

Rahandusministeerium
Lp Rahandusminister Jürgen Ligi

18. september 2024

SEISUKOHT

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

I Sissejuhatus

1. Advokaadibüroo WIDEN klient on Dannemann Cigarrenfabrik GMBH (edaspidi: **Dannemann**).
2. Dannemannile edastati arvamuse avaldamiseks alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse (edaspidi: **ATKEAS**) ning teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (edaspidi: **Eelnõu**), millega tõstetakse sigarite ja sigarillode aktsiisimäära minimaalselt makstavalt aktsiisisummalta järjestikusel kolmel aastal (2026, 2027 ja 2028) ning tuuakse varasemalt vastuvõetud seadusmuudatuse alusel rakenduv sigaritele ja sigarillodele kohalduv maksutõus oluliselt varasemaks (2026. a algusest kuupäevale 01.07.2025).
3. Eelnõuga ei saa nõustuda, sest see tekitab sigarite ja sigarillode turul turumoonutusi ning on vastuolus EL õiguse ja põhiseadusega.
4. Dannemann põhjendab oma seisukohta alljärgnevalt.

II Olemasolevate maksumärkidega sigarite ja sigarillode läbimüügiks peab eksisteerima piisav aeg

5. ATKEAS § 28 lg 4¹ koosmõjus Eelnõu muudatusettepanekutega toob kaasa regulatsiooni, kus alates 01.07.2025 (juhul kui ka sellel hetkel võetakse vastu uued maksumärkide kujundused, mis ei ole käesoleval hetkel teada), 01.01.2026, 01.01.2027 ja 01.01.2028 jõustuvatest maksutõusudest 3 kuu jooksul peavad kõikides müügipunktides olema kõik eelmise maksumärgiga sigarid ja sigarillod läbimüüdud.
6. Tegemist on ebaproportsionaalset turumoonutust tekitava muudatusega järgmistel põhjustel.
7. Kuna sigarid ja sigarillod on aeglase käibega nišitooded (nende leti realiseerimisaeg on tihti palju rohkem kui 3 kuud), siis toob Eelnõu kaasa olukorra, kus nõ vana maksumärgiga sigarid ja sigarillod tuleks 3 möödudes peale aktsiisitõusu müügil ära korjata ja asendada toodetel vanad maksumärgid uute maksmärkidega. Selline protsess on aga praktikas võimatu ja toob kaasa toodete hävitamise.
8. Sigarite ja sigarillode näol on tegemist nišitoodetega, millel on kõrgem omahind ja madalad müüginahud. Sigarite ja sigarillode tarneahelad on keerulised, hõlmates tootjat, maaletootjat ja jaemüüjaid. Tellimusi, tarneahelaid, süsteeme ja tooteid ei ole võimalik selliselt muuta, et turuosalistel oleks võimalik olemasolev laovarud realiseerida hiljemalt 3 kuu jooksul pärast maksutõusu.
9. **Esiteks**, kui maaletootja tahab sigarillosid Eesti turule tuua, peab ta tootjale sellest mitu kalendrikuud ette teatama. Tootja kleebib maksumärgid sigarillode pakkidele kileümbrise alla. Maaletootja/edasimüüja saab tootja käest tooteid tellida teatud kindlatel aegadel ja tootja poolt tulenevatest tootmissüsteemidest tulenevalt suurtes kogustes (jällegi tuleb meelde tuletada, et tootja kleebib Eesti maksumärgid tootele juba oma asukohariigis). Maaletootja omakorda ei saa lasta uue maksumärgiga toodet Eesti jaeturule enne, kui uus aktsiisitõus on jõustunud (nt ei saa maaletootja lasta 01.01.2026 maksumärgiga toodet turule 15.11.2025). Seega tekib olukord, kus jaemüüjad ja eriti need jaemüüjad, kes realiseerivad sigarillode tooteid väheses mahu ning kelle sisseostude maht on väike, nt väikelinnade ja maakohtade poed, ei nõustu sigarillo toodete

müügile võtmisega, sest nad kahtlevad, kas nad suudavad need tooted enne uut aktsiisitõusu ära realiseerida.

10. Seejuures tuleb arvestada, et jaemüüjate jaoks on nišitoodete nagu sigarillode tagastamise protseduur ressursimahukas ja kulukas. See toob kaasa olukorra, kus jaemüüjad on sunnitud sigarillode tooteid (moonutuse tõttu) mitte müügile võtma või erinevate sigarillode toodete varieeruvust (moonutatult) vähendama, mis ei saa olla eelnõu legitiimne eesmärk, arvestades Põhiseaduses sätestatud võrdse kohtlemise ja proportsionaalsuse põhimõtteid ning EL õiguses aktsepteeritud maksuneutraalsuse põhimõtet.
11. Teisisõnu - Eelnõu tulemusena sunnitakse jaemüüjaid sigarite ja sigarillode edasimüügist loobuma, sest tegemist on realiseeritavuselt riskantsete ja suurte tagastusriskidega toodetega. Riigi ülesanne on maksustamisel ebavõrdset kohtlemist ja konkurentsimoonutusi vältida.
12. **Teiseks**, kui Eelnõus toodud aktsiisitõusude osas rakendatakse müügikeeldu, siis tuleks vanade maksumärkidega sigarid ja sigarillod turult eemaldada ja hävitada. See tekikaks sigarite ja sigarillode kaubaturul toodete hävitamise vajaduse, ebavajaliku lisakulu ning ulatusliku turumoonutuse.
13. Sigarite ja sigarillode turult eemaldamine tähendaks, et turuosalised peaks organiseerima vanade maksumärkidega toodete tagastamise ja hävitamise, mis on äärmiselt kallis ja koormav protseduur. Tagastamisel peaks toimuma:
 - a. Edasimüüja müügiesindaja poolne ülevaatus jaemüüjate juures ning tagastuse kinnitamine;
 - b. Transport edasimüüja lattu (lisakulu transpordi näol);
 - c. Edasimüüja poolne tagastuse menetlemine (lisanduvad tööjõu kulud), sh toodete üle lugemine ja arvestus, kreditarvete vormistus (müügiga saadud raha tuleb tagasi maksta), leppetrahvid ja lepingute muutmine, partiide kaupa toodete sorteerimine hävitiseprotseduuride ettevalmistamiseks jne;
 - d. Toodete mahakandmine (sh toodete omahind muutub turuosalise korvamatuks kahjuks) ja hävitamine kooskõlastatult Maksu- ja Tolliametiga (lisa halduskoormus);
 - e. Tubakaaktsiisi tagasinõudmine riigilt, st riik jääb tubakaaktsiisi võrra vaesemaks;
 - f. Tekib välditav keskkonnakahju (tooted utiliseeritakse, negatiivne mõju keskkonnale).
14. Müügikeelu rakendumisel oleks toodete hävitamine ainus realistlik lahendus, sest sigarite ja sigarillode maksumärgid liimitakse pakendi läbipaistva kile alla juba tootja juures tehases. Seega kui soovida maksumärki eemaldada, siis tuleb eemaldada ka kile, mistõttu tubakas rikneb (kuivab) ja toodet ei saa enam turustada. Sigarite ja sigarillod on pakendatud väga erinevat tüüpi pakenditesse, mis eristuvad tavasigarettidest nii pakendi varieeruvuse kui ka keerulisuse osas. Näiteks võivad sigarite ja sigarillode pakendid olla papist, paberist, plastist, metallist või puidust ja evida eri suurusi ja vorme (nt poolitatavad karbid, tinad, lükandiga puidust kastid jne). Seega ei ole realistlikult võimalik maksumärke asendamine, rääkimata maksumärgi kahjustamise riskist.
15. Oleme teinud esialgse kalkulatsiooni olukorra kohta, kus jääb kehtima nn 3-kuuline üleminekuperiood ja minimaalselt makstavat aktsiisi tõstetakse 233 eurolt 244 eurole. Kui sellises olukorras 2000 jaemüügi kohta tagastaksid 15 pakki sigarillosid (ühes pakis on 10 sigarillot), siis tagastatakse ja hävitatakse kaubanduses 300 000 sigarillot. Eeldades hüpoteetiliselt, et kaubanduses suudetakse samadesse jaemüügi kohtadesse tagasi müüa sama palju uue maksumärgiga sigarillosid, mis ei ole realistlik, laekuks riigile 3300 eurot lisaraha. Väärrib mainimist, et see lisaraha ei arvesta riigile tekkivaid lisakulusid ja aktsiisitulu laekumise vähendamist seoses tagastamis- ja hävitiseprotseduuridega; samuti ei ole 3300 eurot realistlik lisaraha suurus, sest toodete tagastamisel ja uute toodetega asendamisel tekiks id tarneraskused (kauba puudujääk) ja seeläbi väiksem (asendus-)tellimusmaht.
16. Kaubanduses tekkiv eeldatav töötundide kulu seoses ülalmainitud tagastamisega oleks aga ca 2100 töötundi (sh nt inventeerimine, vormistused, tagastuse logistikakorraldus, maaletooja kauba vastuvõtt, riigi aktsiisi tagastusprotseduuride vormistamine, kauba hävitiseprotseduur) ning kulu lisaks tagastamise kuluvatele töötundidele ca 40 000 eurot seoses tellitud kauba hävimisega. Riigile tooks tagastamine kaasa lisakulusid seoses aktsiisimärkide ja -kauba

tagastus- ja hävitusprotseduuridega ning tubakaaktsiisi tagasinõuetega. Väiksematele jaemüüjatele võib kogu protsess olla sellise mõjuga, et lõpetatakse sigarillode väikepoodides sigarillode turustamine, mis oleks selge turumoonutus.

17. Teisisõnu tekiks 3-kuulise üleminekuperioodi tõttu olukord, kus juba turul oleva kauba kontekstis ei tooks aktsiisitõus riigile täiendavat kasu, vaid kahju (mis tekib müümata jäänud ja tagastamisele/hävitamisele kuuluvast kaubast). Lisaks oleks riigi poolt loodetud tulu ja kaubandusele tekkiva kulu proportsioon kardinaalselt paigast ära.
18. Eelnõus on jäetud täielikult arvestamata tagastamise ja hävitamise protseduuriga seotud lisanduv halduskulu riigile, maksutulude vähenemine ning täiendavad kulud, mis tekivad tarneahelale.
19. Seega tekitab Eelnõu regulatsioon kaubaturul turumoonutuse ning ebavajaliku lisakulu riigile ja ettevõtjale, mida saaks lihtsasti vältida. Kui aktsiise tõstetakse, siis saab seda teha kontrollitult ja ilma turul moonutusi tekitamata.
20. Õiguspärase ja pikema üleminekuperioodi kehtestamine ei too kaasa ettevarumise riski. Kui edasimüüja müüb jaemüüjale sigarillosid, siis on tooted juba jaeleil, need ei asu laos ning nende müüki ei saa enam paremini (ette) planeerida. Näiteks tellib Eesti jaepood 02.07.2025 20 Al Capone Gold sigarillode pakki. Kuna ühe sigarillo paki realiseerimise aeg suhteliselt pikk, siis mistahes planeerimise korral tekib selles poes olukord, kus pood peab nt 01.01.2026 osad nendest toodetest müügilt kõrvaldama ja edasimüüjale tagastama, kui see on üldse võimalik.
21. Rõhutame, et ettevarumise riski vältimise argumentiga ei saa põhjendada olukorda, kus tooted tuleb hävitada, kui eksisteerivad vähem riivavad meetmed. Näiteks on võimalik kehtestada süsteem, kus maaletooja peab pärast üleminekuperioodi st 3 kuu möödumist endiselt turul olevatelt „vana maksumärgiga“ toodetelt tasuma aktsiiside vahe täiendavalt riigile. Eeltoodu väldiks tagastamise ja hävitamise problemaatikat ning vähendaks turumoonutusi.
22. Kokkuvõtteks teeme ettepaneku:
 - a. muuta Eelnõu punkti 30) alljärgnevalt (muudatused toodud punasega):

„(1) Käesoleva seaduse § 28 lõikes 4¹ sätestatud müügipiirangut **ei kohaldata sigarite ja sigarillode puhul 12 kalendrikuu jooksul uue kujundusega maksumärgi jõustumise päevast arvates** ning juhul, kui sigaritelt ja sigarillodelt makstav aktsiisisumma ei suurene minimaalselt makstava aktsiisisumma tõstmise tulemusena.“
 - b. või juhul kui eeltoodu ei ole sobilik, kehtestada süsteem, mis võimaldab aktsiisi juurde maksmist sellisel, et vana maksumärgiga tooteid ei tule turult ära korjata.

III Eelnõud ei saa pidada kiireloomuliseks, antud on liiga vähe aega seisukohtade esitamiseks

23. HÕNTE § 1 lg 1 sätestab, et seaduseelnõu väljatöötamise vajaduse kooskõlastamiseks koostab eelnõu ettevalmistaja väljatöötamiskavatsuse (edaspidi: **VTK**). HÕNTE § 1 lg 2 p 1 sätestab, et seaduseelnõu VTK ei ole vajalik, kui eelnõu menetlus peab olema põhjendatult kiireloomuline.
24. Käesoleval juhul ei ole õiguslikku alust eelnõud kiireloomulisena menetleda ning seaduseelnõu suhtes peab läbi viima mõjude hindamise vastavalt HÕNTE §-ile 1 lg 1 p 7.
25. Eelnõud, mis reguleerib maksutõuse pikaajaliselt st kuni 2028. aastani, ei saa pidada kiireloomuliseks. Lisaks ei ole meie hinnangul soov riigieelarvet suurendada piisav põhjus, et jätta VTK koostamata. Vastupidises olukorras saaks sellise argumentiga põhjendada iga maksutõusu kui kiireloomulisust. Riik ei tohiks maksutõusude planeerimise riske jätta maksumaksjate õlule, jättes seejuures täitmata nõuded huvigruppide sisulise kaasamise või mõjude analüüsi osas. Puudub kahtlus, et Eelnõul on turuosaliste tegevusele väga suur mõju. Teeme ettepaneku eemaldada Eelnõust kiireloomulise viite, sest see ei ole korrektne.

26. Mõjude hindamise läbiviimine võimaldaks eelnõu koostajatel analüüsida probleeme 3 kuulise üleminekuperioodi lühiduse osas, millest räägitakse mh ülaltoodud peatükis.
27. Lisaks ei ole huvigruppidele antud piisavalt aega põhjendatud arvamuse esitamiseks. Eelnõu 13.09.2024 kaaskirjaga nr 1.1-10.1/4043-1 on huvigruppidele antud sisuliselt 3 tööpäeva eelnõule arvamuse esitamiseks, mis on ebapiisav aeg.

Lugupidamisega

/digitaalselt allkirjastatud/

Dannemann Cigarrenfabrik GMBH esindaja
Margus Reiland
Vandeadvokaat / Partner