

KAVANDATAVA MAGUSTATUD JOOGI MAKSU EELNÕU ÕIGUSLIK ANALÜÜS

Palusite meil analüüsida Sotsiaalministeeriumi poolt 06.03.2024 eelnõude infosüsteemi esitatud magustatud joogi maksu seaduse eelnõu ning planeeritava maksu kooskõla Euroopa Liidu õiguse ja põhiseadusega. Esitame teile selle kohta alljärgneva õigusliku analüüsi.

1. ÕIGUSLIK KÜSIMUS

1. Analüüs on koostatud vastamaks järgmistele küsimustele:
 - 1.1. Kas planeeritav magustatud jookide maks on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega (PS)?
 - 1.2. Kas planeeritav magustatud jookide maks on kooskõlas Euroopa Liidu (EL) õigusega?

2. KOKKUVÕTE

2.1. Ühte tootegruppi selektiivselt maksustades ei ole võimalik tagada magustatud joogi maksu kooskõla põhiseaduse ja EL õigusega

2. Eelnõus pakutud kujul ühte tootegruppi selektiivselt maksustades ei ole võimalik tagada maksu kooskõla põhiseaduse ja EL õigusega ega saavutada eelnõuga seatud eesmärki — muuta tervisekäitumist ja vähendada eestimaalaste ülekaalulisust. Laste ja täiskasvanute tervisekäitumise parandamiseks on olemas alternatiivsed ja tõhusamad meetmed, mis omavad tervisekäitumisele tegelikku mõju ja samas ei mõjuta niivõrd intensiivselt ettevõtjate põhiõigusi ja sihtgrupi rahakotti.

3. Eelnõu esitatud kujul on vastuolus PS §-dega 11, 31 ja 32, kuna maksu kehtestamine on ebaproportsionaalne. Eelnõu seletuskirjast ei nähtu, millel põhineb usk, et maksu kehtestamisel saavutatakse seatud eesmärk vähendada eestimaalaste ülekaalulisust ja parandada toitumisharjumusi. Kodumaine ega rahvusvaheline kogemus seda ei kinnita. Eurostati andmetel on viimase 10 aasta jooksul elanike kehamassiindeks (KMI) tõusnud paljudes Euroopa riikides, sh magustatud joogi maksu rakendatavates riikides Soomes, Lätis, Prantsusmaal ja Belgias.¹ Seletuskirjas ei ole kaalutud erinevaid alternatiivseid mitteregulatiivseid meetmeid toitumisharjumuste tervisepärasemaks muutmisel ning on valitud kõige intensiivsem sekkumismeede – maksu kehtestamine. 2017. aastal magustatud joogi maksu eelnõu

¹ Eurostat, Obesity rate by body mass index (BMI), 2008-2022, Obesity rate by body mass index, (BMI) (sdg_02_10), https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_02_10/default/table (26.03.2024)

menetlemisel oli praeguse peaministripartei Reformierakonna seisukoht ühemõtteline — inimeste tervisekäitumise muutmiseks on vaja hoopis enam kui uut maksu, veelgi vähem sellist maksu, mille põhieesmärk on eelarveaugu täitmine.²

4. Vastuolus PS §-ga 12 koheldakse eelnõuga maksustavaid magustatud jooke ebavõrdselt võrreldes teiste toodetega, mis oluliselt mõjutavad ülekaalusust, kuid mida vaatamata sellele ei maksustata. Eelnõu jõustumisel kaasneb vastuolus PS §-ga 10 tagasiulatuva jõud, kuna maksustatakse ka tooted, mis on toodetud või toodud Eestisse enne maksu kehtestamist.

5. Maksu rakendamisel on suure tõenäosusega tegemist riigiabiga ELTL artikkel 107 lg 1 tähenduses, kuivõrd riikliku sekkumisega antakse maksusoodustus konkureerivatele toodetele (ptk 5). Käesoleva pöördumise peatükis 4.5 nimetatud maksusoodustustele ei ole Euroopa Komisjonilt riigiabi luba küsitud ja on kaheldav, kas selline luba saadaks. Seetõttu ei ole võimalik tagada maksusoodustuste vastavust Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklitele 107-109. Ebaseadusliku riigiabi andmise korral on magustatud jookide tootjatel õigus pöörduda riigiabi kaebusega Euroopa Komisjoni konkurentsi peadirektoraati.³

6. Maksu rakendamisega kaasneb diskrimineeriv maksustamine ELTL artikkel 110 tähenduses, kuna maksu kohaldatakse suures osas teistest liikmesriikidest pärit toodetele (ptk 6). Seevastu näiteks magustatud piimatooted, mida valdavalt toodetakse Eestis ning ka tarbimiskohas kohapeal valmistatud joogid, on maksust vabastatud. Selline diskrimineeriv maksustamine ei ole EL siseturureeglite kohaselt lubatav. Rikkumise tuvastamiseks on ettevõtjatel võimalik pöörduda kaebusega Euroopa Komisjoni poole.⁴

3. ASJAOLUD

7. Sotsiaalministeerium esitas 06.03.2024 eelnõude infosüsteemi kooskõlastamiseks ja huvigruppidele arvamuse esitamiseks **magustatud joogi maksu seaduse eelnõu** (edaspidi ka: **eelnõu**).⁵

8. Eelnõule ei ole koostatud väljatöötamiskavatsust nagu näeb ette Vabariigi Valitsuse vastu võetud hea õigusloome ja normitehnika eeskiri.⁶ Seletuskirjas on märgitud, et väljatöötamiskavatsust ei ole koostatud, sest tegemist on samasisulise eelnõuga, mille kiitis Vabariigi Valitsus heaks 2017. aasta mais ja mis läbis seejärel ka Riigikogu menetluse.

9. Eelnõu jõustumine on kavandatud 01.01.2025.

10. Seletuskirja kohaselt põhineb eelnõu 2017. aasta eelnõu versioonil.

11. Magustatud joogi maksuga maksustatakse (§ 1):

- magustatud jooki, mille suhkrusisaldus on vähemalt 5 grammi 100 milliliitri joogi kohta;
- magustatud jooki, millele on lisatud magusainet.

12. Eelnõu seletuskirjas on maksu kehtestamise **üldeesmärgina** nimetatud rahvatervise kaitset ja kirjeldatud seda mh järgnevalt:

² Magustatud joogi maksu seaduse eelnõu (457 SE) esimene lugemine 17.05.2017, teine lugemine 14.06.2017, kolmas lugemine 19.06.2017.

³ Euroopa Komisjoni konkurentsi peadirektoraat, riigiabi kaebuse vormid https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/complaints_en

⁴ Euroopa Komisjon, kaebuste vormid, https://commission.europa.eu/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/complaints-about-breaches-eu-law-member-states/how-make-complaint-eu-level_en

⁵ Eelnõude infosüsteem, toimik number 24-0227.

⁶ Vabariigi Valitsuse 22.11.2011 määrus „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“. – RT I, 29.12.2011, 228, § 1 lg 1.

„Seaduse üldine eesmärk on rahvatervise kaitse. Tervisekaitse eesmärgil suunatakse ettevõtjaid magustatud jookidele astmeliste maksumäärade kehtestamisega madalama suhkrusisalduse ja magusaineteta jookide tootmise poole.

Maks mõjutab magustatud jookide lõpphinda tarbijale. Rohkem suhkrut sisaldavad tooted on maksustatud kõrgemalt, seega võib eeldada, et maks suunab inimesi tarbima vähem suhkruid sisaldavaid jooke ja seega aitab kaasa inimeste tervist säästvamate valikute tegemisele. Eeldatavalt tõuseb selle tulemusena vee ja madala või madalama suhkrusisaldusega või magusaineteta jookide tarbimine.

Eeltoodu aitab kaasa tasakaalustatud toitumise suurendamisele elanikkonnas. Tasakaalustamata toitumine on peamine põhjus ülemäärase kehakaalu tekkimisele ja säilimisele, mis omakorda on väga paljude haiguste riskiteguriks. Välisekspertide hinnangute kohaselt on 18% enneaegsetest surmadest Eestis seotud just toitumisega seotud riskidega.”⁷

13. **Magustatud joogina** on määratletud tollitariifistiku nomenklatuurist valitud joogid:

- 13.1. ex* 2009 – Kääritamata, alkoholilisandita marjamahlad, puu- ja köögiviljamahlad (kaas arvatud viinamarjavirre), suhkru- või muu magusainelisdiga või ilma;
- 13.2. ex 2106 – Lõhna- ja maitseainetega või värvilisanditega suhkrusiirupid; valmistised jookide tegemiseks graanulite või pulbrite kujul, mis sisaldavad suhkrut; välja arvatud toidulisandid ja eritoit;
- 13.3. x 2202 – vesi, kaas arvatud mineraalvesi ja gaseeritud vesi, suhkru- või muu magusainelisdiga või maitse- ja lõhnaainega, ja muud mittealkohoolsed joogid, välja arvatud rubriigi 2009 puu- ja juurviljamahlad;
- 13.4. ex 2204 Viinamarjaveinid värsketest viinamarjadest, kaas arvatud kangestatud veinid; viinamarjavirre, välja arvatud rubriiki 2009 kuuluv ($0,5 < \text{alkoholisisaldus} \leq 1,2$ mahuprotsenti)
- 13.5. ex 2206 Muud kääritatud joogid (näiteks õuna- ja pirnisiirup, mõdu, sake); kääritatud jookide segud omavahel või mittealkohoolsete jookidega, mujal nimetamata ($0,5 < \text{alkoholisisaldus} \leq 1,2$ mahuprotsenti).

14. **Maksuvabastus** planeeritakse anda järgmistele toodetele (§ 10):

- 14.1. magustatud jook, mida kasutatakse teiste magustatud jookide tootmiseks majandus- või kutsetegevuse käigus, välja arvatud § 10 punktis 6 nimetatud magustatud joogi valmistamiseks kasutatav magustatud jook;
- 14.2. magustatud jook, mida kasutatakse toorainena toidu tootmiseks majandus- või kutsetegevuse käigus;
- 14.3. magustatud jook, mida kasutatakse ravimite tootmiseks ja valmistamiseks ravimiseaduse tähenduses;
- 14.4. magustatud jook, mida kasutatakse alkoholi valmistamiseks majandus- või kutsetegevuse käigus;
- 14.5. magustatud jook, mida toob reisija Eestisse kaasa isiklikuks tarbimiseks;
- 14.6. müügikohas kohapeal valmistatud ja kohe tarbimiseks mõeldud magustatud jook;
- 14.7. magustatud jook, mis toimetatakse majandus- või kutsetegevuse käigus Eestist välja turustamiseks, tarbimiseks või kasutamiseks väljaspool Eestit.

⁷ 06.03.2024 avaldatud magustatud joogi maksu seaduse eelnõu seletuskiri, lk 2-3.

4. MAGUSTATUD JOOKIDE MAKS ON VASTUOLUS PÕHISEADUSEGA

4.1. Maks riivab intensiivselt magustatud jookide tootjate ettevõtlusvabadust (PS § 31)

15. PS § 31 sätestab õiguse tegeleda ettevõtlusega. Igasugune riigi sekkumine, sh maksumuudatused, riivavad ettevõtjate ettevõtlusvabadust. Riigikohus on varem leidnud, et ettevõtlusvabadus ja võrdsuspõhiõigus laienevad ka juriidilistele isikutele lähtuvalt PS § 9 lg-st 2.⁸

16. Eelnõu seletuskirja kohaselt laekub maksust riigieelarvesse 2025. a ca 25 miljonit eurot ja 2026. a ca 26 miljonit eurot ning eeldatakse, et maks kantakse edasi toote hinda ja selle tasub tarbija või tootjad jätavad lisakulu enda kanda.

17. Seletuskirja kohaselt kallinevad tooted 8-48%.⁹ Näiteks kallineb eelnõu koostajate hinnangul 2-liitrine koolamaitseline jook (suhkrusisaldusega üle 8 g / 100 ml) 48%. Selline hinnatõus riivab oluliselt turuosaliste ettevõtlusvabadust. Maksu kehtestamisega muudetakse ettevõtlusega tegelemise tingimusi ebasoodsamaks võrreldes seni kehtinud õigusliku raamistikuga.

4.2. Maks riivab intensiivselt magustatud jookide tootjate omandipõhiõigust (PS § 32)

18. Riigikohus on varasemalt asunud seisukohale, et isikutele avalik-õiguslike tasude kehtestamine piirab nende omandiõigust¹⁰. Käesolevas asjas toob maksu kehtestamine kaasa maksuga hõlmatud jookide tootjate kohustuse tasuda täiendavaid makse.

19. Omandipõhiõiguse riive on PS §-s 32 sätestatud õigusliku positsiooni igasugune kitsendamine.¹¹ Käesolevas asjas toob maksukohustuse tekkimine kaasa magustatud jookide tootjate omandiõiguse kitsendamise PS § 32 lg 2 mõttes. Sellise kohustuse tekkimist saab lugeda magustatud jookide tootjate omandipõhiõiguse riiveks.

20. Selleks, et hinnata, kas eelviidatud põhiõiguste riived on proportsionaalsed ehk lubatavad, tuleb kaaluda, kas 1) maksul on legitiimne eesmärk, 2) kas kavandatav meede aitab saavutada soovitud eesmärki ning 3) kas eesmärgi saavutamiseks on olemas alternatiivseid, põhiõigusi vähem riivavaid meetmeid.

4.3. Põhiõiguste riivel võib olla legitiimne eesmärk

21. Ettevõtlusvabadus on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus. Lihtne seadusereservatsioon tähendab, et ettevõtlusvabadust saab piirata kas seadusega või seaduse alusel. Materiaalõiguslikult võimaldab lihtne seadusereservatsioon piirata ettevõtlusvabadust igal põhjusel, mis ei ole põhiseadusega keelatud. Piirangu põhjus ei pea tingimata tulenema põhiseadusest, vaid selleks võib olla iga avalik huvi.¹²

22. Samuti näeb PS § 32 lõike 2 teine lause omandiõiguse piiramiseks ette lihtsa seadusereservatsiooni. Riigikohus on selgitanud, et kuna PS § 32 teises lõikes pole nimetatud eesmärke, mis õigustavad omandi vaba valdamise, kasutamise ja käsutamise piiramist, siis saab

⁸ Riigikohtu otsus, nr 3-4-1-1-02, p-d 12,13.

⁹ 06.03.2024 eelnõu seletuskiri, lk 28.

¹⁰ Nt Riigikohtu otsus nr3-2-1-143-03, p 19; 3-4-1-9-07, p 22.

¹¹ Nt Riigikohtu otsus nr 3-3-1-69-09, p 57; 3-3-1-15-10, p 44.

¹² Riigikohtu otsus nr 3-4-1-6-08, p 43; vt ka Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kirjastus Juura, 2012, II ptk, sissejuh, komm 8.1.

selle põhiõiguse piiramise puhul olla seaduspäraseks seadusandja iga eesmärk, mis pole PS-ga vastuolus.¹³

23. Ka ebavõrdne kohtlemine ei ole meelevaldne ja on põhjendatud juhul, kui võrdsuspõhimõtte riiveks on mõistlik ja asjakohane põhjus.¹⁴ Niisiis tuleb kõigi kolme riive puhul analüüsida, kas piirangul on legitiimne eesmärk, mis ei ole vastuolus PS-ga.

24. Seletuskirjas on maksu peamise eesmärgina kirjeldatud mh, et seaduse üldine eesmärk on rahvatervise kaitse, maks aitab kaasa tasakaalustatud toitumise suurendamisele elanikkonnas ning tasakaalustamata toitumine on peamine põhjus ülemäärase kehakaalu tekkimisele ja säilimisele, mis omakorda on väga paljude haiguste riskiteguriks.”¹⁵

25. Niisiis võib maksu peamiseks eesmärgiks pidada rahvatervise kaitsmist. Seletuskirjas on nimetatud ka fiskaalset eesmärki, kuid peamise eesmärgina on käsitletud tervise kaitse eesmärki.¹⁶

26. Kumbki kirjeldatud eesmärkidest ei ole vastuolus põhiseadusega. Niisiis on maksul legitiimne eesmärk, millega põhimõtteliselt võib õigustada nii ettevõtlusvabaduse, võrdsuspõhiõiguse kui ka omandipõhiõiguse piiramist. Siiski saaks piirangud olla lubatud vaid juhul, kui need on eesmärgi saavutamiseks proportsionaalsed – seetõttu on järgnevatel punktis analüüsitud, kas maksu kehtestamine on sobiv, vajalik ja mõõdukas abinõu.

4.4. Magustatud joogi maks ei ole ei ole proportsionaalne meede

27. Riigikohtu praktikast tuleneb, et proportsionaalsuse põhimõttele vastavuse kontroll toimub kolmel järjestikusel astmel: **abinõu sobivus, vajalikkus ja vajadusel ka proportsionaalsus kitsamas tähenduses ehk mõõdukus**.¹⁷ Järgnevalt on esitatud kõnealune kolmeastmeline analüüs, millest on nähtav, et magustatud joogi maks ei ole proportsionaalne ja seega on vastuolu põhiseadusega.

4.4.1. Maksu kehtestamine ei ole sobiv meede

28. Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult ebaproportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest.

29. Seletuskirja peatükist 6.1.1 (mõju tervisele) nähtub, et eelnõuga lahendatavaks probleemiks on asjaolu, et umbes 61% täiskasvanutest ja 20% lastest ülekaalulised või rasvunud.¹⁸ Maksu kehtestamise üldeesmärgiks on eelnõus nimetatud rahvatervise kaitset, mis seisneb ülemäärase kehakaalu vähendamises.¹⁹

30. Eelnõuga kavandatud maks võiks olla seega sobivaks meetmeks ülekaalulisuse vähendamisel ainult juhul, kui 1) ülekaalulisuse peamiseks põhjuseks on magustatud joogid ja 2) eelnõuga jõustatav maks vähendab ülekaalulisust.

¹³ Riigikohtu otsus nr 3-4-1-3-04, p 27.

¹⁴ Riigikohtu otsus nr 3-4-1-8-08, p 27; Riigikohtu otsus nr 3-3-1-101-06, p 20.

¹⁵ 06.03.2024 avaldatud eelnõu seletuskiri, lk 2-3.

¹⁶ 06.03.2024 eelnõu seletuskiri, lk 20.

¹⁷ Riigikohtu otsus nr 3-4-1-1-02, p 15.

¹⁸ Oja L, Piksööt J, Haav A, jt. Eesti kooliõpilaste tervisekäitumine. 2021/2022. õppeaasta uuringu raport. Tallinn: Tervise Arengu Instituut; 2023; Reile R, Veideman T. Eesti täiskasvanud rahvastiku tervisekäitumise uuring 2022. Tallinn: Tervise Arengu Instituut; 2023.

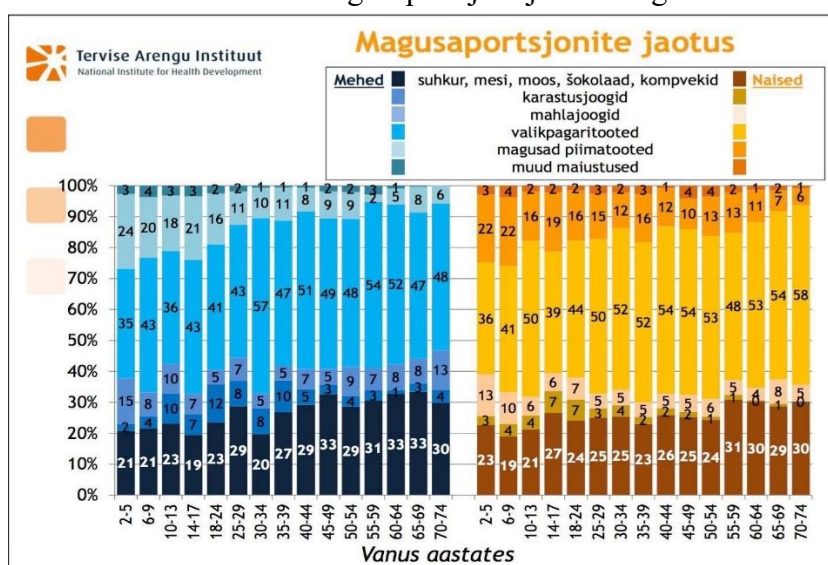
¹⁹ 06.03.2024 eelnõu seletuskiri, lk 1, 3, 25.

(a) *Karastusjoogid ei ole põhjustanud Eesti elanike nigelaid tervisenäitajaid sh ülekaalulisust*

31. Mitte ühestki seletuskirjast viidatud uuringust ei ole tuletatav, et Eesti koolilapsed või elanikud on ülekaalulised karastusjookide tõttu. Samuti puuduvad uuringud, mis kinnitaksid, et maksu kehtestamise tagajärjel laste ja täiskasvanute kehakaal väheneb.

32. Analüüsides Tervise Arengu Instituudi andmeid laste ja täiskasvanute toitumise kohta nähtub, et karastusjoogid moodustavad vaid väga väikese osa igapäevasest suhkrutarbimisest. Eelnõu on koostatud eeldusel, et ülekaalulisuse põhjustajaks on magustatud joogid. Eelnõu koostajad on teinud uuringutest ebaõigeid ja kallutatud järeldusi. Järgnevates punktides käsitletud Eestis tehtud uuringud kinnitavad, et inimesed tarbivad lisaks magustatud jookidele olulisel määral muid tooteid, mis mõjutavad kehakaalu tunduvalt enam.

Joonis 1. Eesti elanike magusaportsjoni jaotus magusate toodete lõikes



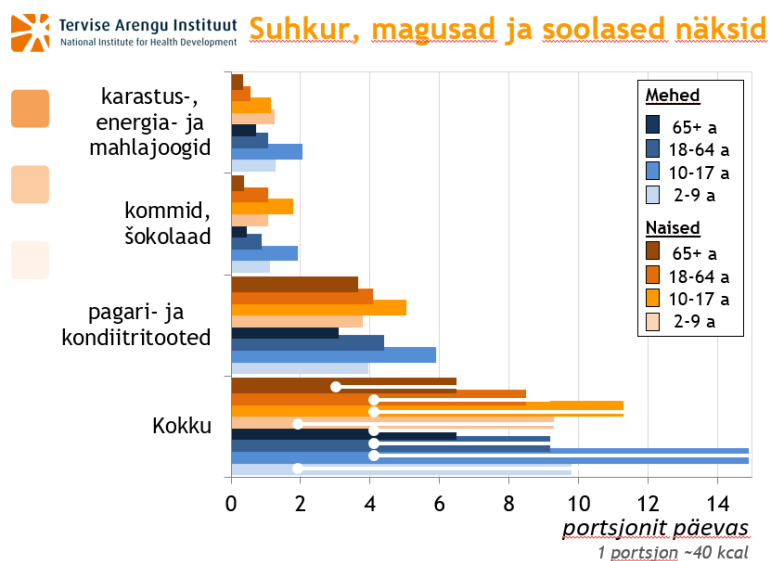
Allikas: Tervise Arengu Instituut, Eesti Rahvastiku Toitumise uuring 2014

33. Jooniselt nr 1 nähtub, et kõikides vanusegruppides tarbitakse olulisel määral erinevaid magusaid tooteid, eelkõige suhkrut, šokolaadi, komme, magusaid piimatooted ja pagaritooteid.

34. KMI kõrge näitaja on seotud eelkõige muude magustate toodete, aga ka rasva sisaldavate toodete, alkoholi ja ka muude toidugruppide ülemäärase tarbimisega, samuti vähese liikumisega.

35. Jooniselt 2 nähtub, et kõikides vanusegruppides tarbitakse suurtes kogustes pagari- ja kondiitritooteid. Näiteks 10-17 aastased noormehed saavad pagari- ja kondiitritoodetest kolm korda enam energiat kui karastus-, energia- ja mahlajookidest.

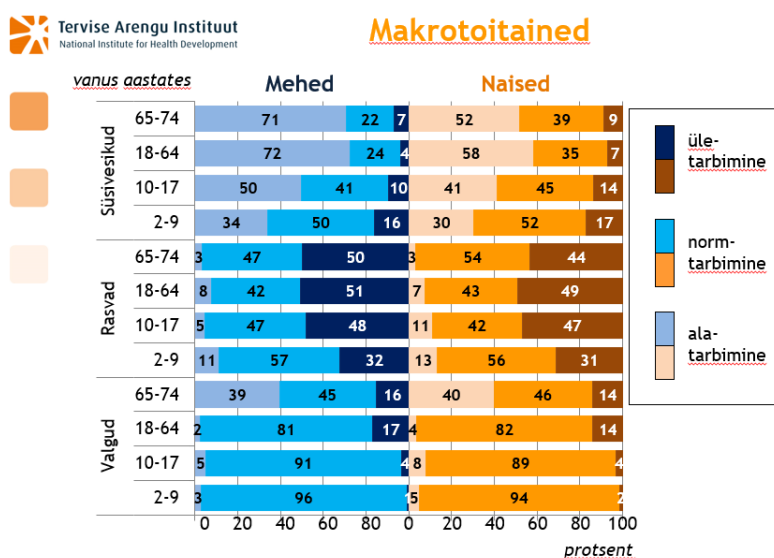
Joonis 2. Suhkru, magusate ja soolaste näkside portsjonid



Allikas: Tervise Arengu Instituut, Eesti Rahvastiku Toitumise uuring 2014

36. Joonistelt nr 3 nähtub, et kõikides vanusegruppides tarbitakse ülemääraselt rasvasid, sh on ka laste seas rasvade ülemäärane tarbimine märkimisväärne. Lastest vanuses 2-9 tarbib ligi kolmandik rasvasid ülemääraselt, noormeestest vanuses 10-17 ca 48% ning meestest vanuses 18-64 koguni 51%. Seevastu suhkru ületarbimist esineb võrreldes rasvadega oluliselt vähem. Samuti tarbitavad eestlased liigselt liha.²⁰ Rasvade ületarbimine mõjutab KMI-id. Arvestades, et ligi 50% elanikkonnast tarbib makrotoitainetest rasva ülemääraselt²¹, mis mõjutab KMI-d, ei saa karastusjookide tarbimise reguleerimine avaldada mõju KMI-le.

Joonis 3. Rasvade ja süsivesikute ületarbimine



Allikas: Tervise Arengu Instituut, Eesti Rahvastiku Toitumise uuring 2014

²⁰ Tervise Arengu Instituut, Eesti elanike tervisekäitumise 2014 uuringu ettekanne.

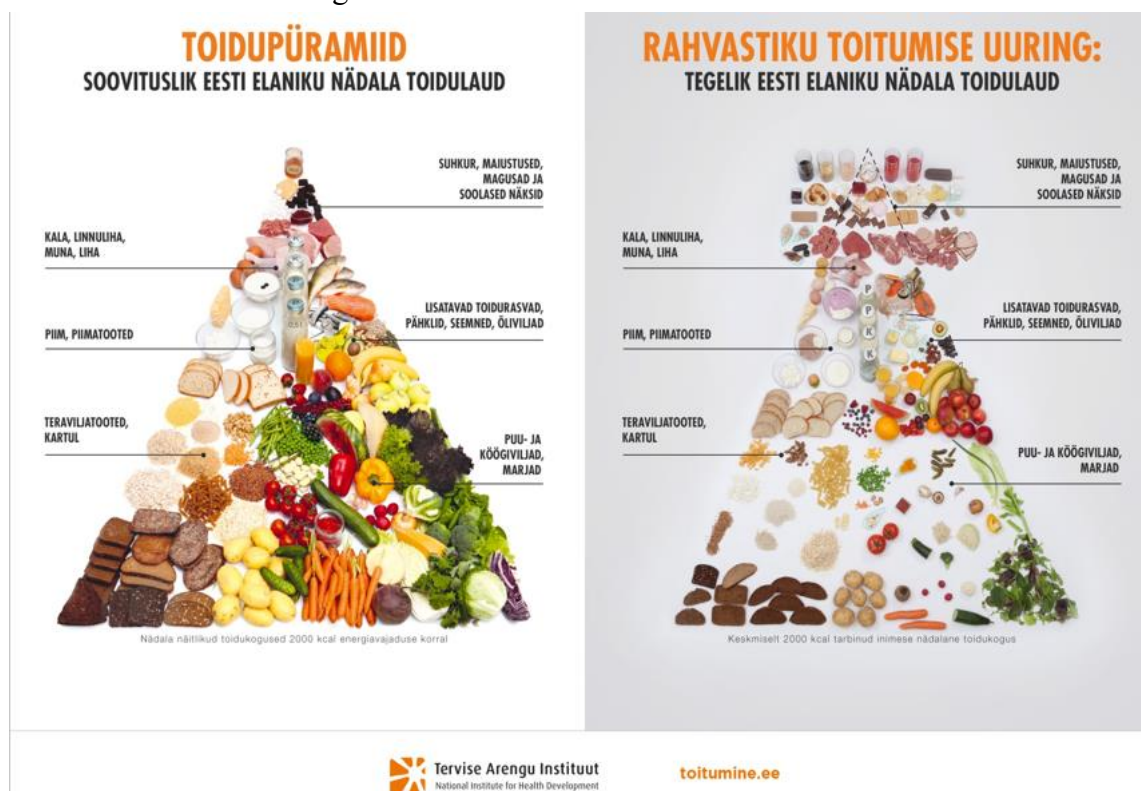
²¹ Tervise Arengu Instituut, Eesti elanike tervisekäitumise 2014 uuringu ettekanne.

37. Tervise Arengu Instituut on tähelepanu juhtinud, et suur osa elanikest ei söö tasakaalustatult ega soovitudele vastavalt ning seda näitab ka Eestis tehtud toitumise uuring.²² Seejuures kehamassiindeksi (KMI) võrdluses on nii normaalkaalus, ülekaalus kui rasvunud inimeste suhkruarbitamine sisuliselt sama.²³

38. Koolilaste toitumise andmetest järeldub, et suur osa lastest tarbib sageli maiustusi ja friikartuleid. Tervise Arengu Instituudi kooliõpilaste toitumisuuringust selgub mh, et näiteks üle 20% poistest tarbib maiustusi iga päev vähemalt korra või rohkem, u 35% poistest tarbib maiustusi 2-4 korral nädalas ning u 15% poistest 5-6 päeval nädalas.²⁴

39. Kartulikrõpsude ja friikartulite populaarsust laste seas kinnitavad samuti Tervise Arengu Instituudi andmed. Umbes 90% lastest tarbib kartulikrõpsusid, alla 10% lastest ei tarbi kartulikrõpsusid kunagi. Poistest 13% sööb kartulikrõpsusid 2-4 päeval nädalas, üle 5 korra nädalas sööb poistest kartulikrõpsusid 7%.²⁵ Friikartuleid tarbib vähemalt kord nädalas umbes 19% poistest.²⁶ Umbes kolmandik poistest tarbib friikartuleid ja kartulikrõpsusid korra nädalas, 2-4 päeval nädalas 15% ning enam kui viiel päeval nädalas, sh mitu korda päevas tarbib friikartuleid ja kartulikrõpsusid u 10% poistest.²⁷

Joonis 4. Eesti elanike tegelik toidulaud



Allikas: Tervise Arengu Instituut, Eesti rahvastiku toitumise uuringu 2014 esitlus

²²

<https://toitumine.ee/kuidas-tervislikult-toituda;>

https://statistika.tai.ee/pxweb/et/Andmebaas/Andmebaas_05Uuringud

²³ Tervise Arengu Instituut, RTU057: Keskmise toitainete tarbimine päevas soo, vanuse ja kehamassiindeksi (KMI) järgi.

²⁴ Eesti kooliõpilaste tervisekäitumise uuring 2021/2022. õppeaasta tabelid Jaanika Piksööt, Leila Oja, tabel 34.A1. https://tai.ee/sites/default/files/2023-03/HBSC_Tabeliraamat_2022.pdf

²⁵ Eesti kooliõpilaste tervisekäitumise uuring 2021/2022, tabel 40.A1.

²⁶ Eesti kooliõpilaste tervisekäitumise uuring 2021/2022, tabel 40.A2.

²⁷ Eesti kooliõpilaste tervisekäitumise uuring 2021/2022, tabel 40.B, tabel 40.A.3.

40. Esitatud andmetest nähtub, et karastusjookid moodustavad vaid väikese osa magusate toodete tarbimisest. Kuivõrd kõrge KMI näitaja on tingitud erinevatest teguritest ning karastusjookide osa tarbitavatest toodetest on väga madal, siis ei oma kavandatav maks mõju eestimaalaste ülekaalulisusele.

(b) *Puuduvad uuringud ja tõendid, et magustatud jookide maksustamisel oleks tuntav mõju tervisenäitajatele*

41. Eelnõus puuduvad viited teaduslikele uuringutele, mis kinnitaksid, kuidas aitaks ülekaalulisuse vähendamisele kaasa karastusjookide maksustamine. Eelnõu seletuskirjas on ekslikult leitud, et maks on sobiv meede, kuna selle tulemusena väheneb magustatud jookide tarbimine.²⁸ Eelnõu autorid on maksu sobivuse hindamisel lähtunud ebaõigest eesmärgist. Küsimus ei ole mitte selles, kas maksustamise tulemusena karastusjookide tarbimine väheneb vaid, kas maksustamise tulemusena tervisenäitajad paranevad.

42. Ka teiste riikide kogemus ei kinnita, et magustatud jookide maksustamisega kaasneks elanike tervisenäitajate paranemine. Mitmete riikide osas, millest osa on nimetatud ka seletuskirjas, ei ole maksu positiivne mõju järeldatav. Hoopis vastupidi, mitmete riikide puhul on tõendeid, et ka maksu kehtestamise tagajärjel on tervisenäitajad selgelt halvenenud, kuna karastusjookide asemel hakatakse tarbima veelgi rohkem teisi tootegruppe, mis olulisemalt mõjutavad ülekaalulisuse teket. Eurostati andmetel on viimase 10 aasta jooksul KMI tõusnud ka näiteks Soomes, Lätis, Prantsusmaal ja Belgias, mis on magustatud joogi maksu rakendanud aastaid.²⁹

43. Seletuskirjas viidatud võrdlusriikide uuringutest nähtub, et magustatud joogi maks ei ole inimeste tervisenäitajaid parandanud. Näiteks Ühendkuningriigis, Philadelphias (USA), Berklys (USA), Mehhikos, Saudi-Araabias ja Mauritiusel ei ole elanike kehakaal peale magustatud joogi maksu kehtestamist vähenenud.³⁰ Sellest võib järeldada, et isegi kui esinevad mõningased muudatused magustatud jookide tarbimises, tarbivad inimesed teisi suhkru- või rasvasisaldusega asendustooteid mistõttu KMI näitaja ei lange.

44. Mehhikos oli suhkruga magustatud jookidest saadud energia keskmine tarbimine laste puhul 109 kcal päevas poistel ja 87 kcal päevas tüdrukutel, samas kui täiskasvanutel oli see meestel 137 kcal päevas ja naistel 86 kcal päevas. Energia vähenemist prognoositi poistel 8,3 kcal, 6.6 kcal tüdrukutel, 10.4 kcal meestel ning 6.5 kcal naistel. Kõrgema maksumäära korral prognoositi vähenevaid kaloreid vahemikus 10-20 kcal päevas.³¹ Niivõrd väikese tarbimise muutusega ei saa kaasneda olulist mõju tervisenäitajate parandamisel.

45. Ühendkuningriigi karastusjookide suhkrusisaldust käsitleva uuringu järeldused ei ole Eestile ülekantavad. Seletuskirjas on viidatud, et Ühendkuningriigis vähenes peale maksu kehtestamist suhkrusisaldus 30%. Arvesse ei ole võetud Ühendkuningriigi ja Eesti erinevuseid. Seletuskirjas on märgitud, et suhkrukogus langes 15,5 grammilt 10,8 grammile, kuid autorid on jätnud tähelepanuta, et Ühendkuningriigis oli jookide suhkru tase enne maksu kehtestamist Eesti tänasest tasemest märkimisväärselt kõrgem. Seetõttu ei saa suhkrusisalduse vähenemist omistada maksurakendamisele. Eestis müüdava Coca-Cola suhkrusisaldus on juba täna

²⁸ 06.03.2024 eelnõu seletuskiri, näiteks lk 1, 3, 5, 6, 20, 24, 25, 27. Maksu sobivust on hinnatud seletuskirja ptk-s 3.2.2.1.

²⁹ Eurostat, Obesity rate by body mass index (BMI), 2008-2022, Obesity rate by body mass index, (BMI) (sdg_02_10), https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_02_10/default/table (26.03.2024)

³⁰ Magustatud joogi maksu mõju käsitlevad uuringud on nähtavad 06.03.2024 eelnõu seletuskirjas lk7-8.

³¹ Cost-Effectiveness Of The Sugar-Sweetened Beverage Excise Tax In Mexico, lk 1827.

https://www.healthaffairs.org/doi/10.1377/hlthaff.2018.05469?url_ver=Z39.88-2003&rfr_id=ori%3Arid%3Acrossref.org&rfr_dat=cr_pub++0pubmed

väiksem, kui Ühendkuningriigis peale maksu kehtestamist. Näiteks sisaldab Eestis müüdav Limpa limonaad 9,2 g suhkrut 100 ml kohta³² ning CocaCola 10,6 g 100 ml kohta.³³ Eesti ettevõtjad on toodetes suhkrusisaldust aastate jooksul vabatahtlikult vähendanud ning jätkavad sellega (vt täpsemalt peatükk 4.2.2 (b)). Eestis puudub vajadus ettevõtjate tegevuse suunamiseks regulatiivsete meetmetega. Samuti on peale maksu kehtestamist ka nõ langenud suhkrutase kõrgem võrreldes Eestiga. Ühendkuningriigis rakendasid ettevõtjad vabatahtlikke suhkruvähendamise kokkuleppeid (reformuleerimine). Lätis on magustatud jookide maksumäär üle 5 g suhkrusisalduse korral 0,074 eur/l (7,4 eur/100 l) ning üle 8 g suhkrusisalduse korral 0,175 eur/l (17,5 eur/100 l).³⁴ Magustatud jookide maks on Lätis Eestiga võrreldes üle kahe korra kõrgem, mis loob soodsad tingimused piirikaubanduse kasvuks.

46. Eeltoodust tulenevalt ei ole magustatud jookide maksu kehtestamine sobiv meede rahvatervise kaitsmiseks.

4.4.2. Maksu kehtestamine ei ole vajalik meede

47. Abinõu vajalikkuse hindamisel tuleb analüüsida, kas eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene.

48. Eelnõu seletuskirjast nähtub, et regulatiivsele sekkumisele ei ole sisuliselt alternatiive kaalutud. Seletuskirjas on märgitud vaid, et teised meetmed nagu lastele suunatud toidu ja jookide tasakaalustamata toitumist soodustava turunduse vähendamine, selge ja lihtsalt mõistetav toidu ja joogi märgistus jms on avaliku sektori jaoks eelkõige otsesed kulud, kuid maks aitab lisaks teadlikkuse tõstmisele ja tarbijate ning tootjate motiveerimisele suurendada ka laekumist riigieelarvesse.³⁵

49. Esiteks on lubamatu regulatiivseid meetmeid mitteregulatiivsetele eelistada põhjusel, et selle rakendamisega kaasnevad avalikule sektorile väiksemad kulud. Teiseks ei ilmne seletuskirjast, millised oleksid avaliku sektori ja ettevõtjate jaoks kulud alternatiivsete meetmete rakendamisel võrreldes kuludega, mis kaasnevad maksu rakendamise ja administreerimisega.

(a) Regulatiivne sekkumine peab olema viimane abinõu

50. Alternatiivide mittekaalumine ja koheselt regulatiivse valiku s.t maksu kehtestamine on vastuolus Riigikogu poolt kinnitatud Õiguspoliitika põhialustega kuni 2030, mille kohaselt õiguslik reguleerimine on lubatav vaid juhul, kui leebemad meetmed ei toimi. Riigikogu otsuse kohaselt ei algatata uusi eelnõusid kergekäeliselt. Uued normid kavandatakse õige tasandi õigusakti ja üksnes siis, kui nende vajalikkus on veenvalt põhjendatud. Õigusliku reguleerimisega probleemide lahendamine on viimane abinõu, enne seda kaalutakse teisi võimalusi. Lahenduste väljapakkimisel hoidutakse ülereguleerimisest ja liigsest kiirustamisest.³⁶

51. Sama põhimõtte sisaldub Vabariigi Valitsuse poolt vastu võetud hea õigusloome ja normitehnika eeskirjas (HÕNTE).

52. Vastuolus HÕNTE-ga ei eelnenud eelnõu ettevalmistamisele väljatöötamiskavatsuse koostamist. Seetõttu ei ole kaalutud küsimuse (ülekaalususe vähendamine) võimalikke

³² <https://www.alecoq.ee/toode/limonaad-traditsiooniline/>

³³ <https://www.coca-cola.com/ee/et/brands/coca-cola#accordion-5a972d1866-item-6ae8ebd7c6>

³⁴ <https://likumi.lv/ta/id/81066-par-akcizes-nodokli>

³⁵ 06.03.2024 eelnõu seletuskiri, lk 21.

³⁶ Riigikogu, 12.11.2020, Õigusloome poliitika põhialuste aastani 2023 heakskiitmine. - RT III, 17.11.2020, 2, <https://www.riigiteataja.ee/akt/317112020002>, p 6.

lahendusi, võimalike lahenduste võrdlust ja eelistatavat lahendust (HÕNTE § 1 lg 1 p 2). Seletuskirjas on märgitud, et väljatöötamiskavatsust ei ole koostatud, sest tegemist on samasisulise eelnõuga, mille kiitis Vabariigi Valitsus heaks 2017. aasta mais ja mis läbis seejärel ka Riigikogu menetluse. Kõnealune selgitus ei ole mahutatav ühegi HÕNTE § 2 lg 1 erandi alla. Tegemist on uue riikliku maksuga, mille rakendamise mõjud 2024. aasta seisuga on kohaselt hindamata. Lisaks esineb hulgaliselt rakenduslikke raskusi, millele on viidanud ka Maksu- ja Tolliamet ning Regionaal- ja Põllumajandusministeerium.³⁷ Seetõttu on ebapiisav viidata seitse aastat tagasi ettevalmistatud eelnõule.

(b) *Magustatud jookide tootjad on suhkrusisaldust vähendanud vabatahtlikult*

53. Regulaatiivne sekkumine on lubatav üksnes juhul, kui probleemi ei ole võimalik muude vahenditega lahendada. Eelnõu seletuskirja kohaselt aitab maks kaasa sellele, et tootjad vähendavad suhkrusisaldust toodetes. Järelikult võib maksu kehtestamine olla vajalik meede ainult juhul, kui tootjad keelduvad vabatahtlikult toodetes suhkrusisaldust vähendada.

54. Eelnõu koostajad on jättnud tähelepanuta suhkru vähendamise vabatahtlikud kokkulepped ettevõtjate poolt. Joogitootjad on suhkrusisaldust aastate jooksul vabatahtlikult vähendanud ning suhkru järkjärguline vähendamine toodetes jätkub.³⁸

55. Eesti toidutööstused on sõlminud suhkruvähendamise kokkuleppe, milles toidu- ja joogitootjad võtavad endale kohustuse piirata toodetes lisatud suhkrute hulka 2020. aastaks 10% ning 2025. aastaks 15% (võrreldes 2015. aastaga). Lisaks Eesti Toiduainetööstuse Liidule on kokkuleppe allkirjastanud A. Le Coq AS, Coca-Cola Balti Jookide AS, Coca-Cola HBC Eesti AS, Farmi Piimatööstus AS, Largo AS, Orkla Eesti AS, Saku Õlletehase AS, Salvest AS, Tere AS, Valio Eesti AS ning Viru Õlu AS.

56. Suhkruvähendamine toimub reformuleerimise kava raames, kus Eesti toidu- ja joogitootjad osalevad Sotsiaalministeeriumi ja Tervise Arengu Instituudi eesvedamisel. Kokkulepete kujundamisel juhendatakse Euroopa Liidu soovituslikest reformuleerimise eesmärkidest suhkru osas, milleks on vähendamine viie aasta jooksul 10%. Soovitus hõlmab magusaid tooteid, aga ka valmistoitusid, sh koolides. Eelnõu väljatöötamisel tuginesid koostajad selgelt vananenud andmetele. Seletuskirjas viidatakse seitsme aasta tagusele (2017) kohtumisele ettevõtjatega, mil mh arutati retseptide muudatuste ajakava.³⁹ Kuivõrd suhkru vähendamine on tootjatel 2023. aastal toimunud kooskõlas Sotsiaalministeeriumi ja Tervise Arengu Instituudiga ning koostöö jätkub, siis on kummastav, kui mitte öelda pahatahtlik, et sellele asjaolule ei ole seletuskirjas viidatud.⁴⁰

57. Eesti reformuleerimise kava koostamisel on arutatud suhkrusisalduse vähendamist 2026. aastaks 10% ning 2028. aastaks 15% (võrreldes 2018. aastaga).⁴¹ Eesti Karastusjookide Tootjate Liit on erinevate riikide karastusjoogitootjaid esindava organisatsiooni UNESDSA liige. UNESDA liikmed on kokku leppinud vähendada suhkrusisaldust karastusjookides aastaks 2025 10% (võrreldes 2019. aastaga).⁴²

58. Kuivõrd tootjad on vabatahtlikult ja järjekindlalt suhkrusisaldust toodetes vähendanud, siis on regulatiivsete meetmete rakendamine ebaproportsionaalne ehk lubamatu.

³⁷ Teemasid käsitleti Tervise Arengu Instituudi ja Sotsiaalministeeriumi eestvedamisel 20.03.2024 eelnõud tutvustaval üritusel.

³⁸ <https://www.err.ee/929457/kummekond-tootjat-piirab-lisatud-suhkru-hulka-oma-toodetes>

³⁹ 06.03.2024 eelnõu seletuskiri, lk 18.

⁴⁰ Näiteks: <https://www.terviseinfo.ee/et/uudised/5734-sotsiaalministeerium-ja-tervise-arengu-instituut-kutsuvad-osalema-toidu-reformuleerimise-teemalisel-ueritusel>

⁴¹ Vt ka <https://www.err.ee/929457/kummekond-tootjat-piirab-lisatud-suhkru-hulka-oma-toodetes>

⁴² UNESDA, <https://www.unesda.eu/sugar-and-calorie-reduction/>

(c) *WHO näeb maksu kehtestamisele alternatiive*

59. Eelnõu autorite arvates soovitas WHO magusamaksu kehtestamist.⁴³ Selline järeldus on ebaõige. Eelnõu autorid on WHO uuringust valinud endale sobivaid löike selektiivselt. WHO uuringust järeldub, et tarbijate tervisekäitumise suunamiseks on palju erinevaid meetmeid, alustades teadlikkuse tõstmisega ning tootemärgistuste reguleerimisega ning lõpetades maksustamisega.⁴⁴

60. Eelnõu koostajad ei ole kohaselt analüüsinud magustatud joogi maksule alternatiivseid meetmeid, vaid on piirdunud paarilausealise põhjendusega, et teised meetmed on avaliku sektori jaoks kulu.⁴⁵ WHO uuring kirjeldab nelja võimalikku poliitikakujundamise meetet, millest eelnõu koostajad on alternatiive kaalumata valinud ühe s.t maksu kehtestamise.

61. Lisaks regulatiivsele sekkumisele ehk maksu kehtestamisele tõi WHO Eesti kohta välja täiendavad poliitikavalikud, mida tuleb kaaluda enne regulatiivseid meetmeid:

- 1. poliitikavalik – toiduturunduse meetmed,
- 2. poliitikavalik – suhkruga magustatud jookide märgistus ja teadlikkuse tõstmine nende tervisemõjudest,
- 3. poliitikavalik – koolides ja koolieelsetes lasteasutustes rakendatavad sekkumismeetmed ja toidupoliitika.⁴⁶

62. Nii õiguspoliitika arengusuunad aastani 2030 kui ka HÕNTE näevad ette, et regulatiivseid meetmeid rakendatakse alles siis, kui eesmärgi saavutamine mitteregulatiivsete vahenditega ei ole võimalik. Sama järeldus tuleneb ka Reformierakonna, SDE ja Eesti 200 koalitsioonileppes, mille kohaselt lubatakse piirata ülereguleerimist ja vähendada bürokraatiat.⁴⁷

63. Rahvusvaheline kogemus ja uuringud on näidanud, et maksustamine on meede, mis tervise kaitse eesmärgile oluliselt kaasa ei aita ning alternatiivsed abinõud on efektiivsemad. Just seetõttu otsustas Taani 2014. aastal loobuda magustatud jookide maksust, mis oli kehtinud alates 1930ndatest aastatest. Taanis selgus maksustamise tulemusel, et maksustamise asemel tuleb pöörata rohkem tähelepanu tervisliku elustiili õpetamisele koolides, aga ka liikumisharjumuse suurenemisele ja toiduainete reformuleerimisele.⁴⁸

64. Samuti on alternatiivina rakendatav toodete profileerimine – see seab regulatiivsed piirid nii pakendil olevatele terviseväidetele kui ka toodete koostisele, mis ületavad teatud piirmäärasid. Näiteks ei või suure suhkrusisaldusega toodetele lisada vitamiine, et muuta toodet atraktiivsemaks.

65. Ükski teine võimalikest tervisekäitumise suunamise meetmetest ei riiva magustatud jookide tootjate ettevõtlusvabadust, õigust võrdsele kohtlemisele ja omandipõhiõigust sellisel määral, kui magustatud jookide maksu kehtestamine. Maks toob kaasa olulise muutuse magustatud jookide hinnas, mõjutades sellega tootjaid palju ulatuslikumalt ja kiiremini, kui teised võimalikud meetmed. Kuivõrd eelnõu seletuskirjas ei ole alternatiive kaalutud ja nende sobimatust põhjendatud, on kavandatav meede mittevajalik ehk ebaproportsionaalne.

⁴³ 06.03.2024 eelnõu seletuskiri, lk 5.

⁴⁴ WHO, 30.06.2016, Tõenduspõhisuse ülevaade Suhkruga magustatud jookide tarbimise ja sellest põhjustatud tervisekahjude vähendamine Eestis, lk 11 jj.

⁴⁵ 06.03.2024 eelnõu seletuskiri, lk 21.

⁴⁶ WHO, 30.06.2016, Tõenduspõhisuse ülevaade Suhkruga magustatud jookide tarbimise ja sellest põhjustatud tervisekahjude vähendamine Eestis, lk 11 jj.

⁴⁷ <https://valitsus.ee/valitsuse-eesmargid-ja-tegevused/valitsemise-alused/koalitsioonilepe#riigijuhtimine>

⁴⁸ Vt nt <http://arileht.delfi.ee/news/uudised/olletootur-maksustamise-ase-ml-tuleb-rohuda-tervislike-eluviiside-opetamise?id=77938800> (22.03.2024).

(d) *Magusainesisaldusega jookide maksustamine*

66. Eelnõu § 1 p 2 kohaselt kavandatakse maksustada ka magusainega magustatud joogid. Arvestades eelnõu eesmärki, mõjutada ülemäärase kehakaalu vähendamist, ei ole magusainega magustatud jookide maksustamine vajalik ning põhjendatud. Magusaine ei ole maksuobjektina käsitletav ka näiteks Ühendkuningriigis, Lätis ja Soomes.

4.4.3. Maksu kehtestamine ei ole mõõdukas meede

67. Mõõdukuse hindamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigustesse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt tervisekaitse-eesmärgi saavutamise tõenäosust. Kuivõrd abinõu maksu kehtestamise näol ei ole ülekaalulisuse vähendamiseks sobiv ja vajalik meede, siis puudub vajadus hinnata abinõu mõõdukust.

68. Vaatamata sellele selgitame, et maksu kehtestamine on erakordselt intensiivne, tuues kaasa suure hulga toodete hinnatõusu 50% võrra. Planeeritavad maksumäärad (kuni 45 senti liitri kohta) on oluliselt kõrgemad teistes Euroopa riikides kehtestatud magustatud jookide maksude määradest.

69. Eestis kavandatud on ligi kaks korda kõrgem võrreldes Lätis kehtestatud maksuga. Eelnõu koostajad ei ole põhjendanud, miks Eestis on olukord niivõrd erinev, et vajalik on rakendada teiste riikidega võrreldes oluliselt kõrgemat maksumäära. Niivõrd kõrge maksustamisega kaasneb piirikaubandus. Seejuures näitab rahvusvaheline praktika, et naaberriiki minnes ostetakse mitte ainult koduriigis maksustatavaid kaupsid, vaid ka muid tooteid. Seetõttu võib maksu rakendava riigi maksutulul väheneda ka muude tootegruppide tõttu, samuti on sel mõju ettevõtlusele ning töökohtadele. Üle 8 g suhkrusisalduse korral on Lätis maksumäär 1 liitri kohta 0,175 eurot, Eestis 0,45 eurot ning alla 5 g suhkrusisalduse korral Lätis 0,074 eurot ning Eestis 0,15 eurot. Taani on kaotanud piirikaubanduse tõttu Saksamaale ja Rootsile olulise osa maksutulust ning samal ajal Taanis ülekaaluliste osakaal tõusis. Maksu negatiivse mõju tõttu piirikaubanduse mõju mööndi ka Philadelphias. Philadelphia elanike karastusjookide ostud tõusid maksustamata lähipiirkondades 35 protsendipunkti võrra.⁴⁹

70. Ühendkuningriigis on maksumäär üle 8 g suhkrusisaldusega jookides u 0,28 eur/l.⁵⁰ Arvestades Ühendkuningriigi elanike keskmist palka (u 3000 eurot kuus⁵¹), on Eestis kavandatavad maksumäärad ebaproportsionaalselt kõrged (Eesti elanike keskmine palk 1904 eurot kuus⁵²).

71. Soome praktika näitab, et magustatud toodete ja jookide maks tõstis selgelt hindasid, kuid tarbimise vähenemise ja tervisenäitajate parandamise osas positiivne mõju puudub. Vaatamata olulisele hinnatõusule magusate toodete tarbimine ei vähenenud, karastusjookide asendustootena tarbiti magusainega magustatud jooke.⁵³ Eurostati andmetel on viimase 10 aasta

⁴⁹ Cawley, J. et al 2019. The impact of the Philadelphia beverage tax on purchases and consumption by adults and children, Journal of Health Economics, Volume 67, 2019, 102225, ISSN 0167-6296, <https://doi.org/10.1016/j.jhealeco.2019.102225>, peatükk 3.2 ja 3.2.2.

⁵⁰ <https://www.gov.uk/government/statistics/soft-drinks-industry-levy-statistics/soft-drinks-industry-levy-statistics-commentary-2021>

⁵¹ Office for National Statistics, Employee earning in UK 2022, joonis 1, <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/earningsandworkinghours/bulletins/annualsurveyofhoursandearnings/2022#employee-earnings-and-hours-worked>

⁵² Keskmine bruto kuupalk detsembris 2023, <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/tooelu/palk-ja-toojoukulu/keskmise-brutokuupalk>

⁵³ Labour Institute for Economic Research, Helsinki, 2022, Makeisveron vaikutus makeisten hintoihin ja kulutukseen, <https://labore.fi/wp-content/uploads/2020/02/Raportti38.pdf>, lk 29-31.

jooksul KMI tõusnud paljudes Euroopa riikides. KMI on tõusnud ka näiteks Soomes, Lätis, Prantsusmaal ja Belgias mis on magustatud joogi maksu rakendanud aastaid.⁵⁴

72. 06.03.2024 avaldatud eelnõu on maksumäärasid võrreldes seaduse 2017. a versiooniga põhjendamatult tõstetud. Muudatused on nähtavad allolevas tabelis.

Tabel 1. Maksumäärade võrdlus 19.06.2017 vastu võetud seaduses ja 06.03.2024 eelnõus.

Tingimused	19.06.2017 vastu võetud seadus	06.03.2024 eelnõu versioon
Suhkrusisaldus on vähemalt 5 grammi, kuid alla 8 grammi 100 milliliitri joogi kohta	0,1 eurot	0,15 eurot
Suhkrusisaldus on vähemalt 8 grammi 100 milliliitri joogi kohta	0,3 eurot	0,45 eurot
Magustatud joogile, mis sisaldab ainult magusainet või sisaldab nii magusainet kui ka suhkrut ja mille suhkrusisaldus on alla 5 grammi 100 milliliitri joogi kohta, kohaldatakse olenemata magusaine kogusest maksumäära 0,15 eurot ühe liitri joogi kohta	0,1 eurot	0,15 eurot
Sisaldab nii magusainet kui ka suhkrut ja mille suhkrusisaldus on vähemalt 5 grammi, kuid alla 8 grammi 100 milliliitri joogi kohta	0,2	0,3 eurot
Sisaldab nii magusainet kui ka suhkrut ja mille suhkrusisaldus on vähemalt 8 grammi 100 milliliitri joogi kohta	0,3	0,45 eurot

73. Selline riive kahjustab oluliselt magustatud jookide tootjate äritegevust, muu hulgas võib see kaasa tuua töökohtade vähenemise.

74. Madalama sissetulekuga leibkondadele avaldab muudatus olulist mõju. Seletuskirjas on mh märgitud, et suhkruga magustatud jooke tarbivad rohkem väiksema sissetulekuga leibkondadesse kuuluvad nooremad lapsed ja täiskasvanud. Tarbimisharjumuste jätkumisel võib seega madalama sissetulekuga leibkondade eelarve väheneda kuni 25 miljoni euro võrra.

75. Teiselt poolt tuleb hinnata maksuga soovitava eesmärgi saavutamise tõenäosust. Peatükist 4.1.1 nähtub, et magustatud jookide tootjad annavad vaid väikese koguse päevas tarbitavast suhkrust. Seetõttu on meetme mõju tervisekäitumisele mitteoluline.

76. Teiste riikide praktika kinnitab samuti, et magustatud jookide maksude kehtestamisel ei vähene üldjuhul tarbitav üldine kaloreite hulk. Niisiis on kavandatava maksuga saavutatav mõju rahvatervisele mitte oluline.

4.5. Maks riivab ebaproportsionaalselt magustatud jookide tootjate õigust võrdsele kohtlemisele (PS § 12)

77. PS § 12 sätestab õiguse võrdsele kohtlemisele. See õigus kohaldub ka juriidilistele isikutele.

⁵⁴ Eurostat, Obesity rate by body mass index (BMI), 2008-2022, Obesity rate by body mass index, (BMI) (sdg_02_10), https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_02_10/default/table (26.03.2024)

78. Eelnõu kohaselt maksustatakse üksnes valitud magustatud joogid (§ 1-2). Maksustamata jääb hulgaliselt suhkrut sisaldavaid tooteid ning ka muid tervist negatiivselt mõjutavaid soolaseid tooteid. Eelnõu kohtleb magustatud jookide tootjaid ebavõrdselt võrreldes teiste tootegruppidega. Eelnõuga luuakse magustatud jookide, sh karastusjookide tootjatest ebaõige ja negatiivne kuvand justkui oleksid karastusjoogid laste ja täiskasvanute tervises seisundile enim negatiivset mõju avaldanud.

79. Selline ebavõrdne kohtlemine ei ole põhjendatud. Tervise Arengu Instituudi andmetest nähtub, et Eesti lapsed ja täiskasvanud tarbivad erinevaid tooteid, mis avaldavad mõju tervisenäitajatele. Toidupüramiidi ülemisel astmel paikneb tootegrupp „suhkur ja maiustused, magusad ja soolased näksid“,⁵⁵ mille seast on otsustatud maksustada karastusjooke.

80. Riigikohtu praktika järgi tuleb PS § 12 lõiget 1 tõlgendada õigusloome võrdsuse tähenduses – seadused peavad ka sisuliselt kohtlema kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi. Selles põhimõttes väljendub sisulise võrdsuse idee: võrdseid tuleb kohelda võrdselt ja ebavõrdseid ebavõrdselt.⁵⁶

81. Võrdsuspõhiõigust on riivatud, kui võrreldavaid gruppe koheldakse sarnases olukorras erinevalt. Võrdsuspõhiõiguse riive tuvastamiseks tuleb leida maksustatud isikutega sarnases olukorras olevate isikute grupp, kellega võrreldes maksustatud isikuid koheldakse halvemini.⁵⁷

82. Eelnõu seletuskirja kohaselt on üldeesmärgiks rahvatervisekaitse ja eelnõu autorite hinnangul on tasakaalustamata toitumine peamine põhjus ülemäärase kehakaalu tekkimisele ja säilimisele, mis omakorda on väga paljude haiguste riskiteguriks.⁵⁸

83. Eelnõuga pööratakse aga ebaproportsionaalset ja selektiivset tähelepanu magustatud jookide tarbimisele. Eelnõu koostajad on jätnud tähelepanuta, et tasakaalustamata toitumine hõlmab endas erinevate toodete tarbimist. Kui eelnõu koostajad soovivad lahendada laste ja täiskasvanute tasakaalustamata toitumise probleemi, tuleks vaadata kõiki tootegruppe, millega võib tasakaalustamata toitumine kaasneda. Eelnõuga soovitakse Eesti laste ja täiskasvanute tasakaalustamata toitumise vastus panna üksnes magustatud jookide tootjatele.

84. Ebavõrdne kohtlemine seisneb seega selles, et maksustamata on jäetud mh:

- (a) **Suhkru- ja magusainelisandita puu- ja köögiviljamahlad** (eelnõu § 2 lg 4) – seletuskirjas puudub põhjendus, miks nimetatud tooteid ei maksustata. Kõnealused mahlad sisaldavad suhkruid ning arvestades, et ka looduslikud suhkrud mõjutavad kehamassiindeksit (KMI), ei ole põhjendatud naturaalse mahlade eelistamine.
- (b) **Magustatud piima- ja jogurtitooted** (§ 2 lg 5) – seletuskirjas on põhjendatud, et magustatud piima ja piimatooteid ei maksustata, kuivõrd need on olulise osaga täisväärtuslikust ja toitainete sisalduse poolest tasakaalustatud toidulauast. Seletuskirjas esitatud põhjendus on vastuoluline kuivõrd Tervise Arengu Instituut on oma soovitustes rõhutanud vajadust tarbida mittemagustatud piimatooteid.⁵⁹ Sama seisukohta esitas Tervise Arengu Instituut üheselt 20.03.2024 magustatud joogi maksu eelnõud tutvustaval üritusel.
- (c) **Kohapeal tarbimiseks mõeldud joogid** (§ 10 p 7) – maksuvabastust kavandatakse müügikohas kohapeal valmistatud ja kohe tarbimiseks mõeldud magustatud

⁵⁵ <https://tai.ee/et/valjaanded/toidupuramiid>

⁵⁶ RKÜKo 03.01.2008, nr 3-3-1-101-06, p 20.

⁵⁷ RKÜKo 06.01.2015, nr 3-4-1-18-14, p 57.

⁵⁸ 06.03.2024 eelnõu seletuskiri, lk 3.

⁵⁹ Tervise Arengu Instituut, Laste toiduteadlikkuse ja söömisharjumuste kujundamine, II osa, lk 171, https://www.terviseinfo.ee/images/Tai_toitumisraamat_Vihik_2.3_06_10.20_veeb.pdf; Tervise Arengu Instituut, Suhkrud, lk 28, https://www.tai.ee/sites/default/files/2022-01/TAI_suhkur_A65_2022.pdf

jookidele. Siia alla kuuluvad nii näiteks kohvi- ja kakaoautomaatidest saadavad joogid, samuti smuutid, erinevate alkoholivabade jookide ja kokteilide valmistamine. Tegemist on põhjendamatu erandi tegemisega sektorile ja annab konkurentsieelise ühele sektorile. Seletuskirjas ei ole erandit põhjendatud. 2017. aastal avaldatud eelnõu seletuskirjas nimetati kohapeal valmistatud jookidele maksuvabastuse andmise eesmärgiks halduskoormuse vähendamine. Vaid halduskoormuse vähendamine ei õigusta ettevõtjate ebavõrdset kohtlemist. Arvestades maksu üldist ülesehitust ja eesmärki (suhkru tarbimise vähendamine) ei ole põhjendatud magustatud jooke kohelda erinevalt sõltuvalt sellest, kus need on valmistatud.

- (d) **Muud suhkrusisaldusega tooted** – eelnõu kohaselt laieneb maks üksnes magustatud jookidele. Ei maksustata muid tooteid, kus suhkrusisaldus on üle 5 grammi 100 ml või 100 grammi kohta. Siia alla kuuluvad näiteks toidupüramiidi magusate näkside alla määratletud kommid, šokolaadid, kondiitri- ja pagaritooted, samuti magustatud hommikusöögihelbed. Ei esine objektiivseid põhjuseid, miks peaks kohtlema teisi suhkrut sisaldavaid tootegruppe magustatud jookidest erinevalt.
- (e) **Kõikvõimalikud muud tooted, sh soolased tooted, millel on mõju tervisele** – sellisteks toodeteks võivad olla näiteks poolfabrikaadid, friikartulid, kartulikrõpsud, aga ka leivad, saiad, ketšup, kastmed jne. Peatükis 4.4.1 esitatud andmetest nähtub, et Eesti lapsed ja täiskasvanud tarbivad oluliselt määral teisi tootegruppe, mis võivad avaldada mõju KMI-le.

85. Seega pööratakse karastusjookide mõjust tervisenäitajatele ebaproportsionaalselt suurt tähelepanu ning tootegruppe koheldakse ebavõrdselt. Ebavõrdne kohtlemine on meelevaldne, sest maksustatakse vaid ühte ja väikest osa toodetest, mis võib tervisenäitajaid mõjutada. PS § 12 ei luba kehtestada maksu ühele tootegrupile olukorras, kus a) puuduvad tõendid, et ainult magustatud joogid on ülekaalulisuse probleemi põhjustajad ja b) tervisenäitajaid negatiivselt mõjutavad muud tooted jäetakse tähelepanuta.

86. Võrreldes eelnõu primaareesmärki (tervisenäitajate paranemine) kavandatavate meetmetega, on selge, et maksu kehtestamine ei ole pakutud kujul proportsionaalne ja on vastuolus PS §-st 12 tuleneva võrdse kohtlemise põhimõttega. Eelnõu sekundaarse eesmärgi (fiskaalhuvi) saavutamiseks on maksu kehtestamine kavandatud kujul samuti diskrimineeriv käesolevas peatükis toodud põhjustel. Kui seadusandja saab luua õigusliku lahenduse, mille eesmärgi saavutamiseks ei ole vaja diskrimineerida, on seadusandja valikuvabadus piiratud võrdsuspõhiõigusest tulenev diskrimineerimise keeluga. Samasugune põhimõte on tuletatav ELTL artiklist 36. On ilmselge, et seadusandjal on võimalik fiskaaleesmärki saavutada ka mittediskrimineerival moel. PS §-st 12 tuleneb suvalise diskrimineerimise keeld s.t kui eesmärgi saavutamiseks ei ole diskrimineerimine vajalik, siis diskrimineerida ei tohi.

4.6. Maksu osaline tagasiulatuv kehtestamine rikub õiguspärase ootuse ja usalduse kaitse põhimõtteid

87. Lisaks eeltoodud põhjustele on eelnõu vastuolus põhiseadusega ka põhjusel, et omab tagasiulatuvat mõju. Eelnõu § 12 lg-st 1 tulenevalt kehtestatakse maks osaliselt tagasiulatuvalt. Eelnõu § 8 lg 3 kohaselt: „Enne 2025. aasta 1. jaanuari imporditud või esmakordselt kättesaadavaks tehtud magustatud jooki, mis on müügikohta toimetamata, maksustatakse esimesel võõrandamisel Eestis turustamiseks, tarbimiseks või kasutamiseks või selle

toimetamisel müügikohta alates nimetatud kuupäevast.“ Niisiis maksustatakse ka tooted, mis on toodetud ja / või Eestisse imporditud juba enne maksu kehtestamist.

88. PS §-st 10 tuleneva õiguskindluse põhimõtte osaks on usalduse kaitse ja õiguspärase ootuse põhimõte. Riigikohus on korduvalt rõhutanud, et õiguspärase ootuse põhimõtte kohaselt „*peab igatiühel olema võimalus kujundada oma elu mõistlikus ootuses, et õiguskorraga talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsetena ega muutu rabavalt isikule ebasoodsas suunas.*“⁶⁰ Samuti on Riigikohus selgitanud, et üldreeglina ei tohi seadusel olla tagasiulatuvat jõudu.⁶¹ Vastavalt Riigikohtu praktikale võib koormavale seadusesättele tagasiulatuva jõu anda vaid siis, kui selleks on põhjendatud vajadus, sellega ei kahjustata ebaproportsionaalselt isiku õiguspärasest ootust ja see regulatsioon ei ole isikule üllatuslik⁶².

89. Ebasoodsa tagasimõju keelul on niisiis järgmine struktuur: 1) esimesel astmel tuleb tuvastada, kas üldse on tegemist ebasoodsa tagasimõjuga; 2) kui on tegemist ebasoodsa tagasimõjuga, siis tuleb selle põhiseaduspärasuse kindlakstegemiseks läbi viia kaalumine. Seejuures tuleb lähtuda reeglist: koormav tagasiulatuva mõjuga norm on PS-ga vastuolus, v.a juhul, kui seda õigustavad ülekaalukad põhjused (*prima facie* ebasoodsa tagasimõju keeld).⁶³

4.6.1. Maksu kehtestamine juba toodetud / imporditud toodetele toob kaasa ebasoodsa tagasimõju

90. Käesoleval juhul toob eelnõu § 12 lg 1 kaasa maksu ebasoodsa tagasimõju. Nimelt hakkab maks tagasiulatuvalt kehtima ka neile toodetele, mis on juba toodetud / Eestisse imporditud. Sellises olukorras ei ole võimalik ettevõtjatel oma äritegevuse planeerimisel maksuga arvestada. Veel tootmata / importimata toodete osas on ettevõtjatel võimalik analüüsida planeeritava maksu mõju ning sellele vastavalt reguleerida toodetava / imporditava kauba kogust. Juba olemasoleva toodangu puhul aga selline võimalus puudub. Seetõttu omab maksu kohaldamine ka juba olemasolevale toodangule ettevõtjate jaoks ebasoodsat tagasimõju.

4.6.2. Tagasiulatuva mõjuga normi kehtestamist ei õigusta ülekaalukad põhjused

91. Riigikohus on selgitanud, et üldjuhul on lubamatu suurendada kohustusi ehtsa tagasiulatuva jõuga õigusaktiga, mis tähendab, et õiguslikke tagajärgi ei tohi kehtestada juba minevikus tehtud tegudele. Tagasiulatuv 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. Ebaehtne tagasiulatuv jõud on lubatud, kui avalik huvi regulatsiooni muutmise vastu kaalub üles isikute õiguspärase ootuse.⁶⁴ Käesolevas asjas on tegu ehtsa tagasiulatuva jõuga, kuivõrd õigusakt puudutab juba toodetud / imporditud tooteid. Seega on tagasiulatuva mõjuga maksu kehtestamine põhiseadusega vastuolus. Isegi kui käesolevas asjas oleks võimalik leida, et tegu on ebaehtsa tagasiulatuva jõuga (puudutab minevikus alanud tegevust, so tootmise planeerimist ja alustamist), ei eksisteeri käesolevas asjas sellist avalikku huvi, millega oleks võimalik seadusele tagasiulatuva mõju andmist põhjendada.

92. Seaduseelnõu seletuskirjas ei ole välja toodud ühtegi põhjendust tagasiulatuva mõju kehtestamiseks. Ka teoreetiliselt ei saa eksisteerida ühtegi ülekaalukat põhjust, mis võiks tagasiulatuvat mõju põhjendada. Eelnõu koostajad ei ole väitnud ning ei ole alust arvata, et maksu tagasiulatuv kohaldamine omaks olulist mõju rahvatervisele. Nagu eelnevalt

⁶⁰ RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, p 13.

⁶¹ RKPJKo 30.09.1994, III-4/A-5/94; RKHKo 17.03.2003, 3-3-1-11-03, p 34.

⁶² RKPJKo 20.10.2009, 3-4-1-14-09, p 50; RKHKo 17.03.2003, 3-3-1-11-03, p 33.

⁶³ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 10. P 3.4.3.2.

⁶⁴ RKPJKo 16.12.2013, nr 3-4-1-27-13, p 61.

analüüsitud, on ka planeeritava maksu üldine mõju tervisele väga väike või praktiliselt olematu. Sellises olukorras ei saa olla rahva tervise seisukohalt erinevust, kas maks kehtestatakse tagasiulatuvalt ka juba toodetud / imporditud toodetele või mitte. Kuivõrd rahva tervisele maksu tagasiulatuva kehtestamine märgatavat mõju ei avalda, saab tagasiulatuva mõju ainsaks põhjenduseks olla fiskaalne eesmärk. Riigieelarve täitmine ei saa aga olla selline ülekaalukas põhjus, millega võiks õigustada maksu tagasiulatuvat kohaldamist, millega kaasneb ettevõtjate põhiõiguste äärmiselt intensiivne riive.

5. MAGUSTATUD JOOKIDE MAKS ON VASTUOLUS EL RIIGIABI REEGLITEGA

93. Eelnõu näeb ette, et magustatud joogi maks ei kohaldu naturaalselele puu- ja köögiviljamahladele (§ 2 lg 4) ja magustatud piima- ja jogurtitoodetele (§ 2 lg 5). Eelnõu seletuskirja kohaselt ei ole teatud toodete maksustamata jätmise näol tegemist riigiabiga. Seejuures viidatakse Euroopa Komisjoni otsusele Iirimaa magustatud joogi maksu osas.⁶⁵

94. Selline järeldus on ebaõige. Iirimaa taotles Euroopa Komisjonilt hinnangut üksnes magustatud piimatoodete ja mõningate muude suhkru- või magusaine sisaldusega jookide mittemaksustamise kohta. Euroopa Komisjon hindas taotluses esitatud andmeid ning leidis Iirimaa osas, et kõnealustele toodetele maksuvabastuse andmine ei ole riigiabi, kuna valikulisuse kriteerium on täitmata.⁶⁶ Euroopa Komisjoni otsus ei ole käesoleval juhul Eesti osas kohaldatav kuivõrd arvestades Eesti magustatud joogi maksu eesmärki ja Eesti inimeste toitumisharjumusi, tuleks võrdlustoodeteks lugeda kõik peatükis 5.1 nimetatud tooted.

95. Konkureerivate tootegruppide maksustamata jätmise näol on tegemist riigiabiga ELTL art 107 lg 1 tähenduses. ELTL artikkel 107 lg 1 kohaselt on igasugune liikmesriigi poolt või riigi ressurssidest ükskõik missugusel kujul antav abi, mis kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi, soodustades teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist, siseturuga kokkusobimatu niivõrd, kui see kahjustab liikmesriikide vahelist praktikat.

96. Kavandatud magustatud joogi maks paneb maksukoormuse üksnes magustatud jookidele ning kahjustab sellega magustatud jookide tootjate konkurentsivõimet.

97. Seevastu teised suhkrut sisaldavad tooted ja ka muud toidupüramiidi ülemisel real paikevad tooted, on jäetud maksustamata. Tegemist on riigiabi andmisega võrdlustoodete tootjatele. Suhkrut sisaldavate muude toodete tootmisel on konkurentsieelis – nende toodete hind ei tõuse maksu võrra mistõttu on need tooted tarbijale atraktiivsemad.

98. ELTL artikkel 108 lg 3 kohaselt tohib riigiabi anda üksnes Euroopa Komisjoni eelneval loal ning liikmesriikidel on kohustus Komisjoni igast vastavast kavatsusest teavitada. Kui Komisjon tuvastab riigiabi, on tal õigus tunnistada see siseturuga kokkusobivaks ainult ELTL art 107 lg-s 2 ja lg-s 3 toodud erandjuhtudel. Eesti ei ole Euroopa Komisjonilt riigiabi küsinud. Isegi kui küsitakse on ebatõenäoline, et Euroopa Komisjon annaks riigiabi loa rakendada konkureerivatele suhkrut sisaldavatele toodete maksuvabastust.

99. Vastavalt Euroopa Kohtu praktikale ELTL artikkel 107 lg 1 osas on riigiabiga tegemist juhul, kui on täidetud kõik alljärgnevad neli tingimust⁶⁷:

1. Abi antakse riigi vahenditest;
2. Abi annab ettevõtjale majandusliku eelise;

⁶⁵ 06.03.2024 eelnõu seletuskirja ptk 5, lk 23.

⁶⁶ Euroopa Komisjon, State Aid SA.45862 (2018/N) – Ireland Irish tax on Sugar Sweetened Drink.

⁶⁷ Vt Komisjoni teatis riigiabi mõiste kohta ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses (ELT C 262, 19.07.2016, lk 1-50), p 5. Kättesaadav – [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/Et/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/Et/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719(05)&from=EN)

3. Abil on valikuline iseloom;
4. Abi kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi ning liikmesriikide vahelist kaubandust.

100. EL õigusest tuleneb, et tegemist on kumulatiivsete tingimustega. Teisisõnu, riigiabiga on tegemist, kui eelnevas punktis nimetatud kõik kriteeriumid on täidetud. Käesolevas asjas on kahtlemata täidetud kõik riigiabi tingimused. Järgnevalt on analüüsitud kõiki EL riigiabi eeskirjade kohaldamise eeldusi.

5.1. Abi antakse riigi vahenditest

101. Riigi vahenditeks loetakse ka maksutulude laekumata jätmine.⁶⁸ Eesti riigil jääb maksutulu laekumata seetõttu, et maksu ei tasuta järgmiste tervist mõjutavate toodete tootmisel:

- a) **suhkru- ja magusainelisandita puu- ja köögiviljamahlad** (eelnõu § 2 lg 4);
- b) **magustatud piima- ja jogurtitooted** (§ 2 lg 5);
- c) **kohapeal tarbimiseks mõeldud joogid** (§ 10 p 7) – eelnõu kohaselt kohaldub maksuvabastus müügikohas kohapeal valmistatud ja kohe tarbimiseks mõeldud magustatud jookidele. Siia alla kuuluvad nii näiteks kohvi- ja kakaoautomaatidest saadavad joogid, samuti smuutide ja alkoholivabade jookide ja kokteilide valmistamine.
- d) **muud suhkrusisaldusega tooted** – eelnõu kohaselt laieneb maks üksnes magustatud jookidele ning ei maksustata kõiki tooteid, kus suhkrusisaldus on üle 5 grammi 100 ml või 100 grammi kohta. Siia alla kuuluvad näiteks toidupüramiidi magusate näkside alla määratletud kommid, šokolaadid, kondiitri- ja pagaritooted. Samuti näiteks magustatud hommikusöögihelbed. Ei esine objektiivseid põhjuseid, miks peaks kohtlema teatud tootegruppe magustatud jookidest erinevalt, kui kõikides toodetes kasutatakse suhkrut.
- e) **kõikvõimalikud muud tooted, sh mittemagusad tooted, millel on mõju tervisele** – sellisteks toodeteks võivad olla näiteks poolfabrikaadid, friikartulid, kartulikrõpsud, aga ka leivad, saiad, ketšup, kastmed jne.

Tervise Arengu Instituudi kooliõpilaste toitumisuuringust nähtub näiteks, et u 10% 11-13 aastaseid poisse tarbib friikartuleid ja kartulikrõpsusid vähemalt viis korda nädalas.⁶⁹ Kui võrrelda friikartulite ja magustatud joogi kaloraaži, pakuvad friikartulid oluliselt kõrgemat kaloraaži.

5.2. Abi annab ettevõtjale majandusliku eelise

102. Teatud tootegruppide maksustamata jätmine annab nendele tootegruppidele majandusliku eelise. Eelnevas ptk-s 5.1 nimetatud tooteid tootvad sektorid saavad majandusliku eelise, kuivõrd kõnealuseid tooteid ei käsitleta maksuobjektina.

103. Kui toote hind muutub tarbijale maksu tõttu kõrgeks, on tõenäoline, et tarbija asendab senise toote mõne teise meelepärase tootega. Seletuskirjast nähtub justkui tarbija valiks asendustooteks vee⁷⁰, mis ei ole usutav ning ei tugine ühelegi uuringule. Pigem tarbitakse teisi magustatud toitusid, mida kinnitab ka Philadelphia (USA) kogemus.⁷¹ Samuti nähtub Soome

⁶⁸ Komisjoni teatis riigiabi mõiste kohta ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses, p 51.

⁶⁹ Eesti kooliõpilaste tervisekäitumise uuring 2021/2022, tabel 40.B.

⁷⁰ 06.03.2024 eelnõu seletuskiri, lk 29.

⁷¹ Health Economics, 2022, The effect of soda taxes beyond beverages in Philadelphia, lk 2382.
<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC9804786/>

praktikast, et suhkruga magustatud jookide asemel tarbiti magusainega magustatud jooke s.t. tarbija soovib saada magustatud joogi maitseelamust.⁷²

5.3. Abil on valikuline iseloom

104. Abi loetakse valikulisuseks, kui ta soodustab teatud ettevõtjaid. Eelnõus kavandatud maks on valikuline: maksustatakse magustatud jookide tootjaid ning ei maksustata peatükis 5.1 nimetatud tooteid, millel on mõju inimeste tervisekäitumisele ja KMI-le.

105. Seaduse eelnõu koostajate hinnangul ei ole valikulisuse kriteerium täidetud. See on ebaõige. Eelnõu autorite viidatud Euroopa Komisjoni otsus Iirimaa kohta ei ole kohaldatav käesolevale eelnõule. Arvestades Eesti magustatud joogi maksu eesmärki ja Eesti inimeste toitumisharjumusi, tuleks võrdlustoodeteks lugeda kõik peatükis 5.1 nimetatud tooted. Seletuskirja kohaselt ei ole mahla ja piimatoodete maksuvabastuse puhul tegemist riigiabiga kuna need tooted ei kuulu võrdlussüsteemi. Eelnõu autorite arvates on võrreldavaks grupiks ainult kavandatud maksustatavad tooted, mitte kõik suhkruga tooted. See väide on ebaõige. Kuna tervise mõju omavad erinevad toidupüramiidi ülemisel astmel paiknevad magustatud tooted, tuleks kõik sellised tooted lugeda võrdlussüsteemi osaks. Eesti laste ja täiskasvanute toidueelistused nähtuvad Tervise Arengu Instituudi uuringutest, kus mh selgub, et kondiitritoodetest saadakse võrreldes karastusjookidega ligi kolm korda enam energiat. Samuti tarbitakse kõikides vanusegruppides ülemääraselt makrotoitainetest rasva. Koolilapsed tarbivad olulisel määral teisi magusaid tooteid (eelkõige kommid, maiustused ja kondiitritooted), samuti soolaseid näkse (vt täpsemalt ptk 4.4.1).

106. Abi valikulise iseloomu kindlakstegemiseks maksude puhul kasutab Euroopa Kohus kolmeastmelist testi⁷³:

106.1. Esiteks tuleb kindlaks teha võrreldavad grupid ehk luua võrdlussüsteem. Antud juhul on selleks kõikide suhkrut sisaldavate või magustatud toodete maksustamine ühetaoliselt (ilma eranditeta). Siia kuuluvad muud tooted peale jookide. Arvestades maksu eesmärki, milleks on tervisekäitumise parandamine ja Eesti inimeste tarbimisharjumuste muutmine,⁷⁴ tuleb võrdlussüsteemi võtta kõik tasakaalustamata toitumist mõjutavad tooted. Irimaal maksu kehtestamisel palus Iirimaa Euroopa Komisjonil analüüsida üksnes mahlasid ja magustatud piimatooted. Eesti kontekstis on vajalik võrdlussüsteemi osana vaadata kõiki peatükis 5.1 nimetatud tooteid.

106.2. Teiseks tuleb määrata, kas antud meede kujutab endast erandit süsteemist ehk eristab ettevõtjaid, kes on süsteemi olemuslikke eesmarke arvestades sarnases faktilises ja õiguslikus olukorras. Planeeritav magustatud jookide maks kohtleb erinevalt ettevõtjaid, kes toodavad: 1) jooke suhkrusisaldusega alla 5 g / 100 ml; 2) jooke suhkrusisaldusega 5-8 g / 100 ml; 3) jooke suhkrusisaldusega üle 8 g / 100 ml; ning 4) suhkrusisaldusega tooteid, mis on maksustamisest vabastatud, nagu piimatooted, maitsestatamata taimsed joogid ja dieettoidud; 5) suhkrusisaldusega muud tooted; 6) muud tooted, millel on mõju tervisele.

106.3. Kolmandaks peab hindama, kas õigustus sellele erandile tuleneb maksusüsteemi ülesehitusest.⁷⁵ Abimeede ei ole valikuline, kui sarnaste ettevõtjate erinev kohtlemine

⁷² Labour Institute for Economic Research, Helsinki, 2022, Makeisveron vaikutus makeisten hintoihin ja kulutukseen, <https://labore.fi/wp-content/uploads/2020/02/Raportti38.pdf>, lk 29-31.

⁷³ Vt Komisjoni teatis riigiabi mõiste kohta ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses, p 128.

⁷⁴ Lisada viited TAI uuringutele, kust nähtub, et karastusjook on vaid väike osa magusate ja soolaste snäkkide tarbimisest.

⁷⁵ Euroopa Kohtu otsus, 08.09.2011, *Euroopa Komisjon versus Madalmaade Kuningriik*, C-279/08, EU:C:2011:551, punkt 62; Euroopa Kohtu otsus, 08.11.2001, *Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, C-143/99, EU:C:2001:598.

on õigustatud näiteks maksu eesmärgiga või sisemise loogikaga.⁷⁶ Magustatud jookide maksu puhul puudub õigustus mitmete toiduainete gruppide maksustamata jätmiseks. Tervise Arengu Instituudi uuringutest nähtub, et Eesti elanike tervisekäitumist mõjutavad oluliselt kommid, šokolaadid, kondiitri- ja pagaritooted, samuti ülemäärane lihatoodete tarbimine jm.⁷⁷ Kõnealustele toodetele ei ole erandi tegemine põhjendatud arvestades nende toodete võimalikku mõju tervisenäitajatele.

107. Käesolevas asjas, arvestades maksusüsteemi olemuslikke eesmärgi ja ülesehitust, on kaheldav objektiivse õigustuse olemasolu eelkõige järgmistele toodete gruppidele maksuvabastuse andmiseks:

107.1. Joogijogurtid ja keefirid – need tooted sisaldavad võrreldavas koguses suhkrut, kui karastusjooke. Keskmise tarbija jaoks asendavad joogijogurtid teisi suhkrusisaldusega jooke. Puudub põhjendus, miks peaks joogijogurtite maksustamine mõjutama tervisekaitse eesmärgi saavutamist kuidagi erinevalt võrreldes muude suhkrusisaldusega jookide maksustamisega. Seejuures ei ole oluline, et tollinomenklatuuri järgi kvalifitseeritakse joogijogurtid ja keefirid toiduks. Kuivõrd nii nende kasutusotstarve kui ka suhkrusisaldus sarnanevad maksustatud toodetele, ei ole maksusüsteemi eesmärgi ja ülesehitust arvestades põhjendatud neile maksuvabastuse andmine.

107.2. Müügikohas kohapeal tarbimiseks mõeldud joogid, sh kohviautomaatidest kättesaadavad kakao, kissell ja muud magustatud joogid, samuti smuutid – ka nendesse jookidesse on lisatud suhkrut, kuid erinevalt karastusjookidest neid ei maksustataks. Maksusüsteemi ülesehitust ja eesmärgi arvestades ei ole objektiivset õigustust kohelda erinevalt automaadist saadavaid või kohapeal valmistatud jooke. See toob kaasa ettevõtjate valikulise maksustamise ning riigiabi andmise. Kohapeal valmistatud jookidele maksuvabastuse andmise eesmärgiks on seletuskirjas märgitud halduskoormuse vähendamine. Eelnõu autorid selgitasid, et kohapeal valminud joogi suhkru- ja magusainesisaldust ei ole võimalik määrata, mistõttu põhineks maksu määramine umbkaudsel alusel.⁷⁸ Vaid halduskoormuse vähendamine ei õigusta aga väikestele ja eelkõige kohalikele ettevõtjatele riigiabi andmist, arvestades et maksu üldist ülesehitust ja eesmärgi (suhkru tarbimise vähendamine) silmas pidades ei ole põhjendatud kohelda magustatud jooke erinevalt sõltuvalt sellest, kus need on valmistatud. Niisiis on ka jaemüügikohas jookide valmistajatele maksuvabastuse andmisel tegemist keelatud riigiabiga. Olulise eelise saavad ka joogiautomaatide opereerijad.

107.3. Suurel hulgal suhkrut sisaldavad maiustused. Olukorras, kus liigseid kaloreid annavad nii toidu- kui ka joogitooted, puudub objektiivne õigustus just magustatud jookide maksustamiseks. Eelnõu koostajad ei ole viidanud ühelegi teaduslikule uuringule, mis kinnitaks, et jookidega tarbitaks rohkem suhkrut kui toitudega. Vastupidi, Tervise Arengu Instituudi andmetest nähtub, et magustatud joogid annavad vaid väikese osa eestlaste tarbitavast suhkrukogusest. Samuti tarbitakse olulisel määral teisi soolaseid snäkke.⁷⁹ Niisiis ei ole ka sellele toodete gruppidele maksuvabastuse andmine objektiivselt õigustatud.

⁷⁶ Euroopa Kohtu otsus, 06.09.2006, *Portugal vs. Komisjon*, C-88/03, EU:C:2006:511, punkt 81; Euroopa Kohtu otsus, 08.09.2011, *Paint Graphos jt*, C-78/08 kuni C-80/08, EU:C:2011:550, punkt 69; H. C. H. Hofmann, C. Micheau. *State Aid Law of the European Union*. Oxford: Oxford University Press 2016, lk 139.

⁷⁷ Täpsemalt käsitletud peatükis 4.1.1.

⁷⁸ 06.03.2024 eelnõu seletuskiri, lk 18.

⁷⁹ Täpsemalt käsitletud peatükis 4.1.1.

108. Ei ole objektiivselt põhjendatav, miks tuleb eelpool loetletud toiduainete gruppide tootjaid või turustajaid kohelda erinevalt võrreldes maksustatud toodete tootjatega. Asjaolu, kas maksustatavad tooted kuuluvad võrreldes maksuobjektiga mittehõlmatud toodetega samasse tollitariifistiku nomenklatuuri, ei oma riigiabi kontekstis tähtsust. Eristamise alus peab olema sisuline ja seotud maksu ülesehitusega ja eesmärgiga.

109. Samuti, eelnõus toodud piirmäärad, mille järgi eristatakse maksustamisel erineva suhkrusisaldusega jooke, on meelevaldsed ning ei põhine ühelgi analüüsil. Selline eristamine ei ole Euroopa Komisjoni praktikas lubatud. Eelnõus toodud piirmäärad (vastavalt 5 g ja 8 g 100 ml kohta) ei tugine objektiivsetel uuringutel.

5.4. Abi kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi ning liikmesriikide vahelist kaubandust

109.1. Sellise mõju olemasolu eeldatakse, kui abisaaja tegutseb liberaliseeritud ja konkurentsiile avatud turul.⁸⁰ Seejuures ei pea tõendama, et konkurentsi moonutamine või mõju kaubandusele on oluline või materiaalne.⁸¹ Kui abisaaja tegutseb tiheda konkurentsiaga sektoris, mõjutab isegi suhteliselt vähese tähtsusega abi liikmesriikide vahelist kaubandust.⁸²

109.2. Arvestades, et magustatud jookide turul tegutseb suur hulk nii Eesti kui ka välisriikide tootjaid, kahjustab riigiabi andmine konkurentsi nii Eesti siseselt kui ka liikmesriikide vaheliselt.

110. Kokkuvõttes toob magusate jookide maksustamine kaasa riigiabi andmise ettevõtjatele, kes turustavad suhkrut sisaldavaid aga mittemaksustatavaid kaupu ning ettevõtjatele, kes toodavad magustatud jooke kohapeal tarbimiseks. Tegemist on abimeetmega, mis tuleneb riigi vahenditest, annab teatud grupile ettevõtjatest majandusliku eelise, kahjustab konkurentsi ning on valikuline, kuna erandite tegemine pole vajalik maksu eesmärgi saavutamiseks. Tegemist ei ole ka ELTL art 107 lg-s 2 või 3 toodud eranditele vastava riigiabiga, mille Komisjon saaks tunnistada lubatavaks. Vastavate maksusoodustuste rakendamine ilma Komisjoni loata tähendaks ebaseadusliku riigiabi andmist, mis tuleks hiljem abisaajatelt koos intressidega tagasi nõuda. Lisaks on ebaseadusliku riigiabi saaja konkurentidel õigus esitada ebaseadusliku abi andmisest põhjustatud kahju hüvitamise nõudeid Eesti riigi vastu.

6. MAGUSTATUD JOOKIDE MAKS TOOB KAASA ERI LIIKMESRIIKIDE JOOKIDE DISKRIMINEERIVA MAKSUSTAMISE

111. ELTL artikkel 110 keelab teiste liikmesriikide toodete diskrimineeriva maksustamise. Nimetatud säte keelab ka sellised maksustamise reeglid, mis otsesõnu ei erista kohalikke ja teiste liikmesriikide kaupu, kuid mis kaudselt eelistavad kohalikke kaupu.⁸³

112. Euroopa Kohus on oma praktikas selgitanud, et ELTL artikli 110 eesmärgiks on tagada liikmesriikidevaheline kaupade vaba liikumine tavapärastes konkurentsitingimustes,

⁸⁰ Vt Komisjoni riigiabi teatis, p 187; Euroopa Kohtu otsus, 17.09.1980, *Philip Morris vs. Komisjon*, C-730/79, EU:C:1980:209, punkt 11.

⁸¹ Euroopa Kohtu otsus, 25.07.2003, *Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg*, C-280/00, EU:C:2003:415, punkt 81.

⁸² Esimese Astme Kohtu otsus, 04.09.2009, *Italia vs. Komisjon*, T-211/05, EU:T:2009:304, punkt 154.

⁸³ Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 110: „Ükski liikmesriik ei kehtesta teiste liikmesriikide toodetele mingeid otseseid ega kaudseid riigimakse, mis on suuremad samasugustele kodumaistele toodetele kehtestatud otsesest või kaudsetest maksudest. Liiatigi ei kehtesta ükski liikmesriik teiste liikmesriikide toodetele selliseid riigimakse, mis võimaldaksid teiste toodete kaudset kaitset.“

kõrvaldades igasuguses vormis kaitse, mis võib kaasa tuua teistest liikmesriikidest pärit kaupadele diskrimineerivate riigimaksude kohaldamise, ning tagada riigimaksude täielik neutraalsus kodumaiste toodete ja imporditud toodete vahelise konkurentsi osas. Sellest lähtuvalt on [ELTL artikli 110] teise lõigu ülesanne mis tahes maksualase kaudse kaitse takistamine selliste imporditud toodete puhul, mis ei ole küll kodumaiste toodetega samasugused esimese lõigu tähenduses, kuid on siiski mõningatega neist vähemalt osaliselt, kaudselt või potentsiaalselt konkureerivad⁸⁴.

113. Euroopa Kohus on varasemalt kohtuasjas C-170/78 *Komisjon vs. Ühendkuningriik* leidnud, et artikliga 110 olid vastuolus Ühendkuningriikide maksustamisreeglid, mille kohaselt kehtis veini suhtes kõrgem maks kui õlle suhtes. Seda põhjusel, et vein ja õlu on konkureerivad tooted ning selliste reeglitega eelistati õlut, mis oli enamasti kohalikku päritolu, veini ees, mis oli enamasti välismaist päritolu. Niisiis tuleb selleks, et teha kindlaks, kas ka käesolevas asjas võib olla tegu diskrimineeriva maksustamisega analüüsida:

113.1. Kas käesolevas asjas esineb maksustatud toodetega konkureerivaid tooteid, mis ei ole maksustatud;

113.2. Kas maksustamata tooted on toodetud valdavalt Eestis, samas kui maksustatud tooteid toodavad tihti teiste EL liikmesriikide tootjad.

114. Varasemalt on Euroopa Kohus asunud seisukohale, et tooteid saab lugeda konkureerivateks juhul, kui need võimaldavad rahuldada samu vajadusi ja on vähemalt osaliselt asendatavad⁸⁵. Käesoleval juhul on maksustamata mitmed maksustatud toodetega konkureerivad tooted:

114.1. Esiteks võimaldavad maksuga hõlmatud karastusjookidega samu vajadusi rahuldada magusad joogijogurtid ja keefirid: mõlemaid tarbitakse joogina, nende hinnaklass on võrreldav ning tavakasutaja jaoks on tõenäoliselt näiteks magustatud piimajoogid (millele maks kehtestatakse) ning joogijogurt / keefir asendustooted, mille abil rahuldatakse samu vajadusi. Seejuures ei ole oluline, et tollinomenklatuuri kohaselt on kõik piima- ja meiereitooted klassifitseeritavad toiduks. Analüüsides, kas tegu on konkureerivate toodetega, on oluline vaid see, kas tarbija jaoks aitavad tooted rahuldada samu vajadusi. Kuivõrd tarbijad kasutavad maksusuobjekti alla kuuluvaid magustatud jooke, mh magusaid piimajooke, samal viisil kui joogijogurteid ja keefiri, on tegemist konkureerivate toodetega. Niisiis on karastusjookidega konkureerivad, kuid maksustamata tooted, magustatud joogijogurtid ja keefirid.

114.2. Teiseks võimaldavad maksuga hõlmatud karastusjookidega samu vajadusi rahuldada joogipulbrid, millest on võimalik jook saada, sellele kindel kogus vett lisades. Näiteks on spordijookide puhul tihti võimalik sama jooki osta nii valmis kujul kui ka pulbrina. Tarbija jaoks on sellised tooted asendustooted ning seega konkureerivad. Samuti konkureerivad joogipulbrid tõenäoliselt suhkrusiirupitega – tarbija jaoks ei ole vahet, kas ta valmistab joogi pulbrile või siirupile vett lisades. Samuti on eratarbijate seas populaarsust kogumas koduseks kasutamiseks mõeldud mulliveemasinad, mis soodustavad kodus magustatud jookide valmistamist.⁸⁶

114.3. Kolmandaks võimaldavad maksustatud karastusjookidega samu vajadusi rahuldada avalikesse kohtadesse paigaldatud tasulistes kohviautomaatides pakutavad joogid. Tarbija jaoks on tõenäoliselt kohviautomaadist magusa kakao ostmise ja kõrvalt joogiautomaadist karastusjoogi ostmise eesmärk sisuliselt sama. Lisaks automaadis

⁸⁴ Vt nt kohtuotsus, 08.04.2008, *Komisjon vs Rootsi*, C-167/05, EU:C:2008:202, punkt 40-41.

⁸⁵ *Komisjon vs Rootsi*, C-167/05, p 43.

⁸⁶ Näiteks 1-liitrised mulliveemasinad: <https://www.motonet.ee/et/kategooria/2337/4391/Mulliveemasinad>

müüdavatele jookidele on maksustatud jookidega konkureerivad ka kohvi- ja kakaopulbrid, millest tarbijal on võimalik kodus jook valmistada.

114.4. Neljandaks on võimalik argumenteerida, et ka toiduna tarbitavad maiustused (šokolaad, küpsised, kohukesed, batoonid jne) on vähemalt osaliselt karastusjookidega konkureerivad tooted. Nii magusaid karastusjooke kui ka magusaid toiduaineid tarbitakse maiustustena. Seega võiks põhimõtteliselt väita, et ka toiduna tarbitavad maiustused konkureerivad karastusjookidega.

115. Seega esineb mitmeid karastusjookidega konkureerivaid tooteid, mida ei maksustata. Järgnevalt tuleks kindlaks teha, kas mõne käsitletud konkureeriva toiduainegrupi puhul on võimalik väita, et konkureerivat toodet toodavad peamiselt omamaised tootjad.

116. Selline erinevus on kõige selgemini nähtav jogurtite ja keefiri võrdlemisel karastusjookidega. Eesti Konjunkturiinstituudi 2022. aasta uuringu „*Eesti elanike toidukaupade ostueelistused ja hoiakud*“ kohaselt eelistab 69% tarbijatest tarbida just kodumaiseid jogurteid⁸⁷. Suurimad karastusjookide tootjad on seevastu välisriikide, sh teiste EL-i liikmesriikidega seotud ettevõtjad. Turu-uuringu ettevõtte Nielsen andmetel moodustavad karastusjookide turul rahvusvahelised tootjad üle 90-%.

117. Planeeritav magustatud jookide maks ei kehtiks joogijogurtite suhtes. Seega eelistatakse maksuga joogijogurteid, mis on enamasti kohalikku päritolu, muude karastusjookide ees, mis on joogijogurtiga konkureerivad tooted ning on peamiselt välismaist päritolu. Seetõttu diskrimineerib maks teistest Euroopa Liidu riikidest pärit kaupu ning on vastuolus ELTL artikliga 110.

118. Samuti tekib diskrimineeriv maksustamine tulenevalt eelnõu § 10 punktist 6, mis annab maksuvabastuse jaemüügikohas kohapeal valmistatud ja kohapeal tarbimiseks mõeldud magustatud jookidele. Sellise maksuvabastuse andmine toob kaasa olukorra, kus täpselt samu koostisaineid sisaldav jook on ühel juhul maksustatud ning teisel juhul mitte, sõltuvalt sellest, kus on jook toodetud. Nii näiteks saavad maksuvabastuse toitlustusasutuses kohapeal toodetud limonaadid, samas on aga maksustatud limonaadid, mille on toitlustusasutus teistelt tootjatelt eelnevalt tellinud. Tarbija jaoks on tegemist sarnaste või vähemalt konkureerivate toodetega – nii kohapeal kui ka varasemalt toodetud limonaad aitab rahuldada samu vajadusi. Maksuvabastus on antud eelkõige omamaistele ettevõtjatele – just kohalikel ettevõtjatel on võimalik toota karastusjooke kohapeal ning neid ka samas kohas tarbimiseks müüa. Samas, jaemüügikohas koha peal mitte toodetud karastusjooke toodavad eelkõige rahvusvahelisel turul tegutsevad ettevõtjad. Niisiis nähtub, et kõnealuse maksuvabastuse andmine diskrimineerib välismaiseid tootjaid, kel ei ole üldjuhul võimalik või otstarbekas karastusjooke jaemüügikohas toota ja kohapeal tarbimiseks müüa. Seetõttu on maksuvabastuse andmine vastuolus ELTL artikliga 110.

Lugupidamisega

Allar Jõks
vandeadvokaat

Carri Ginter
vandeadvokaat

⁸⁷ Eesti Konjunkturiinstituut, 2022, Eesti elanike toidukaupade ostueelistused ja hoiakud, lk 44.