



Õiguskantsler

Hr Eiki Nestor
Riigikogu
riigikogu@riigikogu.ee

Teie nr

Meie 17.02.2017 nr 6-1/170201/1700727

Ettepanek tulumaksuseaduse, sotsiaalmaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks

Austatud härra Nestor

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 142 lõike 1 ja õiguskantsleri seaduse § 17 alusel teen Riigikogule ettepaneku viia 19.12.2016 vastu võetud [tulumaksuseaduse, sotsiaalmaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seadus](#) osas, milles see näeb ette õlle, kääritatud joogi ja veini, mille etanoolisisaldus on kuni kuus mahuprotsenti, kääritatud joogi, mille etanoolisisaldus on üle kuue mahuprotsendi ja veini, mille etanoolisisaldus on üle kuue mahuprotsendi aktsiismäärade tõusu 01.07.2017 ja 01.02.2018, kooskõlla Eesti Vabariigi põhiseadusega.

Selle seadusega muudeti [15.06.2015 vastu võetud sotsiaalmaksuseaduse, tulumaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seadust](#), tõstes aktsiisimäärasid varem seadusega ette nähtud graafikust kiiremini. Riigikogu oli kasutanud nimetatud graafikut kehtestades reguleerimistehnikat, mis annab ettevõtjatele kindla lubaduse teatud aja vältel aktsiisimäärasid mitte tõsta. Seesugune lubadus seab paraku ka uut valitsuskalitsiooni. Õiguse teooriat ja sarnases asjas tehtud Riigikohtu lahendit silmas pidades tuleb asuda seisukohale, et antud lubadust murdes rikuti põhiseaduse §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust koosmõjus PS §-st 10 tuleneva õiguspärase ootuse põhimõttega.

Kokkuvõte

Riigil pole üksnes õigus, vaid ka kohustus kaitsta rahvatervist. Alkohol on üks Eesti suurimaid tervisekahju põhjustajaid, seetõttu on alkoholi tootmisele, müügile ja tarbimisele piirangute seadmine põhimõtteliselt vajalik ja õigustatud. Seda ei tohi aga teha põhiseadust rikkudes. Eesti on õigusriik. Õigusriik austab juba antud lubadusi, isegi kui tagasi vaadates paistavad need ekslikud.

15.06.2015 tõsteti alkoholi aktsiisimäärasid järgmisteks aastateks, andes ette konkreetse „maksuredeli“. Õigusteaduses on tähtaegadega seotud lubadus – nt ka tähtajaline üüri- või tööleping - kindlam kui tähtajatu lubadus. Riigikogu kasutas 2015. aastal reguleerimistehnikat, mis andis aastateks 2017 ja 2018 ettevõtjatele lubaduse aktsiisimäärasid mitte tõsta. Järgmised korralised Riigikogu valimised on aastal 2019, tõenäoliselt selle pärast osundati aktsiiside täiendava tõstmise võimalusele peale aastat 2018.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

Üldjuhul tuleks eelistada reguleerimistehnikat, mis jätab järgmisele Riigikogule ja ka võimalikule järgmisele valitsuskolitsioonile võimaluse poliitilisi valikuid muuta. Aastal 2015 sätestati siiski kindlad lubadused. 2016. aasta 19. detsembril vastu võetud seadusega sellest lubadusest taganeti ning nähti ette lubatust järsem aktsiisitõus.

Riik võib tähtajalisest lubadusest taganeda üksnes erandlikel asjaoludel, mh näiteks ränga majanduskriisi korral. Alkoholiaktsiisi täiendaval tõstmisel sellist erakorralist olukorda polnud. Ettevõtlusvabaduse ja õiguspärase ootuse põhimõtte rikkumisest kannavad kahju tootjad, müüjad ja kauplused, eriti suures ulatuses piirikaubandusest mõjutatud väikekauplused.

I Õiguspärase ootuse põhimõtte üldine sisu

1. Õiguspärase ootuse põhimõtte on õiguskindluse põhimõtte ja sellisena õigusriigi põhimõtte osa ning tuleneb Põhiseaduse (edaspidi ka PS) §-st 10.¹ Riigikohus on öelnud: “Kõige üldisemalt peab see printsiip looma kindluse kehtiva õigusliku olukorra suhtes. Õiguskindlus tähendab nii selgust kehtivate õigusnormide sisu osas (õigusselguse põhimõtte) kui ka kindlust kehtestatud normide püsijäämise suhtes (õiguspärase ootuse põhimõtte).”²

2. Õiguspärase ootuse põhimõtte kohaselt peab „igapähele olema võimalus kujundada oma elu mõistlikus ootuses, et õiguskorraga talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsetena ega muutu rabavalt isikule ebasoodsas suunas.”³ Riik ei tohi käituda sõnamurdlikult ning peab austama antud lubadusi, vastasel korral rikub riik isikute põhiõigusi koostoides õiguspärase ootuse põhimõttega. Sellega piirab õiguspärase ootuse põhimõtte Riigikogule, Vabariigi Valitsusele ja kohalike omavalitsustele põhiseadusega antud õigust võtta vastu seadusi ja otsuseid, kujundada poliitikat ning korraldada kohalikku elu. Kohustus arvestada varem antud lubadustega vähendab võimalust teha muudatusi õigusaktides ja kujundada poliitikat.

3. Demokraatia põhimõtte järgi on rahva valitud esindajatel õigus muuta seniseid otsuseid. Keegi ei saa õigustatult eeldada, et temale meelepärased normid jäävad igaveseks püsima. Õigusliku olukorra muutmisel tuleb ette näha vajalik aeg muudatusega kohanemiseks, sh tegevuse ümberkorraldamiseks. Kohanemisaja pikkus, ebasoodsamale olukorrale üleminekut leevendavate sätete vajalikkus jmt sõltub konkreetsete muudatuste iseloomust ja mõjust.

4. Õiguskirjanduse kohaselt tekib isikul õiguspärane ootus, kui on täidetud neli tingimust: õigustloova aktiga on isikule antud subjektiivne õigus, isik on asunud seda õigust kasutama või on hakanud kulgema soodsa õigusjärelmi tingimuseks olev tähtaeg, muudatuse tõttu muutub isiku olukord halvemaks ning isiku mõistlik ootus õigusliku olukorra püsimisse kaalub üles muudatuse põhjendused.⁴ Selline skeem on ilmselt kujunenud välja halduse üksikaktide kontekstis. Õigustloova akti puhul tekib isikul õiguspärane ootus, kui norm mõjutab isiku tegevust (konkreetne õigus või kohustus tekib alles normi rakendamisel) ja kui isikul on alus normi püsimist loota. Nii kontrollis Riigikohus [nn. kaevandustasude lahendis](#)⁵ õiguspärase ootuse tekke hindamisel, kas norm oli suunatud isiku õiguste mõjutamisele (p-d 49-50), kas isik

¹ Vt nn taluseaduse otsus: RKPJKo 30.09.1994, III-4/A-5/94.

² RKPJKo 20.03.2006, 3-4-1-33-05, p 21.

³ Vt [RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04](#), p 13; [RKPJKo 31.01.2012, 3-4-1-24-11](#), p 49.

⁴ M. Ernits. Põhiseaduse § 10 komm. 3.4.3.2. – Ü.Madise jt (toim.). Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, 3. täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2012.

⁵ [RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13](#).

sai loota nende kehtima jäämisele (p-d 52-53) ning kas neid õigusi oli juba asunud kasutama (p 54-57). Kui isikul on tekkinud õiguspärane ootus normi püsimise suhtes, riivab seda normi muudatus, mille tõttu tema õigused vähenevad või kohustused suurenevad.

5. Õiguskirjanduses seotakse õiguspärase ootuse tekkimine üksnes selge ja ühemõttelise lubadusega.⁶ Sarnast lähenemist kasutab Euroopa Liidu Kohus, nt leides, et „täpsete kinnituste puudumisel [ei saa] viidata õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele.“⁷ Kohtujurist Capotorti on selgitanud, et „õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte rikkumisest saab rääkida siis, kui relevantset ootused põhinevad administratsiooni poolt asjassepuutuvale isikule antud täpsetel kinnitustel.“⁸

6. Õiguspärane ootus saab tekkida üksnes normi enda tekstist. Seletuskiri ei ole õigustloov akt ega saa reguleerida õigussuhteid. Seetõttu ei saa õiguspärane ootus seletuskirjast tekkida ega selle alusel lõppeda. Seletuskiri, nagu ka teised eelnõu menetlusdokumendid, on üksnes üheks abivahendiks normi teleoloogilisel ehk eesmärgist lähtuval tõlgendamisel. Seejuures tuleb arvestada, et olemas on ka teisi tõlgendusvõtteid.

7. Sellist lähenemist on rakendanud ka Riigikohus. Nii leiti kaevandustasude lahendis, et õiguspärane ootuse teket ei välistanud uuringud ja muud mittesiduvad dokumendid, sest isikult ei saa eeldada nendest lähtumist olukorras, kus õigusaktiga on maksumäär teatud ajavahemikuks kindlaks määratud.⁹

8. Õiguspärast ootust on demokraatia põhimõttest tulenevalt võimalik põhiseaduspäraselt riivata. Õiguspärane on antud lubatusest taganemine juhul, kui taganemisega kaasnevad kahjud isikutele on legitiimsete eesmärkide saavutamiseks sobivad, vajalikud ja mõõdukad. Tähtajalise lubaduse põhiseaduspärane murdmine nõuab kaalukaid ja muudatuse tulemusel selgelt saavutatavaid eesmärke.

9. Üldjuhul on lubamatu suurendada kohustusi ehtsa tagasiulatuva jõuga õigusaktiga, mis tähendab, et õiguslikke tagajärgi ei tohi kehtestada juba minevikus tehtud tegudele.

10. Tagasiulatuva jõud on ebaehtne, kui see puudutab õigusakti vastuvõtmise ajaks alanud, kuid mitte veel lõppenud tegevust, täpsemalt, kui see kehtestab edasiulatuvalt õiguslikud tagajärjed minevikus alanud tegevusele. Praegusel juhul suurendati tasumäärasid üksnes edasiulatuvalt. Samas on sellel ebaehtne tagasiulatuva jõud, kuna see puudutab ettevõtjate varem kavandatud ja juba alustatud tegevust ning tehtud investeeringuid. Ebaehtne tagasiulatuva jõud on lubatud, kui avalik huvi regulatsiooni muutmise vastu kaalub üles isikute õiguspärane ootuse.¹⁰

11. Õiguspärase ootuse intensiivsuse tuvastamiseks ei ole Eestis välja kujunenud selget meetodikat. Antwerpeni ülikooli professor P. Popelier on Belgia, Saksamaa ja Euroopa Liidu Kohtu kohtupraktikat analüüsides toonud välja kriteeriumid, millest riive intensiivsuse hindamisel lähtutakse.¹¹ Esiteks hinnatakse, kas muudatusega on võimalik kohaneda ilma kahju

⁶ Vt nt J.Watson. Clarity and ambiguity: a new approach to the test of legitimacy in the law of legitimate expectations (2010): „[a] legitimate expectation can only arise where there has been a ‘clear and unambiguous representation’ as to the decision maker’s future conduct“.

⁷ Vt [T-123/89, 27.03.1990, Chomel vs Euroopa Komisjon, p 26](#)

⁸ Vt [C-268/80, 16.07.1981, Gugliemi vs Euroopa Parlament, kohtujuristi arvamus](#) p 2; sama ka [E. Fink. Õiguspärane ootuse kaitse põhimõtte eeldused ja piirid Euroopa Liidu õiguses. Tartu Ülikool, 2016. Lk 51](#)

⁹ Vt [RKPKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13](#) p 53.

¹⁰ [RKPKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13](#) p 61.

¹¹ Vt [P. Popelier. Legal Certainty and Principles of Proper Law Making. European Journal of Law Reform, 1998. Lk 332](#) jj ning [P. Popelier. Five Paradoxes on Legal Certainty and the Lawmaker. Legisprudence, 2008. Lk 62](#) jj.

kandmata. Näiteks, Euroopa Kohtu hinnangul pidi Euroopa Komisjon võtma tubakapõldude maksimaalse suuruse vähendamisel arvesse, kas tubakas on juba istutatud.¹² Sarnaselt on Riigikohus tarbimisse lubatud kütuse müüjatele pandud tagatisekohustuse suuruse muudatuse õiguspärasust analüüsid leidnud, et isikule tuleb jätta piisav aeg oma tegevuse seadusega kohandamiseks või turult lahkumiseks.¹³ P. Popelier on Belgia kohtupraktikat analüüsid toonud välja, et eksamite muutmine on lubatav nende tudengite suhtes, kellel on võimalik kujundada oma õpingud ümber. Mida suurem on muudatusega kaasnev kahju, seda tugevam on õiguspärane ootus.

12. Kui isik pole asunud talle antud õigust realiseerima, siis on talle tekkiv kahju üldjuhul väike.

13. Teise kriteeriumina toob Popelier välja, et õiguspärane ootus on tugevam, kui selle tekitab norm, mille eesmärk on kutsuda esile just sellist käitumist. Euroopa Liit ajendas 1980. aastatel ettevõtteid tootma rohkem piima. Hiljem kehtestati piimatootmisele piirangud ning asuti karistama nende ületajaid. Euroopa Kohtu hinnangul oli õiguspärane ootus, et piimatootmist ei piirata, eriti tugev just seetõttu, et Euroopa Liit oli varem eesmärgipäraselt ajendanud piimatootmist suurendama.¹⁴

14. Kolmandaks, õiguspärane ootus on seda tugevam ja selle riivamine intensiivsem, mida ulatuslikumad viited on normis selle püsivusele. Just seetõttu tekitavad tähtajalised normid tugevama õiguspärase ootuse kui tähtajatud – neis on konkreetne viide, et need kehtivad tähtaja lõpuni. Vastupidi annavad nõrgema õiguspärase ootuse normid, milles on reservatsioon – eraldi märged, et neid võidakse muuta. Popelieri sõnul on Belgia kohtud sellest reeglist lähtunud ning näiteks leidnud, et 10-aastaks kehtestatud subsiidiumi tühistamine riivab õiguspärasest ootust enam kui tähtajatute subsiidiumite andmise lõpetamine.¹⁵ Sarnaselt on Riigikohus leidnud, et „[t]ähtajaliselt antud õiguste ja piiratud kohustuste puhul on isikute õiguspärane ootus enam kaitstud kui tähtajatu regulatsiooni puhul.“¹⁶

15. Neljandaks on riive intensiivsuse hindamisel tähtis muudatuse ettenähtavus. Mida ettenähtavam on seaduse muutmine, seda väikesema kaaluga on selle tekitatud õiguspärane ootus. Seaduse muutumine on õiguslikus kontekstis ettenähtav, kui muudatuse tegemise kohustus tuleneb mõnest kõrgemast õigusaktist või rahvusvahelisest õigusest. Samuti võib muudatus olla ettenähtav, kui sellele viitab ühiskondlik arutelu. Mõistlikule inimesele peaks muudatuse võimalikkus olema ette nähtav ka siis, kui teatud lubadusi on antud etteulatuvalt üle paljude valimisperiodide (nt üldise pensioniea kasvatamise graafik).

16. Kui muudatus on üksnes sõnastuslik, formaalne või väikese kaaluga, on õiguspärase ootuse riive vähem intensiivne. Kui seadusmuudatusega taastatakse varem kehtinud olukord, riivab see õiguspärasest ootust vähem, kui täiesti uue regulatsiooni kehtestamine.

17. Neist kriteeriumitest mõnda on Eesti kohtupraktikas selgesõnaliselt rakendatud, kuid seni pole neid süstemaatiliselt esitatud. Kuna need lähtuvad õiguspärase ootuse põhimõttest, peaksid need kohalduma Eestis nagu Belgias ja Saksamaal. Seega, õiguspärase ootuse riive on intensiivne, kui normiga kohanemine on keeruline, kui muudetava normi eesmärk oli esile kutsuda ja kujundada teatud inimeste või ettevõtjate käitumist ning kui normis on viited selle

¹² Vt C-368/89, 11.07.1991, Crispoltoni

¹³ Vt RKPJKo 31.01.2012, 3-4-1-24-11 p 69 jj.

¹⁴ Vt Popelier 1998, lk 334.

¹⁵ samas

¹⁶ [RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13](#), p 69.

erilisele püsivusele, näiteks tähtaeg. Õiguspärase ootuse riive pole intensiivne, kui muudatus on ettenähtav, kui muudetakse segast või õigusvastast normi ning kui muudatus on vähese tähtsusega või üksnes formaalne.

18. Pärast riive intensiivsuse hindamist tuleb sõnastada riive eesmärk. Legitiimseks eesmärgiks on kõik põhiseaduslikku järku väärtused, sealhulgas ka riigi fiskaalhuvi. Eestis rakendatakse õiguspärase ootuse põhimõtte ja põhiõiguste riive põhjendatuse hindamiseks nn proportsionaalsuse testi.

19. Proportsionaalsuse põhimõtte tuleneb Põhiseaduse § 11 teisest lausest, mille kohaselt õiguste ja vabaduste piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Proportsionaalsuse põhimõttele vastavust kontrollitakse kolmel astmel: kõigepealt hinnatakse abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses e. mõõdukust. Ilmselgelt ebasobiva abinõu korral on proportsionaalsuse kontrollimine järgmistel astmetel tarbetu.¹⁷

20. Selline lähenemine pole siiski ainuvõimalik. Suurbritannias kasutatakse nn. kategoorilist lähenemist ning hinnatakse õiguspärasust eelkõige lähtudes muudetava akti olemusest ja õiguspärase ootuse tugevusest. Kui õiguspärane ootus on nõrk, saab kohus üksnes hinnata, kas otsuse tegija on õiguspärasust arvesse võtnud. Kui õiguspärane ootus on keskmise tugevusega, peab kohus kontrollima kas otsuse tegija on kuulanud puudutatud isikuid ära ning saab hinnata, kas riive eesmärk on legitiimne. Kui riik on tekitanud õiguspärase ootuse üksikutele inimestele ja see on lepingu olemusega, on õiguspärane ootus tugev. Sellisel juhul kaalub õiguspärase ootuse riive üles üksnes väga tugev avalik huvi ning kohus peab hindama, kas see on olemas.¹⁸

II Õiguspärase ootuse põhimõtte sisu tähtjaliste lubaduste korral

21. Kui subjektiivne õigus on antud tähtjaliselt, on isikute õiguspärane ootus tugevamini kaitstud. Tähtjalise regulatsiooni muutmiseks isikule ebasoodsas suunas peavad olema kaalukamad eesmärgid kui tähtjatu regulatsiooni muutmiseks.¹⁹ Sarnaselt on tähtjalisi lepinguid, näiteks töö- või üürilepingut, raskem üles öelda kui tähtjatuid lepinguid. Tähtjalise lepingu sõlmimisel lepivad pooled kokku selle lõpetamise tingimustes: leping lõpeb tähtjaja saabumisel. Enne tähtjaja saabumist lepingu lõpetamine oleks vastuolus poolte kokkuleppega ning on üldjuhul võimalik üksnes siis, kui kõik osapooled on sellega nõus. Tähtjatu lepingu puhul ei ole lepingu lõpetamise tingimustes kokku lepitud, mistõttu on võimalik õigussuhet ühepoolset kujundada seaduses toodud alustel. Kui seadusandja sätestab normi tähtaegselt, reguleerib ta samuti selle kohaldumise lõppemise tingimusi. Võttes tähtaegselt antud lubaduse enneaegselt tagasi, muudetakse samal ajal regulatsiooni kohaldumise tingimusi ning muudetakse esialgsed tingimused sisutühjaks.

22. Õiguspärase ootuse põhimõtte võimaldab riigivõimul ennast siduda nii, et isikutele antakse tulevikus kehtima hakkavate normide püsimise suhtes lubadus ja isikuid suunatakse sellega oma

¹⁷ RKPJKo 06.03.2002, [3-4-1-1-02](#) p 15.

¹⁸ Vt P. Leyland; G. Anthony. Textbook on Administrative Law. Oxford 2013. Lk 323.

Võrdluseks [R vs. North and East Devon Health Authority, Ex Parte Couglan. Court of Appeal of England and Wales. 1999. P 57](#)

¹⁹ [RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13](#) p 69.

tegevust pikaajaliselt kavandama, sh julgustatakse investeerima. Isikute ootust, et riik niisuguse lubaduse täidab, ei ole põhjust pidada ebamõistlikuks.²⁰

23. Õiguspärase ootuse tekitamiseks võib seadusandja kehtestada normi kujul, millest mõistlik inimene saab järeldada, et normi looja on sellega andnud lubaduse õiguse püsimise kohta teatud ajaks ja piiranud oma õigust sätet tulevikus muuta. Sellisteks normitehnilisteks võteteks on näiteks teatud sõnade kasutamine, õigusaktile lepingulaadse sõnastuse või kuju andmine, samuti seaduse kehtivusaja tähtajaline kehtestamine. Õiguspärase ootuse põhimõte laieneb ka vastuvõetud ja avaldatud, kuid veel mitte kohalduvale regulatsioonile.

24. Seaduses tähtaja kehtestamist saab pidada lubaduseks, sest muidu poleks tähtaja kehtestamisel mingit mõtet. Näiteks omaaegse taluseaduse § 30 lg 2 sätestas, et talu on maksude maksmisest vabastatud viie aasta jooksul, alates talu loomisest järgmise kuu esimesest kuupäevast. Kui seadusandja oleks saanud sellest sättest taganeda ning kehtestada taludele makse, oleks taluseaduse § 30 lg 2 sisutühi säte. Riigikohus leidis 1994. a nn taluseaduse lahendis: „[k]una riik lubas taluseaduse alusel loodud taludele esimeseks viieks aastaks maksuvabastuse, siis oli talunikel õigus loota ja toimida arvestusega, et maksuvabastus kehtib viis aastat. Selle aja kestel maksuvabastuse tühistamine oli vastuolus õiguspärase ootuse printsiibi ja seetõttu Põhiseaduse §-ga 10.”

25. Kui seadusandja ei soovi tähtajalise regulatsiooniga õiguspärast ootust tekitada, ent normi sõnastus võib jätta isikutele eksitava mulje tugevast õiguspärasest ootusest, on põhimõtteliselt võimalik see reservatsiooniga välistada.²¹

26. Kuna tähtajaline lubadus piirab Riigikogu ja Vabariigi Valitsust enam kui tavapärane, st tähtajatu regulatsioon, peaks demokraatia põhimõttest tulenevalt tähtajalisi lubadusi andma vaid siis, kui see on reguleeritava valdkonna olemust silmas pidades vajalik ja üksnes nii pikaks ajaks, kui vajalik. Ennekõike on kindel lubadus vajalik siis, kui sellega julgustatakse isikuid nt investeerima investeringumahukates, ent pika tasuvusajaga majandussektorites. Tähtajalise lubaduse andmine valdkondades, kus see ei ole vajalik, st oma poliitiliste valikute põlistamine, võib olla põhiseadusevastane demokraatia põhimõtte rikkumise tõttu.

III Tähtajaliselt kehtestatud aktsiisimäärade tõstmise kooskõla Põhiseadusega

27. 15.06.2015 võttis Riigikogu vastu [sotsiaalmaksuseaduse, tulumaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse](#), mille § 3 ja § 9 koosmõjus reguleeriti etteulatuvalt õlle ja kääritatud jookide ning veini, mille etanoolisisaldus on kuni kuus mahuprotsenti, aktsiisimäärasid. Seaduse §-ga 3 muudeti alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse (edaspidi ka ATKEAS) § 46 ning kehtestati erinevad aktsiisimäärad. Paragrahvis 9 sätestati, et §-s 3 sätestatud muudatused jõustuvad vastavalt 01.01.2016, 01.01.2017, 01.01.2018, 01.01.2019 ja 01.01.2020. Nende sätete koosmõjus kehtestati sisuliselt „maksuredel“, millega määrati tähtaegselt alkoholi aktsiisimäärad.

28. 19.12.2016 võttis Riigikogu vastu tulumaksuseaduse, sotsiaalmaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse, mille §-ga 3 muudeti 15.06.2015 vastu võetud sotsiaalmaksuseaduse, tulumaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seadust. Varem kehtestatud „maksuredelisse“ tehti

²⁰ [RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13](#) p 55.

²¹ samas p 53.

mitmeid muudatusi, muu hulgas lisati 01.07.2017 jõustuv täiendav aste ning muudeti 01.01.2018 jõustumata pidanud astme suurust ja lükati selle tõus edasi kuni 01.02.2018. Seadus näeb ette, et jaanuaris 2019 ja 2020 tõusevad aktsiisimäärad veel täiendavalt võrreldes eelmise aastaga.

29. Vastus küsimusele, kas seaduses aastate kaupa ette lubatud aktsiisimäärade tõstmine oli põhiseaduspärane või mitte, sõltub sellest, kas ettevõtjatel tekkis üldse õiguspärane ootus aktsiisimäärade püsimise suhtes, kui tugev oli ettevõtjate põhjendatud ootus, kui intensiivne on ettevõtjate põhiõiguste riive ja kas eesmärk vähendada hinnatõusu abil alkoholi kättesaadavust ja tarbimist kaalub üles ettevõtlusvabaduse riive koosmõjus õiguspärase ootuse põhimõttega. Järeldusele jõudmiseks tuleb hinnata aktsiisitõusude proportsionaalsust rahvatervise kaitse eesmärgi ja riigi fiskaalhuvi suhtes.

30. Vaidlusalused normid ja nende seletuskirjad on mahukad ja seepärast esitatud käesoleva ettepaneku lisades.

Õiguspärase ootuse teke

31. 15.06.2015 seadusega kehtestati alkoholi aktsiisimäärad, mis pidid seaduse § 9 järgi jõustumata vastavalt 01.01.2016, 01.01.2017, 01.01.2018, 01.01.2019 ja 01.01.2020. Kuigi 19.12.2016 seaduse vastuvõtmise hetkel polnud hilisema jõustumistähtajaga aktsiisimäärad veel rakendunud, võivad need siiski anda aluse õiguspärasele ootusele. Riigikohus on leidnud, et õiguspärase ootuse põhimõtte laieneb ka vastuvõetud ja avaldatud, kuid veel mitte kohalduvale regulatsioonile.²² 15.06.2015 seadust lugedes on ilmselge, et igal aastal kehtivad uued seaduse §-s 3 kehtestatud aktsiisimäärad, mis tõusevad astmeliselt. Seetõttu tuleb analüüsida vastavalt varem kirjeldatud skeemile, kas ettevõtjatel tekkis 15.06.2015 seaduses sätestatud kohustuste püsivuse osas õiguspärane ootus ning kas seda on riivatud.

32. Oluline on analüüsida, kas 15.06.2015 seadus oli sõnastatud nõnda, et ettevõtjad võisid tugineda selles sätestatud aktsiisimäärade püsimisele. Esmapilgul paistab, et selles seaduses pole maksumäärasid tähtaegselt ega muul viisil nende erilist püsivust rõhutades kehtestatud. Samas tuleb võtta arvesse, et 15.06.2015 seaduse §-s 3 muudetakse korduvalt ATKEASis sätestatud aktsiisimäärasid ning selle seaduse §-s 9 kehtestatakse neile erinevad jõustumistähtajad. Seaduse muutmine on ühtlasi selle vana redaktsiooni kehtivuse lõpetamine. Näiteks tähendab 01.01.2018 uue aktsiisimäära kehtestamine ühtlasi, et 01.01.2018 lõpeb eelmise aktsiisimäära kehtivus. Seega kehtestati 15.06.2015 seaduses alkoholiaktsiis perioodil 01.02.2016-01.01.2020 tähtajaliselt.

33. Normide püsimisele ei saa tugineda, kui seaduses on sätestatud selge reservatsioon, mille järgi võivad normid muutuda. Vabariigi Valitsus viitas 2016. aasta lõpus alkoholi aktsiisimäärade tõstmise ettepanekut tehes, et 15.06.2015 seaduse vastuvõtmisel kehtestati selle muutmise kohta reservatsioon, mis võimaldab maksumäärasid tõsta. Selleks olevat ATKEAS § 85¹², mis sätestab: „Vabariigi Valitsus esitab Riigikogule hiljemalt 2018. aasta 1. märtsil analüüsi ja vajaduse korral ettepaneku aktsiisimäära muutmiseks, kui käesolevas seaduses sätestatud või käesoleva seaduse 2015. aasta juunis vastu võetud muudatustega võivad kaasneda ootustele mittevastavad negatiivse mõjuga asjaolud, muu hulgas rahva tervisele, tarbimisele, ettevõtlusele või aktsiisi laekumisele.“

²² [RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13](#) p 55

34. ATKEAS § 85¹² ei ole selge ja ühemõtteline reservatsioon, mis võimaldab alkoholi aktsiisimäärasid ennaktempos tõsta. Tegemist on üsna mitmeti mõistetava normiga. Sätte kohaselt peab Vabariigi Valitsus esitama Riigikogule vastava analüüsi ning üksnes vajaduse korral ettepaneku aktsiisimäärade muutmiseks. Vabariigi Valitsuse analüüs ei kohusta Riigikogu seadust muutma. Lisaks nähtub normist, et Vabariigi Valitsus võib Riigikogule teha ka ettepaneku aktsiisimäärade langetamiseks, kui nt teiste riikide aktsiisipoliitika tõttu on Eestis kehtivate määrade mõju ettevõtluskeskkonnale negatiivne. Normist ei saa üheselt lugeda välja reservatsiooni, et aktsiisimäärasid võib ennaktempos ilma erakorraliste asjaoludeta tõsta.

35. ATKEAS § 85¹² võeti vastu 15.06.2015 eelnõu § 3 p-na 41. Ettepaneku lisada selline säte eelnõusse tegi Vabariigi Valitsus 10.06.2015, mil 15.06.2015 seadus oli juba seotud Vabariigi Valitsuse usaldusküsimusega.

36. Ettepaneku tegemist põhjendati [usaldusküsimusega seotud muudatusettepanekute nimekirjas](#) nii: „Eelnõu täiendatakse § 3 punktiga 41, et ettevõtja arvestaks oma tegevuse planeerimisel kehtivate ja käesoleva seadusemuudatusega vastuvõetavate määrade muutumise võimalusega. [...] Kui analüüsi tulemusena selgub, et kehtivad ja/või tulevikus kohalduv(ad) aktsiisimäär(ad) ei vasta oma mõjus rahva tervisele, tarbimisele, ettevõtlusele, aktsiisi laekumisele jm olulises osas ootustele, esitab valitsus Riigikogule vastavad muudatused, millest lähtuvalt otsustatakse aktsiisimäära muutmise vajadus. Tegu on ühelt poolt käesoleva eelnõuga planeeritud muudatuste järelanalüüsiga, kuid teisalt ka analüüsiga, mis võib saada tulevikus kehtima hakkavate määrade muutmise aluseks. [...] Senise kohtupraktika kohaselt on piisav, kui seaduseandja on selgelt väljendatud võimalust, et maksumäärad võivad enne nende jõustumist muutuda. Käesoleva sättega antakse isikutele teada, et eelnõu alusel kehtestatud määrad võivad muutuda. Samuti määratakse sättes ära ka muutmise aluseks oleva analüüsi koostamise vajadus.“

37. On õige, et hoolas ja mõistlik inimene loeb seaduse tähenduse kohta kahtluse tekkimisel eelnõu seletuskirja, nagu Riigikohtu halduskolleegium märgib [06.03.2015 otsuse 3-3-1-1-15](#) punktides 15 ja 16. Samuti võib eeldada, et ettevõtja loeb kahtluse korral ka teisi seaduseelnõu menetlemise materjale. Ent kui seaduse tähenduse osas kahtlust ei teki, ei saa ka mõistlikult ja hoolsalt inimeselt oodata seletuskirja ja eelnõu muude menetlusdokumentide lugemist. 15.06.2015 seadust lugedes ei pruugi aktsiisimaksjal tekkida kahtlust, kas aktsiisimäärade püsivusele on võimalik tugineda. Riigikohus on oma praktikas korduvalt rõhutanud, et tähtajaliselt kehtestatud õigusest võib tekkida õiguspärane ootus²³ ning 15.06.2015 seaduses olid aktsiisimäärad kehtestatud tähtajaliselt. ATKEAS §-st 85¹² ei tulene, et see oleks aktsiisimäära püsimise välistus aastateks 2017 ja 2018.

38. Isegi kui hoolsal ja mõistlikul inimesel oleks tekkinud seadust lugedes ATKEAS § 85¹² tähenduse osas kahtlus, ei olnud õiguspärase ootuse teket 15.06.2015 seaduse seletuskirjas välistatud. Näiteks eelnõu [viimase versiooni seletuskirjas](#) on hoopis kirjas „Vabariigi Valitsus teeb muudatusettepaneku täiendada alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seadust sättega, mille kohaselt valitsus esitab Riigikogule hiljemalt 2018. aasta 1. märtsil aktsiisimäära muutmise analüüsi.“ Selline selgitus kinnitab, et ATKEAS § 85¹² eesmärk on kohustada Vabariigi Valitsust aktsiisimäärade mõjusid nimetatud kuupäevaks analüüsima, mitte anda võimalust automaatselt maksumäärasid muuta. Tähele tuleb panna seda, et vastav mõjuanalüüs oli seotud eelkõige kuupäevaga 1. märts 2018, mistõttu võis keskmine ja mõistlik isik eeldada, et enne nimetatud aega ei muutu aktsiisimääradega seoses midagi ning siis algavad alles arutelud.

²³ Vt nt RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13, p 69.

39. ATKEAS § 85¹² selgitus on esitatud üksnes usaldusküsimusega seotud eelnõu muudatusettepanekute loetelus lehekülgedel 56 ja 57. Seda viidet on raske üles leida. Ka hoolsalt ja mõistlikult isikult, isegi kui ta on kõrgendatud kohustustega ettevõtja, ei saa eeldada nii suure hulga teabe läbitöötamist. 15.06.2015 seadusega muudeti korraga kaheksat erinevat seadust. Riigikogu infoportaalil on esitatud üle 30 selle eelnõu teksti, seletuskirja ja lisa. Lisaks esitati muudatusettepanekuid 6 erinevas tekstis ning 14 arvamust eelnõu kohta.

40. ATKEAS §-le 85¹² viitas ka rahandusminister Sven Sester [Riigikogus eelnõu teisel lugemisel 15.06.2015](#). Ta kirjeldas selles sättes nimetatud analüüsi kui „ühelt poolt käesoleva eelnõuga planeeritud muudatuste järelanalüüsiga, kuid teisalt ka analüüsiga, mis võib saada tulevikus kehtima hakkavate määrade muutmise aluseks.“ Ka sellest selgitusest ei tulene, et ATKEAS § 85¹² oleks õiguspärase ootuse ühene reservatsioon. Rahandusminister käsitles ATKEAS § 85¹² kui sätet, mis kohustab Vabariigi Valitsust tegema analüüsi, mis võib olla järgmise otsuste aluseks. Isegi kui hoolas ja mõistlik ettevõtja oleks lugenud Riigikogu 15.06.2015 stenogrammi, ei oleks ta saanud ATKEAS § 85¹² Vabariigi Valitsuse poolt väljapakutud tähendusest aru.

41. Isegi kui ATKEAS § 85¹² lugedes oleks ettevõtjatel pidanud tekkima kahtlus, kas õiguspärane ootus tekib, ei saa neilt oodata muudatusettepanekutega tutvumist, et sellele kahtlusele kinnitust leida.

42. Veelgi enam, seletuskiri ega muu eelnõu menetlemise materjal ei saa asendada normi ennast. Nn kaevandustasude lahendis väitis Vabariigi Valitsus, et tasumäärade muutmise mõju ettevõtjatele ei olnud rabav, sest erinevates uurimustes, strateegiadokumentides ja analüüsides viidati majandusolukorra muutmisel tasumäärade võimalikule muutmisele. Muuhulgas viitas Vabariigi Valitsus Rahandus-, Majandus- ja Kommunikatsiooni- ning Keskkonnaministeeriumi koostöös valminud analüüsile.²⁴ Riigikohus Vabariigi Valitsuse argumendiga ei nõustunud ning leidis, et isikult ei saa eeldada lähtumist eraõiguslike isikute koostatud uuringutest ja muudest mittesiduvatest dokumentidest olukorras, kus õigusaktidega on kehtestatud kindlaks ajavahemikuks konkreetsed tasumäärad.²⁵

43. Seletuskiri ega muudatusettepaneku põhjendused ei asenda normi ega loo iseseisvalt siduvaid tagajärgi. Nn kaevandustasude otsusest tuleneb, et kui õigusakti tekstis olev tähtajaline lubadus on vastuolus mittesidavas dokumendis öelduga, tuleb õiguspärase ootuse tekkel või välistamisel lähtuda õigusaktis öeldust.

44. Eeltoodust tulenevalt oli ettevõtjatel õigus eeldada, et 15.06.2015 seaduses sätestatud aktsiisimäärad püsivad vähemasti aastatel 2017-2018.

45. Õiguspärase ootuse tekkeks on veel oluline, kas 15.06.2015 seadus mõjutas ettevõtjate õigusi või kohustusi. 15.06.2015 seadusega fikseeriti aktsiisimäärad. Aktsiisi maksmise kohustus on muuhulgas siseriiklikuks tarbimiseks alkoholi tootvatel ettevõtjatel. ATKEAS § 22 järgi maksab alkoholiaktsiisi teiste hulgas ka aktsiisilaopidaja ehk isik, kellele on antud õigus aktsiisilaos toota, ladustada, vastu võtta ja aktsiisilaost lähetada aktsiisikaupa. Aktsiisikohustus tekib aktsiisikauba tarbimise lubamisel või teisest liikmesriigist ilma ajutise aktsiisivabastuseta Eestisse toimetamisel (ATKEAS § 24 lg 1).

46. Õiguskantslerile esitatud avalduse kohaselt korraldasid ettevõtjad oma majandustegevust lähtudes 15.06.2015 seaduses kehtestatud maksumääradest ning kandsid seoses 19.12.2016

²⁴ vt RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13, p 30-34.

²⁵ Samas p 53

seaduse muutmisega kahju. Avalduses tuuakse näide, et Carlsberg Group tõi aastatel aastatel 2014-2016 Läti õlletootmise üle Eestisse ja tegi sellega miljonitesse ulatuva investeeringu Saku Õlletehasesse. Samuti väidetakse, et seda investeeringut ei oleks tehtud, kui aktsiisitõusu oleks osatud ette aimata. Siiski on aktsiisitõusu ja Läti õlletootmise Eestisse toomata jätmise vahel raske näha seost. Eestis kehtestatud alkoholiaktsiisi tasutakse üksnes Eestis tarbimisse lastud alkoholilt. Kui alkoholi eksporditakse, siis aktsiisi ei tasuta. Samuti ei ole usutav, et Carlsberg Groupi investeering on seotud 15.06.2015 antud lubadusega, sest avalduse kohaselt alustati õlletootmise Eestisse toomisega juba aastal 2014 ehk enne õlleaktsiisi tõstmist. Teisalt on usutav, et õlletootjad võisid korraldada oma majandustegevust lähtudes 15.06.2015 fikseeritud aktsiisimääradest. Kuna aktsiisimäärad mõjutavad lõpphinna kaudu tarbimist ning ettevõtja käivet, on tõenäoline, et ettevõtjad arvestasid oma tegevuse planeerimisel alkoholiaktsiiside suurusega. Seetõttu tekkis neil tugev õiguspärane ootus 15.06.2015 seaduses sätestatud aktsiisimäärade püsimisele aastatel 2017 ja 2018.

Õiguste riive intensiivsus

47. 19.12.2016 seadusega otsustatud aktsiisimäärade tõstmine riivab alkoholi tootjate ja müüjate ettevõtlusvabadust. Teiste seas mõjutab alkoholi aktsiisimäärade tõus jaekaupluste omanike ettevõtlusvabadusõigust (vt lisa 4), eriti piirikaubanduse tõttu. 19.12.2016 seadusega otsustatud aktsiisimäärade tõus on üsna kõrge ja ootamatu. Aktsiisimäär tõuseb õlle puhul 70% ja muu lahja alkoholi puhul 45% võrra juba 6 kuu möödumisel seaduse vastuvõtmisest. Ettevõtja toodetele kehtestatud aktsiisimäärade tõusuga kaasneb vastavate toodete hinnatõus. Õiguskantsleri poole põhiseaduslikkuse järelevalve algatamise palvega pöördunud avaldaja arvatuste järgi on keskmine hinnatõus õlles 46% (seletuskirjas 28%) ja siidril 28% (seletuskirjas 20%). See tähendab, et näiteks 0,5 liitrise õlle pudeli hind tõuseks 1 eurolt 1,46-le eurole. Kõrgema hinna juures ostetakse väiksem kogus alkoholi, mistõttu väheneb ettevõtjate käive ja kasum. Avaldaja prognooside järgi väheneks Eestis õlle ja lahja alkoholi müük seeläbi 83 miljoni liitri võrra. Seega riivab alkoholi aktsiisimäärade tõstmine sellest aspektist tugevalt ettevõtlusvabadust ning õiguspärast ootust.

48. Riive intensiivsuse hindamisel tuleb võtta arvesse, et ettevõtjatel on võimalik müüa oma toodangut ka teistes riikides. Avaldaja sõnul tuleneks suur osa alkoholimüügi langusest sellest, et soomlased ning rootslased ostaksid Eestist vähem alkoholi ning tarbimine suunduks Eestist Lätisse. Kui Eesti õlletootjad müüvad alkoholi ka Lätis, võiks kasvada Eestis alkoholimüügi vähenemisel nende müük sealsel turul. Nimetatud aspekt võib leevendada mõne ettevõtja õiguste riivet, kuid ei pruugi seda muuta märkimisväärselt teiste osas, sest ei ole teada, kui lihtne on siseneda teistele turgudele. Ettevõtlusvabaduse riive ei pruugi lahja alkoholi tootjate osas siiski olla nii intensiivne kui avalduses kirjeldatakse. Jaekaupluste omanike ettevõtlusvabaduse riivet nimetatud aspekt aga ei muuda. Pigem tähendab alkoholi müügi kasv naaberriikides, et alkoholi müük Eestis asuvates jaekauplustes väheneb võimaliku piirikaubanduse tõttu.

49. Oluline aktsiisimäärade tõus on planeeritud 2017. a juulisse ja 2018 algusesse. Ettevõtjate jaoks oli just aastatel 2017 ja 2018 aktsiisimäärade oluline tõus ettenähtamatu ja sellest tulenevalt koormav. Riive oligi eriti intensiivne seetõttu, et 15.06.2015 seadus andis just nende aastate osa kindla tähtajalise lubaduse. Tähtajaliste lubaduste murdmine riivab eriti intensiivselt õiguspärase ootuse põhimõtet eelnevalt punktides 11-17 toodud põhjustel. Ettevõtjad võisid 15.06.2015 seaduse § 85¹² tõttu eeldada, et aktsiisimäärade muutmist hakatakse arutama peale 01.03.2018, kui Vabariigi Valitsusel oli viimane tähtaeg esitada Riigikogule põhjalik analüüs aktsiisimäärade senise toime kohta. Lisaks tähendab see alles arutelude algust ja mitte tingimata ka

aktsiisimäärade tõusu, eriti arvestades muutusi naaberriikide aktsiisipoliitikas. Seni ei pidanud ettevõtjad ühelgi juhul arvestama alkoholi aktsiisimäärade täiendava tõusuga aastatel 2017 ja 2018. Nad võisid tugineda Riigikogu poolt 2015. aastal antud lubadusele maksumäärade osas neil aastatel ja planeerida sellest lähtuvalt oma müügistrateegiat ning investeringuid. Lubaduse murdmise tõttu kannatavad ettevõtjad tõenäoliselt kahju.

50. Eelneva tõttu oli 19.12.2016 seadusega otsustatud aktsiisimäärade tõus aastate 2017-2018 osas intensiivne ettevõtjate õiguste riive. Aktsiisimäärade tõusuga neil aastatel ei pruugi olla võimalik kahjusid kandmata kohaneda ning ettevõtjatele ei saa ette heita, et nad usaldasid Riigikogu kehtestatud aktsiisimäärade tõusu graafikut nende aastate osas ja kujundasid oma tegevust neist lähtuvalt.

Aktsiisimäärade tõstmise eesmärk

51. Ettepanek tõsta alkoholi aktsiisimäärasid 15.06.2015 graafikus kokkulepitust kiiremini tehti 19.12.2016 eelnõu esimese ja teise lugemise vahel. [07.12.2016 muudatusettepanekute](#) loetelus oli nimetatud ettepanek juba sees ning selle kohaselt oli muudatuste eesmärk „vähendada kange ja lahja alkoholi aktsiisimäärade erinevust, et suurendada maksumulusid ja piirata alkoholi tarbimist läbi alkoholi liigist sõltuva soodsama aktsiisimäära tõstmisega“.

52. Rahandusministeerium esitas 14.12.2016 Riigikogule täiendava analüüsi „Alkoholiaktsiisi määra muutmise analüüs ja ettepanekud Riigikogule.“ Selles põhjendati alkoholi aktsiisimäärade tõusu vajadust eelkõige asjaoluga, et alates 2018. a tõuseb inimeste netotulu tulumaksuseaduse muudatuste tagajärjel ning seetõttu on vaja tõsta alkoholi aktsiisimäärasid, et suurema ostujõu korral tarbimine ei suureneks. Leiti, et kuna lahja alkoholi aktsiisimäärad on madalad, siis võib inimeste ostujõud suurenedagi just nimetatud alkoholigrupi osas.

53. Seega oli 19.12.2016 eelnõus alkoholi aktsiisimäära tõstmisel nii rahvatervise kaitse kui ka fiskaalne eesmärk. Mõlemad eesmärgid on legitiimsed.

Aktsiisimäärade tõstmise proportsionaalsus rahvatervise kaitse eesmärgi suhtes

54. Riigikohus on nn kaevandustasude otsuses leidnud, et kui isikul on õigus tugineda tähtajalisele regulatsioonile, siis on selle muutmiseks enne tähtaja lõppu vaja erakordselt kaalukaid ja sisulisi argumente. Regulatsiooni muutmist pidas kohus põhjendatuks olulistel erakorralistel asjaoludel, millega ei olnud võimalik arvestada normide kehtestamisel. 19.12.2016 tähtajaliste lubaduste murdmisel selliseid põhjuseid välja ei toodud.

55. Rahva tervise kaitse argument oleks kaalukas, kui oleks tõendatud, et varasem alkoholipoliitika on olnud ekslik, nt kui vahepealsel ajal (perioodi juuni 2015-detsember 2016) on alkoholitarbimise statistika näidanud drastilisi muutuseid halvemuse suunas, mis nõudnuks kiiret sekkumist. Seda mõjuvalt tehtud ei ole. Isegi kui statistika näitab, et alkoholitarbimine on olnud languses, kuid alkoholiga seotud tervisekahjude ja surmade statistilised näitajad ei ole muutunud, peab see olema tingitud muust, mitte ekslikust aktsiisipoliitikast (nt piiriülene kaubandus, illegaalne alkohol).

56. Aktsiisimäärade tõstmist rahvatervise huvides põhjendati eelkõige sellega, et alates 2018. a tõuseb inimeste netotulu tulumaksuseaduse muudatuste tagajärjel, mistõttu on vaja tõsta ka alkoholi aktsiisimäärasid, et suurema ostujõu korral tarbimine ei suureneks. Tulumaksuvaba miinimum tõuseb alles 2018. aastal, samas hüppeline maksumõnu on kavandatud juba 2017. a suvesse. Aktsiisimäärade tõusu planeerimine sedavõrd varakult ei ole põhjendatud ka võimalike

laovarude moodustamisega, sest ei ole teada, et ettevõtjad varuvad sedavõrd pikaks perioodiks alkoholi ette. Lisaks ei ole veenvalt põhjendatud väidet, et inimesed, kes maksuvaba tulu tõusust võidavad, suunavad automaatselt oma täiendava sissetuleku alkoholi soetamiseks ja seetõttu peab kiirkorras tõstma alkoholi aktsiisimäärasid. Kõigil eelnevatel põhjustel leian, et rahva tervise argument ei õigusta aktsiisimäärade ennaktõusu aastatel 2017 ja 2018.

Aktiisimäärade tõstmise proportsionaalsus riigieelarve täitmise eesmärgi suhtes

57. Demokraatia põhimõttest tuleneb, et uuel Riigikogu enamusel on õigus muuta varasemaid poliitilisi prioriteete. Nii on tänane enamus otsustanud suurendada madalat ja keskmist palka teenivate inimeste sissetulekut ning on arusaadav, et selleks on vaja finantsvahendeid. Teatavad maksumuudatused poliitilise kursi muutumisel vältimatud, sest enamik riigi tulusid tuleb maksudest. Siiski on uuel Riigikogu enamusel erinevaid võimalusi maksutulude suurendamiseks ning ka oma plaanide ajatamiseks, et ühelt poolt oleks rakendatud poliitiline prioriteet, aga teisalt kaitsitud ka inimeste põhiõigused. Üldjuhul tulebki vältida tulu saamist viisil, mis nõuab isikutele antud lühiajaliste tähtajaliste lubaduste murdmist. Samale seisukohale on asunud ka Riigikohus kaevandustasude lahendi punktis 72.

58. Arvestades, et ettevõtjatele oli antud tugev tähtajaline lubadus, et 2017 ja 2018 aktsiisimäärad ei tõuse, on selle ennaktõus neil aastatel lubamatu. Seadusandja ei ole ka näidanud, et muul viisil ei ole tal poliitiliste prioriteetide rakendamiseks võimalik aastatel 2017 ja 2018 tulu saada. Lisaks sõltub alkoholi aktsiisimäärade tõusust saadav tulu paljus ka naaberriikide aktsiisipoliitikast ning inimeste ostuharjumuste võimalikust muutusest, ega ole seetõttu kindel.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Ave Henberg 693 8407
Ave.Henberg@oiguskantsler.ee

Sten Andreas Ehrlich 693 8408
StenAndreas.Ehrlich@oiguskantsler.ee

LISA 1: Muudatuse olemus, muutunud õigusaktid ning nende seletuskirjad

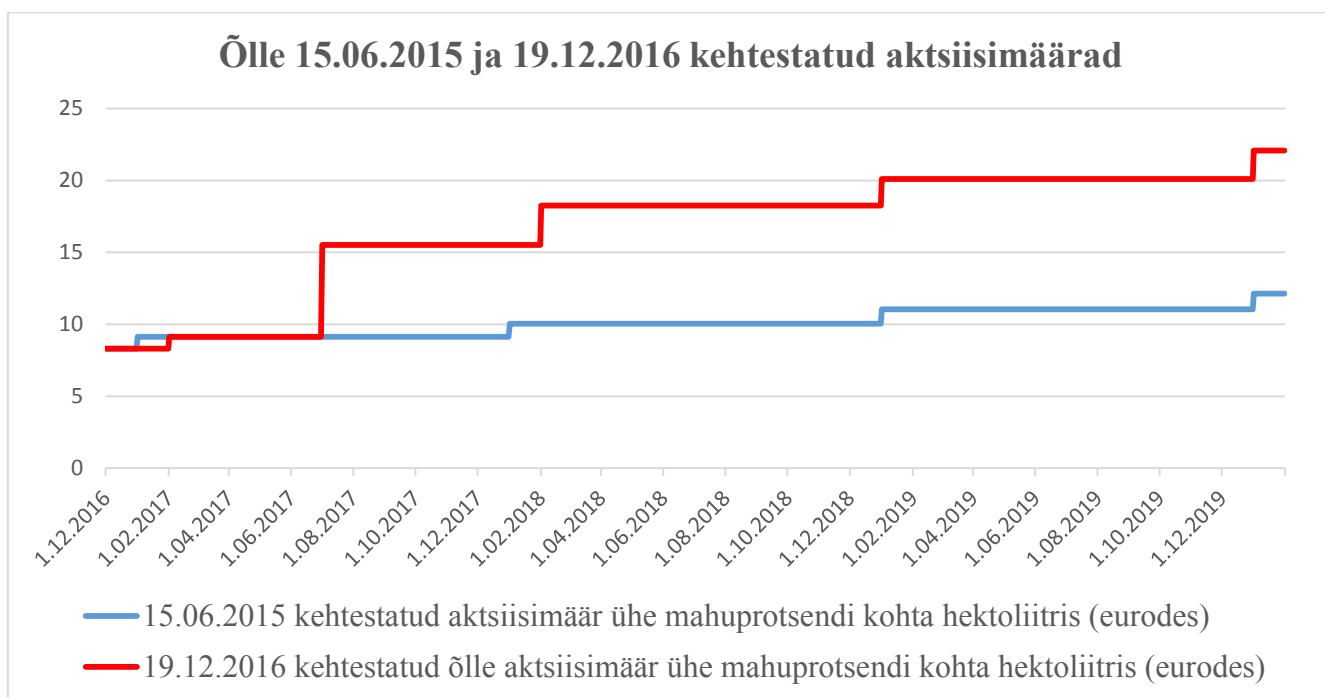
15.06.2015 seadusega kehtestati alkoholi ja kääritatud jookide ning veini, mille etanoolisisaldus on kuni kuus mahuprotsenti, aktsiisimäärad nii, et perioodil 15.06.2015-01.01.2020 pidid need igal aastal tõusma.

19.12.2016 seadusega muudeti 15.06.2015 seadust, suurendati varem kehtestatud aktsiisimäärasid ning muudeti mõne aktsiisimäära kehtivusaega.

Nende seadustega kehtestatud aktsiisimäärad ning nende jõustamisajad on kajastatud tabelites ja joonistel.

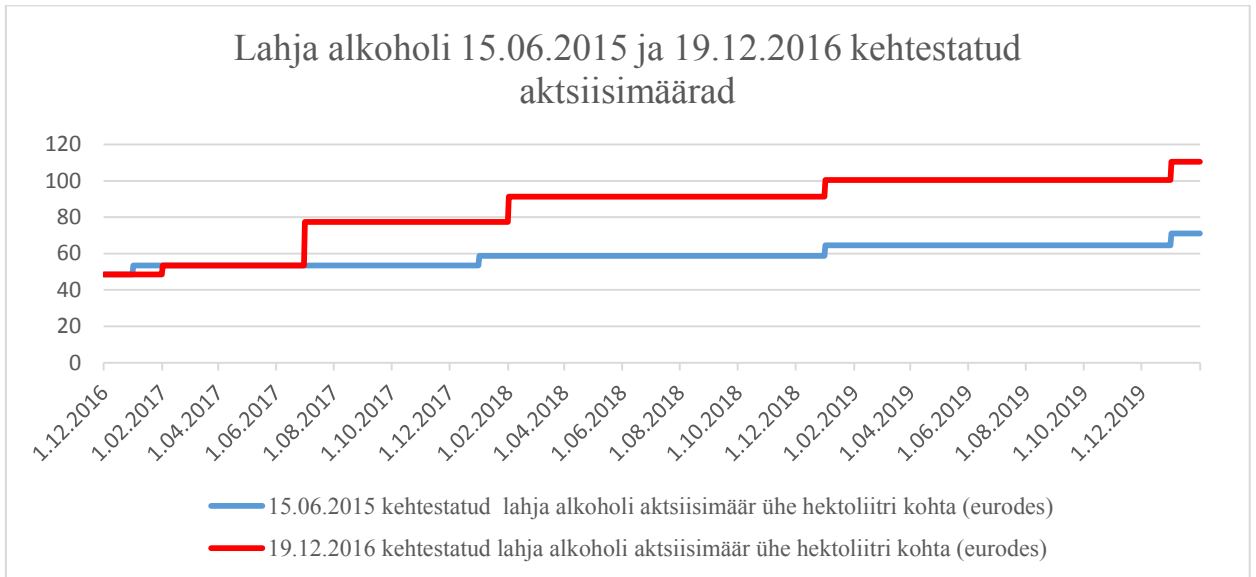
Õlle 15.06.2015 ja 19.12.2016 sätestatud aktsiisimäärad:

15.06.2015 seaduses sätestatud aktsiisimäära kehtivusaeg	15.06.2015 seaduses sätestatud aktsiisimäär ühe mahuprotsendi kohta hektoliitris	19.12.2016 seaduses sätestatud aktsiisimäära kehtivusaeg	19.12.2016 seaduses sätestatud aktsiisimäär ühe mahuprotsendi kohta hektoliitris
01.02.2016 - 31.12.2016	8,30 eurot	01.02.2016-01.02.2017	8,30 eurot
01.01.2017 - 31.12.2017	9,13 eurot	01.02.2017-30.06.2017	9,13 eurot
		01.07.2017-01.02.2018	15,52 eurot
01.01.2018 - 31.12.2018	10,04 eurot	01.02.2018-31.12.2018	18,26 eurot
01.01.2019 - 31.12.2019	11,04 eurot	01.01.2019-31.12.2019	20,09 eurot
01.01.2020 -	12,14 eurot	01.01.2020-	22,09 eurot



Lahja alkoholi ehk kääritatud jookide ning veini, mille etanoolisisaldus on kuni kuus mahuprotsenti, 15.06.2015 ja 19.12.2016 kehtestatud aktsiisimäärad

15.06.2015 seaduses sätestatud aktsiisimäära kehtivusaeg	15.06.2015 seaduses sätestatud aktsiisimäär kääritatud joogi või veini hektoliitri kohta	19.12.2016 seaduses sätestatud aktsiisimäära kehtivusaeg	19.12.2016 seaduses sätestatud aktsiisimäär kääritatud joogi või veini hektoliitri kohta
01.02.2016 - 31.12.2016	48,55 eurot	01.02.2016-01.02.2017	48,55 eurot
01.01.2017 - 31.12.2017	53,41 eurot	01.02.2017-30.06.2017	53,41 eurot
		01.07.2017-01.02.2018	77,44 eurot
01.01.2018 - 31.12.2018	58,75 eurot	01.02.2018-31.12.2018	91,30 eurot
01.01.2019 - 31.12.2019	64,63 eurot	01.01.2019-31.12.2019	100,41 eurot
01.01.2020 -	71,09 eurot	01.01.2020-	110,45 eurot



LISA II – 15.06.2015 ja 19.12.2016 seaduste asjakohased sätted

[Sotsiaalmaksuseaduse, tulumaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seadus](#)

Vastu võetud 15.06.2015

§ 3. Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse muutmine

Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduses tehakse järgmised muudatused:

1) paragrahvi 25 lõigetes 2, 2¹, 2² ja 3 ning § 37 lõikes 1 asendatakse tekstiosa „15. päeval” tekstiosaga „20. päeval”;

2) paragrahvi 46 lõike 1 esimene lause muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„Õlle aktsiisimäär on 8,30 eurot õlle etanoolisisalduse ühe mahuprotsendi kohta hektoliitris.”;

3) paragrahvi 46 lõike 1 esimene lause muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„Õlle aktsiisimäär on 9,13 eurot õlle etanoolisisalduse ühe mahuprotsendi kohta hektoliitris.”;

4) paragrahvi 46 lõike 1 esimene lause muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„Õlle aktsiisimäär on 10,04 eurot õlle etanoolisisalduse ühe mahuprotsendi kohta hektoliitris.”;

5) paragrahvi 46 lõike 1 esimene lause muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„Õlle aktsiisimäär on 11,04 eurot õlle etanoolisisalduse ühe mahuprotsendi kohta hektoliitris.”;

6) paragrahvi 46 lõike 1 esimene lause muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„Õlle aktsiisimäär on 12,14 eurot õlle etanoolisisalduse ühe mahuprotsendi kohta hektoliitris.”;

7) paragrahvi 46 lõiked 2–6 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„(2) Kääritatud joogi ja veini, mille etanoolisisaldus on kuni kuus (kaasa arvatud) mahuprotsenti, aktsiisimäär on 48,55 eurot kääritatud joogi või veini hektoliitri kohta.

(3) Kääritatud joogi, mille etanoolisisaldus on üle kuue mahuprotsendi, aktsiisimäär on 111,98 eurot kääritatud joogi hektoliitri kohta.

(4) Veini, mille etanoolisisaldus on üle kuue mahuprotsendi, aktsiisimäär on 111,98 eurot veini hektoliitri kohta.

(5) Vahetoote aktsiisimäär on 239,12 eurot vahetoote hektoliitri kohta.

(6) Muu alkoholi aktsiisimäär on 21,72 eurot muu alkoholi etanoolisisalduse ühe mahuprotsendi kohta hektoliitris.”;

8) paragrahvi 46 lõiked 2–6 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„(2) Kääritatud joogi ja veini, mille etanoolisisaldus on kuni kuus (kaasa arvatud) mahuprotsenti, aktsiisimäär on 53,41 eurot kääritatud joogi või veini hektoliitri kohta.

(3) Kääritatud joogi, mille etanoolisisaldus on üle kuue mahuprotsendi, aktsiisimäär on 123,18 eurot kääritatud joogi hektoliitri kohta.

(4) Veini, mille etanoolisisaldus on üle kuue mahuprotsendi, aktsiisimäär on 123,18 eurot veini hektoliitri kohta.

(5) Vahetoote aktsiisimäär on 263,03 eurot vahetoote hektoliitri kohta.

(6) Muu alkoholi aktsiisimäär on 23,89 eurot muu alkoholi etanoolisisalduse ühe mahuprotsendi kohta hektoliitris.”;

9) paragrahvi 46 lõiked 2–6 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„(2) Kääritatud joogi ja veini, mille etanoolisisaldus on kuni kuus (kaasa arvatud) mahuprotsenti, aktsiisimäär on 58,75 eurot kääritatud joogi või veini hektoliitri kohta.

(3) Kääritatud joogi, mille etanoolisisaldus on üle kuue mahuprotsendi, aktsiisimäär on 135,50 eurot kääritatud joogi hektoliitri kohta.

(4) Veini, mille etanoolisisaldus on üle kuue mahuprotsendi, aktsiisimäär on 135,50 eurot veini hektoliitri kohta.

(5) Vahetoote aktsiisimäär on 289,33 eurot vahetoote hektoliitri kohta.

(6) Muu alkoholi aktsiisimäär on 26,28 eurot muu alkoholi etanoolisisalduse ühe mahuprotsendi kohta hektoliitris.”;

10) paragrahvi 46 lõiked 2–6 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„(2) Kääritatud joogi ja veini, mille etanoolisisaldus on kuni kuus (kaasa arvatud) mahuprotsenti, aktsiisimäär on 64,63 eurot kääritatud joogi või veini hektoliitri kohta.

(3) Kääritatud joogi, mille etanoolisisaldus on üle kuue mahuprotsendi, aktsiisimäär on 162,60 eurot kääritatud joogi hektoliitri kohta.

(4) Veini, mille etanoolisisaldus on üle kuue mahuprotsendi, aktsiisimäär on 162,60 eurot veini hektoliitri kohta.

(5) Vahetoote aktsiisimäär on 318,26 eurot vahetoote hektoliitri kohta.

(6) Muu alkoholi aktsiisimäär on 28,91 eurot muu alkoholi etanoolisisalduse ühe mahuprotsendi kohta hektoliitris.”;

11) paragrahvi 46 lõiked 2–6 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„(2) Kääritatud joogi ja veini, mille etanoolisisaldus on kuni kuus (kaasa arvatud) mahuprotsenti, aktsiisimäär on 71,09 eurot kääritatud joogi või veini hektoliitri kohta.

(3) Kääritatud joogi, mille etanoolisisaldus on üle kuue mahuprotsendi, aktsiisimäär on 195,12 eurot kääritatud joogi hektoliitri kohta.

(4) Veini, mille etanoolisisaldus on üle kuue mahuprotsendi, aktsiisimäär on 195,12 eurot veini hektoliitri kohta.

(5) Vahetoote aktsiisimäär on 350,09 eurot vahetoote hektoliitri kohta.

(6) Muu alkoholi aktsiisimäär on 31,80 eurot muu alkoholi etanoolisisalduse ühe mahuprotsendi kohta hektoliitris.”;

[...]

41) seadust täiendatakse §-ga 85¹² järgmises sõnastuses:

„§ 85¹². Aktsiisimäära muutmise analüüs

Vabariigi Valitsus esitab Riigikogule hiljemalt 2018. aasta 1. märtsil analüüsi ja vajaduse korral ettepaneku aktsiisimäära muutmiseks, kui käesolevas seaduses sätestatud või käesoleva seaduse 2015. aasta juunis vastu võetud muudatustega võivad kaasneda ootustele mittevastavad negatiivse mõjuga asjaolud, muu hulgas rahva tervisele, tarbimisele, ettevõtlusele või aktsiisi laekumisele.”.

§ 9. Seaduse jõustumine

(1) Käesolev seadus jõustub 2016. aasta 1. jaanuaril.

(2) Käesoleva seaduse § 3 punktid 2 ja 7 jõustuvad 2016. aasta 1. veebruaril.

(3) Käesoleva seaduse § 3 punktid 12, 17 ja 22 jõustuvad 2016. aasta 1. juunil.

(4) Käesoleva seaduse § 1 punktid 1, 3, 5, 7, 9 ja 11, § 2 punktid 2 ja 17, § 3 punktid 3, 8, 13, 18, 23, 29, 32, 36 ja 39, § 6, § 7 ning § 8 jõustuvad 2017. aasta 1. jaanuaril.

(5) Käesoleva seaduse § 1 punktid 2, 4, 6, 8 ja 10, § 2 punkt 3 ning § 3 punktid 4, 9, 14, 19, 24, 30, 33, 37 ja 40 jõustuvad 2018. aasta 1. jaanuaril.

(6) Käesoleva seaduse § 3 punktid 5, 10, 15, 20 ja 25 jõustuvad 2019. aasta 1. jaanuaril.

(7) Käesoleva seaduse § 3 punktid 6, 11, 16, 21 ja 26 jõustuvad 2020. aasta 1. jaanuaril.

Tulumaksuseaduse, sotsiaalmaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seadus

Vastu võetud 19.12.2016

§ 3. Sotsiaalmaksuseaduse, tulumaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse muutmise

Sotsiaalmaksuseaduse, tulumaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduses (RT I, 30.06.2015, 1) tehakse järgmised muudatused:

3) paragrahvi 3 täiendatakse punktiga 3¹ järgmises sõnastuses:

„**3¹)** paragrahvi 46 lõike 1 esimene lause muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„Õlle aktsiisimäär on 15,52 eurot õlle etanoolisisalduse ühe mahuprotsendi kohta hektoliitris.”;

4) paragrahvi 3 punktid 4–6 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„**4)** paragrahvi 46 lõike 1 esimene lause muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„Õlle aktsiisimäär on 18,26 eurot õlle etanoolisisalduse ühe mahuprotsendi kohta hektoliitris.”;

5) paragrahvi 46 lõike 1 esimene lause muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„Õlle aktsiisimäär on 20,09 eurot õlle etanoolisisalduse ühe mahuprotsendi kohta hektoliitris.”;

6) paragrahvi 46 lõike 1 esimene lause muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„Õlle aktsiisimäär on 22,09 eurot õlle etanoolisisalduse ühe mahuprotsendi kohta hektoliitris.”;

5) paragrahvi 3 täiendatakse punktiga 8¹ järgmises sõnastuses:

„**8¹)** paragrahvi 46 lõige 2 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„(2) Kääritatud joogi ja veini, mille etanoolisisaldus on kuni kuus (kaasa arvatud) mahuprotsenti, aktsiisimäär on 77,44 eurot kääritatud joogi või veini hektoliitri kohta.”;

6) paragrahvi 3 punktid 9–11 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„**9)** paragrahvi 46 lõiked 2–6 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„(2) Kääritatud joogi ja veini, mille etanoolisisaldus on kuni kuus (kaasa arvatud) mahuprotsenti, aktsiisimäär on 91,30 eurot kääritatud joogi või veini hektoliitri kohta.

(3) Kääritatud joogi, mille etanoolisisaldus on üle kuue mahuprotsendi, aktsiisimäär on 147,82 eurot kääritatud joogi hektoliitri kohta.

(4) Veini, mille etanoolisisaldus on üle kuue mahuprotsendi, aktsiisimäär on 147,82 eurot veini hektoliitri kohta.

(5) Vahetoote aktsiisimäär on 289,33 eurot vahetoote hektoliitri kohta.

(6) Muu alkoholi aktsiisimäär on 26,28 eurot muu alkoholi etanoolisisalduse ühe mahuprotsendi kohta hektoliitris.”;

10) paragrahvi 46 lõiked 2–6 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„(2) Kääritatud joogi ja veini, mille etanoolisisaldus on kuni kuus (kaasa arvatud) mahuprotsenti, aktsiisimäär on 100,41 eurot kääritatud joogi või veini hektoliitri kohta.

(3) Kääritatud joogi, mille etanoolisisaldus on üle kuue mahuprotsendi, aktsiisimäär on 177,38 eurot kääritatud joogi hektoliitri kohta.

(4) Veini, mille etanoolisisaldus on üle kuue mahuprotsendi, aktsiisimäär on 177,38 eurot veini hektoliitri kohta.

(5) Vahetoote aktsiisimäär on 318,26 eurot vahetoote hektoliitri kohta.

(6) Muu alkoholi aktsiisimäär on 28,91 eurot muu alkoholi etanoolisisalduse ühe mahuprotsendi kohta hektoliitris.”;

11) paragrahvi 46 lõiked 2–6 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„(2) Kääritatud joogi ja veini, mille etanoolisisaldus on kuni kuus (kaasa arvatud) mahuprotsenti, aktsiisimäär on 110,45 eurot kääritatud joogi või veini hektoliitri kohta.

(3) Kääritatud joogi, mille etanoolisisaldus on üle kuue mahuprotsendi, aktsiisimäär on 212,86 eurot kääritatud joogi hektoliitri kohta.

(4) Veini, mille etanoolisisaldus on üle kuue mahuprotsendi, aktsiisimäär on 212,86 eurot veini hektoliitri kohta.

(5) Vahetoote aktsiisimäär on 350,09 eurot vahetoote hektoliitri kohta.

(6) Muu alkoholi aktsiisimäär on 31,80 eurot muu alkoholi etanoolisisalduse ühe mahuprotsendi kohta hektoliitris.”;

[...]

12) paragrahvi 9 täiendatakse lõigetega 4¹ ja 4² järgmises sõnastuses:

„(4¹) [Käesoleva seaduse § 3](#) punktid 3, 8, 29, 32, 36 ja 39 jõustuvad 2017. aasta 1. veebruaril.

(4²) [Käesoleva seaduse § 3](#) punktid 3¹ ja 8¹ jõustuvad 2017. aasta 1. juulil.”;

13) paragrahvi 9 lõige 5 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„(5) [Käesoleva seaduse § 3](#) punktid 14, 19, 24, 30 ja 37 jõustuvad 2018. aasta 1. jaanuaril.”;

14) paragrahvi 9 täiendatakse lõikega 5¹ järgmises sõnastuses:

„(5¹) [Käesoleva seaduse § 3](#) punktid 4 ja 9 jõustuvad 2018. aasta 1. veebruaril.”.

LISA 3 – asjakohased väljavõtted seletuskirjadest

15.06.2015 seaduse § 3 p 41 põhjendused

[41 SE II Seletuskiri sotsiaalmaksuseaduse, tulumaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu teise lugemise juurde \(15.06.2015\)](#)

Vabariigi Valitsus teeb muudatusettepaneku täiendada alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seadust sättega, mille kohaselt valitsus esitab Riigikogule hiljemalt 2018. aasta 1. märtsil aktsiisimäära muutmise analüüsi.

[41 SE II Muudatusettepanekute loetelu sotsiaalmaksuseaduse, tulumaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde \(10.06.2015\)](#)

41) seadust täiendatakse §-ga 85¹² järgmises sõnastuses:

„§ 85¹². Aktsiisimäära muutmise analüüs

Vabariigi Valitsus esitab Riigikogule hiljemalt 2018. aasta 1. märtsil analüüsi ja vajaduse korral ettepaneku aktsiisimäära muutmiseks, kui käesolevas seaduses sätestatud või käesoleva seaduse 2015. aasta juunis vastu võetud muudatustega võivad kaasned a ootustele mittevastavad negatiivse mõjuga asjaolud, muu hulgas rahva tervisele, tarbimisele, ettevõtlusele või aktsiisi laekumisele.“.

***Selgitus:** Eelnõu täiendatakse § 3 punktiga 41, et ettevõtja arvestaks oma tegevuse planeerimisel kehtivate ja käesoleva seadusemuudatusega vastuvõetavate määrade muutumise võimalusega. Käesolev punkt sätestab kohustuse Vabariigi Valitsusele analüüsida kehtivate ja hinnata tulevikus rakenduvate aktsiisimäärade mõju, mh rahva tervisele, tarbimise diinaamikale, ettevõtjate käekäigule, aktsiisi laekumisele hiljemalt 1. märtsiks 2018. a. Valitsus esitab Riigikogule analüüsi tulemused igal juhul ja vajadusel ka ettepanekud nii kehtivate kui ka tulevikus rakenduvate aktsiisimäärade muutmiseks. Kui analüüsi tulemusena selgub, et kehtivad ja/või tulevikus kohalduv(ad) aktsiisimäär(ad) ei vasta oma mõjus rahva tervisele, tarbimisele, ettevõtlusele, aktsiisi laekumisele jm olulises osas ootustele, esitab valitsus Riigikogule vastavad muudatused, millest lähtuvalt otsustatakse aktsiisimäära muutmise vajadus. Tegu on ühelt poolt käesoleva eelnõuga planeeritud muudatuste järelanalüüsiga, kuid teisalt ka analüüsiga, mis võib saada tulevikus kehtima hakkavate määrade muutmise aluseks.*

Normi adressaatide selguse huvides esitatakse näiteid määrade muutmise aluseks olevatest valdkondadest (rahva tervis, tarbimine, ettevõtlus, aktsiisi laekumine). Kuna aktsiisi langetamine ei riku kellegi õiguspärast ootust, siis võib aktsiisi langetada olenemata sättes nimetatud analüüsi olemasolust.

Õiguspärase ootuse põhimõtte seisukohalt võib olla määrav, kas isik saab tugineda regulatsioonile selliselt, et seda ei või tema suhtes ebasoodsamaks muuta. Õiguspärase ootuse põhimõtte võimaldab riigivõimul ennast siduda nii, et isikutele antakse tulevikus kehtima hakkavate normide suhtes lubadus ja kindlus ning isikuid suunatakse sellega oma tegevust pikaajaliselt plaanima. Kui õigusakti tekstist ei selgu, kas riigivõim on ennast tulevikus kohaldatava regulatsiooniga sidunud, siis küsitavuste korral on normiadressaadil võimalik tutvuda õigusakti seletuskirjaga (RKPK 3-4-1-27-13; RKHK 3-3-1-1-15). Senise kohtupraktika kohaselt on piisav, kui seaduseandja on selgelt väljendatud võimalust, et maksumäärad võivad enne nende jõustumist muutuda. Käesoleva sättega antakse isikutele teada, et eelnõu alusel kehtestatud määrad võivad muutuda. Samuti määratakse sättes ära ka muutmise aluseks oleva analüüsi koostamise vajadus.

Vabariigi Valitsus

Vabariigi Valitsus: ARVESTADA TÄIELIKULT

15.06.2015 seaduse põhjendused õlle ja lahja alkoholi aktsiisimäärade tõstmise osas

[Seletuskiri sotsiaalmaksuseaduse, tulumaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde](#)

Eelnõuga muudetakse aktsiisiseaduse § 46 lõikeid 1–6. Alkoholi aktsiisimäärasid tõstetakse 15% 2016. aastal varem kavandatud 10% asemel. Samuti tõstetakse alkoholi, välja arvatud vein ja kääritatud jook (üle 6%vol), aktsiisimäärasid 10% aastatel 2019 ja 2020. Etanoolisisaldusega üle 6%vol veini ja kääritatud joogi aktsiisimäärasid tõstetakse 20% nii 2019. kui ka 2020. aastal. Etanoolisisaldusega kuni 6%vol veini ja kääritatud joogi aktsiisi tõstetakse 10% nii 2019. kui ka 2020. aastal, et säiliks õlle ja siidri teataval määral võrdväärse maksustamise põhimõte. Alkoholi aktsiisimäärad 2020. aastani on toodud allpool lisatud tabelis.

Tabel: Alkoholi aktsiisimäärad

Alkohol	Aktsiisimäära ühik	2015	2016 +15%	2017 +10%	2018 +10%	2019 +10%	2020 +10%
Õlu	etanoolisisalduse 1% kohta hektoliitris	7,22	8,30	9,13	10,04	11,04	12,14
Vein ja kääritatud jook (kuni 6%)	hektoliiter	42,22	48,55	53,41	58,75	64,63	71,09
Vein ja kääritatud jook (üle 6%)	hektoliiter	97,37	111,98	123,18	135,50	+20% 162,60	+20% 195,12
Vahetoode	hektoliiter	207,93	239,12	263,03	289,33	318,26	350,09
Muu alkohol	etanoolisisalduse 1% kohta hektoliitris	18,89	21,72	23,89	26,28	28,91	31,80

[...]

1. Kavandatav muudatus – alkoholi aktsiisimäärade tõstmine

Kaasnev mõju: mõju rahva tervisele, majandusele ja riigiasutuste töökorraldusele

Sihtrühm. Muudatus avaldab mõju Maksu- ja Tolliameti töökorraldusele, aktsiisimaksjatele ja alkoholi tarbijatele.

Mõju ulatus. Maksu- ja Tolliameti töökorraldust mõjutab aktsiisimäära tõus järelevalve töö organiseerimise kaudu. Aktsiisimäära tõstmise tulemusena surve salaturu kasvuks tõuseb. Maksuhaldur peab analüüsima, kas tavapärased järelevalve meetmed on piisavad või peab kavandama muudatusi.

Ettevõtjad peavad maksma varasemast rohkem aktsiisi. Aktsiisitulude planeerimisel on arvestatud, et ettevõtjad soetavad ligikaudu 1,5 kuu varusid, et lükata uue aktsiisimäära alusel

maksmist edasi. Aktsiisi maksmisega paremaks toimetulekuks arvestades eelseisvaid alkoholiaktsiisi tõuse pikendatakse aktsiisi maksmise tähtpäeva 5 päeva võrra.

Aktsiisitõus võib vähendada kange alkoholi ja õlle tarbimist järgmiselt:

	Õlu	Kange alkohol
2016	-2,5%	-7,1%
2017	-1,7%	-4,0%
2018	-1,2%	-3,4%
2019	-1,3%	-3,3%
2020	-1,3%	-3,3%

Aktsiisitõusu üks eesmärke on vähendada alkoholi tarbimist ja alkoholi liigtarbimisest tekkivaid tervise- ja muid kahjusid. Alkoholi liigne ja väärsti tarbimine põhjustavad vägivalda ja õnnetusi, tervisekadu ja varaseid surmasid, langenud õpi- ja töövõimet. Lisaks tervisekahjudele põhjustab alkoholi liigtarbimine ka majanduslikke ja sotsiaalseid probleeme. Need on näiteks haigestumise tõttu kaotatud tööpäevade arv, töö tootlikkuse langus, ravikulud ja enneaegse surmaga seotud kahjud.

Eesti Konjunktuuriinstituudi koostatud aastaraamatu 2014 „Alkoholi turg, tarbimine ja kahjud Eestis“²⁶ andmetel on oluline osa õnnetustest ja vägivalda juhtumitest seotud alkoholi liigtarbimisega. Jätakuvalt on kõrge mootorsõidukite joobes juhtide arv. 2013. aastal registreeris politsei 6 945 juhtumit. Tuleõnnetuses hukkunutest oli 2013. aastal 39,2%-il raske joove ja 21,6%-il keskmine joove. Uppunutest oli keskmise ja raske joobega inimesi 2013. aastal 46,7%. Alkoholiga seotud haiguste tõttu arstiabi poole pöördumine ei ole 2013. aastal vähenenud võrreldes 2012. aastaga moodustades 13658 juhtumit. Eelnõuga planeeritud aktsiisitõusu mõju rahva tervisele saab mõõta tagantjärele. Aktsiisitõusust tulenev alkoholi hinnakasv on olulise mõjuga meede tarbimise vähendamiseks.

Käesoleval ajal moodustab alkoholiaktsiis õlle hinnast ca 17%, siidri hinnast ca 20%, veini hinnast 9,7%, vahetoote hinnast ca 14,9% ja viina hinnast ca 50%.

Alkoholi aktsiisimäärade 15% tõstmise mõju õlle, veini, siidri, vahetoote ja viina hindadele **2016. aastal** võrreldes alkoholsete jookide hindadega 2015. aastal on järgmine:

- 1) õlle (0,5 liitrit, 4,6%vol, hind indikatiivne) hind tõuseb 1,00 eurolt 1,03 eurole, mis teeb kallinemiseks 3%;
- 2) siidri (1 liiter, 4,5%vol, hind indikatiivne) hind tõuseb 2,1 eurolt 2,20 eurole, mis teeb kallinemiseks 4,76%;
- 3) veini (0,7 liitrit, indikatiivne hind) hind tõuseb 7 eurolt 7,12 eurole, mis teeb kallinemiseks ligikaudu 1,7%;
- 4) vahetoote (1 liiter, 15%vol, hind indikatiivne) hind tõuseb 14 eurolt 14,38 eurole, mis teeb kallinemiseks 2,7%;
- 5) viina (1 liiter, 40%vol, hind indikatiivne) hind tõuseb 15 eurolt ligikaudu 16,36 eurole, mis teeb kallinemiseks 9%.

Alkoholi aktsiisimäärade 10% tõstmise mõju õlle, veini (+20%), siidri, vahetoote ja viina hindadele **2020. aastal** võrreldes alkoholsete jookide hindadega 2015. aastal on järgmine:

- 1) õlle (0,5 liitrit ja 4,6%vol, indikatiivne hind) hind tõuseb 1,00 eurolt ligikaudu 1,14 eurole, mis teeb kallinemiseks ligikaudu 14%;

²⁶ https://intra.tai.ee/images/prints/documents/141657948537_Alkoholi_aastaraamat_2014.pdf

- 2) siidri (1 liiter, 4,5%vol, indikatiivne hind) hind tõuseb 2,1 eurolt 2,47 eurole, mis teeb kallinemiseks 17,6%;
- 3) veini (0,7 liitrit, indikatiivne hind) hind tõuseb 7 eurolt 7,82 eurole, mis teeb kallinemiseks ligikaudu 12%;
- 4) vahetoote (1 liiter, 15%vol, hind indikatiivne) hind tõuseb 14 eurolt 15,71 eurole, mis teeb kallinemiseks ligikaudu 12%;
- 5) viina (1 liiter, 40%vol, hind indikatiivne) hind tõuseb 15 eurolt ligikaudu 21,19 eurole, mis teeb kallinemiseks ligikaudu 41%.

Aktsiisimäärade mõju arvutamisel alkoholi hinnale ei ole arvestatud maksudeta hinna muutumist, kuna need andmed ei ole teada.

Aktsiisitulu kasvu tulemusena laekuvad vahendid tegevuskavas toodud eesmärkide elluviimiseks. Aktsiisimäära tõstmise tulemusena suurenevad vahendid kultuuri ja spordi finantseerimiseks, kuna vastavalt aktsiisiseaduse §-le 29 kantakse 3,5% riigile laekunud alkoholiaktsiisist Eesti Kultuurkapitalile. 2014. aastal kanti Eesti Kultuurkapitalile *ca* 7,7 miljonit eurot alkoholiaktsiisi tulu.

Alkoholiaktsiisi tõstmise tulemusena kasvab inflatsioon järgmiselt:

2016. a	0,46%
2017. a	0,31%
2018. a	0,31%
2019. a	0,33%
2020. a	0,34%

Mõju avaldumise sagedus sõltub tarbijate valikutest. Aktsiisitõusuga soovitakse mõjutada nii alkoholi liigtarbimist kui ka noorte alkoholitarbimist. Alkoholi ei ole eluks vajalik esmatarbekaup, mida peaks igapäevaselt tarbima. Aktsiisitõusu mõju ettevõtjatele avaldub alkoholi varude soetamises enne aktsiisimäära tõusu. Soetatavate varude kogus on seda suurem, mida kangem on alkoholne jook. Varude soetamine mõjutab tootmismahdade suurenemist aktsiisitõusu eelsel perioodil ja tootmismahdade vähenemist aktsiisitõusu järgsel perioodil *ca* 1 kuni 3 kuu jooksul. Alkoholi tarbimise vähenemine Eestis võib vähendada ettevõtja tulusid, kuid tulud ei pruugi olulisel määral väheneda, arvestades aktsiisimäärade erinevust Soomega.

Ebasoovitavate mõjude risk seisneb salaturu kasvu ohus. Eesti Konjunktuuriinstituudi hinnangul on alkoholi illegaalse kaubanduse osakaal siseturul viimastel aastatel vähenenud. Kui 2011. aastal oli osakaal 22–27%, siis 2012. aastal oli see 20–24% ja 2013. aastal 20–23%. Maksuhalduri tõhusa järelevalve tulemusena on võimalik salaturu kasvu ohjata. Parema järelevalve tagamiseks aktsiisikauba liikumise üle aktsiisi maksmise õigsuse kontrollimise eesmärgil rakendati 2014. aasta oktoobris siseriiklike aktsiisikauba saatedokumentide haldamise elektrooniline süsteem, mille kaudu koostatakse ja esitatakse aktsiisikauba elektrooniline saateleht Eesti-sisese lähetamise korral aktsiisilaost. Alkoholipoliitika roheline raamat sisaldab maksuhalduri kavandatud meetmeid salaalkoholi käitlemise vähendamiseks. Meetmed sisaldavad muuhulgas nii moodsa tollitehnika hankimist kui ka koostööd teiste riikidega salaalkoholi käitlemise tõkestamiseks.

Mõjude hindamisel ei ilmnunud asjaolusid, mida peaks täiendavalt analüüsima.

19.12.2016 tulumaksuseaduse, sotsiaalmaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirjad

[302 SE II. Muudatusettepanekute loetelu tulumaksuseaduse ja sotsiaalmaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu juurde \(07.12.2016\)](#)

7) paragrahvi 3 punktid 33 ja 40 jäetakse välja;

Punktide 3–7 selgitus:

2017. ja 2018. aasta 1 jaanuariks planeeritud alkoholiaktsiisi tõus lükatakse edasi veebruarikuusse. Õlleaktsiisi tõstetakse 2017. aasta juulis täiendavalt 70% ja õlle 10%-line aktsiisitõus 2018. aastal asendatakse aktsiisitõusuga ca 18% 2018. aasta veebruarist.

Etanoolisisaldusega kuni 6%vol kääritatud joogi (nt siider) ja veini aktsiisi tõstetakse täiendavalt 45% 2017. aasta juulis ja 10%-line aktsiisitõus 2018. aastal asendatakse

aktsiisitõusuga ca 18% 2018. aasta veebruarist. Aastateks 2019 ja 2020 ette nähtud õlle ning etanoolisisaldusega kuni 6%vol kääritatud joogi ja veini 10%-lised aktsiisitõustud säilivad.

Etanoolisisaldusega üle 6%vol veini ja kääritatud joogi aktsiisi tõstetakse 10% asemel 20% 2018. aasta veebruaris ning säilib 20%-line aktsiisitõus kaheks järgmiseks aastaks.

Muudatuste eesmärk on vähendada kange ja lahja alkoholi aktsiisimäärade erinevusi, et suurendada maksutulust ja piirata alkoholi tarbimist läbi alkoholi liigist sõltuva soodsama aktsiisimäära tõstmise. Aktsiisimäärade erinevuse vähendamise tagatakse alkoholi võrdsem maksustamine. Tervise seisukohast ei ole õigustatud ühe alkohoolse joogi liigi eelistamine teisele. Lahjasid alkohoolseid jooke seostatakse enam noorte alkoholitarbimisega ja uute tarbijagruppide tekkimisega. Eesti Konjunkturiinstituudi andmetel moodustas lahja alkoholi tarbimine ca 65% kogu alkoholi tarbimisest 2015. aastal. Lahja alkoholi tarbimist ei mõjuta kahe-kolme sendine hinnakasv. Ostujõu kasvamise tingimustes peab hinnakasv olema suurem. Õlle, kääritatud joogi ja veini aktsiisimäära tõstmine on kooskõlas alkoholipoliitika rohelise raamatu hinna- ja maksupoliitika meetmega, mis näeb ette alkoholi maksustamist sõltumata selle valmistamisviisist. Alkohol ei tohi võrrelduna sissetulekutega odavamaks muutuda ning pikemas perspektiivis peaks alkohol kallinema. Alkoholi aktsiisimäärad 2020. aastani on toodud allpool lisatud tabelis.

Tabel: Alkoholi aktsiisimäärad

Alkohol	Aktsiisimäära ühik	2016 +15%	2017.02 +10%	2017 01.07	2018.02 +10%	2019 +10%	2020 +10%
Õlu	etanoolisisalduse 1% kohta hektoliitris	8,30	9,13	+70% 15,52	+17,65% 18,26	20,09	22,09
Vein ja kääritatud jook (kuni 6%)	hektoliiter	48,55	53,41	+45% 77,44	+17,89% 91,30	100,41	110,45
Vein ja kääritatud jook (üle 6%)	hektoliiter	111,98	123,18		+20% 147,82	+20% 177,38	+20% 212,86
Vahetoode	hektoliiter	239,12	263,03		289,33	318,26	350,09
Muu alkohol	etanoolisisalduse 1% kohta hektoliitris	21,72	23,89		26,28	28,91	31,80

Aktsiisitõusu edasilükkamine jaanuarist veebruarisse toob kaasa tavapärasest suuremate laovarude soetamise ja soetuste nihkumise detsembrist jaanuari. Laovarude soetamisega lükkab ettevõtja edasi uue aktsiisimäära alusel maksmist. Aktsiisitulude planeerimisel on arvestatud, et ettevõtjad soetavad ligikaudu 3 kuu varud. Laovarude soetamine leevendab teatud määral aktsiisitõusu mõju ettevõtjatele ja tarbijatele, samas pärsib aktsiisitulude kasvu uue määra arvelt, arvestades selle rakendumise edasi lükkumist.

Aktsiisitõusu mõju leidmisel on arvestatud teatud ulatuses ka maksudeta hinna kasvu seoses kaubanduslike marginaalidega. Arvestatud on nii sise- kui piirikaubanduse mõju tarbimise kogustele. Õlle tarbimise muutuse puhul on teaduskirjanduses²⁷ leitud, et tarbimise hinnaelastsus on $-0,2^{28}$. Kuna planeeritavad aktsiisitõusud on tavapärasest suuremad, on mõju hindamisel kasutatud kaks korda suuremat hinnaelastsust $-0,4$, ning siidril puhul $-0,3$. Samas esineb risk, et tulenevalt riikidevaheliste hindade proportsiooni suurest muutusest võib negatiivse piirikaubanduse mõju tõttu elastsus kujuneda ka oluliselt suuremaks. Selle riski kvantifitseerimine on keeruline, kuid suurem piirikaubanduse mõju võib kaasa tuua ka negatiivse mõju turismindusega seotud majandussektoritele. Veini tarbimist aktsiisitõus nii oluliselt ei mõjuta, kuna tõusud on väiksemad ning veini tarbimine on vähem hinnatundlik.

Aktsiisitõusude tulemusel prognoositakse õlle, kääritatud joogi ja veini tarbimise muutust järgmiselt:

Aasta	Õlu	Kääritatud jook	Vein
2017 II poolaasta	-10,2%	-2,2%	2,3%
2018	-3,2%	-1,9%	1,2%
2019	-1,9%	-1,2%	1,2%
2020	-2,0%	-1,2%	1,2%

Aktsiisitõusu üks eesmärke on mõjutada alkoholi tarbimist läbi soodsamalt maksustatud alkoholi aktsiisimäära tõusu. Aktsiisitõusu tulemusena väheneb kange ja lahja alkoholi aktsiisimäära erinevus.

Aktsiisimäär alkoholi ühe mahuprotsendi kohta hektoliitris on toodud allpool lisatud tabelis.

Toode	Aasta	Aktsiisimäär (€)	Aktsiis etanoolisisalduse 1% kohta 100 liitris	Toote keskmine etanoolisisaldus
Siider (100 liitrit)	2016	48,55	9,71	5 %
	2018	91,30	18,26	
	2020	110,45	22,09	
Õlu (1% kohta 100 L)	2016	8,30	8,30	5%
	2018	18,26	18,26	
	2020	22,09	22,09	
Vein	2016	111,98	9,33	12%

²⁷ <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0167629613001665>

²⁸ See tähendab, et 1% hinnatõusu korral väheneb tarbitav kogus 0,2%.

<i>(100 liitrit)</i>	2018	147,82	12,32	
	2020	212,86	17,74	
<i>Vahetoode (100 liitrit)</i>	2016	239,12	13,28	18 %
	2018	289,33	16,07	
	2020	350,09	19,45	
<i>Muu alkohol (1% kohta 100 L)</i>	2016	21,72	21,72	40 %
	2018	26,28	26,28	
	2020	31,80	31,80	

Alkoholi aktsiisimäärade tõstmise mõju õlle, veini ja siidri hindadele 2018. aastal võrreldes alkoholsete jookide hindadega 2016. aastal on järgmine:

- 1) õlle (0,5 liitrit, 4,7%vol, hind indikatiivne) hind tõuseb 1,00 eurolt 1,28 eurole, mis teeb kallinemiseks 28%;*
- 2) siidri (0,5 liitrit, 4,5%vol, hind indikatiivne) hind tõuseb 1,3 eurolt 1,56 eurole, mis teeb kallinemiseks 20%;*
- 3) veini (0,75 liitrit, indikatiivne hind) hind tõuseb 7 eurolt 7,32 eurole, mis teeb kallinemiseks ligikaudu 4,6%.*

Alkoholiaktsiisi tõstmise tulemusena kasvab inflatsioon järgmiselt:

<i>2017. a</i>	<i>0,31%</i>
<i>2018. a</i>	<i>0,45%</i>
<i>2019. a</i>	<i>0,17%</i>
<i>2020. a</i>	<i>0,19%</i>

Ebasoovitavate mõjude risk seisneb piiriülese kaubanduse hoogustumises, sest ajapikku, arvestamata võimalike muudatustega Läti ja Soome aktsiisipoliitikas, muutub õlle kättesaadavus seal suuremaks. Suureneda võivad reisijate kaasatoodavad kogused Lätist Eestisse. Mõningal määral võivad väheneda reisijate poolt Soome viidavad lahja alkoholi kogused. Siiski aktsiisimäära arvestatav erinevus Soomega säilib. Tööjõukulud on Soomes samuti kõrgemad kui Eestis.

<i>Alkoholne jook</i>	<i>Aktsiisimäärad Eestis 2018</i>	<i>Aktsiisimäärad Soomes 2016</i>
<i>Õlu</i>	<i>18,26</i>	<i>32,05</i>
<i>Siider (5%)</i>	<i>91,30</i>	<i>169,00</i>
<i>Vein</i>	<i>147,82</i>	<i>339,00</i>

Õlle ja siidri kogused võivad 2017. aasta teisel poolaastal väheneda hinnanguliselt kuni 10%. Sellest ca 6 % on piirikaubanduse mõju ja 4% tarbimise vähenemise arvelt. Samas õlle aktsiisimäär tõuseb Lätis 2017. aastal 4,2 eurolt 4,5 eurole ehk 7,1%.

Lahjad alkohoolsed joogid ei ole üldreeglina salaturu objektiks, seetõttu hindame mõju salaturu kasvule pigem tagasihoidlikuks. Maksuhaldur peab enam panustama Lätist saabuvate kaubavoogude kontrollimisele, et takistada suures koguses alkoholi vedu mitteisiklikuks otstarbeks.

Alkoholiaktsiisi tõstmise ja ajatamise tulemusena laekub aktsiisi- ja käibemaksutulu (miljonites eurodes) hinnanguliselt järgmiselt:

	<i>Maksutulu</i>	<i>Aktsiisi ajatamine</i>	<i>KOKKU</i>
<i>2017</i>	<i>25</i>		<i>25</i>
<i>2018</i>	<i>58</i>	<i>27</i>	<i>85</i>
<i>2019</i>	<i>65</i>		<i>65</i>
<i>2020</i>	<i>71</i>		<i>71</i>

Aktsiisitulude andmed on arvatatud tekkepõhiselt. Alkoholi aktsiisimäärade tõus ei mõjuta kohaliku omavalitsuse üksuste tegevusi ja eelarvet. Aktsiisituluga kaetakse tulumaksu maksuvaba miinimumi tõstmisest laekumata tulu.

LISA 4 – Alkoholi ja tubakatoodete müügi osakaal

KM0104: KAUPADE JAEMÜÜK --- Aasta, Tegevusala (EMTAK 2008), Kaubagrupp ning Kvartal				
	I	II	III	IV
	kvartal	kvartal	kvartal	kvartal
2015				
..jaemüük spetsialiseerimata kauplustes, kus on ülekaalus toidukaubad, joogid ja tubakatooted				
Kaubad kokku	513.0	583.2	582.9	591.4
..alkohoolsed joogid, tubakatooted	107.9	135.3	140.3	135.5
..toidukaupade, jookide ja tubakatoodete jaemüük spetsialiseeritud kauplustes				
Kaubad kokku	22.7	26.0	24.8	26.8
..alkohoolsed joogid, tubakatooted	10.7	13.8	13.9	13.1
2016				
..jaemüük spetsialiseerimata kauplustes, kus on ülekaalus toidukaubad, joogid ja tubakatooted				
Kaubad kokku	546.9	600.3	591.8	..
..alkohoolsed joogid, tubakatooted	111.1	141.8	139.5	..
..toidukaupade, jookide ja tubakatoodete jaemüük spetsialiseeritud kauplustes				
Kaubad kokku	19.5	22.8	22.2	..
..alkohoolsed joogid, tubakatooted	10.0	13.3	12.7	..
Märkus:				
Mõõtühik: miljonit eurot				
Lühiajastatistika.				
Kasvavalt kokku on summeeritud ainult andmebaasis esitatud andmed.				
Andmeid võidakse korrigeerida aasta jooksul pärast aruandekvartali lõppu.				

Allikas: Eesti Statistikaamet