

Erimärgistusega kütuste kasutamisest metsamajanduse ja puidutööstuse tegevusaladel

Koostaja: Olavi Grünvald
riiklikult tunnustatud ekspert

Tallinn 2017

Sisukord

Sisukord.....	2
I Sissejuhatus	3
I Olukorra kirjeldus	3
II Tegevusalade lühiülevaade	4
III Põhjendused erisuse sisseviimisele	6
IV Erimärgistusega kütuste kasutamise fiskaalmõju.....	7

I Sissejuhatus

Käesolev analüüs tellis Eesti Metsa- ja Puidutööstuse Liit (EMPL) seoses ettepanekutega lubada erimärgistatud diiselkütuse kasutus metsanduse tegevusaladel.

Vastavalt töö teostaja arusaamale, on EMPL tegemas Vabariigi Valitsusele ettepanekut lubada erimärgistatud kütust kasutada masinates, traktorites ja liikurmasinates, mis on tegevad:

- a) metsatöödel;
- b) puidutööstuste territooriumil.

Erinevalt enne 2012.a metsamajanduses kehtinud erimärgistatud kütuse kasutamise korda, on ettepanek lubada erimärgistatud kütuse kasutamist nimetatud tegevustel kõikides masinates ja mootorsõidukites, sh nendes, mida ei ole lubatud kasutada liiklemiseks avalikult kasutatavatel teedel ja nendes, mis on lubatud kasutada liiklemiseks avalikult kasutatavatel teedel.

Puidutööstuste kinnistel territooriumitel toimuvad mitmed masintööd, mille teostamiseks kulub diiselkütust, need masinad ei sõida tööstusterritooriumitelt üldjuhul välja avalikele teedele ning ei kuluta sellega avalikku infrastruktuuri. Oluline oli arvestusest välja jätta metsveoautod, mis transpordivad puitu avalikult kasutatavatel teedel.

Järgnev analüüs keskendub eelkõige ettepaneku maksupoliitilistele aspektidele ja fiskaalmõju hinnangule.

I Olukorra kirjeldus

Alates 01.01.2012.a jõustusid muudatused vedelkütuse erimärgistamise seaduses (**VKEMS**), millega lõpetati muuhulgas õigus kasutada erimärgistatud diiselkütust (**EMD**) masinates, traktorites ja liikurmasinates, mida kasutati **metsandustöödel**. Enne seda oli alates 2004.a metsatöödel EMD-d võimalik kasutada nendes masinates ja mootorsõidukites, mida ei olnud õigusaktiga lubatud kasutada liiklemiseks avalikult kasutatavatel teedel. Samuti oli EMD kasutamine lubatud põllumajanduses kasutatavas traktoris ja liikurmasinas nendega metsatööde teostamise korral. Põllumajandusmasinatele ei eksisteeri seejuures piiranguid seoses nende avalikel teedel kasutamisega.

VKEMS'i muutmise eesmärgid aastast 2012 olid vastavalt seletuskirjale järgmised:

- Enam vajadusest ja eesmärgipärasusest lähtuv toetamine;
- Administreerimiskulude ja halduskoormuse vähendamine;
- Riigieelarve tulude kasv;
- Pettuste vähendamine.

Seletuskirjast ei tule siiski välja, mis ulatuses eelpool nimetatud eesmärgid seonduvad metsamajandusega, seetõttu ei ole ka võimalik täpselt välja tuua seda, kas asjaolud on muutunud. Adresseerime järgnevas analüüsis aga ka eelnevaid teemasid.

Alates aastast 2012 kasutavad metsatöid teostavad masinad (näiteks metsatraktorid) seega tavapäraselt diiselkütust, mis on maksustatud kõrgema aktsiisimääraga kui erimärgistatud kütus. Käesoleval ajal kehtiv aktsiisimäär diiselkütuse liitrile on 0,493€, erimärgistatud diiselkütuse aktsiisi määr moodustab sellest 27% ehk on 0,133€/l.

VKEMS'i 2012.a tehtud muudatuse seletuskirjas toodi ära, et EMD-d kasutati metsamajanduses aastal 2010 20,5 tuhat tonni. Täna kehtivate määrade juures tähendab see, et metsamajanduse tegevusalal

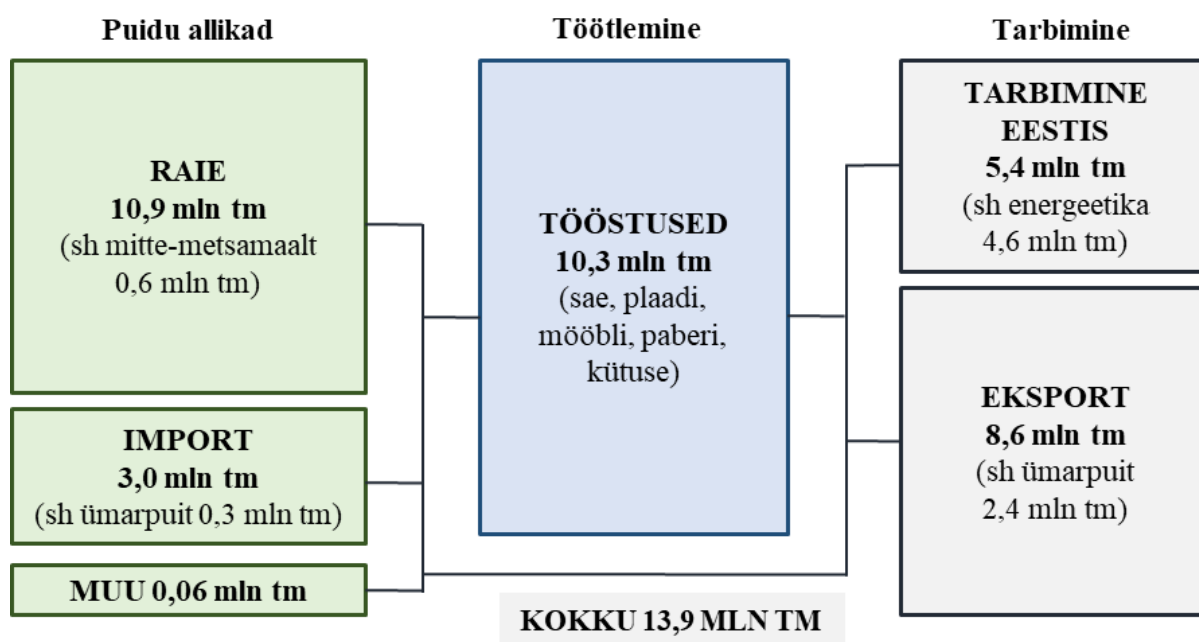
makstakse 8,7 miljoni euro (2012.a kehtinud määrade alusel 6,8 m€) võrra rohkem diiselkütuste eest kui EMD kasutamise korral. Raiemahtude kasvades on eelduslikult ka kütuste tarbimine metsatööl kasvunud – raiemahu kasvuga korrigeeritult¹ võiks samaks summaks aastal 2016 hinnata 11,5 miljonit eurot.

Puidutööstuse tegevusaladel ei olnud erimärgistatud kütust võimalik kasutada ka enne 2012. aastat.

II Tegevusalade lühiülevaade

Metsanduse tegevusalade väärtusahelat kaardistab Eesti Metsa- ja Puidutööstuse Liidu tellimisel koostatud puidubilanss, mis jagab ahela puidu allikateks, töötlemiseks ja tarbimiseks. Kokkuvõtlikult on bilanss esitatud järgneval joonisel.

Joonis 1 Eesti puidubilansi lühiülevaade, 2015.a



Allikas: EMPL;

Kokku on 2015. aastal metsade raie mahuks metsamaal hinnatud 10,26 miljonit tihumeetrit (**tm**), millele lisandub veel mitte-metsamaalt kogutud 0,6 miljonit tm – viimast kasutatakse peamiselt energeetikas (hakkepuut). Imporditi 3 miljonit tihumeetrit metsanduse tegevusalade toodangut, millest suurema osa moodustasid paber ja tselluloositöötuse tooted ning saematerjal (mõlemat u 1,1 mln tm). Ümarpuidu ehk töötlemata metsamaterjali import oli suhteliselt väike (0,3 mln tm).

Otse tarbimisse (peamiselt ekspordiks) liikus puidu allikatest 2015.a 3,6 miljonit tm tooteid (13,9 mln tm - 10,3 mln tm) ning kohalikuks töötlemiseks läks 10,3 miljonit tm. Suurim töötleja oli puitkütuste tööstus, mis sai otse allikatest 3,9 miljonit tm ning lisaks kasutas veel tööstuste jääke 3,2 miljoni tm ulatuses. Seega moodustas energeetiline puut ligikaudu poole kogu ringluses olevast puidust. Saetööstuste kaudu läks väärindamisse 2015.a 3,85 miljonit tm ning tselluloosi ja paberitööstusesse 1,2 miljonit tm.

¹ Kasutatud on Statistikaameti poolt avaldatud raieteatiste alusel kavandatud raiemahtusid.

Käesoleval ajal liigub suur osa paberipuidust veel Eestist välja: 2015.a raiuti ca 2,4 mln tm ning eksporditi ca 2,1 mln tm. See võib aga kavandatavate investeeringute tulemusena lähitulevikus muutuda. Oluliseks eksporditavaks on kasvanud puitpelletid (1,9 mln tm), mille potentsiaali tõstavad tulevikus ka Euroopa Liidu taastuvenergiale seatud eesmärgid. Ka Eestis tarbitud puiduenergia mahud on kiiresti kasvanud, peamiselt puiduhakke laiemal kasutamise kaudu soojus- ja elektrienergia koostootmise jaamades.

Metsandussektori majandusmõjude kohta on põhjaliku analüüsi koostanud 2015.a Finantsmaailm OÜ², järgnev informatsioon pärineb nimetatud uuringust. Metsandussektor hõlmab selles kolme suuremat tegevusalad:

1. Metsamajandus ja metsavarumine EMTAK kood: 02)
2. Puidutöötlemine ning puittoodete tootmine (EMTAK: 16)
3. Paberi ja pabertoodete tootmine (EMTAK: 17)

Sektori väärtusloome iseloomustamiseks saab välja tuua järgnevat:

1. Metsandussektori **eksport** 2014. aastal oli 1,3 miljardi euro lähedal ja moodustas 10,4% Eesti kaupade kogueksportist. Kuna metsanduse toodete import on ekspordist oluliselt madalam oli väliskaubanduse saldo 700 miljoni euro ulatuses positiivne ehk sektor panustab tugevalt Eesti väliskaubanduse saldo tasakaalustamisse.
2. Vaadeldud perioodil (2007-2014) oli sektor madalseisus 2009. aastal, kui selle **lisandväärtus** moodustas 2,9% Eesti kogu lisandväärtusest (3,8% 2007a). Väärtusloome taastus kiiresti, ulatudes viimastel aastatel **4 protsendini** ning oli 2014. aastal **700 miljonit eurot**. Raiutud tihumeetri kohta langes lisandväärtus 102 eurolt aastal 2007 55 euroni 2009. aastal ning tõusis 2014. aastaks üle 90 euro taseme.
3. Kaudse³ ja indutseeritud⁴ väärtusloome lisamisel kasvas sektori poolt mõjutatud lisandväärtus ligikaudu kolmekordseks. 2014. aastal ületas kõikide lisandväärtuse komponentide summa **2 miljardit eurot** ning moodustas 11,6% Eesti kogu lisandväärtusest ning 10,1% Eesti SKP-st. Tihumeetri arvestuses oli see 266 eurot (2009 151 eurot).
4. Metsanduse tegevusaladel otseselt hõivatute arv on püsinud **24 tuhande** juures ehk ligikaudu 4% Eesti tööhõivest, mis tähendab, et miljoni tihumeetri raiemahu kohta tuleb üle 3000 töökoha. Koos kaudsete mõjudega – läbi vahetarbimise ja lõpptarbimise – on sektoriga seotud hinnanguliselt ligikaudu **67 tuhat töökohta**, mis moodustab üle 10% Eesti hõivatute arvust.
5. Metsanduse maksumõjude hindamisel vaadati ettevõtete tootmismaksude (sh maamaks), neto tootemaksude, tööjõumaksude ja ettevõtte tulumaksu laekumisi. Kokku olid otsesed ja kaudsed maksulaekumised 2014.a kokku ligikaudu 600 miljonit eurot, mis moodustasid 9% Eesti kõigist maksulaekumistest. Tihumeetrile arvestatult ületas riigile laekuv maksutulu 2014.a **70 euro** taseme (2010.a 42 eurot/tm).

Metsanduse tegevusalad on seega pika Eesti-sisese väärtusahelaga ja väliskonkurentsile avatud, mille toetamiseks on põhjendatud kaaluda majanduspoliitilisi meetmeid.

²http://www.eramets.ee/wp-content/uploads/2013/01/puidu_kasutusest_saadav_lisandvaartus_ning_selle_moju_eesti_sisemajanduse_koguproduktile_ja_ma_ksutulule.pdf

³ Metsanduse tegevusalad ettevõtete vahetarbimise kaudu. Vahetarbimine on ettevõtte poolt tootmisprotsessis kasutatud teiste ettevõtete kaubad ja teenused.

⁴ Metsanduse tegevusealade kaudu loodud sissetulekute ja lõpptarbimise kaudu. Lõpptarbimine jaguneb peamiselt kodumajapidamiste ja valitsussektori tarbimiseks ning investeeringuteks.

III Põhjedused erisuse sisseviimisele

Metsamajanduse ja puidutööstuse tegevusaladele diiselkütuse aktsiisi osas maksuerisuse sisseviimisele on seega majanduspoliitilised põhjedused, kuid need pole ainsad. Toome järgnevalt välja loetelu peamistest:

- ✓ **Nõukogu direktiivi** 2003/96/EÜ (energiamaksumise direktiiv), millega korraldatakse energiatoodete maksustamise raamistik ühenduses, artikli 8(2) kohaselt on diiselkütusele ja kergele kütteõlile lubatud kohaldada madalamat maksumäära ka **metsanduse tegevusalal**. Samas jätab direktiiv konkreetsed meetmed ja selle ulatuse ikkagi liikmesriikide otsustada.
- ✓ Kütuseaktsiisil on üldine fiskaalne eesmärk, kuid ei saa eirata ka tarbimisega kaasnevat sihtotstarbelist eesmärki, mis seisneb vajaduses katta aktsiisiga maksustatava kütuse tarvitamisega kaasnevad kulud, milleks kütuse puhul on esmajoonel **avalikult kasutatavate teede ehitus ja nende korrashoid**. Nimetatud eesmärgist lähtudes on madalama kütuseaktsiisi määra rakendamine seega õigustatud kõikide selliste sõidukite osas, mida avalikult kasutatavatel teedel liiklemiseks ei kasutata.
- ✓ Kütuseaktsiisi alameesmärgiks on ka tarbimisega tekitatud keskkonakahjude (CO₂, NO_x, PM heited) hüvitamine ehk nn **saastaja maksab** printsiip. Varasemalt on kehtinud printsiip (vt teeseaduse kuni 31.12.2014 kehtinud versioon), et 75% kütuseaktsiisi laekumistest tuleks kulutada teehoiuks. Täna kehtiv EMD aktsiisimäär moodustab 27% diiselkütuse aktsiisi täismäärast. Seega saab järeldada, et ka EMD lubamisel metsanduse sektoris, kehtib ka metsanduse sektoris jätkuvalt saastaja maksab printsiip.
- ✓ Maksuerisuse laiendamine metsanduse tegevusaladele oleks kooskõlas **õiglase maksustamise** printsiibiga, mida täna kasutatakse näiteks põllumajanduses jm. Põllumajanduse ja metsamajanduse tegevusalad ei ole oma olemuselt niivõrd palju erinevad, et kütuseaktsiisiga maksustamisel neil peaks olema erisused. Sarnaseid tegevusvaldkondi tuleks maksustada sarnaselt.
- ✓ Käesoleval ajal kehtiv maksuregulatsioon on tekitanud täiendava **administreerimiskohustuse** ja **halduskoormuse** seoses EMD kasutamise eristamise vajadusega põllumajanduse ja metsamajanduse tegevusalade vahel. Toome näiteks mõned olukorrad:
 - Põllumajandustootja kasutab masinat nii põldudel kivide koristamisel kui ka põlluäärsete alade võsast puhastamiseks.
 - Kas metsastuvate alade (nt Natura alad, puisniidud) puhastamine on põllumajanduslik või metsamajanduslik tegevus?

Erisuse kehtestamine metsamajandusele tooks teatud aspektidest lähtudes seega kaasa ka administreerimise lihtsustamise.

- ✓ EMD kütuse kasutuse lubamine metsmajanduses on oluline majanduspoliitilise instrumendina. Esiteks on metsamajandus peamine kohaliku puidu- ja paberitööstuse toorainega varustaja. Kuna puittoodete tarneahel asub suures osas Eestis kohapeal (vt eelmist peatükki), on tegemist olulise väärtusloomet ja tööhõivet tagava tegevusalaga. Teiseks on puidusektori tooted Eesti olulised väliskaubanduse artiklid ning panustavad tugevalt riigi väliskaubanduse bilansi tasakaalu. Seetõttu on sektori konkurentsivõime tugevdamine majanduspoliitiliselt olulise tähtsusega. Lähiriikidest on kütuseaktsiisi erisused metsamajanduses kehtivad näiteks Soomes (eriotstarbeline diiseli) ja Rootsis (aktsiisi tagastus). Järgmises tabelis on toodud diiselkütuse hinnad maksudeta ning maksudega viimase aja seisuga:

Tabel 1. Diiselmütuse hinna komponendid Eestis, Rootsis ja Soome

	€/1000l	Eesti	Rootsi	Soome
<i>Täishind</i>		1 224	1 470	1 340
<i>Käibemaksuta</i>		1 020	1 225	1 117
<i>AKTSIIS</i>		493	508	534
<i>Maksudeta</i>		527	717	582

Allikad: <https://ec.europa.eu/energy/en/data-analysis/weekly-oil-bulletin>; BDO Eesti; Aktsiisiseadus;

Kui võrrelda Eesti diiselmütuse hinda pärast käibemaksu mahaarvamist ning Soome ja Rootsi hindasid pärast käibemaksu ja aktsiisi maha arvamist, siis maksab viimastes metsanduse masinate kütus vastavalt ligikaudu 30% ja 40% vähem kui Eestis.

Maksuerisuse kehtestamine Eestis tugevdaks siinse metsandussektori konkurentsiolekorda ning ka võrdsustaks Eesti maksukeskkonda oluliste (ka metsanduse seisukohalt) naaberriikide maksukeskkonnaga.

- ✓ Metsamajandus ja puidutööstus on omavahel tihedalt seotud tegevusalad. Valdav osa metsamajanduse toodangust läheb puidutööstusesse (ligikaudu 75%, ülejäänud suures osas ekspordiks; 2013.a kasutamise tabelite alusel). Tegevusalad võivad olla ka ettevõtete tasandil integreeritud ning sellistel juhtudel on keeruline ka masinate ja seadmete kasutuse eristamine. Kogu väärtusahela konkurentsivõime tugevdamiseks on otstarbekas rakendada mõlemale paralleelselt ka sarnaseid majanduspoliitilisi meetmeid. Sektori konkurentsivõimet mõjutab negatiivselt alates 01.01.2018 kehtima hakkav veoautode teekasutustasu. See tasu hakkab tõstma metsa müüja jaoks transpordi hinda, mis kandub läbi tarneahela lõpptoodeteni. Vastukaaluks sellele on riigil võimalus sisse viia eelpool kirjeldatud maksuerisus, mis tasakaalustab kulusid.

IV Erimärgistusega kütuste kasutamise fiskaalmõju

Fiskaalmõju, st mõju riigieelarvele, hindamiseks kasutasime diiselmütuste kasutuse hinnangulisi mahtusid metsamajanduse ja puidutööstuse tegevusaladel. Seejuures oli eesmärgiks eristada ainult metsatöödega seotud tehnikat metsanduses ning tööstuste territooriumil liikuvat tehnikat puidutööstustes. Oluline oli arvestusest välja jätta metsveoautod, mis transpordivad puitu avalikult kasutatavatel teedel. Metsandusettevõtete arvestuste kohaselt tarbitakse metsa ja puittoodete veol maanteedel ca 30 000 liitrit diiselmütust aastas⁵ – seda on ligikaudu sama palju kui metstöödel (vrdl Tabel 2).

Metsanduse tegevusalal on võimalik lähtuda varasemalt (enne 2012.a) tarbitud diiselmütuse mahtudest ja ekstrapoleerida see tänasesse päeva. Vedelmütuse erimärgistamise seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt (2011.a) kasutati metsmajanduses 2010.a erimärgistatud diislit 20,5 tuhat tonni. Referentsväärtuseks, mida selle koguse toomiseks 2016. aastasse kasutada valisime raiemahu, kuna raie on metsamajanduses domineerivalt peamine tegevus. 2016. aastaks kasvas diiselmütuse tarbimine raiemahu kasvu arvestades metsatööstuses 27,1 tuhande tonnini. Selle koguse teisendasime diiselmütuse erikaalu (1 kg = 0,845l) kasutades liitriteks.

⁵ Arvestatud on eeldusega, et vahemaa metsast tööstusesse on 80km ning tööstusest tarbijani/piirini 120km. Tihumeetri transpordi keskmine kulu on ca 1,5 liitrit.

Puidutööstuste territooriumil tarbitud kütuse mahtude hindamiseks kasutasime esmajärjekorras Statistikaameti andmeid diiselkütuse tarbimise kohta puidutöötlemise tegevusalal aastal 2016. Nimetatud aastal tarbiti puidutöötlemises 9,8 tuhat tonni diiselkütust (2015.a 11,0 tuh t).

Fiskaalse mõju leidsime seejärel käesoleval ajal kehtivaid diiselkütuse ja erimärgistatud diiselkütuse aktsiisi määrasid ning tegevusalade 2016.a hinnangulist diiselkütuse tarbimist kasutades.

Tabel 2. Metsanduse tegevusala maksuerisuse mõju riigieelarvele

	Ühik	Metsa- majandus	Puidu- tööstus	KOKKU
(1) Diiselkütuse tarbimine tootmises	mln l	32,0	9,8	41,8
(2) Diiselkütuse aktsiis	M€	15,8	4,8	20,6
(3) Erimärgistusega kütuse aktsiis	M€	4,3	1,3	5,6
(4) VAHE [= (2) – (3)]	M€	11,5	3,5	15,0

Hinnanguliselt on seega koormus riigieelarvele 15 miljonit eurot. Kui võtta aluseks, et ühe tihumeetri puidu väärandamisest tekib Eestis maksutulu 70 eurot, siis oleks vajalik raiemahu kasv puudujäägi kompenseerimiseks hinnanguliselt 0,22 miljonit tihumeetrit ehk ca 2% Eesti kogu aastasest raiemahust. Arvestades konkurentsipositsiooni paranemist ning füüsilistest isikutest metsaomanike suhtelist passiivsust täna metsade majandamisel võib selline raiemahu kasv maksumeetme tulemusena olla realistlik.