



RIIGIKOHUS

PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOLLEEGIUM

KOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel

| | |
|--------------------------------|---|
| Kohtuasja number | 5-25-73 |
| Otsuse kuupäev | 7. mai 2026 |
| Kohtukoosseis | Eesistuja Villu Kõve, liikmed Oliver Kask, Vahur-Peeter Liin, Ivo Pilving ja Juhan Sarv |
| Kohtuasi | Tubakaseaduse § 10 ⁴ lõike 4 ja riigilõivuseaduse § 298 ⁴ lõigete 1–3 põhiseaduspärasuse kontroll |
| Menetluse alus | Tallinna Halduskohtu 27. novembri 2025. a otsus asjas nr 3-25-1309 |
| Menetlusosalised | Riigikogu J. C. Newman Cigar Co. Terviseamet Sotsiaalministeerium Vabariigi Valitsus sotsiaalministri kaudu Õiguskantsler Justiits- ja digiminister |
| Asja läbivaatamise viis | Kirjalik menetlus |

RIIGIKOHUS OTSUSTAB

1. Tunnistada riigilõivuseaduse § 298⁴ lõiked 2 ja 3 põhiseadusvastaseks ja kehtetuks osas, milles need kehtestavad riigilõivude tasumise kohustuse sigarite tootjatele ja importijatele.
2. Tunnistada tubakaseaduse § 10⁴ lõige 4 põhiseadusvastaseks ja kehtetuks osas, milles see kehtestab tasu maksmise kohustuse sigarite tootjatele ja importijatele, samuti osas, milles see kohustab maksma tasu ka 2024. aasta kohta esitatava müügiimahtude teate eest.
3. Jätta riigilõivuseaduse § 298⁴ lõige 1 põhiseadusvastaseks tunnistamata.
4. Mõista Eesti Vabariigilt J. C. Newman Cigar Co. kasuks menetluskulude katteks välja 6 155,60 eurot.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Tubakaseaduse (TubS) §-d 10–10³ nõuavad, et tubakatooteid, uudseid tubakatooteid, elektroonilisi sigarette või nende täitepakendeid või taimseid suitsetatavaid tooteid võõrandamiseks Eestisse toov

või Eestis tubakatooteid tootev ettevõtja peab esitama Terviseametile sõltuvalt tootest erinevaid dokumente. 1. jaanuaril 2025 jõustusid TubS § 10⁴ ja riigilõivuseaduse (RLS) § 298⁴, millega kehtestati riigilõivud tubakatoodete ja tubakatootega seonduvate toodete teadete Terviseametile esitamise eest.

2. J. C. Newman Cigar Co. (kaebaja) on Ameerika Ühendriikides asuv tubakatoodete tootja, kellelt maaletootjad ja edasimüüjad ostavad sigareid ning impordivad neid aktsiisivabastuse režiimi all Eestisse jaemüüjatele edasimüügiks või ise realiseerimiseks. Kaebaja on Eesti turu jaoks teavitanud Terviseametit 109 sigari margist. Terviseamet on kaebaja esitatud teavet hinnanud ja leidnud, et esitatud andmed vastavad nõuetele, ning avaldanud andmed Terviseameti veebilehel.

3. Terviseamet esitas 27. veebruaril 2025 kaebajale RLS § 298⁴ lg-s 3 ja TubS § 10⁴ lg-s 4 nimetatud riigilõivude eest arve nr 32205364, mille kohaselt tuli kaebajal tasuda kaheksa toote müügiimahtude teate eest riigilõivu 1920 eurot ning kaheksa toote teate avaldamise ja hoidmise eest riigilõivu 800 eurot. Kokku tuli kaebajal tasuda arve kohaselt 2720 eurot.

4. 8. jaanuaril 2025 esitas kaebaja Terviseametile teavituste nr 01273-18-00119, 01273-16-00400 ja 01273-18-00120 muudatused administratiivsete vigade parandamiseks. Terviseamet esitas 26. märtsil 2025 kaebajale nõude iga muudatust sisaldava toote identifitseerimistunnuse (ID) eest riigilõivu tasumise kohta RLS § 298⁴ lg 2 alusel 740 eurot, kokku 2220 eurot. Kaebaja ei ole riigilõivu tasunud.

5. Kaebaja teavitas 28. aprillil 2025 Terviseametit, et soovib jätkata senise 109 toote asemel 20 tootega, kuid märkis täiendavalt, et ei soovi Terviseameti veebilehel nende avaldatud tubakatoodete teavituste kustutamist, millelt ei ole riigilõivu tasutud. Terviseamet ei ole kaebajale 20 tubakatoote kohta täiendavat riigilõivude arvet väljastanud.

6. Kaebaja esitas 30. aprillil 2025 Tallinna Halduskohtule kaebuse, milles taotles Terviseameti kohustamist taastada ja avaldada Terviseameti veebilehel avaldatud Exceli tabelis sisalduvates andmetes kaebuses nimetatud 89 sigarimarki, jättes kohaldamata TubS § 10⁴ lg 4 ja RLS § 298⁴ lg 3 vastuolu tõttu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/40/EL (tubakatoodete direktiiv) artikli 5 lg-ga 8 ja Eesti Vabariigi põhiseadusega (PS). Lisaks taotles kaebaja, et Terviseametit kohustatakse läbi vaatama kolme toote teate kohta esitatud muudatusi, ilma et kaebaja peaks tasuma RLS § 298⁴ lg-s 2 sätestatud riigilõivu.

7. **Tallinna Halduskohus** rahuldas 27. novembri 2025. a otsusega kaebuse ja kohustas Terviseametit vaatama uuesti läbi kaebaja taotluse taastada ja avaldada Terviseameti veebilehel avaldatud Exceli tabelis sisalduvad ja kaebuses välja toodud 89 sigarimargi teavitused pärast TubS § 10⁴ lg 4 ja RLS § 298⁴ lg-te 1–3 muudatuste jõustumist. Halduskohus tunnistas TubS § 10⁴ lg 4 ja RLS § 298⁴ lg-d 1–3 põhiseadusega vastuolus olevaks osas, milles need ei tee riigilõivude ja müügiimahtude teate hindamise tasu puhul erandit sigaritega seotud toote teate ja teate muudatuse läbivaatamisel, teate avaldamisel ja hoidmisel ning müügiimahtude teate hindamisel.

8. Halduskohtu hinnangul ei ole vaidlusalustes sätetes kehtestatud tasud iseenesest põhiseadusega vastuolus, sest nende eesmärk on katta riigile tekkivad administratiivkulud seoses tubakatoodete reguleerimisega. Seaduseelnõu seletuskirjas esile toodud eesmärk tagada, et andmebaasis oleksid vaid nende toodete teavitused, millega ettevõtja tegelikult soovib turul jätkata, on põhjendatud. Vaidlusalused sätted on siiski põhiseadusega vastuolus osas, milles need ei näe ette erisusi sigarite tootegrupile. Sigarid on nišitoode, mille hinnad on võrrelduna muude laiemalt tarbitavate tubakatoodetega kõrgemad ning mille müügiimahud on seetõttu muude tubakatoodetega võrreldes ka väiksemad. Lisaks on tegemist toodetega, mille tootemarke võib olla väga palju, kuid mille aastased müügiimahud võivad olla väikesed. Seetõttu riivavad vaidlusalustes sätetes kehtestatud riigilõivud ebaproportsionaalselt kaebaja ettevõtlusvabadust (PS § 31).

9. Halduskohus ei nõustunud kaebaja väitega, et TubS § 10⁴ lg 4 on vastuolus ka õiguspärase ootuse põhimõttega (PS § 10). TubS § 10⁴ lg 4 jõustus 1. jaanuaril 2025. Seega tekkis riigilõivu maksmise kohustus alles 2025. aastal esitatavate aruannete eest, isegi kui need käsitlevad 2024. aasta andmeid. Riigilõivu tasumise kohustus on seotud teate esitamisega ja selle hindamisega. Need toimingud leiavad aset pärast uue õigusakti jõustumist. Tegemist ei ole varem sooritatud tegevuste õiguslike tagajärgede muutmisega, vaid uue tingimuse kehtestamisega. Kuigi konkreetse riigilõivu suurust ei saanud kaebaja enne 14. maid 2024 ette näha, on ettevõtjal alati risk, et õigusruum muutub.

MENETLUSOSALISTE ARVAMUSED

10. Kolleegium esitas 9. jaanuaril 2026 ja 19. veebruaril 2026 Terviseametile ja sotsiaalministrile küsimused, milles palus selgitada Terviseameti tööprotsesse ja toiminguid seoses tubakatoodete ja tubakatootega seonduvate toodete teavituste läbivaatamise, muutmise, avaldamise ja hoidmisega ning müügiimahtude teadete hindamisega. Lisaks palus kolleegium esitada andmed ja asjakohased tõendid toimingutega kaasnevate kulude kohta.

Riigikogu

11. Riigikogu sotsiaalkomisjon leidis, et RLS § 298⁴ lg-d 1–3 ja TubS § 10⁴ lg 4 on põhiseadusega kooskõlas. Tegemist on sobivate, vajalike ja mõõdukate meetmetega rahvatervise eesmärkide ja haldussuutlikkuse tagamiseks.

Terviseamet

12. Vaidlusalused riigilõivud ei ole ebaproportsionaalselt suured. Riigilõivude kehtestamise üks eesmärk oli luua selgus toodete osas, mida tegelikult Eestisse tuuakse ja siin müüakse. Enne riigilõivude kehtestamist esitati Terviseametile ühes kuus tuhandeid teateid, mh seetõttu, et Euroopa Liidu ühisportaali (EU Common Entry Gate ehk EU-CEG) andmebaasi kaudu saab ühe toiminguga esitada teate korraga mitmele liikmesriigile. Eestile esitati teateid ka n-ö igaks juhuks, ehkki tegelikult tootega Eesti turule tulla ei plaanitud. Kuna teate hoidmise eest ei olnud samuti tasu kehtestatud, ei kustutanud teate esitajad nende toodete teateid, mida enam ei toodetud või Eestisse ei toodud. Ka kaebaja soovib hoida teateid avaldatuna enamate toodete kohta, kui ta Eestis tegelikult müüb.

13. Teate läbivaatamise eest tuleb tasuda üks kord. E-vedelikes sisalduvate ainete, elektrooniliste sigarettide ja nende täitepakendite e-vedelikest eralduvate ainete hindamine on ajamahukam, kuid nende hindamise eest on ette nähtud täiendavad tasud (TubS § 10⁴ lg 3), mida sigarite puhul maksta ei tule. Müügiimahtude teate hindamisele kuluv aeg ei sõltu konkreetse toote müügiimahust ning ei saa väita, et müügiimahtude teate hindamisega Terviseametile kaasnev kulu on sigarite puhul väiksem, kui see on teiste tubakatoodete ja tubakatootega seonduvate toodete puhul.

14. Terviseamet vastas 9. jaanuaril 2026 esitatud täiendavatele küsimustele järgmiselt. Eelnõu 401 SE ette valmistades ei hinnatud teadete läbivaatamisele kuluvat tööaega tootegruppide kaupa eraldi, vaid arvestati keskmiselt. Ka hiljem ei ole ühe teate läbivaatamisele kuluvat keskmist tööaega hinnatud tootegruppide põhjal. Tubakatoote ja tubakatootega seonduva toote teate läbivaatamise ja muutmisega kaasnevad Terviseametile lisaks tööjõukuludele ka IT-kulud, ametikoha ülalpidamiskulud, asutuse üldhalduskulud, administratiivsed kulud (nõustamine, registritoimingud) ja teadete avalikustamise kulud, sh veebilehe kulu. Eelnõu 401 SE Riigikogu menetlusse esitamise ajal tehtud arvutuste aluseks olid 2023. aasta töötasud. Selle ajaga võrreldes on suurenenud kõik kulud, sh tööjõukulu, ametikoha ülalpidamiskulud ja asutuse üldkulud.

15. Riigilõivu toote teate avaldamise eest (RLS § 298⁴ lg 3) tasutakse esimesel aastal, kui uus teade on läbinud vastavuskontrolli ja hindamise. Samal aastal teate hoidmise eest riigilõivu ei tasuta, st teate esmane avaldamine sisaldab endas ka selle aasta nn hoidmise tasu. Iga-aastast uuesti avaldamist ei toimu, vaid järgnevatel aastatel hoitakse teade avaldatuna.

16. Teadete avaldamise ja avaldatuna hoidmise puhul kontrollitakse täiendavalt riigilõivu laekumist ning viiakse laekumiste andmed kokku konkreetsete toodete kohta esitatud teadetega. Toimub ka teadete avaldamisega seotud kirjavahetus andmete täpsustamiseks, päringutele vastamine ja vajadusel täiendavad andmeanalüüsid. Ajakulu on sarnane nii teate avaldamisel kui teate hoidmisel (keskmiselt 3 töötundi) ning ei sõltu sellest, missugusesse tootegruppi kuulub toode, mille kohta teave avaldatakse, sest iga teadet tuleb kontrollida individuaalselt. Hoitavate teadete arv mõjutab otseselt Terviseametile tekkivat kulu: mida suurem on andmete kogumaht, seda suurem on ka vajadus infosüsteemi jõudluse, turvalisuse ja hoolduse järele. Teadete iga-aastase hoidmisega kaasnev kulu on seotud andmete säilitamise, infosüsteemi ülalpidamise ja haldamisega. See hõlmab võrgu-, serveri- ja salvestusressursside kasutamist, infosüsteemi hooldust ja arendust, andmete turvalisuse tagamist ning infotehnoloogilise kasutajatoe tegevusi.

17. Terviseamet saatis 16. märtsil 2026 vastuseks Riigikohtu täiendavatele küsimustele kirjelduse toimingutest, mida ta teeb tubakatoote või tubakatootega seonduva toote teate läbivaatamiseks, muutmiseks, avaldamiseks ja hoidmiseks ning müügiimahtude teate hindamiseks. Lisaks esitas Terviseamet tubakaseaduse rakendamise kulude arvutamise tabeli ning ülevaate Terviseameti kemikaaliohutuse osakonna kuludest ja Terviseameti 2025. aasta üldhalduskuludest koos kemikaaliohutuse osakonna riigilõivude/tasude arvutamise alustega. Kulude tabeli kohaselt kulub Terviseametil tubakatoote teate läbivaatamisele 24 töötundi (kokku 1 091,05 eurot), tubakatoote teate muudatuse läbivaatamisele 15 töötundi (kokku 681,91 eurot), toote teate avaldamisele ja hoidmisele ühe aasta jooksul kolm töötundi (kokku 136,38 eurot) ning müügiimahtude teate hindamisele samuti kolm töötundi (kokku 136,38 eurot).

J. C. Newman Cigar Co.

18. Euroopa Liidu (EL) õiguse esimuse tõttu ei tohtinud seadusandja lähtuda vaidlusaluste riigilõivude kehtestamisel RLS § 4 lg-st 2, mis lubab riigilõivu kehtestada kulupõhimõttest erinevalt. Tubakatoodete direktiivi art 5 lg 8 lubab tootjatelt ja importijatelt võtta proportsionaalset tasu. Tubakatoodete direktiivi seletuskirja kohaselt ei tohi tasud, mida liikmesriigid nõuavad neile esitatud teabe töötlemise eest, olla suuremad, kui selliste toimingute puhul asjakohane. Euroopa Komisjoni hinnangul peavad küsitavad tasud olema seega kulupõhised. Euroopa Komisjon ei soovinud võimaldada liikmesriikidel nõuda tasu, mille praktiline mõju on võrreldav täiendava tubakaaktsiisiga.

19. Iga-aastased riigilõivud ületavad kaebaja toodetest saadava tulu ning lõivu tasumata jätmine toob kaasa toodete käitlemise keelu. Seejuures on Terviseameti tegelik kulu sigarite ja sigarillode toote teadete läbivaatamisel ja muutmisel oluliselt väiksem nõutavast riigilõivust. Ühtsed riigilõivud toote teate läbivaatamise ja muutmise eest ei saa olla proportsionaalsed, sest tubakatoodete ja tubakatootega seonduvate toodete eri kategooriate kohta ei pea esitama sama palju teavet. TubS § 10 lg 1 alusel sigari ja sigarillo toote teate esitamisel ja selle muutmisel tuleb Terviseametile esitada oluliselt vähem teavet ja andmeid võrreldes sigarettidega. Erinevalt sigarettidest ei pea sigarite ja sigarillode puhul esitama teavet eralduva tõrva, nikotiini ja süsinikmonooksiidi koguse kohta. Ka ei tule sigarite ja sigarillode puhul erinevalt sigarettidest sisestada manuaalselt teavet nt selle kohta, kas tootel on eristatav maitse ja lõhn ning milline on sigarettifiltri koguventilatsioon ja rõhulangus suletult/avatult. Kuna sigarite ja sigarillode puhul ei ole eelkirjeldatud teabe avaldamine kohustuslik, ei pea Terviseamet seda ka hindama. Võrreldes uudsete tubakatoodete (TubS § 10¹) ja elektrooniliste sigarettidega (TubS § 10²) tuleb sigarite ja sigarillode kohta esitada vähem teavet. Seetõttu ei saa

sigarite ja sigarillode osas pidada proportsionaalseks riigilõive, mis on kehtestatud kõigile toodetele ühetaoliselt.

20. TubS § 10⁴ lg 4 on ehtsa tagasiulatuva jõuga ning vastuolus kaebaja õiguspärase ootusega. Tasu maksmise kohustus tekkis alles pärast müügimahtude teate esitamist, mistõttu ei olnud kaebajal TubS § 10 lg 6 järgi valikuvõimalust, kas jätta teade esitamata ja tasu maksmata või esitada teade ja maksta tasu.

21. Kaebaja esitas oma seisukoha ka 1. ja 5. küsimuse kohta, mille kolleegium 9. jaanuaril 2026 Terviseametile ja sotsiaalministrile esitas. Toote teate läbivaatamisele kuluvat aega ei ole Sotsiaalministeerium ja Terviseamet tegelikult hinnanud. Praeguses asjas ei ole selle kohta esitatud ka ühtegi tõendit, ehkki on olnud võimalus seda teha. Pigem nähtub nii Sotsiaalministeeriumi esindaja põhikohtuasjas esitatud seisukohtadest kui Riigikogu menetluses toimunud sõnavõttudest, et sisuliselt kehtestati riigilõivudega tubakatoodetele üldine täiendav maks, mis on olemuslikult sarnane tubakaaktsiisiga. Lisaks ei teki Terviseametile *ca* 20 sõna avaldamisest igal aastal 100 eurot kulu iga toote kohta. Terviseameti praegune praktika teadete avaldamisel Exceli tabelina ei too kaasa iga-aastast kulu teadete hoidmiseks.

22. Kaebaja vastustas Terviseameti 16. märtsi 2026. a seisukoha, leides, et selles toodud asjaolud on ebausaldusväärsed ja ebaõiged ning tuleb jätta arvestamata. Terviseamet pidanuks need andmed esitama juba põhikohtuasja menetluses halduskohtus. Kaebajal ei ole olnud sisulist võimalust kõnesolevaid andmeid kahtluse alla seada. Terviseameti vastuse lisades esitatud arvutused ja kulud on loodud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse jaoks. Terviseamet ei ole esitanud andmeid, millele tugineti eelnõu 401 SE vastuvõtmisel 4. juunil 2024.

23. Terviseameti väidetud kulud on kaebaja hinnangul ülepaisutatud ja ebaproportsionaalsed. Sõltumata sellest on Terviseamet kaudselt kinnitanud, et RLS § 298⁴ lg-tes 1 ja 2 ning TubS § 10⁴ lg-s 4 sätestatud riigilõivud on ebaproportsionaalsed ja põhiseadusvastased, sest need ületavad kulu, mis Terviseameti väitel nende toimingute tegemisel tekib. Ülepaisutatud on ka riigilõivude aluseks olevate tegevuste ajakulu. Sigarite ja sigarillode puhul on muudatuse läbivaatamiseks 15 tundi tööd ilmselt ebaproportsionaalne. Sigarite peamine koostisosa on tubakas, mistõttu nn sisulised muudatused, mida sigarite puhul tehakse, puudutavad nt pakendi materjali või karbis sisalduvate toodete arvu. Olukorras, kus muutub vaid toote pakend või kogus, mitte aga toode ise, ei saa muudatuse hindamine olla Terviseameti jaoks ajamahukas.

24. Ülepaisutatud ja ebaproportsionaalne on ka Terviseameti arvestuses välja toodud kolmetunnine ajakulu toote teate avaldamisele ja avaldatuna hoidmisele ning sigarite ja sigarillode müügimahtude, st ühe arvu kontrollimisele. Teate avaldamise ja avaldatuna hoidmise puhul tehtav toote aktiivsuse kontroll EU-CEG-is peaks olema lihtsalt tehtav Exceli tabelis otsingufunktsiooni kasutamisega. Teate esitaja andmete muutumine teate esitaja ümberkujundamise tõttu on ilmselt harv juhus, mitte igal aastal kõigi toodete kohta tehtav täpsustus. Müügimahtude teate hindamise puhul on kohustus esitada „teave eri tarbijarühmade, sealhulgas noorte, mitteduitsetajate ja tavakasutajate toote-eelistuste kohta; kõnealuste toodete müügiviisid; kokkuvõte mis tahes turu-uuringu kohta eespool nimetatud küsimustes ning selle tõlge inglise keelde“ ainult elektrooniliste sigarettide puhul (TubS § 10² lg 2). Ühe numbri esitamise kontrolliks ei peaks normaaltingimustes kuluma kolm tundi. Täiendavalt tuleb nii müügimahtude hindamise tasu kui ka RLS § 298⁴ lg-s 3 sätestatud riigilõivu puhul arvestada, et Terviseamet korraldab riigilõivu ja tasu arve saatmist mitte toote-, vaid tootjapõhiselt. Seega, kui kaebajal on näiteks 108 toodet, siis ei saa kaebaja 108 eraldi arvet, vaid ühe arve, mis sisaldab müügimahtude hindamise tasu ja RLS § 298⁴ lg 3 järgi riigilõivu. See vähendab Terviseameti tööaja kulu.

25. Lisaks sisaldab Terviseameti kemikaaliohutuse osakonna kulude arvestus kaebaja hinnangul olulisel määral asjakohatud kulusid, mistõttu on Terviseameti tegelik põhjendatud kulu oluliselt väiksem. Tubakatoodete direktiivi art 5 lg 8 kohaselt ei saa riigilõivude ja müügiimahtude tasu hulka arvestada kulusid, mis ei ole seotud esitatava teabe kättesaamise, hoidmise, töötlemise, analüüsimise ja avaldamisega. Sarnaselt ei ole Terviseamet selgitanud, kuidas on tubakatoodete direktiivi art 5 lg-s 8 nimetatud tegevustega seotud 2025. aasta üldhalduskulud. Ilmselgelt asjakohatud on nt teadmata kohtumenetluses kantud õigusabikulud, viivised, komisjonitasud, spordiklubide paketid jms.

26. Kaebaja esitas taotluse põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse menetluskulude hüvitamiseks summas 6 155,60 eurot (ilma käibemaksuta) koos menetluskulude nimekirjaga.

Õiguskantsler

27. Halduskohus leidis õigesti, et turu korrastamiseks ning Terviseameti kulude katmiseks on tasude ja riigilõivude kehtestamine iseenesest põhjendatud. Tubakatooted ei ole eluks vältimatult vajalikud ning riik ei pea nende turustamist soodustama või katma maksumaksja arvelt nende teavituste haldamise ja müügiimahtude teate hindamisega seotud kulusid. Siiski peavad ka sellistele toodetele kehtestatud avalik-õiguslikud tasud olema mõõdukad PS § 11 tähenduses. Seejuures ei saa kõikide nende lõivude proportsionaalsust hinnata üksnes Terviseameti tegelike kulude põhjal, sest vähemalt RLS § 298⁴ lg-s 1 sätestatud lõivumäära kujundamisel tugines Riigikogu RLS § 4 lg-le 2, mis lubab arvestada ka toimingute sotsiaalmajanduslikku mõju.

28. Toote teate avaldamise ja hoidmise (RLS § 298⁴ lg 3) ning müügiimahtude teate (TubS § 10⁴ lg 4) hindamise tasu kehtestati toimingute kuludest lähtuvalt. Kui teate avaldatuna hoidmise ja müügiimahtude hindamisega Terviseametile kaasnev kulu on sigarite puhul kehtestatud riigilõivudest väiksem, siis piiravad iga-aastased tasud sigarite segmendis ebaproportsionaalselt ettevõtlusvabadust (PS § 31). Sellisel juhul nõustub õiguskantsler halduskohtu järeldustega, et TubS § 10⁴ lg 4 ja RLS § 298⁴ lg 3 on põhiseadusega vastuolus osas, milles need ei näe ette erandit sigaritega seotud toodetele.

29. TubS § 10⁴ lg 3 sätestab eraldi tasud seoses e-vedelike ja elektrooniliste sigarettide hindamisega. Seega on Riigikogu arvestanud sellega, et nende toodete teadete menetlemine võib olla sisuliselt ajamahukam ja kulukam. Kuna toote teate läbivaatamise eest tuleb riigilõivu tasuda ühe korra, mitte iga aasta, siis ei saa väita, et see lõivumäär oleks põhiseadusega selges vastuolus. Kuna ei ole teada, kui sageli kaebaja uusi tooteid Eesti turule toob, on keeruline hinnata, kui intensiivselt 5000 euro suurune riigilõiv tema ettevõtlusvabadust mõjutab. Kui turule sisenemine on sedavõrd kulukas, et äriselt pole mõistlik oma tooteid Eestis müüa, siis võib näiliselt tubakatoodete müük siin väheneda. Tegelikult asutakse ilmselt tooteid hankima välismaalt. Sellisel juhul kaotab riik kogu seonduva maksutulu, kuid ühiskonna kanda jääb kaasnev terviseteenustega seotud kulu.

30. Terviseamet eemaldas 89 toote teated oma veebilehel avaldatavast Exceli tabelist. Selle olukorra tingis asjaolu, et iga-aastased riigilõivud olid kaebaja jaoks ülemäärased. RLS § 298⁴ lg 3 osalise põhiseadusvastasuse korral tuleks taastada varasem olukord. Selleks peaks Terviseamet taastama Exceli tabelis nende toodete teated, mis kustutati üksnes seetõttu, et kaebaja ei tasunud RLS § 298⁴ lg-s 3 nõutud riigilõivu. Teated saaks taastada varasematele teadetele tuginedes pärast seda, kui kaebaja on tasunud Riigikohtu otsuse järel kehtima jääva (põhiseaduspärase) avaldamise ja hoidmise riigilõivu. Seega jääks 5000 euro suurune riigilõiv kohalduma üksnes uute toodete turule toomise korral, mida ei saa Riigikogu kaalutlusi arvestades pidada ilmselgelt ebaproportsionaalseks.

31. RLS § 298⁴ lg 2 põhiseaduspärasus sõltub eeskätt sellest, milline on Terviseameti tegelik töömaht sigarite tooteteate muudatuste läbivaatamisel. Seletuskirja kohaselt tuleb ka teate muutmise korral

Terviseametil kõik andmed uuesti üle kontrollida ja töömaht on võrreldav teate läbivaatamise töömahuga, kuid eelnõu materjalidest ei nähtu, et seejuures oleks hinnatud, kas ja kui palju erineb selle kontrolli tegelik maht tooteliigiti. Kui sigarite puhul on töömaht teiste toodetega võrreldes väiksem, siis on riigilõiv ebaproportsionaalne. Lisaks näitavad põhikohtuasja asjaolud, et teate muutmise riigilõivu ebaproportsionaalne mõju võib ilmneda ka juhtudel, kus muudatus ei puuduta toote koostist ega muid sisulisi tunnuseid, vaid piirdub tehnilise või administratiivse täpsustusega. Kaebaja soovis muuta kolme toote teadet administratiivsete vigade parandamiseks ning Terviseamet nõudis selle eest riigilõivu 740 eurot iga toote ID kohta. See näitab, et ilma muudatuse laadi ja tegelikku töömahtu eristamata võidakse sama suurt lõivu küsida ka selliste tooteteate muudatuste eest, mida peab kontrollima minimaalselt. See võimendab riive intensiivsust. Niisugust vastuolu saab aga ületada RLS § 298⁴ lg 2 põhiseaduskonformse tõlgendamise teel selliselt, et riigilõivu tasumise kohustus tekib üksnes siis, kui tooteteate muudatus toob kaasa sisulise kontrolli vajaduse, samas kui üksnes tehniliste või administratiivsete andmete parandamine ei kuulu RLS § 298⁴ lg 2 kohaldamisalas.

Vabariigi Valitsus sotsiaalministri kaudu ja Sotsiaalministeerium

32. TubS § 10⁴ lg-s 4 sätestatud tasu on legitiimne ja proportsionaalne. Liikmesriikidel on EL-i õigusest tulenev kohustus koguda ja analüüsida põhjalikku teavet tubakatoodete ja tubakatootega seonduvate toodete koostisosade ja emissioonide kohta, sest see on vajalik toodete toksilisuse, sõltuvust tekitava toime ja terviseriskide hindamiseks. Andmete kogumise, õigsuse kontrollimise ja avaldamise eest on riigil õigus küsida proportsionaalset tasu (tubakatoodete direktiivi art 5 lg 8).

33. RLS § 298⁴ lg-s 1 sätestatud nn tootega turule pääsemise ühekordne riigilõiv kehtestati lähtuvalt RLS § 4 lg-st 2, mis lubab määrata kulupõhimõttest erineva riigilõivu, arvestades kaalukat avalikku huvi. Põhiseadus lubab eesmärgist lähtuvalt intensiivsemat riivet, mis rahvatervise kaitseks võimaldab kujundada lõivude kaudu riigi majandus- ja sotsiaalpoliitikat, kui tegemist on sotsiaalselt kuluka valdkonnaga.

34. RLS § 298⁴ lg-tes 2 ja 3 sätestatud riigilõivud on kooskõlas RLS § 4 lg-ga 1 ning lähtuvad otsestest halduskuludest. Kuna teavitustes tehakse nt kontaktandmete muutmise varjus ka teisi muudatusi, siis on vaja kontrollida ka teisi toodet puudutavaid andmeid. Sisuliselt tuleb kogu teavitus uuesti läbi vaadata, et tuvastada muudatuse sisu. Riigilõivu suuruse arvutamisel on arvestatud reaalselt tubakatoodetest teavitamisel esitatava teabe läbivaatamisele kuluvat tööaega. Seega on riigilõiv kulupõhine. Kulu määratlemisel on lähtutud keskmisest kulust, mida riik seda liiki toimingute tegemisel kannab. Lõikes 3 sätestatud riigilõiv tagab andmebaasi ajakohasuse ehk kui toote eest enam ei maksta, eemaldatakse see registrist. Seejuures on 100 euro suurune riigilõiv madal, kattes vaid minimaalsed IT- ja administreerimiskulud. Seeläbi tagatakse menetlusökoonoomia, et vältida turule mitte toodud toodete teavituste hoidmist ja kuhjumist, mis pärsiks järelevalve tõhusust ja moonutaks turu ülevaadet. Ühtlasi aitab see eemaldada aegunud teavitused, mis on esitatud enne teavituste sisulisele kontrollile rangemate vastavusnõuete kehtestamist.

35. Ei saa nõustuda väitega, nagu peaksid sigarite väiksemad müügiimahud kaasa tooma madalamad riigilõivud. Terviseameti halduskoormus toote nõuetele vastavuse kontrollimisel ei sõltu toote turuosast. RLS § 4 lg 1 kohaselt peab lõiv katma toimingute kulud. Menetleja töötund ja süsteemiresurss on sigari ja sigareti puhul identne. Samuti puuduvad teaduslikud andmed, et sigarite mõju tervisele oleks märkimisväärselt väiksem võrreldes teiste tubakatoodetega. Väiksem müügiimahud on ettevõtja äriiline valik ja tururisk, mis ei õigusta järelevalve doteerimist avalike vahendite arvelt. Vaidlustatud lõivud on vajalikud riigi haldussuutlikkuse taastamiseks ja EL-i õigusest tuleneva kontrollikohustuse täitmiseks ning lõppastmes on need põhiseaduspärased.

36. Sotsiaalminister vastas 9. jaanuaril 2026 esitatud täiendavatele küsimustele järgmiselt. Eelnõu 401 SE raames ei hinnatud tööaja kulu tootegruppide kaupa eraldi, vaid lähtuti üldistatud keskmisest tööajast, mis kulub ühe teavituse nõuetekohaseks menetlemiseks. Seadusandja kasutas õigust normide üldistatusele, kuivõrd riigilõiv ei pea arvestama iga üksikjuhtumi eripära, vaid lähtuma abstraktse menetluse keskmisest kulukusest. Eelnõu materjalid ei erista tööaja kulu tootegrupipõhiselt. Lisaks tööjõukulule kaasnevad Terviseametile toote teadetega seoses IT-kulud, administratiivsed kulud ja avalikustamise kulud. Võrreldes eelnõu 401 SE Riigikogu menetlusse esitamise ajaga on kõik kulud suurenenud, sest arvestuse aluseks võeti 2023. aasta palgad ja Terviseameti üldkulud.

37. RLS § 298⁴ lg-s 3 sätestatud riigilõiv jaguneb tinglikult esmakordse avaldamise lõivuks (40 eurot) ja iga-aastaseks hoidmise kuluks (60 eurot). Avaldamise kulu on ühekordne kulu toote sisestamiseks avalikku registrisse. Iga-aastast uut sisestamise kulu ei teki, küll aga kaasneb avaldamisega pidev andmete kättesaadavuse ja terviklikkuse tagamise kulu. Hoidmise kulu kaasneb andmete säilitamisega turvatud serverites ja registri ajakohastamisega. Hoitavate teadete arv mõjutab kulu otseselt. Mida rohkem on teateid, seda suurem on IT-süsteemide koormus, andmemahud ja vajadus manuaalseks kontrolliks. Massiline nn igaks juhuks teavitamine ongi peamine põhjus, miks riigile tekkiv kulu on muutunud ebamõistlikult suureks, tingides vajaduse lõivustada iga üksikut hoitavat teadet.

Justiits- ja digiminister

38. TubS § 10⁴ lg 4 ja RLS § 298⁴ lg-d 1–3 on osas, milles need ei erista riigilõivude ja müügimahtude teate hindamise tasu puhul sigaritega seotud toote teate ja teate muudatuse läbivaatamist, teate avaldamist ja hoidmist ning müügimahtude teate hindamist, vastuolus PS §-ga 31 ning § 12 lg-ga 1, rikkudes kaebaja ettevõtlusvabadust ning võrduspõhiõigust.

39. Vaidlusalused riigilõivude määrad kehtivad erisusteta kõikidele tubakatoodetele ja tubakatoodetega seonduvatele toodetele. Nende sätete aluseks on tubakatoodete direktiivi art 5 lg 8, mille kohaselt on Terviseametil õigus võtta tasu müügimahtude hindamise eest ning liikmesriigil on õigus sätestada riigilõivud tubakatoodetest ja tubakatoote seonduvatest toodetest teavitamise eest. Nimetatud osas ei ole ka halduskohtu hinnangul TubS § 10⁴ ja RLS § 298⁴ tubakatoodete direktiiviga vastuolus.

40. Sigarite puhul võivad riigilõivud ületada toote aastase käibe ning takistada ettevõtjal turul tegutsemist, mis riivab oluliselt ettevõtlusvabadust. Sigaritega seotud teadete eest nõutavad riigilõivud on põhiseadusega vastuolus, sest need riivavad ebaproportsionaalselt PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust ega vasta PS §-s 11 sätestatud proportsionaalsuse põhimõttele.

41. Sigarid erinevad teistest tubakatoodetest nii oma turu, tarbijaskonna kui ka müüginahku poolest. Neid müüakse peamiselt spetsiaalsetes poodides ning nende hinnad on märksa kõrgemad kui sigarettidel või elektroonilistel sigarettidel. Samas on sigarite müüginahud väga väikesed ja paljusid tootemarke müüakse aastas vaid mõned üksikud. Sigarettide ja elektrooniliste sigarettide puhul on olukord vastupidine: sama tootemargi tooteid müüakse mitu korda rohkem. Kuna riigilõiv tuleb tasuda iga toote ID kohta sõltumata müüginahust või hinnast, kujuneb sigarite maaletoojate ja müüjate koormus oluliselt suuremaks kui teiste tubakatoodete turuosalistel. Sigarite nišilaadne iseloom ja väikesed müüginahud muudavad nende kohtlemise samadel alustel teiste tubakatoodetega majanduslikult ebavõrdseks. Selliseks ebavõrdseks kohtlemiseks ei ole teadaolevalt mõistlikku kaalukat põhjust.

42. Riigilõivude kehtestamise peamine ajend oli eelkõige elektrooniliste sigarettide ja muude toodete plahvatuslik kasv Eesti turul, mis suurendas oluliselt Terviseameti halduskoormust. Sellises olukorras pidas seadusandja vajalikuks kehtestada tasud, mis kataksid Terviseameti tööjõu-, IT- ja

administratiivkulud. Kulud arvestati kogu sektori peale ega arvestatud sigarite väiksemate müügiimahtudega ega sellega, et sigarite teadete läbivaatamisele kulub teiste tubakatoodetega võrreldes vähem aega. Seega ei ole seadusandja riigilõivude kehtestamisel arvestanud erinevate tubakatoodete eripäradega ega kehtestanud riigilõive proportsionaalsuse põhimõtet ja ettevõtlusvabadust arvestades.

43. Justiits- ja Digiministeerium on alustanud seaduseelnõu ettevalmistamist vaidlusaluse vastuolu lahendamiseks.

PÕHISEADUSEGA VASTUOLUS OLEVAKS TUNNISTATUD SÄTTED

44. Tubakaseaduse § 10⁴ lg 4:

„§ 10⁴. Riigilõiv teate läbivaatamise, muutmise ning avaldamise ja hoidmise eest ning tasud teabe hindamise eest

[---]

(4) Tubakatoote ja tubakatootega seonduva toote müügiimahtude teate esitamisel tasub teate esitaja Terviseametile teate hindamise eest 240 eurot.“

45. Riigilõivuseaduse § 298⁴:

„§ 298⁴. Tubakatootest ja tubakatootega seonduvast tootest teavitamine

(1) Tubakatoote ja tubakatootega seonduva toote teate läbivaatamise eest tasutakse riigilõivu 5000 eurot.

(2) Tubakatoote ja tubakatootega seonduva toote teate muudatuse eest tasutakse riigilõivu 740 eurot.

(3) Tubakatoote ja tubakatootega seonduva toote teate avaldamise ja hoidmise eest tasutakse aastas riigilõivu 100 eurot.“

KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

46. Kolleegium hindab esmalt põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamise lubatavust ja määrab kindlaks asjassepuutuvad sätted (I), seejärel analüüsib asjassepuutuvate sätete põhiseaduspärasust (II), lähtudes PS §-st 113 (a) ja PS §-st 10 (b), ning viimaks teeb kokkuvõtte ja lahendab menetluskulude hüvitamise taotluse (III).

(I) Põhiseaduslikkuse järelevalve algatamise lubatavus ja asjassepuutuvad sätted

47. Esimese või teise astme kohtu algatatud konkreetse normikontrolli menetluses võib Riigikohus tunnistada kehtetuks või põhiseadusega vastuolus olevaks sellise õigustloova akti või selle sätte, samuti õigustloova akti andmata jätmise, mis oli kohtuasja lahendamisel asjassepuutuv (põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 9 lg 1 ja § 14 lg 2 esimene lause). Asjassepuutuv on säte, mis on kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega ehk mille põhiseadusele mittevastavuse ja kehtetuse korral peaks kohus otsustama asja teisiti kui põhiseadusele vastavuse

korral (RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02, p 15; 15.03.2022, 5-19-29/38, p 49; 14.05.2025, 3-22-246/31, p 23).

48. Tallinna Halduskohus leidis, et põhikohtuasja lahendamisel olid otsustava tähtsusega RLS § 298⁴ tervikuna ja TubS § 10⁴ lg 4, ning tunnistas need sätted põhiseadusvastaseks põhjusel, et need ei tee riigilõivude ja müügimahtude teate hindamise tasu puhul erandit sigaritega seotud toote teate ja teate muudatuse läbivaatamisel, teate avaldamisel ja hoidmisel ning müügimahtude teate hindamisel. Kolleegiumi hinnangul on halduskohus asjassepuutuvate sätete määratlemisel osaliselt eksinud. Asjassepuutuvad on RLS § 298⁴ lg-d 2 ja 3 ning TubS § 10⁴ lg 4, kuid mitte RLS § 298⁴ lg 1.

49. 27. veebruaril 2025 esitas Terviseamet kaebajale arve RLS § 298⁴ lg-s 3 ja TubS § 10⁴ lg-s 4 nimetatud riigilõivude eest. 28. aprillil 2025 teavitas kaebaja Terviseametit, et soovib senise 109 toote asemel jätkata 20 tootega, kuid ei soovi, et Terviseamet kustutaks oma veebilehel avaldatud toodete teated, mille eest kaebaja riigilõivu ei tasu (st need 89 toodet, mille müügiga kaebaja ei jätkanud). 8. jaanuaril 2025 tegi kaebaja muudatusi kolme toote teavitustes. Terviseamet esitas kaebajale 26. märtsil 2025 nõude tasuda iga muudetud toote teavituse eest RLS § 298⁴ lg 2 alusel 740 eurot (kokku 2220 eurot). Kaebaja riigilõivu ei tasunud ning taotles, et halduskohus kohustaks Terviseametit teavituste muudatusi läbi vaatama ilma tubakatoodete direktiivi ja põhiseadusega vastuolus olevat riigilõivu tasumata.

50. Halduskohus kohustas oma otsusega Terviseametit vaatama uuesti läbi kaebaja taotluse taastada ja avaldada Terviseameti veebilehel avaldatud tabelis sisaldunud kaebuse lisas 1 alalehel „ESIALGNE ÕIGUSKAITSE“ nimetatud tubakatoodete teavitused pärast vaidlusaluste sätete muudatuste jõustumist. Alalehel „ESIALGNE ÕIGUSKAITSE“ on nimekiri 89 tootest, mille teated on Terviseamet kustutanud, sh need kolm toodet, mille teadetes kaebaja soovis parandada administratiivseid vigu.

51. Vaidlusalused sätted on sõnastatud imperatiivselt, mistõttu ei ole Terviseametil võimalik teha teate esitajale tasu maksmisest erandit. TubS § 10 lg 1 järgi on Eesti turule toodavate ning Eestis toodetavate tubakatoodete teadete esitamine kohustuslik. TubS § 10 lg 4 kohaselt teated avaldatakse ning nõuetele mittevastavad juba avaldatud teated kustutatakse. Nõuetele ei vasta ka teated, mille eest pole tasutud seaduse järgi nõutavat riigilõivu. Kui teate avaldamise ja hoidmise eest, s.o RLS § 298⁴ lg 3 järgi, tasutav iga-aastane riigilõiv on põhiseadusega vastuolus, ei tingi selle tasumata jätmise avaldatud teate nõuetele mittevastavust, mistõttu puudunuks Terviseametil alus juba avaldatud teated kustutada.

52. TubS § 10 lg-st 6 tuleneb kohustus teavitada iga aasta 31. märtsiks Terviseametit eelmise kalendriaasta müügikogustest tootemarkide kaupa. Ehkki TubS § 10⁴ lg 4 ei nimeta müügimahtude teate esitamisel makstavat tasu riigilõivuks, on olemuslikult siiski tegemist riigilõivuga. Tubakatoodete direktiivist tuleneb tubakatoodete tootjatele ja importijatele kohustus esitada mh teavet tubakatoodete müügimahtude kohta. Selle esitamine on vajalik, et säilitada toote teate esmase läbivaatamise tulemusel saadud õigus vastavat toodet müüa. Teiselt poolt tuleneb direktiivist liikmesriikidele kohustus sellist teavet koguda. Riigi vastusooritus lõivu maksjale on praegusel juhul EL-i õigusest tuleneva kohustuse täitmine, et lõivu maksja saaks oma majandustegevusega liikmesriigi turul jätkata. TubS 10⁴ lg-te 1 ja 4 kohaselt tuleb iga tootemargi kohta esitatud teate hindamise eest enne teate esitamist tasuda 240 eurot. Müügikoguste teate esitamata jätmise või teate esitamisel riigilõivu tasumata jätmise võib samuti tingida avaldatud toote teate nõuetele mittevastavuse, mille korral tuleb avaldatud teade kustutada (vt ka RLS § 9 lg 1). Seega olid nii TubS § 10⁴ lg 4 kui RLS § 298⁴ lg 3 põhikohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega ja asjassepuutuvad, sest kohtul tulnuks lahendada asi teisiti nende sätete põhiseaduspärasuse korral.

53. Halduskohtu otsuse resolutsioon ei kohusta Terviseametit läbi vaatama kolme toote teates tehtud muudatusi pärast põhiseaduspäraste riigilõivude jõustumist, vaid üksnes uuesti läbi vaatama kaebaja taotlust taastada ja avaldada kustutatud toodete teated. Teate muudatuse eest kehtestatud riigilõivu tasumata jätmise tagajärg ei saa olla teate kustutamine, vaid üksnes muudatuse läbi vaatamata jätmine. Teate esitaja peab siiski arvestama, et juhul, kui muudatus, mis jääb riigilõivu tasumata jätmise tõttu läbi vaatamata, puudutab nt toote koostist, ei saa ta muutunud toodet Eesti turul müüa enne, kui Terviseamet on teate muudatuse läbi vaadanud.

54. Eeltoodust tulenevalt ei saanud Terviseamet kustutada nende kolme toote teateid, mida kaebaja soovis muuta, põhjusel, et kaebaja ei tasunud muutmiseks nõutavat riigilõivu. Nende kolme toote teated sai Terviseamet kustutada põhjusel, et kaebaja ei olnud nende toodete eest tasunud ka RLS § 298⁴ lg-s 3 ja TubS § 10⁴ lg-s 4 sätestatud riigilõive. Seega tuleb halduskohtu otsuse resolutsiooni kohaselt Terviseametil taastada 89 toote teated pärast TubS § 10⁴ lg-s 4 ja RLS § 298⁴ lg-s 3 sätestatud riigilõivude tasumist, sõltumata RLS § 298⁴ lg-s 2 sätestatud riigilõivu tasumisest. Viimasest sõltub üksnes see, kas Terviseamet vaatab läbi kolme toote teates tehtud muudatused.

55. Kolleegium loeb siiski asjassepuutuvaks ka RLS § 298⁴ lg 2. Kaebaja esitas halduskohtule taotluse kohustada Terviseametit läbi vaatama kolme toote teates tehtud muudatused ilma riigilõivu tasumata. Ei nähtu, et kaebaja oleks põhikohtuasja menetluse käigus sellest taotlusest loobunud. Halduskohtu otsuse p 15 viimase lause kohaselt leidis kohus, et ka toote teate muudatuse eest riigilõivu tasumata jätmine toob kaasa teate kustutamise. Halduskohtu seisukoht on küll ekslik, kuid muudatuste läbivaatamise nõude rahuldamine on võimalik vaid siis, kui toote teate muudatuse eest ette nähtud riigilõiv on põhiseadusevastane.

56. Kolleegiumi hinnangul ei olnud haldusasja lahendamisel otsustava tähtsusega RLS § 298⁴ lg 1. Halduskohtu otsuse põhjenduste kohaselt ei ole Terviseametil võimalik kehtiva õiguse tingimustes halduskohtu otsuse resolutsiooni täita, ilma et kaebaja tasuks kõigi 89 toote teate pealt RLS § 298⁴ lg-st 1 tulenevalt 5000 eurot. Sellega ei saa nõustuda. Kui Terviseamet on kustutanud toodete teated õigusvastaselt, tuleb need taas avaldada, ilma et selle eest tuleks tasuda uuesti toote teate läbivaatamisele kehtestatud riigilõiv.

57. Tubakatooteid ja tubakatootega seonduvaid tooteid reguleerib tubakatoodete direktiiv, mis näeb ette liikmesriigi õiguse võtta toote teatega seotud toimingute eest tootjalt või importijalt proportsionaalset tasu (tubakatoodete puhul art 5 lg 8, tubakatootega seonduvate toodete puhul art 20 lg 2 viimane lause). Tubakatoodete direktiivi seletuskirja (COM/2012/0788 final) p 3.1 kohaselt ei tohi tasud, mida liikmesriigid nõuavad neile esitatud teabe töötlemise eest, olla suuremad, kui selliste toimingute puhul asjakohane. Seega, ehkki tubakatoodete direktiiv ei näe liikmesriigile ette kohustust riigilõive kehtestada, reguleerib EL-i õigus lubatud tasude suurust juhul, kui liikmesriik otsustab need kehtestada. Niisiis võinuks halduskohus asja lahendamisel hinnata ka riigilõivude vastavust EL õigusele ning vajaduse korral küsida Euroopa Kohtult eelotsust direktiivi tõlgenduse kohta.

58. Kolleegium märgib eelnevaga seoses, et tubakatoodete direktiiv eristab selgelt tubakatooteid ja tubakatootega seonduvaid tooteid (elektroonilisi sigarette) (vt tubakatoodete direktiivi art-d 5 ja 20). Lisaks eristab direktiiv ka selgelt teadetega seonduvate toimingute eest tasu võtmist. Tubakatoodete puhul on liikmesriigi õigus toimingute eest tasu kehtestada sätestatud art 5 lg-s 8, tubakatootega seonduvate toodete puhul art 20 lg 2 viimases lauses. Riigi kehtestatud lõivud peavad olema kooskõlas tubakatoodete direktiivi põhimõtetega.

59. Võimalus hinnata asjassepuutuvate sätete kooskõla tubakatoodete direktiivis sätestatuga ei tähenda, et kohus ei tohtinud algtada põhiseaduslikkuse järelevalvet. Halduskohus leidis õigesti, et kuna riigilõivud on kehtestatud riigisisese õigusega, siis puudutas põhikohtuasi asjaolusid, mis jäävad

EL-i õigusaktiga antud otsustusvabaduse piirides riigisisese õiguse reguleerida. Halduskohus võis hinnata kohaldatavate sätete põhiseaduspärasust ka enne nende kooskõla hindamist tubakatoodete direktiivis sätestatud lõivu proportsionaalsuse nõudega (RKÜKo 15.03.2022, 5-19-29/38, p-d 39 ja 41–47).

60. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamine oli praegusel juhul lubatav. Asjassepuutuvateks säteteks on RLS § 298⁴ lg-d 2 ja 3 ning TubS § 10⁴ lg 4, mistõttu ei analüüsi kolleegium järgnevalt RLS § 298⁴ lg 1 põhiseaduspärasust.

(II) Asjassepuutuvate sätete põhiseaduspärasus

61. Tubakatoote ja tubakatootega seonduva toote teatega seotud toimingute ning müügistahumahu teate läbivaatamise eest võib põhimõtteliselt riigilõivu ette näha. Lisaks teadetega seonduvate toimingutega kaasnevate kulude katmisele oli eelnõu 401 SE materjalide kohaselt riigilõivude kehtestamise eesmärk tagada ka, et Terviseameti andmebaasis oleksid üksnes selliste toodete teated, mida tegelikult Eesti turul müüakse. Eesmärk, et andmebaas vastaks tegelikkusele, on seostatav nii teate avaldamise ja hoidmise kui müügistahumahu teate läbivaatamise eest tasu võtmisega. Tegemist on igal aastal tasutavate riigilõivudega. Kui tootja või importija on Terviseametit teavitanud tootest, mida ta tegelikult Eesti turul ei müü, siis vähemalt eelduslikult võtab ta selle toote teate tagasi, sest iga-aastaseid riigilõive tuleb tasuda sõltumata sellest, kas või kui palju konkreetset toodet müüdi. Toote teate muutmise eest riigilõivu tasumine sama eesmärki ei teeni, sest seda tuleb tasuda üksnes siis, kui tootja või importija teadet muudab, mitte igal aastal uuesti. Seega saab teate muutmise eest riigilõivu kehtestamise eesmärgiks pidada vaid sellest tingitud toimingutega Terviseametile kaasnevate kulude katmist.

(a) TubS § 10⁴ lg 4 ning RLS § 298⁴ lg-te 2 ja 3 vastuolu PS §-ga 113

62. PS § 113 eristab makse ja riigilõive. Riigilõiv on tasu riigi poolt avalik-õigusliku toimingute tegemise või dokumendi väljaandmise eest. Erinevus maksust seisneb selles, et lõivu tasuja saab toimingute tegemise või väljastamise näol konkreetse vastuteene. Lõivu eesmärk on riigi tehtava konkreetse toimingute kulutuste hüvitamine toimingust huvitatud isiku poolt (RKÜKo 22.12.2000, 3-4-1-10-00, p 24). Nii on üldkogu leidnud, et legitiimseks ei saa lugeda kohtulõivu võimalikkuse eesmärki teenida riigile lisatulu ja finantseerida sellest riigi muid kulutusi, juhul kui lõiv on suurem, kui see on vajalik menetlusosaliste õigusemõistmise kulutuste kandmise ja menetlusökonoomia tagamiseks, kuivõrd see oleks vastuolus PS §-st 113 tuleneva lõivu olemusega (RKÜKo 12.04.2011, 3-2-1-62-10, p 45). Niisiis on avalik-õiguslike toimingute riigilõivustamine põhiseaduse tähenduses lubatud, kui toimingus sisaldub lõivu tasunud isiku jaoks vastuteene ning riigilõivuna küsitav rahasumma on mõeldud nimetatud toimingute tegemisega kaasnevate kulude katmiseks (RKPJKo 26.05.2015, 3-4-1-59-14, p 29). Ka RLS § 4 lg 1 näeb ette kulupõhimõtte, mis tähendab, et riigilõivude kehtestamisel lähtutakse toimingute tegemisega kaasnevatest kuludest.

63. Siiski näeb RLS § 4 lg 2 ette, et toimingute eesmärgist, sellest saadavast hüvest ja kaalukast avalikust huvist, eelkõige sotsiaal- ja majanduspoliitilistest kaalutlustest lähtuvalt võib riigilõivumäära kehtestada kulupõhimõttest erinevalt. Eelnõu 401 SE materjalide kohaselt on RLS § 298⁴ lg-te 2 ja 3 ning TubS § 10⁴ lg 4 puhul lähtutud riigilõive kehtestades kulupõhimõttest. RLS § 4 lg-s 2 sätestatud erandile tuginedes üksnes toote teate läbivaatamise eest võetava riigilõivu (RLS § 298⁴ lg 1) kehtestamisel. Ainuüksi see, et eelnõu materjalides ei ole kuluanalüüsi, ei tingi vaidlusaluste riigilõivude põhiseadusvastasust, kui need vastavad Terviseameti tegelike kulude suurusele.

64. RLS § 4 lg-s 2 sätestatud arvestades saanuks seadusandja vaidlusalused riigilõivud kulupõhisest suuremalt kehtestada, et katta tubakatoodete ja tubakatootega seonduvate toodete tarbimisest riigile

tekkivaid kulusid. Konkreetset juhul ei saaks seda siiski põhiseaduse järgi vajalikuks ja lubatavaks pidada, sest tubakatoodetele ja tubakatootega seonduvatele toodetele on kehtestatud tubakaaktsiis. Tubakaaktsiisi eesmärk on piirata tervisele ohtlike kaupade tarbimist ja koguda täiendavat raha toodete tarvitamisest tingitud kulude katteks (vt ka L. Lehis. Maksuõigus. Juura: Tallinn, 2012, lk 349). Aktsiis on selgelt sobivam viis nende eesmärkide saavutamiseks, sest maksu laekumine on seotud konkreetse toote müüginahuga ja seeläbi selle tarbimisega. Tubakatoodete mõju tervishoiukulude tekkimisele sõltub eelkõige tarbitavatest kogustest, mitte erinevate tootenimetuste arvust. Tubakaaktsiisiga maksustatud toodete puhul saab seega riigilõivu kehtestada kulupõhisest suuremana üksnes erandlikel juhtudel. Praegusel juhul ei ole sellise olukorraga tegemist. Veelgi enam, sigarite tarbimisest tingitud tervisekahju ning seega ka põhjustatud tervisekaitsekulu on võrreldes sigarettide ja elektrooniliste sigarettide tarbimisest tingitud kuluga eelduslikult väiksem, kuna sigareid tarbib oluliselt vähem inimesi ning väiksemas koguses.

65. Riigilõivud ei tohi olla väljasuretava iseloomuga (nt RKPJKo 01.11.2011, 3-4-1-19-11, p 37). Halduskohus on õigesti märkinud, et sigarite turule on omane suur valik tootemarkide ning väikesed müüginahud. Terviseameti toimingutega kaasnevate kulude katmiseks vajalikust suuremad riigilõivud oleksid seetõttu sigarite puhul põhjendamatult intensiivselt turgu kitsendavad. Teisalt ei ole põhjendatud nõuda, et riik peaks ettevõtjate äritegevust toetama, tehes EL-i õigusest tulenevalt kohustuslikke toiminguid tema toodete turule lubamiseks ja turul hoidmiseks tasuta või allahindlusega.

66. Nagu eelnevalt öeldud, aitavad müüginahade teate hindamise tasu ja toote teate avaldamise ja hoidmise eest kehtestatud riigilõiv lisaks toimingu kulude katmisele ka tagada, et Terviseameti andmebaasis on üksnes sellised tooted, mis on Eesti turul ka tegelikult müügil. Kui ettevõtja on Terviseametit teavitanud toodetest, mida ta tegelikult Eestis ei müü ega kavatse lähiajal müüma hakata, ei teeni ettevõtja nende toodete pealt müügitulu. Küll aga kaasneb TubS § 10⁴ lg-s 4 ja RLS § 298⁴ lg-s 3 sätestatud riigilõivude tõttu ka selliste toodetega seoses ettevõtjale iga-aastane kulu. Iga-aastased riigilõivud ei pea olema väga kõrged selleks, et vähemalt enamik eesmärgipäraseid teateid tagasi võetaks. Seega piisab Terviseameti andmebaasi tegelikkusele vastavuse eesmärgi täitmiseks sellest, kui TubS § 10⁴ lg-s 4 ja RLS § 298⁴ lg-s 3 sätestatud riigilõivud on kulupõhised.

67. Eeltoodust järeldub, et vaidlusalused riigilõivud on kooskõlas lõivu olemusega PS § 113 tähenduses üksnes juhul, kui need vastavad tegelikule kulule, mis Terviseametil vajalike toimingute tegemisel tekib. Kuludele vastavuse nõue ei tähenda siiski, et riigilõiv ei tohi ühelgi juhul olla suurem kui Terviseameti kulu konkreetse toimingu tegemisel, sest kulu suurus ei pruugi olla igal üksikjuhul mõistlikult tuvastatav ega oluline. Piisab, kui riigilõiv on tekkiva kuluga ligilähedaselt samas suuruses. Tegelik ja hinnanguliste kulude erisusi saab tasandada ka läbi ristsubsideerimise, kuid riigilõivud peavad siiski püsima proportsioonis tegelike kuludega, mis kaasnevad teatud tüüpi toimingu tegemisega (viidatud 3-4-1-59-14, p 37). Seadusandja võib lõivustatavaid sarnaseid tegevusi mõistlikul määral tüpiseerida ja kehtestada lõivud vastavat tüüpi tegevustes keskmiselt tekkivate kulude alusel. Selline üldistatud arvestus ei tohi siiski viia ilmselgelt ebaproportsionaalsete lõivudeni tulenevalt sellest, et ühetaolist kõrget lõivu võetakse nii töömahukate kui ka oluliselt vähem töömahukate tegevuste eest.

68. Ülevaate sellest, milliseid toiminguid tuleb tal toote teate muutmiseks, müüginahade teate hindamiseks ning toote teate avaldamiseks ja hoidmiseks teha, esitas Terviseamet koos toimingutega kaasnevate kulude tabeliga Riigikohtule 16. märtsil 2026. Kaebaja esitas 23. märtsil 2026 Riigikohtule seisukoha, milles seadis Terviseameti kuluarvestuse kahtluse alla.

69. Terviseameti andmete kohaselt kulub tubakatoote teate muudatuse läbivaatamiseks 15 töötundi (kulu kokku 681,91 eurot), tubakatoote müüginahade teate läbivaatamiseks kolm töötundi (kulu kokku 136,38 eurot) ning teate avaldamisele ja hoidmisele samuti kolm töötundi (kulu kokku

136,38 eurot). Riigilõivud, mida eelnimetatud toimingute eest võetakse, on vastavalt 740 eurot, 240 eurot ja 100 eurot.

70. Kolleegium märgib esmalt, et ainuüksi see, et tubakatooted ja tubakatootega seonduvad tooted on kulutabelis esitatud erinevatel ridadel, ei näita, et tööaja ja kulude hindamisel oleks neid tegelikult sisuliselt eristatud. Vajalik tööaeg ja sellega kaasnev rahaline kulu Terviseametile on kulutabeli kohaselt tubakatoodete ja tubakatootega seonduvate toodete puhul sama nii toote teate muutmise, müügiimahtude hindamise kui teate avaldamise ja hoidmise puhul. Teate avaldamise ja hoidmise eest kõigi toodete puhul ühesuguse riigilõivu kehtestamine on toimingu olemusest tulenevalt põhjendatud. Müügiimahtude teate puhul see aga nii ei ole. Kaebaja on 23. märtsi arvamuses õigesti märkinud, et elektrooniliste sigarettide tootjad ja importijad peavad müügiimahtude teates esitama rohkem teavet (TubS § 10² lg 2) kui sigarite tootjad ja importijad (TubS § 10 lg 6). Seega erineb eeldatavalt ka Terviseameti tööajakulu müügiimahtude teadete läbivaatamisel sõltuvalt sellest, millise toote kohta teade esitati.

71. Lisaks sellele, et müügiimahtude teate riigilõivu kehtestamisel ei ole eristatud tubakatooteid tubakatootega seonduvatest toodetest, on TubS § 10⁴ lg-s 4 sätestatud tasu, 240 eurot, ligikaudu 100 eurot suurem kulust, mis Terviseameti esitatud kulutabeli kohaselt toiminguga tegelikult kaasneb. Nagu kolleegium märkis, ei pea riigilõivu suurus olema vastusoorituse tegeliku kuluga ranges vastavuses, kuid lõiv ja kulu peavad olema ligilähedaselt ühesuurused. See, kui suur erinevus on lubatav, sõltub nii kulu ja riigilõivu absoluutväärtusest kui ka sellest, kui suur on erinevuse osakaal tegelikust kulust. Tegelikust kulust 100 eurot suurem riigilõiv ei oleks lubamatu olukorras, kus tegelik kulu ulatub tuhandettesse eurodesse. Praegusel juhul moodustab lõivu ja tegeliku kulu erinevus aga enam kui 70% väidetavast tegelikust kulust. Sedavõrd suur erinevus on kolleegiumi hinnangul ülemäärane. Kolleegium märgib siiski, et mitte alati ei saa lähtuda pelgalt sellest, millise osa moodustab tegelik kulu lõivust. Teatud juhtudel, eeskätt väga väikeste summade puhul, ei pruugi ka protsentuaalselt suur erinevus olla lubamatu. Arvestada tuleb ka sellega, et muude tubakatoodete või elektrooniliste sigarettide ja täitepakendite Eestisse toojad teavitavad Terviseametit keskmiselt märksa väiksemast arvust toodetest kui sigareid Eestisse toovad ettevõtjad, mistõttu on viimaste lisakulu absoluutsummas märgatavalt suurem ja seeläbi võib riigilõivul olla nende ettevõtluse jaoks ka väljasuretav iseloom.

72. Kaebajaga tuleb nõustuda ka selles, et kõik toote teate muudatused ei ole sarnased. Komisjoni 25. novembri 2015. a rakendusotsusel (EL) 2015/2186, millega kehtestatakse tubakatooteid käsitleva teabe esitamise ja kättesaadavaks tegemise vorm, on lisa, kus on loetletud andmed, mida toote teated peavad sisaldama. Ei saa eeldada, et pelgalt teate esitajat puudutava muudatuse (teate esitamise vormi osas 2 nõutud andmed) läbivaatamiseks kulub sama arv töötunde kui toote koostisosade ja mõjude (vormi osades 5–9 nõutud andmed) muudatuse läbivaatamiseks. Ei ole eluliselt usutav, et kulutabelisse märgitud 15 töötundi on põhjendatud ajakulu mistahes tüüpi muudatuse läbivaatamiseks. Terviseameti 16. märtsi 2026. a vastuse kohaselt sarnaneb muudatuse teate läbivaatamine teate esmakordse läbivaatamisega ning seda mh kasutatavate infotehnoloogiliste lahenduste tõttu. Ainuüksi asjaolu, et toimingu tegemine on korraldatud ebaefektiivselt, ei saa õigustada ülemäära suure riigilõivu kehtestamist. Ka juhul, kui kulutabelis esitatud tubakatoote teate muudatuse läbivaatamisega kaasnev kulu, ligikaudu 680 eurot, vastab tegelikkusele, on RLS § 298⁴ lg-s 2 sätestatud suurem riigilõiv, mida tuleb tasuda sõltumata sellest, kas muudatus on sisuline või üksnes administratiivne.

73. Nagu selgitatud, ei pea toote teate avaldamise ja hoidmise eest kehtestatud riigilõiv olema tubakatoodete ja tubakatootega seonduvate toodete puhul erinev. Teate avaldamise ja hoidmise eest tuleb iga aasta tasuda 100 eurot ehk vähem, kui Terviseameti väitel tegelikult sellele kulub. Terviseameti veebilehel leitavas tabelis „Eestis teavitatud tubakatooted (esitatud kuni 31.12.24“ on avaldatud teave 751 sigarimargi kohta. Terviseameti kulutabeli järgi kulub selle Exceli tabeli

avaldamise ja hoidmise peale ainuüksi sigarite osas, st arvestamata teisi samas tabelis olevaid tubakatooteid, aastas kokku 2253 töötundi ja seega 102 421 eurot. Terviseamet ei ole muutnud piisavalt usutavaks, et sellisel viisil toote teadete avaldamisel ja avaldatuna hoidmisel tekib Terviseametil sedavõrd suur aastakulu.

74. Kokkuvõttes ei ole kolleegiumi hinnangul vaidlusalused riigilõivud vastavuses Terviseameti tegelike kuludega. Seetõttu leiab kolleegium, et RLS § 298⁴ lg-d 2 ja 3 ning TubS § 10⁴ lg 4 on vastuolus lõivu olemusega ja seega ka PS §-ga 113.

(b) TubS § 10⁴ lg 4 vastuolu PS §-ga 10

75. TubS § 10 lg 6 näeb ette ettevõtja kohustuse teatada iga aasta 31. märtsiks Terviseametile toodete müügikogused tootemarkide ja -liikide kaupa eelmise kalendriaasta kohta. Kohustus esitada müügitahvute teade kehtis juba enne eelnõu 401 SE vastuvõtmist. Seaduse muudatusega lisandus müügitahvute teate esitamise kohustusele kohustus selle eest tasu maksta.

76. Halduskohus ei nõustunud kaebaja seisukohaga, et TubS § 10⁴ lg 4 on vastuolus õiguspärase ootuse põhimõttega (PS § 10). Halduskohus leidis, et ehkki õiguspärase ootuse põhimõte keelab üldjuhul kehtestada ehtsa tagasiulatuva jõuga õigusakte, mis muudavad juba sooritatud tegude õiguslikke tagajärgi, siis ei tähenda see, et seadusandja ei saaks kehtestada uusi kohustusi tegevustele, mis leiavad aset pärast uue õigusakti jõustumist. TubS § 10⁴ lg 4 jõustus 1. jaanuaril 2025 ning seega tekkis riigilõivu maksmise kohustus alles 2025. aastal esitatavate aruannete eest, ehkki need käsitlesid 2024. aasta andmeid.

77. Kolleegium halduskohtu seisukohaga ei nõustu. Kohustus müügitahvute teate eest lõivu tasuda tekkis kaebajal tõepoolest alles pärast seadusemuudatuse jõustumist, kuid selle kohustuse tekkimise aluseks on enne seaduse jõustumist tehtud teod. Müügitahvute teadete esitamisel tuleb riigilõivu tasuda toote ID põhjal, st kaebaja pidi esitama teate kõigi toodete kohta ning iga teate eest tasuma 240 eurot, sõltumata sellest, kas või kui palju ta konkreetset toodet 2024. aastal müüs, kui ta oli sellest tootest varem Terviseametit teavitanud. Praegusel juhul on seadusemuudatuse tagasiulatuva jõud ehtne, sest edasiulatuva õiguslikud tagajärjed (alates 1. jaanuarist 2025) kehtestatakse minevikus tehtud tegudele (enne seadusemuudatust toodetest teavitamine) (nt RKPJKo 02.12.2024, 5-24-22/16, p 75).

78. On kaalukas avalik huvi selle vastu, et kulud, mis tekivad tubakatoodete ja tubakatootega seotud toodete müümisele kehtestatud aruandluskohustuse tõttu, jääksid lõppastmes ettevõtjate endi, mitte maksumaksjate kanda. Teisalt tuleb arvestada sigarite suhteliselt kõrget hinda ning väikeseid müügitahvute. Sellest tulenevalt on tõenäoline, et teades, kui palju kaebajal tuleb iga toote müügitahvu teate eest järgmisel aastal riigilõivu tasuda, oleks ta võinud loobuda mitme vähese nõudlusega toote müügitahvutalusest Eestis ehk nende kohta teate hoidmisest ja avaldamisest. Niisiis ei jätud müügitahvute teadete esitamisele riigilõivu kehtestades kaebajale piisavalt aega kujundada oma tegevus ümber nii, et muutused õiguskorras ei mõjutaks tema majandustegevust ülemäära negatiivselt. Kuna müügitahvute teated tuleb Terviseametile esitada iga aasta märtsis eelmise kalendriaasta kohta, tulnuks õiguspärase ootuse põhimõttest lähtuvalt seadusandjal näha TubS § 10⁴ lg 4 puhul ette *vacatio legis*, mis hõlmanuks vähemalt üht seadusemuudatuse jõustumisele järgnevat kalendriaastat.

79. Eeltoodust tulenevalt leiab kolleegium, et TubS § 10⁴ lg 4 rikub PS §-st 10 tuleneva õiguspärase ootuse põhimõtet ning on seega põhiseadusega vastuolus.

(III) Kokkuvõte ja menetluskulud

80. Kolleegium tunnistab TubS § 10⁴ lg 4 ja RLS § 298⁴ lg-d 2 ja 3 kehtetuks osas, milles need kehtestavad riigilõivude tasumise kohustuse sigarite tootjatele ja importijatele. Lisaks tunnistab kolleegium TubS § 10⁴ lg 4 kehtetuks osas, milles see kohustab maksma tasu ka 2024. aasta kohta esitatava müügimahtude teate eest. Seadusandjal on võimalik kehtestada põhiseaduspäraseid riigilõivud, olles selgitanud välja vaidlusalustes sätetes nimetatud toimingute tegemiseks vajalike kulude suuruse.

81. Kaebaja taotleb menetluskulude hüvitamist summas 6 155,60 eurot (ei sisalda käibemaksu). Kuna kaebaja on käibemaksukohustuslane, ei taotle ta menetluskuludelt arvestatava käibemaksu hüvitamist. Kolleegiumi hinnangul on kaebaja menetluskulud vajalikud ja põhjendatud ning need tuleb Eesti Vabariigilt tema kasuks välja mõista (PSJKS § 63 lg 1).

(allkirjastatud digitaalselt)