

## **Kaubandustegevuse seaduse kehtetuks tunnistamise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri**

### **1. Sissejuhatus**

#### **1.1 Sisukokkuvõte**

Seaduse eelnõu väljatöötamine on tingitud vajadusest ajakohastada, korrastada ja lihtsustada kaubanduse valdkonna õiguslikku regulatsiooni.

Eelnõuga tunnistatakse kehtetuks kaubandustegevuse seadus (edaspidi KaubtS) ning muudetakse KaubtS-ga puutumuses olevaid seadusi, sh täpsustatakse regulatsioone ja täiendatakse neid rakendamiseks asjakohaste mõistetega. KaubtS võeti vastu ja jõustus 2004. aastal. Suurem muudatus tehti majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse (edaspidi MSÜS) jõustumisega 01.07.2014, mil loobuti majandustegevusteate esitamise kohustusest kaubanduse valdkonnas tegutsemisel, v.a juhul, kui eriseadus sätestab teatud kauba müügil või teenuse osutamisel majandustegevusteate esitamise või tegevusloa omamise nõude (näiteks alkoholsete jookide, tubakatoodete müük).

Kaubandustegevus on osa majandustegevusest, millele kohalduvad majandustegevuse üldnormid (MSÜS), korralduseadus (edaspidi KorS), võlaõigusseadus (edaspidi VÕS) ning erinormid konkreetset valdkonda reguleerivates seadustes, näiteks alkoholiseadus (edaspidi AS), tubakaseadus (edaspidi TubS), toiduseadus (edaspidi ToiduS), toote nõuetele vastavuse seadus (edaspidi TNVS), tarbijakaitseseadus (edaspidi TKS), rahvatervise seadus (edaspidi RTerS). Kaubandusel on oluline osa kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuses kohaliku elu korraldamisel, küsimuste lahendamisel, sh kohaliku omavalitsuse korraldamise seaduse (edaspidi KokS) ja KorSi rakendamise kontekstis.

Arvestades, et õigusruum on edasi arenenud, ei anna KaubtS enam lisandväärtust kaubanduse valdkonnas tegutsevate ettevõtjate tegevuse, sh toote ja teenuse nõuetele vastavuse tagamise, samuti kohustuste osas suhetes tarbijaga, avaliku korra tagamiseks, vaid dubleerib majandustegevusele teiste seadustega kehtestatud reegleid. Kaubanduse valdkonna õigusliku keskkonna ajakohastamise ja korrastamise eesmärgiks on parem õigusselgus valdkonnas tegutsevatele ettevõtjatele, samuti kohalike omavalitsuse üksustele ning järelevalve teostajatele läbi õigusaktide mahu vähendamise, sh dubleerivate, liiga üldiste nõuete vältimise, mis võimaldab paremini õigusruumis orienteeruda.

#### **1.2 Eelnõu ettevalmistaja**

Eelnõu ja seletuskirja koostas ning keeleteoimetuse tegi Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi siseturuosakonna kaubanduse ja teenuste talituse nõunik Anne Laar (6256 411, [anne.laar@mkm.ee](mailto:anne.laar@mkm.ee)). Eelnõu väljatöötamisel kaasati Tarbijakaitsese ja Tehnilise Järelevalveameti tarbimiskeskonna osakonna juhataja Jaana Tael (6201 706, [jaana.tael@ttja.ee](mailto:jaana.tael@ttja.ee)) ja sama osakonna kaubandustalituse juhataja Birgit Valgus (6201 707, [birgit.valgus@ttja.ee](mailto:birgit.valgus@ttja.ee)). Juriidilise ekspertiisi tegi eelnõule Majandus- ja

Kommunikatsiooniministeeriumi õigusosakonna õigusnõunik Hendrick Rang (6256 351; [Hendrick.rang@mkm.ee](mailto:Hendrick.rang@mkm.ee)).

Eelnõu ettevalmistamisel tehti koostööd Eesti kaupmeeste Liiduga, Eesti Linnade Valdade Liiduga (ELVL), sh Tallinna linnavalitsuse, Tartu linnavalitsuse, Järva vallavalitsusega, samuti Sotsiaalministeeriumi, Rahandusministeeriumi ja Justiitsministeeriumi ekspertidega.

### **1.3 Märkused**

Eelnõu väljatöötamine on ette nähtud Vabariigi Valitsuse 30. mai 2019. a korraldusega nr 130 kinnitatud „Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis 2019–2023“ ühe ülesandena punktis 12.5 „Seisame rahvusvaheliselt tunnustatud hea ja konkurentsivõimelise ettevõtluskeskkonna eest“. Eelnõu Vabariigi Valitsusele esitamise tähtajaks on 2020. a juuli. Eelnõu on kooskõlas Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammist lähtuva nullbürokratia projekti eesmärkidega, kus on muuhulgas majandustegevuse reguleerimise vähendamine. Eelnõu koostamisel on järgitud „Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030“ eelnõus sisalduvaid põhimõtteid, sh „vähem õigusloomet“, mille Vabariigi Valitsus otsustas 2019. a 25. juuni istungil esitada Riigikogule. Eelnõu ei ole seotud ühegi muu menetluses oleva eelnõuga.

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega. Eelnõu on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega.

Eelnõuga muudetakse alkoholiseadust (RT I, 13.03.2019, 30), kohaliku omavalitsuse korralduse seadust (RT I, 05.02.2019, 9), korralduse seadust (RT I, 13.03.2019, 95), lõhkematerjaliseadust (RT I, 12.12.2018, 51), metsaseadust (RT I, 13.03.2019, 61), rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadust (RT I, 19.03.2019, 78), rahvatervise seadust (RT I, 13.03.2019, 131), tarbijakaitseseadust (RT I, 08.01.2020, 3), toote nõuetele vastavuse seadus (RT I, 12.12.2018, 67), tubakaseadust (RT I 12.12.2018, 70) ja tunnistatakse kehtetuks kaubandustegevuse seadus (RT I, 13.03.2019, 78).

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthälte enamus.

### **2. Seaduse eesmärk**

Eelnõu eesmärk on kaubanduse valdkonna õigusliku keskkonna ajakohastamine ja korrastamine, mille tulemuseks on:

- regulatsiooni kaasajastamine vastavalt õiguskeskkonna arengule, üle reguleerimise, sh dubleerivate regulatsioonide vältimine, regulatsioonide koostoime parem rakendamine;
- õigusliku regulatsiooni mahu vähendamine, õigusnormide lihtsuse ja õigusselguse suurendamise kaudu halduskoormuse vähendamine ettevõtjatele, töökoormuse vähendamine kohaliku omavalitsuse üksustele (edaspidi KOV) ja riigile.

Väljatöötamiskavatsuse koostamine ei ole vajalik, kuna kooskõlas Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ § 1 lõike 2 punktiga 5 seaduseelnõu seadusena rakendamisega ei kaasne olulist õiguslikku muudatust ega muud olulist mõju.

MSÜS-i § 2 lõikes 1 sätestatakse, et seadust kohaldatakse igale ettevõtjale ja tema majandustegevusele kõigil tegevusaladel, kui seaduses ei ole ette nähtud teisiti.

Kaubandustegevusele MSÜS kohaldamisala välistust ei sätesta, samuti ei sätesta erisusi KaubtS.

MSÜS-i väljatöötamisel oli töögrupis arutusel ka KaubtS kehtetuks tunnistamise küsimus, kuna kaubandustegevus on samuti majandustegevus, millele kohaldub MSÜS ning edaspidine vajadus eraldi kaubandust reguleeriva seaduse järele puudus. Projekti ajalise piiratuse tõttu jäi siiski nimetatud ettepanek KaubtS kehtetuks tunnistamise osas realiseerimata.

### **3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs**

Eelnõu koosneb 11 paragrahvist ja puudutab eelkõige Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi PS) §-st 31 tulenevat ettevõtluspõhiõigust. Eelnõu ei sea ettevõtlusega tegelemiseks uusi piiranguid, samas säilitatakse vajalikud õiguslikud raamistikud ettevõtlusvabaduse teostamiseks.

#### **Eelnõu § 1. Alkoholiseaduse muutmise**

AS-i 1. peatükki täiendatakse §-ga <sup>31</sup>, sätestades alkoholi müügi reguleerimisel tegevuskoha ja sellega seonduvad mõisted. Hulgimüügi korral kohaldub tegevuskoha mõiste nii piirituse kui alkoholsete jookide müügiga seonduvat, jaemüügi korral vaid alkoholsete jookide müügile. AS § 40 sätestab piirangud alkoholse joogi jaemüügil ning § 41 keelud alkoholse joogi jaemüügil. Samas ei ole alkoholiseaduses nimetatud regulatsiooni kehtestamisel sätestatud eraldi mõisteid, vaid kasutatakse sama sisuga KaubtS tegevuskohaga seonduvaid mõisteid.

Nõuded alkoholse joogi müügile on kehtestatud eelkõige selle tegevuskoha ehk müügikohaga seonduvalt (kohad, kus alkoholse joogi jaemüük on lubatud, kus lubatud kohapeal tarbimiseks, millised on alkoholse joogi müügikohas väljapaneku piirangud jmt). Seetõttu regulatsiooni ühetaoliseks rakendamiseks täiendatakse AS-i kehtetuks tunnistatavas KaubtS-is sätestatud mõistetega (tegevuskoht, sh müügikoht, müügikoha hooajaline laiendus, kauplus, rändkauplus, kiosk, müügisaal, tänava- ja turukaubandus), mille sisu ei ole muudetud, küll aga sõnastus muudetud lihtsamaks. Tegevuskoha määratlus müügikoha kaudu on vajalik kauba müügile kehtestatud nõuete, sh keeldude ja piirangute kehtestamisel. Müügikohale on iseloomulik seal toimuv kauba müügiks pakkumine ja müük. Samas ei ole müügikoha mõistet erinevate müügikanalite osas sätestatud, vaid müügikoha määratlemisel on oluline seal toimuv kauba müügiks pakkumine ja samas ka tehingu sooritamine. Näiteks ettevõtja veebileht ei ole e-kaubanduse müügikoht, kui seal ei ole võimalik kaupa osta või tehingut sooritada. Müügikohas peavad olema täidetud kõik selleks tegevuseks kehtestatud nõuded nii kaubale, selle müügikohale endale, müügikohas tarbijale antavale teabele.

Seaduse rakendamisel on õigusselguse huvides oluline määratleda müügikoha hooajalise laienduse staatus müügikoha kontekstis. Näiteks suveperioodil soovivad mitmed toitlustusettevõtted teenindada tarbijaid ka väljaspool ettevõtet, sellega külgneval alal. Müügikoha hooajaline laiendus ei ole käsitatav iseseisva müügikohana ega tänavakaubandusena, mistõttu avaliku korra tagamisel, samuti nii jalakäijate kui liiklusvahenditega ohutu liikumise tagamiseks on vajalik jätta alles kehtetuks tunnistatavas kaubandustegevuse seaduses sätestatud kohaliku omavalitsuse üksuse pädevus kooskõlastada oma haldusterritooriumil müügikoha hooajalised laiendused. Tegemist on kohaliku elu korraldamise küsimusega, mis on linna või valla pädevuses ega vaja eraldi reguleerimist

seaduse tasandil. Kaupluse oluliseks osaks on müügisaal, mis on kaupluse siseruum, mis on kaupleja valduses ning kuhu tarbija, samuti tarbijaks mitteolev isik saab siseneda kaubaga tutvumiseks, valiku tegemiseks või müügilepingu sõlmimiseks. Kioskil müügisaal puudub. Nii kauplus kui kiosk võivad olla kas eraldiseisva ehitisena või paikneda ehitise osas, sh kaubanduskeskuses asuvad erinevate ettevõtjate kauplused ja kioskid, kus iga üksik kauplus või kiosk on eraldi kaubandusettevõtte, samuti nt sõitjateveo teenuse osutamisel kasutatavas veesõidukis asuv kaupleja tegevuskoht.

Tänavavõi turukaubanduse korral müüb isik kaupa vaid kohaliku omavalitsuse üksuse lubatud piiritletud paigas, tänaval või muus üldsusele avatud kohas paikneva kaubandust korraldava isiku või asutuse omandis või valduses oleva müügikoha kaudu. Lisaks on mõisteid selgitatud 11.02.2004. a. vastu võetud kaubandustegevuse seaduse seletuskirjas<sup>1</sup>.

## **Eelnõu § 2. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmine**

KOK-si § 22 lõiget 1 täiendatakse punktiga 36<sup>7</sup> kehtetuks tunnistatava KaubtS-i § 17 lõikes 4 sätestatud volitusnormiga, et võimaldada kohaliku omavalitsuse üksusel tänavavõi turukaubanduse korra kehtestamist ka pärast KaubtS-i kehtetuks tunnistamist. Vastava ettepaneku on eelnõu väljatöötamisel teinud kohaliku omavalitsuse üksuste esindajad.

Turu- või tänavakaubanduse korra kehtestab KOV volikogu määrusega ning seda kohaldatakse omavalitsuse üksuse haldusterritooriumil, sõltumata selle territooriumi valdusest või omandist, kus soovitakse turu või tänavakaubandust teostada.

Eelnõu koostamisel turu- ja tänavakaubanduse osas KOV-i pädevusega seonduvalt on arvestatud KorS § 59 lõiget 1, mille kohaselt kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritooriumil ürituse korraldamise ja pidamise nõuded kehtestab kohaliku omavalitsuse volikogu määrusega. Koostoimes KorS § 58 lõikega 3 sisaldab KorS § 59 lõige 1 ka kaubandusürituse korraldamise ja pidamise nõuete kehtestamist, mistõttu puudub vajadus eelnõuga laiendada volitusnormi avaliku üritusega seonduvalt.

KOV-le võimaluse andmisel turu- ja tänavakaubanduse korra kehtestamiseks ei ole eelnõuga volituse konkreetseid piire kehtestatud, vaid KOV-l tuleb eelnimetatud põhimõtetest lähtuvalt oma haldusterritooriumil piirangute ja reeglite kehtestamist põhjendada. PS § 31 kohaselt võib seadusega sätestada ettevõtlusega tegelemise põhiõiguse kasutamise tingimused ja korra. Selle puhul on tegu lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega, mis lubab piirata seda õigust seadusega või seaduse alusel igal põhjusel, mis ei ole PS-ga vastuolus. Tingimused ja kord võivad sisaldada keeldu tegutseda mingis ettevõtlusvaldkonnas või mingil perioodil. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on sedastanud: „Ettevõtlusvabaduse piiramiseks piisab igast mõistlikust põhjendusest. See põhjendus peab johtuma avalikust huvist või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest, olema kaalukas ja enesestmõistetavalt õiguspärane. Mida intensiivsem on ettevõtlusvabadusse sekkumine, seda mõjuvamad peavad olema sekkumist õigustavad põhjused“ (RKPJKo 3-4-1-3-02, p 14).

Kehtetuks tunnistatava KaubtS alusel on mitmed kohaliku omavalitsuse üksused volikogu määrusega kehtestanud tänavavõi turukaubanduse korra, mida kasutatakse turu- või tänavakaubanduse asukoha piiritlemiseks oma haldusterritooriumil sh, et müügikoht on kavandatava kauba müügiks sobiv (nt toidukaup või elusloomad ja linnud, sõidukid), tegevus

---

<sup>1</sup> Kaubandustegevuse seaduse 164 SE algtekstis. Kättesaadav seisuga 11.02.2020: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/192a8912-ce16-3ca7-9067-29a63f02e48b/Kaubandustegevuse%20seadus>

ei takista liiklust ega piira liiklejate nähtavust, kauplemise ajal kui ka kauplemise välisel ajal meetmete rakendamiseks avaliku korra tagamiseks (nt prügi sorteerimise ja liigiti paigutamise korraldus, kauplemise välisel ajal see, kas müügikoht peab olema tänavalt eemaldatud või võetud kasutusele meetmed müügikoha lõhkumise või ümberpaigutamise vastu, hoidma korras müügikoha ümbruse teatud ulatuses, nt 5 m raadiuses, kauplemise ajal ning pärast kauplemise lõppu koristama müügikoha ja selle ümbruse).

### **Eelnõu § 3. Korrakaitseaduse muutmine**

KorS § 55 lõike 2 punkti 1 sõnastust muudetakse. Jäetakse välja viide kehtetuks tunnistatavale kaubandustegevuse seadusele „kaubandustegevuse seaduse § 14 lõike 2 tähenduses“. Eelnõu §-ga 1 lisatav alkoholiseaduse § 3<sup>1</sup> lõiked 3 ja 4 sätestavad müügikoha hooajalise laienduse, nähes ette selle kooskõlastamise kohustuse kohaliku omavalitsuse üksusega. Tegemist on KorS § 55 lõikes 3 sätestatud KOV üksuse pädevuses oleva küsimusega koostoimes KorS §-ga 54, mille kohaselt avalik koht on määratlemata isikute ringile kasutamiseks antud või määratlemata isikute ringi kasutuses olev maa-ala, ehitis, ruum või selle osa, samuti ühissõiduk.

### **Eelnõu § 4. Lõhkematerjaliseaduse muutmine**

Lõhkematerjaliseaduse (edaspidi LMS) § 40 lõike 1 punkt 4 tunnistatakse kehtetuks. Jäetakse välja üldine viide kaubandustegevuse seaduse nõuetele, mida peab pürotehnilise toote käitleja toote võõrandamisel arvestama. Nõuded pürotehnilise toote võõrandamisele on lisaks LMS-is sätestatule näiteks, KorS-is, raamatupidamise seaduses, TKS-is, MSÜS-is, tagamaks toote nõuetele vastavus, ohutus selle käitlemisel, kasutamisel, avalik kord. KaubtS konkreetseid nõudeid pürotehnilise toote käitlejale ei ole sätestanud ega loonud konkreetset õigusnormi. KaubtS sätestab kaubale ja teenusele ning nende müügile esitatavad nõuded, mille kohaselt müüdav kaup või osutatav teenus peab vastama sellele kaubale või teenusele ning nende müügile õigusaktidega kehtestatud nõuetele. Tegemist on üldise normiga, mis kohustab täitma vaid teiste seadustega, sh TNVS-ga sätestatud nõudeid, sealjuures erinormi kehtestamata.

### **Eelnõu § 5. Metsaseaduse muutmine**

Metsaseadusest jäetakse välja § 44, mille ainuke veel kehtiv säte viitab 1. juulil 2014. a. kehtetuks tunnistatud sättele kaubandustegevuse seaduses, mis käsitles majandustegevuse registris registreerimise nõuet. Majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse § 14 kohaselt on seaduses sätestatud juhul ettevõtjal kohustus esitada enne majandustegevuse alustamist registripidajale teade asjaomasel tegevusalal majandustegevuse alustamise kohta (edaspidi majandustegevusteade). Arvestades, et vastavalt metsaseaduse § 44 majandustegevusteate esitamise kohustust riigimetsa majandajale metsamaterjali ja –saaduste müügi korral ei kohaldata, siis ei ole ka edaspidi vastav säte vajalik.

### **Eelnõu § 6. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse muutmine**

Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse § 2 lõike 1 punktist 5 jäetakse välja sõnad „kaubandustegevuse seaduse tähenduses“, mis viitab kaupleja mõiste sisule. Kaupleja mõiste on sätestatud TKS § 2 lõike 1 punktis 2, mis sisu poolest ei erine kaubandustegevuse seaduses sätestatud kaupleja mõistest. Kaupleja on füüsiline või juriidiline isik, sealhulgas avalik-õiguslik juriidiline isik, kes tegutseb eesmärgil, mis on seotud tema majandus- või kutsetegevusega. Kuna kaupleja mõistet ei ole seadustes erinevalt sätestatud ning TKS-is on

kaupleja mõiste väga üldine, saab seda käsitleda kui üldmõistet ning puudub vajadus seaduses sellele viitamisele.

### **Eelnõu § 7. Rahvatervise seaduse muutmine**

Rahvatervise seaduse § 12<sup>2</sup> lõike 11 punktist 3 jäetakse välja viide kehtetuks tunnistatavale KaubtS-le. RTerS § 12<sup>2</sup> lõike 9 kohaselt kosmeetikatooteid, mis on ette nähtud hammaste valgendamiseks või pleegitamiseks ja mis sisaldavad vesinikperoksiidi või millest vabaneb vesinikperoksiidi vahemikus  $> 0,1\% \leq 6\%$  (edaspidi hambavalgendustooted), on lubatud müüa üksnes hambaarstidele hulgikaubanduse korras. Lõige 10 sätestab ettevõtjale, kes soovib müüa hambavalgendustooteid, kohustuse esitada majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse kohase majandustegevusteate, kus lõike 11 punkti 3 kohaselt tuleb märkida tegevusala. Tegevusala märgitakse vastavalt MSÜS § 15 lõike 1 punktis 4.

### **Eelnõu § 8. Tarbijakaitseseaduse muutmine**

Tarbijakaitseseaduse § 5 täiendatakse lõikega 9, millega antakse võimalus valdkonna eest vastutava ministri määrusega kehtestada kauba märgistamisega seonduvaid nõudeid. Kaubandustegevuse seaduse § 6 lg 4 nägi ette võimaluse Vabariigi Valitsuse volitatud ministril vajadusel kehtestada kauba märgistamise nõuded ja märgistuses nõutava kauba koostise või omaduste määramise meetodid. Tarbijakaitsese eesmärgil jäetakse alles valdkonna eest vastutavale ministrile võimalus vajadusel eelnimetatud õigusaktide kehtestamiseks.

### **Eelnõu § 9. Toote nõuetele vastavuse seaduse muutmine**

TNVS-i § 4 lõike 1 punktist 3 jäetakse välja sõnad „sealhulgas kaupleja kaubandustegevuse seaduse § 2 punkti 1 tähenduses“. TNVS § 4 lg 1 p 3 kohaselt on *levitaja* turustusahelas osalev isik, sealhulgas kaupleja kaubandustegevuse seaduse § 2 punkti 1 tähenduses, kes teeb toote turul kättesaadavaks, välja arvatud tootja või importija. Mõiste „levitaja“ sisustamisel puudub vajadus kaupleja eraldi väljatoomiseks teiste levitajate hulgast, mis pigem tekitab ebaselgust. Lisaks kauplejale on veel teisi, keda loetakse levitajaks. Kaupleja mõiste sätestab TKS § 2 lg 1 p 2.

### **Eelnõu § 10. Tubakaseaduse muutmine**

Eelnõu § 10 punktiga 1 täiendatakse TubS § 22 lõikega 1<sup>1</sup>, mille kohaselt müügikohta käsitatakse alkoholiseaduse tähenduses. Viite lisamine on vajalik õigusselguse saavutamiseks müügikohaga seonduvate keeldude ja piirangute kehtestamisel.

Eelnõu § 10 punktiga 2 asendatakse TubS § 22 lõike 2 punktis 3 viide kehtetuks tunnistatavale KaubtS §-le 17 viitega eelnõuga täiendatavale alkoholiseadusele. Tänavaja- ja turukaubanduse sisu on avatud käesoleva eelnõuga alkoholiseaduse lisatavas §-s 3<sup>1</sup>.

Eelnõu § 10 punktiga 3 jäetakse TubS § 22 lõike 3<sup>1</sup> punktist 4 välja viide kehtetuks tunnistatavale KaubtS §-le 10. Kuna kehtestatakse teabe piirang looteluna, mida on lubatud jaemüügi kohas tubakatoote kohta avalikustada, siis puudub vajadus viitele KaubtS § 10 sätestatud kaubanduslikule teabele.

Eelnõu § 10 punktiga 4 jäetakse TubS § 29 lõike 1 punktist 7 välja viide KaubtS § 3 lõike 2 punktile 4. Kehtiva seaduse § 29 lõike 1 punkti 7 kohaselt on suitsetamine keelatud ettevõttes, kus pakutakse kaubandustegevuse seaduse § 3 lõike 2 punktis 4 nimetatud teenuseid ehk teenuseid, mille suhtes kohaldatakse kaubandustegevuse seadust, ning muid teenuseid

klientidele avatud ruumis. Arvestades, et loetelu kliendile osutatavatest teenustest ehk teenuseid osutatavatest ettevõtetest ei ole lõplik, vaid on avatud, ei ole põhjendatud eraldi välja tuua loetelus osa teenuseid, mille pakkumisel ja osutamisel suitsetamine on keelatud.

## **Eelnõu § 11. Kaubandustegevuse seaduse kehtetuks tunnistamine**

Eelnõu §-ga 11 tunnistatakse kaubandustegevuse seadus kehtetuks.

Kehtiva KaubtS-i kui valdkonna nn horisontaalse regulatsiooni väljatöötamise tingis vajadus sätestada kaubandustegevuse õiguslik regulatsioon seaduse tasandil. Seni olid kaubandustegevuse üldised põhimõtted reguleeritud tarbijakaitseseaduse alusel Vabariigi Valitsuse määrustega, kehtestades tegevusele teatud keelud ja piirangud, sh kauplemisloa kohustuse. KaubtS-ga kõrvaldati õigusruumis aset leidnud puudused, kauplemisloaga seonduv regulatsioon asendati majandustegevuse registri registreeringu kohustusega, mis oli õigusliku tähendusega, s.o ilma registreeringuta ei olnud õigust tegutseda. Nõue kehtis kõikide ettevõtja tegevuskohtade suhtes, küll aga oli õigusruumis astunud samm edasi – loobuti KOV-i ja riigipoolsest eelkontrollist tegevusalal tegutsemise alustamiseks vajalike nõuete täitmise üle, ettevõtja vastutas ise registrile esitatud andmete õigsuse ja oma õiguspärase tegevuse eest nii tegevuse alustamisel kui kogu tegutsemisperioodil. MSÜS-iga loobuti kaubanduse valdkonnas tegutsemisel ka majandustegevuse registri registreeringut asendanud majandustegevusteate esitamise kohustusest, välja arvatud juhul, kui eriseadustega teatud kaupade (nt alkohoolsed joogid, tubakatooted) müüjale on kehtestatud majandustegevusteate esitamise või tegevusloa kohustus kooskõlas MSÜS-iga.

Täna kehtiv KaubtS sätestab kasutatavad mõisted, kaubanduse valdkonna tegevusalade jaotuse, üldised nõuded kauplejale, sh müüjale ning kauba ja teenuse müügile. Seadus sisaldab mitmeid eriseadusi dubleerivaid sätteid, osundades valdavalt eriseadustes sätestatud nõuete täitmise kohustusele. Samuti esineb nõudeid, mille seadusega sätestamise vajadus on ära langenud (nt §10 tegevuskoha tähistuse ja lahtiolekuaja kohta teabe paiknemine). Ettevõtja on ise huvitatud oma äritegevusest klienti teavitama, teabe paigutamise reeglid lepatakse kokku iga konkreetse koha puhul, mille osas ka üldiste reeglite kehtestamine seaduse tasandil ei ole vajalik.

Arvestades, et MSÜS-i jõustumisest (1.07.2014) kohalduvad ka kaubandustegevusele MSÜS-is sätestatud majandustegevuse õiguse põhimõtted ja olulisemad majandustegevuse mõisted ning seadustiku normid, samal ajal jõustunud KorS, samuti valdkonnaga puutumuses olevad eriseadused, siis KaubtS ei anna enam lisandväärtust kaubanduse valdkonna õiguskeskkonna arengule, vaid pigem lisab ebaselgust ja ressursivajadust õigusruumis asjakohase regulatsiooni rakendamisel.

TKS reguleerib tarbijale kauba või teenuse pakkumist ja müümist või muul viisil turustamist kaupleja poolt tarbijate õiguste tagamiseks (TKS § 1). Regulatsioon sisaldab KaubtS-i sätteid, kusjuures regulatsiooni ulatus on laiem, hõlmates näiteks põhimõisteid nagu kaupleja, kaup, teenus. KaubtS-i kohaselt on kaup müügiks pakutav ja müüdav vallasasi, samas TKS § 2 lõike 1 punkti 3 kohaselt on kaup pakutav, müüdav või muul viisil turustatav asi või õigus. Sama kehtib ka teenuse kohta, mille sisu KaubtS-is on avatud läbi teeninduse tegevusala, piirdudes kliendi tellimusel vallasasjaga seotud töö tegemisega, vallasasja valdusse andmise ja võtmisega, ehitise puhastusteenuse või ilu- ja isikuteenuse pakkumise ja osutamisega. TKS § 2 lõike 2 punkti 4 kohaselt on teenus pakutav, osutatav või muul viisil turustatav hüve, mis ei ole kaup, või muu pakutav või tehtav sooritus. TKS § 2 lõike 1 punkti 2 kohaselt on kaupleja

füüsiline või juriidiline isik, sealhulgas avalik-õiguslik juriidiline isik, kes tegutseb eesmärgil, mis on seotud tema majandus- või kutsetegevusega. Kaupleja mõiste hõlmab ka KaubtS § 2 punktis 3 sätestatud müüja mõiste.

KaubtS § 3 sätestab kaubanduse valdkonna tegevusalade jaotuse, mis oli vajalik kaubanduse valdkonnas tegutsevate kõikide ettevõtjate tegevuse registreerimiseks majandustegevuse registris (MTR). MSÜS-i jõustumisega sätestati MTR-le majandustegevusteate esitamise kohustus vaid teatud eriseadustes (nt AS, TubS) kaupade müügiks. MSÜS § 15 lõike 1 punkti 4 kohaselt märgitakse majandustegevust puudutavate andmete koosseisus tegevusala seadusest tulenev nimetus ning Äriseadustiku § 4 lõike 6 alusel kehtestatud klassifikaatori (EMTAK) kohane nimetus ja kood, mis on oma ülesehituselt hierarhiline, jagunedes viieks tasemeks. EMTAK-i kaudu määratleb ettevõtja tegevusala alates asutamisest ÄR-s ning läbivalt edasises majandustegevuses (nt EMTAK 47 Jaekaubandus; 478 Jaemüük kioskites ja turgudel; 4791 Jaemüük posti või Interneti teel; 48 Hulgikaubandus). Võrreldes KaubtS sätestatud tegevusalade ja EMTAK vastavate tegevusalade sisu, siis puudub erinevus ja seega edaspidine vajadus seaduses nende tegevusalade mõistete sisustamiseks. Ühtne tegevusaladesse liigitamine EMTAK-i alusel võimaldab riigil majandustegevuse kohta valdkonnastatistika koostamist, ülevaate saamist, samuti rahvusvahelist võrreldavust vastavate valdkondade sees.

KaubtS 2. peatükk Kauplejale, kaubanduse korraldajale ja müüjale esitatavad nõuded käsitleb nõudeid kauplejale ja kaubanduse korraldajale. Kaupleja peab tagama nii ettevõtte, selle personali kui ka kauba või teenuse ning selle müügi vastavuse kehtestatud nõuetele. Valdavalt on § 4 tegemist teiste seadustega sätestatud nõuete täitmise kohustusega, sh loetelus toodud üksikud nõuded dubleerivad eriseadustega sätestatud nõudeid. Samas MSÜS § 29 sätestab ettevõtja hoolsuskohustuse, mille kohaselt ettevõtja peab majandustegevuse teostamisel tagama kõikide tema tegevust puudutavate majandustegevuse nõuete täitmise. Nt KaubtS § 4 lõike 1 punktid 3, 7 sätestavad kaupleja kohustuse kontrollida kauba vastavust saatedokumendile ja omada kauba saatedokumenti ning esitada selle järelevalvet teostava isikule. Raamatupidamise seaduse (§ 4) kohaselt on raamatupidamiskohustuslane kohustatud muuhulgas dokumenteerima ja kirjendama kõiki oma majandustehinguid, mille aluseks on majandustehingut tõendav algdokument, mis peab võimaldama tõendada majandustehingu toimumise asjaolusid ja tõepärasust, sisaldama majandustehingu kohta seaduses sätestatud andmeid, sh toimumisaeg, majandusliku sisu kirjeldus, arvnäitajad, näiteks kogus, hind ja summa (§ 7). Lisaks eriseadustes (nt maksuseadused, AS) sätestatud erinõuded täiendavate andmete osas.

Järelevalvega seonduvalt sätestab KorS § 30 käsitlemise ja dokumentide nõudmise, HMS § 38 haldusorganile õiguse nõuda haldusmenetluse käigus menetlusosalistelt ning muudelt isikutelt nende käsutuses olevate tõendite ja andmete esitamist, mille alusel haldusorgan teeb kindlaks asja lahendamiseks olulised asjaolud. Eelnõu väljatöötamise käigus tegid osa kohaliku omavalitsuse üksuste esindajaid ettepaneku avaliku korra tagamiseks oma haldusterritooriumil täiendada KorS-i § 55 KaubtS-i § 4 lõike 1 punktis 12 olevaga, mille kohaselt kaupleja on kohustatud tagama, et kauba või teenuse müük tegevuskohas ei kahjusta tegevuskoha vahetus läheduses elavate või pidevalt viibivate inimeste huve. Samas sisaldub vastav regulatsioon KorS § -s 55, mille lõike 1 sissejuhatava lause kohaselt on avalikus kohas keelatud käituda teist isikut häirival või ohtu seadval viisil. Lisaks koostoimes punktiga 4 on keelatud pakkuda isikut häirival viisil talle kaupa või teenust, kehtib häirimise keeld ka kõikidele teistele ümbritsevatele isikutele. Seega KorS § 55 täiendamine vastava sättega ei ole vajalik.



KaubtS § 5 kehtestab üldised nõuded müüjale, mille sisu on sätestatud eriseadustega. Kohaldub MSÜS § 29, mille kohaselt ettevõtja vastutab majandustegevuse nõuete täitmise eest, sh nii müüja kutsekvalifikatsioonile vastavuse kui tööülesannete nõuetekohase täitmise eest (nt TKS 2 peatükk – tarbija teavitamine, VÕS § 48 lepingueelne teavitamine). TsÜS § 132 kohaselt isik vastutab teise isiku käitumise ja temast tulenevate asjaolude eest nagu oma käitumise või endast tulenevate asjaolude eest, kui ta kasutab seda isikut pidevalt oma majandus- või kutsetegevuses ja selle isiku käitumine ning temast tulenevad asjaolud on seotud isiku majandus- või kutsetegevusega (lõige 1). Seega, sisuliselt vastutab müüja eest tema tööandja. Füüsilise isiku poolt väljaspool majandustegevust turu – või tänavakaubanduse korras või avalikul üritusel näiteks oma aiasaaduste ülejääkide müük ei peaks olema seaduse tasandil eraldi reguleeritud, vaid kohalduvad asjakohased õigusnormid, kui vastavale kaubale ja selle müügile on õigusaktiga kehtestatud nõuded, sh kohaliku omavalitsuse üksuse kehtestatud tänava- või turukaubanduse või avaliku ürituse korraldamisega seonduvad reeglid.

KaubtS 3.peatükk sätestab kaubale ja teenusele ning nende müügile esitatavad nõuded. Tegemist on valdavalt teiste seadustega (TNVS, TKS, ToiduS jt valdkondlikud eriseadused) kehtestatud nõuete täitmise kohustusega. KaubtS § 6 lg 4 nägi ette võimaluse Vabariigi Valitsuse volitatud ministril vajadusel kehtestada kauba märgistamise nõuded ja märgistuses nõutava kauba koostise või omaduste määramise meetodid. Kehtetuks tunnistatava KaubtS alusel on kehtestatud järgmised õigusaktid: majandus- ja kommunikatsiooniministri 12. aprilli 2004 a määrus nr 68 „Rõivaste ja tekstiiltoodete märgistamise nõuded“, 12. aprilli 2004 a määrus nr 69 „Jalatsite märgistamise nõuded“ ja 15. aprilli 2004 a määrus nr 79 „Nõuded kristallklaasist toote märgistamisele ja kristallklaasist toote omaduste määramise meetodid“. Nimetatud määrustega on Eesti õigusesse üle võetud ka vastavasisuline EL õigus (Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 94/11/EÜ tarbijale müügiks ettenähtud jalatsite peamistes osistes kasutatavate materjalide märgistamist käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta (EÜT L 100, 19.04.1994, lk 37–41), muudetud nõukogu direktiiviga 2013/15/EL, millega kohandatakse teatavaid direktiive kaupade vaba liikumise valdkonnas seoses Horvaatia Vabariigi ühinemisega (ELT L 158, 10.06.2013, lk 172–183) ning Nõukogu direktiiv, 15. detsember 1969, kristallklaasi käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta (EÜT L 326, 29.12.1969, lk 36)), mille normitehnilised viited on vastavates määrustes. Kuna eelnimetatud määruste regulatsiooni sisu ei ole puutumuses käesoleva eelnõuga, on otstarbekas jätta need kehtima, andes volitusnormi kehtetuks tunnistatava KaubtS-i rakendusaktide kehtestamiseks TKS-i ja vastavalt muudetakse vaid määruste preambulaid. KaubtS §-des 7–11 sätestatud nõuded on sätestatud muuhulgas TKS 2. ja 3. peatükkides, VÕS § 724<sup>6</sup> makseteenuse pakkuja poolt turvalisuse nõuete rakendamises, RPS §-des 6 ja 7 (majandustehingute dokumenteerimine ja kirjendamine, algdokument). Kaubandusliku teabe sätestamine (KaubtS § 10) oli vajalik 24.10.2014 a jõustunud kohalike maksude seaduse §-des 5 ja 10 sätestatud reklaamimaksu kontekstis. Kaubanduslikku teavet ei loeta reklaamiks. Vastava välistuse sätestab 1. novembril 2008. a jõustunud RekS § 2 lg 2, mistõttu ei ole see KaubtS säte enam aktuaalne ka kohalike maksude seaduse kontekstis reklaamimaksu rakendamisel.

KaubtS 4. peatükis §-d 14 ja 15 ning 5. peatükis sätestatud tänava- ja turukaubanduse mõisted sisalduvad käesoleva seaduse eelnõu §-ga 1 täiendatud AS §-s 3<sup>1</sup>. Turu- ja tänavakaubandusega seonduvate küsimuste lahendamine on eelnõu kohaselt kohaliku omavalitsuse üksuse pädevuses. Avaliku ürituse korral sätestab KorS § 59 lg 1 kohaliku omavalitsuse üksuse

haldusterritooriumil ürituse korraldamise ja pidamise, sh kaubandusürituse nõuete kehtestamise kohaliku omavalitsuse volikogu määrusega.

Turu- ja tänavakaubanduse korras ning avalikul üritusel kauba müügile, teenuse osutamisele müügipileti kohustuse sätestamine ei ole vajalik, kuna kaubandust korraldav isik otsustab ise kuidas ta korraldab oma tegevuse, et tagada majandustegevuse nõuete täitmine. Kaupade ja teenuste müügipiirangute kehtestamine turu- ja tänavakaubanduses ning avalikul üritusel ei ole eraldi seadusega vajalik, kuna vastavad erisused on sätestatud eriseadustega (nt AS § 41 lg 3; TubS § 22 lg 2 p 3).

KaubtS 6. ja 7. peatükis sätestatud järelevalve korraldus ja vastutus on sätestatud vastavates seadustes (nt KorS § 57<sup>1</sup>, 57<sup>2</sup>; TKS §-d 68 ja 70; TNVS 6. ja 7. peatükk, valdkondlikud eriseadused nt AS, TubS, ToiduS).

#### **4. Eelnõu terminoloogia**

Eelnõuga ei võeta kasutusele uusi termineid.

#### **5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele**

Eelnõu ei ole puutumuses Euroopa Liidu õigusega.

#### **6. Seaduse mõjud**

Seaduseelnõu seadusena rakendamisel puudub oluline mõju. Puudub sotsiaalne mõju, mõju riigi julgeolekule ja välispoliitikale, regionaalarengule, loodus- ja elukeskkonnale.

Seadus mõjutab kaudselt majandust kaubanduse valdkonnas tegutsevate ettevõtjate kaudu, luues parema õigusselguse nende tegevust reguleerivate õigusnormide rakendamisel.

Õigusaktide mahu vähendamine, sh vältides dubleerivaid, liiga üldisi nõudeid, võimaldab paremini orienteeruda õigusruumis asjakohaste sätete rakendamisel. Kohaliku omavalitsuse üksusel on selgem otsustuspädevus turu- ja tänavakaubandusega seonduvate kohalikkude elu puudutavate küsimuste lahendamisel ja korraldamisel.

#### **6. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud**

Seadus ei suurenda järelevalveasutuste järelevalvetegevusega seotud töökoormust.

Parem õigusselgus mõjutab kaudselt Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti ning kohaliku omavalitsuse üksuste tööd järelevalve teostamisel.

Kohaliku omavalitsuse üksusel on KokS § 22 sätestatud volikogu ainupädevuse täiendamise ka edaspidi võimalus turu- või tänavakaubanduse korra kehtestamiseks. Seadus ei mõjuta seega riigi ega kohaliku omavalitsuse üksuse eeldatavaid kulusid ega tulusid.

#### **7. Rakendusaktid**

Seaduse rakendamiseks ei ole vaja välja töötada uusi rakendusakte. Kehtetuks tunnistatava KaubtS-i rakendusaktide kehtestamiseks antakse volitusnorm TKS-i ja vastavalt muudetakse vaid määruste (majandus- ja kommunikatsiooniministri 12. aprilli 2004 a määrus nr 68 „Rõivaste ja tekstiiltoodete märgistamise nõuded“, 12. aprilli 2004 a määrus nr 69 „Jalatsite märgistamise nõuded“ ja 15. aprilli 2004 a määrus nr 79 „Nõuded kristallklaasist toote märgistamisele ja kristallklaasist toote omaduste määramise meetodid“) preambulaid, kuivõrd need ei ole vastuolus käesoleva seadusega.

## **8. Seaduse jõustumine**

Kuna seaduse rakendamiseks ei ole turuosalistel ega järelevalveasutustel vajalik teha ettevalmistusi ning muudatusi töökorralduses, puudub ka vajadus seaduseelnõuga kavandatavate muudatuste jõustamiseks erikorra ettenägemiseks. Seadus jõustub üldises korras, s.t kümnendal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist (PS § 108).

## **9. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon**

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks Keskkonnaministeeriumile, Maaeluministeeriumile, Siseministeeriumile, Sotsiaalministeeriumile, Rahandusministeeriumile ning arvamuse avaldamiseks järgmistele asutustele ja isikutele: Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet, Eesti Linnade ja Valdade Liit, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Kaupmeeste Liit, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon.

Algatab Vabariigi Valitsus „...“.....2020. a