

SELETUSKIRI

maeluministri määruse „Toidu- ja veterinaarjärelevalve toimingute tegemise eest võetava tunnitasu määra kehtestamine 2019. aastaks” eelnõu juurde

1. Sissejuhatus

Maaeluministri määruse „Toidu- ja veterinaarjärelevalve toimingute tegemise eest võetava tunnitasu määra kehtestamine 2019. aastaks” eelnõu on välja töötatud toiduseaduse § 49³ lõike 5 ja veterinaarkorralduse seaduse (edaspidi *VetKS*) § 35³ lõike 8 alusel.

Määrusega kehtestatakse 2019. aastal toidu- ja veterinaarjärelevalve toimingute tegemise eest võetava tunnitasu määr.

Eelnõu on ette valmistanud Maaeluministeeriumi toiduohutuse osakonna nõunik Allan Aleksašin (allan.aleksasin@agri.ee, tel 625 6277). Eelnõule on juriidilise ekspertiisi teinud Maaeluministeeriumi õigusosakonna nõunik Katrin Tuula (katrin.tuula@agri.ee, tel 625 6166) ja eelnõu keeletoimetaja on sama osakonna peaspetsialist Leeni Kohal (leeni.kohal@agri.ee, tel 625 6165).

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kahest paragrahvist. Neist esimeses kehtestatakse tunnitasu määr ja teises nähakse ette määruse jõustumise tähtpäev.

Toidu- ja veterinaarjärelevalve toimingute tegemise eest tasu maksmise kohustus tuleneb Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 882/2004 ametlike kontrollide kohta, mida tehakse sööda- ja toidualaste õigusnormide ning loomatervishoidu ja loomade heaolu käsitlevate eeskirjade täitmise kontrollimise tagamiseks (ELT L 165, 30.04.2004, lk 1–141), artiklist 27.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 882/2004 rakendamiseks vajalikud alused ja kord on kehtestatud toiduseaduses ning *VetKS*is.

Toiduseaduse § 49¹ lõike 1 kohaselt on toidujärelevalve tasu (edaspidi *järelevalvetasu*) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 882/2004 artiklites 27–29 sätestatud põhimõtteid arvestades toiduseaduses kehtestatud määras tasutav summa toidu käitlemise nõuetekohasusega seotud riikliku järelevalve toimingute ja toidu käitlemiseks tegevus- või muu loa andmise menetluse toimingute, sealhulgas toidu impordimiseks asjakohase loa andmise menetluse toimingute eest.

*VetKS*i § 35¹ lõike 1 kohaselt on veterinaarjärelevalve tasu (edaspidi *järelevalvetasu*) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 882/2004 artiklites 27–29 sätestatud põhimõtteid ja eesmärke arvestades *VetKS*is kehtestatud määras loomade ja loomsete saaduste üle veterinaarjärelevalve ja veterinaarkontrolli toimingute tegemise eest tasutav summa.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 882/2004 nõuete kohaselt peab järelevalvetasu suurus tulenema tehtud järelevalvetoimingutega seotud kuludest. Asjaomased

kululiigid, mida tuleb kulude arvestamisel arvesse võtta, on toodud eelnimetatud määruse VI lisas.

VI lisa kohaselt võetakse lõivude arvutamisel arvesse järgmisi kriteeriumeid:

- 1) ametlike kontrollidega seotud töötajate palgad;
- 2) ametlike kontrollidega seotud töötajate tehtud kulud, sealhulgas kulud vahenditele, tööriistadele, seadmetele, koolitusele ja reisimisele ning muud seonduvad kulud;
- 3) laboratoorsete analüüside tegemise ja proovide võtmise kulud.

Toiduseaduse § 49³ lõike 4 ja VetKSi § 35³ lõike 7 kohaselt võetakse tunnitasu määra arvutamisel aluseks järelevalveametniku keskmine töötasu ning järelevalvetoimingutega seotud keskmine haldus- ja majanduskulu.

Toiduseaduse § 49³ lõike 4 ja VetKSi § 35³ lõike 7 kohaselt lähtutakse järelevalveametniku keskmise töötasu arvutamisel Veterinaar- ja Toiduametis (edaspidi VTA) töötavate järelevalveametnike keskmisest palgast järelevalvetoimingute tegemisele eelnenud kalendriaastal. Keskmine palk arvutatakse töölepingu seaduse § 29 lõike 8 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse 11. juuni 2009. a määruse nr 91 „Keskmise töötasu maksmise tingimused ja kord” kohaselt.

Toiduseaduse § 49³ lõike 4 ja VetKSi § 35³ lõike 7 kohaselt lähtutakse järelevalvetoimingutega seotud keskmise haldus- ja majanduskulu arvutamisel VTA keskmisest Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 882/2004 VI lisa punktis 2 nimetatud kulust järelevalvetoimingu teinud järelevalveametniku kohta järelevalvetoimingu tegemisele eelnenud kalendriaastal.

Järelevalvetoimingutega seotud keskmise haldus- ja majanduskulu hulka arvestatakse kulud koolitusele, transpordile, inventarile, vahenditele, tööriistadele, seadmetele, lähetusele ja muule vajalikule.

Eelnõu § 1 kohaselt kehtestatakse järelevalvetoimingute tegemise eest võetava tunnitasu määraks 2019. aastal 12 eurot ja 30 senti.

Tunnitasu arvutamisel on arvestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 882/2004 artikli 27 lõike 4 punktis a sätestatud põhimõtet, mille kohaselt ei tohi kogutav tasu olla suurem kui VI lisas toodud pädeva asutuse kantud kulu, ning punktis b sätestatud põhimõtet, et tasu võidakse kehtestada kindla tariifiga, tuginedes pädeva asutuse poolt teatava aja jooksul kantud kuludele. Eestis on selliseks ajavahemikuks, mille jooksul tehtud kuludele tuginedes järelevalvetoimingu tegemise eest võetava tunnitasu suurus arvestatakse, tunnitasu määramise aastale vahetult eelnev kalendriaasta.

VTA-lt piirkondlike keskuste ja piiripunktide toiduseaduse, VetKSi, loomatauditõrje seaduse, loomakaitseseaduse ning loomade ja loomsete saadustega kauplemise ning nende impordi ja ekspordi seaduse kohaste tegevuskulude kohta saadud teabe kohaselt on keskmisest kulust tuletatud ühe tunni keskmine arvestuslik tasu. 2018. aastal oli viidatud valdkondades tegutsevate ametnike arv 205. Tegevuskulude hulka ei ole arvestatud kulusid volitatud veterinaararstidele. Peamiseks kulude tõusu allikaks oli VTA piirkondlike keskuste ametnike palgatõus ja hoonete ning muude halduskulude kasv, seega ei ole tunnitasu määra võimalik jätta samale tasemele 2018. aastal kehtiva tasuga.

Toiduseaduse kohaselt võetakse järelevalvetasu tunnitasa toiduseaduse § 49¹ kohaselt tehtavate toidujärelevalve toimingute eest. VetKSi kohaselt võetakse järelevalvetasu tunnitasa ainult VetKSi § 35³ lõikes 5 loetletud veterinaarjärelevalve toimingute tegemise eest. Kohustatud isik maksab tunnitasa vastavalt toimingu tegemisele kulunud ajale.

Veterinaarkorralduse seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse (147 SE) seletuskirjas (kättesaadav aadressil <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ec67a0f4-0fef-3d9b-65dd->

[ce026a11340a/Veterinaarkorralduse%20seaduse%20ja%20sellega%20seonduvate%20seaduste%20muutmise%20seadus/](http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ec67a0f4-0fef-3d9b-65dd-ce026a11340a/Veterinaarkorralduse%20seaduse%20ja%20sellega%20seonduvate%20seaduste%20muutmise%20seadus/)) on tunnitasa kehtestamist põhjendatud järgmiselt:

„Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 882/2004 nõuete kohaselt peab järelevalvetasu suurus tulenema kantud kuludest (art 27 lg 4). Eelnõu koostamisel on kaalutud ka võimalust sätestada erinevad tunnitasa ülemmäärad järelevalvetoimingu liikide, ettevõtete suuruse ja liikide vms kriteeriumide kaupa, kuid jõuti järeldusele, et selline tunnitasa süsteem ei ole proportsionaalne, st ei arvesta tegelikke järelevalvekulusid ning seab teatud ettevõtjad ebavõrdsesse olukorda. See oleks aga vastuolus Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 882/2004 nõuetega. Järelevalveametnikud oskavad hinnata, kui palju neil võiks ideaalolukorras mingi järelevalvetoimingu tegemiseks aega kuluda, kuid järelevalveametnikud ei saa ette näha kohapealset olukorda ning seda, millised võivad olla ettevõttes esinevad probleemid ja puudused. Iga ettevõtte on erinev, seega ei saa ülitäpselt ette ennustada kohapealset töömahtu. Fikseeritud tasu puhul võib võetav järelevalvetasu määr osutada kõrgemaks kui tegelikult kantud kulud, mis omakorda võib põhjustada ametlike kontrollide rahastamisel konkurentsimoonusi. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 882/2004 ühtlustatud sätete eesmärk on nimelt vältida ametlike kontrollide rahastamisel konkurentsimoonusi, mis võivad sellel alal liikmesriikide vaheliste erinevuste tõttu tekkida. Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklitest 10 (endine 5) ja 249 (endine 189) tulenevalt peavad liikmesriigid võtma kõik vajalikud üld- ja erimeetmed, et tagada nende kohustuste täitmine, mis tulenevad Euroopa Liidu õigusaktist ja aitama kaasa ühenduse eesmärkide saavutamisele. Täpsed kulud võimaldab leida vaid selline tunnitasa, millel on üks ülemmäär, kuna ühe ja sama järelevalvetoimingu taga võib olla sõltuvalt ettevõttest väga erinev töömaht. Tunnitasa võimaldab järelevalveasutusel paindlikult arvestada ettevõtte suurust, liiki, riskiastet ja muid omadusi. Euroopa Komisjoni Tervishoiu- ja Tarbijakaitse Peadirektoraat on väljendanud seisukohta (08.12.2006 kiri nr SANCO/A2/SC/CG al D(2006) 121225 Justiitsministeeriumile), et Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 882/2004 sätted, mis näevad ette tasu kogumise, tagavad, et tasu suurus tuleneb kantud kuludest (art 27 lg 4) ning tasu kujunemine on läbipaistev (art 27 lg 12). Järelevalvetasu võetakse tunnitasa ka teistes Euroopa Liidu liikmesriikides, näiteks Soomes, Rootsis, Taanis, Austrias ja Suurbritannias. Riigivõimu omavoli on välistatud, sest juhul kui järelevalveametnik peaks järelevalvetasu arvestamisel kirja panema tegelikult kulutatust suurema tundide arvu või kui ettevõtja leiab, et järelevalveametnik on järelevalve teostamisel põhjendamatult aeglane olnud või lihtsalt aega raisanud, on ettevõtjal võimalik tasu suurus vaidlustada.”

Eelnõu §-s 2 sätestatakse määruse jõustumise kuupäev, mis on 1. jaanuar 2019, kuna tunnitasa määr kehtestatakse kalendriaasta kohta.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EÜ) nr 882/2004 ametlike kontrollide kohta, mida tehakse sööda- ja toidualaste õigusnormide ning loomatervishoidu ja

loomade heaolu käsitlevate eeskirjade täitmise kontrollimise tagamiseks (ELT L 165, 30.04.2004, lk 1–141).

Eestis kogutakse toidu- ja veterinaarvaldkonna järelevalvetoimingute eest tasu, järgides eelnimetatud määruse põhimõtteid. Euroopa Liidus domineerib järelevalvetasude puhul põhimõte, et toiduohutusega seotud nõuete täitmise kontrollimise eest kogutakse käitlejatelt tasu ja kogutud tasu kasutatakse sihtotstarbeliselt toiduohutuse tagamiseks vajalike riiklike kontrollide ehk järelevalvetoimingute tegemise rahastamiseks. Selline sihtotstarbeline rahakasutus välistab poliitilistest otsustest tehtavad raha ümberjagamised erinevate valdkondade vahel ja tagab jätkusuutliku toiduohutuse kontrollisüsteemi toimimise.

Nagu eespoolgi märgitud, on Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 882/2004 rakendamiseks vajalikud alused ja kord kehtestatud toiduseaduses ning VetKSis.

Veterinaarjärelevalve tasu institutsiooni loomisel Eesti õigusesse kaaluti ka võimalust koguda tasu riigilõivuna. Veterinaarjärelevalvetasu võtmise aluseid kehtestavas veterinaarkorralduse seaduse, loomakaitseseaduse, riigilõivuseaduse ja täitemenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu (306 SE) seletuskirjas (kättesaadav aadressil <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d245266e-fddf-385c-aeb3-91dfc52e6c63/Veterinaarkorralduse%20seaduse,%20loomakaitseseaduse,%20riigil%C3%B5ivuseaduse%20ja%20t%C3%A4itemenetluse%20seadustiku%20muutmise%20seadus/>) on märgitud järgmist:

„Rahandusministeerium on oma 18. jaanuari 2004. a kirjas nr V-1/13737 Põllumajandusministeeriumile väljendanud seisukohta, et kuigi järelevalvetasu vastab riigilõivu mõnedele tunnustele, nagu kulupõhisuse nõue ja otsese vastutasu saamine, ei saa neid vägivaldselt riigilõivuseadusse viia. Üks põhilistest riigilõivu tunnustest on riigilõivu tasumine enne toimingut sooritamist. Direktiivi kohaselt ei ole võimalik sätestada kindlat määra toimingut eest ja iga toimingut puhul selgub täpne tasu pärast toimingut sooritamist. Samuti on liikmesriigil direktiivi kohaselt kohustus edastada Euroopa Komisjonile arvestusmeetodid kulude kaupa. Rahandusministeerium leidis, et järelevalvetasusid ei saa sätestada riigilõivudena ja seetõttu ei ole vajadust riigilõivuseaduse muutmise järele.

Põhiseaduse § 113 sätestab, et riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed sätestab seadus. Põhiseaduse § 113 kaitsealas on avalik-õiguslikud rahalised kohustused, sõltumata sellest, kuidas neid ühes või teises õigusaktis nimetatakse. Põhiseaduse § 113 eesmärgiks on saavutada olukord, kus avalik-õiguslikud rahalised kohustused kehtestatakse üksnes Riigikogu poolt vastu võetud ja seadusena vormistatud õigusaktiga. Samas põhiseaduse § 113 ei välista teatud tingimuste täitmisel avalik-õigusliku tasu määra sätestamist alam- ja ülemmäärana. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on 19. detsembri 2003. a otsuses põhiseaduslikkuse järelevalve asjas 3-4-1-22-03 (RT III 2004, 1, 14) asunud seisukohale, et avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamise delegerimine täidesaatvale võimule võib olla lubatav tingimusel, kui see tuleneb rahalise kohustuse iseloomust ning seadusandja määrab kindlaks diskretsiooni ulatuse, mis võib seisneda tasu alam- ja ülemmäär seadusega sätestamises, tasu suuruse arvestamise aluste kehtestamises vms.”.

4. Määruse mõjud

Määrus mõjutab tunnitasauna võetava järelevalvetasu maksmiseks kohustatud isikuid ehk neid, kelle suhtes on järelevalveametnik teinud toidu- või veterinaarjärelevalve toimingut. Võrreldes 2018. aastal kehtiva toidu- ja veterinaarjärelevalve toimingute eest võetava tunnitasa määraga tõuseb tunnitasa määr 2019. aastal 80 sendi võrra ehk umbkaudu 7 protsenti. Tõusu põhjuseks on VTA piirkondlikes keskustes järelevalvetoimingutega seotud ametnike palgatõus 8% ja majandamiskulude kasv. Keskmine kontrollile kuluv aeg on 2018. aasta andmete põhjal 2,36 tundi, seega suureneb keskmine makstav tasu keskmise ettevõtte kohta umbes 1,88 eurot kontrollkäigu kohta. Maksimaalne makstav tasu kontrollkäigu kohta tõuseb 92 eurolt 98,4 eurole. Ettevõtteid, keda aasta jooksul tunnitasa tasustatakse järelevalvetoimingud puudutavad, on umbes 8100. Suurima ettevõtete hulga tegevusalade – jaemüügi ja toitlustamise – valdkondades jääb enamik ettevõtteid kas keskmise või väga madala riskiga tasemele. Vastavalt riskimaatriksile on nende järelevalveks kavandatud kontrollisagedus kas enamasti kord aastas või kord kolme aasta jooksul. VTA järelevalve all olevate ettevõtete koguarv on umbes 15 000.

5. Määruse rakendamise seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud

Eelnõu määrusena kehtestamine ei too kaasa lisakulutusi riigieelarve vahenditest.

Järelevalvetasu laekub Rahandusministeeriumi riigikassa kontsernikonto koosseisus olevale VTA arvelduskontole. Eestis moodustavad järelevalvetasud alla 30% toidu- ja veterinaarjärelevalve toimingute tegemiseks kantud kogukuludest. See vastab Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 882/2004 artikli 27 lõike 4 punktis a sätestatud põhimõttele, mille kohaselt ei tohi kogutav tasu olla suurem kui pädeva asutuse kantud kulud. Eeldatavalt laekub 2019. aastal tunnitasa kogutavat järelevalvetasu umbes 330 000 eurot.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub 1. jaanuaril 2019. a.

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks Rahandusministeeriumile ning arvamuse avaldamiseks Eesti Toiduainetööstuse Liidule, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskojale ja Eesti Kaubandus-Tööstuskojale. Eelnõu ei esitata avalikule konsultatsioonile.