PEAKONTROLÖRI OTSUS

RIIGIKONTROLL

Peakontrolöri 04.12.2001 otsus nr 13-5/49

Alkoholi tootmiseks, sisseveoks, väljaveoks ning hulgimüügiks lubade andmisega seotud riskide hindamine

SISUKORD

1 ÜLEVAADE AUDITI TULEMUSTEST 2

2 KONTROLLIMISE EESMÄRGID JA KORRALDUS 3

2.1 KONTROLLIMISE EESMÄRGID 3
2.2 LÜHIÜLEVAADE HINNATUD TEGEVUSTEST 3
2.2.1 Alkoholi tootmise, sisseveo, väljaveo ja hulgimüügi tegevusload 3
2.2.2 Alkoholi aktsiisilao tegevusload 5
2.3 KONTROLLIMISE KORRALDUS 6

3 TEGEVUSLUBADE ANDMISE KORRALDUS 6

3.1 MAJANDUSMINISTRI MOODUSTATUD KOMISJONI TEGEVUS 6
3.1.1 Komisjoni tegevust reguleerivad õigusaktid 6
3.1.2 Hinnang alkoholi käitlemise tegevuslubade andmise toimingute korraldusele 8
3.2 TOLLIAMETI TEGEVUS 9
3.2.1 Tolliameti tegevust reguleerivad õigusaktid 9
3.2.2 Hinnang alkoholi aktsiisiloa tegevuslubade andmise toimingute korraldusele 10

4 SANKTSIOONID, MIDA LOA VÄLJASTAJAD SAAVAD RAKENDADA LOA SAANUTE SUHTES 12

5 TEGEVUSLUBADEGA SEOTUD TOIMINGUTE AVALIKUSTAMINE 13

6 KONTROLLITUTE ARVAMUS KONTROLLIJATE JÄRELDUSTE JA HINNANGUTE KOHTA 14

6.1 MAJANDUSMINISTEERIUMI SEISUKOHT 14
6.2 TOLLIAMETI SEISUKOHT 14

7 RIIGIKONTROLLI SEISUKOHT KONTROLLITUTE ARVAMUSTE SUHTES 15

8 ETTEPANEKUD 15

1. Ülevaade auditi tulemustest

Alkoholi tootmise, riiki sisse – ja väljaveoga ning hulgimüügiga tohivad tegelda vaid need ettevõtjad, kellele riik selleks loa on andnud. Käesoleva aasta oktoobris omasid neid lubasid 176 isikut, neist 27 tegelesid alkoholi tootmisega.

Neid lubasid annab majandusministri moodustatud komisjon. Alkoholi tootjail peab lisaks olema luba ka Tolliametilt (selle peadirektorilt). Kontrollimisel hinnati nimetatute tegevust aastatel 1999-2001.

Riigikontroll soovis selgitada, kas riigiasutuste toimingud on piisavalt ja ettevõtjaile arusaadavalt, nii riigi kui ettevõtjate huve vajalikul määral arvestades reguleeritud ja kas ametnikud järgivad kehtestatud reegleid. Riigikontrolli huvitas ka, kas need load sisuliselt üldse vajalikud on.

Riigikontrolli põhijäreldused olid:

- alkoholi tootmiseks, sisse- ja väljaveoks ning hulgimüügiks lubade andmine on alkoholiseadusega ja selle rakendusaktidega üksikasjalikult ning arusaadavalt reguleeritud;
- kehtiv regulatsioon ei sisalda riske riigile ja on piisavalt üksikasjalik tõkestamaks ametnike omavoli ja väärotsuseid;
- majandusministri moodustatud komisjon ja Tolliamet on lubade andmisel järginud õigusaktidega kehtestatud korda;
- neiks tegevusteks lubade, v.a Tolliameti poolt alkoholi aktsiisiladude tegevuslubade, andmine ei ole praegu enam vajalik. Riigikogus on arutusel uue alkoholiseaduse eelnõu, milles tegevuslubade omamise nõuet enam pole;
- alkoholi aktsiisiladude tegevuslubade taotlejailt nõutavate tagatiste suuruse määramise korda tuleks täpsustada.

Majandusminister ja Tolliameti peadirektor nõustusid Riigikontrolli seisukohtadega.

Riigikontroll teeb Rahandusministeeriumile ettepaneku anda alkoholi aktsiisilao tegevuslubade saamiseks vajalike tagatiste suuruse määramiseks senisest täpsemad juhised.

2. Kontrollimise eesmärgid ja korraldus

2.1 Kontrollimise eesmärgid

Kontrollimise peamiseks eesmärgiks oli selgitada, kas

- riigiasutuste tegevus alkoholi tootmiseks, sisse- ja väljaveoks ning hulgimüügiks tegevuslubade andmisel on piisavalt ja tegevuslubade andjatele ning loataotlejatele arusaadavalt reguleeritud, ja
- kas tegevuslubade andjad järgivad kehtestatud reegleid.

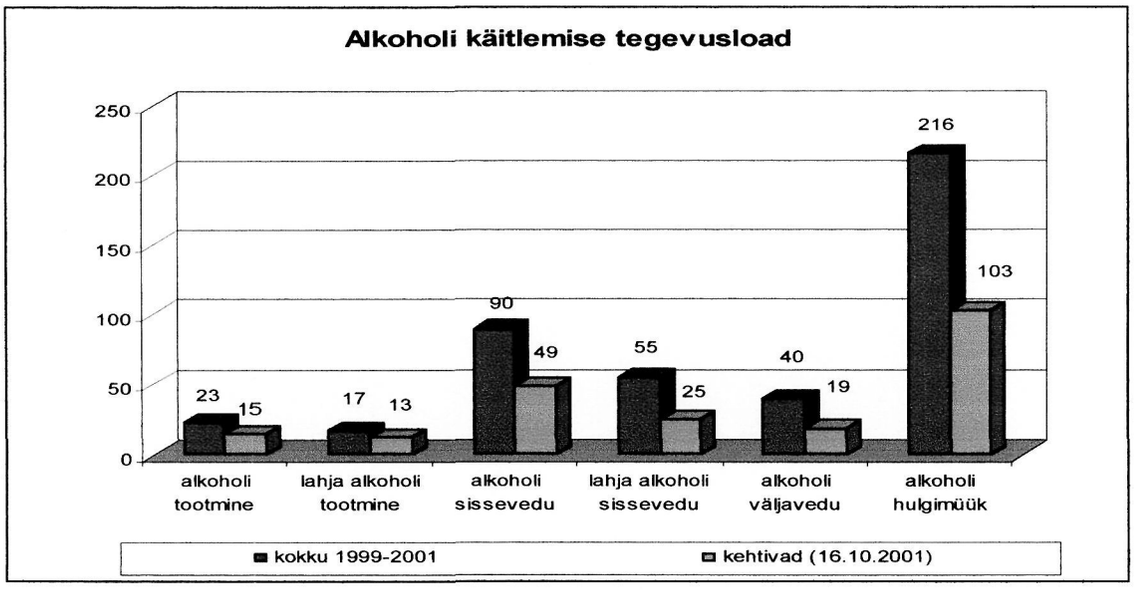
2.2 Lühiülevaade hinnatud tegevustest

2.2.1 Alkoholi tootmise, sisseveo, väljaveo ja hulgimüügi tegevusload

1990. aastal otsustas Vabariigi Valitsus, et alkoholi tootmise, sisseveo, väljaveo ja hulgimüügiga tegelevail ettevõtjail peab neiks tegevusteks olema tegevuslitsents.

1999. aastal jõustunud alkoholiseadusega asendati tegevuslitsentsi omamise nõue majandusministri moodustatud komisjoni antava tegevusloa omamise nõudega.

Seisuga 11.10.2001 oli kehtiv tegevusluba 176 isikul. Neil olevate lubade jaotumist liigiti kirjeldab järgnev diagramm:



Majandusministri moodustatud komisjoni tegevuse hindamisel keskenduti järgmistele põhiküsimustele:

- kas komisjon on oma tegevuse korraldamisel järginud õigusaktides sätestatud korda;
- kas kõiki loataotlejaid on koheldud võrdselt;
- kas komisjoni otsused taotlejale luba mitte väljastada on olnud piisavalt põhjendatud;
- kas riigi poolt alkoholi tootmiseks, sisseveoks, väljaveoks ja hulgimüügiks tegevusloa omamise nõudmine on sisuliselt vajalik.

Neile küsimustele vastuste saamiseks:

- analüüsiti alkoholi tootmiseks, sisseveoks, väljaveoks ja hulgimüügiks, samuti ka alkoholi aktsiisilao tegevuslubade andmist reguleerivaid õigusakte;
- vaadati läbi 13 protsenti alkoholi tootmiseks, sisseveoks, väljaveoks ja hulgimüügiks tegevusloa saamiseks esitatud taotlustest ning nende käsitlemist majandusministri moodustatud komisjonis kirjeldavaist dokumentidest, ja hinnati nende koosseisu, vormistuse ja sisu vastavust õigusaktides sätestatule;
- kontrolliti Maksuameti kaasabil, kas loa saanud on maksnud loa taotlemisel tasumisele kuulunud riigilõivu;
- selgitati viinatootjaid ühendava Viina Liidu juhtide arvamus tegevuslubade vajalikkuse ning nende andmise korralduse kohta.

2.2.2 Alkoholi aktsiisilao tegevusload

2001. aastast jõustunud alkoholiaktsiisi seaduse kohaselt tohib alkoholi toota vaid Tolliameti poolt aktsepteeritud kohtades – aktsiisiladudes. Aktsiisilaoks nimetatakse hoonet ja territooriumi, kus võib ajutises aktsiisivabastuses toota, ladustada, vastu võtta või lähetada aktsiisiga maksustatavat kaupa. Alkoholi aktsiisilao staatust võib taotleda ka alkoholi ladudele; neisse toodavalt alkoholilt peab aktsiisi maksma alles alkoholi müümisel isikuile, kellel pole aktsiisivabastust.

Aktsiisiladude lubasid (aktsiisiloa tegevuslubasid) annab Tolliameti peadirektor. Selle loa omamise nõue kehtestati tulenevalt riigi soovist tugevdada kontrolli alkoholiaktsiisi maksjate tegevuse ja aktsiisi objekti – alkoholi – liikumise üle. Seisuga 13.09.2001 oli lubasid antud kokku 37, neist 27 alkoholi tootjaile ja 10 alkoholi importijaile-hulgimüüjaile.

Tolliameti tegevuse hindamisel keskenduti järgmistele põhiküsimustele:

- kas õigusaktides sätestatu reguleerib piisavalt ja üheseltmõistetavalt alkoholi aktsiisilao tegevuslubade taotlemise ja andmise toimingud;
- kas Tolliamet on oma tegevuse korraldamisel järginud õigusaktides sätestatud korda;
- kas loataotlejaid on koheldud võrdselt;
- kas Tolliameti otsused taotlejale luba mitte väljastada on olnud piisavalt põhjendatud.

Neile küsimustele vastuste saamiseks:

- analüüsiti alkoholi aktsiisilao tegevusloa andmise toiminguid reguleerivaid õigusakte, sh tagatise suuruse arvutamise korda;
- hinnati Tolliameti korraldavate dokumentide ja aktsiisilao tegevusloa konkreetsete taotluste käsitlemise analüüsi alusel Tolliameti töökorraldust tegevuslubade taotluste menetlemisel;
- selgitati viinatootjaid ühendava Viina Liidu juhtide arvamus nende tegevuslubade andmist käsitleva regulatsiooni ja selle Tolliametis rakendamise kohta.

2.3 Kontrollimise korraldus

Majandusministri moodustatud komisjoni tegevust hinnati alates alkoholiseaduse rakendusaktide jõustumisest 1999. aasta kevadel, Tolliameti tegevust alates 2000. aasta detsembrist.

Kontrollimine oli plaaniline ja viidi läbi käesoleva aasta augustis ja septembris Riigikontrolli tegevusriskide auditi osakonna töötajate poolt.

Kontrollimisel juhinduti Riigikontrolli seadusest, kõrgemaid majanduskontrolli organeid ühendava organisatsiooni INTOSAI üldstandardeist ja riigikontrolöri kehtestatud kontrollimiste läbiviimise alustest.

Kontrollimisel tuvastatu kohta vormistati 06.11.2001 kontrolliakt nr 13-4/049. Selles majandusministri moodustatud komisjoni käsitlevate osade kohta esitas Riigikontrollile arvamuse majandusminister Henrik Hololei ja Tolliametit käsitlevate osade kohta Tolliameti peadirektor Rein Talvik.

3. Tegevuslubade andmise korraldus

3.1 Majandusministri moodustatud komisjoni tegevus

Kontrollimisel ei tuvastatud õigusaktidega sätestatud korra eiramise juhtusid majandusministri moodustatud komisjoni ja seda teenindava Majandusministeeriumi töötajate poolt.

3.1.1 Komisjoni tegevust reguleerivad õigusaktid

Komisjoni tegevus on õigusaktidega piisavalt ning hästi reguleeritud.

Alkoholiseadus[1] sätestab alkoholi käitlemise[2] tegevuslubade liigid, ulatuse ja tingimused, lubade väljastajad (alkoholi tootmise, sisseveo, väljaveo ja hulgimüügi lubade puhul on selleks majandusministri moodustatud komisjon), tegevuslubade kehtivuse (luba antakse kuni

[1] Jõustus 15.04.1999
[2] Mitmetes õigusaktides kasutatakse alkoholi tootmise, sisseveo, väljaveo ja hulgimüügi, samuti ka alkoholi jaemüügi kohta üldnimetust "alkoholi käitlemine"

kolmeks aastaks), loa taotlemisel nõutavad dokumendid ning loa andmisest keeldumise alused.

Alkoholiseaduse rakendamiseks kinnitas Vabariigi Valitsus 1999. aasta sügisel alkoholi käitlemise tegevuslubade väljastamise, muutmise ja kehtetuks tunnistamise korra[3]. Selles sätestati nende tegevuslubade taotluste menetlemise protseduurid, tähtajad, tegevusloal fikseeritavad andmed loataotleja, tema tegevuskoha ja loa väljaandja kohta, tegevuskoha mõiste, tegevusloa kehtetuks tunnistamise protseduurid ning enne alkoholiseaduse jõustumist väljastatud tegevuslitsentside tegevuslubadega asendamise ning riigilõivuseaduses sätestatud lõivude tasumise kord. Valitsuse otsuse kohaselt peab lubasid andvat komisjoni teenindama Majandusministeerium. Eelnimetatud õigusaktid reguleerivad piisavalt üksikasjalikult ja arusaadavalt kõik tegevuslubade taotluste käsitlemise toimingud.

Alkoholiseadusest tulenevalt saab riik alkoholi käitlemise tegevuslubade taotlusi rahuldamata jätta vaid juhtudel, kui loa taotleja ei ole esitanud lubasid andvale komisjonile kõiki seaduses nimetatud dokumente või kui ilmneb, et esitatud dokumendid pole nõuetekohaselt vormistatud või neis olevad andmed pole tõepärased. Seega sätestavad õigusaktid lubasid andva komisjoni töö põhisisuks loataotlejalt seadusega nõutud dokumentide olemasolu ja nende sisu nõuetele vastavuse kontrollimise.

Alkoholi tootmiseks, sisseveoks, väljaveoks ja hulgimüügiks tegevusloa väljastamise tingimuseks on suhteliselt suure riigilõivu tasumine. Kuni üheks aastaks alkoholi tootmiseks, sisseveoks, väljaveoks või hulgimüügiks tegevusloa saamiseks tuleb praegu maksta lõivu, olenevalt loa liigist, 2500 kroonist 60 000 kroonini ning kuni kolmeks aastaks antava loa saamiseks 6500 kroonist 150 000 kroonini. Tegevuslubasid väljastav komisjon peab enne loa väljastamist riigilõivu tasumist kontrollima.

[3] Vabariigi Valitsuse 26.10.1999 määrus nr 319

3.1.2 Hinnang alkoholi käitlemise tegevuslubade andmise toimingute korraldusele

Komisjon on oma tegevust nõuetekohaselt korraldanud

Majandusministri moodustatud komisjoni tegevusele hinnangu andmiseks kontrolliti tegevusloa taotluste avalduste ja esitada tulnud dokumentide olemasolu, otsuste tegemiseks sätestatud tähtaegade järgimist, komisjoni otsuste formuleeringute üheseltmõistetavust ja loa andmisest keeldumise põhjendatust, riigilõivu tasumise kontrollimiseks kehtestatud nõuete järgimist, riigilõivu ümberarvestamist[4], riigilõivu riigieelarvesse laekumist, väljastatud lubade ja nende blankettide arvestust ning dokumentide säilitamist. Olulisi puudusi eelloetletu osas ei tuvastatud. Ei selgunud, et komisjon oleks põhjendamatult keeldunud mõnele isikule tegevusloa väljastamisest või loataotlejaisse erapoolikult suhtunud.

Aastail 2000 - 2001 ei ole järelevalveorganid ja kohtunikud esitanud komisjonile dokumente, mille alusel komisjon pidanuks väljastatud lubasid kehtetuks tunnistama.

Majandusministeeriumi arvates ei ole alkoholi tootmiseks, sisseveoks, väljaveoks ja hulgimüügiks tegevuslubade andmine majandusministri moodustatud komisjoni poolt praegu enam vajalik. See on ka Riigikontrolli seisukoht. Majandusministeeriumis koostatud ja praegu Riigikogus arutusel olevas alkoholiseaduses nende tegevuslubade omamist enam ei nõuta; alkoholi sisseveo, väljaveo ja hulgimüügiga tegelevatel ettevõtjatel on selle asemel kavandatud registreering vastavas registris, alkoholi tootjatelt nõutakse tunnustatust toiduseaduse tähenduses.

[4] Alkoholiseaduse alusel esmakordsete tegevuslubade andmisel vähendati nende isikute poolt, kellel oli samas valdkonnas tegutsemiseks kehtiv tegevuslitsents, tasumisele kuuluvat riigilõivu suurust valitsuse kehtestatud korras.

3.2 Tolliameti tegevus

Alkoholi aktsiisilao tegevuslubade omamise nõude sätestas alkoholiaktsiisi seadus ja see kehtib käesolevast aastast. Alkoholiaktsiisi seadus ja tolliseadus sätestavad alkoholi aktsiisilao tegevusloa andmise toimingute peamised reeglid, jättes mitmed olulised küsimused, sealjuures ka loataotlejaile esitatavate nõuete osas, Tolliameti kui aktsiisihalduri otsustada. Rahandusministri kehtestatud kord alkoholi aktsiisilao tegevusloa taotlejailt nõutava tagatise suuruse määramiseks ei sätesta piisavalt selgelt reegleid, millest lähtudes Tolliamet tagatise suuruse määrab.

Kontrollimisel ei tuvastatud seadustes sätestatu eiramist Tolliameti poolt, v.a asjaolu, et aasta algul väljastas amet mitmed load enne, kui loataotleja oli esitanud temalt nõutud tagatise.

3.2.1 Tolliameti tegevust reguleerivad õigusaktid

Alkoholiaktsiisi seadus allutab alkoholitootjad Tolliameti järelevalvele, andes ametile õiguse hinnata alkoholitootmise korralduse nõuetele vastavust

Möödunud aastal vastu võetud ja käesolevast aastast jõustunud alkoholiaktsiisi seadus[5] sätestas alkoholi aktsiisilao mõiste, nõuded aktsiisilaole ja aktsiisilao tegevusloa taotlejale, loa taotlemisel nõutavad dokumendid, taotluste menetlemise tähtajad ja aktsiisilaopidaja kohustused. Luba on tähtajatu ja tema saamisel ei pea tasuma riigilõivu.

Tolliamet annab aktsiisilao tegevusloa vaid neile, kellel tootmine, toodangu ja selle liikumise arvestus on korraldatud selliselt, et ametil on võimalik kontrollida aktsiisimaksu arvestust ja tasumist. Sisuliselt on alkoholiaktsiisi tegevusloa andmine ja järelevalve aktsiisiladude tegevuse üle Tolliametile üheks aktsiisimaksu haldamise instrumendiks. Alkoholiaktsiisi seadus jätab Tolliametile suhteliselt suure otsustusvabaduse alkoholitootmise korralduse nõuetele vastavuse hindamisel. Seadus ei sisalda volitusnormi Vabariigi Valit-

[5] Võeti vastu 14.06.2000 ja jõustus 01.01.2001; seaduses tehti olulisi muudatusi 20.12.2000

susele, rahandusministrile või Tolliameti peadirektorile nende lubade andmise toiminguteks seaduses sätestatust üksikasjalikuma korra kehtestamiseks.

Alkoholi aktsiisilao tegevusloa andmist käsitlevad õigusaktid ei valminud õigeaegselt ja on osaliselt mitmeti tõlgendatavad

Alkoholiaktsiisi seadus sätestas ka aktsiisilaopidaja kohustuse esitada Tolliametile tagatis aktsiisi maksmise tagamiseks ajutises aktsiisivabastuses välisriigist aktsiisilattu toimetatavalt, aktsiisilaos toodetavalt, ladustatavalt ja aktsiisilaost lähetatavalt alkoholilt. Tagatisssumma määrab Tolliamet aktsiisilaopidaja poolt esitatud andmete alusel. Tagatise määramise korra kinnitas rahandusminister 1999. aastal[6], tuginedes tolliseadusele[7]; 2000. aasta 12. detsembril täiendas ta eelnimetatud korda peatükiga "Aktsiisilaopidaja poolt alkoholiaktsiisi maksmise tagamiseks tagatise esitamise, vabastamise ja tagatissumma määramise kord"[8], millega täpsustati tagatise ja selle suuruse määramist. Viimatinimetatu niivõrd hiline kehtestamine komplitseeris oluliselt alkoholi aktsiisilao tegevuslubade andmise toiminguid – määruse jõustumise ajaks pidanuks otsused tegevuslubade taotluste kohta tehtud olema. Ka olid mõned tema sätted mitmeti tõlgendatavad (mõiste "eeldatav aktsiisisumma" tähendus ja selle summa arvutamise kord) ja ei reglementeerinud piisavalt Tolliameti võimalikke otsuseid (tagatissumma suuruse määramise osas).

3.2.2 Hinnang alkoholi aktsiisiloa tegevuslubade andmise toimingute korraldusele

Tegevuslubade andmise toimingud olid Tolliameti-siseselt reglementeeritud, kuid otsuste tegemise kriteeriumid polnud piisavalt selgelt

Kõik eelmise aasta lõpul alkoholi tootmisega tegelenud ettevõtjad said Tolliametilt 2001. aastaks tegevusloa.

Tolliameti peadirektor on kehtestanud alkoholi aktsiisilao tegevuslubade taotluste ja nende suhtes otsuste tegemise Tolliameti-sisesed protseduurid. Sisulised otsused loataotluste suhtes teeb Tolliameti peadirektori määratud, ameti töötajaist koosnev komisjon,

[6] Rahandusministri 27.10.1999 määrus nr 76
[7] Tolliseaduse § 49 lõige 9
[8] Rahandusministri 12.12.2000 määrus nr 104

fikseeritud

komisjoni otsused tehakse loataotlejaile teatavaks ameti peadirektori kirjaga. Asjaolud, mida komisjon otsustamisel arvesse võtab, olid fikseeritud, kuid reeglid, kuidas erinevate poolt- ja vastuargumentide alusel otsust teha, olid sätestamata. Riigikontrolli arvates oleks nende sõnastamine ja avalikustamine otstarbekas, kuna see aitaks aktsiisilao pidajail paremini mõista Tolliameti poolt neile esitatavaid nõudeid ja aitaks kaasa Tolliameti sisekontrolli edasisele parendamisele.

Tolliametile esitatavate tagatiste suuruse arvutamise reegleid tuleks täpsustada

Kontrollimise põhiküsimuseks Tolliametis kujunes alkoholi aktsiisilao tegevuslubade taotlejate poolt Tolliametile esitatavate tagatistega seonduv.

Alkoholiaktsiisi seadus ja rahandusministri poolt tagatiste määramiseks kehtestatud kord[9] sätestavad, et tagatise suuruse määrab Tolliamet loataotleja poolt eeldatavalt makstava aktsiisisumma piires. On määratud, mida seejuures peab arvestama, kuid pole öeldud, kuidas seda tegema peab.

Aktsiisi makstakse väljaspoole aktsiisivabastust müüdava alkoholikoguse pealt. Kuid eelnimetatud õigusaktide sõnastus võimaldab Tolliametil nõuda, et eeldatava aktsiisisummana tuleb käsitleda ka aktsiisi, mida laopidaja peaks maksma juhul, kui kogu aktsiisilaos olev alkohol kaotsi läheb. See tähendab, et aktsiisilaopidajad peavad eeldatava aktsiisisummana (millest lähtudes määratakse tagatis) käsitlema tegelikult makstavast oluliselt suuremat summat. Mitte kõik aktsiisilao tegevusloa taotlejad ei olnud koheselt nõus Tolliameti nõudmisi aktsepteerima. Riigikontrolli arvates peaksid õigusaktid olema sõnastatud üheseltmõistetavalt ja nende rakendamine ei peaks sõltuma sellest, kuidas ametnikud õigusakte tõlgendavad.

[9] Rahandusministri 12.12.2000 määrus nr 104

Tagatissumma määrab Tolliamet vahemikus 10 kuni 100 protsenti eeldatavast aktsiisisummast (piiristusetootjate puhul võib alampiiriks olla 5 protsenti), arvestades alkoholiaktsiisi maksmata jätmise riskiastet. 2001. aastaks määras Tolliamet tagatised vahemikus 25 tuhat krooni kuni 10 miljonit krooni. Rahandusministri kehtestatud kord loetleb asjaolud, mida Tolliamet aktsiisi maksmatajätmise riski hindamisel arvestab, kuid ei anna nende rakendamise reegleid. Tagatiste suurust (ja neist tootjatele tekkivaid kulusid) arvestades oleks nende sätestamine otstarbekas.

Tolliamet lubas 2001. aasta alul alkoholi tootmist jätkata ka neil, kes polnud Tolliametile aktsiisi maksmise tagatist esitanud

Alkoholi aktsiisilao tegevuslubade andmist reguleerivate õigusaktide hilise kehtestamise ning nende mitmetitõlgendatavuse, samuti ka alkoholi tootmise spetsiifiliste küsimuste käsitlemise kogemuse puudumise tõttu ei suutnud Tolliamet eelmise aasta lõpus-käesoleva aasta algul täpselt järgida alkoholi aktsiisilao tegevuslubade andmiseks kehtestatud regulatsiooni – mitmele äriühingule andis ameti peadirektor alkoholi aktsiisilao pidamise loa enne, kui nad ameti poolt määratud tagatise esitasid (alternatiiviks oli luba mitte anda ja tootmine peatada). Seeläbi suurendas amet ajutiselt riski, et ta ei suuda tagada aktsiiside nõuetekohast tasumist. Muus osas ei tuvastanud kontrollijad Tolliameti tegevuses alkoholi aktsiisilao tegevuslubade andmisel õigusaktides sätestatu eiramist.

Kontrollimisel märgiti mõningaid puudusi alkoholi aktsiisilao tegevuslubadega seotud dokumentatsiooni säilitamise korralduses

Tegevuslubade taotluste ja nende menetlemist kajastavate Tolliameti dokumentide säilitamine kohta otsuseid teinud Tolliameti komisjoni koosolekute protokollide säilitamine polnud ameti juhtkonna poolt reguleeritud. Tolliamet kehtestas vastavasisulised nõuded kontrollimise ajal.

4. Sanktsioonid, mida loa väljastajad saavad rakendada loa saanute suhtes

Alkoholiseaduses sätestatud sanktsioonid on piisavad tagamaks asjakohaste meetmete rakendamist väär- ja kuritarvitusjuhtude ilmnemisel

Alkoholiseadus sätestab loa väljastaja õiguse keelduda tegevusloa andmisest, kui selgub, et loa taotlemisel on esitatud tegelikkusele mittevastavaid andmeid. Isik, kellele loa andmisest on keeldutud, võib koheselt esitada uue loataotluse.

Alkoholiseadus annab majandusministri moodustatud komisjonile õiguse väljastatud luba seaduses sätestatud juhtudel kehtetuks tunnistada.

Alkoholiseadus sätestab tegevuslubasid andva komisjoni kohustuse tühistada tegevusluba, kui selle saanud isiku osas on jõustunud otsusega tuvastatud kriminaal- või haldusõigusrikkumine loaga lubatud tegevusalal loaomaniku või tema töötaja poolt. Ettevõtjale, kelle tegevusluba on nimetatud põhjusel kehtetuks tunnistatud, ei tohi ühe aasta jooksul anda mis tahes liiki luba alkoholi käitlemiseks.

Alkoholiaktsiisi seadus annab Tolliametile piisavad mõjutusvahendid isikute suhtes, kes ei esita alkoholi aktsiisilao tegevusloa taotlemisel Tolliametile andmeid ameti poolt nõutaval kujul või esitavad ametile väär-andmeid või aktsiisilao-pidajana ei täida Tolli-ameti seaduslikke ette-kirjutusi

Alkoholiaktsiisi seaduse kohaselt on Tolliametil õigus peatada tegevusloa kehtivus, kui loa omanik ei täida Tolliameti ettekirjutusi - näiteks juhul, kui loaomanik ei tee Tolliameti peadirektori nõudmisel tegevusloa saamiseks esitatud dokumentides muudatusi. Seadus annab Tolliametile piisavalt mõjutusvahendeid tagamaks loataotlejate kohta kogu vajaliku informatsiooni saamine ameti nõutud kujul ja ajaks, ning mõjuvate sanktsioonide rakendamiseks isikute suhtes, kes ametile loa taotlemisel või hiljem enda ja oma tegevuse kohta õiget informatsiooni ei anna või ameti ettekirjutusi ei täida.

5. Tegevuslubadega seotud toimingute avalikustamine

Majandusministri moodustatud komisjoni tegevus ja alkoholi käitlemise tegevuslubade protsess on piisavalt läbipaistev ja avalikkusele ning asjaosalistele jälgitav

Alkoholiseadus ja selle rakendusaktid reguleerivad alkoholi tootmiseks, sisseveoks, väljaveoks ja hulgimüügiks tegevuslubade andmisega seotud toimingud üksikasjalikult ja selgelt. Informatsioon väljastatud tegevuslubade kohta avalikustatakse osana riikliku alkoholiregistri andmebaasist nimetatud registri Interneti koduleheküljel. See andmestik on piisavalt mahukas ja asjasthuvitatuile arusaadaval kujul esitatud.

Alkoholi aktsiisilao tegevuslubade väljastamise protsess peaks olema õigusaktidega täpsemalt määratletud ning rohkem avalikustatud

Alkoholi aktsiisilao tegevusloa taotluste käsitlemise protseduuride avalikustamise küsimus taandub paljuski nende toimingute õigusaktides täpsema sätestamise vajadusele[10]. Alkoholiaktsiisi seadus sätestab alkoholi aktsiisilao pidamiseks loa saanute registreerimise Tolliameti elektroonses infosüsteemis[11]. Tolliamet on seda käsitlenud vastavasisuliste andmete avalikustamise nõudena ja on alkoholi aktsiisiladude pidajate nimekirja ning ladude asukohad oma Interneti koduleheküljel avaldanud.

6. Kontrollitute arvamus kontrollijate järelduste ja hinnangute kohta

6.1 Majandusministeeriumi seisukoht

Majandusminister Henrik Hololei ei esitanud majandusministri moodustatud komisjoni tegevusele kontrolliaktis antud hinnangu suhtes omapoolseid märkusi; minister märkis, et kontrollimise käigus tehtud märkusi arvestatakse komisjoni töö edasisel korraldamisel.

6.2 Tolliameti seisukoht

Tolliameti peadirektor Rein Talvik teatas oma kirjas Riigikontrollile, et edaspidi annab ta

[10] Vaata käesoleva otsuse osa 3.2
[11] Tolliseaduse § 30 lg 2 ja § 32 lg 1

alkoholi aktsiisilao tegevusloa vaid isikuile, kes on täitnud eranditult kõik õigusaktides loataotlejaile esitatud nõuded.

Rahandusministeeriumis koostatavas alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seaduse eelnõus kasutatavat mõiste "eeldatav aktsiisisumma" asemel mõistet "tekkida võiv maksukohustus", ning antavat selle määramiseks üheseltmõistetav juhis.

Tolliamet rakendas abinõud tegevuslubade andmisega seotud dokumentatsiooni korrastamiseks ja selle säilitamise tagamiseks.

7. Riigikontrolli seisukoht kontrollitute arvamuste suhtes

Riigikontroll aktsepteerib majandusministri ja Tolliameti peadirektori poolt kontrolliakti kohta väljendatud seisukohti ja nende esitatud selgitusi.

8. Ettepanekud

Riigikontroll teeb rahandusministrile ettepaneku muuta ministri poolt tolliseaduse alusel 27.10.1999 kehtestatud määrusega nr 76 "Tagatise esitamise ja vabastamise korra ning tagatissumma määramise metoodiliste aluste kinnitamine" kinnitatud samanimelise dokumendi peatüki XI "Aktsiisilaopidaja poolt alkoholiaktsiisi maksmise tagamiseks tagatise esitamise, vabastamise ja tagatissumma määramise kord" sõnastust selliselt, et selles sätestataks senisest täpsemad, üheselt mõistetavad juhised aktsiisilao pidajailt nõutavate tagatiste suuruse määramiseks.

Saata käesolev otsus informatsioonina Riigikogu majanduskomisjonile.

Jüri Kõrge
Peakontrolör

RAHANDUSMINISTEERIUM

Riigikontroll

Teie 04.12.2001 nr 13-1/3698

Meie 21. 02.2002 nr V-1/12261

Alkoholiaktsiisi seaduse
rakendusaktid

Täname Teid "Alkoholi tootmiseks, sisseveoks, väljaveoks ning hulgimüügiks lubade andmisega seotud riskide hindamise" 4.12.2001. a. otsuses nr 13-5/49 esitatud ettepanekute eest. Sarnaselt teiste Euroopa riikide seadusandlusele antakse ka Eestis kehtiva alkoholiaktsiisi seadusega raamistik ja põhimõtted, mida järgides peaks maksuhaldur otsuse langetama. Iga ettevõtja on eraldi käsitletav. Ka ei ole teada, kas sellist matemaatilist valemit, mis arvestaks kõikide ettevõtjate eripära tagatissumma määramisel, on võimalik üldse koostada. Ametniku suva viib miinimumini asjaolu, et tagatissumma määrab üks asutus (Tolliamet). See välistab erineva tõlgendamise võimaluse ja tagab ühtedel ja samadel alustel tagatissumma määramise metoodika. Tagatissumma määramiseks teevad erinevad ametnikud vastavalt oma kompetentsusele põhjaliku analüüsi ettevõtja majandusliku seisukorra kohta ja koguvad andmed, mis on vajalikud tagatissumma suuruse määramiseks. Otsus tagatissumma suuruse kohta peab olema argumenteeritud ja selle langetab 8 ametnikust koosnev töögrupp, millest vähemalt 6 inimest peavad saavutama konsensuse. Süsteemi toimivust kinnitab ka asjaolu, et ükski ettevõtja pole pöördunud kohtusse süüdistusega, et tagatissumma on ebaõiglaselt või valesti määratud. Ettevõtjal on võimalus esitada pretensioone ja taotleda tagatissumma uuesti määramist.

Sama kehtib ka aktsiisilao tegevusloa väljastamise kohta. Vastavalt alkoholiaktsiisi seaduse § 30 lõikele 3 tegevusloa väljastamise otsust ei põhjendata, tegevusloa väljastamise keeldumise otsusest aga teatatakse kirjalikult viidates keeldumise põhjustele. Tegevusloa väljastamisest pole võimalik keelduda, kui on täidetud alkoholiaktsiisi seaduse § 30 lõikes 2 sätestatud tingimused. Antud küsimuse puhul puuduvad andmed aktsiisilao tegevuslubade taotlejatelt saadud pretensioonide kohta.

Võtsime arvesse Teie ettepaneku sõnade "eeldatav aktsiisisumma" täpsustamise kohta. Sõnu "eeldatav aktsiisisumma" kasutatakse seaduses kui terminit. Kaksipidi mõistmise vältimiseks kasutame alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seaduse eelnõus terminit "tekkida võiv maksukohustus".

Aktsiisiladude kohta Tolliameti infosüsteemis olevad andmed on avalikustatud niivõrd, kui seda avalikustatakse Euroopa Liidu liikmesriikides. Kõiki andmeid, mida Tolliamet peab vajalikuks registrisse kanda ei pea me otstarbekaks avalikustada, kuna see oleks vastuolus andmekaitse seaduse ja ettevõtja privaatsuse austamise põhimõttega.

22.02.2002 403/13-1/3698

Suur-Ameerika 1
15006 Tallinn

Telefon: (0) 611 3558
Faks: (0) 696 6810
http://www.fin.ee

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

Reg kood 70000272

Seoses alkoholi-, tubaka ja kütuseaktsiisi seaduse planeeritava jõustumisega 2003.a. 1. jaanuaril kavatseme muuta kõiki alkoholiaktsiisi seaduse alusel kehtestatud õigusakte arvestades Teie ettepanekuid õigusaktide ühemõttelisemaks tegemise kohta.

Lugupidamisega

Harri Õunapuu
Minister

Aare Järvan
Kantsler

Heidi Vessel 611 3651