

Rahandusministeerium
Pr. Dina Isand

Meie 10.02.2017 nr 17/2

Kaupmeeste Liidu tagasiside Pakendiaktsiisi seaduse uue versiooni väljatöötamiskavatsusele

Kokkuvõte

Täname võimaluse eest esitada Pakendiaktsiisi seaduse uue versiooni väljatöötamiskavatsusele (VTK) tagasisidet ja ettepanekuid. Kaupmeeste Liit toetab Rahandusministeeriumi tõlgendust, mille kohaselt pakendite kõrge tarbimise tase on probleem, mis vajab lahendust. Efektiivsete, ressursitõhusate ja jätkusuutlike lahenduste poole liikumine on ka kaubandussektori huvides.

Ettevõtjate poolelt on probleemiks pakendimaksu VTK juures asjaolu, et juba praeguses olukorras ei suuda riik tagada süsteemi piisavat läbipaistvust ega tuvastada neid ettevõtteid, kes toovad turule pakendit, kuid ei deklareeri seda üldse või aladeklareerivad koguseid. VTK lähenemine süvendab seda probleemi, selle asemel, et leevendada.

VTK-s kirjeldatud süsteemuudatus paneb **ausad pakendiettevõtjad tänasest veelgi ebavõrdsemasse konkurentsipositsiooni ning suurendab oluliselt nende maksu-ja halduskoormust võrreldes ebaausate ettevõtjatega**. Seega ei toeta Kaupmeeste Liit maksukoormuse suurendamist enne kui riik on taganud selle, et suurem enamus pakendiettevõtjaid on registreerunud ning deklareerivad reaalseid koguseid. **Kaupmeeste Liit ei toeta ka erisusi käibe või turule toodava pakendi koguse alusel, kuna see suurendab veelgi aladeklareerimist**, mis on sisuliselt kontrollimatu ja halvendab ausate ettevõtjate konkurentsipositsiooni.

Uue pakendimaksu kehtestamise korral, kui pakendiettevõtjatena registreerunute ring on laienenud, rõhutame **vajadust mõistlikuks üleminekuperioodiks**. Üleminekuperiood on vajalik kuna praegune administratiivne ja IT-tehniline süsteem ei võimalda pakendimaterjali ja selle kaalu kättesaamist kauba saatelehel, seda eriti importtoodangu korral.

Tagasiside

Rahandusministeerium on toonud väljatöötamiskavatsuses välja kolm probleemi, neile vastavad lahenduseesmärgid ning meetmed. Koostasime oma tagasiside sama loogika alusel ning lisasime ausa konkurentsi ja järelevalve tõhususe neljanda probleemina.

I

Maksufookuse nihutamine tagajärgedelt ennetusele: uue pakendiaktsiisi kehtestamine

Rahandusministeerium toob süsteemi muudatuse I põhjusena välja maksustamise fookuse nihutamise vajaduse tagajärgedelt (pakendite taaskasutus) ennetusele (ülepakendamise vähendamine ja pakendamine loodussäästlikumasse materjali).

Riigi soovitud olukord on, et turule toodud pakendite kogused vähenevad või vähemalt stabiliseeruvad praegusel tasemel ning kasutatakse pakendimaterjale, mis on keskkonnale vähem kahjulikud või lihtsamini keskkonnast kõrvaldatavad.

Rahandusministeerium paneb lahendusena soovitud olukorda jõudmiseks ette kehtestada pakendiaktsiis.

Kaupmeeste Liidu tagasiside:

1. Oleme nõus Rahandusministeeriumi loogikaga, et keskkonnameetmed peaksid fokuseeruma rohkem ennetusele kui tagajärgede likvideerimisele. Samas ei saa me toetada maksu kehtestamist olukorras, kus 30% pakenditurust on sisuliselt salaturg. S.t. deklareeritud pakendite kogus ja pakendijäätmete kogus erinevad kolmandiku võrra. **Enne pakendiaktsiisist rääkimist peab riik jõudma olukorda, kus turule toodud pakendid on ülekaalukalt registreeritud ning ettevõtjad, kes toovad pakendeid turule on pakendiettevõtjatena registreerunud.** Uue maksu kehtestamine motiveerib seni mitteregistreerunud pakendiettevõtjaid ka tulevikus mitte registreeruma, kuna maksustatakse registriandmete alusel.
 2. Praegune ettepanek **suurendab turul ausate pakendiettevõtjate ning ebaausate ettevõtete vahel ebavõrdset konkurentsi.** Ausatele ettevõtjatele on koormav nii senine aruandlus, mida ettepanek kvartaalse deklareerimisega suurendab, kui TKO-de tasud. Ebaausad ettevõtjad on mõlemast koormusest vabad. Jaekaubanduses valitseb Eestis peaaegu täiuslik konkurentsiolukord, mis on maailmas ebatavaline. Seega on võrdne kohtlemine ja võrdsete tingimuste tagamine riigi poolt ettevõtjatele jaekaupmeestele eluliselt tähtis.
 3. Tehnilise poole pealt tähendab pakendiaktsiisi kehtestamine edasiarendusi majandusinfosüsteemides ja pakendihalduses. **Täna ei ole toodete saatelehtedel üldiselt kirjas pakendi materjali ega kaalu.** Kui kodumaisel toodangul see vahel sisaldub saatelehel, siis importtoodetel puudub see alati. See tähendab kaupmeeste jaoks vajadust pakendeid ise kaaluda ja klassifitseerida. Üldine pakendiaktsiis tähendaks nii tootjatele kui kaupmeestele süsteemi efektiivistamiseks **investeeringuid IT-lahendustesse koostöös tootjate ja tarnijatega, mis võimaldaksid saada pakendialase info kätte saatelehelt ning seda Pakendiregistrisse registreerida.** Selliste lahenduste väljatöötamine vajab paariaastast **üleminekuaega, kuna sellesisuliste ümberkorralduste, läbirääkimiste, investeeringute ja töökoormusega ei ole 2017. aasta tööplaanides ja eelarvetes arvestatud.**
 4. Rahandusministeeriumi rahvusvaheline pakendikasutuse ja süsteemide võrdlus tõdeb, et „**tarbitud pakendi kogus ei sõltu suuresti ostujõust ega ka pakendi regulatsioonidest**“. Sellest järeldatakse millegipärast, et „pakendi turule toomise vähendamise seisukohast võib pidada parimaks süsteemi, kus kasutatakse nii ühikupõhist plastkandekoti maksustamist kui ka kogu turule toodud pakendi materjaliliigi põhist maksustamist“. On ebaselge, kuidas sellisele järeldusele jõuti, sest mingit kausaalset seost ei tulnud välja kusagilt väljatöötamiskavatsuse analüüsi osas.
Pigem tekib küsimus, et millest tegelikkuses sõltub tarbitud pakendi kogus. Eesti jaekaubanduse ja tootjate seisukohast on rohke pakend kasutusel olukorras, kus **püütakse maandada riske, et toode transportimise käigus puruneda võib.** Kuna toote purunemisel logistikafirma kätes on vastutus tootjal, valib tootja riskide maandamiseks pakendamise määral, mis purunemisohtu minimeerib. Lisamaksustamine ei lahenda seega kesket probleemi- kuidagi peab tootja tagama selle, et tema toode jõuab tervel kujul kaupluseni, sest purunenud toode on lisakulu ja äririsk.
- Rikkamates riikides kasutavad tootjad kallimaid lahendusi, mis võimaldavad ülepakendamist vähendada. Eestis aga on tootjatel kasutusel oluliselt varieeruvad pakendamise standardid. **Seega on lahendus pigem pakendamissandardite ühtlustamine ja kallimate logistiliste lahenduste kasutuselevõtt, kui täiendav maks riigile, mis ei aita ei tootjaid ega kaupmehi vähimalgi määral keskkonnasõbralikumalt käituda. Probleem pole mitte tootjate keskkonnaalane hoolimatus, vaid vajadus tagada kaupade säilimine ja tervena kauplusse jõudmine.**
5. Rahandusministeeriumi hinnangul „saaks ülepakendamise probleemi osaliselt lahendada jaekaubandus, sest tellija saab teatud piires seada tingimusi ka pakendamise kohta. Probleem

ei ole mitte ainult pakendi koguses, vaid ka pakendi materjalis. Selles osas saavad tellijad tingimusi seada, näiteks eelistades kartongi plastidele, hiljem korduskasutatavat pakendit ühekorrapakendile jne.“ See väide ei ole realistlik, sest **Eesti kaupmehel puudub piisav turujõud** transpordil kasutatava pakendi ette kirjutamiseks tarnijale. Eriti välismaa tootjaid ei suuda Eesti väikeste sisseostumahtudega kaupmees mõjutada oma pakendeid muutma.

6. Taaskasutuse eest TKO-le tasu maksmine tähendab, et pakendiettevõtja peab juba täna maksma kõigi pakendite eest. Lisades ka turule pakendi toomise tasu, tekib **sama pakendi topeltnmaksustamine**.
7. Üllatust tekitas kaubandussektoris statistika, et pakendite arv on viimase 6 aastaga parkümmend protsenti kasvanud. Meie ostujuhtide ja logistikute sõnul on **muudatused pakendi mahus ja pakkimisviisis olnud sellel perioodil marginaalsed**. Seega on põhjust eeldada, et **jäätmete kasv ei tule meie sektorist**. Kuna ka Tartu Ülikooli teadlaste analüüs näitas pakendiettevõtetenä registreerunute seas kaubandussektori ja toidusektori ülesindatust, võib eeldada, et pakendite kasv tuleb sealt, kus ei olda pakendiettevõtjatena registreerunud. Maksu kehtestamine seda olukorda ei muuda- pigem muutub pakendiettevõtjana registreerumine veel vähemaks, kuna sellega kaasneb otsene maksukoormus.

II

Olemaoleva süsteemi läbipaistvuse suurendamine

Süsteemi muutmise II põhjusena tuuakse välja pakendiaktsiisi maksuobjekti haldamise läbipaistmatus, mis raskendab oluliselt järelvalvet. Turule toodud pakendite koguste kohta peavad arvestust pakendiettevõtjateks registreerunud ettevõtted, kusjuures deklareeritud pakendi koguseid ei saa riik täpselt tuvastada. Samas taaskasutatud pakendite koguste kohta peavad arvestust taaskasutusorganisatsioonid.

Riigi soovitud olukord on, et turule toodud pakendite kogused on teada.

Rahandusministeerium paneb lahendusena ette, et taaskasutusorganisatsioonid muutuksid samuti aktsiisikohuslasteks.

Kaupmeeste Liidu tagasiside:

1. Kui riik soovib ettevõtjate maksukoormust suurendada, siis peaks toimuma ka **põhimõtteline muutus haldussuutlikkuse tagamisel**. Hetkel pakendite valdkonnas **puudub selge vastutaja** ning seetõttu on **seadused, määrused ja halduspraktika ebaselge**. Omakorda ebaselge on ka taaskasutusorganisatsioonide poolt edastatav info. Selline ebaselgus on kestnud väga pikalt ja kõige suuremad kannatajad on siin ausad ettevõtjad.
2. Süsteemi arendamisega peab kaasnema plaan, **kuidas uus süsteem aitab petturiteni jõuda**. **See osa on VTK-st puudu**, aga kui see küsimus on lahendamata, on täiendava maksu seadmine ausatele poolik, ebavõrdne ja ebaõiglane.
3. Rahandusministeerium paneb ette pakendiettevõtete makstud aktsiiside avalikustamise naabrivalve eesmärgil. Sellega suunab riik järelevalve rolli peasjalikult teistele ettevõtjatele, kes peaksid kulutama aega oma konkurentide maksuinfo analüüsimisele. See on MTA roll ning selgelt vajab MTA oma funktsiooni täitmiseks lisaressursse, mis ei saa tulla mitte ausate pakendiettevõtjate arvelt, vaid ebaausate arvelt. **MTA peab süsteemist kõrvalehoidjaid uurima süsteemselt ja tagama objektiivse uurimise**. Koputamisele rõhumine tekitab palju täiendavat müra, kallutatud menetluste alustamist ja tarbetut tööd.
4. Olemaoleva süsteemi efektiivistamisel peaks võrdselt ettevõtjatega nõudma pakendiseaduse täitmist ka KOV-delt. Täna sel päeval on taaskasutuskonteinereid selgelt liiga vähe, KOV-d ei ole ära määratud vajalikke konteinerite arvu ning asukohti. Kui seada täiendavaid nõudmisi ettevõtjatele, peaks lahendama võrdselt probleeme ka teistes sektorites ja KOV-de probleemi tunnustavad kõik osapooled, s.h. Keskkonnainspektsioon.

5. Keskkonnainspeksiooni sõnul on neil hetkel 5 järelevalve inspektorit, kes on kursis pakendivaldkonnaga, kuigi nad ei tegele sellega eksklusiivselt. MTA-s töötab meie info kohaselt pakendivaldkonnaga 1 ametnik. Kogu riigi peale on see **ilmselgelt liiga vähe** ning siia tuleks suunata täiendavat ressursi ja kompetentsi.
6. Eristuste loomist ettevõtetele käibe või pakendite koguse alusel Kaupmeeste Liit ei toeta. 90% Eesti ettevõtetest on väikeettevõtted. Kuna järelevalveks on piiratud ressurss ning karistused väiksematele ettevõtetele on pigem hoiatava ja hariva loomuga, muudab erisuste kehtestamine veelgi motiveerivamaks pakendiettevõtjaks mitteregistreerumise ja turule lastud pakendi aladeklareerimise.

III

Maksukogumise kasumlikkuse tõus

Süsteemi muutmise III põhjusena tuuakse välja pakendiaktsiisi vähene fiskaalne mõju ehk maksu pealt ei laeku riigile olulist tulu.

Riigi soovitud olukord on, et pakendiaktsiisist laekuks eelarvesse aastas 15 mln eurot lisaraha.

Kaupmeeste Liidu tagasiside:

1. Rahandusministeerium kinnitab väljatöötamiskavatsuses, et pakendiaktsiis on keskkonnameede, millele on omistatud põhiliselt keskkonda reguleeriv funktsioon. Seega on **Kaupmeeste Liidule olemuslikult vastuvõetamatu**, et keskkonnameetne egiidi all püüab riik muuta enda jaoks keskkonnamaksu kogumist kasumlikumaks. Keskkonnamaksude ainus eesmärk peaks olema keskkonnahoid. Ausate registreerunud pakendiettevõtjate maksukoormuse mitmekordistamine ei ole põhjendatud, kasutades ettekäändena keskkonnahoidu ning soovides samas suurendada riigi maksukogumise kasumlikkust.
2. Üldiselt on **aktsiiside ja muude käitumist mõjutavate maksude eesmärk teenida 0 tulu ehk hea maks tagab tulude languse**. Seega on siin idee tasandil vastuolu.
3. Rahandusministeerium tõdeb, et „juba praegune regulatsioon on äärmiselt suure halduskuluga, mistõttu ei ole mõistlik suurendada veelgi selle rahastust“. See on ebaõige loogika. Riigi eesmärk peaks olema rikkumiste tuvastamine ja see, et see töö on kallid ja vähekasulik, ei tähenda, et seda ei peaks võimalikult palju tegema. Pigem oleks oluline just ressursi juurdepanek süsteemi ja kontrollide laiendamine ja parendamine, et leida taaskasutustasudest kõrvalahiilijaid. Praegu on kontrollijaid liiga vähe ja nende kompetents on ebapiisav. Ausatelt ettevõtjatelt lisaraha välja nõudmine seda probleemi ei lahenda, see vaid suurendab ebaõiglase olukorra süvenemist ja ausate karistamist lisamaksudega.

IV Ebavõrdne kohtlemine ja petturluse suurendamine

Kaupmeeste Liit ei toeta Rahandusministeeriumi ettepanekut kehtestada Pakendiregistris pakendite registreerimisele ning aktsiisi maksmise kohustusele erisusi ettevõtete käibe või turule lastud pakendite määra alusel. Juba olemasolevas süsteemis on palju aladeklareerimist ning enamik pakendit turule toovaid ettevõtteid ilmselgelt ei olegi ennast pakendiettevõtjana registreerinud. Maksukoormuse suurendamine ausatele ettevõtjatele ja erisuste võimaldamine suurendab veelgi motivatsiooni koguseid aladeklareerida ning üldse mitte pakendiettevõtjana registreeruda.

Kõikide muudatuste eeldus peaks olema see, et riigi tagab seaduste ellu rakendatavuse. Juba tänasel päeval käib järelevalve tegemine riigile üle jõu ning süsteemi ei suudeta ära hallata. Ei ole analüüsitud, kuidas täiendav maksukoormus aitab seda puudujääki lahendada.

Kaupmeeste Liidu ettepanekud:

1. Olemasolev süsteem on efektiivne. Turuosalised toetavad selle süsteemiga jätkamist.
2. Probleemide lahendamiseks tuleb riigil olemasolevat süsteemi reaalselt tööle panna kõigi pakendit turule toovate ettevõtete peal. Lisaressurssi ja kompetentsi on vaja järelevalveasutustele. Konkreetne amet peab teema eest vastutama ja seda eest vedama.
3. Uut maksu ei saa kehtestada, kui lahendatud ei ole petturluse suurendamise risk ja järelevalve parandamise küsimus. See on võtmetähtsusega teema, et ettepanek ei looks ebavõrdset konkurentsipositsiooni ettevõtjate vahel ega suurendaks maksudest kõrvalehiilimist ja petturlust.
4. Riigi fookus peaks olema keskkonnahoiu tagamine, otsides ja leides maksimaalselt neid ettevõtjaid, kes aladeklareerivad kasutatud pakendite koguseid või ei deklareeri neid üldse. Nende ettevõtjate trahvid peaksid katma halduskulud- seda ei peaks kinni maksma ausad pakendiettevõtjad.

Lugupidamisega,

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Peil
Tegevjuht
Eesti Kaupmeeste Liit