Eesti Karastusjookide Tootjate Liidu seisukoht magustatud jookide maksu osas

Sisukord

[Kokkuvõte 3](#_Toc481157686)

[Ainult üksikute suhkruga magustatud jookide tarbimise maksustamine ei enneta rasvumist 6](#_Toc481157687)

[1) Diskrimineeriv maksustamine ei saavuta tarbitud energia jätkusuutlikku vähenemist 6](#_Toc481157688)

[2) Valitsus diskrimineerib valesid tooteid 8](#_Toc481157689)

[3) Magustatud jook asendatakse mõne teise kõrge suhkrusisaldusega joogi või tootega, odavama brändiga või odavama poega 9](#_Toc481157690)

[4) Tarbijad ei lase ennast hinnal mõjutada 11](#_Toc481157691)

[5) Fiskaalpoliitilised sekkumismudelid ei tööta – rakendada tuleb terviklikke ja nõustamisel põhinevaid mudeleid 11](#_Toc481157692)

[6) Magusainete maksustamine motiveerib kasutama rohkem suhkrut 12](#_Toc481157693)

[Riigil pole alust sekkuda reformuleerimisse - see juba toimub järjepidevalt 12](#_Toc481157694)

[Eelarve tulude suurenemine läbi diskrimineeriva maksu ei ole tõestatud 13](#_Toc481157695)

[7) Tarbijad liiguvad mittemaksustatud toodete ja odavamate brändide ning poodide juurde 14](#_Toc481157696)

[8) Diskrimineerivad toidumaksud on majanduslikult ebaefektiivsed ja ebamõistlikud 14](#_Toc481157697)

[9) Planeeritud määradega karastusjookide aktsiis toob kaasa pea 100% hinnatõusu 14](#_Toc481157698)

[10) Maks vähendab töökohti ja kahjustab majandust 15](#_Toc481157699)

[11) Piiri- ja salakaubandus suurenevad 16](#_Toc481157700)

[12) Majanduskeskkond muutub (välis)investorite silmis ebaatraktiivsemaks 18](#_Toc481157701)

[Uus maks on vastuolus kehtivate seaduste, põhiseaduse ja EL õiguse ning toimimislepingutega 18](#_Toc481157702)

[13) Ainult magustatud jookidele suunatud maks on vastuolus põhiseadusega 18](#_Toc481157703)

[14) Ainult magustatud jookidele suunatud maks on vastuolus Euroopa Liidu õigusega 19](#_Toc481157704)

[15) Valitsus eirab nii hea õigusloome tavasid kui ka Eesti juhtivaid toitumiseksperte 20](#_Toc481157705)

[Ettepanekud 21](#_Toc481157706)

[Lisa 1. Magusate toodete tarbimine 23](#_Toc481157707)

# Kokkuvõte

Valitsus on välja tulnud ettepanekuga magustatud jookide maksustamiseks. Selle kohaselt määratakse jookidele, kus on rohkem kui 8 grammi suhkrut 100 ml kohta, 30 senti täiendavat maksu ühe liitri kohta ning 10 senti täiendavat maksu jookidele, kus on 5-8 grammi suhkrut 100 ml kohta. Sealhulgas jäetakse maksu mõju alt välja mahlad. Magusainetega magustatud jookidele lisatakse, sõltumata magusaine kogusest, 10 senti ühe liitri kohta. Käesolev dokument esitab Eesti Karastusjookide Tootjate Liidu seisukoha planeeritud maksu osas.

**Põhinedes teadusuuringutele, Eesti ekspertidele ning teiste riikide kogemusele ei toeta Eesti Karastusjookide Tootjate Liit väljapakutud maksu kontseptsiooni järgnevatel põhjustel:**

1. Planeeritav magustatud jookide maks on vastuolus Euroopa Liidu riigiabi reeglitega.

Kavandatav maks on vastuolus Euroopa Liidu Toimimise Lepingu (ELTL) artiklitega 107 ja 108 ning kujutab endast keelatud riigiabi. Maksusüsteemi olemuslikke eesmärke arvestades ei ole õigustatud maksuvabastuse andmine mitmetele tootegruppidele (sh. jaemüügikohas toodetud joogid), mis maksustatavate karastusjookidega konkureerivad. Kuivõrd maksu peamise eesmärgina on välja toodud suhkru tarbimise vähendamine ning selle läbi rahva tervise kaitsmine, tuleks võrdselt maksustada kõiki tootegruppe, mis eesmärgi saavutamisele kaasa aitavad. Karastusjookidega võrreldavas koguses suhkrut sisaldavad muu hulgas joogijogurtid ja keefirid, samuti joogipulbrid, kohvisegud ning ka maiustused. Kuivõrd mitmeid karastusjookidega konkureerivaid ning suhkrusisalduselt võrreldavaid ja seeläbi maksustamise eesmärgist lähtuvalt sarnaseid tooteid ei planeerita maksustada, oleks maksu kehtestamisel tegu maksustamata toodete tootjatele/turustajatele keelatud riigiabi andmisega.

2. Teiseks on kavandatav maks vastuolus ELTL artikliga 110, kuna kujutab endast diskrimineerivat maksustamist.

Karastusjoogid, mida on otsustatud maksustada, toodetakse suuremas ulatuses välisriikide, sh EL liikmesriikide tootjate poolt. Samas magusad jogurtijoogid ja keefir, mis on karastusjookidega konkureerivad tooted ning millele maksu kehtestada ei planeerita, toodetakse peamiselt Eesti tootjate poolt. Niisiis eelistab maks omamaiseid tootjaid ning on seetõttu vastuolus ELTL artikliga 110.

3. Kolmandaks on maks vastuolus Põhiseadusega ja riivab ebaproportsionaalselt karastusjookide tootjate põhiõigusi, mida kaitseb nii põhiseadus, EL põhiõiguste harta kui ka Euroopa Inimõiguste Konventsioon.

Arvestades, et maksu kehtestamine vaid 1.5% Eesti inimeste poolt tarbitavale igapäevasele energiahulgale ei teeni isegi teoreetiliselt tervisekaitse eesmärki, samas aga riivab väga intensiivselt tootjate ettevõtlusvabadust, võrdsuspõhiõigust ja omandipõhiõigust, oleks põhiõiguste riive ebaproportsionaalne.

4. Magustatud jookide maks pole mitte üheski riigis (sh. Ungaris) kaasa toonud tarbitavate kalorite ehk energiahulga vähenemise mahus, mis võiks omada vähimatki mõju rahva tervisele.

Mehhiko ja Ungari on magustatud jookide maksu kohalt kaks äärmiselt olulist näidet. Siiani aga näitavad tõendid, et maks pole kummaski riigis kalorite tarbimist sisuliselt vähendanud: Mehhikos alanes karastusjookide tarbimise vähenemisest tulenevalt tarbitud kaloraaž 16 kcal võrra ja Ungaris 8 kcal võrra, kuigi dieedi muutmiseks oleks vajalik kümnetes kordades suuremat muutust. Mis veelgi olulisem, kõrge maksuga karistatud tarbija vähendas küll esimesel aastal oma tarbimist, aga kaudsed andmed näitavad, et seejärel naaseb tarbija sarnase kaloraaži juurde – iseäranis kui maks on pelgalt ühte väikest nišši diskrimineeriv, jättes ülejäänud tarbimise ja dieedi tähelepanu alt välja.

5. Arvestades, et jookide suhkrusisalduse vähenemine on toimunud edukalt ilma riigi sekkumiseta, on maksu näol tegemist ebavajaliku ja usaldamatu ning vaenuliku sammuga joogitootjate, ettevõtete konkurentsivõime, tööhõive ja majanduse suunas.

Joogitootjad on viimase 17 aasta jooksul vähendanud toodete suhkrusisaldust rohkem kui 12% ning aastaks 2020 on rahvusvahelisi tootjaid ühendava organisatsiooni UNESDA egiidi all vabatahtlikult võetud eesmärgiks vähendada suhkrusisaldust veel 10%, võrreldes 2015. aasta tasemega. Sarnase sihid on ka Eesti tootjatel. Eirates tootjate pingutusi, vähendab riik sellega kõikide ettevõtjate motivatsiooni tulla vabatahtlikult vastu Valitsuse soovidele.

6. Diskrimineerivate joogimaksude kehtestamise eesmärk on selgelt fiskaalne, see on nähtav ka eelnõu puudulikust seletuskirjast, mõjuhinnangute ja tõendipõhisuse puudumisest. Riigieelarvelistel eesmärkidel kogutav maks, mida ei koguta ühtlaselt ja võrdselt, võib olla põhiseadusega vastuolus.

Kuigi Valitsus soovib näidata maksu eesmärgina rahva tervise edendamist, on tegu siiski fiskaalsest vajadusest motiveeritud maksuga. Ka eelnõus on öeldud, et mõju rahva tervisele ei osata ega pole hinnatud:

“*Numbrilised hinnangud tervisekahjude vähenemise jääksid siiski liialt spekulatiivseks, mistõttu neid ei ole hinnatud.”*

Samas on selgelt määratletud riigi eelarvesse laekuvad täiendavad tulud. Lähtuvalt maksu tegelikust eesmärgist, on magustatud jookide maks põhiseadusega vastuolus, kuna ei hõlma laia maksubaasi.

Ettepanekud

Eelnevast lähtuvalt on Eesti Karastusjookide Tootjate Liitseisukohal, et väljapakutud magustatud jookide maks ei ole põhjendatud ning ei saavuta talle seatud eesmärke ent põhjustab samas tootjatele ja majandusele üüratut majanduslikku kahju – sellisena on valitud meede ebaefektiivne ning sobimatu.

Eesti Karastusjookide Tootjate Liit teeb alljärgnevalt omapoolsed ettepanekud mainitud probleemide lahendamiseks:

1. Loobuda eelnõu kiireloomulisest menetlemisest, taastada kogu Eesti toidu- ja joogisektoriga töine dialoog ning koostöös ekspertide, rahvatervise asjatundjate ja rahvusvaheliste praktikutega asuma sisulisi lahendusi arutama.
2. Koostada väljatöötamiskavatsus vastavalt Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja §-le 1.
3. Teha analüüs eelnõus pakutud lahenduste kooskõlast EL õigusega vastavalt HÕNTE § 43 lg 1 punktile 5.
4. Teha analüüs eelnõus pakutud lahenduste kooskõlast põhiseadusega vastavalt HÕNTE §-le 5 ja § 43 lg 1 punktile 5.
5. Pöörduda Euroopa Komisjoni poole riigiabi kooskõlastamiseks mitte ainult mahlade osas, vaid ka jaemüügis kohapeal valmistatud jookidele, jogurtijookidele, kohvijookidele ja teistele jookidele ning magustatud toodetele, mida tarbitakse karastusjookidega sarnaselt ning mis sisaldavad lisatud suhkrut.

Kui valitsus ja seadusandja eiravad eelnevaid ettepanekuid, võtavad endale pu ning läheb edasi käesoleva eelnõuga, siis arvestades Valitsuse tungivat soovi eelarvetulude kasvatamise eesmärgil maksu kehtestamiseks pakub Eesti Karastusjookide Tootjate Liit välja omapoolse kompromissettepaneku, mis aitaks veidigi vähendada maksu negatiivseid mõjusid, mille maksavad kinni tarbijad, joogitootjad kui ka jaekaubandus.

1. Maksubaas peab olema lai ja turuosalisi võrdselt kohtlema
2. Tuleks kaaluda proportsionaalsemaid maksumäärasid:

Enam kui 8-9-10 grammi suhkrut 100ml toote kohta sisaldavaid tooteid tuleks maksustada tasemel 20 senti liitri kohta.

1. Ei tohiks eraldi maksustada magusainete kasutamist

# Ainult üksikute suhkruga magustatud jookide tarbimise maksustamine ei enneta rasvumist

Rahandusministeeriumi poolt avaldatud eelnõu seletuskirja kohaselt on magustatud jookide maksu peamiseks eesmärgiks suunata tarbijaid kasutama tervislikumaid jooke ning seeläbi ennetada ja vähendada Eesti elanikkonna ülekaalulisust ja rasvumist. Eesti Karastusjookide Tootjate Liiton seisukohal, et Valitsuse ootused maksu mõju osas on tõendamata ning selgelt optimistlikud, kui mitte tahtlikult eksitavad.

Euroopa Komisjoni poolt tellitud ning ECORYS konsultatsioonifirma poolt läbi viidud uuring[[1]](#footnote-1) Euroopa Liidus kehtestatud toidumaksude osas nendib tõsiasja, et vaatamata mitmetele näidetele **ei ole võimalik väita, et toidumaksud oleksid tervise seisukohalt positiivsed**. Lisaks pole ka Eestis täheldatud seost magustatud jookide suhkrusisalduse ja ülekaalulisuse ning rasvumise osakaalu vahel. Kui aastatel 2000-2015 vähenes toodete suhkrusisaldus 12%[[2]](#footnote-2), siis Sotsiaalministeerium on nentinud, et võrreldaval perioodil (2004-2015) kasvas Eestis 16-64 aastase elanikkonna seas ülekaalulisuse ja rasvumise osakaal ühiskonnas 43% pealt 52% peale.

Alljärgnevalt toome esile põhjused, miks magustatud jookide maks ei suuda isegi täieliku õnnestumise juures saavutada rahva tervise edendamist:

1. Diskrimineeriv maksustamine ei saavuta tarbitud energia jätkusuutlikku vähenemist

Karastusjookide diskrimineeriva maksustamisega on maailmas katsetatud pikka aega – nii Euroopas (näiteks Taani, Ungari, Soome ja Prantsusmaa) kui ka mujal maailmas (näiteks Mehhiko ja 33 USA osariiki[[3]](#footnote-3)). Vaatamata sellele, pole seni maailmas ühtegi riiki, kus karastusjookide diskrimineeriva maksustamisega oleks saavutatud vajalikul määral tarbitud energia vähenemist. Seda möönab ka Ian Shemilt, Ühendkuningriigi terviseministeeriumi poolt tellitud teadustöös[[4]](#footnote-4), mis **analüüsis 880 varasemalt tehtud uuringut** seoses maksude ja teiste majanduslike meetmete mõjuga tervisele. Uuring järeldas, et üldiselt puudub seos maksude ja parema tervise vahel. Samas väideti mööndusena, et **ainukeseks usaldusväärseks positiivseks mõjuks tervisele on „tervislike“ toodete soodustamine – aga mitte „pahede“ maksustamine.**

Kui mainitud meta-uuring keskendus erinevatele majanduslikele meetmetele laiemalt ning sisaldas ka puhtalt modelleerimisel põhinevaid uuringuid, siis on läbi viidud ka uuringuid konkreetselt magustatud jookide maksu ja kalorite tarbimise vahelise seose osas. 2016. aastal avaldati teadusajakirjas BMJ uuring[[5]](#footnote-5) magustatud jookide maksust Mehhikos. Mehhiko näitele on otstarbekas keskenduda, kuna tegemist on ühe kõige põhjalikuma uuringuga magustatud jookide maksu teemal[[6]](#footnote-6). Sellest uuringust tuli välja, et **suhkru tarbimine vähenes vaid marginaalsed 16 kcal ühe päeva kohta.** Samas artiklis rõhutab Londoni King’s College toitumisteadlane, et rasvumise ja ülekaalulisuse ennetamiseks on vaja vähendada pikema aja jooksul päevast tarbimist 300-500 kcal. See tähendab, et **magustatud jookide maks on Mehhikos olnud 30 korda väiksema mõjuga kui oleks vaja rahva tervise edendamiseks.**

Sotsiaalministeeriumi esindaja Sille Pihlak ütles Postimehe otsestuudios, et me ei peaks vaatama Mehhiko näite peale, vaid Ungari näitele. **Tõepoolest, Ungaris vähenes 2011-2015 magustatud jookide tarbimine umbes 20%**[[7]](#footnote-7). Kuid rahva tervise seisukohast on vaja see panna energia tarbimise perspektiivi. Eestlased tarbivad keskmiselt 27 kcal magustatud jooke päevas. Kui seda vähendada 20%, siis on uueks tarbitavaks kalorite koguseks 21.5 kcal päevas ehk 5.5 kcal vähem kui enne. Nagu näha, siis Sotsiaalministeeriumi poolt esile tõstetud „sobilikum“ näide ennustab kolm korda väiksemat mõju tervisele. Toome siinkohal ka välja, et 5.5 kcal on 0.3% päevasest tarbimisest ja umbes 12 ml magustatud jooki.näidet[[8]](#footnote-8)

*Maailmapank on öelnud, et Mehhiko ja Ungari on magustatud jookide maksu kohalt kaks äärmiselt olulist näidet8. Siiani aga näitavad tõendid, et maks pole kummaski riigis kalorite tarbimist sisuliselt vähendanud.*

|  |  |
| --- | --- |
| Riik | Maksu suurus ühe liitri kohta |
| Soome | kuni € 0.22 |
| Prantsusmaa | € 0.08 |
| Holland | € 0.08 |
| Läti | € 0.074 |
| Belgia | € 0.068 |
| Horvaatia | € 0.054 |
| Ungari | € 0.023 |
| Eesti | Kuni € 0.30 |
| **KESKMINE** | **€ 0.117** |

Andmed: EL riikide vastavad asutused

Üheks vastuargumendiks tõenditele, mis näitavad diskrimineerivate maksude mittetöötamist, on esitatud seda, et teiste riikide maksumäärad on olnud lihtsalt liiga madalad. Arvestades, et Valitsuse kontseptsiooni järgi hakkaks Eestis kehtima Euroopa Liidu kõige kõrgem magustatud jookide maks (vt. allolevat tabelit), siis eeldame, et kõrge maks on osaliselt ka tollest argumendist motiveeritud. See argument aga ei pea vastu empiirilistele tõenditele. Fletcher et al.[[9]](#footnote-9) uurisid väga kõrge maksumääraga USA osariike: Arkansas (€0.66 liitri kohta) ja Ohio (€0.33 liitri kohta). Analüüsi tulemused tõestasid, et **isegi kaks korda suurema maksumääraga kui on planeeritud Eestis, ei suudeta saavutada rahva tervise paranemist.** Sealjuures on Arkansase ülekaaluliste osakaal kahekordistunud alates maksu jõustumisest ja on sellega USA neljas kõige ülekaalulisem osariik![[10]](#footnote-10) Eelpool mainitud ECORYSe uuring näitab USA põhjal ka seda, et osariikides laiemalt pole täheldatud seost karastusjookide tarbimise ja kehakaalu vahel.

1. Valitsus diskrimineerib valesid tooteid

Tervise Arengu Instituudi (TAI) andmete[[11]](#footnote-11) kohaselt moodustavad magustatud joogid **vaid 1.5% eestlaste päevasest tarbimisest**. Seejuures – erinevalt Valitsuse väidetest – on magustatud joogid kõige väiksema osakaaluga magustatud toodetest (8%; vt allolev tabel ning Lisa 1). Esimesel kohal on pagaritooted, mille osakaal on tervelt 6 korda suurem (53%)! Sellele järgnevad magustatud piimatooted (26%) ning kommid ja šokolaadid (12%). Sama järjestus kehtib ka laste ja noorte seas. Kui mingid tooted peaksid üldse maksustatud olema, siis peaks selleks olema pagaritooted, mis moodustavad suurima osa magusatud toodetest. Hetkel on Valitsus aga planeerimas risti vastupidist olukorda.

Eelnõus on püüdnud Valitsus jätta muljet nagu magusate jookide tarbimine on ühe kindla sotsiaalmajandusliku grupi (väikse sissetulekuga inimeste) probleem. TAI statistika näitab aga hoopist teistsugust pilti: alla €250 leibkonna netosissetulekuga inimesed saavad hoopistükkis 3% vähem kaloreid magustatud jookidest kui keskmine eestlane.

**Seega on Eesti Karastusjookide Tootjate Liidu seisukohast mõistusvastane maksustada kõige tühisemat osa magusatest toodetest, mille üleüldse maksimaalseks saavutatavaks kalorite vähenemiseks on vaid 27 kcal päevas.** Enamgi veel, kui eeldada 27% tarbimise vähenemist, nagu teeb eelnõu, siis on saavutatav kalorite vähenemine ainult 7 kcal. Laste ja noorte puhul on küll mõju suurem (14 kcal), kuid endiselt kaugelt väiksem, et reaalset mõju saavutada. Näiteks võrdub 14 kcal umbes 2 minuti kehalise aktiivsusega. Siin ongi valitsuse valitud tee üks põhilisi probleeme – selle kulu majandusele ja ettevõtjatele on disproportsionaalselt suur, võrreldes peaaegu olematu sotsiaalmajandusliku tuluga.

Valitsuse **esindajad on kaitsnud oma seisukohta väidetega**, et „kusagilt peab alustama“, et „magustatud joogid on kergesti administreeritavad“ ja et „magustatud joogid ei oma muud toiteväärtust, erinevalt saiakestest ja jogurtitest“. Esiteks, „kusagilt peab alustama“ ei ole argument, mis õigustaks ettevõtjate põhiseaduslike õiguste ja EL siseturu ning riigiabi reeglite rikkumist. Teiseks, pole antud põhjendusi, miks „magustatud joogid on kergesti administreeritavad“ ning teised tooted, mille osa igapäevases kaloraažis on suurem, seejuures ei ole – puudub alus diskrimineerivaks maksustamiseks. Kolmandaks, „magustatud joogid ei oma muud toiteväärtust, erinevalt saiakestest ja jogurtitest“ keskendub valikuliselt toiteväärtusele. Karastusjookide peamiseks koostisosaks on vesi, mis on vajalik nii vedeliku tasakaalu taastamiseks kui säilitamiseks. Arvestades, et karastusjookide „tervislik“ osa moodustab märgatavalt suurema osa tarbitavast tootest võrrelduna pagari- ja piimatoodetega, siis on ka Valitsuse kolmas kaitseargument tühine.

Tõsi, mitmed uuringud on leidnud seoseid teatud toodete tarbimise ja ülekaalulisuse vahel[[12]](#footnote-12). Kuid siinkohal on vajalik pöörata tähelepanu kahele faktile. Esiteks, korrelatsioon ei võrdu kausaalsusega. Ülekaalus inimesed tarbivad erisuguseid kõrge suhkrusisaldusega tooteid (nagu näiteks pagari- või piimatooteid, mis annavad rohkem kaloreid kui joogid) ja seetõttu ei ole võimalik lugeda ülekaalulisuse põhjuseks vaid üht tootegrupi – iga **magustatud toote tarbimise ja ülekaalulisuse vahel on seos.**

Rasvub see, kes kulutab vähem kui tarbib või see, kes tarbib rohkem kui kulutab. Kuigi kehakaalu probleem on seega väga kompleksne, siis arutelu all on ainult maksu kehtestamine kõige väiksema osatähtsusega tootegrupile. Nagu eelnevalt näidatud, siis teaduslikud uuringud tervist edendavat mõju magustatud jookide maksule ei ennusta.

1. Magustatud jook asendatakse mõne teise kõrge suhkrusisaldusega joogi või tootega, odavama brändiga või odavama poega

Igasuguse diskrimineeriva maksu puhul on kitsaskohaks nn asendusefekt. Tarbijatele jääb alles võimalus tarbida sarnaseid tooteid, millega nad väldivad maksust tulenevat kõrgemat hinda ja saavad jätkuvalt rahuldada suhkru tarbimise vajadust. Asendustoodeteks on suhkrusisaldusega tooted laiemalt, kuid kitsamalt igapäevaselt tarbitavad suure suhkrusisaldusega tooted nagu joogijogurtid, magusad saiad, kommid jms. Need tootegrupid naudivad seeläbi riigi regulatiivse jõuga kehtestatud ning põhjendamatut konkurentsieelist.

Põhinedes muuhulgas ECORYSe Euroopa Komisjoni uuringule, on asendusefekti teke empiiriliselt tõestatud kolmes erinevas kategoorias.

1. **Tarbitakse mittemaksustatud tooteid**: inimestel jääb alles võimalus tarbida mittemaksustatud kõrge suhkrusisaldusega jooke (piimatooted, naturaalsed mahlad jne) ning tooteid (magusad saiad, kommid jne). Eelnõu on rõhutanud, et maksu kehtestamine vähendab eelkõige vaesemate inimeste ostuvõimet ja seega väheneb madalapalgaliste võime osta magustatud jooke. Seeläbi väheneb väidetavalt ka kiirete, odavate kalorite tarbimine. Maks võib küll vähendada nende inimeste karastusjookide tarbimist, kuid see ei suurenda madalapalgaliste võimet osta nö tervislikumaid kaloreid. Selle asemel saadakse karastusjookidest tarbimata jäänud kiired kalorid mujalt. Nagu ECORYS nendib, on mittemaksustatud toodete tarbimise suurenemine laialdaselt uuritud tõsiasi. Eredaks näiteks on Klick ja Holland[[13]](#footnote-13), kus viidati uuringule, mille tulemused tõid välja, et 6 kcali võrra väiksem karastusjoogi tarbimine tõi endaga kaasa 8 kcal võrra suurema piima tarbimise ning 2 kcal võrra suurema mahla tarbimise.
2. **Tarbitakse odavamaid brände:** OECD[[14]](#footnote-14), Maailmapanga[[15]](#footnote-15) ja teiste[[16]](#footnote-16) uuringud on näidanud, et toidu kallimaks muutumisel, ei vähene mitte tarbimine, vaid tänu odavamate brändide ostmisele, võib tarbitavate kalorite kogus hoopis suureneda. Näiteks Ühendkuningriigis vähenes finantskriisi ajal toidukulutused reaalväärtuses 8.5%, kuid samal ajal tarbitavate kalorite hulk suurenes 4.8%. Seega on võimalik, et ka Eestis liiguvad tarbijad odavamate toodete juurde ning tarbivad rohkem suhkrut sama hinna eest – erinevus on lihtsalt selles, et nüüdsest juuakse odavamat brändi. Täiendavaks näiteks saab tuua Soome, kus tarbijad hakkasid eelistama nn *own-label* tooteid.
3. **Ostetakse odavamatest poodidest:** Odavama brändiga sarnane mehhanism leiab aset ka odavamate poodide valikus. Tulemuseks on jällegi olukord, kus kalorite tarbimine jääb samaks, aga erinevus on selles, et tarbijad teevad rohkem oste poodides, mille üldine hinnatase on madalam.

Asendusefekti juures tasub meeles pidada ka seda, et magustatud toodete tarbimine ei ole jaotunud ühtlaselt kogu rahvastiku ulatuses, vaid osad demograafilised ja sotsiaalsed grupid (eelkõige rasvunud) tarbivad tooteid teistest märgatavalt suuremas koguses. Nende jaoks on magustatud toodete tarbimine nö keskne osa toitumisest, mida diskrimineeriva maksuga ei ole võimalik mõjutada – asendusefekt on nende puhul lihtsalt liiga suur. See, kes tahab suhkrut tarbida, teeb seda lihtsalt teiste toodete või brändide abil. **Valitsusel oleks seetõttu palju tulemusrikkam töötada sihipäraselt probleemsete demograafiliste ja sotsiaalsete gruppidega, mitte kasutada 19. sajandile iseloomulikke riigivalitsemise meetmeid.**

Ka Rahandusministeerium eeldab oma eelnõus karastusjookide nõudluse kõrget hinnaelastsust (-0.9), mis toetab väga suure asendusefekti tekkimist. Vastupidiselt eelmainitud teaduslikele uuringutele eeldab Rahandusministeerium, et inimesed hakkavad karastusjookide asemel tarbima kraanivett, mitte teisi kõrge suhkrusisaldusega jooke või toidutooteid.

1. Tarbijad ei lase ennast hinnal mõjutada

Kui osadele tarbijatele mõjub asendusefekt, siis teised tarbijad ei lase ennast hinnal mõjutada. Mõjude puudumist tõestab Taani, kus kuni 2014. aastani toimis 80 aastat kehtinud karastusjookide maks. Nagu allolevalt jooniselt näha, siis ei mõjutanud taanlaste karastusjookide müüki ei kõrgem ega madalam maksumäär.



 Andmed: Taani Rahandusministeerium

1. Fiskaalpoliitilised sekkumismudelid ei tööta – rakendada tuleb terviklikke ja nõustamisel põhinevaid mudeleid

Eelnevatest punktidest on juba ilmnenud ka tõsiasi, et fiskaalpoliitilisi toitumise ja liikumise sekkumismudeleid peetakse üldiselt jõuetuks – erinevalt sellest, mida on proovitud väita eelnõus. Ülal mainitud Ühendkuningriigi valitsuse tellitud **uuring rõhutas tungivale ettevaatlikkusele rakendamaks majanduslike meetmeid suunamaks elanikkonda tervislikumate toitumis- ja liikumisviiside juurde**. OECD on koostöös WHOga viinud läbi mudelipõhise hindamise[[17]](#footnote-17) erinevatele rasvumise ennetamisele suunatud poliitikatele ning leidis, et fiskaalmeetmed on ühed kõige nõrgemad. Märgatavalt efektiivsemad on esmatasandi tervishoiu nõustamine, reklaamid, pakendimärgistus ja koolikesksed lähenemised. Samamoodi leiab globaalselt tunnustatud nõustamisfirma McKinsey[[18]](#footnote-18), et maksud on kuluefektiivsuselt pea kõige vähem mõjusad vahendid (13. kohal 16 meetmest).

Põhjus, miks maksu eelnõust võib välja lugeda tõenditest erinevat järeldust fiskaalmeetmete efektiivsuse kohta on see, et Rahandusministeerium mainib fiskaalpoliitika mõju vaid ühe osana suuremast komplektist. See tähendab, et eelnõus esitatud „tõendid“ toetavad tegelikult just terviklikku sekkumismudelit, mitte äärmiselt kitsast maksu.

Eelpool mainitud uuringute joont järgides on Toitumise ja liikumise roheline raamat[[19]](#footnote-19) tuvastanud viis meedet, mille abil oleks võimalik rahva tervist edendada. Nendeks on:

* + tööstuslike transrasvhapete, soola- ja suhkrusisalduse vähendamine toidus; toidualase teabe esitamine
	+ hinnapoliitika
	+ tervislike toitumisvalikute ja liikumisvõimaluste soodustamine elanikkonna seas
	+ toiduturundus

Hinnapoliitika on vaid üks meede ja praegusel juhul meede, mis on suunatud vaid ühele tootegrupile. Seega oleks rahva tervise seisukohalt mõistlikum asetada märgatavalt rohkem rõhku liikumise propageerimisele ja suunata tarbijaid mittefiskaalsete vahenditega (k.a. üha paremaid tulemusi näitavad käitumispõhised meetmed[[20]](#footnote-20)). Sellised meetmed suudaksid toota rahva tervist edendavaid tulemusi ilma põhiseaduslike vastuoludeta ja negatiivsete majanduslike mõjudeta. Juhul, kui maksu kehtestamine osutub möödapääsmatuks oleks mõistuspärane rakendada laiapõhjalist suhkrumaksu, mis ei piirduks magustatud jookide diskrimineerimisega ja omaks selles tulenevalt ka usutavat potentsiaali ülekaalulisuse ja rasvumise vähendamiseks.

Eriti kummastav on olukord, kus Tervise Arengu Instituut on praegu viimas läbi kampaaniat suhkru kui toitaine tarbimise vähendamiseks, samal ajal kui Valitsus otsustab arusaamatutel põhjustel keskenduda vaid teatud toodetele.

1. Magusainete maksustamine motiveerib kasutama rohkem suhkrut

Valitsuse eelnõu järgi maksustatakse magusainete kasutamist mitte vastavalt selle hulgale joogis, vaid vastavalt sellele kas joogis on kasutatud magusainet või mitte. Seega on Valitsus rakendamas karmimat maksustamissüsteemi magusainetele, mille mittesoovituslikkus on eelnõus välja toodud ainult kui ühiskonna poolt „taunitav“ toode – rääkimata sellest, et jookides kasutatavates piirides on magusained kuulutatud täiesti ohututeks Euroopa Toiduohutusameti ja rahvuslike regulaatorite poolt. **Arvestades, et magusained on ainukene viis vähendamaks suhkrusisaldust tarbijale vastuvõetaval viisil, on Eesti Karastusjookide Tootjate Liit seisukohal, et magusaineid ei tohiks maksustada**. Säärane lahenduse väldiks olukorda, kus suhkru kasutamine on maksuliselt eelistatud magusainetele. On äärmiselt kahtlane, kas magusainete maksustamine on ka õiguslikult korrektne – mis on ülekaalulisuse vähendamise eesmärki silmas pidades magusainete maksustamise sisuline ja juriidiline põhjendus?

# Riigil pole alust sekkuda reformuleerimisse - see juba toimub järjepidevalt

Diskrimineeriva maksu teiseks eesmärgiks on suunata tootjaid vähendama toodete suhkrusisaldust. Kui rahva tervise osas on ülekaalulisuse ja rasvumise probleem kõigile selge ning arusaadav, siis on Eesti Karastusjookide Tootjate Liidu seisukohalt arusaamatu, et ministeeriumid ja Valitsus näevad maksuga korrigeerimist vajavat probleemi kohas, kus trendid on olnud pidevalt positiivsed:

* Joogitootjad on viimase 17 aasta jooksul vähendanud toodete suhkrusisaldust rohkem kui 12%.
* Aastaks 2020 on rahvusvahelisi tootjaid ühendava organisatsiooni UNESDA egiidi all **vabatahtlikult võetud eesmärgiks vähendada suhkrusisaldust veel 10%**, võrreldes 2015. aasta tasemega.
* Tootjad on aktiivselt suurendanud väiksemate pudelite müüki (vähem kui 300ml pudelite kasv on olnud 150%)
* Tootja on toonud turule märgatavalt rohkem uusi madala suhkrusisaldusega jooke (66% uutest toodetest).
* Kokkuvõttes moodustavad vähesekalorsusega joogid juba 30% turu suurusest
* Lisaks on tootjad teinud märkimisväärseid turunduskampaaniaid madala kalorsusega toodetele.

*Kuna meil on toimiv eneseregulatsioon, siis puudub riigil igasugune alus täiendavaks sekkumiseks*

Valitsuse äraspidist loogikat ja ebaprofessionaalset lähenemist saab seletada ainult seeläbi, et soovitakse saavutada veelgi kiiremat reformuleerimist. Siinkohal on vajalik juhtida tähelepanu kolmele aspektile.

Esiteks, **turg ei saa eirata inimeste soove ja valikuvabadusi**. Tootjad on katsetanud kiirete reformuleerimistega, kuid tagajärjeks on olnud see, et tarbijad vähendavad drastiliselt konkreetsete toodete tarbimist (tänu asendustoodete olemasolule). Seega ei ole Valitsuse eeldus, et tootjad on võimelised majanduslikult jätkusuutlikult kiirendama toodete reformuleerimist, mõistlik.

Teiseks, suures osas on Eestis müüdavad tooted rahvusvaheliste ettevõtete retseptidega. Seega **on vähe tõenäoline, et rahvusvahelised tootjad oleksid motiveeritud muutma retsepte praegusest kiiremini ainuüksi Eestis kehtivate maksumäärade tõttu.**

Kolmandaks, **magusainete maksustamine vähendab tootjate motivatsiooni kiiremaks reformuleerimiseks**, kuigi need on olulised tööriistad tarbitava suhkrukoguse vähendamisel. Magusainetega magustatud ja vähendatud suhkrusisaldusega toodete maksukoormus töötab toodete reformuleerimisele faktiliselt vastu.

# Eelarve tulude suurenemine läbi diskrimineeriva maksu ei ole tõestatud

Nagu on öelnud Oxford Economicsi ja International Tax and Investment Centre’i ühisraport, on diskrimineerivate toidumaksude kasutamine riigi eelarve seisukohast **„äärmiselt spekulatiivne“**[[21]](#footnote-21). Märgatavalt problemaatilisemaks teeb olukorra tõsiasi, et eelarve aukude lappimine on peamine maksu kehtestamise motivaator (kui see poleks tõsi, siis planeeritaks laiapõhjalisemat või pagaritoodetele keskenduvat maksu). Veel enam, maksu laekumise saavutamine on pöördvõrdelises seoses rahva tervisele tekkiva mõjuga – üks eesmärk välistab teise.

Eesti Karastusjookide Tootjate Liit ei saa nõustuda Rahandusministeeriumi väitega, et uus maks suurendab riigikassa tulusid. Rahandusministeeriumil võib küll olla õigus konkreetselt karastusjookidelt laekuva tulu osas, kuid selline suhtumine ignoreerib maksude laiemat mõju. **Eelarve koostamisel on vaja lähtuda kogu majandus- ja maksusüsteemist, mitte piirata analüüsi ühele maksuobjektile.** Järgnevates punktides on toodud esile erinevad põhjused, miks magustatud jookide maks vähendab Eesti riigi eelarvesse laekuvaid kogutulusid.

1. Tarbijad liiguvad mittemaksustatud toodete ja odavamate brändide ning poodide juurde

Nagu eelnevalt kirjutatud, liiguvad tarbijad suures osas eemale maksustatud toodetest ja kallimatest brändidest ning poodidest. Seega on väga optimistlik prognoosida suurenevaid maksutulusid.

Kui asendusefekti ei oleks, siis võiks tulud teoreetiliselt suureneda, aga see tähendab, et tarbimine ei vähene. See tähendab omakorda seda, et maks ei suuda vähimalgi määral kalorite tarbimist vähendada ning rahva tervist edendada. Kui aga tarbimine väheneks märkimisväärselt, siis ei oleks ei rahva tervise paranemist, kuna magusatud joogid moodustavad ainult 1.5% päevasest tarbimisest ja samuti poleks riigi eelarvele kasu, kuna tarbimine oleks märgatavalt väiksem.

1. Diskrimineerivad toidumaksud on majanduslikult ebaefektiivsed ja ebamõistlikud

**IMF maksupoliitika käsiraamat**[[22]](#footnote-22) **toob välja, et toidu ning mittealkohoolsete jookide kategoorias ei ole üldiselt võimalik saavutada positiivseid tulemusi diskrimineerivate maksudega** – erinevalt kategooriatest, kus esinevad negatiivsed välismõjud, kus on tegemist luksuskaupadega, kus maksud on majanduslikult progressiivse iseloomuga või kus on võimalik saavutada efektiivne maksutootlus. Karastusjookide puhul pole ükski nõue täidetud: välismõjud puuduvad, tegemist pole luksuskaupadega, maks on regressiivne ning asendusefekti osakaal on väga suur.

Mõjusa näitena saab tuua Mehhiko: magustatud jookide **maksu tõttu langes Mehhikos sisemajanduse kogutoodang $6,5 miljardi võrra[[23]](#footnote-23) ehk sama palju kui läheb maksma täies ulatuses Rail Balticu ehitamine.**

1. Planeeritud määradega karastusjookide aktsiis toob kaasa pea 100% hinnatõusu

Nagu ülalpool näidatud, on Valitsuse väljakäidud maksumäärad Euroopa Liidu konkurentsitult kõige kõrgemad. Arvestades, et 95% Eesti turust on uuringufirma Nielseni andmetel suurpakendid, siis tähendab Valitsuse ettepanek 2l limonaadi korral **90% hinnatõusu**. Rahandusministeerium on omalt poolt ennustanud keskeltläbi kaks korda väiksemaid hinnatõuse. Põhjuseks on valede eelduste tegemine. Näiteks eeldab Rahandusministeerium ekslikult, et peamiselt tarbitakse 0,5 liitriseid jooke ja et jookide juurdehindlus on 20% (karastusjookide puhul on tegemist tegelikult 40% juurdehindlus). Ministeeriumi loogika juures on veel kummastavam, et 20% määramisel viitab ministeeriumi statistikale, kus jaekaubanduse juurdehindluseks ei ole 20% vaid pigem 30%. Võttes arvesse tegelikke parameetrite väärtusi on Eesti Karastusjookide Tootjate liit toonud allolevas tabelis välja mõned näited võimalikkust tarbijahindade tõusust:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Toode | Suhkur (g/100 ml) | Hind praegu (€) | Hind maksuga (€) | Hinnatõus |
| AURA Fruit 1,5 l | 6,3 | 0,94 | 1,44 | 53% |
| Limonaad 1,5 l | 9,9 | 0,85 | 1,61 | 90% |
| Coca-Cola 2 l | 9,5 | 1,43 | 2,44 | 71% |

Samasugused kogemused magustatud jookide maksuga, nagu saab olema Rahandusministeeriumil (ehk hinnatõus on suurem kui oodatud), on aset leidnud Taanis, Soomes, Prantsusmaal ja Mehhikos[[24]](#footnote-24),[[25]](#footnote-25). Mõistagi, ei jää täiendava inflatsiooni tõttu puutumata riigi majandus laiemalt ning seeläbi ka üldine maksulaekumine.

**Arvestades, et magustatud joogid moodustavad ainult 1.5% päevastest kaloritest, tekib igal valijal õigustatud küsimus: miks peame hakkama maksma järsku 2 korda kallimat hinda, kui see ei too mitte mingisugust kaalu vähenemist?** Ootaks Valitsuse põhjendatud vastust!

1. Maks vähendab töökohti ja kahjustab majandust

Hollandi uuringufirma Steward Redqueen viis läbi Eesti magustatud jookide maksu sotsiaalmajandusliku mõju analüüsi. Põhinedes turuosaliste tootmisandmetele, järeldas uuring, et **esmajoones toob planeeritav maks kaasa umbes 650 töökoha kadumise**. See on vaid nö esimese ringi töökohtade vähenemine. Täiendavalt peab arvestama maksu edasikantavast mõjust (nt. piirikaubandusele) tingitud töökohtade kaotamisega, mis võivad väga suurt mõju avaldada Lõuna-Eesti niigi vähekindlustatud piirkondadele.

Teiste riikide kogemus näitab samuti, et joogi- ning jaesektori tööhõive ja kasumlikkus vähenevad. Näiteks Mehhikos kaotas töö üle 60 000 inimese ning suleti rohkem kui 30 000 väikepoodi[[26]](#footnote-26),[[27]](#footnote-27). Üheks tugevaks põhjuseks, miks Taani otsustas just magustatud jookide maksu tagasi võtta oli see, et tegemist oli kõige optimaalsema lahendusega[[28]](#footnote-28). **Võrreldes teiste maksustatud sektoritega, oli Taani kaotanud suhteliselt kõige rohkem töökohti just karastusjookide maksu tõttu**. Samamoodi näitas ECORYSe uuring, et ka Soomes viis magusamaks karastusjookide sektori tööhõive langusele – hinnanguliselt 12%. Sama uuring tõi muuhulgas välja, et väga tugevaks faktoriks tööhõive ja kasumlikkuse vähenemisel on **administratiivsete ja bürokraatlike kulutuste suurenemine.**

Seetõttu ei ole Valitsuse planeeritud maks hirmuks vaid toidutööstusele vaid ka jaekaubandusele. Selveri tegevjuht on möönnud: „[Magustatud jookide maksu] sihtgrupp on hoopis suurem kui alkoholi puhul ja mõju Eesti kaubandusele laastav. Viimane mõjutab kahjuks kodumaisel kapitalil tegutsevaid, tihti missioonitundest poodi pidavaid kaupmehi."[[29]](#footnote-29)

Jällegi, sektorite jätkusuutlikkuse vähenemine kandub edasi riigi eelarvesse. **Valitsus saab hakata julgelt vastama küsimustele defitsiidi kohta, sest enam ei saa varjuda terminite taha nagu struktuurne**.

1. Piiri- ja salakaubandus suurenevad

Kõigele lisaks ignoreerib Valitsus maksuarbitraaži teel suurenevat piiri- ja salakaubandust. Eelmisel aastal suurenenud alkoholiaktsiis tõi teadagi kaasa märgatavalt suurenenud piirikaubanduse, mille tulemusena **maksu laekumine Eesti riigi eelarvesse vähenes augustis 13%** võrreldes eelneva aastaga[[30]](#footnote-30). Kuigi Euroopas on küllaldaselt näiteid nii piirikaubanduse tekke puudumisest kui ka märgatavast tõusust[[31]](#footnote-31), siis on alkoholi eeskujul selge, kummas seltskonnas Eesti asub.

Piirikaubanduse teke sõltub üldiselt kahest asjast: hindade erinevusest ja transpordi ning aja kulust. **Arvestades, et alkoholireisid Läti piiri äärde on juba tavaline nähtus, siis oleks ebaloogiline oodata, et vähemalt samas mahus piirikaubandust ei teki ka magustatud jookidega.** Esiteks, hindade erinevus saaks olema märkimisväärne, kuna praeguse kontseptsiooni järgi kehtiks Eestis Euroopa kõrgeimad maksud. Teiseks, transpordi ning aja kulu kas puuduks või oleks minimaalne, kuna inimesed juba niikuinii külastavad maksuarbitraaži eesmärgil Läti poode. Piirikaubanduse suurenemist on nentinud ka endine Piirivalve peadirektor[[32]](#footnote-32).

Lisaks piirikaubandusele saab hoogu juurde salakaubandus, kellele tekib uus ja ahvatlev toode. Tuleb rõhutada, et salakaubandus ei tähenda siinkohal kahtlaseid nurgataguseid kauplejaid, vaid tavalisi väikepoode, kus kaupa ostab tavatarbija täiesti pahaaimamatult. Taani kogemuse põhjal saame öelda, et **salakaubanduse osakaal kogu karastusjookide turust võib ulatuda 10% lähedale**.

Taanist on meil õppida ka piirikaubanduse osas. Taani joogitootjate liidu hinnangul kannatasid karastusjookide ja õlle aktsiiside tõttu Taani poed €730 miljonit käibe vähenemist ja umbkaudu 3000 inimest kaotas töö. **Sealjuures arvutas Taani valitsus, et mõlemate maksude kaotamisel suureneb riigi eelarve €80 miljonit aastas**[[33]](#footnote-33). Eesti riigi eelarve mastaapidesse ümberarvestatuna tähendab see €64 miljonit.

Analüüs Taani karastusjookide tarbijate valmidusest osta karastusjooke hinnaerinevuste tõttu piiri pealt

Allikas: Taani Karastusjookide Tootjate Liidu juhi Niels Haldi ettekanne Tallinnas.

Ülevaade muutustest Taani karastusjookide turul enne karastusjookide maksu tühistamist – 37% müügist toimus piirikaubanduses

Allikas: Taani Karastusjookide Tootjate Liidu juhi Niels Haldi ettekanne Tallinnas

1. Majanduskeskkond muutub (välis)investorite silmis ebaatraktiivsemaks

Maksud, eriti diskrimineerivad, vähendavad Eesti majanduskeskkonna atraktiivsust nii kohalike kui välisinvestorite silmis. Iga uus maks – eriti võrdlemisi kõrge, ootamatu ja diskrimineeriv – on täiendav riski indikaator. Olukorra teeb kriitilisemaks asjaolu, et maksu kehtestamise reaalseks eesmärgiks on finantseerida uue valitsuse kulukaid ettevõtmisi. Kui eesmärgiks oleks rahva tervise edendamine, siis ei võetaks maksuobjektis tooted, mis moodustavad väikseima osa magustatud toodetest.

**Mõtteviis, mida Vabariigi Valitsus praegu signaliseerib (välis)investoritele näitab korraga nii hoolimatust kui nõrkust**. Eelarve koostamisel ei analüüsita tulusid ja kulusid üheaegselt, vaid kõigepealt esitatakse kulud ning sellele järgneb vahendeid valimata tulude otsimine. Samas ei ole Valitsusel julgust ega riigimehelikkust tunnistada tegelikke eesmärke. Selle asemel korrutatakse pidevalt rahva tervise argumenti. Tõele au andes, pole Valitsus tegelikult ühtegi põhjalikku ning tõendatud argumenti esitanud (sellest täpsemalt järgmises peatükis).

# Uus maks on vastuolus kehtivate seaduste, põhiseaduse ja EL õiguse ning toimimislepingutega

Kavandatava diskrimineeriva maksuga on Valitsus eiramas kehtivaid seadusi kui ka mitmeid hea õigusloome tavasid.

1. Ainult magustatud jookidele suunatud maks on vastuolus põhiseadusega

Advokaadibüroo Sorainen viis läbi õigusliku analüüsi planeeritava maksu osas. Analüüs tuvastas, et kavandatud kujul rikub magustatud jookide maks ettevõtlusvabadust (Põhiseaduse§ 31), õigust võrdsele kohtlemisele (PS § 12) ja omandipõhiõigust (PS § 32). Analüüs tuvastas järgneva:

**Maks riivab tootjate PS §-st 31 tulenevat ettevõtlusvabadust.** PS § 31 sätestab õiguse tegeleda ettevõtlusega. Riigikohus on varem leidnud, et ettevõtlusvabadus ja võrdsuspõhiõigus laienevad ka juriidilistele isikutele lähtuvalt PS § 9 lg-st 2. Rahandusministeerium on möönnud, et 8 g / 100 ml ja suurema suhkru kontsentratsiooniga karastusjook kallineb keskmiselt 50% (arvestades alandatud maksumäära ca 42 %). Selline hinnatõus riivab oluliselt turuosaliste ettevõtlusvabadust. Maksu kehtestamisega muudetakse ettevõtlusega tegelemise tingimusi ebasoodsamaks võrreldes seni kehtinud õigusliku raamistikuga.

**Maks riivab tootjate PS §-st 12 tulenevat õigust võrdsele kohtlemisele.** Riigikohtu praktika järgi tuleb PS § 12 lõiget 1 tõlgendada õigusloome võrdsuse tähenduses – seadused peavad ka sisuliselt kohtlema kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi. Võrdsuspõhiõigust on riivatud, kui võrreldavaid gruppe koheldakse sarnases olukorras erinevalt. Käesolevas asjas on võrdlusgrupiks tootjad, kes toodavad karastusjookidega konkureerivaid tooteid: eelkõige magustatud joogijogurtit ja keefiri, aga ka näiteks joogipulbreid, kohvisegusid ning maiustusi. Nagu eelnevalt käsitletud, kasutatakse kõiki eelnimetatud tooteid suuresti samadel eesmärkidel. Ei esine objektiivseid põhjuseid, miks peaks kohtlema karastusjooke teistest tootegruppidest rangemini. Magustatud jookide maksu kehtestamine diskrimineerib niisiis ühte tootegruppi, suurendab seaduse jõuga konkureerivate toodete konkurentsieeliseid ja jagab nii turgu ringi.

**Maks riivab tootjate PS §-st 32 tulenevat omandipõhiõigust.** Riigikohus on varasemalt asunud seisukohale, et isikutele avalik-õiguslike tasude kehtestamine piirab nende omandiõigust (nt 3-2-1-143-03, p 19; 3-4-1-9-07, p 22). Käesolevas asjas toob maksu kehtestamine kaasa maksuga hõlmatud jookide tootjate kohustuse tasuda täiendavaid makse. Omandipõhiõiguse riive on PS §-s 32 sätestatud õigusliku positsiooni igasugune kitsendamine (Nt Riigikohtu otsus 3-3-1-69-09, p 57; 3-3-1-15-10, p 44). Käesolevas asjas toob maksukohustuse tekkimine kaasa karastusjookide tootjate omandiõiguse kitsendamise PS § 32 lg 2 mõttes. Sellise kohustuse tekkimist saab lugeda karastusjookide tootjate omandipõhiõiguse riiveks.

Soraineni analüüs nentis, et mistahes maksul võiks olla teoreetiliselt legitiimne eesmärk, millega põhimõtteliselt saaks õigustada nii ettevõtlusvabaduse, võrdsuspõhiõiguse kui ka omandipõhiõiguse piiramist. Siiski saavad piirangud olla lubatud vaid juhul, kui need on eesmärgi saavutamiseks proportsionaalsed. Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-1-02 punkti 15 kohaselt toimub proportsionaalsuse põhimõttele vastavuse kontroll kolmel järjestikusel astmel: kõigepealt abinõu sobivus, siis vajalikkus ja vajadusel ka proportsionaalsus kitsamas tähenduses ehk mõõdukus. **Soraineni hinnangul ei vasta aga magustatud jookide maks ühelegi Riigikohtu kriteeriumile ja seega on tegemist ebaproportsionaalse maksuga.**

Kuigi ka maksu kehtestamine üldiselt on vastuolus põhiseadusega, toob täiendava ebaproportsionaalse põhiõiguste riive kaasa asjaolu, et eelnõu § 8 lg-st 3 tulenevalt kehtestatakse maks osaliselt tagasiulatuvalt. Niisiis maksustatakse ka tooted, mis on toodetud ja/või Eestisse imporditud juba enne maksu kehtestamist. **Seega rikub maksu osaline tagasiulatuv kehtestamine õiguspärase ootuse ja usalduse kaitse põhimõtteid.**

1. Ainult magustatud jookidele suunatud maks on vastuolus Euroopa Liidu õigusega

Lisaks leidis Soraineni õiguslik analüüs, et planeeritav maks on vastuolus ELi õigusega (Euroopa Liidu Toimimise Lepingu artiklid 107, 108 ja 110). Analüüs tuvastas järgneva:

**Magustatud jookide maks on vastuolus riigiabi reeglitega**. Riigiabi antakse planeeritud maksuga nii mittemaksustatud jookidele ja toodetele (maiustused, jogurtid jms) kui ka müügikohas toodetud magustatud jookidele (eelnõu §6). Maksusüsteemi olemuslikke eesmärke arvestades ei ole õigustatud maksuvabastuse andmine mitmetele tootegruppidele, mis maksustatavate karastusjookidega konkureerivad. Kuivõrd maksu peamise eesmärgina on välja toodud suhkrutarbimise vähendamine ning selle läbi rahva tervise kaitsmine, tuleks võrdselt maksustada kõiki tootegruppe, mis eesmärgi saavutamisele kaasa aitavad.

**Magustatud jookide maks toob kaasa eri liikmesriikide jookide diskrimineeriva maksustamise.** Karastusjoogid, mida on otsustatud maksustada, toodetakse suuremas ulatuses välisriikide, sh EL liikmesriikide tootjate poolt. Samas jogurtid ja maiustused, mis on karastusjookidega konkureerivad tooted ning millele maksu kehtestada ei planeerita, toodetakse peamiselt Eesti tootjate poolt. Samuti tekib diskrimineeriv maksustamine tulenevalt eelnõu § 6 punktist 6, mis annab maksuvabastuse jaemüügikohas kohapeal valmistatud ja kohapeal tarbimiseks mõeldud magustatud jookidele. Niisiis eelistab maks omamaiseid tootjaid ning on seetõttu vastuolus ELTL artikliga 110.

Taanis 2011. aastal vastuvõetud niinimetatud rasvamaksu osas algatas Euroopa Komisjon ebaseadusliku riigiabi menetluse[[34]](#footnote-34). See juhtis nii Taani kui ka teiste liikmesriikide tähelepanu asjaolule, et kui soovitakse kindlat toidugruppi maksustada, siis ei tohi maksustamine olla diskrimineeriv. **Kui soovitakse maksustada rasvasid või suhkrut – sõnab Euroopa Komisjon – tuleb seda teha kõikide sarnaste toidukaupade lõikes, vastasel juhul on see ebaseaduslik riigiabi nendele kaupadele, kellele maksu ei kehtestata.** Praeguse kontseptsiooniga maks on suure tõenäosusega vastuolus Euroopa Liidu siseturu- ja konkurentsireeglitega.

1. Valitsus eirab nii hea õigusloome tavasid kui ka Eesti juhtivaid toitumiseksperte

Magustatud jookide maksu eelnõu koostamisel on jäetud sisulise tähelepanuta hea õigusloome ja normitehnika eeskiri (HÕNTE), millest reeglina peaks lähtuma iga uue seaduse väljatöötamisel. Asjaolu, et eelnõu on koostatud ning seadus planeeritakse kehtestada äärmiselt kiiresti ning HÕNTE regulatsiooni eirates, näitab veelgi ettevõtjate põhiõiguste riive ulatust ning annab täiendavat alust kahelda seaduseelnõu põhiseaduspärasuses.

**Esiteks pole koostatud väljatöötamiskavatsust.** Eelnõu seletuskirjas on tuginetud HÕNTE § 1 lg 2 p-le 1 väites, et eelnõu menetlus on põhjendatult kiireloomuline, sest valitsuskabineti tegevusprogrammis on kokku lepitud magustatud jookide maksu jõustamises hiljemalt 01.01.2018. Vabariigi Valitsuse määratud sisemised tähtajad ei saa olla erakorraliseks põhjuseks. Eelnõu käsitlemiseks kiireloomulisena võiks olla üksnes välistest asjaoludest tulenev erakorraline põhjus, näiteks vajadus lahendada mõnda erakordset kriisisituatsiooni. Käesolevas asjas ei saa lugeda olukorda kiireloomuliseks. Eesti inimeste, sh koolinoorte toitumisharjumusi on uuritud pikema aja vältel ning uuringute tulemused ei saa seega tulla rahandusministeeriumile üllatusena. Seda **tõlgendust toetab ka justiitsminister Urmas Reinsalu**[[35]](#footnote-35)**.**

**Teiseks puudub eelnõu seletuskirjas analüüs eelnõu kooskõla osas põhiseaduse ja EL õigusega**. HÕNTE § 43 lg 1 punkt 5 näeb ette, et eelnõu seletuskirjas analüüsitakse eelnõu kooskõla Eesti Vabariigi põhiseaduse, teiste seaduste, Euroopa Liidu õiguse ja Eesti Vabariigi jõustunud välislepingutega. Euroopa Liidu õiguse osas on eelnõu seletuskirjas leitud: „Eelnõul ei ole puutumust Euroopa Liidu õigusega, kuna magustatud joogi maksustamine kuulub liikmesriigi pädevusse.“ Selline väide on ebaõige ning vastuolus eelnõu seletuskirjas varasemalt tehtud järeldustega. Nimelt on eelnõu seletuskirja leheküljel 4 märgitud, maksu kehtestamine võib kujutada endast keelatud riigiabi andmist ning mahladele maksuvabastuse kehtestamiseks on soovitatud küsida riigiabi luba Euroopa Komisjonilt.

**Kolmandaks ei ole eelnõu seletuskirjas analüüsitud planeeritava maksu kooskõla põhiseadusega**. Nagu eelnevalt analüüsitud, toob maksu kehtestamine kaasa maksustatud jookide tootjate ja turustajate olulise põhiõiguste riive. Sellise riive põhiseaduspärasust peaks seaduse seletuskirjas vähemalt analüüsima, eriti arvestades, et eelnõu koostamisele ei ole eelnenud väljatöötamiskavatsust. Kuivõrd põhiseaduspärasuse analüüs seletuskirjas täielikult puudub, on oluline risk, et kavandatav maks ei ole põhiseadusega kooskõlas.

Kõigele lisaks pole Valitsus ega ministeerium **viidanud mitte ühelegi konkreetsele teaduslikule uuringule, mis tõendaks Valitsuse positsiooni**. Eelnõus on küll viidatud mõnele eestlaste tervist ja tarbimist iseloomustavale statistikale, kuid kõik muu on jäänud tõendamata, sh. ka see kas maksud suudavad rahva tervist edendada. Fakt, et ministeerium tegeleb valikulise viitamisega vaid suurendab umbusku Valitsuse väidete osas. Siiski, nagu käesolev dokument on näidanud, on teada, et pole ühtegi riiki maailmas, kus karastusjookide maksustamisega oleks saavutatud tarbitava energiahulga vähenemist.

Lõpetuseks eirab Valitsus Sotsiaalministeeriumi ja Eesti toitumisekspertide poolt aastaid koostatud toitumise rohelist raamatut - sellest pidi saama järgmise kümnendi jooksul Eesti toidupoliitikat juhtiv dokument. Kümnetest ekspertidest koosnenud sotsiaalministeeriumi töörühm aga ei toetanud toidumaksude sisseviimist - ometi on see nüüd tagaukse kaudu peale surutud ja Eesti ekspertide arvamused on kõrvale heidetud nagu midagi poleks juhtunud.

# Ettepanekud

1. Seoses võimalusega, et ebaseadusliku riigiabi küsimused ning muud õhus olevad tõsised õiguslikud probleemid halvavad eelnõu menetlemise teeme ettepaneku loobuda eelnõu kiireloomulisest menetlemisest, taastada kogu Eesti toidu- ja joogisektoriga töine dialoog ning koostöös ekspertide, rahvatervise asjatundjate ja rahvusvaheliste praktikutega asuma sisulisi lahendusi arutama.
2. Seejärel tuleks koostada väljatöötamiskavatsus vastavalt Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja §-le 1. Kuivõrd käesoleval juhul ei ole tegemist kriisiolukorraga, mis põhjendaks eelnõu kiireloomulist menetlust, oleks vajalik koostada eelnõu väljatöötamiskavatsus. Eelnõu väljatöötamiskavatsus võimaldab põhjalikumalt hinnata probleemi ulatust ning võimalikke meetmeid selle lahendamiseks ning aitab vältida põhjendamatuid põhiõiguste riiveid.
3. Teha analüüs eelnõus pakutud lahenduste kooskõlast EL õigusega vastavalt HÕNTE § 43 lg 1 punktile 5. Eelnõu seletuskirjas on põhjendamatult asutud seisukohale, justkui puuduks eelnõul puutumus EL õigusega. Tegelikkuses on eelnõu seletuskirja koostajad ka ise möönnud, et vähemalt riigiabi osas EL õiguse küsimus tõusetub. Kuivõrd käesolevas asjas on oluline risk, et eelnõu on vastuolus nii EL riigiabi reeglitega kui ka diskrimineeriva maksustamise keeluga, soovitame viia läbi täiendava analüüsi planeeritava maksu kooskõla osas EL õigusega.
4. Teha analüüs eelnõus pakutud lahenduste kooskõlast põhiseadusega vastavalt HÕNTE §-le 5 ja § 43 lg 1 punktile 5. Seletuskiri jaatab ettevõtjate põhiseaduslike õiguste riivet – seletuskirjas on muu hulgas välja toodud, et planeeritav maks mõjutab oluliselt maksustatud toodete hinda ning vähendab ka ettevõtjate kasumeid. Samuti on seletuskirjas märgitud, et eriti olulist mõju avaldab suhkrumaks just madalama sissetulekuga tarbijatele, kes kulutavad suurema osa sissetulekutest toidule. Samas puudub seletuskirjas täielikult kirjeldatud riivete põhiseaduspärasuse analüüs. Kuivõrd käesolevas asjas on oluline risk, et kavandatav maks ei ole põhiseadusega kooskõlas, soovitame läbi viia täiendava analüüsi planeeritava maksu kooskõla osas põhiseadusega.
5. Pöörduda Euroopa Komisjoni poole riigiabi kooskõlastamiseks. Eelnõu seletuskirjas on selle koostajad möönnud, et teatud toiduainete gruppidele (näiteks mahladele) maksuvabastuse andmine võib kujutada endast riigiabi. Tegelikkuses tõusetub riigiabi küsimus palju suurema hulga toiduainete gruppide puhul, mis seaduse eesmärki (suhkru tarbimise vähendamine) silmas pidades peaksid samuti olema maksustatud. Seetõttu soovitame täiendavalt analüüsida, milliste toiduainete ning jookide maksustamine maksu kehtestamise eesmärkidele kõige efektiivsemalt kaasa aitab. Kui Vabariigi Valitsus soovib siiski mõnedele sellistele toiduainete gruppidele maksuvabastuse anda, tuleks enne maksu kehtestamist kindlasti see Euroopa Komisjoniga kooskõlastada, et vältida hilisemat tagasinõude kohustuse tekkimist ning kahjunõuete esitamist Eesti riigi vastu.

Kui valitsus eirab eelnevaid ettepanekuid ning läheb edasi käesoleva eelnõuga, siis arvestades Valitsuse tungivat soovi eelarvetulude kasvatamise eesmärgil maksu kehtestamiseks pakub Eesti Karastusjookide Tootjate Liit välja omapoolse kompromissettepaneku, mis aitaks veidigi vähendada maksu negatiivseid mõjusid, mille maksavad kinni tarbijad, joogitootjad kui ka jaekaubandus.

1. Esiteks peab maksubaas olema lai ja turuosalisi võrdselt kohtlema – nii tuleks kindlasti maksubaasi hõlmata joogijogurtid, keefiritooted ja muud sarnased tooted, mida tarbitakse igapäevaselt, millel on sarnane suhkrusisaldus ja mis on Tervise Arengu Instituudi poolt läbiviidu rahvastiku toitumisuuringu andmetel andnud suure panuse üleliigsete kalorite tarbimisse. Sellega välditaks muidu paratamatut Euroopa Komisjoni ebaseadusliku riigiabi menetlust ning oleks suurem tõenäosus, et valitud meedet oleks üldse võimalik rahvatervise argumentidega toetada.
2. Samuti tuleks kaaluda proportsionaalsemaid maksumäärasid, mis arvestaks Eesti tööstuse ja tarbijate reaalsete võimalustega ning loobuda täna planeeritud EL kõrgeimate keskmiste määrade kehtestamisest:

**Enam kui 8-9-10 grammi suhkrut 100ml toote kohta sisaldavaid tooteid tuleks maksustada tasemel 20 senti liitri kohta.**

1. **Samuti ei tohiks eraldi maksustada magusainete kasutamist,** sest need on vastavalt Euroopa Toiduohutusameti juhistele ja rahvuslike regulaatorite hinnangutele inimeste tervisele kasutamiseks toodetes sisalduvates kogustes täiesti ohutud ja sobilikud toidu- ja joogikaupade reformuleerimiseks, et vähendada nende suhkrusisaldust.

# Lisa 1. Magusate toodete tarbimine

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Kalorite hulk (päevas) | Osakaal tarbimisest (päevas) | Osakaal magusatest toodetest |
| **Pagari- ja kondiitritooted (v.a taignapulber)** | **172.6** | **9.4%** | **53.3%** |
| Jäätis | 47.1 | 2.6% | 14.6% |
| Muud magusad piimatooted | 37.7 | 2.1% | 11.7% |
| Magusad jogurtid | 26.7 | 1.5% | 8.3% |
| Maitsestatud kohupiim, kohupiimakreemid, kodujuust | 20.4 | 1.1% | 6.3% |
| **Magustatud piimatooted** | **84.9** | **4.6%** | **26.2%** |
| **Kommid, šokolaadid (v.a. kakaopulber)** | **39.4** | **2.2%** | **12.2%** |
| Karastusjoogid, mahlaveed | 15.4 | 0.8% | 4.8% |
| Nektar, mahlajook | 10.9 | 0.6% | 3.4% |
| Energiajoogid | 0.6 | 0.0% | 0.2% |
| **Magustatud joogid** | **26.9** | **1.5%** | **8.3%** |
| KOKKU | 482.6 | 17.7% | 100% |

Andmed: Tervise Arengu Instituut

1. ECORYS, 2014. *Food Taxes and Their Impact on Competitiveness in the Agri-Food Sector*. [↑](#footnote-ref-1)
2. http://www.unesda.eu/wp-content/uploads/2017/02/UNESDA\_Press-release\_FINAL.pdf [↑](#footnote-ref-2)
3. Institute of Economic Affairs, 2016. *Sugar Taxes: A Briefing*. [↑](#footnote-ref-3)
4. Shemilt et al., 2013. *Economic Instruments for Population Diet and Physical Activity Behaviour Change: A Systematic Scoping Review*. [↑](#footnote-ref-4)
5. Colchero et al., 2016. *Beverage Purchases from Stores in Mexico Under the Excise Tax on Sugar Sweetened Beverages: Observational Study*. [↑](#footnote-ref-5)
6. Science Media Centre, 2016. *Expert Reaction to Study Investigating Mexico’s Sugary Drinks Tax and Changes in Sales of Taxed Beverages.* [↑](#footnote-ref-6)
7. The Guardian, 2016. *Sugar Tax: Financially Regressive But Progressive for Health?* [↑](#footnote-ref-7)
8. http://blogs.worldbank.org/health/sugar-sweetened-beverages-and-snack-taxes-all-eyes-mexico-and-hungary [↑](#footnote-ref-8)
9. Fletcher et al., 2014. *Non-Linear Effects of Soda Taxes on Consumption and Weight Outcomes*. [↑](#footnote-ref-9)
10. Centers for Disease Control and Prevention statistika [↑](#footnote-ref-10)
11. <http://pxweb.tai.ee/PXWeb2015/pxweb/et/05Uuringud/05Uuringud__09RTU/?rxid=0e63fae7-41d6-49e0-8fbb-7c609c281c71> – Tabelid 02 ja 05. Magusaportsjon: 40 kcal. Piimaportsjon: 110 kcal [↑](#footnote-ref-11)
12. Basu et al., 2013. *Relationship of Soft Drink Consumption to Global Overweight, Obesit and Diabetes: a Cross-National Analyasis of 75 Countries*. [↑](#footnote-ref-12)
13. Klick, J. ja Holland, E., 2011. *Slim Odds – Empirical Studies Provide Little Evidence That Soda Taxes Would Shrink American’s Waistline.* [↑](#footnote-ref-13)
14. OECD Obesity Update 2014 [↑](#footnote-ref-14)
15. World Bank Working Paper no 6538 [↑](#footnote-ref-15)
16. Block et al., 2005. *Economics and Human Biology.* [↑](#footnote-ref-16)
17. Sassi et al., 2009. *Improving Lifestyles, Tackling Obesity: the Health and Economic Impact of Prevention Strategies.* [↑](#footnote-ref-17)
18. McKinsey Global Institute, 2014. *Overcoming Obesity: An Initial Economic Analysis.* [↑](#footnote-ref-18)
19. http://sm.ee/et/toitumise-ja-liikumise-roheline-raamat [↑](#footnote-ref-19)
20. Vt. *behavioural economics* ja *nudge theory* [↑](#footnote-ref-20)
21. Oxford Economics ja International Tax and Investment Center, 2016. *The Impact of Selective Food and Non-Alcoholic Beverage Taxes.* [↑](#footnote-ref-21)
22. International Monetary Fund, 1995. *Tax Policy Handbook.* [↑](#footnote-ref-22)
23. Joana Chapa Cantú et. al., 2015. *The Non-Alcoholic Beverage Industry in Mexico*. [↑](#footnote-ref-23)
24. ECORYS, 2014. *Food Taxes and Their Impact on Competitiveness in the Agri-Food Sector*. [↑](#footnote-ref-24)
25. Grogger, J., 2015. *Soda Taxes and the Price of Sodas and Other Drinks: Evidence from Mexico*. [↑](#footnote-ref-25)
26. Joana Chapa Cantú et. al., 2015. *The Non-Alcoholic Beverage Industry in Mexico*. [↑](#footnote-ref-26)
27. ANPEC – Mehhiko väike-ettevõtete liit [↑](#footnote-ref-27)
28. Taani joogitootjate liidu memo, 2013 [↑](#footnote-ref-28)
29. <http://www.err.ee/589165/selver-avab-tanavu-viis-uut-kauplust> [↑](#footnote-ref-29)
30. http://rup.ee/uudised/majandus-ja-ari/alkoholiaktsiisi-laekus-augustis-13-protsenti-vahem-kui-mullu [↑](#footnote-ref-30)
31. ECORYS [↑](#footnote-ref-31)
32. http://majandus24.postimees.ee/4082067/endine-piirivalvejuht-suhkrumaks-suvendab-piirikaubandust?\_ga=1.122911566.431306778.1491561478 [↑](#footnote-ref-32)
33. http://www.skm.dk/media/139055/delaftale-om-v\_\_kstplan-dk.pdf [↑](#footnote-ref-33)
34. http://ec.europa.eu/competition/state\_aid/cases/243577/243577\_1637882\_36\_2.pdf [↑](#footnote-ref-34)
35. Justiitsministri Urmas Reinsalu ettekanne Riigikogule, 2015. *Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018* [↑](#footnote-ref-35)