KONTROLLIARUANNE

nr OSIV-2-6/05/49
01.06.2005

Eesti riigiasutuste tegevus Euroopa Liiduga liitumise ajaks üleliigsete suhkruvarude tekkimise vältimiseks

Tallinn
2005

Kokkuvõte

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

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

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

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

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

Olulisemad järeldused

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

[1] Põllumajandusministeeriumi poolt Maksu- ja Tolliametile esitatud otsustega on tunnistatud üleliigseks 26 500 tonni suhkru-varu 27 ettevõtte laoseisus arvestusliku maksusummaga 220 mln krooni. Euroopa Komisjoni potentsiaalsest nõudest põllumajandustoodete osas võib olla kaetud *ca* 310 mln krooni.
[2] Vt kontrolliaruande osa "Valdkonna ülevaade"

2. **Arutelusid vajalike meetmete rakendamiseks alustasid ministeeriumid liiga hilja**, alles 2003. aasta oktoobris. Probleemi tekkimise võimalusest olid valitsusasutused, eelkõige Põllumajandusministeerium, teadlikud juba enne ühinemislepingu allkirjastamist 2003. aasta aprillis. Üleliigsete laovarude probleemi tõsidusest pidanuks valitsusasutused kindlasti aru saama pärast seda, kui Euroopa Komisjon oli 2003. aasta augustis sellele tähelepanu juhtinud.

3. **Kasutamata jäeti võimalus kehtestada suhkrule aktsiisimaks**. Selle sätestamisel Euroopa Liidus suhkrueksportijatele makstavate toetustega samal tasemel muutunuks varude loomine mõttetuks, seda ka üksikisikutele. Kui aktsiisimaksu kehtestamise seaduse eelnõuga oleks samal ajal menetletud ka üleliigsete laovarude maksustamist sätestava seaduse eelnõu, ei oleks ettevõtjad tõenäoliselt loonud endale nii suuri varusid. Kuna aktsiisimaksu kehtestamist hakati ministeeriumides arutama alles 2003. aasta sügisel ning vastava seaduse eelnõu menetlemine valitsuses ja Riigikogus võinuks valitsuserakondades üksmeele puudumise korral palju aega võtta, ei saa välistada võimalust, et eelnõu menetlemise ajal oleks Eestis loodud ikkagi üleliigseks hinnatav suhkruvaru. Sellise võimaluse olemasolu ei saa aga pidada piisavaks põhjuseks, et loobuda aktsiisimaksust kui võimalikust meetmest. Põllumajandusministeeriumi ettepanekud kehtestada suhkruaktsiis jäid ellu viimata eelkõige Rahandusministeeriumi vastuseisu tõttu, kes leidis, et aktsiisimaksu kehtestamisega on jäädud hiljaks ning see oleks oma olemuselt ebaõiglane, puudutades ka mittespekulante.

4. **Tollimaksu kehtestamisest loobumine oli põhjendatud.** Suhkru hinda saanuks lähendada ELi keskmisele hinnatasemele kas tolli- või aktsiisimaksuga, mõlemaga samas ulatuses. Mõlema maksu kehtestamiseks oleks olnud vaja vastu võtta vastav seadus (s.t mõlema maksu kehtestamiseks kulunuks ühepalju aega). Tollimaksu kehtestamine olnuks aga vastuolus riigi rahvusvahelistes lepingutes võetud kohustustega. Tollimaksu kehtestamiseks lepingupartneritega vajaliku kokkuleppe saavutamiseks peetavatele läbirääkimistele võinuks kuluda mitmeid kuid ja kokkuleppe saavutamine olnuks küsitav. Euroopa Komisjoni esindajad olid mitteametlikel konsultatsioonidel Eesti ametnikele väljendanud oma vastuseisu tollimaksu kehtestamise suhtes Euroopa Liidust pärinevatele kaupadele, sh suhkrule.

5. **Õige oli otsus kehtestada** tavapäraseks hinnatutest suuremate varude loomise tõkestamise ühe meetmena **üleliigsete laovarude tasu seadus**. Euroopa Komisjoni määruse nr 1972/2003 rakendamiseks oli selle (ettevõtjate maksustamise) seaduse vastuvõtmine tegelikult kohustuslik, kuid Rahandusministeeriumi vastuseisu tõttu jäädi sellega hiljaks. Rahandusministeeriumi vastuseisu põhjuseks oli maksuteoreetiline arusaam, et normaalse ülekandevaru ületamise eest määratav maks kujutaks endast tegelikult trahvi ning tuleks seetõttu sellisena ka kehtestada. Rahandusministeeriumi seisukoht ei oleks tohtinud takistada Põllumajandusministeeriumil juba 2003. aasta novembris kohe pärast komisjoni määruse vastuvõtmist üleliigse laovaru tasu seaduse eelnõu koostamist ja valitsusele arutamiseks pakkumist. Põllumajandusministeerium seda ei teinud, piirdudes valitsuskabineti nõupidamistel Euroopa Komisjoni määrustest tulenevate nõuete ning ministeeriumide erimeelsuste ja heitlike seisukohtade kirjeldamisega. **Üleliigse laovaru tasu seaduse saanuks varem vastu võtta.** See oleks konkretiseerinud otseselt Euroopa Komisjoni määrustest tulenevat kohustust üleliigse laovaru maksustamise osas ning võimendanud ettevõtjate seas teadmist, et riik nõuab liigse varu loonud ettevõtjatelt vastava tasu sisse. Varasem seaduse vastuvõtmine oleks tõenäoliselt vähendanud suhkru importi ja võimalike hilisemate kohtuvaidluste hulka, sest ära oleks jäänud või oluliselt vähenenud ettevõtjate võimalus apelleerida õiguspärase ootuse ja õiguskindluse põhimõttele. See oleks omakorda võimaldanud riigil kiiremini (ja liigsete kuludeta) üleliigse laovaru tasu kokku koguda.

6. **Valitsus jättis tähelepanuta elanike poolt varude loomise võimaluse.** Laovarude probleemistikuga tegelevatel valitsusasutustel oli hiljemalt 2003. aasta oktoobri algul teada Euroopa Komisjoni ametnike selgitus, et komisjon ei jäta kehtestatava korra kohaselt riigis üleliigseks hinnatavate varude suuruse määramisel varude kogumahust välja rahva käes olevaid varusid. Valitsus ei pööranud sellele vajalikku tähelepanu. Põllumajandusministeerium ei juhtinud valitsuskabinetis esitatud materjalides tähelepanu võimalusele, et elanikud ostavad massiliselt

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

7. Arutusel olnud **meetmete rakendamise võimalikke majanduslikke mõjusid** ettevõtjatele ja riigile tervikuna **hinnati pealiskaudselt**, vähegi põhjalikumaid, arvestustele tuginevaid prognoose ei koostatud. Korrektse analüüsi tegemiseks puudusid vajalikud statistilised andmed.

8. Meetmete valikut ja vastavate **otsuste tegemist mõjutas Eesti liberaalne majandus-, sh väliskaubanduspoliitika**. Kindlasti mõjutas valitsuskabineti liikmeid toonaste valitsusparteide koalitsioonileppes sisaldunud lubadus hoiduda maksustamise osas muudatuste rakendumisest enne 12 kuu möödumist vastava õigusakti vastuvõtmisest. Kahtlemata on kõik valitsuse otsused, mis põhjustavad kaupade järsu hinnatõusu ja/või halvendavad ettevõtjate konkurentsivõimet, väga ebapopulaarsed.

9. **Valitsusasutused** – Põllumajandusministeerium, Rahandusministeerium ja Välisministeerium – **ei teinud tõhusat koostööd** üleliigsete suhkruvarude loomist tõkestavate meetmete valikul. Ametnikud pidasid hulgaliselt arutelusid, kuid üksteisele ja valitsusele vastuvõetavate kokkulepeteni jõuti väga visalt. Olukorda iseloomustab Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadi poolt peaministrile 04.12.2003. a koostatud memos tõdetu: ”Kuna on selge, et kõik rakendusvariandid on probleemsed, ei taha ministeeriumid võtta kohustusi nende elluviimiseks”.

10. **Olulisi vajakajäämisi oli valitsusasutuste infovahetuses:** infot ei ole alati õigel ajal teistele ametkondadele edastatud, fikseeritud oluliste dokumentide liikumist ega dokumenteeritud kohtumistel tehtud otsuseid. Näiteks teadvustas Põllumajandusministeerium liigsete suhkruvarude tekke ohule tähelepanu juhtiva Euroopa Komisjoni põllumajanduse peadirektoraadi kirja olemasolu alles käesoleva auditi käigus, kuigi Eesti esindusse Euroopa Liidu juures oli kiri saabunud 2003. aasta augustis ehk ligi poolteist aastat tagasi. Samuti ei ole säilitatud kõiki olulisi tööpabereid.

11. **Valitsuskabinet ei tegutsenud ühtse meeskonnana.** Ministrid käsitlesid üleliigsete laovarudega tõstatatud küsimusi vaid oma ministeeriumi vaatekohast. Näiteks ei võtnud Välisministeerium ei toetavat ega eitavat seisukohta Põllumajandusministeeriumi ettepaneku kohta kehtestada aktsiisimaks, kuna aktsiis on fiskaalmeede ning aktsiisiga seonduvad küsimused kuulusid Rahandusministeeriumi pädevusse. Rahandusministeeriumis välja töötatud ja valitsuskabinetis korduvalt arutatud liigsete varude keelustamise ja keelust üleastujate karistamise kontseptsiooni vaidlustas justiitsminister alles siis, kui põllumajandusminister vastavasisulise seaduseelnõu valitsusele lõplikuks heakskiitmiseks esitas; loogiline olnuks ministeeriumipoolne varasem tähelepanu-juhtimine eelnõuga seonduda võivatele probleemidele. Ning veel üks näide – kõik selle probleemistikuga tegelenud ministeeriumid teadsid, et suhkrule tollimaksu kehtestamine on riigi välislepingutes võetud kohustuste pärast ebatõenäoline, kuid siiski arutati seda kui probleemide üht võimalikku lahendust 2003. aasta lõpul mitmel valitsuskabineti nõupidamisel.

***

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

Sisukord

SISSEJUHATUS 11

Valdkonna ülevaade 11

Auditi teostus 17

1. TOLLIMAKSU RAKENDAMISE VÕIMALUS 19

2. KVOOTIDE RAKENDAMISE VÕIMALUS 24

3. AKTSIISIMAKSU RAKENDAMISE VÕIMALUS 25

4. ETTEVÕTJATE LAOVARUDEGA SEONDUVATE SEADUSEELNÕUDE KOOSTAMINE 28

LISAD

1. Kronoloogia asutuste tegevusest

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

3. Rahandusministeeriumi kiri Põllumajandusministeeriumile üleliigse laovaru maksustamise asjus

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

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

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

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

8. Riigikontrollile Rahandusministeeriumis antud selgitused

9. Riigikontrollile Välisministeeriumis antud selgitused

10. Riigikontrollile Põllumajandusministeeriumis antud selgitused

11. Riigikontrollile Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadis antud selgitused

12. Riigikontrollile Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis antud selgitused

13. Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadi kaks memo liigsete laovarude teemal

14. Väljavõte Riigikogu 07.03.2005. a stenogrammist, mis kajastab peaministri, praeguse Riigikogu liikme Juhan Partsi vastuseid Riigikogu liikme Heimar Lenk'i arupärimisele ja Riigikogu liikmete küsimustele

15. Riigikontrolli kaasatud asjatundjale, Tartu Ülikooli dotsendile õigusdoktor Lasse Lehisele esitatud küsimused ja neile antud vastused

16. Materjalid, mis Põllumajandusministeerium esitas valitsuskabineti nõupidamistele, ja valitsuskabineti otsused

17. Põllumajandusministri vastus Riigikontrolli taotlusele tühistada juurdepääsupiirang valitsuskabineti nõupidamistele esitatud materjalidele

18. Riigisekretäri vastus Riigikontrolli taotlusele tühistada juurdepääsupiirang valitsuskabineti otsustele

PEAMINISTRI, PRAEGUSTE JA ENDISTE MINISTRITE NING RIIGISEKRETÄRI VASTUSED KONTROLLIARUANDE EELNÕULE

Peaminister Andrus Ansipi vastus

Põllumajandusminister Ester Tuiksoo vastus

Endise põllumajandusministri, praeguse Riigikogu liikme Tiit Tammsaare vastus

Rahandusminister Aivar Sõerdi vastus

Endise rahandusministri, praeguse Riigikogu liikme Taavi Veskimägi vastus

Välisminister Urmas Paeti vastus

Endise välisministri, praeguse Riigikogu liikme Kristiina Ojulandi vastus

Justiitsminister Rein Langi vastus

Majandus- ja kommunikatsiooniminister Edgar Savisaare vastus

Riigisekretär Heiki Loodi vastus

Sissejuhatus

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

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

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

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

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

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

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

Valdkonna ülevaade

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

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

[4] 2003. a Euroopa Liiduga ühinemise leping

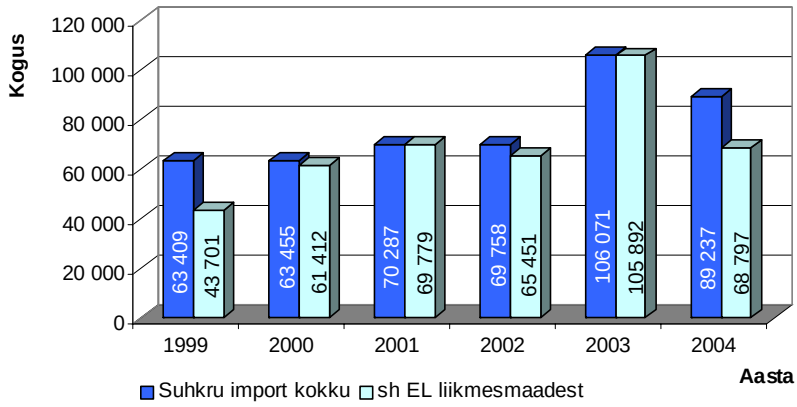
kaalutletavad normaalse laovaru määramise põhimõtted (näiteks perioodiline statistika tarbimise kohta aastail 2000–2003) ning riskantsus (spekuleerimist võimaldavad ja soosivad tegurid tarbimismahu, hinnaerinevuse suuruse ja toote säilitatavuse osas).

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

Euroopa Liiduga liitumise ajal Eestis olnud osa suhkruvaru üleliigsena käsitlemise põhjendus

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

Joonis 1. Suhkru import 1999–2004, tonnides



Allikas: Statistikaamet.

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

[5] Eksporditoetuste suuruse määrab Euroopa Komisjon oma määrustega. Suhkru eksporditoetusi kehtestatakse vastavalt nõukogu määrusele 1260/2001 (suhkru turukorraldus) ja selle rakendusmäärustele. Toetuste määramise korraldus on reguleeritud peaasjalikult nõukogu määrusega 565/80 (põllumajandustoodetele antavate eksporditoetuste ettemaksed) ja komisjoni määrusega 800/1999 (põllumajandustoodete eksporditoetuste süsteemi kohaldamise üksikasjalikud ühiseeskirjad).
[6] Põllumajandusministeeriumi andmete kohaselt tuli 2003. aasta maist kuni 2004. aasta maini Eestisse imporditud suhkrust 87% Euroopa Liidu maadest, sh 36% Prantsusmaalt.
[7] Välisministeeriumi ja Põllumajandusministeeriumi tellitud uuring (Varblane, U. jt. Eesti põllumajandustoodete hinnaerinevused Eestis ja Euroopa Liidus: prognoosid liitumiseelseks ja -järgnevaks perioodiks. Tartu, 2002.)

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

Suhkru osas peetud läbirääkimised Euroopa Komisjoniga

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

Suhkruküsimused ei olnud esmatähtsad. Eesti küll soovis saada suhkrutootmise kvooti (75 000 tonni aastas[8]), kuid läbirääkimiste käigus loobus sellest taotlusest teiste Eestile tehtud mööndustе kasuks, näiteks kokkulepped piima tootmiskvootide osas.

Eesti tõstatas läbirääkimistel Euroopa Komisjoniga korduvalt ning tungivalt küsimuse ekspordi-toetuste maksmise lõpetamisest kõigi Euroopa Liidust Eestisse eksporditavate põllumajandussaaduste ja -toodete osas.[9] Eelkõige peeti silmas kaupu, mis Eesti turul konkureerisid omamaiste kaupadega. Selles osas saavutas valitsus läbirääkimistel ka edu, näiteks sea- ja kanalihale, vorsti- ja lihatoodetele, juustule, kohupiimale, linnumunadele ja õuntele lõpetati ekspordisubsiidiumide maksmine 1. juulist 2000 ning kõigile ülejäänud toodetele, v.a riis ja suhkur, 1. juulist 2002.[10]

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

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

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

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

[8] Vt www.vm.ee/est/euro/aken_prindi/2630.html, Eesti ja ELi seisukohad läbirääkimistel
[9] Sellest annab tunnistust näiteks põllumajandusministri 19.09.2000. a komisjonile saadetud kiri nr 11-2-3/2124 Eesti ja EL vaheliste põllumajandussaaduste kaubanduse liberaliseerimise teise vooru esimese kohtumise kohta, komisjonis 19.12.01 koostatud memo AGR 034288, Põllumajandusministeeriumi 15.03.2002. a kiri nr 12.4-7/552 komisjonile. Ajavahemikul 1999–2002 on vähemalt neljal korral teemat käsitletud EL assotsiatsiooninõukogus.
[10] Põllumajandusministeeriumi andmed

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

Valitsuse rakendatud abinõud üleliigsete laovarude tekke vältimiseks

Põllumajandusministeeriumi juhid pidid juba 2000. aastal mitmete uurimuste põhjal mõistma, et tõenäoliselt püüavad ettevõtjad ja elanikud endale Euroopa Liiduga liitumise eel soetada tavapärasest suurema suhkruvaru.[11] Näiteks rõhutas tehtud uuringule tuginedes Tartu Ülikooli majanduse eriala õppejõud Urmas Varblane 2002. aasta kevadel, et "Suhkru hind on kõige tõsisem probleem, mille puhul Eesti valitsusel tasub kaaluda erinevaid käitumisvariante". Et suhkur Eesti liitumisel Euroopa Liiduga oluliselt kallineb, sellest rääkisid ka Eesti massiteabevahendid palju juba alates 2000. aasta kevadest[12], väga aktuaalne oli see teema enne Euroopa Liiduga ühinemise referendumit 2003. aasta septembris. Ametnikud prognoosisid juba 2003. aasta sügisel, et tõenäoliselt on üleliigsetest laovarudest tingitud maksed Euroopa Liidu eelarvesse suured – vähemalt pool miljardit krooni.[13]

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

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

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

Brüsselis 26.05.2005. a toimunud suhkruturu korralduskomitee istungil kinnitati ametlikult Eesti üleliigse suhkru koguseks 91 464 tonni (vt ka joonis 2[15]). Otsusest nähtub, et Euroopa Komisjon ei

---

[11] Varblane, U. Muutused Eesti väliskaubanduspoliitikas Euroopa Liiduga ühinemisel. Euroopa Kolledži loengud, vihik nr 2, Tartu, 2000, http://ec.ut.ee/ec/doc/V2.pdf, lk 21: "Euroopa Liiduga ühinemise järel ei ole enam võimalik importida suhkrut subsideeritud maailmaturu hinnaga ja selle tulemusena ühtlustub Eestis suhkru hind Euroopa Liidu omaga.";
Varblane, U. jt. Eesti põllumajandustoodete hinnaerinevused Eestis ja Euroopa Liidus: prognoosid liitumiseelseks ja järgnevaks perioodiks. Koondaruanne. Tartu, 2002;
PWP Partners. Euroopa liidu suhkrurežiim ja mõju Eestile. Tallinn, 2000;
Välisministeeriumi 10.04.2002. a pressiteade nr 48-E "Euroopa Liiduga ühinemine mõjutab toiduainete hindu vähe": "Ainsa erandina tõuseb ELiga liitumise järel järsult suhkru hind, kuna ELiga liitumise järel kaob ELi ekspordisubsiidium ning väljastpoolt ELi pärit suhkrule kehtestatakse tollimaks. Seetõttu tõuseb suhkru hind prognoosi kohaselt 4,3 kroonilt kuni 10 kroonini ühe kilo kohta."

[12] Suhkru hind tõuseb Euroopa Liiduga ühinemisel neli korda. – Eesti Ekspress, 23.03.2000.
Suhkru hind liitumisel ELiga kolmekordistub. – Eesti Päevaleht, 25.08.2000.

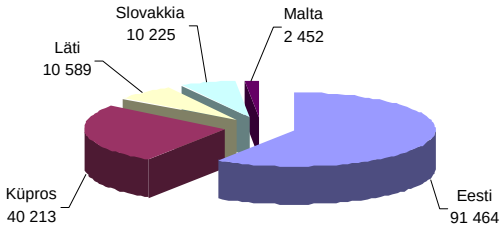
[13] Ministeeriumidevahelise töörühma 22.10.2003. a koosoleku protokoll

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

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

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

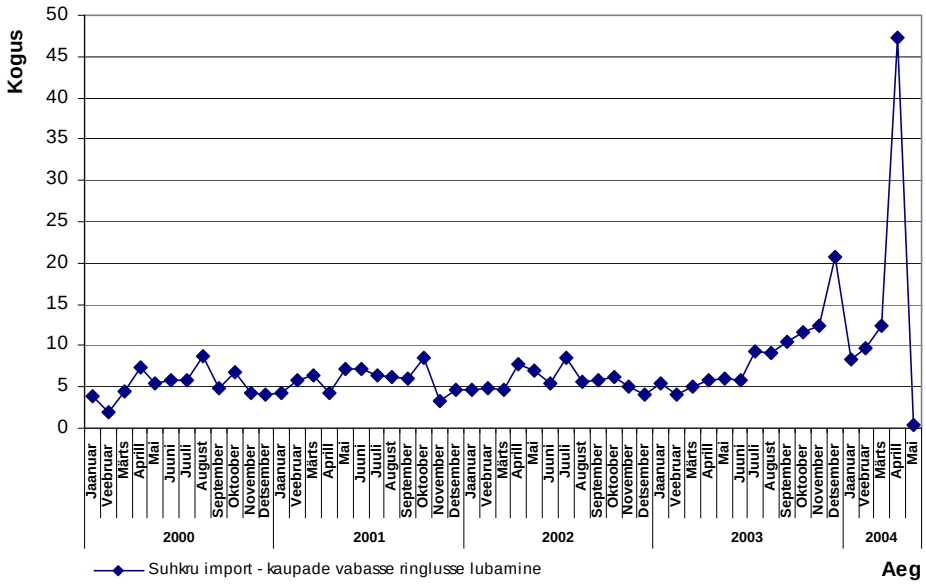
Joonis 2. Üleliigse suhkruvaru kogused Euroopa Liiduga liitumise hetkel riikide kaupa (tonnides)



Allikas: Euroopa Liidu Teataja L138, 01.06.2005.

Aastail 2000–2002 imporditi Eestisse aastas keskmiselt 70 000 tonni suhkrut. 2003. aasta maist 2004. aasta aprilli lõpuni imporditi 160 023 tonni suhkrut[16], sh Euroopa Liidu päritolu 139 600 tonni, mis moodustab enam kui kahekordse tavapärase aastakoguse. Maksu- ja Tolliameti andmetel tõid ettevõtjad ligikaudu kolmandiku sellest vahetult enne Euroopa Liiduga ühinemist, 2004. aasta aprillis. Ülevaate suhkru impordist kuude kaupa 2000. aastast kuni 2004. a 1. maini annab joonis 3.

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



Allikas: Maksu- ja Tolliamet.

2004. aasta 30. juulil esitas Põllumajandusministeerium Euroopa Komisjonile andmed suhkru ekspordi, impordi, tarbimise ja varude kohta. Euroopa Komisjoni arvestuste kohaselt[17] oli Eestis

[16] Põllumajandusministeeriumi andmed. Kogus hõlmab Euroopa Komisjoni määruse 60/2004 kohaselt ka suhkru- ja inuliinisiirupi koguseid, mille osakaal on tühine – 1–2%.
[17] Euroopa Komisjoni 14.01.2004. a määrus (EÜ) nr 60/2004, artikkel 6

Euroopa Liiduga ühinemisel 1. mai 2004. a seisuga nn üleliigset suhkrut 91 658[18] tonni. Põllumajandusministeeriumi hinnangul oli 28 590 tonni ulatuses normaalset ülekandevaru ületavaid varusid ettevõtjate ladudes ning ülejäänud 63 068 tonni ulatuses oli kas kasvanud elanikkonna tarbimine ja/või Euroopa Liiduga ühinemise eel Eestist mittekaubaliste kogustena deklareerimata välja veetud kogused.[19] Põllumajandusminister teavitas oma 12.04.2005. a kirjas Euroopa Komisjoni, et Maksu- ja Tolliameti kontrollitulemuste põhjal lisandub ettevõtjate üleliigseks hinnatud suhkruvarude esialgsele kogusele (28 590 tonni) 20 337 tonni. Seega, elanikkonna arvele kantud üleliigseks peetava varu suurus väheneb 20 337 tonni võrra, olles 42 731 tonni.

Nn suhkrutrahvina peaks Eesti Euroopa Liidu eelarvesse maksma 1. juuni 2005. a seisuga ligikaudu 715 miljonit krooni[20]. Auditi kontrolliaruande valmimise ajal oli Riigikontrollil teada, et Euroopa Komisjon peab tavapärast taset ületavaks ka mitmete teiste toidukaupade varusid Eestis, kuid nende osas ei ole veel Euroopa Komisjoniga diskussiooni avatud. Põllumajandusministeerium on vaid Euroopa Komisjonile teatanud, kui suur on nende arvates piimapulbri ja või üleliigne varu. Näiteks või osas on tõenäoline rahalise nõude suurus ligikaudu 200 miljonit krooni. Põllumajandusministeeriumi hinnangul võib Euroopa Komisjon määrata Eestile põllumajandustoodete üleliigseid laovarusid kogustes, mille maksumus võib ületada miljard krooni, millest suhkru arvele langeb *ca* 70%.

Üleliigsete varude eest Euroopa Liidu eelarvesse tehtavate võimalike maksete korvamise võimalused

Ettevõtjate valduses olnud üleliigseks hinnatud suhkrukoguse pealt Euroopa Liidu eelarvesse maksta tuleva summa soovib riik koguda ettevõtjailt, tuginedes üleliigse laovaru tasu seadusele. Seaduse kohaselt pidi Põllumajandusministeerium hiljemalt 2004. aasta 31. oktoobriks koostama ettevõtjatele vastavad haldusaktid.[21] Kui ettevõtjad üleliigseks hinnatud varusid turult 2005. aasta 30. novembriks[22] (esialgne tähtaeg 30.04.2005. a[23]) ei kõrvalda, peab Maksu- ja Tolliamet nende alusel arvutama ettevõtjaile laovaru tasu suuruse[24], mis tuleb riigieelarvesse kanda hiljemalt 2005. aasta 30. juuniks[25] (tõenäoliselt seda tähtaega pikendatakse; Riigikogu menetluses on üleliigse laovaru tasu seaduse muudatus).

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

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

---

[18] Põllumajandusministeeriumi andmetel hõlmab see kogus ka töödeldud toodetes olevat suhkrut. Euroopa Komisjoni andmed, esitatud 23. septembril 2004 suhkru korralduskomitees. Kümnest Euroopa Liiduga ühinenud riigist olid tavapärasest varust suuremad suhkruvarud kuues riigis; selliste varude kogumahust langes Eesti arvele 43,3 protsenti.
[19] Esitatud arvandmed on võetud peaminister J. Partsi 21.02.2005. a kirjast Euroopa Komisjoni presidendile.
[20] Põllumajandusministeeriumi arvestus
[21] Üleliigse laovaru tasu seadus, § 10, lg 1 ja 4
[22] Euroopa Komisjoni 28.04.2005. a määrus nr 651/2005
[23] Üleliigse laovaru tasu seadus, § 12 ja 13
[24] Üleliigse laovaru tasu seadus, § 14. Üleliigse laovaru tasu seadusest lähtuvalt esitas Põllumajandusministeerium Maksu- ja Tolliametile 2004. a novembri alguseks üleliigse laovaru suuruse määramise otsused, mille alusel amet esitas maksuteated 34-le üleliigset põllumajandustoodete (v.a suhkur) laovaru omanud ettevõttele kokku 89 mln krooni ulatuses. Põllumajandusministeeriumi poolt üleliigseks hinnatud suhkruvaru arvestuslik maksusumma on 220 mln krooni. Euroopa Komisjoni potentsiaalsest nõudest on kaetud *ca* 310 mln krooni.
[25] Üleliigse laovaru tasu seadus, § 15 ja 16
[26] Põllumajandusministeeriumi andmed
[27] Peaminister J. Partsi vastus Riigikogu liikme H. Lenk'i arupärimisele Riigikogus 07.03.2005. a (vt ka lisa 14)

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

Auditi teostus

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

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

Käsitletud küsimused võib tinglikult jaotada järgmiselt:

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

---

[28] Vt rahandusministri selgitus aruande lisas 5
[29] 02.10.2003. a suhkrukomitee eksperdigrupi koosoleku memo.
[30] Näiteks informeeris välisminister 27.01.2004. a kirjas nr 8.4/201 riigisekretäri, et kui Eesti esindajad tõstatasid Euroopa Komisjoni ametnike ees küsimuse elanike loodavate varude maksustamisest, ei andnud komisjoni esindajad selles osas konkreetseid lubadusi, piirdudes väljendusega "on võimalik, et Eesti eriolukorda arvestatakse". Et üleliigsena läheb arvesse ka elanike varude kasv, sellest oli Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaat peaministrit teavitanud juba 04.12.2003. a koostatud memos: "Kuigi eesmärk on spekuleerimise vältimine, võtab komisjon trahvide arvestamisel arvesse ka üldist imporditaseme tõusu [---] Mitteametliku komisjoni info kohaselt käsitletakse ka toodete suures mahus kokkuostmist tarbijate poolt spekuleerimisena".
[31] Selle küsimuse arutamine ei nähtu valitsuskabineti istungite kohta olemasolevaist dokumentidest (vt lisa 16), ja et seda ei arutatud, kinnitab ka toonane rahandusminister (vt aruande lisa 5).
[32] Riigikontrollile antud selgitused on aruande lisades 8–12.
[33] Küsimused ja neile antud vastused on aruande lisades 4–7.
[34] Vt lisa 15

- Kas erinevate meetmete kaalumist ja probleemistikuga tegelemist saanuks alustada varem?

- Miks esitati üleliigse laovaru tasu seadus Riigikogule alles 2004. aasta 25. veebruaril, s.t ajal, kui Riigikogu tavalist töökorraldust arvesse võttes oli tõenäoline, et seadus võetakse vastu alles vahetult enne Eesti liitumist Euroopa Liiduga?

- Kas otsused, mis valitsus eelnimetatud protsessis tegi, tuginesid usaldusväärsetele ning otsustamiseks piisavatele andmetele ja prognoosidele?

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

1. Tollimaksu rakendamise võimalus

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

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

Tollimaksu kehtestamise kord

Rahvusvahelistest lepingutest tulenevad nõuded

Euroopa Liiduga 1995. aastal sõlmitud ja 1998. aastal jõustunud assotsiatsioonilepinguga ehk Euroopa lepinguga[37] kohustus Eesti alates 1995. aasta 1. jaanuarist kaubavahetuses Euroopa Liidu maadega mitte rakendama uusi tollimakse ega teisi nendega samaväärse toimega impordimakse[38]. Kokkuleppel assotsiatsiooninõukoguga oleks Eesti saanud piiratud arvule liidust pärinevatele põllumajandustoodetele kuni 31.12.1996. a siiski uusi tollimakse kehtestada.[39] Vajaduse korral võis assotsiatsiooninõukogu otsusega seda perioodi pikendada ühe aasta võrra, s.t kuni 31.12.1997. a.[40] Kuigi Euroopa Komisjon soovitas Eestil tollitariifid kehtestada, ei toetanud valitsus 1997. aasta detsembris Põllumajandusministeeriumi vastavat ettepanekut.[41]

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

- tõsist kahju samalaadse või otseselt konkureeriva toote kodumaisele tootjale, ükskõik kumma Poole territooriumil, või

- tõsiseid häireid ükskõik millises majandussektoris või raskusi, mis võivad kaasa tuua piirkonna majandusolukorra tõsist halvenemist"[42].

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

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

---

[35] Mereste, U. Majandusleksikon. Eesti Entsüklopeediakirjastuse AS, 2003, lk 230.
[36] Lehis, L. Maksuõigus. Tallinn, 2004.
[37] Euroopa Ühenduste ja nende liikmesriikide ning Eesti Vabariigi vaheline assotsieerumisleping, vt RT II 01.01.1995, 120
[38] Euroopa leping, artikkel 24
[39] Aule, A. Euroopa Liidu sõnaraamat. Interlex, 1999, lk 11: "Assotsiatsiooninõukogu on Euroopa Liidu ja kolmanda riigi vahel assotsiatsioonilepingu alusel asutatav nõukogu, mis koosneb mõlema poole esindajatest ja tegeleb assotsiatsiooniküsimustega".
Euroopa leping. Alla kirjutatud 12.06.1995. a, art 109: "Käesoleva Lepingu rakendamise üle järelevalve teostamiseks asutatakse Assotsiatsiooninõukogu. Assotsiatsiooninõukogu tuleb kokku ministrite tasemel kord aastas ning kui asjaolud seda tingivad. Assotsiatsiooninõukogu uurib iga käesoleva lepingu raamistikust tulenevat olulist küsimust või teisi kahepoolselt või rahvusvaheliselt vastastikku huvipakkuvaid küsimusi."
[40] Euroopa leping
[41] Vabariigi Valitsuse 18.12.1997. a protokolliline otsus. Audiitorite märkus: Euroopa Komisjoni nõue oli, et tollitariife rakendatakse vaid nende toodete suhtes, mida Eestis toodetakse ja millele Euroopa Liidus rakendatakse toetusskeeme; suhkrut Eestis ei toodetud.
[42] Euroopa leping, artikkel 29
[43] Euroopa leping, artikkel 32

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

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

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

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

Riigisisene regulatsioon

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

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

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

[44] Nõukogu 12.10.1992. a määrus (EMÜ) nr 2913/92, millega kehtestati ühenduse tolliseadustik.
[45] Eesti kaubandusläbirääkija 29.10.2003. a e-kiri Põllumajandusministeeriumi asekantslerile
[46] Tollitariifiseadus, § 14, RT I 1997, 78/79, 1321

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

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

Suhkrule tollimaksu rakendamise üle toimunud arutelud

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

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

04.12.2003. a peaministrile adresseeritud memos märkis Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaat: "Kuigi Põllumajandusministeeriumi hinnangul on kaubanduspiirangute rakendamine suhteliselt komplitseeritud rahvusvaheliselt võetud kohustuste tõttu, on nii Välisministeerium kui ELS[47] seisukohal, et poliitilise tahte korral on see võimalik. Piirangud (kvoodid[48], *mitte tollimaks*) on võimalik kehtestada üpris kiiresti valitsuse otsusega, ent sellele peab eelnema Põllumajandusministeeriumi põhjalik analüüs mõjudest ettevõtjaile." Sellest nähtub, et asjaomased asutused ei välistanud suhkrule tollimaksu kehtestamise võimalust täielikult veel ka detsembri algul.

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

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

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

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

---

[47] Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaat

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

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

21.01.2004. a kohtusid Eesti põllumajandusatašee ja alalise esinduse nõunik[50] suhkru kaitsemeetmete küsimuses Euroopa Komisjoni põllumajanduse ja kaubandusdirektoraadi töötajatega. Riigikontrollile Välisministeeriumis antud selgituse kohaselt oli see esimene ja ainuke kord, kui enne Euroopa Liiduga liitumist komisjoni töötajatega selles küsimuses kohtuti. Sellele olevat eelnenud kontaktid elektronkirjade ja telefoni teel. Eelnimetatud Välis- ja Põllumajandusministeeriumi esindajad olevat teinud komisjonile ettepaneku sõlmida kahepoolne kokkulepe, mis lubanuks Eestil rakendada Euroopa Liidu päritoluga suhkrule "kõrgema tollimaksu, kui seda on Eesti tollitariifiseaduse §-s 14 nimetatud 10%".[51]

Selle kohtumise kohta Põllumajandusministeeriumisse ja Välisministeeriumisse saadetud elektronkirjas edastasid Eesti esindajad Euroopa Komisjoni seisukoha: komisjon on kaitsemeetmete rakendamise vastu, kuna see on paar kuud enne liitumist poliitiliselt ebasoovitatav, võib viia teiste ELiga liituvate riikide poolt vastumeetmete rakendamiseni ega ole kooskõlas Euroopa lepinguga. Eesti esindajad selgitasid, et Eesti peamiseks probleemiks on kodumajapidamistes olev suhkur, mis statistiliselt kajastub üleliigse varuna, aga mida ei ole võimalik maksustada. Selgitati ka, et muud riigisisesed võimalused (suhkruaktsiis) ei ole ajapuudusel võimalikud. Vastuseks Eesti esindajate väidetele, et meetmeid ei jõuaks enam rakendada, viitasid Euroopa Komisjoni esindajad DG AGRI peadirektori kirjale 2003. aasta augustist liituvate riikide esinduste juhtidele Brüsselis[52], milles juhiti liituvate riikide tähelepanu suhkruga tekkida võivatele probleemidele, soovitati neil rakendada meetmed spekulatiivsete varude tekkimise takistamiseks ning teavitada suhkrut tarnivaid ettevõtteid neid ohustavatest riskidest. Auditeerimisel väitsid Põllumajandus- ja Välisministeeriumi esindajad, et nad pole seda kirja näinud.[53] Komisjoni võimalikke vastumeetmeid tolli rakendamisele polevat sel kohtumisel Välisministeeriumi kinnitusel arutatud, kuna komisjoni sõnutsi sõltuvat need Eesti sammudest.

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

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

---

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

[50] Eesti Vabariigi alaline esindus Euroopa Liidu juures

[51] Välisministri 27.01.2004. a kiri nr 8.4/201 riigisekretärile

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

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

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

Riigikontrolli arvamus suhkrule tollimaksu rakendamisest loobumise kohta

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

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

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

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

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

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

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

Eritollitariifi sai Eesti kehtestada vaid nendele kaupadele, millel enamsoodustusrežiimi tollimaksumäär (MFN) oli olemas. Välisministeeriumi arvates tohtinuks valitsus siiski kehtestada suhkrule 10-protsendise eritollitariifi (miinimummäär enamsoodustusrežiimi tollimaksuseaduse kohaselt oli 0%). Välisministeerium tõlgendas Eesti tollitariifiseadust selliselt, et eritollitariifi maksimummääraks tohib kehtestada 10 protsenti[56] (s.t ministeeriumi arvestuse kohaselt olnuks tollimaks suhkru 4-kroonise sisseostuhinna puhul 40 senti ning selle summa lisandumine suhkru hinnale poleks suhkru importimist mõjutanud). Välisministeeriumi seadusetõlgendus ei olnud õige[57], millest Riigikontroll järeldab, et ministeeriumi ametnikud ei teinud endale tollitariifi seaduses sätestatut selgeks.

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

---

[54] Peaminister J. Partsi vastus Riigikogu liikme H. Lenk'i arupärimisele 03.07.2005. a (vt lisa 14)
[55] Vt lisa 5
[56] Välisministeeriumi 27.01.2004. a kiri nr 8.4/201 riigisekretärile
[57] Välisministeeriumi seadusetõlgendusega ei nõustunud Rahandusministeeriumi ametnikud, sellega polnud nõus ka Riigikontrolli nõustanud ekspert (vt lisasid).

2. Kvootide rakendamise võimalus

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

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

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

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

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

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

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

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

Riigikontrolli seisukoht kvootide kehtestamise kohta

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

---

[58] Mereste, U. Majandusleksikon. II kd. Eesti Entsüklopeediakirjastus, 2003, lk 254, 372.
[59] Välisministeeriumis audiitoritele antud selgitused, vt lisa 9
[60] Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadi 04.12.2003. a memo peaministrile

3. Aktsiisimaksu rakendamise võimalus

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

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

Aktsiisimaksu kehtestamise kord

Aktsiisimaks nagu kõik teisedki riiklikud maksud tuleb kehtestada seadusega. Maksukorralduse seadus sätestab aktsiisimaksu ühena riiklikest maksudest.[64]

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

1995. aastal sõlmitud Euroopa lepingus oli küll säte, mille kohaselt lepinguosalised kohustusid hoiduma igasugustest sisemise fiskaalse iseloomuga meetmetest ja tegevustest, mis otseselt või kaudselt diskrimineerib ühe poole tooteid teise poole territooriumilt pärinevate sarnaste toodete suhtes[65], kuid kuna Eestis suhkrut ei toodetud (ega toodeta), ei oleks saanud Riigikontrolli arvates suhkrule aktsiisi kehtestamist käsitleda Euroopa Liidu toodete diskrimineerimisena Eestis.

Arutelud suhkrule aktsiisimaksu rakendamise üle

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

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

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

Valitsuskabineti 30.10 2003. a nõupidamiseks esitas põllumajandusminister materjalid, kus informeeris valitsuse liikmeid üleminekumeetmetest põllumajandussaaduste ja -toodete kaubanduses seoses Eesti ühinemisega Euroopa Liiduga. Aktsiisimaksu kehtestamist ta ei käsitlenud.

---

[61] Eesti Vabariigi aktsiisimaksu seadus, § 1
[62] Mereste, U. Majandusleksikon. I kd. Eesti Entsüklopeediakirjastus, 2003, lk 35.
[63] Lehis, L. Maksuõigus. Tallinn, 2004.
[64] Maksukorralduse seadus, § 3 lg 3 punkt 7.
Eesti aktsiisimaksu seadus kehtestati 1990. aastal, see kehtis 1993. aastani ja sellega kehtestati aktsiisimäärad alkohoolsetele jookidele ning karusnahkadele. Praegu on aktsiisid Eestis kehtestatud kahe seadusega – ühega alkoholile, tubakale ja kütusele ning teise seadusega pakenditele.
[65] Euroopa leping, artikkel 25
[66] Rahandusministeeriumi e-kiri Põllumajandusministeeriumi asekantslerile 07.10.2003. a

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

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

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

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

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

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

Toonase peaministri selgituse kohaselt[68] ei oleks aktsiisi kehtestamine andnud oodatud tulemust, kuna "aktsiisimaksu kehtestamine on pikk protsess ja seetõttu oleks suhkru kokkuostmine alanud varem ja seda vältida ei oleks õnnestunud. Samas oleks niisugune samm avaldanud väga selget mõju suhkrut sisaldavaid tooteid tootvatele ettevõtetele ning majanduslikud negatiivsed mõjud oleksid kujunenud suuremaks kui aktsiisimaksust saadav kasu". Sellest selgitusest võib teha järelduse, et aktsiisimaksu kehtestamata jätmise otsus oli paljuski tingitud ettevõtjate vastuseisust. Arusaadavalt pidas valitsus väga oluliseks ka võimalikku avalikkuse reaktsiooni, seda näitab peaministri öeldu: "…no milline riik hakkaks kehtestama oma inimestele maksu, mis tõstaks hinna kohe kolmekordseks".[69]

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

---

[67] Rahandusministeeriumi 06.11.2003. a kiri nr V-1/12727
[68] Peaminister J. Partsi vastus Riigikogu liikme H. Lenk'i järelepärimisele 07.03.2005. a (vt lisa 14)
[69] Ülavere, R. Ekspeaminister Juhan Parts: lapsik jutt. – Äripäev, 21.04.2005. Endise peaministri J. Partsi selgitus.

Riigikontrolli arvamus suhkrule aktsiisimaksu kehtestamisest loobumise kohta

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

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

Aktsiisi rakendamisest loobuti eelkõige Rahandusministeeriumi vastuseisu tõttu.

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

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

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

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

4. Ettevõtjate laovarudega seonduvate seaduseelnõude koostamine

Allkirjastades 2003. aasta 16. aprillil Euroopa Liiduga ühinemise lepingu[71], aktsepteeris Eesti ka selle lepingu lisa 4 "Ühinemisakti artiklis 22 osutatud nimekiri" IV peatüki "Põllumajandus", kus viidatakse Euroopa Ühenduse asutamislepingu[72] kolmanda osa II jaotisele "Põllumajandus"[73], milles on sätestatud, et

> "1. Ühendus võtab üle uute liikmesriikide poolt ühinemiskuupäeval hoitavad ja nende turutoetuspoliitikast tulenevad riigivarud hinnaga, mis tuleneb nõukogu määruse (EMÜ) nr 1883/78 (millega kehtestatakse üldeeskirjad sekkumise finantseerimiseks Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi tagatisrahastust) artikli 8 kohaldamisest. Nimetatud varud võetakse üle ainult tingimusel, et riiklik sekkumine kõnesolevate toodete puhul on ette nähtud ühenduse eeskirjadega ja varud vastavad ühenduse sekkumisnõuetele.
>
> 2. Toodete era- ja riigivarud, mis on ühinemiskuupäeval uute liikmesriikide territooriumil vabas ringluses ja ületavad koguse, mida võidaks käsitleda kui normaalset ülekandevaru, tuleb likvideerida uute liikmesriikide kulul.
>
> Normaalse ülekandevaru mõiste määratletakse iga toote suhtes vastavalt kriteeriumidele ja eesmärkidele, mis on iseloomulikud igale ühisele turukorraldusele.
>
> 3. Lõikes 1 osutatud varud arvatakse maha kogusest, mis ületab normaalse ülekandevaru.
>
> 4. Eespool kirjeldatud korda rakendab komisjon, järgides menetlust, mis on sätestatud ühise põllumajanduspoliitika rahastamist käsitleva nõukogu määruse (EÜ) nr 1258/1999 artiklis 13, või vajadusel menetlust, millele on osutatud suhkrusektori turgude ühist korraldust käsitleva nõukogu määruse (EÜ) nr 1260/2001 artikli 42 lõikes 2 või muude põllumajanduse ühist turukorraldust käsitlevate määruste vastavates artiklites, või järgides kohaldavates õigusaktides kindlaksmääratud komiteemenetlust."

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

Põllumajandusministeeriumi asekantsler[75] tegi 23.04.2003. a Rahandusministeeriumi ametnikele ettepaneku arutada konkreetseid võimalusi, kuidas Eesti täidab Euroopa Ühenduse asutamislepingu II jaotise "Põllumajandus" punkte 1 ja 2, ning võimalikke meetmeid liigsete varudega kaasnevatele kulutustele katte leidmiseks. Esimene ametnike arutelu selles küsimuses toimus alles kuu hiljem, 21.05.2003. a, kui Põllumajandusministeerium oli saatnud uue e-kirja (esimesele kirjale Rahandusministeerium ei vastanud). Arutelul tegi Rahandusministeerium ettepaneku kehtestada ühtne varude piirmäär, mida ületavad ettevõtted maksavad asendustäitmise ja sunniraha seaduse kohaselt sunniraha, mille abil sunnib riik isikut hoiduma ülemäärastest varudest; täpsemad meetmed pidas ministeerium vajalikuks sätestada ühtse põllumajanduspoliitika seaduses.[76]

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

---

[71] https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=718882
[72] Euroopa Liit. Amsterdami leping. Konsolideeritud lepingud. Eesti Õigustõlke Keskus, 1998, lk 131 jj.
[73] https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=718882&subid=719179
[74] Euroopa Komisjoni 21.12.1994. a määrus 3300/1994
[75] Põllumajandusministeeriumi asekantsleri Andres Oopkaup'i e-kiri järgmistele Rahandusministeeriumi ametnikele: Margus Uudam, Renaldo Mändmets, Marek Uusküla.
[76] Tõenäoliselt mõtles ministeerium maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadust.

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

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

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

Novembri algul Põllumajandusministeeriumile saadetud kirjas[78] kordas Rahandusministeerium oma seisukohta, et üleliigseid varusid ei saa maksustada: normaalse ülekandevaru eest määratav maks kujutaks endast tegelikult trahvi ja tuleks sellena ka kehtestada. Keeld selliseid varusid soetada tuleks kehtestada maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadusega ja normaalset laojääki ületavad kogused tuleks suunata asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korra kohaselt asendustäitmisele.[79]

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

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

---

[77] Rahandusministeeriumi 04.08.2003. a kiri nr V-1/7941 Põllumajandusministeeriumile (vt lisa 3)
[78] Rahandusministeeriumi 06.11.2003. a kiri nr V-1/12727 Põllumajandusministeeriumile
[79] Kui adressaat hoiatuses ettenähtud tähtaja jooksul ei täida talle ettekirjutusega pandud kohustust, mis ei ole temaga lahutamatult seotud, võib pädev haldusorgan selle adressaadi kulul täita ise või korraldada selle täitmise kolmanda isiku poolt (asendustäitmine).
[80] Rahandusministeeriumi 08.12.2003. a kiri nr V-1/7941 Põllumajandusministeeriumile
[81] Euroopa Komisjoni määrus 1972/2003, art 4, punkt 1. Riigikontrolli käsitluses on *maksu tasumine* sama mis *maksustamine*. Maksude kehtestamiseks vajalike seaduseelnõude ettevalmistamine oli ja on Rahandusministeeriumi ülesanne.

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

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

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

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

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

Üleliigse laovaru tasu seadus

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

[82] Justiitsministeeriumi 14.01.2004. a kiri nr 3-2-02/51 Põllumajandusministeeriumile
[83] Justiitsministeeriumi 17.12.2003. a kiri nr 3-1-22/14 802 Põllumajandusministeeriumile
[84] Vt lisa 6

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

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

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

Enamik ettevõtjaist, kelle suhtes selle seaduse kohaselt on põllumajandusministri käskkirjaga tehtud üleliigse suhkruvaru koguse[86] määramise otsus, on neile esitatud nõudmised kohtus vaidlustanud. Suurem osa neist väidab, et seadus, millele ministri otsus tugineb, on vastuolus põhiseadusega (seadus võeti vastu liiga hilja, seega rikuti õiguskindluse ja õiguspärase ootuse printsiipi; mõned ettevõtjad ütlevad ka, et seadusega on eiratud nende omandiõigust ja ettevõtlusvabadust).

Riigikontrolli arvamus

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

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

Peaministrigi arvates võinuks valitsus selle eelnõu Riigikogule varem anda[88], kuid valitsus olevat taht-nud ära oodata Euroopa Komisjoni nn suhkrumääruse (60/2004) vastuvõtmise ja esitanud eelnõu

[85] Peaminister J. Partsi vastus Riigikogu liikme H. Lenk'i arupärimisele 07.03.2005. a (vt lisa 14)
[86] Üleliigse laovaru tasu seadus, § 10 lg 1. Seaduse § 14 lg 1 kohaselt arvestab laovaru tasu suuruse Maksu- ja Tolliamet.
[87] Nende printsiipide järgimise kohustuslikkus tuleneb põhiseaduse paragrahvist 10. Riigikohus on oma 02.12.2004. a otsuses nr 3-4-1-20-4 öelnud, et "Kõige üldisemalt peab see printsiip [õiguspärase ootuse printsiip – *audiitorite selgitus*] looma kindluse kehtiva õigusliku olukorra suhtes. Õiguskindlus tähendab nii selgust kehtivate õigusnormide sisu osas (õigusselguse põhimõte) kui ka kindlust kehtestatud normide püsimajäämise suhtes (õiguspärase ootuse põhimõte)".
[88] Peaminister J. Partsi hinnang Riigikogu liikme H. Lenk'i arupärimisele antud vastuse arutelul Riigikogus 07.03.2005. a

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

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

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

Mihkel Oviir
Riigikontrolör

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