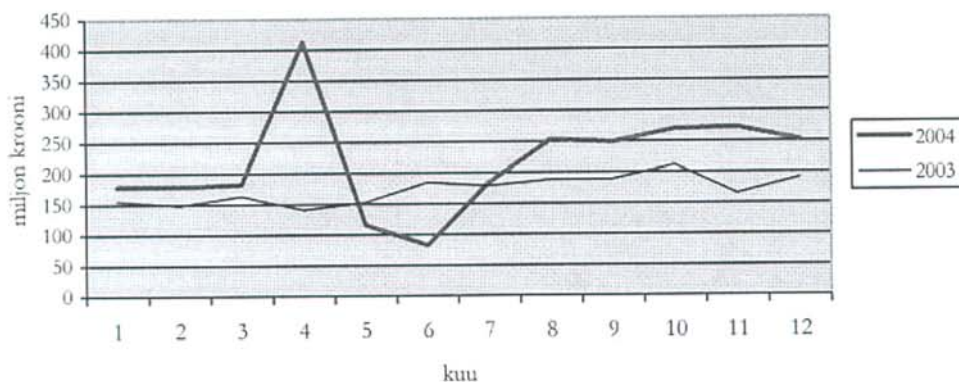
Tubakaaktsiis. Viimasel neljal aastal on iga aasta 1. juulist tubakaaktsiisi tõstetud. Seoses sellega on kõikidel nendel aastatel toimunud tubakatoodete varumine enne aktsiisi tõusu. Näiteks, kui 2004. aasta esimesel poolel oli tubakaaktsiisi keskmine kuuline laekumine umbes 63 mln krooni, siis juulis laekus ligi 358 mln krooni, mis tähendab, et lisaks tavapärasele toodi sisse enam kui nelja kuu kogus tubakatooteid.

Tubakaaktsiisi laekumine 2001-2004



Kütuseaktsiis. 2004. aasta 1. maist tõusis mitmete kütuseliikide aktsiisimäär. Kui 2003. aastal oli kütuseaktsiisi keskmine kuuline laekumine 172 mln krooni, siis 2004. aasta aprillis laekus kütuseaktsiisi 413 mln krooni. See tähendab, et lisaks tavapärasele kogusele toodi varuks ligi pooleteise kuu kogus kütust.

Kütuseaktsiisi laekumine 2003-2004



Eelneva kahe näite põhjal julgen väita, et suhkruaktsiisi kehtestamisel oleks Eestisse sisse toodud suurem kogus suhkrut vahetult enim aktsiisi kehtestamist. Seega oleks aktsiisi kehtestamine ennetanud suurte suhkrubarude kogumist Eestisse, vaid seda pigem veelgi stimuleerinud, kuna aktsiisi kehtestamise puhul ei oleks riigil olnud võimalust võtta 1. mail 2004 Eestis olevate varude valdajatelt üleliigse laovarude tasu. Väide, et Eesti oleks võinud kehtestada nii aktsiisi kui üleliigse laovarude tasu on ebaproportsionaalne ja õigusriigi põhimõtetele mitte kooskõlas olev. Kui riik oleks viinud enne liitumist suhkru hinna Euroopa Liidu tasemele, ei oleks olnud mingit majanduslikku ega õiguslikku alust hakata ettevõtjatel hiljem nõudma hinnavahe kompenseerimist, sest see oleks liitumishetke seisuga lihtsalt puudunud. Selline juriidiline lahendus ei oleks olnud kindlasti millegagi põhjendatav ja õiguslikult kohtus kaitstav ning pealegi inimeste ja ettevõtete suhtes väga ebaõiglane, kuna sisuliselt oleks tulnud kaks korda maksta kõrgemat suhkru hinda.

Kokkuvõtlikult olen seisukohal, et kui mina 8. oktoobril 2003. aastal asusin rahandusministriks, ei oleks aktsiisi kehtestamine omanud mingit mõju üleliigse suhkru laovarude loomise tõkestamisel, pigem vastupidi. 2002. aastal oleks võinud suhkru aktsiisi kaaluda, kuid peab arvestama, et majanduse sisendina oleks see ühiskonnale igal aastal läinud täiendavalt maksuma kuskil 500-700 miljonit krooni. Ehk - kas suhkru kui tootmise sisendi hinna nii suur suurenemine ei oleks ühiskonnale läbi väiksema majanduskasvu, suurema tööpuuduse jne läinud hoopis kallimaks? Arvestades, et aktsiisi puhul poleks meil võimalust ega õigust olnud kehtestada Üleliigse laovarude tasu seadust, on kaheldav, kas ka 2002. aastal aktsiisi kehtestamine oleks võrreldes potentsiaalse trahviga olnud ühiskonnale lõppkokkuvõttes odavam.

Lugupidamisega

Taavi Veskimägi
Riigikogu liige

Välisminister Urmas Paeti vastus



Välisministeerium

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 20.05.05 Reg nr OSIV-2-7.1/05/697

Hr Mihkel Oviir
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie: 06.05.2005 nr OSIV-2-7.1/05/697
Meie: 19.05.2005 nr 8.4/1979

Lugupeetud riigikontrolör

Vastuseks Teie kirjale ja kontrolliaruande ("Eesti riigiasutuste tegevus Euroopa Liiduga liitumise ajaks üleliigsete suhkrugarude tekkimise vältimiseks") eelnõule (edaspidi *aruande eelnõu*) teatame Teile järgmist.

Välisministeerium tutvus Teie edastatud aruande eelnõuga ja leiab, et protsessi üldine kirjeldus ning selles sisalduvad faktid vastavad üldjoontes Välisministeeriumi seisukohtadele toimunu suhtes. Mis puudutab aruande eelnõus püstitatud järeldusi ja küsitavusi, siis peame vajalikuks ära märkida järgmist.

Välisministeeriumi hinnangul on Riigikontrolli olulisemad järeldused valitsusasutuste koostöö tõhususe hindamisel jäänud liialt üldistatuks. Probleemid, mis kaasnesid valitsusele vastuvõetavate kokkulepete väljatöötamisega, viitavad Välisministeeriumi hinnangul pigem heade ja kiirelt kohaldatavate lahenduste puudumisele kui ministeeriumidevahelisele ebatõhusale koostööle.

Valitsuskabinetile on aruande eelnõus heidetud ette vähest meeskonnatööd. Samas ei sisaldu aruande eelnõu olulisemates järeldustes mingeid viiteid valitsuskabineti poliitilistele eesmärkidele ja nende seostele laovarude temaatikaga. Seetõttu tuleb aruande eelnõu olulisemates järeldustes valitsuskabineti meeskonnatöö aadressil avaldatud kriitikat lugeda mittepõhjendatuks.

Valitsuskabineti vähese meeskonnatöö ühe näitena on ära toodud Välisministeeriumi neutraalseks jäämine suhkruaktiisi kehtestamise debatis. On tõsi, et suhkruaktiisi kehtestamine oleks kujutanud endast arvestatavat meedet, et vähendada spekulatiivset huvi suhkrugarude loomisel. Samas oleks sellise meetme kehtestamine kergitanud sisepoliitiliselt väga tundlikku suhkru hinda kordades juba enne EL-ga liitumist ja mõjutanud oluliselt nii Eesti ettevõtete kui ka väiketarbijate heaolu. Sellises olukorras ei pidanud Välisministeerium võimalikuks võtta aktiivselt toetavat seisukohta meetme suhtes, mille tulemusena oleks suhkru hind mitmekordselt tõusnud juba enne Eesti liitumist EL-ga.

EA 028050

Islandi väljak 1
15049 Tallinn
Registrikood 70002526

Tel. 6317 000
Faks 6317 098

Arvelduskonto
22 100 610 4336
Hansapank



Lähtudes valitsuskabineti otsusest, kaalusid Välisministeerium, Põllumajandusministeerium ja Rahandusministeerium kõiki võimalikke meetmeid, mida võinuks rakendada nn laovarude probleemi lahendamiseks. Välisministeerium keskendus seejuures eelkõige väliskaubanduspoliitikas rakendatavatele meetmetele, kuna selliste meetmete rakendamine Eesti sõlmitud kaubanduslepingute alusel kuulus ministeeriumi pädevusse.

Kaaludes võimalikke väliskaubanduspoliitilisi meetmeid sai paraku kohe selgeks, et varasematel aastatel Eestile märkimisväärset majanduslikku edu toonud liberaalne kaubanduspoliitika ei võimalda Eestil kaubanduspoliitiliste meetmete abil laovarude probleemi tõhusalt lahendada.

Tollimaksu kehtestamine EL-i päritoluga suhkrule oleks olnud vastuolus nii Maailma Kaubandusorganisatsiooni (WTO) reeglitega, kui ka Euroopa ühenduste ja tema liikmesriikidega sõlmitud Euroopa lepinguga. Välisministeerium pidas siiski võimalikuks erakorraliste kaitsemeetmete rakendamist suhkru impordile, kuid seda tingimusel, et EL-ga (kelle huve oleks sellega kõige rohkem riivatud) oleks õnnestunud saavutada vastav kahepoolne kokkulepe. Sellist kokkulepet paraku saavutada ei õnnestunud, mistõttu tegi Välisministeerium valitsusele ettepaneku jätta EL-i päritoluga suhkrule tollimaks kehtestamata. Välisministeerium juhtis seejuures valitsuskabineti tähelepanu asjaolule, et tollimaksu ühepoolne kehtestamine EL-i päritoluga suhkrule võib kutsuda esile EL-i poolsete vastumeetmete rakendamise, st Eesti EL-i turule suunatud ekspordi tõkestamist.

Kuigi Riigikontrolli aruande eelnõu keskendub üksnes suhkruprobleemi käsitlemisele, väärrib siiski märkimist, et Välisministeeriumi esitatud määruse eelnõude alusel kehtestas valitsus nn laovarude temaatika raames tollimaksud Poola sealiha ja Tšehhi või sisseveole Eestisse.

Aruande eelnõus on Riigikontroll avaldanud arusaamatust tariifikvootidega seondunud arutelude üle. Riigikontroll on leidnud, et kuna Eestis kehtivad õigusaktid ei võimaldanud suhkrule tollimaksu kehtestada ja tariifikvootide rakendamiseks olnuks vajalik Euroopa Komisjoni nõusolek, ei olnud tariifikvootide rakendamise arutelul mõtet. Lisaks on Riigikontroll leidnud, et tariifikvoot pole üldse turukaitsemeede.

Välisministeerium ei nõustu Riigikontrolli viimase seisukohaga. Kaasaegse kaubanduspoliitika praktikas rakendatakse tariifikvoote sagedaselt turukaitsemeetmena, mille tõttu on ka Eesti enda eksport olnud takistatud. Nimelt kehtestas Läti 2003. aastal Eesti päritoluga sigade ja sealiha suhtes kaitsemeetmed, mille sisuks oli tariifikvootide rakendamine. Pakutud kvoodi maht oli väike, selle täitmise järgselt rakendatud tollimaks seevastu aga väga kõrge, mistõttu mõjus kehtestatud meede efektiivse turukaitsemeetmena.

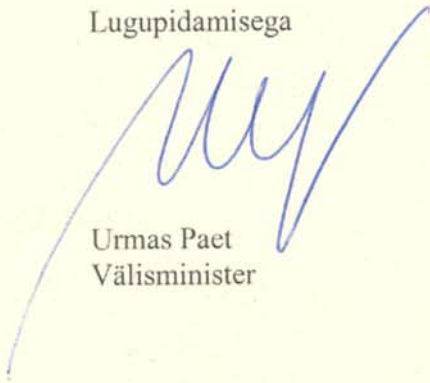



Mis puudutab tariifikvootide alaseid arutelusid tervikuna, siis väga detailseteks need ei kujunenudki. Tariifikvooti vaadeldi, kui võimalikku alternatiivi tollimaksule, kusjuures mõlema meetme puhul luges Välisministeerium nende rakendamise eeltingimuseks vastavatele kokkulepetele jõudmise Euroopa Komisjoniga. Tariifikvoodi eelist tollimaksu suhtes nähti selle mõnevõrra suuremas paindlikkuses, puudust aga töömahukas kehtestamises ja haldamises. Just tingituna nimetatud puudustest loobuti peagi edasistest tariifikvootide alastest aruteludest.

Välisministeerium ei saa nõustuda ka väitega, et 12.12.2003. a Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadis toimunud nõupidamisel, millel osalesid Põllumajandusministeeriumi, Rahandusministeeriumi ja Välisministeeriumi esindajad, otsustati aktsiisimaksu rakendamisest loobuda. Kohtumisel osalenud ametnikud võisid paremal juhul teha otsuse, mille kohaselt loobuti aktsiisimaksu rakendamise ettepaneku tegemisest valitsusele. Aktsiisimaksu kehtestamisest loobumine nende ametnike pädevusse ei kuulunud ja Välisministeeriumi esindaja sellist seisukohta kindlasti ka ei avaldanud.

Hoolimata tehtud märkustest ja esitatud vastuväidetest on Välisministeeriumi hinnangul esitatud aruande eelnõu väärtuslik dokument nn. laovarude temaatika raames toimingute kirjeldamise ja tehtud otsustele hinnangute andmise püüdluste seisukohast.

Lugupidamisega


Urmas Paet
Välisminister


Mati Vaarmann
Asekantsler kantseri ülesannetes

Andres Tropp
andres.tropp@estemb.lt

EC 023250

Endise välisministri,
praeguse Riigikogu liikme Kristiina Ojulandi vastus



Pr Ines Metsalu, Hr Olav Lüüs
Riigikontroll

Teie 06.05.2005 nr OSIV-2-7.3/05/701
Meie 19.05.2005 nr 3-2/1103-✓

**Riigikontrolli kontrollaruande eelnõu, mis käsitleb Eesti riigiasutuste tegevust
Euroopa Liiduga liitumise ajaks üleliigsete suhkrugarude tekkimise vältimiseks**

Austatud peakontrolörid

Täna võimaluse eest esitada oma seisukohad Riigikontrolli poolt koostatud kontrollaruande eelnõu kohta. Leian, et nimetatud dokumendi näol on tegemist põhjaliku ja detailse ülevaatega valitsusasutuste poolt üleliigse suhkrugaru laovarude tekkimise vältimiseks võetud sammudest. Kontrollaruande eelnõu olulisemates järeldustes Välisministeeriumile tehtud viidete osas tahaksin märkida järgmist.

Olen seisukohal, et Eesti liberaalne majandus-, sh väliskaubanduspoliitika on olnud kasulik ja toonud edu Eesti majanduse arengule. Selle alusel nautisid Eesti ettevõtted ja eraisikud aastaid odavat suhkrut. Euroopa Liidu liikmena peab Eesti jätkama liberaliseerimise toetamist, sh suhkrupoliitika muutmist Euroopa Liidus ja toetama selle vastavusse viimist Maailma Kaubandusorganisatsiooni reeglitega.

Osalesin välisministrina kolmel 2003. a lõpus toimunud kabinetinõupidamistel, kus otsiti võimalusi, et vältida põllumajandussaaduste ja -toodete üleliigsete laovarude kuhjumist Eestisse. Valitsuskabinetis tehtud otsustest lähtuvalt kaalusid Välisministeerium, Põllumajandusministeerium ja Rahandusministeerium kõiki võimalikke meetmeid, mida oleks võinud üleliigsete laovarude probleemi lahendamisel rakendada. Seetõttu ei pea ma põhjendatuks Riigikontrolli kontrollaruande eelnõus toodud kriitikat valitsuskabineti koostöö kohta. Seda enam, et aruande eelnõu ei sisalda mingeid viiteid valitsuskabineti poliitilistele eesmärkidele ja nende seostele üleliigsete laovarude temaatikaga.

Välisministrina keskendusin eelkõige väliskaubanduspoliitikale, sest väliskaubanduspoliitika meetmete rakendamine kuulub Välisministeeriumi pädevusse. Kuna tollimaksu kehtestamine Euroopa Liidust pärit suhkrule oleks läinud vastuollu nii Maailma Kaubandusorganisatsiooni reeglite kui ka Euroopa Lepinguga siis tuli sellest loobuda. Erakorraliste kaitsemeetmete rakendamine suhkruga impordile oleks olnud otstarbekas vaid juhul, kui oleks õnnestunud saavutada Euroopa Liiduga kahepoolne kokkulepe. Tollimaksu ühepoolne kehtestamine oleks võinud kaasa tuua

Euroopa Liidu poolsete vastumeetmete rakendamise, millele juhtisin ka valitsusliikmete tähelepanu.

Antud kontekstis ei saa ma nõustuda ka etteheitega, mille kohaselt arutati valitsuskabineti istungitel justkui liiga palju tollimaksu kehtestamise küsimust, kuigi asjaosalised ministeeriumid teadsid, et selle kehtestamine suhkrule on ebatõenäoline. Juhin tähelepanu asjaolule, et valitsuskabineti istungil ei arutatud üleliigse laovaruga seonduvat mitte ainult suhkru osas, vaid ka teiste põllumajandussaaduste ja – toodetega arvestades. Näiteks kehtestas valitsus Välisministeeriumi poolt esitatud määruse eelnõu alusel tollimaksud Poola sealihale ja Tšehhi võile.

Erinevalt kontrollaruande eelnõus toodust leian, et ka tariifkvootide rakendamise küsimuse lülitamine üleliigse suhkru laovaruga seonduvasse arutellu oli õigustatud. Tariifkvote on turukaitsemeetmetena kasutatud sageli ja nende eeliseks tollimaksude ees oleks olnud suurem paindlikkus. Tariifkvootide rakendamise välistas sellega kaasnev ebaproportsionaalselt suur ettevalmistustöö ja halduskulud ning Euroopa Liidu soovimatus vastavat kokkulepet sõlmida.

Lugupidamisega,



Kristiina Ojuland
Riigikogu liige, välisminister 2002-2005

Justiitsminister Rein Langi vastus



Riigikontroll

Teie 06.05.2005.a. nr OSIV-2-7.1/05/705

Meie 20.05.2005.a. nr 3-3-3/5960

Kontrolliaruande eelnõu

Esitasite Justiitsministeeriumile tutvumiseks kontrolliaruande eelnõu, mis käsitleb Eesti riigiasutuste tegevust Euroopa Liiduga liitumise ajaks üleliigsete suhkruravude tekkimise vältimiseks. Teatame, et oleme eelnõus kajastatu ja selle pinnalt tehtud järeldustega täiel määral nõus ja mingeid täiendavaid ettepanekuid eelnõu kohta ei oma.

Lugupidamisega

Rein Lang
Minister

CC 003848

Urmas Volens 6 208 260



RIIGIKONTROLL

Kuupäev 24.05.05 Reg nr OSIV-2-7.1/05/705-2

Majandus- ja kommunikatsiooniminister Edgar Savisaare vastus



MAJANDUS- JA
KOMMUNIKATSIOONI-
MINISTEERIUM

Olav Lüüs
Riigikontroll
Narva mnt 11 A
15013 TALLINN

Teie 06.05.2005 nr OSIV-2-7.1/706

Meie 23.05.2005 nr 10-4-1/6194

Kontrollaruande eelnõu

Lugupeetud hr Lüüs

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil puuduvad täiendavad kommentaarid kontrollaruande eelnõus kajastatu ja tehtud järelduste osas.

Lugupidamisega


Edgar Savisaar
Minister



Marika Priske
Kantsler

Anu Loigu, 625 6373



Riigisekretär Heiki Loodi vastus



RIIGIKANTSELEI



Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie 06.05.2005 nr OSIV-2-7.3/05/699

Meie 18.05.2005 nr 5-5.1/05-04120

Vastus kontrolliaruande eelnõule

Lugupeetud Olav Lüüs ja Ines Metsalu

Riigikantseleil ei ole parandusi Riigikontrolli kontrolliaruande nr OSIV-2-5/05/36 "Eesti riigiasutuste tegevus Euroopa Liiduga liitumise ajaks üleliigsete suhkrurude tekkimise vältimiseks" eelnõus välja toodud Riigikantseleid puudutavates osades.

Tunnustan Riigikontrolli tööd oluliste üleliigsete suhkrurude seotud tegevuste ja sündmuste kaardistamisel. Samas pean vajalikuks tuua välja mõned kontrolliaruande ulatust ja eesmärke puudutavad küsimused, millele vastamine võimaldaks saada täielikuma pildi riigiasutuste tegevusest Euroopa Liiduga liitumise ajaks suhkrurude tekkimise vältimiseks.

Kontrolliaruande eelnõust ei selgu, miks on valitud auditeeritavaks perioodiks vaid ajavahemik 16.04.2003 – 01.05.2004. Valitsuse tegevust sellel perioodil mõjutasid nii liitumislepingu allkirjastamise eelsed kui pärast liitumist toimunud sündmused. Kontrolliaruande valmimise ja selle kommenteerimise hetkel ei ole lahendust leidnud mitmed küsimused, mis mõjutavad valitsuse tegevusele hinnangute andmist. Kontrolliaruande eelnõust jääb eksitav mulje selles osas, et komisjoni otsus on lõplik ega anna Eestile võimalusi oma õiguste edasiseks kaitsmiseks. Samuti jääb antud hinnangutest mulje, et komisjoni tõlgendused suhkrur üleliigsete laovarude määramist ja kõrvaldamist reguleeriva määruse 60/2004 osas on ainuõiged ning Eesti tõlgendused valed. Samas ei sisaldu aruande eelnõus määruse juriidilist analüüsi, mis kinnitaks või lükkaks ümber osapoolte argumentid.

Kontrolliaruande sissejuhatuses sisalduv valdkonna ülevaade kirjeldab ametnike valduses olevat suhkrur üleliigse laovaru ennetamist võimaldavat informatsiooni, suhkrur osas komisjoniga peetud läbirääkimisi liitumiseelsel perioodil ning valitsuse poolt rakendatud abinõusid üleliigsete laovarude kõrvaldamiseks. Ülevaade ei sisalda samas Eesti probleemi tekkimise põhjusi, Euroopa Liidu suhkrur korralduse põhimõtteid ning Eesti spetsiifikat turukorraldusega liitumiseks, mistõttu ei ole avatud üldine raamistik, milles valitsus auditeeritud perioodil tegutses.

Kahjuks ei sisalda valitsuse poolt valitud lahenduste asjakohasuse analüüs majanduslikku analüüsi valikute tegemise või tegematajätmise mõjude ja kulude osas (sh kulu tarbijale, ettevõtjale ja riigile). Seetõttu on välja toodud järeldused hinnangulised ega anna ammendavat vastust küsimusele, kas tehtud valikud olid õiged.

Lugupidamisega



Heiki Loot
Riigisekretär