

Madis Timpson
Justiitsministeerium
Suur-Ameerika 1
10122 Tallinn

Tallinn

09.04.2024

*Allkirjastatud digitaalselt
Edastatud e-posti kaudu
info@just.ee
Madis.Timpson@just.ee*

MAGUSTATUD JOOGI MAKSU SEADUSE EELNÕU VASTUOLU PÕHISEADUSE JA EUROOPA LIIDU ÕIGUSEGA

Austatud minister

Kirjutame Teile seoses magustatud joogi maksu seaduse eelnõuga (**eelnõu**). Advokaadibüroo Sorainen OÜ klient on Eesti Toiduainetööstuse Liit (registrikood 80014737), kelle palvel analüüsisime eelnõud (õiguslik analüüs on esitatud **lisas 1**).

1. Justiitsministeeriumil on oluline roll hea õigusloome tagamisel, kontrollides seaduseelnõude koostööstamise nende vastavust kehtivale õigusele ning Euroopa Liidu õiguse nõuetele.¹ Üheks õigusloomega seotud probleemiks on ülereguleerimine, millele on tähelepanu juhtinud ka justiitsminister.²

2. Vastavalt Vabariigi Valitsuse reglemendile on eelnõu ettevalmistajal kohustus esitada eelnõu koostööstamiseks Justiitsministeeriumile pärast teiste ministeeriumidega koostööstamist ning enne Vabariigi Valitsusele esitamist, et Justiitsministeerium saaks kontrollida eelnõu vastavust hea õigusloome ja normitehnika eeskirjale.³ Seda ei ole tehtud. 09.04.2024 esitas Sotsiaalministeerium eelnõu eelnõude infosüsteemi kaudu Vabariigi Valitsusele.⁴

3. Eelnõu väljatöötamisel ei ole arvestatud hea õigusloome nõuetega, mis on viinud selleni, et eelnõu **ei ole koostööstas põhiseaduse** (§ 11, 12, 31 ja 32) **ja Euroopa Liidu õigusega** (Euroopa Liidu toimimise leping artikkel 36, artikkel 110, artiklid 107-109).

4. Vastuolu tõttu Eesti ja Euroopa Liidu õigusega **palume jätta eelnõu koostööstamata**.

5. Seoses eelnõus sisalduvate oluliste puudujääkidega teeme **ettepaneku kohtumiseks**, et selgitada eelnõuga seonduvaid kitsaskohti ning arutada võimalusi eelnõu koostööstalla viimiseks põhiseaduse ja Euroopa Liidu õigusega.

Eelnõu koostamisel on rikutud mitmeid hea õigusloome nõudeid, sh ei ole eelnõule koostatud väljatöötamiskavatsust (VTK) nagu näeb ette Riigikogu Õigusloomepoliitika põhialused aastani

¹ Vabariigi Valitsuse seadus. – RT I, 30.06.2023, 11, § 59 lg 1; Vabariigi Valitsuse 23.12.1996 määrus nr 319 „Justiitsministeeriumi põhimääruse kinnitamine“. – RT I, 29.12.2017, 55. Punkt 10(5).

² Justiitsminister, 26.04.2024, <https://www.postimees.ee/7987142/intervjuu-madis-timpson-reguleerime-ule-ja-kainele-moistusele-ruumi-vaga-ei-ja>

³ Vabariigi Valitsuse reglement. – RT I, 05.07.2023, 236. § 6 lg 4¹ ja lg 5.

⁴ Sotsiaalministeerium 09.04.2024, magustatud joogi maksu seadus, eelnõude infosüsteemi dokument nr 24-0227/06.

2030⁵ ja Vabariigi Valitsuse vastu võetud hea õigusloome ja normitehnika eeskiri (HÕNTE).⁶ Ükski HÕNTE § 1 lõikes 2 nimetatud erand ei ole käesoleval juhul kohaldatav, sh ei ole asjakohane seletuskirjas nimetatud põhjendus, et eelnõu on heaks kiidetud 2017. aastal. Eelnõu on koostatud niivõrd kiirustades, et seaduse rakendamise olulistele puudujääkidele on tähelepanu juhtinud ka Rahandusministeerium, Maksu- ja Tolliamet ning Regionaal- ja Põllumajandusministeerium.

6. VTK ühe osana tulnuks kirjeldada lahendamist vajavat probleemi, eesmärki, analüüsida võimalikke lahendusi, esitada võimalike lahenduste võrdlus ja eelistatav lahendus ning selgitada valitud lahenduste sobivust kehtivasse õiguskorda.⁷ Rikkumise tagajärjeks on see, et eelnõuga kavandatakse uut riiklikku maksu, mis ei ole sobiv ja vajalik (PS § 11).

7. Hea õigusloome ja mõjude hindamise nõuete eiramine on viinud seega selleni, et eelnõus nimetatud probleemi lahendamiseks on valitud **ebasobiv meede**. Kohaselt on jäetud hindamata sotsiaalsed mõjud.⁸ Vabariigi Valitsuse reglemendi kohaselt tuleb mõjude hindamisel juhinduda mõjude hindamise metoodikast.⁹ Seda ei ole tehtud. Mõjude hindamise metoodika näeb ette mh järgmist: *”Mõjude analüüsi tegemiseks on tarvis, et tuvastatud oleks probleem, seatud eesmärk ning välja töötatud poliitikavalikud (sh jätkamine sama olukorraga) ja/või -vahendid, mille mõju analüüsida. Mõjude analüüsi ei saa teha abstraktselt ilma nende kolme komponendita.”*¹⁰

8. Proportsionaalsuse hindamisel on eelnõu koostajad võrrelnud meedet ebaõige eesmärgiga. Kuna eesmärk on elanike tervisekäitumise parandamine, tasakaalustatud toitumise tagamine ja ülekaalulisuse vähendamine, siis tuleks hinnata, kas kavandatav maks aitab nimetatud eesmärke saavutada. Selle asemel on aga võrreldud, kas meede aitab vähendada magustatud jookide tarbimist. Kaalukoht ei ole asjaolu, kas tarbimine väheneb, vaid kas inimeste tervisenäitajad paranevad. Puuduliku mõju hindamise tulemusel on valitud vale poliitikavalik, mistõttu ei ole tõenäoline, et magustatud joogi maks avaldaks märkimisväärt mõju Eesti laste ja täiskasvanute tervisekäitumisele. Tervise Arengu Instituudi uuringutest nähtub, et Eesti lapsed ja täiskasvanud tarbivad olulisel määral muid suhkrut- ja rasva sisaldavaid tooteid (lisa 1, ptk 4.1.1). Kuna magustatud joogid ei ole nigelate tervisenäitajate põhjustajad, ei saa ka magustatud jookide tarbimise reguleerimine anda soovitud tulemust. Seda isegi juhul, kui maks kandub täielikult toote lõpphinda.

9. **Vajalikkuse hindamisel on jäetud kaalumata alternatiivid.** Koheselt regulatiivse valiku s.t maksu kehtestamine on vastuolus Riigikogu poolt kinnitatud Õigusloomepoliitika põhialustega kuni 2030, mille kohaselt õiguslik reguleerimine on lubatav vaid juhul, kui leebemad meetmed ei toimi, uusi eelnõusid ei algatata kergekäeliselt ning eelnõu algatatakse üksnes siis, kui nende vajalikkus on veenvalt põhjendatud. Õigusliku reguleerimisega probleemide lahendamine on viimane abinõu, enne seda kaalutakse teisi võimalusi. Lahenduste väljapakkumisel hoidutakse ülereguleerimisest ja liigsest kiirustamisest.¹¹ Uue maksu kehtestamine alternatiive kaalumata on

⁵ Riigikogu 12.11.2020 otsus „Õigusloome poliitika põhialuste aastani 2030 heakskiitmine“. - RT III, 17.11.2020, punkt 12.1 2. <https://www.riigiteataja.ee/akt/317112020002>

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

⁷ HÕNTE § 1 lõige 1 punktid 1-4.

⁸ HÕNTE § 40 lõige 1 punktid 1, 3 ja 6.

⁹ Vabariigi Valitsuse reglement, § 5. – RT I, 05.07.2023, 236.

¹⁰ Riigikantselei, 2021, Mõjude hindamise metoodika, lk 3. <https://www.riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/mojude-hindamine>

¹¹ Riigikogu 12.11.2020 otsus „Õigusloomepoliitika põhialuste aastani 2023 heakskiitmine“, punkt 6. . <https://www.riigiteataja.ee/akt/317112020002>

vastuolus ka koalitsioonilepingus kokku lepituga, et riik piirab ülereguleerimist ja vähendab bürokraatiat.¹²

10. Praegusel juhul aga puudub analüüs, kas eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid ettevõtjaid vähem koormava abinõuga. Seletuskirjas on otsesõnu öeldud, et **alternatiivide kaalumise loobuti, sest alternatiivide rakendamine on riigile kulu**. See kinnitab, et eelnõul on ainult fiskaalne eesmärk. Vähemkoormavate alternatiivide hindamata jätmisele juhtis eelnõu kooskõlastamisel tähelepanu ka majandus- ja kommunikatsiooniministeerium. 2017. aastal magustatud joogi maksu eelnõu menetlemisel oli praeguse peaministripartei **Reformierakonna seisukoht ühemõtteline — inimeste tervisekäitumise muutmiseks on vaja hoopis enamat kui uut maksu**, veelgi vähem sellist maksu, mille põhieesmärk on eelarveaugu täitmine.¹³

11. **Olukorras, kus tootjad on võtnud pikaajalise kohustuse järk-järgult vähendada jookides suhkrutaset, puudub vajadus riiklikuks sekkumiseks**. Seletuskirjas on ühe eeskujuna toodud Ühendkuningriigi näide suhkrutase vähendamisest peale maksu kehtestamist. Tähelepanuta on jäetud, et Eesti magustatud jookide suhkrutase on Ühendkuningriigi tasemest juba täna madalam. Eesti toidutööstused on vabatahtlikult 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. Nimetatud asjaolu on eelnõu autoritel tahtlikult või tahtmatult tähelepanuta jäetud.

12. **Mõõdukuse** juures on jäetud kohaselt hindamata mõju majandusele (mõju ettevõtjatele) ja sotsiaalsed mõjud (mõju tervisele).¹⁴ Magustatud joogi maks ei ole mõõdukas, kuna riivab ettevõtjaid intensiivselt. Samal ajal on maksu mõju inimeste tervisele olematu või vähene. Ka majandus- ja kommunikatsiooniministeerium juhtis eelnõu kooskõlastamisel tähelepanu, et maksu seoseid just ülekaalusisusega seotud probleemide lahendamisega tuleb põhjalikumalt käsitleda ning seda nii mõjude hindamisel kui ka alternatiivsete meetmete analüüsimisel.

13. Maksu rakendamisel on suure tõenäosusega tegemist riigiabiga Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artikkel 107 lg 1 tähenduses, kuivõrd riikliku sekkumisega antakse maksusoodustus konkureerivatele toodetele (lisa 1, ptk 5). Riigiabi analüüsi puudulikkusele juhtis eelnõu kooskõlastamisel tähelepanu ka Rahandusministeerium. Sotsiaalminister selgitas 1.04.2024 riigieelarve kontrolli erikomisjoni istungil, et riigiabi küsimuses on vaja küsida Euroopa Komisjoni arvamust. Täiendavalt märgime, et riigiabi hindamisel tuleb lisaks magustatud piimatoodetele arvesse võtta ka muid suhkru- ja rasvasisaldusega tooteid, mis saavad maksu mittekohaldamisel olulise majandusliku eelise. Ka teiste riikide kogemused maksuga eksperimenteerimisel näitavad, et kasvab muude suhkrusisaldusega asendustoodete tarbimine, mistõttu maksu rakendamine tervisenäitajate parandamisele kaasa ei aita.

14. Maksu rakendamisega kaasneb diskrimineeriv maksustamine ELTL artikkel 110 tähenduses, kuna maksu kohaldatakse suures osas teistest liikmesriikidest pärit toodetele (lisa 1, ptk 6). Magustatud joogi maksu ei kohaldata muudele peamiselt kohalikku päritolu suhkru- ja

¹² <https://valitsus.ee/valitsuse-eesmargid-ja-tegevused/valitsemise-alused/koalitsioonilepe#riigijuhtimine>

¹³ Magustatud joogi maksu seaduse eelnõu (457 SE) esimene lugemine 17.05.2017, teine lugemine 14.06.2017, kolmas lugemine 19.06.2017, <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5789049e-b839-44e1-a033-5fa589095bfe/magustatud-joogi-maksu-seadus>

¹⁴ HÖNTE § 46.

rasvasisaldusega toodetele ning maksust on vabastatud kohapeal valmistatud joogid. See annab olulise eelise kohalikele ettevõtjatele ja diskrimineerib ELTL artikkel 110 tähenduses teiste liikmesriikide ettevõtjaid, kelle toodangut Eestis müüakse. Hiljuti tuvastas Euroopa Komisjon sarnastel asjaoludel Eesti mootorsõiduki registreerimistasu osas võimaliku rikkumise. Komisjon selgitas, et kodumaiste autode soodsam kohtlemine võrreldes imporditud autodega võib põhjustada teistest liikmesriikidest toodud autode diskrimineerimist ELTL artikli 110 tähenduses (**lisa 2**).¹⁵ Sama põhimõte on magustatud jookidele maksu kehtestamisel kuivõrd maksustatakse eelkõige teiste liikmesriikide ettevõtjate toodetud tooteid.

15. Eelnõus pakutud kujul ühte tootegruppi (magustatud joogid) selektiivselt maksustades ei ole võimalik tagada maksu kooskõla põhiseaduse ja EL õigusega ega saavutada eelnõuga seatud eesmärki — muuta tervisekäitumist ja vähendada eestimaalaste ülekaalusust.

16. Juhul kui Teil on käesoleva pöördumise osas küsimusi või ettepanekuid, siis palun need edastada Eesti Toiduainetööstuse Liidu lepingulisele esindajatele, vandeadvokaadile Allar Jõks e-maili aadressil Allar.Joks@sorainen.com või Carri Ginter e-maili aadressil Carri.Ginter@sorainen.com.

Lugupidamisega

Allar Jõks
vandeadvokaat

Carri Ginter
vandeadvokaat

Lisad:

1. Magustatud joogi maksu seaduse eelnõu õiguslik analüüs.
2. Euroopa Komisjoni hinnang Eesti mootorsõiduki registreerimistasust seoses ELTL artikliga 110.

¹⁵ Euroopa Komisjon, 25.03.2024, C(2024) 2099 final Eesti mootorsõidukite registreerimistasu teatise 2024/0061/EE kohta, <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/et/notification/25487>