

Rahandusministeerium
Endla 13
10122 Tallinn

Teie 21.04.2017 nr 1-1.10/03227

Meie 28.04.2017 nr 4/105

Arvamuse esitamine magustatud joogi maksu seaduse eelnõu kohta

Lugupeetud Sven Sester!

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (edaspidi: Kaubanduskoda) tänab Rahandusministeeriumit võimaluse eest avaldada arvamust magustatud joogi maksu seaduse eelnõu (edaspidi: Eelnõu) kohta. Kaubanduskoda on maksu kehtestamise vastu, sest see ei täida oma peamist eesmärki ehk ei aita leevendada laste, noorukite ning ka täiskasvanute ülekaalulisega seonduvaid probleeme. Kuna magustatud joogid moodustavad vaid väga väikese osa kogu tarbitavast suhkrust, siis ei ole maksu kehtestamine magustatud jookidele tõsiselt võetav lahendus ülekaalulisuse probleemile. Eelnõu on koostatud ilmselgelt kiirustades ja ilma väljatöötamiskavatsuseta ning seetõttu esineb mitmeid olulisi puudusi Eelnõu mõjude analüüsis. Näiteks ei ole analüüsitud, kui palju suurendab maksu kehtestamine ettevõtjate halduskoormust. Samuti puudub analüüs selle kohta, kas Eelnõu on kooskõlas Euroopa Liidu riigiabi reeglitega. Järgnevalt selgitame oma seisukohti lähemalt.

1. Vastuolud hea õigusloome ja normitehnika eeskirjaga

Kaubanduskodale valmistab muret asjaolu, et Eelnõule ei ole eelnenud väljatöötamiskavatsust (edaspidi: VTK). Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (edaspidi: HÕNTE) § 1 lg 1 kohaselt peab eelnõu ettevalmistaja koostama VTK. HÕNTE § 1 lg 2 kohaselt võib ainult teatud erandlikel juhtudel jätta VTK koostamata. Eelnõu seletuskirjas on VTK koostamata jätmist põhjendatud valitsuskabineti otsusega, mille kohaselt peab magustatud jookide maksustamise eelnõu menetlemine olema kiireloomuline.

Vabariigi Valitsuse otsus ei saa aga olla erandlik asjaolu, mis õigustab VTK tegemata jätmist. Eelnõu menetlemine kiireloomulisena on lubatud objektiivsetel põhjustel, nt kriisiolukorras (majanduskriis, looduskatastroof jne). Samas ei saanud riigile tulla üllatusena, et üle poole täiskasvanutest on ülekaalulised. See probleem ei ole esile kerkinud üleöö ning seetõttu pole põhjendatud ka Eelnõu menetlemine kiireloomulisena ning ilma VTK-ta.

Rõhutame, et peame VTK koostamist oluliseks iga eelnõu puhul, mis ei ole objektiivsetel põhjustel kiireloomuline ning mille osas ei valitse üksmeelt. See on vajalik samm õigusloome kvaliteedi tagamiseks. VTK-d on vaja, sest selles etapis sõnastatakse probleemi olemus ja soovitatav eesmärk ning analüüsitakse erinevaid



alternatiive ja nende mõjusid. Alles pärast VTK koostamist on võimalik teha otsus, kas ja millise meetme abil tuleks probleemi lahendada. Praegusel juhul on Eelnõu koostajad käitunud aga vastupidiselt - enne on valitud lahendus ja seejärel on hakatud seda valikut põhjendama.

2. Magustatud joogi maks ei täida tervisekaitse eesmärke

Magustatud joogi maks on seletuskirja kohaselt tervisekäitumist mõjutav maks, mille peamine eesmärk on suunata tootjaid vähendama magustatud jookides suhkru ja magusaine kogust ning suunata tarbijaid neid vähem tarbima. Uue maksu kehtestamise oluliseks eesmärgiks on ka vähendada Eesti inimeste (eelkõige laste ja noorukite) üha süvenevat ülekaalulisuse ja rasvumise probleemi ja sellest tingitud tervisekahju. Kaubanduskoda nõustub, et ülekaalulisus ja sellest tingitud terviseprobleemid on Eesti ühiskonna jaoks probleem. Meile jääb aga ebaselgeks, miks soovitakse seda probleemi leevendada just magustatud joogi maksu kehtestamisega.

Kaubanduskoja hinnangul oleks tulnud enne Eelnõu koostamist analüüsida, mis on noorte ülekaalulisuse peamised põhjused ning milliste meetmete abil on võimalik seda probleemi leevendada. Lisaks magustatud joogi maksule leidub ka mitmeid teisi lahendusi, näiteks toiduturunduse piirangud, toitumisealase teadlikkuse tõstmine, koolide ja lasteaedade toidupoliitika muutmine, tervislike toiduainete subsideerimine, regulaarse liikumise edendamine jne. Kuna Eelnõule ei eelnenud VTK-d, siis jääb arusaamatuks, kuidas on jõutud tõdemuseni, et just magustatud joogi maksu mõju laste ja noorte tervisekäitumisele on kõige suurem. Isegi kui eeldada, et maksu kehtestamine on sobivaim meede, siis jääb selgusetuks, miks kehtestatakse maks vaid magustatud jookidele, mitte aga teistele toidugruppidele, mis sisaldavad samuti suhkrut või magusainet ja mida tarbitakse igapäevaselt rohkem kui karastusjooke. Seletuskirjas on viidatud sellele, et kõikidel meetmetel peale maksustamise on avaliku sektori jaoks käsitletav kuluna. Kaubanduskoja hinnangul peaks riik mõjusid hindama laiemalt kui vaid mõju riigieelarvele. Kui leidub maksust efektiivsemaid meetmeid inimese tervisekäitumise mõjutamiseks, siis tuleb need ka kasutusele võtta hoolimata sellest, et nendega kaasneb kulu. Saadav sotsiaal-majanduslik mõju võib olla oluliselt suurem kui riigieelarves sisalduv kulurida. Seega peaks noorte ülekaalulisuse probleemi ja selle võimalikke lahendusi vaatama laiemalt, mitte kitsalt riigieelarve kontekstis.

Seletuskirjast leiab mitmeid põhjendusi selle kohta, et laste ja noorte ülekaalulisus on tingitud peamiselt suhkruga magustatud jookidest. Mõned näited: „*Liigsete kalorite allikana nähakse paljude toitumisuuringute kohaselt just lisatud suhkruga toidu- ja joogitoodete liigset tarbimist. Suhkruga magustatud jookide tarbimist seostatakse toidust saadava energia hulga suurenemise, ülekaalulisuse ja rasvumisega. Kehakaalu suurenemine on seotud magustatud jookide tarbimisega rohkem kui ühegi teise toidu või joogi tarbimisega.*“ Puuduvad aga viited, millistest allikates see info pärineb. Lisaks puuduvad konkreetsed näited Eesti inimeste toitumisharjumuste kohta.

Kaubanduskoda ei nõustu sellega, et laste ja noorte ülekaalulisus on tingitud peamiselt magustatud jookidest ning et maksu kehtestamine leevendab ülekaalulisuse probleemi. Järgnevalt põhjendame oma seisukohta lähemalt.



- Puuduvad andmed selle kohta, et alaealiste või ka täiskasvanute ülekaalus on Eestis tingitud ülemäärasest suhkruga magustatud jookide tarbimisest. Pigem viitavad uuringud vastupidisele seisukohale. Näiteks magustatud jookidest saadakse vaid 6% kogu tarbitavast suhkrust (seletuskiri lk 10).
- Karastusjogid moodustavad vaid kuni 10 protsenti laste ja noorte magusaportsjonist. Lapsed ja noored tarbivad karastusjookidest rohkem nii pagaritooteid, magusaid piimatooteid kui ka suhkrut, mett, moosi, šokolaadi ja kompvekke.¹ Seega moodustavad karastusjogid vaid väga väikse osa laste ja noorte magusa tarbimisest.
- Uuringu² kohaselt ei ole suhkruga magustatud jookide tarbimine Eesti kooliõpilaste seas nii suur probleem kui paljudest teistest riikides. Võrdluses teiste kooliõpilaste tervisekäitumise uuringus osalevate riikidega on suhkruga magustatud jooke joovald kooliõpilasi vähem Balti- ja Skandinaavia maades ning Eesti on tabelis 11-aastaste puhul 30., 13-aastaste puhul 37. ja 15-aastaste puhul 39. kohal.
- Kui maksu tulemusena väheneb magustatud jookide tarbimine, siis see ei tähenda automaatselt, et maksul on positiivne mõju ka inimese tervisele. Magustatud jookide asemel võib suurendada teiste toode tarbimine, mille tulemusena ei vähene tarbitud suhkrut või kalorite kogus.
- Teistes riikides, kus on magustatud jookide maks kehtestatud, on vähenenud maksustatud toote tarbimine, kuid puuduvad andmed selle kohta, et maksul oleks positiivne mõju inimeste tervisele.
- Kehamassiindeksi muutuste ja rasvumise vähenemise osas on seni tehtud uuringute kohaselt maksupoliitika seos nõrgem.³

Juhime tähelepanu ka sellele, et magustatud joogi maksu kehtestamist arutati toitumise ja liikumise rohelise raamatu töögrupis. Suurem osa toitumise ja liikumise rohelise raamatu töögrupi liikmetest ei toetanud magustatud jookide maksustamise meedet. Sellele seisukohale jõudis töögrupp toidu maksustamist puudutanud kohtumisel kui ka toitumise ja liikumise rohelise raamatu tööversiooni arutelul. Rõhutame, et selle meetme vastu ei olnud mitte üksnes ettevõtjate esindajad, vaid ka paljude teiste huvigruppide ning riigiasutuste esindajad. Juhime tähelepanu asjaolule, et töögruppi kuulus üksnes 5 ettevõtjate esindusorganisatsiooni ning ca 30 ettevõtjatega mitteseotud organisatsiooni.

Kui maksu kehtestamise üheks eesmärgiks on vähendada lisatud suhkrut või magusaine kasutamist jookides, siis jääb ebaselgeks, miks maksustatakse ka naturaalsed mahlad, mis sisaldavad ka palju vitamiine.

¹ Allikas: Rahvastiku toitumise uuring 2014. Tervise Arengu Instituut.

² Aasvee, K., Eha, M., Härm, T., Liiv, K., Oja, L., Tael, M. (2012). Eesti kooliõpilaste tervisekäitumine 2009/2010. õppeaasta Eesti HBSC uuringu raport. Tervise Arengu Instituut.

³ Sassi, F. et al. (2009), "Improving Lifestyles, Tackling Obesity: The Health and Economic Impact of Prevention Strategies", OECD Health Working Papers, No. 48 .



3. Olulised puudused mõjude analüüsis

Eelnõu seletuskirjas sisalduv mõjude analüüs on oluliste puudustega. Selle üheks põhjuseks on ilmselt asjaolu, et Eelnõu on tehtud kiirustades ning sellele ei ole eelnenud VTK-d. Järgnevalt toome välja olulisemad puudused mõjude analüüsis.

- Magustatud joogi maksu üheks oluliseks negatiivseks mõjuks on ettevõtjate halduskoormuse kasv seoses maksudeklaratsiooni koostamise ja esitamisega. Ettevõtjate halduskoormuse kasvu ei ole aga Eelnõu koostajad analüüsinud. Seletuskirjas (lk 13) on vaid mainitud, et uute tervisekäitumist mõjutavate toitude ja jookide maksudega kaasnevad administreerimise kulud tööstusele. Seega on välja toodud võimalik mõju, kuid selle suurus on mingil põhjusel jäetud hindamata. Teiste riikide (nt Taani) kogemus on näidanud, et lisanduv halduskoormus võib olla märkimisväärne (kuni 10 protsenti maksutulust).

Juhime tähelepanu sellele, et viimasel ajal on riik suurt tähelepanu pööranud just halduskoormuse vähendamisele. Rahandusministeeriumi ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi eestvedamisel käivitati nullbürokratia projekt, mille eesmärgiks on halduskoormuse vähendamine. Samuti on Keskerakonna, Sotsiaaldemokraatliku Erakonna ning Isamaa ja Res Publica Liidu valitsusliidu aluspõhimõtetes 2016-2019 kirjas nii nullbürokratia programmi elluviimine kui ka õigusloome mahu ja bürokratia vähendamine. Selle valguses ei ole mõistlik kasutusele võtta uusi meetmeid, mis suurendavad halduskoormust, kuid ei täida oma peamist eesmärki – rahvatervise kaitse.

- Puudub analüüs ka selle kohta, milline on magustatud joogi maksu mõju piirikaubandusele. Seletuskirjas (lk 13) on vaid mainitud, et uus maks võib mõjutada piiräärsete alade kaubandust, mille korral elanikkond suundub ostma magustatud jooke naaberriikidesse.
- Seletuskirjas (lk 11) on välja toodud, et Rahandusministeeriumi hinnangul väheneb uue maksu kehtestamisel magustatud jookide tarbimine 27 protsendi võrra. Samas puuduvad igasugused selgitused, kuidas on sellise numbrini jõutud.
- Magustatud joogi maksu kehtestamise mõju 2018. aasta riigieelarvele on seletuskirja (lk 13) kohaselt ca 15 miljonit eurot. Ka selle numbri juures puuduvad täiendavad selgitused. Näiteks ei ole välja toodud asjaolu, mitu liitrit tarbitakse magustatud jooke aastas ehk kui suur on maksubaas.
- Eelnõu mõjude analüüsist ei selgu ka see, kui suuri rahalisi kulusid toob maksu kehtestamine kaasa riigile. Näiteks ei ole välja toodud, kui suuri ühekordseid kulusid tuleb teha Maksu- ja Tolliameti infosüsteemide arendamiseks. Lisaks puudub analüüs selle kohta, millised on maksuhalduri igakuised kulud uue maksuga seoses. Meile jääb ka ebaselgeks, kas maksuhalduril on võimalik üldse kontrollida, kas ja kui palju on joogile lisatud magusaineid ja suhkrut. Sellise info kindlaks tegemine on väga oluline, sest sellest sõltub maksumäär.
- Isegi kui teatud mõju on Eelnõu koostajad hinnanud, ei ole seda arvesse võetud Eelnõu tekstis. Näiteks soovitakse uus maks jõustada alates 1. jaanuarist 2018,



kuigi mõjude analüüsi kohaselt ei pruugi Maksu- ja Tolliameti infosüsteemide arendus selleks ajaks valmida.

4. Võimalik vastuolu Euroopa Liidu õigusega

Seletuskirja kohaselt ei ole Eelnõul puutumust Euroopa Liidu õigusega. Kaubanduskoja hinnangul peaks Rahandusministeerium põhjalikumalt analüüsima, kas see väide vastab ikka tõele. Meie arvates esineb risk, et Eelnõu võib olla vastuolus Euroopa Liidu riigiabi nõuetega. Esiteks tekib küsimus, miks on maksustatud vaid magustatud joogid ja mitte muud toidugrupid, kust inimesed saavad rohkem suhkrut või magusainet kui karastusjookidest. Lisaks nähakse Eelnõuga ette mitmeid maksuvabastusi, mille osas esineb samuti kahtlusi, kas need on kooskõlas EL-i õigusega. Juhime tähelepanu sellele, et varasemalt on Euroopa Komisjonil olnud kahtlusi näiteks Taani ja Soome toidumaksude kooskõla osas EL-i riigiabi reeglitega.

Kaubanduskoja hinnangul ei ole Rahandusministeerium piisava põhjalikkusega analüüsinud magustatud jookide maksu kehtestamisega kaasnevaid mõjusid. Seletuskirjast puuduvad veenvad tõendid, et magustatud joogi maks on kõige efektiivsem meede ülekaalulisuse ja sellega kaasnevate terviseprobleemide lahendamiseks. Olemasoleva andmete põhjal saab pigem järeldada, et magustatud joogi maksu kehtestamine ei aita seda probleemi leevendada. Soovitame Rahandusministeeriumil koostöös teiste ministeeriumitega (eelkõige Sotsiaalministeeriumiga) analüüsida erinevaid alternatiive ülekaalulisuse probleemi lahendamiseks ning pakkuda analüüsi tulemusena välja meede, millel on ka tugev tõendipõhine seos ülekaalulisuse vähendamisega.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Mait Palts
Peadirektor

Koostanud: Marko Udras marko.udras@koda.ee 6040070