



Käitumuslike maksude uued suunad

Nr 14

20.11.2024

Käitumuslikud maksud mängivad olulist rolli nii rahvatervise kui ka keskkonna eesmärkide saavutamisel, suunates tarbijakäitumist jätkusuutlikumatele valikutele ning aidates suurendada teadlikkust terviseriskidest ja keskkonnamõjudest. Lisaks traditsioonilistele käitumuslikele maksudele, nagu tubaka-, alkoholi- või ka energiaaktsiis ning üldine käibemaks, on mitmed ELi liikmesriigid kehtestanud riiklikul tasandil täiendavaid käitumuslikke makse, nagu maksud lendudele ja suhkrule, ning on arutatud ka uute maksude, näiteks lihamaksu, kehtestamist. Teemalehe eesmärgiks on anda ülevaade nimetatud täiendavate käitumuslike maksude arengusuundadest ja rakendamisest, arvestades, et nende kasutamine on ELis tõenäoliselt lähiaastatel kasvamas ja seda eelkõige seoses pingeliste eelarveolude ja ELi üha ambitsioonikamaks muutuvate keskkonna- ja tervisepoliitika eesmärkidega. Näiteks on EL seadnud sihiks saada 2050. aastaks esimeseks kliimaneutraalseks mandriks, mis eeldab põhjalikke muutusi tööstustootmise meetodites ning taastuenergia kiiret kasutuselevõttu (EL rohelepe¹). Samuti seab ELi vähivastane tegevuskava² eesmärgiks saavutada 2040. aastaks tubakavaba põlvkond, kus tubakat kasutab vaid alla 5% elanikkonnast.

Käitumuslike maksude eesmärk

Käitumuslike maksude kehtestamise peamine eesmärk on vähendada negatiivseid kahjulikke kõrvalmõjusid, mis mõjutavad isikuid või ühiskonda tervikuna. Need võivad hõlmata avaliku tervishoiu kulusid, õhusaastet ja kliimamuutusi. Nende mõjude vähendamiseks soovivad majandusteadlased kehtestada nn Pigou maksud kahjulikele toodetele, mille maksutase määratakse selliselt, et see oleks võrdne iga täiendava ühiku tarbimisega kaasneva ühiskondliku marginaalkuluga. Sellise maksustamise eesmärk on panna tootjad ja tarbijad arvestama toodete tegelike kulusid, sealhulgas nende mõju tervisele või keskkonnale, motiveerides nii tootjaid kui ka tarbijaid vähendama kahjulike toodete tarbimist ja suunama ressursse tõhusamatesse lahendustesse. Kuigi idee on majanduslikult lihtne – kõrgemad maksud peaksid vähendama kahjulike toodete tarbimist, sõltub maksude mõju tarbijate hinnatundlikkusest ehk sellest, kui palju tarbijad hinnatõusule reageerivad. Näiteks tubaka ja alkoholi puhul vähendavad inimesed tarbimist hinnatõusu korral tavaliselt vähem, kuna need tooted tekitavad sõltuvust ja inimesed ei suuda neist kergesti loobuda. Sellest tulenevalt võimaldavad sellised tooted valitsustel lühikeses ja keskpikas perspektiivis tõsta makse (tubaka- ja alkoholiaktsiise), säilitades maksutulude stabiilsuse ja samal ajal tarbimist veidi vähendada. Siiski võib hinnatundlikkus varieeruda erinevate tarbijarühmade vahel. Näiteks on nooremad suitsetajad hinnatõusudele tavaliselt tundlikumad kui vanemad täiskasvanud. Tõhusate maksude kujundamisel on oluline arvestada elastsuse erinevustega, et käitumist tõhusalt mõjutada.³

Lisaks ennustab tarbija valiku teooria, et hinnamuutus toob kaasa nii tulu- kui ka asendusmõju – tarbijad saavad sama sissetulekuga kallimaks muutunud toodet vähem osta (tulumõju) ning tavaliselt asendavad nad kõrgemalt maksustatud kauba odavamaga alternatiiviga (asendusmõju). Rakendatuna tubaka-, alkoholi- või süsinikumaksudele vähendab see toodete taskukohasust (tulumõju) ja suunab tarbijaid alternatiivsete toodete, nagu alkoholivaba õlu, nikotiiniplaastrid või taastuenergia, tarbimisele (asendusmõju). Seetõttu on oluline mõista, kuidas ühe kauba maksustamine võib mõjutada seotud kaupade nõudlust.⁴

¹ Euroopa Komisjon, [European Green Deal](#).

² Euroopa Komisjon, [A cancer plan for Europe](#).

³ Euroopa Parlamendi uurimisteenistus (EPRS). [Shaping choices: Behavioural taxation in the EU](#). Oktoober 2024.

⁴ Ibid.

Tulude muutunud dünaamika

Ideaalses maailmas peaksid riikide eelarved põhinema kindlatel ja prognoositavatel tuluallikatel, et tagada stabiilne rahastamine nii avalikele teenustele kui ka pikaajalistele investeeringutele. Käitumuslikud maksud, nagu alkoholi- ja tubakaaktsiis või keskkonnamaksud, võivad selles kontekstis tekitada väljakutseid, kuna neil on kaheastmeline eesmärk: ühelt poolt tulu genereerimine ja teiselt poolt tarbijakäitumise muutmine. Toote hinna tõus peaks teoreetiliselt viima tarbimise vähenemiseni, kuid pikemas perspektiivis võib see tähendada ka maksutulude kahanemist.

Näiteks alkoholi- ja tubakaaktsiisi tulu ELis oli püsinud stabiilsena, moodustades pidevalt umbes 0,80% ELi SKP-st, kuni see osakaal hakkas järk-järgult langema, jõudes 2022. aastal 0,67%-ni SKP-st, mis on madalaim registreeritud tase. Kuigi need SKP osakaalud võivad tunduda väikesed, toovad alkoholi ja tubaka aktsiisimaksud ELis siiski üle 100 miljardi euro maksu.⁵ Samas on viimase kümnendi jooksul ilmnenud märkimisväärsed muutused tarbijakäitumises. ELi kodanike seas on suitsetamine ja alkoholi igapäevane tarbimine vähenenud: suitsetajate osakaal langes 29%-lt (2009) 23%-ni (2023) ja igapäevase alkoholi tarbimise osakaal kahanes 9,5%-lt (2014) 8,4%-ni (2019).

Sarnast langustrendi võib täheldada kasvuhoonegaaside heitkoguste puhul, mis on ELis vähenenud enam kui 30% võrreldes 1990. aastaga. See saavutati muu hulgas taastuvenergia kasutamise kasvu abil.

Need andmed viitavad sellele, et käitumuslikud maksud võivad soodustada tarbimise vähenemist ja toetada keskkonnavaliseid eesmärke, kuid samal ajal tuleb arvestada nende mõju riikide eelarvetuludele ja pikaajalisele rahastamise jätkusuutlikkusele.

Uued käitumusliku maksustamise suunad

Mõned näited, mida mitmed liikmesriigid on pingeliste eelarveoludega toimetulekuks rakendanud või poliitikakujundamise tasandil arutanud, on suhkrumaks, lennumaks ja lihamaks.

Suhkrumaks

Suhkrumaksu üheks peamiseks eesmärgiks on vähendada kõrget suhkrutarbimist, mis suurendab krooniliste haiguste riski ja seab seetõttu märkimisväärse rahalise koormuse tervishoiusektorile. Kõrge suhkrutarbimise vähendamiseks on mitmed ELi riigid kehtestanud suhkrumaksu, mis keskendub peamiselt suhkrustatud jookidele, kuid mõnes riigis hõlmab see ka muid suhkrurikkaid tooteid.

Alates 2004. aastast on selliseid makse kehtestatud või oluliselt muudetud Belgias, Soomes, Prantsusmaal, Ungaris, Iirimaa, Lätis, Monacos, Norras, Portugalis ja Ühendkuningriigis. Maksude eesmärgid on riigiti erinevad – ulatudes peamiselt fiskaalsetest kaalutlustest, kus terviseaspektid on vähem tähtsad või kaudsed, kuni selgesõnaliste tervishoiueesmärkideni, nagu tarbimise vähendamine ja toodete koostise muutuste stimuleerimine. Makse on rakendatud järjepidevalt aktsiisimaksudena või tasudena (vt tabel 1). Enamik riike maksustavad suhkrut sisaldavaid gaseeritud jooke, kuid mõned riigid on laiendanud maksu kohaldamisala ka teistele toodetele, näiteks magustatud piimale, mahlale ja kunstlikult magustatud jookidele. Uuemad maksud keskenduvad kõrgema maksustamismääraga laiemale suhkrurikkaste jookide valikule.⁶

Kõigis riikides mõjutasid maksupoliitika kujundamist nii tervishoiu- kui ka majanduslikud kaalutlused. Saadud tulu levinumad kasutusala hõlmavad tervishoiusüsteemi rahastamist, ennetusprogramme (nt koolides), meditsiinipersonali tingimuste parandamist ja põllumajanduse toetamist.

Tervishoiualased kaalutlused keskendusid maksustamisele tervisliku toitumise kontekstis, pidades silmas väärtoitumisest põhjustatud tervisekahjustuste vähendamist. Ungaris, Iirimaa, Lätis, Portugalis ja Ühendkuningriigis olid maksud selgesõnaliselt kavandatud magustatud jookide ja/või suhkru tarbimise vähendamiseks. Ungaris, Lätis ja Ühendkuningriigis kujundati maksud suhkrusisalduse alusel diferentseeritud määradega, samuti uuendatud maksudes Soomes ja Prantsusmaal (vastavalt 2014 ja 2018).

⁵ Ibid.

⁶ WHO. [Success through lessons learned and challenges faced. Sugar- sweetened beverage taxes in the WHO European region](#). 2022.

Maksud kehtisid magustatud jookidele, kuigi suhkruta magusaineid sisaldavate jookide, puuviljamahla ja piimapõhiste jookide kaasamine varieerus riigiti.⁷

Tabel 1. Magustatud jookide (*sugar-sweetened beverage, SSB*) maksud nende vastuvõtmisel Euroopa riikides

Riik (aasta, maksuliik)	Maksubaas vastuvõtmise ajal	Maksumäär vastuvõtmise ajal	Eesmärk	Sihtotstarve
Belgia (2012, aktsiis)	Mittealkohoolsed joogid (suhkruga magustatud või muude magusainetega). Valmistamiseks mõeldud ained.	6.8133€/hl kõigi mittealkohoolsete jookide (suhkruga või muude magusainetega magustatud) puhul.	Fiskaalne; kaudne tervise- kaalutlus (avalik ja parlamendi arutelu).	
Soome (2011, aktsiis)	Alkoholivabad joogid, sh soja- ja kaerajoogid, spordijoogid (magustamata <0,5% suhkrut, suhkruga magustatud >0,5% suhkrut), puu- ja köögiviljamahlad. Valmistamiseks mõeldud ained.	75 senti/kg või 7,5 senti/l vedelike puhul. Karastusjookide tahkete koostisosade puhul 75 senti/kg.	Fiskaalne; kaudne tervisega seotud kaalutlus, mis hõlmab suhkrute maksustamist ja avalikku arutelu.	
Prantsus- maa (2012, tasu)	Karastusjoogid, puuvilja- joogid, vitamiinivesi, maitsestatud piim; maks kehtib ka kunstlike magus- ainetega mitte- alkohoolsetele jookidele.	7.16 €/hl	Fiskaalne; selgesõnalised tervisega seotud kaalutlused.	Sotsiaal- kindlustus ja toetus põllumajandus- sektorile.
Ungari (2011, aktsiis)	Alkoholivabad joogid (nt karastusjoogid, energiajoogid), maitsestatud alkohoolsed joogid (suhkruga või magusainetega magustatud). Valmistamiseks mõeldud ained.	5 forint/l >8 g suhkrut/100 ml. 250 forint/l energiajookide puhul.	Fiskaalne; selgesõnalised tervisega seotud kaalutlused.	Riiklik tervishoiufond, tervishoiu- töötajate palgad.
Iirimaa (2018, aktsiis)	Alkoholivabad joogid (suhkruga magustatud). Valmistamiseks mõeldud ained.	16.26€/hl 5-8 g suhkru/100 ml kohta. 24.39€/hl >8 g suhkru/100 ml kohta.	Ümber- kujundamine; selgesõnalised tervisega seotud kaalutlused.	
Läti (2020, aktsiis)	Alkoholivabad joogid (magustamata ja suhkruga magustatud).	7,4 €/hl <8 g/100 ml 14 €/hl ≥8 g/100 ml	Ümber- sõnastamine juba olemas- olevast maksust; selgesõnalised tervisega seotud kaalutlused.	
Norra (2009, aktsiis)	Alkoholivabad joogid (suhkruga või magusainetega magustatud). Valmistamiseks mõeldud ained.	2,71 krooni/l mittealkohoolsete jookide puhul. 16.53 krooni/l siirupite puhul.	Fiskaalne; selgesõnaline tervise- kaalutlus (tervise- poliitika).	

⁷ Ibid.

Portugal (2017, aktsiis)	Alkoholivabad joogid (suhkruga või magus ainetega magustatud). Valmistamiseks mõeldud ained.	8.22€/hl <80 g suhkrut eest/l 16.46€/hl ≥80 g suhkrut eest/l	Fiskaalsed; selgesõnalised terviseiga seotud kaalutlused.	Riiklik tervishoiuteenistus
Ühendkuningriik (2018, tasu)	Alkoholivabad joogid (suhkruga või magus ainetega magustatud).	18 naela 5-8 g üldsuhkrut 100 ml kohta. 24 naela >8 g üldsuhkrut 100 ml kohta.	Ümberkujundamine; selgesõnalised terviseiga seotud kaalutlused.	Koolipõhised tervishoiuprogrammid

Allikas: WHO

Maksupoliitika eesmärkides ja meediakajastustes oli tulude saamine selgelt välja toodud kaheksas riigis ning Belgias, Soomes, Prantsusmaal, Ungaris, Norras ja Portugalis oli see seotud eelarvepuudujäägi kõrvaldamisega.⁸

Lennumaks

Lennundussektori maksustamissüsteem on mõnevõrra erandlik, kuna sellele rakendatakse sageli tööstuse märkimisväärse majandusliku tähtsuse tõttu soodustatud maksurežiimi. Siiski on lennundussektori maksustamine üha enam tähelepanu all, eriti seoses selle vastavusega riikide CO₂ heitkoguste vähendamise eesmärkidega ja madala heitkogusega transpordivahendite edendamisega.

Lennumaksu kehtestamise üheks väljakutseks oleks määratleda käibemaksu kontekstis „teenuse osutamise koht“, ehk teisisõnu, millisele liikmesriigile (või liikmesriikidele) tuleks ELi siselennule kehtestatud käibemaks määrata. Üks võimalus oleks jagada käibemaks nende liikmesriikide vahel, kus transport toimub, vastavalt kaetud vahemaadele nagu see on praegu teiste reisijateveoteenuste puhul. Kuid see lähenemine võib olla tehniliselt keeruline ja nõuaks selgeid meetodeid vahemaade arvutamiseks, näiteks ilmastikust tingitud lennu kõrvalekallete arvestamisel. Teised, lihtsamini rakendatavad variandid võiksid olla näiteks käibemaksu määramine kas lennu väljumise liikmesriigile või siis saabumise liikmesriigile.

Enne võimalikke ELi tasandi muudatusi on mõned liikmesriigid kehtestanud ühepoolsed lennumaksud. Kuigi määrad erinevad, põhineb enamik neist maksudest lennu kaugusel ja on suunatud peamiselt pikamaalendudele (vt tabel 2).

Tabel 2. Lennumaks reisija kohta, 2024.

Riik	Lennumaks
Austria	30 eurot lühikeste lendude eest; 12 eurot pikkade lendude eest (>350 km)
Belgia	10 eurot, kui lõppsihtkoht on Brüsseli lennujaamast vähem kui 500 km kaugusel; 4 eurot, kui lõppsihtkoht on väljaspool Euroopa Majanduspiirkonda (EMP); 2 eurot, kui lõppsihtkoht on Brüsselist kaugemal kui 500 km, kuid EMP, Ühendkuningriigi või Šveitsi piires.
Prantsusmaa	5.05 eurot, kui lõppsihtkoht on EMPs, Ühendkuningriigis või Šveitsis; teistesse sihtkohtadesse 9.09 eurot.
Saksamaa	15.53 eurot, kui lõppsihtkohaks on lennumaksuseaduse lisas 1 loetletud riik (enamasti Euroopa riigid); 39.34 eurot, kui lõppsihtkohaks on lisas 2 loetletud riik (enamasti Aafrika ja Kesk-Aasia riigid); 70.83 eurot mis tahes muu sihtkoha puhul.
Itaalia	Maks erineb lennujaamade kaupa (nt Rooma 7.5 eurot; Veneetsia 9 eurot; teised lennujaamad 6.5 eurot).
Holland	29.05 eurot, olenemata sihtkohast
Portugal	2 eurot
Rootsi	76 Rootsi krooni (6.61 eurot) lendudel lennumaksuseaduse lisas 1 loetletud riikidesse (Euroopa riigid); 315 Rootsi krooni (27.38 eurot) lendude eest lisas 2 loetletud riikidesse (Põhja- ja Lääne-Aafrika riigid, Lähis-Ida, Kesk-Aasia ja Ameerika Ühendriigid); lendudel teistesse riikidesse 504 SEK (43.80 €). ⁹

Allikas: Euroopa Parlamendi uurimisteenistus (EPRS).

⁸ Ibid.

⁹ Taani kehtestab lennumaksu 2025. aastal, Rootsi aga teatavasti kaotab selle maksu. (Reuters, 3. september, 2024).

Lihamaks

Toiduainetööstus on üks suurimaid planeedi kliimajalajälje tekitajaid. Eriti loomset päritolu toite peetakse kõrgete heitkoguste allikaks. ÜRO toidu- ja põllumajandusorganisatsiooni (FAO) andmetel on kõige kõrgem heiteintensiivsus¹⁰ lambalihal – 22,8 kg CO₂ kilogrammi 1 kilogrammi lihatoote kohta, veiselihal on see 17,8 kg CO₂ kilogrammi lihatoote kohta, kitselihal 12,5 kg CO₂/kg, sealihal 1,7 kg CO₂/kg ning kõige väiksem heiteintensiivsus on linnulihal (kanalihal) – vaid 0,3 kg CO₂/kg liha kohta.¹¹ Selle probleemi lahendamiseks on mõned poliitikakujundajad ja akadeemikud kutsunud üles kehtestama „lihamaksu”.

Kuigi ükski ELi liikmesriik pole veel kehtestanud spetsiaalset lihamaksu, on idee mõnevõrra tähelepanu kogunud ja on teostatud uuringuid võimaliku avalikkuse toetuse kohta, samuti on uuritud maksu potentsiaalset ülesehitust. Näiteks võib selline maks vajada arvestamist erinevate lihatoodete süsinikujalajälje oluliste erinevustega, tagades, et maksud oleksid proportsionaalsed nendele vastavate keskkonnamõjudega.

Nii on Saksamaal on arutletud, et lihamaks võiks olla üks poliitikainstrument, mis aitaks leevendada lihatootmisega seotud kliimamõjusid ning parandada loomade heaolu. Üks 2800 elaniku hulgas läbi viidud uuring näitas lihamaksule toetust, kui pakuti välja järgmisi maksu tunnuseid: maksutaseme diferentseerimine, käitumismõjude põhjendatus ja esiletõstmine. Selgus, et toetus lihamaksule on seda suurem, kui maks õigustab pigem loomade heaolu, mitte kliimamuutuste leevendamist. Kuigi lihamaksu kehtestamine on poliitiliselt keerukas, rõhutavad uuringu tulemused vajadust, et poliitikakujundajad selgitaksid selgelt maksu põhjuseid ja selle kavandatud käitumuslikke mõjusid.¹²

Lihamaksu kehtestamise võimalust on hiljuti kaalutud lisaks Saksamaale ka teistes Euroopa Liidu liikmesriikides. Keskseks murekohaks on kujunenud, et selline maks võib ebaproportsionaalselt koormata madala sissetulekuga leibkondi, süvendades sotsiaalmajanduslikku ebavõrdsust.¹³

Kokkuvõte

Peamised käitumuslikud maksud, nagu tubaka-, alkoholi- ja kütuseaktsiisid, on vahendid tarbijakäitumise mõjutamiseks ja tulu kogumiseks. Nende maksude kehtestamisega püüavad valitsused vähendada toodete tarbimist, mis põhjustavad olulisi negatiivseid välismõjusid, nagu tervisekulud või kliimamuutused. Maksutõusudest põhjustatud hinnamuutused toovad kaasa üksikisikute puhul tulu- ja asendamismõju, mis võivad tarbijaid suunata alternatiivsete toodete poole. Selline maksutuluaallikate ebastabiilsuseks ja vähem prognoositumaks muutumine ning ELi ambitsioonikad keskkonna- ja tervisepoliitika eesmärgid mõjutavad tõenäoliselt käitumusliku maksustamise tulevikusuunda täiendavate maksude kehtestamise kaudu. Mitmed ELi liikmesriigid on juba kehtestanud riiklikul tasandil täiendavaid käitumuslikke makse, näiteks lennu- ja suhkrumaksud.

Kai Raudkivi

nõunik

kai.raudkivi@riigikogu.ee

Kasutatud allikad

- Euroopa Parlamendi uurimisteenistus (EPRS), 2024. [Shaping choices: Behavioural taxation in the EU](#).
- G. Perino, H. Schwicker. Animal welfare is a stronger determinant of public support for meat taxation than climate change mitigation in Germany. [Nature Food 4, lk 160-169, 2023](#).
- D. Klenert, F. Funke, M. Cai. Meat taxes in Europe can be designed to avoid overburdening low-income consumers. [Nature Food 4, lk 891-901, 2023](#).
- WHO. [Global action plan for the prevention and control of noncommunicable diseases 2013-2020](#).

Õigus- ja analüüsiosakond on Riigikogu struktuuriüksus, mis nõustab parlamendiliikmeid ja nende heaks töötavaid ametnikke. Käesolev teemaleht on koostatud osakonna algatusel. Autorid on valmis arutlema töö sisu üle ja kommentaarid on teretulnud.

¹⁰ Kilogramm CO₂-ekvivalenti lihatoote kilogrammi kohta.

¹¹ European Parliament. EPRS. Shaping choices: Behavioural taxation in the EU. Oktoober 2024.

¹² G. Perino, H. Schwicker. Animal welfare is a stronger determinant of public support for meat taxation than climate change mitigation in Germany. [Nature Food 4, lk 160-169, 2023](#).

¹³ D. Klenert, F. Funke, M. Cai. Meat taxes in Europe can be designed to avoid overburdening low-income consumers. [Nature Food 4, lk 891-901, 2023](#).