

Tolliseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1 Sisukokkuvõte

Aasta-aastalt kasvab Eestis nii e-poodide kasutajate arv kui ka internetikaubanduse maht. Piiriülese internetikaubanduse puhul tähendab see olulise töökoormuse kasvu Maksu- ja Tolliametile (edaspidi *MTA*), kelle seadusjärgseks ülesandeks on keelatud kaupade Eestisse sisseveo tõkestamine. Samuti on tolli kohustuseks erinevaid sertifikaate, lubasid ja vastavustõendeid nõudvate kaupade sisseveoeelne kontroll. Kui kohustuslik dokument puudub, on tollil võimalik saadetis saatjale tagasi saata, keelatud kauba puhul saadetis konfiskeeritakse. Kasvav rahvusvaheliste postisaadetiste maht tähendab paratamatult ka seda, et samamoodi kasvab rikkumiste ja konfiskeeritud kaupade arv.

Rikkumiste sagenemine ongi põhjus, miks on üle vaadatud tolli töökoormuse vähendamise ning tollijärelevalve parandamise võimalused. Seaduseelnõuga tehakse väikese mõjuga tehnilised muudatused, et lihtsustada tollikontrolli nii tolli kui postiteenuse osutajate jaoks. Halduskoormus ega kulud ei suurene.

Tolliseaduse muutmise seaduse eelnõuga kavandatavate muudatustega:

- 1) täpsustatakse läbivaatuse akti vormistamise korda;
- 2) täpsustatakse postisaadetises sisalduvate keelatud või piiranguga kaubaga tehtavaid riikliku järelevalve toiminguid.

1.2 Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu valmistas ette Rahandusministeeriumi maksu- ja tollipoliitika osakonna peaspetsialist Kaire Taar (kaire.taar@fin.ee, 5885 1372). Juriidilise ekspertiisi tegi Rahandusministeeriumi personali- ja õigusosakonna nõunik Marge Kaskpeit (marge.kaskpeit@fin.ee, tel 5885 1423), keeleliselt toimetas sama osakonna keeleteimetaja Sirje Lilover (sirje.lilover@fin.ee, tel 5885 1468).

1.3 Märkused

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga ega Euroopa Liidu õiguse rakendamisega. Enne eelnõu koostamist ei ole tulenevalt Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määrusest nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ (HÕNTE) ette valmistatud väljatöötamiskavatsust. Vastavalt HÕNTE § 1 lg 2 p-le 5 ei ole väljatöötamiskavatsus nõutav, kuna seaduseelnõu seadusena rakendamisega ei kaasne olulist õiguslikku muudatust või muud olulist mõju.

Eelnõuga muudetakse tolliseaduse redaktsiooni RT I, 30.06.2023, 80.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks Riigikogus on vajalik poolthääle enamus.

2. Eelnõu eesmärk

Eelnõuga muudetakse tolliseaduse (TS) § 31 ja § 66.

Piiriülese internetikaubanduse mahtude suurenemisel on oluline jälgida, et tasakaalus oleks väikesaadetiste logistika kiirus ja tollitoimingute lihtsus ning teiselt poolt oleks tagatud ka optimaalne riiklik järelevalve (tollijärelevalve). Seadusemuudatuste eesmärgiks on tõhustada keelatud ja piirangutega kaupade Eestisse saatmise tõkestamist tollijärelevalve parandamise abil, seejuures mitte suurendades ei tolli ega postiteenuse osutajate töökoormust. Kavandatavate muudatustega väheneb haldusmenetluse toimingute hulk, sest postisaadetiste avamist ei pea toll protokollima olukorras, kus saadetis keelatud või piirangutega kaupa ei sisalda. Edaspidi tehakse postisaadetise läbivaatuse akt ainult saadetise kohta, mis on seotud rikkumisega.

ELis liikuvate posti- ja kullersaadetiste tolli poolt läbi vaatamise reeglid ühtlustatakse vajalikul määral liiduväliste saadetiste tolliläbivaatuse reeglitega. Reeglite paljusus sarnaste toimingute puhul ei taga efektiivset järelevalvet, mistõttu on reeglite ühtlustamise eesmärgiks järelevalve toimingute selgus ja ühetaolisus.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu punktid 1, 2 ja 3 (TS § 31)

Eelnõu punktiga 1 täpsustatakse TS § 31 lõiget 1 ning lisatakse loetelusse sõna „postisaadetis“, kuna § 31 lõikega 2 reguleeritakse lisaks pagasi ja transpordivahendi läbivaatusele ka postisaadetise läbivaatust.

Saadetise avamine tolli poolt ja selle läbivaatamine on tollialaste õigusaktide kohaselt tollikontrolli toiming, KorS tähenduses riikliku järelevalve meede, riive ulatuse tõttu pigem järelevalve erimeede. Tolliseaduse § 31 lõikes 1 sätestatakse, et kauba, transpordivahendi, pagasi või reisija läbivaatuse tulemused kajastatakse läbivaatuse aktis. Sisuliselt järgitakse KorS § 49 lõikes 6 sätestatud vallasasja läbivaatuse puhul kehtivat põhimõtet, et toiming tuleb protokollida. Siiski, arvestades piiriülese kaubavahetuse spetsiifikat, kus reisijad ja veokid seisavad piiriületuse järjekorras, on mõistlik tagada operatiivne tegutsemine ja tollikontroll, ning seetõttu ei ole igasugune kauba läbivaatus kaetud protokollimise nõudega. Ammendav loetelu eranditest on kirjas tolliseaduse § 31 lõikes 2, mille kohaselt läbivaatuse kirjalik fikseerimine ei ole nõutav, kui pagas vaadatakse läbi reisija juuresolekul ja läbivaatuse käigus ei avastata korrarikkumisele viitavaid asjaolusid. Samuti ei ole akt nõutav, kui transpordivahendi läbivaatuse käigus selles olevat kaupa ei teisaldata. Nimetatud juhtudel puudub vajadus ja mõistlik põhjendus toimingu fikseerimiseks, kuna kumbki pool (toll ega reisija/veokijuht) seda ei vaja ega soovi. Erandiks on isiku nõue toiming fikseerida, sel juhul vormistab toll läbivaatuse akti.

Kuna kehtiva tolliseaduse §-s 31 ei viidata postisaadetisele, erinevalt §-st 30, saab järeldada, et postisaadetise läbivaatus tuleb protokollida. Seda toetab kaudsetl ka tolliseaduse § 61, mille kohaselt võib toll kohaldada KorSi järelevalve erimeetmeid KorSis sätestatud alusel ja korras. Kuna KorSi § 49 lõige 6 annab vallasasja läbivaatuse protokollimise nõude, siis sellest erandi tegemiseks peaks alus tulema eriseadusest. On mõistlik ja põhjendatud selline alus tolliseaduses ette näha.

Postisaadetise avab ja sulgeb postiteenuse osutaja vastutav töötaja tolli juuresolekul (PostiS § 32 lõige 1 punkt 3, tolliseadus § 66 lõige 2). PostiS § 32 lõike 4 kohaselt märgistatakse avatud postisaadetis ja avamise kohta koostatakse protokoll postiteenuse osutaja kehtestatud korras. See tähendab, et iga postisaadetise avamise kohta koostatakse siiski protokoll PostiSi alusel. Tolliseaduse alusel on protokollimine põhjendatud juhul, kui riikliku järelevalve käigus avastatakse korrarikkumine.

Täna sisestab toll E-tolli andmekogu osaks olevasse tollikontrolli ülesannete lahendamise süsteemi TOTS2 olulise info kõigi läbivaatuste kohta, sealhulgas ka postipakkide läbivaatused. TOTS2 kantud info põhjal on vajadusel võimalik hiljem esitada akti läbivaatuse kohta kogu ametlik info, sh ka fotod. Seega kõiki postisaadetiste tolli poolt avamisi ei peaks protokollima, kuna postiasutusel on vastav kohustus PostiS alusel ning rikkumise puudumisel ei ole üleliigsete haldustoimingute tegemine põhjendatud.

Eelnõu punkt 4 (TS § 66)

TS § 66 täiendatakse lõigetega 4–6, et reguleerida järelevalvetoiminguid, kui postisaadetisest avastatakse keelatud või piiranguga kaubad. Lõike 4 kohaselt koostatakse sel juhul postisaadetise läbivaatuse kohta akt. Toll ei vabasta saadetist ning keelatud ja piiranguga kaup peetakse kinni (lõige 5). Lõike 6 kohaselt järgib toll keeldude ja piirangute järelevalves liidus sees liikuvate postisaadetiste suhtes §-s 66 sätestatud.

Tolliseadust saab vaadelda kui rakendusakti EL-i tollialastele regulatsioonidele. Riigisisese õigusega on võimalik kehtestada täiendavad juhised kitsalt nendes küsimustes, mis on EL-i määrustes selgelt välja toodud ning liikmesriikidele otsustamiseks jäetud. Nii EL-i tollialastes õigusaktides kui Eesti tolliseaduses hõlmab tolli tegevusvaldkond eelkõige kaubavahetust EL-i ja väljaspool liitu asuvate riikidega. Tolliliidu reegleid ELi liikmesriikide vahel ei kohaldata, tolliliidus peab toimima kaupade vaba liikumine. Seepärast on ka tolliseaduse reguleerimisala paragrahvis kirjas, et seaduses sätestatakse väljastpoolt ELi tolliterritooriumi Eestisse ja Eestist väljapoole liidu tolliterritooriumi kaupade toimetamise täpsustavad nõuded osas, mis ei ole reguleeritud liidu tollialaste õigusaktidega.

Siiski sisaldab tolliseaduse § 1 lõige 2 sätet, mis annab tollile õiguse kohaldada tolliseaduses või liidu tollialastes õigusaktides sätestatud tollijärelevalve meetmeid ka nende kaupade kontrollimisel, mida veetakse EL-i sees, kuid seda ainult juhul, kui eriseadusega on MTA-le pandud keeldude ja piirangutega seotud kaupade üle järelevalve teostamise kohustus. Ehkki tolliliidus kaupade liikumisele piiranguid ei tohi seada ning EL-i sisepiiridel kaupade kontrolli ei toimu, siis on liikmesriikidel siiski õigus Euroopa Liidu Toimimise Lepingu artikli 36 alusel seada keelde või piiranguid, kui need on õigustatud kõlbluse, avaliku korra või avaliku julgeoleku seisukohalt; inimeste, loomade või taimede elu ja tervise kaitsmiseks; kunstilise, ajaloolise ja arheoloogilise väärtusega rahvusliku rikkuse või tööstus- ja kaubandusomandi kaitsmiseks. Kui eriseadustes on teatud kaupade Eestisse sissevedu keelatud või seotud erinõuetega, siis nähakse sageli eriseaduses ette, et kauba piiriülese liikumise, sh ka ELi sisepiire ületava kauba liikumise üle teeb järelevalvet MTA.

Seepärast ongi tolliseaduse § 1 lõige 2 säte vajalik põhjusel, et MTA on küll kümnetes eriseadustes pandud riikliku järelevalve teostajaks ja väärtegade kohtuväliseks menetlejaks, kuid nendes eriseadustes ei ole ammendavalt reguleeritud tolli pädevus ja lubatud meetmed riikliku järelevalve teostamisel. Järelevalvemeetmed on tolliseadusesse kui tollivaldkonna üldseadusesse koondatud eesmärgiga tagada tolli ühetaoline praktika, välditud on erinevate seaduste normide paljusust. Sellist lahendust tuleb pidada mõistlikuks.

Näiteks on narkootiliste ja psühhotroopsete ainete ning nende lähteainete seaduse (edaspidi *NPALS*) § 3 lõike 1 kohaselt narkootiliste ja psühhotroopsete ainete käitlemine keelatud. Käitlemiseks loetakse ka teisest ELi liikmesriigist keelatud ainete sissevedu (*NPALS* § 1 punktid 2¹ ja 3). *NPALS* § 12¹ järgi teostab toll riiklikku järelevalvet *NPALS*i nõuete täitmise üle vastavalt oma pädevusele ning § 15¹ kohaselt ka menetleb ebaseadusliku käitlemise

väärtegu. Kuna NPALS üksikasjalikumalt tollikontrolli meetmeid ei sätesta, kohaldab MTA tolliseaduse vastavaid sätteid lähtudes tolliseaduse § 1 lõikest 2. Siinkohal on oluline rõhutada, et narkootiliste ja psühhotroopsete ainete posti- ja kullersaadetistes teistest ELi liikmesriikidest Eestisse toimetamine on jätkuvalt tõsine probleem ning MTA on järelevalveasutus, kellel lasub piiriülese ebaseadusliku kaubanduse tõkestamise ülesanne.

Näited kaupadest ja eriseadustest, kus on kehtestatud Eestisse sisseveol või Eestist väljaveol teatud keelud või piirangud, sh EL sees liikuva kauba puhul või on piirangud kaupade postiga saatmisel:

- 1) kultuuriväärtused (KultVS § 3 lõige 1, § 18 punkt 2);
- 2) ravimid (RavS § 17-19, § 100 lõiked 1 ja 5);
- 3) väärismetalltooted (VMTS § 42 lõige 2 punkt 1);
- 4) elektrišokirelv (RelvS § 20 lõige 3);
- 5) suitsuvabad tubakatooted (TubS § 31¹ lõige 3).

Eelpool kirjeldatud järelevalve teemaga seoses vajab täpsustamist postisaadetise kontroll tolliseaduse §-s 66. Kehtivad sätted reguleerivad vaid liiduvälisest riigist saabunud rahvusvahelise postisaadetise läbivaatamist. Õigusselguse tagamiseks on oluline, et tolli pädevus liidus sees liikuvate posti- ja kullersaadetiste läbivaatamisel oleks samuti tolliseadusega reguleeritud. Seda eelkõige just ülaltoodud näidete tõttu, kus väikesaadetistes püütakse Eestisse keelatud kaupu tellida.

Ehkki tolliseaduse § 61 lubab kasutada KorS § 49 vallasasja läbivaatamise meetet, mida keelatud kaupa (n ravimid, kemikaalid, huuletubakas) sisaldava saadetise puhul kohaldatakse, ei ole see hästi rakendatav tolliläbivaatuse jaoks. Postisaadetise puhul ei kutsuta kauba saajat postisaadetise avamise juurde, postisaadetise avamise juures on postiteenuse osutaja määratud isik. Keelatud kauba avastamise korral peetakse kaup ajutiselt kinni. Kehtiva õiguse järgi saab kohaldada KorS § 52 vallasasja hoiulevõtmise meetet, kuid samamoodi ei sobi kogu regulatsioon hästi tolli ja postiteenuse osutaja töö spetsiifikaga. Valdust puudutav KorS § 52 sõnastus ei kohaldu üheselt mõistetavalt postiteenuse osutaja suhtes. Seepärast oleks selgem lahendus ühtlustada liiduvälise ja liidus sees liikuvate postisaadetiste läbivaatuse alused, mida seaduse § 66 täiendamisel lõikega 6 tehaksegi.

Tolliseaduse §-s 61 on sätestatud, et toll võib kasutada KorS §-des 30–34 ja 44–52 nimetatud riikliku järelevalve erimeetmeid korrakaitseaduses sätestatud alusel ja korras käesolevas seaduses ning käesoleva seaduse § 1 lõikes 4 nimetatud liidu õigusaktides sätestatud erisustega. Liidu tolliseadustiku (Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 952/2013, millega kehtestatakse liidu tolliseadustik) art 194 lg 1 sätestab, et kui tingimused kauba kõnealusele protseduurile suunamiseks on täidetud, ja tingimusel, et kauba suhtes ei kohaldata mingeid piiranguid ega keelde, vabastab toll kauba niipea, kui tollideklaratsiooni andmete õigsus on kontrollitud või ilma kontrollimata aktsepteeritud. Lisaks sätestab liidu tolliseadustiku art 198 lg 1 punkt b alapunkt iv, et kui kauba suhtes kehtivad keelud ja piirangud, siis ei tohi sellist kaupa vabastada. TS § 66 täiendamisel lõikega 6 lähtutakse viidatud liidu tolliseadustiku artiklitest 194 ja 198 ning sätestatakse, et keelatud ja piiranguga kaupa toll ei vabasta ja peab selle kinni. Võrdluseks, et mõistet kinni pidamine kasutatakse tolliseaduses § 51 lõikes 3, § 66¹ ja § 79 lõikes 3. Liidu tolliseadustikus kasutatakse kinni pidamise mõistet artiklites 124 ja 198.

Vajadust liidus sees liikuvate posti- ja kullersaadetiste riskipõhiseks läbivaatamiseks toetab statistika, mille kohaselt avastab aastas ligi 300-l korral postisaadetisest narkootilisi aineid, ja seda just EL-is sees liikuvatest postisaadetistest. Postisaadetistest on konfiskeeritud ka mõned

elektrišokirelvad, mille kasutamine tsiviilkäibes on Eestis keelatud, Lätis ja Saksamaal näiteks aga lubatud. Tõsiseks probleemiks on huuletubakas e *snus*, mille müümine on Rootsis seaduslik tegevus, kuid Eestis keelatud ning mida jätkuvalt üritatakse posti teel Eestisse saata, ehkki keelatud kaubana see konfiskeeritakse. Need on vaid mõned näited kaupadest, mille posti teel Eestisse toimetamise on MTA tõkestanud.

3. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga ei võeta kasutusele uusi termineid.

4. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on kooskõlas liidu tolliseadustikuga.

5. Seaduse mõjud

Mõju valdkond: mõju majandusele (mõju ettevõtluskeskkonnale)

Muudatuste sihtrühmaks on MTA ning posti- ja kullerteenuse osutajad. Universaalset postiteenust osutab Eestis ainult AS Eesti Post. Kullersaadetiste rahvusvahelise veoga tegelevad AMV Logistics, DSV Estonia AS, EKL T OÜ, Federal Express Corporation Eesti filiaal, Schenker AS, Ospentos International OÜ, Itella Estonia OÜ, DHL Express Estonia AS, TNT Express Worldwide Eesti AS, Cargo Handling AS.

Seadusemuudatused on tehnilist laadi ning nende mõju on väike, rahvusvahelise kaubavahetuse kontekstis pigem marginaalne.

Postisaadetise läbivaatuse akti koostamisega seotud seadusemuudatus ei too posti- ja kullerteenuse osutajatele kaasa mõju, mis eeldaks nende töökorralduse muutmist või tooks kaasa kulusid. Kui edaspidi koostatakse postisaadetise läbivaatuse akt ainult rikkumisega seotud saadetiste kohta, peaks see avaldama pigem positiivset mõju posti- ja kullerteenuse osutajate tegevusele ning andma ajalist kokkuhoidu. Tollikontroll toimub kiiremini.

Keelatud ja piiranguga kauba kinni pidamise täpsustamine ei too samuti kaasa muudatusi, mis eeldaksid posti- ja kullerteenuse osutajate tegevuses ümberkorraldusi. Ka kehtiva KorSi alusel saab toll liidusiseste saadetiste puhul järelevalvetoiminguid teha, kuid õigusselguse tagamiseks on liiduväliste ja liidusiseste saadetiste regulatsiooni ühtlustamine parem lahendus.

6. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Seadusemuudatusega ei kaasne riigieelarve kulusid ega tulusid. Oluline positiivne muudatus on, et väheneb MTA töökoormus, kuna postisaadetise läbivaatusele ei tehta edaspidi läbivaatuse akte juhul, kui saadetises keelatud või piiranguga kaupu ei ole.

7. Rakendusaktid

Seaduse rakendamiseks ei ole vaja muuta olemasolevaid ega kehtestada uusi rakendusakte.

8. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub üldises korras, 10 päeva pärast Riigi Teatajas avaldamist.

9. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi kaudu ja arvamuse avaldamiseks Maksu- ja Tolliametile, AS-le Eesti Post ja Eesti Kaubandus-Tööstuskojale.

Algatab Vabariigi Valitsus 2023

(allkirjastatud digitaalselt)