

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

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Käesoleva eelnõuga muudetakse alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seadust (edaspidi *aktsiisiseadus*) ning selle seaduse varem muudetud versiooni. Parema loetavuse eesmärgil esitatakse eelnõu pealkiri lihtsustatud kujul. Eelnõuga muudetakse aktsiisimäärasid alljärgnevalt.

1) Lisaks aktsiisiseaduses sätestatud alkoholi ja tubakatoodete aktsiisitõusudele 2025. ja 2026. aasta jaanuaris, nähakse ette täiendav aktsiisitõus 5% ulatuses 2025. aasta juulis ja 2026. aasta jaanuaris. Seoses täiendava aktsiisitõusuga 2025. aasta juulikuus kehtestatakse 2026. aastaks aktsiisiseaduses sätestatud 5% kõrgem aktsiisimäär 2025. aasta 1. juulist ehk 2026. aastaks planeeritud aktsiisitõus tuuakse varasemaks.

2) Alkoholi ja tubakatoodete aktsiisimäärat tõstetakse 10% 2026. aastal. Varem otsustatud 5%-lisele aktsiisitõusule 2026. aastal lisandub täiendav aktsiisitõus 5%, mis teeb kokku 10%.

3) Alkoholi ja tubakatoodete aktsiisi tõstetakse 5% aastatel 2027 ja 2028.

4) Pliivaba bensiini ja teiste pliivaba bensiini aktsiisimääraga samaväärselt maksustatud kütuste, milleks on eeskätt lennukibensiin, aktsiisimäärat tõstetakse 5% aastas järgneval neljal aastal. Aastal 2025 tõstetakse aktsiisimäärat 1. juulist, aastatel 2026–2028 1. maist.

Eestis on bensiini aktsiisimäär püsinud muutumatuna alates 2018. aastast.

Aktsiisitõusu peamine eesmärk on suurendada aktsiisitulu riigieelarve olukorra parandamiseks.

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja koostas Rahandusministeeriumi maksu- ja tollipoliitika osakonna peaspetsialistid Heidi Vessel (e-post: heidi.vessel@fin.ee; tel: 611 3651) ja Lauri Lelumees (e-post: lauri.lelumees@fin.ee; tel: 5885 1404). Aktsiisitulu hindas Rahandusministeeriumi fiskaalpoliitika osakonna analüütik Merliin Laos (e-post: merliin.laos@fin.ee; tel: 5885 1447). Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti kontrollis Rahandusministeeriumi personali- ja õigusosakonna õigusloome valdkonna juht Virge Aasa (e-post: virge.aasa@fin.ee; tel: 5885 1493) ning eelnõu keelelist kvaliteeti kontrollis sama osakonna keeleteimetaja Sirje Lilover (e-post: sirje.lilover@fin.ee).

1.3. Märkused

Eelnõuga muudetakse:

- alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse 2025. aasta 1. mail jõustuvat redaktsiooni (RT I, 21.06.2024, 10);
- alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse ning alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse muutmise seadust (RT I, 01.07.2023, 1).

Vastavalt Eesti Reformierakonna, Erakonna Eesti 200 ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna valitsusliidu uuendatud tegevusplaanile aastateks 2024–2027 nähakse ette alkoholi- ja tubakaaktsiisi varem kavandatud aktsiisitõusudele 2025. ja 2026. aastal täiendav aktsiisitõustmine 5% aastas ning 5% kõrgemad aktsiisimäärad ka 2027. aastaks. Ka bensiinide

aktsiisimäära tõstetakse 5% aastas, viimase puhul puuduvad varasemalt kavandatud aktsiisitõusud. Kooskõlas riigi eelarvestrateegiaga nähakse ette alkoholi, tubakatoodete ja bensiinide 5%-line aktsiisitõus 2028. aastal.

Muudatuste jõustumine on kavandatud 2025. aasta 1. juuliks.

Eelnõule ei ole koostatud väljatöötamiskavatsust, sest tegemist on kiireloomulise eelnõuga. Vajadus täiendavateks maksutuludeks on suur. Seetõttu tõstetakse alkoholi ja tubakatoodete aktsiisimäärasid täiendavalt alates 2025. aasta juulist, samuti bensiinide aktsiisimäärasid alates 2025. aasta juulist. Maksukorralduse seaduse § 4¹ kohaselt peab maksuseaduse ja selle muudatuse vastuvõtmise ja jõustumise vahele üldjuhul jääma vähemalt kuus kuud. Seetõttu on vajalik võtta seadus vastu 2024. aasta jooksul.

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

Eesmärk on sätestada alkoholi, tubakatoodete ja bensiinide aktsiisitõusud edaspidisteks aastateks, et suurendada aktsiisitulu. Aktsiisitõusud mõjutavad alkoholi ja tubakatoodete kättesaadavust.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kolmest paragrahvist. Esimeses paragrahvis sätestatakse aktsiisiseaduse muudatused, teises paragrahvis alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse ning alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse muutmise seaduse muudatused ja kolmandas paragrahvis seaduse jõustumise aeg.

Eelnõu § 1 punktidega 1–6 ja §-ga 2 muudetakse aktsiisiseaduse § 46 lõikeid 1–6. Alkoholi aktsiisimäärasid tõstetakse kahel järgneval aastal 5% täiendavalt varem planeeritud aktsiisitõusudele ning 5% kõrgemad aktsiisimäärad nähakse ette ka aastateks 2027 ja 2028. 2026. aastaks aktsiisiseaduses sätestatud aktsiisimäärade tõus 5% tuuakse varasemaks, see tähendab kõrgemad aktsiisimäärad kehtestatakse 2025. aasta 1. juulist. 2026. aasta aktsiisimäärasid tõstetakse 10%, see tähendab varem kavandatud aktsiisitõusule täiendavat aktsiisitõusu 5%. Alkoholi aktsiisimäärad 2028. aastani on toodud tabelis 1.

Tabel 1. Alkoholi aktsiisimäärad aastateks 2025–2028

Alkohol	Aktsiisimäära ühik	2024	2025 01.01 (+5%)	2025 01.07 (+5%)	2026 (+10%)	2027 (+5%)	2028 (+5%)
Õlu	etanoolisisalduse 1% kohta hektoliitris	13,34	14,00	14,70	16,17	16,98	17,83
Vein ja kääritatud jook (kuni 6%)	hektoliiter	66,52	69,84	73,34	80,67	84,70	88,94

Vein ja kääritatud jook (üle 6%)	hektoliiter	155,2 1	162,97	171,12	188,23	197,64	207,52
Vahetoode	hektoliiter	303,8 0	319,00	334,95	368,45	386,87	406,22
Muu alkohol	etanoolisisalduse 1% kohta hektoliitris	19,75	20,74	21,78	23,96	25,16	26,42

Eelnõu § 1 punktidega 7–21 ja §-ga 2 muudetakse aktsiisiseaduse § 56 lõikeid 1–5 ja 7. Tubakatoodete aktsiisimäärasid tõstetakse kahel järgneval aastal täiendavalt varem planeeritud aktsiisitõusudele 5% aastas ning 5% kõrgemad aktsiisimäärad nähakse ette ka aastateks 2027 ja 2028. 2026. aastaks aktsiisiseaduses sätestatud 5% kõrgemate aktsiisimäärade jõustumine tuuakse varasemaks, see tähendab, et need kehtestatakse 2025. aasta 1. juulist. 1. jaanuarist 2026. a tõstetakse aktsiisimäärasid 10%, see tähendab varem kavandatud aktsiisitõusule täiendavat aktsiisitõusu 5%. Tubakatoodete aktsiisimäärad 2028. aastani on toodud tabelis 2.

Tabel 2. Sigarettide aktsiisimäärad aastateks 2025–2028

Aasta	Fikseeritud aktsiis eurodes 1000 sigareti kohta	Proportsionaalne aktsiis	Minimaalselt makstav aktsiisisumma eurodes 1000 sigareti kohta
2024	100,50	30%	169,10
2025.01.01 (+5%)	106,00	30%	177,70
2025.07.01 (+5%)	111,50	30%	186,70
2026 (+10%)	123,50	30%	209,95
2027 (+5%)	130,50	30%	220,40
2028 (+5%)	137,00	30%	231,33

Sigarettide 2026. aastal jõustuva aktsiisimäära arvutamisel on lähtutud 2025. aasta eeldatavast aktsiisisummast. 2024. aasta esimese poolaasta andmetel on sigarettide maksudeta hind 0,77 eurot kaalutud keskmise jaehinna andmete (5,35 €) alusel. Aastatel 2020–2022 on maksudeta hind kasvanud keskmiselt 2,3%. Järgnevatel aastatel arvestatakse sama kasvuga. Sigarettide maksudeta eeldatavad hinnad ja aktsiisimäära arvutuste aluseks olevad aktsiisisummad on toodud tabelites 3 ja 4.

Tabel 3. Sigarettide maksudeta hinnad

Aasta	Sigarettide maksudeta hind (eurot paki kohta)
2024	0,77
2025 (+2,3%)	0,79
2026 (+2,3%)	0,81
2027 (+2,3%)	0,83
2028 (+2,3%)	0,85

Tabel 4. Sigarettide aktsiisisummad

Aasta	Sigarettide kaalutud keskmise jaehinna suhtes arvatud aktsiisisumma (eurot paki kohta), mis on aktsiisimäär arvutamise aluseks
2024	3,62
2025	4,02
2026 (+10%)	4,42
2027 (+5%)	4,64
2028 (+5%)	4,87

2025. aasta aktsiisisumma on arvatud lähtudes eeldatavast maksudeta hinnast ja aktsiisiseaduses 2026. aastaks sätestatud aktsiisimäärast (111,50 eurot ja 30%), mille jõustumine tuuakse varasemaks, see on 2025. aasta 1. juulist. Aktsiisisumma 4,02 eurot tõstmise tulemusena 10% saadakse 2026. aasta aktsiisisumma 4,42 eurot. Aktsiisisumma koosneb fikseeritud ja proportsionaalse määra alusel arvatud summast. Aktsiisimäär proportsionaalne osa ei muutu, see on 30%. Aktsiisimäär fikseeritud osa leidmiseks arvutatakse sigarettide eeldatav kaalutud keskmine jaehind. Selleks liidetakse maksudeta hind ja aktsiisisumma ning lisatakse 2025. aastaks planeeritud käibemaks 24%. Sigarettide kaalutud keskmine jaehinna alusel arvutatakse aktsiisi proportsionaalne osa, mis on 30% jaehinnast. Lahutades aktsiisisummast 4,42 eurot aktsiisi proportsionaalse osa, mis on 1,95 eurot, saadakse fikseeritud aktsiisimäär osa, mis on 2,47 eurot ehk 123,50 eurot 1000 sigareti kohta. Sigarettide aktsiisimäär edaspidisteks aastateks on arvatud samal põhimõttel.

Sigarettidelt minimaalselt makstav aktsiisisumma moodustab 95% aktsiisimäär arvutamise aluseks olevast aktsiisisummast. Minimaalselt makstava aktsiisisumma osatähtsuse puhul on arvestatud liikmesriikide praktikaga ning asjaoluga, et piirikaubanduse riski vähendamiseks on otstarbekas mõjutada odavamate sigarettide hinnatõusu mõõdukalt. Minimaalselt makstav aktsiisisumma piirab hinna alapakkumist ja kindlustab stabiilsema maksulaekumise.

Sigarite ja sigarillode puhul tõstetakse vaid minimaalselt makstavat aktsiisisummat. Sigarite ja sigarillode kahest komponendist koosnev aktsiisimäär võimaldab kallimatelt toodetelt koguda rohkem aktsiisi ning proportsionaalne aktsiisimäär osa käib kaasas hinnatõusuga. 2023. aasta andmetel on ühe sigari kaalutud keskmine jaehind 7,27 eurot ja sigarillo puhul on see 0,56 eurot. Sigarite kaalutud keskmiselt jaehinnalt arvatud aktsiisisumma (0,878 eurot) on 4 korda suurem minimaalselt makstavast aktsiisisummast samal perioodil (0,211 eurot). Samas sigarillode kaalutud keskmise hinna alusel arvatud aktsiisisumma on veidi madalam minimaalselt makstava aktsiisisumma nõudest (0,207 eurot versus 0,211 eurot). Minimaalset makstava aktsiisisumma tõstmise tulemusena tuleb aktsiisi rohkem maksta eelkõige sigarillodelt.

Tabel 5. Sigarite ja sigarillode kavandatav aktsiisimäär kuni 2028. aastani

Aasta	Fikseeritud aktsiis (eurot/1000 tk)	Proportsionaalne aktsiis (% maksimaalsest jaehinnast)	Minimaalselt makstav aktsiisisumma (eurot/1000 tk)
2024	151	10%	222
2025.01	151	10%	233 (+5%)
2025.07	151	10%	244 (+5%)
2026	151	10%	268,40 (+10%)
2027	151	10%	282,00 (+5%)

2028	151	10%	296,00 (+5%)
-------------	-----	-----	---------------------

Suitsetamistubaka kavandatavad aktsiisimäärad aastateks 2025–2028 on toodud tabelis 6. Suitsetamistubaka aktsiisi tõstetakse 2026. aastal veidi rohkem kui 10%, see on 11,3%, et see moodustaks 66% sigarettidelt minimaalselt makstavast aktsiisisummast. Euroopa Liidus moodustab suitsetamistubaka aktsiisi alammäär (60 eurot kilogramm) 2/3 sigarettide aktsiisi alammäärast (90 eurot 1000 tk). Nii loetakse tavapäraseid sigarettid ja suitsetamistubakas võrdsemalt maksustatuks.

Tabel 6. Suitsetamistubaka aktsiisimäärad

Aasta	Aktiis eurodes suitsetamistubaka kilogrammi kohta
2024	112,40
2025.01 (+5%)	118,00
2025.07 (+5%)	124,00
2026 (+11,3%)	138,00
2027 (+5%)	145,00
2028 (+5%)	152,00

Tubakavedelike aktsiisimäärad aastateks 2025–2028 on toodud tabelis 7.

Tabel 7. Tubakavedelike aktsiisimäärad

Aasta	Aktiis eurodes ühe milliliitri kohta
2024	0,21
2025.01 (+5%)	0,22
2025.07 (+5%)	0,23
2026 (+10%)	0,25
2027 (+5%)	0,26
2028 (+5%)	0,27

Eelnõu § 1 punktidega 22–29 muudetakse aktsiisiseaduse § 66 lõikeid 1–3 ja lõiget 13. Võrdselt tõstetakse kõigi pliivaba bensiini aktsiisimääraga maksustatud energiatoodete aktsiisi. Selleks on ka lennukibensiin, mida vähesel määral kasutatakse eeskätt hobilennunduses, ning pliibensiin, mille kasutamine on keskkonnakaitselistel põhjustel Euroopa Liidus olnud juba mitu aastakümnet keelatud, kuid millel siiski peab olema aktsiisimäär. Viimane osutub vajalikuks näiteks juhul kui avastatakse sellise kütuse väärkasutamine.

Lõike 13 muutmine on vajalik tõstmaks pliivaba bensiini aktsiisimääraga maksustatud kütusesarnase toote aktsiisi. Nimetatud kütusesarnased tooted on kas puhtal kujul või segatuna muude kütustega kasutatavad mootorikütusena, eeskätt mootoribensiini asemel.

Alljärgnevas tabelis (vt tabel 8) on toodud bensiinide aktsiisimäärade kavandatud tõusud aastateks 2025–2028. Esimesel aastal tõstetakse aktsiisi juulist, järgnevatel aastatel alates maist. Selliselt toimuvad alates 2026. aastast energiatoodete aktsiisitõusud ühel ja samal kuupäeval, sest teiste energiatoodete aktsiisitõusu maksuredel, mis kehtib kuni 2027. aastani, tõstab aktsiisi alates 1. maist.

Tabel 8. Bensiinide kavandatav aktsiisimäär kuni 2028. aastani

Energiatoode	Kehtiv määr €	1.07.25	1.05.26	1.05.27	1.05.28
Bensiinid, sh lennukibensiin ja pliibensiin 1000 l	563	+5% 591	+5% 621	+5% 652	+5% 684

Eelnõu § 1 punktiga 30 täiendatakse aktsiisiseadust §-ga 85²², et näha ette müügipiirangu kohaldamise erisus sigaritele ja sigarillodele (lg 1). Aktsiisiseaduse § 28 lõikega 4¹ nähakse ette müügipiirang toodetele, mille aktsiisimäär ja maksumärgi kujundus muutub üheaegselt. Müügipiirangu rakendamise läbi uue kujundusega maksumärgi nõude tagatakse uue aktsiisi kandumine toote hinda hiljemalt kolme kuu möödumisel selle kehtima hakkamisest. Sigarite ja sigarillode aktsiisi tõstetakse minimaalselt makstava aktsiisisumma suurendamisega. Toodetele, millelt makstav aktsiisisumma minimaalselt makstava aktsiisisumma tõstmise tulemusena ei muutu, ei kohaldata müügipiirangut. Erand puudutab suuremalt jaolt sigareid, sest nendelt toodetelt makstav aktsiisisumma on keskmiselt mitu korda suurem minimaalselt makstava aktsiisisummast.

Lõikega 2 nähakse ette võimalus müüa tubakatooteid üle maksumärgile trükitud maksimaalse jaehinna. Reeglina ei ole aktsiisiseaduse alusel lubatud müüa sigarette, sigareid ja sigarillosid kõrgema hinnaga, kui on maksumärgile trükitud, sest selle hinna alusel on makstud aktsiisi. Ettevõtjatele oleks tehniliselt keeruline lubada tarbimisse tubakatooteid maksumärgiga, millele on trükitud hind uue käibemaksumääraga, kui veel eelmine päev kehtis madalam käibemaksumäär. Ladusamaks üleminekuks uuele käibemaksumäärale lubatakse maksumärgile trükitud hinda ületada erinevuse võrra, mis tekib uue ja vana käibemaksusumma vahest. Erand on lubatud 6 kuu jooksul käibemaksumäära jõustumisest. Kui kõrgem käibemaksumäär jõustub 1. juulil, siis erandit saab rakendada 31. detsembrini. Müügipiirangu rakendamisel võib erand kehtida vähem kui 6 kuud. Müügipiirangut rakendatakse tavaliselt aktsiisimäära tõstmisel, kui uue kujundusega maksumärk ja aktsiisimäär muutuvad üheaegselt. Vana maksumärgiga toodete müük on lubatud 3-kuu jooksul. Müügipiirangu rakendamisel võib maksumärgile trükitud hinda ületada vaid müügipiirangu perioodil ja enne müügipiirangut kehtinud maksumärgi puhul.

Eelnõu §-s 2 toodud muudatusega nähakse ette alkoholi ja tubakatoodete 2026. aastaks kavandatud 5% kõrgema aktsiisimäära jõustumine 2025. aasta juulis.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõu ei sisalda uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõus toodud aktsiisimäärad on kooskõlas aktsiisi alammääradega ja 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). Energiatoodete aktsiisi alammäärad on sätestatud nõukogu direktiivis

2003/96/EÜ, millega korraldatakse ümber energiatoodete ja elektrienergia maksustamise ühenduse raamistik (ELT L 283, 31.10.2003, lk 51–70).

Bensiinide aktsiisimäärade tõstmise kontekstis vajab märkimist, et 2021. aasta 14. juulil esitas Euroopa Komisjon kliima- ja energiaalaste õigusaktide paketi koosseisus ka ettepaneku energiamaksustamise direktiivi 2003/96/EÜ muutmiseks. Eesti seisukohad direktiivi eelnõu kohta kiitis Riigikogu heaks 2022. aasta jaanuaris. Euroopa Komisjoni üks olulisemaid eesmärke on luua energiatoodete aktsiisi alammäärades sisemine loogika. Selleks soovitakse aktsiisimäärade struktuur muuta täielikult energiasisaldusel põhinevaks, et see oleks väljendatud eurodes energiatootete alumise kütteväärtuse kohta. Eelnev annaks maksustamisel eelise säästlikele ja vähese CO₂ heitmega kütustele. Praeguses seisus ei ole arutelude kestus ega direktiivi heakskiitmine prognoositav, tõenäoliselt ei juhtu see järgmise poolaasta jooksul. Eestis on kehtiv aktsiisimäär pliivabale bensiinile 563 eurot 1000 liitri kohta ehk 17 eurot bensiini alumise kütteväärtuse gigadžauli kohta. Energiamaksustamise direktiivi eelnõus on väljapakutud aktsiisimääraks alates direktiivi jõustumisest pliivabale bensiinile 12,28 eurot gigadžauli kohta, mis on oluliselt madalam võrreldes meil kehtiva aktsiisimääraga.

6. Seaduse mõjud

6.1. Kavandatav muudatus: alkoholi aktsiisitõus aastatel 2025–2028

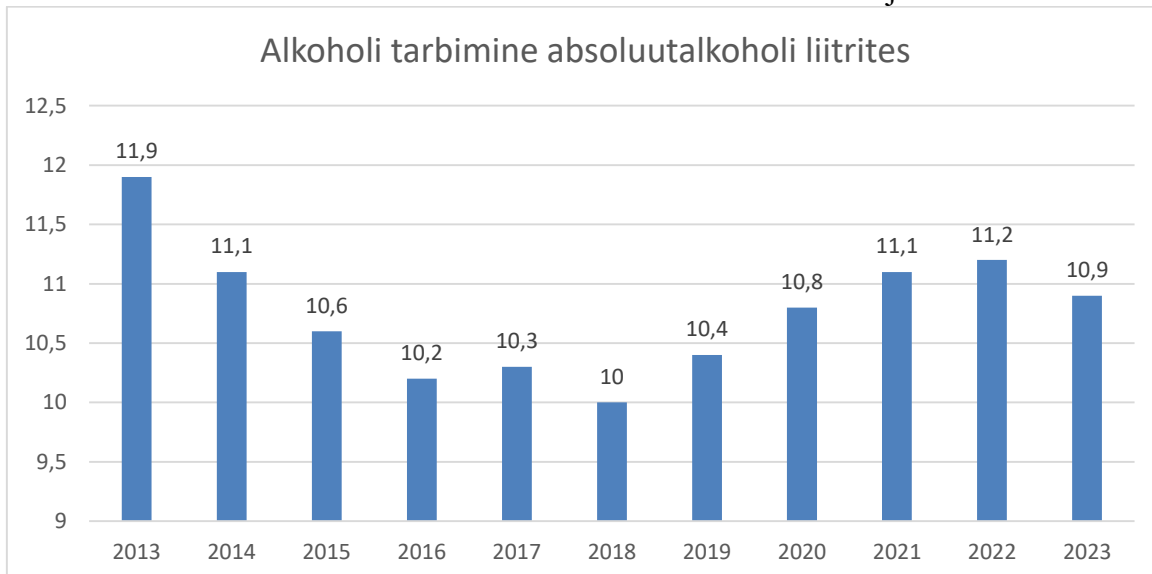
Kaasnev mõju: mõju majandusele ja tervisekäitumisele

Sihtrühm: alkoholi käitlejad ja tarbijad

Mõju ulatus:

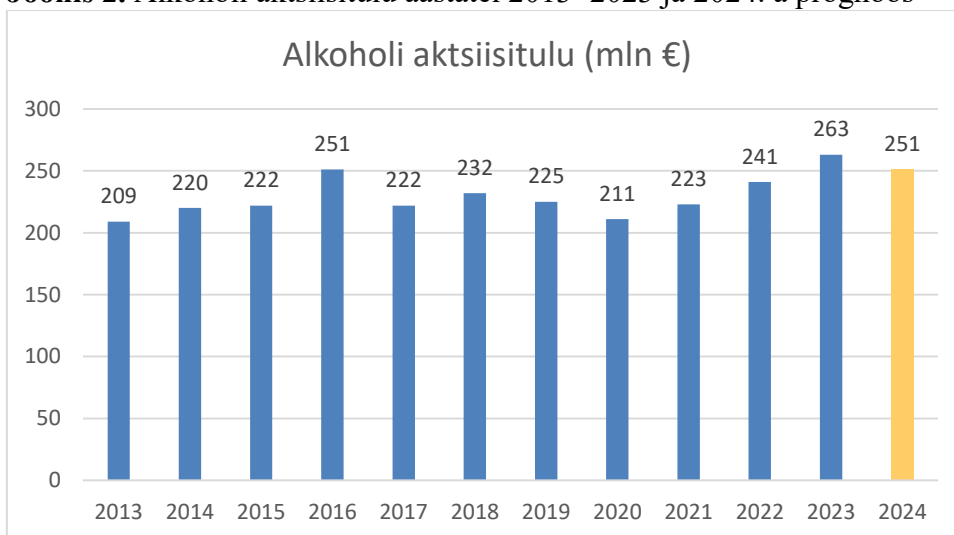
Eestis oli 2023. aasta andmetel 119 alkoholitootjat ning alkoholiaktsiisi maksid 228 äriühingut ja 570 eraisikut. Eraisikutest aktsiisimaksjad olid peamiselt liiduvälisest riigist aktsiisikauba üle aktsiisivaba piirnormati toojad. Koguselt liitrites toodetakse Eestis rohkem lahjasid alkohoolseid jooke kui kangeid. 2023. aasta andmetel on õlle tootmismahd liitrites ligikaudu 66% kogu alkoholitoodangust, muud lahjad alkohoolsed joogid moodustavad 23%, puuvilja- ja marjaveinid 2% ja kange alkohol 9%. Kange alkoholi toodangust moodustab 69% viin. Õlle puhul on 99% toodangust lahja õlu (alla 6%vol). Eesti Konjunktuuriinstituudi (edaspidi *EKI*) koostatud uuringu „Eesti alkoholiturg, alkoholi tarbimine ja alkoholipoliitika 2023. aastal“ andmetel vähenes 2023. aastal peaaegu kõikide alkohoolsete jookide tootmine 2022. aastaga võrreldes. Kange alkoholi kogus kahanes vaid 0,8%, samas kui õlut toodeti 18,6% vähem kui aasta tagasi. Suurim langus toimus puuvilja- ja marjaveinide sektoris, tootmine vähenes 57%. Ka muude lahjade alkohoolsete jookide (siider, veinibaasil longdringid ja muud segujoogid) tootmine langes 6,3%. Alkoholi tootmismahdade vähenemine on suures pildis seotud ka olukorraga maailmas. Sõda Ukrainas on mõjutanud toorainete hindu ja elukallidust. Pärast koroonaviiruse epideemiat ei ole turistide arv Eestis taastunud, neid on varasemaga võrreldes vähem. Alkoholi ekspordimahud on langenud. Alkoholi tarbimine on vähenenud vaatamata asjaolule, et alkoholi hinnad on kasvanud vähem kui muude toidukaubade hinnad. Tarbijahinnaindeks oli 2022. aastal 19,4%, samas kui alkoholi puhul oli see näitaja 5,9%. 2023. aastal alkoholi hinnad veidi tõusid ja kui üldine tarbijahinnaindeks oli 9,2%, siis alkoholi puhul oli see näitaja 7,5%. 2023. aastal tarbiti Eestis 10,9 liitrit absoluutalkoholi ühe ealniku kohta vanuses 15 aastat ja enam. See on 3% vähem mullusest.

Joonis 1. Alkoholi tarbimine Eestis inimese kohta vanuses 15 aastat ja enam



Pärast kange alkoholi, õlle ja siidri aktsiisimäära vähendamist 25% 2019. aasta juulis tõsteti esmakordselt aktsiisi 2024. aastal. Arvestades piirikaubanduse riski otsustati aktsiisitulude kasvu eesmärgil tõsta aktsiisi vähehaaval, see on 5% aastas. Käesoleva aasta 6 kuu aktsiisitulude andmete alusel on alust eeldada, et aktsiisitulu ei kasva loodetud ulatuses. Ettevõtjad soetasid aktsiisitõusueelseid varusid optimistlikumalt kui oleks olnud otstarbekas. Neid varusid (alkohol 2023. a aktsiisiga) realiseeritakse veel käesolev ajal, see on suvel. Ettevõtjad eeldasid muuhulgas turistide arvukuse suurenemist, kuid olukord kujunes tagasihoidlikumaks. 2024. aasta 6 kuu laekumine alkoholiaktsiisist on 16% madalam möödunud aasta samast perioodist. Vastavalt 2024. aasta suveprognosile laekub alkoholiaktsiisi 240 mln eurot, mis on 11 mln vähem algselt prognoositud.

Joonis 2. Alkoholi aktsiisitulu aastatel 2013–2023 ja 2024. a prognoos



Teiste liikmesriikidega võrreldes on Eesti aktsiisitasemelt esirinnas, vt tabel 10. Õlleaktsiis on Eestist kõrgem vaid Soomes, Iirimaal ja Rootsis. Eesti asetub kaheksandale positsioonile kange alkoholi aktsiisimäära tasemelt. Pingereas jääb Läti Eestist veidi tahapoole, kuid Leedu on Eestit alkoholiaktsiisitasemetelt edestanud, välja arvatud õlleaktsiis. Tööjõukuludelt, see on tunnipalk tööstuses-ehituses-teeninduses, asub Eesti pingerea 15. positsioonil. Kui Iirimaal

teenitakse tunnis 40,2 eurot, Rootsis 38,9 eurot ja Soomes 37,1 eurot, siis Eestis teenitakse 18,3 eurot tunnis. On 11 liikmesriiki, kus õlleaktsiis on madalam kui Eestis, kuid tööjõu eest makstakse keskmiselt rohkem. Need riigid on Luksemburg, Taani, Belgia, Holland, Prantsusmaa, Saksamaa, Austria, Itaalia, Sloveenia, Hispaania ja Küpros. Kange alkoholi puhul on 9 liikmesriiki, kus tööjõukulu on kõrgem ja aktsiis madalam Eesti vastavast. Mingil määral ilmestab see näitaja olukorda, et riikides, kus teenistus on kõrgem ja aktsiis madalam, on võimalik aktsiisikaupa rohkem osta kui Eestis. Samas peegeldab see Eesti maksupoliitikas valitud suunda maksustada kõrgemalt tarbimist ja saastamist.

Tabel 10. Õlle ja kange alkoholi aktsiisimäärad seisuga 1. jaanuar 2024, eurodes ühe liitri absoluutalkoholi kohta

Õlleaktsiis			Kange alkoholi aktsiis		
1.	Soome	36,20	1.	Soome	54,80
2.	Iirimaa	22,55	2.	Rootsi	45,49
3.	Rootsi	19,68	3.	Iirimaa	42,57
4.	Eesti	13,34	4.	Belgia	29,93
5.	Kreeka	12,50	5.	Leedu	24,67
6.	Sloveenia	12,10	6.	Kreeka	24,50
7.	Leedu	9,46	7.	Taani	20,17
8.	Läti	8,20	8.	Eesti	19,75
9.	Holland	8,12	9.	Prantsusmaa	18,67
10.	Prantsusmaa	7,96	10.	Holland	18,27
11.	Itaalia	7,48	11.	Läti	17,24

Tabel 10. Õlle ja kange alkoholi aktsiisimäärad seisuga 1. jaanuar 2024, eurodes ühe liitri absoluutalkoholi kohta

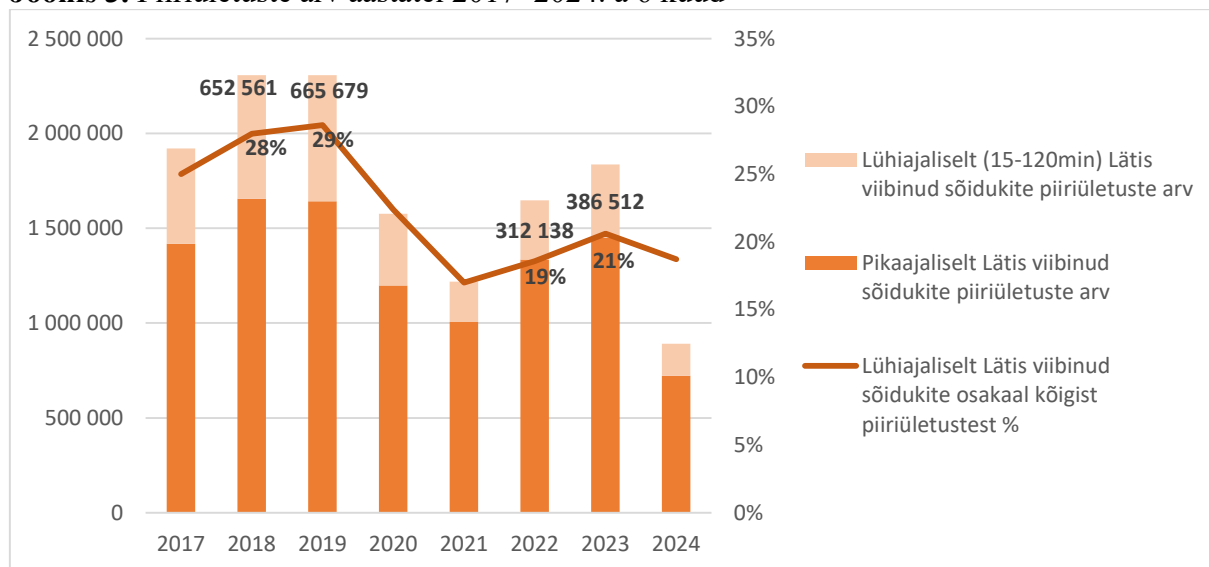
Õlleaktsiis			Kange alkoholi aktsiis		
1.	Soome	36,20	1.	Soome	54,80
2.	Iirimaa	22,55	2.	Rootsi	45,49
3.	Rootsi	19,68	3.	Iirimaa	42,57
4.	Eesti	13,34	4.	Belgia	29,93
5.	Kreeka	12,50	5.	Leedu	24,67
6.	Sloveenia	12,10	6.	Kreeka	24,50
7.	Leedu	9,46	7.	Taani	20,17
8.	Läti	8,20	8.	Eesti	19,75
9.	Holland	8,12	9.	Prantsusmaa	18,67
10.	Prantsusmaa	7,96	10.	Holland	18,27
11.	Itaalia	7,48	11.	Läti	17,24

Tervise Arengu Instituudi koostatud „Rahvatiku tervise aastaraamat 2024“ andmetel registreeriti 2023. aastal Eestis kokku 627 otseselt alkoholist põhjustatud surmajuhtumit (4% kõigist surmadest), mida on 126 surmajuhtumit vähem kui 2022. aastal (753 alkoholisurma). Vähenemise üks võimalikke seletusi on alkoholi tarbimist mõjutav elukalliduse tõus üldise majanduslanguse taustal. WHO regioonidest on Euroopa regioonis kõige suurem alkoholitarbivate osakaal ja suurim alkoholitarbimine. Eestis on alkoholitarbimine Euroopa keskmisest tasemest kõrgem. Aastate lõikes on nähtav alkoholi liigtarvitavate meeste osakaalu langustrendi, samas kui naiste puhul on see osakaal üks protsendipunkt kasvanud.

Maaailma Terviseorganisatsiooni koostatud hinnangus Eesti alkoholipoliitika rohelises raamatus püstitatud eesmärkide täitmise kohta märgitakse, et perioodil 2000–2023 on vähenenud alkoholi tarvitanud ja alkoholijoobes olnud noorukite osakaal.

Piirikaubanduse mahud vähenesid oluliselt pärast aktsiisimäärade langetamist 2019. aasta keskel. Piirikaubanduse vähenemist mõjustas ka koroonaviiruse epideemia, mille tippaeg jäi aastatesse 2020 ja 2021. Üks piirikaubanduse jälgimise põhinäitajatest on lühiajaliste piiriületuste arv, mille puhul eeldatakse reisi kaubanduslikku eesmärki. Joonisel 3 tuleb esile piirikaubanduse kaks tippaastat (2018 ja 2019), kui piiriületuste arv oli väga suur. Järgmistel aastatel on näha piiriületuste arvu kukkumist. Viimasel kahel aastal on lühiajaliste piiriületuste arv püsinud keskmiselt 350 tuhande juures, mis on pea poole võrra madalam kõrgajast. Enamus lühiajalisi piiriületusi tehakse Valgas (ca 80%). Arvestades, et Eesti linn Valga ja Läti linn Valka on omavahel ühendatud, on selline lühiajaliste piiriületuste tase tavapärase. Viimaste aastate lühiajaliste piiriületuste arv on kukkunud peamiselt Ikla suunal. Lühiajalisi reise Iklasse saab otseselt seostada piirikaubandusega. Käesoleva aasta aktsiisitõusu tulemusena ei ole Ikla piiriületuste osakaal kasvanud, millest võib järeldada, et piirikaubandus on püsinud tavapärasel tasemel. Edaspidised kiirendatud tempos tehtavad aktsiisitõusud suurendavad piirikaubanduse kasvu riski ja sellel võib olla mõju aktsiisituledele. Seniste aktsiisiseaduses kavandatud aktsiisitõusude (2025. a jaanuaris +5% ja 2026. a jaanuaris +5%) raames on piirikaubanduse osakaalu hinnatud pigem väikseks. Küll aga on kiirendatud aktsiisitõus ja käibemaksutõus 2025. aasta juulis ajastatud inimeste jaoks soodsal ajal piirikaubanduse mõttes. Tarbimismaksude tõus puhkuste ajal suvel võib anda tõuke piirikaubanduse jõulisele kasvule.

Joonis 3. Piiriületuste arv aastatel 2017–2024. a 6 kuud



Allikas: Maksu- ja Tolliamet

Kavandatud aktsiisitõusud mõjutavad tarbimise vähenemist täiendavalt muudele alkoholi hinda tõstvatele teguritele. Samas võidakse Eestis ostetud alkoholi koguste vähenemist kompenseerida teistest riikidest soetatavaga. Mõju tarbimisele on keeruline hinnata, kuna samaaegselt aktsiisitõusuga suvel tõstetakse käibemaksu määrat. Viimasel on laiaulatuslik mõju kõikidele hindadele. Mootorsõidukimaksu seaduse jõustumise ja mitmete eraisikute tulumaksusoodustuste (eluasemelaenu intressid, abikaasa maksuvaba tulu, täiendav maksuvaba tulu laste eest) kaotamise mõju on kumulatiivne, mis teeb väga keeruliseks tarbija käitumise ennustamise.

Alkoholi tootmismahud on käesoleval aastal languses. 2024. aasta esimesel poolaastal deklareeritud andmed näitavad vähenemist võrreldes eelmise aastaga ja eriti lahja alkoholi puhul. Alkoholi tootmismahude langus võib jätkuda 2025. aastal ka ilma aktsiisitõusuta sama aasta suvel. Aktsiisi- ja käibemaksutõus võib tootmismahude vähenemisele täiendava mõju lisada. Alkoholi hinnakasvu mõjutavad ka tooraine ja energia võimalik hinnakasv, samuti suvel julgeolekumaksu osana rakenduv kõrgem käibemaksumäär. Inimeste kulutused esmavajaduste katteks suurenevad üldises hinnakasvukeskkonnas ning raha alkoholi soetamiseks jääb vähemaks. Intressimäärade tõusu mõjusid on näha ostukorvis. Suurenenud on toidukaupade ja eluaseme kulude osakaal võrreldes muude kuludega. See kõik avaldab mõju ka alkoholi käitlejate tegevusele. Suhteliselt kõrge aktsiisimäär mõjutab ettevõtjate konkurentsivõimet nt olukorras, kui tarbija hakkab eelistama soetusi välismaalt (reisija kaasaostetud kogused).

Võrreldes 2024. aasta aktsiisiga tuleb aktsiisi- ja käibemaksutõusu tulemusena 2025. aasta suvel maksta veinilt (nt 12%vol ja 0,75 liitrit) 0,17 eurot rohkem aktsiisi ja käibemaksu, õllelt (0,5 liitrit, 5%vol) ja siidril (nt 5%vol ja 0,5 L) 0,06 eurot ning viinalt (0,5 liitrit ja 40%vol) 0,59 eurot.

Tabel 11. Alkoholi aktsiisitõusu mõju hinnale 2025. aasta suvel

Toode	Aktsiisi- summa 2024 (aktsiis koos käibemaksuga)	Aktsiisi- summa 2025.07	Aktsiis ja käibemaks aktsiisi arvelt 2025.07	Kasv 2025 juunis võrreldes 2024 (v4-v2)
1	2	3	4	5
Vein (0,75 L)	1,16 (1,42)	1,28	1,59	0,17
Viin (40%, 0,5 L)	3,95 (4,82)	4,36	5,41	0,59
Õlu (5%, 0,5 L)	0,33 (0,40)	0,37	0,46	0,06
Siider (0,5 L)	0,33 (0,40)	0,37	0,46	0,06

Aktsiisitõusu mõju tarbijatele ja käitlejatele aastateks 2026–2028 on keeruline hinnata arvestades arenguid käesoleval aastal ja paljudest muutujatest tingitud ebamäärast olukorda 2025. aastal. Välistatud ei ole, et 2026. aastaks ja sealt edasi kavandatud aktsiisimäärasid otsustatakse enne nende jõustumist muuta. Selline praktika on olnud laialt levinud. Aktsiisimäärasid, mis olid aktsiisiseaduses sätestatud aastateks 2016–2020, muudeti iga-aastaselt. Näiteks õlle puhul oli 2018. aastaks fikseeritud seaduses 4 erinevat aktsiisimäära, jõustus viimane muudatus. Aastateks 2019 ja 2020 kavandatud aktsiisitõusud ei jõustunud, sest 2019 otsustati aktsiise vähendada. Ka 2024–2026. aastateks planeeritud ja seaduses sätestatud aktsiisimäärasid on asunud muutma 2024. aastal. Plaanikohaselt jõustus 2024. aastaks kehtestatud aktsiisimäär. Seega tõenäosus kavandatud aktsiisimäärade edaspidiseks muutmiseks on suur.

Mõju olulisus:

Alkoholi aktsiisitõusu mõju Eesti majandusele ja ettevõtlusele tervikuna on väike. Aktsiise tõstetakse ühtlaselt kõikide toodete liikide lõikes. Selle tulemusena säilib endine ettevõtjate vaheline konkurents ning ka tarbija vaates ei looda ühe toote teisele eelistamise olukorda.

Alkoholiaktsiisi mõjusid analüüsitakse Rahandusministeeriumis regulaarselt. Igakuiselt jälgitakse ja analüüsitakse olukorda aktsiisilaekumiste andmete kaudu, lisaks kohtutakse kord poolaastas ettevõtjate esindajatega, et arutada turuolukorda ja probleeme nende olemasolul. Iga-aastaselt koostab Eesti Konjunktuuriinstituut (EKI) põhjaliku ülevaate alkoholi turust, tarbimisest ja kahjudest Eestis. Kõnealuseid andmeid avaldatakse aastaraamatus „Alkoholi turg, tarbimine ja kahjud Eestis. Aastaraamat 20..“. Viimati avaldati ülevaade 2023. aasta kohta. Tulenevalt nimetatud ülevaatest ja regulaarsetest analüüsides ei ole täiendav järeelhindamine vajalik.

Ebasoovitavate mõjude risk:

Arvestades aktsiisimäära suhteliselt kõrget taset eksisteerib risk ebasoovitavate mõjude realiseerumiseks. Peamine risk seisneb piirikaubanduse hoogustumises. Aktsiisitõus suvel, kui on reisimiste ja puhkuste tippaeg, võib täiendavalt mõjutada alkoholi soetuste hoogustumist välisriikidest ja mõjutada negatiivselt aktsiisitõusu eesmärki. Naaberriik Läti on seadustanud alkoholiaktsiisi järk-järgulise tõusu aastani 2026. Läti aktsiisimäärad jäävad siiski madalamaks, kuid tasandavad veidi riikidevahelist alkoholi hinnavahet. Piirikaubanduse tippajal 2019. aastal küündis alkoholiaktsiis – eelkõige õlle ja kange alkoholi puhul – tasemeni, milleni eelnõu kohaste muudatustega jõutakse alles 2027. aastal. Üle aastate hajutatud aktsiisitõus lubab tarbijatel kaasneva hinnatõusuga kohaneda. Valitsusliidu koalitsioonileppes aastateks 2024–2027 nähakse ette ka võimalus, et oodatust intensiivsema piirikaubanduse puhul aktsiiside kasvuplaane korrigeeritakse.

Välistada ei saa ka illegaalse alkoholi tootmise ja tarbimise kasvu riski. EKI 2024. aasta alguses läbiviidud küsitluste andmetel ostis 2023. aastal salaalkoholi vaid 1% tarbijatest, 2022. aastal oli see näitaja 3%. Sagedamini ostsid salaalkoholi Kirde-Eesti elanikud, pigem vanemaealised (65+) tarbijad. Illegaalset alkoholi tarbitakse legaaslele lisaks. 2023. aastal moodustas illegaalne alkohol kange alkoholi tarbimisest vastajate hulgas keskmiselt 19%.

Mõju sihtgrupi halduskoormusele: muudatus ei mõjuta halduskoormust.

6.2. Kavandatav muudatus: tubakatoodete aktsiisitõus aastatel 2025–2028

Kaasnev mõju: mõju majandusele ja tervisekäitumisele

Sihtrühm: tubakatoodete käitlejad ja tarbijad

Mõju ulatus:

Eestis on 21 tubakaaktsiisi maksajat. Tubakatoodetest toodetakse Eestis nikotiinipatju. Nikotiinipatjade tootmiseks on väljastatud 6 aktsiisilao tegevusluba, nendest üks ei ole tootmist veel alustanud. Enamus tootjaid lähetavad oma toodangu teise liikmesriiki ja Eestisse ei deklareeri midagi.

Sigaretidelt kogutud aktsiis moodustab ligi 90% tubakaaktsiisi tulust. Suitsetamistubaka aktsiisimääraga maksustavate toodete aktsiisitulu osatähtsus on kasvanud 6,5%-lt 2022. aastal 7,3%-le 2023. aastal. Suitsetamistubaka aktsiisitulu kasvule on kaasa aidanud uut liiki toodete populaarsuse kasv, need on näiteks suitsetamistubaka aktsiisimääraga maksustatavad nikotiinipadjad. Nikotiinipatjade aktsiisitulu moodustab 46% suitsetamistubaka aktsiisimääraga maksustavate toodete aktsiisitulust. Aktsiisitulu tubakatoodetelt on aasta-aastalt kasvanud, 2021. aastal on kasv 5% ning aastatel 2022 ja 2023 ca 2%.

Tubakatoodete tootjatele mõju praktiliselt puudub, sest Eestis ei toodeta klassikalisi tubakakatooteid. Nikotiinipatjade tootmist alustati Eestis 2020. aastal. Nende toodete aktsiisitulu moodustab ca 3% kogu tubakaaktsiisi laekumisest. Aktsiisitõusu 5% tulemusena ei teki olulisi negatiivseid mõjusid käitlejatele, pigem säilib praegune olukord.

Käesoleval aastal koostab Tervise Arengu Instituut (TAI) uuringut „Eesti täiskasvanud rahvastiku tervisekäitumise uuring“. Andmekogumise periood lõppes 2024. aasta 30. juunil. Küsitleti Eesti elanikke vanuses 16–64 aastat, et muuhulgas uurida tubakatoodete ja alkoholi tarbimisega seonduvat. Uuringut viiakse läbi paarisaastatel. Viimase uuringu andmetel 2022. aasta¹ kohta leiti positiivse suundumusena, et igapäevasuitsetajate osatähtsus (15,9%) on vähenenud seniste uuringute aegreas kõige madalamale tasemele – veel 2012. a suitsetas igapäevaselt iga neljas (26%) 16–64-aastane Eesti elanik. Ilmselt on igapäevasuitsetajate osatähtsuse kiire langus vähemalt osaliselt selgitatav asendusefektiga, sest alternatiivsete tubaka- või nikotiinipatjate kasutamine on kasvanud. Küsimustele vastanutest suitsetas 2022. aastal igapäevaselt 21,0% meestest ja 12,1% naistest, juhusuitsetajad oli 7,4% (8,5% meestest ja 6,7% naistest). Viimase 10 aasta jooksul on igapäevasuitsetajate osakaal 16–64. a rahvastikus vähenenud ligi 40% (26,0% 2012. a).

Norstat Eesti AS 2023. aastal valminud uuringu andmetel tarbib 75% tubakatoodete tarvitajatest tavasigarette. Tavasigarette tarbimine väheneb ligi 5% aastas ja e-sigarette tarbimine on kasvutrendis. E-sigarette tarbijatest 57% suitsetab ka tavasigarette. Paljudel juhtudel kasutavad ka kuumutatavate tubakatoodete ja nikotiinipatjade tarbijad lisaks uut liiki toodetele ka tavasigarette. Norstat Eesti AS märgib, et uudsetest tubakatoodetest paistab silma e-sigarette kasutamise kiire kasv seoses toote populaarsusega noorte hulgas. Noorte hulgas on e-sigarette kasutamine edestanud tavasigarette. E-sigarette tarbijaid on 32% tubakatoodete tarbijatest.

Käibemaksu ja sigarettide aktsiisimäära tõstmise tulemusena 2025. aasta suvel kasvab sigarettide kaalutud keskmine jaehind 5,35 eurolt 2024. aasta eeldatavatel andmetel 5,96 eurole, see on ligi 11%. Sigarettidelt minimaalselt makstava aktsiisisumma tõstmise tulemusena peab 2025. aasta suvel maksma aktsiisi vähemalt 3,82 eurot pakilt (20 tk). 2025. aasta suvel moodustab aktsiis sigarettide eeldatavast kaalutud keskmisest jaehinnast 67,45%. Aktsiisi osatähtsus sigarettide kaalutud keskmises jaehinnas on kooskõlas Euroopa Liidu miinimumnõudega, mis on 60% sigarettide kaalutud keskmisest jaehinnast. Sigarettide kaalutud keskmise jaehinna (edaspidi *KKJ*) muudatused tulenevalt aktsiisitõusust ja mõjutatuna käibemaksu määra muutumisest (22%lt 24%le) on toodud allpool lisatud tabelis.

Tabel 12. Sigarettide eeldatav kaalutud keskmine jaehind (KKJ) aastani 2028 ja aktsiisandmed

Sigaretid	2024	2025.01	2025.07	2026	2027	2028
Sigarette KKJ (euro)	5,35	5,75	5,96	6,49	6,78	7,09
Aktsiisisumma sigarettide KKJ alusel (euro)	3,62	3,85	4,02	4,42	4,64	4,87
Aktsiisisumma osatähtsus sigarettide KKJ-s	67,66%	66,96%	67,45%	68,10%	68,44%	68,69%

¹ <https://www.tai.ee/et/uudised/tai-iga-neljas-taiskasvanu-tunneb-tavaparasest-suuremat-stressi>

Minimaalselt makstav aktsiisisumma pakilt	3,38	3,55	3,82	4,20	4,41	4,63
---	------	------	------	------	------	------

Suitsetamistubaka aktsiisitõus samaaegselt teiste tubakatoodete aktsiisitõusuga on oluline vältimaks soodsamalt maksustatud asendustubakatoodete tekkimist. Suitsetamistubaka aktsiisiga maksustatakse lisaks isekeeratavate sigarettide tubakale, vesipiibutubakale ja piibutubakale ka veel nikotiinipatju ja kuumutatavaid tubakapulkasid. Käsitsi keeratud sigarette suitsetavad pigem mehed, neid on ligi 9% iga päev suitsetavatest 16–64-aastastest meestest. Nikotiinipatju tarbib ligi 6% tubakatoodete tarbijatest ja kuumutatavaid tooteid ligi 10% tubakatoodete tarbijatest. Norstat Eesti AS on olnud arvamusel, et kuumutatavate tubakatoodete ja nikotiinipatjade tarbijate arv on stabiliseerumas.

Sigarite ja sigarillode aktsiisitõus mõjutab vaid nende toodete hinda, millelt makstakse aktsiisi vähem, kui on uus ja kõrgem minimaalne aktsiisisumma. Näiteks seitsme-eurose sigari hind ei muutu minimaalselt makstava aktsiisisumma 5% tõstmise tulemusena, sest toote aktsiisisumma ületab minimaalselt makstavat aktsiisisummat mitu korda. Muutub nende sigarillode hind, millelt makstakse aktsiisi minimaalse summa piires. Sigarillolt, mille ühe tk hind on 0,6 eurot, tuleb aktsiisitõusust tulenevalt maksta juurde 0,03 eurot 2025. aasta suvel ja 0,06 eurot 2026. aastal.

Tabel 13. Sigarite ja sigarillode jaehinna muutumisest

Toode, 1 tk	Jaehind	Aktsiisimäära alusel aktsiisisumma 2025. a juunikuus	Minimaalselt makstav aktsiisisumma 2025. a juunikuus	Minimaalselt makstav aktsiisisumma 2026. a
Sigar	7,00	0,85	0,244	0,268
Sigarillo	0,6	0,211	0,244	0,268

E-sigarettide vedelik kallineb käibemaksu- ja aktsiisitõusu tulemusena 2025. a suvel 38 senti, vt tabel 14.

Tabel 14. E-sigarettide vedelike aktsiisi mõju hinnale

Toode	Aktsiis 2024	Aktsiis 2025 juuni	Aktsiisi muutuse mõju	Jaehind 2024	Jaehind 2025 juuni
E-sigarettide vedelik (10 ml)	2,10	2,30	+0,20	8,00 (maksudeta 4,46)	8,38

Eelnõus sätestatud aktsiisitõus on kooskõlas üldise eesmärgiga tõsta aktsiisi kooskõlas elanikkonna sissetulekute kasvuga, mis on oluline tervisekaitse seisukohast. Kuna täiendav aktsiisitõus koos julgeolekumaksu osana käibemaksu määra tõusuga ületab maksutõusude mõõdukat taset, mis on ligi 5% aastas, on risk ootamatuteks mõjudeks tarbijakäitumisele ja ettevõtlusele suurem. AS PricewaterhouseCoopers Adwisor poolt 2019. aasta märtsis valminud analüüsis „Aktsiisipoliitika riskid, võimalused ja mõju majanduskeskkonnale piirikaubanduse tingimustes“ märgitakse, et suured ja järsud hüpped nii aktsiisimäärade langetamises kui tõstmises on sisuliselt piirikaubandusele prognoosimatu mõju ulatusega.

Liikmesriikidega võrdluses on Eesti üheksandal positsioonil sigarettidelt makstava minimaalse aktsiisisumma nõudelt, vt tabel 15. Taani, Itaalia ja Rootsi ei ole kehtestanud sigarettidelt minimaalselt makstavat aktsiisisummat. Direktiivi 2011/64/EL alusel peab sigarettide aktsiis olema vähemalt 90 eurot 1000 sigareti kohta. Taani ja Rootsi kohaldavad kõrget fikseeritud aktsiisimäära osa (vastavalt 259 ja 159 eurot 1000 sigareti kohta) ja madalat proportsionaalset aktsiisimäära osa, see on 1%. Itaalia seevastu kohaldab kõrget proportsionaalset aktsiisi, see on 50% jaehinnast ja madalat fikseeritud aktsiisi, see on 29 eurot 1000 sigareti kohta. Sigarettide kaalutud keskmise jaehinna alusel arvutatud aktsiisisummalt on Eesti kaheksandal positsioonil liikmesriikide seas. On seitse liikmesriiki, kus sigarettide kaalutud keskmine jaehind on kõrgem kui Eestis, kuid kogutava aktsiisisumma poolest Eesti edestab neid. Need riigid on Austria, Tšehhi, Ungari, Itaalia, Luksemburg, Rootsi ja Malta. Antud näitel tähendab see, et Eesti on aktsiisikogumiselt efektiivsem. Samas tuleb Rootsi ja Ungari puhul märkida, et nende standardne käibemaksumäär on kõrgem kui Eestis, see on vastavalt 25% ja 27%. Palgaandmete võrdluses, see on tunnipalk tööstuses-ehituses-teeninduses, asub Eesti pingerea 15. positsioonil. Madalama ostujõu korral võib tarbijal tekkida tavapärasest suurem huvi odavama kauba vastu teistest riikidest või salaturu toodete vastu.

Tabel 15. Sigarettide aktsiisandmed liikmesriikides seisuga 1. jaanuar 2024

Jrk	Riik	Minimaalne aktsiisisumma	Jrk	Riik	Aktsiisisumma sigarettide kaalutud keskmiselt jaehinnalt
1.	Iirimaa	479	1.	Iirimaa	496
2.	Prantsusmaa	371	2.	Prantsusmaa	372
3.	Soome	354	3.	Soome	338
4.	Belgia	327	4.	Belgia	311
5.	Holland	294	5.	Holland	290
6.	Saksamaa	178	6.	Taani	264
7.	Tšehhi	173	7.	Saksamaa	178
8.	Austria	172	8.	Eesti	175
9.	Eesti	169	9.	Austria	172
10.	Malta	165	10.	Tšehhi	172
11.	Portugal	154	11.	Malta	170
12.	Sloveenia	141	12.	Rootsi	162
13.	Leedu	138	13.	Itaalia	158
14.	Läti	136	14.	Portugal	154
15.	Luksemburg	136	15.	Sloveenia	143
16.	Rumeenia	135	16.	Luksemburg	143
17.	Hispaania	132	17.	Hispaania	142
18.	Slovakkia	132	18.	Leedu	141
19.	Poola	122	19.	Ungari	138
20.	Küpros	122	20.	Kreeka	137
21.	Kreeka	118	21.	Rumeenia	135
22.	Horvaatia	118	22.	Läti	134
23.	Ungari	108	23.	Slovakkia	133
24.	Bulgaaria	99	24.	Küpros	130
	Taani		25.	Horvaatia	126
	Itaalia		26.	Poola	117
	Rootsi		27.	Bulgaaria	96

E-sigarettide vedelike aktsiis lähiriikides on toodud tabelis 16. Teada on, et 2025. aastal tõstetakse Lätis aktsiisi 0,29 eurole milliliitri kohta ja Leedus jõustus käesoleval aastal aktsiisimäär, mis on kõrgem Eesti aktsiisist.

Tabel 16. E-sigarettide vedelike aktsiisimäär eurodes milliliitri kohta

Riik	2024	2025	2025.07	2026	2027	2028
Eesti	0,21	0,22	0,23	0,25	0,26	0,27
Läti	0,24	0,29		0,35		
Leedu	0,25					
Soome	0,30					
Rootsi	0,20					
Taani	0,20					

Mõju olulisus:

Tubakatoodete aktsiisitõus on oluline, et nende kättesaadavus ei suureneks. Kuna sigarette, mis on peamine aktsiisitulu allikas, Eestis ei toodeta, siis otsene mõju sigarettide tootjatele puudub. Mõju on nikotiinipatjade tootjatele Eestis. Kuna kõikide toodete aktsiisi tõstetakse ühtlaselt, ei muutu konkurentsiolukord tubakatoodete liikide lõikes. Ühtlase aktsiisitõusuga säilib endine olukord ka tarbija vaates, see tähendab välistatakse ühe toote eelistust teise suhtes tarbija tervisekaitse mõttes. Arvestades Eesti majandust ja ettevõtlusmaastikku tervikuna, ei ole tubakatoodete maksustamisest kujunev mõju oluline. Mõju aktsiisituludele käsitletakse seletuskirja eraldi osas. Tubakatoodete aktsiisi laekumist analüüsitakse Rahandusministeeriumis igakuiselt. Kord poolaastas kohtutakse ettevõtjatega, et arutada turuolukorda ja erinevaid probleeme nende olemasolul. Tubakatoodete tarbimist analüüsib regulaarselt TAI. Iga kahe aasta tagant uuritakse täiskasvanud inimeste tervisekäitumist, sh tubakatoodete tarbimist. Iga nelja aasta tagant uuritakse kooliõpilaste tervisekäitumist. TAI kodulehel on avaldatud uuring täiskasvanud rahvatiku tervisekäitumise kohta 2022 aastal. Samuti on kodulehelt leitav Eesti kooliõpilaste tervisekäitumise uuring 2018 ja 2022 aasta kohta. Eesti Konjunktuuriinstituut (EKI) kogub ka tubakaturu andmeid. EKI viimane uuring valmis 2021. aasta kohta, see on „Tubakatoodete turg ja tarbimine Eestis. Aastaraamat 2021“, vt EKI kodulehel rubriiki „valminud tööd“. Kuna tubakaturgu analüüsitakse regulaarselt, ei ole järeldamine vajalik.

Ebasoovitavate mõjude risk:

Arvestades sigarettide aktsiisitaset ja keskmist palgataset Eestis on tõenäosus piirikaubanduse kasvuks olemas. Piirikaubanduse peamiseks objektiks ei kujune ilmselt tubakatooted, kuid muude kaupade soetamisel muutuvad tubakatoodete soetused kaasneva kaubana olulisemaks. Arvestades muude maksutõusude kumulatiivset mõju, võib lisaks piirikaubanduse hoogustumisele tekkida suurem huvi salakaubanduse vastu, olgu see siis tootmine või illegaalsete (aktsiisiga maksustamata) tubakatoodete käitlemine. Üldise hinnatõusu taustal, sh kütuse hinnad, tõusetub kaubareisija puhul kindlasti küsimus, mis koguses kaupade puhul tasub reis teise riiki ära. Seega mõjutavad tubakatoodete tarbimise vähenemist, kui seda just ei kompenseerita teistest riikidest tooduga, mitte ainult aktsiisitõusud, vaid ka üldine kulude tõus esmatarbevajaduste katteks. Maksuhaldurile tähendab selline olukord täiendavat väljakutset administreerimisel. Kui erinevus tubakatoodete hinna- ja palgakasvu vahel osutub liialt suureks, siis on aktsiiside kokkukogumine kavandatud summas maksuhaldurile suur väljakutse ka siis, kui töö on hästi organiseeritud.

ACNielsen Eesti OÜ koostatud sigarettide tühja paki uuringu alusel on 2024. aasta II kvartali andmetel Eestis aktsiisiga maksustamata sigarettide osatähtsus 11%, mida on 1,3

protsendipunkti rohkem kui 2023. aasta III kvartalis (9,7%). Aasta tagasi samal ajal oli see näitaja 18,9%. Suurt kõikumist seostatakse sõjapagulaste liikumisega. Eesti maksumärgita sigarettide osatähtsus sisaldab nii legaalseid tooteid, nt reisija toodud sigarettid, kui ka illegaalseid tooteid, nt võltsitud tooted või legaalselt toodetud, aga illegaalselt Eestisse toodud sigarettid jmt. Võltsitud sigarettide osatähtsus Eesti maksumärgita toodetes moodustas 3,8%, peamiselt Japan Tobacco International ja Philip Morris International tooted. Eesti maksumärgita sigarettid pärinevad Leedust, Valgevenest ja Ukrainast. Suurim mitte-kodumaiste toodete osatähtsus tuvastati Kuressaares (16%), Narvas (14,5%) ja Haapsalus (13%).

Uue aktsiisimäära kiiremaks rakendamiseks kohaldatakse Eestis müügipiirangut maksumärkide kujunduse uuendamise kaudu. Lahendus sobib ettevõtjatele ja riigile. Aktsiisiseaduse alusel lubatakse vana maksumärgi ja aktsiisiga tubakatooteid müüa kolm kalendrikuud uue määra jõustumisest. Tavapraktika on, et ettevõtjad soetavad umbes pooleteise kuu varud uuele aktsiisile üleminekuks. Arvestades, et aktsiisi tõstetakse 2025. aasta jaanuaris ja juulis ning juulikuus toimub ka käibemaksutõus, siis võib eeldada, et müügipiirangu rakendamisel suvel võivad ettevõtjad soetada maksimumkoguse varusid ehk 3 kuu varud. Sellisel juhul rakendub 2025. a juulis jõustuv aktsiisimäär ja uue kujundusega maksumärk kolmeks kuuks enne aasta lõppu ja juba 2026. aastal jõustub uus aktsiisimäär ja uue kujundusega maksumärk. Kui aasta lõpu müük osutub tagasihoidlikuks, võib realiseeruda risk, et kolm kuud kehtinud maksumärgilt taotletakse aktsiisi tagasi, mis toob kaasa täiendava koormuse maksuhaldurile. Eelarvetulu laekumist võivad negatiivselt mõjutada ka ettevõtjate poolt soetatavad varud. Aktsiisitõusu toimumine suvel, siis kui on puhkuste ja reisimise tippaeg, võib hoogustada ka kaubasoetusi välisriikidest.

6.3. Kavandatav muudatus: sigarite ja sigarillode puhul erandi kehtestamine müügipiirangu kohaldamisele ja käibemaksu muutmisest tulenev erand

Nimetatud muudatused ei too kaasa hindamist vajavaid mõjusid. Muudatused vähendavad ettevõtjate ja maksuhalduri halduskoormust.

6.4. Kavandatav muudatus: bensiinide aktsiisitõus aastatel 2025–2028

Kaasnev mõju: mõju majandusele ja tarbimisele

Sihtrühm: pliivaba bensiini ning lennukibensiini käitlejad ja tarbijad.

Mõju ulatus: Maksu- ja Tolliameti andmetel on praegu 13 isikut, kellel on kehtiv aktsiisilao tegevusluba bensiini ja lennukibensiini käitlemiseks. Aktsiisilao pidajad on peamiselt aktsiisimaksjad. Aktsiisi tõstmise mõju kandub kütuse tarneahelas edasi kõigile järgmistele lülidele, kes võivad olla nii kütuse hulgi- või jaemüüjad ning lõpptarbijad.

Eestis on bensiini aktsiisimäär püsinud muutumatuna alates 2018. aastast, millal toimus eelmine aktsiisitõus. Järgnevas tabelis on toodud bensiini aktsiisimäära 5% tõusu mõju bensiini hinnale aastatel 2025–2028. Tabeli II veerus on toodud puhas aktsiisi mõju. Tabeli III veerus on toodud aktsiisi mõju koos julgeolekumaksu raames kavandatud tähtjalise käibemaksu tõusuga, mis kehtestatakse samuti 1. juulist 2025. Näeme, et maksumuudatuste summaarne mõju 2025. aastal on 6,3 senti ning edasistel aastatel jääb see alla 4 senti liitri kohta.

Tabel 17. Bensiinide aktsiisimäära tõstmise mõju hinnale ja tarbijahinnaindeksile

	1.07.25	1.05.26	1.05.27	1.05.28
Aktsiisimäära tõstmise mõju ühe liitri kohta	2,8 senti	3 senti	3,1 senti	3,2 senti
Aktsiisimäära tõstmise mõju koos 24% käibemaksu määraga ühe liitri kohta	6,3 senti	3,7 senti	3,8 senti	4,0 senti
Mõju THI-le koos käibemaksuga	0,13%	0,076%	0,077%	0,079%

Tavapraktika järgi kantakse aktsiisikulu aktsiisimaksjatelt, kelleks on valdavalt aktsiisilaopidajad, edasi läbi hulgi- ja jaemüüjate. Seega lisanduv aktsiisitõus jääb lõpptarbijate kanda. Bensiini osakaal müüdavatest kütustest on jaemüügis umbes 1/3 ning diislikütusel 2/3.

Kogu Eestis müüdüd kütus tuuakse siia sisse. Bensiini hinda mõjutavad peamiselt kaks komponenti: maailmaturuhind ning maksud, eeskätt aktsiis, käibemaks ja varumakse. Biokohustuste täitmine ning ettevõtjate marginaalid nii rafineerimistehastes kui ka Eesti tanklates moodustavad suhteliselt väikse osa lõplikust müügihinnast. Lisaks kütusehinna muutumisele on arvestatav mõjutaja ka euro ja USA dollari vahetuskurss, sest kütuse maailmaturuhinda arvestatakse dollarites.

Valdav osa pliivabast bensiinist tarbitakse kodumajapidamiste poolt (vt alljärgnev tabel). Seejuures on kodumajapidamiste osakaal viimase viie aasta jooksul tõusnud, 2018. aastal oli osakaal 71%.

Tabel 18. Bensiini tarbimine erinevates sektorites (2022. aastal)

Bensiini tarbimise jagunemine	Keskmine
Ehitus	3,2%
Äri- ja avaliku teeninduse sektor	14,5%
Kodumajapidamised	74,9%
Muud	7,4%

Mõju olulisus: bensiini aktsiisitõusu mõju Eesti majandusele tervikuna on pigem väike. Aktsiisi- ja käibemaksu tõus koosmõjus tõstavad bensiini maksudeta hinna ligikaudu samaks jäädes jaehinna praeguselt 1,66 eurolt liitri kohta (2024. a septembri alguse indikatiivne hind) 1,72 eurole liitri kohta aastaks 2025. Bensiini hinnatõus liitri kohta on seega 3,6% arvestades nii aktsiisi kui käibemaksu mõju.

Bensiini tarbijad, nii ettevõtted kui kodumajapidamised, on harjunud oluliselt suuremate hinnatõusude ja langustega isegi mitte kuude, vaid nädalate lõikes. On tõenäoline, et sellises suurusjärgus aktsiisitõus ei mõjuta veel 2025. a tarbimist märkimisväärselt, sest mõju lõpphinnale on alla 4 protsendi. Rahandusministeerium on mõju hindamisel arvestanud, et kavandatud aktsiisitõusud vähendavad bensiini tarbimist -0,5% 2025. a, -2,8% 2026. a, -1% 2027. a ja -1% 2028. a.

Vaadeldes elanikkonna ostujõudu, ehk kui palju saab keskmise netopalgaga eest soetada pliivaba bensiini, siis see näitaja on viimase viie aasta jooksul veidi langenud. 2019. a II kvartalis oli

Eesti keskmine neto kuupalk 1170 eurot (bruto kuupalk 1419 eurot). Ühes kuus oleks keskmise netopalga eest saanud osta 936 liitrit pliivaba bensiini E 95 arvestusliku hinnaga 1,25 eurot liiter. 2024. a II kvartalis oli Eesti keskmine neto kuupalk 1561 eurot (bruto kuupalk 2007 eurot). Ühes kuus oleks keskmise netopalga eest saanud osta 892 liitrit pliivaba bensiini E 95 arvestusliku hinnaga 1,75 eurot liiter.

Bensiini tarbimisel on üldjoontes vähenev trend. 2022. a tarbiti bensiini 275 mln liitrit, 2023. a 1,5% vähem ning 2024. a on oodata kasvu, kuna I poolaasta laekumised on olnud üle ootuste positiivsed ning annavad põhjust oodata aasta lõpuks 279 mln liitri täitumist. Bensiini tarbimise vähenemine on põhjustatud peamiselt sellest, et ühelt poolt on sise põlemismootori tehnoloogia muutunud efektiivsemaks ja autod säästlikumaks, teisalt on suurenenud hübriidtehnoloogiat kasutatavate ja täiselektriliste sõidukite soetus. Bensiini tarbimise vähenemist on pikaajaliselt tõenäoliselt mõjutanud ka asjaolu, et arvestatuna kütteväärtuse kohta on bensiin kõige kõrgemalt maksustatud mootorikütus.

Eesti praegust aktsiisipoliitikat iseloomustab alljärgnev võrdlus (alljärgnev tabel), kus energiatoodete aktsiisimäärad on väljendatud energiasisalduse põhjal ning järjestatud vastavalt aktsiisikoormusele ühe gigadžauli (GJ) kohta. Tabelis võrreldakse levinumate mootorikütusena kasutatavate energiatoodete ja elektrienergia aktsiisi, selgitamaks välja tegelik maksukoormus. Võrreldakse kehtivaid aktsiisimäärasid 2027. a 1. maist kehtivate määradega.

Tabel 19. Olulisemate mootorikütuste ja elektrienergia aktsiisimäärade võrdlus (2024. a 1. mai tase võrrelduna 2027. a 1. mai tasemega) lähtuvalt energiasisaldusest**

	Bensiin*	Diislikütus*	Vedelgaas	Mootori- maagaas	Elektrienergia
Kütte- väärtus	44 GJ/t	42,3 GJ/t	46 GJ/t	33,8 GJ/ 1000 m ³	-
Aktsiis €/GJ 2024. a	17,2 563÷0,745 ÷ 44	11,3 399÷0,832÷ 42,3	4,2 193÷46	1,24 41,83÷33,8	0,40 1,45÷3,6
Aktsiis €/GJ 2027. a	19,9 652÷0,745 ÷ 44	14,0 493÷0,832÷ 42,3	4,2	1,4 47,32÷ 33,8	1,24 4,47÷3,6

* - bensiini ja diislikütuse ja aktsiisimäär on teisendatud tonnile.

** - aluseks võetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2012/27/EL.

Tabelist näeme, et arvestades energiasisaldust, millega korreleerub CO₂ heide, on bensiin võrreldes diislikütusega praegu koguni 52% võrra kõrgemalt maksustatud. Alates 2020. a 1. maist, kui diislikütuse aktsiisi langetati, suurenes oluliselt diislikütuse aktsiisieelis võrreldes bensiiniga. 2027. aasta 1. maiks diislikütuse suhteline aktsiisieelis mõnevõrra väheneb, siis on bensiin võrreldes diislikütusega 42% võrra kõrgemalt maksustatud. Arvestades, et diiselauto on 10–15% ökonoomsem võrreldes bensiiniautoga, võime eeldada, et autopargis võib edaspidi väheneda bensiinimootoriga sõidukite osakaal.

Muude saasteainete osas on diislikütuse negatiivne keskkonnamõju kindlasti suurem kui bensiinil, sest diislikütuse põletamisega emiteeritakse üliväikese läbimõõduga tahmaosakesi. Nimetatud tahmaosakeste emiteeritav kogus sõltub küll konkreetse diiselmootori põlvkonnast ja korrashoiust ning kübemefiltri olemasolust ja seisundist, kuid Eesti autopargi suhteliselt kõrget vanust arvestades on autotranspordist pärinevad kõrged tahmaosakeste kontsentratsioonid eriti linnaõhus märkimisväärselt terviseriskiks.

Eelnevat arvestades puudub keskkonnanahoiu vaatest põhjus diislikütuse oluliselt madalamalt maksustamiseks võrreldes bensiiniga. Paraku on seni Euroopa Liidus keskkonna aspektide kõrval enam tooni andnud majanduslikud argumendid. Liikmesriigid soovivad soodustada ettevõtlust (maanteetransport) ning püsida rahvusvaheliselt maksukonkurents. Seetõttu on ajalooliselt olnud diislikütuse aktsiisimäär bensiini aktsiisimäärast madalam ning on jätkuvalt liikmesriikides keskel läbi 30–50% madalam kui bensiinil², Eesti ei ole siin erandiks.

Eestis kehtib elektrienergiale ühetaoline aktsiisimäär, seda olenemata kasutusotstarbest. Seega on elektriautode laadimiseks kasutatav elektrienergia maksustatud sama määraga kui ülejäänud kasutus. Erinevalt paljudest teistest liikmesriikidest ei diferentseerita Eestis kodumajapidamiste ja äritarbivate kasutust. Tabelist 22 näeme, et energiaallikate omavahelises võrdluses on elektrienergia aktsiisimäär kõige madalam. Näiteks bensiin on mootorikütusena kasutamisel praegu koguni 43 korda ja diislikütus 28 korda kõrgemalt maksustatud võrreldes elektrienergiaga, mida kasutatakse elektrisõidukites.

Lennukibensiini tarbimine Eestis on marginaalne, aktsiisitõusu mõju 2025. a on vaid kaks tuhat eurot. Lennukibensiinilt maksavad aktsiisi isikud, kes soetavad siit lennukibensiini ja kasutavad seda mitteäriksel eesmärgil käitatavates õhusõidukites.

Kuna kütuseturгу analüüsitakse regulaarselt, ei ole järelhindamine vajalik.

Ebasoovitatavate mõjude risk: eksisteerib madal risk, et kui mootoribensiini maailmaturu hind oluliselt tõuseb ning Läti bensiiniaktsiisi üldse ei tõsta (kehtiv bensiini aktsiis Lätis on 509 eurot 1000 liitri kohta), võivad vahetult piiriäärsete alade elanikud hakata tankimas käima Lätis. Võrreldes meiega on Lätis bensiini aktsiis 2025. aastal 8,2 senti madalam liitri kohta ja see kasvab järgnevatel aastatel. Tuleb arvestada, et aktsiis on üks olulisemaid, kuid mitte ainuke hinna mõjutaja. Riigiti on erinevad nii kütuste transpordikulud, konkurentsiolukord hulgi- ja jaemüügiturul, kütuse müüjate marginaalid, biokütuste regulatsioonid, käibemaks, varumakse suurus jne. Euroopa Komisjoni avaldatava info järgi oli käesoleva aasta 19. augusti seisuga pliivaba bensiini jaemüügihind Lätis 4 senti liitri kohta soodsam võrreldes Eestiga.

Energimaksustamise direktiiv annab reisijale õiguse teisest liikmesriigist mootorsõiduki standardpaagis omatarbeks kütust tuua ilma kitsendusteta sagedusele. Seega saavad nt Valga elanikud teoreetiliselt kogu oma kütusevajaduse rahuldada ka ainult Lätist kütust soetades. Läti plaan tõsta bensiiniaktsiisi ei ole teada. Lähemate liikmesriikide bensiini aktsiisimäärad on toodud alljärgnevas tabelis. Üldiselt ei ole bensiin eraldiseisvalt piirikaubanduse objektiks, kuid juhul kui tarbijal on motivatsioon soetada mõnda muud aktsiisikaupa või ka soodsamat mitte aktsiisikaupa Lätist, siis kaasnevalt tõenäoliselt tangitakse ka odavamalt kütust.

Tabel 20. Bensiini aktsiisimäärade (eurodes 1000 liitri kohta) võrdlus seisuga 1.01.2024

Riik	2024	1.07.2025	1.05.2026	1.05.2027	1.05.2028
Eesti	563	591	621	652	684
Läti	509				
Leedu	466	466+47*	466+96*	466+120*	466+144*
Soome	711**				

*- siseriiklik CO₂ komponent

** - koos siseriikliku CO₂ komponendiga, mis lisandub aktsiisile

²https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation-1/excise-duties/excise-duty-energy_en

Enamasti on Soomes bensiin kõrgema aktsiisimaksu tõttu 10–15 senti liitri kohta kallim. Näiteks kui Eestis on bensiiniaktsiis 56,3 senti liitri kohta, siis Soomes lisavad meie aktsiisile sarnased maksud kokku liitrihinnale juurde 71,1 senti.

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

Aktsiisimäärade muutmine ei too kaasa täiendavaid kulusid ega tegevusi muudatuste rakendamiseks. Täiendavad administreerimise kulud võivad tekkida tubakatoodete müügipiirangu kohaldamise korral suvel.

Aktsiisimäärade tõstmisel on eelarvetuludele positiivne mõju, kui negatiivse mõjuga riskide realiseerumine jääb tagasihoidlikuks. Hinnangu andmisel on vaadeldud eelmiste aastate käitumist ja võetud arvesse Rahandusministeeriumi viimase majandusprognoosi väljavaateid järgmisteks aastateks. Aktsiisikaupade puhul on oluliseks riskiks piirikaubandus. Viimasega on kõigis mõjuhinnangutes arvestatud, aga selle mõju ulatus võib osutuda tegelikkuses nii suuremaks kui ka väiksemaks. Lisanduvaks riskiks on ka eeldatust suurem tarbimise vähenemine üldise elukalliduse kasvu taustal. Üleüldise hindade tõusu valguses võivad aktsiisikaubad osutada reisidel välisriikidesse mitte peamiseks kaasa toomise objektiks, vaid hoopis kaasnevaks kaubaks. Aktsiisimäärade tõusu on vaadeldud iseseisvalt. Koalitsioonileppest tulenevate teiste maksumuudatuste koosmõju analüüsitakse Rahandusministeeriumis koostatavas julgeolekumaksu eelnõu seletuskirjas. Mõju riigieelarve tuludele on hinnatud aktsiisikauba liikide lõikes eraldi. Tabelid aktsiisimäärade tõusu mõjust tarbijahinnaindeksile ja riigieelarvele on toodud tekstiosa lõpus (tabelid 21 ja 22).

Alkoholiaktsiis

Alkoholiaktsiisi tõusust laekub riigieelarvesse täiendavat tulu aastate lõikes ebaühtlaselt. Lisanduvaks laekumiseks on prognoositud *ca* 20 mln eurot aastatel 2025–2028.

Täiendav aktsiisitõus kahel järgmisel aastal ja lisanduvad tõusud aastatel 2027 ja 2028 mõjutavad alkoholi tarbimist. Planeeritav aktsiisitõus toob kaasa koguste vähenemist, aga ka piirikaubanduse kasvu ja puutumata ei jää turistide ostud, millele juba senine aktsiisitõus on pärssivalt mõjunud. Käesoleva aasta kogused on olnud oodatust väiksemad ning tarbimine on langenud nii siseriikliku tarbimise kui turistide arvelt. Languses on kõik alkoholi liigid, aga eriti on pihta saanud lahja alkohol, mis moodustab turistide ostudest suurema osa.

Selle aasta I poolaasta kogused on tavapäraselt madalamad ka eelmise aasta lõpus toimunud varumiste tõttu. Kange alkoholi varud osutusid küllaltki suureks ning nende realiseerimine toimus oodatust aeglasemini, sest tarbimisekiirus oli passiivsem eelmistest aastatest.

2025. aasta täiendav aktsiisitõus suvel mõjutab kange alkoholi aktsiisitõusueelset varumist ka 2024. aastal ja kogused võivad moodustada esimese kvartali mahu. Aktsiisitõusueelne varumine jätkub 2025. aasta esimeses pooles ja varude maht võib moodustada *ca* 15% kogu sama aasta mahust.

Lahja alkoholi (õlu) varumise prognoositav tase 2024. aasta lõpus ei ole eeldatavasti kõrge. Eelmise aasta andmetel aktsiisitõusu eelset olulist varumist ei toimunud, sest 5% aktsiisitõusu mõju õlle hinnale on pigem väike. Samas 2025. aasta II kvartalis on oodata õlle tootmismahude suurenemist. Arvatavasti toodetakse ette ühe suvekuu kogus. Suvi on õlletarbimise kõrghooaeg.

2026. aasta algusesse planeeritav 10% aktsiisimäära tõus toob taas kaasa alkoholi varumise 2025. aasta lõpus, mis hinnanguliselt on keskmiselt ühe kuu jagu. Peamine varumine jääb teise kvartalisse.

Kahel järgmisel aastal, need on 2027 ja 2028, kui aktsiis tõuseb 5% aastas, on oodata samuti varumist, kuid hinnangutes on lähtutud poole väiksematest kogustest võrreldes varasemate aastatega. Varumised mõjutavad oluliselt aktsiisilaekumist. Käesolevasse aastasse (2024) on oodata lisalaekumist varude arvelt ehk 2025. aastal tarbitavalt alkoholilt jääb osa aktsiisi 2025. aastal saamata, sest see laekub varumise tõttu 2024. aastal. Selle tulemusena jääb järgmise aasta laekumine madalaks ning lisatulu aktsiisitõstmisest ei tule. Järgmise aasta deklareerimine saab olema tugevalt mõjutatud varudest ning aktsiisi tasumine tuleb hüplik, eriti esimesel poolaastal.

Lisaks varudele, mis nihutavad tasumisi kuude vahel, on väga oluliseks teguriks nii siseriikliku tarbimise muutus, turistide kaasaostud kui ka eestlaste enda piiriülesed ostud. Viimasega on seotud kõige enam riske. Jahenenud majanduskliimas on tarbija muutunud ettevaatlikumaks ning valikute tegemisel piiratakse selgelt alkoholsete jookide tarbimist. Järgmisel kahel aastal, kui aktsiisimäära tõusutempo on algselt planeeritust kiirem, väheneb nii kange alkoholi kui õlle tarbimine keskmiselt 5% aastas ning kahel viimasel aastal tarbimise langus aeglustub ning jääb 1,5% juurde. Järgmisel kahel aastal (2025 ja 2026) on oodata suuremat muutust ka piirikaubanduse mahtudes ja turistide tarbimises. Piirikaubanduse mahu märgatava kasvu korral järgneva kahe aasta jooksul võivad kange alkoholi mahud kasvada hinnanguliselt 22% ja õlle puhul 38% võrreldes käesoleva aasta (2024) mahtudega. Turistide ostud vähenevad ning seda ka liikide lõikes erinevalt, kangel alkoholi *ca* 14% ja õlles *ca* 24%. Õlle protsendid on kõrgemad, sest nii eestlaste kui soomlaste peamine piirikaubanduse artikkel on lahja alkohol ning seega on just seal oodata suuremaid muutusi.

Tubakaaktsiis

Sarnaselt alkoholiaktsiisile tõstetakse samas tempos kõikide tubakatoodete aktsiisimäärasid. Alternatiivsete tubakatoodete tarbimine tulenevalt hinnakasvust palju mõjutada ei saa ning juurdekasvud pigem pidurduvad veidi. Alternatiivsete tubakatoodete puhul on salaturu risk seotud eelkõige tubakavedelikega. Aktsiisitõusu mõju nendele toodetele on hinnatud samale tasemele praegusega. Suurim aktsiisitõusu mõju tuleb tavapäraste sigarettide aktsiisimäära tõusust. Sigarettide aktsiisitulu moodustab ligikaudu 90 % tubakatoodete aktsiisilaekumisest. Viimasel kahel aastal on kiirenenud sigarettide tarbimise langus ning osalt on selle taga alternatiivsete tubakatoodete tarbimise kasv, mis on toonud kaasa tubakaturu struktuursed muutused. Lisanduvad aktsiisimäära tõusud võivad anda struktuursetele muutustele hoogu juurde. Sigarettide hinnad on kasvanud regulaarsete aktsiisitõusude tulemusena iga-aastaselt, samas kui näiteks e-sigarettide vedelike hind langes nende toodete aktsiisiga maksustamise peatamise tõttu 2021. aastal kuni 2022. aasta lõpuni. Kui sigarettide kaalutud keskmisest jaehinnast moodustab aktsiisisumma *ca* 68%, siis kuumutatavate sigarettide ehk tubakapulcade aktsiisisumma on *ca* 12% toodete hinnast. Lähiajal on plaanis analüüsida fikseeritud ja proportsionaalsest osast koosneva aktsiisimäära kohaldamisala laiendamist. Selle tulemusena peaks aktsiisierinevus tubakatoodete liikide lõikes vähenema.

Järgmise aasta kaks aktsiisimäära tõusu toovad kaasa keskmise sigaretipaki 11,4% kallinemise ning 6,5% tarbimise languse. Sarnaselt alkoholile on sigarettide ette varumine üsna tavapärane. Tubakatoodete aktsiisitõusueelsete varude soetamist piiratakse müügipiirangu rakendamisega. Muudetakse maksumärgi kujundust. Müügipiirangu kohaldamisel võib vana maksumärgiga tooteid müüa kolm kalendrikuud müügipiirangu jõusutmisest. See on üleminekuaeg vanalt aktsiisilt uuele. Viimased aktsiisimäära tõusud on näidanud, et kuni 5% aktsiisimäära tõusude

korral on varud sisuliselt olematud ja juba uue aktsiisimäära kehtimise esimesel kuul on deklareerimised tavapärased. Järgmise aasta (2025) suvel võivad tubakatoodete varumise kogused tavapärasest erineda ja ulatuda maksimaalse 3 kuu koguseni, sest 5% aktsiisitõusule aasta alguses järgneb 6 kuu möödudes uus 5% aktsiisitõus suvel, ning samal ajal tõuseb käibemaksumäär 2 protsendipunkti. See on märkimisväärne maksumäärade tõus ühe aasta jooksul ühele tootele. Tubakatoodete varude piiramise korral 2025. aasta suvel võivad ettevõtjad soetada maksimaalsed kolme kuu varud ja uus suvel jõustunud määr kohaldub vaid viimaseks kolmeks kuuks 2025. aastal. On risk, et selle stsenaariumi kohaselt võib suvel jõustunud aktsiisiga sigarettide aasta viimaste kuude (3 kuud) läbimüük osutuda kesiseks ning järgmisel aastal võidakse taotleda massiliselt tagasi aktsiisi, mida maksti suvel jõustunud määra alusel. See mõjutab eelarvetulu. Aktsiisitulu kasvu korral varumise arvelt tuleb arvestada, et see on ette saadud tulu järgmise perioodi arvelt.

Täiendavad aktsiisitõusud aastatel 2025 ja 2026 võivad 2025. aasta aktsiisitulu kasvatada kuni 10 mln eurot juhul, kui seoses suvel toimuva aktsiisitõusuga tubakatoodete varusid ei soetata. Kui aga soetatakse rohkem kui ühe kuu sigarettide varud, siis lisatulu suvel jõustuvast kõrgemast sigarettide aktsiisimäärast ei pruugi laekuda või laekub oodatust oluliselt vähem. Sigarettidelt planeeritud aktsiisitulu 7 mln eurot sisaldab aktsiisisummat 4,2 mln eurot, mis laekub 2025. aastal tubakatoodete varudelt, mida ettevõtjad teevad 2026. aasta aktsiisitõusu (+10%) mõju edasilükkamiseks ning selle summa võrra laekub vähem aktsiisi 2026. aastal. Arvestatud on ca 1 mln sigareti paki varudega 2025. aasta lõpus. Hinnanguliselt kuni 2,7 mln eurot võib 2025. aastal laekuda suvel toimuva aktsiisitõusu arvelt, kui ei tehta varusid aasta keskel. Aktsiisitulu ligikaudu 3 mln eurot on planeeritud muudelt, sigarettidest erinevatelt toodetelt.

2026. aastal sigarettide koguste langus veidi süveneb ning jääb kokkuvõttes 7% juurde. Prognoosiperioodi kahel viimasel aastal, kui aktsiisimäära tõus on 5% aastas, jääb aastane sigarettide koguste langus keskmiselt 3% juurde.

Kütuseaktsiis

Aktsiisimäära tõus puudutab peamiselt bensiini, mille aktsiisimäär on püsinud samal tasemel aastast 2018. Sellest hoolimata, et aktsiisimäär ei ole vahepeal muudetud, on 6 aasta jooksul bensiini jaehind suurenenud kolmandiku võrra. Netopalgaga kasv on olnud sellel perioodil märkimisväärne, kuid üldise hinnataseme tõus on olnud kiirem nii palgakasvust kui ka bensiini hinnatõusust. Kiire hinnatõusu tõttu on palga reaalne ostujõud võrreldes 2018. aastaga vähenenud praeguseks 3–4 protsenti, mistõttu vaba raha hulk, mida inimesed saavad kulutada bensiinile, on vähenenud. Vaatlusalusel perioodil on bensiini deklareeritud kogused vähenenud ca 7%. Bensiini tarbimisele on omane vähenev trend, kuid ostujõu langus on selgelt koguste langust kiirendanud.

Selle aasta tarbimine on olnud üllatavalt hea ning üle mitme aasta on oodata tarbimise kasvu, positiivne tõuge tuleb ka madalal püsivast nafta maailmaturu hinnast, mis ka planeeritavatel maksumuudatuse aastatel püsib langustrendil. Bensiini puhul saab oluliseks teguriks mitme uue maksumuudatuse koosmõju, kuna soetatud mahud sõltuvad suuresti ostujõust. Järgmisel aastal väheneb ostujõud veelgi ning seega on riskid, et mahud langevad aktsiisimäära tõusu korral prognoositust rohkem. Ostujõud 2026. aastal taas kasvab ja jõuab sisuliselt 2018. aasta tasemele.

Järgmise aasta aktsiisimäära tõusu tõttu on oodata deklareeritud koguste langust 0,5% võrreldes käesoleva aastaga. Enne jõustumist on tavapärase praktika, et suureneb kütuse aktsiisilaost

välja deklareerimine ehk 2025. aasta juunis suureneb deklareerimine varumise tõttu. Arvestades eelmiste aastate praktikat soetatakse hinnanguliselt umbes ühe kuu varu, mis realiseeritakse kolmandas kvartalis. Varude suurus jääb kõigil aastatel sama suureks ning realiseerimise kiirus samuti (kuni 3 kuu jooksul). 2026. aastal on oodata mõnevõrra suuremat koguste langust (-2,8%) kuna hinnanguliselt lisandub ka teatud määral piirikaubandust, kuid seda vaid maakondade arvelt, mis asuvad Läti piiri ääres. Piirikaubandusega on seotud eelkõige Valgamaa, Viljandimaa, Võrumaa ja Pärnumaa. Nende osakaal terve Eesti bensiini jaemüügist on ca 14% ehk aastas umbes ca 40 mln liitrit ja piirikaubanduse osa võiks jääda 10% ehk 4 mln liitri juurde. Aktsiisimäära tõstmine 2027 ja 2028 aastal vähendab tarbimist 1% võrra, seonduvalt ei tõsta see tõenäoliselt piiriüleseid soetusi.

Tabel 21. Alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi tõusude mõju tarbijahinnaindeksile

Muudatus	2025.01 (+5%)	2025.07 (+5%)	2026 (+10%)	2027 (+5%)	2028 (+5%)
Alkoholiaktsiisi tõus	0,072%	0,074%	0,151%	0,08%	0,081%
Tubakaaktsiisi tõus	0,060%	0,055%	0,114%	0,061%	0,052%
Kütuseaktsiisi tõus		0,13%	0,076%	0,077%	0,079%

Suitsetamistubaka, tubakavedelike, sigarite ja sigarillode aktsiisitõusudel ei ole mõju tarbijahinnaindeksile.

Tabel 22. Aktsiisimäärade tõusust tulenev eelarve mõju

Aasta	Alkoholiaktsiis (sh KM)	Tubakaaktsiis (sh KM)	Kütuseaktsiis (ah KM)
2024	10 mln €		
2025	-12 mln €	10 mln €	3 mln €
2026	22 mln €	17 mln €	9 mln €
2027	8 mln €	34 mln €	17 mln €
2028	-8 mln €	43 mln €	26 mln €

8. Rakendusaktid

Eelnõu rakendamiseks ei ole rakendusaktide muutmise vajalik.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub 2025. aasta 1. juulil, kui hakkavad kehtima 5% kõrgemad aktsiisimäärad alkoholile, tubakatoodele ja bensiinile. Kui alkoholi- ja tubakaaktsiisi muudetakse aastatel 2026–2028 jaanuarikuus, siis bensiiniaktsiisi muudetakse nimetatud aastatel maikuus.

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 Maksu- ja Tolliametile, Eesti Kaupmeeste Liidule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Maksumaksjate Liidule, Eesti Transpordikütuse Ühingule, Eesti lennundusklastrile, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskojale, Alkoholitootjate ja Maaletootjate Liidule, Eesti Õlletootjate Liidule, osahingule Philip Morris Eesti, aktsiaseltsile British American Tobacco Estonia, Japan Tobacco International Baltic, E-sigareti Kaupmeeste Liidule, osahingule Sigari Maja, aktsiaseltsile Rasa Trading Company, Dannemann Cigarrenfabrik GMBH, aktsiaseltsile Eugesta Eesti ja Habanos Nordic Eesti filiaale.

Algatab Vabariigi Valitsus .. septembril 2024. a

Vabariigi Valitsuse nimel

(allkirjastatud digitaalselt)

Heili Tõnisson

Valitsuse nõunik