Vedelkütuse impordi ja müügi tegevusload

KONTROLLIARUANNE

10. veebruar 2003
nr 2-5/03/5

Vedelkütuse impordi ja müügi tegevusload

Tallinn
2002

Kokkuvõte

Vastavalt energiaseadusele peab ettevõtjal, kes soovib tegelda vedelkütuse impordi ja müügiga, olema tegevusluba, mida energiaseaduses nimetatakse turuloaks. 2002. aasta septembri alguses oli selline luba enam kui kahesajal ettevõtjal.

Riigikontroll hindas Energiaturu Inspektsiooni toiminguid lubade andmisel. Eesmärgiks oli selgitada, kas need on olnud piisavalt reguleeritud, kas kehtestatud korda on järgitud ning kas õigusaktid ja nende rakendamiseks tehtav töö maandavad vedelkütuste veol, hoidmisel ja müügil esineda võivaid riske, eelkõige riske inimeste tervisele, elule ja keskkonnale.

Auditeerimisel selgus, et riik on vedelkütuste käitlemisega inimeste elule ja tervisele ning keskkonnale tekkida võiva ohu vähendamiseks kehtestanud valdkonnas tegutsevatele ettevõtetele hulgaliselt nõudeid, mille järgimist kontrollivad Tehnilise Järelevalve Inspektsioon ja Keskkonnainspektsioon. Turulubade andmisel nendele nõuetele vastavust sisuliselt ei kontrollita (seadus seda ei nõuagi).

Eelkõige on riik turulubade andmise toimingutega püüdnud luua ülevaadet valdkonnas tegutsevatest ettevõtjatest ja nende tegevuskohtadest, turulubade kehtetuks tunnistamise võimaluse kaudu aga luua endale lisavõimalus mõjutamaks ettevõtjaid müüma lõpptarbijaile vaid nõuetekohase kvaliteediga kütust. Ka on riik turuloa omamise tingimusi kehtestades püüdnud hoida sellest valdkonnast eemal ettevõtjaid, kelle puhul pole kindel, et nad suudaksid hüvitada kahjusid, mis võivad tekkida keskkonnale nende omanduses oleva kütuse tõttu või tarbijaile nende poolt müüdud ebakvaliteetse kütuse tõttu.

Neid eesmärke on võimalik saavutada ka teisiti kui tegevusloa nõude või tegevusloa andmise toimingute kaudu. Praegu on Riigikogu menetluses Vabariigi Valitsuse esitatud vedelkütuse seaduse eelnõu, milles tegevusloa omamise nõue on asendatud nõudega, et äriühing peab olema registreeritud riiklikus erinõuetega tegevusaladel tegutsevate ettevõtjate registris.

Riigikontrolli olulisemad järeldused

- Energiaturu Inspektsioon on otsused turuloa taotluste suhtes teinud seaduses nimetatud dokumentide alusel, loataotlejaile pole seatud kitsendavaid tingimusi.
- Energiaturu Inspektsioon pole esitanud osale turuloa taotlejaist põhjendamatuid nõudmisi, hinnanud sihilikult erinevalt andmete vastavust nõuetele ega keeldunud põhjendamatult luba andmast. Kuid loataotluste menetlemise toimingud pole inspektsioonisiseselt piisavalt reguleeritud. Ka sätestab praegu kehtiv seadus loataotluste menetlemiseks põhjendamatult pika tähtaja.
- Energiaseaduses sätestatud nõuded vedelkütuse turuloa taotlejaile ja Energiaturu Inspektsiooni toimingud loataotluste menetlemisel ei anna inspektsioonile
    - ülevaadet loataotleja kõigist tegevuskohtadest, mida inspektsioon vajaks, et teostada järelevalvet loaomaniku kogu tegevuse üle;
    - võimalust kontrollida loataotleja väidet, et tal on tehnilised võimalused ja vajaliku oskusega personal tegutsemaks taotluses märgitud tegevusalal ning tema tegevus vastab keskkonnakaitse, tööohutuse ja muudele õigusaktidega ettenähtud nõuetele;
    - kindlustunnet, et vedelkütuse impordi turuloa saaja on tegelnud kaks aastat pidevalt vedelkütuse müügiga;
    - kindlustunnet, et seadusega nõutav osa- või aktsiakapitali suurus tagab loa saanu suutlikkuse korvata tema tegevusega teistele turuosalistele või keskkonnale tekkida võiva rahaline kahju.
- Kehtivast regulatsioonist, järelevalve korraldusest ja rakendatavaist sanktsioonidest pole piisanud loomaks olukorda, kus ebakvaliteetse kütuse müümine kujutaks erandjuhtumit. Järelevalve selles suhtes on suunatud eelkõige rikkujate korralekutsumisele ja karistamisele.
- Õigusaktides sätestatu ja Energiaturu Inspektsiooni tegevuse korraldus ei taga inspektsioonile piisavat kindlust, et vedelkütuse turul ei tegutse ilma turuloata isikuid.

Riigikontrolli ettepanekud majandus- ja kommunikatsiooniministrile

- Defineerida Riigikogu menetluses oleva vedelkütuse seaduse eelnõus mõiste "tegevuskoht", arvestades kütuse käitlemisviiside eripära.
- Lisada eelnõusse säte, mille alusel saaks registreeritud käitleja suhtes rakendada sanktsioonina konkreetse tegevuskoha kustutamist registriandmetest, st anda järelevalvet teostavale isikule võimalus vajadusel peatada äriühingu tegevus mõnes tema tegevuskohtadest.
- Kaaluda vajadust ja võimalust muuta eelnõu sõnastust nii, et registreerimist saaksid taotleda ka füüsilisest isikust ettevõtjad.
- Kui äriühingu registreerimise nõuet kehtestades soovitakse luua täiendavad garantiid tagamaks, et vedelkütuse käitleja suudab korvata võimalikud tema poolt ebakvaliteetse kütuse müügiga tekitatavad kahjud, siis kaaluda võimalust/vajadust asendada nõue osa- või aktsiakapitali suuruse kohta nõudega omada kehtivat vastutuskindlustuse lepingut, milles peaks olema sätestatud ka kindlustusandja kohustus informeerida registreerijat lepingu muudatustest või lõpetamisest.
- Täiendada eelnõu nii, et juhul, kui registreerimise aluseks oli kehtiva vastutuskindlustulepingu olemasolu, siis loetaks registreering kehtetuks vastutuskindlustuslepingu kehtivuse lõppemise hetkest (kui lepingut ei ole õigeaegselt asendatud mõne sobiva alternatiiviga).
- Lisada eelnõusse säte, millega lülitataks äriühingu osa- või aktsiakapitali suurus registreeringuandmete hulka, ning registreeringuandmete kustutamine osa- või aktsiakapitali vähenemise korral alla seaduses sätestatud piirmäära.
- Lisada eelnõusse säte, millega määrataks asutus, kes peab kontrollima, kas äriühing on 12 kuu jooksul alates registreeringu tegemisest vastaval tegevusalal tegutsema asunud või et tema tegevus pole katkenud enam kui 12 kuuks. Kui sellist asutust ei soovita määrata, siis näha ette äriühingu suhtes registrile vastavasisulise teate esitamatajätmise eest rahaline sanktsioon.
- Lisada eelnõusse (või mõnda teise asjakohasesse õigusakti) säte, mis kohustaks vedelkütuse hulgimüügitehingutes osalejaid fikseerima neid tehinguid kajastavates dokumentides tehinguosaliste registreeringunumbrid.

***

Majandus ja kommunikatsiooniminister teatas oma vastuses Riigikontrollile, et enamiku ettepanekutega on juba arvestatud või siis edastatud need Riigikogu majanduskomisjonile. Arvestades kütuse käitlemisega seotud tegevusaladel tegutsemisega kaasnevaid suuri riske, ei pea minister põhjendatuks anda füüsilisest isikust ettevõtjatele õigus esitada registreerimistaotlus. Täpsemalt on ministri esitatud vastuste kohta võimalik lugeda aruande põhiosas.

Riigikontroll tegi Energiaturu Inspektsiooni peadirektorile ettepaneku kaardistada riskid, mis võimaldavad vedelkütuse turul tegutseda ilma tegevusloata (registreeringuta), ja kontrollida nende maandatust, vajadusel paludes selleks teiste järelevalveorganite abi. Inspektsiooni peadirektor lubas oma vastuses tehtud ettepanekut arvestada.

Sisukord

SISSEJUHATUS **5**

Valdkonna ülevaade 5
Auditi teostus 7

1. TURULUBADE RAKENDAMISE EESMÄRK **8**

2. TURULOA ANDMISE TINGIMUSED JA NENDE JÄRGIMINE **10**

3. TURULOA OMAJA VASTAVUS LOAGA KAASNEVAILE NÕUETELE **14**

4. TURULOA TAOTLEJATE/OMANIKE VÕRDNE KOHTLEMINE **19**

5. TURULOATA TEGUTSEMINE **21**

AUDITEERITAVATE VASTUSED **23**

Sissejuhatus

Auditi aluseks oli Riigikontrolli 2002. aasta tööplaan ja 26.09.2002 kinnitatud auditiettepanek.

Auditi eesmärk oli selgitada, kas Energiaturu Inspektsiooni (edaspidi ka *inspektsioon*) tegevus turulubade andmisel vedelkütuse impordiks ja müügiks on piisavalt reguleeritud, kas selles osas kehtestatud korda järgitakse ning kas õigusaktid ja nende rakendamiseks tehtav töö maandavad piisavalt valdkonnas esinevaid riske – eelkõige riske inimeste tervisele, elule ja keskkonnale.

Auditeeritud asutused olid Energiaturu Inspektsioon ning Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium.

Auditeeritud ajavahemik oli 2001 – september 2002.

Auditeerisid Riigikontrolli tegevusriskide auditi osakonna vanemaudiitorid Olav Lüüs ja Kristjan Mellik.

Kontrolliaruanne koosneb sissejuhatusest ning auditi tulemusi tutvustavatest peatükkidest. Sissejuhatuses antakse ülevaade auditeeritud valdkonnast ja tutvustatakse auditi metoodikat. Ülejäänud peatükid on üles ehitatud järgmiselt: kõigepealt on esitatud Riigikontrolli lähte-eeldused hinnatud tegevuse korralduse põhimõtete kohta ja seejärel kehtivast regulatsioonist tulenevad nõuded. Järgnevad kontrollimise käigus tuvastatut kirjeldavad lõigud ja Riigikontrolli järeldused riskide maandatuse kohta. Eraldi on lisatud Riigikontrolli arvamus selle kohta, kas Riigikogu menetluses olevas vedelkütuse seaduse eelnõus kavandatu maandaks piisavalt auditi käigus tuvastatud riske. Peatüki lõpetavad Riigikontrolli ettepanekud ja ülevaade auditeeritute arvamusest nende kohta.

Valdkonna ülevaade

Turulubade andmine

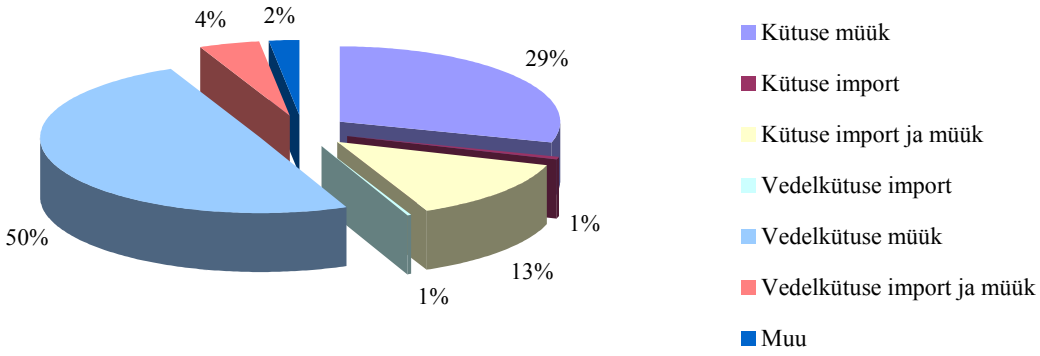
Vastavalt energiaseadusele peab ettevõtjal, kes soovib tegeleda kütuse impordi ja müügiga, olema tegevusluba, mida energiaseaduses nimetatakse turuloaks.

Seaduse kohaselt võib turuloa anda äriregistrisse kantud või asutamisel olevale äriühingule või äriregistrisse kantud välismaa äriühingu filiaalile, kui tal on tehnilised võimalused ja vajaliku oskusega personal tegutsemiseks taotluses märgitud tegevusalal ning tema tegevus vastab keskkonnakaitse, tööohutuse ja muudele õigusaktidega ettenähtud nõuetele. Seaduse kohaselt võib turuluba taotleda ka füüsilisest isikust ettevõtja, kellele loa andmise tingimusi seadus ei sätesta.

Loataotlusi menetleb ja turulubasid annab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi haldusalas olev Energiaturu Inspektsioon. Turuluba antakse kuni viieks aastaks, asutamisel olevale äriühingule kuni kaheks aastaks.

2002. aasta septembri alguses kehtis ligikaudu 400 kütuse impordi ja müügi turuluba. Järgnev diagramm kirjeldab turulubade jaotust liigiti, nii nagu Energiaturu Inspektsioon seda teeb.

Joonis 1. Kütuse impordi ja müügi turulubade jaotus



Kõige rohkem turulubasid on antud vedelkütuse müügiks (50%), järgnevad load kütuse müügiks (29%) ning kütuse impordiks ja müügiks (13%). Kui lisada vedelkütuse müügi lubadele ka vedelkütuse impordi load, siis langeb vedelkütuse käitlemise turulubade arvele 55% turulubade koguarvust. Jaotuse "Muu" moodustavad need kütuse impordi ja müügi turuload, mis on väljastatud kombinatsioonis mõne energiaseaduse alusel antava turuloa liigiga (nt soojusenergia ja kütuse müük). Kehtivate turulubade nimekiri ja jaotus on avalikustatud Energiaturu Inspektsiooni koduleheküljel (http://www.eti.gov.ee/et/).

Energiaseadus sätestab turuloa taotlemise ja taotluse menetlemise toimingud suhteliselt põhjalikult. Loa saamiseks tuleb Energiaturu Inspektsioonile esitada vastavasisuline taotlus koos mitmete lisadokumentidega, mille loetelu on sätestatud energiaseadusega. Taotluse saamine ja turuloa väljastamine registreeritakse, turuloa andmine vormistatakse inspektsiooni peadirektori otsusega.

Turuluba antakse ettevõtjaile tegutsemiseks kogu Eesti territooriumil, st turuloa omajal võib olla mitu turuloaga lubatud tegevusega tegelevat ettevõtet üle kogu Eesti.

Turuloa saamiseks tuleb tasuda riigilõiv, mis sõltuvalt taotletavast tegevusalast on 10 000–60 000 krooni iga turuloa kehtivuse aasta kohta.

Riigikogu menetluses on Majandusministeeriumis koostatud vedelkütuse seaduse ja maagaasi seaduse eelnõud. Vedelkütuse seaduse eelnõu kohaselt asendatakse vedelkütuse impordi ja müügiga tegelevaile ettevõtjaile praegu esitatav turuloa omamise nõue nõudega äriühinguile olla registreeritud riiklikus erinõuetega tegevusaladel tegutsevate ettevõtjate registris.

Järelevalve ja sanktsioonide rakendamise võimalused

Andmed, mille alusel Energiaturu Inspektsioon peab tegema otsuse loataotluse kohta, ja seadusega lubatud protseduurid loataotluste menetlemiseks ei ole piisavad loomaks inspektsioonile kindlust, et ta annab turuloa vaid neile, kelle seaduskuulekuses ei pruugi kahelda. Tehtud otsuste õigsus selgub üldjuhul alles loa saanute tegevuse käigus. Õigusaktides sätestatu tagatakse pigem turuosaliste tegevuse üle järelevalvet teostades ja nende suhtes sanktsioone rakendades kui protseduuride ja otsuste abil, mida tehakse tegevusloa taotlusi menetledes.

Loaomanike tegevuse üle teostavad energiaseaduse alusel valdkonnaspetsiifilist järelevalvet neli asutust:

- Energiaturu Inspektsioon,
- Tolliamet,
- Tarbijakaitseamet,
- Tehnilise Järelevalve Inspektsioon.

Kõigil neil on õigus rakendada turuosaliste suhtes sanktsioone, kuid vaid Energiaturu Inspektsioon võib väljastatud turuloa kehtetuks tunnistada. Energiaseadus sätestab turuloa kehtetuks tunnistamise põhjused.

Energiaseadus ja teised õigusaktid ei sätesta inspektsiooni kohustust või õigust koordineerida teiste asutuste tegevust kütuse importijate ja müüjate tegevuse kontrollimisel ega ka teiste selles valdkonnas järelevalvet teostavate asutuste kohustust informeerida inspektsiooni oma kontrolli- ja järelevalvetoimingute käigus tuvastatust ning rakendatud sanktsioonidest.

Kuigi auditiga hõlmatud perioodil (alates aastast 2001) on kütuse importijaid ja müüjaid kontrollivad asutused tuvastanud kontrollitute tegevuses hulgaliselt (ka olulisi) puudusi, ei ole Energiaturu Inspektsioon sel perioodil turulubasid kehtetuks tunnistanud. Seda selgitatakse asjaoluga, et üldjuhul on nt kütuse jaemüüjal rohkem kui üks ettevõte (tegevuskoht). Kui tunnistada turuluba kehtetuks põhjusel, et ühes neist ettevõtteist on tuvastatud olulisi puudusi (nt ettevõtte personali süül), siis tähendaks see tegevuse lõpetamist kõigis selle turuloa alusel tegutsevais ettevõtteis, mis võib halvendada kütuse tarbijate olukorda.

Turuloa omaniku suhtes võib rakendada ka rahalisi sanktsioone, mille suurus vastavalt energiaseadusele on füüsilistele isikutele ja füüsilisest isikust ettevõtjatele kuni 300 trahviühikut (18 000 krooni) ning juriidilistele isikutele kuni 50 000 krooni.

Auditi teostus

Auditi objekt

Auditi objektiks oli Energiaturu Inspektsiooni tegevus turulubade väljastamisel vedelkütuse impordiks ja müügiks ning järelevalve teostamisel turulubade omanike üle. Vedelkütuse turulubadele keskenduti seetõttu, et need moodustavad kütuste käitlemise turulubadest rohkem kui poole ning just selles valdkonnas on turuloa omanike tegevuse üle järelevalvet teostavad asutused tuvastanud kõige enam puudusi (teiste kütuseliikidega tegelevate ettevõtjatega olulisi probleeme polevatki).

17.05.2001 jõustus energiaseaduse redaktsioon, millega muutus oluliselt kütuse turulubade rakendamise korraldus. Auditeeritav valim moodustatigi alates sellest kuupäevast kuni 2002. aasta septembrini Energiaturu Inspektsioonis registreeritud loataotlustest. Valimit kirjeldab järgnev tabel:

	Vedelkütuse import ja müük	Vedelkütuse müük
Kehtinud turulubade arv seisuga 05.09.2002[1]	17	198
Valimi suurus	10	20
Valimi osakaal	**58,8%**	**10,1%**

Auditi käigus vaadati läbi ka kõik vedelkütuse impordiks ja müügiks turuloa andmisest keeldumise juhud alates 2001. aasta algusest (kokku 11 juhtu), eeldades, et nendega seotud toimingute (sh ka võimalike protestide põhjendatuse) analüüs aitab paremini hinnata tegevuslubadega seonduva regulatsiooni toimivust ja hinnata Energiaturu Inspektsiooni töökorraldust.

Riigilõivu riigieelarvesse laekumist Riigikontrolli tehtud valiku piires kontrollis Maksuamet.

Riskid, mille maandatust hinnati

Riigikontroll keskendus auditi käigus viiele tema meelest olulisemale riskile turulubade rakendamisel:

- turulubade rakendamisega ei saavutata soovitud eesmärke,
- turuloa saaja ei vasta turuloa saamise tingimustele;
- turuloa omaja ei vasta turuloaga kaasnevaile nõuetele;
- ametnikud ei kohtle turuloa taotlejaid/omanikke võrdselt;
- tegutsetakse ilma turuloata.

Auditi metoodika

Audiitorid selgitasid Energiaturu Inspektsiooni dokumentide järgi, kas inspektsioon on nõudnud loataotlejatelt kõigi nõutavate dokumentide esitamist (võrdlus seaduses sätestatuga), kas dokumentide vormistuse ja sisu suhtes on esitatud ühesuguseid nõuded (eri isikute esitatud dokumentide vormi ja sisu võrdlus), kas kellelegi pole tehtud põhjendamatuid mööndusi ning kas inspektsioon on loataotlusi menetledes käsitlenud kõiki taotlejaid võrdsetena (otsuste võrdlus). Tehtud tähelepanekute alusel kujundasid audiitorid arvamuse, kas toimingud on piisavalt reguleeritud ja üheseltmõistetavad ning kas regulatsiooni on järgitud. Vajadusel küsiti selgitusi Energiaturu Inspektsiooni töötajatelt.

Auditeeritud toimingute reguleerituse otstarbekust ja tegelikus korralduses kerkivate küsimuste lahendamist arutasid audiitorid Eesti Õliühingu, Tarbijakaitseameti, Keskkonnainspektsiooni, Tehnilise Järelevalve Inspektsiooni, Tolliameti ja OÜ Tehnokontrollikeskus esindajatega.

[1] Kuna vedelkütuse turulubasid hakati muu kütuse turulubadest eristama alles 01.01.2001, siis tabelis toodud turulubade arv ei kajasta tegevusluba omavate vedelkütuse importijate ja/ või müüjate tegelikku arvu täpselt. Kuna osa varem antud lubadest kehtib ka praegu, siis on vedelkütuse importijate ja müüjate arv tegelikult mõnevõrra suurem.

1. Turulubade rakendamise eesmärk

Riigikontrolli lähtekohad

Tegevuslubade rakendamine on põhjendatud vaid juhul, kui nende rakendamisega püütakse maandada mingeid konkreetseid ja olulisi riske riigile, inimestele või keskkonnale.

Seadusega peaks olema määratletud rakendatavate tegevuslubade eesmärk, rakendamise juhud ning (tulenevalt põhiseaduse §-s 31 sätestatust) ka tegevusloa saamise ja omamise põhitingimused, mis peavad vastama lubade rakendamisega seatud eesmärkidele.

Kehtiv regulatsioon

Energiaseaduse kehtiv regulatsioon ei määratle eesmärki, miks kütuse impordi ja müügi tegevuslubasid rakendatakse. Samuti ei määratle seadus kütuse nimetusi/liike, mille impordiks ja müügiks turuluba tuleb taotleda, ega ka kellelegi volitusnormi selle otsustamiseks.

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Majandusministeeriumis ja Energiaturu Inspektsioonis vedelkütuse impordi ja müügi turulubadega tegelevate ametnike selgituste kohaselt on nende lubade rakendamisel silmas peetud kahte eesmärki.

- **Turuluba kui meede, mille abil tagada kütuseaktsiisi tasumine kütuse impordil**

  Möödunud aastakümnendil käsitleti vedelkütuse turulubadega seoses rakendatavaid protseduure abivahendina saamaks ülevaadet kütuseturul tegutsejaist ning võimaliku mõjutusvahendina isikute suhtes, kelle soovis ja suutlikkuses tasuda kütuseaktsiisi oli riigiasutustel põhjust kahelda.

  Praegu on Tolliametil aktsiisimaksu haldurina piisavalt võimalusi teostada kütuseturu osaliste üle järelevalvet. Turulubade rakendamisega kaasnevad võimalused saada turuosaliste kohta lisainfot ning mõjutada neid lisameetmete abil on Tolliameti jaoks endise tähtsuse minetanud.

- **Turuluba kui abivahend, mille abil tagada vaid kvaliteetse kütuse müük jaetarbijaile**

  Turuloa nõude kehtestamise üheks põhjuseks olevat olnud soov omada võimalust rakendada isikute suhtes, kes müüvad jaetarbijaile ebakvaliteetset kütust, täiendavaid sanktsioone turuloa kehtetuks tunnistamise kujul.

  Energiaseaduse kohaselt antakse turuluba tegutsemiseks kogu Eesti Vabariigi piires. Seetõttu tuleks juhul, kui loaomaniku ühes ettevõttes tuvastatakse niivõrd olulisi puudusi, et ettevõtja tegevus selle ettevõtte kaudu tuleks kas peatada või lõpetada, tühistada ettevõtja turuluba, mistõttu ta peaks lõpetama vedelkütuse käitlemise kõigis temale kuuluvais ettevõtteis. Seega näiteks selleks, et keelata turuloa omaja tegevus temale kuuluva tanklaketi ühes tanklas, tuleks keelata tema tegevus kõigi sellele isikule kuuluvate tanklate kaudu. Sellega võivad kaasneda olulised häired turu nõudmiste rahuldamisel. Seepärast ei ole turulubade kehtetuks tunnistamist sanktsioonina rakendatud. Energiaturu Inspektsioon ja Tarbijakaitseamet on seisukohal, et jaetarbijaile müüdavate kütuste kvaliteedi tagamiseks on esmatähtis tõhus järelevalve ning kehtestatud reeglite rikkujate suhtes on praegu otstarbekas sanktsioonina rakendada eelkõige rahatrahve.

Regulatsioonis kavandatud muudatused

Riigikogus menetletava vedelkütuse seaduse eelnõu[2] kohaselt kaotataks nõue, et vedelkütuse impordi ja müügiga tegeleval ettevõtjal peab olema turuluba. See asendataks nõudega, et vedelkütuse impordi, ekspordi, müügi ja hoiuteenuse osutamisega tegelev äriühing peab olema registreeritud riiklikus erinõuetega tegevusaladel tegutsevate ettevõtjate registris.

Vedelkütuse seaduse eelnõu kohaselt ei saa füüsilisest isikust ettevõtja vedelkütuse käitlemiseks vajalikku registreeringut taotleda.

[2] Riigikontroll toetub vedelkütuse seaduse eelnõu versioonile, mille Riigikogu majanduskomisjon esitas eelnõu algatajaga kooskõlastatult teisele lugemisele 11.12.2002.

Eelnõu sätestab registreerimise eesmärgina kütuseaktsiisi laekumise ja enamkasutatavate mootorikütuste kvaliteedi tagamise. Ettevõtja registreerimine või tema registrist kustutamine ei ole seatud sõltuvusse sellest, kuidas ta täidab maksuseadustest tulenevaid kohustusi.

Ehkki eelnõu kohaselt tohiks ettevõtja tegutseda vaid registreeritud tegevuskoha kaudu, ei täpsusta eelnõu tegevuskoha mõistet ega näe võimaliku sanktsioonina ette tegevuskoha kohta tehtud kande kustutamist registreeringuandmeist.

Järeldus

Riigikontrolli hinnangul (mis tugineb aruande järgnevais osades kirjeldatud tähelepanekuil) on turulubade andmise tingimused ja protseduur juba praegu sätestatud paljuski analoogiliselt ettevõtjate registreerimise tingimuste ja protseduuridega. Loataotluste suhtes otsuste tegemisel ei ole ette nähtud ega rakendata turulubade vajalikkust põhjendavat eelkontrolli või kaalutlusmenetlust. Riigikontroll loeb põhjendatuks Majandusministeeriumi seisukohta, et nõudest omada vedelkütuse käitlemiseks turuluba tuleks loobuda.

Ettepanekud majandus- ja kommunikatsiooniministrile

- Defineerida eelnõus mõiste "tegevuskoht", arvestades erinevate kütuse käitlemisviiside eripära.
- Lisada vedelkütuse seaduse eelnõusse säte, mille alusel saaks registreeritud käitleja suhtes rakendada sanktsioonina konkreetse tegevuskoha kustutamist registriandmetest, st anda järelevalvet teostavale isikule võimalus vajadusel peatada äriühingu tegevus mõnes tema tegevuskohtadest.
- Kaaluda vajadust ja võimalust muuta vedelkütuse seaduse eelnõu nii, et registreerimist saaksid taotleda ka füüsilisest isikust ettevõtjad.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus Riigikontrolli ettepanekutele:

- Mõiste "tegevuskoht" on kütuse käitlemise eripära arvestavalt toodud eelnõu §-s 19.
- Ettepanek "rakendada kütuse käitleja suhtes sanktsioonina konkreetse tegevuskoha kustutamist registriandmetest" on esitatud Riigikogu majanduskomisjonile.
- Minister ei pea õigeks anda füüsilisest isikust ettevõtjale õigus esitada registreeringutaotlus, kuna kütuse käitlemisega seotud tegevusaladega kaasnevad suured riskid, mistõttu peab nendel aladel tegutsejal olema suurem majandusliku vastutuse määr. Selle määra tagamiseks on energiaseaduses ja vedelkütuse seaduse eelnõus ette nähtud aktsia- või osakapitali miinimumnõuded ning vastutuskindlustuse leping.

***

Riigikontroll jääb seisukohale, et riske, mis kaasnevad füüsilisest isikust ettevõtja tegutsemisega kütuse käitlemisega seotud tegevusaladel, saab maandada – nii nagu äriühingu puhul – vastutuskindlustuslepinguga. Riigikontroll möönab, et kuna kehtiv kütuse käitlemise turuluba on vaid ühel füüsilisest isikust ettevõtjal ning auditeeritud perioodil ei ole füüsilisest isikust ettevõtjad esitanud Energiaturu Inspektsioonile taotlusi turuloa saamiseks, pole tegemist ulatuselt ja mõjult olulise probleemiga.

2. Turuloa andmise tingimused ja nende järgimine

Riigikontrolli lähtekohad

Tulenevalt põhiseadusest peavad tegevusloa saamise põhitingimused olema sätestatud seadusega. Riigikontroll on seisukohal, et need tingimused peaksid hõlmama nõudeid nii taotleja tehnilistele võimalustele kui ka personali kvalifikatsioonile ning olema kooskõlas tegevusloa rakendamise eesmärgiga. Kui seadus volitab riigiasutusi andma täpsemaid juhiseid seaduses sätestatu rakendamiseks, peavad need juhised olema seadusega kooskõlas, kõigile arusaadavad ja kättesaadavad. Turuloa kütuse impordiks ja müügiks peaksid saama vaid need ettevõtjad, kes nendele tingimustele sisuliselt vastavad.

Kehtiv regulatsioon

Turuloa taotlemiseks peab ettevõtja esitama Energiaturu Inspektsioonile seaduses loetletud dokumendid. Enamik esitatavaist dokumentidest on tegevuslubade juures küsitavad n-ö "tüüpdokumendid" (Maksuameti tõend maksuvõlgnevuste puudumise kohta, eelmise majandusaasta aruanne jms), mis ei sisalda reguleeritava tegevusvaldkonna seisukohalt spetsiifilist infot.

Energiaseadus ei sätesta vedelkütuse impordi ja müügi turuloa taotlejale mingeid tehnilisi (seadmed, ehitised, mõõtevahendid) või personali kvalifikatsiooni puudutavaid nõudeid. Need nõuded tulenevad teistest seadustest ja nende alusel kehtestatud õigusaktidest (nt surveseadme ohutuse seadus, välisõhu kaitse seadus) ning vastavust nendele kontrollivad teised institutsioonid (nt Tehnilise Järelevalve Inspektsioon, Keskkonnainspektsioon).

Turuloa taotleja peab loa andjale kirjalikult kinnitama, et tal on tehnilised võimalused ja vajaliku oskusega personal tegutsemaks taotluses märgitud tegevusalal ning tema tegevus vastab keskkonnakaitse, tööohutuse ja muudele õigusaktidega ettenähtud nõuetele. Energiaseadus ei ütle, millised need tehnilised võimalused ja personali vajalikud oskused olema peavad või mille alusel neid tuleks hinnata. Loa taotleja ei pea turuloa taotlemisel nimetama kõiki oma tegevuskohti.

Seega ei nõua seadus vedelkütuse impordi ja müügi turuloa taotlejailt sisulisi andmeid tõestamaks loaga lubatavaiks tegevusteks vajalike tehniliste võimaluste ja vajalike oskustega töötajate olemasolu. Ka ei pruugi Energiaturu Inspektsioon loataotluse menetlemisel saada täielikku infot luba taotleva ettevõtja tegevuskohtadest. See raskendab edaspidise järelevalve teostamist.

Energiaseadus seab vedelkütuse impordi ja vedelkütuse müügi turulubade taotlejatele ka teatud kvantitatiivselt määratletud nõuded. Seaduse kohaselt võib:

- vedelkütuse (välja arvatud vedelgaas) impordiks turuluba taotleda ja omada ettevõtja, kelle osa- või aktsiakapital on vähemalt 10 mln krooni ja kes kohustub hoidma vedelkütuse miinimumvaru, kui selline kohustus on seadusega ette nähtud;
- vedelkütuse impordiks turuluba taotleda äriregistrisse kantud äriühing, kes on tegelnud vedelkütuse müügiga Eestis vähemalt kaks aastat;
- vedelkütuse (välja arvatud vedelgaas) müügiks turuluba taotleda ja omada ettevõtja, kelle osa- või aktsiakapital on vähemalt 500 000 krooni (kuni 24.10.2002 oli miinimumnõudeks 2 mln krooni) või kellel on vastutuskindlustuse leping kindlustussumma alammääraga vähemalt 500 000 krooni (kuni 24.10.2001 – 1 mln krooni), mis tagab kütuseettevõtja poolt müüdud kvaliteedinõuetele mittevastava kütusega tekitatud varalise kahju hüvitamise.

Viimatinimetatud nõuete esitamisega püüab riik maandada enda ja kütuse tarbijate majanduslikku riske – et vedelkütuse importija rikub teadlikult või kogemuste puudumisest tingituna vedelkütuse importimisega seonduvaid reegleid ega suuda tekitatud kahju hüvitada, samuti riski, et vedelkütuse müüja ei suuda hüvitada ebakvaliteetse kütuse müümisest tingitud kahjusid.

Riigikontrolli arvates ei taga nõue osa- või aktsiakapitali suuruse kohta kapitali säilimist tegevusloa kehtivuse perioodil. Tekitatavate kahjude korvamise tagaks vaid sellise vastutuskindlustuse lepingu olemasolu kogu turuloa kehtivuse perioodiks, milles vastutuskindlustuse andja võtab endale kohustuse kindlustuslepingut ilma turuloa andja nõusolekuta mitte muuta.

Turuloa taotleja peab oma majandusliku olukorra selgitamiseks esitama koos loataotlusega ka oma eelmise majandusaasta kinnitatud aruande. Raamatupidamisseaduse kohaselt on raamatupidamiskohustuslasel aega majandusaasta aruande kinnitamiseks kuus kuud alates majandusaasta lõppemisest, st üldjuhul jaanuarist juuli alguseni. Kui äriühing soovib aasta esimesel poolel turuluba taotleda (nt seoses eelmise turuloa kehtivuse lõppemisega), siis peab tal olema esitada omanike poolt kinnitatud aastaaruanne. Aasta alguskuudel on selle vormistamine äärmiselt keeruline, sageli võimatu.

Nõudega, et vedelkütuse impordiks luba taotlev ettevõtja peab kaks aastat olema tegelenud vedelkütuse müügiga, on püütud luua riigile lisavõimalusi hinnata suhteliselt suurte finantsriskidega seotud tegevusvaldkonda lubatavate ettevõtjate usaldusväärsust. Siiski ei saa ainult faktist, et kahe aasta eest kütuse müügiks turuloa saanu kohta pole pretensioone olnud, teha järeldust, et tegemist on korrektse ettevõtjaga – loa olemasolu iseenesest ei tähenda, et ettevõtja kütuse müügiga kaks aastat tegelnud on.

Kuigi energiaseaduse järgi võib turuluba taotleda ettevõtja (sõltumata ettevõtluse vormist), on enamik turuloa taotlemisel nõutavaist dokumentidest äriühinguspetsiifilised. Seega on võimalik, et füüsilisest isikust ettevõtja saab turuloa äriühinguist oluliselt erinevail (leebemail) tingimustel. Inspektsiooni kinnitusel pole füüsilisest isikust ettevõtjad auditeeritud perioodil neid turulubasid taotlenud. Praegu inspektsiooni veebilehel oleva turuluba omavate isikute nimekirjas on üks füüsilisest isikust ettevõtja.

Energiaturu Inspektsioon peaks keelduma turuluba andmast, kui luba taotlev ettevõtja ei esita nõuetekohaseid dokumente, esitab eksitavaid, tegelikkusele mittevastavaid andmeid või võltsitud dokumente. Turuloa andmisest võib keelduda ka, kui:

- inspektsioonil on põhjendatud kahtlus taotleja tehniliste võimaluste ja vajalike oskustega personali olemasolus ning tema tegevuse vastavuse osas keskkonnakaitse, tööohutuse ja muudele õigusaktidega ette nähtud nõuetele;
- inspektsioonil on põhjendatud kahtlus taotleja majandusliku seisundi usaldusväärsuses;
- keeldumine lähtub riigi majanduspoliitilistest huvidest, mis tuginevad Riigikogu või Vabariigi Valitsuse otsustele.

Turuloa andmise otsustamiseks võib Energiaturu Inspektsiooni pädev ametiisik küsida taotlejalt või tema esindajalt, samuti riigi või kohaliku omavalitsuse asutuselt täpsustavaid lisaandmeid taotlemisel esitatud andmete kohta ja kontrollida esitatud andmete õigsust.

Energiaseadus ei määratle, milliste kütuste impordi ja müügi puhul on turuloa omamine nõutav (kütuse mõiste on väga lai). Selle on otsustanud (selleks volitusnormi omamata) Majandusministeerium, teatades sellest Energiaturu Inspektsioonile ja inspektsiooni kaudu turuosalistele.

Turuloa taotlejate paremaks teavitamiseks energiaseadusega seatud tingimustest on inspektsioon avaldanud veebilehel peadirektori 06.08.2001. a käskkirja nr 01-46K “Kütuse- ja energiaettevõtjatele turuloa andmise, turuloa andmisest keeldumise ja turuloa kehtetuks tunnistamise ja järelevalve kord”, mis kordab energiaseaduses sätestatut.

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Enamiku valimisse kuulunud turuloa taotluste juures olid kõik energiaseaduses nõutavad dokumendid.

Energiaturu Inspektsioon ei tegele vedelkütuse impordil ja müügil vajalike seadmete, ehitiste, mõõtevahendite, nendega opereerivate isikute kvalifikatsiooni jms vastavuse kontrollimisega. See on teiste riigiasutuste ülesandeks. Inspektsiooni, Majandusministeeriumi ja teiste selles valdkonnas järelevalvet teostavate asutuste töötajate selgitusel on kütusemahutite ja -tanklate ekspluateerimisega seonduvad riskid inimestele ja keskkonnale maandatud suhteliselt hästi õigusaktidega kehtestatud nõuetega ning eelkõige Tehnilise Järelevalve Inspektsiooni ja Keskkonnainspektsiooni teostatava järelevalvega.

Auditeeritud valimi ulatuses ei tuvastanud audiitorid juhtumeid, kus turuloa oleks saanud äriühing, kelle osa- või aktsiakapital või sõlmitud vastutuskindlustuslepingu kindlustussumma määr turuloa taotlemisel ei vastanuks energiaseadusega nõutavale.

Seda, kas vedelkütuse impordiks turuluba taotlev isik on varem kaks aastat tegelnud vedelkütuse müügiga, on Energiaturu Inspektsioon hinnanud taotleja esitatud vedelkütuse müügi käibeandmiku alusel, mida kahtluse korral (nt loataotleja näitab esmast käivet kohe vahetult pärast turuloa saamist) on võrreldud loataotleja poolt Maksuametile esitatud käibeandmikuga. Kuna sellist võrdlust tehakse vaid kahtluse korral, siis ei taga praegune taotluse dokumentide hindamise kord inspektsioonile veendumust, et kõik turuloa saanud on reaalselt kaks aastat vedelkütuse müügiga tegelenud[3].

Turuloa taotleja osa- või aktsiakapitali vastavust seaduses nõutule on inspektsioon hinnanud nii loataotlejate esitatud majandusaasta aruannete andmete kui ka äriregistri andmete järgi.

Mitte kõik loa saanud polnud inspektsioonile esitanud kinnitatud majandusaasta aruannet – valimi 30-st taotlusest 7 puhul oli aruanne osanike/aktsionäride üldkoosoleku poolt kinnitamata. Kahel juhul oli tegemist taotlustega, mis olid esitatud ja rahuldatud äriühingu majandusaasta esimesel poolel, enne raamatupidamisseaduses sätestatud aastaaruande kinnitamise tähtaega. Ülejäänud juhtudel esitati taotlus äriühingu majandusaasta teisel poolel, seega oli inspektsioonil võimalus esitatud andmete õigsust kontrollida äriregistri kaudu.

Energiaturu Inspektsioon pole eeltoodud juhtudel seaduses sätestatut täpselt järginud. Riigikontrolli arvates võib inspektsiooni vastavasisulisi otsuseid käsitleda ka loataotlejate ebavõrdse kohtlemisena (kõigi suhtes ei esitata võrdseid nõudeid). Riigikontrolli hinnangul oleks olnud otstarbekas fikseerida energiaseaduses erandid juhtudeks, kui turuluba taotletakse aasta alguskuudel, mil äriühinguil pole veel kinnitatud majandusaasta aruandeid.

Inspektsioonile esitatud loataotlejate vastutuskindlustuse lepinguist nähtus, et äriühinguil oli leping nõutud summa peale sõlmitud, kuid ei nähtunud, et vastutuskindlustuse võtja ei võiks neid lepinguid ilma inspektsiooni nõusolekuta muuta või lõpetada.

Riigilõivu tegelikku laekumist kontrollis Riigikontrolli poolt esitatud andmete alusel Maksuamet. Valimisse kuulunud väljastatud turulubadest moodustatud kontrollväljavõtte osas riigilõivu tasumata jätmist ei tuvastatud. Alates käesoleva aasta juunist on Energiaturu Inspektsioonil võimalus kontrollida riigilõivude tegelikku laekumist ka elektrooniliselt.

Järeldused

Energiaturu Inspektsioon on otsused turuloa taotluste suhtes teinud seaduses nimetatud dokumentide alusel, loataotlejaile pole seatud omapoolseid kitsendavaid tingimusi.

Energiaseaduses sätestatud nõuded vedelkütuse turuloa taotlejaile ja Energiaturu Inspektsiooni toimingud loataotluste menetlemisel ei anna inspektsioonile

- ülevaadet loataotleja kõigist tegevuskohtadest, mida inspektsioon vajaks, et teostada järelevalvet loaomaniku kogu tegevuse üle;
- võimalust kontrollida loataotleja väidet, et tal on tehnilised võimalused ja vajaliku oskusega personal tegutsemaks taotluses märgitud tegevusalal ning tema tegevus vastab keskkonnakaitse, tööohutuse ja muudele õigusaktidega ette nähtud nõuetele;
- kindlustunnet, et vedelkütuse impordi turuloa saaja on tegelenud kaks aastat pidevalt vedelkütuse müügiga;
- kindlustunnet, et seadusega nõutav osa- või aktsiakapitali suurus tagab loa saanu suutlikkuse korvata tema tegevusest teistele turuosalistele või keskkonnale tekkida võiva rahalise kahju.

[3] Energiaseadus ei sätesta mõiste "tegelemine kütuse müügiga" sisu, st inspektsioonil oleks keerukas keelduda vedelkütuse impordi turuloa andmisest isikule, kes on kahe aasta jooksul sooritanud näiteks ainult ühe tehingu.

Eelnõu

Vedelkütuse seaduse eelnõu kohaselt nõutakse registreeringut autobensiini, diislikütuse, kerge- ja raske kütteõli käitlemiseks, kusjuures volitus kütuste täpsustatud loetelu kehtestamiseks antakse majandus- ja kommunikatsiooniministrile.

Registreerimiseks peab taotleja esitama kõigi tegevuskohtade andmed, hoiustamisteenuse pakkumisel ka ülevaate kasutatavaist mahuteist. Erinevalt praegusest korrast ei ole registreerimiseks vaja kinnitada loataotleja tegevuskohtade või personali nõuetele vastavust, st loataotleja tegevuskoha ohutus ei ole registreerimise tingimuseks. Erinevalt praegusest ei nõutaks vedelkütuse importija registreerimisel ka vedelkütuse müümise kogemust.

Vedelkütuse importija registreerimiseks peab taotleja osa- või aktsiakapital olema endiselt 10 mln krooni, vedelkütuse müügi puhul peab äriühingu osa- või aktsiakapital olema (nii nagu seda nõuab ka praegu kehtiv energiaseadus) 500 000 krooni või peab äriühingul olema vastutuskindlustuse leping kindlustussumma alammääraga vähemalt 500 000 krooni (eelnõu ei sätesta, et tegemist peab olema kehtiva vastutuskindlustuslepinguga). Kehtiv vastutuskindlustusleping alammääraga 500 000 krooni peab olema sõlmitud ka vedelkütuse hoiustamisteenuse osutajal. Sisuliselt oleks neile nõuetele vastavus registreerimisel määrav. Eelnõu ei nõua, et vastutuskindlustuse lepingutes peab sisalduma säte kindlustuse andja kohustusest informeerida registreerijat lepingutingimuste muutmisest või lepingu ennetähtaegsest lõpetamisest.

Eelnõu ei sätesta registri volitatud töötleja kohustust kontrollida registrile esitatud andmete õigsust (sh osa- või aktsiakapitali olemasolu).

Ettepanekud majandus- ja kommunikatsiooniministrile

- Kui vedelkütuse seaduses äriühingu registreerimise nõuet kehtestades soovitakse luua täiendavad garantiid tagamaks, et vedelkütuse käitleja suudab korvata võimalikud tema poolt ebakvaliteetse kütuse müügiga tekitatavad kahjud, peaks kaaluma võimalust/vajadust asendada nõue osa- või aktsiakapitali suuruse kohta nõudega omada kehtivat vastutuskindlustuse lepingut, milles peaks olema sätestatud ka kindlustusandja kohustus informeerida registreerijat lepingu muudatustest või lõpetamisest.
- Täiendada eelnõu nii, et juhul, kui registreerimise aluseks oli kehtiva vastutuskindlustulepingu olemasolu, siis loetaks registreering kehtetuks vastutuskindlustuslepingu kehtivuse lõppemise hetkest (kui lepingut ei ole õigeaegselt asendatud mõne sobiva alternatiiviga).

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus Riigikontrolli ettepanekutele:

- Minister jääb seisukohale, et ei ole põhjendatud sätestada majandusliku vastutuse määra tagamiseks ainult üks võimalus – vastutuskindlustuse leping.
- Teine ettepanek on esitatud Riigikogu majanduskomisjonile.

3. Turuloa omaja vastavus loaga kaasnevaile nõuetele

Riigikontrolli lähtekohad

Turuloa saanu peab vastama loa saamise tingimustele kogu loa kehtivuse perioodil. Ta peab informeerima loa andjat loa saamise tingimustena käsitletavate asjaolude muutumisest. Tegevuslubade rakendamist käsitleva regulatsiooniga peab olema määratletud turuloa omanike tegevuse üle järelevalve teostaja(d), järelevalve teostamise alused ning järelevalve käigus puuduste ilmnemisel rakendatavad sanktsioonid. Järelevalve tegevusloa omanike üle ja sanktsioonide rakendamine nende suhtes peavad olema korraldatud nii, et need sunniks loaomanikke tagama oma tegevuse pideva vastavuse riigi kehtestatud nõuetele.

Kehtiv regulatsioon

Energiaseaduse kohaselt teostavad kütuse impordi ja müügi turulubade omanike üle järelevalvet neli riiklikku institutsiooni:

- **Energiaturu Inspektsiooni** ülesannete hulka kuulub kütuse- ja energiaturu järelevalve, järelevalve turuloa tingimuste järgimise üle, turuloa kehtetuks tunnistamine ning müüdava kütuse ja energia kvaliteedi kontrollimine.
- **Tolliameti** pädevuses on kontrollida turuloa olemasolu kütuse impordil, vedelkütuse impordil ka vedelkütuse vastavussertifikaadi olemasolu, ning vedelkütuse vastavust kehtestatud kvaliteedinõudeile.
- **Tarbijakaitseameti** pädevuses on kontrollida turulubade olemasolu, vedelkütuse vastavussertifikaati ning vedelkütuse vastavust kehtestatud kvaliteedinõuetele.
- **Tehnilise Järelevalve Inspektsiooni** ülesandeks on kütuse- ja energiaseadmete ning kütuse- ja energiaehitiste tehniline ja ohutusalane järelevalve ning tehnilist kontrolli vajavate seadmete andmepanga pidamine.

Energiaseadus ja teised õigusaktid ei ava mõiste "kütuseturu järelevalve" sisu ega sätesta Energiaturu Inspektsiooni kohustust või õigust koordineerida kütuse importijate ja müüjate tegevuse üle järelevalvet teostavate asutuste tegevust ega viimatinimetatute kohustust informeerida inspektsiooni oma kontrolli- ja järelevalvetoimingute käigus tuvastatust ja rakendatud sanktsioonidest.

Energiaseadus ei sätesta turuloa omaniku kohustust informeerida Energiaturu Inspektsiooni muudatustest tema tegevust ja majanduslikku olukorda kajastavates andmetes, sh ka tegevusloale kantud andmetes, mis ta esitas turuloa taotlemisel.

Vastavasisulist infot kogub inspektsioon kaudsetest infoallikatest, seda saab ta ka loaomanike kontrollimisel ja teistelt nende tegevust kontrollivailt asutustelt.

Vastavalt energiaseadusele võib Energiaturu Inspektsioon turuloa kehtetuks tunnistada, kui:

- loa omanik on rikkunud energiaseadust või selle alusel kehtestatud õigusakti;
- maksuhalduri teatel on loa omanik korduvalt rikkunud maksuseadusi või tolliseaduse § 65 lõike 1 punktides 2 ja 3 nimetatud tollieeskirju;
- loa omanik ei ole loas märgitud tegevusalal alustanud tegevust 12 kuu jooksul loas sätestatud tähtajast arvates;
- loaomaniku taotlusel.

Riigikontroll peab vajalikuks märkida, et vedelkütuse impordi ja müügi turuloa kehtetuks tunnistamise menetluse läbiviimine Tolliameti algatusel võib ebaõnnestuda põhjusel, et energiaseadus viitab turuloa kehtetuks tunnistamise alusena praegu kehtetule tolliseadusele, mitte aga kehtivale tolliseadustikule.

Turuloa omaniku suhtes võib väärteojuhuseid kohtuväliselt menetlev riigiasutus rakendada ka rahalisi sanktsioone, mille suurus vastavalt energiaseadusele on kuni 300 trahviühikut (18 000 krooni) füüsilistele isikutele ja füüsilisest isikust ettevõtjatele ning kuni 50 000 krooni juriidilistele isikutele. Enne karistusseadustiku jõustumist 01.09.2002 oli rahaliste sanktsioonide ülemmääraks 500 000 krooni (karistus turuloata tegutsemise eest).

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Energiaseadus ei sätesta otseselt mingeid turuloa omamise tingimusi, v.a nõuded turuloa omaniku osa- ja aktsiakapitalile või vastutuskindlustuse suurusele. Turuloa omamise kaudsed tingimused saab tuletada turuloa kehtetuks tunnistamise aluste kaudu.

Energiaturu Inspektsiooni järelevalvetoimingud võib tinglikult jagada aktiivseteks ja passiivseteks.

Aktiivse järelevalvena saab käsitleda kontrollireide, mida inspektsioon viib läbi turuloa omanike juures. Passiivne järelevalve on töö andmebaasidega ning koostöö teiste järelevalvet teostavate isikutega, mille osaks on ka kontrollireidide planeerimine.

Seire käigus võrreldakse turulubade taotlemisel ja kontrollireididest saadavat infot olemasolevaga, analüüsitakse eelmiste perioodide statistikat, hinnatakse järelkontrollide vajadust ning vajadusel tehakse täiendavaid päringuid jms.

Kontrollreidide planeerimisel võetakse aluseks:

- Energiaturu Inspektsioonile laekunud kaebused;
- teistelt järelevalvet teostavatelt isikutelt saadud info, nende arvamused, järelevalvealased tegevuskavad jm;
- Energiaturu Inspektsioonis läbiviidava seire tulemused.

Teatavat ajalist planeerimist võimaldab neist kolmest ainult viimane. Kontrollreide planeeritakse nii, et 2–3 aastaga oleksid kaetud kõik Eesti piirkonnad. Kütuseturu iseloomust tulenevalt kontrollitakse mõnda piirkonda paratamatult sagedamini kui teisi. Eesmärgiks ei ole seatud kontrollida mingi perioodi jooksul kõiki turuloa alusel tegutsevaid ettevõtteid (ettevõtjate tegevuskohti). Keskendutakse nende ettevõtete kontrollimisele, kelle tegevuses on täheldatud rohkem puudusi.

Domineerivaks ja primaarseks on siiski plaaniväline kontrollimine, millele võetakse aega ka esialgu plaanilisteks kontrollimisteks kavandatu arvel. Paljude reidide aluseks on inspektsiooni saabuvad teated, millele inspektsioon peab vajalikuks viivitamatult reageerida (nt kaebus ebakvaliteetse vedelkütuse müügi kohta, millele tuleb reageerida enne partii realiseerimist). Sõltuvalt operatiivsete kontrollimiste tulemustest võivad ka plaanilise kontrollimise objektid muutuda.

Järelevalvet loaomanike üle raskendab oluliselt asjaolu, et energiaseadus ei kohusta loataotlejat esitama inspektsioonile ei luba taotledes ega ka edaspidi infot kõigi oma tegevuskohtade kohta. Ka ei pea loaomanikud teavitama inspektsiooni muude neid käsitlevate oluliste andmete muutumisest. Inspektsioon on loonud endale turulubade taotlemisel ja kontrollireidide käigus saadud info alusel mitteametliku andmebaasi vedelkütuse turulubade omanike tegevuskohtadest, kuid see ei pruugi olla täpne.

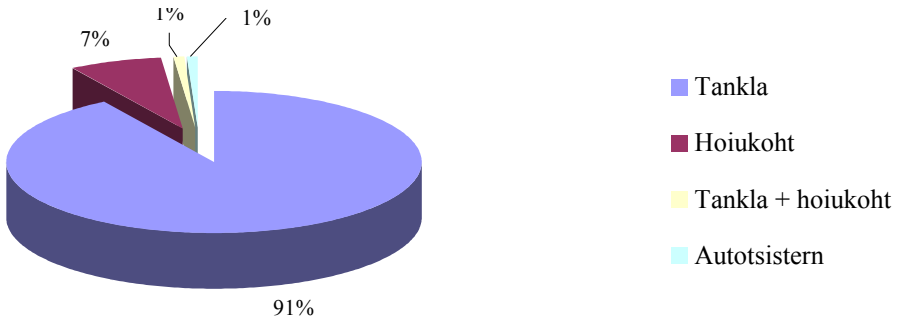
Kontrollreidi käigus kontrollib Energiaturu Inspektsioon vedelkütuse turuloa olemasolu importijal/müüjal, vedelkütuse sertifikaatide olemasolu, inspektsiooni käes olevate andmete jätkuvat vastavust tegelikkusele (tegevuskoht, selle kuuluvus, partnerid, müüdavad vedelkütused jms) ning teostab müüdavate vedelkütuste kvaliteedi täisanalüüsi (kõik näitajad). Seega keskendub inspektsioon reididel kütuste kvaliteedinõuetele vastavuse hindamisele.

Energiaturu Inspektsioon ei kontrolli loaomanike osa- või aktsiakapitali säilimist majandusaasta jooksul, vastutuskindlustuslepingu kehtivust ega kindlustussumma määra vastavust nõuetele. Inspektsiooni väitel on vastutuskindlustust pakkuvaid kindlustusseltse vähe ning sellega tegelevad isikud vastutuskindlustuse rollist vedelkütuse turuloa omamisel teadlikud, mistõttu seda riski aitab maandada kindlustuse andnud isikuilt saadav operatiivne info (kindlaid protseduurireegleid info vahetamiseks pole kokku lepitud).

Vedelkütuse kvaliteedi analüüsimiseks kasutab Energiaturu Inspektsioon akrediteeritud laborite teenuseid. Inspektsiooni esindajate sõnul ei ole neil kütuseanalüüside tegemisel olnud laboritega probleeme, sh laborite töö kvaliteedi ja laborite sõltumatuse osas. Audiitorid ei analüüsinud inspektsiooni poolt kasutatavate laborite võimalikku seotust kütuste importijate ja müüjatega.

90%-is Energiaturu Inspektsiooni poolt kontrollitud tegevuskohtadest tegeldi kütuste jaemüügiga. Kontrolliobjektide jaotumist hulgi- ja jaemüügi vahel kirjeldab järgnev joonis.

Joonis 2. Kontrolliobjektide jaotus 2001–01.10.2002

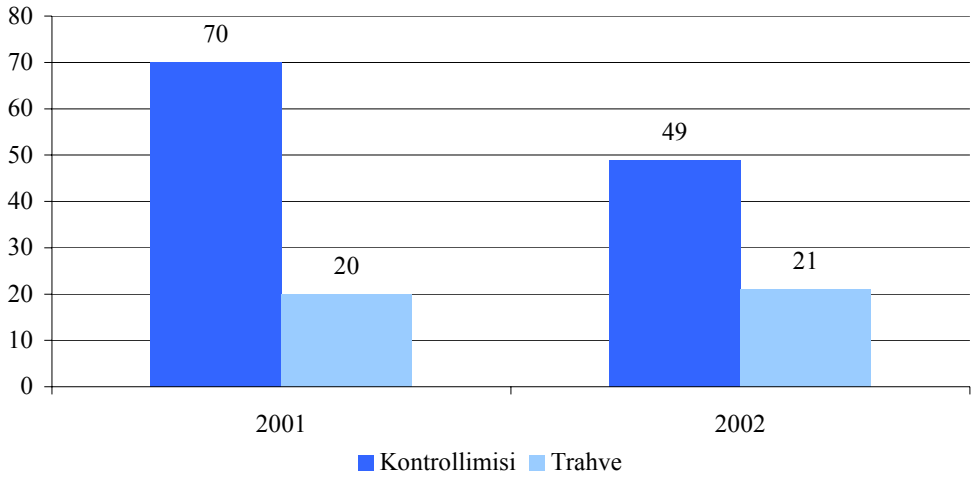


Kvaliteedikontrolliga hõlmatakse kõik loaomaniku konkreetses tegevuskohas müügil olevad kütused, st iga kontrollimisega kaasnes vähemalt kahe vedelkütuse kvaliteedikontroll (maksimaalselt on ühes kohas kontrollitud 9 kütuse kvaliteeti).

Kokku kontrollis Energiaturu Inspektsioon vaadeldaval perioodil 83 vedelkütuse turuloa omaniku (st vähem kui poolte loaomanike) tegevuskohtasid kokku 122 korral. Kontrollreidide nimekiri on avaldatud inspektsiooni veeebilehel.

Arvandmeid Energiaturu Inspektsiooni kontrollireidide ja reidide tulemusel ebakvaliteetse vedelkütuse müüjatele tehtud trahvide arvu kohta perioodil 2001 kuni 01.10.2002 kirjeldab järgnev diagramm.

Joonis 3. Vedelkütuse turuloa omanike tegevuskohtade kontrollimised 2001–01.10.2002*



* Joonisel esitatud kontrollimiste tegelik koguarv 2001. aastal oli 71 (üks juhtum kohtus) ja 2002. aastal 51 (üks juhtum kohtus, üks menetluses).

Kontrollimine lõppes trahvi määramisega ligi 35%-l juhtudest. Kuid sellest ei saa teha järeldust, et kehtestatud reegleid ei järgita kolmandikus tegevuskohtadest – paljudel juhtudel on kontrollitud nimelt neid tegevuskohti, mille puhul on saadud infot puuduste kohta.

Määratud trahvi miinimumsummaks oli nii 2001. kui ka 2002. aastal 1 000 krooni, maksimumsummaks 2001. aastal 100 000 krooni ja 2002. aasta üheksa kuu jooksul 200 000 krooni, mõlemal juhul määras trahvi kohus. Keskmine trahvisumma 2001. aastal oli 16 150 krooni ja 2002. aasta üheksa kuu jooksul 28 325 krooni.

Ühtegi turuluba Energiaturu Inspektsioon kehtetuks tunnistanud ei ole.

Energiaturu Inspektsioon ei koordineeri turuloa omanike üle teostatavat üldist järelevalvetegevust, küll aga teeb operatiivset koostööd teiste järelevalveasutustega.

Kõige enam tehakse koostööd Tarbijakaitseametiga, kes kontrollib vedelkütuse müüjaid rohkemgi kui inspektsioon. Vastastikku teavitatakse lähiperioodidel planeeritavatest ja teostatud kontrollreididest. Mõnikord viiakse läbi ka ühiskontrollimisi, 2001. aastal korraldasid inspektsioon ja amet vedelkütuse kvaliteedi kontrollimiseks 6 ühisreidi[4].

Tolliametiga regulaarset koostööd ei tehta. Põhirõhk on operatiivsel infovahetusel ja vajaduse korral ühiskontrollimistel.

Ka Tehnilise Järelevalve Inspektsiooniga pole regulaarset koostööd. Turuloa taotlusi menetledes küsitakse ja saadakse temalt lisainfot loataotlejate deklareeritud tegevuskohtade kohta.

Energiaturu Inspektsiooni töötajate kinnitusel pole teised järelevalveasutused viimase kahe aasta jooksul teinud inspektsioonile ettepanekuid tunnistada ettevõtja turuluba kehtetuks.

Järeldused

Meetmed, mis peavad tagama vedelkütuse importijate ja müüjate tegevuskohtade ohutuse inimestele ja keskkonnale, sh järelevalve korraldus, on seni olnud piisavad, et selles suhtes esinevaid riske rahuldavalt maandada.

Samas ei ole kehtivast regulatsioonist, järelevalve korraldusest ja rakendatavaist sanktsioonidest piisanud, et muuta ebakvaliteetse kütuse müümise erandjuhtumiks. Selles osas teostatav järelevalve on suunatud eelkõige rikkujate korralekutsumisele ja karistamisele.

Energiaturu Inspektsioon on energiaseaduses sätestatud kütuseturu järelevalvet käsitlenud kitsendavalt, keskendudes turuluba omavate isikute poolt müüdava kütuse kvaliteedi kontrollimisele. Seni rakendatavad meetmed on olnud ebapiisavad vähendamaks tuvastatud rikkumisi oluliselt: kohtuväliselt määratavad trahvid on olnud ja on suhteliselt väikesed võrreldes ebakvaliteetse kütuse müügist saadava tulu ja ebakvaliteetse kütuse müügi läbi tarbijaile tekitatava kahjuga, lubasid ei ole kehtetuks tunnistatud.

Inspektsioon ei ole majandusaasta jooksul kontrollinud turuloa omanike osa- või aktsiakapitali säilimist ja loa andmisel esitatud vastutuskindlustuse lepingu kehtivust, st loaomanike suutlikkust korvata nende tegevuse läbi keskkonnale või tarbijaile tekkida võiv kahju.

Eelnõu

Vedelkütuse seaduse eelnõu kohaselt jääksid registreeritud käitlejate üle järelevalvet teostama Energiaturu Inspektsioon, Tolliamet ja Tarbijakaitseamet.

Energiaturu Inspektsiooni pädevuses oleks kontrollida registreerimisandmeid ning kütuse ja kütuse käitlemise nõuetele vastavust, samuti kiita heaks nõuetele mittevastava kütuse edasine käitlemisviis. Tolliameti pädevusse kuuluks registreerituse kontrollimine kütuse impordil, ekspordil ja aktsiisilaost lähetamisel, kütuse nõuetele vastavuse ja nõuetele vastavust tõendavate dokumentide kontrollimine kütuse impordil ning aktsiisilaost lähetamisel, kütuse käitlemise aruannete töötlemine ja nõuetele mittevastava kütuse edasise käitlemisviisi heaks kiitmine. Tarbijakaitseamet kontrolliks registreeritust ning kütuse ja kütuse käitlemise vastavust nõuetele.

Eelnõu ei sätesta ühegi asutust, kes peaks kontrollima, kas registreeritu osa- või aktsiakapital on säilinud registreeringul nõutud suuruses. Eelnõu ei sätestagi neid andmeid registreeringuandmeina. Eelnõu ei sätesta, et osa- või aktsiakapitali vähenemine alla seaduses nõutud piirmäära võiks olla registreeringuandmete kustutamise põhjuseks. Ka ei sätesta eelnõu registreeringuandmete kustutamist sanktsioonina registreeritu maksupettuste ilmsikstulekul.

---

[4] Tarbijakaitseameti andmete kohaselt (http://www.consumer.ee) kontrollis ta 2001. aastal vedelkütuste müügi korda ning kvaliteeti 242 korral, sellest vedelkütuste kvaliteeti kontrolliti 134-s vedelkütuse tanklas. Rikkumisi avastati 112-l juhul, sh ebakvaliteetse vedelkütuse müümist 31-l juhul (23,1 %). Kuna ka amet teostab kontrollimisi eelkõige ajendatuna esitatud kaebustest, ei saa nende arvude põhjal teha järeldusi olukorra kohta kogu vedelkütuseturul. Koos Energiaturu Inspektsiooniga kontrollis amet 5 hulgimüügifirma mahutites oleva vedelkütuse kvaliteeti, 9 kütuseveokis oleva kütuse kvaliteeti ja 27 tanklas müügil oleva kütuse kvaliteeti, reidide käigus võeti kokku 40 autobensiini ja 33 diislikütuse proovi.

Registri volitatud töötleja peab registreeringuandmed kustutama, kui äriühing ei ole 12 kuu jooksul alates registreeringu tegemisest vastaval tegevusalal tegutsema asunud või kui tema tegevus on katkenud enam kui 12 kuuks. Eelnõu ei määratle isikut, kes peaks nimetatud nõude täitmist kontrollima ega rahalist sanktsiooni äriühingu suhtes vastavasisulise teate esitamatajätmise eest.

Teade järelevalvet teostava ametiisiku ettekirjutusest tuleks kohe edastada registrile. Ettekirjutuste korduv täitmatajätmine on registreeringuandmete kustutamise aluseks.

Eelnimetatud kolm asutust saaksid kontrollimistel tuvastatud väärtegude kohtuvälise menetlemise tulemusel määrata füüsilistele isikutele rahatrahvi kuni 300 trahviühikut ja juriidilistele isikutele kuni 50 000 krooni.

Registreeringuandmed, sh tehtud ettekirjutused ja otsused, avaldataks registri veebilehel.

Ettepanek majandus- ja kommunikatsiooniministrile

- Lisada vedelkütuse seaduse eelnõusse säte, millega lülitataks äriühingu osa- või aktsiakapitali suurus registreeringuandmete hulka, ning registreeringuandmete kustutamine osa- või aktsiakapitali vähenemise korral alla seaduses sätestatud piirmäära.
- Lisada vedelkütuse seaduse eelnõusse säte, millega määrataks asutus, kes peab kontrollima, kas äriühing on 12 kuu jooksul alates registreeringu tegemisest vastaval tegevusalal tegutsema asunud või et tema tegevus pole katkenud enam kui 12 kuuks. Kui sellist asutust ei soovita määrata, siis näha ette äriühingu suhtes registrile vastavasisulise teate esitamatajätmise eest rahaline sanktsioon.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus Riigikontrolli ettepanekutele:

- Ettepanek registreeringuandmete kustutamise kohta, kui äriühingu osa või aktsiakapital ei vasta nõuetele, on üks ministeeriumi ettepanekutest seaduse eelnõu täiendamisel, mistõttu puudub eraldi vajadus lülitada need andmed registreeringuandmete loetelusse.

- Ministri sõnul on 12-kuulise tähtaja eesmärgiks anda registripidajale võimalus kustutada registreeringuandmete juhul, kui äriühing ei ole registreeringut nõudval tegevusalal tegutsema asunud või on loobunud vastavast tegevusest, kuid ei ole pidanud vajalikuks registrit oma otsusest informeerida. Registreeringuandmed kustutatakse, kui järelevalve tulemusena vastav teave registrile laekub.

4. Turuloa taotlejate/omanike võrdne kohtlemine

Riigikontrolli lähtekohad

Tegevusloa saamine, loataotluste menetlemine, loaomanike kontrollimine ja nende suhtes sanktsioonide rakendamine peab olema korraldatud nii, et viia miinimumini nende küsimustega tegelevate ametnike suvast sõltuvate otsuste osatähtsus. Kõigi isikute suhtes tuleb mitte ainult deklareerida, vaid ka rakendada ühesuguseid reegleid. Need reeglid peavad olema avalikud ja arusaadavad.

Kehtiv regulatsioon

Energiaseadus sätestab turuloa taotlemisel esitatavate dokumentide nimekirja. Energiaturu Inspektsiooni pädev ametiisik võib küsida taotlemisel esitatud andmete kohta taotlejalt või tema esindajalt, samuti riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuselt täpsustavaid lisaandmeid ja kontrollida andmete õigsust.

Otsuse turuloa andmise või sellest keeldumise kohta peab inspektsioon tegema 60 päeva jooksul alates energiaseaduse nõuetele vastava taotluse ja kõigi taotluse juurde kuuluvate dokumentide saamisest. Taotluse korral, mis on esitatud tegevuse alustamiseks ja äriregistrisse kandmiseks, peab inspektsioon tegema otsuse turuloa andmise või turuloa andmisest keeldumise kohta 30 päeva jooksul.

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Valimiga hõlmatud taotluste kontrollimisel ilmnes, et enamasti menetleti neid võrdsetel alustel: nõuti kõiki dokumente, lisadokumente küsiti põhjendatult, ühesugustele küsimustele vastuste saamiseks nõuti sarnaseid lisadokumente (andmeid) ja otsused olid tehtud tähtaegselt. Üksikuil juhtudel oli lepitud sellega, et taotleja polnud esitanud kõiki dokumente nii, nagu inspektsioon seda üldjuhul soovinud on. Probleemid seondusid taotlejailt nõutavate pädevuskinnitustega ja neilt küsitud lisadokumentidega.

Lisadokumentide küsimine

Energiaseaduse kohaselt peab turuluba taotlev äriühing esitama kirjaliku tõenduse, et tal on tehnilised võimalused ja vajaliku oskusega personal tegutsemaks taotluses märgitud tegevusalal ning tema tegevus vastab keskkonnakaitse, tööohutuse ja muudele õigusaktidega ettenähtud nõuetele.

Kuna sellist usaldusväärsust saavad tõendada vaid paljudelt asutustelt ja akrediteeritud äriühinguilt saadavad lisadokumendid, kusjuures inspektsioon ise pole pädev nende loetelu kinnitama ja mõnes osas on seda ka praktiliselt võimatu teha (näiteks nõue, et tegevus vastab "muudele õigusaktidega ettenähtud nõuetele"), on Energiaturu Inspektsioon piirdunud sellega, et nõuab taotlejalt vastavasisulist kirjalikku kinnitust, millele on lisatud tehnilisi võimalusi, personali kvalifikatsiooni, suhteid tegevuspartneritega jms kirjeldavaid dokumente. Lisadokumentide loetelu ja neile esitatavaid nõudeid pole inspektsioon fikseerinud. Riigikontrolli arvates on nimetatud "kirjaliku tõendusega" seonduv õiguslikult ebapiisavalt reguleeritud (sh pole selge ka sellise dokumendi õiguslik tähendus).

Ilmnes, et kolmele valimisse kuulunud taotlusele ei olnud lisatud sellist standardkinnitust. Neist kahele oli lisatud dokumente, mis näitasid tehniliste tingimuste olemasolu (hoiustamine, transport jms), ühel juhul oli lisatud ainult taotleja plaanitava tegevuse ja sellega seonduva kirjeldus. Inspektsioon möönis, et 2001. aastal võis esitatavais nõudeis esineda teatavat ebaühtlust. Inspektsiooni selgitusel annavad nõutavad lisadokumendid kogu vajaliku info loataotluste kohta otsuste tegemiseks, ning loataotleja kinnitus, et ta esitatavaile nõudeile vastab, on otsuse tegemiseks üleliigne paber.

Riigikontrollile ei ole selge energiaseaduses nimetatud loataotleja pädevuskinnituse sisuline ja õiguslik tähendus. Kuid Riigikontroll on seisukohal, et kui turulubade taotlemisel sedalaadi kinnitust nõutakse, siis tuleb selle esitamist nõuda eranditult kõigilt turuloa taotlejatelt.

Vastavalt energiaseadusele peab tegutsev äriühing esitama koos turuloa taotlusega ka eelmise majandusaasta aruande. Kui turuluba taotletakse aasta lõpukuudel, on Energiaturu Inspektsioon täiendavalt küsinud ka jooksva majandusaasta vahebilanssi ja -kasumiaruannet.

Valimis oli kaks äriühingut, kes olid tegutsenud üle kuue kuu, aga vähem kui aasta, kellelt inspektsioon neid aruandeid polnud nõudnud. Riigikontrolli arvates võib seda käsitleda isikute ebavõrdse kohtlemisena.

Loataotluste menetlemiseks kuluv aeg

Kõigi valimis olnud loataotluste puhul oli otsus turuloa andmise kohta tehtud energiaseaduses ette nähtud tähtaja jooksul.

Seadusega antud menetlemisaeg on suhteliselt pikk, kätkedes menetlemisprotsessi võimaliku erineva kestvuse tõttu endas ka riski, et turuloa taotlejaid koheldakse ebavõrdselt. Vedelkütuse hindade ebastabiilsusest tingituna on menetlusaeg tähtis eelkõige nende äriühingute jaoks, kes taotlevad tegevusluba kütuse impordiks. Inspektsioon polnud kehtestanud kindlaid reegleid selle kohta, mis järjekorras ja millise ajagraafiku järgi taotlusi menetleda.

Valimis olnud loataotluste puhul tehti otsus turuloa andmise kohta kõige kiiremini 10 päeva jooksul, kõige enam kulus otsuse tegemiseks 55 päeva. Keskmine taotluse menetlemisaeg oli 32 päeva.

Audiitorid analüüsisid ka seda, kui palju aega kulus otsuse tegemiseks pärast lisadokumentide saamist. Kõige kiiremini tehti otsus päev pärast lisadokumentide saamist, kõige rohkem kulus selleks 28 päeva. Keskmine menetlemisaeg lisadokumentide küsimisel oli 10 päeva pärast soovitu saamist.

Energiaturu Inspektsiooni esindajate sõnul püütakse taotlusi menetleda võimalikult kiiresti. Kui aga taotlus uue turuloa saamiseks on esitatud ajal, mil vana luba menetlemiseks antud aja ulatuses veel kehtib, siis on mõnikord otsustamine veninud ning selle arvel tegeldud rohkem nendega, kelle turuloa kehtivuse tähtaeg lõpeb menetlemiseks antud ajal.

Audiitoreil ei olnud piisavalt infot otsustamaks, kas suuri erinevusi loataotluste menetlemise ajas võib käsitleda taotlejate sihilikult ebavõrdse kohtlemisena.

Turuloa andmisest keeldumine

2001. aasta algusest kuni 01.10.2002 on Energiaturu Inspektsioon keeldunud turuluba andmast neljal korral vedelkütuse impordiks ja müügiks ning 11 korral vedelkütuse müügiks. Peamiseks põhjuseks oli äriühingute äriseadustikuga lubatust väiksem netovara. Riigikontrolli hinnangul olid keeldumiste aluseks olnud asjaolud piisavad ning Energiaturu Inspektsiooni otsused põhjendatud. Enamikul juhtudel suutsid oma taotlusele eitava vastuse saanud äriühingud end loa taotlemisel esitatavate nõuetega kooskõlla viia, esitasid uue taotluse ja said turuloa.

Järeldused

Audiitorid ei tuvastanud, et Energiaturu Inspektsioon oleks esitanud osale turuloa taotlejaist põhjendamatuid nõudmisi, hinnanud andmete nõuetele vastavust sihilikult erinevalt, loa andmisest põhjendamatult keeldunud. Audiitorite arvates pole loataotluste menetlemise toimingud inspektsiooni-siseselt ajaliselt piisavalt reguleeritud. Riigikontrolli arvates sätestab seadus loataotluste menetlemiseks põhjendamatult pika tähtaja.

Eelnõu

Eelnõu sätestab registreeringu taotlemisel esitatavad andmed nii, et registreerimise üle otsustav ametnik ei pea otsustama nende sisulise nõuetele vastavuse üle. Otsuse tegemise tähtajaks on kavandatud viis tööpäeva, registreerimisest keeldumise põhjused on sõnastatud täpselt ja üheseltmõistetavalt.

Seega on võimalused, et registri volitatud töötleja kohtleb taotlejat ebavõrdselt, minimaalsed.

Ettepanek Energiaturu Inspektsiooni peadirektorile

- Informeerimaks loataotlejaid paremini asjaoludest, mis mõjutavad taotluse menetlemise kestvust, kehtestada inspektsioonis kindlad reeglid taotluste menetlustoiminguiks kuluva aja planeerimiseks ja avalikustada need inspektsiooni veebilehel.

Energiaturu Inspektsiooni peadirektori vastus Riigikontrolli ettepanekule:

- Käesoleva aasta jaanuari-veebruari jooksul koostab inspektsioon turuluba taotlevate isikute informeerimiseks ja abistamiseks sellekohase reeglistiku, mis avalikustatakse veebilehel. Arvestades inspektsiooni kogemusi, püütakse loataotlejaid informeerida ka sellest, millised on enamlevinud vead ja puudused, mis takistavad või pikendavad taotluse menetlustoiminguid.

5. Turuloata tegutsemine

Riigikontrolli lähtekohad

Energiaseadus sätestab kütuseturu järelevalveasutuste kohuse teostada järelevalvet kogu kütuseturu üle, st kohustuse jälgida ka seda, et turul ei tegutseks isikud, kellel selleks õigust pole. Energiaturu Inspektsioonil ja Tarbijakaitseametil, kes peavad kontrollima turuloa olemasolu turuosalistel, peab olema selge, faktidel ja kontrollimistel põhinev ülevaade turuloata tegutsemise võimalustest. Selliste riskide esinemisel peavad nad rakendama abinõud takistamaks nende võimaluste realiseerimist.

Õigusaktid peavad sätestama tõhusad sanktsioonid turuloata tegutsejate suhtes.

Kehtiv regulatsioon

Energiaseaduse kohaselt kuulub turuloa olemasolu kontrollimine Energiaturu Inspektsiooni, kütuse impordil Tolliameti ja vedelkütuse müügil Tarbijakaitseameti pädevusse.

Seadus ei kohusta kütuse importijaid ja müüjaid omavaheliste tehingute sooritamisel vastastikku turuloa olemasolu kontrollima.

Vastavalt karistusseadustikule karistatakse tegevusloata, litsentsita või registreeringuta tegutsemise eest valdkonnas, kus tegevusluba, litsents või registreering oli nõutav, rahalise karistusega või kuni kuueaastase vangistusega. See tähendab, et neid rikkumisi käsitletakse kuriteona. Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, karistatakse rahalise karistuse või sundlõpetamisega.

Kohus võib kuriteo eest määrata rahalise karistuse 30 kuni 500 päevamäära (1 500 kuni 25 000 krooni). Juriidilisele isikule võib kohus mõista rahalise karistuse 50 000–250 000 000 krooni. Rahalise karistuse võib juriidilisele isikule mõista ka sundlõpetamisega kaasneva lisakaristusena.

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Energiaturu Inspektsiooni ametnike kinnitusel ei ole inspektsioonil infot, et vedelkütuse importimise või müügiga tegeleksid isikud, kellel pole turuluba. Turuloata tegutsemise kohta ei ole viimase kahe aasta jooksul saanud infot ega tuvastanud seda kontrollitegevuse käigus ka Tarbijakaitseamet. Võimalikke riske ja riskikohti pole inspektsioon kaardistanud ja kontrolli alla võtnud.

Riigikontrolli arvates pole risk, et selles valdkonnas võiksid tegutseda turuloata isikud, siiski välistatud. Riigikontrolli seisukoht põhineb järgmistel asjaoludel:

- Eestis on varem kasutatud kütusemahuteid ja -tanklaid, mida praegu ametlikult ei kasutata (nende kasutamist pole deklareeritud, nende kasutamiseks pole dokumente vormistatud – eelkõige endiste põllumajandusettevõtete ja neid teenindanud ettevõtete kütusehoidlad). Nende arvu, paiknemise, seisukorra ja kasutamisviisi kohta pole järelevalvet teostavatel asutustel usaldusväärset ülevaadet.
- Õigusaktid ei keela sularahas arveldusi ka vedelkütuse hulgimüügil.
- Vedelkütuse turuloa omanik pole kütust (hulgi) ostes-müües kohustatud kontrollima turuloa olemasolu ostjal-müüjal; kütuse ostu-müügi dokumentidel pole vaja teha märkeid selle kohta, kas tehinguosalistel on turuluba.

Üheks turuloata tegutsemist takistavaks meetmeks peab inspektsioon ka kehtivate turulubade omanike nimekirja avaldamist Energiaturu Inspektsiooni veebilehel.

Auditeerimisel ilmnes, et mitmel juhul ei sisaldanud inspektsiooni veebilehel avaldatud kehtivate turulubade nimekiri turulubade omanike kohta tõeseid andmeid. Nii kuulusid auditeeritud valimisse kaks äriühingut, kes on oma ärinime pärast turuloa saamist muutnud, kuid tegutsesid edasi vana turuloaga ning olid seetõttu avaldatud nimekirjas vana ärinimega. Üks äriühing oli nimekirjas vale juriidilise aadressiga (aadressi muutumist polnud fikseeritud)[5].

[5] Vastavalt andmebaasile on AS-i Statoil tegevuskoha aadressiks Riigikontrolli asukoht Narva mnt 11a.

Energiaturu Inspektsiooni esindajate selgitusel on märgitud puudused tingitud asjaolust, et energiaseadus ei kohusta turuloa omanikku teavitama inspektsiooni oluliste (sh ka turuloale kantud) andmete muutumisest. Neid saaks kehtivate turulubade nimistus muuta ainult loa omaniku taotlusel. Sellise taotluse esitamata jätmise eest inspektsioon aga kedagi karistada ei saa. Inspektsioon tegi juba 2001. aastal Majandusministeeriumile ettepaneku teha energiaseadusesse muudatus, mis kohustaks loaomanikke koheselt informeerima loa andjat turuloale kantavate andmete muutumisest.

Järeldus

Õigusaktides sätestatu ja Energiaturu Inspektsiooni tegevuse korraldus ei taga inspektsioonile piisavat kindlust, et vedelkütuse turul ei tegutse ilma turuloata isikuid.

Eelnõu

Vedelkütuse seaduse eelnõu ei kohusta vedelkütuse hulgi müüjaid ja ostjaid vastastikku registreeringu olemasolu kontrollima.

Eelnõu kohaselt oleks vedelkütuse hulgimüügil lubatud vaid sularahata arveldused.

Erinevalt praegu kehtivast energiaseadusest kohustaks vedelkütuse seadus selle valdkonnas tegelejat (registreeringu omajat) teavitama registrit registreeringuandmete muutumisest ning ka tegevuse lõpetamisest registreeritud tegevusalal.

Ettepanek majandus- ja kommunikatsiooniministrile

- Lisada vedelkütuse seaduse eelnõusse või mõnda teise asjakohasesse õigusakti säte, mis kohustaks vedelkütuse hulgimüügitehingutes osalejaid fikseerima neid tehinguid kajastavates dokumentides tehinguosaliste registreeringunumbrid.

Ettepanek Energiaturu Inspektsiooni peadirektorile

- Korraldada vedelkütuse turul ilma tegevusloata (registreeringuta) tegutsemist võimaldavate riskide kaardistamine ja kontrollida nende maandatust, vajadusel paludes selleks teiste järelevalveorganite abi.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus Riigikontrolli ettepanekule:

- Vedelkütuse seaduse eelnõu sätestab nõuded saatedokumendile. Saatedokument vormistatakse kütuse väljastamisel impordil tollilaost või tolliterminalist, üleandmisel hoidjale või hoiuleandjale, väljastamisel aktsiisilaost või müügil. Saatedokumendi kohustuslike andmete hulgas on ka saatedokumendi väljastaja registreeringunumber.

Energiaturu Inspektsiooni peadirektori vastus Riigikontrolli ettepanekule:

- Inspektsioon on alustanud koostööd teiste järelevalve asutustega turuloata tegutsemist võimaldavate riskide kaardistamiseks ning vastavate kontrollide läbiviimiseks.

Jüri Kõrge

Tegevusriskide auditi osakonna peakontrolör

Auditeeritavate vastused

MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTEERIUM

Jüri Kõrge
Riigikontroll
Narva mnt 4
15013 TALLINN

Teie 18.12.2002 nr 2-7.1/TR/02/2012
Meie 28.01.2003 nr 14.2-4/02/2135

Vastused Vedelkütuse impordi ja müügi tegevuslubade auditi ettepanekutele

Lugupeetud härra Jüri Kõrge

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on Teie poolt esitatud 18.12.2002.a kontrolliaruande eelnõu nr 2-4/02/90 " Vedelkütuse impordi ja müügi tegevusload " läbi vaadanud ning esitab oma seisukohad aruande eelnõus toodud ettepanekutele.

- Defineerida eelnõus mõiste "tegevuskoht", arvestades erinevate kütuse käitlemisviiside eripära.

Vedelkütuse seaduse eelnõu § 19 annab loetelu tegevuskohtadest, arvestades kütuse käitlemise eripära.

- Lisada vedelkütuse seaduse eelnõusse säte, mille kohaselt saaks registreeringu omaja suhtes rakendada sanktsioonina registreeringuandmetest konkreetse tegevuskoha kustutamist, st anda järelevalvet teostavale isikule võimalus vajadusel peatada äriühingu tegevus mõnes tema tegevuskohtadest.

Vastav ettepanek on Riigikogu majanduskomisjonile esitatud.

- Kaaluda vajadust ja võimalust muuta vedelkütuse seaduse eelnõud selliselt, et registreeringut saaksid taotleda ka füüsilisest isikust ettevõtjad.

Seaduse eelnõu järgib kütuse käitlejatele esitatavate nõuete osas kehtivat energiaseadust. Arvestades, et kütuse käitlemisega seotud tegevusaladega kaasnevad suured riskid, peab nendel tegevusaladel tegutsejal olema suurem majandusliku vastutuse määr. Nimetatud määra tagamiseks ongi energiaseaduses ettenähtud aktsia- või osakapitali miinimumnõuded ning vastutuskindlustuse leping. Lähtudes eelnevast ei ole peetud põhjendatuks füüsilisest isikust ettevõtjale registreeringutaotluse esitamise õiguse andmist.

- Kui vedelkütuse seaduses sätestatava äriühingu registreeringu nõude kehtestamisega soovitakse luua täiendavad garantiid tagamaks, et vedelkütuse käitleja suudab korvata võimalikud tema poolt ebakvaliteetse kütuse müügiga, hoiustatava kütuse omanikule või keskkonnale tekitatavad kahjud, peaks kaaluma osa- või aktsiakapitali suuruse osas esitatava nõude asendamist *kehtiva* vastutuskindlustuse lepingu omamise nõudega, kusjuures neis lepinguis peaks olema sätestatud kindlustuse andja kohustus informeerida registreeringu tegijat lepingu muudatustest või lepingu lõpetamisest.

001421

Harju 11
15072 TALLINN
Reg kood 70003158

Tel: (0) 625 6304
Faks: (0) 631 3660

e-post: info@mkm.ee
http://www.mkm.ee

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 29.01.2003 Reg nr 2-7.1-TR/02/2012-21

Eespool nimetatud majandusliku vastutuse määra suurendamiseks on kehtivas energiaseaduses ja ka vedelkütuse seaduse eelnõus antud äriühingule kaks võimalust: kas aktsia- või osakapitali viimine miinimumnõuetega vastavusse või vastutuskindlustuse lepingu sõlmimine. Oleme seisukohal,et ainult ühe võimaluse sätestamine ei ole põhjendatud.

- Täiendada eelnõud selliselt, et juhul, kui registreeringu tegemise aluseks oli kehtiva vastutuskindlustulepingu olemasolu, siis loetaks registreering kehtetuks vastutuskindlustuslepingu kehtivuse lõppemise hetkest, juhul kui lepingut ei ole õigeaegselt asendatud mõne sobiva alternatiiviga.

Oleme esitanud ettepaneku täiendada eelnõu sättega, mis lubab registreeringuandmed kustutada kui äriühingu vastutuskindlustuse kehtivuse aeg on möödunud ja äriühing ei ole teatanud tema osa- või aktsiakapitali vastavusest sätestatud nõuetele.

- Lisada vedelkütuse seaduse eelnõusse säte, millega lülitataks äriühingu osa- või aktsiakapitali suurus registreeringuandmete hulka, ning registreeringuandmete kustutamine osa- või aktsiakapitali vähenemisel alla seaduses sätestatud piirmäära.

Kuna äriühingu osa- või aktsiakapitali kohta andmed on kättesaadavad äriregistrist, ei peeta põhjendatuks nende lülitamist registreeringuandmete loetelusse. Registreeringuandmete kustutamine kui äriühingu osa- või aktsiakapital ei vasta kehtestatud nõuetele, on üks meie ettepanekutest seaduse eelnõu täiendamisel.

- Lisada vedelkütuse seaduse eelnõusse säte, millega määrataks isik, kes peab kontrollima, kas äriühing on 12 kuu jooksul alates registreeringu tegemisest vastaval tegevusalal tegutsema asunud või et tema tegevus pole katkenud enam kui 12 kuuks. Kui sellist isikut ei soovita määrata, siis näha ette äriühingu suhtes registrile vastavasisulise teate esitamatajätmise eest rahalise sanktsiooni rakendamine.

Seaduse eelnõu nimetatud sätte eesmärk on anda registripidajale võimalus registreeringuandmete kustutamiseks juhul kui äriühing ei ole registreeringut nõudval tegevusalal tegutsema asunud või loobunud vastavast tegevusest, kuid ei ole pidanud vajalikuks registrit oma otsusest informeerida. Registreeringuandmed kustutatakse kui järelevalve tulemusena vastav teave registrile laekub.

- Lisada vedelkütuse seaduse eelnõusse või mõnda teise asjakohasesse õigusakti säte, mis kohustaks vedelkütuse hulgimüügitehingutes osalejaid fikseerima neid tehinguid kajastavates dokumentides tehinguosaliste registreeringunumbrid.

Vedelkütuse seaduse eelnõus on sätestatud saatedokumendi nõue , milline tuleb vormistada kütuse väljastamisel selle impordil tollilaost või tolliterminalist, üleandmisel hoidjale või hoiuleandjale, väljastamisel aktsiisilaost või müügil. Saatedokumendi kohustuslike andmete hulgas on ka saatedokumendi väljastaja registreeringu number.

Kuna kõik ettepanekud puudutasid Riigikogus menetlemisel olevat vedelkütuse seaduse eelnõu, siis on antud hetkel Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi poolt rakendatavate abinõudena võimalik esitada vaid meie ettepanekud seaduse eelnõule.

Lugupidamisega

Liina Tõnisson

Minister

Ell-Mari Koppel 6256482
mari.koppel@mkm.ee

101352

ENERGIATURU INSPEKTSIOON

Hr. Jüri Kõrge
Riigikontroll
Narva mnt. 11[a]
15013 Tallinn

Teie 18.12.2002 nr. 2-7.1-TR/02/2013
Meie 14.01.2003 nr. 1.1-7/68

Vedelkütuse impordi ja müügi tegevuslubade audit

Lugupeetud härra Kõrge.

Täname Teid Energiaturu Inspektsioonis läbiviidud auditi eest.
Inspektsioon töötas Riigikontrolli poolt koostatud "Vedelkütuse impordi ja müügi tegevusload" kontrolliaruande eelnõu läbi ning nõustub audiitorite poolt tehtud märkuste ja ettepanekutega.

Energiaturu Inspektsiooni peadirektorile on kontrolliaruandes tehtud kaks ettepanekut:

1. Informeerida loataotlejaid paremini asjaoludest, mis mõjutavad taotluse menetluse kestust, kehtestada inspektsioonis kindlad reeglid taotluste menetlustoiminguiks kuluva aja planeerimiseks ja avalikustada need inspektsiooni veebilehel.
2. Korraldada vedelkütuse turul ilma tegevusloata tegutsemist võimaldavate riskide kaardistamine ja kontrollida nende maandatust, vajadusel paludes selleks teiste järelevalve organite abi.

Esitatud esimese ettepaneku suhtes koostab inspektsioon käesoleva aasta jaanuari-veebruarikuu jooksul turuluba taotlevate isikute informeerimiseks ja abistamiseks sellekohase reeglistiku (memo), mis kindlasti avalikustatakse veebilehel. Arvestades inspektsiooni tegevuse jooksul saadud kogemusi, püüame informeerida loataotlejaid ka selles, millised on enamlevinud vead ja puudused, mis takistavad või pikendavad taotluste menetlustoiminguid.

Vedelkütuse turul ilma tegevusloata tegutsemist võimaldavate riskide kaardistamiseks on inspektsioon juba alustanud koostööd teiste järelevalve asutustega. Oleme alustanud läbirääkimisi Tarbijakaitsesametiga, et koostada tegevuskava tegevusloata tegutsevate isikute väljaselgitamiseks ning vajalike kontrollreidide korraldamiseks. Samuti on nimetatud küsimust arutatud Kaitsepolitseiameti töötajatega, kes jälgivad vedelkütuse turul toimuvat. Järelevalve tõhustamiseks, riskide kaardistamiseks ning nende

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 15.01.03
Reg nr 2-7.1-TR/02/2013-2

Kiriku 2
10130 Tallinn
Reg. nr. 70003187

Tel. (372) 6 201 901
Faks (372) 6 201 932
E-mail: eti@eti.gov.ee
http://www.eti.gov.ee

Hansapank 767
A/a 221010746421
Eesti Ühispank 401
A/a 10002044432004

maandatuse kontrollimiseks kavandab inspektsioon pidada vastavasisulisi läbirääkimisi veel Maksuametiga ning Tolliametiga. Eelpool nimetatud ametitega tehakse ka praegu koostööd, kuid kindlasti soovime tõhustada tegevust osas, mis puudutab võimalikku turuloata tegevust kütuseturul.

Austusega

Margus Kasepalu
Peadirektori asetäitja