

Karastusjookide Tootjate Liit
Pr Nele Normak
Parda tn 8
10151 Tallinn
Eesti

Tallinn
28. aprill 2017

ESITATUD E-POSTI TEEL
[nnormak@coca-cola.com](mailto:normak@coca-cola.com)

ÕIGUSLIK ANALÜÜS

Palusite meil analüüsida Rahandusministeeriumi esitatud seaduseelnõu magustatud jookide maksustamiseks ning planeeritava maksu kooskõla Euroopa Liidu õiguse ja põhiseadusega. Esitame teile selle kohta alljärgneva õigusliku analüüsi.

1. ÕIGUSLIK KÜSIMUS

1. Käesolev analüüs on koostatud vastamaks järgmistele küsimustele:
 - a) Kas planeeritav magustatud jookide maks on kooskõlas Euroopa Liidu (EL) õigusega ja Eesti Vabariigi põhiseadusega?
 - b) Kas seaduseelnõu väljatöötamisel on järgitud hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÕNTE) nõudeid?
 - c) Milliste meetmetega oleks seadusandjal võimalik tagada planeeritava seaduse kooskõla EL õigusega, põhiseadusega ja HÕNTE-ga?

2. KOKKUVÕTE JA ETTEPANEKUD

2.1. Planeeritav magustatud jookide maks on vastuolus nii Euroopa Liidu õiguse kui ka Eesti Vabariigi põhiseadusega. Samuti ei ole seaduseelnõu koostamisel järgitud HÕNTE nõudeid

2. Esiteks on kavandatav maks vastuolus Euroopa Liidu Toimimise Lepingu (ELTL) artiklitega 107 ja 108 ning kujutab endast keelatud riigiabi. Maksusüsteemi olemuslikke eesmärgi ja ülesehitust 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. Karastusjookidega võrreldavas koguses suhkrut sisaldavad muu hulgas joogijogurtid ja keefirid, samuti joogipulbrid, kohvisegud ning ka maiustused. Kuivõrd

mitmeid karastusjookidega konkureerivaid ning suhkruisalduselt võrreldavaid ja seeläbi maksustamise eesmärgist lähtuvalt sarnaseid tooteid ei planeerita maksustada, oleks maksu kehtestamisel tegu maksustamata toodete tootjatele/turustajatele keelatud riigiabi andmisega. Samuti tooks maksu kehtestamine kaasa keelatud riigiabi andmise jaemüüjatele, kes toodavad magustatud jooke jaemüügikohas kohapeal tarbimiseks. Maksu eesmärgi saavutamise seisukohalt ei ole põhjendatud eristada magustatud jooke sõltuvalt nende tootmise kohast.

3. Teiseks on kavandatud 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 näiteks magusad jogurtijoogid ja keefir, mis on karastusjookidega konkureerivad tooted ning millele maksu kehtestada ei planeerita, toodetakse peamiselt Eesti tootjate poolt. Samuti on maksuvabastus antud kõigile neile magustatud jookidele, mis toodetakse eelkõige kohalike tootjate poolt jaemüügikohtades kohapeal tarbimiseks. Niisiis eelistab maks omamaiseid tootjaid ning on seetõttu vastuolus ELTL artikliga 110.

4. Kolmandaks riivaks kavandatud maks ebaproportsionaalselt karastusjookide tootjate põhiõigusi, mida kaitseb nii põhiseadus, EL põhiõiguste harta kui ka Euroopa Inimõiguste Konventsioon. Arvestades, et maksu kehtestamine võib teoreetiliselt vaid vähesel määral aidata saavutada tervisekaitse eesmärki, samas aga riivab väga intensiivselt tootjate ettevõtlusvabadust, võrdsuspõhiõigust ja omandipõhiõigust, oleks põhiõiguste riive ebaproportsionaalne. Täiendavalt riivab ebaproportsionaalselt õiguskindluse põhimõtet eelnõu § 8 lg 3, millega planeeritakse maks kehtestada tagasiulatuvalt ka neile toodetele, mis on maksu kehtestamise ajaks juba toodetud / Eestisse imporditud.

5. Neljandaks on seaduseelnõu koostamisel sisuliselt ignoreeritud HÕNTE regulatsiooni. Eelnõu väljatöötamisele ei eelnenud väljatöötamiskavatsuse koostamist ning eelnõu seletuskirjas ei ole analüüsitud ei planeeritava maksu kooskõla EL õigusega ega ka põhiseadusega. Maksu kehtestamise vajaduse põhjendamisel on tuginetud kuni 10 aastat vanadele andmetele, jättes kindlaks tegemata, milline on võimaliku probleemi ulatus käesoleval hetkel. Maksu õiguspärasuse analüüsi täielik puudumine toob kaasa olulise riski, et kavandatud maks ei ole õiguspärane. Käesolev analüüs kinnitab, et kavandatud maks on vastuolus nii EL õigusega kui ka põhiseadusega.

2.2. Ettepanekud seaduseelnõu kooskõlla viimiseks põhiseaduse, EL õigusega ja HÕNTE-ga

6. Selleks, et tagada planeeritava maksu kooskõla EL õiguse, põhiseaduse ning HÕNTE-ga, soovitaksime Vabariigi Valitsusele järgmisi samme:

- a) Koostada väljatöötamiskavatsus vastavalt HÕNTE §-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.
- b) Teha analüüs eelnõus pakutud lahenduste kooskõlast EL õigusega vastavalt HÕNTE § 43 lg 1 punktile 5. Eelnõu seletuskirjas on põhjendamatuult asutud seisukohale, justkui puuduks eelnõul puutumus EL õigusega. Tegelikult on eelnõu seletuskirja koostajad ka ise mõõnnud, et vähemalt riigiabi osas EL õiguse küsimus tõusetub. Kuivõrd käesolevas asjas on oluline risk, et eelnõu on vastolus nii EL riigiabi reeglitega kui ka diskrimineeriva maksustamise keeluga, soovitame viia läbi täiendava analüüsi planeeritava maksu kooskõla osas EL õigusega.

- c) 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 sissetulekust toidule. Samas puudub seletuskirjas täielikult kirjeldatud riivete põhiseaduspärasuse analüüs. Kui võrd käesolevas asjas on oluline risk, et kavandatav maks ei ole põhiseadusega kooskõlas, soovime läbi viia täiendava analüüsi planeeritava maksu kooskõla osas põhiseadusega.
- d) Pöörduda Euroopa Komisjoni poole riigiabi kooskõlastamiseks. Eelnõu seletuskirjas on selle koostajad möönnud, et teatud toiduainete gruppidele (näiteks mahladele) maksuvabastuse andmine võib kujutada endast riigiabi. Tegelikult tõusetub riigiabi küsimus palju suurema hulga toiduainete gruppide puhul, mis seaduse eesmärgi (suhkru tarbimise vähendamine) silmas pidades peaksid samuti olema maksustatud. Seetõttu soovime täiendavalt analüüsida, milliste toiduainete ning jookide maksustamine maksu kehtestamise eesmärkidele kõige efektiivsemalt kaasa aitab. Kui Vabariigi Valitsus soovib siiski mõnede sellistele toiduainete gruppidele maksuvabastuse anda, tuleks enne maksu kehtestamist kindlasti see Euroopa Komisjoniga kooskõlastada, et vältida hilisemat tagasinõude kohustuse tekkimist ning kahjunõude esitamist Eesti riigi vastu.

3. TAUSTATEAVE

7. Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2016-2019¹ punkti 2.21.6. kohaselt soovib valitsus maksustada kõrge suhkrusisaldusega joogid. 05.04.2017 valitsuskabineti nõupidamisel arutati rahandusministeeriumi esitatud kõrge suhkrusisaldusega jookide maksustamise kontseptsiooni² ning valitsus kiitis selle heaks³. 21.04.2017 esitas rahandusministeerium teistele ministeeriumitele kooskõlastamiseks magustatud jookide maksu eelnõu, samuti on eelnõude infosüsteemis kättesaadav eelnõu seletuskiri⁴.

8. Eelnõu seletuskirjas on maksu kehtestamist põhjendatud järgmiselt: „*Magustatud joogi maks on tervisekäitumist mõjutav maks, mille peamine eesmärk on suunata tootjaid vähendama magustatud jookides suhkruga ja magusaine kogust ning suunata tarbijaid neid vähem tarbima. /.../ Eestis on täiskasvanute ja eriti koolilaste rasvumise tempo olnud üks kiiremaid võrreldes Euroopa Liidu (EL) teiste liikmesriikidega. Sellega on kaasnenud ka suhkruga liigtarbimisega seostatud haiguste kiire levik. Liigsete kalorite allikana nähakse paljude toitumisuuringute kohaselt just lisatud suhkruga toidu- ja joogitoodete liigset tarbimist. Suhkruga magustatud jookide tarbimist seostatakse toidust saadava energiahulga suurenemise, ülekaalulisuse ja rasvumisega. Kehakaalu suurenemine on seotud magustatud jookide tarbimisega rohkem kui ühegi teise toidu või joogi tarbimisega. Ligi 90% Eesti koolilastest tarbivad suhkruga magustatud jooke. Tervisekäitumist on võimalik mõjutada mitmete erinevate meetmetega, nagu otsuste piirangute, maksu kehtestamise, müügi või turunduse piiramise ning tarbijate ja tootjate teadlikkuse tõstmisega. Parim mõju*

¹ Kättesaadav: <https://valitsus.ee/et/valitsuse-tegevusprogramm> (13.04.2017).

² <https://valitsus.ee/et/uudised/valitsuskabineti-noupidamise-paevakord-5417> (13.04.2017).

³ <https://valitsus.ee/et/uudised/valitsus-leppis-kokku-magustatud-jookide-maksustamise-kontseptsiooni> (13.04.2017).

⁴ <http://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/9b1786ac-2d0f-4277-bcd7-91447353ed63#GeyO6M9t> (25.04.2017).

saavutatakse erinevate meetmete kombineerimisega. Samas on riigi rahanduse seisukohalt kõik meetmed peale maksustamise avaliku sektori jaoks käsitletavad kuluna.“

9. Vastavalt eelnõu §-le 4 planeeritakse maksustada magusainega või lisatud suhkruga joogid, kus on suhkrut 5 grammi või rohkem 100 milliliitri kohta:

- a) Ühele liitrile magustatud joogile, mille suhkrusisaldus on võrdne või suurem kui 5 grammi, kuid väiksem kui 8 grammi 100 milliliitri kohta, kohaldatakse maksumäära 0,1 eurot.
- b) Ühele liitrile magustatud joogile, mille suhkrusisaldus on võrdne või suurem kui 8 grammi 100 milliliitri kohta, kohaldatakse maksumäära 0,3 eurot.
- c) Ühele liitrile magustatud joogile, mis ei sisalda suhkrut, kuid sisaldab magusainet, kohaldatakse olenemata magusaine kogusest maksumäära 0,1 eurot.
- d) Kui üks liiter magustatud jooki sisaldab nii magusainet kui ka suhkrut ja suhkrusisaldus joogis on väiksem kui 5 grammi 100 milliliitri kohta, maksustatakse jook 0,1 euroga.
- e) Kui üks liiter magustatud jooki sisaldab nii magusainet kui ka suhkrut ja suhkrusisaldus joogis on võrdne või suurem kui 5 grammi 100 milliliitri kohta, maksustatakse jook suhkrusisalduse järgi.
- f) Magustatud jook, mida tuleb tarbimiseks lahjendada, maksustatakse tootja poolt ette nähtud soovitusel lahjendatud joogi koguse ning selle suhkru- ja magusainesisalduse järgi.

10. Maksu ajatamine on planeeritud karastusjookide puhul, mis sisaldavad suhkrut 8 g / 100 ml kohta või enam. Maksumäärade ajatamiseks on kokku lepitud järgmises skeemis:

- a) 2018. aasta 1. jaanuarist on määr 0,30 eurot magustatud joogile, mis sisaldab suhkrut 10 g / 100 ml või enam;
- b) 2019. aasta 1. jaanuarist on määr 0,30 eurot magustatud joogile, mis sisaldab suhkrut 9 g / 100 ml või enam;
- c) 2020. aasta 1. jaanuarist on määr 0,30 eurot magustatud joogile, mis sisaldab suhkrut 8 g / 100 ml või enam.

11. Maksuobjekti määratlemisel on lähtutud tollitariifistiku nomenklatuurist. Maksuobjekt on karastusjook, mis on tollitariifistikus määratletud järgmiselt:

- a) 2202 - Vesi, k.a mineraalvesi ja gaseeritud vesi, suhkru- või muu magusainelisandiga või maitse- ja lõhnaainetega, ja muud mittealkohoolsed joogid, v.a rubriigi 2009 puu- ja juurviljamahlad;
- b) 2009⁵ - Kääritamata, alkoholilisandita marjamahlad, puu- ja köögiviljamahlad (k.a viinamarjavirre), suhkru- või muu magusainelisandiga või ilma;
- c) Ex 2204 - Viinamarjaveinid värsketest viinamarjadest, k.a kangendatud veinid; viinamarjavirre, v.a rubriiki 2009 kuuluv (0,5 < alkoholisaldus <= 1,2 mahuprotsenti);
- d) Ex 2205 - Vermut jm taimede või aromaatsete ainetega maitsestatud vein värsketest viinamarjadest (0,5 < alkoholisaldus <= 1,2 mahuprotsenti);

⁵ Maksuobjekt ei ole rubriiki 2009 kuuluv ilma suhkru- või muu magusainelisandita jook, kui Euroopa Komisjon on teinud või kui loetakse, et ta on teinud asjassepuutuva riigiabi teatise kohta lubava otsuse, alates nimetatud otsuse jõustumise hetkest.

- e) Ex 2206 - Muud kääritatud joogid (näiteks õuna- ja pirnisiider, mõdu, sake); kääritatud jookide segud omavahel või mittealkohoolsete jookidega, mujal nimetamata ($0,5 < \text{alkoholisisaldus} \leq 1,2$ mahuprotsenti);
 - f) Ex 2208 - Piiritusjoogid, liköör ja muud alkohoolsed joogid ($0,5 < \text{alkoholisisaldus} \leq 1,2$ mahuprotsenti);
 - g) Ex 1702 - Maitse- ja värvainelisanditeta suhkrusiirupid;
 - h) Ex 2106 - Lõhna- ja maitseainetega või värvilisandiga suhkrusiirupid.
12. Maksustada ei planeerita tollitariifi rühma 04 tootegrupi tooteid, mis hõlmavad piima ja meiereitooteid, niisiis ei maksustata näiteks joogijogurtit ja keefiri. Küll aga kuuluvad maksustatavate muude mittealkohoolsete jookide hulka muu hulgas ka magustatud ja maitsestatud kohvi-, piima- ja taimepõhised joogid, mahlajoogid ja nektarid, samuti magustamata alkoholivaba õlu ja maitse- või lõhnaaineid sisaldavad maitseveed.
13. Vastavalt eelnõu §-le 6 planeeritakse maksuvabastus anda järgmistele toodetele:
- a) magustatud jook, mida kasutatakse teiste magustatud jookide tootmiseks majandus- või kutsetegevuse käigus, välja arvatud § 6 punktis 6 nimetatud magustatud joogi valmistamiseks kasutatav magustatud jook;
 - b) magustatud jook, mida kasutatakse toorainena toiduainete tootmiseks majandus- või kutsetegevuse käigus;
 - c) magustatud jook, mida kasutatakse ravimite tootmiseks ja valmistamiseks ravimiseaduse tähenduses;
 - d) magustatud jook, mida kasutatakse alkoholi valmistamiseks majandus- või kutsetegevuse käigus;
 - e) magustatud jook, mida tuuakse Eestisse isiklikuks tarbimiseks reisija kaasasoleva kaubana;
 - f) jaemüügikohas kohapeal valmistatud ja kohapeal tarbimiseks mõeldud magustatud jook.
14. Seaduseelnõu seletuskirjas on hinnatud ka planeeritava maksu mõjusid. Mõjude osas rahvatervisele on muu hulgas seletuskirjas leitud:
- a) Vastavalt viimasele Eesti täiskasvanute rahvastiku terviskäitumise uuringule (2010) tarbib karastusjooke 48% täiskasvanud elanikkonnast. 9% täiskasvanutest tarbivad energijooke. Vastavalt viimasele Eesti kooliõpilaste tervisekäitumise uuringule (2009/2010) tarbib lastest karastusjooke 88%, 30% tarbib karastusjooke mitu korda nädalas.
 - b) Magustatud jookidest saadakse 6% kogu tarbitavast suhkrust.
 - c) Suhkruga magustatud jooke tarbivad rohkem väiksema sissetulekuga leibkondadesse kuuluvad nooremad lapsed ja täiskasvanud.
15. Seletuskirja kohaselt eeldatakse maksualuste toodete tarbitud koguse vähenemist 27%. Seletuskirjast ei nähtu, milliste arvutuste põhjal on selline hinnang tehtud.
16. Mõjude osas toodete hindadele on seletuskirjas toodud järgmised näited:
- a) Karboniseeritud õunamaitseline vesi 1,5 l, keskmine hind 0,99 eurot (suhkru kontsentratsioon 5-8 g/100ml), uus hind 1,21, hinna muutus 22%;
 - b) Sidrunijook 0,5 l, keskmine hind 0,65 eurot (suhkru kontsentratsioon 5-8g/100ml), uus hind 0,72 eurot, hinna muutus 11%;
 - c) Koolamaitseline jook 2 l, keskmine hind 1,59 eurot (suhkru kontsentratsioon üle 8g/100ml), uus hind 2,45 eurot, hinna muutus 54%;

d) Koolamaitsetine jook 0,5 l, keskmine hind 0,79 eurot (suhkru kontsentratsioon 5-8 g/100ml), uus hind 1,01 eurot. Hinna muutus 27%.

17. Mõju riigieelarvele on vastavalt seletuskirjale järgmine: 2018. aastal ca 15 miljonit eurot, 2019. aastal ca 16 miljonit eurot ja 2020. aastal ca 17 miljonit eurot.

4. MAGUSTATUD JOOKIDE MAKS ON VASTUOLUS RIIGIABI REEGLITEGA

18. ELTL artikkel 107 lg 1 kohaselt on igasugune liikmesriigi poolt või riigi ressursidest 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. 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.

19. Vastavalt Euroopa Kohtu praktikale ELTL artikkel 107 lg 1 osas on riigiabiga tegemist juhul, kui on täidetud alljärgnevad neli tingimust⁶:

1. Abi antakse riigi vahenditest;
2. Abi annab ettevõtjale majandusliku eelise;
3. Abil on valikuline iseloom;
4. Abi kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi ning liikmesriikide vahelist kaubandust.

20. Käesolevas asjas on kahtlemata täidetud esimene, teine ja neljas tingimus. Euroopa Kohus on selgitanud, et maksuvabastuse andmise korral teatud ettevõtjatele on täidetud nii esimene kui ka teine tingimus – antakse sisuliselt abi riigi vahenditest (maksud laekusid riigieelarvesse; maksuvabastuse korral jääb riigil tulu saamata) ning abi annab majandusliku eelise (rahaline kokkuvõtte maksuvabastuse väärtuses) neile ettevõtjatele, mis maksu maksmata ei pea⁷. Täidetud on ka neljas tingimus - abil on mõju konkurentile ja liikmesriikide vahelisele kaubandusele. Sellise mõju olemasolu eeldatakse, kui abisaaja tegutseb liberaliseeritud ja konkurentile avatud turul.⁸ Seejuures ei pea tõendama, et konkurenti moonutamine või mõju kaubandusele on oluline või materiaalne.⁹ Kui abisaaja tegutseb tiheda konkurentiga sektoris, mõjutab isegi suhteliselt vähese tähtsusega abi liikmesriikidevahelist kaubandust.¹⁰ Arvestades, et magustatud jookide turul tegutseb suur hulk nii Eesti kui ka välisriikide tootjaid, kahjustab riigiabi andmine konkurenti nii Eesti siseselt kui ka liikmesriikide vaheliselt.

21. Abi valikulise iseloomu kindlakstegemiseks maksude puhul kasutab Euroopa Kohus kolmeastmelist testi¹¹:

⁶ Vt Komisjoni teatis riigiabi mõiste kohta ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses (2016/C 262/01), 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) (27.04.2017).

⁷ Vt nt Euroopa Kohtu otsus, 15.03.1994, *Banco Exterior de España*, C-387/92, EU:C:1994:100, punkt 14.

⁸ 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.

⁹ Euroopa Kohtu otsus, 25.07.2003, *Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg*, C-280/00, EU:C:2003:415, punkt 81.

¹⁰ Esimese Astme Kohtu otsus, 04.09.2009, *Itaalia vs. Komisjon*, T-211/05, EU:T:2009:304, punkt 154.

¹¹ Vt Komisjoni riigiabi teatis, p 128.

- a) Esiteks tuleb kindlaks teha võrdlussüsteem. Antud juhul on selleks kõikide suhkrut sisaldavate või magustatud toodete maksustamine ühetaoliselt (ilma eranditeta).
- b) Teiseks tuleb määrata, kas antud meede kujutab endast erandit süsteemist ehk eristab ettevõtjaid, kes on süsteemi olemuslikke eesmärke 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, maitsestatud taimsed joogid ja dieettoidud.
- c) Kolmandaks peab hindama, kas õigustus sellele erandile tuleneb maksusüsteemi ülesehitusest.¹² Abimeede ei ole valikuline, kui sarnaste ettevõtjate erinev kohtlemine on õigustatud näiteks maksu eesmärgiga või sisemise loogikaga.¹³ Magustatud jookide maksu puhul puudub õigustus mitmete toiduainete gruppide maksustamata jätmiseks.

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

- a) Joogijogurtid ja keefirid – need tooted sisaldavad võrreldavas koguses suhkrut, kui karastusjoogid. 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 eesmärke ja ülesehitust arvestades põhjendatud neile maksuvabastuse andmine.
- b) Joogipulbrid – need on mõeldud joogi valmistamiseks, mis pärast pulbrile vee lisamist sisaldavad sama palju suhkrut, kui sarnane jook pudelis. Kui suhkrusisaldusega joogid tõepoolest kahjustaksid rahvatervist, siis peaks samasugune efekt olema ka joogipulbritel, millele on lisatud vett. Näiteks on maksuga maksustatud suhkrusiirupid, millest samuti on võimalik vee lisamisel jook valmistada. Maksu eesmärke ja ülesehitust arvestades ei ole objektiivset õigustust eristada siirupeid ja pulbreid, millest on võimalik jook valmistada neile vee lisamisel, seetõttu peaksid need olema sarnaselt maksustatud.
- c) Kohviautomaatidest kättesaadavad kakao, kissell ja muud magustatud joogid – ka nendesse jookidesse on lisatud suhkrut, kuid erinevalt karastusjookidest neid ei maksustataks. Maksusüsteemi ülesehitust ja eesmärki arvestades ei ole objektiivset õigustust kohelda erinevalt automaadist saadavaid jooke. See toob kaasa ettevõtjate valikulise maksustamise ning riigiabi andmise.
- d) Suurel hulgal suhkrut sisaldavad maiustused – eelnõu koostajad on seletuskirjas asunud seisukohale, et „*liigsete kalorite allikana nähakse paljude toitumisuuringute kohaselt just lisatud suhkruga toidu- ja joogitoodete liigset tarbimist*“. Olukorras, kus

¹² 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.

¹³ 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.

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. Vatsupidi – eelnõu koostajad on möönnud, et magustatud joogid annavad vaid ca 6 % eestlaste tarbitavast suhkrukogusest. Niisiis ei ole ka sellele toodete grupile maksuvabastuse andmine objektiivselt õigustatud.

23. Euroopa Komisjon ei ole praktikas aktsepteerinud maksuerandeid, mille tegelikku mõju maksu eesmärkide saavutamisele ei ole põhjalikult analüüsitud.¹⁴ Ka praegusel juhul 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.

24. Lisaks sellele, et valikuliselt on osadele toiduainete gruppidele maksuvabastus antud, ei maksustata ka neid jooke, mis üldjuhul küll maksuobjekti alla kuuluksid, kuid saavad maksuvabastuse, sest on toodetud jaemüügikohas ja mõeldud kohapeal tarbimiseks. Vastavalt eelnõu seletuskirjale on kohapeal valmistatud jookidele maksuvabastuse andmise eesmärgiks halduskoormuse vähendamine. Vaid halduskoormuse vähendamine ei õigusta aga väikestele ja eelkõige kohalikele ettevõtjatele riigiabi andmist, arvestades et maksu üldist ülesehitust ja eesmärki (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.

25. Samuti, eelnõus toodud piirmäärad, mille järgi eristatakse maksustamisel erineva suhkruisaldusega jooke, on meelevaldsed ning ei põhine ühelgi analüüsil. Selline eristamine ei ole Euroopa Komisjoni praktikas lubatud. Näiteks peeti riigiabi reeglitele mittevastavaks Taani kehtestatud maksu kaupadele, mis sisaldavad küllastatud rasvu üle 2,9%, kuna see piirmäär ei tuginenud mitte ühelegi objektiivsele mõjuanalüüsile. Erandi tegemiseks ei piisa ainult liikmesriigi väitest, et piirmäära mitteületavate kaupade maksustamine ei ole maksu eesmärgi saavutamiseks tähtis.¹⁵ Eelnõus toodud piirmäärad (vastavalt 5 g ja 8 g 100 ml kohta) ei tugine objektiivsetel uuringutel.

26. 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 erandite vastava riigiabiga, mille Komisjon saaks tunnustada 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.

¹⁴ Euroopa Komisjoni otsus asjas SA.33159 (2011/NN). Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/243577/243577_1637882_36_2.pdf (19.04.2017).

¹⁵ Euroopa Komisjoni otsus asjas SA.33159 (2011/NN), punktid 95, 101.

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

27. 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.¹⁶

28. Euroopa Kohus on oma praktikas selgitanud, et ELTL artikli 110 eesmärgiks on tagada liikmesriikidevaheline kaupade vaba liikumine tavapäraustes konkurentsitingimustes, 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 konkureerivad¹⁷.

29. 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:

- a) Kas käesolevas asjas esineb maksustatud toodetega konkureerivaid tooteid, mis ei ole maksustatud;
- b) Kas maksustamata tooted on toodetud valdavalt Eestis, samas kui maksustatud tooteid toodavad tihti teiste EL liikmesriikide tootjad.

30. Varasemalt on Euroopa Kohus asunud seisukohale, et tooteid saab lugeda konkureerivateks juhul, kui need võimaldavad rahuldada samu vajadusi ja on vähemalt osaliselt asendatavad¹⁸. Käesoleval juhul on maksustamata mitmed maksustatud toodetega konkureerivad tooted:

- a) 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 viisiil kui joogijogurteid ja keefiri, on tegemist konkureerivate toodetega. Niisiis on karastusjookidega konkureerivad, kuid maksustamata tooted, magustatud joogijogurtid ja keefirid.

¹⁶ 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.“

¹⁷ Vt nt kohtuotsus, 08.04.2008, *Komisjon vs Rootsi*, C-167/05, EU:C:2008:202, punkt 40-41.

¹⁸ *Komisjon vs Rootsi*, C-167/05, p 43.

- b) 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 pulbrina¹⁹. 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.
- c) Kolmandaks võimaldavad maksustatud karastusjookidega samu vajadusi rahuldada avalikesse kohtadesse paigaldatud tasulistest kohviautomaatides pakutavad joogid. Tarbija jaoks on tõenäoliselt kohviautomaadist magusa kakao ostmise ja kõrvalt joogiautomaadist karastusjooi ostmise eesmärk sisuliselt sama. Lisaks automaadis müüdavatele jookidele on maksustatud jookidega konkureerivad ka kohvi- ja kakaopulbreid, millest tarbijal on võimalik kodus jook valmistada.
- d) 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 – nende eesmärgiks ei ole tavapäraselt janu / nälga kustutada. Seega võiks põhimõtteliselt väita, et ka toiduna tarbitavad maiustused konkureerivad karastusjookidega.

31. Niisiis nähtub, et 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. Selline erinevus on kõige selgemini nähtav jogurtite ja keefiri võrdlemisel karastusjookidega. Eesti Konjunktuuriinstituudi 2016. aasta uuringu „*Eesti elanike toidukaupade ostueelistused ja hoiakud*“ kohaselt eelistab 80-84 % tarbijatest tarbida just kodumaiseid jogurteid²⁰. Suurimad karastusjookide tootjad on seevastu välisriikide, sh teiste EL-i liikmesriikide ettevõtjad: The Coca Cola Company on USA äriühing, Saku Õlletehase saajaprotsendiline aktsiate omanik on Taani õllekontsern Carlsberg A/S, A. Le Coq AS-i ematöötajateks on Soome ühing Olvi Oyj. Turu-uuringu ettevõtte Nielsen andmetel moodustavad karastusjookide turul rahvusvahelised tootjad 95,8%²¹.

32. 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.

33. Samuti tekib diskrimineeriv maksustamine tulenevalt eelnõu § 6 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

¹⁹ Vt nt: <https://www.isostar.ee/ee-ee/tooted-joogid-joogipulbrid.html> (19.04.2017).

²⁰ <https://www.agri.ee/sites/default/files/content/uuringud/2016/uuring-2016-ostueelistused.pdf>, lk 38 (19.04.2017).

²¹ Karastusjookide hulka ei ole arvestatud vett. Kui jätta arvestamata ka mahlad, siis toodavad rahvusvahelised tootjad 97,76% kõigist Eesti karastusjookidest.

võimalik toota karastusjooke kohapeal ning neid ka samas kohas tarbimiseks müüa. Samas, jaemüügikohas koha peal mitte toodetud karastusjooke toodavad eelkõige just välismaised ettevõtjad (nagu eelnevalt analüüsitud, moodustavad rahvusvahelised tootjad 95,8%). 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.

6. MAGUSTATUD JOOKIDE MAKS ON VASTUOLUS PÕHISEADUSEGA

34. Lisaks Euroopa Liidu õiguse rikkumisele võib magustatud jookide maks olla vastuolus ka mitmete Eesti põhiseaduses (PS), EL-i põhiõiguste hartas (harta) ja Euroopa Inimõiguste konventsioonis (EIÕK) sätestatud põhiõigustega. Kavandatud kujul rikub magustatud jookide maks omandipõhiõigust (PS § 32, EIÕK protokoll 1 artikkel 1, harta artikkel 17), õigust võrdsele kohtlemisele (PS § 12, EIÕK artikkel 14, harta artikkel 20) ja ettevõtlusvabadust (PS § 31, EIÕK artikkel 11, harta artikkel 16). Lisaks riivab eelnõu § 8 lg 3, millega maksustatakse ka juba enne seaduse jõustumist toodetud või Eestisse imporditud tooted, ebaproportsionaalselt nii jookide tootjate, importijate kui ka jaemüüjate õigusparast ootust ja usalduse kaitset (PS § 10).

6.1. Maks riivab tootjate PS §-st 31 tulenevat ettevõtlusvabadust

35. PS § 31 sätestab õiguse tegeleda ettevõtlusega. Riigikohus on varem leidnud, et ettevõtlusvabadus ja võrdsuspõhiõigus laienevad ka juriidilistele isikutele lähtuvalt PS § 9 lg-st 2.²² Rahandusministeerium on möönnud, et suuremasse pakendisse toodetud 8 g / 100 ml ja suurema suhkru kontsentratsiooniga karastusjook kallineb keskmiselt 50%. Selline hinnatõus riivab oluliselt turuosaliste ettevõtlusvabadust. Maksu kehtestamisega muudetakse ettevõtlusega tegelemise tingimusi ebasoodsamaks võrreldes seni kehtinud õigusliku raamistikuga.

6.2. Maks riivab tootjate PS §-st 12 tulenevat õigust võrdsele kohtlemisele

36. 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.²³ 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.²⁴ 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.

37. Magustatud jookide maksu kehtestamine diskrimineerib niisiis ühte tootegruppi, suurendab seaduse jõuga konkureerivate toodete konkurentsieeliseid ja jagab nii turgu ringi.

²² RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p-d 12,13.

²³ RKÜKo 03.01.2008, nr 3-3-1-101-06, p 20.

²⁴ RKÜKo 06.01.2015, nr 3-4-1-18-14, p 57.

6.3. Maks riivab tootjate PS §-st 32 tulenevat omandipõhiõigust

38. Riigikohus on varasemalt asunud seisukohale, et isikutele avalik-õiguslike tasude kehtestamine piirab nende omandiõigust²⁵. Käesolevas asjas toob maksu kehtestamine kaasa maksuga hõlmatud jookide tootjate kohustuse tasuda täiendavaid makse.

39. 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.

6.4. Põhiõiguste riivel võib olla legitiimne eesmärk

40. Ettevõtlusvabadus on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus. Lihtne seadusereservatsioon tähendab seda, 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.²⁶

41. 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 selle põhiõiguse piiramise puhul olla seaduspäraseks seadusandja iga eesmärk, mis pole PS-ga vastuolus (Riigikohtu otsus 3-4-1-3-04, p 27).

42. Ka ebavõrdne kohtlemine ei ole meelevaldne ja on põhjendatud juhul, kui võrdsuspõhimõtte riiveks on mõistlik ja asjakohane põhjus.²⁷

43. Niisiis tuleb kõigi kolme riive puhul analüüsida, kas piirangul on legitiimne eesmärk, mis ei ole vastuolus PS-ga. Seletuskirjas on maksu peamist eesmärki kirjeldatud järgmiselt: „*Magustatud joogi maks on tervisekäitumist mõjutav maks, mille peamine eesmärk on suunata tootjaid vähendama magustatud jookides suhkru ja magusaine kogust ning suunata tarbijaid neid vähem tarbima*“. Eelnõus on samuti märgitud, et maksu kehtestamise vajadus on tingitud soovist piirata liigset suhkrutarbimist ning sellega seotud ülekaalulisust ja terviseprobleeme. Niisiis võib maksu peamiseks eesmärgiks pidada rahvatervise kaitsmist. Lisaks, arvestades et tegu on maksumeetmega, on meetmel tõenäoliselt ka täiendav fiskaalne eesmärk. Kumbki kirjeldatud eesmärkidest ei ole vastuolus põhiseadusega. Niisiis on maksul legitiimne eesmärk, millega põhimõtteliselt saaks õigustada nii ettevõtlusvabaduse, võrdsuspõhiõiguse kui ka omandipõhiõiguse piiramist. Siiski saaks piirangud olla lubatud vaid juhul, kui need on eesmärgi saavutamiseks proportsionaalsed.

6.5. Maksu kehtestamine kavandatud kujul ei ole proportsionaalne meede

44. Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-6-00 punkti 13 kohaselt tuleneb PS §-st 11 nõue, et õiguste ja vabaduste piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Piirangud ei tohi kahjustada seadusega kaitstud huvi või õigust rohkem, kui see on normi legitiimse eesmärgiga põhjendatav. Kasutatud vahendid

²⁵ Nt 3-2-1-143-03, p 19; 3-4-1-9-07, p 22.

²⁶ RKPJKo 3-4-1-6-08, p 43; vt ka Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kirjastus Juura, 2012, II ptk, sissejuh, komm 8.1.

²⁷ Riigikohtu 30.09.2008 otsus nr 3-4-1-8-08, punkt 27; Riigikohtu 3.01.2008 otsus nr 3-3-1-101-06, punkt 20.

peavad olema proportsionaalsed soovitud eesmärgiga. Proportsionaalsuse põhimõttega peab arvestama mitte üksnes õiguse kohaldaja, vaid ka seadusandja.

45. 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.

6.5.1. Maksu kehtestamine ei pruugi olla sobiv meede

46. 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.

47. Niisiis tuleb analüüsida, kas maksu kehtestamine vähendab suhkru tarbimist ning suunab magustatud jookide tootjaid vähendama jookides suhkrut.

48. Seletuskirjas on märgitud, et eeldatakse maksustatud jookide tarbimise vähenemist 27%. Samas ei ole viidatud arvutuskäigule, mis võimaldaks sellises ulatuses tarbimise vähenemist eeldada ega ka ühelegi teaduslikule uuringule, mis sellist arvutuskäiku toetaks. Avalikkusele ei ole samuti esitatud tugevaid tõendeid selle kasuks, et suhkruga magustatud jookide maksustamine muudaks inimeste käitumist nii, et väheneks tarbitavate kalorite hulk. Vaid ainult ühe kindla tootegrupi maksustamisel on oluline risk, et tarbijad hakkavad kasutama asendustooteid, mille suhkruisaldus ei pruugi olla maksustatud toodetest väiksem. Samuti võivad tarbijad otsustada osta odavamaid karastusjooke, mitte aga muuta tarbitava toote kogust. Kavandatava maksumudeli puhul on asendustoodete tarbimise võimalus eriti suur, arvestades et mitmete karastusjookidega konkureerivate suhkrurikaste toodete maksustamist ei planeerita. Erinevate riikide praktika näitab, et magustatud jookide maksu kehtestamisel väheneb küll tarbitavate karastusjookide hulk, kuid mitte üldine tarbitavate kalorite hulk²⁸. Eeltoodut arvesse võttes on tõenäoline, et vaid karastusjookide maksustamine ei too kaasa suhkrutarbimise vähenemist ning ei ole seetõttu sobiv meede tervisekaitse eesmärgi saavutamiseks.

49. Kaheldav on ka maksu mõju joogitootjate retseptidele. Arvestades, et suur hulk karastusjookide tootjaid on rahvusvahelised ettevõtjad, ei ole tõenäoline, et nad muudavad oma toodete retsepte vaid Eesti turul müümiseks. Selle asemel kallineb tõenäoliselt vaid müüdavate toodete hind. Retseptide muutmise tõenäosust vähendab ka asjaolu, et lisaks suhkrule on maksustatud ka magusained. Ka WHO näeb oma juhendites ette, et magusainete mõistlik kasutamine võib olla sobilik toodete suhkruisalduse vähendamiseks läbi reformuleerimise (retseptide muutmine). Kavandatav 10 sendine aktsiis magusainetega jookidele tähendab aga tõenäoliselt seda, et tooteid reformuleerida ei ole tootjate jaoks majanduslikult mõistlik. Niisiis ei ole võimalik ka tõsikindlalt järeldada, et tootjad maksu tulemusel toodetes suhkrukogust vähendavad.

50. Magusainete osas on tähelepanuväärne, et eelnõus ja seletuskirjas puudub täielikult selgitus, kuidas aitaks tervisekaitse eesmärgi saavutamisele kaasa magusainete maksustamine. Seletuskirjas on magusainete maksustamise kohta märgitud vaid, et „*magusaine suhtes valitseb ühiskonnas tauniv hoiak*“. Kuivõrd eelnõu koostajad ei ole isegi väitnud, veel vähem teaduslikele uuringutele viidates tõendanud, nagu võiks magusainete maksustamine kuidagi

²⁸ Vt nt <https://iea.org.uk/wp-content/uploads/2016/07/IEA%20Sugar%20Taxes%20Briefing%20Jan%202016.pdf> (25.04.2017); <http://conscienhealth.org/2016/12/soda-mexico-obesity-not-much/> (25.04.2017); <http://cie.itam.mx/sites/default/files/cie/15-04.pdf> (25.04.2017).

tervisekaitse eesmärgile kaasa aidata, ei saa magusainete maksustamist lugeda sobivaks meetmeks tervisekaitse eesmärgi saavutamiseks.

51. Võrdsuspõhiõiguse kontekstis on täiendavalt oluline, et karastusjookide erinev kohtlemine võrreldes teiste suhkrut sisaldavate tootegruppidega on meelevaldne ning ei ole mitte kuidagi põhjendatud. Seaduseelnõu väljatöötajad ei ole toonud välja ühtegi selgitust, miks planeeritakse maksustada vaid üks konkreetne toiduainete grupp, samas kui sama palju suhkrut sisaldavad ka mitmed teised toiduained ning teistest toiduainete gruppidest saavad tarbijad palju suurema hulga päevas tarbitavast suhkrust.

52. Eelnõu seletuskirja koostajad on möönnud, et magustatud jookidest saadakse vaid 6% kogu tarbitavast suhkrust. TAI poolt 2014-2015 läbi viidud Eesti rahvastiku tervisekäitumise uuringu²⁹ kohaselt annavad karastusjoogid vaid 1,5%-2% eestimaalase päevastest kaloritest. Selliselt on karastusjoogid vähem kaloreid andev toiduainete grupp. Seaduseelnõu seletuskirjas on küll märgitud: „*Kehakaalu suurenemine on seotud magustatud jookide tarbimisega rohkem kui ühegi teise toidu või joogi tarbimisega.*“ Ometi ei ole aga eelnõu koostajad viidanud ühelegi teaduslikule uuringule, mis sellist väidet kinnitaks. Olukorras, kus magustatud joogid annavad vaid 6% kogu tarbitavast suhkrust (ja 1,5% päevas tarbitavatest kaloritest), ei ole eluliselt usutav, et just selle 6% vähendamine aitaks tulemuslikult võidelda ülekaalulise ning muude terviseprobleemidega. Seda eriti olukorras, kus näiteks magustatud piimatooted, mida ei maksustata, annavad TAI andmetel magustatud toodetest saadavatest kaloritest ca 25%. Seetõttu on võrdsuspõhiõiguse riive selgelt meelevaldne ning ei ole sobiv viis suhkru tarbimise vähendamiseks. Vastupidi – kui maksustatud oleksid kõik suhkrut sisaldavad tooted, annaks maks parema tulemuse: kuna maksustatud oleksid ka asendustooted, oleks suurem tõenäosus, et tarbija hakkab suhkrut sisaldavaid tooteid vähem tarbima, mitte lihtsalt ei vaheta üht toodet teise vastu.

53. Eeltoodust tulenevalt ei pruugi olla magustatud jookide maksu kehtestamine sobiv meede suhkru tarbimise vähendamiseks ja seeläbi rahvatervise kaitsmiseks. Isegi kui mingil määral maks soovitud eesmärgi saavutamisele kaasa aitab, on mõju tõenäoliselt väike.

6.5.2. Maksu kehtestamine ei ole vajalik meede

54. 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.

55. Tarbijate tervisekäitumise suunamiseks on palju erinevaid meetmeid, alustades teadlikkuse tõstmisega ning tootemärgistuste reguleerimisega ning lõpetades maksustamisega. Eelnõu väljatöötajad ei ole väitnud ega esitanud tõendeid, et just maksustamine aitaks rahvatervise kaitse eesmärki saavutada kõige tõhusamalt. Vastupidi – seletuskirjas on tõdetud, et „*parim mõju saavutatakse erinevate meetmete kombineerimisega.*“ Ainsa põhjendusena just maksustamise kasutamiseks on seletuskirjas märgitud, et maksustamine on ainus abinõu, mis ei ole avaliku sektori jaoks otsene rahaline kulu.

56. Pigem on rahvusvaheline kogemus ja uuringud näidanud, et maksustamine on meede, mis tervise kaitse eesmärgile oluliselt kaasa ei aita ning teised abinõud on efektiivsemad. Just seetõttu otsustas Taani 2014. aastal loobuda karastusjookide maksust, mis oli kehtinud alates 1930ndatest aastatest. Taanis selgus maksustamise tulemusel, et maksustamise asemel tuleb

²⁹ http://pxweb.tai.ee/PXWeb2015/pxweb/et/05Uuringud/05Uuringud_09RTU/?rxid=0e63fae7-41d6-49e0-8fbb-7c609c281c71 (28.04.2017).

pöörata rohkem tähelepanu tervisliku elustiili õpetamisele koolides, aga ka liikumisharjumuse suurenemisele ja toiduainete reformuleerimisele³⁰.

57. Ükski teine võimalikest tervisekäitumise suunamise meetmetest ei riiva karastusjookide tootjate ettevõtlusvabadust, õigust võrdsele kohtlemisele ja omandipõhiõigust sellisel määral, kui magustatud jookide maksu kehtestamine. Maks toob kaasa olulise muutuse karastusjookide hinnas, mõjutades sellega tootjaid palju ulatuslikumalt ja kiiremini, kui teised võimalikud meetmed. Arvestades, et eelnõu väljatöötajad ei ole väitnud, et just maksustamine teistest abinõudest tõhusamaid tulemusi saavutada aitaks, ei ole niisiis põhjust valida eesmärgi saavutamiseks just kõige suurema põhiõiguste riive kaasa toov meede. Seega ei ole maksu kehtestamine vajalik meede.

6.5.3. Maksu kehtestamine ei ole mõõdukas meede

58. Isegi kui meede oleks vajalik, ei ole käesoleval juhul maksu kehtestamine kindlasti mõõdukas meede. Mõõdukuse hindamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigustesse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt tervisekaitse-eesmärgi kaalukust.

59. Ühelt poolt tuleb hinnata riive ulatust. Tuleb arvesse võtta, et käesolevas asjas on riive äärmiselt intensiivne, tuues kaasa suure hulga toodete hinnatõusu 50% võrra ning ulatudes tootjate arvestuste kohaselt paljude toodete puhul kuni 90 %-ni. Planeeritavad maksumäärad (kuni 30 senti liitri kohta) on oluliselt kõrgemad kõigist teistes Euroopa Liidu liikmesriikides kehtestatud magustatud jookide maksude määradest³¹. Selline riive kahjustab oluliselt karastusjookide tootjate äritegevust, muu hulgas võib see kaasa tuua töökohtade vähenemise. Lisaks, nagu ka eelnõu seletuskirjas on märgitud, mõjutab hinnatõus eriti just madalama sissetulekuga peresid ja vähendab nende maksevõimet.

60. Teiselt poolt tuleb hinnata maksuga soovitava eesmärgi saavutamise ulatust. Seaduseelnõu seletuskirjast nähtub, et karastusjooigid annavad vaid ca 6% päevas tarbitavast suhkrust, üle poole täiskasvanutest ei tarbi karastusjooke üldse ja suurem osa lastest tarbib karastusjooke pigem harva (vaid 30% tarbib karastusjooke mitu korda nädalas). Tegelikult võivad kõnealused näitajad olla veelgi väiksemad, kuivõrd seletuskirjas toodud andmed pärinevad valdavalt 2008-2010 aastast³². Näiteks kogu päevas tarbitud kalorite hulgast moodustavad karastusjooigid TAI uuringu kohaselt vaid 1,5%. Niisiis ei ole usutav, et just karastusjookide tarbimise vähendamine tooks kaasa olulise muutuse üldises suhkrutarbimises. Samuti, nagu eelnevalt käsitletud, on teiste riikide praktika näidanud, et karastusjookidele maksude kehtestamisel ei vähene üldjuhul tarbitav üldine kalorite hulk. Niisiis on kavandatava maksuga saavutatav mõju rahvatervisele väga väike.

61. Kuigi võib argumenteerida, et isegi kui maksu mõju rahvatervisele on väike, võimaldab maks saada lisavahendeid riigieelarvesse, ei ole fiskaalhuvi selline ülekaalukas huvi, mis teiste õiguste ees alati prevaleerib. Erakorralisi asjaolusid, mistõttu fiskaalhuvi põhjendaks põhiseaduslikke õigusi riivavat seadusemuudatust, ei esine.

62. Kokkuvõtlikult, võttes arvesse, et maksu kehtestamine aitab vaid väga väiksel määral saavutada soovitud eesmärgi, samas aga riivab väga oluliselt karastusjookide tootjate põhiõigusi, ei ole riive mõõdukas. Eeltoodust tulenevalt oleks maksu kehtestamine vastuolus põhiseadusega.

³⁰ Vt nt <http://arileht.delfi.ee/news/uudised/olletostur-maksustamise-aseemel-tuleb-rohuda-tervislike-eluviiside-opetamisele?id=77938800> (20.04.2017).

³¹ Kehtivad maksumäärad Euroopa Liidu liikmesriikides: Soome € 0.116-0.22/l, Prantsusmaa € 0.081/l, Holland € 0.083/l, Läti € 0.074/l, Belgia € 0.0681/l, Horvaatia € 0.054/l, Ungari € 0.023/l.

³² Pikemalt käsitletud peatükis 7.

6.6. Maksu osaline tagasiulatuva kehtestamine rikub õiguspärase ootuse ja usalduse kaitse põhimõtteid

63. 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. Eelnõu § 8 lg 3 kohaselt: „*Enne 2018. a 1. jaanuari imporditud või esmakordselt kättesaadavaks tehtud magustatud jooki, mis on jaemüügikohta toimetamata, maksustatakse esimesel võõrandamisel Eestis levitamiseks või tarbimiseks või selle toimetamisel jaemüügikohta alates nimetatud kuupäevast. Käesoleva lõike kohaselt võib maksumaksjaks olla ka käesoleva seaduse § 3 lõikes 1 nimetatata isik, kes võõrandab magustatud jooki või toimetab seda jaemüügikohta.*“ Niisiis maksustatakse ka tooted, mis on toodetud ja / või Eestisse imporditud juba enne maksu kehtestamist.

64. PS §-st 10 tuleneva õiguskindluse põhimõtte osaks on usalduse kaitse ja õiguspärase ootuse põhimõte. Riigikohus on korduvalt rõhutanud, et õiguspärase ootuse põhimõtte kohaselt „*peab igaljuhul olema võimalus kujundada oma elu mõistlikus ootuses, et õiguskorraga talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsetena ega muutu rabavalt isikule ebasoodsas suunas.*“³³ Samuti on Riigikohus selgitanud, et üldreeglina ei tohi seadusel olla tagasiulatuva jõudu³⁴. 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 üllatuslik³⁵. 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)³⁶.

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

65. Käesoleval juhul toob eelnõu § 8 lg 3 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.

6.6.2. Tagasiulatuva mõjuga normi kehtestamist ei õigusta ülekaalukad põhjused

66. 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. Tagasiulatuva 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 tagasiulatuva jõud on lubatud, kui avalik huvi regulatsiooni muutmise vastu kaalub üles isikute õiguspärase

³³ RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, p 13.

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

³⁵ RKPJKo 20.10.2009, 3-4-1-14-09, p 50; RKHKo 17.03.2003, 3-3-1-11-03, p 33.

³⁶ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 10. P 3.4.3.2.

ootuse.³⁷ 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.

67. 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 analüüsitud, on ka planeeritava maksu üldine mõju tervisele väga väike või praktiliselt olematu. Sellises olukorras ei saa niisiis olla rahva tervise seisukohalt erinevust, kas maks kehtestatakse tagasiulatuvalt ka juba toodetud / imporditud toodetele või mitte. Kuivõrd rahva tervisele maksu tagasiulatuv 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. Niisiis, arvestades, et maksu kohaldamine juba toodetud / imporditud toodetele omab ettevõtjatele olulist tagasiulatuvat mõju ning sellise mõju põhjendamiseks ei leidu ühtegi ülekaalukat põhjust, on maksu tagasiulatuv kohaldamine vastuolus põhiseadusega.

7. EELNÕU KOOSTAMISEL EI OLE JÄRGITUD HÕNTE REEGLEID

68. Magustatud jookide maksu eelnõu koostamisel on jäetud sisulise tähelepanuta HÕNTE regulatsioon, 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.

69. Esiteks on käesoleval juhul rikutud HÕNTE § 1 lg-t 1, mis kohustab seaduseelnõu ettevalmistajat koostama väljatöötamiskavatsuse. HÕNTE § 1 lg 2 lubab väljatöötamiskavatsuse koostamata jätta vaid erandlikel juhtudel. 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.

70. Oma ettekandes Riigikogule³⁸ on justiitsminister lubanud, et kavatseb jätta kooskõlastamata kõik need seaduseelnõud, millel ei ole väljatöötamiskavatsust, välja arvatud legitiimsel põhjendusega kriisijuhud. Samuti on Justiitsministeerium varasemalt³⁹ leidnud: „*Justiitsministeerium jätab kooskõlastamata eelnõud, millele ei ole eelnenud väljatöötamise kavatsust (edaspidi VTK), välja arvatud hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (edaspidi HÕNTE) § 1 lõikes 2 sätestatud erandid. VTK eesmärk on välja selgitada, kas probleemi*

³⁷ RKPJKo 16.12.2013, nr 3-4-1-27-13, p 61.

³⁸ Justiitsministri Urmas Reinsalu ettekanne (29.10.2015) Riigikogule „Õiguspoliitika arengusuundade aastani 2018“ elluviimise kohta, kättesaadav: <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201510291000#PKP-17574>.

³⁹ Näiteks alkoholiseaduse ja reklaamiseaduse muutmise seaduse eelnõu kooskõlastamata jätmisel.

lahendamiseks on vaja tingimata seadust muuta, vastu võtta täiesti uus seadus või sobib mõni muu vahend probleemi lahendamiseks, vältimaks sisutuid regulatsioone ja ülereguleerimist. /.../ Märgime, et tõik, et eelnõule on Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis määratud tähtaeg, ei kujuta endast kiireloomulisust HÕNTE tähenduses. Kiireloomulisuse all tuleb mõista erakorralisi olukordi, mille kiireloomulisel lahendamata jätmisel võivad olla pöördumatud tagajärjed. Näiteks on viimase aasta näitel selliseks olukorraks olnud Aafrika seakatku levik.“

71. 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. Eelnõu väljatöötajad ei ole toonud välja ühtegi põhjendust, mis viitaks, justkui võiks eelnõu nõuetekohane menetlemine tuua kaasa rahvatervisele pöördumatu kahju tekkimise. Sellises olukorras tuleks niisiis vastavalt HÕNTE-le koostada esmalt väljatöötamiskavatsus, mis võimaldaks põhjalikult hinnata, kuidas võimalikku probleemi kõige efektiivsemalt lahendada. Asjaolu, et käesoleval juhul on eelnõu koostatud kiirustades ning sisuliselt ilma mõjuanalüüsita ja teaduslikele uuringutele tuginemata, näitab ka see, et mitmed seletuskirjas märgitud andmed, millega maksu kehtestamist põhjendatakse, on vananenud või ebaõiged. Peamine argument, millega maksu kehtestamise vajadust põhjendatakse, on Eesti elanikkonna rasvumise kiire kasv. Samas pärineb uuring, mille kohaselt on Eestis rasvumise kasv üks kiiremaid EL-is, 2008. aastast, st on peaaegu 10 aastat vana. Samuti on seletuskirjas ekslikult leitud, et kuivõrd võrreldes 1992. ja 2014. aastat tõusis rasvumise % 42 %-lt 52 %-ni, oli rasvumise kasv 23% - see arvutus on ebaõige – kui lähtuda seletuskirjas märgitud andmetest, on tegelikkuses rasvunute hulk suurenenud 10 % võrra. Vananenud on ka andmed karastusjookide tarbimise sageduse kohta – need andmed pärinevad 2009. ja 2010. aastast, olles seega 8 aastat vanad. koostöös TAI-ga 2016. aastal koostatud TÜ magistritöö⁴⁰ toob välja, et Eesti kooliõpilaste tervisekäitumise uuringu andmetel jõi Coca-Colat või teisi suhkruga magustatud karastusjooke viiel päeval nädalas või sagedamini 12% õpilastest vanuses 11–15 aastat, enim oli neid õpilasi, kes jõid suhkruga karastusjooke üks kord nädalas või harvem (58%) ning üldse ei joonud 12% vastanutest. Sama uuring toob välja, et Eestis on karastusjookide tarbimine oluliselt väiksem kui EL-s keskmiselt, uuringu kohaselt: HBSC (2013/2014) uuringu andmetel tarbib Euroopas karastusjooke igapäevaselt poistest ligikaudu 21% ja tüdrukutest 16%. Eestis on tarbijate osakaal poiste seas 8,5% ja tüdrukute seas 4,6%. Niisiis ei ole korrektselt kindlaks tehtud isegi probleemi olemasolu ja ulatust. Sellises olukorras esineb väga suur tõenäosus, et võimaliku probleemi lahendamiseks valitud meede ei aita saavutada soovitud tulemust.

72. 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. HÕNTE § 5 näeb ette, et seaduseelnõusse kavandatakse isiku õiguste ja vabaduste piirangud peavad olema asjakohased ja proportsionaalsed eesmärgiga, mida seaduseelnõu avalikes huvides taotleb.

73. 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. Niisiis on ka eelnõu koostajad tunnistanud, et eelnõul on selge puutumus EL õigusega. Nagu eelnevalt analüüsitud, on tõenäoline, et planeeritud kujul maksu kehtestamine on vastuolus nii EL riigiabi reeglitega kui

⁴⁰ <http://rahvatervis.ut.ee/bitstream/1/6436/1/Sokmann2016.pdf> (28.04.2017).

ka diskrimineeriva maksustamise keeluga. Isegi, kui oleks võimalik jõuda järeldusele, et eelnõu võib siiski EL õigusega kooskõlas olla, ei ole võimalik väita, et puutumus EL õigusega täielikult puudub. Sellises olukorras on hädavajalik eelnõu seletuskirjas EL õiguse küsimusi analüüsida ning planeeritava meetme kooskõlas EL õigusega veenduda. Selline analüüs käesoleval juhul aga puudub.

74. Samuti 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.

75. Kokkuvõtlikult on niisiis jäetud järgimata mitmed olulised HÕNTE nõuded. Järgimata jäetud nõuete eesmärgiks on tagada, et uusi seadusi ei kehtestata kergekäeliselt, ilma analüüsimate seaduste kehtestamisega kaasnevat erinevate huvigruppide põhiõiguste riivet. Kuivõrd käesoleval juhul ei ole koostatud väljatöötamiskavatsust, mis aitaks hinnata kavandatud meetmete vajalikkust ja mõju, samuti ei ole üldse analüüsitud maksu kooskõla põhiseaduse ja Euroopa Liidu õigusega, on äärmiselt tõenäoline, et kavandatav magustatud jookide maks on vastuolus nii põhiseaduse kui ka EL õigusega.

Lugupidamisega

Allar Jõks
Vandeadvokaat

Triin Toom
Advokaat