

Sotsiaalministeerium
Gonsiori 29
15027 Tallinn

Meie 22.08.2016 nr 4/188

Arvamuse esitamine tubakaseaduse muutmise seaduse eelnõu kohta

Lugupeetud Jevgeni Ossinovski

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (edaspidi: Kaubanduskoda) pöördub Sotsiaalministeeriumi poole seoses tubakaseaduse muutmise seaduse eelnõuga (edaspidi: Eelnõu). Toetame igati Eelnõu peamist eesmärki tagada rahva, sh alaealiste tervise tõhusam kaitse. Seega avaldame toetust paljudele Eelnõus sisalduvatele meetmetele (nt järelevalve tõhustamise meetmed, keeld mootorsõidukis suitsetada alaealise juuresolekul, keeld müüa tubakatoodetega seonduvaid tooteid ühtses pakendis muude toodetega, keeld rõhutada allahindlust hinnasildil), mis aitavad eelnevalt nimetatud eesmärki täita. Samas valmistab meile muret Eelnõus sisalduv punkt, millega keelatakse tubakatoodete või tubakatootega seonduvate toodete nähtav väljapanek ja nende kaubamärkide esitlemine müügikohas. Oleme seisukohal, et selle meetme puhul on ka jõustumise tähtaeg ebamõistlikult lühike. Järgnevalt esitame oma detailsemad kommentaarid ja ettepanekud Eelnõu kohta.

1. Eelnõu § 1 punktiga 11 täiendatakse tubakaseaduse paragrahvi 22 lõikega 3¹ järgmises sõnastuses:

„(3¹) Tubakatoote või tubakatootega seonduva toote müügikohas tubakatoote või tubakatootega seonduva toote nähtav väljapanek ja selle kaubamärgi esitlemine on keelatud, välja arvatud:

1) peamiselt tubakatoodete või tubakatootega seonduva toote müügikohas tingimusel, et müüdadavad tooted ning nende tähistamiseks kasutatavad kaubamärgid ei ole nähtavad väljaspool müügikohta;

2) rahvusvahelisel liinil sõitval laeval.“

Kaubanduskoda toetab rohelises raamatus sisalduvat üldist põhimõtet piirata müügikohtades tubakatoodete väljapanekut. Seda eesmärki on meie hinnangul võimalik saavutada aga mitmel erineval viisil. Kaubanduskojale jääb aga endiselt ebaselgeks, miks on Sotsiaalministeerium valinud just selle meetme, et piirata müügikohas tubakatoodete väljapanekut. Seletuskirja põhjal võib järeldada, et lisaks Eelnõus sisalduvale meetmele kaaluti ainukese alternatiivina tubakatoodete müügi keelamist müügikohtades, välja arvatud spetsiaalsed tubakamüügiliitsentsi omavad müügikohad. Kaubanduskoja hinnangul on alternatiive kindlasti rohkem kui vaid üks. Seega jääb arusaamatuks, miks ei ole Eelnõu koostajad analüüsinud näiteks sellist meedet, mis piirab tubakatoodete väljapanekut, kuid samal ajal ei avalda olulist mõju jaemüüjate kuludele.

Rohelises raamatus (lk 20) kui ka seletuskirjas (lk 9) on mainitud, et tubakatoodete väljapaneku puhul on sisuline probleem seotud nn tooteinfo esitlemisega müügikohtades. Seletuskirjas on selle kohta toodud ka mitmeid näiteid: „*Näiteks on*



laialt levinud tubakatoodete jaoturite peale kantud reklaam koos vastava toote ja tarbimist ja atraktiivsust suurendava tekstiga. Samuti on müügikohtades üleval tubakatoodete kaubamärke esitlevaid reklaamplakateid või kassapidaja/müüja leti peal olevale matile või mündialusele on kantud tubakatoote reklaam.“ Seletuskirjas tõdetakse, et on reaalne vajadus nõ karmimate meetmete järele. Kaubanduskoda nõustub, et mõistlik oleks keelata müügikohtades nn tooteinfo edastamine tubakatoodete kohta. Samas ei ole meie hinnangul tubakatoodete väljapaneku keeld kõige proportsionaalsem meede probleemi lahendamiseks, sest toob jaemüüjatele kaasa täiendavaid kulusid ning riivab väga intensiivselt tubakatootjate kaubamärgi õiguseid. Kahjuks pole Eelnõu seletuskirjas nimetatud õigusi ja nende võimalikku riivet tubakatoodete väljapaneku keelamise kontekstis analüüsitud.

Teeme ettepaneku asendada tubakatoodete väljapaneku keeld põhimõttega, et tubakatoodete või tubakatootega seonduvate toodete nähtav väljapanek müügikohas on lubatud, kuid nende kaubamärkide muul viisil väljapanek (müügikohas või müügikohas nn tooteinfo esitlemine näiteks postritel, valguskastidel, eraldiseisvatel rahaalustel, jne) on keelatud. See tähendab, et müügikohas on lubatud välja panna tubakatooteid või tubakatootega seonduvaid tooteid koos hinnaga, kuid muu info esitlemine on keelatud. Selline meede vähendaks tubakatoodete ja nende kaubamärkide nähtavust müügikohtades ja ei tooks samal ajal kaasa täiendavaid kulusid jaemüüjatele (eemaldada tuleks vaid nn tooteinfo) ning riivaks väiksemas ulatuses tubakatootjate kaubamärgi õiguseid.

Kaubanduskoda tellis selle aasta märtsis advokaadibüroolt Tark Grunte Sutkiene analüüsi, mille eesmärgiks oli muu hulgas välja selgitada, millisel määral riivab väljapaneku- ja kaubamärgikeeld kaubamärgi funktsioone ja -ülesandeid ning kaubamärgiomanike õigusi ning kas väljapaneku- ja kaubamärgikeeld on proportsionaalne (sobiv, vajalik, mõõdukas). Analüüsi aluseks oli 03.02.2016 Sotsiaalministeeriumi poolt kooskõlastusringile saadetud tubakaseaduse muutmise seaduse eelnõu. Kuigi Eelnõu on muutunud võrreldes 03.02.2016 koostatud eelnõuga, ei ole tubakatoodete väljapaneku- ja kaubamärgikeeld sisult muutunud. Seetõttu on analüüs kasutatav ka praeguse Eelnõu osas. Analüüsis leitakse, et väljapaneku- ja kaubamärgikeeld piirab (tubakatoote) kaubamärki nii ulatuslikult, et järele (alles) jääv õiguslik positsioon ei võimalda selle mõistlikku majanduslikku kasutust ega tavapärasest kasutust. Seetõttu on ilmne, et väljapaneku- ja kaubamärgikeeld, st tubakatoote kaubamärgi esitlemise ja kasutamise keeld kõikides enimlevinud kauplustes (i) piirab omandipõhiõigust (PS § 32) ning analüüsi autori hinnangul teeb seda viisil, mis: (ii) moonutab piiratava õiguse (kaubamärgi) olemust, st piirab intellektuaalse omandi õigust viisil, mis ei ole kooskõlas PS § 11 lausega II ja (iii) pigem jätab tubakatootja omandist ilma A1LG1 ja PS § 32 lg 1 tähenduses, mitte pelgalt ei „kontrolli vara üldistes huvides kasutamist“ A1LG2 mõttes ja/või ei „kitsenda omandit“ PS § 32 lg 2 tähenduses. Samuti leitakse analüüsis, et väljapaneku- ja kaubamärgikeeld ei ole proportsionaalne meede. Viidatud analüüsiga saab lähemalt tutvuda kirja lisas.

Kaubanduskoda on jätkuvalt seisukohal, et Eelnõu § 1 punktis 11 sisalduva meetme mõjude analüüs on tehtud pealiskaudselt. Selle üheks põhjuseks võib olla asjaolu, et puudub väljatöötamiskavatsus (edaspidi: VTK). Seletuskirjas on VTK puudumist põhjendatud järgmiselt: „*Sisuliselt on tubakapoliitika roheline raamatu puhul tegemist*



väljatöötamiskavatsusele sarnastel alustel koostatud dokumendiga, milles kavandatud meetmetele on tehtud eelnevalt mõjuanalüüs ja erinevaid osapooli on selle koostamise käigus hea tava kohaselt kaasatud.“ Kaubanduskoda ei nõustu selle põhjendusega. Juhime tähelepanu, et hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (edaspidi: HÕNTE) § 1 lg-s 2 on toodud välja erandid, millal ei pea VTK-d koostama. Praegusel juhul ei esine ühtegi erandit ning seega oleks pidanud Eelnõule eelnema VTK. Ekslik on Eelnõu koostajate väide, et tubakapoliitika roheline raamatu puhul on sisuliselt tegemist VTK-ga. Näiteks peab HÕNTE § 1 lg 1 p 3 kohaselt VTK käsitlema probleemi võimalikke lahendusi, võimalike lahenduste võrdlust ja eelistatavat lahendust. Rohelises raamatus aga sisuliselt puudub erinevate lahenduste võrdlus ning selgitus, miks on otsustatud ühe või teise valiku kasuks. Siinkohal on oluline rõhutada, et Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud tubakapoliitika roheline raamat pakub poliitikameetmena välja tubakatoodete väljapaneku „piiramise“, mitte keelamise, nagu Eelnõu seletuskirjas ekslikult viidatakse. Seega ei saa väita, et sellist meedet on piisavalt analüüsitud.

Järgnevalt toome mõned näited puuduste kohta Eelnõu mõjude analüüsis:

- Seletuskirjas on toodud välja, et kirjandusallikate põhjal on piisavaid tõendeid, et reklaam müügikohas ja tubakatoodete väljapanek võivad mõjutada ostuotsust ning omavad mõju noortele. Selle kinnituseks viidatakse Islandi ja Kanada kogemusele. Kaubanduskoja hinnangul viitab Islandi näide hoopis sellele, et tubakatoodete väljapaneku keelul puudub mõju noorte suitsetamise määrale. Islandi statistikaameti¹ andmetel suitsetas 2000. aastal ehk aasta enne tubakatoodete väljapaneku keelamist igapäevasel 14,4% 15-19-aastastest noortest. 2001. aastal ehk tubakatoodete väljapaneku keelamise aastal tõusis see määr 17,5%-ni ning aasta hiljem 17,9%-ni. 2007. aastal ehk kuus aastat pärast meetme elluviimist oli alaealiste suitsetamise määr 15,2% ehk endiselt kõrgem kui 2000. aastal. Seega on Islandi näite põhjal keeruline väita, et meetmel on positiivne mõju noortele, pigem näitab statistika vastupidist mõju. Jääb ebaselgeks, miks tuginevad Eelnõu koostajad ühele uuringule, kuid jätavad tähelepanuta Islandi statistikaameti statistika noorte suitsetamise määra osas.

Eelnevast tulenevalt võib järeldada, et hetkel puuduvad seletuskirjast veenvad tõendid, et väljapanekukeelul on soovitud mõju. Meile teadaolevalt plaaniti algselt ka tubakadirektiivi (2014/40/EL) lisada väljapanekukeeld, kuid see jäeti direktiivist välja, sest puudusid veenvad tõendid meetme positiivse mõju kohta.

- Seletuskirjas (lk 8) on viidatud Austraalias tehtud uuringute tulemusele, milles leiti, et 25,2% suitsetajatest sooritasid ostu impulsi ajal, kuna nägid sigaretipakke; 28% suitsetajatest, kes on üritanud viimase 12 kuu jooksul suitsetamisest loobuda, ja 33,9% suitsetajatest, kes on hiljuti suitsetamisest loobunud, tundsid müügikohas sigarettide nägemisest tingituna soovi sigarette osta. Jääb ebaselgeks, kuidas aitab väljapanekukeeld vältida impulssoste. Kui kassas või mujal müügisaalis on selgelt nähtav tubakatoote nimi ja selle hind,

¹ Islandi statistikaga saab lähemalt tutvuda siin:

http://px.hagstofa.is/pxen/pxweb/en/Samfelag/Samfelag__heilbrigdismal__lifsvenjur_heilsa__afengiogr_eyk/HEI07102.px



siis see paneb ka inimese tubakatootele mõtlema ja ilmselt ka impulssostu tegema. Seega ei ole me veendunud, et väljapaneku keeld aitab vähendada impulssostude tegemist.

- Seletuskirjast puudub analüüs ka selle kohta, millist mõju avaldab väljapanekukeeld ja kaubamärgikeeld tubakatoodete kaubamärgi omanikele. Kaubamärgiomaniku õigusi on analüüsitud ainult kontekstis, kas kaubamärgiomanikul on õigus nõuda oma kaubamärgi kasutamist selle kauba müügipunktides/poekassades asuvatel reklaamtahvritel. Väljapaneku keeld riivab igal juhul tubakatoote kaubamärgi omanike õiguseid, sest väheneb kaubamärgi kasutamise võimalus. Seega piirab meede põhiseaduse paragrahvist 32 tulenevat omandipõhiõigust. Selle õiguse kitsendamine on lubatud vaid seaduse alusel. Seaduse alusel võib omandipõhiõigust riivata vaid juhul, kui kitsendus on proportsionaalne taotletava eesmärgiga. Kuna seletuskirjas ei ole sisuliselt erinevaid alternatiive analüüsitud, siis ei ole võimalik teha ka järeldust, et tubakatoodete väljapaneku meede on proportsionaalne. Seega, kui Eelnõusse tahetakse ikkagi sisse jätta tubakatoodete väljapaneku keeld, siis tuleks eelnevalt läbi viia proportsionaalsuse analüüs, mis kinnitab, et meede on proportsionaalne. Meetme mõju kaubamärgi omanikule on lähemalt selgitatud lisas 1.
- Eelnõuga plaanitavat tubakatoodete väljapanekukeeldu soovitakse rakendada tubakatoodetele ning tubakatoodetega seonduvatele toodetele. Tubakapoliitika rohelises raamatud aga plaaniti selline „piirang“ kehtestada ainult tubakatoodetele. Seega läheb Eelnõu kaugemale rohelise raamatu sõnastusest, sest piirangu asemel on keeld ning lisaks laiendatakse keeldu ka tubakatoodetega seonduvatele toodetele. Puudub analüüs, miks on esialgselt plaanitud piirangut laiendatud keeluga ka tubakatoodetega seotud toodetele ning järelikult on ka hindamata, millist mõju võib selline keeld tubakatoodetega seonduvatele toodetele avaldada.
- Kaubanduskoja hinnangul on mõjude analüüsis liiga vähe tähelepanu pööratud väiksematele müügikohtadele. Eelkõige on hinnatud mõju suurtele jaekettidele. Samas võib plaanitav keeld mõjutada oluliselt suuremal määral väiksemaid poode, kui seda on Eelnõu seletuskirjas hetkel märgitud. Seega palume täiendavalt analüüsida väljapanekukeelu mõju väikepoodidele.

2. Lisaks pole tubakatoodete väljapanekukeelu rakendamiseks ette nähtud mõistlikku rakendamise aega (Eelnõu kohaselt 1. juuni 2018). Eesti Kaupmeeste Liidu hinnangul on piirangule üleminekuks vajalik vähemalt kolme aastane üleminekuaeg. Hetkel jääb ettevõtjatele muudatusega kohanemiseks oluliselt vähem aega kui kaks aastat. Juhime tähelepanu asjaolule, et plaanitavast meetmest tuleb teavitada Euroopa Komisjoni ja teisi lepinguriike vastavalt direktiivile 2015/1535 EÜ. Selline teavitusprotsess kestab praktika järgi 3-6 kuud, mille jooksul ei sa Eelnõu menetlemisega edasi minna. Seega on tõenäoline, et muudatuse vastuvõtmise ja jõustumise vahele jääb umbes aasta, mis meie hinnangul ei ole piisavalt pikk aeg tubakatoodete müügikohtades vajalike muudatuste tegemiseks. Enne muudatuste vastuvõtmist Riigikogus pole aga ettevõtjatel otstarbekas müügikohtades ümberkorraldusi teha, sest puudub kindlus, kas



plaanitavad muudatused jõuavad ikkagi tubakaseadusesse. Lisaks juhime tähelepanu sellele, et ettevõtjad soovivad enne muudatuste sisseviimist tutvuda ministeeriumi ja Kaupmeeste liidu koostöös valmiva juhendiga, mis annab juhiseid, kuidas tuleks väljapanekukeeldu praktikas rakendada. Selline juhiseid peaks olema kättesaadav võimalikult varakult enne muudatuse jõustumist. Meile teadaolevalt ei ole hetkel juhendi koostamisega väga kaugemale jõutud. Eelnevast tulenevalt teeme ettepaneku pikendada jõustumistähtaega vähemalt ühe aasta võrra.

3. Eelnõu seletuskirjas (lk 3) on mainitud, et Eelnõuga laiendatakse tubakatoodete müügiga tegelevatele ettevõtjatele kehtivat kohustust esitada majandustegevusteade ka seonduvate toodete müügiga tegelevatele ettevõtjatele, lähtudes selle müügivõtte eesmärgist muuta tooteid atraktiivsemaks ning ettevõtjate võrdse kohtlemise printsiibist. Juhime tähelepanu asjaolule, et Eelnõus puudub selline kohustus. Seega palume Eelnõu ja selle seletuskiri omavahel kooskõlla viia.

Kokkuvõtteks, Kaubanduskoda nõustub vajadusega piirata nn tooteinfo esitamist tubakatoodete müügikohas. Samas me ei toeta Eelnõus väljapakutud lahendust keelata müügikohtades tubakatoodete väljapanek, sest see ei ole proportsionaalne meede, riivates ülemääraselt kaubamärgi omanike õiguseid ning tuues jaemüüjatele kaasa täiendavaid kulusid. Seetõttu pakume välja lahenduse, mille kohaselt on tubakatoodete väljapanek lubatud, kuid kaubamärgi muul viisil kasutamine oleks müügikohas keelatud.

Loodame, et peate võimalikuks meie kommentaare ja ettepanekuid arvesse võtta. Vajaduse korral oleme valmis oma seisukohti lähemalt selgitama.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ene Rammo

Finantsdirektor peadirektori ülesannetes

Lisa: TubS muutmise seadus (3.02.2016) – tubakatoote väljapaneku keeld ja tubakatoote kaubamärgi esitlemise keeld – probleem kaubamärgi ja kaubamärgiomaniku õiguste ja põhiõiguste aspektist

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