



KOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel

Kohus	Tallinna Halduskohus
Kohtunik	Tiia Nurm
Otsuse tegemise aeg ja koht	27.11.2025, Tallinn
Haldusasja number	3-25-1309
Haldusasi	J. C. Newman Cigar Co. kaebus Terviseameti kohustamiseks taastama ja avaldama Terviseameti veebilehel avaldatud Exceli tabelis sisaldunud kõik kaebuse lisas 1 alalehel „ESIALGNE ÕIGUSKAITSE“ nimetatud tubakatoodete teavitused, jättes kohaldamata TubS § 104 lg 4 ja RLS § 298 ⁴ lg 3 vastuolu tõttu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/40/EL artikli 5 lg-iga 8 ja Eesti Vabariigi põhiseadusega ning Terviseameti kohustamiseks vaatama läbi EU-CEG-is toote ID-de 01273-18-00119; 01273-16-00400; 01273-18-00120 kohta esitatud muudatused
Menetlusosalised	Kaebaja – J. C. Newman Cigar Co., volitatud esindaja vandeadvokaat Margus Reiland, advokaat Armin Heinsaar Vastustaja – Terviseamet, volitatud esindaja Agne Ojassaar Kaasatud haldusorgan – Sotsiaalministeerium, volitatud esindaja Lily Mals
Asja läbivaatamine	Kohtuistung 06.10.2025

RESOLUTSIOON

1. Rahuldada kaebus.
2. Kohustada Terviseametit vaatama uuesti läbi kaebaja taotlus taastada ja avaldada Terviseameti veebilehel avaldatud Exceli tabelis sisaldunud kaebuse lisas 1 alalehel „ESIALGNE ÕIGUSKAITSE“ nimetatud tubakatoodete teavitused peale tubakaseaduse § 10⁴ lg 4 ja riigilõivuseaduse § 298⁴ lg-de 1-3 muudatuste jõustumist.
3. Tunnistada tubakaseaduse § 10⁴ lg 4 ja riigilõivuseaduse § 298⁴ lg-d 1-3 vastuolus olevaks põhiseadusega osas, milles 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.
4. Mõista Terviseametilt kaebaja kasuks välja menetluskulud summas 14 312,72 eurot (käibemaksuta). Ülejäänud osas jätta menetlusosaliste menetluskulud nende endi kanda.

Edasikaebamise kord

Menetlusosalistel on õigus kohtuotsuse peale esitada apellatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtule 30 päeva jooksul kohaldamata jäetud õigustloova akti kohta Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve korras tehtud lahendi kuulutamisest arvates (HKMS § 180, § 181 lg 2).

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. J. C. Newman Cigar Co (kaebaja) on Ameerika Ühendriikides asuv tubakatoodete tootja, kellelt maaletoojad / edasimüüjad ostavad sigareid ning impordivad neid aktsiisivabastuse režiimi all Eestisse jaemüüjatele edasimüügiks või ise realiseerimiseks. Kui tubakatootja valmistab uue sigari, mida maaletooja soovib Eestis müüa, siis peab tootja sigari kohta teavituse esitama. Sigarite ja muude tubakatoodete teavitused esitatakse, esitatud teavitusi muudetakse ning teavitusi kustutatakse elektroonilises süsteemis The EU Common Entry Gate (EU-CEG). 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. Terviseameti veebilehel on avaldatud tabel „Eestis teavitatud tubakatooted seisuga 31.12.2024“ (kaebuse lisa 1), millest nähtuvad ka kaebaja esitatud teavitused iga toote kaupa, sh esmase ja viimase teate esitamise aeg, toote liik ja tootemark.

2. 01.01.2025 jõustus tubakaseaduse (TubS) § 10⁴ lg 2, mille kohaselt peab TubS §-des 10-10³ nimetatud teate avaldamise ja hoidmise eest tasuma teate esitaja hiljemalt iga aasta 31. märtsiks riigilõivu riigilõivuseaduses (RLS) sätestatud määras. RLS § 298⁴ lg 1 kohaselt tasutakse tubakatoote ja tubakatootega seonduva toote teate läbivaatamise eest tasutakse riigilõivu 5000 eurot. Sama sätte lg 2 kohaselt tasutakse teate muudatuse eest riigilõivu 740 eurot ning lg 3 kohaselt tasutakse tubakatoote ja tubakatootega seonduva toote teate avaldamise ja hoidmise eest aastas riigilõivu 100 eurot. TubS § 10⁴ lg 4 kohaselt tasub tubakatoote ja tubakatoodetega seonduva toote müügiimahtude esitamisel teate esitaja Terviseametile teate hindamise eest 240 eurot.

3. Terviseamet edastas 27.02.2025 kaebajale RLS § 298⁴ lg-s 3 ja TubS § 10⁴ lg-s 4 nimetatud riigilõivude eest arve, mille kohaselt tuleb kaebajal tasuda 8 toote hindamise eest riigilõivu 1920 eurot ning 8 toote avaldamise ja hoidmise eest riigilõivu 800 eurot. Kokku tuleb kaebajal tasuda arve kohaselt 2720 eurot (dtl 36).

4. Kaebaja esitas 08.01.2025 teavituste nr 01273-18-00119; 01273-16-00400; 01273-18-00120 muudatused, milles parandas administratiivseid vigu.

5. Terviseamet esitas 26.03.2025 kaebajale nõude iga muudatust sisaldava toote ID eest riigilõivu tasumise kohta RLS § 298⁴ lg 2 alusel 740 eurot, kokku 2220 eurot. Kaebaja ei ole riigilõivu tasunud.

6. Kaebaja teavitas 28.04.2025 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 tasunud. Terviseamet ei ole kaebajale 20 tubakatoote kohta täiendavat riigilõivude arvet väljastanud.

7. Kaebaja esitas 30.04.2025 Tallinna Halduskohtule kaebuse, mille kohus võttis 22.05.2025 määrusega menetlusse nõudes Terviseameti keelamiseks kustutada Terviseameti veebilehel asuvas Exceli tabelis sisalduvatest andmetest kaebuse lisa 1 alalehel „ESIALGNE ÕIGUSKAITSE“ nimetatud tubakatooted, jättes kohaldamata TubS § 104 lg 4 ja RLS § 298⁴ lg 3 vastuolu tõttu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/40/EL artikli 5 lg-ga 8 ja Eesti Vabariigi põhiseadusega alternatiivselt Terviseameti kohustamiseks taastama ja avaldama Terviseameti veebilehel avaldatud Exceli tabelis sisalduvad kõik kaebuse lisa 1 alalehel „ESIALGNE ÕIGUSKAITSE“ nimetatud tubakatoodete teavitused, jättes kohaldamata TubS § 104 lg 4 ja RLS § 298⁴ lg 3 vastuolu tõttu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/40/EL artikli 5 lg-ga 8 ja

Eesti Vabariigi põhiseadusega ning Terviseameti kohustamiseks vaatama läbi EU-CEG-is toote ID-de 01273-18-00119; 01273-16-00400; 01273-18-00120 kohta esitatud muudatused.

8. 29.08.2025 teavitas kaebaja kohut, et menetluskohustamise esitamise ajaks on Terviseamet eemaldanud enda Exceli tabelist kaebaja tubakatooted, mille eest pole riiklikke lõive tasutud. Kaebaja loobus 08.10.2025 kohtuistungil keelamisinõudest Seega jäi kohtu menetlusse alternatiivse nõudena esitatud kohustamisinõue

MENETLUSOSALISTE SEISUKOHAD

Kaebaja seisukoht

9. Kaebaja seisukoht on kokkuvõtvalt järgmine.

9.1 Eestis sigari tootjatele/maaletootjatele tekkis alates 01.01.2025 regulatsioon, kus selleks, et vältida nii uue kui ka Eesti turul oleva sigari margi turustamise keeldu nii maaletoomise, hulgi ja/või jae tasandil pidi isik tasuma riiklikke lõive alljärgnevas suuruses: a) 240 eurot iga-aastaselt eelmise kalendriaasta müüginõude aruande hindamise eest (TubS § 10⁴ lg 4); b) 100 eurot iga-aastaselt sigari margi teate avaldamise ja hoidmise eest (RLS § 298⁴ lg 3); c) 5000 eurot uue sigari teate esitamise eest, kui sigar on varem registreerimata (RLS § 298⁴ lg 1); d) 740 eurot olemasoleva sigari teate muutmise eest (RLS § 298⁴ lg 2). Seega jagunevad riiklikud lõivud iga-aastasteks lõivudeks (aruande hoidmine ning teate avaldamine ja hoidmine) ning ühekordseks kuluks (uue toote maaletoomine või olemasoleva toote muutmine).

9.2 Tubakatootete tootja asub enamikel juhtudel välisriigis. Maaletootjad/edasimüüjad ostavad tootjalt sigareid ning impordivad need aktsiisivabastuse režiimi all Eestisse jaemüüjatele edasimüügiks või ise realiseerimiseks. Kui tubakatootja valmistab uue sigari, mida maaletootja soovib Eestis müüa, siis peab tootja sigari kohta teavituse esitama. Sigarite ja muude tubakatootete teavitused esitatakse, esitatud teavitusi muudetakse ning teavitusi kustutatakse elektroonilises süsteemis EU-CEG (*The EU Common Entry Gate*). EU-CEG-i reguleerivad Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2014/40/EL (Tubakadirektiiv), Euroopa Komisjoni rakendusotsus (EL) 2015/2186 ja Euroopa Komisjoni rakendusotsus (EL) 2016/586.

9.3 Kaebuse esitamise seisuga oli kaebajal Eesti turu jaoks teavitatud 109 sigari marki. Sellise hulga markide turustamine tuleneb sigarite eripärast, kuna sigareid on väga palju marke, kuid ühe margi läbimüük on väike (mõne puhul vaid 1-2 tk aastas).

9.4 Eestis on sigaritele kohalduvad riigilõivud kehtestatud ekslikult. Ilmselt soovis seadusandja piirata tarbetute teavituste esitamist e- sigarettide kontekstis ning saada täiendavat maksutulu. Sigarettidel on 10-20 tootemarki, kuid jaemüük ühe tootemargi sees suur. Seega tekib hoopis teistsugune mõju sigarite segmendis, mille puhul on tootemargi sisene käive marginaalne. Kulu lõivudele 50 -100 00 iga-aastaselt on võrdne või suurem võrreldes teenitava kasumiga. Seega peavad sigarite turustajad/maaletootjad oma tegevuse Eestis kas lõpetama või seda oluliselt piirama. Kaebaja on seoses suurte lõivudega sunnitud turult eemaldama 89 sigari marki. Kaebaja teavitas Terviseametit 28.04.2025, et soovib jätkata senise 109 toote asemel 20 tootega, kuid märkis, et ei soovi, et Terviseamet kustutaks oma kodulehelt tubakatootete teavitused, mille eest ei ole RLS § 298⁴ lg-s 3 ja TubS § 10⁴ lg-s 4 sätestatud riigilõive tasutud. Täiendavalt tegi kaebaja muudatusi teavitustes 01273-18-00119; 01273-16-00400; 01273-18-00120, milles parandas administratiivseid vigu. Terviseamet esitas nõude, et kaebaja tasuks iga toote ID eest, milles muudatused sisaldasid RLS § 298⁴ lg 2 alusel riigilõivu 740 eurot. Kaebaja ei ole lõivu tasunud ning soovib, et kohus kohustaks Terviseametit eelviidatud tubakatootete teavituste muudatusi läbi vaatama ilma EL õigusega ja põhiseadusega vastuolus olevat ja liiga kõrget lõivu tasumata.

9.5 Euroopa Komisjon on märkinud Tubakadirektiivi seletuskirjas direktiivi artikli 5 lg 8 kohta, et liikmesriikide poolt küsitavad tasud peavad olema proportsionaalsed nende toimingute aluseks olevate toimingute kuluga, ehk kulupõhised. Tasu ei tohi olla võrreldav tubakaaktsiisiga.

9.6 RLS § 298⁴ lg 2 on vastuolus Tubakadirektiivi artikli 5 lg-ga 8, sest vastavalt Euroopa Komisjoni seisukohale peab RLS § 298⁴ lg-s 2 sisalduv 740 euro suurine lõiv vastama liikmesriigi poolt tehtavate tegevuste kuludele. Lõiv on ebaproportsionaalne, sest see ei vasta Terviseameti sigarite teavituste muudatuste läbivaatamise tegelikule kulule. Proportsionaalne lõiv peaks olema alla 200 euro. Toetudes seletuskirjas esitatud andmetele on teised tubakatoote turuosalisel eelnõule esitatud arvamuses märkinud, et arvestades laekuvast riigilõivust oluliselt väiksema 200 000 eurose aastase tööjõukuluga Terviseametile (sellisel juhul oleks ühe töötaja brutopalk ca 4000 eurot kuus) peaks riigilõivu suurus toote teate läbivaatamise ja muutmise eest olema suurusjärgus ca 200 eurot ühe toote teavituse kohta. Ka teised turuosalisel on pidanud 200 euro suurust lõivu pigem mõistlikuks. Kaebaja hinnangul on isegi 200 euro suurine riigilõiv sigari teavituse esitamise ja muutmise eest ebaproportsionaalne, sest ühe sigari teavituse läbivaatamiseks kulub oluliselt vähem aega võrreldes näiteks ühe uue e- sigareti teavituse läbivaatamiseks kuluva ajaga, sest e- sigarettide puhul peab Terviseamet kontrollima oluliselt rohkem koostisosi. Sigarite puhul on koostisosi vähem (peamiselt tubakalehed) ning koostisosad ja nende mõjud on üldtuntud. RLS § 298⁴ lg-s 2 nimetatud riigilõiv on teistest EL liikmesriikidest oluliselt suurem. Näiteks Soomes on teavitamise eest tasutava riigilõivu suurus 150 eurot, Lätis 125,50 eurot. Sigarite turuosalistele kehtestatud riigilõivud on EL kõige kõrgemad lõivud vastavas valdkonnas. On ilmne, et nõnda kõrged lõivud võivad sigarite maaletoojaid väga oluliselt mõjutada. Näiteks kaebaja 2024 müügitulu Eestis oli vastavalt esialgse õiguskaitse tabelis toodud loetelule 35 780,17 eurot (dtl 104) ning kaebaja peaks Eestis pelgalt iga-aastaseid lõive tasuma 37 060 eurot, arvestamata uute toodete registreerimise muudatuste lõive.

9.7 Kui vaadata riigilõivude seadusandlikku protsessi, siis on näha, et sigarite ja sigarillode kategooria esindajad jäid teadlikult või teadmata protsessi täielikult kaasamata ja protsessis ei analüüsitud kordagi sigarite ega sigarillode kategooriatele tekkivaid mõjusid. Sigarite ja sigarillode huvigrupid ei olnud teadlikud, et uusi lõive menetletakse. Seega on ebaõige eelnõu koostaja eeldus, et justkui võiks käsitleda kõiki tubakatooteid ühe tootegrupina, ehk kohelda erinevaid tooteid ühtemoodi.

9.8 RLS § 298⁴ lg 3 on vastuolus Tubakadirektiivi artikli 5 lg-ga 8, sest Terviseameti tegelikud kulud ei ulatu sigarite puhul 100 euronii aastaks ühe sigari teate „avaldamise ja hoidmise“ eest ning Terviseamet nõuab riigilõivu tubakatoote teavituse avaldamise eest, mida osutatakse tubakatoote teavitajale üldjuhul ainult üks kord. Sätte kujunemisloost ei selgu, kuidas on tegemist proportsionaalse lõivuga. Seaduseelnõu menetlemisel on viidatud ainult e- sigarettidele, mitte sigaritele. Lõiv ei vasta Terviseameti tegelikule kulule tubakatoote teavituste avaldamise eest ega ole seetõttu proportsionaalne. Tubakatoote teavituste kohta teabe avaldamise kohustus tuleneb nii TubS § 10 lg-st 4 kui ka Tubakadirektiivi artikli 5 lg-st 4. Praktikas tähendab eeltoodud kohustus, et tubakatoote teavitused avaldatakse Terviseameti kodulehelt allalaetavas Excel tabelis. Tabelis sisaldub vaid teate esitamise kuupäev, toote ID, tooteliik, teate esitaja ning tootemark. Teabe maht ei ületa sigarite puhul 20 sõna. Kaebaja hinnangul ei teki ühe Excel tabeli koostamise ja avaldamise eest Terviseametile kulu 341 800 eurot aastas (tabelis sisaldub 3418 toodet). Iga-aastane riigilõiv tubakatoote teavituse hoidmise ja avaldamise eest ei ole proportsionaalne ka põhjusel, et Terviseamet ei pea iga aastal tubakatoote teavitust uuesti avaldama.

9.9 TubS § 10⁴ lg 4 on vastuolus Tubakadirektiivi artikli 5 lg-ga 8 sest see ei vasta Terviseameti tegelikule kulule sigarite müügiimahtude teate hindamise eest. Kui kaebaja on Eesti jaoks teavitanud 109 erinevat sigarit, siis peab kaebaja maksma kokku lõivu 26 160 eurot (109 x 240). Teabe väärtus on statistiline. E-sigarettidele ja sigaritele kohalduvad müügiimahtude teadete esitamise kohustuse osas erinevad nõuded ning TubS § 10⁴ lg-s 4 sisalduv lõiv on kehtestatud ekslikult e-sigarettidele kohalduvaid nõudeid silmas pidades. Näiteks esitab kaebaja paljude sigarite puhul aastase müügiikoguse „0“. Seadusandja on kehtestanud sigarite müügiimahtude teadete hindamiseks riigilõivu, mis arvestab teabe hindamist, mida sigarite kontekstis ei esitata ega pea esitama. Seega ei saa olla tegemist tubakadirektiivi artikli 5 lg 8 tähenduses proportsionaalse riigilõivuga. Samuti

ei teki Terviseametil ühe numbri hindamisest kulu 240 eurot. TubS § 10⁴ lg 4 ebaproportsionaalsus süveneb oluliselt sõltuvalt kaebaja teavitatud sigarite arvust. 1-2 sigari teavitus mõjutab kaebajat 480 euro ulatuses aastas, 109 puhul aga 26 160 eurot.

9.10 RLS § 298⁴ lg-d 1 ja 3 ning TubS § 10⁴ lg 4 on vastuolus põhiseadusega. Sätted riivavad ebaproportsionaalselt kaebaja ettevõtlusvabadust. Sigarid on nišitoode, mida müüakse enamikel juhtudel vaid paar tükki aastas ning ühe sigari müügilt teenitav kasum on väike. Seetõttu võtab lõivude tagasiteenimine suure osas ettevõtte aastasest käibest. Tulenevalt lõivude ebaproportsionaalsusest ei ole senise müügiportfelli säilitamine kaebaja jaoks jõukohane ning Eesti turule jääb vaid 20% senisest.

9.11 TubS § 10⁴ lg 4 on vastuolus õiguspärase ootuse põhimõttega. Olukorras, kus Terviseamet nõuab kaebaja 2024 aasta müügiimahude aruande esitamiselt riigilõivu, on tegemist ehtsa tagasiulatuva jõuga, mis muudab regulatsiooni isikute jaoks ebasoodsamaks. Nõutakse riigilõivu, mis jõustus 01.01.2025, kuid mille tasumise eelduseks on teavitamine või teavituste eksisteerimine 2024. aastal, mida ettevõtja ei suutnud ette näha. Varem esitatud teavituse eest tekib riigilõivu maksmise kohustus.

Vastustaja seisukoht

10. Vastustaja vaidleb kaebusele vastu ning palub jätta kaebus rahuldamata.

10.1 Vastustaja kodulehel on avaldatud tubakatoodete teavituste (aruannete) nimekiri seisuga 31.12.2024. Nimekirjas on avaldatud tooted, mille puhul on tubakatooteid võõrandamiseks Eestisse toov või Eestis tootev ettevõtja täitnud seaduses sätestatud teavitamiskohustuse (TubS § 10 lg 1). Nendele toodetele ei ole antud müügiluba ning toodete kustutamine nimekirjast ei too kaasa müügikeeldu.

10.2 Alates 01.01.2025 tuleb teate esitajal teate hoidmise eest tasuda riigilõivu (TubS § 10⁴ lg 2). Riigilõivu kehtestamise eesmärk on tagada, et Terviseameti veebilehel oleksid avaldatud vaid ajakohased andmed. Nimekirjast kustutatakse teatiseid toodete kohta, mida turul enam ei ole. Kui teate esitaja ei tasu teate hoidmise eest riigilõivu, siis võib eeldada, et ta konkreetseid tooteid Eesti turule enam ei too. Teate esitaja saab ka ise aegunud teated EU-CEG andmebaasist eemaldada.

10.3 Riigilõivu kehtestamise eesmärk on luua selgus toote osas, mida tegelikult Eestisse tuuakse ja Eestis müüakse. Teadete esitamise eesmärk on anda vastustajale teavet toodete koostisosade ja toodetest eralduvate ainete kohta ja tagada, et avalikkusel oleks asjakohane teave toodete koostisosade kohta. Lisaks on oluline, et vastustajal oleks ülevaade toodetest, mida Eesti turule tuuakse. Nimetatud eesmärkide täitmiseks on vältimatult vajalik, et teadete esitajad hoiaksid teabe ajakohasena ning teavitaksid õigeaegselt mõõdutustest toodete koostises jne.

10.4 Enne riigilõivude kehtestamist esitati vastustajale ühes kuus tuhandeid teateid, sest erinevalt teistest EL liikmesriikidest ei võetud Eestis toote teate läbivaatamise eest tasu. EU-CEG kaudu saab teate esitada ühe toiminguga mitmele liikmesriigile. Eestile esitati teateid ka n.ö igaks juhuks, ehk ka olukordades, kus tootega Eesti turule tulla ei plaanitud. Kuna ka toote hoidmise eest tasu kehtestatud ei olnud, siis ei kustutanud toote esitajad teateid ka toodete kohta, mida enam ei toodetud või Eestisse ei toodud. Tekkis olukord, kus puudus ülevaade toodetest, mida Eestisse tegelikult toodi ja Terviseametil ei olnud võimalik kõiki teateid kontrollida.

10.5 Kaebaja on tasunud vastustajale 20 toote müügiimahu hindamise eest TubS § 10⁴ lg 4 kohaselt tasu 2400 eurot. Need on tooted, mille turustamisega soovib kaebaja Eestis jätkata. Kuna kaebaja on esitanud TubS § 10 lg 1 kohased aruanded, siis on tal kohustus tasuda riigilõiv teate hoidmise eest ja maksta tasu müügiimahu teate hindamise eest.

10.6 Kaebaja tegi 08.01.2025 EU-CEG andmebaasi muudatusi kolmes teavituses, milles parandas kaebuses toodu pinnal administratiivseid vigu. Seega tuleb kaebajal tasuda iga toote teate muudatuse

eest RLS § 298⁴ lg kohaselt lõivu 740 eurot. Kaebaja ei ole lõivu tasunud, mistõttu on vastustaja õiguspäraselt keeldunud teadete muudatuste läbi vaatamisest enne riigilõivu laekumist.

10.7 Riigilõivud müügiimahtude hindamise eest tulenevad otse seadusest (TubS § 10⁴ lg-d 1, 2 ja 4). Nende tasumiseks kohustamiseks ei ole vajalik vastustaja eelnev haldusakt või toiming. Vastustaja saab lähtuda seadusest ja tal puudub kaalutlusruum teate esitajalt riigilõivu ja müügiimahu hindamise eest tasu küsimise osas.

10.8 Vastustaja ei pea põhjendatuks põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamist TubS § 10⁴ lg 4 ja RLS § 298⁴ lg 3 osas. Tasud ei ole ebaproportsionaalselt suured. Eelnõu 401 SE algatamise seletuskirjas on selgitatud, et hindamistasud on kehtestatud kulupõhistena. Ka toodete muutmise, avaldamise ja avaldatuna hoidmise riigilõivude kehtestamisel on lähtutud toimingute kuludest. Andmete kogumise, teavituste ja müügiimahtude kontrollimise ja analüüsimisega tekivad vastustajale ilmselgelt olulised kulud, mis on nii teavitustega otseselt seonduv tööjõukulu kui ka IT ja administratiivsed kulud.

Kaasatud haldusorgani seisukoht

11. Kaasatud haldusorgani seisukoht kaebuse osas on järgmine.

11.1 Seadusandja on riigilõivude ja tasu kehtestamisel lähtunud eesmärgist katta Terviseametile tekkivaid reaalseid kulusid, mis on seotud tubakatoodete teavituste haldamisega. Terviseameti poolt teostatav teavituste vastuvõtmine, kontrollimine, andmebaasides hoidmine, vajadusel muudatuste tegemine ja avalikkusele kättesaadavaks tegemine nõuab märkimisväärselt inim- ja IT ressursi.

11.2 RLS § 298⁴ lg 2 (muudatuste läbivaatamise riigilõiv) – riigilõiv 740 eurot. Seletuskirjade ja eelnõu menetluskäigu kohaselt on riigilõivu suuruse määramisel arvestatud Terviseameti hinnangulise töömahu suurenemisega (algselt alla 0,5 ametikoha, tegelikkuses vähemalt 2,5 ametikohta). See hõlmab spetsiifilist teadmist ja aeganõudvat tööd, isegi kui sigarite puhul on koostisosad lihtsamad. Lisaks EU-CEG süsteemile on vaja tagada andmete korrektsus ja vastavus EL-i ja siseriiklikule õigusele. Kuigi teiste EL riikide lõivud võivad olla madalamad, peab iga liikmesriik tagama oma haldusorgani suutlikkuse antud ülesandeid täita ja kulud katta, arvestades oma riigi eripärasid ja halduskoormust.

11.3 RLS § 298⁴ lg 3 (teavituste avaldamise ja hoidmise riigilõiv) – riigilõiv 100 eurot. Riigilõiv katab pideva andmebaasi haldamise, hooldamise, turvalisuse tagamise ja avalikkusele kättesaadavuse tagamise kulud. See on iga-aastane tegevus, mis eeldab pidevat ressursi ja tagab süsteemi toimivuse pika aja jooksul. Seletuskirjast nähtub, et 60 eurot teavituse hoidmise eest ja 40 eurot avaldamise eest on liidetud ühtseks riigilõivuks, mis on põhjendatud halduskoormuse ja kuludega.

11.4 TubS § 10⁴ lg 4 (müügiimahtude teate haldamise tasu)- tasu 240 eurot. Kaebaja väide, et see arvestab e- sigarettide detailsemaid andmeid, on osaliselt õige, kuid ei muuda seda ebaproportsionaalseks. Kuigi sigarite puhul on esitatav info lihtsam, peab Terviseamet ikkagi vastu võtma, süstematiseerima, kontrollima ja säilitama iga tootemargi ja – liigi kaupa esitatavat müügiikogust. See on vajalik turuülevaate saamiseks ja poliitika kujundamiseks. Tasu katab kogu selle tegevusega kaasneva halduskoormuse, mitte ainult numbri lugemist. Eesmärk koguda statistikat on oluline rahvatervise eesmärgi täitmiseks ja tarbimise trendide jälgimiseks, mis on kaalukas avalik huvi.

11.5 Seletuskirjas on märgitud, et riigilõivud ja tasu on kulupõhised ja nende eesmärk on vältida olukorda, kus maksumaksja peaks kandma tubakatööstuse tegevusega kaasnevaid halduskulusid.

11.6 Ettevõtlusvabadus ei ole absoluutne ja seda on lubatud piirata avalikes huvides, näiteks rahvatervise kaitse eesmärgil (PS § 111). Riigilõivud ja tasud on kehtestatud eesmärgiga katta riigile tekkivaid administratiivkulusid, mis on seotud tubakatoodete reguleerimisega. See on õiguspärane eesmärk. Riigilõivud ja tasu on sobiv meede halduskulude katmiseks ja tubakatoodete turu

reguleerimiseks. Alternatiivina tuleks kulud katta riigieelarvest, mis tähendaks kõigi maksumaksjate koormamist tegevusega, mis on seotud kitsa ettevõtjate ringiga. See ei ole õiglane. Kuigi riigilõivud ja tasud võivad mõjutada ettevõtjate majandustegevust, peab kaaluma piirangu intensiivsust ja avalikku huvi. Lõivude ja tasu eesmärk ei ole tubakatoodete müüki keelata, vaid tagada järelevalve ja regulatsioon. Asjaolu, et kaebaja portfelli võib väheneda, on kaebaja ettevõtlusrisk ja kohandumine uue regulatsiooniga. Oluline on tagada, et riigilõivud on kehtestatud kõigile turuosalistele võrdselt. Tegemist on rahvatervisega, mis on kaalukas.

11.7 TubS § 10⁴ lg 4, mis kehtestas müügimahtude teate hindamise eest riigilõivu jõustus 01.01.2025. 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, mis leiavad aset peale uue õigusakti jõustumist. Tegemist ei ole varasemalt sooritatud tegevuste õiguslike tagajärgede muutmisega vaid uue tingimuse kehtestamisega. Kuigi konkreetse riigilõivu suurust ei saanud kaebaja enne 14.05.2024 ette näha, on ettevõtjal alati risk, et õigusruum muutub.

11.8 Puuduvad alused põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks vaidlusaluste sätete osas. Lõivud on kehtestatud kooskõlas Tubakadirektiivi põhimõtetega, olles proportsionaalsed ja kulupõhused, arvestades Terviseameti halduskoormust.

KOHTU PÕHJENDUSED

Kaebaja nõue

12. Pooled ei vaidle selle üle, et kaebaja on esitanud aastatel 2016-2024 EU-CEG andmebaasi kaudu vastustajale TubS § 10 lg 1 kohase aruande 109 toote kohta, milles sisalduva 20 toote osas on kaebaja vastustajat teavitanud, et soovib neid jätkuvalt Eesti turule tuua (kaebuse lisad 1 ja 4). Kaebaja on nimetatud toodetelt seaduses sätestatud määras riigilõivud tasunud. 29.08.2025 teavitas kaebaja kohut, et menetluskohanduse esitamise ajaks on Terviseamet eemaldanud enda Exceli tabelist kaebaja poolt varem tabelisse kantud tubakatooted, mille eest pole riiklikke lõive tasutud.

13. Kaebaja nõudeks on kohustada Terviseametit taastama ja avaldama oma veebilehel asuvas Excel tabelis kõik kaebuse lisas 1 „Esialgne õiguskaitse“ nimetatud tubakatoodete teavitused. Kaebaja hinnangul tuleb teavitused avaldada, jättes samal ajal kohaldamata TubS § 10⁴ lg 4 ja RLS § 289⁴ lg-s 3 sätestatu. Kaebaja soovib seega, et teated avaldataks ilma, et kaebajal tuleks tasuda kaebuse lisaks 1 olevasse tabelisse kantud toodetelt RLS § 289⁴ lg-s 3 sätestatud riigilõivu summas 100 eurot toote kohta ja TubS § 10⁴ lg-s 4 sätestatud tasu tubakatoodete ja tubakatoodetega seonduva toote müügimahtude teate hindamise eest 240 eurot. Samuti on kaebaja esitanud EU-CEG-is toote ID-de 01273-18-00119, 01273-16-00400 ja 01273-18-00120 kohta muudatused. Kaebaja leiab, et Terviseamet on kohustatud nimetatud teadete muudatused läbi vaatama ilma, et kaebajal tekiks kohustus tasuda RLS § 298⁴ lg-s 2 sätestatud lõivu 740 eurot teate kohta. Samuti on kaebaja vastustajale ja kohtule avaldanud, et ei soovi, et Terviseamet kustutaks enda kodulehelt tubakatoodete teavitusi, mille eest ei ole RLS § 298⁴ lg-s 3 ja TubS § 10⁴ lg-s 4 sätestatud lõive tasutud. Praeguseks on nimetatud tooted kustutatud, kuivõrd kaebaja ei tasunud lõive. Seega tuleks teadete taastamisel tasuda riigilõivu RLS § 298⁴ lg-s 1 sätestatud määras, st 5000 eurot toote ID kohta.

Õigusliku regulatsiooni muudatused

14. Vabariigi Valitsus algatas 01.04.2024 „Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus“ (eelnoõ 401 SE), millega muudeti muu hulgas RLS-i ja TubS-i.

01.01.2025 kehtima hakanud muudatustega täiendati RLS §-ga 298⁴ ning sätestati tubakatoodetest ja tubakatoodetega seonduvatest toodetest teavitamise eest tasumisele kuuluvad riigilõivu määrad:

(1) Tubakatoodete ja tubakatoodetega 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.

01.01.2025 kehtima hakanud muudatustega muudeti TubS-i tubakatoodetest ja tubakatoodetega seonduvatest toodetest teavitamise regulatsiooni, sh lisati TubS § 10⁴ ja muudeti TubS § 10 lõikeid 4 ja 6. Muudatused olid järgnevad.

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

(1) Käesoleva seaduse §-des 10-10³ nimetatud teate läbivaatamise ja muutmise eest tasub teate esitaja enne teate esitamist riigilõivu riigilõivuseaduses sätestatud määras.

(2) Käesoleva seaduse §-des 10-10³ nimetatud teate avaldamise ja hoidmise eest tasub teate esitaja hiljemalt iga aasta 31. märtsiks riigilõivu riigilõivuseaduses sätestatud määras.

(3) Käesoleva seaduse §-ides 10-10³ nimetatud teate esitamisel tasub teate esitaja selles sisalduvate andmete hindamise eest Terviseametile järgmiselt:

1) e-vedelikus ühe aine hindamise tasu 240 eurot;

2) elektrooniliste sigarettide ja nende täitepakendite e-vedelikest eralduvate ainete hindamise tasu on 950 eurot.

(4) Tubakatoodete ja tubakatoodetega seonduva toote müügitahvrite teate esitamisel tasub teate esitaja Terviseametile teate hindamise eest .“.

Kuni 31.12. 2024 oli TubS § 10 lg 4 sõnastatud järgmiselt: „Käesoleva paragrahvi lõigete 1-3 alusel esitatud andmed avaldatakse Terviseameti veebilehel. Andmed avaldades, välja arvatud tubakatoodete tõrva-, nikotiini- ja vingugaasisisaldust käsitlevate andmete puhul, arvestatakse tubakatoodete koostisega seotud ärisaladuse kaitse vajadust.“.

Alates 01.01.2025 kehtib TubS § 10 lg 4 järgmises sõnastuses: „Käesoleva paragrahvi lõigete 1-3 alusel esitatud andmed avaldatakse pärast teate nõuetele vastavuse kontrollimist ja esitatud teabe hindamist Terviseameti veebilehel. Andmeid avaldades, välja arvatud tubakatoodete tõrva-, nikotiini- ja vingugaasisisaldust käsitlevate andmete puhul, arvestatakse tubakatoodete koostisega seotud ärisaladuse kaitse vajadust. Käesoleva seaduse nõuetele mittevastavaid teateid Terviseamet lehel ei avalda ja avaldatud ent nõuetele mittevastavad teated kustutatakse.“.

Kuni 31.12.2024 kehtinud TubS § 10 lg 6 oli sätestatud järgmiselt: „Tubakatooteid võõrandamiseks Eestisse toov või Eestis tubakatooteid tootev ettevõtja esitab Terviseametile müügitahvrite tootemarkide ja – liikide kaupa.“.

Alates 01.01.2025 kehtib TubS § 10 lg 6 järgmises sõnastuses: „Tubakatooteid võõrandamiseks Eestisse toov või Eestis tubakatooteid tootev ettevõtja teatab iga aasta 31. märtsiks Terviseametile andmete esitamiseks ettenähtud ühisportaali kaudu tubakatoodete ja tubakatoodetega seonduvate toodete müügitahvrite tootemarkide ja- liikide kaupa eelmise kalendriaasta kohta.“.

Regulatsiooni mõju kaebaja õigustele

15. Järgnevalt toob kohus välja muutunud õigusliku regulatsiooni mõju kaebaja õigustele

TubS § 10⁴ lg 4

Tulenevalt TubS § 10 lg-st 6 peab tubakatoodete korral teavitama iga aasta 31.märtsiks müügitahvrite tootemarkide ja – liikide kaupa. Terviseamet kontrollib müügitahvrite esitamist, vajadusel küsib täpsustavaid küsimusi, ning vastab teate esitaja küsimustele. Samuti kontrollib, et turu-uuringud oleksid esitatud (TubS § 10 lg 5). Terviseamet väljastab TubS § 10⁴ lg-s 4 nimetatud müügitahvrite

tasude hindamise kohta arved koostöös Riigi Tugiteenuste keskusega, mis saadetakse ühisportaalilis EU-CEG toodud teate esitajale. Seega, kui kaebaja toob Eestisse võõrandamiseks 109 erinevat liiki sigarit, siis on ta TubS § 10⁴ lg 4 kohaselt kohustatud iga aasta 31. märtsiks esitama 109 erinevat müügimahtude aruannet, tuues aruandes välja müügimahud tootemarkide ja- liikide kaupa. Iga aruande hindamise eest tuleb kehtiva õigusliku regulatsiooni kohaselt tasuda riigilõivu 240 eurot. Seega tuleks tubakatooteid Eestisse importival ettevõttel tasuda müügimahtude hindamise eest riigilõivu 26 160 eurot ja seda sõltumata sellest, kui mitu toodet iga tootemargi puhul ettevõtja aastast Eestisse toob. Seega maksab 240 eurot tootemargi müügimahtude hindamise eest nii ettevõtja, kelle poolt esitatud müügimahtude aruandes sisalduvat tootemarki müüakse 100 000 tükki kui ka ettevõtja, kelle müügimahtude aruandes toodud toodet müüakse 1-2 tükki. Kohus möönab, et alates 01.01.2025 kehtiva õigusliku regulatsiooni tingimustes ei saa Terviseamet teha kaebaja suhtes erandit ning kohaldada tasu sõltuvalt tegelikust müügimahust või jätta tasu üldse kohaldamata.

RLS § 298⁴ lg 3

TubS § 10 lg 1 sätestab, et tubakatooteid võõrandamiseks Eestisse toov või Eestis tubakatooteid tootev ettevõtja esitab Terviseametile enne uue või muudetud tubakatoote turuleviimist tootemarkide- ja liikide kaupa elektroonilises vormis aruande, lg 4 kohaselt avaldatakse nimetatud andmed pärast teate nõuetele vastavuse kontrollimist ja esitatud teate hindamist Terviseameti veebilehel. RLS TubS § 298⁴ lg 3 kohaselt tuleb tubakatoodete ja tubakatoodetega seonduva teate avaldamise ja hoidmise eest tasuda aastast riigilõiv 100 eurot. Lõiv tuleb TubS § 10⁴ lg 2 alusel tasuda hiljemalt iga aasta 31. märtsiks. Seega on tubakatooteid maale toov või turustav ettevõtja kohustatud asuma iga toote teate avaldamise ja hoidmise eest riigilõivu sõltumata sellest, kui mitu toodet ta iga tootemargi siseselt müüa plaanib või milline on toote spetsiifikast tulenevalt prognoositav müük. Seega maksab 100 eurot tubakatoote teate avaldamise ja hoidmise eest nii ettevõtja, kes müüb ühte tootemarki 1-2 tükki kui ka ettevõtja, kelle teates toodud toodet müüakse 100 000 tükki. Alates 01.01.2025 kehtiva õigusliku regulatsiooni tingimustes ei ole võimalik teha kaebaja suhtes erandit, st kaebajal tuleb tasuda riigilõivu 100 eurot iga sigari tootemargi pealt, mida ta soovib Eestis müüa sõltumata sellest, kui mitu sigarit kaebaja reaalselt aastast müüb või müüa plaanib. Kuivõrd teate avaldamine on TubS § 10 lg 1 kohaselt kohustuslik, siis tähendab see seda, et lõivu tasumata jätmisel tooteid Eestis müüa ei tohi. Terviseamet on oma 19.03.2025 vastuses kaebaja päringule (dtl 45) selgitanud, et juhul, kui kaebaja ei tasu riigilõivu seaduses sätestatud tähtjaks kustutab Terviseamet oma veebilehel teate.

RLS § 298⁴ lg 1

RLS § 298⁴ lg 1 kohaselt on tubakatooteid Eestisse toov või Eestis tubakatooteid tootev ettevõtja kohustatud tasuma Terviseametile tubakatoote ja tubakatootega seonduva toote teate läbivaatamise eest lõivu 5000 eurot. Nimetatud määras riigilõivu tasumise kohustus on ettevõtjal sõltumata sellest, kui mitu toodet ta müüa plaanib või millist müügimahtu tulenevalt toote spetsiifikast eeldada võib. Kuivõrd kaebaja on tasunud seaduses sätestatud riigilõivud vaid 20 toote eest, siis on Terviseamet praeguseks kustutanud 89 toote osas esitatud teavitused. Seega tuleb kaebajal tasuda ja Terviseameti veebilehelt kustutatud teate teistkordsel esitamisel riigilõivu 5000 eurot iga toote eest. Kaebaja on Terviseametit oma 28.04.2025 kirjas teavitanud (dtl 40-42), et soovib jätkata senise 109 toote asemel 20 tootega, kuid märkis täiendavalt, et ei soovi, et Terviseamet kustutaks enda kodulehelt tubakatoodete teavitused, mille eest ei ole RLS § 298⁴ lg-s 3 ja TubS § 10⁴ lg-s 4 sätestatud riigilõivu tasutud. Kuna kaebaja ei olnud 89 toote teate avaldamise ja hoidmise eest riigilõivu tasunud ning nimetatu tõi kaasa nende toodete EU-CEG nimekirjast kustutamise, siis ei ole Terviseametil alates 01.01.2025 kehtiva õigusliku regulatsiooni tingimustes võimalik teha otsust toodete nimekirjas taastamise kohta ilma, et kaebajal tuleks tasuda RLS § 298⁴ lg-s 1 nimetatud riigilõivu iga tootemargi kohta.

RLS § 298⁴ lg 2

RLS § 298⁴ lg 2 kohaselt tuleb tubakatooteid Eestisse tooval või tubakatooteid Eestis tootval ettevõtjal tasuda riigilõivu tubakatoote ja tubakatootega seonduva toote teate muudatuse eest 740 eurot. Kaebaja teavitas Terviseametit 08.01.2025 muudatustest kolme teavituse osas, milles teavitas, et parandab teavitustes administratiivseid vigu. Terviseamet edastas 26.03.2025 kaebajale nõude (dtl 43), et kaebaja tasuks iga toote ID eest, milles muudatused sisaldasid RLS §298⁴ lg 2 kohaselt riigilõivu 740 eurot, st kokku 2220 eurot. Kuna kaebaja riigilõivu ei tasunud, on tooted (Esialgse õiguskaitse taotluse lisaks olevas tabelis tooted ridadel C 23, C 24, C 67) Terviseametil avaldatud süsteemis kustutatud. Tulenevalt kehtivast õiguslikust regulatsioonist ei olnud Terviseametil võimalik teha teistsugust otsust ning jätta kustutamata tooted, mille puhul ei olnud tasutud ei toote teate avaldamise ja hoidmise eest lõivu ega ka teate muutmise eest riigilõivu.

16. Eeltoodust järelduvalt ei saanud ega saa Terviseamet alates 01.01.2025 kehtiva õigusliku regulatsiooni tingimustes taastada ja avaldada Terviseameti veebilehel avaldatavas Excel tabelis kõiki kaebuse lisas 1 alalehel „Esialgne õiguskaitse“ nimetatud tubakatoote teavitusi ega vaadata läbi EU-CEG-is toote ID-de 01273-18-00119, 01273-16-00400 ja 01273-18-00120 muudatusi nende toodete osas, mille puhul kaebaja ei ole tasunud riigilõive eha müügiimahtude hindamise tasu. Seega saaks kaebaja taotluse rahuldada üksnes juhul, kui kohus leiab, et vastavad sätted on vastuolus Euroopa Liidu õigusega ja/või põhiseadusega. Seega analüüsib kohus järgnevalt sätete vastavust Euroopa Liidu õigusele ja Põhiseadusele.

Regulatsiooni vastuolu Euroopa Liidu õigusega

17. TubS-s 01.01.2025 jõustunud muudatuste aluseks on Tubakadirektiivi artikkel 5, mille p 1 kohaselt liikmesriigid nõuavad, et tubakatoote tootjad ja importijad esitaksid pädevatele asutustele teavet tootemarkide ja tüüpide kaupa tubakatoote tootmisel kasutatud koostisosade ja nende koguste loetelu iga tubakatootes sisalduva koostisosa kaalu põhjal kahanevas järjekorras; artikli 3 lõigetes 1 ja 4 osutatud eraldumise kogused ja kui see on kättesaadav, siis teavet muude eralduvate ainete ja nende koguste kohta. Juba turule viidud toodete puhul edastatakse teave 20. novembriks 2016. Tootjad ja importijad teavitavad asjaomase liikmesriigi pädevaid asutusi, kui toodete koostist on muudetud nii, et see mõjutab käesoleva artikli alusel esitatavat teavet. Teave esitatakse enne uue või muudetud toote turuleviimist. Tubakadirektiivi artikkel 8 sätestab, et käesoleva artikli alusel liikmesriikidele esitatava teabe kättesaamise, hoidmise, töötlemise ja avaldamise eest võivad liikmesriigid võtta tubakatoote tootjatel ja importijatel proportsionaalset tasu. Seega tuleneb Tubakadirektiivist printsiip, mille kohaselt on Terviseametil õigus võtta tasu müügiimahtude hindamise eest ning liikmesriigil on õigus sätestada riigilõivud tubakatoodetest ja tubakatoodetest teavitamise eest. Nimetatud osas ei ole TubS § 10⁴ ja RLS § 298⁴ Tubakadirektiiviga vastuolus.

18. Tubakadirektiivi artikkel 5 p8 sätestab, et tasud peavad olema proportsionaalsed. Seega taandubki küsimus sellele, kas alates 01.01.2025 jõustunud tasud ja lõivud on proportsionaalsed sigarite tootjate ja maaletoojate puhul ega piira liigselt nende ettevõtlust.

19. Euroopa Kohus on selgitanud, et nii EL õiguse kui ka EL õigusaktidele tugineva riigisisese õiguse rakendamisel tuleb arvestada EL õiguse üldpõhimõtetega, sh proportsionaalsuse põhimõttega (vt nt Euroopa Kohtu otsused kohtuasjades C-557/07, p 29, C-275). Proportsionaalsuse põhimõte on ka Euroopa Liidu õiguse aluspõhimõte.

20. Kuivõrd lõivud ja tasu on kehtestatud riigisisese õigusega, siis puudutab käesolev kohtuasi kohtu hinnangul siiski eeskätt asjaolusid, mis jäävad riigisisese õiguse reguleerida. Seega võib norm olla põhiseadusega vastuolus osas, milles see puudutab Euroopa Liidu õigusega hõlmamata suhteid. Riigikohtu juhendmaterjalist tuleneb, et kui faktilised asjaolud on sellised, et norm kohaldub Eesti õiguse sätena, siis ei tule kontrollida selle kooskõla Euroopa Liidu õigusega. Tegemist on normiga, mis on kehtestatud EL-i õigusaktiga antud otsustusvabaduse piirides ning seega on põhiseaduslikkuse järelevalve langetatud valiku üle lubatav. Seega hindab kohus vaidlusaluste sätete kooskõla põhiseadusega.

Regulatsiooni vastuolu põhiseadusega

21. Vaidlusalused TubS ja RLS muudatused algatati Vabariigi Valitsuse poolt 01.04.2024 „Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus muutmise seaduse“ eelnõuna (eelnõu 401 SE). Tegemist on täiesti uute lõivude ja tasudega, mida Eesti erinevalt paljudest teistest Euroopa Liidu riikidest varem kehtestanud ei olnud. Regulatsiooni aluseks on Tubakadirektiivi artikkel 5 p 8, mille kohaselt on Terviseametil õigus võtta tasu müügimahtude hindamise eest ning liikmesriigil on õigus sätestada riigilõivud tubakatoodetest ja tubakatoodetest teavitamise eest.

22. TubS eristab oma regulatsioonis sigareid ja sigarillosid teistest tubakatoodetest nende pakendile, märgistusele ja koostisosadele esitatavate nõuete poolest. Samuti on erinev tasutav tubakaaktsiis. Kohus nõustub kaebajaga, et võrrelduna jaekaubanduses laialt levivate sigarettide ja e- sigarettidega on sigarite puhul tegemist mõneti erinevate tubakatoodetega, ehkki TubS § 3 lg 3 kohaselt on kõigi toodete puhul tegemist tubakatoodetega. Sigarid on tooted, mida sõltuvalt nende margist müüakse pigem spetsiaalsetes müügikohtades, mitte toidupoodide teeninduslettides ja kassades. Samuti on toodete hinnad oluliselt kõrgemad võrrelduna muude laiemalt tarbitavate tubakatoodetega (sigaretid, e- sigaretid). Usutav on ka, et toodete müüginahud on tulenevalt toodete hinnast erinevad võrrelduna teiste tubakatoodete müüginahudega. Vastustaja ega kaasatud haldusorgan ei ole menetluses seadnud kahtluse alla ega lükanud ümber kaebaja väidet, mille kohaselt on sigarite puhul tegemist toodetega, mille tootemärke (ID-sid) võib olla väga palju, kuid millest mõnda tootemarki müüakse aastas vaid mõned. Seevastu müüakse sigarette ja e- sigarette sama tootemargi (ID) raames kordades rohkem, kuivõrd tegemist on oluliselt laialdasemalt tarbitava kaubaga. Sigarite puhul on toodete olemusest tulenevalt tegemist pigem nišitoodetega, mille tarbijaskond on piiratud ja toodete käive võrrelduna teiste tubakatoodetega oluliselt väiksem. Seega võib seadusemuudatustega rakenduvate tasude ja riigilõivude mõju olla sigarite tootjate, maaletoojate ja edasimüüjate majanduslikele huvidele erinev võrrelduna sellega, millist mõju tasud ja lõivud avaldavad sigarettide ja e- sigarettide maaletoojatele edasimüüjatele ja tootjatele. Näiteks, kui sigari maaletooja saab toote eripärast tulenevalt müüa sigarit X aastas 100 tükki, siis laiemalt tuntud sigarettide tootja saab müüa samasse tootemarki kuuluvais sigarette (nt Marlboro vms) aastas oluliselt rohkem. Samas peavad mõlemad ettevõtjad tasuma lõive toote ID põhisel ja sõltumata müüginahust ning toodete hinnast.

23. Kohus leiab, et olukorras, kus isik peab tasuma samas suuruses riigilõivu ja tasu toote põhisel toote margi teate avaldamise ja hoidmise, uue toote teate esitamise, teate muutmise ja müüginahu aruande hoidmise eest näiteks 10 toote puhul, mida müüakse aastas 20 tükki võrrelduna 10 tootega, mida müüakse aastas 20 000, avaldavad lõivud ja tasud sigarite tootjatele, maaletoojatele ja edasimüüjatele suuremat mõju võrrelduna sigarettide ja e- sigarettide tootjate, edasimüüjate ja maaletoojatega. Seega mõjutavad tasu ja lõivud sigarite tootjate, maaletoojate ja edasimüüjate ettevõtluses tehtavaid otsuseid oluliselt enam. Kaebaja on avaldanud, et teenis 2024 aastal müügitulu Eestis 35 780,17 eurot (kaebaja sortimendis oli 109 liiki tooteid). Arvestades 01.01.2025 jõustunud TubS ja RLS muudatusi tuleks kaebajal tasuda sama sortimendi müüginahude puhul riigilõivu 37 060 eurot. Seega on mõju kaebaja ettevõtluses tehtavatele otsustele oluline. Kaebaja on kohtule avaldanud, et soovib jätkata 20 tootega ning on nende eest lõivud ja tasud tasunud.

24. Järgnevalt vaatleb kohus, kas seadusandja tahtest on aru saadav, miks ei nähtud lõivude ja tasude kehtestamisel ette erisusi sigarite tootjate, edasimüüjate ja maaletoojate suhtes võrrelduna laiemalt tarbitavate tubakatoodetega. Seaduseelnõu SE 401 algteksti juures olevast seletuskirjast nähtub, et muudatuste üheks ajendiks oli erinevate toodete (eelkõige e- sigarettide) Eesti turul suurenenud hulk ja Terviseametile sellega kaasnenud halduskoormuse oluline suurenemine. Eesmärk oli, et andmebaasis oleksid vaid need tooted, mida tootja või müüja tegelikkuses turul hoida soovib. Eelnõus on märgitud, et kui 2014. aastal oli erinevaid tooteid Eesti turul ligikaudu 100, siis nenditi seletuskirjas, et praegusel ajal on kehtivaid teavitusi üle 46 000. Teavituste kontrollimise ja läbivaatamisega tekivad Terviseametile märkimisväärsed kulud, mis on nii teavitustega otseselt

seonduv tööjõukulu kui ka IT ja administratiivsed kulud. Toodetest teavitamisega seotud kulud peavad täielikult kandma tooteid turule toovad ettevõtjad, tegemist on nende ettevõtluskuludega ning nende kulude katmist riigi poolt ei saa aktsepteerida, samuti tuleb eraldi rõhutada vastuolu, mis tuleneb tubaka- ja nikotiinitoodete tervist kahjustavast olemusest. Algselt hinnati teavitustega seonduvat töömahtu alla 0,5 ametikoha koormusena. Tegelikkus on näidanud töömahtu suuruseks vähemalt 2,5 ametikoha töömahtu. Seletuskirjas nenditi, et Eesti on ainuke liikmesriik, kes ei ole toodetest teavitamise eest kehtestanud lõive ja tasusid. Seletuskirjas on selgitatud, et toodetest teavitamise eest riigilõivu kehtestamine on oluline Eesti riigi asjatu koormuse vähendamiseks. Praegu teavitatakse Eestit toodetest massiliselt igaks juhuks, kuna Eesti on ainuke riigilõivuta riik, aga iga teavituse nõuetekohane menetlemine on riigile suur kulu. Praeguse massilise toodetest teavitamise olukorras ei suuda riik tegelikkuses sisuliselt täita teavituste kontrollimise kohustust. Eeldatavalt väheneb teavituste maht selliseks, et teavituste vastavust saaks kontrollida. Eestile esitatavad teavitused oleksid pärast lõivu kehtestamist tõenäoliselt vaid selliste toodete kohta, millega reaalselt turule tullakse. See vähendaks oluliselt Eesti riigi koormust tegeleda üleliigsete teavitustega. Praegu on Eestis teavitatud ja vastavalt kodulehel avaldatud üle 46 000 erineva toote, Taanis on vastav arv aga 1500. Teate hoidmise eest riigilõivu kehtestamine tagab selle, et andmebaasis oleksid vaid asjakohased andmed. Kuna turul enam mitte olevate toodete eest ei tasuta teatise hoidmise tasu, saab need andmebaasist eemaldada, kui seda ei ole teate esitaja juba ise teinud. Praktika on näidanud, et vähesed teate esitajad eemaldavad vanad teated (eelnoõ seletuskirja lk-d 10 ja 11).

25. Eelnõu seletuskirjast ei nähtu, et Terviseameti tegelikku kulu sigarite teavituste läbivaatamise eest oleks hinnatud eraldi. Seletuskirjast nähtub, et kulu hinnati ühtselt kõigi tubakatoodete puhul. Ka kohtuistungil ei suutnud vastustaja tuua välja Terviseameti kulude proportsiooni sigarite teadete ja teavituste läbi vaatamisel, teadete avaldamisel ja müügiimahtude aruannete läbivaatamisel võrrelduna teiste tubakatoodetega. Seega ei ole kohtule arusaadavalt eelnõu menetlemisel hinnatud, kas sigarite tootjatele, maaletootjatele ja edasimüüjatele rakenduvad lõivud ja tasud on ka tegelikkuses kulupõhised. Samuti ei nähtu seletuskirjast ja seaduseelnõu menetlusteabest, et tegelikkuses oleks lõivude ja tasu kehtestamisel viidud läbi tegelik kulupõhisuse analüüs. Samuti ei nähtu kohtule nimetatud materjalidest, et tubakatooteid oleks eristatud tulenevalt nende eripärast ja tarbijate tarbimiskäitumisest. Seega ei ole lõivude ja tasude tegelikku mõju sigarite eripärast tulenevalt hinnatud. Kaebaja on seejuures põhjendatult välja toonud, et tegelikkuses on sigarite koostis oluliselt lihtsam võrrelduna näiteks e- sigarettide koostisega. Seega on usutav, et teate läbivaatamise ajakulu on oluliselt väiksem võrrelduna näiteks ajakuluga, mis kaasneb e- sigarettide teadete läbi vaatamisega.

26. Seadusandjal on lõivude ja tasude ning nende suuruste kehtestamisel laiaulatuslik kaalutusõigus. Kuigi riigilõivud ja tasu võivad mõjutada ettevõtjate majandustegevust, peab kaaluma piirangu intensiivsust ja avalikku huvi. Riigilõivude ja tasude eesmärgiks ei saa pidada tubakatoodete müüki keelata, vaid tagada järelevalve ja regulatsioon. Kohus nõustub vastustaja ja kaasatud haldusorganiga, et tulenevalt Tubakadirektiivi artikkel 5 punktist 8 ei pea riik vastavaid teenuseid osutama tasuta. Riigilõiv ja tasu on kehtestatud eesmärgiga katta riigile tekkivad administratiivkulud seoses tubakatoodete reguleerimisega, st tasu kehtestamine ei ole iseenesest põhiseadusega vastuolus. Tubakatoodete haldamise ja administreerimise kulude katmine riigieelarvest, st maksumaksjatelt laekuva maksutululu arvel ei ole mõistlik ega õiglane lahendus. Kohus peab põhjendatuks ka seaduseelnõu seletuskirjas esile toodud eesmärgi, milleks on turu reguleerimine viisil, et andmebaasis oleksid vaid nende toodete teavitused, millega ettevõtja turul tegelikkuses jätkata soovib. Lõivude ja tasude kehtestamine suunab ettevõtjaid vaatama üle oma toodete sortimendi ning suunab neid esitama teavitused vaid nende toodete kohta, mida ta tegelikult müüa soovib. Terviseameti koormamine toodete teavitustega, mida ettevõtja müüa ei soovi ega kavatse, ei ole mõistlik ning tekitab asjatut halduskoormust.

27. Seega leiab kohus, et RLS-s § 298⁴ ja TubS § 10⁴ lg 4 ei ole põhiseadusega vastuolus osas, milles need näevad vastavad tasud ja lõivud ette. Seda, et tasude ja lõivude kehtestamine on iseenesest põhjendatud, ei vaidle vastu ka kaebaja. Kaebaja väiteks on hoopis, et kehtestatud lõivud ja tasud on sigatite puhul liiga kõrged, kuna ei arvesta toodete eripäraga.

28. Kohus leiab, et RLS § 298⁴ lg-d 1-3 ja TubS § 10⁴ lg 4 on põhiseadusega vastuolus osas, milles need ei näe sätetes toodud riigilõivude ja tasu osas erisusi sigarite tootegrupi osas. Kohus on eelnevalt välja toonud põhjendused, miks on usutav, et lõivude ja tasude kehtestamisega kaasnev mõju on sigarite tootjate, edasimüüjate ja maaletoojate huvidele suurem võrrelduna mõjuga, mida need avalduvad tavapäraste tubakatoodete tootjatele, edasimüüjatele ja maaletoojatele.

29. Põhiseaduse § 11 sätestab proportsionaalsuse põhimõtte. Sätte kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Põhiõiguste riivel peab olema põhiseadusega kooskõlas olev eesmärk ning riive peab olema eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne (sobiv, vajalik ja mõõdukas). PS 31 sätestab ettevõtlusvabaduse põhimõtte. Ettevõtlusvabaduse riivega on tegemist olukorras, kus avalik võim muudab ettevõtlusega tegelemise tingimusi ebasoodsamaks võrreldes seni kehtinud õigusliku raamistikuga. Kohus nõustub, et RLS § 298⁴ lg-d 1-3 ja TubS § 10⁴ lg 4 piiravad oluliselt kaebaja ettevõtlusvabadust ning on sigarite ja sigarillode puhul tulenevalt toodete eripärast ebaproportsionaalsed. Sigarid on nišitooded, mille aastased müüginumbrid on väikesed. Seega võtab toote ID põhiste riigilõivude- ja tasude tagasiteenimine oluliselt rohkem aega, kui sigarettide ja e- sigarettide puhul. Kaebaja on esile toonud, et tulenevalt tõusnud lõivudest ja tasudest ei ole tema senise toodete portfelli (109 toodet) säilitamine võimalik. Kaebaja on tasunud lõivu 20 tootelt ning ülejäänud toodete teavitused on Terviseamet oma kodulehelt kustutanud. Kohus ei saa menetluses küll kontrollida, millise majandusliku otsuse oleks kaebaja teinud olukorras, kus lõivud ja tasud oleksid olnud madalamad, kuid sellele vaatamata on kohtu jaoks usutav, et seadusemuudatuse mõjul on kaebaja teinud oma toodete sortimendis muudatusi,

30. Kohus ei nõustu kaebajaga, et TubS § 10⁴ lg 4 on vastuolus õiguspärase ootuse põhimõttega. Õiguspärase ootuse põhimõtte keelab üldjuhul ehtsa tagasiulatuva jõuga õigusaktide kehtestamise, mis muudavad juba sooritatud tegude õiguslikke tagajärgi. Siiski ei tähenda see, et seadusandja ei saaks kehtestada uusi kohustusi tegevustele, mis leiavad aset pärast uue õigusakti jõustumist. TubS § 10⁴ lg 4, mis kehtestab müügimahtude teate hindamise eest riigilõivu jõustus 01.01.2025. 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, mis leiavad aset peale uue õigusakti jõustumist. Tegemist ei ole varasemalt sooritatud tegevuste õiguslike tagajärgede muutmisega vaid uue tingimuse kehtestamisega. Kuigi konkreetse riigilõivu suurust ei saanud kaebaja enne 14.05.2024 ette näha, on ettevõtjal alati risk, et õigusruum muutub.

Kaebuse lahendamine

31. Kohus tunnistab tubakaseaduse § 104 lg 4 ja riigilõivuseaduse RLS § 298⁴ lg-d 1-3 vastuolus ole-vaks põhiseadusega osas, milles need ei tee riigilõivu ja müügimahtude teate hindamise puhul erandit sigaritega seotud toote teate ja teate muudatuse läbivaatamisel, teate avaldamisel ja hoidmisel ning müügimahtude teate hindamisel.

32. Kuna põhiseadusega vastuolus olev õigusakt ei kuulu kohaldamisele, kuulub kaebus rahuldamisele.

33. HKMS § 41 lg 3 sätestab, et kohustamiskaebuse rahuldamisel võib kohus kohustada vastustajat nii haldusakti andma või toimingut tegema kui ka haldusakti andmist või toimingut tegemist uuesti otsustama. Kohus asus eelnevalt seisukohale, et RLS § 298⁴ lg-d 1-3 ning TubS § 10⁴ lg 4 ei ole põhiseadusega vastuolus osas, milles need näevad ette tasud ja lõivud. Seega ei saa käesoleva otsuse mõjul tekkida olukorda, kus kaebaja ei peaks lõive ja tasusid üldse maksma. Olukorras, kus

käesoleva kohtumenetluse tulemusel muudab seadusandja kehtivat regulatsiooni ning näeb ette lõivud ja tasu, mis arvestab sigarite eripäraga ning on sellest tulenevalt proportsionaalne, on kaebaja toodete avaldamisel ja hoidmisel kohustatud lõivud tasuma. Seejuures on kaebajal võimalik vaadata toodete sortiment uue õigusliku regulatsiooni tingimustes läbi. Eeltoodust tulenevalt kohustab kohus HKMS § 41 lg 3 kohaselt Terviseametit vaatama kaebaja taotlus taastada ja avaldada Terviseameti veebilehel avaldatud Exceli tabelis sisaldunud kõik kaebuse lisas 1 alalehel „ESIALGNE ÕIGUSKAITSE“ nimetatud tubakatoodete teavitused uuesti läbi peale tubakaseaduse § 10⁴ lg 4 ja RLS § 298⁴ lg-de 1-3 muudatuste jõustumist.

MENETLUSKULUD

34. Menetluskulud kannab pool, kelle kahjuks otsus tehti (HKMS § 108 lg 1). Menetluskulude väljamõistmiseks esitatakse kohtule enne kohtuvaidlusi menetluskulude nimekiri ja kuludokumendid. Kohus mõistab välja vajalikud ja põhjendatud menetluskulud (HKMS § 109 lg 6). Menetluskulude vajalikkuse ja põhjendatuse hindamisel tuleb arvestada läbitöötamist vajavate materjalide mahukust ja asja keerukust, samuti menetluse kestust. Õigusabikulude väljamõistmine ei tohi liigselt piirata isiku kaebeõigust ja tulemus peab olema õiglane. Väljamõistetavate menetluskulude umbkaudne suurus peab olema menetlusosalistele ettenähtav (RKHKo nr 3-3-1-67-14, p 32.1; RKHKo nr 3-3-1-21-15, p 16).

35. Kaebaja poolt esitatud arvetest nähtuvalt on õigusabiteenuse mahuks kokku ca 55 töötundi, mis hõlmab nii kaebuse koostamist, õigusliku regulatsiooni analüüsi ning kohtuistungil osalemist. Arvestades asja mahukust, sisu, vaidlusaluse olemust ja kaebuses käsitatavaid õiguslikke küsimusi, saab kaebaja õigusabikulusid pidada üldiselt mõistlikuks.

36. Kaebaja menetluskulud koosnevad riigilõivust 1070 eurot ning kulust õigusabile summas 13 262,72 eurot (koos käibemaksuga). Kuivõrd kohus jättis kaebaja poolt esitatud esialgse õiguskaitse taotluse rahuldamata, siis jääb esialgse õiguskaitse taotluselt tasutud riigilõiv summas 20 eurot kaebaja kanda. Seega tuleb vastustajalt välja mõista kaebaja poolt kantud menetluskulud kokku 14 312,72 eurot (riigilõiv 1050 eurot ja õigusabikulud 13 262,72 eurot koos käibemaksuga). Ülejäänus osas jäävad menetlusosaliste menetluskulud nende endi kanda.

*/allkirjastatud digitaalselt/
Tiia Nurm*