17.11.2026

Vedelkütuse erimärgistamise seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

Sisukokkuvõte

Vedelkütuse erimärgistamise seaduse (edaspidi *VKEMS*) alusel on erimärgistatud diislikütust (edaspidi *eriotstarbeline diislikütus*) lubatud kasutada põllumajandustoodete tootmiseks põllumajanduses kasutatavas masinas, traktoris ja liikurmasinas ning kuivatis. Eriotstarbelise diislikütuse kasutada lubamise kontseptsioon läbi masinate ja seadmete loetelu sätestamise on kehtinud alates 1997. aastast, kui vedelkütuse erimärgistamise seadus vastu võeti. Antud loetelu on aeg-ajalt muudetud, näiteks lisatud vastavalt tehnika arengule liikurmasinad ja kuivatid.

Põllumajandus on arenev majandusharu, kus üha enam võetakse põllumajandustoodete tootmiseks kasutusele innovaatilisi ja uusi tehnikalahendusi, milles on võimalik kasutada eriotstarbelist diislikütust. Uued tehnikalahendused on enamasti vähem fossiilset kütust tarbivad ja nii saavad põllumajandusettevõtjad vähendada kasutatud kütuse kogust, panustada sektori kliimaeesmärkide saavutamisse ja kasvuhoonegaaside heite (edaspidi *KHG*) vähendamisse. Tänapäeval kasutatakse põllumajandustöödeks traktorite asemel üha enam veoautosid. Kehtiva seaduse kohaselt ei ole aga veoautodes eriotstarbelise diislikütuse kasutamine lubatud.

2023. aastal jõustus VKEMSi muudatus, mille põhieesmärgiks oli vähendada põllumajandus- ja kalandussektoris kasutatava eriotstarbelise diislikütuse väärkasutamist ja seeläbi suurendada aktsiisilaekumist. Selle muudatuse põhielemendiks oli ostuõiguste süsteemi kehtestamine, mis sätestas isikud, kellel on õigus eriotstarbelist diislikütust osta. Ostuõiguse süsteemi juurutamine oli õige samm ning nüüd saab astuda järgmise sammu, andes põllumajandussektori eriotstarbelise diislikütuse kasutamises juurde paindlikkust ja samas tõhustades järelevalvet selle kasutamise üle.

VKEMS-is sätestatud väärteo toimepanemise eest juriidilisele isikule kohaldatavad karistusmäärad on püsinud samad alates nende kehtestamisest 2002. aastal ega oma enam hoiatavat mõju. Eelnõuga karistusmäärad ajakohastatakse.

Kokkuvõtvalt on eelnõu eesmärgid järgmised:
1) tõsta sektori konkurentsivõimet ja võimaldada põllumajandustootjatel eriotstarbelist diislikütust kasutada ka põllumajandustoodete tootmiseks kasutatavates veoautodes seadmata sellega täiendavat halduskoomust ettevõtjatele;
2) tõhustada järelevalvet;
3) ajakohastada väärteo karistusmäärasid.

Eelnõus kavandatavate muudatuste tõttu ettevõtjate halduskoormus oluliselt ei muutu. Muudatused avardavad eriotstarbelise diislikütuse kasutamise võimalusi luues võimaluse edaspidi kasutada lisaks kehtivas seaduses sätestatud masinatele ja seadmetele ka põllumajandusveokeid. Põllumajandusettevõtjad, kes soovivad kasutada põllumajandusveokeid, peavad ühekordselt teatama Põllumajanduse Registrite ja

Informatsiooni Ametile (edaspidi *PRIA*) põllumajandusveoki registreerimisnumbri ning säilitama asukoha jälgimise seadme andmeid läbitud sõiduteekonna kohta vähemalt kolm aastat. Nimetatud kohustusest tingitud halduskoormuse mõningane kasv on tasakaalus põllumajandustehnika laiendamisega.

Eelnõu mõjude hindamise kokkuvõttena võib järeldada, et muudatuste rakendamisel kasvab põllumajandusettevõtete konkurentsivõime ning halduskoormus oluliselt ei suurene. Tõhusama järelevalve tulemusena väheneb eriotstarbelise diislikütuse väärkasutus ja suureneb aktsiisi laekumine, samas suureneb PRIA töökoormus ja seda eelkõige andmepõhise järelevalve rakendamise alustamisel.

Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi põllumajanduspoliitika osakonna nõunik Erkki Miller (erkki.miller@agri.ee). Juriidilise ekspertiisi on eelnõule teinud Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi õigusosakonna nõunik Jaana Lepik (jaana.lepik@agri.ee) ning eelnõu toimetas keeleliselt sama osakonna peaspetsialist Laura Ojava (laura.ojava@agri.ee).

Märkused

Eelnõu väljatöötamine on seotud Vabariigi Valitsuse koalitsioonileppe 2025–2027 regionaalarengu, põllumajanduse ja toidutootmise peatüki alapeatükis 44 „Edendame põllumajandussektori konkurentsivõimet ja eksporti“ toodud tegevusega punktis 291: „jätkame erimärgistatud diislikütuse soodustuse rakendamist põllumajandussektoris, et hoida meie põllumajanduse positsiooni rahvusvahelises konkurentsis. Lubame selle kasutamist nii põllumajandustöödel kasutatavates kohandatud veoautodes kui ka erivajaduse korral põllumajandust teenindavatel veokitel.“ Lisaks on seos koalitsioonileppe peatükiga 7.2. „Õigusriik“ üldiste põhimõtetega, milleks on ettevõtete, inimeste ja avaliku sektori halduskoormuse ning bürokraatia vähendamine ja uue halduskoormuse pealekasvu lõpetamine.

Vedelkütuse erimärgistamise seaduse, liiklusseaduse ja raskeveokimaksu seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiseks koostati väljatöötamiskavatsus[1]. Väljatöötamiskavatsuse kooskõlastusringil esitatud ettepanekute ja sellele järgnenud arutelude tulemusel on eelnõuga soovitavaid eesmärke ja nende saavutamise viise täpsustatud. Liiklusseaduse ja raskeveomaksu seaduse muutmisest on loobutud.

Eelnõu on seotud EL-i õiguse rakendamisega, et tagada põllumajanduslikus tegevuses kasutatava eriotstarbelise diislikütuse aktsiisisoodustuse kooskõla EL-i õigusega, eelkõige komisjoni määruse (EL) nr 651/2014 artikliga 44[2], komisjoni määruse (EL) 2022/2473 artikliga 56[3] ning nõukogu direktiivi 2003/96/EÜ[4] artikliga 8.

[1] https://eelnoud.valitsus.ee/main#Lb23IwO7

[2] Komisjoni määrus (EL) nr 651/2014 Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamise kohta, millega teatavat liiki abi tunnistatakse siseturuga kokkusobivaks (ELT L 187, 26.06.2014, lk 1–78).

[3] Komisjoni määruse (EL) 2022/2473, millega tunnistatakse teatavat liiki abi kalandus- ja vesiviljelustoodete tootmise, töötlemise ja turustamisega tegelevatele ettevõtjatele Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamisel siseturuga kokkusobivaks (ELT L 327, 21.12.2022, lk 82–139).

[4] Nõukogu direktiiv 2003/96/EÜ, millega korraldatakse ümber energiatoodete ja elektrienergia maksustamise ühenduse raamistik (ELT L 283, 31.10.2003, lk 51–70), muudetud direktiiviga 2004/74/EÜ (ELT L 157, 30.04.2004, lk 100–105).

Eelnõu ei ole seotud ühegi menetluses oleva eelnõuga.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthäälte enamus.

Eelnõuga muudetakse VKEMS redaktsiooni RT I, 30.06.2023, 98.

2. Seaduse eesmärk

Seaduse muutmisel on kolm peamist eesmärki:
1) tõsta sektori konkurentsivõimet ja võimaldada põllumajandustootjatel eriotstarbelist diislikütust kasutada ka põllumajandustoodete tootmises kasutatavates veoautodes seadmata sellega ettevõtjatele olulist halduskoomust;
2) tõhustada järelevalvet;
3) ajakohastada väärteo karistusmäärasid.

VKEMSi alusel on eriotstarbelist diislikütust lubatud kasutada põllumajandustoodete tootmiseks põllumajanduses kasutatavas masinas, traktoris ja liikurmasinas ning kuivatis.

Seaduse eelnõu ettevalmistamine on tingitud asjaolust, et seaduse kehtivas redaktsioonis toodud eriotstarbelise diislikütuse kasutamist lubavad sätted ei vasta põllumajandussektori ettevõtjate hetke ega tuleviku vajadustele. Aastate jooksul on tehnika edasi arenenud ja põllumajandustoodete toomiseks on võetud kasutusele uusi masinaid ja seadmeid, mis kasutavad fosiilkütuseid, kuid mille kütusekulu on oluliselt väiksem ja mis on seeläbi ka keskkonnasõbralikumad. Lisaks uuele tehnikale võetakse kasutusele uuemaid lahendusi põllumajandussaaduste ettevõttesiseses logistikas. Põllumajanduses kasutatav tehnoloogia muutub ajas kiiresti ka tulevikus ja selleks, et toidutoomine oleks konkurentsivõimelisem suurenevate riskide, eelkõige ilmastikuriskide ja volatiilsete sisendihindade kontekstis – võimaldab uus tehnoloogia paremat kulude optimeerismist ja seeläbi omahinna paremat kontrolli. Kasutusele võetakse ka tehnoloogiat, mis ei ole põllumajanduse spetsiifiline ja võib olla konkurentsivõimelise hinna ja kasutuseaga, mis vähendab ka põllumajandusettevõtete tootmiskulusid ja suurendab seeläbi konkurentsivõimet.

Arenguseire Keskus toob 22.08.2025. a avaldatud lühiraportis „Trendid ja konkurentsivõime Eesti Põllumajanduses“[5] välja, et hoolimata tootlikkuse kasvust ja investeeringutest on põllumajandussektori kasumlikkus ebastabiilne ja viimastel aastatel on teenitud kahjumeid. Kasvanud kulud tootmissisenditele vähendavad sektori konkurentsivõimet.

Põllumajandusettevõtte konkurentsivõime tõstmiseks tuleb vähendada fossiilkütuste kasutamist. Lahenduste leidmiseks on Eesti suuremad põllumajandusettevõtted oma ettevõtete sisest logistika efektiivsust suurendamas ja hakanud kasutama traktorite asemel veoautosid, mis on kohandatud põllumajandustoodete toomiseks vajalike tööde tegemiseks. Ülalnimetatud veokid kasutavad vähem kütust kui traktorid. Kuna põllumajandustoodete tootmiseks kasutatavad veokid teevad sama töö, mis traktorid, kuid väiksema kütuse kuluga, siis on põhjendatud lubada nendes kasutada eriotstarbelist diislikütust ja soodustada uute tehnikalahenduste kasutuselevõttu ning seeläbi vähendada nii sisendite kulu kui KHG heidet põllumajandussektoris.

[5] https://arenguseire.ee/uudised/raport-eesti-pollumehed-toodavad-rohkem-kuid-teenivad-vahem/

Kehtiv seadus aga ei soosi selliste efektiivsete logistikalahenduste kasutuselevõttu, kuna erisused põllumajandussektoris kasutatava eriotstarbelise diislikütuse kasutamiseks ja lisaks ka vabastused teekasutustasust ning raskeveokimaksust on tehtud ainult põllumajanduses kasutatavatele traktoritele. Sisuliselt on kütust rohkem tarbiva traktori kasutamine täna kulutõhusam. Nii ressursitõhususe kui ka kliimaeesmärkide täitmiseks, kus on oluline KHG heite vähendamine, on vajalik esmajoones lahendada selline olukord, mis ei motiveeri põllumajandusettevõtjaid logistikalahendustesse investeerima ja koos sellega järgmist sammu tegema. Eesmärgiks peab olema igati toetada ja motiveerida ettevõtjaid kasutusele võtma nii kütuse kogust kui ka KHG heidet vähendavaid lahendusi. Kliimakindla majanduse seaduse eelnõu[6] ettevalmistamisel jõuti kestliku toidusüsteemi töörühma aruteludes järeldusele, et kliimaeesmärkide täitmiseks tuleb toidu tootmisel fossiilsete kütuste kasutamist vähendada. Sellesse tegevusse käesolev muudatus ka panustab – soodustab põllumajandustoodete tootmises kasutama kütust vähem tarbivaid logistikalahendusi.

Tuleneval eelnevast on **esimeseks muudatuseks** täiendada VKEMS-is loetelu sõidukitega, milles võib kasutada eriotstarbelist diislikütust ja antud eelnõuga lisatakse loetellu põllumajandusveok. See soodustab põllumajandussektori arengut innovatiivsete lahenduste kasutusele võtmisel ja tõstab konkurentsivõimet. Samas jääb kehtima kord, et eriotstarbelist diiselkütust võib kasutada põllumajandustoodete tootmiseks.

Põllumajandustoodete tootmist tuleb sisustada läbi komisjoni määruse (EL) nr 651/2014 artikli 2 punkti 9, mille kohaselt on põllumajandustoodete esmatootmine ELTL-i I lisas loetletud põllundus- ja loomakasvatussaaduste tootmine ilma täiendava töötlemiseta kõnealuste toodete olemust muutmata. Lisaks on ostuõigus võimalik saada põllumajandusliku teenustöö osutamisel. Majandustegevuse sisustamisel lähtutakse EL-i konkurentsiõiguse põhimõtetest, mille kohaselt on määrav asjaolu, kas isik osaleb majandustegevuses (pakub kaupasid või teenuseid), olenemata isiku juriidilisest vormist. Seejuures ei ole kasumi teenimine määrava tähtsusega.[7]

Eriotstarbelise diislikütuse ostuõiguste korras põllumajanduse osas muudatusi ei tehta.

Muudatus on vastavuses ka nõukogu direktiivi 2003/96/EÜ artikliga 8, mille kohaselt on põllumajanduses, aianduses ja kalanduses mootorikütusena kasutatavaid tooteid lubatud maksustada madalamal tasemel ja ei sätestata loetelu sõidukitest ega masinatest kus võib madalama maksumääraga mootorikütust kasutada.

Teise suurema muudatusena täpsustatakse eriotstarbelise diislikütuse kasutamise järelevalve korraldust. Kehtiva seaduse kohaselt kontrollib seaduses sätestatud nõuete täitmist valdavas osas Maksu- ja Tolliamet (edaspidi *MTA*). 2023. aastal jõustunud VKEMS muudatusega nähti PRIA-le ette pädevus teostada riiklikku järelevalvet ostuõiguse nõuete täitmise üle. Lisaks on PRIA-l järelevalve pädevus riigiabi reeglitest tuleneva kahe nõude täitmise üle:
1) riigiabi andmine raskustes olevale ettevõtjale ei ole lubatud;
2) nn Deggendorfi printsiibi täitmise üle, mis tähendab, et uut abi ei tohi anda isikule, kellel on varem ebaseaduslikuks või siseturuga kokkusobimatuks tunnistatud abi tagasi maksmata.

[6] https://kliimaministeerium.ee/eesti-kliimaseadus

[7] Vt ettevõtja ja majandustegevuse mõiste kohta ka Euroopa Komisjoni teatis riigiabi mõiste kohta ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses (2016/C 262/01), punkt 2.

MTA on toonud välja eriotstarbelise diislikütuse järelevalve probleemsed kohad, mis seisnevad suurel määral selles, et eriotstarbelise diislikütuse väärkasutamise fakti füüsiline fikseerimine on äärmiselt aja- ja töömahukas. Eriotstarbelise diislikütuse sõiduki paagist leidmisel ei piisa visuaalsest veendumusest, kütusesüsteemist tuleb võtta proov ja saata laboratoorsesse kontrolli, mis on samuti töö- ja ajamahuks ning rahaliselt kulukas tegevus. Kui labor tuvastab eriotstarbelise kütuse, siis järgmisena tuleb selgeks teha kütuse kogus, mida on kasutatud ebaseaduslikult. Paraku rikkumise tabamise hetkel sõiduki, masina vms paagist leitud kütuse kogus ei anna aimu sellest, kui suures ulatuses tegelikult on eriotstarbelist diislikütust ebaseaduslikult kasutatud. Väärib ka märkimist rikkumise fakti füüsiline tuvastamine nõuab palju riigi ajalist-, rahalist- ja tööjõu ressurssi.

Eriotstarbelise diislikütuse müügistatistika näitab kasvutrendi, mis võib viidata kütuse väärkasutusele. Ostuõigust omavate põllumajandusettevõtjate eriotstarbelise diislikütuse 2025. a ostukoguste ja nende isikute põllumajandustoomise mahu analüüs näitas, et hinnanguliselt on 6,5 mln liitrit ehk 8,2% põllumajanduse eriotstarbelise diislikütuse ostudest ületeb nende põllumajandusettevõtete arvestuslikke diislikütuse koguseid. Aktsiisisoodustust on selle pealt saadud 2025. a 2,6 mln eur.

2023. aastal jõustunud VKEMSi muudatus nägi küll ette järelevalve käigus tuleb tuvastada, kas ostetud eriotstarbeline diislikütus on kasutatud lubatud otstarbel, sealhulgas kas ostetud kütuse kogus on isiku põllumajandusettevõtte suurust arvestades reaalne ja vajalik, kuid tegelikkuses sellise andmetele tugineva järelevalveni ajalise-, rahalise- ja tööjõu ressurssi puudusel ei jõutud. Analüüsides erinevaid lahenduse variante jõuti järelduseni, et järelevalves on vaja teha muudatused. MTA jääb ka edaspidi kontrollima eriotstarbelise diislikütuse kasutamist nö füüsiliselt teedel liiklevates sõidukites ja teostama vajadusel kohapealset kontrolli ettevõtetes. PRIA viib edaspidi läbi andmepõhist järelevalvet ja tegeleb riigiabi küsimustega.

Väärkasutuse vähendamise alternatiivse lahendusena küsisime põllumajandusettevõtteid koondavate organisatsioonide käest hinnangut eriotstarbelise diislikütuse ostu limiteerivate koguseliste piirangute rakendamise kohta kasvatatavate põllumajanduskultuuride ja nende kasvupidade ning loomühikute põhiselt. Eesti Aiandusliit, Eesti Marjakasvatajate Liit, Eestimaa Talupidajate Keskliit, Põllumeeste Ühistu Kevili ja Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda ei toetanud selliste eriotstarbelise diislikütuse koguseliste piirangute kehtestamist. Eesti Aiandusliit tõi välja, et põllumajanduskultuuride ja kasvupinna põhine diferentseerimine ei kajasta tegelikku kütusevajadust, sest kütuse kulu sõltub tehtavatest tööde mahust ja iseloomust. Intensiivse tootmise puhul või kehtestatud norm jääda väiksemaks kui tegelik vajadus, mis tähendab kallima kütuse kasutamist või tootmismahtude vähendamist, mis omakorda toob kaasa konkurentsivõime vähenemise. Eesti Marjakasvatajate Liit tõi välja, et koguseliste piirangute kehtestamine suurendaks halduskoormust nii ametiasutustele kui ka ettevõtjatele. Koguselised piirangud ei arvesta sektori mitmekesisust ja tootmise tegelikke vajadusi ning see võib kaasa tuua ebaõiglasi ja majanduslikult kahjulikke tagajärgi. Eestimaa Talupidajate Keskliit märkis, et tänases väga kõikuvate hindadega kütuseturul ei võimaldaks eriotstarbelise diislikütuse koguselised piirangud põllumajandustootjatel soodsama hinnaga perioodidel kütust varuda ja oma kulusid planeerida. Näiteks on pärast hiljutiste geopoliitiliste pingete eskaleerumist kütuse hind tõusnud lühikese ajaga enam kui kahekordseks. Selline volatiilsus muudab põllumajandustootjad veelgi haavatavamaks ning raskendab tootmise ja kulude planeerimist sektori praeguses niigi keerulises olukorras. Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda märkis, et koguseliste piirangute kehtestamine suurendaks bürokraatiat ja on tõenäoline, et paljudes elulistes olukordades võivad need koguselised piirangud osutuda ebasobivateks – näiteks kütuste etteost järgnevaks aastaks, ilmastikuoludest, kasvatatavatest kultuuridest ja agrotehnika varieerimisest tulenev suurem kütusekulu. Selliste kvootide

seadmine võib teisalt stimuleerida nende täielikku kasutamist ja nö musta turu tekkimist. Põllumeeste Ühistu Kevili lisas, et oluline on arvestada ka julgeoleku tagamise võimekust ja seda läbi mõistliku kütusevaru hoidmise, mis on osa laiemast riigi varustuskindlusest ja kriisivalmidusest. Jäik piirang võib kriisivalmidust ja varustuskindlust vähendada ja kasvatada süsteemset riski.

Kolmanda suurema muudatusena ajakohastatakse väärteo karistusmäärasid. Kehtivas seaduses sätestatud juriidiliste isikute trahvimäärad ei ole võrreldes füüsiliste isikutega proportsionaalsed ning on püsinud ajas muutumatuna alates 2002. aastast. VKEMS võimaldab erimärgistatud vedelkütuse ebaseadusliku kasutamise eest karistada füüsilisi isikuid rahatrahviga kuni 300 trahviühikut (kehtivat trahviühikut arvestades 8x300=2400 eurot) ja juriidilisi isikuid rahatrahviga kuni 3200 eurot. Kui füüsilise isiku trahvimäära on karistusseadustiku muutmise kaudu ajakohastatud, siis juriidilise isiku karistusmäär on VKEMS-s püsinud alates 2002. aastast muutumatuna.

Väärteomenetluse tulemusena karistati 2024. aastal kokku 11 isikut (nendest kolm juriidilist isikut ja 8 füüsilist isikut), 2025. aastal kokku 11 isikut (kuus juriidilist isikut ja 5 füüsilist isikut) ja 2026 I poolaastal kokku 8 isikut (kaks juriidilist ja kuus füüsilist isikut). 2024. aastal määras MTA eriotstarbelise diislikütuse väärkasutamise eest trahve kokku summas 6600 eurot, 2025. aastal kokku summas 9496 eurot ja 2026 I poolaastal 6320 eurot. Keskmine määratud trahvisumma 2024. aastal oli füüsiliste isikute puhul 425 eurot, 2025. aastal 579,20 eurot ja 2026 I poolaastal 586,70 eurot.

Viidatud asjaolud kokku loovad rikkuja jaoks olukorra, kus ollakse valmis riskima vahelejäämisega saadava maksueelise nimel, kuivõrd aktsiisisoodustusest saadav kasu on oluliselt suurem kui vahelejäämisel makstav võimalik trahv.

Karistuse kohaldamise üheks põhimõtteks on selle preventiivne mõju võimalikele tulevastele rikkumistele. Praegu kehtiv 3200 euro suurune trahvimäär juriidilistele isikutele ei pruugi olla efektiivne hoidmaks ära erimärgistatud diislikütuse vääraksutust. Antud eelnõuga suurendatakse juriidiliste isikute trahvimäära.

Vedelkütuse erimärgistamise seaduse, liiklusseaduse ja raskeveokimaksu seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiseks koostati väljatöötamiskavatsus[8] (edaspidi *VTK*), milles kirjeldati nelja probleemi:

1) Praegu kehtivas regulatsioonis puudub selline määratlus nagu „põllumajandusveok“, millest tulenevalt ei saa selliste veoautode puhul kasutada erandeid, mida saab kasutada põllumajandustoodete tootmiseks kasutatavatel traktoritel.
2) Praegu kehtivas regulatsioonis ei saa põllumajanduslike töödeks kohandatud veoautodes kasutada erimärgistatud diislikütust.
3) Kui põllumajandusettevõtetes kasutatakse põllumajandustoodete ettevõttesisestel lühivedudel traktoreid, siis need on vabastatud teekasutustasust. Kuna sisuliselt ei erine sellised tööd traktoriga tehtavatest töödest, siis tuleb ka põllumajandusettevõtetes põllumajanduse tööde tegemiseks kohandatud veoautod, mis on varustatud madalsurverehvidega ja/või millel on põllumajanduse töödeks mõeldud pealisehitus, nt söödamikser, allapanulaotur, põhuheksel ja mida kasutatakse põllumajandusettevõtte siseselt ning mille kohta on tehtud vastav märge ka liiklusregistris, vabastada teekasutustasu maksmisest.

[8] https://eelnoud.valitsus.ee/main#Lb23IwO7

4) Kui põllumajandusettevõtetes kasutatakse põllumajandustoodete ettevõttesisestel lühivedudel traktoreid, siis need on vabastatud raskeveokimaksust. Põllumajandusettevõtetes põllumajanduslike tööde tegemiseks kohandatud veoutod, mis on varustatud madalsurverehvidega ja/või millel on põllumajanduse eritöödeks mõeldud pealisehitus, nt söödamikser, allapanulaotur, põhuheksel peavad maksma raskeveokimaksu.

VTK seadis väljatöötatava eelnõu peamiseks eesmärgiks vähendada põllumajandussektoris KHG heidet läbi fossiilkütust vähem tarbivate logistikalahenduste kasutuselevõtu soodustamise, millega kaasneb ka kuluefektiivsus ja suureneb põllumajandusettevõtjate konkurentsivõime nii Euroopa Liidu sise- kui ka välisturul. See omakorda võimaldab tõsta toidujulgeolekut, suurendab eksporti ja toob maksutulu.

Lahendusena nähti võimalust lubada põllumajandusettevõtetes kasutada põllumajanduse eritööde tegemiseks kohandatud veoautosid,millel on põllumajanduse eritöödeks mõeldud pealisehitus, nt söödamikser, allapanulaotur, põhuheksel ja mida kasutatakse põllumajandusettevõtte siseselt ning mille kohta on tehtud vastav märge ka liiklusregistris kasutada erimärgistatud diislikütust ja vabastada need veoautod ka sarnaselt traktoritele teekasutustasu ja rakseveokimaksu maksmisest.

Väljatöötamiskavatsuse kooskõlastusringil esitatud ettepanekute ja sellele järgnenud arutelude tulemusel on eelnõuga soovitavaid eesmärke ja nende saavutamise viise täpsustatud, liiklusseaduse ja raskeveomaksu seaduse muutmisest loobuti. Eelnõle seati kolm eesmärki, mis on kirjeldatud käesolevas punktis.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Seaduseelnõu koosneb kahest paragrahvist. Esimeses paragarahvis muudetakse vedelkütuse erimärgmistamise seadust kaheteistkümnest punktiga. Teises paragrahvis sätestatakse seaduse jõustumine.

Eelnõu punktidega 1 ja 2 täiendatakse põllumajanduses kasutavate masinate ja seadmete loetelu põllumajandusveokiga, määratletakse termini põllumajandusveok sisu ning sätestatakse põllumajandusveokis eriotstarbelise diislikütuse kasutamise tingimused.

Tänapäeval tehakse veoautodega sarnaseid töid, mida tavapäraselt tehakse traktoriga. Reeglina on need veoautod kohandatud põllumajandustööde tegemiseks ümber kohandatud - sellel on eriotstarbeline pealisehitis, madalsurve- või põllumajandusrehvid. Mõistlik samadel tegevuseks lubada eriotstarbelise diislikütuse kasutamist ka sellistes veoautodes. Nendes veoautodes, mida kasutatakse põllumajandustoodete transpordil ettevõttest välja, nt teravilja vedu kuivatist terminali, eriotstarbelise diislikütuse kasutamine lubatud ei ole. Selline vedu on hoopis kaubavedu maanteel, mis on reguleeritud autoveoseaduses ja eeldab veoselehe olemasolu ja ei ole käsitatav põllumajandustoodete tootmise. Eriotstarbelise diislikütuse kasutamine kaubaveoks maanteel ei ole lubatud.

Tulenevalt eeltoodust ja asjaolust, et põllumajandustoodete tootmiseks kasutatakse erinevaid uusi ja innovaatilisi lahendusi, on vaja täiendada VKEMSi paragrahvi 1^1 lõike 1 punktis 1 ja lõikes 3 toodud loetelu tehnikast, milles võiks kasutada eriotstarbelist diislikütust, ja lisada põllumajandusveok. Lisaks uutele ja innovaatilistele lahendustele annab see sektorile võimaluse parandada ettevõtete konkurentsipositsiooni. Põllumajandussektori ettevõtjatulu on viimastel aastatel olnud negatiivne. Põllumajandusettevõtjad otsivad uusi võimalusi ja lahendusi kulude vähendamiseks. Põllumajandussektori konkurentsivõime on Eesti

majandusele oluline ning seetõttu on oluline parandada seda kõikide võimalustega. Täiendavad selgitused leitavad seletuskirja eesmärgi osast.

Eelnõu koostamise käigus kaaluti põhjalikult, millistele tingimustele peaksid vastama eriotstarbelise diislikütuse kasutamiseks lubatavad veoautod. Ühelt poolt peavad lubatavad veoautod vastama põllumajandussektori vajadustele, teisalt tuleb välistada veoautode lubamisega kaasneda võivat eriotstarbelise diislikütuse kuritarvitamist. Oht kuritarvitusteks seisneb eelkõige selles, et põllumajandusveok on olemuselt veoauto, mida tavapäraselt kasutatakse vedudeks maanteel ja võib tekkida kiusatus sama veoautot kasutada nii põllumajandustöödeks kui ka vedudeks kasutades mõlemaks tegevuseks eriotstarbelist diislikütust.

Eriotstarbelist diislikütust on põllumajandusveokis lubatud kasutada ainult põllumajandustoodete tootmiseks. Põllumajandustoodete tootmine VKEMS-i tähenduses on komisjoni määruse (EL) nr 651/2014 artikli 2 punktis 9 sätestatud tegevus. Viidatud määruse artikli 2 punktist 9 tuleneb, et põllumajandustoodete esmatootmiseks loetakse Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi ELTL) I lisas loetletud põllundus- ja loomakasvatussaaduste tootmist ilma täiendava töötlemiseta kõnealuste toodete olemust muutmata. Seejuures sätestab sama artikli punkt 11, et põllumajandustooted on ELTL-i I lisas loetletud tooted, välja arvatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1379/2013 I lisas loetletud kalandus- ja vesiviljelustooted.

Väärkasutamise ohu minimeerimiseks on eelnõus põllumajandusveoki kasutamisele võrreldes muu põllumajandustehnikaga ette nähtud rohkem tingimusi. Teiseks tasakaalustavaks meetmeks on eelnõus ebaseadusliku riigiabi saamise eelduse sätestamine (vt eelnõu punkti 4 selgitused). Kõik need abinõud kokku võimaldavad tulla vastu põllumajandustootjate vajadustele võtmata ülemäärast riski riigiabi andmisel.

Põllumajandustoodete tootmiseks saavad eriotstarbelist diislikütust kasutada samuti ainult ostuõigust omavad isikud. Seega ei too muudatus, millega võimaldatakse ka põllumajandustoodete tootmiseks kasutatavas põllumajandusveokis eriotstarbelise diislikütuse kasutamist, eelduslikult kaasa kütuse väärkasutamise riski olulist suurenemist, kuna eriotstarbelise diislikütuse ostuõigus antakse ainult põllumajandustooteid tootvatele või põllumajanduslikke teenustöid osutatavatele ettevõtjatele.

Parima lahenduse leidmiseks kohtuti mitmel korral põllumajandussektori esindajatega ning küsiti arvamust eelnõus pakutud lahenduse kohta. Põllumajandustootjatel on vajadus eeskätt suurekaalulistes (täismassiga alates 12 000, N3 kategooria) masinates eriotstarbelise diislikütuse kasutamise järele. Väiksemaid veoautosid ning teisi N1 ja N2 kategooria kaubikud, mille veokogused mahu ja kaalu poolest on väiksemad, ei ole põllumajandustootmises kasutamiseks kõige sobilikumad ja neid kasutatakse pigem veose vedamiseks teedel. Isegi kui neid kasutatakse ka põllumajandustoodete tootmiseks, on selliste sõidukite ristkasutamine sagedasem. See on võrreldav M1 kategooriasse kuuluvate sõiduautode kasutamisega, kus olenemata kasutuseesmärgist, ei ole eriotstarbelise diislikütuse kasutamine lubatud. Arvestades viimase aja eriotstarbelise diislikütuse müügistatistika kasvutrendi ja ostuõigust omavate põllumajandusettevõtjate eriotstarbelise diislikütuse 2025. aasta ostukoguste ja nende isikute põllumajandustoomise mahu analüüsist ilmnenud võimalikku väärkasutuse tõusu, tuleb mitmeotstarbeliste veoautode lubamisel olla pigem ettevaatlik ning lubada üksnes selliseid veokeid, mida põllumajandustootjad kõige enam vajavad. Ka MTA on eelnõu koostamise käigus avaldanud arvamust, et põllumajandusveokeid saab lubada üksnes tingimustel, mis minimeerivad eriotstarbelise diislikütuse väärkasutust.

Põllumajandusveok käesoleva seaduse tähenduses on põllumajandustoetuste ja põllumassiivide registrisse kantud:
1) üle 12 000 kilogrammise täismassiga veoauto, mis on varustatud asukoha jälgimise seadmega, mis võimaldab veoauto sõiduteekonna hilisemat taasesitamist või
2) üle 12 000 kilogrammise täismassiga veoauto, millele on paigaldatud põllumajanduses kasutatav eriotstarbeline pealisehitis.

Eriotstarbeline pealisehitus on näiteks allapanulaotur, söödamikser, põhulaotur, väetisekülvik, tahesõnnikulaotur jm. Põllumajandusveokeid kasutatakse ettevõttesisestel vedudel ja töödel, näiteks silomassi vedu põllult silohoidlasse, teraviljavedu põllult kuivatisse, sõnniku vedu laguunist põllule, laudas allapanu ja sööda jagamine, põllul väetise või tahesõnniku laotamine jne.

Kui põllumajandusveokiga tehakse ettevõtte siseselt selliselt põllumajandustöid, mis pealisehitist ei vaja, peab see veok olema varustatud asukoha jälgimise seadmega (GPS), mis võimaldab veoauto sõiduteekonna hilisemat taasesitamist.

Põllumajandusveokitele eriotstarbelise diislikütuse kasutamise võimaldamisega kaasneb vajadus kontrollida, kas soodustusega kütust kasutatakse üksnes seaduses sätestatud eesmärgil. Põllumajandusveokina on VKEMSi tähenduses käsitatav üksnes see veok, mille registreerimisnumber põllumajandustoetuste ja põllumassiivide registrisse, milles eriotstarbelist diislikütust kasutatakse. Registrisse kantud põllumajandusveokit tohib kasutada üksnes põllumajandustoodete tootmiseks, samal ajal muudeks tegevuseks kasutamine ka märgistamata diislikütust kasutades ei ole lubatud.

Sõiduki registreerimisnumbri kandmine registrisse võimaldab siduda konkreetne veok eriotstarbelise diislikütuse kasutamise õigusega ning kontrollida, milliste sõidukite suhtes peavad olema seaduses sätestatud tingimused täidetud. See loob eelduse sõiduki registreerimisandmete, asukoha jälgimise seadme abil kogutud andmete ja eriotstarbelise diislikütuse ostuandmete võrdlemiseks ning võimaldab tuvastada asjaolusid, mis võivad viidata soodustuse lubamatule kasutamisele. Registrisse kandmise kohustus aitab tagada, et järelevalvet tehakse konkreetsete ja tuvastatavate sõidukite kasutamise üle, mitte üksnes eriotstarbelise diislikütuse ostuõigust omava isiku tegevuse põhjal. Registreerimisnumbri esitamine ja registrisse kandmine loob ühtse aluse sõidukiga seotud andmete kontrollimiseks ning toetab PRIA andmepõhist järelevalvet. Muudatus aitab suurendada eriotstarbelise diislikütuse kasutamise läbipaistvust, ennetada rikkumisi ning tagada riigiabi sihipärase kasutamise.

Nimetatud registri aluseks on Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus (ELÜPS). ELÜPS § 113 lg 7 kohaselt vastutab registrisse edastatavate andmete õigsuse eest nende esitaja. Registrisse kantud andmete muutumise korral esitatakse viivitamata avaldus andmete muutmiseks.

Äärmiselt lisa nõudena on eelnõus sätestatud selgesõnalise tingimus põllumajandusveoki kasutamise kohta. **Põllumajandusveokit võib kasutada** üksnes käesoleva ostuõigust omava isiku tegevuskohas, sealhulgas põllul, tootmiskohas ja ladustamiskohas, ning tema tegevuskohtade vahel liikumiseks ning põllumajandusliku teenustöö osutamise korral selle isiku tegevuskohas, kellele teenust osutatakse.

Kuigi see tingimus on universaalne ka muu põllumajandustehnika osas, pidasid eelnõu koostajad vajalikuks see selgesõnaliselt põllumajandusveoki puhul sätestada. Muu põllumajandustehnika on reeglina nii spetsiifiline, et seda olemuslikult mujal kas ei ole üldse võimalik või ei ole majanduslikult otstarbekas kasutada. Põllumajandusveokil on aga palju erinevaid kasutusotstarbeid.

Isiku tegevuskoht tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 16 tähenduses on tema püsiva ja kestva majandus- või kutsetegevuse koht. Juriidilise isiku puhul tema püsiva ja kestva majandustegevuse või muu põhikirjalise tegevuse koht (TsüS § 29 lg 2). Kuivõrd eriotstarbelist diislikütust on lubatud kasutada põllumajandussektoris põllumajandustoodete tootmiseks, siis tegevuskohaks võib olla näiteks põllumajandustootja põllumajandusmaa, istandus, loomakasvatuskompleks vms. Eriotstarbelise diislikütuse kasutamine põllumajandusettevõtte asukohast sellisel kaugusel, kus põllumajandustoodete tootmisega tavapäraselt ei tegeleta, ei ole seepärast põhjendatud. Ühe ettevõtja erinevate põllumajandusettevõtete vahel põllumajandustehnikaga liikumine on küllalt tavapärane, kuid suuri vahemaid reeglina siiski ei läbita. Põllumajandusettevõttest kaugemate sõitude puhul on suure tõenäosusega tegemist sõitudega muudel eesmärkidel (nt kaubavedu), mis ei ole käsitatav põllumajandustoodete tootmisena ja seepärast ei ole see lubatud. Põllumajandusettevõtte sisest vedu on kaudselt defineeritud ka praegu kehtivas seadusandluses. Näiteks on autoveoseaduses kasutusel kindlaks määratud raadius, 65 km, põllumajandustootja tegevuskohast, mille ulatuses võib põllumajandustootja korraldada tegevusloata põllumajandustoodete veosevedu ostja või töötleja juurde. Oluline on välja tuua, et põllumajandusettevõtetes kasutatakse ka kauba vedudeks mõeldud veoautosid, millega tehakse põllumajandustoodete vedusid ettevõttest välja, näiteks teravilja vedu terminali või ostja juurde. Sellistele veoautodele erandite tegemine eriotstarbelise diislikütuse kasutamiseks ei ole põhjendatud ega ka vajalik. Antud muudatused ei ole mõeldud maanteetranspordi ja sellega seotud kaubavedudega konkureerimiseks või selle mingilgi moel asendamiseks. Maanteetransport on reguleeritud vastavalt autoveoseadusele. Käesoleva seaduse muudatusega reguleeritavad veod puudutavad põllumajandusettevõtete sisest põllumajanduse esmatoodete, nt teravili, heintaimed, loomasööt jms, vedu.

Samamoodi ei ole lubatud eriotstarbelist diislikütust kasutada traktoris, kui sellega ei tehta töid põllumajandustoodete tootmiseks. Kui põllumajandusettevõtja, kellel on eriotstarbelise diislikütuse ostuõigus, kasutab põllumajandusveokit ettevõttesisestel vedudel (nt saagi põllult hoidlasse vedamine), siis võib ta selles veoautos kasutada eriotstarbelist diislikütust, samas kui selle sama veoautoga hakatakse vedama teravilja ettevõttest välja terminali, siis see lubatud ei ole.

Põllumajanduslike teenustööde osutaja võib samuti kasutada põllumajandustoodete tootmiseks vajalike teenustööde osutamiseks lisaks tavapärasele tehnikale ka põllumajandusveokis. Ka sellisel juhul peavad olema täidetud kõik muud tingimused, mis näiteks kehtivad ka traktoriga osutatavate teenustööde puhul.

Eriotstarbelist diislikütust ei ole lubatud kasutada põllumajandusveokis, kui sellega:
1) osutatakse tasulist veoteenust;
2) tehakse tegevusi, mis ei ole vahetult seotud ettevõtja enda või teenustööna tehtava põllumajandustoodete esmatootmisega,
3) tavapärases kaubaveos, jaotusveos või muus ärilises veotegevuses.

Kokkuvõtvalt võib eriotstarbelist diislikütust kasutada põllumajandusveokis, kui on täidetud järgmised tingimused:

1) 12 t täismassiga põllumajandusveoki registreerimismärk on kantud põllumajandustoetuste ja põllumassiivide registrisse,
2) põllumajandusveokil on asukoha jälgimise seade või põllumajanduslik pealisehitus,
3) põllumajandusveokit kasutatakse põllumajandustoodete tootmise eesmärgil eriotstarbelise diislikütuse ostuõigust omava isiku tegevuskohas, sealhulgas põllul, tootmiskohas ja ladustamiskohas, ning tema tegevuskohtade vahel liikumiseks.

Kui üks nendest tingimustest ei ole täidetud, nt vilja või silomassi veol põllu ja hoiustamisekoha vahel ei ole kasutusel põllumajandusveokil asukoha jälgimise seadet, siis eriotstarbelist diislikütust kasutada ei tohi. Nõuete rikkumise korral võib PRIA kaaluda VKEMS § 3^5 lõike 3 punkti 5 alusel ostuõiguse kehtetuks tunnistamist.

Kui põllumajandusveokit ei kasutata enam põllumajandustoodete tootmiseks (nt teostatakse kaubavedu või põllumajandusveok võõrandatakse või muud sarnased juhtumid), siis tuleb põllumajandusveoki riikliku registreerimismärgi andmed põllumajandustoetuste ja põllumassiivide registrist kustutada. Kui põllumajandusveoki riikliku registreerimismärgi andmed on registrist kustutatud, siis ei tohi enam kasutada selles veokis ka eriotstarbelist diislikütust. Põllumajandusveoki riikliku registreerimismärgi andmed kantakse põllumajandustoetuste ja põllumassiivide registrisse isiku poolt eeldusel, et vastavat põllumajandusveokit kasutatakse põllumajandustoodete tootmises pikema ajaperioodi jooksul. Kui hooajaväliselt, nt talvel, ei kasutata põllumajandusveokit põllumajandustoodete toomiseks, siis tuleb registreerimismärgi andmed registrist kustutada.

Eelnõu punktiga 3 ja 4 täiendatakse PRIA rolli ebaseadusliku või väärkasutatud riigiabi tagasinõudmisel ja selgitatakse ebaseadusliku riigiabi saamist.

PRIA ja Regionaal- ja Põllumajandusministeerium analüüsisid 2025. a ostuõigust omanud põllumajandusettevõtjate eriotstarbelise diislikütuse ostukoguseid nende isikute kasutuses olnud põllumajandusmaa ja kasvatatud põllumajanduskultuuride ning põllumajandusloomade (loomühikud) andmete pealt arvestatud vajaminevakütuse kogustega. Selleks kasutati kombinatsioonina Eesti ekspertide varasemaid eksperthinnanguid ning Läti ja Leedu kehtestatud piirkoguseid. Analüüsi tulemusel ilmnes, et 3292 kliendi ehk 77% ostuõigust kasutanud isiku ostukogused jäid võrdluskogustega arvestatud koguse piiresse. 1001 klienti ehk 23% ostsid eriotstarbelist diislikütust rohkem kui võrdluskogustega arvestatud arvestuslik kogus. Kokkuvõttes näitas see arvestus, et hinnanguliselt on 6,5 mln liitrit ehk 8,2% põllumajanduse erimärgistatud dislikütuse ostudest ostetud üle arvestuslike koguste. Aktsiisisoodustust on selle pealt saadud 2025. a 2,6 mln eurot.

Antud olukorras on vaja tõhustada eriotstarbelise diislikütuse kasutamise kontrollimist ja ebaseadusliku või väärkasutatud riigiabi tagasinõudmist. Kehtiva seaduse kohaselt tegeleb PRIA ostuõiguse nõuete täitmise ning seaduse § 1^3 lõigetes 3 ja 3^1 (raskustes olek ja tagasimaksmata ebaseadusliku riigiabi puudumine) sätestatud riigiabi andmise tingimuste kontrollimisega. PRIA nõuab antud riigiabi tagasi eelnevalt viidatud riigiabi reeglite rikkumisel. Eriotstarbelise diislikütuse kasutamist kontrollib ja sellest tingitud ebaseadusliku riigiabi tagasinõudmisega tegeleb MTA. MTA on seni eriotstarbelise diislikütuse kasutamist kontrollinud kohapealsete kontrollide ja sõidukitest proovide võtmise kaudu. Kehtiv seadus ei välista lisaks rikkumise füüsilisele tuvastamisele, rikkumise kaudset tuvastamist ettevõtja tegevuse võrdlemisel ostetud kütuse kogusega. Sellele võimalusele viitas ka 2023. a, kui jõustunud VKEMS muutmise seaduse seletuskiri. Tegelikkuses andmepõhist järelevalvet ei ole rakendatud.

Analüüsides erinevaid lahendusvariante jõuti järelduseni, et ebaseadusliku riigiabi tagasinõudmise korralduses ja eriotstarbelise diislikütuse kasutamise üle tehtava riikliku järelevalve korralduses on vaja teha muudatusi. MTA jääb ka edaspidi peamiseks korrakaitseorganiseks, kes kontrollib eriotstarbelise diislikütuse kasutamist nö füüsiliselt teedel liiklevates sõidukites ja ettevõttes kohapeal.

Ebaseadusliku ja väärkasutud riigiabi tagasinõudmise pädevus antakse eelnõu kohaselt tervikuna PRIA-le. Erinevalt MTA-st on PRIA-l laialdased kogemused riigiabi andmise ja selle tagasinõudmisega, lisaks on just PRIA-l põhjalikud andmed põllumajandustootjate põllumajandusliku tegevuse kohta ning võimekus nende põhjal analüüsida ettevõttes vajaminevat kütuse kogust. Ebaseadusliku ja väärkasutud riigiabi tagasinõudmist ei ole mõistlik seetõttu kahe erineva asutuse vahel killustada. Edaspidi kontrollib PRIA ostuõiguse nõuete täitmise kõrval riigiabi nõuete täitmist tervikuna, sealhulgas seda, kas isik kasutas eriotstarbeliselt diislikütust sihipäraselt.

Isikule antud riigiabi nõuetekohase kindlaks tegemiseks on PRIA kasutada kõik haldusmenetluse seaduses lubatud meetmed, korrakaitse üldmeetmed ning VKEMS § 4^1 sätestatud erimeetmed. PRIA peab välja selgitama asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid oma algatusel (HMS §-d 6, 38, 39). Tõendite kogumiseks võib asutus vaadata üle tema käsutuses juba oleva teabe, inspekteerida ise ettevõtja tegevuskohta, pöörduda info saamiseks teiste organite või muude isikute poole või nõuda tõendite ja andmete esitamist riigiabi saajalt. Üheks tõendiks teiste seas võib olla eksperdi arvamus. Kuivõrd diislikütuse erimärgistusainete kontrollimise pädevus ja võimekus on MTA-l, tuvastab PRIA asjaolud kaudse tõendikogumi alusel ilma kohapealset kontrolli tegemata ehk andmepõhiselt.

Kui ettevõtja põllumajanduslik tegevusmaht objektiivselt ei eelda ostetud kütusekoguse tavapärast kasutamist, võib see olla alus kahtluseks või järelduseks, et eriotstarbelist diislikütust ei kasutatud lubatud otstarbel. Sellisel juhul algatab PRIA ostuõigust omava või sellel perioodid omanud isiku suhtes riikliku järelevalve menetluse.

Kaudse tõendikogumi alusel riigiabi ebaseadusliku saamise tuvastamise hõlbustamiseks kehtestatakse **eelnõu punktis 4** tehtava muudatusega asjaolud, millal võib ilmselgelt eeldada, et isik on saanud riigiabi ebaseaduslikult. Ostetud eriotstarbelise diislikütuse kasutamise hindamiseks lubatud otstarbel võetakse aluseks konkreetse põllumajandusettevõtja tegevusala ja tootmise maht (põllumajandusloomade liik ja arv, kasvatatava põllumajanduskultuuri pindala), arvestades seejuures ettevõtja tootmise eripärasid, ilmastikuolusid jms. Tegemist on vaid ühe isiku tegevusest lähtuva ebaseadusliku abi saamise eeldusega ega kitsenda nõukogu määruse (EL) nr 2015/1589, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 108 kohaldamiseks (kodifitseeritud tekst) (ELT L 248, 24.09.2015, lk 9–29), artikli 1 punktis f sätestatud ebaseadusliku abi mõistet.

Muudatuse eesmärk on tagada riigiabi sihipärane kasutamine ja tõhustada eriotstarbelise diislikütuse kasutamise üle tehtavat järelevalvet ning luua selgem õiguslik alus alusetult saadud riigiabi tagasinõudmiseks. Eriotstarbelise diislikütuse kasutamisega kaasnev maksusoodustus on riigi ressurssidest antav majanduslik eelis, mille kasutamine peab vastama kehtestatud tingimustele. Soodustuse eesmärk on toetada kindlaksmääratud tegevusi, sealhulgas põllumajandustoodete tootmist, mitte võimaldada soodsama aktsiisimääraga kütuse kasutamist tegevustes, mille puhul soodustuse saamise tingimused ei ole täidetud. Seetõttu on oluline tagada, et soodustust kasutataks üksnes õigusaktides sätestatud eesmärkidel ja tingimustel.

Kui ostetud eriotstarbelise diislikütuse koguse kasutamine kütust ostnud põllumajandusettevõttes lubatud otstarbel ei ole eluliselt ustav, tehakse ületava koguse osas ebaseadusliku riigiabi tagasinõue. Tagasinõude eesmärk on taastada olukord, mis oleks eksisteerinud juhul, kui abi ei oleks õigusvastaselt antud või saadud, ning vältida olukorda, kus õigusaktide nõudeid eirav isik saab teiste nõudeid järgivate isikutega võrreldes põhjendamatu majandusliku eelise.

Kuigi ka kehtiv seadus ei välista kaudsete tõendite alusel eriotstarbelise diislikütuse ebaseadusliku kasutamise tuvastamist, aitab andmetele tuginev ebaseadusliku riigi abi saamise eelduse selgesõnaline sätestamine ümberpöörata senist arusaama, et ebaseadusliku riigiabi saamist on võimalik tuvastada üksnes läbi rikkumise füüsilise tuvastamise kohapeal.

PRIA-l on olemas küllaldaselt andmeid valdava enamuse põllumajandustootjate põllumajandusliku tegevuse kohta: põllumajandustoetuste ja põllumassiivide registris on andmed põllumajandusmaa suuruse ja põllumajanduskultuuride kohta, põllumajandusloomade registris on andmed põllumajandusloomade kohta. PRIA on vastavalt registrile vastutav töötleja ja volitatud töötleja.

Põlluamajandusliku tegevuse mahu kindlaks tegemiseks on võimalik tugineda ka põlluraamatu andmetele, mida iga põllumajandusega tegelev isik peab veeseaduse § 155 alusel pidama. PRIA saab põlluraamatu andmete esitamist nõuda ettevõtjalt või kontrollida andmeid põllumajandustoetuste ja põllumassiivide registri osaks olevast põllumajandusandmete varamust (e-põlluraamatust). Põlluraamatusse kantakse andmed põllul tehtavate tööde kohta.

Selleks, et PRIA saaks võrrelda põllumajandustootmiseks vajalikku kütuse kogust on Regionaal- ja Põllumajandusministeerium tellinud Maaelu Teadmuskeskuselt (METK) eksperthinnangu põllumajanduses kasutatava diislikütuse koguste kohta põllumajandustööde lõikes erinevate põllumajanduskultuuri gruppide põhiselt ja loomakasvatuses. Hinnangu valmimise tähtaeg on 2026. a detsembris. Kui on olemas võrdluskogused põllumajandustööde lõikes, siis on võimalik arvestuslikku diislikütuse kogust veelgi täpsemalt hinnata ja tõenäoliselt vähendada selle kaudu ka võimalikke vaiete ja kohtuvaidluste arvu.

Põllumajandustootja tootmismahu analüüsi tulemusi kasutatakse võimalike rikkumiste tuvastamiseks ning täiendava teabe kogumise ja asjaolude kontrollimise vajaduse hindamiseks. Enne riigiabi tagasinõudmise otsustamist tuleb tuvastada rikkumise asjaolud, anda isikule võimalus esitada selgitusi ja tõendeid ning hinnata nende põhjal, kas riigiabi kasutati lubatud otstarbel või mitte. Haldusmenetlusseaduse § 40 kohase ärakuulamise käigus saab isik põhjendada, millele ülemäärane kogus kulus ning mida riigiabi tagasinõudmise otsuse tegemisel põhjendatud juhul ka arvesse võetakse. Näiteks kui kütust osteti suuremas koguses, kui põllumajandustootmises aasta jooksul võiks kuluda, tulenevalt kütuse soodast hinnast, siis tehakse seda kindlaks teha kohapealse kontrolli käigus. Kui ikkagi ostetud eriotstarbelise diislikütuse kogus on ilmses vastuolus loomade arvu, haritava maa pindala ja tavapärase põllumajandusliku kütusevajadusega ning isik ei anna usutavat selgitust, on see alus järeldamiseks, et kütust ei kasutatud lubatud otstarbel ja on seega saanud ebaseaduslikku riigiabi.

Järelevalve ja riigiabi tagasinõudmise korraldamisel tuleb järgida proportsionaalsuse, õiguskindluse ja hea halduse põhimõtteid ning tagada, et andmeid töödeldakse üksnes õigusaktides sätestatud eesmärkidel ja vajalikus ulatuses.

Eelnõu punktiga 5 tunnistatakse kehtetuks säte, mille kohaselt nõutakse riigiabi tagasi maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduses või kalandusturu korraldamise seaduses sätestatud korras.

Paragrahvi 1^3 lõikesse 5 on jäänud liigselt kehtima säte, mille kohselt nõutakse riigiabi tagasi maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduses või kalandusturu korraldamise seaduses sätestatud korras. Kuivõrd ebaseaduslik või väärkasutatud riigiabi nõutakse alati tagasi konkurenstiseaduse alusel ja korras, siis lõikes 5 sätestatud on ebaõige ja ülearune.

Eelnõu punktiga 6 sätestatakse põllumajandusveokis kasutatava asukoha jälgimise seadme andmete säilitamise kohustus.

Asukoha jälgimise seadme kasutamise ja selle abil kogutud andmete säilitamise kohustuse eesmärk on tagada võimalus kontrollida põllumajandusveoki kasutamise vastavust eriotstarbelise diislikütuse lubatud kasutusotstarbele ning tõhustada riigiabi sihipärase kasutamise üle tehtavat järelevalvet.

Põllumajandusveokile eriotstarbelise diislikütuse kasutamise õiguse andmisega kaasneb vajadus tagada, et soodustusega kütust kasutatakse üksnes põllumajandustoodete tootmisega seotud tegevusteks. Sõiduki asukohaandmed võimaldavad hinnata sõiduki liikumist ajas ning kontrollida, kas selle kasutamine on kooskõlas seaduses sätestatud tingimustega. Andmete säilitamine on vajalik eelkõige seetõttu, et järelevalve ei pruugi toimuda sõiduki kasutamisega samal ajal, vaid võib aset leida hiljem, sealhulgas ostuandmete analüüsi või muu kontrolli käigus tekkinud kahtluse alusel.

Kolmeaastase säilitamistähtaja kehtestamise eesmärk on tagada piisav ajavahemik varasemate kasutusperioodide kontrollimiseks, võimalike rikkumiste asjaolude väljaselgitamiseks ning vajaduse korral riigiabi tagasinõudmise menetluses asjakohaste tõendite kogumiseks. Kui andmeid ei säilitataks piisava aja jooksul, võib hilisem kontroll osutuda ebatõhusaks või võimatuks põhjusel, et sõiduki kasutamise asjaolusid ei ole enam võimalik usaldusväärselt tuvastada.

Kolmeaastane säilitamistähtaeg loob tasakaalu ühelt poolt riigi õigustatud huvi vahel tagada maksusoodustuse ja riigiabi eesmärgipärane kasutamine ning teiselt poolt andmete säilitamisega kaasneva koormuse vahel. Tähtaja kehtestamisel tuleb arvestada, et kogutud andmeid kasutatakse üksnes seaduses sätestatud järelevalve- ja kontrollieesmärgil ning neid ei säilitata kauem, kui see on õigusaktidest tulenevate kohustuste täitmiseks vajalik.

Eelnõu punktiga 7 asendatakse § 3^5 lõikes 1 sõna „taotleja“ sõnaga „isik“, et vältida vaidlust selles, et kas VKEMS § 3^2 alusel, kui ostuõigus antakse registriandmete põhjal ilma isiku taotluseta, on võimalik ostuõiguse andmisest keelduda või mitte.

Eelnõu punktiga 8 ja 9 täiendatakse eriotstarbelise diislikütuse ostuõiguse andmisest keeldumise ja ostuõiguse kehtetuks tunnistamise sätteid.

Muudatuse eesmärk on tagada eriotstarbelise diislikütuse sihipärane kasutamine ning ennetada olukordi, kus isik, kelle puhul on hiljuti tuvastatud eriotstarbelise diislikütuse kasutamise, käitlemise või müügiga seotud nõuete rikkumine, saab jätkuvalt kasutada riigi antavat maksusoodustust.

Eriotstarbelise diislikütuse kasutamisega kaasneva soodsama aktsiisimäära kohaldamine eeldab, et kütust käideldakse ja kasutatakse õigusaktides sätestatud tingimustel. Nende tingimuste rikkumine võib kahjustada maksusoodustuse eesmärgipärast rakendamist, põhjustada riigile saamata jäävat maksutulu ning anda nõudeid eiravale isikule põhjendamatu majandusliku eelise võrreldes nõudeid järgivate isikutega. Isikul, kes on kasutanud ebaausalt ära riigi poolt pakutavat soodustust, ei peaks sellele koheselt uuesti õigust olema. Ostuõigusest ilmajäämise oht suurendab eelduslikult ostuõigust omava isiku nõuete täitmise motivatsiooni ja ennetab rikkumiste kordumist.

Kehtiva seaduse kohaselt võib ostuõiguse andmisest keelduda või selle ära võtta siis, kui isikul on kehtiv karistus nõuete rikkumise eest. Väärtegude kohtuväliseks menetlejaks on Politsei- ja Piirivalveaemeti või Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti kõrval valdavalt MTA. Praktikas ei ole Maksu- ja Tolliamet väärteomenetlusi palju algatanud. Samas peaks ostuõiguse andmisest keeldumine või vajadusel ostuõiguse ära võtmine olema õigustatud ka juhul, kui korrakaitseorgan, olgu selleks siis PRIA või Maksu- ja Tolliamet, on tuvastanud rikkumise ja teinud selle kohta ettekirjutuse.

Kehtestatav piirang võimaldab jätta eriotstarbelise diislikütuse ostuõiguse andmata taotlejale, kelle puhul tuvastatud kütuse kasutamise, käitlemise või müügiga seotud nõuete rikkumise tuvastamisest on möödunud vähem kui üks aasta. Üheaastane ajavahemik on valitud sama kui on väärteo karistuse kehtivus.

Piirangu ajaline määratletus suurendab regulatsiooni õigusselgust ja ettenähtavust ning võimaldab taotlejal teada, millise ajavahemiku jooksul võib tuvastatud rikkumine olla ostuõiguse andmisest keeldumise aluseks. Isiku ettevõtlusvabadust see ostuõigusest ajutiselt ilmajäämine ei riiva, kuna see takista isiku tegutsemist soovitud majandustegevusega.

Ostuõiguse kehtetuks tunnistamisel on tegemist haldusorgani kaalutlusotsusega, mille käigus peab PRIA hindama rikkumise konkreetseid asjaolusid ja rikkumise olulisust. Hinnata tuleb muu hulgas rikkumisega seotud kütusekogust ja selle osakaalu, rikkumise kestust, toimepanemise viisi, isiku tahtlust ning rikkumisega saavutatud või taotletud maksueelist. Samuti tuleb arvesse võtta sama liiki rikkumise korduvat toimepanemist. Korduvuse arvestamise eesmärk on võtta arvesse isiku varasemat käitumist ning vähendada olukordi, kus rikkumisele järgneb nõuete korduv eiramine. Nende asjaolude arvestamine võimaldab hinnata rikkumise tegelikku raskust ja tagada, et rikkumise tagajärjed oleksid asjaoludega proportsionaalsed.

Muudatus aitab tugevdada eriotstarbelise diislikütuse kasutamise nõuete täitmist, vähendada korduvate rikkumiste riski ning tagada maksusoodustuse eesmärgipärase ja õiguspärase rakendamise. Samuti aitab see kaitsta riigi rahalisi huve ning tagada eriotstarbelise diislikütuse ostuõiguse taotlejate võrdse kohtlemise.

Eelnõu punktiga 10 täiendatakse sätteid, mis puudutavad andmete kandmist põllumajandustoetuste ja põllumassiivide registrisse.

Täpsemalt täiendatakse põllumajandustoetuste ja põllumassiivide registrisse kantavate andmete koosseisu ja lisaktakse põllumajandusveoki numbrimärgi andmed. Muudatus on seotud eelnõu punkti 2 muudatustega.

Eelnõu punktiga 11 täiendatakse riikliku järelevalve korraldust kahe korrakaitseorgani vahel. Muudatus on seotud eelnõus punktid 3 ja 4 tehtava muudatusega ning pikem põhjendus on leitav nende muudatuste selgituste juurest.

Kehtiva seaduse kohaselt teostab PRIA riiklikku järelevalvet üksnes ostuõiguse nõuete ning VKEMS-i § 1^3 lõigetes 3 ja 3^1 nimetatud nõuete (raskustes olek ja tagasimaksmata ebaseadusliku riigiabi puudumine) täitmise üle. VKEMS-is sätestatud kõikide muude nõuete täitmise üle teostab riiklikku järelevalvet MTA.

Eelnõus kavandatud muudatuste kohaselt antakse ebaseadusliku ja väärkasutud riigiabi tagasinõudmise pädevus tervikuna PRIA-le, kellel on selle ülesande täitmiseks rohkem teadmisi ja kogemust. Kuivõrd riigiabi saamise ja kasutamise tingimuste täitmise kontrollimine toimub pärast abi saamist riikliku järelevalve korras, tuleb seadusega PRIA-le ka vastav pädevus anda. Riigiabi nõuded, mille täitmise üle PRIA edaspidi riiklikku järelevalvet teostama hakkab on riigiabi saaja raskustes oleku ja tagasimaksmata ebaseadusliku riigiabi puudumise kontrollimise kõrval eeskätt saadud riigiabi otstarbekohase kasutamise kontrollimine.

Eelnõu punktiga 12 asendatakse paragrahvi 6^2 lõikes 2, § 6^3 lõikes 2 ja § 6^5 lõikes 2 arv „3200“ arvuga „50 000“.

Kehtiva seaduse kohaselt on eriotstarbelist vedelkütuse ebaseadusliku kasutamise, käitlemise ja müügiga seotud rikkumiste eest võimalik füüsilisele isikule kohaldada rahatrahvi karistusseadustikus lubatud maksimaalses suuruses ehk kuni 300 trahviühikut. Arvestades kehtivat baassummat, milleks on 8 eurot, saab füüsilisele isikule määratavaks rahatrahviks olla 2400 eurot. Samal ajal on juriidilisele isikule kohaldavaks rahatrahvi suuruseks VKEMS-i kohaselt kõigest kuni 3200 eurot, kuigi juriidilise isiku puhul on karistusseadustiku kohaselt lubatatud kohaldada oluliselt suuremat rahatrahvi. Juriidilise isiku karistusmäär võrreldes füüsilise isikuga ei ole nende majanduslikku erinevust arvestades proportsionaalne.

Karistuse kohaldamise üheks põhimõtteks on selle preventiivne mõju võimalikele tulevastele rikkumistele. Selleks peab kohaldatav karistus olema proportsionaalne toime pandud rikkumisega ja olema piisavalt suur mõjutavaks rikkuja edasist käitumist. 3200 euro suurune trahv ja rikkumisega vahelejäämise tõenäosus ei pruugi juriidilist isikut heidutada kasutamast eriotstarbelist diislikütust üksnes lubatud tingimustel.

Aktsiisikaupade käitlemisega seotud väärteokaristuste määrad on mitmes asjakohases seaduses jäänud ajale jälgu ega täida oma eesmärki. Rahandusministeerium alustas 2021. aastal juriidiliste isikute karistusmäärade revisjoni, mille käigus vaadati üle karistusmäärade suurus ja proportsionaalsus erinevates seadustes, sealhulgas VKMES-s. Valmis ka alkoholiseaduse, maksukorralduse seaduse, tolliseaduse, tubakaseaduse, vedelkütuse erimärgistamise seaduse ja vedelkütuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus. Eelnõu koostamisega jätkatakse. Kuigi tulevikus on Rahandusministeeriumil kavas trahvimäärad tervikuna ülevaadata, on VKEMSi muutmise käigus karistuse preventatiivse mõju tõstmiseks teha esimese samm. Eelnõu kohaselt suurendatakse eriotstarbelise diislikütuse ebaseadusliku kasutamise, lisaainete ebaseadusliku eemaldamise ja selle tulemusena saadud vedelkütuse käitlemise ja müügiga seotud rikkumise eest kohaldatavat maksimaalset rahatrahvi kuni 50 000 euroni, mis trahvimäärade ajakohastamise tulemusel on saanud küllaltki sagedaseks juriidilisele isikule kohaldatavaks trahvimääraks.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus võetakse kasutusele uue terminina sõna põllumajandusveok. Põllumajandusi tähendus avatakse läbi liiklusseaduses avataud veoauto mõiste, millele lisanuvad täiendavad tingimused tulenevalt VKEMSi regulatsiooni eripärast. Muus osas on eelnõus kasutatav terminoloogia kooskõlas muudetavas seaduses kasutatava terminoloogiaga.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on kooskõlas EL-i õigusega. Eriotstarbelise diislikütuse aktsiisisoodustuse rakendamisel on arvestatud järgmiste EL-i õigusaktidega:
– nõukogu direktiiv 2003/96/EÜ, millega korraldatakse ümber energiatoodete ja elektrienergia maksustamise ühenduse raamistik (ELT L 283, 31.10.2003, lk 51–70), viimati muudetud direktiiviga 2004/75/EÜ (ELT L 157, 30.04.2004, lk 100–105) (energia maksustamise direktiiv);
– nõukogu direktiiv 95/60/EÜ gaasiõlide ja petrooli erimärgistamise kohta (ELT L 291, 06.12.1995, lk 46–47);
– komisjoni määrus (EL) nr 651/2014 ELi aluslepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamise kohta, millega teatavat liiki abi tunnistatakse siseturuga kokkusobivaks (ELT L 187, 26.06.2014, lk 1–78), eelkõige artikkel 44 (põllumajanduslik riigiabi).

6. Seaduse mõjud

6.1. VKEMS muutmise mõjud

Kavandatava muudatustega kaasnevad mõjud eelkõige põllumajandussektorile. Eelnõu toob kaasa võimalused eriotstarbelise diislikütuse kasutamise. Majandusvaldkonnas aitab see vähendada põllumajanduse kulusid ja suurendada sektori konkurentsivõimet. Keskkonnamõjuna vähenevad KHG heited ja fossiilkütuste tarbimine. Sotsiaalselt tugevdab eelnõu toidujulgeolekut ning toetab regionaalset arengut. Väärteokaristusmäärade ajakohastamisel on mõju peamiselt preventiivne – kõrgem trahvimäär suurendab rikkumiste ennetamist ja tagab karistuste proportsionaalsuse füüsiliste ja juriidiliste isikute vahel. Muudatused toetavad üldiselt sektori arengut ja stabiilsust.

Eelnõuga võivad kaasneda ka mõned ebasoovitavad mõjud, nagu täiendav ressursivajadus järelevalve tõhustamiseks kuna eriotstarbelise diislikütuse kasutamiste võimalused laienevad ja sellega seoses võib laieneda ka väärkasutus.

Mõju riigieelarve aktsiisitulu laekumise muutuste kohta on keeruline hinnata, kuna pole head metoodikat hindamaks kui laialdaselt võetakse kasutusele põllumajandusveokid ja milline saab olema traktoriga tehtavate vedude asendamine põllumajandusveokitega.

Eeldatavat olulist sotsiaalset mõju, mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele, mõju regionaalarengule ega kohaliku omavalitsuse korraldusele ei tuvastatud. Elu- ja looduskeskkonnale kaasneb positiivne mõju, sest KHG heide väheneb.

Mõningased positiivsed mõjud on riigi julgeolekule. Muudatused loovad soodsamad tingimused erinevate tehniliste ja logistliste seadmete kasutuselevõtuks põllumajandustootmises.

Mõningane positiivne mõju on maa- ja rannapiirkondadele ning regionaalse ebavõrdsuse vähendamisele ettevõtluses, sest enamik põllumajandus- ja kalandusettevõtteid tegutseb maapiirkondades.

Teatav positiivne mõju kaasneb ka liiklusohutusele, kui mingi osa teekonnast kattub maanteega ja kus suhteliselt aeglaselt rohuhekslit, silo või sõnnikut vedav traktor asendatakse kiirema veokiga.

Olulist mõju riigiasutuste töökorraldusele muudatusega ei kaasne.

6.1. Mõju eritostarbelise diislikütuse kasutamise laiendamisel põllumajandusveokitele

Majandusliku mõju kirjeldus
Põllumajandussektor saab eriotstarbelist diislikütust kasutada uuemates lahendustes näiteks ettevõttesises logistikas ja läbi selle vähendada kulusid ja suurendada konkurentsivõimet. Seega on majanduslikud mõjud ettevõtetele pigem positiivsed.

Positiivselt mõjutatud sihtrühmaks on põllumajandusettevõtjad. Plaanitud lahendus soodustab põllutööde ja ettevõttesisese logistika puhul kütusekulu vähendavate ja koos sellega ka KHG heidet vähendavate lahenduste kasutuselevõttu ehk traktoritega veod asendada põllumajanduses kasutatavate veoautodega. Koos sellega vähenevad ka tootmiskulud ja suureneb ka põllumajandusettevõtjate konkurentsivõime nii sise- kui välisturul.

2023. aastal moodustas põllumajandussektor (sh põllumaa ja rohumaade mulla süsiniku varu muutus) 19% KHG-de summaarsest heitkogusest, kokku 2423,28 tuhat tonni CO_2 ekv[9]. 2022. aastaga võrreldes langes heitkogus 4%. 1990. aastaga võrreldes on heitkogused langenud 37%. Suurima osa põllumajandussektori heitkoguses moodustasid heitkogused kariloomade elutegevusest ja majandamisest (sõnnikukäitlus, karjatamine) 35%, seejärel heitkogused põllumajanduse maaharimisest 28,34% ja maaharimise muutusest rohumaast haritavaks põllumaaks 27,75% ning kütuste kasutusest 8,92% (216,15 tuhat tonni CO_2 ekv). KHG inventuuri andmete põhjal saab edaspidi hinnata põllumajandussektoris kütuste kasutamise KHG muutuseid. KHG inventuuri andmed pannake kokku iga aasta märtsis ja avaldatakse Kliimaministeeriumi kodulehel. Kuna muudatuse mõjud (nt põllumajandustoodete tootmiseks kaustatavate veoautode kasutuselevõtt) avalduvad pikemal ajaperioodil, siis muutuste mõju on mõistlik hinnata 3-5 a. möödudes.

Põllumajanduse peamine eesmärk on toidutootmine ja maailma toidunõudluse kasvule vastamine. Ainuke võimalus selleks on läbi kestliku toidutootmise, kus lisaks keskkonna- ja kliimamõju vähenemisele säilib ka konkurentsivõime ehk rakendatakse kuluefektiivseid lahendusi. Keskkonna- ja kliimamõju vähendamine on oluline seetõttu, et nii keskkond kui kliima mõjutavad oluliselt põllumajandussaaduste tootmist.

Üheks reaalselt rakendatavaks võimaluseks KHG heite vähendamiseks põllumajanduses, läbi fossiilkütuste vähema kasutuse, on viia mullaharimine miinimumini (kasutada otsekülvi ja ribakülvi), rakendada täppislahendusi väetamises, millega väheneb mineraalse lämmastikväetise kasutus, ja võtta samal ajal ka logistikas laiemalt kasutusele kütust vähem tarbivad lahendused. Selline muutus on võimalik saavutada läbi teadlikkuse tõstmise, investeeringute toetamise ja regulatiivsete nõuete soodustamise.

Kui kasutada põllumajandusettevõtte andmeid, kus näiteks 2023. aastal ainuüksi silo tegemisel veeti ühes põllumajandusettevõttes rohuhekslit 20 tuhat tonni, mille koguveopikkus oli 33 tuhat

[9] https://kliimaministeerium.ee/rohereform-kliima/kliimapoliitika/kasvuhoonegaaside-heitkogused#kasvuhoonegaaside-in

kilomeetrit, siis traktoriga veol on kütusekulu on 86 l/100 km, põllumajandustoode veoks kohandatud veoautoga veol aga 56 l/100 km. Seega väheneb sellise koguse rohuheksli veol kütuse kogus 35% ehk 9,9 tuhat liitrit ja koos sellega ka KHG heide. Diislikütust kasutava traktori eriheitetegur on 2,648 kg CO_2ekv/l ja seega on KHG heite vähenemine antud näite puhul 26 215 kg CO_2ekv.

Lisatud võrdlus (tabel) kolme Eestis enim kasutatava traktori ja kolme enim kasutatava veoauto kütusekulu kohta 100 km läbimisel täismassiga 30 t. Andmed põhinevad veebis avalikel allikatel ja sisaldavad hinnangulisi väärtusi.

Tabel 1. Traktorite ja veoautode kütusekulu võrdlus

	Kütusekulu (l/100 km)
Traktorid	
John Deere 8R410	60–70
New Holland T7.315	55–65
Valtra T234	50–60
Veoautod	
Volvo FH16 750	30–35
Scania R 730	28–33
Mercedes-Benz Actros 1863	27–32

Traktorite kütusekulu ja ka KHG heide, mis on proportsionaalne tarbitud kütuse kuluga, on kuni kaks korda suurem kui veoautodel, eriti kui neid kasutatakse transporditöödel. Kütusekulu võib varieeruda sõltuvalt paljudest teguritest, sealhulgas koormusest, sõiduki tehnilisest seisukorrast, juhi sõidustiilist, teeoludest ja ilmastikutingimustest.

Lisaks suuremale kütusekulule, on ka investeeringud traktoritesse ca kaks korda suuremad kui põllumajandusveokitesse. Põllumajandusettevõttes põllumajandustööde tegemiseks on traktorid esmatähtsad ja need jäävad ka edaspidi esmakasutusse, samas kui kasutada lisaks põllumajandustoodete veoks kohandatud veoautosid, siis on võimalik traktori kasutusiga pikendada ja läbi selle ka investeeringuid hajutada ja neid optimeerida ning KHG heidet vähendada nende põllumajanduslike tööde tegemisel, mida saab teha ka põllumajandustoodete veoks kohandatud veoautodega.

Tegelikku põllumajandustoodete veoks kohandatud veoautode kasutuselevõttu on keeruline hinnata. Eeldame, et põllumajandustoodete veoks kohandatud veoautosid võetakse kasutusele suuremates majapidamistes, nt suuremates kui 300 ha, väiksemates majapidamistes tehakse sama töö endiselt traktoritega. 2023. aasta põllumajanduslike majapidamiste struktuuriuuringu kohaselt oli Eestis kasutatavat põllumajandusmaad 978 364 ha, millest 59% hariti majapidamistes, mis on suuremad kui 300 ha. Selliseid üle 300 ha majapidamisi oli 742 ja see on 7% kõikidest majapidamistest. Suurem on tõenäosus, et need võetakse kasutusele ettevõtetes, kus on üle 1000 ha põllumajandusmaad, selliseid majapidamisi oli 2023. aastal 152.

Samuti saab eeldada, et suuremates loomakasvatusesettevõtetes kasutatakse eritööveokeid, nt allapanulaoturid, söödamikserid jm. 2023. aasta põllumajanduslike majapidamiste struktuuriuuringu kohaselt oli Eestis 263 majapidamist vähemalt 300 pealise veise- ja piimakarjaga (64% kogu piimalehmade ja veiste arvust). See võiks esialgsel hinnangul olla ka tulevikus kasutatavate eritööveokite arv Eestis.

2023. a põllumajanduse struktuuriuuringu kohaselt kasutati traktorit 6 893 põllumajanduslikus majapidamises ja traktorite arvuks oli 14 617. 100 kw ja enam võimsusega traktoreid oli 4 019 (1 980 majapidamises). Transpordiameti kodulehel oleva statistika kohaselt oli 1. oktoobri 2026. a seisuga Eestis liiklusregistris 18 743 T1, T4 ja T5 kategooria traktorit, mille keskmine vanus oli 22,9 aastat. Transpordiameti andmetest ei selgu, kui suurt osa nendest kasutati valdavalt põllumajanduses. Levinumaks traktorimargiks oli MTZ (25%) kõikidest nimetatud kategooria traktoritest ehk 4606 tk) ja T (16% ehk 3016 tk). 46% (7901 tk) traktoritest olid vanemad kui 20 aastat. 14% traktorite vanus on kuni 5 a.

Maanteetranspordis kulutab täislastis traktor (121–243 kW) u 68–85 l/100 km, samas kui poolhaagisega veok on u 56 l/100 km. See on 18–35% väiksem kulu km kohta veokil. 2024. a osteti 78 mln l eriotstarbelist diislikütust. Kui 10% senisest traktorite veotööst tehakse veokiga, siis sektori kogukütuse kulu väheneb 1,8–3,5%, mis on 2024. a näitel 1,4-2,7 mln l. 01.05.2025 seisuga on diislikütuse aktsiis 0,428 €/l ja eriotstarbelise diislikütuse aktsiis 0,021 €/l. Kui arvestame, et 1,4-2,7 mln l võrra väheneb eriotstarbelise diislikütuse kasutamine, siis aktsiisi laekumine riigieelarvesse väheneb 30 000 kuni 58 000 euro võrra aastas. Sama arvestuse kohaselt väheneb KHG heide aastas 3762-7316 kt CO^2 (1,8-3,5%).

Eriotstarbelise diislikütuse ostuõigust omavatel põllumajandusega tegelevatel isikutel oli 2025. a mai seisuga liiklusregistris 1383 veoautot neist 1177 on üle 12 t täismassiga.

Eriotstarbelised diislikütuse ostuõiguse osas muudatusi ei toimu. Endiselt saavad eriotstarbelise diislikütuse ostuõiguse põllumajandusega tegelevad isikud või põllumajanduslike teenustööde osutajad.

Põllumajandussektori konkurentsivõime
Põllumajanduse majandusharu kogutoodangu väärtuseks alushindades kujunes 2025. aastal esialgse (II) hinnangu kohaselt 1,47 mld eurot, mida oli 12% rohkem kui eelneval aastal. Tootmisega seotud toetuseid, mis kajastuvad toodangu väärtuses, maksti 2025. aastal ~41 mln eurot.

Vahetarbimise väärtuseks 2025. aasta esialgse (II) hinnangu kohaselt kujunes 1,01 mld eurot, jäädes eelmise aasta tasemele. Põhivara kulum suurenes 6%, jõudes 225 mln euroni. Väliste tegurite (tööjõukulud, rendid ja intressid) kulud olid 348 mln eurot, suurenedes aastaga kümnendiku võrra.

Kulud kokku õlid 1,58 mld eurot ja suurenesid aastaga 3%. Kogutoodangu väärtus kasvas kuludest kiiremini, mille tulemusel suurenes brutolisandväärtus 49% võrreldes 2024. aastaga. Netolisandväärtus (239 mln eurot) kujuneb enam kui kaks korda suuremaks võrreldes 2024. aastaga. Toodangu väärtuse suurenemine (+12%) samaaegselt kulude mõõduka (3%) kasvuga avaldas positiivset mõju ettevõtjatulule. 2025. aasta ettevõtjatuluks kujunes 95,2 mln eurot. Põllumajanduslik tööjõud vähenes 2025. aastal 2%, tasustamata tööjõu osatähtsus oli 32%.

Taimekasvatustoodangu väärtuseks kujunes alushindades 556,2 mln € (sh tootmisega seotud toetuseid 23 mln €), mis on 5% enam kui 2024. aastal. Koguseliselt suurenes taimekasvatustoodang 7%, aga hind jäi eelmise aastaga võrreldavale (-1%) tasemele. Taimekasvatustoodangu väärtusest ~43% moodustab teravili. Kuigi teravilja kogus suurenes 11% võrreldes 2024. aastaga, jäi madala hinna tõttu toodangu väärtus eelmise aasta tasemele (+1%). Rapsi toodangu väärtus alushinnas oli 86,6 mln eurot, mida oli kaks korda enam võrreldes 2024. aastaga. Rapsi kogus suurenes 81% ning hinnad olid 11% kõrgemad eelneva aastaga võrreldes. Taimekasvatustoodang annab 38% põllumajanduse majandusharu

kogutoodangu väärtusest. Loomakasvatustoodangu väärtuseks alushindades kujuneb 779,7 mln € (sh tootmisega seotud toetuseid 18 mln €), mis on 19% enam kui 2024. aastal. Kasv tulenes toodangu kallinemisest, kuna koguseliselt jäi toodang eelneva aasta tasemele.

Loomakasvatustoodang moodustab 53% (sh piim loomakasvatusetoodangust 61%) majandusharu kogutoodangu väärtusest. Hinnad tõusid veisekasvatuses, linnukasvatuses, munatootmises ja piimal, samal ajal seakasvatuses hind langes. Teenused ja lahutamatud kõrvaltegevused moodustavad 9% majandusharu kogutoodangu väärtusest.

Kulutused kütusele põllumajandussektori kogukuludest jäävad vahemikku 5-10% ja seda sõltuvalt aastast, tootmistüübist, ettevõtte suurusest ja kasutatavatest tehnoloogiatest[10].

Põllumajandussektori konkurentsivõime on juba pikemat aega olnud väga kriitilises seisus - kogutoodangu väärtus ei ole alates 2015. aastast katnud ära sektori kogukulusid ja lisandväärtus ning ettevõtjatulu on moodustunud läbi toetuste. Turult saadav tulu koos sissetuleku- ja keskkonnatoetustega (v.a investeeringutoetused) ei katnud viimastel aastatel ära põllumajandustoodangu tootmiseks tehtud kulusid. Sellel on mitmed põhjused:
1) ebasoodsad ilmastikutingimused näiteks 2023. ja 2024. aastal (põud, hiline öökülm ja sellele järgnenud kuumalaine õitsemisperioodil, mis seda oluliselt lühendas ja saaki sellega seoses vähendas, liigsed sademed koristusperioodil, taimehaiguste levik ja -kahjurite rünnakud);
2) intressimäärade tõus, mis tõi kaasa laenuraha kallinemise ja suurendas finantskulusid, eriti nendes ettevõtetes, kes olid investeerinud tootmise uuendamisse ja uute tehnoloogiate kasutuselevõttu;
3) kõrgete hindadega ostetud sisendid ja taimekasvatussaaduste hindade langus;
4) EL ühise põllumajanduspoliitika uue programmperioodi rakendumine ja olulised muudatused toetuste ümbersuunamisel suurematelt ettevõtjatelt väikestele ja noortele ettevõtjatele 2023. aastal.

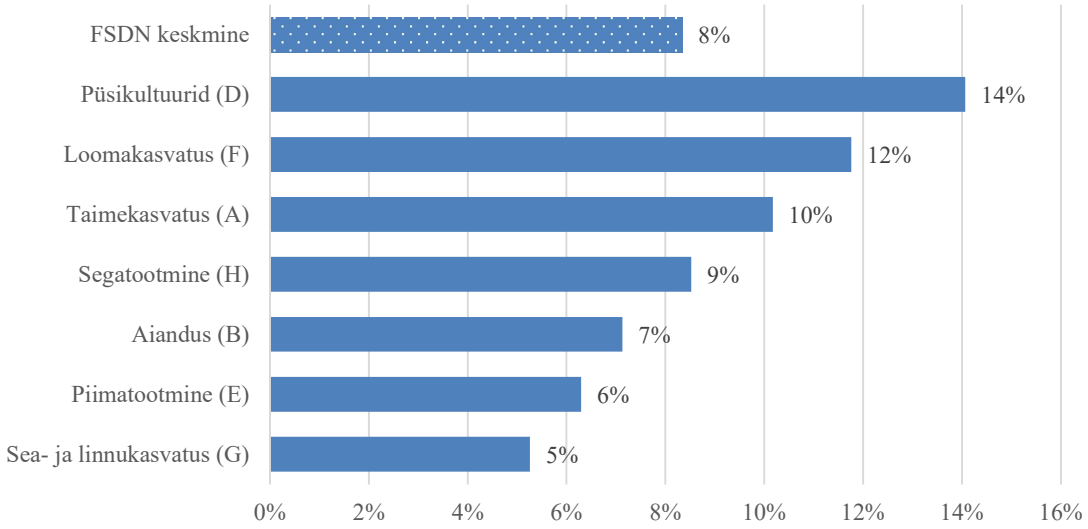
Uute tehnoloogiate kasutuselevõtt ja tootmise automatiseerimine võimaldavad ettevõtetel efektiivsemalt toota, jälgida tarneahelat ja kohandada tooteid vastavalt tarbijate eelistustele. Põllumajandussektori üheks suurimaks murekohaks on riskidest tulenev jätkuv ebakindlus. See omakorda vähendab soovi teha vajalikke investeeringuid nii ressursitõhususe tõstmiseks kui ka keskkonna- ja kliimaeesmärkide täitmiseks. Põllumajandusettevõtete majanduslik toimetulek ehk kulude vähendamine ja tulude suurendamine on oluline kriteerium, et roheüleminek saaks toimuda. Ainult majanduslikult kestlikud ja konkurentsivõimelised ettevõtted on suutelised investeerima uutesse tehnoloogiatesse ja neid rakendama. Sellega saame tagada ka kestliku toidutootmise ja toiduga kindlustatuse.

Tehtavad muudatused võimaldavad Eesti põllumajandussektoril muutuda kestlikumaks, mis on ka PÕKA eesmärk. Need vähendavad põllumajandusettevõtete tootmiskulusid, tõstavad põllumajandusettevõte konkurentsivõimet nii sise- kui ka välisturul. See suurendab põllumajandustoodete eksporti ja võimaldab seeläbi säilitada töökohti, teha sektorit atraktiivsemaks noorte jaoks ning suurendada toidu varustuskindlust. Siiski võib väita, et kõige olulisem mõju sellise lahendusega on seotud kliimaeesmärkidega, kus fossiilkütuse kasutamise vähenemine vähendab ka KHG heidet. Koos sellega vähenevad negatiivsed kliimamõjud, mis põhjustavad ebasoodsaid ilmastikutingimusi, mis omakorda suurendavad oluliselt põllumajandussektori riske ja vähendavad tootlikkust.

[10] https://fadn.agri.ee/standardtulemused/

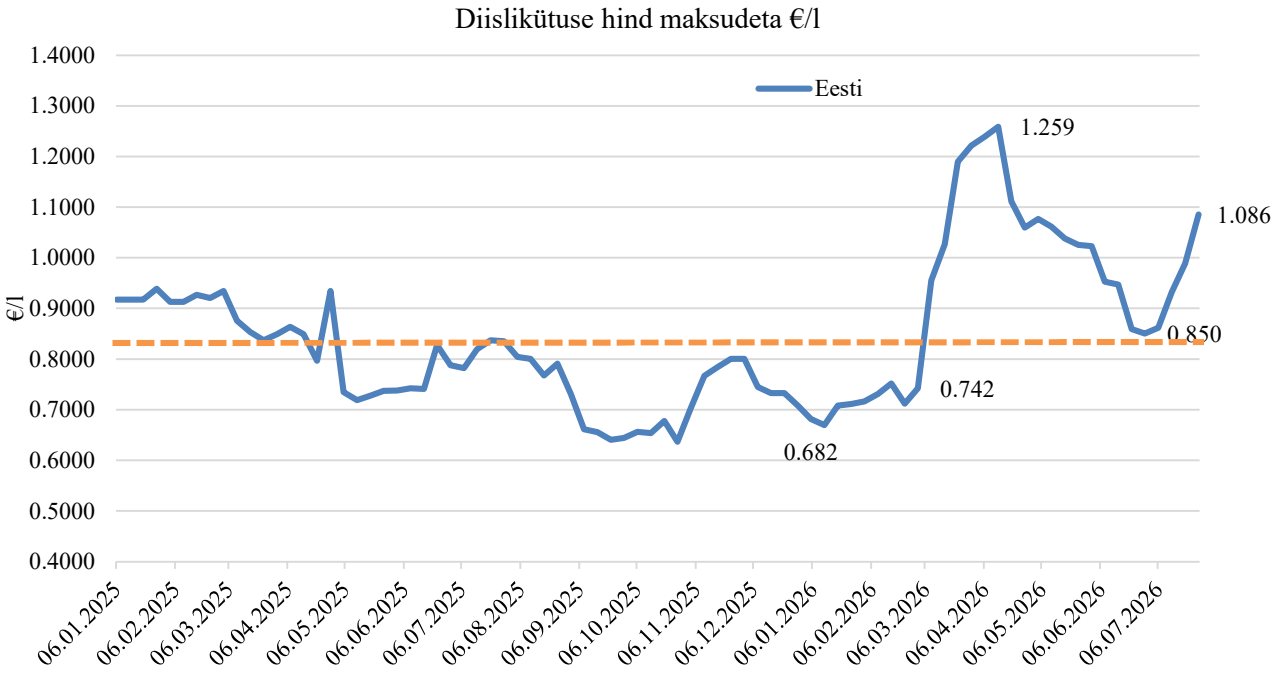
Lähis-Ida jätkuv kriis ja eelkõige Hormuzi väina sulgemine on märkimisväärselt mõjutanud ka energiatoodete transporti ja häirinud nende tootmist, mis on kaasa toonud põllumajandusettevõtetes energiakulude ja eelkõige põllumajandusmasinates kasutatava kütuse kulude suurenemise. Selle tulemusena on suurenenud energiatoodete hinnavolatiilsus kogu maailmas, kusjuures kõige rängemalt on mõjutatud kütus ja diislikütus. Need kõikumised kajastuvad juba liidu energiaturgudel, tekitades põllumajandustootjatele täiendavaid majanduslikke probleeme.

Energiakandjate hinnatõusu mõju põllumajanduses avaldub eelkõige tootmistüüpides, kus tootmine sõltub suurel määral masinatööst ja nendes kasutatavast diislikütusest. Joonisel 1 kujutatud FSDN andmetel moodustasid energiakulud aastatel 2020–2024 keskmiselt suurima osa tootmiskuludest püsikultuuride (14%) ja loomakasvatuse (12%) tootmistüübis. Need näitajad kirjeldavad kogu energiakulu osakaalu ega võimalda otseselt hinnata ainult diislikütuse hinnamuutuse mõju. Diislikütuse hinnatõusu otsene mõju avaldub kõige enam taimekasvatuses, kus kütus on vajalik mullaharimiseks, külviks, väetamiseks, taimekaitseks ja koristuseks.



Joonis 1. Energiakulude osakaal tootmiskuludes tootmissuundade lõikes (2020–2024 keskmine, %)
Allikas: FSDN

Joonisel 2 on kujutatud diislikütuse (ilma maksudeta) hinnaarengud perioodil jaanuar 2025 kuni juuli 2026. Kui diislikütuse keskmine hind (ilma maksudeta) enne Iraani sõja algust oli 0,71 eur/l, siis pärast sõja algust alates märtsist 2026 on keskmine hind tõusnud üle 1,02 eur/l, näidates juunis korraks langust 0,85 eur/l tasemele aga juulist alates jälle ülespoole liikunud pärast aktiivse sõjategevuse jätkumist 0,93-1,09 eur/l tasemele. Selline hinnavolatiilsus jätkub kindlasti kuni nafta ja selle saaduste eksportimine on jälle normaliseerunud, tootmisrajatised ja kütusevarud on taastatud, aga selle toimumist ei nähta lähiajal juhtuvat.



Joonis 2 Diislikütuse (maksudeta) hinna muutus Eestis jaanuar 2025–juuli 2026 (€/l) Allikas Euroopa Komisjon

2026. aasta kevadel toimunud diislikütuse hinnatõus suurendas põllumajandustootjate sisendkulusid perioodil, mil põllumajandustööde hooajalisusest tulenevalt oli kütusevajadus kõrge ja kevadiste põllutööde ajastust ei ole võimalik lühiajaliselt edasi lükata. Erimärgistatud diislikütuse müük Eestis pärast sõja algust tegi 2026. aasta märtsis kiire hüppe ülesse, aga pärast seda „ostupaanikat“ on müük järgnevatel kuudel olnud väiksem võrdluses 2025. aastaga. [11]

Põllumajandustootmises kasutatava eriotstarbelise diislikütuse hinnatõusu mõju sektorile pärast Iraani sõja algust on hinnatud Euroopa Komisjoni diislikütuse (ilma maksudeta) hinnainfo ja PRIA eriotstarbelise diislikütuse müüdud koguste andmete alusel. Ajalooline eriotstarbelise diislikütuse müügi trend näitab, et I poolaasta põllutööde alguses on müük suurem võrreldes II poolaastaga - suurem müümine lõppeb septembriga, kui tehakse viimased põllutööd. 2025. a müüdi eriotstarbelise diislikütust kokku koguses 81,4 mln liitrit ja 2026. a võiks prognoosi järgi olla müüdav eriotstarbelise diislikütuse kogus 66,7 mln liitrit. I poolaastal on müüdud 33,1 mln liitrit ja II poolaasta prognoosimiseks on kasutatud eelneva aasta müüdud koguste ajaloolist keskmist 1 kuu müüki 5,6 mln liitrit.

Arvestades hinnavahet diisli keskmises hinnas (0,71 €/l) enne sõja algust võrreldes keskmise hinnaga (1,02 €/l) pärast sõja algust 0,31 €/l, siis 2026. a prognoositava eriotstarbelise diislikütuse kasutatava koguse järgi oleks täiendav Iraani sõjast põhjustatud hinnatõusu mõju ligikaudu 21 mln eurot.

Eriotstarbelisele diislikütusele kohaldub võrreldes tavaaktsiisiga soodsam aktsiisimäär. Eriotstarbelise diislikütuse ostuõigus põllumajanduslikul otstarbel 2026. aasta augusti seisuga oli 7039 kliendil.

2025. aastal oli eriotstarbelise diislikütuse soodustuse kogumaht põllumajandus- ja kalandussektorile u 33 mln eurot (81,4 mln l). Põllumajandustootjate konkurentsivõime

[11] PRIA EDK kasutamise statistika töölaud Microsoft Power BI

tagamiseks on tegemist olulise kütuseaktsiisisoodustusega, mida kohaldatakse enamikus EL-i liikmesriikides.

2026. aasta on eriotstarbelisele diislikütusele kehtestatud alandatud aktsiisimäär 21 eurot 1000 l kohta. Diislikütuse aktsiisimäär on 428 eurot 1000 l diislikütuse kohta. Soodustuse maht kujuneb tavalisele diislikütusele ja eriotstarbelisele diislikütusele kehtivate aktsiisimäärade vahe alusel ning seda loetakse riigiabiks.

Mõju toidujulgeolekule
Toidujulgeolek on Eestis oluline mitmel põhjusel. Toidujulgeoleku alustala on konkurentsivõimeline ja keskkonnahoidlik põllumajandustootmine nii tavaolukorras kui ka kriitilistes olukordades. Põllumajandustootmise puhul on oluline, et ettevõtted oleksid konkurentsivõimelised tavaolukorras, mis loob eeldused põllumajandussektori toimimiseks ka kriisiolukordades. Eelnevas punktis on kirjeldatud põllumajanduse konkurentsivõime hetkeolukorda, millest selgub, et põllumajandussektori ettevõtete tulud ei ole katnud toomise kulusid viimasel kahel aastal. Seega on oluline igal viisil toetada sektori konkurentsivõimet. Üks võimalus on sektori kulude vähendamine. Antud eelnõuga vähendatakse osaliselt põllumajandussektori ettevõtete kulu kütusele. Eesti toidujulgeolek toetub kohalikule põllumajandusele ja tootjatele. Kui kodumaine tootmine väheneb, langeb võimekus kriisiolukordades ise toitu toota. Venemaa agressiivne välispoliitika (nt sõda Ukrainas) on suurendanud vajadust, et Eesti suudaks kriisi korral varustada oma rahvast toiduga. NATO ja EL liikmena on toidujulgeolek osa laiemast julgeolekustrateegiast.

Toidujulgeolek Eestis on rahva elujõulisuse, iseseisvuse ja julgeoleku küsimus. See ei tähenda ainult toidu olemasolu, vaid ka võimet seda ise toota ja korraldada logistikat ka keerulistes oludes. Toidujulgeolek on Eesti rahvusliku kindluse oluline osa ja selle tagamiseks on olulised tugevad ja mitmekesise struktuuriga põllumajandus- ja toidutootmisettevõtted, kellel on valmisolek oma tegevuse jätkamiseks ka kriisitingimustes. Seetõttu on oluline, et Eestis tegutseksid jätkuvalt nii väikesed, keskmised kui ka suured põllumajandus- ja toidusektori ettevõtted, nende tootmisstruktuur oleks mitmekesine, st toodetakse nii taime- kui loomakasvatussaadusi ning rakendatakse ringbiomajanduse ärimudeleid sissetulekute mitmekesistamiseks ja erinevate riskide ja turuolukordadega toimetulekuks.

Halduskoormuse kirjeldus
Põllumajandussektorile on halduskoormuse mõju vähene. Ettevõtjatele lisandub täiendava ülesandena märkida põllumajandustoetuste ja põllumassiivide registrisse põllumajandusveoki, mida nad kasutavad edaspidi põllumajanduslikus tegevuses, registreerimisnumber. Lisaks tuleb säilitada asukoha jälgimise seadme andmeid läbitud sõiduteekonna kohta kolm aastat.

Ebasoovitavate majanduslike mõjude kaasnemise risk
Põllumajandusveokitele eriotstarbelise diislikütuse kasutamise võimaldamine võib vähendada põllumajandusettevõtjate tootmisega seotud transpordikulusid ning parandada nende konkurentsivõimet. Mõju ulatus sõltub põllumajandusveokite arvust, nende aastasest kütusekulust ja sellest, kui suur osa kütusekulust on seotud põllumajandustoodete tootmisega.

Muudatusega kaasneb risk riigieelarve aktsiisitulude vähenemiseks, kuna põllumajandusveokites kasutatava kütuse suhtes kohaldataks tavapärase diislikütuse aktsiisimäärast madalamat määra. Eelarvemõju sõltub muudatuse tulemusel soodustusega müüdava kütuse täiendavast kogusest ning sellest, millises ulatuses asendab eriotstarbeline diislikütus senist tavapärase aktsiisimääraga maksustatud kütust.

Majandusliku mõjuna tuleb arvestada ka võimaliku konkurentsimoonutuse riskiga. Kui soodustusega kütust kasutatakse tegevustes, mis ei ole seotud põllumajandustoodete tootmisega, võib põllumajandusveokit kasutav ettevõtja saada põhjendamatu kulueelise võrreldes tavapäraseid kaubaveoteenuseid osutavate ettevõtjatega. Seetõttu on oluline piirata soodustuse kasutamine seaduses sätestatud eesmärkidega ning tagada nende tingimuste kontrollitavus.

Väärkasutuse riski vähendamiseks kavandatavad nõuded, sealhulgas sõiduki registreerimisnumbri kandmine põllumajandustoetuste ja põllumassiivide registrisse, asukoha jälgimise seadme kasutamine ja asukohaandmete säilitamine, võimaldavad parandada järelevalve tõhusust. Samas võivad need nõuded suurendada nii ettevõtjate haldus- ja tehnoloogiakulusid kui ka järelevalveasutuste töökoormust.

Muudatuse majandusliku mõju hindamisel tuleb seetõttu arvestada ühelt poolt põllumajandusettevõtjate kulude vähenemist ja võimalikku konkurentsivõime paranemist ning teiselt poolt riigieelarve tulude vähenemise, konkurentsimoonutuste, väärkasutuse ja täiendavate halduskulude riski. Riskide maandamiseks on vajalik tagada tõhus ja proportsionaalne järelevalve.

Mõju olulisus
Põllumajandusettevõtjatele on muudatuse mõju pigem oluline. Võimalik on kasutusele võtta logistilisi lahendusi, milles saab kasutada eriotstarbelist diislikütust ja vähendada tootmiskulusid.

6.2. Mõju järelevalve tõhustamisel

Sihtrühm: PRIA

Mõju riigiasutuste asutuste töökorraldusele
Muudatuse tulemusena lisandub PRIA eriotstarbelise diislikütuse kasutamisega seotud andmepõhise järelevalve.

Andmepõhine järelevalve võimaldab suunata kontrollitegevust eelkõige juhtumitele, mille puhul esineb suurem risk eriotstarbelise diislikütuse kasutamise nõuete rikkumiseks. Pikemas perspektiivis võib see suurendada järelevalve tõhusust, võimaldada olemasolevaid ressursse sihipärasemalt kasutada ning vähendada vajadust kontrollida kõiki soodustuse kasutajaid ühetaolise intensiivsusega.

Muudatuse rakendamisel PRIA töökoormus suureneb. Täiendavaid tööülesandeid võib kaasneda andmevahetuse korraldamisest, andmeanalüüsi reeglite väljatöötamisest, andmete kvaliteedi kontrollimisest, riskijuhtumite hindamisest ning võimalike rikkumistega seotud menetluste läbiviimisest. Samuti võib suureneda vajadus nõustada eriotstarbelise diislikütuse kasutajaid uute nõuete täitmisel ning lahendada andmete esitamise ja tõlgendamisega seotud küsimusi.

Töökoormuse tegelik muutus sõltub andmepõhise järelevalve tehnilisest lahenduste väljatöötamise võimalustest, analüüsi automatiseerimise ulatusest, kontrolli vajavate juhtumite arvust ning sellest, mil määral saab kasutada PRIA olemasolevaid infosüsteeme ja tööprotsesse.

Ebasoovitavate töökorralduse ja töömahu alaste mõjude kaasnemise risk

Ebasoovitava mõjuna kaasneb andmepõhisele järelvalve rakendamisel ja riigiabi tagasinõudmise lisandumisel töökoormuse suurenemine. Töökoormus suureneb näiteks ka juhul kui järelevalvemenetlused osutuvad kavandatust keerukamaks.

Riskide maandamiseks tuleb enne uue järelevalvemudeli rakendamist hinnata vajalike andmevahetuslahenduste ja infosüsteemide arendamise vajadust, kavandada andmepõhise kontrolli tööprotsessid ning tagada töötajatele ülesannete täitmiseks vajalikud juhised ja pädevus. Samuti tuleb jälgida rakendamise käigus tekkivat töömahtu, riskiteadete arvu, kontrollide tulemusi ja menetluste kestust ning vajaduse korral kohandada riskikriteeriume või kavandada täiendavaid ressursse

Mõju olulisus
Mõju on oluline. Muudatused on vajalikud, kuna võttes arvesse väärkasutuse mahtu (väärkasutatud aktsiisisoodustus u 2,5 mln eurot olenevalt aastast) võrdluses iga-aastaste halduskuludega, on muudatused põhjendatud.

6.3. Mõju väärteokaristusmäärade ajakohastamisel

Väärteokaristusmäärade ajakohastamisel on mõju peamiselt preventiivne – kõrgem trahvimäär suurendab rikkumiste ennetamist ning tagab karistuste proportsionaalsuse füüsiliste ja juriidiliste isikute vahel, parandades seeläbi õigussüsteemi tõhusust ja ausa konkurentsi tingimusi.

Kuna karistus peab samaaegselt olema tõhus, proportsionaalne ja hoiatav, siis peab seadus võimaldama määrata rahatrahvi, mis arvestab rikkumise tulemusel saadud varalist kasu. Karistus peab selle kasu kõrvaldama. Täna on VKEMSi juriidilise isiku rahatrahvi maksimaalseks suuruseks ette nähtud 3200 eurot.

Seaduse eelnõu ettevalmistamisel ei ole eelnenud uuringuid ega analüüse, kuid väärteokaristusmäärade tõstmise otsustamiseks on viidud läbi väikesemahulisi analüüse eelnevate aastate väärteostatistika kohta ja see on kirjeldatud seletuskirja seaduse eesmärkide peatükis.

Juriidilise isiku sanktsioonimäärade tõstmisel ei ole riigis ühtset kokkulepitud metoodikat ega juhendi vormis koostatud soovitusi, millest lähtuda. Allpool on toodud näiteid eriseadustest, kus juriidilise isiku trahvimäärad on oluliselt kõrgemad, kui tavapärane 3200 eurot.

Karistusseadustik
§ 108. Varavastane süütegu sõjategevuse piirkonnas ja okupeeritud territooriumil - 10 000€
§ 157. Isikuandmete ebaseaduslik avaldamine – 32 000€
§ 224^{1}. Autoriõiguse rikkumine – 6400€
§ 279. Riikliku ja haldusjärelevalve teostamise takistamine – 16 000€
§ 334^{2}. Euromüntidega sarnanevate medalite ja märkide käitlemine – 20 000€
§ 336. Võltsitud maksumärgi kasutamine ja käibelelaskmine – 5000€
§ 372. Tegevusloata ja keelatud majandustegevus – 32 000€
§ 398. Siseteabe väärkasutamine – 15 000 000€
§ 398^{1}. Turumanipulatsioon – 15 000 000€

Relvaseadus

§ 89^{16}. Sõjarelvade, nende oluliste osade, laskemoona ja lahingumoona kohta andmete esitamata jätmine – 20 000€

Autoveoseadus
§ 53. Tasulise veoseveo korraldamine tegevusloa ärakirjata ja peatatud kehtivusega ärakirjaga – 13 000€
§ 61. Tegevusloa ärakirjale, juhitunnistusele ja veoloale kantud nõuete rikkumine – 6400€
§ 66. Ohtliku veose autoveole kehtestatud nõuete rikkumine – 32 000€

Keskkonnaseire seadus
§ 20. Keskkonnaohust ja olulisest keskkonnahäiringust teavitamata jätmine – 32 000€

Pakendiseadus
§ 29. Pakendijäätmete taaskasutamise kohustuse täitmata jätmine – 200 000€

Reklaamiseadus
§ 34. Kaupade ja teenuste reklaami keelu rikkumine – 400 000€
§ 35. Kaupade ja teenuste reklaami piirangute ning nõuete rikkumine – 400 000€

Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus
Kõik sanktsioonid on 5 000 000€, va neli, mis on 32 000€.

Arvestades olulise majandusliku kahju tekkimise riski, mis võib kaasneda aktsiisi maksmata jätmisega, peab sanktsiooni ülemmäär olema piisavalt kõrge mõjusa karistuse määramiseks ning karistuse üld- ja eripreventiivse eesmärgi saavutamiseks. Seda arvestades ning lähtudes ka viimastel aastatel eriseadustes tehtud sanktsioonimäärade muutmise praktikast tõstetakse VKEMS juriidilistele isikutele määratavad sanktsioonimäärad kuni 50 000 euroni.

Halduskoormuse kirjeldus
Kavandatavad muudatused ei too kaasa halduskoormuse suurenemist ettevõtetele ega kodanikele.

Mõju olulisus
Arvestades kõikide äriühingute koguarvu, siis on mõjutatav sihtrühm, st juriidilised isikud, kes panevad toime VKEMS rikkumisi, väike. Soovimatuid kõrvalmõjusid eelnõu koostamise käigus ei tuvastatud. Eeltoodust tulenevalt ei kaasne muudatusega olulist mõju.

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

Seaduse rakendamine ei eelda olulisi täiendavaid tegevusi riigiasutustelt ega kohalikelt omavalitsustelt. MTA jätkab eriotstarbelise diislikütuse järelevalvet olemasolevate vahendite ja infosüsteemidega, PRIA haldab kütuse ostuõiguse registrit senisel kujul ja täiendava ülesandena alustab andmepõhise järelevalvega. Seaduse jõustumisega ei kaasne riigieelarvest täiendavaid kulusid. PRIA-le kaasnevad järelevalve täiendavad kulud kaetakse Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi eelarvest. Kuna kogu prognoositavaid lisanduvaid tööjõu- ja infotehnoloogia arenduskulusid ei ole võimalik täies mahus katta, siis rakendatakse riskipõhist järelevalvet.

Potentsiaalseks mõjuks on kütuseaktsiisi laekumise vähenemine, sõltuvalt sellest, kui kiiresti võetakse kasutusele uued põllumajanduslikud logistikalahendused. Siiski on see mõju

eeldatavalt väikesemahuline võrreldes aktsiisitulu kogumahuga. Järelevalve tõhustumisega eeldame riigieelarvesse aktsiisi laekumise mõningast kasvu ja ebaseadusliku riigiabi laekumist.

2025. a ostuõigust omavate põllumajandusettevõtjate eriotstarbelise diislikütuse ostukoguste ja nende isikute põllumajandustoomise analüüs näitas, et hinnanguliselt on 6,5 mln liitrit ehk 8,2% põllumajanduse eriotstarbelise diislikütuse ostudest ületeb nende põllumajanduseetevõtete arvestuslikke diislikütuse koguseid. Aktsiisisoodustust on selle pealt saadud 2025. a 2,6 mln eur. Eelnõu eesmärk on järelevalve tõhustamine, mis vähendab aktsiisisoodustuse vähenemist ja aktsiisi täiendavat laekumist.

Seaduses trahvimäärade ülemmäära tõstmisega riigi eelarvesse trahvide lakumise olulist suurenemist ei planeerita, kuna reaalselt määratavad trahvid ei pruugi seaduse jõustumisel kasvada. Seaduse trahvimääradel on üldpreventiivne eesmärk.

Eelnõuga kaasneivaid mõjusid tuleb vaadata laiemalt kliimaeesmärkide saavutamise ja sellega seonduvate hinnatavate mõjude kontekstis, sest kliimamuutuste leevendamise eesmärgil KHG vähendamise eesmärk on ülimuslikum sellest kui innovaatiliste lahenduste kasutuselevõtmine läbi kütusekulu vähenemise aktsiisilaekumine erimärgistatud diisli kasutamise vähenemisest väheneb. Lahendused mõjutavad riigieelarvet pikemas vaates kuna praegused eriotstarbelist diislikütust kasutavad traktoritel põhinevad logistikalahendused asendatakse järk-järgult põllumajanduses kasutamiseks kohandatud veokitega, mille kütusetarbimise kogus on väiksem.

Aktsiisilaekumise vähenemist on keeruline prognoosida, see sõltub sellest kui palju võetakse uusi lahendusi kasutusele põllumajandustoodete tootmiseks. Erimärgistatud diislikütuse kasutamise võimaldamine uutes logistikalahendustes ja sektori vajadus kulusid vähendada konkurentsivõime parandamiseks soosib nende laiemat kasutusele võttu, samas sõltub see sektori investeerimissuutlikkusest, mis viimase kahe väga negatiivse ettevõtjatuluga aasta valguses, kus on vajalik katta eelmiste aastate saamatajäänud tulusid, ei ole väga tõenäoline.

Isegi kui tekib mõningane kütuseaktsiisi laekumise vähenemine, siis tuleks arvestada ka kaudseid positiivseid mõjusid regionaalsele arengule läbi põllumajandusettevõte konkurentsivõime suurenemise kuna põllumajandusettevõtted on olulised piirkondlikud tööandjad ja palga maksjad, millega kaasnevad mõjud kohalike omavalitsuste tulubaasile.

Konkurentsivõime tugevnemisel on võimalik ka põllumajandussaaduste ekspordi suurenemine. 2024. aastal moodustas Eesti päritolu põllumajandussaaduste ja toidu eksport kogu Eesti päritolu kaupade ekspordist 14%[12]. Tuleviku vaates muutub järjest olulisemaks ka toodete süsiniku jalajälg ja tarneahelas on konkurentsivõimelisemad madalama KHG heitega toodetud tooted. Seega on sellel muudatusel oluline mõju kestlikkusele arvestades selle majanduslikku, keskkondlikku ja sotsiaalset dimensiooni.

Kuigi OECD uuringutes on välja toodud, et fossiilkütuste kasutamise toetused on keskkonnale kahjuliku mõjuga kuna need soodustavad fossiilkütuste kasutamist ja ei motiveeri kasutusele võtma fossiilkütuste kasutamist vähendavaid või neid asendavaid tehnoloogiaid. Samas loob selline muudatus hoopis vastupidise efekti - läbi sellise erandi loomise pikas perspektiivis fossiilkütuste kasutamine väheneb läbi efektiivsemate logistikalahenduste kasutuselevõtu. Ka transpordisektor otsib lahendusi KHG heite vähendamiseks ja tootmises on lisaks

[12] https://www.agri.ee/sites/default/files/documents/2025-02/P%C3%B5llumajandussaaduste%20ja%20toidukaupade%20v%C3%A4liskaubandus%202024.%20aasta.pdf

diiselmootoriga veoautodele ka hübriid- ja gaasimootoriga veoautod. Järgmine loogiline samm efektiivsemates logistikalahendustes, mis vähendavad ka KHG heidet, oleks üleminek biogaasil töötavatele põllumajandusveokitele. Sellised muudatused aga eeldavad ka seda, et alternatiivkütuste kasutamise kulud ei ole suuremad kui fossiilkütuste kasutamise kulud ehk läbi alternatiivkütuste kasutamise suureneb ka konkurentsivõime.

Eesti põllumajandussektor on aldis innovatiivsete lahenduste kasutuselevõtuks, aga need peavad olema ka ressusitõhusad, kuluefektiivsed ja suurendama sektori ettevõtete konkurentsivõimet. Niikaua kui fossiilkütuste vabad tehnoloogiad on tavapärastest tehnoloogiatest oluliselt kallimad, siis ei ole ettevõtjatel võimekust nendesse investeerida kuna vajalik on säilitada ja suurendada konkurentsivõimet. Põllumajandussaaduste hinnad kujunevad toormeturgudel nõudluse ja pakkumise tulemusel ning need ei ole kulupõhised, mistõttu välisriikide põllumajandusettevõtetega konkurentsis püsimiseks on Eesti põllumajandussektor oluliselt kontsentreerunud, ettevõtted on suurenenud ja püütakse leida kuluefektiivseid lahendusi tootmisprotsessi optimeerimisel. Antud muudatus soodustab kütuse kasutuse vähendamist, konkurentsivõime suurenemist ja KHG heite vähenemist sektoris ehk panustab väga selgelt PÕKA alameesmärgi – tark ja kestlik põllumajandus, toidutootmine ning maaelu ja ohutu toit ja hoitud keskkond – täitmisse.

Eelnõuga ei kaasne kulusid ega tulusid kohalikele omavalitsustele.

8. Rakendusaktid

Eelnõus kavandatud muudatuste tõttu kehtestestakse üks uus regionaal- ja põllumajandusministri määrus, mis valmistatakse ette seaduse eelnõu menetlemise ajal ning see jõustub samal ajal seadusega.

Eelnõule seletuskirjale lisatakse regionaal- ja põllumajandusministri määruse „Nõuded põllumajandusveoki asukoha jälgimise seadme ja selle kasutamise kohta“ eelnõu kavand (seletuskirja lisa 1).

9. Seaduse jõustumine

Seadus on kavandatud jõustuma 1. juunil 2027. aastal. Jõustumis aeg on seotud põllumajandusveokite andmete põllumassiivide ja põllumajandustoetuste registrisse kandmiseks vajalike infotehnoloogilised arendustööde valmimisega..

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati esimest korda õigusaktide eelnõude elektroonilises kooskõlastamise infosüsteemis EIS kooskõlastamiseks Rahandusministeeriumile, Kliimaministeeriumile, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile ning Justiitsministeeriumile 26. septembril 2025.

Rahandusministeerium, Kliimaministeerium ega Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ei kandnud ettenähtud tähtaja jooksul eelnõude infosüsteemi EIS kirja eelnõu heakskiitmise või eelnõuga põhjendatult mittenõustumise kohta, samuti ei taotlenud kooskõlastamise tähtaja pikendamist. Rahandusministeerium ja Kliimaministeerium on eelnõu kohta oma seisukohad avaldanud mitteametlikult ning esitatud seisukohad on mitmete kohtumiste käigus läbi arutatud ning eelnõud täidendatud. Regionaal- ja

Põlluamajandusministeerium peab oluliseks esitada eelnõu uuesti ka nimetatud ministeeriumidele kooskõlastamiseks.

Justiits- ja Digiministeerium kooskõlastas eelnõu märkustega. Eelnõud on kohendatud Justiits- ja Digiministeeriumi esitatud märkusi arvestavalt. Märkuste ja ettepanekute kohta on koostatud tabel, mis on esitatud seletuskirja lisas 2.

Eelnõu esitati arvamuse avaldamiseks põllumajandusesindusorganisatsioonidele, PRIA-le ja MTA-le. Põllumajandusettevõtjad on eriotstarbelise diilikütuse kasutamisvõimaluste laiendamise ettepanekuid teinud erinevatel kohtumistel ja käesoleva muudatusega võetakse need ettepanekud arvesse.

Eelnõu esitatakse õigusaktide eelnõude elektroonilises kooskõlastamise infosüsteemis EIS kooskõlastamiseks Rahandusministeeriumile ning Kliimaministeeriumile eelnõu hea õigusloome ja normitehnika eeskirjale vastavuse kontrollimiseks Justiits- ja Digiministeeriumile. Eelnõu esitatakse arvamuse avaldamiseks Eesti Põllumajandus-Kaubanduskojale, Eestimaa Talupidajate Keskliidule, Eesti Aiandusliidule, Eesti Noortalunikele, PRIA-le, MTA-le ja Maaelu Teadmuskeskusele.

Algatab Vabariigi Valitsus …… 2026. a

(allkirjastatud digitaalselt)