

Seletuskiri

magustatud joogi maksu seaduse eelnõu juurde

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Magustatud joogi maksu eesmärk on magustatud jookides suhkru koguse ja magusainete kasutamise vähendamine, et toetada elanikkonna tasakaalustatud toitumist. Tasakaalustamata toitumine on peamine põhjus ülemäärase kehakaalu tekkimisele ja säilimisele, mis omakorda on paljude haiguste riskiteguriks. Liigse energia allikana nähakse toitumisuuringutes magustatud joogitoodete liigset tarbimist. Magustatud jookide puhul on oluline teadvustada, et magustatud joogid ei sisalda olulises koguses vajalikke toitaineid ega tekita küllastustunnet, mistõttu liigtarbimine tekib kergesti.

Maksu kehtestamisega suunatakse elanikke tarbima väiksema suhkru sisaldusega või suhkruta magusaineta jooke. Maks ergutab tootjaid jookide magustamiseks lisama vähem suhkruid ja magusaineid.

Maksumäära astmed sõltuvad toote suhkrusisaldusest ja magusainete kasutamisest. Selleks, et magustatud joogi maks täidaks võimalikult tõhusalt oma eesmärki, on see kujundatud ühikupõhiseks maksuks. Maksustatav saab olema magustatud jook, mille suhkrusisaldus on vähemalt 5 grammi 100 milliliitri kohta ja/või millele on lisatud magusainet. Magustatud joogina ei käsitleta toidulisandina ja eritoiduna kättesaadavaks tehtavaid jooke ja valmistisi. Maksust on vabastatud naturaalsed puu- ja köögiviljade mahlad, mis on ilma lisatud suhkruta või muu magusainelisandita. Samuti on maksust vabastatud piim ja piimatooted ning piima asemel tarbitav taimepiim ja sellest valmistatud joogid. Maksust on vabastatud ka need magustatud joogid, mida kasutatakse jookide, toidu ja ravimite tootmiseks või joogid, mida inimene oma isiklikuks tarbimiseks reisilt tulles kaasa toob.

Maksuga maksustatakse joogid nende Eesti turul esmakordsel kättesaadavaks tegemisel.

Prognoosi kohaselt laekub maksust riigieelarvesse 2025. a ca 25 miljonit eurot ja 2026. a ca 26 miljonit eurot. Eeldatakse, et maksu laekumine väheneb järgnevatel aastatel, sest magustatud jookide tarbimine suunab inimesi tarbima vähem magusaid jooke (väiksema suhkrusisaldusega ja ilma magusaineteta).

Tasakaalustamata toitumine on üks peamistest põhjustest, miks Eesti elanikkonnas on ülekaal ja rasvumine jätkuvalt kasvutrendiga. Keskmise kehamassiindeksi järgi on enam kui pooled kõigist 16–64-aastastest Eesti elanikest ülekaalulised või rasvunud.¹ Eesti õpilaste seas 2021/2022. õppeaastal läbi viidud uuring näitas, et esimese klassi õpilastest on iga neljas (28%) ja neljanda klassi õpilastest iga kolmas (35%) ülemäärase kehakaaluga.^{2;3} Liigse kehakaaluga õpilaste osakaal on esimeses klassis kuue aastaga suurenenud keskmiselt 0,3% aastas ja neljandas klassis kolme aastaga keskmiselt 0,6% aastas, peamiselt rasvunud õpilaste osakaalu

¹ Tervise Arengu Instituut. Rahvastiku tervise aastaraamat 2023. Eesti rahvastiku tervise ja selle mõjurite muutused 2000–2022. Tallinn: Tervise Arengu Instituut, 2023.

² Eesti õpilaste kasvu seire: 2021/22. õppeaasta uuring. Tervise Arengu Instituut; 2024

³ https://statistika.tai.ee/pxweb/et/Andmebaas/Andmebaas_05Uuringud_10COSI/COSI01.px/

suurenemise tõttu.⁴ Ülemäärane kehakaal on seotud mitme terviseprobleemiga: vaimse tervise probleemid, luu- ja lihaskonna probleemid, südame-veresoonkonnahaigused, 2. tüüpi diabeet, samuti mitmed vähitüübid. Rahvusvahelised eksperdid on hinnanud, et peaaegu 40% enneaegsetest surmadest Eestis on seotud muudetava riskikäitumisega. Sellest 18% on just toitumisriskidega seotud.⁵ Lisaks on majanduskoostöö ja arengu organisatsioon (edaspidi OECD) leidnud Eesti kohta järgmist: ülemäärane kehakaal vähendab aastatel 2020-2050 keskmiselt meie eluiga 3,3 eluaasta võrra, 5% tervisega seotud kuludest Eestis on aastatel 2020-2050 tingitud ülemäärasest kehakaalust ning 2020-2050 aastate keskmisena vähendab ülemäärane kehakaal Eesti sisemajanduse koguprodukti 4,4%.⁶

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Seaduse eelnõu on ette valmistanud Sotsiaalministeeriumi rahvatervise osakonna juhataja Heli Laarmann (heli.laarmann@sm.ee), rahvatervise osakonna nõunik Kadi Reintam (kadi.reintam@sm.ee) ja õigusosakonna nõunik Piret Eelmets (piret.eelmets@sm.ee) ning Tervise Arengu Instituudi toitumise ja liikumise osakonna vanemspetsialist Hanna Alajõe (hanna.alajoe@tai.ee) ja sama osakonna toitumise valdkonna juht Janne Lauk (janne.lauk@tai.ee). Eelnõu valmistati ette koostöös Rahandusministeeriumi fiskaalpoliitika osakonna juhtivanalüütiku Risto Kaarna (risto.kaarna@fin.ee), riigi rahanduse talituse juhataja Kadri Klaose (kadri.klaos@fin.ee), maksu- ja tollipoliitika osakonna peaspetsialistide Velda Buldase (velda.buldas@fin.ee) ja Maret Metsaga (maret.mets@fin.ee).

Eelnõu koostamise käigus konsulteeriti Maailma Terviseorganisatsiooniga (edaspidi WHO).

1.3. Märkused

Eelnõule ei ole koostatud väljatöötamiskavatsust vastavalt Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri” paragrahvi 1 lõike 2 punktile 1. Väljatöötamiskavatsust ei koostatud, sest tegemist on samasisulise eelnõuga, mille kiitis Vabariigi Valitsus heaks 2017. aasta mais ja mis läbis seejärel ka Riigikogu menetluse. Enne Vabariigi Valitsusse esitamist toimusid eelnõu osas laiapõhjalised arutelud. 19.06.2017 Riigikogus vastu võetud magustatud joogi maksu seaduse ([SE 457](#) UA) jättis President välja kuulutamata ja saatis uuesti Riigikokku menetlemiseks. Rahanduskomisjon lõpetas seejärel muutmata kujul eelnõu menetlemise 17.10.2017⁷. Antud eelnõuga jätkatakse varasemat eelnõu menetlust. Eelnõu põhineb olulises osas 2017. aasta versioonil.

Eelnõuga muudetakse maksukorralduse seadust (RT I, 21.11.2023, 12).

Seaduse vastuvõtmiseks on vaja Riigikogu poolthäälte enamust. Seadus on kavandatud jõustuma 2025. a 1. jaanuaril.

2. Seaduse eesmärk

⁴ <https://www.tai.ee/sites/default/files/2024-01/Eesti%20C3%B5pilaste%20kasvu%20uuring%202021-2022.%20C3%B5a.pdf>

⁵ Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) ning European Observatory on Health Systems and Policies. Eesti. Riigi terviseprofiil. 2023.

⁶ Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) ning European Observatory on Health Systems and Policies. Eesti. Riigi terviseprofiil. 2023

⁷ [Stenogramm - Riigikogu](#)

Seaduse üldine eesmärk on rahvatervise kaitse. Tervisekaitse eesmärgil suunatakse ettevõtjaid magustatud jookidele astmeliste maksumäärade kehtestamisega madalama suhkruisalduse ja magusaineteta jookide tootmise poole. Maks mõjutab magustatud jookide lõpphinda tarbijale. Rohkem suhkrut sisaldavad tooted on maksustatud kõrgemalt, seega võib eeldada, et maks suunab inimesi tarbima vähem suhkruid sisaldavaid jooke ja seega aitab kaasa inimeste tervist säästvamate valikute tegemisele. Eeldatavalt tõuseb selle tulemusena vee ja madala või madalama suhkruisaldusega või magusaineteta jookide tarbimine. Eeltoodu aitab kaasa tasakaalustatud toitumise suurendamisele elanikkonnas. Tasakaalustamata toitumine on peamine põhjus ülemäärase kehakaalu tekkimisele ja säilimisele, mis omakorda on väga paljude haiguste riskiteguriks. Välisekspertide hinnangute kohaselt on 18% enneaegsetest surmadest Eestis seotud just toitumisega seotud riskidega.⁸

Enam kui pool täiskasvanud elanikkonnast Eestis on kas ülekaalulised või rasvunud.⁹ Lisaks sellele on muret tekitav, et ülemäärase kehakaaluga laste osakaal on Eestis aastatega kasvanud. 2022. aasta 1., 3. ja 7. klassi õpilaste seas Tervise Arengu Instituudi poolt läbi viidud uuringu¹⁰ põhjal on Eesti õpilastest ülekaaluline iga kolmas poiss ja iga neljas tüdruk. Liigse kehakaaluga õpilaste osakaal on suurenenud peamiselt rasvunud õpilaste osakaalu suurenemise tõttu. Sama uuringu viimase rahvusvahelise võrdluse (2018-2020)¹¹ järgi oleme 34 osalenud riigi seast 7-9. aastaste laste ülekaalulisuse levikult 21. kohal, kusjuures nii Lätis kui Leedus on ülekaaluliste laste arv väiksem.

Liigse energia allikana nähakse paljude toitumisuuringute kohaselt just magustatud toidu- ja joogitoodete liigset tarbimist. Magustatud jookide puhul on oluline teadvustada, et magustatud joogid ei sisalda olulises koguses vajalikke toitaineid. Rohkem või vähem tarbivad suhkruga magustatud jooke Eesti koolilastest ligi 90%¹². Tervise Arengu Instituudi poolt 2021/2022. õppeaastal kogutud andmete¹³ kohaselt magusate jookide (mahlajoogid, nektarid, suhkru või magusainetega karastusjoogid ja energiajoogid) tarbimissageduste kombineerimise tulemusel selgus, et 14,7% õpilastest jõi neid igapäevaselt, seejuures osakaal suurenes vanusega: poiste seas 11,4%-lt esimeses klassis 25,1%-ni seitsmendas klassis ($p < 0,001$) ja tüdrukutel vastavalt 8,7%-lt 17,4%-ni ($p < 0,001$). Tuginedes Euromonitori ja UNESDA tarbimisstatistikale tarbiti Eestis 2022. a kokku keskmiselt mittealkohoolseid jooke ligi 186 miljonit liitrit, sealhulgas ligi 95 miljonit liitrit karastusjooke, ligi 20 miljonit liitrit mahlasid ja nektareid ning 18 miljonit liitrit lahjendatavaid jooke (siirupid ja pulbrilised joogid). Karastusjookide (i.k soft drinks) tarbimine on vastavalt UNESDA statistikale perioodil 2017-2022 Eestis kasvanud 81 miljonilt liitrit (61 liitrit elaniku kohta) 95 miljoni liitrini (71 liitrit elaniku kohta).

Magustatud jookide liigtarbimise oht on võrreldes magusa toiduga oluliselt suurem, kuna jookide tarbimine ei tekita täiskõhu tunnet. Seetõttu on just lisatud suhkruga magustatud jookide tarbimisel väga kerge üleliigselt energiat tarbida, mis omakorda põhjustab üleliigse kehakaalu teket või selle kasvu. Lisaks sellele on teadusuuringud leidnud, et vedelal kujul suhkrute tarbimine on tervisele eriti kahjulik kuna maks omastab vedelal kujul tarbitud suhkruid

⁸ Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) ning European Observatory on Health Systems and Policies. Eesti. Riigi terviseprofiil. 2023.

⁹ Tervise Arengu Instituut. Rahvastiku tervise aastaraamat 2023. Eesti rahvastiku tervise ja selle mõjurite muutused 2000–2022. Tallinn: Tervise Arengu Instituut, 2023.

¹⁰ Eesti õpilaste kasvu seire: 2021/22. õppeaasta uuring. Tervise Arengu Instituut; 2024

¹¹ Report on the fifth round of data collection, 2018–2020: WHO European Childhood Obesity Surveillance Initiative (COSI). Copenhagen: WHO Regional Office for Europe; 2022. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO

¹² Oja, L. et al 2023. Eesti kooliõpilaste tervisekäitumine. 2021/2022. õppeaasta raport. Tervise Arengu Instituut. https://tai.ee/sites/default/files/2024-01/TAI_Eesti_kooliõpilaste%20tervisekäitumine.pdf

¹³ Tervise Arengu Instituudi koostatava raporti andmed, mis avaldatakse 2024. aastal.

kiiremini kui tahkel kujul. See omakorda muudab meie keha metabolismi, mõjutades seeläbi insuliini, kolesterooli ja metaboliite, mis tõstab vererõhku ja soodustab põletikke. Kõik see omakorda tõstab 2. tüüpi diabeedi, südameveresoonekonna haiguste, hambakaariese ja maksa haiguste riski.

Samuti on teadusuuringud näidanud, et magustatud jookide tarbimine on seotud erinevate kahjulike tervisemõjudega sh hambakaaries, liigse kehakaalu tõus, aga suureneb ka risk haigestuda südameveresoonekonna haigustesse, pahaloomulistesse kasvajatesse ja 2. tüüpi diabeeti. Magustatud jookide liigse tarbimise ja tervisemõjude kokkuvõtlik teadusuuringute ülevaade on leitav tabelist 1.

Tabel 1. Kokkuvõte magustatud jookide mõjust tervisele tuginedes teadusuuringutele.¹⁴

Terviserisk	Tõendite olemasolu
kehakaalu tõus, ülekaal, rasvumine	tugev ja järjekindel tõendus otsese seose olemasolust
2. tüüpi diabeet	tugev positiivne seos*
hambakaaries	tugev positiivne seos
metaboolne sündroom	positiivne seos*
kardiovaskulaarsed riskifaktorid	tugev positiivne seos südameumaga*
pahaloomulised kasvaja	positiivselt seotud, kõrgenenud riskiga vähemalt 12 vähipaikme osas*
üldine suremus ja põhjusspetsiifiline suremus	positiivselt seotud kõrgema riskiga surra mis tahes surmapõhjuse tagajärjel.

*- positiivne seos, risk suureneb magustatud jookide liigse tarbimise ja ka kehakaalu kasvu tõttu.

Tabelis 1 välja toodud terviseseisundid põhjustavad nii inimestele kui ka ühiskonnale laiemalt märkimisväärset koormust, suurendades tervisekuluseid, põhjustades puuet või kehvast tervisest tingitud piiranguid igapäeva tegevustes sh vähendades töövõimet, põhjustades töölt eemale jäämist, sissetuleku vähenemist ning vähendades ka üldist heaolu ja elukvaliteeti. Hinnanguliselt sureb maailmas ühes aastas magustatud jookide liigsest tarbimisest tingitult 184 000 inimest ning kaotatakse 8,5 miljonit tervena elatud eluaastat¹⁵. Eelolevast tulenevalt on enam kui 100 riiki maailmas teinud otsuse maksustada just magustatud joogid.

Mitmed hiljutised metanalüüsid¹⁶ (analüüs, mis koondab kokku, sünteesib ja tõlgendab varasemate sama teemaliste uuringute tulemusi), kuhu on kokku koondatud uuringute tulemused analoogsed maksud kehtestanud riikidest, kinnitavad, et hästi disainitud eluliselt mittevajalike toitude/jookide maksustamine sh magustatud jookide maksustamine toob kaasa

¹⁴ World Bank. 2020. Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: Summary of International Evidence and Experiences. © World Bank, Washington, DC. <http://hdl.handle.net/10986/33969> License: [CC BY 3.0 IGO](https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/)

¹⁵ Singh G. M. 2015. Global Burden of Diseases Nutrition and Chronic Diseases Expert Group (NutriCoDE). Estimated Global, Regional, and National Disease Burdens Related to Sugar-Sweetened Beverage Consumption in 2010. *Circulation*. 2015 Aug 25;132(8):639-66. doi: 10.1161/CIRCULATIONAHA.114.010636. Epub 2015 Jun 29. PMID: 26124185; PMCID: PMC4550496.

¹⁶ Teng, A. M. et al 2019. Impact of sugar-sweetened beverage taxes on purchases and dietary intake: Systematic review and meta-analysis. *Obes Rev*. 2019 Sep;20(9):1187-1204. doi: 10.1111/obr.12868. Epub 2019 Jun 19. PMID: 31218808; PMCID: PMC9285619.

soovitud positiivsed käitumismuutused toitumises^{17; 18; 19; 20; 21}. Organismile mittevajalike ja tervist mitte toetavate toodete maksustamisel nende tarbimine väheneb ning kuna nende liigtarbimine on seotud negatiivsete tervisenäitajatega paraneb seeläbi rahvastiku tervis.

Maailma Terviseorganisatsioon²² (edaspidi WHO) ja Maailmapank²³ leiavad, et rahvatervise vaatest on magustatud jookide maksustamine prioriteetne meede, mida kasutada võitlusel ülekaalu ja toitumisega seotud krooniliste mittenakkushaiguste ennetuses. Samuti on Rahvusvaheline Vähiuuringute Fond²⁴, UNICEF²⁵, Ameerika Pediaatria ja Südame Assotsiatsioon²⁶ ning paljud teised organisatsioonid öelnud, et magustatud jookide maksustamine on põhjendatud rahva tervise eesmärkidel.

Toitumisega seotud tervisekäitumist on võimalik mõjutada mitmete erinevate meetmetega, nagu otseste piirangutega, maksude kehtestamisega, erinevate nõuete kehtestamisega, müügi või turunduse piiramise, märgistuse arusaadavuse ja loetavusega ning tarbijate ja tootjate teadlikkuse tõstmisega. Suurim tervisemõju saavutatakse läbi keskkonna loomise, milles on tervist toetavad valikud tehtud lihtsasti ning kõigile kättesaadavaks. Sellise keskkonna loomisel on oluline roll kõigil eelpool mainitud meetmetel. Maksustamise puhul toimub negatiivsete välismõjude internaliseerimine, ehk kulu jäetakse rohkem selle kanda, kes selle tekitab. Magustatud jookide tarbimise vähendamise parima meetme valikut on WHO analüüsinud ja leidnud, et sobivalt disainitud fiskaalpoliitika (maksud või subsiidiumid ehk toodete hinna mõjutamine) koos teiste võimalike poliitiliste meetmetega mõjutab oluliselt tervisekäitumist²⁷. Varasemate teadusuuringute ülevaated näitavad, et kõige suurem mõju tervisekäitumisele on magustatud jookide maksustamisel, mille tulemusel võib sõltuvalt hinna kallinemisest tarbijale maksustatud toote tarbimine väheneda 6–85%. Ka see toetab maksu kehtestamist just magustatud jookidele.

¹⁷ Thow A.M. et al 2014. A systematic review of the effectiveness of food taxes and subsidies to improve diets: understanding the recent evidence. *Nutr Rev.* 2014 Sep;72(9):551-65. doi: 10.1111/nure.12123. Epub 2014 Aug 4. PMID: 25091552.

¹⁸ Powell L. M. et al 2013. Assessing the potential effectiveness of food and beverage taxes and subsidies for improving public health: a systematic review of prices, demand and body weight outcomes. *Obes Rev.* 2013 Feb;14(2):110-28. doi: 10.1111/obr.12002. Epub 2012 Nov 23. PMID: 23174017; PMCID: PMC3556391.

¹⁹ Cabrera Escobar, M.A. et al. 2013. Evidence that a tax on sugar sweetened beverages reduces the obesity rate: a meta-analysis. *BMC Public Health* 13, 1072 (2013). <https://doi.org/10.1186/1471-2458-13-1072>

²⁰ Redondo M. et al 2018. The impact of the tax on sweetened beverages: a systematic review. *Am J Clin Nutr.* 2018 Sep 1;108(3):548-563. doi: 10.1093/ajcn/nqy135. PMID: 30535085.

²¹ Andreyeva T. et al 2022. Outcomes Following Taxation of Sugar-Sweetened Beverages: A Systematic Review and Meta-analysis. *JAMA Netw Open.* 2022;5(6):e2215276. doi:10.1001/jamanetworkopen.2022.15276

²² WHO manual on sugar-sweetened beverage taxation policies to promote healthy diets. Geneva: World Health Organization; 2022. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

²³ World Bank. 2020. Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: Summary of International Evidence and Experiences. © World Bank, Washington, DC. <http://hdl.handle.net/10986/33969> License: CC BY 3.0 IGO.

²⁴ World Cancer Research Fund International (2018). Building momentum: lessons on implementing a robust sugar sweetened beverage tax. Available at www.wcrf.org/buildingmomentum

²⁵ UNICEF. POLICY BRIEF: SUGAR-SWEETENED BEVERAGE TAXATION, available at [https://www.unicef.org/media/116681/file/Sugar-Sweetened%20Beverage%20\(SSB\)%20Taxation.pdf](https://www.unicef.org/media/116681/file/Sugar-Sweetened%20Beverage%20(SSB)%20Taxation.pdf)

²⁶ American Academy of Pediatrics. 2019. Sugary drink overload: AAP-AHA suggest excise tax to reduce consumption, 2019, available at <https://publications.aap.org/aapnews/news/14112/Sugary-drink-overload-AAP-AHA-suggest-excise-tax?autologincheck=redirected>

²⁷ Köhler K. et al. 2016. Tõendus põhise ülevaade: suhkruga magustatud jookide tarbimise ja sellest põhjustatud tervisekahjude vähendamine Eestis. (Maailma Terviseorganisatsiooni EVIPneti algatus). Kopenhagen, Maailma Terviseorganisatsiooni Euroopa Regionaalbüroo; 2016

Küll aga tuleb teadvustada, et kui rääkida ülemäärases kehakaalust, siis on antud epideemia kompleksne probleem ning rahvastiku tasandil soovitud ülemäärase kehakaalu ja rasvumise languse saavutamine võtab aega ja vajab kõrvale ka teisi toetavaid meetmeid. Seepärast on magustatud joogi maksu eesmärk vähendada suhkru ja suure suhkrusisaldusega ning magusainetega magustatud jookide tarbimist. Tänapäevased kõrged ülekaalu ja rasvumise näitajad tekkisid aastakümnete jooksul toimunud tasakaalustamata toitumise sh liigselt magustatud jookide tarbimise tingimustes. Ülemäärase kehakaalu kasvu aeglustumine ja pidurdumine sh trendi vastupidiseks pööramine võtab samuti aega ning selleks on vajalik mitmete üksteist täiendavate toidukeskkonda parendavate meetmete kasutusele võtmine nagu näiteks juba varem mainitud kulutõhus magustatud jookide maksustamine, kõrge rasva, soola ja suhkrusisaldusega toodete reformuleerimine ja kõrge rasva, soola ja suhkrusisaldusega toodete tarbimise tõstmisele suunatud turunduse piiramine, tarbijale kergesti arusaadava toidumärgistuse sisse seadmine, teadlikkuse tõstmine jne. Kuigi magustatud jookide maksustamine on üks kulutõhusamaid meetmeid magustatud jookide tarbimise vähendamiseks, ei lahenda ainult selle rakendamine kogu ülemäärase kehakaalu ja sellest tingitud terviseriske, kuid mängib selles väga olulist rolli. Oluline on teadvustada, et magustatud jookide maksustamisel on mõju ka muudele tervise näitajatele, kui ainult ülemäärane kehakaal (tabel 1).

2022. aasta juuli seisuga oli magustatud joogi maks kasutusel 108 riigis üle maailma²⁸. Euroopa regioonis on magustatud jookide maks kehtestatud 20 riigis sh 100% neist on maksustanud energia- ja spordijoogid, 95% suhkruga magustatud karboniseeritud joogid, 90% suhkruga magustatud mitte karboniseeritud veed, 70% magusainetega magustatud karboniseeritud või mitte karboniseeritud veed ja joogid, 75% mahla joogid (mahla sisaldus alla 100%), 80% suhkruga magustatud siirupid, kontsentraadid, pulbrid ja graanulid, 60% suhkruga magustatud kohvi ja tee valmisjoogid, 25% karboniseeritud ja karboniseerimata pudeliveed, 20% 100% mahla sisaldusega mahlad, 37% suhkruga magustatud piimapõhised joogid, sh taimsed joogid (nn taimsed piimad). Euroopa regiooni riikides on enim kasutatud maks magustatud jookidele just ühikupõhine maks, mis on kasutusel 15 riigis. 52,6% Euroopa regiooni riikidest kasutab suhkrusisalduse põhise maksumäära nii nagu on kavandatud ka käesolevas eelnõus. Euroopas on magustatud joogid maksustatud järgmistes riikides: Aserbaidžaan, Belgia, Horvaatia, Soome, Prantsusmaa, Ungari, Itaalia, Kõrgõzstan, Läti, Monaco, Malta, Montenegro, Holland, Poola, Portugal, Venemaa, Türgi, Iirimaa, Ühendkuningriigid, Serbia ja Tadžikistan²⁹.

Riikides on erinevaid praktikaid magustatud jookide maksustamisel. Näiteks Ühendkuningriigis hakkas kehtima kaheastmeline maksuskeem 2018. aastast ning seal on maksustatud magustatud joogid, mille suhkru sisaldus on 5 g 100 ml (£0,18 liitri kohta) või enam, seejuures kõrgem maksumäär (£0,24 liitri kohta) kehtib jookidele, kus suhkrusisaldus on 8 g või enam 100 ml kohta. Irimaal hakkas samuti 2018. aastast kehtima samalaadne maks. Portugalis on alates 2017. aastast kasutusel samuti kaheastmega maksuskeem, kus madalam maksumäär on toodetele, kus suhkru sisaldus on alla 8 g 100 ml kohta ja kõrgem maksumäär kehtib toodetele, kus suhkrut on 8 või enam grammi 100 ml kohta. Soomes ja Lätis on maksustatud kõik mittealkohoolsed joogid. Lätis on alates 2016. aastast kõikidele jookidele kehtinud vaid üks määr (0,074 €/l). Soomes on kaks määra vastavalt suhkrusisaldusele: alla 5 g/100 ml maksustatakse määraga 0,12€/l (peamiselt vesi) ja üle 5 g/100 ml määraga 0,22 €/l. Lõuna-Aafrikas on kehtib alates 2018. aastast maksumäär 0,021 ZAR iga grammi suhkru kohta kõikidele toodetele, mille suhkrute sisaldus on üle 4 g 100 ml kohta. Poolas kehtib magustatud joogi maks alates 2021. aastast: 0,5 PLN liitri kohta kõigile magustatud jookidele, kui joogis

²⁸ Global report on the use of sugar-sweetened beverage taxes, 2023. Geneva: World Health Organization; 2023. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO

²⁹ https://extranet.who.int/nutrition/gina/en/summary/SSB_taxes

on enam kui 5 g suhkruid 100 ml kohta kehtib iga lisa grammi kohta lisa tasu 0,05 PLN grammi kohta liitris (seejuures ei saa maks ei saa olla kokku aga suurem kui 1,2 PLN).

Praeguseks on kogunenud hulganisti näiteid riikidest, kus maksu kehtestamise tulemusel on magustatud jookide tarbimine vähenenud:

- Maksustamise tulemusel langes magustatud jookide tarbimine Mehhikos algselt 6% ning esimese maksu aasta lõpuks 14%³⁰.
- Aasta peale maksu kehtestamist Philadelphias (Ameerika Ühendriigid), leiti, et päevane lisatud suhkrute tarbimine lastel, kes tarbisid enne maksu kehtestamist regulaarselt ühe magustatud joogi päevas, langes 22% (15 grammi). Täiskasvanutel langes lisatud suhkrute tarbimine 6 grammi päevas³¹. Samuti langes tõenäosus magustatud jooki tarbida maksu kehtestamise järgselt 40%³².
- Mõned kuud peale maksu kehtestamist Berkleys (Ameerika Ühendriigid) langes magustatud jookide tarbimine madala sissetulekuga elanike hulgas 21% sh kasvas nende seas vee tarbimine. Kolm aastat peale maksu kehtestamist langes tarbimine poole joogi võrra päevas ning vee tarbimine kasvas ühe joogi võrra päevas^{33; 34; 35}.
- Saudi Araabias langes magustatud jookide tarbimine peale maksu kehtestamist 35%^{36; 37; 38}.
- Ühendkuningriigis vähendati jookides, mis kuulusid maksu alla lisatud suhkrute kogust keskmiselt 30% (15,5 grammilt 10,8 grammile). Kõrgema maksumääraga jookide

³⁰ Colchero M. A. et al 2016. Beverage purchases from stores in Mexico under the excise tax on sugar sweetened beverages: observational study BMJ 2016; 352 :h6704 doi:10.1136/bmj.h6704

³¹ Cawley, J. et al 2019. The impact of the Philadelphia beverage tax on purchases and consumption by adults and children, Journal of Health Economics, Volume 67, 2019, 102225, ISSN 0167-6296, <https://doi.org/10.1016/j.jhealeco.2019.102225>.

³² Zhong, Y. et al 2018. The short-term impacts of the Philadelphia Beverage Tax on Beverage Consumption. American Journal of Preventive Medicine, vol 55, issue 1, July 2018

³³ Lee M.M. et al 2019. Sugar-Sweetened Beverage Consumption 3 Years After the Berkeley, California, Sugar-Sweetened Beverage Tax. Am J Public Health. 2019 Apr;109(4):637-639. doi: 10.2105/AJPH.2019.304971. Epub 2019 Feb 21. PMID: 30789776; PMCID: PMC6417561.

³⁴ Silver L. D. et al 2017. Changes in prices, sales, consumer spending, and beverage consumption one year after a tax on sugar-sweetened beverages in Berkeley, California, US: A before-and-after study. PLoS Med. 2017 Apr 18;14(4):e1002283. doi: 10.1371/journal.pmed.1002283. PMID: 28419108; PMCID: PMC5395172.

³⁵ Falbe J. et al 2016. Impact of the Berkeley Excise Tax on Sugar-Sweetened Beverage Consumption. Am J Public Health. 2016 Oct;106(10):1865-71. doi: 10.2105/AJPH.2016.303362. Epub 2016 Aug 23. PMID: 27552267; PMCID: PMC5024386.

³⁶ Colchero, M. A. et al 2016. Beverage purchases from stores in Mexico under the excise tax on sugar sweetened beverages: observational study BMJ 2016; 352 :h6704 doi:10.1136/bmj.h6704

³⁷ Alsukait, R. et al 2020. Evaluating Saudi Arabia's 50% carbonated drink excise tax: Changes in prices and volume sales, Economics & Human Biology, Volume 38, 2020, 100868, ISSN 1570-677X, <https://doi.org/10.1016/j.ehb.2020.100868>.

³⁸ Megally R ja Al-Jawaldeh A. 2020. Impact of sin taxes on consumption volumes of sweetened beverages and soft drinks in Saudi Arabia. F1000Res. 2020 Sep 10;9:1117. doi: 10.12688/f1000research.25853.2. PMID: 33510893; PMCID: PMC7809884.

tarbimine vähenes 44%, samas kui keskmise maksumääraga jookide tarbimine vähenes 85%^{39; 40; 41}.

- Kaks aastat peale maksu kehtestamist Tais langes päevane magustatud jookide tarbimine 2,8% ning enim langes karboniseeritud magustatud jookide tarbimine 17,7% teatud ühiskonnagruppides^{42; 43}.
- Mauritiusel, kus magustatud jookide maks kehtestati 2013. aastal ning seda tõsteti 2016. aastal, langes 2017. aastaks tõenäosus, et poisid tarbivad magustatud jooke 11%⁴⁴.
- Portugalis on maksustamise tulemusel magustatud jookide müük vähenenud 7%⁴⁵ ning magustatud jookide tarbimise teel saadava energia kogus on vähenenud 11%.

Nagu eespool seletuskirjas mainitud, siis võtab kesk- ja pikaajaliste tervisemõjude tõenduse kogumine veel aega, et antud maksu tervisemõjusid prognoosida. Samas on juba kasutusel tunnustatud tõendus põhised mudeluuringud. Nende tulemused näitavad, et hästi rakendatud magustatud jookide maksustamine toob pikemas perspektiivis kaasa olulise tervisetulemuste paranemise: rasvumise, 2. tüüpi diabeedi, hambakaarise ja haigena elatud eluaastate kasvu pidurdumise ja languse ning nendega seotud tervisekulude vähenemise. Hambakaarise osas saabuvad tulemused eeldatavalt kiiremlt. Nii näiteks langes Mehhikos hambakaarise esinemine oluliselt peale maksu kehtestamist⁴⁶.

Mudeluuringud, mis kasutavad käitumise ja haiguste esinemissageduse muutuste simuleerimiseks matemaatilisi struktuure, näitavad, et isegi väikesed muutused magustatud jookide tarbimises võivad keskmise ja pika aja jooksul avaldada suurt mõju elanikkonna tasemel^{47; 48; 49}. Nii on mudeluuringutes leitud, et:

³⁹https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/709008/Sugar_reduction_progress_report.pdf

⁴⁰ Bandy, L.K. et al. 2018. Reductions in sugar sales from soft drinks in the UK from 2015 to 2018. *BMC Med* 18, 20 (2020). <https://doi.org/10.1186/s12916-019-1477-4>.

⁴¹ Pell, D. et al. 2021. RETRACTED: Changes in soft drinks purchased by British households associated with the UK soft drinks industry levy: controlled interrupted time series analysis *BMJ* 2021; 372 :n254 [doi:10.1136/bmj.n254](https://doi.org/10.1136/bmj.n254)

⁴² Phulkerd, S. et al 2020. Changes in Population-Level Consumption of Taxed and Non-Taxed Sugar-Sweetened Beverages (SSB) after Implementation of SSB Excise Tax in Thailand: A Prospective Cohort Study. *Nutrients*. 2020 Oct 27;12(11):3294. doi: 10.3390/nu12113294. PMID: 33121147; PMCID: PMC7692763.

⁴³ World Bank <https://documents1.worldbank.org/curated/en/397481548340562764/pdf/Lessons-Learned-from-Thailands-Obesity-Prevention-and-Control-Policies.pdf>

⁴⁴ Cawley, J. et al 2021. The effect of beverages taxes on youth consumption and BMI: evidence from Mauritius. National Bureau of economic research, Working paper 28960, June 2021.

⁴⁵ Goiana-de-Silva, F. et al 2018. The future of the sweetened beverages tax in Portugal, *The Lancet Public Health*, col 3, issue 12, Decemebr 2018, DOI:[https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(18\)30240-8](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(18)30240-8)

⁴⁶ Hernández-F, M. et al 2021. Taxes to Unhealthy Food and Beverages and Oral Health in Mexico: An Observational Study. *Caries Res* 3 June 2021; 55 (3): 183–192. <https://doi.org/10.1159/000515223>

⁴⁷ Eyles, H et al 2012. Food Pricing Strategies, Population Diets, and Non-Communicable Disease: A Systematic Review of Simulation Studies. *PLOS Medicine* 9(12): e1001353. <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1001353>

⁴⁸ Biing-Hwan, L. et al 2011. Measuring weight outcomes for obesity intervention strategies: The case of a sugar-sweetened beverage tax, *Economics & Human Biology*, Volume 9, Issue 4, 2011, Pages 329-341, ISSN 1570-677X, <https://doi.org/10.1016/j.ehb.2011.08.007>.

⁴⁹ Redondo, M. et al 2018. The impact of the tax on sweetened beverages: a systematic review, *The American Journal of Clinical Nutrition*, Volume 108, Issue 3, 2018, Pages 548-563, ISSN 0002-9165, <https://doi.org/10.1093/ajcn/nqy135>.

- Mehhikos kehtestatud magustatud jookide maksustamise tulemusel langeb 10-aasta jooksul rasvumise levimus 2,45% ning aset leiab 89 000-136 000 vähem diabeedi juhte⁵⁰. Lisaks sellele hoitakse kokku 4 dollarit terviseiga seotud kulu iga maksu kehtestamiseks kulutatud 1 dollari eest.⁵¹
- Üleilmse mudeluuringu kohaselt, kus magustatud jookide maksustamine tõstaks nende hinda poole võrra, tooks kaasa selle, et järgmisel 50-aastal leiaks aset 2,2 mln vähem enneaegset surmajuhtu⁵².
- Mudeluuring, kus vaadati magustatud joogi maksu mõju Tais, kui maks tõstaks toodete hinda 11%, 20% ja 25%, tooks see kaasa rasvumise levimuse languse vastavalt 1,7%,- 3,8% või 4,9% pärast 3-aasta möödumist⁵³.
- Ühendkuningriigi mudeluuringus leiti, et igal aastal väheneks 2. tüüpi diabeedi juhtude arv 19 000 võrra ning lisaks sellele oleks igal aastal ligi 270 000 lagunenu, puuduvat või täidisega hammast vähem⁵⁴.
- Portugali kohta tehtud mudeluuringu kohaselt, mille töötasid WHO-le välja Oxfordi ülikooli teadlased⁵⁵, leiti, et maksu kehtestamise tulemusel leiab Portugalis igal aastal aset 27 surma- ja 1 600 rasvumise juhtu vähem ning rasvumisega seotud haiguste ravile kulub 11 mln eurot vähem raviraha⁵⁶.
- Eesti kohta 2017. aastal tehtud mudeluuringu kohaselt aitab 0,2 eurone maks 1 liitrile magustatud joogile ära hoida ligi 1026 rasvumise juhtu meestel ja 546 naistel ning seda juba suuremas osas esimesel maksule järgneval aastal. Järgneva 25 aasta jooksul kokku aitaks antud maksu kehtestamine ära hoida 1228 diabeedi, 161 südamehaiguste, 77 insuldi uut juhtu ning kokku aitaks see ära hoida enneaegsest suremusest ja haigestumusest tingitud tervisekadu 2787 eluaasta võrra. Samuti leiti, et sellest veelgi paremaid tulemusi tervise osas annaks kaheastmeline maksumäär ning veelgi enam kõrgemate maksumääradega kaheastmeline maksumäär⁵⁷.

Enne 2017. aasta seaduse väljatöötamist koostati „Tervisekäitumist mõjutava maksustamise analüüs ning magustatud jookide maksu kontseptsioon“. Kontseptsioon saadeti tutvumiseks Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Toiduainetööstuse Liidule, Kaupmeeste Liidule ja Karastusjookide Liidule. Rahandusministeeriumis toimus 2017. a 1. märtsil huvigruppide

⁵⁰ Barrientos-Gutierrez, T. et al. 2018 Correction: Expected population weight and diabetes impact of the 1-peso-per-litre tax to sugar sweetened beverages in Mexico. PLOS ONE 13(1): e0191383. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0191383>

⁵¹ Basto-Abreu, A. 2019. Cost-Effectiveness Of The Sugar-Sweetened Beverage Excise Tax In Mexico. Health Aff (Millwood). 2019 Nov;38(11):1824-1831. doi: 10.1377/hlthaff.2018.05469. PMID: 31682510

⁵² <https://www.bbhub.io/dotorg/sites/2/2019/04/Health-Taxes-to-Save-Lives.pdf>

⁵³ Phonsuk, P. et al. 2021. Correction: Impacts of a sugar sweetened beverage tax on body mass index and obesity in Thailand: A modelling study. PLOS ONE 16(9): e0257438. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0257438>

⁵⁴ <https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-26671630037-8/fulltext>

⁵⁵ <https://www.who.int/europe/publications/i/item/WHO-EURO-2019-3652-43411-60952>

⁵⁶ Goiana-de-Silva, F. et al 2018. The future of the sweetened beverages tax in Portugal, The Lancet Public Health, col 3, issue 12, Decemebr 2018, DOI:[https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(18\)30240-8](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(18)30240-8)

⁵⁷ https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Tervisevaldkond/the_potential_health_effects_of_taxing_sugary_drinks_in_estonia_0.pdf

arutelu analüüsi tulemuste ja magustatud joogi maksu teemal. Nimetatud huvigrupid olid põhimõtteliselt magustatud joogi maksu vastu, põhjendusega, et maks nõrgestab kodumaise joogitööstuse konkurentsivõimet ja tööhõivet ning ei täida soovitud eesmärke. Samas oldi valmis arutama teatud kompromisslahendusi. Huvigruppide arvamustega arvestati 2017. aastal väljatöötatud eelnõus küsimustes, mis puudutasid maksumäärasid, seaduse üleminekuaegu, maksumäärade astmelisust ja magustatud jookide mõistet. Tõusetus ka riigiabi küsimus konkureerivate toodete kohta, põhjendusega, et omavahel konkureerivaid tooteid tuleb kohelda võrdväärselt. Seda küsimust on käsitletud riigiabina käesoleva seletuskirja 5. punktis „Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele“.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

3.1. Eelnõu paragrahvide sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu § 1. Maksuobjekt

Käesolevas paragrahvis sätestatakse magustatud joogi objekt, milleks on magustatud jook, mille suhkrusisaldus on võrdne või suurem kui 5 grammi 100 milliliitri kohta ja/või mis sisaldab lisatud magusainet. Magusaine puhul ei maksustata selle kontsentratsiooni joogis, vaid fakti, et seda on joogile lisatud. Maksuobjekti määratlemisel on lähtutud Komisjoni rakendusmääruse (EL) 2016/1821, millega muudetakse tariifi- ja statistikanomenklatuuri ning ühist tollitariifistikku käsitleva nõukogu määruse (EMÜ) nr 2658/87 I lisa (edaspidi *kombineeritud nomenklatuur*), rubriikidest. Täpsem loetelu maksustamisele kuuluvatest rubriikidest on esitatud eelnõu lisas.

Eelnõu § 1 punkti 1 kohaselt on maksuobjektiks magustatud jook, mille suhkrusisaldus on võrdne või suurem kui 5 grammi 100 milliliitri joogi kohta. Kuna üldiselt ei eristata tootepakendil toitumisalase teabena lisatud ja looduslikult esinevat suhkrut, ei saa maksustamine sõltuda suhkru päritolust. Seetõttu maksustatakse magustatud jook selles sisalduva kogu suhkrusisalduse järgi, mitte sinna lisatud suhkru alusel. Maksustamisele ei kuulu joogid, mille suhkrusisaldus on väiksem kui 5 grammi 100 milliliitri joogi kohta. Maksuobjektiks on ka magustatud jook, millele on lisatud magusainet.

Piirmääraks on valitud 5 g suhkrut 100 ml kohta arvestades WHO soovitusi ja Eesti toitumis- ja liikumissoovitusi⁵⁸, et lisatud suhkrutest saadav energia jääks alla 10%, soovituslikult alla 5% päevasest koguenegiast. Arvestades, et keskmise täiskasvanud inimese energiavajaduseks päevas on 2000 kcal, teeb see 50g või 25g lisatud suhkrut päevas. Levinuim pakendi suurus karastusjookide puhul on 500 ml, misjuhul on 5g/100ml kohta kogus, mille tarbimisel saadakse juba kätte 5% päevasest energiakogusest, kuid mis ei ületa maksimaalset soovituslikku päevase tarbimise kogust.

Eelnõu § 1 punkti 2 kohaselt maksustatakse jooki, mis on magustatud magusainega (näiteks sahhariin, aspartaam, tamatiin, sukraloos, stevioolglükosiid ehk steevia jne). Maksu objektiks on magusainega magustatud jook seetõttu, et Euroopa Toiduohutusamet (EFSA) on kehtestanud magusainete tarbimisel ohutud päevased kogused ning eesmärgiks on vältida suundumust, et suhkrut hakatakse tootja poolt asendada magusainega. Jättes magusainet sisaldavad joogid maksustamata, võivad tootjad hakata magusaineid senisest laialdasemalt kasutama (sh suhkrukoguse vähendamiseks), eesmärgiga saavutada joogi mittemaksustamine või madalama maksumäära rakendumine. Selle tulemusel võivad tarbitavad kogused ohutuid

58 Pitsi, et al. Eesti toitumis- ja liikumissoovitused 2015. Tervise Arengu Instituut. Tallinn, 2017

piirnorme ületada ja tarbijat ei harjutata tarbima vähem magusa maitsega jooki. Magusaine puhul ei maksustata selle kontsentratsiooni joogis, vaid selle lisamist joogile, seega kuulub maksustamisele iga magusainet sisaldav jook, olenemata magusaine kogusest. Lisaks maksustatakse ka magustatud joogid, mis sisaldavad nii suhkrut kui ka magusainet.

Lisaks eelnevale on 2023. aastal WHO poolt avaldatud magusaineid puudutavas juhises⁵⁹ välja toodud, et suhkrute asendamine magusainetega ei ole kehakaalu langetamise või krooniliste mittenakkushaiguste ennetamise eesmärgil soovituslik, kuna pikaajaliselt ei ole sellel soovitud mõju kehakaalu langusele. Nende tarbimisel võib teist tüüpi diabeedi südameveresoonkonna haiguste ja suremuse languse asemel olla hoopis mõjuks nende levimuse tõus.

Eelnõu § 2. Magustatud jook

Käesolevas paragrahvis täpsustatakse, mida mõistetakse magustatud joogina ja mida ei käsitleta magustatud joogina.

Eelnõu §-s 2 käsitletakse magustatud joogi mõistet. Magustatud joogi määratlemisel on lähtutud tollitariifistiku kombineeritud nomenklatuuri rubriikidest. Sellist määratlust võib pidada neutraalseks valikuks, mis identifitseerib maksuobjekti üheselt ja selgelt. Magustatud jook on käesoleva seaduse tähenduses jook, mille suhkrusisaldus on võrdne või suurem kui 5 grammi 100 milliliitri kohta, jook, mis sisaldab magusainet või jook, mille alkoholisisaldus on vahemikus 0,5–1,2 mahuprotsenti. Maksustatavad magustatud joogid, mis kuuluvad järgmistesse kombineeritud nomenklatuuri rubriikidesse: kombineeritud nomenklatuuri rubriigid, kuhu kuuluvad maksustavad magustatud joogid on toodud seaduse eelnõu Lisas.

Magustatud joogi maksu seaduse maksu objektina on hõlmatud lisaks tarbimiseks valmis magustatud jookidele ka sellised vedelal, tahkel, pulbri ja muul sarnasel kujul magustatud joogid, mida tuleb tarbimiseks lahjendada.

Käesoleva maksu objektiga ei ole hõlmatud ravimid ravimiseaduse tähenduses, eritoit ja toidulisandid toiduseaduse tähenduses ning piim ja piimatooted ja ilma lisatud suhkruga ja magusaineta puu- ja köögiviljamahlad.

Eritoit ei kuulu maksustamisele, kuivõrd see on mõeldud tavapärasest erinevate toitumisvajadustega inimestele ning selle koostis- ja kvaliteedinõuded on konkreetselt piiritletud. Toidulisandid ei kuulu maksustamisele, kuna nende eesmärk on tavatoitu täiendada ning need on inimesele toitainete või muude füsioloogilise toimega ainete kontsentreeritud allikaks. Piima ja piimatooted ei maksustata, kuivõrd need on olulise osaga täisväärtuslikust ja toitainete sisalduse poolest tasakaalustatud toidulauast. Piimatooted tarbitakse erinevalt teistest magustatud jookidest eelkõige toiduna, mitte janukustutamiseks joogina. Erinevalt magustatud jookidest tekib piimatoodete tarbimisel täiskõhutunne. See on oluline, et vähendada toiduga saadavat üleliigset energiat. Lisaks sisaldavad piim ja piimatooted organismile vajalikke toitaineid, nagu näiteks asendamatuid aminohappeid, kaltsiumi, magneesiumi ning B-rühma vitamiine.⁶⁰ Samuti lisatakse sageli piimatoodetele lisaks tavalistele piimhappebakteritele ka probiootilisi piimhappebaktereid, mis mõjutavad seedetrakti mikroobikooslust. Maksustamisele ei kuulu Eestis toodetud, Eestisse imporditud ega ka Eestisse teisest Euroopa Liidu liikmesriigist soetatud piimatooted.

Naturaalsed puu- ja köögiviljamahlad ei kuulu maksustamisele, sest selline mahl ei sisalda

⁵⁹ Use of non-sugar sweeteners. WHO, 2023. <https://www.who.int/publications/i/item/9789240073616>

⁶⁰ <http://toitumine.ee/kuidas-tervislikult-toituda/toidusoovitused/piim-ja-piimatooted>

lisatud suhkruid, seega mahla suhkrusisaldust ei saa reformuleerimise käigus vähendada. Naturaalsete puu- ja köögiviljamahladena määratletakse üksnes selliseid mahlatooteid, millele ei ole lisatud suhkrut ega magusainet. See tuleneb põllumajandusministri 6. novembri 2014. a määrusest nr 92 „Mahlatoodete koostis- ja kvaliteedinõuded ning toidualase teabe esitamise nõuded”, mille kohaselt puuviljadest ja marjadest valmistatud mahla ning kontsentreeritud mahlale ei ole lubatud lisada suhkrut ega magusainet. Seejuures kohaldub maksuvabastus nii Eestis toodetud, teisest Euroopa Liidu liikmesriigist soetatud kui ka imporditud mahlale.

Eelnõu § 3. Terminid

Käesolevas paragrahvis sätestatakse seaduses kasutatavad muud mõisted.

Eelnõu § 3 lõikes 1 sätestatakse suhkru mõiste käesoleva seaduse tähenduses ja selleks kasutatakse suhkru mõistet, mis on sätestatud nõukogu määruse (EL) nr 1169/2011, milles käsitletakse toidualase teabe esitamist tarbijatele (ELT L 304/18, 22.11.2011, 1–46) I lisa. Lisa kohaselt on suhkur kõik toidus esinevad monosahhariidid ja disahhariidid, välja arvatud polüoolid.

Eelnõu § 3 lõige 2 sätestab magusaine mõiste. Magusaine mõiste defineerimisel lähtutakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusest (EÜ) nr 1333/2008, toidu lisaainete kohta (ELT L 354, 31.12.2008, lk 16–33), kuivõrd see sätestab magusaine mõiste EL tasandil. Määruse I lisa kohaselt on magusained sellised ained, mida kasutatakse toidule magusa maitse andmiseks või lauamagusainetes. Konkreetne loetelu magusainetest, mille sisaldus magustatud joogis maksustatakse, on toodud määruse II lisa B osa 2. tabelis (vt tabel 1).

Tabel 2. Magusained⁶¹

E-number	Nimetus
E 420	Sorbitoolid
E 421	Mannitool
E 950	Kaaliumatsesulfaam
E 951	Aspartaam
E 952	Tsüklamaadid
E 953	Isomalt
E 954	Sahhariin
E 955	Sukraloos
E 957	Taumatiin
E 959	Neohesperidiin DC
E 960	Stevioolglükosiidid
E 961	Neotaam
E 962	Aspartaam-atsesulfaamsool
E 964	Polüglütsitoolsiirup

⁶¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1333/2008, toidu lisaainete kohta, konsolideeritud versioon: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:02008R1333-20170320&qid=1492774606725&from=EN>

E 965	Maltitool
E 966	Laktitool
E 967	Ksülitool
E 968	Erütritool
E 969	Advantaam

Eelnõu § 3 lõikes 3 sätestatakse, et toidulisandit käesoleva seaduse tähenduses käsitatakse toiduseaduse § 14¹ lõike 1 tähenduses. Toidulisandina toiduseaduse tähenduses käsitatakse toitu, mille kasutamise eesmärk on tavatoitu täiendada ning mis on inimesele toitainete või muude toitainelise või füsioloogilise toimega ainete kontsentreeritud allikaks. Nimetatud ained võivad esineda üksikult või kombineeritult ning viiakse turule müügipakendisse pakendatuna kindlate annustena, nagu kapslid, pastillid, tabletid ja muu sarnane ning pulbrikotikesed, vedelikuampullid, tilgutuspudelid ja muu sarnane, mis on ette nähtud vedeliku ja pulbri tarvitamiseks väikeste mõõdetud kogustena.

Eelnõu § 3 lõikes 4 sätestatakse, et eritoitu käesoleva seaduse tähenduses käsitatakse toiduseaduse § 14 tähenduses. Eritoit toiduseaduse tähenduses on Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 609/2013 imikute ja väikelaste toidu, meditsiinilisel näidustusel kasutamiseks ettenähtud toidu ning kehakaalu alandamiseks ettenähtud päevase toidu asendajate kohta, millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 92/52/EMÜ, komisjoni direktiivid 96/8/EÜ, 1999/21/EÜ, 2006/125/EÜ ja 2006/141/EÜ, Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/39/EÜ ning komisjoni määrused (EÜ) nr 41/2009 ja (EÜ) nr 953/2009 (ELT L 181, 29.06.2013, lk 35–56), artikli 2 lõike 2 punktides c–h sätestatud imiku piimasegu, jätkupiimasegu, teraviljapõhine töödeldud toit, imikutoit, meditsiinilisel näidustusel kasutamiseks ettenähtud toit ja kehakaalu alandamiseks ettenähtud päevase toidu asendaja.

Eelnõu § 3 lõikes 5 sätestatakse magustatud joogi võõrandamise mõiste, mida kasutatakse käibemaksuseaduse § 2 lõike 5 tähenduses. Võõrandamine käibemaksuseaduse tähenduses on kauba valduse üleandmine koos kauba juhusliku hävimise riisikoga ja õigusega kasutada kaupa ning sellega seotud majanduslikke hüvesid omanikuna, sõltumata kauba asjaõiguslikust staatusest.

Eelnõu § 3 lõikes 6 sätestatakse, mis on teisest EL liikmesriigist soetamine. Soetamine on magustatud joogi toimetamine Eestisse isiku majandus- või kutsetegevuse käigus selle joogi Eestis levitamiseks ja tarbimiseks. Soetamine hõlmab igasugust magustatud joogi Eestisse toimetamist, st mitte vaid tasu eest.

Eelnõu § 3 lõikes 7 sätestatakse, et impordi mõistet kasutatakse seaduses tolliõiguse tähenduses. Import on kauba vabasse ringlusse lubamise tolliprotseduuri kasutamine, millega kaasnevad tollialastes õigusaktides sätestatud reeglid.

Eelnõu § 3 lõikes 8 sätestatakse jaemüügi koha mõiste. Jaemüügi kohana käsitletakse igasugust kohta, kus toimub jaemüük alkoholiseaduse mõistes. Jaemüük alkoholiseaduse § 3 lõike 1 punkti 5 kohaselt on müügiks pakkumine, müük või mis tahes võlaõigusliku lepingu sõlmimine või mis tahes õiguslikul alusel majandustegevuse raames kättesaadavaks tegemine või üleandmine tarbijale tarbijakaitseaduse tähenduses.

Eelnõu § 4 kohaselt laekub magustatud joogi maks riigile.

Seaduse § 5. Maksukohustus ja maksukohustuslane

Paragrahvis sätestatakse magustatud joogi maksu maksukohustuslane ja maksukohustuse tekkimise aeg.

Eelnõu § 5 lõikes 1 sätestatakse, kellel ja mis ajal magustatud joogi maksu tasumise kohustus tekib. Magustatud joogi maksuga maksustatakse joogid nende esmakordsel Eesti turul kättesaadavaks tegemisel. See tähendab, et magustatud joogi maksu maksab selle esmakordselt turul kättesaadavaks tegija ehk importija, teisest ELi liikmesriigist soetaja või Eesti tootja.

Maksukohustus tekib toote märgistuse (toitumisalane teave) alusel. Täiendavalt selgitame, et teatud toodete puhul puudub kohustus toitumisalast teavet koostada ja esitada. Vastavalt Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse 1169/2011 lisa V punktis 19 toodud erandile ei pea jookide puhul, millega tootja varustab väikestes kogustes vahetult lõpptarbijat või kohalikku jaemüüjat, kes vahetult varustab lõpptarbijat, esitama toitumisalast teavet. Seega puudub selliste toodete puhul Euroopa Liidu määrusest tulenevalt toitumisalase teabe koostamise ja esitamise kohustus ning seetõttu puudub ka maksustamiseks vajalik teave suhkru koguse kohta tootes. Suhkrut või magusainet sisaldavate jookide puhul sellisele tootjale Euroopa Liidu määruse nõuetest rangemalt toitumisalase teabe koostamise ja esitamise kohustuse panemine oleks vastuolus Euroopa Liidu õiguse rakendamise põhimõtetega ning tekitaks põhjendamatu halduskoormust. Samuti nõuaks see lisaks toiduseaduse muutmist. Ühtlasi oleks sellise nõude puhul tegemist tehnilise normiga, mille rakendamisest tuleks eelnevalt teavitada Euroopa Komisjoni ja liikmesriike. Eelnevast tulenevalt ei kuulu sellised joogid, mille puhul märgistuse lisamise kohustus puudub ning suhkruasisaldust ei ole võimalik kindlaks teha, käesoleva seaduse alusel maksustamisele.

Eelnõu § 5 lõigetega 2 ja 3 sätestatakse, mis on magustatud joogi esmakordselt kättesaadavaks tegemine. Selleks on:

- magustatud joogi esimene võõrandamine selle Eestis levitamiseks või tarbimiseks;
- magustatud joogi toimetamine pärast selle tootmist, importi või teisest EL liikmesriigist jaemüügi kohta (sh tootmine jaemüügikohas).

Esimene võõrandamine on joogi esmakordselt kättesaadavaks tegemine selle Eestis levitamiseks ja tarbimiseks ehk maksukohustus tekib magustatud joogi levitama hakkamise kõige varasemas etapis. Enne reaalselt tarbija jaoks avatud müügikohta jõudmist võib magustatud jook läbida erinevaid edasimüügi- ja logistika etappe, mistõttu on varasem võimalik maksustamine parim eelkõige selle lihtsama arvestamise tõttu. Lihtsustatult on Eestis toodetud magustatud joogi puhul esmakordselt kättesaadavaks tegemine selle võõrandamine mõnele Eesti ettevõtjale. Teisest EL liikmesriigist toodud magustatud joogi puhul on samuti esmakordselt kättesaadavaks tegemine selle võõrandamine mõnele Eesti ettevõtjale. Ehk niikaua, kuni magustatud jook ei ole tootja ega teisest EL liikmesriigist soetaja laost väljastatud, maksukohustust ei teki.

Eraldi on sätestatud, et kui tootja või teisest EL liikmesriigist soetaja viib joogi otse oma müügikohta müügiks, ilma seda teisele ettevõtjale võõrandamata, tekib magustatud joogilt maksukohustus joogi müügikohta kohale jõudmisel. Seega ei ole maksustamise hetke tekkimisel määrav asjaolu, et see oleks poes riulis, vaid et see on toodud müügikohta või selle juurde kuuluvasse ladustamiskohta. Taoline lähenemine lihtsustab tootja ja joogi EL

liikmesriigist soetaja deklareerimiskohustuse täitmist, kuna võimaldab joogi arvestusse kanda suuremate pakkeüksuste kaupa. Samuti lihtsustab see järelevalvet, sest sätte alusel peaks kogu müügikohta paigutatud magustatud jook olema maksustatud. Jaemüügi kohta toimetamine on Eestis toodetud, Eestisse imporditud või teisest EL liikmesriigist soetatud joogi tegelik jõudmine jaemüügi kohta. Tootja puhul võib näitena tuua magustatud joogi toimetamise tootmiselt otse oma laopoodi (võrdub jaemüügi koht), ilma et oleks eelnevalt toimunud võõrandamist. Impordi ja teisest EL liikmesriigist soetamise puhul võib näitena tuua magustatud joogi toimetamist jaemüügi kohta kohe pärast selle Eestisse saabumist.

Eelnõu § 6. Maksumäär

Suhkruga magustatud jookide maksumäär on väljendatud eurodes liitri kohta. Maksumäärad sõltuvad suhkru sisaldusest (grammi 100 milliliitri kohta) ja/või magusaine olemasolust magustatud joogis. Kõiki magustatud jooke maksustatakse vastavalt suhkru sisaldusele ja/või magusaine olemasolule ning toote hind või päritolu seejuures määrav ei ole. Ka WHO on selgitanud, et kõige efektiivsemad on sellised maksud, mille puhul lähtutakse maksustamisel konkreetsest kogusest või koostisosast, kuivõrd sellisel juhul suureneb kõikide puudutatud toodete hind.⁶²

Käesoleval juhul on tegemist kolmeastmelise maksuga, mis tähendab, et väiksema suhkrusisaldusega magustatud joogid maksustatakse madalama maksumääraga kui kõrge suhkrusisaldusega magustatud joogid. Seejuures ei maksustata magustatud jooke, mille suhkrusisaldus on väiksem kui 5 grammi 100 ml kohta ning kui need ei sisalda magusainet. Valitud maksumeede on ettevõtjate jaoks motiveeriv, kuivõrd võimaldab joogis suhkrusisalduse vähendamise kaudu saavutada joogi maksustamise madalama maksumääraga või joogi mittemaksustamise. 2017. aastal koostatud eelnõu puhul jõuti ettevõtjatega läbirääkimise tulemusel maksumääradeni 0,1 eurot/liitri kohta madalama maksumääraga magustatud joogile ja 0,3 eurot/liitri kohta kõrgema maksumääraga magustatud joogile. Maksumäärade määramisel lähtuti ka sellest, et kõige suurem mõju tervisele sellisel magustatud jookide maksu määral, millega magustatud jookide hinnad tõusevad 20% või rohkem.⁶³ Viidatud maksumäärade mõju Eestis müüdavate magustatud jookide hindadele on täpsemalt käsitatud peatükis 6.

Käesoleva eelnõu jaoks on maksumäärasid kaasajastatud vastavalt hinna- ja sissetulekute tõusule, et maksu mõju oleks sarnane sellega, mida oodati 2017. aastal koostatud maksueelnõuga. Vastavalt Statistikaameti hinnastatistikale olid toit ja mittealkohoolsed joogid 2023. aastal keskmiselt 53% kallimad kui 2017. aastal. Karastusjoogid on samal perioodil kallinenud 38% võrra. 2017. aastal koostatud eelnõu jaoks tehti 2016. aasta lõpus ka põhjalikum toodete kaardistus, koos erinevate poodide keskmiste hindadega. Käesoleva eelnõu jaoks võrreldi seal sisalduvate populaarsemate toodete hindu 2024. aasta veebruaris pakutavate samade toodete hindadega ning tulemuseks on keskmine hinnatõus 43%. Sealjuures mõned tooted on läinud kallimaks rohkem ning mõned vähem. Muutunud on ka mõnede pakendite suurused, kuid hinnatõusu arvestamisel on sellega arvestatud. Kõnealusel ajavahemikul 2017-2023 on eestlaste keskmine brutopalk⁶⁴ kasvanud 50%. See tähendab, toit on sissetulekute

⁶² WHO. Fiscal Policies for Diet and Prevention of Noncommunicable Diseases. Kättesaadav: <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/250131/1/9789241511247-eng.pdf?ua=1>, lk 24

⁶³ WHO. Fiscal Policies for Diet and Prevention of Noncommunicable Diseases. Kättesaadav: <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/250131/1/9789241511247-eng.pdf?ua=1>, lk 24

⁶⁴ Eelnõu koostamise ajal ei olnud Statistikaamet veel avaldanud 2023. viimase kvartali palgastatistikat, mistõttu on kasutatud Rahandusministeeriumi viimast prognoosi.

suhtes veidi kallinenud, kuid joogid muutunud veidi odavamaks. Karastusjookide (*i.k soft drinks*) tarbimine on vastavalt UNESDA⁶⁵ statistikale perioodil 2017-2022 kasvanud 81 miljonilt liitrilt (61 liitrit elaniku kohta) 95 miljoni liitrini (71 liitrit elaniku kohta). Lahustatavate jookide tarbimine sellel perioodil oluliselt ei ole muutunud ning mahlade ja nektarite tarbimine on veidi vähenenud. Vee tarbimine on kasvanud, kuid vähem kui karastusjookide tarbimine. Kokkuvõttes on kõnealusel perioodil magustatud joogid muutunud suhteliselt odavamaks ning tarbimine on kasvanud, mistõttu käesoleva eelnõuga sätestatakse ajakohased maksumäärad, mis on 50% suuremad kui 2017. aastal koostatud eelnõus.

Eelnõu § 6 lõigetes 1–5 sätestatakse maksumäärad sõltuvalt lisatud suhkru kogusest ja magusainest.

Eelnõu § 6 lõikes 6 sätestatakse lahjendatavate jookide maksustamine. Lahjendatavad joogid maksustatakse tootja poolt ette nähtud soovitude kohaselt lahjendatud joogi koguse ning selle suhkru- ja magusainesisalduse järgi. Selle eesmärgiks on, et näiteks siirupi puhul ei maksustata mitte siirupi kontsentreeritud kogust, vaid tootja poolt soovitatud määral lahjendatud ja tarbimiseks sobivat kogust. Kui lahjendussoovitus on esitatud vahemikuna, maksustatakse magustatud jook selle soovitusel järgi, mis võimaldab lahjendamisel saada kõige kõrgema suhkru- või magusainesisaldusega joogi selle vahemikus.

Kui lahjendamiseks mõeldud valmistisega (siirup, pulbrid, tabletid jms) ei ole kaasas juhust, millises vahekorras seda magustatud joogi saamiseks lahjendada tuleks, arvestatakse, et see lahjendatakse vahekorras 1:6 (ühele osale lahjendatavale valmistisele lisatakse kuus osa lahjendavat vedelikku). See on tüüpiline minimaalne lahjendussoovitus siirupitele ja muudele sarnastele toodetele.

Eelnõu § 7 reguleerib suhkru- või magusainesisalduse määramiseks proovi võtmist Maksu- ja Tolliametile (edaspidi MTA) poolt. Kui MTA tekib kahtlus mõne joogi puhul esitatud suhkru- või magusainesisalduses, siis võib ta võtta ja analüüsida proove. MTA saadab proovi vastavale alale akrediteeritud sõltumatusse laborisse analüüsiks. Juhul, kui võetud proovide analüüsi tulemusel osutub magustatud joogi suhkru- või magusainesisaldus esitatud andmetest erinevaks, tasub analüüsikulud maksukohustuslane. Analüüsikulude tasumise nõude esitamisele kohaldatakse maksukorralduse seaduses ekspertiisikulude tasumise nõude kohta sätestatud.

Eelnõu § 8. Maksustamise periood, maksu deklareerimine ja tasumine

Käesolevas paragrahvis sätestatakse maksustamise periood ning magustatud joogi maksu deklareerimine ja tasumise kord.

Eelnõu § 8 lõige 1 sätestab, et magustatud joogi maksustamise periood on kalendrikuu. Kehtivates maksuseadustes on maksustamisperiood sätestatud kas kalendrikuu või kalendriaastana. Käesoleva eelnõu puhul on otsustatud lühema maksustamisperioodi kasuks, kuivõrd kalendrikuu tagab maksu parema laekumise ning vähendab maksupettuste riske.

Eelnõu § 8 lõike 2 kohaselt deklareeritakse ja tasutakse Eestis toodetud, Eestisse imporditud ja teisest EL liikmesriigist soetatud magustatud joogilt tasumisele kuuluv magustatud joogi maks maksustamisperioodile järgneva kalendrikuu 20. kuupäevaks. Seega langevad maksudeklaratsiooni esitamise ja maksusumma tasumise tähtpäevad kokku. Magustatud joogi

⁶⁵ GlobalData Soft Market Insights, september 2023.

maksu deklaratsioon tuleb esitada MTA-le elektrooniliselt.

Eelnõu § 8 lõikes 3 nähakse ette, et magustatud joogi maksu deklaratsioonile kantavate andmete koosseis kehtestatakse valdkonna eest vastutava ministri määrusega

Eelnõu § 9 reguleerib maksukohustuslase kohustatust pidada magustatud joogi üle arvestust kalendrikuude kaupa. Samuti tuleb tal pidada arvestust §-s 10 nimetud maksust vabastatud jookide üle.

Eelnõu § 10. Maksuvabastus

Selles paragrahvis sätestatakse juhud, millal magustatud jooki ei maksustata.

Eelnõu § 10 punkti 1 kohaselt on magustatud joogi maksust vabastatud selline magustatud jook, mida kasutatakse teiste magustatud jookide tootmiseks majandus- või kutsetegevuse käigus. See tähendab, et magustatud jook ei ole veel kättesaadavaks tehtud ja tarbijal ei ole sellele ligipääsu.

Punkti 1 alla ei kuulu käesoleva paragrahvi punktis 6 nimetatud magustatud joogi valmistamiseks kasutatav jook. See tähendab, et sellised magustatud joogid, mida kasutatakse jaekaubanduses selleks, et valmistada neist teisi kohapeal tarbimiseks mõeldud jooke, kuuluvad siiski magustatud joogi maksuga maksustamisele. Seega on näiteks siirup, pulber vms valmistis, millest kohapeal magustatud jooki valmistatakse, maksustatud, kuid sellest laadal, toitlustusasutuses või mujal jaekaubanduses kohapeal valmistatavad jook enam ei ole. Erisuse tegemisel on võetud arvesse, et joogi valmistamiseks kasutatav magustatud joogi mõiste alla kuuluv valmistis on juba maksustatud, mistõttu ei maksustata sellest kohapeal valmistatavat magustatud jooki.

Eelnõu § 10 punkti 2 kohaselt on maksust vabastatud magustatud jook, mida kasutatakse toorainena toidu valmistamiseks tööstuslikus tootmises majandus- või kutsetegevuse käigus. Sättel on sarnane eesmärk eelnevaga – vabastada maksust sellised magustatud joogid, mida ei ole veel kättesaadavaks tehtud, st jooki ei ole toimetatud müügikohta, kus tarbijal oleks sellele ligipääs. Nimetatud jook toidu koostisosana ei ole ka hiljem maksustatav, sest tegemist ei ole enam magustatud joogiga, mis on antud seaduse maksuobjekt, vaid toiduga.

Eelnõu § 10 punkti 3 kohaselt vabastatakse maksust magustatud jook, mida kasutatakse ravimite tootmiseks ja valmistamiseks ravimiseaduse tähenduses. Ka ravimite tootmisel ja valmistamisel kasutatavad magustatud joogid ei ole kättesaadavaks tehtud, vaid neid kasutatakse üksnes tootmise eesmärgil. Siinkohal võib lisada, et ravimid ravimiseaduse tähenduses on täielikult magustatud joogi termini alt väljas, sest kuuluvad sellistesse kombineeritud nomenklatuuri rubriikidesse, mida lisas isegi nimetatud ei ole.

Eelnõu § 10 punkti 4 kohaselt on maksust vabastatud magustatud jook, mida kasutatakse alkoholi valmistamiseks majandus- või kutsetegevuse käigus. Sarnaselt eelnevatele punktidele kasutatakse alkoholi valmistamise puhul magustatud jooki üksnes tootmise eesmärgil ning seda ei tehta tarbijale kättesaadavaks. Kuivõrd alkohoolsed joogid ei ole käesoleva seaduse maksuobjekt, siis ei kuulu maksustamisele ka nende tootmisel kasutatud maksuobjektist komponendid. Alkohoolsetele jookidele rakendub alkoholiaktsiis, mis on samuti tervise riskide vähendamise, sh vähem tarbimise, eesmärgiga maks.

Eelnõu § 10 punkti 5 alusel kohaldatakse maksuvabastust magustatud joogile, mille toob reisija endaga kaasa teisest riigist oma isiklikuks tarbimiseks. Liigse halduskoormuse vältimiseks ei peeta otstarbekaks lõpptarbija maksukohustuslaseks muutmist, kuna reisija omatarbeks toodav magustatud joogi kogused ei ole märkimisväärsed. Arvestades, et paljudes riikides juba kohalduv analoogne magusa joogi maks, siis on võimalik, et reisilt kaasa toodud jook on juba maksustatud. Isikliku tarbimise koguselisi piirmäärasid ei kehtestata, kuid isiklikuks kasutuseks ei loeta magustatud jookide Eestisse toimetamist võõrandamise eesmärgil ehk majandus- või kutsetegevust.

Eelnõu § 10 punkti 6 alusel kohaldatakse suure halduskoormuse vältimise eesmärgil maksuvabastust jaekaubanduses kohapeal valmistatud ja kohe tarbimiseks mõeldud magustatud joogile. Selle alusel ei maksustata näiteks poodides, söögikohtades ja laatadel kohapeal valmistatavat magustatud jooki, mis müüakse või antakse tarbijale kaasa eesmärgiga seda kohapeal tarbida. Kohapeal valminud joogi suhkru- ja magusainesisaldust ei ole võimalik määrata, mistõttu põhineks maksu määramine umbkaudselt alusel. Kui jooki valmistatakse siirupist või muust valmistisest, siis see on § 3 ja § 6 punkt 1 koostoimes siiski maksustatud.

Eelnõu § 10 punkti 7 alusel on maksust vabastatud magustatud joogid, kui need majandus- või kutsetegevuse käigus toimetatakse Eestist välja turustamiseks, tarbimiseks või kasutamiseks väljaspool Eestit.

§ 11. Magustatud joogi maksu andmekogu

Magustatud joogi maksuga seotud andmeid kogutakse ja töödeldakse maksukohuslaste registris. Vabariigi Valitsuse 07.03.2019 määruse nr 21 "[Maksukohustuslaste registri põhimäärus](#)" 2. jagu alamregistrisse lisatakse enne maksu rakendumist magustatud joogi maksu andmekogusse rakenduse kaudu kogutavad lõikes 2 nimetatud eesmärgi kohased andmed: deklaratsiooni esitaja nimi, registri- või isikukood, deklaratsiooni nimetus ja number, deklaratsiooni esitamise kuupäev, hõlmatud periood, tasumise tähtpäev, viitenumber, deklaratsioonile kantavad andmed: suhkrusisaldus grammides 100 milliliitri kohta; magusaine sisaldus; kogus liitrites. Andmekogu vastutav töötleja on maksukorralduse seaduse § 17 lõike 3 kohaselt MTA.

Eelnõu §-ga 12 reguleeritakse enne 2025. a 1. jaanuari imporditud või kättesaadavaks tehtud magustatud joogi maksustamist. sätestatakse üleminekuajaga kaasnevad erisused maksu tasumise kohustuses. Magustatud joogi maksuga ei maksustata jooki, mis on tehtud kättesaadavaks jaemüügi kohas enne 2025. a 1. jaanuari. Neid jooke ei maksustata, sest magustatud joogi maksu tasumise kohustus tekib eelkõige joogi turul kättesaadavaks tegemisel. Seetõttu võib alates 2025. a 1. jaanuarist olla poes müügil magustatud jook, millelt ei ole magustatud joogi maksu tasutud, kuni selle säilivustähtaja ehk müügiks kõlbulikkuse tähtaja lõpuni.

Eelnõu § 13. Üleminekusätted

Müügil olevatest karastusjookidest on 43%⁶⁶ kõrge suhkrusisaldusega ehk suhkru kogus on neis võrdne või üle 8 grammi 100 milliliitri joogi kohta, üle 5g/100ml on 64% karastusjookidest ning magusaineid sisaldavad 22% karastusjookidest. 2017. aastal toimunud kohtumisel ettevõtjatega tõdeti, et toiduainetööstuses on retseptide väljatöötamine ja nende muutmine aeganõudev tegevus. Sarnaselt on tarbimisharjumused aastatega välja kujunenud ja seetõttu

⁶⁶ TAI, 2022. aasta veel avaldamata andmed.

peaks maitse-eelistust püüdma muuta järk-järgult. Seetõttu kehtestatakse üleminekuajaks ja nõutud tasemele jõutakse alles aasta jookul peale maksu kehtima hakkamist.

Seega lähtutakse magustatud joogi maksustamisel 2025. a 1. jaanuarist kuni 31. detsembrini sama maksumäära rakendamisel suuremast suhkrusisaldusest. Alates 2026. aastast on kohaldatakse sama maksumäära 10 gr/100 ml kohta asemel 8gr/100ml kohta.

Eelnõu § 14. Maksukorralduse seaduse muutmine

Eelnõuga lisatakse maksukorralduse seadusse uus riiklik maks, mis on magustatud joogi maks. Põhiseaduse § 113 kohaselt sätestatakse riiklikud maksud seadusega. Vastavalt maksukorralduse seaduse § 3 lõikele 1 koosneb Eesti maksusüsteem maksuseadusega sätestatud ja kehtestatud riiklikest maksudest ning § 4 kohaselt on maksuseaduseks seadus, millega sätestatakse maks. Maksukorralduse seaduse § 3 lõikes 2 nimetatakse riiklikud maksud ning uue maksu lisandumisel tuleb vastav maks nimistusse lisada.

Maksukorralduse seaduse § 2 lõike 2 kohaselt kohaldatakse maksukorralduse seadust selles seaduses nimetatud maksudele, seega tuleneb maksukorralduse seadusest näiteks maksu tagastuse regulatsioon, aga ka maksu tasumise viivitamisel intressi rakendumine.

Eelnõu § 15. Seaduse jõustumine

Seaduse viimases paragrahvis sätestatakse seaduse jõustumine. Sätte kohaselt jõustub seadus 2025. a 1. jaanuaril.

3.2. Kooskõla Eesti Vabariigi Põhiseadusega

Magustatud joogi maksu kehtestamisel on arvestatud isikute võrdse kohtlemise nõuet, proportsionaalsuse nõuet, õiguskindluse ja sotsiaalse riigi põhimõtet.

Magustatud joogi maks riivab põhiseaduse § 31 sätestatud ettevõtlusvabadust, kuid võrdmaksustamine piirab võimalusi ettevõtlusest tulu teenida⁶⁷ ja põhiseaduse §-s 32 sätestatud omandipõhiõigust, kuna maksu kehtestamine toob kaasa magustatud jookide tootjate kohustuse tasuda täiendavaid makse.

Kehtestatud maksul on legitiimne eesmärk ja see on proportsionaalne meede. Seetõttu on magustatud jookide maks põhiseadusega kooskõlas.

3.2.1. Maksu legitiimne eesmärk

Nii ettevõtlusvabadus kui ka omandipõhiõigus on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigused.⁶⁸ Lihtne seadusereservatsioon tähendab, et üldjuhul võib põhiõigust piirata mis tahes eesmärgil, mis ei ole põhiseadusega vastuolus.⁶⁹

⁶⁷ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. II ptk, § 31, komm 1

⁶⁸ PS § 32 lõike 2 teine lause näeb ette omandiõiguse piiramiseks lihtsa seadusereservatsiooni. (Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. II ptk, § 32, komm 7)

Ettevõtlusvabaduse piiramiseks piisab igast mõistlikust põhjusest. See põhjus peab johtuma avalikust huvist või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest, olema kaalukas ja enesestmõistetavalt õiguspärane. (Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. II ptk, § 31, komm 12)

⁶⁹ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. II ptk, § 32, komm 7

Magustatud joogi maksul on nii regulatiivne kui ka fiskaalne eesmärk. Maksu kehtestamise vajadus on tingitud soovist piirata liigset suhkrutarbimist ja sellega seotud ülekaalulisust ja terviseprobleeme. Seetõttu on maksu peamiseks eesmärgiks tervisekäitumist suunata – motiveerida tootjaid vähendama magustatud jookides suhkru kogust ja magusainete kasutamist ning suunata tarbijaid kõrge suhkrusisaldusega ja/või magusainetega magustatud jooke vähem tarbima. Lisaks aitab maksu kehtestamine kaasa riigi tegevuseks vajalike tulude saamisele, mistõttu on maksul ka fiskaalne eesmärk.

Rahvatervise kaitse eesmärk on legitiimne, kuna põhiseaduse § 28 lg 1 kohaselt peab riik ennetavate meetmete toel kaitsma inimeste vaimset ja füüsilist tervist.

Fiskaalne eesmärk on legitiimne tulenevalt Riigikohtu praktikast. Riigikohus on mitmel korral viidanud, et eesmärk tagada tulude laekumine Eesti riigieelarvesse, mis omakorda seondub eesmärgiga kindlustada avalike teenuste osutamise võimalikkus, on legitiimne.⁷⁰ Seega ei ole kumbki nimetatud eesmärkidest vastuolus põhiseadusega.

3.2.2. Magustatud joogi maks on proportsionaalne meede

Ettevõtlusvabaduse ja omandipõhiõiguse riive on põhiseadusega kooskõlas, kuivõrd need on eelnevalt kirjeldatud eesmärkide saavutamiseks proportsionaalsed. Riigikohtu praktika kohaselt tuleb proportsionaalsuse põhimõttele vastavust kontrollida kolmel järjestikusel astmel: abinõu sobivus, vajalikkus ja vajadusel ka proportsionaalsus kitsamas tähenduses ehk mõõdukus.⁷¹

3.2.2.1. Maks on sobiv meede eesmärkide saavutamiseks

Riigikohtu praktika kohaselt on sobiv abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult ebaproportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist.⁷²

Magustatud joogi maks soodustab rahvatervise kaitse ja fiskaalse eesmärgi saavutamist ja on seetõttu sobiv meede.

Maksu astmelisus ja sellest tingitud muutus karastusjookide hinnas mõjutab nii tootjaid kui ka tarbijaid. Maks on astmeline põhjusel, et motiveerida tootjaid suhkrukogust joogis vähendama ja suunata tarbijaid kõrge suhkrusisaldusega jookide hinna kallinemisel tulemusel tarbima väiksema suhkrusisaldusega jooke. Tootjatel on seega võimalus joogireseptides suhkrukoguse vähendamise kaudu vähendada enda maksukohustust. On eeldatud, et kui väiksema suhkrusisaldusega joogid on maksustatud tunduvalt madalama maksumääraga ja joogid, mille

⁷⁰ Vt nt RKÜKo 07.06.2011, nr 3-4-1-12-10, p 42 ja RKPJKo 27.12.2011, nr 3-4-1-23-11, p 59 (rahaliste vahendite säästmine on legitiimne eesmärk), RKPJKo 01.04.2010, nr 3-4-1-7-09, p 31 (legitiimseks eesmärgiks on piirangute seadmine omavalitsuse võlakirjade emiteerimisele ja seeläbi olukorra ennetamine, kus kulutused võlakohustuste tagasimaksmiseks hõlmavad sellise osa omavalitsusüksuste tuludest, et see hakkab negatiivselt mõjutama omavalitsusüksuste ülesannete täitmist) või RKÜKo 16.03.2010, nr 3-4-1-8-09, pp 105-106 (legitiimne on eesmärk vähendada riigieelarve puudujääki, täpsemalt kompenseerida majanduslangusest tingitud riigi planeeritud tulude alalaekumist ja pidurdada selle abil riigi osutatavate avalike teenuste mahu vähenemist).

⁷¹ Vt nt RKPJKo 06.03.2002 nr 3-4-1-1-02, punkt 15.

⁷² Vt nt RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15; 30.04.2004, 3-4-1-3-04, p 31; 09.04.2008, 3-4-1-20-07, p 21; 17.07.2009, 3-4-1-6-09, p 21; 15.12.2009, 3-4-1-25-09, p 24; 04.04.2011, 3-4-1-9-10, p 62; RKÜKo 17.03.2003, 3-1-3-10-02, p 30; 03.01.2008, 3-3-1-101-06, p 27; 07.12.2009, 3-3-1-5-09, p 37).

suhkrusisaldus on väiksem kui 5 grammi 100 ml joogi kohta, on jäetud maksustamata, on tootjad motiveeritud suhkrukogust joogis vähendama.

Samuti motiveerib maks tarbijat magustatud jookide hinna kallinemisel eelistama väiksema suhkrusisaldusega või magustamata jooki. Maksumäärade puhul lähtuti andmetest, mille järgi langeb magustatud jookide tarbimine 24% kui magustatud joogi maksu tõttu tõuseb selle hind 20%. Hinnangu kohaselt väheneb maksustatud jookide tarbitud kogus märgatavalt. Konservatiivse prognoosi kohaselt väheneb esimesel aastal tarbimine tulenevalt hindade järsust tõustust ja hinnaelastsusest 28%, tervikuna on eeldatud koguste vähenemist kuni 30%.⁷³

3.2.2.2. Maks on vajalik meede eesmärkide saavutamiseks

Riigikohtu praktika kohaselt on abinõu vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Arvestada tuleb ka seda, kuivõrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid, samuti erinevusi riigi kulutustes.⁷⁴

Magustatud joogi maksu kehtestamine on rahvatervise kaitse ja fiskaalse eesmärgi täitmiseks vajalik, kuivõrd mõlemat eesmärki ei ole sama efektiivselt võimalik saavutada mõne teise meetmega. Kehtestatud magustatud joogi maks täidab endas korraga meedet nii teadlikkuse tõstmiseks (kuna maksustab magustatud joogid just tervisekaitse eesmärgil), toob kaasa ka muutuse magustatud jookide hinnas (vähendab kättesaadavust), mõjutades sellega nii tootjaid (suhkrusisalduse vähendamine) kui ka tarbijaid ja aitab saada lisavahendeid riigieelarvesse. Teised meetmed nagu lastele suunatud toidu ja jookide tasakaalustamata toitumist soodustava turunduse vähendamine, selge ja lihtsalt mõistetav toidu ja joogi märgistus jms on avaliku sektori jaoks eelkõige otsesed kulud, kuid käesolev meede aitab lisaks teadlikkuse tõstmisele ja tarbijate ning tootjate motiveerimisele suurendada ka laekumist riigieelarvesse.

Teiste riikide praktikas on täheldatud⁷⁵, et just hinna tõus vähendab toodete tarbimist. Võimalikest meetmetest toob üksnes maks kaasa muutuse magustatud jookide hinnas, suunates sellega korraga nii tarbijaid kui ka tootjaid.

3.2.2.3. Maks on mõõdukas meede eesmärkide saavutamiseks

Magustatud joogi maks on ka mõõdukas meede eesmärkide saavutamiseks. Riigikohus on selgitanud, et abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust.⁷⁶

Magustatud joogi maksuga saavutatav rahvatervise kaitse eesmärgi olulisus kaalub käesoleval juhul ettevõtlusvabaduse ja omandipõhiõiguse riive üle. Hinnangute järgi jääb maksu mõju magustatud jookide hindadele vahemikku 11–54%. Magustatud joogi maksu astmelisus ja sätestatud ülemineku aeg aastateks 2025–2026 võimaldavad tootjal vähendada suhkrusisaldust

⁷³ Vt täpsemalt seletuskirja ptk 6, punkti 6.1.2

⁷⁴ Vt nt RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15; 30.04.2004, 3-4-1-3-04, p 31; 09.04.2008, 3-4-1-20-07, p 21; 17.07.2009, 3-4-1-6-09, p 21; 15.12.2009, 3-4-1-25-09, p 24; 04.04.2011, 3-4-1-9-10, p 62; RKÜKo 17.03.2003, 3-1-3-10-02, p 30; 03.01.2008, 3-3-1-101-06, p 27; 07.12.2009, 3-3-1-5-09, p 37).

⁷⁵ Maailma Terviseorganisatsioon. Fiscal Policies for Diet and Prevention of Noncommunicable Diseases. Kättesaadav: <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/250131/1/9789241511247-eng.pdf?ua=1>, lk 24. lk 24

⁷⁶ Vt nt RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15; 30.04.2004, 3-4-1-3-04, p 31; 09.04.2008, 3-4-1-20-07, p 21; 17.07.2009, 3-4-1-6-09, p 21; 15.12.2009, 3-4-1-25-09, p 24; 04.04.2011, 3-4-1-9-10, p 62; RKÜKo 17.03.2003, 3-1-3-10-02, p 30; 03.01.2008, 3-3-1-101-06, p 27; 07.12.2009, 3-3-1-5-09, p 37).

magustatud joogis ja vähendada seega ka endal lasuvat maksukoormust üleminekuaja jooksul, mistõttu ei ole maksu riive ettevõtlusele nii intensiivne. 2017. aastal koostatud seaduse eelnõu arutelude käigus räägiti eelnõu koostamisel läbi huvigruppidega ja need kujundati selliseks, et need aitaksid kaasa nii madalama suhkrusisaldusega jookide eelistamisele kõrgema suhkrusisaldusega jookide ees ja motiveeriks ka tootjat tootes suhkrusisaldust vähendama. Käesoleva eelnõu koostamisel lähtuti 2017. aastal koostatud eelnõust, kuid arvestati toimunud hinna ja palgamuudatustega.

Kuivõrd maksumeetme tulemusel on eeldatud maksualuste toodete tarbitud koguse vähenemist 27–30%, on mõju rahvatervisele märkimisväärne. Võttes arvesse, et maksu kehtestamine aitab suurel määral soovitud eesmarke saavutada ja riive ettevõtlusele ei ole maksu astmelisuse ning üleminekuperioodi tõttu nii intensiivne, on riive mõõdukas.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus ei kasutata uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõul on puutumus Euroopa Liidu Toimimise Lepingu (edaspidi *ELTL*) artiklitega 107 ja 108. ELTL artikli 107 lõike 1 kohaselt on igasugune liikmesriigi poolt või riigi ressurssidest ükskõik missugusel kujul antav abi, mis kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi, soodustades teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist, siseturuga kokku sobimatu niivõrd, kuivõrd see kahjustab liikmesriikide vahelist kaubandust.

Eelnõu kohaselt magustatud joogi maksuga ei maksustata naturaalseid mahlu ehk 100% mahlu. Seda eelkõige põhjusel, et mahl on juba reguleeritud mõiste, mille nime all saab müüa vaid täismahlu, mida ei ole lahjendatud ega lisatud suhkrut või magusaineid. Seega ei saa mahlu lugeda magustatud jookideks. Naturaalsete mahlade puhul ei saa nende suhkrusisaldust vähendada, samuti sisaldavad need vitamiine, mistõttu need on tervist toetavamad kui enamik magustatud jooke.

Ka ravimid, toidulisandid, eritoit ja piim ning piimatooted, isegi kui nad sisaldavad lisatud suhkrut või magusainet, ei kuulu eelnõu järgi maksustamisele. Ravimid, toidulisandid ja eritoit ei ole magustatud jookidega konkureerivad tooted, vaid on kasutatavad kas tavapärasest erineva toitumisvajadustega inimestele või täiendatakse nendega tavatoitu või need on mõeldud haiguste ennetamiseks või ravimiseks. Piimapõhised, sh piima asemel tarbitavad taimsed joogid, on üks osa toidupüramiidis määratud viiest peamisest toidugrupist ning seetõttu käsitatud eraldi toidugrupina. Seega ei ole piimatooted oma olemuselt magustatud jookidega konkureerivad tooted, kuivõrd neid ei tarbita peamiselt janu kustutamise eesmärgil.

Maksustamise alt ära jäävate toodete puhul, mis esmapilgul tunduvad kuuluvat samasse maksualasse, kuna sisaldavad suhkruid, võib tekkida küsimus, et kas siin antakse eelis tootjatele riigiabi tähenduses. Eelis Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses on igasugune majanduslik kasu, mida ettevõtja ei oleks saanud tavapärastel turutingimustel, st ilma riigi sekkumiseta.⁷⁷ Artikli 107 lõike 1 kohaldamisalasse kuulumiseks peab meede

⁷⁷ Komisjoni teatis riigiabi mõiste kohta ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses (2016/C 262/01) („Komisjoni riigiabi mõiste teatis“), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719(05)), p 66.

"soodustama teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist" (valikulisus)⁷⁸. Seega ei kuulu abi mõiste alla mitte kõik ettevõtjaid soodustavad meetmed, vaid ainult need, mis annavad valikuliselt eelise teatud ettevõtjatele või ettevõtjate kategooriatele või teatud majandussektoritele. Seega on küsimus, et kas eelnõus erandina käsitletavat tooted on võrreldavad ehk kuuluvad võrdlussüsteemi.

Eelnimetatud toodete puhul, millele maks ei kohaldu, leiavad eelnõu koostajad⁷⁹, et **tegemist ei ole riigiabiga**, sest need ei kuulu võrdlussüsteemi⁸⁰, arvestades maksu eesmärki⁸¹. Sellisele järeldusele jõudmist toetab Euroopa Komisjoni 2018. aasta otsus⁸², kus on analüüsitud analoogset Iirimaa magusate jookide maksusüsteemi. Euroopa Komisjon jõudis valikulisuse hindamisel rakendatava kolmeastmelise analüüsi⁸³ tulemusel seisukohale, et mh naturaalsete mahlade ja magustatud piimajookide puhul ei ole tegemist riigiabi andmisega, sest need ei kujuta võrdlussüsteemi eesmärki silmas pidades erandit, seega ei ole tegemist valikulise eelise andmisega selliste toodete tootjatele (p 42, 45, 47).

Peamised komisjoni argumendid:

- 1) komisjon nõustub iga erandi puhul, et tegemist on *prima facie* (esmapilgul näiva) selektiivsusega. Märgeb, et erandiga on tegemist juhul, kui see eristab ettevõtjaid, kes on võrdlussüsteemi eesmarke silmas pidades võrreldavas faktilises ja õiguslikus olukorras. Erandiga ei ole tegemist, kui see on õigustatud võrdlussüsteemi olemuse tõttu (p 26);
- 2) võrdlussüsteemi osaks peab komisjon maksuobjekte, mis on kantud maksueesmärgist (p 19, 27). Kavandatud maksustatavad tooted on ise võrdlussüsteem⁸⁴, mitte kõik suhkruga tooted (p 28) ning magustatud jookide maksu ei pea üldiseks tootemaksuks (p 29).
- 3) maksu võrdlussüsteemi kuuluvad tooted, mis on kantud meetme eesmärgist - võidelda lisatud suhkruga jookide ületarbimisega. Maksu eesmärk on seega suunata vähem tarbima teatud suhkrurikkaid tooteid (veepõhised suhkruga magustatud joogid nagu karastusjoogid ja mahlajoogid), mille ületarbimine on tervisele eriti ohtlik suure tarbimise korral; meede on mõeldud ainult vabade (nn tühjade) kalorite eemaldamiseks toidulaualt; Maksustatud tooted on "madala toiteväärtusega või toiteväärtuseta ja vähese küllastustundega" ja suure energiatihedusega, kuid ei tekita küllastunud tunnet, seega on kõrge oht tühjade süsivesikute ületarbimisele ja sellest tulenevalt kõrge risk suhkrust põhjustatud terviseprobleemide tekkeks. (p 35); Maksu eesmärk on juhtida tarbijad rasvumist põhjustavatest toodetest eemale, aga ka ergutada tootjaid maksustatavaid tooteid ümber kujundama, et vähendada nende lisatud suhkrusisaldust (p 38); Peab maksuesemeks olevaid tooteid kooskõlaks ehk sobivaks maksueesmärgiga (p 42, 45).

6. Seaduse mõjud

Magustatud joogi maksu regulatsioon mõjutab Eesti elanikkonna, eelkõige laste ja noorukite, magustatud joogi ülemäärast tarbimist, aitab kaasa ülekaalulisuse ja terviseprobleemide

⁷⁸ Komisjoni riigiabi mõiste teatis, p 117.

⁷⁹ 2017. aasta eelnõu koostajatel oli kahtlus, kas naturaalsete mahlade ja magustatud piimajookide mittemaksustamine võiks kuuluda samasse võrdlussüsteemi ja kujutada seetõttu erandit. Euroopa komisjonile esitati eelteatis, toimusid arutelud, kuid (eelnõu menetluse katkemise tõttu) komisjon ametlikku otsust toona ei teinud.

⁸⁰ Komisjoni riigiabi mõiste teatis, p 132.

⁸¹ Komisjoni riigiabi mõiste teatis, p 136.

⁸² State Aid SA.45862 (2018/N) – Ireland Irish tax on Sugar Sweetened Drinks
https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/273201/273201_1982362_113_4.pdf

⁸³ Komisjoni riigiabi mõiste teatis, p 128.

⁸⁴ Komisjoni riigiabi mõiste teatis, p 134.

lahendamisele. Sellest tulenevalt on eelnõul laiemas mõttes sotsiaalne, eelkõige tervishoiule suunatud mõju. Eelnõu omab ka mõju majandusele, sealhulgas hindadele, leibkondadele ning ettevõtjatele.

Järgmistes valdkondades puudub oluline mõju, mistõttu mõju nendele ei ole hinnatud:

- regionaalareng;
- riigi julgeolek ja välissuhted;
- elu- ja looduskeskkond;
- kohaliku omavalitsuse korraldus.

6.1. Sotsiaalne mõju (mõju tervisele)

6.1.1. Mõju avaldumisega seotud asjaolude kirjeldus

Magustatud joogi maks mõjutab nimetatud joogi tarbimist ning sellega ka joogist saadava suhkru ülemäärast tarbimist. Suhkru ülemäärane tarbimine on seotud mitme terviseprobleemiga, sealhulgas ülekaalu, rasvumise, südame-veresoonkonna haiguste, 2. tüüpi diabeeti haigestumisega. Toitumisuuringud üle maailma näitavad, et just lisatud suhkruga toidu- ja joogitooted on peamine liigse energia allikas inimeste toitumises, eriti aga laste, noorte ja noorte täiskasvanute seas. Magustatud jookide puhul on tegemist nn tühjade kaloritega, kuna need ei sisalda pea ühtegi arenenud riigis elavale inimesele vajalikku toitainet. Magustatud jookide liigtarbimise oht on võrreldes magusa toiduga oluliselt suurem, kuna vedelal kujul suhkrute tarbimine ei tekita täiskõhu tunnet. Seetõttu on just lisatud suhkruga magustatud jookide tarbimisel väga kerge üleliigselt energiat tarbida, mis omakorda põhjustab üleliigse kehakaalu teket või selle kasvu. Lisaks sellele on teadusuuringud leidnud, et vedelal kujul suhkrute tarbimine on tervisele eriti kahjulik kuna maks omastab vedelal kujul tarbitud suhkruid kiiremini kui tahkel kujul. See omakorda muudab meie keha metabolismi, mõjutades seeläbi insuliini, kolesterooli ja metaboliite, mis tõstab vererõhku ja soodustab põletikke. Kõik see omakorda tõstab 2. tüüpi diabeedi, südameveresoonkonna haiguste, hambakaariese ja maksa haiguste riski.

Samuti on teadusuuringud näidanud, et magustatud jookide tarbimine on seotud erinevate kahjulike tervisemõjudega sh hambakaaries, liigse kehakaalu tõus, aga suureneb ka risk haigestuda südameveresoonkonna haigustesse, pahaloomulistesse kasvajatesse ja 2. tüüpi diabeeti.

Magustatud jookide liigse tarbimise poolt põhjustatud terviseseisundid põhjustavad nii inimestele kui ka ühiskonnale laiemalt märkimisväärset koormust, suurendades tervisekulusid, põhjustades puuet või kehvast tervisest tingitud piiranguid igapäeva tegevustes sh vähendades töövõimet, põhjustades töölt eemale jäämist, sissetuleku vähenemist ning vähendades ka üldist heaolu ja elukvaliteeti.

Tuginedes Tervise Arengu Instituudi (TAI) viimastele täiskasvanute ja kooliõpilaste tervisekäitumise uuringutele^{85; 86} on 61% 16–64-aastastest ning 20% 11-, 13- ja 15-aastastest Eesti elanikest ülekaalulised või rasvunud. Ülemäärase kehakaaluga elanike osatähtsus Eesti rahvastikus on kasvanud kiiresti – 1992. a oli see näitaja täiskasvanute hulgas 42%. Samuti on tõusnud ülekaaluliste, sh rasvunud kooliõpilaste osakaal - kui 2002. aastal olid ülekaalulised 5% kooliõpilastest, siis 2022. aastal juba 15%.

⁸⁵ Oja L, Piksööt J, Haav A, jt. Eesti kooliõpilaste tervisekäitumine. 2021/2022. õppeaasta uuringu raport. Tallinn: Tervise Arengu Instituut; 2023

⁸⁶ Reile R, Veideman T. Eesti täiskasvanud rahvastiku tervisekäitumise uuring 2022. Tallinn: Tervise Arengu Instituut; 2023.

COSI (*Childhood Obesity Surveillance Initiative*) uuringu⁸⁷ andmete kohaselt olid 2021/2022. õppeaastal Eesti esimese klassi laste hulgas läbi viidud mõõtmisuuringule tuginedes poistest 31% ja tüdrukutest 25% ülekaalulised või rasvunud.

Magustatud jookide maksumeede mõjutab magustatud jookide tarbimist, mis omakorda aitab pikas perspektiivis kaasa laste ja noorukite üha süveneva ülekaalulisuse ja rasvumise probleemi ja sellest tingitud tervisekahju vähendamisele. Maksumeede muudab teatud määral tarbimisharjumusi ja suunab tootjat maksukoormuse vähendamise eesmärgil muutma jookide retsepte selliselt, et need sisaldaksid vähem suhkrut ja ei sisaldaks magusaineid. Lisaks sellele suunab see elanikke tarbima magustamata jooke või madalama suhkrusisaldusega ja magusainevabu jooke, sh vett.

6.1.2. Mõju olulisus

Mõju sihtrühm on kitsamas mõttes lapsed ja noorukid, laiemalt vaadatuna kõik tarbijad. Eesti elanikkonnast moodustavad 2016. a alguse seisuga lapsed ja noorukid vanuses kuni 19 (k.a) 20,6%. Vastavalt viimasele Eesti täiskasvanute rahvastiku tervisekäitumise uuringule (2022) tarbib karastusjooke 54% täiskasvanud elanikkonnast, kusjuures vanusegrupis 16-24a tarbivad karastusjooke vähemalt korra nädalas ligi 77%. 9% täiskasvanutest tarbivad energijooke, kuid 16-24a vanusegrupis on nende tarbimine palju levinum (38%). Vastavalt viimasele Eesti kooliõpilaste tervisekäitumise uuringule⁸⁸ (2021/2022) tarbib lastest karastusjooke 91%, 34% tarbib karastusjooke mitu korda nädalas. Tuginedes Euromonitori ja UNESDA tarbimisstatistikale tarbiti Eestis 2022. a kokku keskmiselt mittealkohoolseid jooke ligi 186 miljonit liitrit, sealhulgas ligi 95 miljonit liitrit karastusjooke, ligi 20 miljonit liitrit mahlasid ja nektareid ning 18 miljonit liitrit lahjendatavaid jooke (siirupid ja pulbrilised joogid). Karastusjookide (i.k soft drinks) tarbimine on vastavalt UNESDA statistikale perioodil 2017-2022 Eestis kasvanud 81 miljonilt liitrit (61 liitrit elaniku kohta) 95 miljoni liitrini (71 liitrit elaniku kohta). Kokkuvõttes mõjutab muudatus arvestatavat osa Eesti elanikkonnast.

Mõju avaldumine eeldab tarbija käitumise muutust. Magustatud jookidest saadakse (sh mahlad) 10,7% päevasest tarbitavast suhkrukogusest ning tegemist on valdavas enamuses lisatud suhkruga. Lapsed vanuses 2–9 aastat saavad magustatud jookidest (sh mahlad) 15% ning vanuses 10–17 aastat 17,3% päevasest tarbitavast suhkrukogusest. Tarbija valikut mõjutab lisaks hinnale ka teadlikkus ning tahe teha ostuvalikutel tervislikke otsuseid.

Magustatud jookide liigtarbimise oht on võrreldes magusa toiduga oluliselt suurem, kuna jookide tarbimine ei tekita täiskõhu tunnet. Seetõttu on just magustatud jookide tarbimisel väga kerge üleliigselt energiat tarbida, mis omakorda põhjustab kehakaalu teket või selle kasvu. Lisaks sellele on teadusuuringud leidnud, et vedelal kujul suhkrute tarbimine on tervisele eriti kahjulik kuna maks omastab vedelal kujul tarbitud suhkruid kiiremini kui tahkel kujul. See omakorda muudab meie keha metabolismi, mõjutades seeläbi insuliini, kolesterooli ja metaboliite, mis tõstab vererõhku ja soodustab põletikke. Kõik see omakorda tõstab 2. tüüpi diabeedi, südameveresoonehaiguste, hambakaariese ja maksa haiguste riski.

Samuti on teadusuuringud näidanud, et magustatud jookide tarbimine on seotud erinevate kahjulike tervisemõjudega sh hambakaaries, liigse kehakaalu tõus, aga suureneb ka risk haigestuda südameveresoonehaigustesse, pahaloomulistesse kasvajatesse ja 2. tüüpi

⁸⁷ Eesti õpilaste kasvu seire: 2021/22. õppeaasta uuring. Tervise Arengu Instituut; 2024

⁸⁸ Oja L, Piksööt J, Haav A, jt. Eesti kooliõpilaste tervisekäitumine. 2021/2022. õppeaasta uuringu raport. Tallinn: Tervise Arengu Instituut; 2023

diabeeti. Magustatud jookide liigse tarbimise ja tervisemõjude kokkuvõtlik teadusuuringute ülevaade on leitav tabelist 1. Tabelis 1 välja toodud terviseseisundid põhjustavad nii inimestele kui ka ühiskonnale laiemalt märkimisväärset koormust, suurendades tervisekulusid, põhjustades puuet või kehvast tervisest tingitud piiranguid igapäeva tegevustes sh vähendades töövõimet, põhjustades töölt eemale jäämist, sissetuleku vähenemist ning vähendades ka üldist heaolu ja elukvaliteeti. Hinnanguliselt sureb maailmas ühes aastas magustatud jookide liigsest tarbimisest tingitult 184 000 inimest ning kaotatakse 8,5 miljonit tervena elatud eluaastat. Eelolenevast tulenevalt on enam kui 100 riiki maailmas teinud otsuse maksustada just magustatud joogid.

Suhkruga magustatud jookide ostmise ja tarbimisega on seotud mitmed sotsiaalsed ja keskkonnategurid. Nende tegurite hulka kuuluvad suhkruga magustatud jookide turundus, televiisori vaatamine, suhkruga magustatud jookide suurem kättesaadavus kodus ja koolis, nende hind, lapsevanemate soosiv suhtumine suhkruga magustatud jookidesse, kõnealuste jookide tarbimine lapsevanemate poolt ja vähesed teadmised suhkruga magustatud jookide tervisemõjust, eriti lapsevanemate seas. Suhkruga magustatud jookide tarbimist kooliealiste laste hulgas mõjutavad eelkõige maitse-eelistused, lapsevanemate ja sõprade tarbimisharjumused, suhkruga magustatud jookide kättesaadavus kodus ja koolis ning televiisori vaatamine.

Suhkruga magustatud jookide tarbimine on seotud hinnaga ning kõrgem hind seonduv väiksema nõudlusega nende jookide järele. Mida suurem on hinnatõus, seda rohkem väheneb tarbimine. Praegu soosivad finantsstiimulid töödeldud energiarikka toidu tarbimist, sest selline toit on energiasalduse ja hinna suhte poolest oluliselt odavam kui väiksema energiasaldusega ja sageli toitainerikkam toit.

Suhkruga magustatud jooki tarbivad rohkem väiksema sissetulekuga leibkondadesse kuuluvad nooremad lapsed ja täiskasvanud. Seda seaduspära toetab fakt, et Eesti kooliõpilaste tervisekäitumise 2021/2022. a uuringu kohaselt on ülekaaluliste ja rasvunud koolilaste osatähtsus Eestis suurem just kehvast majanduslikust olukorrast pärit laste seas (hea majandusliku olukorraga peredes oli vastav osatähtsus 18% võrreldes halvemast majanduslikult olukorrast pärit peredega 24%). Magustatud joogid võivad olla siiski vaid osa sellest probleemist.

Siiski on leitud, et madalama sissetulekuga inimesed tarbivad suhkruga magustatud jooki ning juhul kui nad tarbivad selliseid jooki vähem, võib tervise näitajate paranemine olla progressiivne ja vähendada eksisteerivat terviseebavõrdsust. Madalama sissetulekuga leibkonnad on ka enam hinnatundlikud ning ebatervislike toodete kõrgem hind võib muuta nende tarbimisharjumusi⁸⁹.

Tervikuna oleme eeldanud maksualuste toodete tarbitud koguse vähenemist kuni 30%. Konservatiivse prognoosi kohaselt väheneb esimesel aastal (2025) magusate jookide tarbimine tulenevalt madalama suhkrusisaldusega jookide eelistamisest, hindade järsust tõusust ja hinnaelastsusest 28%. Kuna nimetatud tarbimine on terviseuuringute põhjal üsna otseselt seotud tervisekahjudega, eeldame ka vastavalt tervisekahjude vähenemist pikemas perspektiivis. Põhjalikumad numbrilised hinnangud tehti 2017. aastal koostatud eelnõu ettevalmistamise käigus ja need on toodud Sotsiaalministeeriumi tellitud uuringus L. Veerman, T. Thai „*The potential health effects of taxing sugary drinks in Estonia*“ 2017. Lühidalt leiti

⁸⁹ Tõendus põhiseuse ülevaade: suhkruga magustatud jookide tarbimine ja sellest põhjustatud tervisekahjude vähenemine Eestis. WHO 30.06.2016

järgmist: 0,2 eurone maks 1 liitrile magustatud joogile aitab ära hoida ligi 1026 rasvumise juhtu meestel ja 546 naistel ning seda juba suuremas osas esimesel maksule järgneval aastal. Järgneva 25 aasta jooksul kokku aitaks antud maksu kehtestamine ära hoida 1228 diabeedi, 161 südamehaiguste, 77 insuldi uut juhtu ning kokku aitaks see ära hoida enneaegsest suremusest ja haigestumusest tingitud tervisekadu 2787 eluaasta võrra.

6.2. Mõju tarbijatele

6.2.1. Mõju avaldumisega seotud asjaolude kirjeldus

Magustatud joogi maks mõjutab eelkõige lapsi, noori ja mehi, kuna nende hulgas on magustatud jookide tarbimine kõrgem ning lisaks ka hinnatundlikumat osa elanikkonnast, kes kulutavad suurema osa sissetulekust toidule ning magustatud jookide liigtarbijaid. Elanikkonna teadlikkuse tõus suhkrul, sh magustatud jookide ülemäärase tarbimise kahjulikkusest tervisele, võib vähendada ka teiste suhkrurikaste toiduainete tarbimist.

6.2.2. Mõju olulisus

Mõju sihtrühm on kõik tarbijad, kes tarbivad magustatud jooke. Vastavalt viimasele Eesti täiskasvanute rahvastiku tervisekäitumise uuringule⁹⁰ (2022) tarbib karastusjooke 54% täiskasvanud elanikkonnast. 9% täiskasvanutest tarbivad energiajooke. Vastavalt viimasele Eesti kooliõpilaste tervisekäitumise uuringule⁹¹ (2021/2022) tarbib lastest karastusjooke tervelt 91%, 34% tarbib karastusjooke mitu korda nädalas.

Suhkruga magustatud jooke tarbivad rohkem väiksema sissetulekuga leibkondadesse kuuluvad nooremad lapsed ja täiskasvanud. Seda seaduspära toetab fakt, et Eestis on ülekaaluliste ja rasvunud koolilaste osatähtsus suurem just kehvemast majanduslikust olukorrast pärit laste seas (hea majandusliku olukorraga peredes oli vastav osatähtsus 18% võrreldes halvemast majanduslikult olukorrast pärit peredega 24%).⁹² Juhul kui madalama sissetulekuga leibkonnad tarbivad kõrge suhkrusisaldusega jooke vähem, võib tervise näitajate paranemine olla progressiivne ja vähendada eksisteerivat tervislikku ebavõrdsust. Madalama sissetulekuga leibkonnad on ka enam hinnatundlikud ning ebatervislike toodete kõrgem hind võib muuta nende tarbimisharjumusi⁹³.

Tarbija tervisekäitumise mõjutamiseks peab maks olema rakendatud tootes sisalduvale suhkrul kogusele suhkrut sisaldava toote ruumala ühikus selliselt, et maksumäär tõstab toote ruumalaühiku hinda vähemalt 20%.⁹⁴

Mõju hindadele sõltub müüdava pudeli suurusest ning müügikohast. Üldjuhul on väiksema suurusega pudeli jaemüügi hind liitri kohta kõrgem kui suuremal pudelil ning mida kõrgem on liitri hind, seda väiksem on maksu mõju (vt näited tabelis 3). Mõju hindadele on leitud arvestades lisaks maksumäärale ka hindadele lisanduvat käibemaksu 22%. Näidete arvutamisel

⁹⁰ Reile R, Veideman T. Eesti täiskasvanud rahvastiku tervisekäitumise uuring 2022. Tallinn: Tervise Arengu Instituut; 2023.

⁹¹ Oja L, Piksööt J, Haav A, jt. Eesti kooliõpilaste tervisekäitumine. 2021/2022. õppeaasta uuringu raport. Tallinn: Tervise Arengu Instituut; 2

⁹² Oja L, Piksööt J, Haav A, jt. Eesti kooliõpilaste tervisekäitumine. 2021/2022. õppeaasta uuringu raport. Tallinn: Tervise Arengu Instituut; 2

⁹³ Tõenduspõhisuse ülevaade: suhkruga magustatud jookide tarbimine ja sellest põhjustatud tervisekahjude vähenemine Eestis. WHO 30.06.2016

⁹⁴ RM analüüs „Tervisekäitumist mõjutav maksustamise analüüs ning magustatud jookide maksu konseptsioon“

ei ole arvestatud kaubandusliku juurdehindluse muutusega, mis võib olla sõltuvalt müügikohast erinev ning mõjutada oluliselt toote müügihinda.

Tabel 3. Näited maksu mõjust hindadele

Näited	Suhkrusisalduse vahemik g/100ml	Kehtiv hind €	Uus hind €	Hinna muutus %
Sidrunijook 1,5 l	5–8	1,35	1,62	20%
Vitamiinidega spordijook 0,5l	5-8	1,21	1,30	8%
Koolamaitseline jook 2 l	>8	2,29	3,39	48%
Koolamaitseline jook 0,5 l	>8	1,19	1,46	23%
Energiajook 0,25 l	>8	1,59	1,86	17%
Magus apelsininektar 1l	>8	1,69	2,24	32%

Maksude modelleerimisel on eeldatud, et tootjad kannavad 100% tervisekäitumist mõjutava magustatud joogi maksu lisakulu edasi tarbijatele, mis peaks muutma tarbija ostueelistust väiksema suhkrusisaldusega või magusaineteta ja suhkruteta joogi kasuks. Juhul kui tootjad jätavad osa maksukulu enda kanda tõuseb toodete hind prognoositust vähem ning mõju tarbijate käitumisele väheneb samuti.

6.3. Mõju ettevõtjatele

6.3.1. Mõju avaldumisega seotud asjaolude kirjeldus

Magustatud joogi maks mõjutab ettevõtluskeskkonda, sest olenevalt maksukoormuse nihutamise otsustest, võib väheneda maksustatud toote tarbimine. Tarbimise langus võib viia kasumi vähenemiseni. Tootja peaks olema motiveeritud vähendama toote suhkrusisaldust, et maksu tõttu toote hind ei kerkiks.

Samuti mõjutab ettevõtluskeskkonda mõningane halduskoormuse kasv, mis kaasneb maksu arvestamise ja deklareerimisega. Uue maksu kehtestamisega on halduskoormuse kasv siiski vältimatu.

6.3.2. Mõju olulisus

Mõju sihtrühm on ettevõtjad, kes toodavad, impordivad või müüvad magustatud jooke. Vastavalt Statistikaameti EMTAK klassifikatsioonikoodidele on ettevõtjaid, kes toodavad põhitegevusena jooke, tegelevad toidu- ja joogikaupade jae- või hulgimüügiga või tegelevad toidu või joogi serveerimisega, kokku ligi 3% kõigist Statistikaameti ettevõtlusstatistika alustest ettevõtjatest ehk ca 4700 ettevõtjat, neist joogitootjaid on 137 (2022).⁹⁵

Mitmeastmeline maksumudel motiveerib tootjaid tootma madalama suhkrusisaldusega magusaineteta ja suhkruteta jooke. Motivatsioon asendada tavaline suhkur muu magusainega peaks olema väike, kuna ka magusaine on maksustatud. Maks kantakse üldjuhul edasi tarbijale, kuid võib vähendada tootjate kasumeid, kuna müüdadavad kogused võivad väheneda. Ka tootearenduse kulud võivad vähemalt esialgu kasvada, kuid ümberkorraldused

⁹⁵ [EM026: Ettevõtete aastastatistika kvaliteedinäitajad tegevusala järgi. Statistika andmebaas.](#)

majandustegevuses on ühekordsed. Magustatud jookide retseptuuride muutmine ja tarbija harjumine uute maitsetega võib võtta aega.

Ettevõtjatel on motivatsioon vähendada magusainete kogust vaid üleminekul kõrgemast maksuastmest madalamasse. Maksuastmete sees puudub motivatsioon magusainete vähendamiseks. Lisaks on ettevõtjatel magusainetest loobumisel ning suhkrukoguste vähendamisel alla 5 g/100 ml võimalik pääseda maksukohustusest, mis motiveerib tootjaid ka magusainest loobuma.

Uute tervisekäitumist mõjutavate toitude ja jookide maksudega kaasnevad administreerimise kulud tööstusele. Maksuregulatsiooni tõttu kasvavad administreerimiskulud ning tarbimise vähenemise tõttu võivad väheneda ettevõtjate kasumid. Eesti turul domineerib väike arv suuri tootjaid. Administratiivkulud mõjutavad enam väikeseid ja keskmise suurusega ettevõtjaid, kuna sisaldavad püsikulude elemente. Kõrgema suhkrusisaldusega toodete vähene nõudlus tasakaalustub eelduslikult sama ettevõtja tervislikumate toodete nõudluse kasvuga.

Maksust põhjustatud töötuse majanduslikud seosed on olemas, kuid nõrgad. Raha, mida enam ei kasutata ebatervislikule toidule, ei ole majandusest kadunud, vaid seda kasutatakse teistele kaupadele ning teenustele s.h. asenduskaupadele, mille tulemusel tekib vastavate toodete toomisse töökohti juurde. Californias ja Illinois's läbiviidud uuringu kohaselt viisid magustatud joogi maksud üldisele tööhõive suurenemisele, kuigi osad töökohad võisid joogisektorist kaduda⁹⁶. Puudub teaduslik tõendus, et magustatud jookide maks viiks töökohtade kadumiseni, kuna selle asemele luuakse uued töökohad teistes sektoris või ka samas sektoris teiste toodete toomiseks (nt vesi, mahl)⁹⁷. Selles osas ei ole mingit tõestust ega mõju magustatud joogi maksu kehtestamisel ei leitud nt Tšiilis⁹⁸, Mehhikos⁹⁹ ja Ameerika Ühendriikide¹⁰⁰ erinevates linnades. Karastusjookide asendustoode on vesi ning juba praegu on Eestis näha positiivset trendi erinevate maitsetega vee sortimendis ning müügikäivetes. Lisaks säilib ettevõtetes eksport, mis on maksuvaba.

Maks võib mõjutada piiriäärsete alade kaubandust, mille korral elanikkond suundub ostma magustatud jooke naaberriikidesse. Taani näitel tõusis piirikaubanduse osa 37%-le karastusjookide kogutarbimisest. Taanis rakendati maksu kõikidele toodetele vastavalt suhkrusisaldusele: alla 0,5 g/100 ml maksustati määraga 0,296 DKK/l ning üle 0,5 g/100 ml määraga 0,82 DKK/l. Eestis rakendatakse mitmeastmelist maksusüsteemi ja on ka maksuvaba kategooria. Tootjatel on võimalus suhkrukoguste vähendamisega muuta toodete maksuastet ja vähendada hinnatõusu. Kuna kehtestatav maks on võrreldes Taaniga paindlikum, siis sarnast piirikaubanduse mõju me ei eelda. Lisaks on peamine maksu sihtrühm lapsed ja noorukid, kellel puuduvad vahendid piirikaubandusega tegelemiseks ning üldjuhul on tegemist odava kaubaga, mille piirikaubanduse tasuvuspunkt saab olla ainult väga suurte koguste juures. Samas on olemas risk, et juba toimiv piirikaubandus võib haarata kaasa ka magustatud joogid.

⁹⁶ WHO. Fiscal Policies for Diet and Prevention of Noncommunicable Diseases. Kättesaadav: <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/250131/1/9789241511247-eng.pdf?ua=1>, lk 21

⁹⁷ [https://www.unicef.org/media/116681/file/Sugar-Sweetened%20Beverage%20\(SSB\)%20Taxation.pdf](https://www.unicef.org/media/116681/file/Sugar-Sweetened%20Beverage%20(SSB)%20Taxation.pdf)

⁹⁸ Paraje, G. et al 2021. The effects of the Chilean food policy package on aggregate employment and real wages. *Food Policy*. 2021;100:102016.

⁹⁹ Guerrero-López, C. M. et al 2017. Employment changes associated with the introduction of taxes on sugarsweetened beverages and nonessential energy-dense food in Mexico. *Preventive Medicine*. 2017;105:S43-S9

¹⁰⁰ Powell, L. M. et al 2014. Employment impact of sugar-sweetened beverage taxes. *Am J Public Health*. 2014;104(4):672-7.

Näiteid sarnaste maksude kohta ei pea kaugelt otsima. Soomes ja Lätis on maksustatud kõik mittealkohoolsed joogid. Lätis on kõikidele jookidele vaid üks määr 0,074 €/l, Soomes kaks määra vastavalt suhkrusisaldusele: alla 5 g/100 ml maksustatakse määraga 0,11€/l (peamiselt vesi) ning üle 5 g/100 ml määraga 0,22 €/l. Nende riikide maksul on vaid fiskaalne eesmärk.

Ungaris maksustatakse suhkruga magustatud jooke (s.h. siirupid ja energiajoogid), suhkrusisaldusega kakaod, kondiitritooteid ja suhkrusisaldusega küpsiseid, soolaseid snäkke, maitseaineid ja keediseid. Maksud kehtestati 2011. a eesmärgiga parandada elanike terviskäitumist. Maksude kehtestamisega plaaniti ka piirata tarbimise kasvu. Maksude kehtestamise tulemusel on vähenenud maksustatud toodete tarbimine 25–35% ja muudetud on maksustatud toodete retsepte, kuid sageli on suhkur asendatud teiste ebatervislike toidainetega.

Mehhikos rakendatud kõrgem maks suhkruga magustatud jookidele on esimese kahe aastaga kaasa toonud nende jookide tarbimise vähenemise 7,6%. Mehhiko rakendas nn suhkrumaksu 1 peeso liitri kohta (10%) 2014. a pärast seda, kui ülekaaluliste ja rasvunud inimeste hulk oli tõusnud 70%-ni täiskasvanute ja 30%-ni laste hulgas. Maksustatud on gaseeritud ja gaseerimata suhkruga magustatud joogid ja joogipulbrid. Lisamaksuga on koormatud 70% lisatud suhkrutest mehhiklaste dieedis. Tarbimine langes 5,5% 2014. ja 9,7% 2015. a. Kõige suurem langus ilmnis vaesemates majapidamistes: 9% 2014. ja 14,3% 2015. a. Samal perioodil suurenes maksustamata jookide (mahlad, dieetkarastusjoogid, magustamata veed, piim ja piimatooted) ostmise 2,1% võrra.

Täiendavaid näiteid eri riikide analoogsetest maksude kehtestamise praktikatest on põhjalikult toodud seletuskirja seaduse eesmärgi avamise peatükis.

7. Seaduse rakendamise seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevuse, eeldatavad kulud ja tulud

7.1. Mõju riigieelarvele

Eelarve mõjuhindangutes on kasutatud vastavate jookide tarbimisstatistikat UNESDAlt ja Euromonitorist. Tuginedes Euromonitori ja UNESDA tarbimisstatistikale tarbiti Eestis 2022. a kokku keskmiselt mittealkohoolseid jooke ligi 186 miljonit liitrit, sealhulgas ligi 95 miljonit liitrit karastusjooke, ligi 20 miljonit liitrit mahlasid ja nektareid ning 18 miljonit liitrit lahjendatavaid jooke (siirupid ja pulbrilised joogid). Käitumuslik tarbimiselastsus hinna suhtes on -0,9 (10% hinnatõusu vähendab tarbimist 9%). Oleme ka eeldanud, et kui tekitada maksuastmed, liiguvad pooled tooted kõrgemast maksuastmest madalamasse. Tegemist on lihtsustatud hinnanguga, mis ei tugine otseselt numbrilisel empiirikal, vaid teadmisel, et rahvusvahelised karastusjookide tootjad müüvad erinevates regioonides sama toodet erineva suhkrusisaldusega, ja seda tulenevalt kohalikest maksustamise reeglitest.

Mõju eelarvele on esimesel kahel aastal erinev, kuna kõrgema maksumääraga maksustava suhkru kogust tootes langetatakse ning sellega kaasneb kõrgema maksumääraga maksustatavate toodete suurem hulk teisel maksu rakendamise aastal ehk laiem maksubaas ja seda isegi kui pooled tooted liiguvad madalamasse maksuastmesse.

Mõju eelarvele koos täiendava käibemaksu laekumisega on eelpool nimetatud eeldustel järgmine: 2025. a ca 25 miljonit eurot, 2026. a ca 26 miljonit eurot. Mõjuhindangu ebatäpsus võib olla suur, kuna tegemist on uue maksuga.

Prognoositud suurenev maksutulu ei tulene tarbimise kasvust, vaid kõrgema maksuastme maksubaasi suurenemisest. Kõrgema maksuastme piiri langetatakse 2026. aastal 2 grammi võrra 10g/100 ml jõudes 8g/100 ml. Analüüsi tulemusel selgus, et maksustatavate toodete hulk kasvab hüppeliselt alates suhkrusisaldusest 8g/100ml.

7.2. Mõju riigiasutustele

Eelnõu vastuvõtmisel tuleb teha muudatusi MTA töökorralduses. Infosüsteemide arenduskulu tekib, sest tegemist on täiesti uue maksuga – tuleb luua deklaratsioon (esitamine, muutmine, maksuotsuste sisestamine, kontrolli- ja riskiprotsessides täienduste tegemine jne), arvestust ja aruandlust tuleb täiendada uue nõudeliigiga, tagastuste protsess juurutada jne.

Eelnõu vastuvõtmise järgselt võib suureneda MTA töökoormus uue infosüsteemi kasutuselevõtu ja maksumaksjate nõustamise tõttu.

MTA hinnangul on perioodil 2024-2028 seaduse rakendamiseks vaja kokku planeerida 4,9 mln eurot. Sellest vajalikeks investeerimiskuludeks (IT-lahendused) on arvestatud 1,9 mln eurot ning majandus- ja personalikuludeks 3 mln eurot.

8. Rakendusaktid

Seaduse alusel kehtestatakse üks rakendusakt, milleks on rahandusministri määrus „Magustatud joogi deklaratsiooni andmete koosseis ja arvestuses kajastatavad andmed“.

9. Seaduse jõustumine

Seadus on kavandatud jõustuma 2025. a 1. jaanuaril. Seadus on planeeritud Riigikogus vastu võtta kuus kuud varem, mis annab ettevõtjatele piisavalt pika aja uue maksu kehtestamisest tulenevad tegevused arvesse võtta. Maksu kehtestamisel tuleb eelkõige hakata pidama täiendavat arvestust magustatud jookide koguste ja maksu tasumise üle. See puudutab otseselt ettevõtte arve- ja raamatupidamist, mistõttu on uue maksu kehtestamine uue majandusaasta alguses põhjendatud.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu kooskõlastamiseks Rahandusministeeriumile, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile ja Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile, Justiitsministeerium ning arvamuse avaldamiseks Eesti Arstide Liidule, Eesti Perearstide Seltsile, Eesti Õdede Liidule, Eesti Lastearstide Seltsile, Eesti Lastevanemate Liidule, Eesti Tervisedenduse Ühingule, Eesti Toiduainetööstuse Liidule, Eesti Kaupmeeste Liidule, Karastusjookide Tootjate Liidule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale ja Eesti Maksumaksjate Liidule.