

Justiits- ja Digiministeerium
Suur-Ameerika 1, 10122 Tallinn
info@justdigi.ee

28. Juuli 2026

Arvamus

Tubakaseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu kohta

I Sissejuhatus

1. Advokaadibüroo WIDEN klient on Salesline OÜ (edaspidi: **Salesline**). Salesline on Saksamaa tubakatootja Dannemann Cigarrenfabrik GmbH esindaja Eestis.
2. Saleslinele on teatavaks saanud, et Justiits- ja Digiministeerium (edaspidi: **JUM**) edastas ministeeriumidele kooskõlastamiseks ja huvigruppidele arvamuse avaldamiseks tubakaseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu (edaspidi: **Eelnõu**). Eelnõuga soovitakse muuhulgas muuta TubS § 10⁴ lg-t 4 ja RLS § 298⁴ lg-id 2 ja 3 (edaspidi koos: **Riigilõivud**), mis tunnistati osaliselt põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks Riigikohtu Põhiseaduslikkuse Järelevalve Kolleegiumi 07.05.2026 otsusega nr 5-25-73 (edaspidi: **Sigarite lahend**), sest vaidlusalusel Riigilõivud olid oluliselt suuremad, kui Terviseameti tegelikud kulud riigilõivustatud teenuste osutamisel.
3. Salesline on seisukohal, et Riigilõivud ja Eelnõu on senisel kujul vastuolus Euroopa Liidu (EL) õiguse ja põhiseadusega.
4. Salesline põhjendab oma seisukohta alljärgnevalt.

II Sigarillosid ja sigareid tuleb kohelda Riigilõivude kehtestamisel ühtselt

5. Eelnõuga plaanitakse langetada sigaritele kohalduvaid riigilõive selliselt, et sigarite puhul tuleb sigarite tootjatel ja/või -importijatel tasuda 370 eurot sigari teavituse muutmise eest (RLS § 298⁴ lg 2), 40 eurot igal aastal sigari teavituse avaldamise ja hoidmise eest (RLS § 298⁴ lg 3) ning 90 eurot igal aastal sigari müügimahtude teate hindamise eest (TubS § 10⁴ lg 4). Ülejäänud tubakatoodete kategooriate puhul plaanitakse jätta kehtima Riigilõivud nende senises suuruses.
6. Salesline on seisukohal, et sigareid ja sigarillosid tuleb kohelda ühtselt. Pole põhjendatud olukord, kus sigarillodele kohalduvad oluliselt kõrgemad Riigilõivud, sest kehtiv regulatsioon kohtleb sigareid ja sigarillosid tihti ühtselt ning puudub põhjus nende erinevaks kohtlemiseks.
7. Sigarid ja sigarillod erinevad oluliselt nt sigarettidest ja e-sigarettidest. Sigarite ja sigarillode puhul on nišitoodetega, mida iseloomustavad kõrgem hind, väiksemad müügitahud, oluliselt pikem realiseerimisaeg ning vanem tarbijaskond.
8. Lisaks sigarite ja sigarillode sarnasustele kehtib sigaritele ja sigarillodele ühtne regulatsioon. Näiteks kohaldub ATKEAS § 56 lg 2 alusel sigaritele ja sigarillodele sama aktsiisstruktuur, mis on erinev sigarettide ja e-sigarettide aktsiisstruktuurist. Sigarid ja sigarillod on ühtselt välja toodud ka näiteks Nõukogu direktiivi 2011/64/EL, 21. juuni 2011, tubakatoodetele kohaldatava aktsiisi struktuuri ja määrade kohta, artikli 2 lg 1 p-is b).
9. Seega pole põhjendatud olukord, kus Eelnõu tulemusel kohalduvad sigarillodele jätkuvalt oluliselt kõrgemad Riigilõivud võrreldes sigaritega.

III Riigilõivud ja Eelnõu on vastuolus EL õiguse ja põhiseadusega

10. Salesline on seisukohal, et Eelnõu jätkab ning süvendab sigarillode tootekategooria osas Riigilõivude vastuolu EL õiguse ja põhiseadusega.

➤ Kohalduv EL- ja siseriiklik õigus

EL õigus nõuab, et Riigilõivud oleks kulupõhised

11. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi 2014/40/EL, 3. aprill 2014, tubaka- ja seonduvate toodete tootmist, esitlemist ja müüki käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2001/37/EÜ (edaspidi: **Tubakadirektiiv**) artikkel 5 reguleerib tubakatoodete koostisosadest ja eralduvatest ainetest teavitamist tubakatoodete turule toomisel. Tubakadirektiivi artikli 5 lg 8 sätestab, et „*Käesoleva artikli kohaselt liikmesriikidele esitatava teabe kättesaamise, hoidmise, töötlemise, analüüsimise ja avaldamise eest võivad liikmesriigid võtta tubakatoodete tootjatelt ja importijatelt proportsionaalset tasu*“ (rõhk lisatud).
 12. Euroopa Komisjon on märkinud Tubakadirektiivi seletuskirjas Tubakadirektiivi artikli 5 lg 8 kohta, et „*Fees charged by the Member States for handling the information submitted to them shall not exceed the cost attributable to those activities*“¹ (rõhk lisatud). Eeltoodust nähtub, et Euroopa Komisjoni hinnangul peavad olema Tubakadirektiivi artikli 5 lg 8 alusel liikmesriikide poolt küsitavad tasud proportsionaalsed nende aluseks olevate toimingute kuluga ehk kulupõhised. Euroopa Komisjon ei soovinud võimaldada liikmesriikidel nõuda tubakatoodete teavituse hoidmisel ja müügimahtude teadete esitamisel esitatud andmete hoidmise, töötlemise, avaldamise ja analüüsimise eest täiendavat tasu, mille praktiline mõju on võrreldav täiendava tubakaaktsiisiga.
 13. Eeltoodust nähtub, et Riigilõivud peavad olema EL õiguse järgi kulupõhised.
- Siseriiklik õigus nõuab, et Riigilõivud oleks kulupõhised
14. Siseriiklikus õiguses sätestab kulupõhimõtte RLS § 4 lg 1 – „*Riigilõivumäär kehtestatakse lähtuvalt toimingu tegemisega kaasnevatest kuludest (kulupõhimõte)*.“ Seejuures olid Riigilõivud [Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus 401 SE](#) (edaspidi: **401SE**) materjalide väitel kehtestatud kulupõhimõtet järgivana.
 15. Riigikohus on Sigarite lahendis (p 67) leidnud, et Riigilõivud on PS-iga kooskõlas ainult siis, kui need vastavad riigile kaasnevale tegelikult kulule – „*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*.“
 16. Seega peavad Riigilõivud olema kulupõhised ka siseriikliku õiguse järgi.

➤ Riigilõivud ja Eelnõu on vastuolus EL õiguse ja põhiseadusega

17. **Esiteks**, RLS § 298⁴ lg 3 on vastuolus EL õiguse ja põhiseadusega, sest ei vasta sigarillode osas jätkuvalt kulupõhimõttele. Eelnõu vaid süvendab erinevate tubakatoodete kategooriate vahelist ebavõrdsust, sest Riigikohtu suuniste kohaselt peab RLS § 298⁴ lg 3 kohalduma ühtselt kõigile tubakatoodetele ja tubakatoodetega seonduvatele toodetele.
18. Nimelt on Riigikohus Sigarite lahendi p-is 73 pidanud ebausutavaks Terviseameti väiteid, et tubakatoodete teateid sisaldava Exceli tabeli haldamine nõuab Terviseametilt igal aastal ainult sigarite segmendi (751 toodet) tõttu 2253 töötundi ja seega 102 421 eurot. Samuti on Riigikohus Sigarite lahendi p-is 70 leidnud, et kõigile toodetele peaks kohalduma sama suur teate avaldamise ja hoidmise tasu (kui Riigikogu üldse otsustab mingisuguse riigilõivu kehtestada, sest selliste riigilõivude kehtestamine pole kohustuslik) – „*Teate avaldamise ja hoidmise eest kõigi toodete puhul ühesuguse riigilõivu kehtestamine on toimingu olemusest tulenevalt põhjendatud*.“

¹ Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning the manufacture, presentation and sale of tobacco and related products. Document 52012PC0788, section 3.1. „*Ingredients and emissions*“. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52012PC0788>.

19. Seega, kui Eelnõus sätestatakse RLS § 298⁴ lg 3 osas 60 euro võrra madalam riigilõiv ainult sigarite kategooriale, siis on see vastuolus nii PS §-iga 113, sest riigilõiv nt sigarillode puhul ei vasta Terviseameti tegelikele kuludele ega ole kooskõlas PS §-is 12 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttega, sest sigarillod seatakse halvemasse olukorda võrreldes sigaritega.
20. **Teiseks**, RLS § 298⁴ lg 2 ja TubS § 10⁴ lg 4 on vastuolus EL õiguse ja põhiseadusega, sest Terviseamet on Sigarite lahendis Riigikohtule kinnitanud, et RLS § 298⁴ lg 2 ja TubS § 10⁴ lg 4 alusel nõutakse ettevõtjalt riigilõive, mis on oluliselt suuremad Terviseameti tegelikest kuludest.
21. Riigikohus on Sigarite lahendi p-is 69 selgitanud, et „Terviseameti andmete kohaselt kulub tubakatoote teate muudatuse läbivaatamiseks 15 töötundi (kulu kokku 681,91 eurot), tubakatoote müügiimahtude 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.“
22. Seega on selge, et RLS § 298⁴ lg 2 (sigarillode osas 740 eurot) ja TubS § 10⁴ lg 4 (sigarillode osas 240 eurot) ei järgi kulupõhimõtet ja on seega vastuolus EL õiguse ja põhiseadusega.
23. **Kolmandaks**, RLS § 298⁴ lg 2 ja TubS § 10⁴ lg 4 on vastuolus EL õiguse ja põhiseadusega, sest sätestavad ühtsed riigilõivud sigarillodele, sigarettidele ja e-sigarillodele, kuigi erinevate tootekategooriatega kaasneb Terviseametile erinev töökoormus ja kulu.
24. TubS § 10⁴ lg 4 kontekstis peab sigarillode puhul esitama Terviseametile igal aastal müügiimahtude aruandes vähem teavet võrreldes e-sigarettidega, mistõttu ei ole sama suur riigilõiv sigarillodele ja e-sigarettidele kooskõlas PS §-iga 113 ega Tubakadirektiivi artikli 5 lg-ga 8.
25. Riigikohus on Sigarite lahendi p-is 70 leidnud, et „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.“
26. Salesline selgitab, et sigarillode puhul tuleb esitada TubS § 10⁴ lg 4 alusel riigilõivustatud müügiimahtude aruandes sama palju teavet nagu sigarite puhul. Seega, kuna TubS § 10⁴ lg 4 vastuolu PS-iga on Riigikohus Sigarite lahendis kinnitanud, siis on TubS § 10⁴ lg 4 vastuolus PS-iga ka sigarillode puhul.
27. RLS § 298⁴ lg 2 kontekstis peab Terviseamet sigari ja sigarillo teavituse muutmisel vaatama läbi vähem andmeid võrreldes sigarettide teavitusega, mistõttu ei saa ühesugune riigilõiv sigarillodele ja sigarettidele olla kooskõlas PS §-iga 113 ega Tubakadirektiivi artikli 5 lg-ga 8.
28. TubS § 10 lg 1 alusel peab sigarite ja sigarillode teavitamisel edastama Terviseametile enne uue või muudetud tubakatoote turuleviimist tootemarkide ja -liikide kaupa elektroonilises vormis aruande. Aruanne esitatakse vastavalt [Euroopa Komisjoni rakendusotsuses \(EL\) 2015/2186](#) (edaspidi: **Rakendusotsus 2015/2186**) sätestatud vormile. TubS § 10 lg 1 sõnastusest nähtub, et sellega võetakse üle mh Tubakadirektiivi artikkel 5 lg 1 ja Tubakadirektiivi artikli 5 lg 5 alusel kehtestatud Rakendusotsus 2015/2186.
29. Tubakadirektiivi artikli 5 lg 1 p b) alusel tuleb tubakatoote teavitamisel esitada „*artikli 3 lõigetes 1 ja 4 osutatud eraldumise kogused*“.
30. Tubakadirektiivi artikli 3 lg 1 sätestab, et „*Liikmesriikides turuleviidavatest või toodetavatest sigarettidest eralduvate ainete maksimaalsed kogused („eralduva aine maksimaalne kogus“) on järgmised:*
 - a. 10 mg tõrva sigareti kohta,
 - b. 1 mg nikotiini sigareti kohta,
 - c. 10 mg süsinikmonooksiidi sigareti kohta“ (rõhud lisatud).

31. Täiendavalt, Rakendusotsuse 2015/2186 lisa p-s 6 „SÜSINIKMONOOKSIID JA MUUD ERALDUVAD AINED“, millest peavad ettevõtjad tubakatoote teavitamisel täitmisel lähtuma, on märgitud aruandluse lahtris „F“, st „*Filtripõhised kohustuslikud väljad (F) muutuvad kohustuslikuks siis, kui eelmisel muutuja väljal valitakse konkreetne vastus*“ (vt Rakendusotsus 2015/2186 lisa p 1 „VÄLJADE KIRJELDUSED“).
32. Rakendusotsuse 2015/2186 lisa p-i 6 väljade kirjelduse osas on märgitud:
- a. Väli „*Eralduv_tõrv*“ – kirjeldus „*Tõrvasisaldus ISO standardi 4387 kohaselt; mõõtmistäpsus määratud ISO standardi 8243 kohaselt*“;
 - b. Väli „*Eralduv_nikotiin*“ – kirjeldus „*Nikotiinisaldus ISO standardi 10315 kohaselt; mõõtmistäpsus määratud ISO standardi 8243 kohaselt*“;
 - c. Väli „*Eralduv_CO*“ – kirjeldus „*Süsinikmonooksiidisaldus ISO standardi 8454 kohaselt; mõõtmistäpsus määratud ISO standardi 8243 kohaselt*“
33. Samas kohalduvad ISO standard [4387:2019](#), ISO standard [10315:2021](#), ISO standard [8454:2024](#) ja ISO standard [8243:2013](#) ainult sigarettidele, mitte sigarillodele.
34. Seega nähtub, et erinevalt sigarettidest ei pea sigarillode teavitamisel esitama teavet eralduva tõrva, nikotiini ja süsinikmonooksiidi koguse kohta, sest seda ei nõua TubS § 10 lg 1, Tubakadirektiivi artikkel 5 ega Rakendusotsus 2015/2186, mistõttu ei pea Terviseamet sellist teavet näiteks sigarillo teavituse muutmisel hindama. Rakendusotsuses 2015/2186 ei ole viidatud ühelegi ISO standardile, mis võimaldaks sigarillodest eralduva tõrva, nikotiini ja süsinikmonooksiidi kogust hinnata. Saleslinele teadaolevalt selliseid ISO standardeid ei eksisteeri ning Terviseamet vastavat teavet sigarillode puhul ei nõua.
35. Eeltoodust nähtub, et kuna sigarillode teavitamisel peab esitama Terviseametile (ja Terviseamet hindama) vähem teavet võrreldes sigarettidega, siis on ka Terviseameti töökoormus vastavalt väiksem ning ei ole põhjendatud olukord, kus sigarillodele ja sigarettidele kohaldub sama suur toote teavituse muutmise riigilõiv.
36. **Kokkuvõttes** ei paranda käesolev Eelnõu Riigilõivude põhiseadusega ja EL õigusega vastuolu, vaid jätkab seda ning süvendab ettevõtjate põhiõiguste riivet. Sigarillodele kehtestatud riigilõivud ei ole kooskõlas PS §-iga 113 ega Tubakadirektiivi artikli 5 lg-ga 8. Nimetatud vastuolu on Riigikogu ning Justiits- ja Digiministeeriumi poolt lihtsasti kõrvaldatav, kehtestades tegelikult kulupõhised Riigilõivud erinevatele tubakatoodete ja tubakatoodetega seonduvate toodete kategooriatele või loobudes üldsegi Riigilõivudest. Kui Justiits- ja Digiministeerium ja/või Riigikogu otsustab Eelnõuga selle senisel kujul edasi liikumisel on Salesline ja muud tubakatootjate tootjad ning -importijad sunnitud sarnaselt J. C. Newman Cigar Co-le oma õiguste kaitseks kohtusse pöörduma.

IV Eelnõule tuleb koostada väljatöötamiskavatsus. Huvigruppidele on antud liiga vähe aega seisukohtade esitamiseks

37. HÕNTE § 1 lg 1 sätestab, et seaduseelnõu väljatöötamise vajaduse kooskõlastamiseks koostab eelnõu ettevalmistaja väljatöötamiskavatsuse (edaspidi: **VTK**).
38. Käesoleval juhul on Eelnõu ilmselges vastuolus HÕNTE § 1 lg-ga 1, sest Eelnõul puudub VTK. Seejuures on märkimisväärne, et ei esine HÕNTE § 1 lg-s 2 sätestatud eelduseid VTK koostamata jätmiseks. Seetõttu teeb Salesline ettepaneku lõpetada Eelnõu menetlemine vähemalt kuni nõuetekohase VTK koostamiseni. VTK koostamine võimaldaks Eelnõu koostajatel paremini hinnata Riigilõivude kooskõla EL õiguse ja põhiseadusega.
39. Samuti pole hea valitsemise, sisuka kaasamise ega hea õigusloome põhimõtetega kooskõlas olukord, kus Eelnõu kohta arvamuse andmiseks antakse huvitatud isikutele aega ainult 7 tööpäeva alates Eelnõu avalikustamisest. Salesline taotleb enda kaasamist Eelnõu menetlemisel ning palub seada huvigruppidele järgnevad tähtajad selliselt, et huvigruppidele oleks tagatud tegelik võimalus esitada Eelnõule läbimõeldud arvamused.

Lugupidamisega

Salesline OÜ esindajad

/allkirjastatud digitaalselt/

/allkirjastatud digitaalselt/

Margus Reiland

vandeadvokaat

Armin Heinsaar

advokaat