



RAHANDUSMINISTEERIUM

# **Alternatiivsete tubakatoodete aktsiisiga maksustamise analüüs**

**Tallinn 2020**

## Sisukord

|   |    |
|---|----|
| 1. Sissejuhatus .....   | 4  |
| 2. Olukorra kirjeldus ja ilmnenud probleemid .....  | 5  |
| 2.1. Aktsiisi rakendamine ja maksuobjekt .....  | 5  |
| 2.2. Aktsiisiga maksustamise põhjendus .....  | 5  |
| 2.3. Aktsiisiga maksustamise tulemus .....  | 7  |
| 2.3.1. Aktsiisitulud .....  | 7  |
| 2.3.2. Tubakavedelike hind .....  | 8  |
| 2.3.3. Salaturu mahu hinnang .....  | 10 |
| 2.3.4. Tervisekaitse .....  | 11 |
| 2.3.5. Aktsiisi maksmise õigsuse kontrollimisel tuvastatud probleemid .....   | 12 |
| 2.4. Senised lahendused administreerimisel tuvastatud probleemidele .....   | 13 |
| 3. Alternatiivsete tubakatoodete maksustamise trend Euroopa Liidus .....  | 13 |
| 3.1. Aktsiisiga maksustamise regulatsioon Euroopa Liidus .....  | 13 |
| 3.2. Tubakavedelike maksustamisest Euroopa Liidu liikmesriikides .....  | 14 |
| 3.2.1. Tubakavedelike aktsiisimäär eurodes ml kohta ja aktsiisi esmakordse rakendamise aeg .....  | 14 |
| 3.2.2. Nikotiiniga ja nikotiinita tubakavedelike võrdse maksustamise põhjendus .....  | 14 |
| 3.2.3. Nikotiinita tubakavedelike aktsiisiga maksustamata jätmise või eristamise põhjendus .....  | 15 |
| 3.2.4. Tubakavedelike komponentide (maitsevedelik, propüleenglükool jmt) maksustamine aktsiisiga .....  | 15 |
| 3.2.5. Probleemid seoses nikotiinita vedelike maksustamata jätmise või erineva kohtlemisega, muud probleemid ning nikotiinita tubakavedelike osatähtsus ..... | 16 |
| 3.2.6. Salaturg, aktsiisiga maksustamata tubakavedelike osakaal .....   | 17 |
| 3.2.7. Tubakavedelike maitsestamine .....   | 17 |
| 3.2.8. Aktsiisitulud .....  | 18 |
| 3.2.9. Järeldused liikmesriikidel andmete alusel .....  | 20 |
| 4. Eesti ettevõtjate arvamus alternatiivsete tubakatoodete maksustamisest Eestis .....  | 21 |
| 5. Alternatiivsete tubakatoodete aktsiisiga maksustamise stsenaariumid .....  | 22 |
| 5.1. STSENAARIUM 1: Nikotiini iga mg maksustamine .....   | 23 |
| 5.2. STSENAARIUM 2: Ainult nikotiiniga tubakavedelike maksustamine ml alusel .....  | 23 |
| 5.3. STSENAARIUM 3: Nikotiiniga ja nikotiinita tubakavedelike erinev maksustamine ml alusel .....   | 24 |

|  |    |
|--|----|
| 5.4. STSENAARIUM 4: Tubakavedelike aktsiisiga maksustamine ühtlase määraga<br>sõltumata nikotiinisisaldusest ..... | 24 |
| 5.5. STSENAARIUM 5: Tubakavedelike aktsiisiga maksustamine ühtlase määraga<br>sõltumata nikotiinisisaldusest ..... | 24 |
| 5.6. Stsenaariumide kokkuvõte.....   | 24 |
| 6. Järeldused .....  | 26 |
| LISA 1 .....   | 28 |

## 1. Sissejuhatus

Käesoleva analüüsi eesmärk on uurida alternatiivsete tubakatoodete (edaspidi *AT*) aktsiisiga maksustamise mõjusid, maksustamisega seotud probleeme ja nende lahendusi.

*AT* maksustamine algas Eestis 2018. aastast ning käesoleva töö peamine põhjus tuleneb vajadusest teha kokkuvõtte toimunust ning uurida, kas maksustamisel seatud eesmärgid on saavutatud. Töö käigus otsitakse ka kõige otstarbekamat ja jätkusuutlikumat maksusüsteemi. analüüsitakse põhjalikult olemasolevaid viimaste aastate andmeid ning võrreldakse neid teiste riikide sarnaste andmetega. Turu paremaks mõistmiseks on Rahandusministeerium läbi viinud ka küsitluse Eestis *AT*-lt aktsiisimaksjate seas.

Analüüsi esimese osas kirjeldatakse käesolevat olukorda *AT* aktsiisiga maksustamisel Eestis. Tuuakse ära *AT* avara määratluse põhjused aktsiisiga maksustamise kontekstis, samuti maksustamise mõju aktsiisituludele ja rahvatervisele ning administreerimisel tuvastatud probleemid ja lahendused.

Täiendavalt uuritakse teiste riikide kogemusi e-sigarettide vedelike (edaspidi *tubakavedelik*<sup>1</sup>) aktsiisiga maksustamisel ja Eesti ettevõtjate seisukohti *AT* maksustamise kohta Eestis. Analüüs keskendub peamiselt tubakavedelike maksustamisele, kuna see on kõige suuremas mahus maksustatud *AT* Eestis. Töö käigus kirjeldatakse ka 2019. aastal turule lisandunud tubakavaba huuletubaka maksustamise mõju.

Eraldi peatükis kirjeldatakse Eestis tegutsevate *AT*-delt aktsiisimaksjate hinnangut *AT* maksustamisele Eestis.

Eelviimases osas esitatakse alternatiivsete tubakatoodete, eelkõige tubakavedelike, aktsiisiga maksustamise erinevad stsenaariumid ja nende mõjud aktsiisituludele, salaturule ja rahvatervisele.

Viimases osas esitatakse järeldused analüüsi andmete põhjal ja antakse soovitus edaspidiseks.

---

<sup>1</sup> Tubakavedelike all mõeldakse nii e-sigarettide vedelikke kui ka näiteks aurukivide (vesipiibutubaka asendustoode) immutamiseks mõeldud vedelikke. Segaduse vältimiseks kasutatakse käesolevas analüüsis terminit „tubakavedelik“ ka kitsamas tähenduses, st vaid e-sigareti vedeliku tähenduses.

## 2. Olukorra kirjeldus ja ilmnunud probleemid

### 2.1. Aktsiisi rakendamine ja maksuobjekt

AT-d maksustatakse aktsiisiga alates 2018. aasta 1. jaanuarist. Arvestades ettevõtjate laovarused rakendus aktsiis täies ulatuses 1. märtsist 2018, kui jõustus kohustus esitleda müügiks vaid maksumärgistatud AT-d.

Ühtsete maksustamise reeglite puudumise tõttu Euroopa Liidus peavad riigid ise otsustama uute tubakatoodete definitsiooni ja maksustamise reeglid. AT-de aktsiisiga maksustamise eelnõu väljatöötamisel 2016. aastal oli teada, et uut liiki tubakatoodete tootmine on arenemisjärgus ja turule on lähiajal tulemas tooteid, mida seal eelnõu koostamise ajal ei ole. Vältimaks pärast iga uue toote turule saabumist uue aktsiisieelnõu algatamist, otsustati võimalikult avara definitsiooni kasuks. Uued tubakatooted, mida ei saa liigitada klassikaliste tubakatoodete alla (nt tubakatoote vedelal kujul oleku tõttu), nimetati alternatiivseteks tubakatoodeks.

Vastavalt alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seadusele (edaspidi *aktsiisiseadus*) loetakse alternatiivseks tubakatooteks klassikalistest tubakatoodetest (sigaret, suitsetamistubakas, sigar ja sigarillo) erinevat nikotiinisisaldusega või nikotiinisisalduseta toodet, mida kasutatakse või mis on mõeldud kasutamiseks sarnaselt või sarnasel eesmärgil tubakatoodega, muuhulgas:

- 1) tubakavedelik, mis on maitsestatud või maitsestatamata, nikotiinisisaldusega või ilma ja mida kasutatakse alternatiivse tubakatoote tarbimiseks mõeldud seadmes või tubakale või selle aseainele lisamiseks;
- 2) tubaka tahke aseaine, mis on tubakasisaldusega või ilma, maitsestatud või maitsestatamata ja mis on mõeldud kasutamiseks sarnaselt või sarnasel eesmärgil tubakatoodega.

### 2.2. Aktsiisiga maksustamise põhjendus

AT maksustamise eesmärk on:

- 1) tagada traditsiooniliste ja alternatiivsete tubakatoodete käitlejate võrdne kohtlemine ja konkurents ning inimeste tervisekaitse läbi tarbimise piiramise maksustamise kaudu;
- 2) takistada aktsiisitulude vähenemist klassikaliste tubakatoodete asendamise arvelt AT-de tarbimisega;
- 3) kaotada uut liiki tubakatoodete aktsiisisoodustus (aktsiisi mittekohaldumine), et piirata noorte inimeste võimalusi tubakatoodete tarbimisega alustamisel.

Nikotiinita tubakavedelikke maksustatakse aktsiisiga järgmistel põhjustel:

- 1) tubakatoodete aktsiisiga maksustamisel ei lähtuta nikotiinisisaldusest. Aktsiisiga maksustamisele kuulub ka nikotiinita tavapärase tubakatoode, nt tubakast erinevat taime sisaldav sigaret (aktsiisiseaduse § 16 lg 6);

2) tubakatoodete tarbimise piiramise eesmärgil peaks tubakatooteid, sh tubakatootega sarnaselt või sarnasel eesmärgil tarbitavad tooted, kohtlema võimalikult võrdselt takistamaks asendustoote tarbimist läbi soodsamate maksustamise tingimuste;

3) tervisekaitse eesmärgil. Nikotiinita tubakavedelikud lihtsustavad tubakatoodete tarbimise alustamist, eriti noorte hulgas. Arvamus, et e-sigaret on ohutum tavalisest suitsust põhineb vaid väitel, et toode ei sisalda tavasigaretidele omaseid kantserogeene. Samas sisaldab toode täiesti uusi tundmatuid ühendeid, mille mõju tervisele ei ole veel teada, sest e-sigareti tarbimise ajalugu on liiga lühike, et saaks teha põhjanevaid järeldusi mõjude kohta. Mõjusid alles uuritakse. Tervise Arengu Instituut ei toeta e-sigaretide tarvitamist ning ei saa levitada arusaama, nagu oleks e-sigaret täiesti ohutu. Instituut märgib, et turul on väga lai valik tooteid ning juba praegu on leitud neist erinevaid kemikaale, mistõttu ei saa olla tegemist tervist toetava tegevusega. E-sigarette ei saa lugeda ohutuks juba seetõttu, et Mürgistusteabekeskuses on registreeritud e-sigareti vedelikest saadud mürgistusi. Esialgsetest uuringutest ilmneb, et olulise tervisekahju põhjustajaks tubakavedelike puhul ei ole mitte niivõrd toote nikotiinisaldus kui võrd ühendid, mis tekivad propüleenglükooli ja erinevate lõhna- ja maitseainete koostoimes. Tubakavedeliku koostisaine propüleenglükool on tunnustatud turvaliseks väikestes kogustes, kuid suurtes kogustes kahjustab kesknärvisüsteemi, maksa ja südant. Ameerika Ühendriikides 2015. aastal tehtud uuring näitas, et e-sigareti aur kahjustab DNA-d, vähendab rakkude eluiga ja võib neid tappa. Tubakatoodete tarbimise vähendamiseks on oluline mitte soodustada asendustoodete tarbimist läbi aktsiisierisuste, vt viited uuringutele lisas 1;

4) põhjendamatult väiksema aktsiisisumma maksmise võimaluste vähendamine. Nikotiinita tubakavedelikke saab kasutada nikotiiniga tubakavedelike lahjendamiseks. Kui jätta nikotiinita tubakavedelikud aktsiisiga maksustamata, siis tuleb odavam osta kõrge nikotiinisaldusega toode ja seda lahjendada aktsiisita ja nikotiinita vedelikuga;

5) võimalike maksupettuste vähendamine. Välistatakse ettevõtja huvi tekkimist esitleda toodet aktsiisimaksimisest kõrvalehoidumise eesmärgil nikotiinita tubakavedelikuna;

6) maksuhalduril puudub ressurss nikotiinisalduse kontrollimiseks. Ressursi puudusest tingitud kehv kontroll mõjutaks varimajanduse kasvu. Euroopa Komisjoni tellimisel *Joint Research Centre*'i poolt tehtud analüüsi andmetel ei vasta suuremal osal juhtudest nikotiinisalduse andmed tootele märgitud andmetele. 91-st „nikotiinita toote“ proovist mõõdeti nikotiinisaldus 45-l, kusjuures kaheksal juhul ületas nikotiinisaldus Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga nr 2014/40/EL (tubaka- ja seonduvate toodete tootmist, esitlemist ja müüki käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta, edaspidi *tubakadirektiiv*) lubatud piirmäära (20 mg/ml). Nikotiinisaldust on Eestis püütud varjata alates toodete toomisest turule. Nikotiinisaldust vedelikus eristati pudeli korgi värvi alusel, mida teadis vaid müüja;

7) nikotiinisalduse tõhusaks kontrollimiseks tehtavad kulutused oleksid eaproporsionaalselt kõrged võrreldes kogutud aktsiisitulu summaga. Tekiks maksu kogumiseks tehtavate kulutuste aratasuvuse küsimus.

### 2.3. Aktsiisiga maksustamise tulemus

Aktiisiga maksustamise tulemusi hinnatakse aktsiisitulude ja tervisekaitse seisukohalt. Lisaks käsitletakse maksustamisega seotud probleeme ja salaturu mahu küsimust. Eraldi on vaadeldud ka aktsiisi mõju tubakavedelike hinnale, kuna hind on peamine tegur, mis mõjutab tarbijaharjumusi.

#### 2.3.1. Aktsiisitulud

AT avara määratluse tulemusena on laekunud aktsiisitulu planeeritust rohkem. Aktsiisiseaduse muutmisel 2016. aastal hinnati aktsiisitulu mõju eelarvele 2018. aastal 1 mln eurot, kuid tegelikkuses laekus 21% rohkem. 2019. aastal on AT aktsiisitulu samuti laekunud ootuspäraselt. Lisaks tubakavedelike aktsiisile laekus möödunud aastal aktsiisitulu ka nikotiinipatjadelt. Nikotiinipadi on huuletubaka asendustoode, mis sisaldab tselluloosi, tekstiilikiudu, ksülitooli ja nikotiini.

2019. aasta andmete alusel moodustab AT aktsiisitulu kogu tubakaaktsiisitulu laekumisest 0,9%, mis on 2,0 mln eurot. Nikotiinipatjadelt kogutud aktsiis moodustab AT aktsiisitulust koguni 44%, mis on 0,9 mln eurot, vt tabel 1.

**Tabel 1.** Tubakatoodete aktsiisitulu aastatel 2018 ja 2019

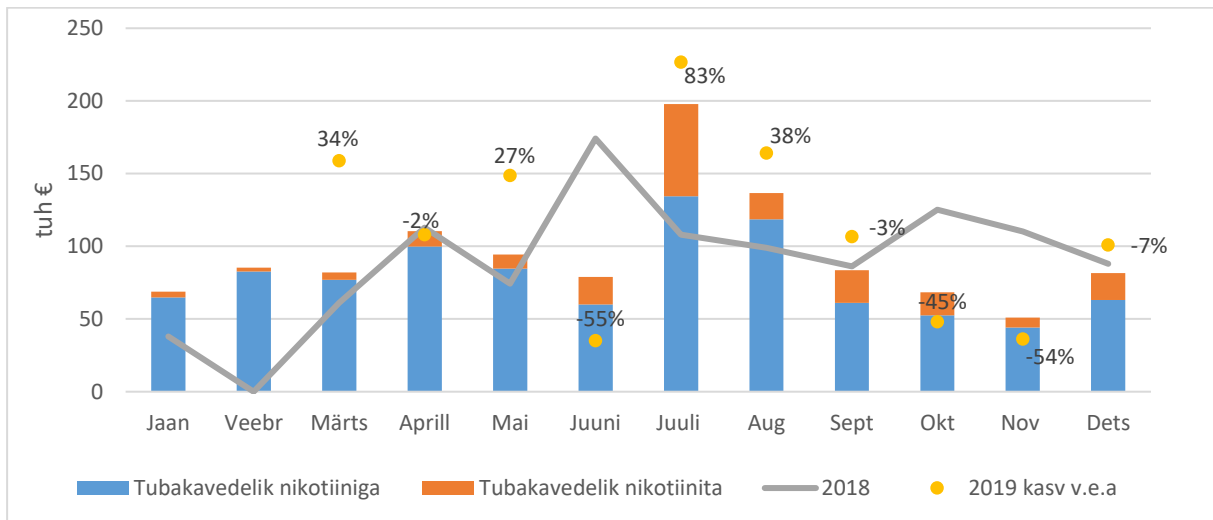
| Aktiisikaup               | 2018, €     | 2019, €     |
|---------------------------|-------------|-------------|
| Nikotiinipadjad           | 0           | 889 900     |
| Nikotiiniga tubakavedelik | 919 346     | 942 773     |
| Nikotiinita tubakavedelik | 189 348     | 195 775     |
| Kõik tubakatooted         | 204 799 091 | 230 549 884 |

Allikas: Maksu- ja Tolliamet

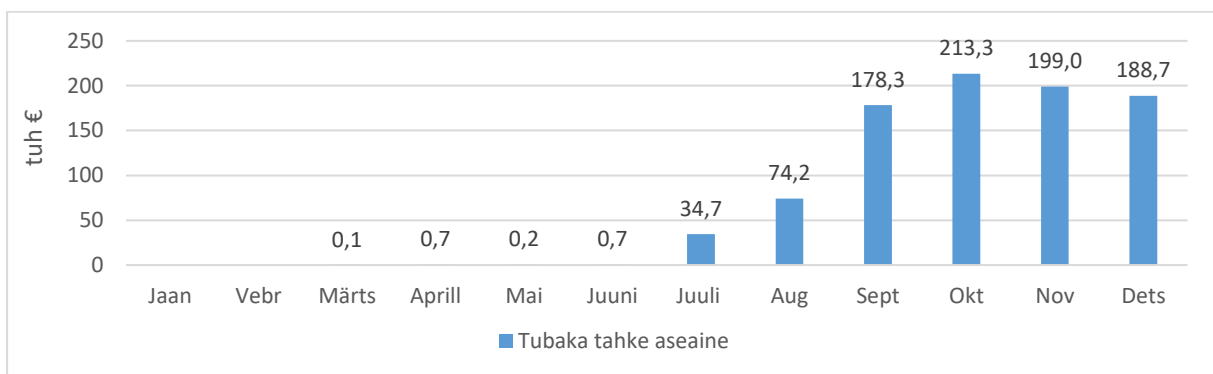
Tubakavedelikelt deklareeritud aktsiisi laekumisest moodustab suurema osa laekumine nikotiiniga tubakavedelikelt, mille osakaal on püsinud kahel aastal muutumatuna, püsides 83% juures (Joonis 1). Laekumine üldiselt on vastanud prognoositule ning nikotiinisisaldusest lähtuvalt osakaalu muutust ei prognoosita. Tubakavedelikelt deklareeritud aktsiisi summad jäävad ka järgmistel aastatel prognooside kohaselt 1,2 mln euro juurde.

Nikotiinipadjad on Eesti turul uudne toode ning seda väljastatakse aktsiisilaost tubaka tahke aseaine nime alt. AT avar definitsioon aktsiisiseaduses võimaldab nikotiinipatjadelt koguda aktsiisi. Esmakordselt deklareeriti nikotiinipatju 2019. aasta märtsis ning viimase 6 kuuga on aktsiisi laekumine kasvanud hüppeliselt, vt joonis 2. Kui eeldada, et 2019. aasta viimaste kuude laekumine on selle toote normaalne tase, võib oodata 2020. aasta eelarvesse keskmiselt kuni 2,3 mln euro ulatuses lisalaekumisi. AT turg on alles üsna uus ning uute toodete turule tulekut on oodata ilmselt ka tulevikus (nt kuumutatavad tubakatooted). Sellest johtuvalt on hetkel AT maksustamise muutmisega mõistlik oodata, arusaamaks, kas tegemist on asendustoodetega või uusi tarbijaid kaasavate tubakatoodetega.

**Joonis 1.** Tubakavedelike aktsiisitulu aastatel 2018 ja 2019 (tuh €)



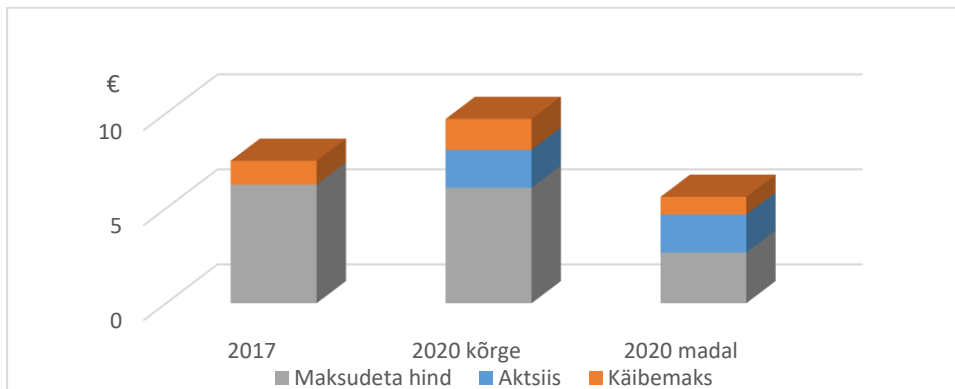
**Joonis 2.** Nikotiinipatjade deklareerimine kuude lõikes (tuh €)



### 2.3.2. Tubakavedelike hind

Tubakatoodete hinna mõjutamist maksustamise kaudu loetakse tõhusaks tervisekaitse tagamise abivahendiks. Nikotiiniga ja nikotiinita tubakavedelikke, sh maitsestatumise vedelikke, müüakse üldiselt ühesuguse hinnaga. Nii näiteks on võimalik soetada nii nikotiiniga kui ilma tubakavedelikku, samuti maitsestatumisevedelikku, ühesuguse hinnaga, see on 9,7 eurot 10 ml kohta, samas esineb ka hindu suurusjärgus 5,6–10 eurot 10 ml kohta. Aktsiis moodustab hinnast ca 20–36% ja maksudeta hind on ca 48–83% jaehinnast.

**Joonis 3.** Tubakavedelike jaehind koos maksudega 2017 ja 2020



**Tabel 2.** Aktsiisi ja käibemaksu osakaal tubakavedelike hinnas

| Aasta   | Jaehind 10 ml | Aksiisi-summa 10 ml | Käibe-maksu-summa | Aksiisi osatähtsus jaehinnas | Maksudeta hind |
|---------|---------------|---------------------|-------------------|------------------------------|----------------|
| 2017    | 7,50 €        | 0 €                 | 1,25 €            | 0%                           | 6,25 €<br>83%  |
| 2020.01 | 9,70 €        | 2,00 €              | 1,62 €            | 20,6%                        | 6,08 €<br>63%  |
| 2020.01 | 5,60 €        | 2,00 €              | 0,93 €            | 35,7%                        | 2,67 €<br>48%  |

Riigikogu liige Madis Milling esitas 2017. aastal tubakavedelike aktsiisiga maksustamise seaduse eelnõule muutmisettepaneku<sup>2</sup>, mille selgitustes märgib baasvedeliku ühe liitri hinnaks 20 eurot. Kui edasimüüja soetab toote hinnaga näiteks 20 eurot/l, siis seda müüakse poodides tarbijale ligikaudu 3000% kõrgema hinnaga ( $970 - 200 - 161,7 = 608,3$ ) aktsiisi ja käibemaksu arvestamata.

Tubakavedelikke ja sigarette on omavahel keeruline võrrelda. Itaalia võrdles sigarettide ja tubakavedelike tarbimise aega ja jõudis tulemuseni, et tubakavedeliku 10 ml-le vastab 2,8 pakki sigarette. Tubakavedelike tarbijate suhtlusvõrgustikus levib teave, et 10 ml tubakavedelikule vastab 5 pakki sigarette.

<sup>2</sup> <https://www.riigikogu.ee/download/cbfc0e30-c9f8-4f88-8439-a9aaababa62e>

**Tabel 3.** Sigarettide ja tubakavedelike aktsiisi ja hinna võrdlus

| Toode                | Aktiisi-summa        | Aktiisi-summa erinevus | Jaehind              | Jaehinna erinevus |
|----------------------|----------------------|------------------------|----------------------|-------------------|
| Tubakavedelik, 10 ml | 2,00 €               | 100%                   | 9,70 €               | 100%              |
| Sigaretid, 2,8 pakki | 7,76 € <sup>1</sup>  | +288%                  | 10,58 € <sup>2</sup> | +9%               |
| Sigaretid, 5 pakki   | 13,85 € <sup>1</sup> | +592%                  | 18,90 € <sup>2</sup> | +95%              |

<sup>1</sup>sigarettide ühe paki (20 sigaretti) aktsiis minimaalselt makstava aktsiisisumma alusel 2020. aastal on 2,77 eurot

<sup>2</sup>sigarettide kaalutud keskmine jaehind 2018. aasta andmetel on 3,78 eurot pakk

Sigaretide ja tubakavedeliku võrdluse mõlema meetodi korral on tubakavedeliku aktsiisisumma oluliselt madalam, see on 2 eurot versus 7,76 ja 13,85 eurot. Samas tubakavedelike jaehinna erinevus võrreldes sigarettide jaehinnaga on oluliselt väiksem aktsiisierinevusest. Arvestades tubakavedelike hinnataset Eestis, aktsiisi osatähtsust hinnas, müügi tulukust ning aktsiisisumma ja jaehinna võrdlust sigarettidega, ei saa aktsiisitaset pidada liialt kõrgeks.

### 2.3.3. Salaturu mahu hinnang

Analüüsi käigus tuvastati salaturu hindamisel mitmeid probleeme. Salaturu mahtu on keeruline üheselt määratleda ebamääraste andmete ja mitmete muutujate tõttu. Ka analüüsi raames küsitatud teised Euroopa Liidu riigid andsid teada, et salaturg on probleem, kuid selle suurust ei osatud hinnata. Üldine arusaam (Tervise Arengu Instituudi ning Maksu- ja Tolliameti hinnangul) on ka Eesti kohta, et AT salaturg eksisteerib ning ka meil puuduvad kindlad andmed selle suuruse hindamiseks.

Tervise Arengu Instituudi koostatud Eesti täiskasvanud rahvastiku tervisekäitumise uuringu järgi tarbis 2016. aastal igapäevaselt e-sigarette 1,5% küsitelust<sup>3</sup>. Itaalia võrdlusmetoodika järgi<sup>4</sup> vastab 1 ml tubakavedelikku 5,63-le tavalisele sigaretile. Eesti Konjunktuuriinstituudi 2018. aasta uuringu<sup>5</sup> järgi tarvitas suitsetaja keskmiselt 13,8 sigaretti päevas. Kui võtta aluseks Itaalia võrdlusmetoodika, et 1ml=5,63 sigaretti ning e-sigaretide suitsetaja tarbib arvestuslikult samas koguses tubakavedelikke, siis oleks 2018. aasta turumaht 11 200 l ning aktsiis sellelt 2,25 mln eurot. Samas ei saa siiski järeldada, et 1,1 mln eurot oleks saamata jäänud aktsiis, sest see sisaldab ka omatarbeks valmistatud segusid, mida ei saa lugeda AT salaturuks.

<sup>3</sup>TABEL 76A

[https://intra.tai.ee/images/prints/documents/149069399613\\_Eesti\\_taiskasvanud\\_rahvastiku\\_tervisekaitumise\\_uuring\\_2016.pdf](https://intra.tai.ee/images/prints/documents/149069399613_Eesti_taiskasvanud_rahvastiku_tervisekaitumise_uuring_2016.pdf)

<sup>4</sup> Seletuskirja lk 15, <http://eelnoud.valitsus.ee/main#mfXheo6P>

<sup>5</sup> Illegaalse alkoholi ja sigarettide tarbimine ja kaubandus ning ümbrikupalkade maksmine Eestis 2018, [https://www.emta.ee/sites/default/files/kontaktid-ja-ametist/uudised-pressiinfo/pressimaterjalid/illegaalse\\_alkoholi\\_ja\\_sigarettide\\_tarbimine\\_ja\\_umbrikupalk.pdf](https://www.emta.ee/sites/default/files/kontaktid-ja-ametist/uudised-pressiinfo/pressimaterjalid/illegaalse_alkoholi_ja_sigarettide_tarbimine_ja_umbrikupalk.pdf)

Naaberriikidest on sisuliselt sama määraga maksustatud tubakavedelik Venemaal. Soomes on see maksustatud peaaegu poole kõrgemalt<sup>6</sup>, kuid Lätis<sup>7</sup> tunduvalt madalamalt. Samas legaalselt soetatud tubakavedelikud naaberriikidest, mis on isiklikuks tarbimiseks, ei ole salaturg. Hinnad algavad Lätis ca 4 eurost 10 ml pudel<sup>8</sup>. Eesti madalam hind on sellest ca 40% kõrgem. Seetõttu, sarnaselt alkoholi piirikaubandusele, mõjutab madal aktsiisimäär soetama tubakavedelike ka Lätist. Piirikaubandust annaks vähendada, kui Euroopa Liidu tasandil oleks kehtestatud ühised miinimummäärad.

Salaturu hindamist muudavad keerulisemaks erinevused tubakavedelike ja selle baasainete maksustamisel või mittemaksustamisel riigiti. Erinevuste tõttu on ATd populaarsed tooted e-kaubandusest või välisriigi kaubandusvõrgust ainete soetamiseks. Lisaks, vastupidiselt sigarettide tootmisele, ei nõua tubakavedelike kodune valmistamine erilisi seadmeid ega teadmisi. Seega on tõenäoline, et isikud tegelevad ise tubakavedelike kokku segamisega ja välistada ei saa ka edasimüüki.

#### 2.3.4. Tervisekaitse

Andmed AT tarbimise mõju kohta rahvatervisele esitas Sotsiaalministeerium koostöös Tervise Arengu Instituudiga. Ministeerium märkis, et AT aktsiisi mõju hindamiseks tervisele on maksustamise aeg olnud liialt lühike (1 aasta ja 9 kuud). Muudatuste hindamiseks on vaja pikemat ajaperioodi. 2020. aastal on kavas uurida Eesti täiskasvanud rahvastiku tervisekäitumist, tulemused avaldatakse 2021. aastal.

Sotsiaalministeerium on seisukohal, et nikotiinita tubakavedelikud ei ole tervisele vähem ohtlikud kui nikotiiniga tubakavedelikud ja seetõttu tuleks neid tooteid maksustada ühesuguse aktsiisimääraga. Põhilised tervisekahjud on seotud e-sigareti vedelikes kasutatavate maitse- ja lisaainetega ning nende kuumutamisel tekkivate ühenditega. Nikotiin on eelkõige sõltuvuse loomise vahend, mitte põhiline tegur tervisekahjude osas. Selle tõttu ei saa väita, et nikotiinita või väiksema nikotiinisisaldusega e-sigarettide vedelikud on tervisele ohutumad ning, et õige oleks neid tooteid maksustada nikotiinisisalduse alusel.

Uuemates, peamiselt 2019. aastal avaldatud tervisemõju uuringutes väidetakse, et e-sigarettide tarbimine:

1) võib põhjustada vähki:

<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/31591243>;

2) kahjustab südame-veresoonekonda ja hingamisteid:

<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/30963443>;

3) soodustab infarkti:

<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/30166079>;

---

<sup>6</sup> 0,30 €/ml <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19941470>

<sup>7</sup> 0,01 €/ml 0,005 €/mg nikotiini <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19941470>

<sup>8</sup> <http://alko1000.ee/alko1000/e-vedelikud/>

4) koosmõjus tavapäraste tubakatoodete tarbimisega tingib uued terviseohud:  
<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/31373329>;

5) mõjub kahjulikult ümbritsevatele inimestele:  
<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/31052162>;

6) soodustab hingamisteede nakkusi:  
<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/31847850>;

7) põhjustab maitsestatud vedelike puhul oksüdatiivset stressi, põletikku, talitlushäireid kopsurakkude epiteeli barjäärifunktsioonis ja DNA kahjustusi kopsukoe rakkudes:  
<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/31836726>;

8) põhjustab nikotiinisõltuvust:  
<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/31456684>.

Oxford University Press kodulehel avaldatud uuringu tulemusena rõhutatakse, et tubakatoodete sõltuvusest vabanemiseks ei peaks e-sigarettide vedelikke maitsestama, sest maitsestamine soodustab tubakatoodete tarbimise alustamist noorte seas:  
<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6329406/>.

Oklahoma Ülikooli teadlased pööravad tähelepanu asjaolule, et e-sigarettide aerosoolid põhjustavad DNA kahjustusi ja vähendavad DNA paranemist:  
<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6004470/>.

Kokkuvõtteks märgib Sotsiaalministeerium, et e-sigarettide näol on tegemist alternatiivse tootega tubakatoodetele ning e-sigaret ei ole suitsetamisest loobumise abivahend ja on pigem mõeldud nikotiinisõltuvuse jätkamiseks. Kehtiv aktsiisipoliitika toetab tubakapoliitika üldiseid eesmärke suunata inimesi suitsetamisest ning tubaka- ja nikotiinitoodetest loobuma oma tervise heaks, mitte otsima alternatiivseid tooteid nikotiinisõltuvuse jätkamiseks, seega toetame senise maksustamise praktikaga jätkamist.

#### 2.3.5. Aktsiisi maksmise õigsuse kontrollimisel tuvastatud probleemid

AT aktsiisi maksmise üle järelevalve teostamisel on tuvastatud järgmisi probleeme:

1) maksumärgideta ehk aktsiisita toodete müük poodides. Avastatud on mitmeid juhtumeid, kui maksumärgid hoitakse müügikohas toodetest eraldi ja kontrollimisel väidetakse, et kavatseti just-just alustada maksumärgistamist. Vastavalt aktsiisiseadusele peavad müügikohas olema maksumärgistatud tooted ning teisest liikmesriigist Eestisse toimetatud AT-d tuleb viivitamata maksumärgistada;

2) postisaadetiste (sh kullersaadetised) puhul piirmäära ületamise juhtumid ja piiriülese kaugmüügi keelu rikkumised;

3) aktsiisivabade piirkoguste ületamised reisijate puhul (reisijad Venemaalt);

4) käest-kätte müük.

Nimetatutest suurema osatähtsuse moodustavad reisija aktsiisivabade toodete piirnõrme ületamised, postisaadetiste kontrollimisel avastatud rikkumised ja maksumärkideta toodete müük poodides. Kuna internetimüüki ja käest-kätte müüki on üsna keeruline tuvastada, puudub ülevaade nimetatud viisil soetatud toodete mahu kohta.

#### 2.4. Senised lahendused administreerimisel tuvastatud probleemidele

Müügikohas maksumärkideta toodete müügi, sh tubakavedelike ja nende maksumärkide eraldi ladustamise probleemi lahendab olulisel määral 2020. aasta 1. juulil jõustuv aktsiisiseaduse muudatus, mille alusel peab AT-d maksumärgistama aktsiisilaos või tollilaos. See muudatus toetab AT õiguskuulekate käitlejate tegevust, luues ausama konkurentsi. AT maksumärgistamise nõue aktsiisilaos võimaldab tõhusamalt takistada toodete illegaalset müüki. Oluliste rikkumiste korral saab ettevõtja tegevust mõjutada läbi aktsiisilao tegevusloa kehtetuks tunnistamise või aktsiisi maksmise tagatissumma suurendamise, aktsiisistaatusega ettevõtja puhul seda hooba ei ole. Aktsiisilao puhul on põhjalikum aruandluskohustus aktsiisikauba liikumise ja ladustamise kohta ning laost väljastamisel tuleb koostada saateleht, mis annab maksuhaldurile parema ülevaate aktsiisikaubaga toimuva kohta ja hõlbustab järelevalvet.

Ülejäänud probleeme (nt odavama tubakavedeliku soetamine erinevaid kanaleid pidi teistest liikmesriikidest) ei saa lahendada siseriiklike meetmetega. Need probleemid lahenevad või nende probleemide mõju väheneb oluliselt alates aktsiisiga maksustamise ühiste reeglite kehtestamisest Euroopa Liidus. Probleemide mõju vähenemisele aitab oluliselt kaasa kasvav trend maksustada tubakavedelikke liikmesriikides iseseisva otsusena, mitte jäädes ootama Euroopa Liidu reegleid, mille tekkimise aeg ei ole teada.

### 3. Alternatiivsete tubakatoodete maksustamise trend Euroopa Liidus

#### 3.1. Aktsiisiga maksustamise regulatsioon Euroopa Liidus

Euroopa Komisjoni eestvedamisel on arutatud uut liiki tubakatoodete aktsiisiga maksustamise vajadust alates 2015. aastast, kui loodi liikmesriikide esindajatest koosnev töörühm. Arutlusel oli erinevaid seisukohti, sh kahtlusi, kas aktsiisitulud katavad uut liiki tubakatoodete turu väikese osakaalu tõttu kogumiseks tehtavaid kulusid. Enamik liikmesriike toetasid maksustamise alustamist ühtsete Euroopa Liidu tasandil kehtestatud reeglite alusel. 2018. aasta alguses teatas Euroopa Komisjon, et ei esita eelnõud uut liiki tubakatoodete maksustamiseks, sest vaja on rohkem aega andmete kogumiseks uut liiki tubakatoodete kohta. Leiti, et uut liiki tubakatoodete maksustamiseks ei ole vaja eraldi direktiivi, piisab olemasoleva õiguse täiendamisest.

Nõukogu direktiivi nr 2011/64/EL (tubakatoodetele kohaldatava aktsiisi struktuuri ja määrade kohta, edaspidi *direktiiv 2011/64*) artikli 19 alusel on Komisjonil kohustus iga nelja aasta järel hinnata aktsiisimäärade tegelikku väärtust ning direktiivi vastavust siseturu toimimise nõuetele ja asutamislepingu üldeesmärkidele. Euroopa Liidu eesistuja Horvaatia on 2020. aasta maikuuks planeerinud Euroopa Nõukogu järelduste heakskiitmise direktiivi 2011/64 kohta. Seega ei ole käesoleval ajal teada, millal kehtestatakse uut liiki tubakatoodete ühtsed aktsiisiga

maksustamise reeglid Euroopa Liidu tasandil. Maksustamisega viivitamine võib lihtsustada direktiivi muudatuste koostamist arvestades võimalust tugineda teiste riikide maksustamisalastele kogemustele.

### 3.2. Tubakavedelike maksustamisest Euroopa Liidu liikmesriikides

Euroopa Liidu liikmesriikidest maksustavad tubakavedelikke 13 liikmesriiki. Need on Leedu, Läti, Eesti, Soome, Rootsi, Rumeenia, Ungari, Sloveenia, Küpros, Kreeka, Portugal, Itaalia ja käesoleva aasta juulist Poola.

AT maksustamise kohta koguti teavet viiest lähiriigist, need on Soome, Rootsi, Läti, Leedu ja Poola ning kolmest kaugemal asuvast riigist, need on Portugal, Itaalia ja Kreeka. Portugal ja Itaalia valiti eeskätt nende pikemaajalise aktsiisiga maksustamise kogemuse ja maksusskeemi erinevuse tõttu. Kreeka ei ole käesolevani küsimustele vastanud. Liikmesriikide kohta kogutud andmed on väljatoodud järgnevas alapunktides.

#### 3.2.1. Tubakavedelike aktsiisimäär eurodes ml kohta ja aktsiisi esmakordse rakendamise aeg

| Riik                      | Eesti<br>1.01.<br>2018 | Soome<br>1.01.2017 | Leedu<br>1.03.<br>2019 | Läti<br>01.07.<br>2016            | Rootsi<br>01.07.<br>2018 | Poola<br>01.07.<br>2020 | Portugal<br>2015                          | Itaalia <sup>1</sup><br>2013                              | Kreeka<br>2017 |
|---------------------------|------------------------|--------------------|------------------------|-----------------------------------|--------------------------|-------------------------|---|---|----------------|
| Nikotiiniga tubakavedelik | 0,2                    | 0,3                | 0,12                   | 0,005<br>nikotiini<br>mg<br>kohta | 0,19                     | 0,12                    | 2017: 0,30<br>2018: 0,30<br>2019:<br>0,31 | 2016: 0,37<br>2017: 0,3933<br>2018: 0,3976<br>2019: 0,082 | 0,1            |
| Nikotiinita tubakavedelik | 0,2                    | 0,3                | 0,12                   | 0,01                              |                          | 0,12                    |   | 2016: 0,37<br>2017: 0,3933<br>2018: 0,3976<br>2019: 0,041 | 0,1            |

<sup>1</sup>Itaalias maksustatakse tubakavedelikke mitte aktsiisiga vaid tarbimismaksuga.

**Kokkuvõte:** Enamik riike maksustab nii nikotiiniga kui nikotiinita tubakavedelikke. Küsitatud kaheksast riigist neli maksustab nikotiiniga ja nikotiinita vedelikke ühesuguse määraga, kaks riiki kohaldab erinevat määra nikotiinita tubakavedelikele ja kaks riiki ei maksusta nikotiinita tubakavedelikke. Itaalia maksustas kuni 2018. aasta lõpuni nikotiinita ja nikotiiniga tubakavedelikke ühesuguse määraga, ning alates 2019. aastast erineva määraga.

#### 3.2.2. Nikotiiniga ja nikotiinita tubakavedelike võrdse maksustamise põhjendus

| Riik  | Põhjendus   |
|-------|---|
| Soome | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Fiskaalse eesmärgi tõttu võimalikult lai maksubaas.</li> <li>2) Tubakavedelik on tervisele kahjulik sõltumata nikotiinisaldusest.</li> <li>3) Erinevate tubakatoodete võrdne kohtlemine, ka tubakast erinevad taimsed sigaretid, kuuluvad maksustamisele sõltumata nikotiinisaldusest.</li> <li>4) Tubakatoodete maksustamise eesmärk ei ole vaid nikotiini maksustamine, maksustatakse paljude teiste negatiivsete tervisemõjude tõttu.</li> </ol> |

|       |  |
|-------|--|
|       | <p>5) Eesmärk on ennetada tubakatoodete tarbimisega alustamist, eriti noorte seas. Nikotiiniga toodete soodustamine võib osutada kanaliks nikotiiniga toodete tarbimisega alustamisel.</p> <p>6) Puuduvad tõenduspõhised andmed nikotiiniga vedelike terviseohutuse kohta.</p> <p>7) Nikotiiniga toodete eristamine tõstaks oluliselt maksu administreerimise kulusid.</p> |
| Leedu | <p>1) Nikotiiniga ja ilma vedelikke tarbitakse tubakatootega samal viisil ja eesmärgil, seega samalaadsete toodete võrdne kohtlemine.</p> <p>2) Tervisekaitse eesmärgil tuleb maksustada ka nikotiiniga tubakavedelikke.</p> <p>3) Nikotiinisisalduse kontrollimine oleks ekstra suur koormus maksu administreerimisele.</p>   |
| Poola | Hoida ära administreerimise kulud nikotiinisisalduse kontrollimiseks.  |

**Kokkuvõte:** Peamised põhjused ühesuguse aktsiisimäära kohaldamiseks on vältida kõrgeid administreerimise kulusid nikotiinisisalduse kindlaks tegemiseks ja tervisekaitse. Tubakatoodete negatiivsed tervisemõjud ei ole seotud vaid nikotiinisisaldusega. Tubakavedelik võib kahjustada tervist sõltumata nikotiinisisaldusest. Tubakatoodete maksustamise põhjus ei ole vaid nikotiinisisaldus.

### 3.2.3. Nikotiiniga tubakavedelike aktsiisiga maksustamata jätmise või eristamise põhjendus

| Riik     | Põhjendus  |
|----------|--|
| Läti     | Poliitiline otsus nikotiiniga toodete soodsamaks maksustamiseks.   |
| Rootsi   | <p>1) Tubakadirektiivis ja siseriiklikus tubakaseaduses reguleeritakse vaid nikotiiniga tubakavedelike müüki.</p> <p>2) Raskused nikotiiniga tubakavedelike defineerimisega.</p>   |
| Portugal | Nikotiiniga tubakavedelike ei maksustata tulenevalt seadusandja otsusest, et nikotiin on sõltuvust tekitav aine ja nikotiiniga tooted on tubakatootega otseselt konkureerivad tooted.  |
| Itaalia  | Poliitiline otsus, täpsemalt ei põhjendatud. Vastuste põhjal küsimustele võib järeldada, et 2019. aasta muudatustega võimaldati nikotiiniga tubakavedelikelt tarbimismaksu koguda, enne ei olnud see ühe kohtuotsuse tõttu võimalik. Nikotiiniga ja nikotiiniga tubakavedelike erinev maksustamine tuleneb praktikas väljakujunenud olukorrast tulenevalt Itaalia ühest kohtuotsusest ja tarbimismaksu kohaldamise reeglitest. |

**Kokkuvõte:** Nikotiiniga tubakavedelike erinevat maksustamist põhjendatakse poliitilise otsusena, tehniliste raskustega maksustada toodet, mille käitlemine ei ole reguleeritud siseriiklikus õigusaktis ja mille kohta puudub definitsioon Euroopa Liidu tasandil.

### 3.2.4. Tubakavedelike komponentide (maitsevedelik, propüleenglükool jmt) maksustamine aktsiisiga

| Riik     | E-sigarettides tarbitavate komponentide maksustamine |
|----------|--|
| Soome    | Jah  |
| Leedu    | Ei, aga kavandavad muudatusi maksustamiseks          |
| Läti     | Ei   |
| Rootsi   | Ei, va nikotiinisisaldusega komponendid              |
| Poola    | Jah  |
| Portugal | Ei   |
| Itaalia  | Ei   |

**Kokkuvõte:** Tubakavedelike komponente maksustatakse pigem riikides, kus koheldakse nikotiiniga ja nikotiinita tubakavedelike võrdselt. Leedus ei maksustata komponente, kuna tubakavedelike definitsioon seda ei võimalda ning nad kavandavad lähiajal muudatusi, kuna loevad suureks probleemiks komponentide maksustamata jätmist. Komponentide maksustamata jätmise soodustab tubakavedelike isevalmistamist tarbija poolt ja aktsiisitulude alalaekumist.

### 3.2.5. Probleemid seoses nikotiinita vedelike maksustamata jätmise või erineva kohtlemisega, muud probleemid ning nikotiinita tubakavedelike osatähtsus

| Riik     | Probleemid   |
|----------|--|
| Soome    | Kuna nikotiiniga ja nikotiinita tooteid maksustatakse ühesuguselt, ei ole probleeme. Enamus deklareeritud tubakavedelikest on nikotiiniga, nikotiinita vedelikke praktiliselt ei ole deklareeritud.  |
| Leedu    | Tubakavedelik on defineeritud KN kaubakoodide abil, mis ei võimalda komponentide maksustamist. See on probleem. Maksuhalduri hinnangul 62% tubakavedelikest segab tarbija endale ise.<br>Ei ole andmeid nikotiinita tubakavedelike osatähtsuse kohta.  |
| Läti     | Ettevõtjate hinnangul on salaturu osakaal vähemalt 50%. Aktsiisi maksmise õigsuse kontrollimiseks nikotiinisisaldust ei kontrollita.<br>2/3 tubakavedelikest on deklareeritud nikotiinivabana.   |
| Rootsi   | Rahandusministeeriumist ei osatud öelda, kuidas ja kui sageli kontrollitakse tubakavedelike nikotiinisisaldust. Kuna aktsiisiga maksustamise praktikat on lühikest aega, ei ole ülevaadet rikkumistest. Isesegamine võib olla tervise mõttes probleemiks, aga neil ei ole andmeid selle ulatuse kohta, samuti ei ole andmeid nikotiinita toodete osakaalu kohta. |
| Poola    | Alustatakse maksustamisega 2020. aasta juulist.  |
| Portugal | Suur probleem on nikotiiniga toodete müük nikotiinita toodete nime all, see mõjutab oluliselt aktsiisitulusid. Nikotiinisisalduse kontrollimine on neile administreerimise suurimaks probleemiks. Isesegamine on suur probleem, sest moodustab arvatavasti märkimisväärse osa, aga täpsemad andmed puuduvad. Nikotiinita toodete osatähtsus ei ole teada.        |
| Itaalia  | Probleem on, et puuduvad ühtsed maksustamise reeglid Euroopa Liidus. Tüüpiline rikkumine on aktsiisi maksimisest hoidumine ja pettused nikotiinisisaldusega: nikotiiniga tubakavedelikud deklareeritakse nikotiinivaba vedelikenäidatena või näidatakse tegelikust madalam nikotiinisisaldus.  |

|  |   |
|--|---|
|  | 31% tubakavedelikest deklareeriti nikotiinivabana 2019. aasta 10 kuu jooksul. E-sigarettide kontrollimine on suur väljakutse maksuhaldurile tulenevalt toodete suurest mitmekesisusest. |
|--|---|

**Kokkuvõte:** Riigid, kes ei maksusta komponente või eristavad (maksustavad madalama määraga või ei maksusta) maksustamisel nikotiinita tubakavedelikke, loevad isesegamist ja nikotiinisalduse kontrollimist suureks probleemiks. Nikotiinita toodete maksustamata jätmise või soodsama määra kohaldamine soodustab isesegamist, maksupettusi ja aktsiisitulude alalaekumist.

### 3.2.6. Salaturg, aktsiisiga maksustamata tubakavedelike osakaal

| Riik<br>(aktsiisi rakendamine) | Salaturg, aktsiisiga maksustamata tubakavedelike osakaal  |
|--------------------------------|---|
| Soome<br>(2017)                | Salaturu suurus ei ole teada.   |
| Leedu<br>(2019.03)             | Maksuhalduri hinnangul jääb 62% tubakavedelike aktsiisist kogumata, sest 62% tubakavedelikest on soetatud komponentidena ja komponendid ei kuulu maksustamisele tulenevalt tubakavedeliku definitsioonist.  |
| Läti<br>(2016.07)              | Rahandusministeeriumist saadud tabel on nende ettevõtjate hinnangul salaturu osakaal vähemalt 50%. 2/3 tubakavedelikest on deklareeritud nikotiinivabana, mis on ebatõenäoline tulemus, kuid ilmselt seotud asjaoluga, et aktsiisi maksmise õigsuse eesmärgil ei kontrollita tubakavedelike nikotiinisaldust. |
| Rootsi<br>(2019.07)            | Ei ole teada, aktsiis rakendus hiljuti.   |
| Poola<br>(2020.07)             | Ei ole salaturgu aktsiisiga maksustamise mõttes, sest maksustamist alustatakse juulist 2020.  |
| Portugal<br>(2015)             | Ei ole andmeid, kuid arvavad, et salaturu maht on oluline. Eriti raske on kontrollida internetimüüki.   |
| Itaalia<br>(2013)              | Ei ole hinnanud salaturu mahtu. Salaturu põhjus on ühtsete maksustamise reeglite puudumine Euroopa Liidus.  |

**Kokkuvõte:** Enamus riike ei tea salaturu suurust, sh ka need riigid, kus on maksustamise kogemust pikemalt, nt Portugalil alates aastast 2015. Salaturu suuruse määratlemiseks on vaja pikemat maksustamise praktika aega. Suure veapiiriga andmetele tuginemine ei ole põhjendatud. Vaatamata maksustamise lühikesele ajale hindab Leedu aktsiisiga maksustamata tubakavedelike osakaaluks 62%.

### 3.2.7. Tubakavedelike maitsestamine

Küsitletud riikide seas keelab maitsestatud (nt puuvilja maitse) tubakavedelikke müüki vaid üks riik, see on Soome. Vastavalt Soome õigusele peavad tubakavedelikud omama tubakatootele iseloomulikku maitset. Sama lähenemist rakendatakse Eestis. Leedus on käesoleval ajal päevakorras küsimus, kas tubakavedelike maitsestamine tuleks keelata.

### 3.2.8. Aktsiisitulumud

Teiste liikmesriikide tubakavedelike aktsiisitulu andmeid uuritakse eelkõige nende riikide puhul, kes eristavad maksustamisel nikotiiniga ja nikotiinita tooteid. Need riigid on Itaalia, Läti ja Portugal. Samas ei ole Portugali andmete alusel võimalik hinnata nikotiinita tubakavedelike maksustamata jätmise mõju aktsiisitulumudele, sest Portugalis ei ole tubakavedelike maksustamisel olulisi muudatusi toimunud kolme aasta jooksul.

**Tabel 4.** Portugali aktsiisitulu tubakavedelike maksustamisest

| Aasta           | Aktsiisimäär (€/ml) | Aktsiisitulu |
|-----------------|---------------------|--------------|
| 2017            | 0,30                | 679 126      |
| 2018            | 0,30                | 1 366 842    |
| 2019 (kuni okt) | 0,31                | 1 249 476    |

Rootsi alustas vaid nikotiiniga tubakavedelike maksustamist 2018. aasta juulist ja 2019. aastal loodavad nad koguda 4,18 mln eurot.

Itaalias kehtis nikotiiniga ja nikotiinita tubakavedelikele ühesugune tarbimismaksu määr kuni 2018. aasta lõpuni. Praktikas oli selle kogumisega probleeme. Itaalia kohtuotsuse nr 83/2015 tulemusena ei saanud maksuhaldur nõuda tarbimismaksu maksmist nikotiinita tubakavedelikelt. Seega tarbimismaksu ei makstud Itaalias nikotiinita tubakavedelikelt, kuigi maksuseaduses oli sätestatud vastav määr. Lisaks sellele oli Itaalias võimalik tarbimismaksu nikotiiniga tubakavedelikele teatud tingimustele vastamisel vähendada 5%-le standardmäärast. Seega ei makstud seadusega sätestatud täismäära ka nikotiiniga tubakavedelikelt.

2019. aastal jõustunud muudatuste alusel tuleb Itaalias nikotiiniga ja nikotiinita tubakavedelikelt maksta tarbimismaksu vastavalt seaduses sätestatud täismäärale. Muudatusega sätestati kohustus maksta tarbimismaksu nikotiinita vedelikelt ja kaotati 5% soodusmäära rakendamise võimalus.

Kuna Itaalias ei rakendunud realselt ühesugune tarbimismaksu määr nikotiiniga ja nikotiinita vedelikele, siis ei saa aktsiisitulu andmete põhjal hinnata tarbimismaksu mõju aktsiisitulumudele pärast nikotiinita toodete eristamist.

**Tabel 5.** Itaalia aktsiisitulu nikotiiniga tubakavedelike maksustamisest

| Aasta           | Aktsiisimäär, €/ml | Aktsiisitulu (tegelik), € | Aktsiisitulu, kui oleks rakendunud täismäär, € | Aktsiisitulu, kui oleks makstud soodusmäära alusel (5% standardmäärast) |
|-----------------|--------------------|---------------------------|--|---|
| 2017            | 0,3933             | 4 156 091                 | 98 910 574                                     | 4 945 529   |
| 2018            | 0,3976             | 6 116 613                 | 19 601 972                                     | 980 099   |
| 2019 (kuni okt) | 0,0821             | 11 000 000 <sup>1</sup>   |  |   |

<sup>1</sup>oodatav aktsiisitulu nikotiinita ja nikotiiniga tubakavedelikelt

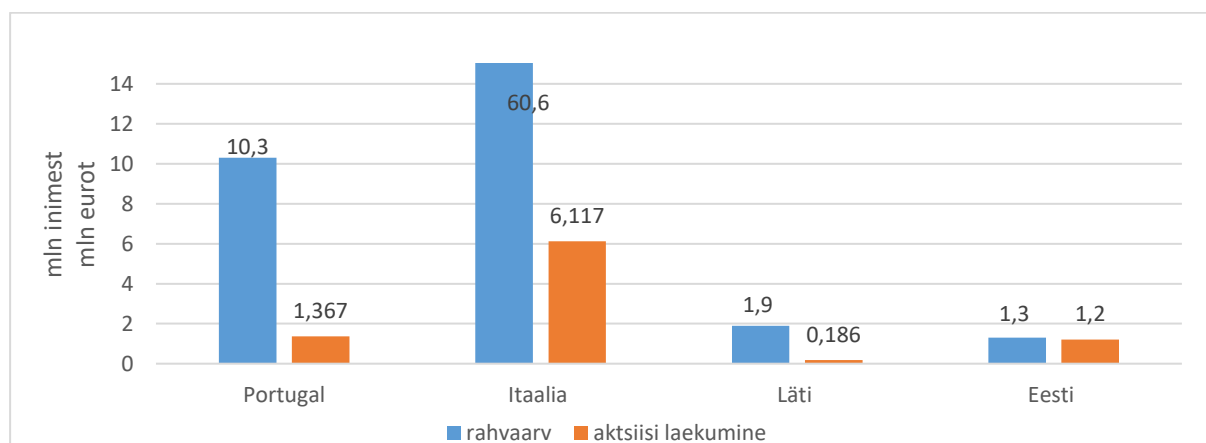
Lätis maksustatakse tubakavedelikke kahe komponendi alusel, baasvedeliku 1 ml kohta ja nikotiinisalduse mg kohta. Sisuliselt eristatakse seal nikotiiniga ja nikotiinita vedelikke. Läti näitel saab välja tuua probleemi, millega arvame, et ka Eestis tuleb arvestada kui minnakse tubakavedelike erinevalt maksustamise teed. Tubakavedelike aktsiisi kehtestamise ajal Lätis 2016. aasta juulis moodustas turul nikotiiniga tubakavedelike osakaal 77% ja nikotiiniga tubakavedelike maht oli 23%. Selline osakaalude suhe on sarnane Eestile – 80% nikotiiniga tubakavedelikke ja 20% nikotiinita tubakavedelikke. Kolme aastaga on aga Lätis toimunud kaks olulist muutust – nikotiiniga tubakavedelike osakaal on langenud 77%-lt 33%-le ning keskmine nikotiini sisaldus on langenud 26% ning vastab 2019. aasta andmetel 3,8 mg/ml kohta. Selliseid muutusi võib selgitada eelkõige aktsiisi maksmisest hoidumisega. Selliste riskide realiseerimisega on arvestatud ka erinevate maksustamise versioonide hindamisel kuuendas peatükis.

**Tabel 6.** Läti aktsiisitulu nikotiiniga tubakavedelike maksustamisest

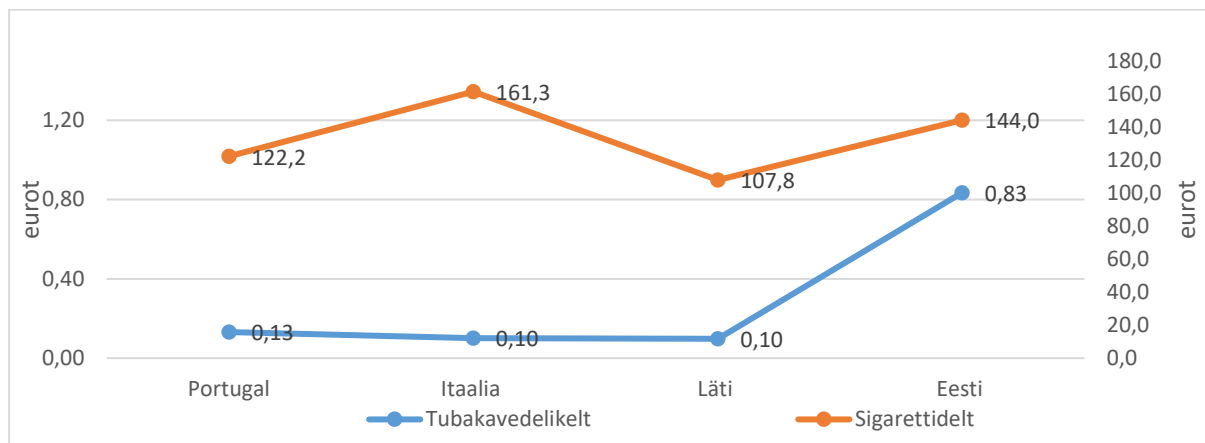
| Aasta            | Aktsiisimäär                       | Aktsiisitulu prognoos (tuh €) | Laekunud aktsiisitulu (tuh €) |
|------------------|------------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| 2016 (7–12 kuud) | 0,01 €/ml tubakavedeliku kohta     | 237,0                         | 185,2                         |
| 2017             |                                    | 568,0                         | 203,1                         |
| 2018             | 0,005 mg nikotiini sisalduse kohta | 568,0                         | 186,1                         |
| 2019             |                                    | 250,0                         | 125,1 (1–5 kuud)              |

Järgnev joonis (Joonis 4) toob välja nimetatud riikide aktsiisilaekumise kõrvuti rahvaarvuga. Võrreldes teiste riikidega kogutakse Eestis aktsiisi ühe inimese kohta kordades rohkem. Tubakavedelikelt kogutakse aktsiisi Itaalias 0,1 eurot, Portugalis 0,13 eurot, Lätis 0,098 eurot ja Eestis 0,83 eurot inimese kohta (vt joonis 5). Sellest tulenevalt saab Eesti maksusüsteemi pidada üheks efektiivsemaks ning paremini toimivaks. Ka sigarettidelt kogutud aktsiisitulu inimese kohta on Eestis kõrgem kui Portugalis ja Lätis (vt joonis 5).

**Joonis 4.** Riikide aktsiisitulu tubakavedelikelt ja rahvaarv



**Joonis 5.** Tubakavedelike ja sigarettide aktsiisitulu inimese kohta riikide lõikes



### 3.2.9. Järeldused liikmesriikidel andmete alusel

Kokkuvõtteks võib märkida, et liikmesriikidelt ei laekunud andmeid, mis kinnitaksid nikotiinita tubakavedelike aktsiisiga/tarbimismaksuga maksustamata jätmise või nende toodete soodsama määraga maksustamise mõju tubakavedelike salaturu vähenemisele ja tubakavedelike isevalmistamise initsiatiivi pärssimisele, samuti soodsat mõju tervisekaitse seisukohalt. Nii Itaalia kui Portugal tõid välja probleeme nikotiinisalduse pettustega ning asjaolu, et nikotiinisalduse mõõtmine on suurim väljakutse maksu administreerimisel. Mitmed riigid, sh Eesti, otsustasid tubakavedelike sõltumata nikotiinisaldusest maksustada ühetaoliselt muuhulgas nikotiinisalduse mõõtmise vältimiseks, mis on administratiivselt väga koormav. Lätis ei kontrollita aktsiisi maksmise õigsuse kindlakstegemiseks toodete nikotiinisaldust, mille tulemusena on 2/3 tubakavedelikest deklareeritud nikotiinivabana. Sellist turuolukorda ei ole üheski teises riigis, tavapärane on nikotiiniga toodete tugev ülekaal. Ka on Läti maininud, et neil on raskusi aktsiisi maksmise kindlakstegemisega tubakavedelikelt, kuna tooteid ei maksumärgistata. Ükski riik peale Leedu ei ole esitanud andmeid salaturu mahu kohta, sest seda ei ole võimalik hinnata maksustamise praktika lühikese aja ja andmete, millele saab kindlamalt tugineda, puudumise tõttu.

Lisaks liikmesriikide kogemustele on asjakohane märkida ära Maailmapanga Grupi e-sigarettide tarbimise ja maksustamise ülevaates käsitletud Lõuna-Korea kogemust<sup>9</sup>. Ülevaates nenditakse, et e-sigarettide vedelike vaid nikotiinipõhine maksustamine võib kaasa tuua probleeme nii ametiasutustele (maksuhaldur) kui tarbijatele. Lõuna-Koreas tõsteti 2015. aasta maksureformi käigus nikotiiniga tubakavedeliku maksumäära 117% (1,6 USD-le 1 ml kohta). Kuna maksustati vaid nikotiiniga tubakavedeliku kogust, hakkasid müüjad maksust kõrvalehoidumiseks müüma e-sigarettide vedelikke eraldi komponentidena: nikotiinita baasvedelikud ja maitsevedelikud ning kõrge kontsentratsiooniga nikotiiniga vedelikud. Sellise müügistrateegia tulemusena jäeti tasumata 95% eeldatavast maksutulust. Kõrge

<sup>9</sup> <http://documents.worldbank.org/curated/en/356561555100066200/pdf/E-Cigarettes-Use-and-Taxation.pdf>

nikotiinisaldusega vedeliku isesegamine võib olla tervisele väga ohtlik. Loodetud e-sigarettide vedelike tarbimise vähenemist maksureformiga ei saavutatud, vaid vastupidi – tarbimine kasvas, sest tubakavedelike hind kokkuvõttes ei tõusnud.

#### 4. Eesti ettevõtjate arvamus alternatiivsete tubakatoodete maksustamisest Eestis

Rahandusministeerium viis 2019. aasta detsembris läbi alternatiivsetelt tubakatoodetelt aktsiisimaksjate küsitluse, mille eesmärk oli saada ettevõtjate arvamus alternatiivsete tubakatoodetega seotud teemadele.

Alternatiivsete tubakatoodete maksustamise muutmise põhimõttelises küsimuses võib ettevõtjad jagada kahte gruppi. Need, kes toetavad nikotiinita tubakavedelike maksustamist ja teised, kes mitte. Ettevõtjate seisukohtade analüüsimisel on oluline arvestada nende panust aktsiisituludesse. Ligikaudu 70% alternatiivsete tubakatoodete aktsiisitulust on maksnud need ettevõtjad, kes toetavad nikotiinita ja nikotiiniga tubakavedelike ühesugust maksustamist aktsiisiga. Ülejäänud 30% ettevõtjatest ei toeta nikotiinita tubakavedelike maksustamist aktsiisiga. Seega on ettevõtjad jaotatud kahte gruppi ja nende gruppide lõikes esitatakse alljärgnevas tabelites ülevaade ettevõtjate nimetatud probleemidest seoses alternatiivsete tubakatoodete maksustamisega ja nende pakutud lahendustest.

**Tabel 7.** Ettevõtjate nimetatud probleemid

| Probleem  | Ettevõtjad, kelle makstud aktsiis moodustab <b>70%</b> aktsiisituludest | Ettevõtjad, kelle makstud aktsiis moodustab <b>30%</b> aktsiisituludest |
|---|---|---|
| Kõrge aktsiisimäär  | x   | x   |
| Tarbimiseks valmis maitsestatud tubakavedelike müügikeeld   | x   | x   |
| Kõrge hind  | x   | x   |
| Vanuseline müügipiirang   | x   |   |
| Toodete kättesaadavus (ilmselt mõeldud aktsiisiga maksustamata toodete lihtsat kättesaadavust erinevatest kanalitest) | x   |   |
| Liiga väikesed pakendid   |   | x   |
| Nikotiinita tubakavedelike maksustamine   |   | x   |
| Ahvatlev hinnavahe  |   | x   |

Probleemidena tuuakse välja asjaolusid, mis mõjutavad ettevõtjate müügitulemusi negatiivselt. Mõlemad ettevõtjate grupid loevad probleemideks kõrget aktsiisimäära, maitsestatud tubakavedelike müügikeeldu ja toodete kõrget hinda võrreldes nt interneti teel müüdavate tubakavedelike hindadega. Üks ettevõtja pidas probleemiks vanuselist müügipiirangut. Alaealiste tervisekaitse on oluline ja seda küsimust antud analüüsis pikemalt ei käsitleta. Ka pakendite mahu küsimus ei ole lahendatav käesoleva analüüsi abil. Ettevõtjate endi otsustada on alla 10 ml pakendites tubakavedelike müük. Suuremalt jaolt müüakse Eestis tubakavedelikke pakendis 10 ml ja enam (nt 20 ml), vähesel määral esineb pakendeid mahuga

1, 2 ja 5 ml. Vastavalt tubakadirektiivi artiklile 20 ei tohi nikotiiniga vedelikke müüa suuremas pakendis kui mahuga 10 ml. Seega ei saa pakendi küsimust lahendada siseriiklikult.

**Tabel 8.** Ettevõtjate pakutud lahendused

| Lahendus  | Ettevõtjad, kelle makstud aktsiis moodustab <b>70%</b> aktsiisituludest | Ettevõtjad, kelle makstud aktsiis moodustab <b>30%</b> aktsiisituludest |
|---|---|---|
| Vähendada nikotiiniga ja nikotiinita tubakavedelike aktsiisimäära ühtlaselt                               | X   |   |
| Vähendada nikotiiniga tubakavedelike aktsiisimäära ja vabastada aktsiisist nikotiinivabad tubakavedelikud |   | X   |
| Kaugmüügi keelu kaotamine   |   | X   |
| Parem kontroll piiridel   |   | X   |
| Parem kontroll sisemaal/internetis  | X   | X   |
| Aktiisi kaotamine   |   | X   |
| Maitsestatud tubakavedelike müügi lubamine  | X   | X   |
| Rangemad karistused   | X   |   |
| 10 ml pakendi mahu piirangu kaotamine   |   | X   |

Probleemide lahendusena näevad mõlemad ettevõtjate grupid paremat järelevalvet ja aktsiisimäära vähendamist. Mõlemas ettevõtjate grupis esines ka arvamusi, et maitsestatud tubakavedelike müügikeeld tuleks kaotada. Ettevõtjate arvamus tubakavedelike maksustamise põhimõtete küsimuses jagunes kaheks. Aktsiisituludesse 70% ulatuses panustav osapool leidis, et nikotiinita ja nikotiiniga tubakavedelikke tuleks maksustada ühesuguselt, samas aktsiisituludesse väiksema osakaaluga panustajad leidsid, et nikotiinita tubakavedelikke ei peaks maksustama.

Ettevõtjad arvavad, et eespool nimetatud lahendused aitavad vähendada salaturgu. Osa nimetatud probleemidest ja neile pakutud lahendustest ei ole otseselt seotud aktsiisiga, nt kaugmüügi keelu kaotamine ja pakendi mahu piirang (10 ml). Neid küsimusi reguleeritakse tubakaseadusega. Käesolevas analüüsis käsitletakse aktsiisi maksustamisega seonduvat. Tubakavedelike maitsestatamise võimalus on Eestis säilinud, maitsestatamise vedelik tuleb osta eraldi.

## 5. Alternatiivsete tubakatoodete aktsiisiga maksustamise stsenaariumid

Alljärgnevalt esitatakse tubakavedeliku aktsiisiga maksustamise erinevad stsenaariumid ja nende mõju. Stsenaariumide koostamisel on lähtutud eelnevast analüüsist ning aktsiisiseaduse eelnõudele esitatud muudatusettepanekutest ning praktikale tuginevatest konservatiivsetest eeldustest.

Nikotiinisaldusest sõltuva maksustamise puhul eristatakse kolme stsenaariumi. Kahel juhul (stsenaarium 1 ja 2) nikotiinivaba vedelikku ei maksustata ja kolmandal juhul (stsenaarium 3) on nikotiiniga ja nikotiinita tubakavedelikul erinev aktsiisimäär.

Nikotiinisaldusest sõltumatu maksustamise puhul eristatakse kahte stsenaariumi. Need on kehtiv aktsiisimäär ja 50% vähendatud aktsiisimäär tubakavedeliku ml kohta (stsenaarium 4).

Stsenaariumites hinnatakse mõju 2020. aasta prognoositava aktsiisitulu suhtes, see on 1,2 mln eurot. Kõigis aktsiisi vähendamise stsenaariumites on kasutusel hinnaelastsuse koefitsient -0,04<sup>10</sup>. Lisaks arvestatakse tubakavedelike erinevalt maksustamisel deklareerimise struktuuri muutusega ehk pettuste suurenemist nikotiiniga tubakavedelike deklareerimisel nikotiinita tubakavedelikeks. Nimetatud eeldus põhineb Läti näitel, kus nikotiiniga tubakavedelike osakaal vähenes keskmiselt 57% pärast maksustamise rakendamist lähtuvalt nikotiini sisaldusest. Sama osakaalu muutust on kasutatud ka edasistes arvutustes.

### 5.1. STSENAARIUM 1: Nikotiini iga mg maksustamine

Aktiisimäär on 0,008 eurot nikotiinisalduse mg kohta.

Ettepaneku autorid: Riigikogu liikmed Tarmo Kruusimäe, Üllar Saaremäe, Madis Milling, Heiki Hepner, Marko Šorin, Kalle Grünthal, Signe Riisalo, Urmas Espenberg, Urmas Reitelmann, Aadu Must, Katri Raik, Eerik Kross.

Tulenevalt ettepanekust maksustatakse edaspidi vaid nikotiiniga tubakavedelikke ning kehtiv aktsiisimäär 0,2 eurot 1 ml kohta asenduks nikotiini kogusest sõltuva aktsiisimääraga. Turul on erineva nikotiinisaldusega tubakavedelikke. Keskmiseks nikotiinisalduseks loetakse 6–12 mg, millele vastab aktsiis summas 0,05–0,1 eurot ml kohta senise 0,2 euro asemel. Maksimaalselt saaks aktsiis olla 0,16 eurot 1 ml kohta, kuna kõrgeim lubatud nikotiinisaldus tohib olla kuni 20 mg. Arvestades ettepanekust toodud aktsiisimäära langetamisega **väheneks tubakavedelikelt kogutud aktsiisumma vahemikus 0,8 mln kuni 1,1 mln eurot**. Tulenevalt keskmiselt 64%-sist aktsiisi vähenemisest 10 ml tubakavedeliku kohta on hinnangu andmisel arvestatud teatavat hinnaelastsust, mis mõjutab koguseid positiivselt, vähendades laekumist 0,8 mln eurot. Kõnealuse stsenaariumi negatiivse mõjuga riskid on keskmise nikotiinisalduse deklareerimine madalamana tegelikust või nikotiinisaldusega toote deklareerimine nikotiinita tubakavedelikuks. Esimese riski realiseerumisel väheneb laekumine täiendavalt 0,21 mln euro ulatuses ning teise riski realiseerumisel väheneb laekumine lisaks veel 0,05 mln euro võrra. Eeldused põhinevad Läti näitel, see on turu muutused tulenevalt nikotiinisalduse alusel maksustamisest.

### 5.2. STSENAARIUM 2: Ainult nikotiiniga tubakavedelike maksustamine ml alusel

Aktiisimäär on 0,16 eurot või 0,2 eurot (kehtiv määr) nikotiiniga tubakavedeliku ml kohta.

Ettepaneku autor: 1. stsenaariumi arendus.

---

<sup>10</sup> Allikas: <https://www.governor.wa.gov/sites/default/files/documents/ECigWhitePaper.PDF>; elastsuskoefitsient -0,04 arvestab, et 10% hinnatõusu korral väheneb tarbimine 4%

Sarnaselt esimesele stsenaariumile mõjutab aktsiisimäära langetus, tulenevalt hinnaelastsusest, koguseid positiivselt. Samas on risk, et nikotiiniga tubakavedelikke hakatakse deklareerima nikotiinita tubakavedelikeks. Seda kõike arvestades **väheneb laekumine 0,84 mln eurot**. Kui jätta aktsiisimäär praegu kehtivale tasemele ja eristada vaid nikotiiniga ja nikotiinita tubakavedelikke, jääb ära positiivne mõju kogustele, kuid jääb pettuste risk deklareerimisel ning **laekumine väheneks 0,76 mln eurot**.

### 5.3. STSENAARIUM 3: Nikotiiniga ja nikotiinita tubakavedelike erinev maksustamine ml alusel

Aktsiisimäär on 0,1 eurot nikotiinita vedeliku puhul ja 0,2 eurot nikotiiniga vedeliku puhul ml kohta.

Ettepaneku autor: stsenaariumide 1 ja 2 arendus.

Eeldused on samad, mis varasematel stsenaariumidel – aktsiisimäära langetus omab teatavat positiivset mõju koguste kasvule, samas on riskina üleval nikotiiniga tubakavedelike deklareerimine nikotiinita tubakavedelikeks. Sellise muutuse korral jääks **aktsiistulu vähenemine 0,4 mln euro juurde**.

### 5.4. STSENAARIUM 4: Tubakavedelike aktsiisiga maksustamine ühtlase määraga sõltumata nikotiinisisaldusest

Aktsiisimäär on 0,1 eurot tubakavedeliku ml kohta.

Ettepaneku autor: Rahandusministeeriumi kompromissettepanek stsenaariumis 1 esitatud ettepaneku arutamisel.

Aktsiisimäära langetus omab teatavat positiivset mõju tubakavedelike kogustele. Oluline erinevus eelmiste stsenaariumidega on nikotiinisisalduse varjamise riski puudumine. Administreerimine oleks lihtsam ja kulud oluliselt madalamad, sest jääb ära vajadus kontrollida tubakavedelike nikotiinisisaldust. **Aktsiistulu vähenemine jääb 0,6 mln euro juurde**.

### 5.5. STSENAARIUM 5: Tubakavedelike aktsiisiga maksustamine ühtlase määraga sõltumata nikotiinisisaldusest

Aktsiisimäär on 0,2 eurot tubakavedeliku ml kohta.

Ettepaneku autor: kehtiv olukord vastavalt aktsiisiseadusele.

Aktsiistulu püsib aastas vähemalt 1,2 mln euro juures.

### 5.6. Stsenaariumide kokkuvõte

Erinevate stsenaariumide võrdluses tuleb selgelt esile, et 1. ja 2. stsenaariumi puhul on eeldatav eelarvetulu kaotus märkimisväärselt suur ning aktsiisi kogumine muutub eesmärgituks – täitmata jääb nii fiskaalne kui ka rahvatervise eesmärk (Tabel 19). Nende stsenaariumidega võib kaasneda senisest suurem salaturu kasvu risk. Salaturu maht suureneb eelkõige nikotiiniga tubakavedelike müügi arvelt nikotiinita tubakavedelikeks. Võrreldav olukord on tekkinud Lätis. Aktsiisitulu kogumine summas alla 1 mln, antud juhul alla 0,5 mln, muudab kogumise põhjendamatuks arvestades selleks tehtavaid kulutusi.

Tubakavedelike senisest soodsama maksustamise eesmärgil oleks sobilik kaaluda neljandat varianti, see on aktsiisimäära ühtlane vähendamine. Nikotiinisisaldusest sõltuv maksustamine (nikotiinita vedelikele soodsam määr või nikotiinisisalduse iga mg maksustamine) nõuab suuri kulutusi nii täiendavaks tööjõukuluks kui tubakavedelike proovide nikotiinisisalduse analüüsimiseks. Arvestama peaks nikotiinisisalduse deklareerimata jätmise huvi võimaliku kasvuga. Analüüsi tulemusel on kõige positiivsema eelarve ja rahvatervise mõjuga maksustamine ühe määra alusel ehk võrdse kohtlemise põhimõttel (stsenaarium 4 või 5) ja nii iga tubakatoote grupi puhul. Selline maksustamine välistab nikotiinisisalduse varjamist tubakavedelikes ning puudub ka lisakohustus Maksu- ja Tolliametil kontrollida nikotiini sisaldust tubakavedelikes. Pidevate nikotiini sisalduse kindlakstegemine võib viia olukorrani, kus ressurss kontrollimiseks võib ületada saadava tulu.

Kuna puuduvad andmed tubakavedelike terviseohutuse kohta, koheldakse neid võrdselt sõltumata nikotiinisisaldusest. Puuduvad tõendus põhised andmed, et tubakavedelikud aitaksid loobuda suitsetamisest, seega ei ole alust tubakavedelike sõltuvalt nikotiinisisalduses erinevaks maksustamiseks. Tubakatoodete puhul ei ole alust eristada kahjulikke ja vähem kahjulikke tooteid, sest tubakavedelike tarbimisel tekivad uued ühendid, mille mõju alles uuritakse ja uuringute esialgsed andmed ei kinnita toodete kahjutust.

**Tabel 9.** Versioonide võrdlused

| <b>Eeldused ja mõjud</b>  | <b>1</b>                 | <b>2</b>       |               | <b>3</b>      | <b>4</b>      | <b>5</b>      |
|---|--------------------------|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Nikotiiniga tubakavedelik   | 0,008 € mg<br>1 ml kohta | 0,16 €<br>1 ml | 0,2 €<br>1 ml | 0,2 €<br>1 ml | 0,1 €<br>1 ml | 0,2 €<br>1 ml |
| Nikotiinita tubakavedelik   | -                        | -              | -             | 0,1 €<br>1 ml | 0,1 €<br>1 ml | 0,2 €<br>1 ml |
| Koguste kasv tulenevalt aktsiisimäära langetusest (arvestatud hinnaelastsus)                | x                        | x              |               | x             | x             |               |
| Nikotiiniga tubakavedelike deklareerimine nikotiinita tubakavedelike alla                   | x                        | x              | x             | x             |               |               |
| Keskmine nikotiini sisaldus väheneb   | x                        |                |               |               |               |               |
| Maksu- ja Tolliameti täiendav kulu nikotiinisisalduse analüüsimiseks (ca 180 € üks analüüs) | x                        | x              | x             | x             |               |               |

|                                  |       |       |       |       |       |     |
|----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-----|
| Aktiisitulude vähenemine (mln €) | -1,07 | -0,84 | -0,76 | -0,36 | -0,56 |     |
| Aktiisitulude laekumine          | 0,11  | 0,34  | 0,42  | 0,82  | 0,62  | 1,2 |
| KM laekumise vähenemine (mln €)  | -0,21 | -0,17 | -0,15 | -0,07 | -0,11 |     |

## 6. Järeldused

Käesolevasse peatükki on koondatud analüüsi peamised järeldused.

Tubakavedelike maksusüsteem on Eestis efektiivne. Eestis kogutakse tubakavedelikelt aktiisitulude ühe inimese kohta kordades rohkem, kui küsitletud liikmesriikides, kus eristatakse maksustamisel nikotiinita tubakavedelikke. Maksustamisega seotud probleemidega tegeletakse aktiivselt. Oluline osa tubakavedelikega seotud probleemidest ei ole siseriiklikult lahendatavad. Salaturu suurust, tubakavedelike soetamist teistest riikidest, samuti tubakavedelike iseseisvat komponentidest aitaks oluliselt vähendada ühtsete maksustamise reeglite kehtestamine Euroopa Liidus.

Teiste riikide kogemused ei kinnita, et nikotiinita tubakavedelike maksustamata jätmise või soodsama määraga maksustamine oleks aidanud vähendada salaturgu, tubakavedelike tarbimist või iseseisvat. Riigid, kus eristatakse nikotiinita tubakavedelikke, on ära märkinud probleeme nikotiinisalduse peitmisega ja raskusi nikotiinisalduse kontrollimisega, sest see on suur koormus administreerimisele. Pea kõik küsitletud riigid märkisid, et salaturu mahu hindamine on suureks probleemiks. Inimeste ja kaupade vaba liikumise tingimustes on väga keeruline kindlaks teha tegelikku tarbimist. Ka on üsna suur väljakutse kontrollida e-kaubanduse kaudu vahendatavaid tubakavedelike koguseid. Tubakavedelike turg saaks oluliselt paremini kontrolli alla, kui Euroopa Liidus kehtiksid ühesugused maksustamise reeglid.

Analüüsi käigus küsitletud ettevõtjate (tubakavedelikelt aktiisi maksjate) üldiselt ühine seisukoht on, et aktiisimäärade võiks vähendada. Samas ettevõtjad, kelle makstud aktiis moodustab ligikaudu 70% tubakavedelike aktiisitulust, ei toeta nikotiinita tubakavedelike eristamist maksustamisel, sest see soodustab nikotiinisalduse varjamist ja turumoonutusi. Maksuhalduri andmetel maksab nikotiinisalduse kontrollimise analüüs ligikaudu 180 eurot koos käibemaksuga, samas kui kogutav aktiisiumma on 2 eurot 10 ml ja üheks prooviks on vaja vähemalt 5ml vedelikku. Tubakavedelike pakendite väiksema mahu korral tekib probleem, kuidas analüüsiga teha kindlaks konkreetselt 1 või 2 ml pakendis tubakavedeliku nikotiinisaldus, kui neid on vaja prooviks võtta mitu. Tubakavedelike analüüsise tellimiseks ei ole maksuhalduril ressursi (tööjõud proovide võtmiseks, kulud analüüsimiseks), mistõttu võib eeldada, et nikotiinisalduse kontroll saab olema nõrk. Tõhusa kontrollita olukord soodustab peitust ja suunab seaduskuulekaid ettevõtjaid peitustele konkurentsipüsivuse eesmärgil, et mitte kaotada müügitulusid. Küsitletud ettevõtjad esitasid nii aktiisiga seotud kui otseselt mitteseotud ettepanekuid. Samas ei lahenda ettevõtjate esitatud ettepanekud, sh nikotiinita tubakavedelike maksustamata jätmise, nende nimetatud probleeme. Nii näiteks ei pruugi aktiisimäärade vähendamine jõuda toodete hindadesse ja kui jõuab, ei pruugi see müügitulemusi suurendada, sest teistest riikidest soetatud tubakavedelikud võivad ikka olla soodsama hinnaga tulenevalt asjaolust, et tooteid ei maksustata aktiisiga, kaubanduslikud marginaalid on madalamad, tööjõud on odavam jne.

Nikotiiniga ja nikotiinita tubakavedelike müüdi Eestis ühesuguse hinnaga enne aktsiisi rakendamist ja müükase ka praegu. Seega jääb ettevõtjate nikotiinita tubakavedelike eristamise soov veidi arusaamatuks. Oluline on arvestada, et kaubandusvõrgus müüdavate tubakavedelike hind ilma aktsiisita on oluliselt kõrgem interneti kaudu soetatavate tubakavedelike, sh nende komponentide, hinnast (nt 20 eurot liiter ehk 0,2 eurot 10 ml). Seega ei lahenda madalam aktsiis ja nikotiinita tubakavedelike aktsiisiga maksustamata jätmine oluliselt salaturu probleemi ja isesegamise initsiatiivi, sest jätkuvalt on turul soodsamad alternatiivid olemas.

Salatürg on maksustamisega kaasnev nähtus. Salaturu vähendamise meetmeks ei saa lugeda aktsiisiga maksustamise lõpetamist täielikult või teatud toodetele, sest maksustamise eesmärk on ju midagi muud kui salaturu kaotamine. Aktsiisiga maksustamise peamiseks eesmärgideks on maksutulu teenimine ja tarbimisharjumuste mõjutamine. Salaturu mahtu on väga keeruline ohjata olukorras, kus puuduvad ühised maksustamise reeglid Euroopa Liidus.

Stsenaariumide võrdlusest selgus, et tubakavedelike iga nikotiinisisalduse mg maksustamine, samuti vaid nikotiinisisaldusega tubakavedeliku maksustamine vedeliku koguse alusel (stsenaariumid 1 ja 2) ei lahenda ühtegi probleemi ning muudab maksustamise eesmärgi küsitavaks ja aktsiisitulud olematuks. Taolises olukorras peaks kaaluma aktsiisi tühistamist, et vältida kogumiseks tehtavate kulutuste kahjumlikust.

Nikotiinita tubakavedelike maksustamine vedeliku koguse alusel tavamäärast soodsama määraga (stsenaarium 3) toob kaasa suure koormuse administreerimisele läbi vajaduse kontrollida nikotiinisisaldust. Selle stsenaariumi rakendamine stimuleerib huvi varjata nikotiinisisaldust soodsama määra kasuks. Lõpuks võib tulemus olla ligilähedaselt sama, mis saavutame määra ühtlase vähendamisega (stsenaarium 4), kuid jäävad ära nikotiinisisalduse varjamisega seotud pettused ning kõrgemad administreerimiskulud.

Analüüsi tulemusena võib järeldada, et parim lahendus on mitte muuta kehtivat aktsiisimäära ja aktsiisiga maksustamise põhimõtteid. Tubakavedelike salaturu mahtu ja isesegamise huvi ei ole võimalik oluliselt vähendada siseriiklike meetmetega. Olukord paraneb, mida rohkem riike alustavad tubakavedelike maksustamise ja turu kontrollimisega.

Juhul, kui aktsiisimäära muutmist peetakse siiski oluliseks, võib analüüsi tulemusena soovitada aktsiisimäära ühtlast vähendamist (stsenaarium 4). Aktsiisimäära vähendamisel peaks siiski jälgima, et kogutav aktsiisitulu summa ei oleks kogumise mõttes kahjumlik tegevus. Selle lahenduse positiivne külg on, et saame läbi aktsiisiga maksustamise jätkuvalt andmeid tubakavedelike turu kohta, saame seda turgu paremini kontrollida ja ühtlasi tagada parema tervisekaitse, sest tarbijal on alust usaldada rohkem just maksumärgistatud toodete kvaliteeti.

## LISA 1

Uuringud ja arstide seisukohad:

### 1) Harvardi ülikooli uuring

Tubakavedeliku maitseained sisaldavad tervisele ohtlikke kemikaale. 51-st proovist 47-l tuvastati ohtlikke kemikaale, muuhulgas:

- diatsetüül põhjustab kopsuhaigust, nn “popkorni kopsud”, 51 proovist 39 juhul avastati üle normi kogus;
- 2,3-pentanedioon ehk atsetüül-propionüül kahjustab aju ja kopse, 51-st proovist 23 juhul üle normi;
- atsetoon põhjustab samuti “popkorni kopse”, 51-st 46 juhul oli üle normi.



Adobe Acrobat  
Document

### 2) Hawaiiil 2013. aastal läbi viidud uuring

E-sigaretid võivad soodustada tavapäraste tubakatoodete tarbimise alustamist.



Adobe Acrobat  
Document

### 3) Tartu ülikooli arst-õppejõud Katre Jürgenson

Arst märgib, kõik, mida sööme, ei ole sissehingamiseks. Kuigi e-sigaretid ei sisalda tubakat ega eralda suitsu, on neist sissehingataval vedelikul saunõhuga võrreldes üks oluline puudus: seal on ühtekokku üle 40 mürgise ühendi. Näiteks leidub seal tavalisest sigarist tunduvalt rohkem nikotiini ning **vähki tekitavaid formaldehüüde ja atsetaldehüüde**. Aerosooliks muudetavas vedelikus leidub ka näiteks **propüleenglükooli**, mis on väikestes kogustes turvaliseks tunnustatud, kuid **suurtes kogustes kahjustab kesknärvisüsteemi, maksa ja südant**. Ohutud ei ole ka maitseained, millest kõige levinumad diatsetüül ja atsetoiin, mida sisaldab ligikaudu 90 protsendis e-sigarettidest. Kõik need **maitseained** on kasutusel küll toiduainetööstuses, kuid **sissehingamisel** võivad need olla **tervisele ohtlikud**.

### 4) California Ülikooli laboratoorne uuring

E-sigareti aur kahjustab DNA-d (põhjustab DNA ahela katkestusi), vähendab rakkude eluiga ja võib tappa rakke.



Adobe Acrobat  
Document

## 5) Oxfordi ajakirjas „Journal of the National Cancer Institute” avaldatud uuring

Uuringus väidetakse, et e-sigaretid suurendavad sõltuvust nikotiinist. Vähki põdevad suitsetajad, kes suitsetasid samal ajal nii tavalisi sigarette kui ka e-sigarette, olid nikotiinist veelgi suuremas sõltuvuses, kui need, kes e-seadmeid ei kasutanud. Ning nende patsientide tõenäosus suitsetamine maha jätta oli kas sama või isegi väiksem kui nende puhul, kes suitsetasid ainult tavasigarette. Uuring hõlmas ligi 1100 vähipatsienti, kes olid ühtlasi suitsetajad.

<http://jnci.oxfordjournals.org/content/107/1/dju496.extract>

## 6) Tartu Ülikooli Kliinikumi arst Alan Altraja

Arst märgib, et e-sigaretid ei ole allutatud kindlatele tootmisreeglitele nii nagu toidu puhul näiteks, tulemuseks on ettearvamatu mõju tervisele, eelkõige hingamiselundite tervisele. 6.–10. septembrini Münchenis toimunud Euroopa Kopsuarstide Assotsiatsiooni (ERS) kongressil esitatud tõendus põhise juhtmõtte kohaselt põhjustab mistahes sissehingatud õhusaaste ohtu hingamisteede tervisele, ent palju avaldati Altraja sõnul ka uusi e-sigaretidega seonduvate originaaluuringute tulemusi. Nii leiti arsti sõnul hiirtega läbi viidud katsete käigus, et e-sigaretivedelik suurendab lima tootmist hingamisteedes ja kutsub esile erinevaid kroonilise obstruktiivse kopsuhaiguseni viivaid muutusi. Altraja enda töögrupp koostöös Tartu ülikooli bio- ja siirdemeditiini instituudi ja doktorant Argo Augiga selgitas kõrge nikotiinikontsentratsiooniga e-sigaretivedeliku toimet inimese primaarsetele bronhiepiteelirakkudele. Tulemusi võrreldi sigaretisuitsu ekstrakti toimele tekkinud muutustega. Selgus, et e-sigaretivedelik avaldab bronhiepiteelirakkude ainevahetusele kiiret ja sügavat mõju, mille tugevus on võrreldav tavasigaretisuitsu toimega.

## 7) Ateena Ülikooli uuring

Uuringu alusel põhjustavad e-sigaretid pärast pikaajalist kasutamist põletikulist reaktsiooni ja hingamisteede häireid. Leiti, et suurem osa kahjustusi oli põhjustatud maitseainetest.

<http://myeposter.ersnet.org/my-abstract-book-2015/>

8) Ajalehes „Postimees“ käsitletud uuring näitab, et e-sigaretide tarbimisel tekivad mürgised kemikaalid mitte vedeliku aurustumisel, vaid aurule maitset andvate ainete keemilisel lagunemisel kuuma käes.

[http://tehnika.postimees.ee/3905705/maitsestatud-e-sigaretide-suitsust-avastati-suures-koguses-murgiseid-kemikaale?\\_ga=1.141420848.30487996.1394610306](http://tehnika.postimees.ee/3905705/maitsestatud-e-sigaretide-suitsust-avastati-suures-koguses-murgiseid-kemikaale?_ga=1.141420848.30487996.1394610306)

Uuringu tulemused avaldati ajakirjas Environmental Science & Technology:

<http://pubs.acs.org/doi/abs/10.1021/acs.est.6b05145>

## 9) Ajalehes „Maaleht“ viidatud ajakirjas PLOS One avaldatud uuring

E-sigaretid sisaldavad toksilisi ühendeid ja nanoosakesi, mis hävitavad suulimaskesta rakke.

Lisaks nikotiinile ja mentoolile leiti e-sigarettide auru koostisest metalli, räni ja süsiniku nanoosakesi. Aur vähendas glutatiooni sisaldust rakkudes. Glutatioon on oluline antioksidant, mis kaitseb rakkusid kahjustuste eest. Tulemusena hävis umbes 85% rakkudest.

<https://maaleht.delfi.ee/tervis/ettevaatust-katse-selgitas-et-e-sigarettide-suits-voib-pohjustada-suuhaigusi?id=76275019>