

Tolliseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1 Sisukokkuvõte

Euroopa Parlamendi ja nõukogu uus määrus reguleerib Euroopa Liitu toodava või Euroopa Liidust välja viidava sularaha kontrolli teemad, mis seni on liikmesriigid oma õigusaktides sätestanud. Tolliseadusest tuleb samasisulised sätted välja jätta. Liikmesriigi õigusaktis tuleb täpsustada sularaha ajutiselt kinni pidamise tingimused.

Oodata on tollideklaratsioonide hulga mitmekordistumist, kui jõustub käibemaksuseaduse muudatus, millega kaotatakse ühendusevälisest riigist imporditud väikese väärtusega kaupade (kuni 22 eurot) maksuvabastus. Selleks, et tagada kauba kiire liikumine tellijani ja vältida postiettevõtjate vajadust suuremahuliseks kauba ladustamiseks ja tellijale sellele vastava kulu tekkimist, luuakse isikutele võimalus esitada tollideklaratsioon enne kauba saabumist.

1.2 Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu valmistas ette Rahandusministeeriumi tolli- ja aktsiisipoliitika osakonna peaspetsialist Piret Elenurm (tel 611 3293, piret.elenurm@fin.ee). Juriidilise ekspertiisi tegi Rahandusministeeriumi õigusosakonna jurist õigusosakonna juhataja ülesannetes Virge Aasa (virge.aasa@fin.ee, tel 6113 549). Keeletoimetaja on Rahandusministeeriumi õigusosakonna keeleteimetaja Sirje Lilover (sirje.lilover@fin.ee, tel 611 3638).

1.3 Märkused

Eelnõu on seotud menetluses oleva käibemaksuseaduse ja tolliseaduse muutmise seaduse eelnõuga 239 SE.

Eelnõu on seotud järgmiste Euroopa Liidu (edaspidi *liit*) õigusaktide rakendamisega:

1) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 952/2013, millega kehtestatakse liidu tolliseadustik (ELT L 269, 10.10.2013, lk 1–101), edaspidi *tolliseadustik*¹ artikkel 171;

2) nõukogu määruse (EÜ) nr 1186/2009, millega kehtestatakse ühenduse tollimaksuvabastuse süsteem (ELT L 324, 10.12.2009, lk 23–57)², edaspidi *tollimaksuvabastuste määrus* artikkel 23;

3) nõukogu direktiiv (EL) 2017/2455, millega muudetakse direktiivi 2006/112/EÜ ja direktiivi 2009/132/EÜ seoses teatavate käibemaksukohustustega teenuste osutamise ja kaupade kaugmüügi puhul (ELT L 348, 29.12.2017, lk 7–22), artiklid 2 ja 3 ning Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv (EL) 2019/1995, millega muudetakse direktiivi 2006/112/EÜ kaupade

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:02013R0952-20190515&qid=1564563518524&from=ET>

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R1186&from=EN>

kaugmüüki ja teatavaid omamaiseid kaubarneid käsitlevate sätete osas (ELT L 310, 2.12.2019, lk 1–5)³ edaspidi *käibemaksudirektiivi muudatused*;

4) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2018/1672, 23. oktoober 2018, mis käsitleb liitu toodava või liidust välja viidava sularaha kontrolli ning millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1889/2005 (ELT L 284, 12.11.2018, p. 6–21)⁴, edaspidi *sularaha kontrolli määrus*.

Muudatused toetavad Maksu- ja Tolliameti 2020. a arengukava⁵ eesmärgi: 1) õiguskuulekale kliendile lihtsa, kiire ja mugava maksu- ja tollikohustuste täitmise võimaluse tagamine; 2) efektiivse kriminaalmenetluse läbiviimine.

Eelnõu on kooskõlas Rahandusministeeriumi valitsemisala arengukava⁶ eesmärkidega: 1) tollikorralduse tõhususe suurendamine; 2) rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise alase regulatsiooni tõhusaks, mõjusaks ja säästlikuks muutmine.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu koosseisu poolthääle enamus.

2. Seaduse eesmärk

Seaduse eesmärgid on: 1) tolliseaduse (edaspidi *TS*) kooskõlla viimine sularaha kontrolli määrusega ja 2) tõrgeteta väikesaadetiste tollivormistuse võimaldamine.

Enne eelnõu koostamist ei ole tulenevalt Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ § 1 lõigetest 1, 2 ja 5 ette valmistatud väljatöötamiskavatsust. Eelnõu on liidu õiguse rakendamiseks.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

3.1 Ettemaks tollideklaratsiooni esitamisel enne kauba saabumist (TS § 27 muudatused)

Tulenevalt käibemaksuseaduse muudatustest, millega rakendatakse käibemaksudirektiivi muudatused, ei ole enam 2021. a 1. juulist kuni 22 euro väärtuses saadetised käibemaksust vabastatud ja kõigi saadetiste kohta esitatakse tollideklaratsioon. Muudatus toob kaasa kirjalike tollideklaratsioonide hulga kasvu. Mahtude kasvu tõttu on vaja üle vaadata saadetise menetlemise ja deklareerimise protsess ja luua kõik võimalused kiireks logistikaks.

Kui isik esitab tollideklaratsiooni enne kauba saabumist, vabastab toll saabunud kauba viivitusest. Eelduseks on maksusumma broneerimine ettemaksukontol tollideklaratsiooni esitamisel ja piirangute puudumine.

Väljastpoolt Euroopa Liitu Eestisse saabuva postisaadetise menetlemise ja deklareerimise protsess:

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32017L2455>

⁴ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?toc=OJ%3AL%3A2018%3A284%3ATOC&uri=uriserv%3A0J.L_.2018.284.01.0006.01.EST

⁵ https://www.emta.ee/sites/default/files/kontaktid-ja-ametist/ameti-struktuur-ulesanded-strateegia/strateegia/arengukava_2020.pdf

⁶ file:///C:/Users/piret.elenurm/Downloads/rm_valitsemisala_arengukava_2018-2021_kinnitatud.pdf

- a) isik ostab veebipoest kauba ja see lähetatakse ostjale;
- b) postiettevõtja esitab sisenemise ülddeklaratsiooni enne saadetise saabumist EL tolliterritooriumile;
- c) pärast sisenemise ülddeklaratsiooni esitamist suhtleb postiettevõtja kohe saadetise saajaga ning teeb kindlaks, kas isik soovib oma saadetise ise deklareerida või soovib deklareerimise teenust osta postiettevõtjalt. Kui saadetise saaja soovib ise deklareerida, edastab postiettevõtja isikule deklareerimiseks vajalikud andmed: sisenemise ülddeklaratsiooni tolli viitenumbri ja transpordidokumendi numbri;
- d) saadetise saaja deklareerib saadetise vabasse ringlusse, kasutades juba sisenemise ülddeklaratsiooniga esitatud tolli infosüsteemis olevaid andmeid oma saadetise kohta. Eelduseks on raha olemasolu ettemaksukontol, mis broneeritakse tollideklaratsiooni esitamisel tekkiva maksukohustuse katmiseks;
- e) saadetised, mida kauba saaja ise ei soovinud deklareerida, deklareerib vabasse ringlusse postiettevõtja;
- f) postioperaator teavitab tolli saadetise saabumisest Eestisse, tollideklaratsioon aktsepteeritakse;
- g) sorteerimisliinil tuvastatakse, kas saadetis on deklareeritud ja vabastatud olekus ning sellele vastavalt liigub see edasi kauba saajale. Need saadetised, mida mingil põhjusel kohe ei vabastata, lähevad kauba ajutise ladustamise tolliprotseduurile.

Tollideklaratsiooni esitamine enne kauba saabumist ja ettemaksu tasumine impordil tekkiva maksukohustuse katmiseks on võimalik väikese väärtusega kauba importimisel. Tollimaksuvabastuste määruse artikkel 23 lõige 2 defineerib mõiste „väikese väärtusega kaup”. See on kaup, mille tegelik koguväärtus ei ületa 150 eurot ühe saadetise kohta. Vastavalt tollimaksuvabastuste määrusele on see kaup tollimaksuvaba.

Ettemaksu suuruseks on tollideklaratsiooni esitamisel tekkiva maksukohustuse suurus, millele lisandub seitse protsenti maksusummast, et katta euro vahetuskursi rakendamisel maksusumma võimalikku suurenemist tollideklaratsiooni aktsepteerimisel. Valuutakursid kõiguvad maksusumma broneerimise (ehk deklaratsiooni esitamise) ja maksu maksmise (ehk aktsepteerimise) päeva vahel. Periooditi, näiteks jõulude ajal, võtab saadetiste logistika aega lausa mitu kuud. Valuutakursikõikumisel on arvestatud enamlevinud valuutade kursimuudatusi, tabel esitatud seletuskirja lisa 1.

Ettemaksusumma, mis ületab tollideklaratsiooni aktsepteerimisel tekkinud maksukohustuse suurust, vabastatakse broneeringust ja jääb isiku ettemaksukontole. Kui isik soovib seda raha saada oma pangakontole, siis peab ta sellest maksuhaldurit teavitama maksukorralduse seaduse § 33 lõike 5 kohaselt. Praktikas tähendab see peamiselt e-MTA kaudu ettemaksukonto vabade vahendite tagasitaotlemist.

Lisatava lõikega 3 täpsustatakse, et ettemaksu tasumine enne kauba saabumist ei ole rakendatav koos teiste eranditega. Tolliseadustiku artikkel 110 võimaldab tollimaksu summa tasumise edasilükkamise. Käibemaksuseaduse § 38 lõikes 2¹ sätestatud tingimuste täitmisel maksuhaldurit eelnevalt teavitades on võimalik kauba impordil arvestatud käibemaksu tasuda kauba vabasse ringlusse vormistamisest hiljem, deklareerides importimisel tasumisele kuuluva käibemaksu käibedeklaratsioonil. Käibemaksuseaduse §-s 43¹ sätestatakse kaugmüügi erikord. Erikorda rakendav maksukohustuslane saab õiguse deklareerida ja tasuda ühendusevälisest riigist ühenduse maksukohustuslasele saadetava kuni 150 euro väärtusega saadetise impordikäibemaksu kuupõhiselt imporditud kauba kaugmüügi käibemaksu deklaratsioonil. Käibemaksuseaduse §-s 43² kehtestatakse väikese väärtusega saadetisele lihtsustatud korras

impordikäibemaksu tasumise erikord juhaks, kui kauba saatja ei ole imporditud kauba kaugmüügi erikorra rakendaja. Sellisel juhul on võimalus kauba saajal tasuda importimisel tasumisele kuuluv käibemaks nt postioperaatorile või kullerteenuse osutajale, kes kauba saaja eest deklareerib kauba ja tasub sellelt arvestatud impordikäibemaksu maksuhaldurile. Käesoleva eelnõuga TS-sse lisatav erikord on üksnes juhaks, kui isik ise deklareerib väikese väärtusega kauba, mis ei ole kaugmüügi süsteemis.

3.2 Sularaha deklareerimine ja sularaha ajutine kinnipidamine (TS § 29 kehtetuks tunnistamine ja seaduse täiendamine paragrahviga 66¹)

Sularaha kontrolli määrus reguleerib Euroopa liitu toodava või Euroopa Liidust välja viidava sularaha kontrolli teemad, mida seni on liikmesriigid oma õigusaktides sätestanud. TS-st tuleb samasisulised sätted välja jätta.

Liikmesriigi õigusaktis tuleb täpsustada sularaha ajutiselt kinni pidamise tingimused.

TS-st jäetakse välja sätted, mis sätestavad kirjaliku deklaratsiooni esitamise kohustuse (§ 29 lg 1). Kohustuse määravad täpselt nüüd sularaha kontrolli määrmuse artiklid 3 ja 4.

Sularaha kontrolli määrmuse artikkel 2 sätestab „sularaha“ mõiste. See hõlmab vääringu, vabalt kaubeldavad esitaja maksevahendid, väärtuse säilitamiseks kasutatavad suure likviidsusega kaubad ja ettemaksekaardid.

Määrmuses eristatakse saatjaga (artiklis 3) ja saatjata, st saadetises sisalduva sularaha deklareerimise kord (artiklis 4). Määrmuse regulatsiooniga on kaetud juhud, kui sularaha saadetakse veoteenust kasutades, mis on praegu sätestatud TS § 29 lõikes 3.

Sularaha deklaratsiooni vormid kehtestatakse sularaha kontrolli määrmuse artikli 16 alusel rakendusaktidega. Seega tuleb tunnistada kehtetuks TS volitusnorm vormide kehtestamiseks ja muutub kehtetuks rahandusministri 19.06.2017 määrmus nr 3: „Sularaha deklaratsiooni vorm ja selle täitmise juhend“.

TS-sse jääb sularaha ajutise kinnipidamise tähtaeg. Sularaha kinnipidamine on riikliku järelevalve erimeede ja see tuleks lisada 12. peatükki.

Sularaha kontrolli määrmuse põhjenduspunktis 28 on selgitatud, et pädevatel asutustel peab olema võimalus kontrolli- ja tasakaalusüsteemi kohaselt sularaha teatavatel juhtudel ajutiselt kinni pidada, kui esiteks ei ole täidetud deklareerimis- või avalikustamiskohustust ja teiseks on märke kuritegelikust tegevusest, olenemata summa suurusest ja sellest, kas sularaha on saatjaga või saatjata. Võttes arvesse ajutise kinnipidamise mõju omandiõigusele peab kinnipidamise aeg olema minimaalne ajavahemik, mida teistel pädevatel asutustel on vaja, et teha kindlaks, kas muude õigusaktide alusel on tarvis kohaldada täiendavaid meetmeid, nagu uurimine või sularaha arestimine. Otsusele sularaha ajutiselt kinni pidada tuleb lisada põhjendused ja tuua välja konkreetsed kinnipidamise aluseks olnud asjaolud. Kui pärast sularaha kinnipidamise tähtaja möödumist ei ole tehtud otsust järgmiste meetmete võtmiseks või kui pädev asutus leiab, et sularaha edasiseks kinnipidamiseks puudub alus, vabastatakse sularaha viivitamatult.

Sularaha kontrolli määrmuse artikli 7 lõige 1 sätestab, et sularaha võivad pädevad asutused kinni pidada liikmesriigi õiguses sätestatud tingimustel ja haldusotsuse alusel. Sama artikli lõige 3

sätetab, et liikmesriigi õigusaktis sätestatud sularaha ajutise kinnipidamise kestus ei tohi ületada 30 päeva.

Kehtivas tolliseaduses on sätestatud sularaha kinnipidamise õigus kuni 48 tundi. Siseministerium on teinud ettepaneku kehtestada tähtajaks kolm tööpäeva. Selle nn 48 tunni regulatsiooni hulka kuuluvad ka nädalavahetused ning riiklikud pühad, muuhulgas võivad riiklikud pühad kattuda ka välisriikide pühadega, mis omakorda pärsib võimalusi vahetada infot liidu pädevate asutuste vahel. Nädalavahetustel ja riiklike pühade ajal ei tööta pädevad asutused, kes omavad võimekust asjaolusid täpsemalt tuvastada ja kontrollida, sest ei töötata 24/7 põhimõttel. Selliselt ei ole garanteeritud vara võimaliku kuritegeliku päritolu kontroll ning sellega nõrgestatakse ka riiklikku/liidu ülest rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteemi. Lisaks ei pruugi 48 tundi olla piisav, et pädevatel asutustel oleks võimalik vahetada vajalikku informatsiooni või saada vajadusel vastuseid tekkinud küsimustele. Praktikast seni ei ole Eestis raha kinni ei ole peetud.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus kasutatakse seadustes ja liidu õigusaktides varem kasutatud terminoloogiat.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on kooskõlas tolliseadustiku artikliga 171, tollimaksuvabastuste määruse artikliga 23, käibemaksudirektiivi muudatustega, sularaha kontrolli määrusega.

6. Eelnõu mõjud

6.1 Kavandatav muudatus: TS § 27 erikorra kehtestamine tollideklaratsiooni esitamiseks enne kauba saabumist ja ettemaksu tasumiseks impordil tekkiva maksukohustuse katmiseks

Mõju valdkond: mõju majandusele (mõju ettevõtluskeskkonnale)

Mõju sihtrühmad:

1. isikud, kes impordivad väikese väärtusega saadetisi (2018. a jooksul 3,5 imporditi 3,5 miljonit saadetist väärtuses kuni 150 eurot. Statistikat importijate arvu kohta ei ole, kuna kuni 22 euro väärtuses saadetisi ei deklareeritud);
2. postiettevõtjad (hetkel ainult Omniva).

Avalduvad mõjud:

Muudatusega luuakse isikutele täiendav võimalus tollivormistuse kiirendamiseks. Muutub deklaratsiooni esitamise aeg. Isikud saavad oma saadetised kätte ilma viivitusteta ja lisakuludeta. Eelnõuga loodav kord ei ole isikule ainus võimalus saadetise saamisel. Saadetise deklareerimise saab delegeerida postiettevõtjale, isik ei deklareeri ise kaupa ka kaugmüügi erikorra puhul.

Eelnõu eesmärk on vähendada tekkivat halduskoormuse kasvu, mille toob kaasa kõigi saadetiste deklareerimiskohustuse kehtestamine 2021. a 1. juulist. Käibemaksuseadusega küll kehtestatakse kaugmüügi erikord, ent ei ole teada, kui paljud müügiplatvormid ja kui kiiresti kaugmüügi erikorra üle lähevad.

Ettemaksu rakendamisel ei pea postiettevõtja saadetise saabumisel ootama isiku reageerimist teatele ja korduvalt kontrollima, kas deklaratsioon on esitatud ja maksud asunud. Postiasutusel ei ole vaja suunata kaupu ladustamise kohta ja hiljem sealt tagasi. Kaup suunatakse koheselt kliendile. Logistika on efektiivsem ja odavam.

Muudatus puudutab kuni 150 euro väärtusega saadetisi. Käibemaks kuni 150 euro suuruselt saadetiselt on kuni 30 eurot. 7% 30 euro puhul on 2,1 eurot. Maksimaalselt 2,1 eurot saadetise kohta tuleb valuuta kursi muutumise katteks juurde maksta. Kui valuutakursi muutuse tõttu maksusumma väheneb maksude arvestamise päevaks, siis enamakstud summa jääb ettemaksukontole ning isik saab selle tagastamist taotleda.

Mõju avaldamise sagedus ja ulatus

Väikese väärtusega saadetise importija jaoks on mõju väike. Muutub deklaratsiooni esitamise aeg. Halduskoormus ei muutu. Positiivne mõju seisneb saadetise kättesaamise aja lühenemises.

Postiettevõtja jaoks on mõju oluline. Saadetiste suure hulga tõttu on oluline logistika efektiivsemaks muutmine.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste (Maksu- ja Tolliameti) korraldusele

Maksu- ja Tolliameti korralduses on mõju ühekordne: tollideklaratsioonide töötlemise süsteemide seadistamine. Deklareerimise ja tasumise kontrollimise protsess on automatiseeritud ning eelnõu Maksu- ja Tolliameti tegevuses muudatusi kaasa ei too. Ei ole vaja luua täiendavaid ametikohti.

Eeldatavat olulist sotsiaalset mõju, mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele, elu- ja looduskeskkonnale, mõju regionaalarengule ega kohaliku omavalitsuse korraldusele ei tuvastatud.

6.2 Kavandatav muudatus: TS § 29 sularaha ajutise kinnipidamise õigus 3 tööpäeva

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste korraldusele, mõju riigi julgeolekule.

1. mõju sihtrühm: sularaha üle piiri toovad isikud, kes jätavad deklareerimiskohustuse täitmata ning nende tegevus on seotud rahapesu riskiga.

2. mõju sihtrühm: tolliametnikud, rahapesu andmebüroo ametnikud.

Avalduv mõju: Sularaha ajutise kinnipidamise õigus on ka kehtivas õiguses sätestatud, aga seni ei ole seda õigust kasutatud. Õiguse sätestamise kohustus tuleneb liidu määrusest.

Tähtaja pikendamine 48 tunnilt kolmele tööpäevale annab pädevatele asutustele reaalse võimaluse kahtluste korral kriminaalasja algatamiseks asjaolud selgitada ja seeläbi annab võimaluse ühiskonna turvalisuse ja julgeoleku suurendamiseks.

Halduskoormust tähtaja pikendamine ei muuda, sest toimingud jäävad samaks.

Eeldatavat olulist sotsiaalset mõju, mõju elu- ja looduskeskkonnale, mõju regionaalarengule ega kohaliku omavalitsuse korraldusele ei tuvastatud.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Tollideklaratsioonide töötlemise süsteemide seadistamine tehakse koos tolliseadustiku tööplaanist tulenevate uute süsteemide arendustega ja kaugmüügi muudatustega. IT-arenduse 2021. aasta kulud kaetakse struktuurfondidest taotletud vahenditega. Aastate 2022-2025 jätkuarenduste kulu ja hoolduskulu taotletakse kuludele eelneva aasta riigi eelarvestrateegia raames.

Muudatused ei suurenda ega vähenda maksutulusid.

8. Seaduse jõustumine

Seaduse § 1 punkt 1 on planeeritud jõustuma 2021. aasta 1. juulil arvestades käibemaksudirektiivi muudatuste rakendamist Euroopas ja käibemaksuseaduse muudatuse jõustumise aega, sest muudatused tolliinfosüsteemis tehakse ühe paketina.

Seaduse § 1 punktide 2 ja 3 muudatused jõustuvad 2021. a 3. juunil koos sularaha kontrolli määruse rakendamisega.

9. Eelnõu kooskõlastamine

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile ning Siseministeeriumile ja arvamuse avaldamiseks Maksu- ja Tolliametile, Eesti E-kaubanduse Liidule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, ning Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioonile.

Algatab Vabariigi Valitsus

2020

(allkirjastatud digitaalselt)