

Vabariigi Presidendi Kantselei  
Vabariigi president pr Kersti Kaljulaid  
Weizenbergi 39  
15050 Tallinn  
[vpinfo@vpk.ee](mailto:vpinfo@vpk.ee)

Taotluse esitajad:

- 1) Eesti Toiduainetööstuse Liit  
Saku 15, Tallinn 11314, Estonia
- 2) Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda  
J. Vilmsi 53g, 10147 Tallinn
- 3) Eesti Kaubandus-Tööstuskoda  
Toom-Kooli 17, 10130 Tallinn

## **TAOTLUS RIIGIKOGUS 19.06.2017 VASTUVÕETUD MAGUSTATUD JOOGI MAKSU SEADUSE VÄLJAKUULUTAMATA JÄTMISEKS**

1. Riigikogu võttis 19.06.2017 vastu magustatud joogi maksu seaduse (457 SE).
2. Taotlejad paluvad jätta seadus väljakuulutamata vastuolu tõttu Eesti Vabariigi põhiseaduse §-dega 10, 11 ja 31. Kavandatud kujul ei aita seadus vähendada ülekaalulisust ega mõjutada piimatoodete valmistamisel kasutatavaid retsepte. Seadus omab lubamatult tagasiulatuvat mõju. Seaduse menetlemisel on eiratud hea õigusloome tava.
3. Aasta põllumehe väljakuulutamisel 25.10.2016 rõhutasite, et “On oluline, et me suudaksime konkurentsivõimeliselt luua maailmaturu jaoks üha suurema lisandunud väärtusega toodangut.” Maks mõjutab negatiivselt kogu Eesti piimatööstuse arengut – nii piimatööstusi kui põllumehi, vähendab meie tootjate rahvusvahelist konkurentsivõimet ja investeerimissuutlikkust. Piimatoodete müüginumbrite oluline vähenemine mõjutab valusalt kodumaise toidutööstuse jätkusuutlikkust ja löögi alla satuvad tuhanded töökohad. Eestis toodetud piimatooted muutuvad kallimaks ja välismaa omad saavad konkurentsieelise. Niigi keerulises turusituatsioonis peaks riik kohalikke tootjaid ja tööstusi toetama, mitte konkurentsivõimet vähendama. Piimatooted ei ole mitte ainult ühed Eesti peamised ekspordiaartiklid, vaid tähtis osa Eesti köögist ja kultuurist. Põhjendame alljärgnevalt, miks seadus tuleks jätta väljakuulutamata.

### **Seadus ei taga õigusselgust ja õiguskindlust**

4. Seadus on formaalselt põhiseadusvastane, sest ei taga õigusselgust ja õiguskindlust (PS § 10, 13, 14). Seaduse § 5 lg 5 p 1, 2, 3 ja 4 alusel ei kohaldata magustatud joogi maksu vabastusena antava riigiabi korral käesolevat seadust pärast Euroopa Komisjoni poolt loa andmist kuni loa kehtivuse lõpuni järgmistele jookidele:

- (a) piim, kontsentreeritud, suhkru- või muu magusainelisandiga;
- (b) petipiim, jogurt, keefir ja muu fermenteeritud või hapendatud piim, kontsentreeritud või kontsentreerimata, suhkru- või muu magusainelisandiga;

- (c) *vadak, kontsentreeritud või kontsentreerimata, suhkru- või muu magusainelisandiga; mujal nimetamata tooted naturaalsest piimakomponentidest, suhkru- või muu magusainelisandiga;*
- (d) *taimapiima ja piima baasil valmistatud joogid.*

5. Kuivõrd Euroopa Komisjonist riigiabi loa saamine võib kesta kaua, siis ei ole piimatööstuse ettevõtetal võimalik ette näha, kas nad peavad maksu tasuma ja kui siis, millal. Nõukogu määruse (EL) 2015/1589<sup>1</sup> artikli 4 lg 5 kohaselt võtab riigiabi teatise esialgne uurimine Euroopa Komisjonis kuni 2 kuud ning kui Euroopa Komisjon alustab ametlikku uurimismenetlust, siis vastavalt määruse artikkel 9 lõikele 6 kestab ka see menetlus kuni 18 kuud. Võimalik on ka kõnealuse tähtaja pikendamine. Niisiis ei ole piimatootjatel võimalust hinnata, kas ja millise perioodi vältel nad magustatud joogi maksu tasuma peavad. Euroopa Komisjon võib teoreetiliselt vastata enne, kui maksu rakendama hakatakse. Samuti on aga võimalik, et menetlus Euroopa Komisjonis võtab mitu aastat. Sellises olukorras ei ole ettevõtjatel võimalik lähiaastateks oma majandustegevust planeerida, sest neil ei ole mingit teavet selle kohta, kas ja kui kaua nad peavad tasuma maksu, mis võib nende toodete hinna mitmekordistada. Seetõttu ei taga magustatud joogi maks õiguskindlust ja õigusselgust – maks on kehtestatud tingimuslikult ning maksusubjektidel ei ole võimalik ette näha, kas ja millal tingimus saabub.

6. Seaduse § 12 lg 1 sätestab *“Enne 2018. aasta 1. jaanuari imporditud või esmakordselt kättesaadavaks tehtud magustatud jooki, mis on müügi kohta toimetamata, maksustatakse esimesel võõrandamisel Eestis turustamiseks, tarbimiseks või kasutamiseks või selle toimetamisel müügi kohta alates nimetatud kuupäevast.”* Tegemist on maksu tagasiulatuva kehtestamisega, sest maks hakkab tagasiulatuvalt kehtima ka neile toodetele, mis on juba toodetud / Eestisse imporditud. Sellises olukorras ei ole võimalik ettevõtjatel oma äritegevuse planeerimisel maksuga arvestada. Riigikohus on korduvalt rõhutanud, et õiguspärase ootuse põhimõtte kohaselt *„peab igaihel olema võimalus kujundada oma elu mõistlikus ootuses, et õiguskorraga talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsetena ega muutu rabavalt isikule ebasoodsas suunas.”*<sup>2</sup> Samuti on Riigikohus selgitanud, et üldreeglina ei tohi seadusel olla tagasiulatuvat jõudu.<sup>3</sup> Puudub ülekaalukas avalik huvi maksu tagasiuluvaks kohaldamiseks.

#### **Seaduse adressaatidel puudub selgus, mida nad seaduse jõustumisel peavad tegema**

7. Kuivõrd seaduse menetlemine toimus kiirustades, siis on läbi mõtlemata seaduse rakendamisega seotud tegevused. Silmas pidades seaduses kirjeldatud maksuarvestust, deklareerimiskohustust ja proovide võtmisega kaasnevat kulu, ei ole ettevõtjatele selge, mida nad seaduse jõustumisel tegema peavad.

8. Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÕNTE) § 48 lg 2 alusel tuleb Vabariigi Valitsuse algatatava seaduseelnõu seletuskirjale tulenevalt volitusnormi sisust lisada Vabariigi Valitsuse või ministri määruse eelnõu kavand sellise täpsusega, et oleks võimalik hinnata rakendusakti vajalikkust, volitusnormi ulatust, kohast tasandit ja muid asjaolusid, mis on vajalikud volitusnormi sõnastuse ja rakendusakti vastavuse hindamiseks.

9. Eelnõu seletuskirjale lisatud rahandusministri määruse eelnõu kavand ei vasta HÕNTE §-le 48 lg 2, sest on väga üldise tasemega. Näiteks on määruse eelnõu kavandis kirjas, et magustatud joogi deklaratsioonil kajastatakse määruse lisas loetletud andmed. Määruse lisa ei ole eelnõule lisatud. Seetõttu ei ole kuus kuud enne seaduse jõustumist ettevõtjatele teada, milliseid andmeid tuleb deklaratsioonil kajastada. Nimetatu ei ole kooskõlas MKS §-ga § 4<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1497887257721&uri=CELEX:32015R1589>.

<sup>2</sup> RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, p 13.

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

## **Plaanitud kujul ei ole maksu kehtestamine proportsionaalne**

10. PS §-st 11 tuleneb nõue, et õiguste ja vabaduste piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Kasutatud vahendid peavad olema proportsionaalsed soovitud eesmärgiga.

11. Proportsionaalsuse põhimõttele vastavuse kontroll toimub kolmel järjestikusel astmel: kõigepealt abinõu sobivus, siis vajalikkus ja vajadusel ka proportsionaalsus kitsamas tähenduses ehk mõõdukus.

12. Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult ebaproportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist.

### ***Maksu kehtestamine ei aita saavutada seatud eesmärki***

13. Taotlejate arvates ei aita piimatoodete maksustamine kaasa eesmärgile vähendada suhkru tarbimist. Esiteks toob magustatud jookide maksu kehtestamine piimatoodetele endaga kaasa inimeste toidukorvi kallinemise, mis mõjutab eelkõige madalama sissetulekuga inimesi. Üle poole Eesti kooliõpilastest (vanuses 11-15) tarbivad piimatooteid vähemalt kord iga päev; nende hulgas on ka lapsi, kelle perekondade majanduslik olukord ei ole parim.<sup>4</sup> Piimatoodete maksustamine mõjutaks ka madalama sissetulekuga peresid, kelle jaoks igapäevased toiduained muutuksid kallimaks.<sup>5</sup>

14. Seetõttu asendab tarbija piimatooted odavamaga piimatoote või muu kõrge suhkrusisaldusega tootega, mida ei maksustata. Seetõttu on maailmas magusamaksu piimatoodetele kehtestatud vaid üksikutes riikides ning üheski neis pole õnnestunud rahva tervist parandada.

15. Teiseks ei aita seadus saavutada ühte seatud eesmärki-mõjutada tootjate retsepte vähema suhkru kasutamiseks. Piimatoodete puhul peab arvestama nende laktoosisisaldust, mis on 3,2-5,9 g / 100 g kohta, seega saavad piimatootlejad vähendada üksnes lisatud suhkruid. Viimase paarikümne aasta jooksul on lisatud suhkruid vabatahtlikult vähendatud ligi neljandiku võrra ja seda kavandatakse edaspidigi, kuid suhkrute sisalduse vähendamine alla 9-10g / 100g kohta eeldab sünteetiliste magusainete kasutamist või moosi asemel kontsentraatide ja aroomide kasutamist, mis on paljudele tarbijatele vastuvõetamatu. Lisaks toob suhkrute kasutamise vähendamine kaasa ka tehnoloogilised probleemid piimatoodete säilimisega.

16. Kolmandaks ei sõltu maksumäär magusaine kogusest. Ometi on eelnõu seletuskirjas magusaine maksustamist põhjendatud asjaoluga, et EFSA on kehtestanud magusainete tarbimisel ohutud päevased kogused. Niisiis möönavad eelnõu koostajad, et magusaine tarbimine mõistlikus koguses tarbides tervist ei ohusta ning piirata tuleks magusaine liigset tarbimist. Sellises olukorras võiks olla sobiv meede eesmärgi saavutamiseks magusaine maksustamine vaid juhul, kui selle hulk tootes ületab päevase ohutu tarbimise piirmäära. Kuivõrd magusaine puhul ei sõltu maksumäär magusaine hulgast, ei saa magusainete maksustamist lugeda sobivaks meetmeks tervisekaitse eesmärgi saavutamiseks.

***Eesmärgi saavutamiseks on ettevõtjaid vähem koormavamad meetmed, mida seaduse koostamisel ei ole kaalutud***

---

<sup>4</sup> TAI. Eesti kooliõpilaste tervisekäitumise uuring, 2013/2014. õppeaasta tabelid. TABEL 97.B. Lk 127.

[https://intra.tai.ee/images/prints/documents/144776947825\\_HBSC\\_2014\\_kogumik.pdf](https://intra.tai.ee/images/prints/documents/144776947825_HBSC_2014_kogumik.pdf)

<sup>5</sup> SE 457 seletuskiri I lugemise juurde. Lk 4. <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5789049e-b839-44e1-a033-5fa589095bfe/Magustatud%20joogi%20maksu%20seadus>

17. 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.

18. Tarbijate tervisekäitumise suunamiseks on palju erinevaid meetmeid, alustades teadlikkuse tõstmisega ning tootemärgistuste reguleerimisega ning lõpetades maksustamisega. Riik võiks maksustamise asemel mõelda märksa rohkem sellele, kuidas tõsta inimeste teadlikkust täisväärtuslikust toitumisest ja suunata rahvast rohkem liikuma. Suhkrus iseenesest pole midagi kahjuliku, kui tarbida mõõdukalt – samamoodi nagu iga teise toiduainega. 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 ning maksustamine aitab saavutada nii rahvatervise kui ka fiskaalset eesmärki. Teisisõnu õigustatakse põhiseaduse rikkumist põhjendusega, et põhiseaduse järgimine tooks kaasa täiendava kulu.

19. Kuivõrd maksu peamise eesmärgina on märgitud just tervise kaitse, ei saa pelgalt selleks, et täiendavat fiskaalpoliitilist eesmärki täita, pidada vajalikuks meedet, mis tervisekaitse eesmärgi saavutamiseks selgelt vajalik ei ole. Maksu võiks teoreetiliselt pidada vajalikuks vaid juhul, kui maksu eesmärgina oleks ainsana või vähemalt põhilisena välja toodud just fiskaalpoliitiline eesmärk.

***Fiskaalpoliitiline eesmärk ei kaalu üles Eesti piimatööstuse konkurentsivõime vähendamist***

20. 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.

21. 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 määradest<sup>6</sup>.

22. Piimatooted ei ole mitte ainult ühed Eesti peamised eksporditüübid, vaid tähtis osa Eesti köögist ja kultuurist. Euroopa kõrgeimate määradega karistamine toob piimatöötajatele kaasa konkurentsivõime vähenemise, samuti kaovad mitmed töökohad. Maks mõjutab negatiivselt kogu Eesti piimatööstuse arengut – nii piimatööstusi kui põllumehi – seda eriti naaberriikide Läti ja Leeduga võrdluses. Täna on niigi keerulises turusituatsioonis peaks riik kohalikke tootjaid ja tööstusi toetama, mitte konkurentsivõimelisust vähendama.

23. Kuna maksu mõju rahvatervisele on väike, ei ole fiskaalhuvi selline ülekaalukas huvi, mis teiste õiguste ees alati prevaleerib. Erakorralisi asjaolusid, mistõttu fiskaalhuvi põhjendaks põhiseaduslikke õigusi riivavat seadusemuudatust, ei esine.

24. Kuivõrd maksu kehtestamine aitab vaid väga väikesel määral saavutada soovitud eesmäärke, samas aga riivab väga oluliselt piimatööstuse ja põllumeeste põhiõigusi, ei ole riive mõõdukas.

**Seaduse menetlemisel eirati hea õigusloome tava**

---

<sup>6</sup> 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.

25. Eelnõu menetlemise käigus ei ole mõju suurust seaduseelnõu koostamisel isegi hinnatud. Hinnatud on vaid seda, millises ulatuses võib väheneda maksustatud toodete tarbimine. Ka see hinnang koostati siis, kui maksuga ei planeeritud hõlmata piimatooteid. Üldse ei ole analüüsitud, kuidas mõjutab eesmärgi saavutamist piimatoodete lisamine maksustatavate toodete hulka ning kui palju väheneb piimatoodete tarbimine. Puudub igasugune hinnang ka selle kohta, kas ja kuidas maksustatud toodete tarbimine mõjutab üldist suhkruarbitmist, päevas tarbitavate kalorete hulka ja rahvatervist. Samuti ei ole kaalutud, kas maksumäära saaks määratleda üheselt. Olukorras, kus ei ole tõendatud, et meede soovitud eesmärgile üldse mingit mõju omab, ei ole võimalik meedet lugeda proportsionaalseks.

26. Seaduse puudused on tingitud asjaolust, et vastuolus HÕNTE § 1 lg-ga 1 ei ole koostatud väljatöötamiskavatsust. Väljatöötamiskavatsuses peavad sisalduma küsimuse võimalikud lahendused, võimalike lahenduste võrdlus ja eelistatav lahendus, valitud lahenduse sobivus kehtivasse õiguskorda ja küsimuse lahendus Eestiga sarnase ühiskonnakorralduse ja õigussüsteemiga riikides. Kui eelnõu koostamisele oleks eelnenud eelmainitud küsimuste lahendamine, siis oleks kaalutud erinevaid meetmeid tarbijate tervisekaitumise suunamiseks-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.

27. Ebaõige ja hea õigusloome tava vastane on põhjendus, et väljatöötamiskavatust ei koostatud eelnõu kiireloomulisuse tõttu, sest valitsuskabineti tegevusprogrammis on kokku lepitud magustatud jookide maksu jõustamises hiljemalt 01.01.2018.

28. HÕNTE § 1 lg 2 lubab väljatöötamiskavatsuse koostamata jätta vaid erandlikel juhtudel. 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 (nt sigade Aafrika katk).

29. Astudes 10.10.2016 Vabariigi Presidendi ametisse, andsite töotuse kaitsta Eesti Vabariigi põhiseadust ja seadusi. Põhiseaduse § 107 annab Teile õiguse jätta seadus väljakuulutamata vastuolu tõttu põhiseadusega.

**Palume Teil mitte seadust välja kuulutada. See parandaks õiguskultuuri ja Eesti ettevõtluskliimat. Seaduse välja kuulutamata jätmisel on võimalik kujundada põhiseadusega kooskõlas olev hea riigiõiguslik tava, et olulised seadusemuudatused oleksid põhjendatud.**

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Sirje Potisepp  
Eesti Toiduainetööstuse Liit

Mait Palts  
Eesti Kaubandus-Tööstuskoda

Roomet Sõrmus  
Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda