

Sotsiaalministeerium  
Gonsiori 29  
15027 Tallinn

Teie 24.11.2016

Meie 01.12.2016 nr 4/276

## Arvamuse esitamine toitumise ja liikumise roheline raamatu tööversiooni kohta

Lugupeetud Sille Pihlak

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (edaspidi: Kaubanduskoda) tänab Sotsiaalministeeriumit võimaluse eest avaldada arvamust toitumise ja liikumise roheline raamatu tööversiooni kohta.

Kaubanduskoda toetab roheline raamatu eesmärke ning peab vajalikuks kasutusele võtta väga paljusid roheline raamatus sisalduvaid meetmeid, et parandada inimeste toitumisealaseid harjumusi ning edendada inimeste liikumisharjumusi. Samas leidub meie hinnangul roheline raamatus üksikuid meetmeid, mis on ebaefektiivsed ning mis tuleks roheline raamatust välja jätta. Näiteks teeme ettepaneku kustutada roheline raamatust suhkruga magustatud toidugruppide maksustamise analüüsimise meede. Järgnevalt esitame oma detailsemad kommentaarid ja ettepanekud roheline raamatu kohta.

### 1. Valitud suhkruga magustatud toidugruppide maksustamise analüüsimine

Kaubanduskoja hinnangul on suhkruga magustatud toidugruppide maksustamine ebaefektiivne meede ning seetõttu ei pea me mõistlikuks täiendavate analüüside läbiviimist ning selleks rahaliste vahendite kulutamist. Teeme ettepaneku jätta see meede roheline raamatust välja. Järgnevalt selgitame oma seisukohta lähemalt.

- Teiste riikide kogemus on näidanud, et toidumaksud täidavad fiskaalset eesmärki, kuid maksu mõju inimeste käitumisele on teisejärguline. Näiteks kehtestati Taanis 2011. aastal nn rasvamaks, kuid selle tulemusel vähenes lisamaksustatud toodete tarbimine vaid 0,9 protsendi võrra<sup>1</sup>. Samas mõju riigieelarvele oli prognoosipärane ehk 124 miljonit eurot (2011. aasta november kuni 2012. aasta august). Soome on aga otseselt välja öelnud, et toidumaksu peamiseks eesmärgiks on riigieelarve tulude suurendamine. Roheline raamatu lisas 5 (lk 65-67) on välja toodud ka mitmeid muid riike, kes on kehtestanud toidumakse. Sealt leiab ka toidumaksuga seonduvad mõjud. Iga riigi juures on välja toodud mõju riigieelarvele, kuid mõju elanikkonnale on sisuliselt kirjas vaid Ungari osas. Seega puuduvad veenvad tõendid selle kohta, et toidumaksu kehtestamisel on teistes riikides olnud positiivne mõju elanikkonnale.

---

Bødker, M., Pisingera, C., Tofta, U., Jørgensen, T. (2015). The Danish fat tax—Effects on consumption patterns and risk of ischaemic heart disease. Preventive Medicine. Volume 77, August 2015, Pages 200–203.

- Kui vaadata teiste riikide praktikat uute toidumaksude kehtestamise või tühistamise osas, siis on näha, et riigid pigem tühistavad kui kehtestavad uusi toidumakse. Soome kaotab magusamaksu 2017. aastast ning Taani kaotas nn rasvamaksu 2013. aastal, sest need maksud ei täida oma eesmärki ehk ei ole efektiivne viis vähendamaks „ebatervisliku“ toidu tarbimist. Riikide praktikad näitasid ka seda, et toidumaks suurendab piiriülest kaubandust, kahandab kohalike toiduainetööstuse konkurentsivõimet ning toob kaasa töökohtade vähenemise. Soome ja Taani kogemused tõid esile veel ühe olulise asjaolu. Nimelt esines mõlema riigi regulatsiooni osas kahtlus, et see ei ole täielikult kooskõlas Euroopa Liidu õigusega. Euroopa Komisjonil tekkis Taani nn rasvamaksu osas kahtlus, et tegemist võib olla keelatud riigiabiga, sest tasu tuli maksta ainult teatud toidugruppide pealt. Euroopa Komisjon on esitanud märgukirja ka Soome magusamaksu kohta, leides, et Soome magusamaks on ebavõrdne ja kodumaised tootjaid soosiv ehk lubamatu riigiabi.
- Toidumaksu kehtestamisel muutuvad ka toidukabad kallimaks. Toidukaupade hinnatõus avaldab aga kõige suuremat mõju madalama sissetulekuga majapidamistele, mille tõttu võib sellel sihtgrupil jääda vähem raha toidu (sh „tervisliku“ toidu) ostmiseks.
- Toidumaksu kehtestamisel esineb ka risk, et ühte toiduainet või toidugruppi hakatakse asendama muu ainega või toidugrupiga ning seetõttu ei pruugi toidumaksu kehtestamine avaldada soovitud mõju. Samale riskile on viidatud 2014. aastal Euroopa Komisjoni avaldatud uuringus, mis on välja toodud ka rohelises raamatus (lk 29). Seega, kui toidumaksu tulemusena väheneb maksustatud toiduaine või toidugrupi tarbimine, siis see ei tähenda automaatselt, et toidumaksul on positiivne mõju ka inimese tervisele. Juhime tähelepanu rohelises raamatus (lk 29) esitatud uuringule, mille kohaselt kehamassiindeksi muutuste ja rasvumise vähenemise osas on seni tehtud uuringute kohaselt maksupoliitika seos nõrgem (Sassi et al. 2009).
- Lisaks toiduainete hinnatõusule kaasnevad toidumaksu kehtestamisega maksu administreerimise kulud ning suureneb ettevõtjate halduskoormus. Juhime tähelepanu sellele, et viimasel ajal on riik suurt tähelepanu pööranud just halduskoormuse vähendamisele. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Rahandusministeeriumi eestvedamisel käivitati nullbürokratia projekt, mille eesmärgiks on halduskoormuse vähendamine. Selle valguses ei ole mõistlik kasutusele võtta uusi meetmeid, mis suurendavad halduskoormust, kuid saadav kasu inimeste tervisele on küsitava väärtusega.
- Kaubanduskajale jääb arusaamatuks, miks on rohelises raamatus nii suurt tähelepanu pööratud suhkruga magustatud jookide tarbimisega kaasnevale negatiivsele mõjule. Näiteks on rohelise raamatu lisas 8 välja toodud uuringute kokkuvõtted liigse suhkruga magustatud jookide tarbimisega seotud tervisemõjudest. Lisaks on rohelises raamatus mainitud (lk 25), et inimene ei oska arvestada suhkruga magustatud jookidest saadud kalorite kogust ega loe seda toidukorraks, millest tulenevalt ületatakse tihti ööpäevast soovituslikku toiduenergiat. Veel on välja toodud, et suhkruga magustatud jookide liigne tarbimine on oluline suhkruallikas nii laste kui täiskasvanute igapäevases toidumenüüs.

Samas puuduvad rohelises raamatus andmed selle kohta, et alaealiste või ka täiskasvanute ülekaalus on tingitud ülemäärasest suhkruga magustatud

jookide tarbimisest. Kaubanduskojale teadaolevalt ei ole suhkruga magustatud jookide tarbimine kooliõpilaste seas nii suur probleem kui paljudest teistes riikides. Seda kinnitab ka rohelises raamatus (lk 20) viidatud uuring, mille kohaselt võrdluses teiste kooliõpilaste tervisekäitumise uuringus osalevate riikidega on suhkruga magustatud jooke joovaid kooliõpilasi vähem Balti- ja Skandinaavia maades ning Eesti on tabelis 11-aastaste puhul 30., 13-aastaste puhul 37. ja 15-aastaste puhul 39. kohal (Aasvee et al. 2012).

- Kaubanduskoda teeb ettepaneku tuua rohelises raamatus välja ka nende riikide praktikad, kus toidumaksu kehtestamine ei avaldanud soovitud mõju tarbimise vähendamisele ning inimeste tervisele. Rohelises raamatus on kirjas (lk 29), et Ungaris kehtestati 2011. aastal lisamaks teatud toidugruppidele ning 2013. aastal tarbis 20% elanikkonnast lisamaksustatud tooteid vähem. Teeme ettepaneku tuua Ungari näite kõrval välja ka Taani kogemus, kus nn rasvamaks kehtis aastatel 2011-2013, kuid lisamaksustatud toiduainete tarbimine vähenes selle aja jooksul vaid 0,9 protsenti.

Jääb arusaamatuks, miks on rohelise raamatu lisas 5 kirjas (lk 65), et Soome karastusjookide maksu tulemusena on karastusjookide tarbimine mitteametlike hinnangute kohaselt viimase kolme aasta jooksul vähenenud. Leiame, et rohelises raamatus tuleb viidata vaid sellistele mõjudele, mis põhinevad objektiivsetel uuringutel.

Lisas 5 on kirjeldatud ka Taani rasvamaksu mõju - teatud lisamaksustatud toodete lühiajaline tarbimine vähenes 10–15%. Kaubanduskojale teadaolevalt vähenes lisamaksustatud toodete tarbimine 10-15% üksnes kolme kuu jooksul pärast maksu kehtestamist. Selle põhjuseks oli asjaolu, et inimesed ostsid lisamaksustatud toiduaineid enne maksu kehtima hakkamist suurel hulgal kokku. Samasugust tarbimise muutust on näha ka Eestis enne alkoholi- ja tubakaaktsiisi tõstmist, kus enne aktsiisi tõusu tarbimine suureneb ning vahetult pärast aktsiisi tõstmist tarbimine väheneb lühiajaliselt märgatavalt. Samas kolmanda kuu lõpus pärast maksu kehtestamist oli lisamaksustatud toodete tarbimine Taanis sisuliselt sama, mis enne maksu kehtestamist. Üks hilisem uuring näitas, et Taani nn rasvamaksu mõjul vähenes lisamaksustatud toodete tarbimine vaid 0,9 protsenti. Palume rohelises raamatus välja tuua Taani rasvamaksu tegelik mõju tarbimise vähenemisele.

## **2. Toitumise ja liikumise rohelise raamatu valmimise protsessi kirjeldus**

Rohelises raamatus (lk 6) on pealiskaudselt kirjeldatud selle valmimise protsessi. Välja on toodud töögrupi liikmete koosseis ning lisatud on asjaolu, et töövormiks oli koosolek. Kaubanduskoja hinnangul võiks rohelises raamatus olla mõnevõrra põhjalikumalt ja läbipaistvamalt selgitatud, kuidas toimus töö töögrupis ning kuidas jõuti rohelises raamatus sisalduvate meetmeteni. Näiteks võiks rohelises raamatus välja tuua, et suurem osa rohelise raamatu meetmetest leidsid töörühmas toetust või vähemalt ei olnud töögrupi liikmed meetme(te) vastu. Samas sisaldub rohelises raamatus meetmeid, mida suurem osa töörühmast ei toetanud, näiteks suhkruga magustatud toidugruppide maksustamise analüüsimine. Tuletame meelde, et nii toidu maksustamist puudutanud töögrupi kohtumisel kui ka 2015. aasta 3. detsembril toimunud töörühma kohtumisel oli suurem osa töögrupi liikmetest vastu toidu maksustamise analüüsimise meetmele. Rõhutame, et selle meetme vastu ei olnud

mitte üksnes ettevõtjate esindajad, vaid ka paljude teiste huvigruppide ning riigiasutuste esindajad.

Leiame, et rohelises raamatus tuleks selgelt välja tuua, milline on töögrupi seisukoht rohelises raamatus väljapakutud meetmete osas. Hetkel jääb rohelise raamatu lugeja jaoks ebaselgeks, kas töögrupp toetab rohelises raamatus olevaid meetmeid konsensuslikult või on need meetmed pälvinud suurema osa töögrupi liikmete heakskiidu või on tegemist meetmetega, mida töögrupis on vaid arutatud ja mille osas ei ole töögrupp oma seisukohta avaldanud.

### **3. Toiduturundus**

Toiduturunduse peatüki ühe meetmena (lk 35) on välja pakutud töörühma moodustamist eesmärgiga töötada välja kokkulepped lastele vähem soovitatavate (suure rasva-, soola- ja suhkrusisaldusega) toitude ja suhkruga magustatud jookide turunduse piiramiseks. Kaubanduskoda toetab lähenemist, et toiduturunduse osas tuleb lähtuda eneseregulatsioonist. Juba täna on Eestis mitmeid häid eneseregulatsiooni näiteid, mis kinnitab, et turuosalised on valmis vabatahtlikkuse alusel omavahel teatud kitsendustes kokku leppima. Juhime tähelepanu ka sellele, et Toiduainetööstuse Liidu eestvedamisel on juba alustatud heade tavade ehk eneseregulatsiooni väljatöötamist, mille eesmärgiks on piirata lastele suunatud toiduturundust.

Viidatud meetme juurde on rohelises raamatus lisatud, et kokkulepete aluseks on Eestile kohandatud kriteeriumid, mis põhinevad WHO toitainete profileerimise mudelil. Kaubanduskoda teeb ettepaneku see lause rohelisest raamatust välja jätta. Nõustume Toiduainetööstuse Liidu seisukohaga, mille kohaselt on ebamõistlik aluseks võtta WHO toitainete profileerimise mudelit. Selle asemel võiks kasutada „Framework for National Initiatives on Selected Nutrients”, millel põhineb ka Euroopa toidutootjate eneseregulatsioon EU Pledge.

### **4. Toidualase teabe esitamine**

Toidualase teabe esitamise peatükis (lk 42) on ühe meetmena välja toodud vabatahtliku märgisüsteemi kasutuselevõtmise analüüsimine, võttes arvesse kogemusi ja arenguid Euroopa Liidu liikmesriikides. Toiduainetööstuse ettevõtjad on kinnitanud, et nad ei soovi vabatahtlikke märgistuskeeme hetkel kasutusele võtta, sest viimasel ajal on toimunud ja toimumas mitmeid muudatus kohustuslikus märgisüsteemis ning esmajärjekorras on vaja tõsta kohustuslike märgiste osas tarbijate teadlikkust. Kuna toiduainetööstusel puudub hetkel huvi vabatahtliku märgisüsteemi järele, siis ei peaks riik kulutama ka ressursse vabatahtliku märgisüsteemi analüüsimiseks. Seetõttu teeme ettepaneku jätta rohelisest raamatust välja meede analüüsida vabatahtliku märgisüsteemi kasutuselevõtmist.

### **5. Toidu valiku ja väljapaneku muutmine jaekaubandusettevõtetes**

Rohelise raamatu üheks meetmeks (lk 33) on toidu valiku ja väljapaneku muutmine jaekaubandusettevõtetes, lähtudes töörühma poolt kokku lepitud heast tavast. Toetame igati lähenemist, et lahendusena kaalutakse eneseregulatsiooni, mitte õigusaktide muutmist. Samas näeme ühe ohuna, et nimetatud töögrupi poolt koostatud hea tava hakkab liigselt piirama jaekaubandusettevõtete vabadust otsusta oma

kaupluses toidu valiku ja väljapaneku otsus. Need on teemad, mille üle peaks otsustama eelkõige jaekaubandusettevõtte ise.

## **6. Seire**

Rohelise raamatu 7. peatükist selgub, et riik plaanib koguma hakata mitmeid uusi andmeid (nt teatud toidugruppide naatriumi ja tööstuslikku päritolu transrasvhapete sisaldus; toitlustusettevõtete osakaal, kes on rakendanud energiasisalduse ja toidu portsjonite suuruse kohta teabe esitamist osaliselt või täielikult). Juhime tähelepanu et enne uute andmete kogumist tuleb veenduda, et andmete kogumisega kaasnev kasu ületaks tekkivad kulud ehk läbi tuleb viia tulu-kulu analüüs. Andmete kogumine nõuaks juhiks ei ole mõistlik ega kuluefektiivne.

Loodame, et peate võimalikuks Kaubanduskoja seisukohti arvesse võtta. Vajadusel oleme valmis oma märkuseid ja ettepanekuid täiendavalt selgitama.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Mait Palts

Peadirektor

Koostanud: Marko Udras [marko.udras@koda.ee](mailto:marko.udras@koda.ee) 6040070