



Justiits- ja Digiministeerium
info@justdigi.ee

Teie 17.07.2026 nr 8-1/5425-1;
JDM/26-0826/-1K

Meie 01.09.2026 nr 1.1-11/3046-6

**Tubakaseaduse ja riigilõivuseaduse
muutmise seaduse eelnõu
kooskõlastamine**

Lugupeetud proua Pakosta

Toetame algatust kehtestada tervisekaitse eesmärkidel nikotiinipatjadele ja teistele taolistele uut liiki tubakatoodetele nikotiinisalduse piirmäär ning maitsestamise reeglid. Siiski vajab reguleeritav valdkond põhjalikumat läbimõtlemist uute nõuete tulemuslikuks arvestamiseks, mistõttu Rahandusministeerium kooskõlastamisele esitatud tubakaseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu ei kooskõlasta. Leiame, et keeldude kehtestamine on lihtne, keerulisem on tagada nende täitmine.

1. Eelnõu peamiseks eesmärgiks on kaitsta paremini Eesti laste ja noorte tervist, ennetades alaealiste surmaga lõppeda võivaid surmajuhtumeid ja raskeid tervisekahjusid põhjustavatest nikotiinitoodetest sõltuvusse sattumist. Seega kehtestatakse tubakatoodete omadustele erinevaid piiranguid, sh kehtestatakse selge loetelu lubatud maitse- ja lõhnaainetest.

Kuigi eelnõu eesmärk üldiselt on arusaadav, jääb ebaselgeks, kuidas eelnõuga tubakatoodetele kehtestatavad piirangud selle eesmärgi täitmisele kaasa aitavad.

Tubakaseaduse § 27 kohaselt on alaealistel suitsetamine, tubakatoote ja tubakatootega sarnaselt kasutatava toote tarvitamine keelatud. Paragrahvi 28 kohaselt on alaealisel keelatud omandada, omada ja vallata tubakatoodet, tubakatoote tarvitamiseks mõeldud toodet, tubakatootega sarnaselt kasutatavat toodet või selle osiseid. Samuti on sarnaste toodete müük alaealistele keelatud. Ühtlasi sisaldab seadus muid meetmeid alaealiste tubakatoodetest eemale hoidmiseks.

Seega, kui tubakatoodete tarbimine noorte hulgas on suurenenud, tähendab see, et kehtivat seadust rikutakse. Kui juba praegu on tubakatoodete kasutamine seadusega keelatud, kuid noored hangivad neid siiski (st ebaseaduslikult), ei ole põhjust arvata, et edaspidi noored hakkavad hankima seaduse nõuetele vastavaid tooteid.

2. Uute tubakatoodete (sh tubakatoodetega seonduvad tooted) regulatsioon on Euroopa Liidus puudulik. Nõuded uutele tubakatoodetele on riigiti erinevad ja puudub nii toodete aktsiisiga maksustamise ühtne reeglistik kui ka toodete liikmesriikide vahel liikumise kontrollimise ühtne mehhanism nagu see on olemas klassikaliste tubakatoodete puhul elektroonilise saatelehe näol. See teeb toodete leviku kontrollimise ja nõuetele mittevastavate toodete piiramise keeruliseks.

Kehtivad sanktsioonid ei ole piisavalt heidutavad, et ennetada ebaseaduslikku tubakatoodete, sh uute toodete, käitlemist. Järelevalve toimingud on ressursimahukad. Konfiskeerimiseks on vajalik süüteomenetluse läbiviimine, mis pikendab menetluse aega ja suurendab administreerimise koormust.

3. Nikotiinisalduse piirmäära ja muude toote omadusi puudutavate nõuete kehtestamisel on oluline anda piisav üleminekuaeg ettevõtjatele, et nad saaksid viia tooted nõuetele vastavaks. Ettepaneku arvestamata jätmisel võib tekkida olukord, et nt kõik Eesti turul käideldavad nikotiinipadjad muutuvad keelatuks. Selline olukord hoogustab salaturgu ja vähendab aktsiisitulusid. Nikotiinipadjadelt laekus 2025. aastal aktsiisi ligikaudu 12 miljonit eurot ja käesoleva aasta 5 kuuga 6,6 miljonit eurot.

4. Eelnõus pakutakse nikotiinisalduse piiriks 4 milligrammi toote grammi kohta. See on range piirnorm ja selle rakendamise kogemus on Lätis, kus nikotiinipadjade salaturg mitmekordistus. Range piirnormi kehtestamisel tekib risk, et suureneb keelatud toodete kaubavoog riikidest, kus nõuded on vabamad. Kaugmüügi keelu nõude täitmist on raske kontrollida ning tulemuseks võib kujuneda, et tervisekaitse eesmärki ei saavutata ja aktsiisitulu väheneb.

5. Toote omadusi puudutavatest uutest nõuetest tuleb teavitada EL liikmesriike. Selleks on ette nähtud tehnilistest normidest teavitamise protseduur, mida koordineerib Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Teavituse kohustuse täitmata jätmine muudab nõude õigustühiseks.

6. Maksu- ja Tolliameti hinnangul oleks järelevalve tulemuslikum, kui:

1) kehtiks üldine keeld tubakatoodete saatmisele postipakiga ning see hõlmaks ka füüsiliste isikute vahel tubakatoodete saatmise keeldu postisaadetisena. Palume kaaluda võimalusi taolise keelu kehtestamiseks;

2) trahvimäärad oleksid suuremad. Kui majanduslik kasu ületab rikkumisega kaasnevad kulud, ei täida sanktsioonid preventiivset eesmärki;

3) toodete konfiskeerimine oleks lihtsam. Maksu- ja Tolliamet vajab õigust võtta ebaseaduslik kaup (nt riigisisised pakid) riigi omandisse lihtsustatud korras, ilma mahuka väärteomenetluseta, analoogselt tolliseadusega. Lihtsustatud konfiskeerimise võimalus võimaldaks ebaseaduslikud tooted kiiremini käibest eemaldada ning vähendaks väärteomenetlusega kaasnevat halduskoormust. Selle tulemusel oleks võimalik sama ressursiga menetleda rohkem juhtumeid ja suurendada järelevalve tegelikku mõju.

7. Meie hinnangul vajab kriminaalasja algatamise alus ümberhindamist. Kriminaalasja algatamise alus peaks olema ühesugune kõikidele aktsiisikaupadele ja loogilisem oleks lähtuda mitte kauba kogusest (tükk, liiter, kilogramm), vaid maksusummast, mis kinnipeetud kaubalt oleks jäänud riigile maksmata. Imporditud kauba puhul algatatakse kriminaalasi, kui tollivõlg on 10 000 eurot ja see kehtib kõikidele aktsiisikaupadele sõltumata liigist (kütus, tubakatoode, alkohol).

Üks võimalikke variante tubakatoodete puhul on sõnastada tubakaseaduse § 6 lõige 2¹ alljärgnevalt (§ 6 lõige 2² tunnistada kehtetuks):

„Tubakatooteid on suures koguses, kui sellelt koguselt arvutatud aktsiisisumma koos aktsiisisummalt arvutatud käibemaksuga on 10 000 eurot või enam (*summa vajab täpsustamist*). Käesolevas lõikes käsitletakse tubakatooteid alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse tähenduses.“.

Samalaadne muudatus oleks vaja sätestada alkoholi ja kütuse puhul vastavalt alkoholiseaduses ja vedelkütuse seaduses.

8. Järelevalvetoimingute läbiviimisel on vajalik tubakaseadusesse lisada KorS § 47 kohane turvakontrolli õigus, et tagada MTA ametnike ohutus järelevalve toimingute läbiviimisel.

9. Eelnõu § 1 punktiga 16 sätestatakse uus väärtekoosseis järgmiselt:

„§ 38². Tubakatoote või tubakatootega seonduva toote kaugmüügi keelu rikkumine

(1) Tubakatoote või tubakatootega seonduva toote piiriülese või riigisisese kaugmüügi teel tellimise või jaemüügi eest – karistatakse rahatrahviga kuni 300 trahviühikut.

(2) Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, – karistatakse rahatrahviga kuni 200 000 eurot.“;

Pakutud sõnastus ei taga isiku süüstamiseks vajalikku õigusselguse standardit. Normist ei ole võimalik üheselt mõista keda või milles süüdi saab mõista. Lisaks muudab tubakatoodete tellimise keeld sellises sõnastuses lubamatuks ka Maksu- ja Tolliameti kontrolltehtingu tubakaseaduse § 33² kohaselt.

10. Eelnõud on vaja täiendada uute tubakatoodete (nikotiinipadjad jm) märgistamise nõuetega, nt kohustus märkida pakendile toote nikotiinisaldus.

11. Pöörame tähelepanu vastuolule eelnõus esitatud tubakaseaduse § 8¹ lõike 2¹ ja § 8³ lõike 2 punkti 4 vahel. Üks säte keelab täielikult sissehingamist hõlbustavad ained, teine annab ministrile volituse kehtestada need ained.

12. Segadusi õigusselgusega tekitab tubakaseaduse § 6 täiendus lõikega 1¹, mis keelab tubakatoode ja nendega seonduvate toodetega kauplemise, kui riigilõiv on tasumata. Tõusetub küsimus, kas jaemüüjal (nt Selver AS, Coop Eesti) tekib kohustus kontrollida riigilõivude tasumist, kui tooteid soetatakse vahendajatelt. See on ebamõistlik koormus jaemüüjatele. Kaaluda sõna „kauplemise“ asemel sõnade „turule viimine“ kasutamist, et välistada jaemüüjate vastutust põhjendamatutes olukordades.

13. Maksu- ja Tolliametilt saadud teabe kohaselt on laborianalüüsi ühe parameetri, nt nikotiinisaldus, maksumus ligikaudu 160 eurot ilma käibemaksuta. Eelnõu seletuskirja mõjude osa on vajalik täiendada selle teabega.

14. Eelnõu §-ga 2 muudetakse riigilõivuseadust ja kehtestatakse sigaritele erandina madalamad lõivumäärad toote teate muudatuse läbivaatamise eest ning teate avaldamise ja hoidmise eest.

Seletuskirjas on selgitatud, et uute riigilõivude määradeni on jõutud lähtuvalt Terviseameti hinnangulistest kuludest toimingu tegemiseks, kuid jääb arusaamatuks, milliste arvandmete põhjal selliste tulemusteni jõuti. Samuti pole läbipaistev eelnõu § 1 punktiga 10 muudetava tasumäära kujunemine müügi mahu teate hindamise eest, sest pole arusaadav, milliste arvandmete alusel selline määr on saadud. Täpsem analüüs, arvandmed ja arvutuskäik aitaksid paremini hinnata rahalise kohustuse proportsionaalsust, mida on vastasel juhul keeruline teha. Samuti on Riigikohus lahendis 5-25-73 leidnud, et see tasu vastab hoopis riigilõivu kriteeriumitele, mistõttu seda ka nii lahendis käsitletakse. Seega tuleks analüüsida, kas seda tasu ei tuleks kehtestada hoopis riigilõivuna ning asjaomane säte tubakaseadusest riigilõivuseadusesse viia.

Lõivude ja tasude puhul sigaritele erandi loomisel oleks oluline analüüsida ka teisi tootegruppe ja hinnata kas ka nende müügi tegelevate ettevõtjate jaoks on makstavad summad proportsionaalsed. Olete seletuskirjas maininud, et kõrged ja ühetaolised riigilõivud koormavad ebaproportsionaalselt väikeseid ettevõtteid, vähendavad turu mitmekesisust ning võivad viia olukorrani, kus ainult suurimad importijad suudavad jätkata tegutsemist. Seega juhite

tähelepanu asjaolule, et riigilõiv ei tohiks olla väljasuretava mõjuga väiksemate turuosaliste suhtes, kuid sellised ettevõtted võivad tegeleda ka teiste tubakatoodete müügiga, mistõttu on sätete muutmisel vaja arvestada laiema sihtrühmaga.

Eelnõuga ei muudeta tubakatoote ja tubakatootega seonduva toote teate läbivaatamise eest tasutavat 5000 eurot riigilõivu. Saame aru, et selle seaduseelnõuga hõlmatud lõivumäärade ja tasu muutmise ajendiks on Riigikohtu lahend 5-25-73, millega tunnistati muudetavad sätted põhiseadusega vastuolus olevaks. Kuigi Riigikohtu jaoks ei olnud see säte konkreetses lahendis asjaspepuutuv, pole põhjendatud toote teate riigilõivu muutmata jätmine ilma põhjalikuma analüüsita. Sellises määras riigilõiv võib eriti väiksema ettevõtja jaoks osutuda äärmiselt koormavaks kui mitte väljasuretavaks. Juhite seletuskirjas korduvalt tähelepanu lõivumäärade proportsionaalsusele, kuid jääb ebaselgeks, miks proportsionaalsuse tagamiseks toote teate läbivaatamise eest makstavat riigilõivu ei muudeta.

Samuti seab Riigikohus kahtluse alla toote teate avaldamise ja hoidmise eest kehtestatud lõivu kulupõhisuse. Kohtu ega ka meie hinnangul pole piisavalt usutav, et sellisel viisil Exceli tabelina teadete avaldamisel ja hoidmisel tekib ühe toote kohta sedavõrd suur kulu. Seetõttu tuleb selle riigilõivu õiguspärasust täiendavalt analüüsida ja tuua välja konkreetsed kulud, millest nii sigarite kui ka üldine lõivumäär tuleneb. Kõikide kulupõhiste riigilõivude puhul on oluline silmas pidada, et lõivumäär peab olema vähemalt ligilähedases vastavuses toiminguga tekkivate kuludega.

15. Eelnõu nõuab tubakatööstusega kohtumiste avalikustamist, kusjuures mehhanism on sama, mis muude lobikohtumiste avalikustamisega. Kui aga muud lobikohtumised on hea tava, siis tubakatööstusega kohtumine tõstetakse sellest välja seadusesse ja tehakse kohustuslikuks. Miks just need, aga mitte näiteks hasartmängukorraldajad või alkoholimüüjad? Samas ei kehtestata sanktsioone mitteavalikustamise eest. Sellisena on need paragrahvid sisutühjad. Leiame, et praegune hea tava süsteem on piisav, kõikehõlmav ja nii võiks ka jätkuda. Ainult teatud lobitegevuse registreerimise kohustuse seadusesse sisse kirjutamine ei anna täiendavat positiivset efekti, sest hea tava alusel tuleks see ka juba praegu avalikustada.

16. Sigarite riigilõivu määr väheneb, kuid eelnõu seletuskirja peatükis 7 ei ole välja toodud, milline on muudatuse mõju riigilõivu laekumisele. Palume riigilõivude muudatuste kavandamisel seletuskirjas esitada selgelt ka laekumise mõju võrdlust.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Jürgen Ligi
rahandusminister

Virge Aasa 5885 1493
Virge.Aasa@fin.ee

Heidi Vessel 611 3651
Heidi.Vessel@fin.ee

Kevin Kassihin 5833 1868
Kevin.Kassihin@fin.ee

Kairi Jürgenson 5982 5041
Kairi.Jyrgenson@fin.ee

Gert Schultz 5885 1345
Gert.Schultz@fin.ee