

SELETUSKIRI
„Eesti seisukohad nõukogu direktiivi eelnõu kohta, millega muudetakse direktiivi
2003/96/EÜ, millega korraldatakse ümber energiatoodete ja elektrienergia
maksustamise ühenduse raamistik“

Sissejuhatus	1
2. Sisu ja võrdlev analüüs.....	3
2.1 DIREKTIIVI EELNÕU LÄBIV PÕHIMÕTE	3
2.2 MUUDATUSED MOOTORIKÜTUSTE MAKSUSTAMISEL.....	5
2.3 MUUDATUSED KÜTTEAINETE MAKSUSTAMISEL	6
2.4 AKTSIISISOODUSTUSTE VÕRDLUS.....	7
2.5 MAKSUBAASI LAIENDAMINE. LIKMESRIIKIDE VAHELISTEL SÕITUDEL LENNUKI- JA LAEVAKÜTUSE NING KALAPÜÜGIKS KASUTATAVA KÜTUSE MAKSUSTAMINE	8
2.6 ENERGEETILISEL OTSTARBEL KASUTATAVATE JÄÄTMETE MAKSUSTAMINE	9
2.7 VESINIKU MAKSUSTAMINE.....	10
2.8 ENERGIAMAKSUSTAMISE DIREKTIIVI EELNÕU ÕIGUSLIK ALUS; VASTAVUS SUBSIDIAARSUSE JA PROPORTSIONAALSUSE PÕHIMÕTETELE	11
3. ESIALGSE MÕJUDE ANALÜÜSI KOKKUVÕTE	11
4. VABARIIGI VALITSUSE SEISUKOHAD JA NENDE SELGITUSED	16
5. ARVAMUSE SAAMINE NING SEISUKOHTADE KOOSKÕLASTAMINE.....	25

Sissejuhatus

Euroopa Ülemkogu kinnitas 2020. a detsembris Euroopa Liidu uue siduva eesmärgi vähendada 2030. aastaks kasvuhoonegaaside netoheidet võrreldes 1990. aastaga vähemalt 55% võrra. 2050. aastaks on eesmärk saavutada kliimaneutraalsus ehk olukord, kus pole kasvuhoonegaaside netoheidet ja majanduskasv on ressursside kasutuse kasvust eraldatud. Need eesmärgid on sätestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu poolt vastu võetud nn Euroopa kliimamääruses¹.

14. juulil 2021. a esitas Euroopa Komisjon kliima- ja energiaalaste õigusaktide paketi „Eesmärk 55“. Kuna suurendati kliimaeesmärke, siis selles ettepanekute pakettis suurendatakse ka kõigi

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. juuni 2021. aasta määrus (EL) 2021/1119, millega kehtestatakse kliimaneutraalsuse saavutamise raamistik ning muudetakse määruseid (EÜ) nr 401/2009 ja (EL) 2018/1999 (Euroopa kliimamäärus) (ELT L 243, 9.7.2021, lk 1).

sektorite panust. Seonduvalt tegi Euroopa Komisjon ettepaneku energiamaksustamise direktiivi 2003/96/EÜ muutmiseks.

Kehtiv direktiiv on selgelt aegunud ega kajasta ELi kliima- ja energiapoliitika raamistikku ning ELi võetud kohustust vähendada kasvuhoonegaaside heidet. Kehtivas energiamaksustamise direktiivis puudub seos kütuste minimaalsete maksumäärade ja nende energiasalduse või keskkonnamõju vahel. Kehtiva direktiivi ülesehitus ja struktuur ei edenda energiatõhusust, puhtamaid ja säästvaid alternatiivkütuseid ega investeeringuid ja innovatsiooni puhastesse tehnoloogiatesse ja säästvasse energiasse. Peale selle on direktiivis sätestatud miinimummäärade tegelik väärtus aja jooksul vähenenud ning alates direktiivi kehtestamisest on liikmesriikides palju erinevaid vabastusi ja vähendamisi, nii et praegu puuduvad ühtsel turul võrdsed tingimused.

Ettepanekuga soovitakse kehtestada uus aktsiisimäärade struktuur, mis põhineb kütuste ja elektrienergia energiasaldusel ja keskkonnamõjul. Maksubaasi laiendatakse senisest enamatele energiatoodetele ja kasutusotstarvetele, jäetakse välja peaaegu kõik praegu kehtivad maksuvabastused ja –vähendused ning lõpetatakse võimalus diferentseerida maksustamisel kütteainete ja elektrienergia ärilist- ja mitteärilist kasutust. Aktsiisiga maksustamine laiendatakse kalandusele, laeva- ja lennukikütusele. Aktsiisiga maksutatakse ka vesinik, energeetiliselt otstarbel kasutatav turvas ja puitkütused kasutamisel alates teatud võimsusega katelseadmetes.

Aktsiisimäärade struktuur muudetakse täielikult energiasaldusel põhinevaks. Seda hakatakse väljendada eurodes energiatoodete gigadžauli (GJ) kohta. Energiasalduse arvutamisel tuginetakse energiatoodete alumisele kütteväärtusele direktiivi 2012/27/EL IV lisa järgi. Kehtivas direktiivis põhineb aktsiisimäärade struktuur energiasaldusel üksnes tahkete ja gaasiliste kütuste ning elektrienergia puhul. Teiste energiatoodete puhul on kehtivas direktiivis aktsiisimäär väljendatud kas 1000 liitri või 1000 kilogrammi kohta.

Aktsiisi alammäärade võrreldav alus annab selgema hinnasignaali nii ettevõtjatele kui ka tarbijatele, aidates neil teha energiatõhusamaid ja kliimasõbralikumaid valikuid. Kõikide miinimummäärade väljendamine eurodes gigadžauli kohta annab võimaluse otseselt võrrelda rohkem ja vähem saastavaid kütuseid. Ettepanekus rühmitatakse energiatooted ja elektrienergia liikide kaupa üldistesse kategooriatesse - mootorikütusena kasutamine, põllumajanduses ja väljaspool avalikke teid kasutamine ning kütteainena kasutamine, mis on järjestatud vastavalt energiasaldusele ja keskkonnamõjule. Sel viisil peaks uus süsteem tagama kõige saastavamate kütuste maksustamise kõrgeimal tasemel. Samuti määratletakse direktiivi eelnõus erinevate energiaallikate madalaimate maksustamistasemete omavaheline suhe, mida LR-d peavad järgima ka aktsiisi alammäärast kõrgemal tasemel maksustamisel.

Alates 2024. a kohaldatakse energiatoodete EL aktsiisi alammäärade iga-aastast indekseerimist. Indekseerimine põhineb Eurostati avaldatud ühtlustatud tarbijahindade indeksi muutustel, milles ei võeta arvesse energia- ja töötlemata toidu hindu. Eesmärgiks on, et EL aktsiisi alammäärad ei kaotaks ajas oma mõju.

Uue energiamaksustamise direktiivi kavandatud jõustumisaeg on 2023. a 1. jaanuar. Teatud energiatoodete puhul on antud üleminekuperiood kuni aastani 2033. Eelnõu kavandatud jõustumisaega võib pidada ebareaalseks, sest alles käesoleva aasta 6. oktoobril oli direktiivi eelnõu esimene sisuline arutelu nõukogu töögrupis. Praktikas tuleks liikmesriikidele jätta

vähemalt pooleteise aasta pikkune periood direktiivi üle võtmiseks, sest õigusloome muudatuste maht on võrdlemisi suur. Olenevalt arutelude kestvusest võiks prognoosida energiamaksustamise direktiivi eelnõu kõige varajasemat jõustumist pigem aastast 2024 või veelgi hiljem. Piisav aeg direktiivi rakendamiseks on kõigi liikmesriikide ühine huvi, mistõttu seda ettevalmistatud Vabariigi Valitsuse seisukohtade otsustuspunktides eraldi välja ei tooda.

Direktiivi eelnõu põhineb Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklil 113, mis võimaldab EL-il kehtestada ühtlustatud eeskirjad, et tagada siseturu nõuetekohane toimimine. Lisaks võib ELi toimimise lepingu artikli 192 lõike 2 esimese lõigu kohaselt vastu võtta asjakohaseid maksualaseid sätteid, mille eesmärk on muu hulgas säilitada ja kaitsta keskkonda.

Direktiivi eelnõu kohta on vajalik võtta Vabariigi Valitsuse seisukoht, kuna eelnõu vastuvõtmine toob kaasa muudatusi direktiivi ülevõtvasse siseriiklikusse õigusakti, milleks on alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seadus.

Seletuskirja koostasid rahandusministeeriumi tolli- ja aktsiisipoliitika osakonna peaspetsialist Lauri Lelumees (lauri.lelumees@fin.ee), Euroopa Liidu ja rahvusvahelise koostöö osakonna nõunik Meelis Meigas (meelis.meigas@fin.ee) ning fiskaalpoliitika osakonna riigi rahanduse talituse analüütik Merliin Laos (merliin.laos@fin.ee). Valdkonna eest vastutab asekancler Helen Pahapill (helen.pahapill@fin.ee).

2. Sisu ja võrdlev analüüs

2.1 DIREKTIIVI EELNÕU LÄBIV PÕHIMÕTE

Üldise põhimõtte kohaselt nõutakse, et kui liikmesriigid kehtestavad energiatoodetele aktsiisimäärad, siis tuleb järgida direktiivi eelnõus toodud aktsiisi alammäärade struktuuri. See põhimõte on reguleeritud artiklis 5. Muudatust võib pidada üheks olulisemaks reformi ettepanekuks. See tähendab, et liikmesriigilt võetakse ära valikuvabadus diferentseerida samasuguse kasutusotstarbega (näiteks mootorikütusena kasutamine) kütuste aktsiisi. Seega kui on soov maksustada bensiini 20% kõrgemal tasemel kui EL aktsiisi alammäär, siis tuleb kõik teised mootorikütuseid (nt diislikütus ja gaasilised mootorikütused), maksustada 20% kõrgema aktsiisimääraga. Analoogselt ei saa ka kütteainete aktsiisimäärasid diferentseerida, vaid tuleb täpselt järgida EL aktsiisi alammääradega etteantud struktuuri.

Eesti vaatest on see põhimõte suureks probleemiks. Seda mitmetel põhjustel. Aktsiisipettuste minimeerimise eesmärgil on sarnaste füüsikaliste ja keemiliste omadustega kütuste (näiteks mootorikütusena kasutatav diislikütus ja kütteainena kasutatav kerge kütteõli) aktsiisimäärad võrdsed. Samuti on Eestis lähtuvalt energiasaldusest diislikütusega võrdselt maksustatud diislikütuse omadustega väga lähedased raske kütteõli ja põlevkivikütteõli.

Ettepanek võimaldaks Eestil maksustada kerge kütteõli ja diislikütuse sarnaseid raskeid kütteõlisid endiselt diislikütuse aktsiisimääraga aga siis tuleks suurusjärgu võrra kõrgemat aktsiisi kohaldada ka teistele kütteainetele, milleks on nii tahked kütused, muud rasked kütteõlid, maagaas jne.

Teiseks on energiasaldus vaid üks kütust iseloomustav parameeter. Erinevatel kütustel on riigi energiabilansis erinev osakaal, erinevate kütuste kasutamisel tekib erinevaid, sh erinevas koguses, keskkonnale- ja inimese tervisele kahjulikke õhuheitmeid. Erinevad kütuseid kas toodetakse siseriiklikult, tuuakse teistest liikmesriikidest või kolmandatest riikidest. Eestiga külgnevas Vene Föderatsioonis on kordades madalamad aktsiisitasemed jne. Kõik see kokku annab erinevatele kütustele erineva tähtsuse liikmesriigi energiapolitikas ja mingil määral

põhjeneb samal kasutusotstarbel (näiteks mootorikütusena) kasutatavate kütuste erineval tasemel maksustamist.

Nimetatud ettepaneku positiivseks aspektiks võib pidada, et see võtab liikmesriikidelt tervikuna võimaluse diislikütuse aktsiisieliseks ja väga madalaks maksustamiseks. Seonduvalt kaotatakse direktiivi eelnõus ära võimalus maanteetranspordis kasutatava diislikütuse aktsiisisoodustuseks, mis on eeskätt Lääne-Euroopas väga levinud maksusoodustus.

Järgnevas tabelites on toodud vedelkütuste, tahkekütuste ja elektrienergia aktsiisimäärad Eestis, aktsiisi alammäär kehtivas direktiivis ning komisjoni ettepanek.

Tabel 1. Vedelkütuste, tahkekütuste ja elektrienergia aktsiisimäärad

Energiatoode	Aktsiisimäär Eestis	Kehtiv EL alammäär	Komisjoni ettepanek
Pliivaba bensiin	563 € 1000L	359 €	10,75 € GJ x 33,1 GJ 1000L* = ca 355,8 €
Petrooleum	330,1 € 1000L	330 €	10,75 € GJ x 35,3 GJ 1000L = ca 379,5 €
Tahkekütused (põlevkivi, kivisüsi ja koks)	0,93 € GJ	0,3 €	0,9 € GJ
Raske kütteeõli	58 € tonn	15 €	0,9 € GJ x 40 GJ = 36 €
Põlevkivikütteeõli	57 € tonn	15 €	0,9 x 39 GJ = 35,1 €
	Kehtiv ja alates 1.05.2023		
Diislikütus	372 vs 399 € 1000L	330 €	10,75 € GJ x 35 GJ 1000L** = ca 376,5 €
Kerge kütteeõli	372 vs 399 € 1000L	21 €	10,75 € GJ x 35 GJ 1000L = ca 376,5 €
Eriotstarbeline diislikütus	100 vs 107 € 1000L	21 €	0,9 € GJ x 35 GJ 1000L** = ca 31,5 €
Elektrienergia	1 vs 1,45 € MWh	1 € kodu 0,5 € äri	0,15 € GJ 0,54 € MWh

*Bensiini alumiseks kütteväärtuseks direktiivi 2012/27/EL lisa 4 järgi on 44,3 GJ 1000 kg kohta. Kui võtta aluseks atmosfääriõhukaitse seaduse alusel kehtestatud määruks toodud nõuded, siis võib bensiini keskmiseks arvestuslikuks tiheduseks 15 kraadi *celsiuse* juures võtta 0,747 kg/m³ kohta. Seega 1000 l bensiini (see on praegune aktsiisimäära ühik nii Eestis kui kehtiva direktiivi järgi) alumine kütteväärtus on 33,1 GJ 1000 l kohta.

**Diisli alumiseks kütteväärtuseks on 42,3 GJ 1000 kg kohta. Diislikütuse (suvise ja talvise ligikaudne keskmine) arvestuslikuks tiheduseks 15 kraadi *celsiuse* juures võib võtta 0,828 kg/m³ kohta. Seega 1000 l diislikütuse (see on praegune aktsiisimäära ühik nii Eestis kui kehtiva direktiivi järgi) alumine kütteväärtus on 35 GJ 1000 l kohta.

Tabel 2. Gaasiliste kütuste aktsiisimäärad

Energiatoode	Aktsiisimäär Eestis	Kehtiv EL alammäär	Komisjoni ettepanek
--------------	---------------------	--------------------	---------------------

Mootori-vedelgaas	193 € tonn	125 €	7,17 € GJ al 2023/329 € tonn 10,75 € GJ al 2033/494,5 € tonn
	Kehtiv ja alates 1.05.2023		
Vedelgaas kütteinena	55 vs 65,01 € tonn	0 €	0,6 € GJ al 2023/27,6 € tonn 0,9 € GJ al 2033/41,4 € tonn
Mootori-maagaas	40 vs 41,83 € 1000 m ³	Võimalik vabastus, alammäär ca 97 €	7,17 € GJ al 2023/242,3 € 1000 m ³ 10,75 € GJ al 2033/363,35 € 1000 m ³ (energiasaldus 47,2 GJ/t või ca 33,8 GJ/1000m ³)
Maagaas kütteinena	40 vs 47,81 € 1000 m ³	ca 10 € kodu ca 5 € äri	0,6 € GJ al 2023/20,28 € 1000 m ³ 0,9 € GJ al 2033/30,42 € 1000 m ³

2.2 MUUDATUSED MOOTORIKÜTUSTE MAKSUSTAMISEL

Uudsena kajastab komisjoni ettepanek ka mittesäästlikult toodetud esimese põlvkonna biokütuseid, mille aktsiisitase on võrdne tavapärase fossiilsete mootorikütustega nagu bensiin ja diislikütus (vt järgnev tabel).

Mitte jätkusuutlikult toodetud biogaasi ja fossiilkütust kasutades toodetud vesiniku aktsiisitase on kuni 2033. aastani kolmandiku võrra madalam kui fossiilsetel mootorikütustel ning edasi samaväärne.

Säästlikult toodetud biokütused, kus tootmisel kasutati toidu tootmise toorainet saavad kuni aastani 2033 veidi suurema maksueelise (5,38 €/GJ). Jääkidest toodetud biokütustel, mille tootmiseks kasutati toidu tootmise toormest erinevat toorainet, säilib maksueelis (5,38 €/GJ) ka pärast 2033. aastat.

Madala süsinikuheitmega kütuste (näiteks maagaasist puhtal tehnoloogial saadud vesinik, kui CO₂ pumbatakse maa sisemusse) aktsiisitase on kuni 2033. aastani 0,15 €/GJ ja pärast seda 5,38 €/GJ. Madalaim aktsiisitase 0,15 €/GJ kehtib alates aastast 2023 ilma üleminekuperioodita kahele alamkategoriale: taastuvaid energiaallikaid kasutades toodetud vesinik ning täiustatud põlvkonna vedelad biokütused ja biometaan, mis on valmistatud jäätmetest.

Tabel 3. Ettepanek erinevate biokütuste ja vesiniku aktsiisitasemeteks mootorikütusena kasutamisel

	Alates 2023	Alates 2033
Mittesäästlikud biokütused	10,75 €/GJ	10,75 €/GJ
Mitte jätkusuutlikult toodetud biogaas ja fossiilkütusest toodetud vesinik	7,17 €/GJ	10,75 €/GJ
Säästlikult toodetud biokütused ja biogaas toidu tootmise toorainest	5,38 €/GJ	10,75 €/GJ
Säästlikult toodetud biokütused ja biogaas kui ei kasutatud toidu tootmise toorainet	5,38 €/GJ	5,38 €/GJ
Madala süsinikuheitmega kütused	0,15 €/GJ	5,38 €/GJ

Taastuvatest energiaallikatest toodetud vesinik ja täiustatud põlvkonna biokütused ning biogaas	0,15 €/GJ	0,15 €/GJ
--	-----------	-----------

2.3 MUUDATUSED KÜTTEAINETE MAKSUSTAMISEL

Kütteinena kasutatavate energiatoodete aktsiisi alammäär on 0,9 €/GJ kohta kerge kütteeõli, raske kütteeõli, petrooleumi, tahkete fossiilkütuste (kivisüsi, pruunsüsi ja põlevkivi) kui ka mittesäästlike vedelate biokütuste ja mittesäästlikult toodetud tahkekütuse puhul. Kombineeritud nomenklatuuri (KN) kaubakoodidega 4401 ja 4402 on hõlmatud küttepuit selle erinevates vormides (palkidena, halgudena, okstena, saepuru ja puidujäätmed, graanulid, puusüsi jne). Eelnimetatult klassifitseeritud puittooted maksustatakse kasutamisel kütteinena kätistes, mille summaarne nimisoojusvõimsus on vähemalt 5 MW.

Direktiivi eelnõuga maksustatakse energeetilisel otstarbel kasutatav turvas (KN 2703). Vastavalt direktiivi eelnõu artikkel 22 lõike 4 viimasele taandele sätestatakse: „direktiivi 2008/118/EÜ artiklite 2 ja 7 kohaldamisel on kivisüsi, koks, ligniit ja CN-koodide 2703, 4401 ja 4402 alla kuuluvad tooted maksustatavad ning maksustatava sündmuse alguseks loetakse hetke, mil asjaomaste ametiasutuste poolt selleks registreeritud äriühing toote kohale toimetab.“

Teadmata põhjusel ei sisaldu turba aktsiisimäär direktiivi eelnõu lisas toodud tabelis kütteinete maksumäärade kohta, kuid direktiivi eelnõu preambuli järgi tuleks turvast kohelda samamoodi kui kivisütt.

Statistikaameti andmetel kasutati Eestis 2020. a üle 53 tuhande tonni turvast energia tootmiseks, selle osakaal kaugküttes oli ca 2,3%. Eelnev ei kajasta peamiselt eramajapidamiste poolt tarbitud turbabriketti, mida Eestis müüvad mitmed ettevõtjad. Hetkel maksab tonn turbabriketti ca 158 eurot ja selle alumine kütteväärtus on ca 4200 kWh, mis on 15,12 GJ. Tonni turbabriketi maksustamine aktsiisiga 0,9 €/GJ kohta tooks kaasa hinnakasvu 13,6 eurot tonni kohta.

Erinevalt puidu maksustamise ettepanekust puudub turba puhul künnis 5 MW. See aga tähendab, et lisaks turvast energeetilisel otstarbel kasutavatele soojuse tootjatele lisanduksid maksumaksjate hulka ka mitmed kodumajapidamistele turbabriketi müüjad.

Eelnõuga nähakse ette mitte jätkusuutlikult toodetud biogaasi ja fossiilkütusest toodetud vesiniku maksustamine. Nende kütuste aktsiisitas on 0,6 €/GJ kohta kuni 2033. a, ehk kolmandiku võrra madalam võrreldes kõige kõrgemalt maksustatud kütteinetega.

Säästlikult toodetud biokütused, kus tootmisel kasutati toidu tootmise toorainet saavad kuni aastani 2033 veidi suurema maksueelise (0,45 €/GJ) kasutamisel kütteinena.

Säästlikult toodetud biokütustel, mille tootmiseks kasutati toidu tootmise toormest erinevat toorainet, säilib maksueelis (0,45 €/GJ) ka pärast 2033. aastat. Sama aktsiisielise saavad säästlikult toodetud puittmaterjalid (KN 4401 ja KN 4402).

Madala süsinikuheitmega kütuste aktsiisitas on kuni 2033. aastani 0,15 €/GJ ja pärast seda 0,45 €/GJ.

Madalaim aktsiisitas 0,15 €/GJ kehtib alates aastast 2023 ilma üleminekuperioodita kahele alamkategoriale: taastuvat toorainet kasutades toodetud vesinik ning täiustatud põlvkonna vedelad biokütused, biometaan ja puittooted (valmistatud jääkidest ja jäätmetest) KN 4401 ja KN 4402.

Kütteinete maksustamisel ei diferentseerita enam alammäärades äri- ja mitteäriotstarbelist kasutatud nii nagu see on kehtivas direktiivis näiteks tahkete kütuste, elektrienergia ja maagaasi puhul.

Tabel 4. Ettepanek erinevate biokütuste (sealhulgas puidu), turba ja vesiniku aktsiisitasemeteks kütteinena kasutamisel

	Alates 2023	Alates 2033
Mittesäästlikud biokütused ja mittesäästlikult toodetud puitmaterjal ning turvas	0,9 €/GJ	0,9 €/GJ
Mitte jätkusuutlikult toodetud biogaas ja fossiilkütusest toodetud vesinik	0,6 €/GJ	0,9 €/GJ
Säästlikult toodetud biokütused ja biogaas toidu tootmise toorainest	0,45 €/GJ	0,9 €/GJ
Säästlikult toodetud biokütused ja biogaas kui ei kasutatud toidu tootmise toorainet; säästlikult toodetud puitmaterjalid	0,45 €/GJ	0,45 €/GJ
Madala süsinikuheitmega kütused	0,15 €/GJ	0,45 €/GJ
Taastuvatest energiaallikatest toodetud vesinik; täiustatud põlvkonna biokütused (sh puittooted)	0,15 €/GJ	0,15 €/GJ

2.4 AKTSIISISOODUSTUSTE VÕRDLUK

Direktiivi eelnõuga kaotatakse mitmed valikulised vabastused ja maksumäärade vähendamised, jättes liikmesriikidele palju vähem võimalusi kehtestada konkreetsete sektorite jaoks miinimummäärades madalamad määrad. Samas on endiselt võimalik kohaldada teatavaid vähendatud maksumäärasid, näiteks taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergia või kõrgtehnoloogiliste energiatoodete suhtes ning primaarsektori tööstusharude (näiteks põllumajanduse) puhul.

Aktiisivabastus säilib neile sektoritele ja ettevõtjatele, kes kasutavad energiatooted muul otstarbel kui mootorikütusena või kütteinena. Samuti kui energiatooted kasutatakse keemiliseks reduktsiooniks ning elektrolüütilistes ja metallurgilistes protsessides. Jätkuvalt on võimalik kohaldada soodusmäära või aktsiisivabastust taastuvaist energiaallikatest, sh kütuseelemente kasutades toodetud elektrienergiale.

Säilib aktsiisisoodustuse andmise võimalus:

- kütusele, mida kasutatakse põllumajanduses, ehituses ning masinates ja seadmetes, mida kasutatakse peamiselt väljaspool avalikke teid;
- elektrienergiale, mida kasutatakse põllumajanduses, aianduses, vesiviljeluses või metsanduses;
- koostootmisjaamades toodetud elektrienergiale tingimusel, et koostootmisprotsess on kõrge efektiivsusega (vastavalt dir 2012/27 art 2 p 34).

Kaotatakse võimalus maksustada järgnevaid kasutusotstarbeid allpool EL aktsiisi alammäära, kuid aktsiisimäära võib diferentseerida võrreldes tavapärase kasutusega. See kehtib:

- koostootmisjaamades soojuse tootmiseks kasutatavad energiatoodetele;

- ühistranspordis kasutatavale kütusele.

Kaotakse järgmised aktsiisisoodustused:

- diislikütuse aktsiisi diferentseerimine kasutamisel üle 7,5 tonnise täismassiga veoautodes;
- soojuse tootmiseks kasutava maagaasi aktsiisivabastus kui maagaasi osakaal liikmesriigi energiabilansis on alla 15%;
- mootorikütusena kasutatava vedelgaasi ja maagaasi aktsiisivabastus;
- energiatoodete (kütused ja elektrienergia) kasutamine mineraloogilistes protsessides, milleks loetakse näiteks tsemendi, keraamika ja mineraalsete ehitusmaterjalide tootmine.

Direktiivi eelnõusse on lisatud aktsiisisoodustuse kohaldamise võimalus vähekindlustatud majapidamistele. Kodumajapidamiste (kui sissetulek mediaanist võrreldes teiste kodumajapidamistega on alla 60%) tarbitud energiatoodeteid on võimalik maksustada allpool EL aktsiisi alammäära. Erandi kestvus on maksimaalselt 10 aastat pärast direktiivi jõustumist.

Energiaintensiivse tööstussektori vaatest on oluline, et säilib võimalus kasutada edasi aktsiisi diferentseerimist (elektrienergia, maagaasi jt energiatoodete kasutamisel). Kui kehtiv direktiiv võimaldab LRil rakendada piiravamaid meetmeid soodustuse andmisel, siis eelnõuga see võimalus välistatakse.

2.5 MAKSUBAASI LAIENDAMINE. LIIKMESRIIKIDE VAHELISTEL SÕITUDEL LENNUKI- JA LAEVAKÜTUSE NING KALAPÜÜGIKS KASUTATAVA KÜTUSE MAKSUSTAMINE

Lennukipetrol ja laevakütus on praegu kehtiva direktiivi alusel täielikult maksust vabastatud. Teoreetiliselt saaksid ELi liikmesriigid maksustada ELi-siseses lennunduses ja laevanduses kasutatavat kütust, näiteks kui kaks liikmesriiki lepivad kokku selle kahepoolses maksustamises. Tegelikuses aga ükski ELi liikmesriik seda praegu ei tee.

Komisjoni ettepanekus esitatakse maksustamise alammäärad, mis soodustavad üleminekut säästvamatele kütustele. Samuti soodustatakse sellega tõhusamate ja vähem saastavate õhusõidukite ja laevade kasutamist ELi lennundus- ja veetranspordisektoris.

Kümneaastase üleminekuajaperioodi jooksul kohaldatakse säästvate biokütuste ja biogaasi, vähese CO₂ heitega kütuste, mittebioloogilist päritolu taastuvkütuste, täiustatud säästvate biokütuste ning biogaasi ja elektri suhtes nullmääraga madalaimat maksustamistaset, seda nii lennunduses kui laevanduses ja kalanduses.

LAEVAKÜTUSE NING KALAPÜÜGIKS KASUTATAVA KÜTUSE MAKSUSTAMINE

EMD muudatusettepaneku artikkel 15 alusel tuleb laevakütustele, mida kasutatakse Euroopa Liidu siseselt regulaarliinidel opereerivatel laevadel, kalalaevadel või kaubavedudeks kasutatavatel laevadel, rakendada alljärgnevas tabelis nr 5 toodud aktsiisi alammäärasid. ELi-siseseks veeliikluseks loetakse kahe liidu asuva sadama vaheline liiklus, sealhulgas riigisisene liiklus. Eelnev tähendab, et kui praegu kohaldame me riigisisese laevakütuse puhul tavamäära, siis tulevikus tuleb rakendada soodusmäära. Aktsiisiga maksustatakse ka ELi sisene kalapüük.

Naftast valmistatud laevakütuste aktsiisimäär on tabeli 5 järgi 0,9 EUR/GJ. Võrreldes nendega on madalamad aktsiisi alammäärad kehtestatud keskkonnasõbralikumatele alternatiividele, näiteks biopäritolu säästlikele laevakütustele, biogaasile ja vesinikule. Komisjoni ettepanekuga

maksustatakse aktsiisiga ka elektrienergia, mida kasutatakse otse elektrilaevade laadimiseks ELi-sisese veeliikluse liinivedudel ning ELi-sisesel kalapüügil ja kaubaveol.

Soodusmäärasid laevakütustele (sama aktsiisimäär nagu põllumajanduses) kohaldatakse vähendamaks punkerdamisega seotud maksudest kõrvalehoidumise riski, mille puhul ELi-sisesteks reisideks kasutatavad laevu punkerdatakse väljaspool ELi. Madal maksumäär vähendab nn CO₂ lekke ohtu. Ettepanekus kehtestatakse ELi-sisestel reisilendudel ning ELi-sisestel parvlaevadel, kala- ja kaubalaevadel kasutatavatele kütustele minimaalne aktsiisimäär. Seega maksustatakse ka kalapüügil kasutatav kütus.

Tabel 5. Artikli 8 lõikes 2 nimetatud eesmärkidel kasutatavate mootorikütuste madalaim maksustamistase (laevandus, kalandus, põllumajandus, ehitus ja väljaspool avalikult kasutatavaid teid kasutamine)

	Alates 2023	Alates 2033
Diislikütus, petrooleum, raske kütteõli ja mittesäästlikud biokütused	0,9 €/GJ	0,9 €/GJ
Vedelgaas, maagaas, mitte jätkusuutlikult toodetud biogaas ja fossiilkütusest toodetud vesinik	0,6 €/GJ	0,9 €/GJ
Säästlikult toodetud biokütused ja biogaas toidu tootmise toorainest*	0,45 €/GJ	0,9 €/GJ
Jääkidest toodetud biokütused ja biogaas kui ei kasutatud toidu tootmise toorainet*	0,45 €/GJ	0,45 €/GJ
Madala süsinikuheitmega kütused*	0,15 €/GJ	0,45 €/GJ
Taastuvatest energiaallikatest toodetud vesinik; täiustatud põlvkonna biokütused*	0,15 €/GJ	0,15 €/GJ

* - kuni 2033. aastani kohaldatakse säästvate biokütuste ja biogaasi, vähese CO₂ heitega kütuste, mittebioloogilist päritolu taastuvkütuste, täiustatud säästvate biokütuste ning biogaasi ja elektri suhtes nullmääraga madalaimat maksustamistaset, seda nii lennunduses kui laevanduses ja kalanduses.

LENNUKIKÜTUSE MAKSUSTAMINE

Lennukikütuse aktsiis kehtestatakse järk-järgult enne lõpliku alammäära saavutamist pärast kümneaastast üleminekuperioodi. Seega on hiljemalt aastast 2033. lennukikütuse ja fossiilsete transpordikütuste aktsiisitasu võrdne (10,75 €/GJ kohta). Puudub EL-i sisest lennuliiklust, täpsemalt reisijatevedu. ELi sisene puhas kaubavedu (*cargo only flights*) jääb aktsiisist vabastatuks.

2.6 ENERGEETILISEL OTSTARBEL KASUTATAVATE JÄÄTMETE MAKSUSTAMINE

Kehtiv energiamaksustamise direktiiv annab liikmesriikidele piisava tõlgendamisruumi jäätmete maksustamisel. See sätestab, et kõik süsivesinikud (välja arvatud turvas), mis on mõeldud kasutamiseks või mida müüakse või kasutatakse kütteainena, tuleks maksustada samaväärsele energiatootele kehtestatud määraga. Süsivesinikeks loetakse keemilised elemendid – nt metaan, etaan, propaan, butaan, pentaan jne. Osa liikmesriike maksustab aktsiisiga (või muu aktsiisilaadse maksuga jäätmed). Eestis on aktsiisiga maksustatud vaid see osa jäätmetest, millest toodeti elektrienergiat, kaasa arvatud kui seda tehti koostootmisjaamas. Seda põhjusel, et Eestis ei sõltu elektri maksustamine aktsiisiga sellest, millest elekter toodeti.

Elektrienergia tootmise sisend on topelt maksustamise vältimiseks aktsiisivaba aga väljund on maksustatud. Soojuse tootmiseks kasutavad jäätmed aga aktsiisiga maksustamisele ei kuulu.

Eestis soojuse tootmiseks kasutavad olmejäätmed sisaldavad süsivesinikke vaid osaliselt (sellest koosnevad plastid ja pakendid peamiselt) ning süsivesinike sisaldus kõigub teatud piires. ELis paistab Eesti silma sellega, et jäätmete taaskasutusmäär on suhteliselt madal, küll aga oleme esirinnas jäätmete kasutamisel energeetilisel otstarbel. Õiguselgusetust jäätmete maksustamisel aktsiisiga on tekitanud küsimus, kas madala süsivesinike sisaldusega tooteid saab käsitada süsivesinikena? Teiseks küsimus, kas jäätmed on iseseisev toode või on see pigem kogum erinevatest toodetest, millest osa sisaldavad süsivesinikke ja osa mitte? Näiteks on osa pakendite algmaterjal olnud puidujäätmed, mis kehtiva energiamaksustamise direktiivi järgi polegi maksuobjekt. Kolmandaks ebamäärasuseks on, et millist tavapäraselt maksustamisele kuuluvat toodet (nt kerge kütteõli, raske kütteõli või maagaas) jäätmed asendavad? Seejuures on oluline tähele panna, et kõigil nimetatud kütustel on erinev aktsiisimäär kehtivas direktiivis!

Energiamaksustamise direktiivi eelnõus on jäätmete maksustamise küsimus veelgi keerulisem, sest energiatoodete nomenklatuur ja aktsiisi alamäärade paljusus suureneb. Kümneid energiatooteid (gaasid sh vesinik, vedelkütused, tahked kütused jne) on võimalik praktikas kütteks kasutada ja osadel neist (nt biokütustel) on erinevad aktsiisitasemed lähtuvalt sellest, kas tegemist on säästlikku, mittesäästliku või täiustatud põlvkonna tootega. Aktsiisi alammäär varieerub vahemikus 0,15 kuni 0,9 €/GJ kohta. Kerge kütteõli ekvivalendis tähendab 0,9 €/GJ kohta efektiivset maksumäära ca 31,5 € 1000 liitri kohta.

Uues energiamaksustamise direktiivi eelnõus sisaldub sama põhimõte, et mis iganes muu toode, mida kasutatakse kütmiseks tuleks maksustada samaväärsele energiatootele kehtestatud määraga. Direktiivi eelnõu ja kehtiva energiamaksustamise direktiivi erinevus on, et eelnõu näeb ette kõigi energeetilisel otstarbel kasutatavate toodete maksustamise (sh turvas, puit, biomass jne). See erinevus jätab liikmesriikidele vähem kaalutlusruumi jäätmeid mitte maksustada.

2.7 VESINIKU MAKSUSTAMINE

Komisjoni ettepanek näeb ette fossiilsest toorainest toodetud vesinikule 1/3 võrra soodsama aktsiisimäära võrreldes teiste fossiilkütustega kuni aastani 2033.

Rahvusvaheline energiaagentuur on välja toonud, et kui elektritootmine on väga süsinikumahukas, siis on elektriauto märkimisväärselt keskkonda saastavam kui tavaline sisepõlemismootoriga auto. Analoogselt on see nii fossiilkütuse kaasabil toodetud vesiniku puhul. 2020. a oli globaalne vesinikutoodang 87 mln tonni. Peamised vesiniku kasutusala on ammoniaagi ja metanooli tootmine ning naftasaadute puhastamine, vesinikuenergeetika roll selles on marginaalne. Oluline on välja tuua, et 96% vesiniku toodangust saadakse maagaasist (48%), naftast (30%) ja kivisöest (18%). Kuna nii vesiniku tootmisel kui tarbimisel kaasnevad alati kaod, siis on fossiilkütuste abil toodetud vesiniku jalajälg veel märkimisväärselt suurem kui see oleks olnud lihtsalt maagaasi, nafta või kivisöe kasutamisel energeetilisel otstarbel. Näiteks meetodi puhul, millega toodetakse enamik vesinikust (nn aurukonversioonimeetod), tekib ühe tonni vesiniku kohta olenevalt kasutatud fossiilkütuse liigist 9 kuni 12 tonni CO₂-te. Kokkuvõttes on kaheldav vajadus fossiilkütusest toodetud vesinikku soodsamalt maksustada, seda ka mitte vesinikutehnoloogia kiirema kasutuselevõtu eesmärgil.

2.8 ENERGIAMAKSUSTAMISE DIREKTIIVI EELNÕU ÕIGUSLIK ALUS; VASTAVUS SUBSIDIAARSUSE JA PROPORTSIONAALSUSE PÕHIMÕTETELE

Ettepanek põhineb Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklil 113, mis võimaldab EL-il kehtestada ühtlustatud eeskirjad, et tagada siseturu nõuetekohane toimimine. Lisaks võib ELi toimimise lepingu artikli 192 lõike 2 esimese lõigu kohaselt vastu võtta asjakohaseid maksualaseid sätteid, mille eesmärk on muu hulgas säilitada ja kaitsta keskkonda.

Nõustume, et liikmesriikide poolt energia ja elektrienergia aktsiisiga maksustamise miinimum harmoneerimine on siseturu nõuetekohaseks toimimiseks vajalik. Seejuures on oluline, et direktiivi eesmärgiks on harmoneerida maksustamist liikmesriikides ja tegemist ei ole Euroopa Liidu maksumeetmega. Seetõttu on oluline, et direktiivi muutmine piirduks siseturu toimimiseks vajalike sätetega ja sellega ei piirataks põhjendamatult liikmesriikide võimet teostada aktsiisipoliitikat, mis arvestaks riigi spetsiifilist olukorda, nagu turu suurus, geograafiline asukoht jne.

Sellest tulenevalt on keeruline nõustuda, et direktiivi lisatakse täiendava õigusliku alusena artikkel 192 lõike 2 esimene lõik, mis puudutab maksusätteid, mille eesmärk on säilitada keskkonda ja kaitsta keskkonda. Selle õigusliku alusega soovib Euroopa Komisjon luua võimaluse kehtestada kvalifitseeritud häälteenamusega maksumeetmeid, millega Eesti ei saa põhimõtteliselt nõustuda, kuna väikese liikmesriigina peame oluliseks, et maksuküsimustes otsustatakse ühehäälselt. Samas tuleb märkida, et direktiivi eelnõu vastuvõtmise korra muutmiseks on vajalik EL Nõukogus liimesriikide ühehäälselt otsus, mille saavutamine ei ole tõenäoline. See on põhimõtteline muutus, millega kehtestatakse Euroopa Liidu tasandil maksumeetmed, samas kui energiatoodete ja elektrienergia maksustamise direktiiv on seni harmoneerinud liikmesriikide riigisisest aktsiisipoliitikat, seda ainult sedavõrd kui on siseturu toimimiseks minimaalselt vajalik. Samuti on oluline, et aktsiisidirektiivi jääks ühehäälsust nõudvaks maksuõigusaktiks ja see oleks ainult kooskõlas kliimaõigusaktidega, kuid ei saaks kliimapoliitika õiguslikuks instrumendiks.

Direktiivi eelnõus määratletakse erinevate energiaallikate madalaimate maksustamistasemete omavaheline suhe, mida LR-d peavad järgima ka aktsiisi alammäärast kõrgemal tasemel maksustamisel. Komisjoni ettepanek ei ole siseturu toimimise seisukohalt Euroopa Komisjon piisavalt põhjendanud, kuna tegemist oleks põhimõttelise ja olulise piiranguga liikmesriikide maksusuveräänsusele teostada aktsiisipoliitikat. Samuti puuduvad andmed, mis näitaksid siseturu konkurentsimoonutusi, mis põhjendaksid piisavalt EL-i tasandil maksumäärade harmoneerimise vajadust. Euroopa Komisjon toob muuhulgas välja, et energia maksustamise ühtlustamine aitab vähendada liikmesriikide vahelise energiamaksukonkurentsi kahjulikku mõju, mis tuleneb näiteks ettevõtete võimalikust üleviimisest soodsama maksusüsteemiga liikmesriikidesse. Sellise turumoonutuse peaks piisaval ja põhjendatud määral kõrvaldama miinimummäärad ja erandite kaotamine. Seega ei ole ülevalpool miinimummäärasid maksukonkurentsi kahjulikkuse väide enam kohane. Samamoodi ei ole miinimumtasemest kõrgemate määrade sidumise suhtes asjakohased ka teised ettepanekus esitatud põhjendused. Lisaks ei ole ettepanekus proportsionaalsuse põhimõttele vastavust põhjalikumalt analüüsitud, mistõttu ei ole võimalik hinnata, kas ettepanek on selles konkreetses küsimuses proportsionaalne. Soovime eelnõu läbirääkimiste käigus saavutada lahendust, et kütuste aktsiisimäärade struktuuri ülevalpool miinimummäärasid ei fikseerita.

3. ESIALGSE MÕJUDE ANALÜÜSI KOKKUVÕTE

Mõju riigieelarvele (riigiasutuste ja KOVide asutuste korraldusele, tuludele ja kuludele)

Energiamaksumise direktiivi eelnõu ülevõtmisel siseriiklikku õigusesse on kaasnevalt vajalik muuta ATKEASe alusel antud rakendusakte ning teha aktsiisialastesse IT süsteemidesse täiendusi. See toob kaasa kulutuste kasvu maksuhaldurile. Kulutuste suurus sõltub vajalike muudatuste mahust ja esineb eeskätt uute seni maksustamata energiatoodete (näiteks vesinik, turvas, puitkütused, laeva- ja lennukikütused) maksustamisel. Suurenedavad võivad ka järelevalvele tehtavad kulutused, sest suureneb nii maksuobjektide kui maksumaksjate hulk. Praegu ei ole võimalik kulutuste suurust hinnata, kuid seda tehakse kindlasti direktiivi ülevõtmisel.

Tabelis A kirjeldatakse energiamaksumise direktiivi eelnõuga väljapakutud mootorikütuste aktsiisi mõju kütuseaktsiisi laekumisele, samuti mõju energiatoodete hindadele ja tarbijahinnaindeksile. Tabelis A arvestatakse direktiivi eelnõus sisalduvat põhimõtet, et ühe kasutusotstarbe piires (mootorikütusena kasutamine) tuleb energiatoodet maksustada kas Euroopa Liidu alammäära tasemel või siis kõiki võrdses proportsioonis kõrgemalt. Tabeli A arvutustes eeldatakse, et bensiini aktsiisimäär Eestis jääb samaks (17€ GJ). Kõiki teisi mootorikütuseid maksustatakse määraga 17 €/GJ kohta. Vastavalt energiamaksumise direktiivi eelnõule on kõigi fossiilsete gaasiliste kütuste aktsiisimäär 1/3 võrra madalam. Täiustatud põlvkonna biometaan aktsiisi alammäär on 70 korda madalam kui bensiinil.

Võrdse maksustamise põhimõte kehtib ka soodustatud tegevusaladele piires (põllumajandus, kalandus ja laevandus). Siin arvestatakse EL aktsiisi alammäära rakendamise kõigile soodustatud tegevusaladele. See on üks valikutest, liikmesriik võib alati ka EL aktsiisi alammäärast kõrgemalt maksustada. Lennunduses eeldatakse mootorikütusega sama aktsiisitaseme saavutamist aastaks 2033. Tabelis A on eeldatud lennukikütuse maksumääraks 1/10 mootorikütuste aktsiisitasemest, sest lennukikütustele rakendatakse 10a pikkust üleminekuperioodi.

Tabel A. Komisjoni ettepanek mootorikütuste maksustamisel.

Mootorikütused	Indikatiivne määr KOM ettepaneku rakendamisel 2023. a	Määr Eestis ilma KOM ettepanekuta, 2023. a	Hinnatõus	Mõju THI-le	Täiendav aktsiisi laekumine mln/€ 2023
Bensiin	563 € 1000 L	563 € 1000 L			
Diislikütus	595 € 1000 L	Kuni 30.04.2023 372 € 1000 L 1.05.2023 399 € 1000 L	8,3%	0,176%	+85
LPG vedelgaas	520 € tonn	193 € tonn	98,6%	0	+4
CNG surumaagaas	383 € 1000 m ³	Kuni 30.04.2023 - 40 € 1000 m ³ 1.05.2023 - 41,83 € 1000 m ³	19,5%	0	+3,6
Biometaan	0,24 € GJ 8 € 1000 m ³	Ei maksustata			+0,08
Põllumajanduses diislikütus	31,5 € 1000 L	Kuni 30.04.2023 100 € 1000 L 1.05.2023 107 € 1000 L			-8,5
Laevandus LNG	40,5 € tonn				+0,1

Laevanduses diislikütus	31,5 € 1000 L	Ei maksusta EL sisest liikumist		Laevapiletite osakaal	+6,7
Siseriiklikud praamid	31,5 € 1000 L	Kuni 30.04.2023 372 € 1000 L 1.05.2023 399 € 1000 L		tarbimiskorvist 0,28%	Vähendab maksubaasi
Kalandusdiisel	31,5 € 1000 L	Vabastatud			+0,06
Lennukipetrol	58 € 1000 L	Ei maksusta EL sisest liikumist		Lennupiletite osakaal tarbimiskorvist 0,25%	
Mootorikütused täiendav laekumine kokku					+91

Tabelis B kirjeldatakse energiamaksustamise direktiivi eelnõuga väljapakutud kütteainete aktsiisi mõju kütuseaktsiisi laekumisele, samuti mõju energiatoodete hindadele ja tarbijahinnaindeksile. Tabelis B arvestatakse põhimõtet, et ühe kasutusotstarbe piires tuleb energiatooteid maksustada kas Euroopa Liidu alammäära tasemel või siis kõiki võrdses proportsioonis kõrgemalt. Tabeli B arvutustes eeldatakse veerus A, et kõiki kütteaineid maksustatakse kõrgeimal võimalikul tasemel, võttes aluseks kerge kütteõli aktsiisimäära, mis on sama nagu diislikütusel. Kuivõrd ka diislikütuse aktsiisi arvutustes lähtuti aktsiisimäärast 17 €/GJ kohta, siis laiendatakse seda maksustamistaset kõigile kütteainetele. Praktikas on sellise maksustamistase rakendamine kütteainetele küsitav, sest tõstab suurel määral soojuse hindasid, kiirendab seeläbi inflatsiooni ja vähendab kodumajapidamiste toimetulekut. Kuivõrd direktiivi eelnõus jääb kaugküttes kasutatava hakkepuidu maksumäära ja rakendamise künnis ebaselgeks, siis puudub praegu võimalus hinnata eelnõu mõju hakkepuidust toodetud soojuse hinnale.

Tabeli B arvutustes eeldatakse veerus B, et kõiki kütteaineid maksustatakse tasemel 1,4 €/GJ kohta. Kuivõrd energiamaksustamise direktiivi eelnõuga on väljapakutud kütteainete aktsiisitaseme 12 korda madalam võrreldes mootorikütustega, siis on see üks võimalusi maksustamisel. Nimetatud põhimõtte rakendamine tooks kaasa mitmete Eestis kehtivate aktsiisitasemete olulise vähenemise, seda eeskätt kerge kütteõli puhul. Kaasnevalt võib suureneada madalalt maksustatud aga kvaliteetse kerge kütteõli kasutamine selleks mitte ette nähtud otstarbel ehk mootorikütusena.

Tabel B. Komisjoni ettepanek kütteainete maksustamisel.

KÜTTE- AINED	Variant A	Variant B	Määr Eestis	Hinna- tõus (var A)	Mõju THI- le (var A)	Täiendav laekumine mln € (A)	Täiendav laekumine mln € (B)
Põlevkivi, kivisüsi	17 € GJ	1,4 € GJ	0,93 € GJ			+1	Mõju marginaalne
Küttepuit (säätlik)	8,5 € GJ	0,7 € GJ	-			Andmed puuduvad	Andmed puuduvad
Kerge kütteõli	595 € 1000 L	41 € 1000 L	Kuni 30.04.2023 372 € 1000 L 1.05.2023 399 € 1000 L		Mõju tarbimis-	Mõju marginaalne	Mõju marginaalne

Raske kütteõli	680 € tonn	56 € tonn	58 € tonn		korvile 0,032%	+0,3	Mõju marginaalne
Põlevkivikütteõli	663 € tonn	54 € tonn	57 € tonn			+27	Mõju marginaalne
Maagaas	383 € 1000 m³	32 € 1000 m³	Kuni 30.04.2023 40 € 1000 m ³ 1.05.2023 47,81 € 1000 m ³	40% + mõju soojusele ca 9%	0,24% + mõju soojusele 0,20- 0,25%	+125	-5
Kütteained täiendav laekumine kokku						+153	-5

Mõju majandusele

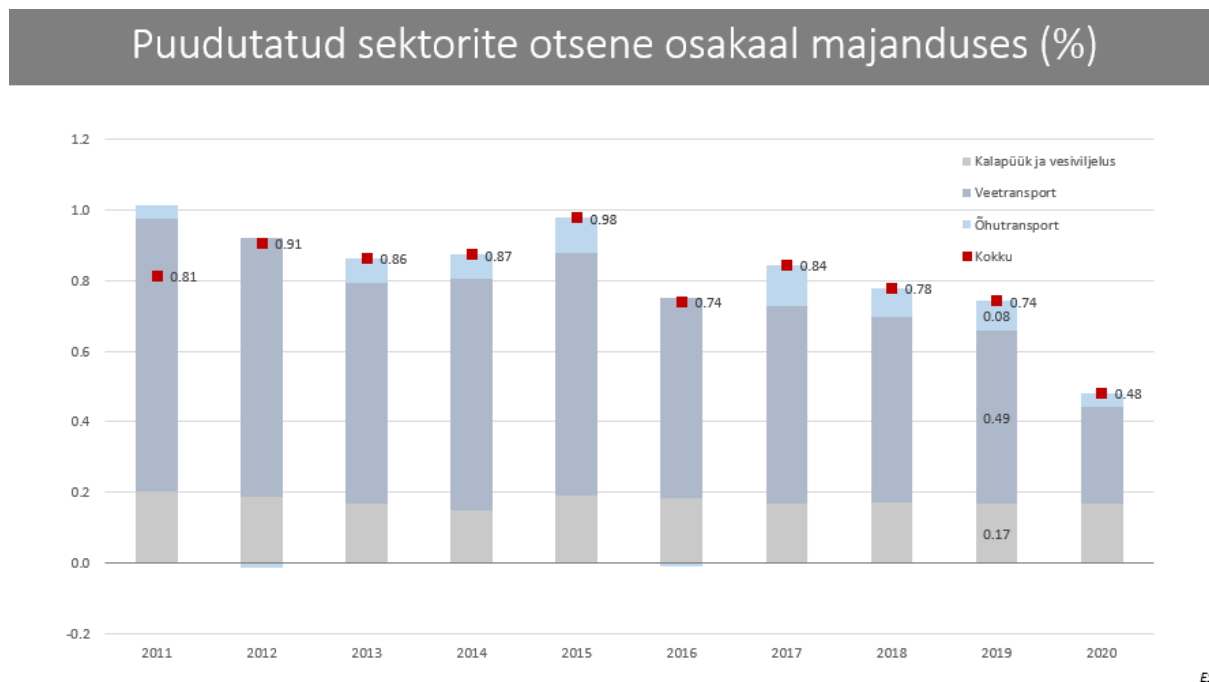
Energiamaksustamise direktiivi eelnõu puudutab otseselt suhteliselt väikest osa Eesti majandusest (vt joonis 1), samas on selle mõju mõnele üksikule (suurele) ettevõttele suur. Tallinki väitel kuluks neil laevakütuse aktsiisi rakendamisel kütuse ostule täiendavalt 7,4 mln eurot, mis lisanduks praegusele 100 mln eurole (2019). Aastal 2019, mis oli Tallinkile viimane hea kriisieelne aastal, oli ettevõtte puhaskasum 49,7 mln, millest lisanduv aktsiis moodustaks 15%. Samal ajal tõstab Tallinki sisendite hinda ka CO₂ kvoot.

Riigi maksutulude suurendamise seisukohast ei ole mõistlik panna täiendavat maksukoormust mõne väikese sektori või mõne üksiku (suure) ettevõtte õlule; samas tervikuna mõjutab energiamaksustamise direktiivi eelnõu rakendamine Eesti majandust vähe. Kliimapoliitika (CO₂ maksustamise) üheks eesmärgiks on suunata ettevõtted kasutama keskkonnasõbralikumaid energiatehnoloogiaid, kuid merelaevanduses praegu vedelkütustele reaalselt alternatiivi pole.

Läänemere laevanduses tuleb mängu „piirikaubanduse“ efekt, kuna põhimõtteliselt on võimalik käia laevu punkerdamas ELi maksupiiridest väljaspool (Venemaa, Kaliningrad, Ahvenamaa, UK). See tekitab majanduslikku ebaefektiivsust (sarnaselt Läti piirikaubandusega), kui seda teeksid seni vaid ELi sadamaid külastavad laevad. Kuna Läänemerel opereerivad ka teiste riikide laevad, siis võib see seada ELi operaatorid halvemasse konkurentsiolukorda seoses ühe olulise tootmissisendi kõrgema hinnaga. Energiamaksustamise direktiivi muudatuste rakendudes tõuseks meretranspordi hind (mis on ka direktiivi kaudne eesmärk), samas on teada, et meretransport on teiste liikidega võrreldes kõige kuluefektiivsem ehk transporditava kaubatonni CO₂ jalajalg on kõige väiksem. Teisalt tuleb arvestada vajadust suunata meretransport kasutama puhtamaid kütuseid ning uute kütuste turuletulekuks on maksusignaali andmine oluline. Merendussektori KHG moodustab ELi KHG heitest 3,7%. Pealegi on meretranspordis kasutatav kütus EL-sisesel liiklusel praegu täielikult maksuvaba.

Kuna Eesti majanduses on kaupade impordi-ekspordi osakaal oluliselt üle EL27 keskmise (impordil 52% vs 32% ja ekspordil 48% vs 34% 2019), siis mõjutaks meretransporditeenuse kallinemine Eesti majandust enamikust EL-i riikidest rohkem.

Joonis 1. EMDst otseselt puudutatud sektorite osakaal majanduses



Mõju keskkonnale

Kehtivas energiamaksustamise direktiivis puudub seos kütuste minimaalsete maksumäärade ja nende energiasisalduse või keskkonnamõju vahel. Kehtiva direktiivi ülesehitus ja struktuur ei edenda energiatõhusust, puhtamaid ja säästvaid alternatiivkütuseid ega investeeringuid ja innovatsiooni puhastes tehnoloogiatesse ja säästvasse energiasse.

Energiamaksustamise direktiivi koostamisel olid peamised eesmärgid kokkuvõttes järgmised:

- viia energiatoodete ja elektrienergia maksustamine kooskõlla ELi energia- ja kliimapolitikaga, et aidata kaasa ELi 2030. aasta energiaeesmärkide saavutamisele ja kliimanetraalsuse saavutamisele 2050. aastaks
- säilitada ELi ühtne turg, ajakohastades maksumäärade ulatust ja struktuuri ning vähendada valikuliste maksuvabastuste ja -vähenduste kasutamist.

Direktiivi eelnõuga loodud aktsiisi alammäärade võrdne alus annab selgema hinnasignaali nii ettevõtjatele kui ka tarbijatele, aidates neil teha energiatõhusamaid ja kliimasõbralikumaid valikuid. Kõikide miinimummäärade väljendamine eurodes gigadžauli kohta annab võimaluse otseselt võrrelda rohkem ja vähem saastavaid kütuseid ning suurema elektrifitseerimise tulemusel tekkivaid uusi elektrikasutuse valdkondi, nagu elektrisõidukid transpordis või soojuspumbad küttes.

Kuivõrd energiatoodete rühmitamine lähtuvalt keskkonnatoimele ei ole direktiivi eelnõus täielikult läbipaistev ega põhine otseselt iga konkreetse energiatoote mõjul kasvuhoonegaaside heitmetele ega muudele õhuheitmetele, siis selge eesmärgi puudumise tõttu ei ole võimalik

hinnata, kas väljapakutud aktsiisi alammäärad keskkonnaseisundi paranemisele üldiselt kaasa aitavad. Aktsiisi alammäärad direktiivi eelnõus on võrreldes kehtiva energiamaksustamise direktiiviga suhteliselt väheambitsioonikad, seega sõltub endiselt liikmesriikide enda aktsiisipoliitikast ja maksutasemetest, kas need aitavad kaasa keskkonnaeesmärkide saavutamisele.

Mõju sotsiaalvaldkonnale

Energiamaksustamise direktiivi eelnõuga kavandatavate muudatuste mõju sõltub suures ulatuses sellest, kui kõrgelt liikmesriik soovib mootorikütuseid või kütteaineid maksustada. Võrreldes Eestis praegu kehtivaid aktsiisimäärasid direktiivi eelnõus väljapakutuga, näeme et Eestis ületavad aktsiisitasemed valdavalt EL aktsiisi alammäärasid, seda üksikute eranditega. Seega üldistatult ei too alammäära tasemel maksustamine valdavalt kaasa aktsiisitõuse, kui välja jätta gaasiliste mootorikütuste aktsiis ning kütused ja kasutusotstarbed, mida kehtiva energiamaksustamise direktiivi järgi täna ei maksustata – näiteks energeetilisel otstarbel kasutatavad puikütused, turvas, laeva- ja lennukikütused.

Otseselt kodumajapidamiste igapäevakulutustes omavad otseselt suuremat rolli bensiini ja diisliaktsiis, kütteainete aktsiis ja elektriaktsiis.

Direktiivi eelnõusse on lisatud aktsiisisoodustuse kohaldamise võimalus vähekindlustatud majapidamistele. Kodumajapidamiste (kui sissetulek mediaanist võrreldes teiste kodumajapidamistega on alla 60%) tarbitud energiatooteid on võimalik maksustada alla EL aktsiisi alammäära. Erandi kestvus on maksimaalselt 10 aastat pärast direktiivi jõustumist.

Mõju regionaalarengule

Kuna aktsiis on riiklik maks, siis otsene mõju regionaalarengule pole mõõdetav.

4. VABARIIGI VALITSUSE SEISUKOHAD JA NENDE SELGITUSED

1.1 Eesti peab oluliseks, et direktiivi muutmine toimuks ainult maksustamise harmoneerimist puudutava Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 113 alusel. Mitte toetada ettepanekut kehtestada täiendava õigusliku alusena Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 192 lõike 2 esimene lõik, mille kohaselt võib nõukogu Euroopa Komisjoni ettepaneku põhjal ühehäälselt teha otsuse kohaldada seadusandlikku tavamenetlust ehk kvalifitseeritud hääلteenamust keskkonnakaitseks maksualaste sätete kehtestamisel;

1.2 Peame vajalikuks, et liikmesriike ei kohustata samaotstarbelisi energiatooteid üle EL aktsiisi alammäära maksustades järgima EL aktsiisi alammäärades etteantud struktuuri; Põhjendused on toodud seletuskirja punktis 3. Direktiivi eelnõus on toodud erinevate energiaallikate madalaimate maksustamistasemete omavaheline suhe, mida LR-d peavad järgima ka aktsiisi alammäärast kõrgemal tasemel maksustamisel. See põhimõte on reguleeritud artiklis 5 (vaata ka punkti 2.1 selgitust). Muudatus tähendab, et liikmesriigilt võetakse ära valikuvabadus diferentseerida samasuguse kasutusotstarbega (nt mootorikütusena või kütteainena kasutamine) kütuste aktsiisi.

Eeltoodud maksustamisepõhimõtete rakendamise miinuseks võib lugeda vähest paindlikkust, sest liikmesriikidelt võetakse võimalus lähtuda maksumäärade kujundamisel muudest eesmärkidest kui kütuste energiasisaldus. Ühelt poolt tagab see erinevate mootorikütuse ja kütteainete ühetaolise kohtlemise, teisalt ei võimalda liikmesriigil arvestada erisustega energiatoodete tarbimise struktuuris/ turu konjunktuuris ega muude saasteainete emissiooniga, samuti ei võimalda aktsiisiga maksustamisel arvestada maksupettuste riskiga.

1.3 Oleme põhimõtteliselt nõus aktsiisimäärade indekseerimise ettepanekuga, kuid peame vajalikuks, et eelnõusse lisatakse indekseerimisotsuse tegemise ja selle liikmesriikide poolse rakendamise tähtajad.

Art 5 lg 2 puudutab aktsiisi alammäärade indekseerimist. Sätestatakse, et madalaimaid maksustamistasemeid kohandatakse igal aastal alates 1. jaanuarist 2024, et võtta arvesse Eurostati avaldatava ühtlustatud tarbijahindade indeksi muutusi, milles ei võeta arvesse energia- ja töötlemata toidu hindu. Madalaimaid maksustamistasemeid kohandatakse automaatselt, suurendades või vähendades baassummat eurodes indeksi protsentuaalse muutuse võrra eelneva kalendriaasta lõikes.

EMD eelnõus ei ole täpsemalt reguleeritud, mis kuupäevaks on aktsiisi alammäärad vastavalt indeksile kohandatud (on see kalendriaasta 1. veebruar, 1. märts või mõni muu kuupäev), samuti ei ole reguleeritud, mis ajaperioodi jooksul peab liikmesriik siseriiklikkuse õigusesse korrigeeritud alammääradega arvestada. Kuivõrd selliste regulatsioonide puudumine võib tekitada ebasobivaid kõrvalmõjusid (nt mõni liikmesriik venitab aasta määrade tõstmisega), siis tuleks ka praktika täpsemalt määratleda.

1.4 Pidada oluliseks, et otsustatakse ühehäälselt ettepanekute üle, mis puudutavad kütusena kasutatava põlevaine hõlmamist energiamaksustamise direktiivi.

EMD eelnõu art 21 lg 2 sätestab: „kui liikmesriik leiab, et lõikes 1 nimetatata energiatooted on mõeldud kasutamiseks või neid müüakse või kasutatakse kütteõlina või mootorikütusena või need põhjustavad muul viisil maksudest kõrvalehoidmist, maksustamise vältimist või muid kuritarvitusi, teavitab ta sellest viivitamata komisjoni.

Liikmesriikidelt saadud seisukohtade põhjal ja juhul, kui olemas on oht siseturu nõuetekohasele toimimisele või keskkonnale, võtab komisjon vastu rakendusaktid, et kohaldada aktsiisi ülddirektiivis sätestatud kontrolli- ja liikumissätteid kõnealuste energiatoodete suhtes.

Need rakendusaktid võetakse vastu artikli 28 lõikega 2 ettenähtud kontrollimenetluses, mis viitab EP ja Nõukogu määrusele nr 182/2011 artiklile 5, mis käsitleb kontrollimenetlust. Artikli 5 punktis 1 sätestatakse, et „kontrollimenetluse kohaldamisel esitab komitee oma arvamuse Euroopa Liidu lepingu artikli 16 lõigetes 4 ja 5 sätestatud häälteenamusega (viidatakse kvalifitseeritud häälteenamuse reeglile) ja vajaduse korral, kui akt võetakse vastu komisjoni ettepaneku alusel, ELi toimimise lepingu artikli 238 lõike 3 kohaselt (viidatakse samuti kvalifitseeritud häälteenamuse reeglile. Kui komitee (aktsiisikomitee) esitab positiivse arvamuse, võtab komisjon rakendusakti eelnõu vastu.

Leiame, et kvalifitseeritud häälteenamuse kasutamine otsustamisel võib tekitada probleeme väikestele liikmesriikidele nagu Eesti, sest meie arvamust oleks lihtne mitte arvestada. Eelnevalt kirjeldatud põhjustel tuleks leida alternatiivne ühehäälsusel põhinev lahendus muude direktiivis nimetatata energiatoodetele liikumise- ja kontrollisätete kohaldamiseks. Liikumise- ja kontrollisäteteks saab lugeda näiteks tootmist aktsiisilaos, lähetamist elektroonilisi saatelehti kasutades jne. Juhul kui aktsiisikomitee menetlus ei peaks sellist otsustusprotsessi võimaldama, siis on võimalik selliste juhtumite lahendamiseks esitada igakordselt ettepanek energiamaksustamise direktiivi muutmiseks.

1.5 Pidada oluliseks jätta liikmesriikidele alles võimalus lähtuvalt energiatoote kvaliteedist aktsiisimäära diferentseerida.

Kehtiv energiamaksustamise direktiiv võimaldab diferentseerida energiatoote aktsiisimäära juhul kui diferentseerimine tuleneb toote kvaliteedist ja järgitakse EL aktsiisi alammäära.

Energiamaksustamise direktiivi eelnõus see võimalus kaotatakse. Probleemaatiliseks osutuks Eesti eripära maksustada maksupettuste tõkestamise eesmärgil diislisarnased raske- ja

põlevkivikütteõli diisli määraga lähtuvalt energiasisaldusest. Kindlasti on see probleem kui me ei saaks senist praktikat jätkata. Euroopa Komisjonile ja teistele liikmesriikidele võib olla keeruline selgeks teha, kui lihtne on diislikütuse kvaliteediomaduste minimaalse muutmise kaudu muuta algne diislikütus raskeks kütteõliks.

Eestis on alates 1.07.2017 üksnes klassikalise raske kütteõli ja põlevkivikütteõli aktsiisimäär madal: „raske kütteõli, mille tihedus temperatuuril 15 °C on suurem kui 900 kilogrammi m³ kohta, viskoossus temperatuuril 40 °C on suurem kui 5 mm²/s ja väävlisisaldus on suurem kui 0,5 massiprotsenti, aktsiisimäär on 58 eurot 1000 kilogrammi kohta.“ Kriteeriumideks on tihedus, viskoossus ja väävlisisaldus.

1.6 Teha ettepanek kehtestada üleminekuperiood: võimaldada liikmesriikidel esimese kümne aasta jooksul pärast direktiivi jõustumist maksustada fossiilsed gaasilised mootorikütused vähemalt 50% tasemel bensiini ja diislikütuse aktsiisi alammäärast, ehk aktsiisimääraga vähemalt 5,38 €/GJ kohta.

Energiamaksustamise direktiivi eelnõu järgi on gaasiliste mootorikütuste (vedelgaas ja metaan erinevas vormis) aktsiisitasu kolmandiku võrra madalam alates direktiivi kavandatud jõustumisest 2023. a kuni 2033. aastani (vt alljärgnev tabel). Gaasilised kütused on keskkonnale- ja tervisele kahjulike õhuheitlemete poolest fossiilkütustest puhtaimad.

Eestis on alates 2017. a rakendatud gaasiliste mootorikütuste maksustamisel loogikat, et mootorivedelgaasi (LPG) aktsiisimäär moodustab 30% diislikütuse aktsiisimäärast energiasisalduse järgi ning mootorimaagaasi (CNG ja LNG) aktsiisimäär moodustab 10% diislikütuse aktsiisimäärast energiasisalduse järgi. Biometaan on aktsiisist vabastatud (poliitiline otsus).

Toonane eesmärk oli maksustamisel säilitada sektori ettevõtete konkurentsivõime. Vaatamata soodsamale aktsiisimääradele ei ole gaasiliste mootorikütuste osakaal kokku suurem kui 1% mootorikütuste kogutarbimisest.

Tabel. Gaasiliste mootorikütuste aktsiisimäärad

	Aktsiis Eestis	Eesti ettepanek	Komisjoni ettepanek
Mootori-vedelgaas LPG	193 € tonn	5,38 € GJ/247 € tonn alates dir rakendamisest 10 aastat	7,17 € GJ al 2023/329 € tonn 10,75 € GJ al 2033/494,5 € tonn
Mootori- maagaas CNG, LNG	40 kehtiv ja 47,32 € 1000 m ³ alates 1.05.2022	5,38 € GJ/182 € 1000 m ³ alates dir rakendamisest 10 aastat	7,17 € GJ al 2023/242,3€ 1000 m ³ 10,75 € GJ 2033/363,3€ 1000 m ³

Kuigi gaasilised kütused on energiamaksustamise direktiivi eelnõus teataval määral eelistatud läbi üleminekuperioodi, oleks Eesti vaates aktsiisitõus väga suur. Gaaskütustele on roheleppe valguses omistatud üleminekukütuse staatus, sest nende kasvuhoonegaaside jalajälg on võrreldes mootoribensiini ja diislikütusega oluliselt madalam. Gaaskütuste põlemisel emiteeritakse vähem väävlis- ja lämmastikuühendeid ning süsinikdioksiidi.

Tabel. Eesti ettepaneku mõju gaasiliste mootorikütuste hinnale*

	Praegune hind Eestis	Eesti ettepaneku rakendamine	Komisjoni ettepanek väljendatuna GJ ja kg kohta

Mootori-vedelgaas LPG	1,48 € kg (aktsiis 19,3 senti)	Aktsiis 24,75 senti aastast 2023 (hind tõuseb koos km 1,55 €) lõppeesmärk 2033 puhul tõuseb hind 1,84 € koos km	7,17 € GJ al 2023/32,9 senti kg 10,75 € GJ al 2033/49,5 s kg
Mootori-maagaas CNG, LNG	1,47 € kg (aktsiis 5,6 senti)	Aktsiis 25,35 senti aastast 2023 (hind tõuseb koos km 1,70 €) lõppeesmärk 2033 puhul tõuseb hind 2,01 € koos km	7,17 € GJ al 2023/33,8 senti kg 10,75 € GJ 2033/50,7 senti kg

* - lisandub alates 2024. kavandatav iga-aastane indekseerimise mõju (THI-ga korrigeerimine)

Eelneva tabeli järgi tõuseks Eesti ettepaneku rakendamisel LPG hind aastast 2023 1,55 euronit kg kohta, CNG hind 1,70 euronit kg kohta. Kui CNG tänavusused hinnad olid vahemikus 0,899–0,934 eurot kilogrammi kohta, siis tänased hinnad on vahemikus 1,47–1,51 eurot. LPG hind on võrreldes kevadega tõusnud umbes viiendiku võrra. Kuigi aktsiisitõus aastast 2023 on suur, tuleb arvestada ka Komisjoni ettepanekus väljapakutud aktsiisimäärade omavahelist proportsiooni. Maksustamisel ei oleks õiglane kohelda fossiilseid gaasilisi mootorikütuseid samaväärselt täiustatud põlvkonna biokütustega või taastuvenergiaallikatest toodetud vesinikuga, kus CO₂ püütakse kinni.

Märkimisväärselt on omavahel seotud gaasiliste kütuste tarbimine ja biometaan kasutamine transpordisektoris. Eestis on kasutusel ainulaadne süsteem Euroopa Liidus, kus fossiilse maagaasi vastu on võimalik kustutada biometaan, mida on gaasivõrku edastatud. Kui 2019. aastal toodeti 63 080 MWh biometaan, siis 2020. aastal juba 97 408 MWh. Hiljutised arvutused näitavad, et 2021. aastal on biometaan osakaal juba ca 155 000 MWh. See on küll kogu transpordisektori osakaalu arvestades väike kogus, kuid selle eelduseks on fossiilse maagaasi kasutamine.

Nende koguste pealt saab väita, et ca 50–60% transpordisektoris kasutatud gaasist on taastuvat päritolu. Tänu 1. juulil kehtima hakanud taastuvenergia direktiivile, mille tulemusel on biometaan ainuke kliimanetraalne kütus ja mille KHG jalajälg lägast ja sõnnikust toodetud kütustel on miinus 19,94–99,2 gCO₂ekv/MJ kohta, aitab biometaan väga efektiivselt dekarboniseerida transpordisektori KHG jalajälge (1 MJ biometaan neutraliseerib 1,2–1,3 MJ fossiilset maagaasi ja heide oleks 0 g CO₂) ja panustab ühtlasi põllumajandussektoris tekkiva saaste vähendamisele.

Energiamakustamise direktiivi eelnõuga kavandatav suur aktsiisitõus kindlasti demotiveerib ettevõtjaid CNG, LNG ja sealt edasi ka bioCNG ja bioLNG tanklaid/tankimisvõimalusi arendamast. Nad kasutavad sama taristut. Arvestades nii seda, et gaasiliste sõidukite hinnatase (eriti veokite) puhul on oluliselt kallim võrreldes teiste fossiilkütustega (eeskätt bensiin ja diislikütus), samuti et taristu rajamine on kallim võib eeldada, et KOM ettepanek vähendab oluliselt Eestis vastava sektori konkurentsivõimet.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumilt pärineva informatsiooni järgi on Eestis tarbimise lubatav biometaan täiustatud põlvkonna biokütus, mille aktsiisimäär on 0,15 €/GJ kohta. Seda nii mootorikütuse- kui kütteainena kasutamisel. Eelnevat arvestades peaks biometaan aktsiisimäär olema muude energiatoodetega võrreldes konkurentsivõimeline. Tuleb arvestada, et Euroopa Komisjoni eesmärk oli hõlmata kõik energiatooted aktsiisiga maksustamisel ja seda ka siis kui mõne energiatootel on süsinikdioksiidi heide kas null või koguni negatiivne.

1.7 Toetame soojuse tootmiseks kasutatavatele puitkütustele keskkonnamõju põhjal diferentseeritud aktsiisi alammäärade kehtestamist ning puitkütuste maksustamist ainult

suuremate kui 5MW võimsusega katelseadmete korral, pidades seejuures vajalikuks täpsustada energeetilisel otstarbel kasutatava puidu säästlikkuse kriteeriumeid.

Energiamaksustamise direktiivi eelnõuga maksustatakse energeetilisel otstarbel kasutatav puit, ükskõik mis kujul. Mittesäästlikult toodetud puidu aktsiisimäär on võrdne fossiilkütustega (0,9 €/GJ), säästlikult toodetud puidu aktsiisimäär on 0,45 €/GJ. Täiustatud põlvkonna puidu aktsiisimäär on 0,15 €/GJ. Puittooted maksustatakse kasutamisel kütteinena kütistes, mille summaarne nimisoojusvõimsus on vähemalt 5 MW. Direktiivi eelnõus ei ole täpsustatud, kas 5MW künnis tuleks arvestada katelseadme põhiselt või kütise põhiselt, kus näiteks hakkepuitu kasutavaid katelseadmeid võib olla mitu. Leiame, et see võiks jääda liikmesriikide enda otsustada.

Direktiivi (EL) 2018/2001 taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise kohta (RED 2) rakendusaktina on kavas eeldatavalt lähikuudel kehtestada biomassi, sealhulgas puidu säästlikkuse kriteeriumid. Eesmärk 55 pakettis on samuti taastuvenergia direktiivi muutmise ettepanek (RED 3), milles on kavas täpsustada biokütuste kestlikkuse määratlemist detailsemalt.

Energiamaksustamise direktiivi eelnõu järgi on täiustatud põlvkonna puittoodeteks:

- metsanduse ja metsatööstuse jäätmete ja jääkainete biomassi osa, nimelt puukoor, oksad, kommertskasutusele eelneva harvendusraie saadused, lehed, okkad, puuladvad, saepuru, puitlaastud;
- muu toiduks mittekasutatav tselluloosmaterjal;
- muu lignotselluloosmaterjal, välja arvatud saepalgid ja vineerpakud.

MKMi hinnangul kasutatakse Eesti energeetikas valdavalt metsa- ja puidutööstuse jääke, mis peaks liigituma täiustatud põlvkonna puiduks, maksumääraga 0,15 €/GJ ehk 0,54 € MWh kohta. Lisanduv maksukoormus on säästliku puitmassi puhul suhteliselt madal (0,54 € kuni 1,62 € soojusenergia MWh kohta) ning ei oma suurt mõju kaugkütte soojuse hinnale. Näiteks on hakkepuitu kasutavaid soojatootjaid, kelle müüdava soojuse hind on ca 50 €/MWh kohta.

Vastavate kriteeriumide täpsustumisel saab detailsemalt hinnata soojuse tootmiseks kasutatava hakkepuidu maksustamise mõju detailsemalt. Täna kasutab Eestis ca 58% kaugkütte tarbijatest puiduhakkest toodetud soojust. Eestis on juba praegu maksustatud kõikidest taastuvenergiaallikatest, sealhulgas puitmassist, toodetud elektrienergia.

1.8 Teha ettepanek energiamaksustamise direktiivis täpsustada põlevkivi ja põlevkivikütteõli maksustamist, tuues need kütused eraldi välja.

Energiamaksustamise direktiivi eelnõuga maksustatakse tahked kütused (eraldi väljatooduna kivisüsi, pruunsüsi ja koks) ning raske kütteõli kütteinena kasutamisel aktsiisimääraga 0,9 €/GJ. Kuigi varasemalt ei ole olnud vaidlust selles, et põlevkivi kuulub aktsiisiga maksustamisel fossiilsete tahkete kütuste gruppi, tuleks õigusselguse huvides aktsiisimäärades eraldi nimetada nii põlevkivi kui põlevkivikütteõli. Põlevkivikütteõli saab olla üksnes põlevkivist toodetud (tooraineks ei tohi olla nafta). Eestis on erandina lubatud väheses koguses ka rehviaket toorainena kasutada. Osa põlevkivikütteõli keemilistest ja füüsilistest omadustest on raske kütteõliga (ehk nn naftamasuut) võrreldavad aga on ka mitmeid omadusi, mis on erinevad (nt väävlisisaldus on tooraines madalam). KN kaubakood on põlevkivikütteõlil sama, mis raskel kütteõlil.

1.9 Peame oluliseks, et liikmesriik saaks jätkuvalt energiamahukate ettevõtete aktsiisoodustuse rakendamisel kohaldada piiravaid põhimõtteid kui direktiivis on määratletud.

Energiamaksustamise direktiivi eelnõu artiklis 18 sätestatakse veidi muudetud sõnastuses LR-le antud võimalus kohaldada tavapärasest soodsamat aktsiisimäära (juhul kui maksutase ületab EL miinimumi) energiamahukatele ettevõtetele. Sätestatakse, et „energiamahukas ettevõte on artikli 19 tähenduses majandusüksus, kus energiatoodete ja elektrienergia ost moodustab vähemalt 3% toodangu väärtusest või maksmisele kuuluv liikmesriigi energiamaks vähemalt 0,5% lisandväärtusest.“

Välja on jäetud kehtivas direktiivis olnud klausel, et LR-d võivad selle määratluse piires kohaldada piiravaid põhimõtteid, sealhulgas müügiväärtust, tootmisprotsessi ja valdkonna määratlusi.

Eesti on seni piiravaid tingimusi kasutanud, määratledes tegevusalad, kes soodustust saavad. Näiteks elektrienergia puhul on soodustus suunatud elektrointensiivsele töötleva tööstuse või infoalase tegevuse sektori ettevõtjale, maagaasi puhul ei laiene soodustus ettevõtjatele, kelle põhitegevusala on soojuse või elektrienergia tootmine või varustamine.

Eestis soovime jätkuvalt rakendada ISO 50001 sertifikaadi nõuet, mis suunab maksimaalselt energiat säästma. Energiamaksustamise direktiivi eelnõu kohaselt on nii tegevusaladega aktsiisoodustuse ulatuse piiramine kui ISO sertifikaadi rakendamine tõenäoliselt piiravam põhimõte.

Väheoluline ei ole ka aspekt, et Eesti süsteemi kohaselt võetakse arvesse mitte makstud energiamaks, vaid elektrienergia või maagaasi tarbimise kogukulu. Näiteks peab elektrointensiivsuse tase olema keskmiselt vähemalt 20% kas aktsiisivabastuse loa taotlemisele vahetult eelnenud ühel kuni neljal järjestikusel majandusaastal või prognoositult järgmisel 12 kalendrikuul. Lihtsustatult näitab elektrointensiivsus ettevõtja Eestis asuvate ettevõtete tarbitud või tarbitava elektrienergia kogumaksumuse osakaalu protsentides ettevõtja loodud või loodavast lisandväärtusest.

Ka lisandväärtuse definitsioon on ATKEASes veidi erinev ja oluliselt täpsem kui energiamaksustamise direktiivis. Kõike eelnevat arvestades ei ole mingit loogilist seletust, miks liikmesriik ei võiks piiravaid tingimusi kasutada.

1.10 Peame vajalikuks, et liikmesriikidel säilib valikuõigus otsustada, milliste soodusmääradega maksustatud energiatoodete kasutamist millistel soodustatud tegevusaladel (näiteks põllumajanduses ja laevanduses) lubada;

Energiamaksustamise direktiivi eelnõu järgi võib liikmesriik kohaldada soodsamat määra allolevas käesoleva seletuskirja tabelis 5 nimetatud kütustele, mida kasutatakse:

- a) põllumajanduses, aianduses, vesiviljeluses ja metsanduses;
- b) paiksetes mootorites;
- c) ehituses, sh tsiviilehituses ja riiklikel ehitustöödel kasutatavates seadmetes ja masinates;
- d) sõidukites, mis on mõeldud kasutamiseks väljaspool üldkasutatavaid teid või mille kasutamine peamiselt üldkasutatavatel teedel on keelatud.

Energiamaksustamise direktiivi eelnõuga laiendatakse energiakandajate maksustamise põhimõtteid EL-i siseselt ka seni maksustamisele mittekuuluvatele kütustele, nagu rahvusvahelises laevanduses kasutatavad kütused. Eelnõu muudatusettepaneku artikkel 15 alusel saab laevakütustele, mida kasutatakse ainult regulaarliinidel opereerivatel laevadel või

kalalaevadel või ainult kaubavedudeks kasutatavatel laevadel, rakendada nn eriotstarbelise kütusega võrdseid maksumäärasid.

Tabelis 5 on nimetatud kõik levinumad mootorikütused. Energimaksustamise direktiivi eelnõu järgi jääb ebaselgeks, kas liikmesriigil on endiselt võimalik ise otsustada (näiteks põllumajanduse või laevakütuste puhul), milliseid kütuseid lubatakse tabelis olevast valikust kasutada. Näiteks põllumajanduses on täna ligi 100% kasutusel diislikütus. Isegi võimaluse andmine kasutada soodusmääraga teisi kütuseid (nt raske kütteõli, maagaas, säästlikud biokütused) tekitab märkimisväärse maksuriski, mida liikmesriik peab maandama. Mitmete tabelis 5 toodud kütuste puhul puudub EL-i tasandil ühtne märgistussüsteem, mis võimaldaks nende eristamist tavamääraga maksustatud kütustest. Kui see puudub, siis on siseriiklikult võimalik markeraineid kasutada, kuid see on väga kulukas. Selleks tuleb välja töötada märgistussüsteem kõigi tabelis olevatele kütustele või alternatiivina leida ja suunata lisaressurssi maksupettuste riskiga isikute ja tegevusalade kontrollimiseks.

1.11 Näeme vajadust töötada välja regulatsioon energimaksustamise direktiivis, mis võimaldaks fossiil- ja biokütuse segude maksustamist lihtsamini administreerida ning loobuda eranditult komponentide põhisest maksustamisest.

Ettepanek käsitleb fossiil- ja biokütuse segude maksustamist. Kehtiv energimaksustamise direktiiv võimaldab tarbimisse lubatud kütused (ka juhul kui kütusesegu sisaldab mitut erinevat biokütust) maksustada lähtuvalt sellest, mis on lõpptoote kombineeritud nomenklatuuri kaubakood. Ehk näiteks juhul kui diislikütus sisaldab mitut erinevat biokütust, saab liikmesriik maksustada lõpptoote diislikütuse aktsiisimääraga.

Energimaksustamise direktiivi eelnõu artikli 2 lõike 6 järgi tuleb tarbimisse lubatav energiatoode (kütusesegu) maksustada komponendipõhiselt, ehk segus sisalduvad komponendid tuleb maksustada eraldi vastavalt nende määradele, sõltumata lõpptoote KN-koodist. Mõni kütusesegu võib sisaldada 2 – 3 erinevat komponenti erinevates osakaaludes. Nn „retseptipõhine“ maksustamine oleks raske deklareerida ettevõtjatel – ning selle õigust raske kontrollida maksuhalduril. Eestist väljaspool toodetud kütusesegude puhul on andmete õigsuse kontroll üsna ressursimahukas ja kaheldava tõendusväärtusega.

Arvestades teatud biokütuste madalama maksustamise eesmärki aga ka administreerimise lihtsust, siis võiksid aktsiisimäärad põhineda levinumatel segudel biokütusesisalduse kokkuleppeliste vahemike lõikes. Selline lahendus eeldaks, et vastavalt nii bensiini kui diisli hulka segatakse biokütust, mis on ühe maksumääraga. Nt säästlike ja täiustatud põlvkonna biokütuse samaaegsel lisamisel diislikütuse hulka tekiks ikka see probleem, et biokütuse komponente tuleks eristada. Tõenäoliselt on see mõttekas kehtestada levinumate mootorikütuste segudele ning vähemtõenäoliste segude puhul (nt raske kütteõli ja biokütus) jääks koostisosade põhine maksustamine.

Direktiivi eelnõuga kavandatakse teatud tingimustele vastavate biokütuste (nt vähese CO₂ heitega), maksustamist vähendatud aktsiisimääraga. Samas puudub direktiivis täpsem regulatsioon, kuidas kõnealuste biokütuste puhul tõendada nende vastavust aktsiisivähenduse tingimustele. Kui Eestis toodetavate biokütuste puhul on tingimuste täidetuse kontrollimine tõenäolisemalt võimalik, tõusevad selgelt raskused teistes liikmesriikides või väljaspool EL-i toodetud biokütuste puhul.

Teeme ettepaneku maksustada kütusesegud lõpptoote kombineeritud nomenklatuuri kaubakoodi järgi kui lõpptootes sisalduvate energiatoodete aktsiisimäär on ühesugune.

Energiamaksustamise direktiivi eelnõu artikli 2 punktis 6 sätestatakse: „kui osa maksustatavast tootest koosneb ühest või mitmest eelmistes lõigetes osutatud tootest, määratakse nende osade maksustamine kindlaks vastavalt käesolevale direktiivile, sõltumata sellest, millise KN-koodi alla toode tervikuna kuulub.“

Sellest saab aru nii, et juhul kui lõpptoode sisaldab sama aktsiisimääruga erinevaid energiatooteid (näiteks lõpptoode sisaldab 40% kerge kütteõli, 40% rasket kütteõli ja 20% põlevkivikütteõli) ja on raske kütteõli kaubakoodiga, siis vaatamata asjaolule, et segus sisalduvate komponentide aktsiisimäär on sama, tuleb aktsiisimaksjal aktsiisimäär „arvutamiseks“ lõpptootes eraldi komponendid välja tuua. See tekitab lisakoormust nii aktsiisimaksjale kui maksuhaldurile ja tõenäoliselt lisakulusid riigile, mida tuleks alati võimalusel vältida.

1.12 Teha ettepanek kehtestada üleminekuperiood: laevakütuste ja kalanduses kasutatavate kütuste aktsiisitasemed tuleks saavutada kuni kümneaastase üleminekuperioodi jooksul aastaks 2033, tõstes aktsiisimäär a-igaaastaselt ühe kümnendiku võrra sihtmärgiks olevast tasemest.

Näeme vajadust töötada välja regulatsioon, mis võimaldaks liikmesriikidel kasutusele võtta meetmeid kui laevaoperaator kavandab oma tegevuse eesmärgiga spetsiaalselt kolmandast riigist aktsiisiga maksustamata kütust punkerdada.

Energiamaksustamise direktiivi eelnõu artikkel 15 alusel tuleb laevakütustele, mida kasutatakse Euroopa Liidu siseselt regulaarliinidel opereerivatel laevadel, kalalaevadel või kaubavedudeks kasutatavatel laevadel, rakendada käesoleva seletuskirja tabelis 5 (soodusmäärad teatud tegevusaladel) toodud aktsiisi alammäärasid. ELi-siseseks veeliikluseks loetakse kahe liidus asuva sadama vaheline liiklus, sealhulgas riigisisene liiklus. Aktsiisiga maksustatakse ELi sisene kalapüük.

Naftast valmistatud laevakütuste aktsiisimäär on tabeli 5 järgi 0,9 EUR/GJ. Võrreldes nendega on madalamad aktsiisi alammäärad kehtestatud keskkonnasõbralikumatele alternatiividele, näiteks biopäritolu säästlikele laevakütustele, biogaasile ja vesinikule. Aktsiisiga on kavas maksustada ka elektrienergia, mida kasutatakse otse elektrilaevade laadimiseks ELi-sisese veeliikluse liinivedudel ning ELi-sisesel kalapüügil ja kaubaveol.

Soodusmäärasid laevakütustele (sama aktsiisimäär nagu põllumajanduses) kohaldatakse vähendamaks punkerdamisega seotud maksudest kõrvalehoidumise riski, mille puhul ELi-sisesteks reisideks kasutatavad laevu punkerdatakse väljaspool ELi. Madal maksumäär vähendab nn CO₂ lekke ohtu.

Artiklist 15 ei selgu üheselt mõistetavat, kas regulaarliin, mis algab ühest ELi sadamast ja lõppeb teises ELi sadamas on ELi sisese veeliiklusena käsitatav ka juhul kui vahepeatus tehakse kolmanda riigi sadamas. Komisjoni ettepanek peaks sisaldama ka regulatsiooni, mis võimaldaks liikmesriikidel kasutusele võtta meetmeid kui laevaoperaator kavandab oma tegevuse eesmärgiga spetsiaalselt kolmandast riigist aktsiisiga maksustamata kütust punkerdada.

Kümneaastase üleminekuperioodi jooksul kohaldatakse säästvate biokütuste ja biogaasi, vähese CO₂ heitega kütuste, mittebioloogilist päritolu taastuvkütuste, täiustatud säästvate biokütuste ning biogaasi ja elektri suhtes nullmääraga madalaimat maksustamistaset.

Laevanduses pole alternatiivkütuste taristu ning tehnoloogia veel valmis, nii vesinikku kui elektrienergiat liikumiseks kasutatavad projektid on katsestaadiumis. Valdkonnas tunnustatud ettevõtja Det Norske Veritas on analüüsinud, et enamik tõsiseltvõetavad alternatiivseid valikuid fossiilsetele laevakütustele tekivad alles peale 2030. aastat. Alternatiivkütuste laiem kasutuselevõtt eeldab suuremaid investeeringuid ning varajane maksustamine piirab rohetehnoloogia kasutuselevõtuks vajaminevate investeeringute tegemist.

Muudatusettepaneku rakendamise tekitab olukord, kus EL-i sadamates punkerdatud laevakütus, mida kasutatakse EL-i sisesel navigatsioonil, on märkimisväärselt kallim kolmandates riikides punkerdatud laevakütusest. See loob tingimused laevaettevõtete, millised opereerivad ainult EL-i siseselt ning nende laevandusettevõtete, mis külastavad kolmandate riikide sadamaid, ebavõrdseks kohtlemiseks. Selline ebavõrdne kohtlemine võib aga viia kogu Kliimapaketi „Fit for 55“ poolt soovitatavatele eesmärkidele vastupidisele tulemusele, kui realiseerub risk, et reisijate või kaubavedu hakatakse planeerima selliselt, et regulaarselt saaks käia kolmandate riikide sadamas aktsiis maksmata kütust punkerdamas.

Eelpoolkirjeldatud olukorra tekkimisele võib aidata kaasa ka HKS-i muudatusettepanek, kus EL-i sisesel navigatsioonil on laevandusettevõttel kohustus katta CO₂ kvoodiühikutega 100% tekkivast emissioonist, kuid vaid ühe sadamana EL-i külastavad laevad peavad katma tekkinud emissioonist vaid 50%.

Praegusel hetkel on LNG ehk veeldatud maagaas kõige keskkonnasõbralikum alternatiivne kütus traditsioonilisele laevakütusele. LNG kasutamise tulemusel emiteeritakse ca 20% vähem süsinikdioksiidi, puuduvad PM ja SO_x ning NO_x osakaal on 75–80% väiksem. LNG laevades on võimalik kasutada ka bio-LNG-d, kuid selle laiemat kasutamist on takistanud nii väga kõrge hind kui saadavuse puudumine.

Kriisieelse ajaga võrreldes on veomaht ja käive Eesti reisiparvlaeva operaatoritel drastiliselt langenud. Kuna operaatorite olukord on endiselt keeruline, siis tuleb neil tekkiv lisakulu kanda otse tarbijale üle, mis omakorda toob kaasa hinnatõusu nii reisijatele kui kaubavedajatele.

KALANDUS. Eelnõu toob välja mitmeid energiaallikaid, millel üleminekuperioodil kasutamine kalanduses on nullmääraga madalaima maksustamistasemega. Kui alternatiiviks diislile võetakse kalalaevadel kasutusele biokütused, siis selle kasutamine ei pruugi olla kõige mõistlikum, kuna meil kasutatavad vanad tehnoloogilised lahendused kalalaevadel ei ole selliseid lahendusi ette näinud. Näiteks on FAME biokütuse kasutamisel ilmnenud, et see ei pruugi olla kasutuskõlblik ca poole aasta möödudes. Eesti traallaevastiku püügipausid ulatuvad ca 5 kuuni.

Kasvuhoonegaaside emissioone vähendavate ja keskkonda hoidvate tehnoloogiliste lahenduste kasutamine on „eesmärk 55“ saavutamisel kesksel kohal. Sellest lähtuvalt tuleb kaasnevalt pidada vajalikuks Euroopa Liidu kalapüügilaevastiku uuendamise toetamist. Tõhusamal tehnoloogial põhineva tehnika kasutamine ja tehnika asendamine puhtamatel energiaallikatel põhinevaga toob kaasa struktuursed muudatused kalapüügisektoris, stimuleerides läbi nõudluse keskkonnasõbralikumate tehnoloogiate välja töötamist, säästvate alternatiivkütuste kasutamist ning seeläbi kalapüügisektori CO₂ emissiooni vähenemist Euroopa Liidus.

1.13 Toetame energiamaksustamise direktiivi eelnõuga kavandatud kümneaastast üleminekuperioodi fossiilsete lennukikütuste maksustamisel, samuti säästlike alternatiivsete lennukikütuste kümneaastast maksuvabastust.

Eesti jaoks on üleminekuperioodi rakendamine traditsioonilistele lennukikütustele, eeskätt lennukipetrolile, võtmetähtsusega, sest alternatiivsete lennukikütuste arendamine on alles algusjärgus. Lennuühendused on Eesti kui ELi geograafilise ääreala riigi jaoks võtmetähtsusega

ja suure mõjuga majanduskasvu soodustamiseks, st kasvava maksukoormuse tingimustes võib kannatada saada piirkonna ettevõtluskeskkonna konkurentsivõime.

Lennundusvaldkonna ja lennukikütuste võimaliku maksustamise surve vähendamiseks on Eesti jaoks oluline toetada fookuse seadmist keskkonnasõbralike lennukikütuste arendamisele ja tootmisele, madalama maksubaasi soodustamisele, mis aitaks kaasa toomisvõimekuse tekkele ka siin piirkonnas (eeldab sobivas koguses biomassi jm tootmistegurite olemasolu). Ühtlasi tuleks toetada vastavat teadus-arendustegevust ELi tasemel, et tagada kestlike lennukikütuste kiire ja turunõudlusele vastav tootmine, tarneahel ja kättesaadavus kogu ELis, mis aitaks ühtlustada hinnataset ELi erinevates regioonides sõltumata tarbimismahtudest ja kaugusest tarbimiskoha ning tootmisüksuse vahel. Kestliku lennukikütuse ajas kasvav (kõrgem) maksubaas võib viia tühi- ja tankimislendudeni hinnatasemelt (koguhind lennujaama-, aeronavigatsioonitasude ja kütusekuluga) soodsamates lennujaamades (tootes emissioone tahtmatult juurde) või ELi väliselt, mis võib luua konkurentsieelise kolmandates riikides tegutsevatele ja valdavalt tankivatele lennuettevõtjatele.

1.14 Toetame suuremat õigusselgust energeetilisel otstarbel kasutatavate jäätmete maksustamisel, koos vajadusega täpsustada maksubaas ja maksumäär.

Uues energiamaksustamise direktiivi eelnõus sisaldub sama põhimõte, mis kehtivas direktiivis, et mis iganes muu toode, mida kasutatakse kütmiseks tuleks maksustada samaväärsele energiatootele kehtestatud määraga (vaata ka sisu ja võrdleva analüüsi osa p 2.6). Direktiivi eelnõu ja kehtiva energiamaksustamise direktiivi erinevus on, et eelnõu näeb ette kõigi energeetilisel otstarbel kasutatavate toodete maksustamise (sh turvas, puit, biomass jne). See erinevus jätab liikmesriikidele vähem kaalutlusruumi jäätmeid mitte maksustada.

Eestis on aktsiisiga maksustatud vaid see osa jäätmetest, millest toodeti elektrienergiat, kaasa arvatud kui seda tehti koostootmisjaamas. Seda põhjusel, et Eestis ei sõltu elektri maksustamine aktsiisiga sellest, millest elekter toodeti.

Õigusselgusetust tekitab küsimus, millist kütust jäätmed asendavad, sest jäätmed sisaldavad erinevaid energiat andvaid (näiteks plastid ja pakendid) ning energiat mitte andvaid komponente (nt klaasi või metallitükid). Üheselt ei ole võimalik seega jäätmete aktsiisiga maksustamise taset välja arvutada, eriti kui energiamaksustamise direktiiv sätestab soojuse tootmise sisendi ja mitte väljundi maksustamise. Ühe võimalusena saaks energiamaksustamise direktiivi eelnõus sisalduva maksustamisepõhimõtte lugeda täidetuks ka aktsiisiga sarnast mõju omava keskkonnatasuga. Keskkonnaministerium on tegemas muudatusi jäätmete hinnastamises ja hinnapoliitika kujundamises eesmärgiga korraldada tõhusamalt jäätmete liigiti kogumist ning suurendada võimalusi jäätmete ringlusse suunamiseks. Selleks kavandatakse kehtestada plastpakendi jäätmetele saastetasu, samuti kavandatakse tõsta erinevate jäätmete ladestustasu.

5. ARVAMUSE SAAMINE NING SEISUKOHTADE KOOSKÕLASTAMINE

24. augustil korraldati koostöös teiste ministeeriumidega Kliimapaketi ettepanekute avalik konsultatsioon huvigruppide esindusorganisatsioonidega. Ülevaade laekunud arvamustest seisukohtade kujundamiseks ja nendega arvestamisest on toodud seletuskirja lisas 1. Lisaks korraldas Rahandusministeerium eraldi energiamaksustamise direktiivi eelnõu tutvustavad ürituse avaliku sektori koostööpartneritele 31. augustil ja huvigruppidele 13. septembril. Seisukohtade esialgset versiooni tutvustas Rahandusministeerium teiste ministeeriumide esindajatele 7. oktoobril.

Algatuse kohta koostatavatele Vabariigi Valitsuse seisukohtadele küsiti sisendit Keskkonnaministeeriumilt, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumilt ning Maaeluministeeriumilt. Ministeeriumitelt saabus ettepanekuid, mida on seisukohtades arvesse võetud. Arvesse ei võetud ettepanekut, et biometaan oleks energiamaksustamise direktiivi eelnõus aktsiisist vabastatud. Põhjendused selle ettepaneku arvestamata jätmise kohta on samuti toodud seletuskirja lisas.