

Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse ning sotsiaalmaksuseaduse, tulumaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1 Sisukokkuvõte

Käesoleva eelnõuga muudetakse alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seadust (edaspidi *aktsiisiseadus*) ning sotsiaalmaksuseaduse, tulumaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seadust, et muuta sigarettide ja suitsetamistubaka aktsiisi, väikeõlletootja soodustusi ning kuumutatava tubakatoote määratlusega seonduvat. Lisaks täpsustatakse aktsiisikauba maksumärgistamise põhimõtteid.

Eelnõu kohaselt muudetakse väiketootja õlle toomismahu piiri 0,6 miljonilt liitrit 1,5 miljoni liitrini aastas. Sigarettide 2020. aastaks planeeritud aktsiisitõus langetatakse 10%-lt 5%-le, et vähendada hinnaerinevusest tulenevat survet piirikaubandusele Lätiga ning nähakse ette 5%-lised aktsiisitõusud aastateks 2021–2023. Aktsiisiseaduses sätestatud suitsetamistubaka aktsiisitõusu 2020. aastaks ei muudeta ja aktsiisi tõstetakse ligikaudu 8,3% 2021. aastal, et see moodustaks 2/3 sigarettide 2021. aasta minimaalsest aktsiisisummast. Selliselt loetakse suitsetamistubakas sigarettidega võrdväärselt maksustatuks. Lisaks nähakse ette suitsetamistubaka 5%-lised aktsiisitõusud aastateks 2022 ja 2023.

1.2 Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja koostas Rahandusministeeriumi tolli- ja aktsiisipoliitika osakonna peaspetsialist Heidi Vessel (e-post: heidi.vessel@fin.ee; tel: 611 3651). Eelnõu mõjude hindamisel osales Rahandusministeeriumi fiskaalpoliitika osakonna analüütik Kadri Klaos (e-post: kadri.klaos@fin.ee; tel 611 3705). Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti kontrollis Rahandusministeeriumi õigusosakonna jurist Virge Aasa (e-post: virge.aasa@fin.ee; tel: 611 3549) ning eelnõu keelelist kvaliteeti kontrollis Rahandusministeeriumi õigusosakonna keeleteimetaja Sirje Lilover (e-post: sirje.lilover@fin.ee).

1.3 Märkused

Eelnõuga muudetakse 2019. aasta 1. juulil jõustunud alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse redaktsiooni (RT I, 20.06.2019, 2) ning sotsiaalmaksuseaduse, tulumaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seadust (RT I, 30.06.2015, 1) kuivõrd viimane sisaldab veel jõustumata aktsiisiseaduse muudatusi, mida käesoleva eelnõu kohaselt muudetakse. Muudatuste jõustumine on kavandatud 2020. aasta 1. jaanuariks.

Eelnõule ei ole koostatud väljatöötamiskavatsust, sest tegemist on kiireloomulise eelnõuga. Sigarettide aktsiisi langetamine 2020. aastal on seotud Eesti Keskerakonna, Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna ning Isamaa Erakonna valitsusliidu aluspõhimõtetega aastateks 2019-2023. Nimetatud koalitsioonileppes nähakse ette ohjeldada piirikaubandust läbi aktsiiside langetamise. Tubakatoote aktsiisimuudatused on seotud Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiidetud riigi eelarvestrateegiaga aastateks 2020–2023 ning 2020. aasta riigieelarve seadusega.

Väikeõlletootjaid puudutav muudatus on kiireloomuline, sest selle tegemata jätmisel peab 2020. aastal maksma õlleaktsiisi täismäära ulatuses, kui käesoleval aastal ületatakse õlle tootmismahu piir 6000 hektoliitrit. Selliseid ettevõtjaid on Eestis üks. Väiketootjate soodustamise teemal valmis Rahandusministeeriumis käesoleval aastal „Alkoholi väiketootjate alkoholiaktsiisiga maksustamise analüüs“¹.

Kuna eelnõu ei sisalda maksukohustuslasele ebasoodsad sätteid jõustumisajaga vähem kui kuus kuud maksuseaduse vastuvõtmise ajast, langeb ära vajadus järgida maksukorralduse seaduse §-s 4¹ sätestatud reeglit.

Aktiisikauba maksumärgistamise reeglite täpsustamine on kiireloomuline küsimus, mis aitab tagada parema aktiisilaekumise ja õigusselguse.

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga. Eelnõu on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks Riigikogus on vajalik poolthääle enamus.

2. Seaduse eesmärk

Eelnõu eesmärk on sätestada sigarettidele ja suitsetamistubakale edaspidisteks aastateks väikeses ulatuses aktiisitõusud, mis aitaksid ohjata tubakatoodete hinnaerinevusest tulenevat piirikaubandust Läti suunalt ja samas käiksid kaasas palgakasvuga. Ühtlasi tehakse muudatusi õlle väiketootmise soodustamiseks nihutades aastase tootmismahu piiri 6000 hektoliitrit 1,5 miljonile liitrile. Lisaks täiendatakse seadust kiireloomuliste muudatustega, mis aitavad kaasa ettevõtjate püstitatud probleemide lahendamisele ja paremale õigusselgusele.

Sigarite ja sigarillode aktiisimäära ei muudeta enne 2018. aastal muudetud aktiisimäära mõju analüüsi. 2019. aastal lõpeb üleminekuperiood kahekomponendilise määra rakendamiseks sigaritele ja sigarillodele. Mõjusid on kavas hinnata 2020. aasta andmetel. Alternatiivsete tubakatoodete aktiis rakendus 2018. aastal. Esialgu ei ole tarvidust e-sigarettide vedelike aktiisimäära muuta. Uute toodete maksustamisel võtab turu korrastumine tavapärasest rohkem aega.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kolmest paragrahvist. Esimeses paragrahvis sätestatakse aktiisiseaduse muudatused, teises sotsiaalmaksuseaduse, tulumaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse muudatused ning kolmandas paragrahvis sätestatakse seaduse jõustumise tähtpäev.

Eelnõu § 1 punktidega 1–3 muudetakse aktiisiseaduse § 16 kuumutatava tubakatoote määratlusega seonduvalt. Kuumutamise teel kasutamiseks mõeldud tubakatootele ei kehtestata konkreetset definitsiooni kuniks ei ole antud küsimuses täiendatud aktiisivaldkonna direktiivi. Muudatusega jäetakse sigarettide ja suitsetamistubaka definitsioonis ära viide kuumutatavale tubakatootele (lõike 3 punkt 1¹ ja lõike 4 punkt 4) ning paragrahvi täiendatakse lõikega 4², mille alusel kohaldatakse kuumutamise teel tarbimiseks mõeldud tubakat sisaldavale tubakatootele suitsetamistubaka kohta aktiisiseaduses sätestatud. Kui toote arenduse käigus peaks tekkima hübriidtoode, mida saab lisaks kuumutamisele suitsetada sarnaselt sigaretile lisatarviku abita,

¹ <https://www.rahandusministeerium.ee/et/uuringud-ja-analuusid>

käsitletakse toodet sigaretina. Taolise lähenemisega luuakse selgus, millise aktsiisimääraga toodet maksustatakse ning lahendatakse kuumutatud tubakatoote tootja tõstatatud toote määratlemise probleem. Tootja ei pea õigeks kuumutatava toote defineerimist suitsetatava tubakatootena, kuna loeb toote suitsuvabaks ning soovib toote määratlemist suitsuvaba uude tubakatootena. Aktsiisiga maksustamise mõttes ei ole oluline, kas toode on suitsetatav või suitsuvaba, uudne või tavapärase, eesmärgiks on maksustada tubakatooted võimalikult ühetaoliselt. Seetõttu ei eristata aktsiisiseaduses suitsuvabasid tooteid suitsetatavatest ning esialgu ei defineerita kuumutatavat tubakatoodet. Aktsiisiga maksustamisel lähtutakse aktsiisivaldkonna direktiivis antud tubakatoodete määratlusest. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis 2014/40/EL tubaka- ja seonduvate toodete tootmist, esitlemist ja müüki käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2001/37/EÜ (ELT L 127, 29.4.2014, lk 1–38) ja aktsiisivaldkonna direktiivis esineb erinevusi tubakatoodete määratluses. See ei tekita probleeme, kuna regulatsioonivaldkonnad on direktiivides erinevad.

Eelnõu § 1 punktidega 4–8 muudetakse aktsiisiseaduse § 46 lõikeid 1, 1¹, 9 ja 10 ning lisatakse lõige 9¹, et kehtestada uus tootmismahu piir väikeõlletootjale. Õlle standardmäär kehtestatakse lõikega 1.

Parema selguse huvides viiakse soodusmäär puudutav osa lõikesse 1¹. Väikeõlletootja eelmise aasta tootmismahutusi muudetakse 6000 hektoliitrit 15000 hektoliitrile, mis on aluseks 50% soodsama määra rakendamiseks. Euroopa Liidus on käesoleval ajal muutmisel nõukogu direktiiv 92/83/EMÜ alkoholi ja alkoholoolsete jookide aktsiisimaksude struktuuri ühtlustamise kohta (EÜT L 316, 31.10.1992, lk 21). Nimetatud direktiivi eelnõu alusel loetakse kääritatud joogi väiketootjaks ettevõtjat aastase tootmismahuga kuni 15000 hl.

Tulenevalt väikeõlletootja tootmismahu piiri muutmisest muudetakse seda piiri lõikes 9 antud väikeõlletootja määratluses ning täpsustatakse, et koostootmise korral lähtutakse aktsiisimäär kohaldamisel koostoodetud kogusest kokku. Kuna õlle soodusmääraga seonduv regulatsioon on viidud lõikest 1 lõikesse 1¹, muudetakse vastavalt lõikes 10 antud viidet.

Eelnõu § 1 punktidega 9 ja 19 muudetakse aktsiisiseaduse § 49¹ lõiget 5 ja § 61 lõiget 4, et parema õigusselguse eesmärgil täpsustada alkoholi ja tubakatoodete maksumärgistamise reegleid. Aktsiisiseaduse kehtiva redaktsiooni alusel on aktsiisikauba maksumärgistamine lubatud aktsiisilaos, tollilaos ning registreeritud kaubasaaja ja aktsiisistaatusega ettevõtja (aktsiisiseaduse §-s 21¹ nimetatud isik) tegevuskohas. Aktsiisikaup tuleb maksumärgistada viivitamata, kui seda tehakse väljaspool aktsiisiladu või tolliladu. Järelevalve käigus on tuvastatud, et sõna „viivitamata“ tõlgendatakse erinevalt, sh viisil, et maksumärgid tellitakse toodetele kauba Eestisse saabumise päeval ja maksumärkide kättesaamise päevani ladustatakse aktsiisita kaup väljaspool aktsiisiladu. See on vastuolus aktsiisiseaduse põhimõtetega, mille kohaselt võib aktsiisita kaupa ladustada vaid aktsiisilaos (ka tollilaos tulenevalt aktsiisiseaduse loogikast). Täpsustatud sõnastuse alusel peavad aktsiisistaatusega ettevõtja ja registreeritud kaubasaaja valdama maksumärke aktsiisikauba teisest liikmesriigist vastuvõtmise ajal ja need kinnitama toodetele viivitamata. Kui nimetatud isikud ei ole maksumärke õigeaegselt tellinud ja nende valduses ei ole maksumärke aktsiisikauba vastuvõtmise ajal, tuleb aktsiisikaup paigutada aktsiisilattu.

Erandina teistest tubakatoodetest ei lubata alternatiivseid tubakatooteid maksumärgistada väljaspool aktsiisiladu või tolliladu, sest nende toodete maksumärgistamisega väljaspool aktsiisiladu ja tolliladu on esinenud enim rikkumisi. On mitmeid juhtumeid, kui alternatiivseid tubakatooteid ja maksumärke on jaemüügi kohas hoitud eraldi ja kontrollijale selgitatud, et kaup jõudis hiljuti tegevuskohta ning maksumärke ei ole veel jõutud toodetele kinnitada.

Tavaliselt ei ole selliste avastuste korral maksuhalduri elektroonilisse süsteemi üles pandud ka saatelehte kauba vastuvõtmise kohta. Kõik need asjaolud viitavad toodete maksumärgideta müümise võimalusele. Kuna EL-s ei ole ühtset aktsiisikogumise süsteemi alternatiivsetelt tubakatoodelt, sest need ei kuulu kohustuslikult aktsiisiga maksustamisele, on ühisturu tingimustes keeruline pidada järelevalvet aktsiisimaksamise kohustuse täitmise üle alternatiivsetelt tubakatoodelt. Alternatiivsete tubakatoodete maksumärgistamise nõue aktsiisilaos võimaldab tõhusamalt takistada toodete illegaalset müüki. Aktsiisilao puhul peab ettevõtja omama alalist aktsiisi maksamise tagatist ja rikkumiste korral saab nõuda tagatist kuni 100% potentsiaalselt maksamisele kuuluvast aktsiisisummast. Väljaspool aktsiisiladu maksumärgistamise korral esitab ettevõtja tagatise vaid tellitud maksumärgidelt, aga ei ole teada, kui palju maksumärke jätab tellimata, et müüa tooteid illegaalselt. Oluliste rikkumiste korral saab ettevõtja tegevust takistada läbi aktsiisilao tegevusloa kehtetuks tunnistamise, aktsiisistaatusega ettevõtja puhul seda hooba ei ole. Aktsiisilao puhul on põhjalikum aruandluskohustus aktsiisikauba liikumise ja ladustamise kohta ning laost väljastamisel tuleb koostada saateleht, mis annab maksuhaldurile parema ülevaate aktsiisikaubaga toimuva kohta ja hõlbustab järelevalvet.

Nimetatud muudatused aitavad kaasa paremale maksulaekumisele, kergendavad järelevalvet ning loovad parema õigusselguse.

Tubakatoodete maksumärgistamise reeglite täpsustus on kavas jõustada 1. juulist 2020, et anda mõistlik aeg alternatiivsete tubakatoodete käitlejatele aktsiisilao loomiseks või tegevuse korraldamiseks maksumärgistamise teenuse aktsiisilaoist tellimise eesmärgil.

Eelnõu § 1 punktidega 10–18 ja §-ga 2 muudetakse aktsiisiseaduse § 56 lõikeid 1, 1¹ ja 3, et tõsta sigarettide aktsiisimäär aastatel 2020–2023 ja suitsetamistubaka aktsiisi aastatel 2021–2023. Muudatuse kohaselt asendatakse sigarettide 2020-ndaks aastaks planeeritud 10%-line aktsiisitõus 5%-lise aktsiisitõusuga ning nähakse ette 5%-line aktsiisitõus aastateks 2021–2023. Sigarettide kavandatavad aktsiisimäärad aastateks 2020–2023, mis arvestavad 5% tõusuga, on toodud Tabelis 1.

Tabel 1: Sigarettide kavandatav aktsiisimäär aastatel 2020–2023

Aasta	Fikseeritud aktsiis eurodes 1000 sigareti kohta	Proportsionaalne aktsiis	Minimaalselt makstav aktsiisisumma eurodes 1000 sigareti kohta
2019	77,50	30%	124,27
2020 (+5%)	81,95	30%	138,65
2021 (+5%)	86,50	30%	145,60
2022 (+5%)	91,30	30%	152,85
2023 (+5%)	96,30	30%	160,50

Sigarettide 2020. aastal jõustuva aktsiisimäär arutamisel on lähtutud 2019. aastaks planeeritud aktsiisisummast. Sigarettide maksudeta eeldatavad hinnad ja aktsiisimäär arvutuste aluseks olevad aktsiisisummad on toodud Tabelites 2 ja 3.

Tabel 2: Sigarettide maksudeta hinnad

Aasta	Sigarettide maksudeta hind (€/pk kohta)
-------	---

2019. a andmetel KKJ* alusel	0,631
2020. a prognoos (tõus 1%)	0,637
2021. a prognoos (tõus 1%)	0,644
2022. a prognoos (tõus 1%)	0,65
2023. a prognoos (tõus 1%)	0,657

*KKJ – kaalutud keskmine jaehind

Tabel 3: Sigarettide aktsiisisummad

Aasta	Sigarettide kaalutud keskmine jaehinna suhtes arvatud aktsiisisumma (€/pk kohta), mis on aktsiisimäär arvutamise aluseks
2019. a	2,78
2020. a (+5%)	2,919
2021. a (+5%)	3,065
2022. a (+5%)	3,218
2023. a (+5%)	3,379

Aktiisisumma (2,78 €) 5%-lise tõstmise tulemusena on 2020. aasta uus aktsiisisumma 2,919 eurot. Aktiisisumma koosneb fikseeritud ja proportsionaalse määra alusel arvatud summast. Aktiisimäär proportsionaalne osa ei muutu, see on 30%.

Aktiisimäär fikseeritud osa leidmiseks arvutatakse sigarettide eeldatav kaalutud keskmine hind. Selleks liidetakse maksudeta hind (0,637 €) ja aktsiisisumma (2,919 €) ning lisatakse käibemaks. Arvutuse tulemusena on sigarettide eeldatav kaalutud keskmine hind 3,556 €/pk. Nüüd leitakse, kui suure summa aktsiisisummas (2,919 €) moodustab proportsionaalne määr (30%). Selleks arvutatakse 30% hinnast 4,267 € ja saadakse tulemuseks 1,28 €. Lahutades aktsiisisummast (2,919 €) proportsionaalse määra osa (1,28 €), saame fikseeritud aktsiisisumma paki kohta, see on 1,639 €. Seega on sigarettide uus aktsiisimäär 2020. aastal 81,95 eurot (50x1,639) 1000 sigareti kohta ja 30% sigarettide maksimaalsest jaehinnast. Sigarettide aktsiisimäär edaspidisteks aastateks on arvatud samal põhimõttel.

Sigarettidelt minimaalselt makstava aktsiisisumma arvutamisel on lähtutud põhimõttest, et see peab moodustama 95% aktsiisimäär arvutamise aluseks olevast aktsiisisummast, vt tabelid 1 ja 3. Algselt kehtestati sigarettidelt minimaalselt makstav aktsiisisumma lähtudes EL liikmesriikidele kohustuslikust minimaalselt makstavast aktsiisisummast 64 eurot, mida on aastate jooksul tõstetud aktsiisimääraga samas ulatuses. 2018. aastal valminud sigarettide minimaalse aktsiisimäär rakendamise ja mõju analüüsi² andmetel on minimaalselt maksmisele kuuluv aktsiisisumma väiksem sigarettide kõige odavamalt hinnalt makstavast aktsiisisummast. See tähendab, et minimaalselt makstaval aktsiisisummal puudub mõju. Minimaalselt makstav aktsiisisumma piirab hinna alapakkumist ja kindlustab stabiilsema maksulaekumise. Minimaalselt makstava aktsiisisumma puudumisel on ettevõtjal võimalus vähendada proportsionaalse aktsiisi koormust rakendades selleks kunstlikult vähendatud hindasid ehk näiteks kampaaniahindu ning hinnast sõltuv aktsiisikomponent võimendab hinnavaheid veelgi. Analüüsis käsitleti erinevate riikide praktikaid ning arvutati EL keskmine näitaja ehk kui palju moodustab minimaalselt makstav aktsiisisumma sigarettide kaalutud keskmine jaehinna alusel arvatud aktsiisisummast EL-s keskmiselt. 2016. aastal oli see näitaja 94% ja 2017. aastal 97%.

² <https://www.rahandusministeerium.ee/et/uuringud-ja-analuusid>

Eestis oli see näitaja 92% aastatel 2010-2018. Arvestades piirikaubandust Läti suunalt ning ühist riigipiiri Venemaaga (odavamad tubakatooted), on otstarbekas mõjutada odavamate sigarettide hinnatõusu mõõdukalt. Analüüsile tuginedes otsustati, et Eestis peaks minimaalselt makstav aktsiisisumma moodustama 95% planeeritavast maksmisele kuuluvast aktsiisisummast sigarettide kaalutud keskmise jaehinna andmetel.

Suitsetamistubaka aktsiisimäära tõstetakse põhimõttel, et aktsiisisumma moodustaks 2/3 (66,67%) sigarettide minimaalselt makstavast aktsiisisummast. Vastavalt nõukogu direktiivile 2011/64/EL loetakse suitsetamistubakas sigarettidega võrdsustatult maksustatuks, kui aktsiis moodustab 66,67% sigarettide aktsiisisummast. Uus aktsiisimäär jõustub 2021. aastal. Aastateks 2022 ja 2023 nähakse ette 5%-lised aktsiisitõusud sarnaselt sigarettidele. Suitsetamistubaka aktsiisimäärad on toodud Tabelis 4.

Tabel 4: Suitsetamistubaka aktsiisimäärad

Aasta	Aktiis eurodes suitsetamistubaka kilogrammi kohta
2019	82,99
2020	89,63
2021 (+8,35%)	97,10
2022 (+5%)	101,90
2023 (+5%)	107,00

Eelnõu § 1 punktiga 20 muudetakse aktsiisiseaduse § 61 lõiget 7, et jätta välja viide maksumärgi viiekohalisele koodile. Maksumärke saavate isikute arv on kasvanud ja kasutusse on võetud maksumärkide kuukohaline kood. Maksumärgi koodi kohtade arvu ei ole oluline sätestada seadusega, seetõttu jäetakse ära viide viiekohalisele koodile.

3. Eelnõu terminoloogia

Eelnõu ei sisalda uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõus toodud aktsiisimäärad on kooskõlas aktsiisi kehtestamise põhimõtetega Euroopa Liidus. Alkoholiaktsiisi alammäärad on sätestatud nõukogu direktiivis 92/84/EMÜ alkoholi ja alkoholsete jookide aktsiisimäära ühtlustamise kohta (EÜT L 316, 31.10.1992, lk 29–31). Tubakaaktsiisi alammäärad on sätestatud nõukogu direktiivis 2011/64/EL tubakatoodetele kohaldatava aktsiisi struktuuri ja määrade kohta (ELT L 176, 5.7.2011, lk 24-36).

Nõukogu direktiivi 92/83 alusel võib liikmesriik kohaldada tavamäärast kuni 50% soodsamat õlleaktsiisi, kui õlle aastane tootmismahud on kuni 200 000 hektoliitrit.

6. Seaduse mõjud

6.1. Kavandatav muudatus: väikeettevõtja toodetud õlle tootmismahu piiri muutmine

Kaasnev mõju: mõju majandusele

Sihtrühm: väikeõlletootjad

Mõju ulatus:

Eesti Väikepruulijate Liit esitas kaks ettepanekut õlleaktsiisi soodustuse muutmiseks. Need on: 1) kehtestada 50% soodsam aktsiis õllele, mida toodeti aasta algusest kuni 1,5 miljonit liitrit ning kohaldada seda soodustust, kui ettevõtja maksimaalne aastane tootmiskaht on kuni 5 miljonit liitrit;

2) alternatiivne ettepanek:

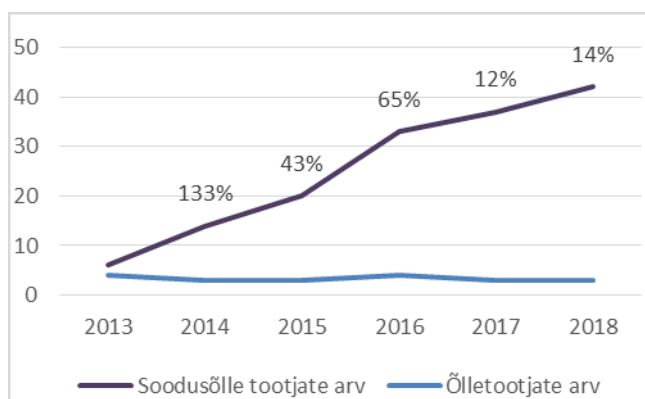
- kui aastane tootmiskaht kuni 6000 hl, siis soodustus 50% (kehtiv soodustus);
- üle 6000 hl–20000 hl, siis 40%;
- üle 20000 hl–30000 hl, siis 30%;
- üle 30000 hl–40000 hl, siis 20%;
- üle 40000 hl–50000 hl, siis 10%;
- üle 50000 hl, siis 0%.

Esimese ettepaneku arvestamine täies ulatuses tekitaks probleemi, kuidas arvestada soodustust välisriigist toodud õlle puhul. Teise ettepaneku rakendamine on põhjendamatult keeruline, soodustuste süsteem võiks olla lihtsam.

Rahandusministeerium analüüsis väiketootjate toodetud alkoholi maksustamise mõjusid. Töö valmis 2019. aastal. Analüüsi aktsiisisoodustuse majanduslikku põhjendatust ja mõju väiketootjate arengule. Analüüsi tulemusena jõuti järelduseni, et tootmiskahu kuni 5000 hl puhul oleks sobilik rakendada 50% soodsamat aktsiisimäära ja tootmiskahu üle 5000 hl kuni 15 000 hl 30% soodsamat aktsiisi. Selline lähenemine tagab sujuvama ülemineku täismäärale ning suurema soodustuse mikroettevõtjatele, kelle ühe liitri tootmiskulud on oluliselt kõrgemad kui suurematel ettevõtjatel. Järsk üleminek 50% soodsamalt määralt täismäärale oli väikeõlletootjate üheks mureks.

2018. aasta andmetel oli Eestis 44 õlle väiketootjat. Nendest 80 % (35 ettevõtet) toodab õlut alla 1000 hl aastas, 16% (7 ettevõtet) alla 2000 hl, üks ettevõtja alla 4000 hl ja üks ettevõtja üle 5000 hl. Komisjoni määruse (EÜ) nr 800/2008 EÜ asutamislepingu artiklite 87 ja 88 kohaldamise kohta, millega teatavat liiki abi tunnistatakse ühisturuga kokkusobivaks (üldine grupierandi määrus) (ELT L 2014, 9.8.2008, lk 3) lisa 1 alusel loetakse mikroettevõtjaks isikut, kelle töötajate arv on alla 10 inimese ja aastakäive kuni 2 miljoni euron. Sama määruse alusel loetakse väikeettevõtjaks isikut, kelle töötajate arv on alla 50 inimese ja aastakäive on kuni 10 miljonit eurot. Nimetatud liigenduse alusel saab õlletootjad aastase tootmiskahuga kuni 5000 hl (43 ettevõtet) lugeda mikroettevõtjateks ja üks õlletootja klassifitseerub väikeettevõtjaks. Väike- ja mikroettevõtete eristamine on oluline, kuna nende ettevõtete tööviljakuse näitajad on erinevad. Väikeste õllepruulijate (mikroettevõtted) keskmine tööviljakus ehk keskmine müügitulu keskmise hõivatute arvu kohta oli 2017. aastal 87 000 eurot aastas. Suurte õlletootjate tööviljakus ületas 2017. aastal 215 000 eurot töötaja kohta. Sarnasele tasemele on lähenemas ka üks suuremaid väiketootjaid (väikeettevõtte), kelle tööviljakus 2017. majandusaasta aruande andmetel oli 199 000 eurot töötaja kohta ning seda 11 töötajaga ettevõttes. Väikeste õlletootjate arv on alates 2013. aastast jõudsalt kasvanud ja seda on mõjutanud mitte niivõrd aktsiisimäära tase, kuivõrd tootmistingimuste muutmine (alates 2013. a ei ole aktsiisitagatise esitamine kohustuslik, see esitatakse vastavalt maksuhalduri riskianalüüsile, pädeva mõõtja tunnistus ei ole nõutav, maksuhaldur hindab mõõtmise pädevust), vt Joonis 1.

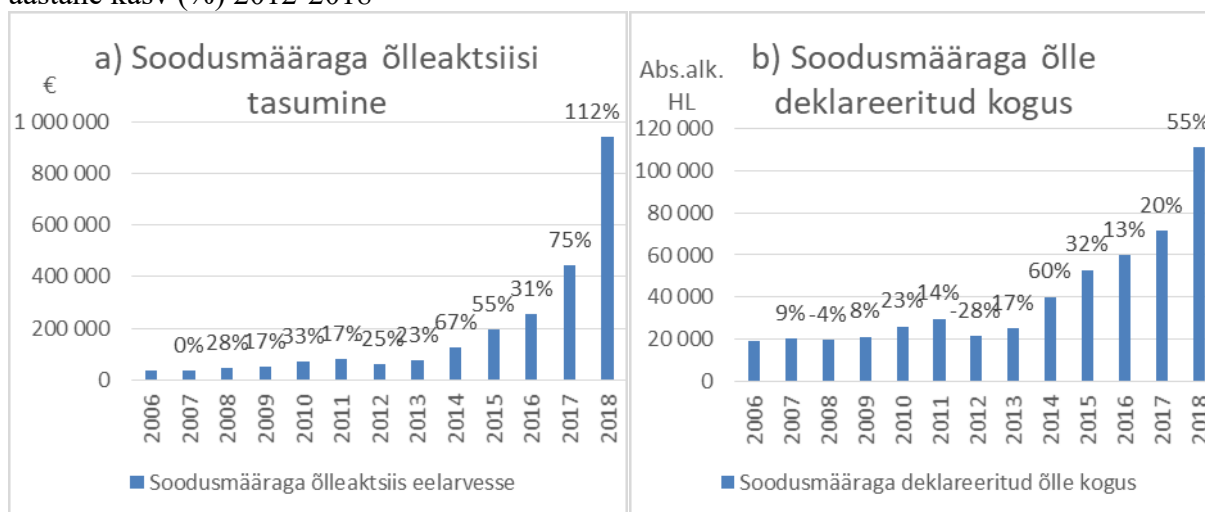
Joonis 1. Õlle toodangut deklareerinud tootjate arv ja aastane kasv perioodil 2013-2018



Allikas: Maksu- ja tolliamet

Soodusmääraga deklareeritud õlle kogus kasvas 2018 aastal 55% võrreldes eelmise aastaga vaatamata õlle aktsiisimäära kahekordistumisele aastate 2017-2018 jooksul, vt Joonis 2.

Joonis 2. Soodusmääraga õlleaktsiisi laekumine eelarvesse ja deklareeritud kogus ning aastane kasv (%) 2012-2018



Allikas: Maksu- ja tolliamet

Analüüsi kohaselt moodustab väikeõlletootjate kogu tootmismahust Eestist väljamüüdiv kogus viimastel aastatel keskmisel 60% ning ekspordiga on tegelenud enamus väikepruulijatest, kuigi on ka neid väiksemaid ettevõtjaid, kes toodavad vaid kohalikule turule ning ettevõtjaid, kelle ekspordimahud on väga väikesed.

Väike- ja keskmise suurusega ettevõtjad moodustavad enamikes riikides peamise osa ettevõtjatest. Eestis on nende osakaal 99,8% kõikidest tegutsevatest ettevõtjatest, neis töötab 78% töötajatest ning nad annavad 75,7% lisandväärtusest. Väike- ja keskmise suurusega ettevõtjatel on väga oluline roll konkurentsikeskkonna loomisel ning tootevaliku rikastamisel, sageli on need ettevõtjad paindlikumad ning innovaatilisemad.

Väikeste õlletootjate mõju eelarvele on positiivne seoses kasvava tööhõivega ning suurenevate kulutustega töötajatele. Kulutused tööjõumaksudele on kasvanud kõigil vaatluse all olevatel aastatel, 2016. aastal oli kasv 41% ning 2017. aastal 25%.

Analüüsi ka võimalust, et aktsiisibüroo üldse kaotada, sealhulgas seisukohast, kas aktsiisibüroo on õige meede väikeettevõtjate toetamiseks. Alustaval ettevõtjal on võimalik saada lisaks EASi ja Töötukassa toetuskeemidele ka KredExi käendatavat stardilaenu ning juba tegutsevatel ettevõtjatel on võimalik taotleda laenukäendust finantseerimisegevuse toetamiseks. Kuna aktsiisibüroo kaotamine oleks tõenäoliselt poliitiliselt ebapopulaarne otsus, siis seda ettepanekut ei tehta ja jätkatakse väike õlletootmise soodustamisega, millele pandi alus 2004. aastal.

Uuriti ka teiste liikmesriikide praktikaid:

- Euroopa Liidus on 28 riigist 23 liikmesriiki ehk 82% liikmesriikidest kasutanud võimalust kehtestada vähendatud aktsiisimäära väikestes iseseisvates õlletehastes pruulitud õllele.
- 13 liikmesriiki 23st on rakendanud maksimaalset soodustuse piirmahtu 200 000 hl, kuigi erinevate soodusmääradega. Seejuures Eestis rakendatav soodustuse maht 6000 hl on Euroopa kõige madalam maksimaalselt rakendatav piirmäär.
- 11 liikmesriiki on rakendanud soodustust astmeliselt ehk väiksematele õlletootjatele on suurem soodustus.
- 13 liikmesriiki rakendab soodustust ühe maksumäära alusel.
- Õlleaktsiisi soodusmäära ei rakenda 5 liikmesriiki: Leedu, Rumeenia, Slovakkia, Itaalia ja Hispaania.

Kuna kaheastmelist soodusmäära ei ole tehnilistel põhjustel (maksuhalduri IT süsteemide muutmise vajadus) võimalik järgmisest aastast rakendada, tehakse ettepanek jätkata 50%-lise soodusmäära rakendamist õlle aastase tootismahu kuni 15000 hl puhul ning kaalutakse kaheastmelise soodusmäära rakendamist edaspidi.

Mõju olulisus:

Väikeste alkoholitootjate mõju Eesti sisemajanduse koguproduktile on suhteliselt väike. Väikeste joogitootjate lisandväärtus moodustas 2015. aastal keskmiselt 21 000 eurot töötaja kohta, mis on väiksem kui tööstuse ja ka joogitootmise keskmine. Samas on muudatus oluline väikeettevõtjate arendamise eesmärgil. Väikeettevõtjad rikastavad toodangu sortimenti, elavdavad konkurentsi ning on paindlikumad ja innovaatilisemad.

Ebasoovitavate mõjude risk:

Kuna väiketootjate toodetud õlu on üldreeglina kallim, ei ole aktsiisibüroo kaotamisest tulenevat ohtu tarbimise suurenemisele. Samas võib ebasoovitav mõju seisneda aktsiisitulude vähenemises soodustuse võrra, ilma et see oleks hädavajalik õlle väiketootmise soodustamiseks. 2018. aastal kasvas õlle tootismaht võrreldes 2017. aastaga 55% ja seda aktsiisi kahekordistumise tingimustes.

Mõju sihtgrupi halduskoormusele: muudatus ei mõjuta õlletootjate halduskoormust.

6.2. Kavandatav muudatus: sigarettide aktsiisitõus aastatel 2020-2023 ja suitsetamistubaka aktsiisitõus aastatel 2021-2023

Kaasnev mõju: mõju majandusele

Sihtrühm: sigarettide ja suitsetamistubaka käitlejad

Mõju ulatus:

Sigaretidelt kogutud aktsiis moodustab ligi 96% tubakaaktsiisi tulust, suitsetamistubaka puhul on see 2-3%. Tubakaaktsiisi maksab 29 ettevõtjat, neist ligi 38% põhitegevusena sigarettidelt.

Eesti Konjunkturiinstituudi 2018. aasta märtsis tehtud uuringu kohaselt tõid 62% Lätis alkoholi ostnud inimestest kaasa ka toidukaupu, 43% mootorikütust ja 20% tubakatooteid, seejuures on Lätis alkoholi ostnud inimeste osakaal jäänud 2017. aasta tasemele.

2020. aastaks kehtestatud sigarettide aktsiisitõusu vähendamine ja väikeses ulatuses aktsiisitõusude kavandamine järgmisteks aastateks aitab ohjata piirikaubanduse kasvu tubakatoodete sektoris. Lätis on sigarettide kaalutud keskmine jaehind 159,98 eurot 1000 kohta (3,20 eurot 20 sigareti kohta) 2018. a juulikuu andmetel ja Eestis on see 177,5 eurot ehk (3,55 eurot 20 sigareti kohta). Läti tõstis 2019. aasta juulist sigarettide aktsiisi, vt võrdlust Tabelis 5.

Tabel 5: Sigarettide ja suitsetamistubaka aktsiisimäära võrdlus Lätis ja Eestis

Riik	Sigarettide aktsiisimäär eurodes 1000 tk kohta			Suitsetamistubakas (€/kg)
	Fikseeritud summa	Proportsionaalne osa aktsiisist	Minimaalselt makstav aktsiisisumma	
Läti (1.07.2019)	78,70	20%	114,7	70
Eesti (1.07.2019)	77,50	30%	124,72	82,99
Eesti (1.01.2020)	82,05	30%	138,65	89,63 Alates 1.07.2020: 92,40

Leibkondade kulutused tubakatoodele on aasta aastalt kasvanud. AS PricewaterhouseCoopers läbiviidud analüüsi „Aktsiisipoliitika riskid, võimalused ja mõju majanduskeskkonnale piirikaubanduse tingimustes“³ andmetel kulutatakse piiriäärsetes maakondades tubakatoodele pisut rohkem kui riigis keskmiselt.

Tabel 1. Kulutused tubakatoodele Eestis keskmiselt ja piiriäärsetes maakondades 2010–2012, 2015–2016, eurot leibkonna kohta.

	2010	2011	2012	2015	2016
Kokku	87	95	92	143	154
Piiriäärsed maakonnad	101	89	109	139	159

Allikas: AS Pricewaterhouse Coopers analüüsi andmetel

Eesti leibkondade kogukulutustest moodustavad kulud tubakatoodele alla 2%. Tubakatoodele tehtavate kulutuste poolest on Eesti Euroopa riikide keskmiste seas.

Kuigi leibkondade kulutused tubakatoodele on kasvanud eelkõige aktsiisitõusust tulenevalt, on tarbimisse lubatud sigarettide arv viimastel aastatel langustrendis. Sigarettide müüki on vähendanud ka reklaami ja müügipiirangud ning tarbimisharjumuste muutus.

³ <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/maksu-ja-tollipoliitika/aktsiisid/aktsiisipoliitika-riskid-voimalused-ja-moju>

Tabel 7: Tarbimisse lubatud sigarettide arv miljardites

2015	2016	2017	2018
1,800	1,883	1,677	1,552

Tervise Arengu Instituudi uuringu „Eesti täiskasvanud rahvastiku tervisekäitumise uuring 2018“⁴ andmetel on igapäevasuitsetajate arv vähenenud.

Tabel 8: Igapäevasuitsetajate osakaal Eestis (inimesed vanuses 16 ja enam)

2008	2010	2012	2014	2016	2018
26,2%	26,2%	26%	22,1%	21,3%	17,2%

Eelnõus sätestatud aktsiisitõus on kooskõlas üldise eesmärgiga tõsta aktsiisi kooskõlas elanikkonna sissetulekute kasvuga.

Sigarettide aktsiisimäära tõstmise tulemusena 2020. aastal kasvab sigarettide kaalutud keskmine jaehind 4,09 eurolt 2019. aasta eeldatavatel andmetel 4,27 eurole 2020. aastal, see on ligi 4%. Sigarettidelt minimaalselt makstava aktsiisisumma tõstmise tulemusena peab 2020. aastal maksuma aktsiisi vähemalt 2,77 eurot pakilt (20 tk). 2020. aastal moodustab aktsiis sigarettide eeldatavast kaalutud keskmisest jaehinnast ligikaudu 68%. Aktsiisi osatähtsus sigarettide kaalutud keskmises jaehinnas on kooskõlas Euroopa Liidu miinimumnõudele, mis on 60% sigarettide kaalutud keskmisest jaehinnast. Sigarettide kaalutud keskmise jaehinna (edaspidi *KKJ*) muudatused tulenevalt aktsiisitõusust on toodud allpool lisatud tabelis.

Tabel 9: Sigarettide eeldatav kaalutud keskmine jaehind aastani 2023 ja aktsiisiandmed

Sigaretid	2019	2020	2021	2022	2023
Sigaretide <i>KKJ</i> (€)	4,09	4,27	4,45	4,64	4,84
Aktsiisisumma sigarettide <i>KKJ</i> alusel (€)	2,78	2,919	3,065	3,218	3,379
Aktsiisisumma osatähtsus sigarettide <i>KKJ</i> -s	67,97%	68,36%	68,88%	69,35%	69,81%
Minimaalselt makstav aktsiisisumma pakilt	2,49	2,77	2,91	3,06	3,21

Suitsetamistubaka aktsiisitõusu mõjusid ei ole põhjalikumalt uuritud, sest need on väheolulised. Suitsetamistubakat tarbib väike osa suitsetajatest ning nagu varem märgitud, on suitsetamistubaka aktsiisitulu vaid 2-3% kogu tubakaaktsiisi tulust. Eesti Konjunktuuri Instituudi uuringu „Tubakatoodete turg ja tarbimine Eestis. Aastaraamat 2017“⁵ andmetel tarbitakse peamiselt filtriga sigarettide, mida 16-64-aastastest igapäevasuitsetajatest oli tarbinud 97%. EL keskmine näitaja on 79%. Käsitsi keeratud sigarettide suitsetavad pigem mehed, neid on 8% iga päev suitsetavatest 16-64-aastastest meestest. Piipu tarbivad 4% iga päev suitsetavatest 16-64-aastastest meestest. Enim levinud on käsitsi keeratavate sigarettide tarbimine Suurbritannias 40%, Prantsusmaal 38% ja Hollandis 37% regulaarsetest suitsetajatest. Suitsetamistubaka aktsiisimäära muutmine on oluline, et suitsetamistubaka tarbimise osakaal ei suureneks soodsamast maksustamisest asendustooteks muutumise tõttu.

⁴ https://intra.tai.ee//images/prints/documents/155471416749_TKU2018_kogumik_28mar2019_1.pdf

⁵ https://www.sm.ee/sites/default/files/tubakatoodete_turg_ja_tarbimine_eestis_2017.pdf

Suitsetamistubaka tarbimisse lubatud kogused on 2018. aastal vähenenud ligi 6% võrreldes 2016. aastaga. Suitsetamistubaka aktsiis mõjutab alternatiivsete tubakatoodete maksustamist. Tubaka tahkele aseainele (näiteks tubakavabad nikotiinipadjad, vesipiibu asendustooide - aurukivid) kohaldatakse suitsetamistubaka aktsiisi. Nende turuosa ei ole veel oluline, kuid see on kasvamas.

Mõju olulisus:

Järgmise aasta aktsiisitõusu vähendamine ja väikeste tõusude ettenägemine kuni 2023. aastani on oluline piirikaubanduse ohjamise eesmärgil, samas mõju Eesti ettevõtluks tervikuna on väike.

Ebasoovitavate mõjude risk:

Ebasoovitavaid mõjusid ei ole tuvastatud. 2020. aastal kasvab sigarettide hind kehtivast olukorrast aeglasemalt, sest 10-%line aktsiisitõus asendatakse 5-%lise aktsiisitõusuga. Kuid pikas perspektiivis tõuseb aktsiisimäär nelja aasta jooksul kokku 20%.

Sigarettide aktsiitõusudega on kaasnenud risk, et kasvab surve salaturu ning piirikaubanduse kasvuks. Aeglasema aktsiisimäära kasvu korral suudab turg kohaneda olukorraga stabiilsemalt.

6.3. Kavandatav muudatus: aktsiisikauba maksumärgistamise reeglite täpsustamine ja alternatiivsete tubakatoodete maksumärgistamise nõue aktsiisilaos

Kaasnev mõju: mõju majandusele

Sihtrühm: alkoholi ja tubakatoodete käitlejad

Mõju ulatus:

Maksumärgistamise nõue hiljemalt aktsiisikauba vastuvõtmisel, kui maksumärgistamine toimub väljaspool aktsiisi- või tolliladu, ei vaja põhjalikumalt mõjuanalüüsi, sest tulenevalt aktsiisiseadusest ei ole ka käesoleval ajal lubatud aktsiisita kaupa ladustada väljaspool aktsiisiladu. Sätte täpsustamise tulemusena tekib parem õigusselgus, et sõna „viivitamata“ ei saa väga avaralt tõlgendada.

Alternatiivsete tubakatoodete (edaspidi AT) aktsiisilaos maksumärgistamise nõue on oluline maksupettuste vastu võitlemisel ning see muudatus toetab AT õiguskäitajate tegevust luues ausama konkurentsi olukorra. Nõue aitab saada parema ülevaate alternatiivsete tubakatoodete käitlejate üle. Käesoleval ajal on registreeritud kolm aktsiisilaopidajat, kellest 2 osutavad AT maksumärgistamise teenust ja üks ladustab vaid oma kaupa. Lisaks on seitse ettevõtjat, kes tellivad maksumärke regulaarselt, neist kolm tellib maksumärke vaid nikotiinipadjadele. Üheksa ettevõtjat on sellised, kes on ennast maksuhalduri juures registreerinud, korra maksumärke tellinud või ei ole sedagi. Registreeritud kaubasaaja staatusega AT käitlejat ei ole ühtegi. Seega puudub AT maksumärgistamise nõue aktsiisilaos peamiselt seitset ettevõtjat, kes tellivad maksumärke regulaarselt. Aktsiisilao loomine ei tohiks tekitada raskusi AT-d käitlevatele ettevõtjatele, sest aktsiisilao tarvis ei ole vaja eraldi hoonet. Aktsiisilao võib registreerida ka ruumi. Usaldusväärsete ettevõtjate puhul määratakse sümboolne aktsiisi tagamise summa, et see ei koormaks ettevõtjat põhjendamatult. Minimaalne tagatissumma on 1% tekkida võivast maksukohustuse summast.

Mõju olulisus:

Meede AT maksumärgistamise nõude kohta aktsiisilaos kaalub üles ettevõtjatele tekitatud koormuse ühekordse toiminguga näol seoses aktsiisilao loomisega, sest selle tulemusena vähendatakse rikkumisi, lihtsustub järelevalve, paraneb maksulaekumine ning tekib ausam konkurents.

Ebasoovitavate mõjude risk:

Ebasoovitavaid mõjusid ei ole tuvastatud.

6.4. Kavandatav muudatus: kuumutatava tubakatoote määratlusega seonduv.

Mõjusid ei analüüsita, kuna tegemist on sisult tehnilise muudatusega, sest säilib endine olukord kuumutatava tubakatoote maksustamise põhimõtetes. Kuumutatavaid tubakatooteid ei müüda veel Eestis.

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

Väiketootjate toodetud õllele 50%lise aktsiisimääratuse kohaldamise avardamine kogusele kuni 1,5 miljonit liitrit mõjutab aktsiisitulusid pikemas perspektiivis. Kuigi Väikepruulijate Liidu väitel toimub tootmismahu kasv peamiselt õlle müügi arvelt välisriikidesse, on viimastel aastatel kiiresti kasvanud ka Eesti turule müüdavad kogused. Eesti-siseste müügi- ja laekumiste täiendava kasvu tulemusel eelarvetulu küll kasvab, kuid suureneb ka maksukulu ehk – soodustuse maht.

Sigaretide aktsiisimäära muutmise tulemusena väheneb tubakaaktsiisi tulu 2020. aastal võrreldes Rahandusministeeriumi suvise majandusprognoosiga, kuid järgnevatel aastatel kasvab nii aktsiisi- kui käibemaksutulu. Aktsiisi- ja käibemaksutulu (miljonites eurodes) laekub võrreldes Rahandusministeeriumi suvise majandusprognoosiga hinnanguliselt järgmiselt:

Tabel 10: Aktsiisi- ja käibemaksutulu

Aasta	Maksutulu
2020	-6
2021	0
2022	7
2023	14

8. Rakendusaktid

Eelnõu rakendamiseks ei ole rakendusaktide muutmine vajalik.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub 2020. aasta 1. jaanuaril.

Alternatiivsete tubakatoodete maksumärgistamise nõue vaid aktsiisi- või tollilaos jõustatakse 2020. aasta 1. juulil, et seaduse vastuvõtmise ja jõustumise vahele jääks vähemalt 6 kuud, mis kindlustab piisava aja ettevõtjale oma tegevuse viimiseks kooskõlla aktsiisiseadusega.

Sigaretide ja suitsetamistubaka aktsiisitõusud aastateks 2021–2023 jõustuvad vastava aasta jaanuaris.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks ministeeriumidele ja arvamuse avaldamiseks Maksu- ja Tolliametile, Eesti Kaupmeeste Liidule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Maksumaksjate Liidule, osäühingule Philip Morris Eesti, aktsiaseltsile British American Tobacco Estonia, Japan Tobacco International Baltic, MTÜ e-sigareti müüjate ja kasutajate liidule, osäühingule Nicorex Baltic, Eesti Õlletootjate Liidule, Eesti Väikepruulijate Liidule ning Alkoholitootjate ja Maaletootjate Liidule.