



Justiits- ja Digiministeerium
info@justdigi.ee

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

Meie 12.08.2026 nr 2-3/2526-4

Tubakaseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu vastuskiri

Tubakaseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu eesmärk on kaitsta laste ja noorte tervist, vähendada nikotiinitoodete tarvitamisega kaasnevaid terviseriske, täpsustada tubakatoodete ja tubakatootega seonduvate toodete koostisele ning kaugmüügile kohalduvaid nõudeid, suurendada tubakatööstuse huvidega seotud lobitegevuse läbipaistvust ning ajakohastada sanktsioone ja riigilõive.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium toetab laste ja noorte tervise kaitsmist, nikotiinitoodete selgemat reguleerimist ning ebaseadusliku müügi piiramist. Need eesmärgid on kooskõlas Vabariigi Valitsuse 20. juuni 2024. a istungil heaks kiidetud Eesti seisukohtadega tubaka- ja nikotiinitooteid käsitlevate Euroopa Liidu õigusaktide ajakohastamise kohta (Riigikantselei 20.06.2024 kiri nr 2-5/24-00972-2). Nimetatud seisukohtade kohaselt toetab Eesti muuhulgas uute nikotiinitoodete hõlmamist õigusraamistiku kohaldamisalasse, nikotiinisalduse ülempiiri kehtestamist, toodete atraktiivsuse vähendamist ning kaugmüügi piiramist.

Samas peame oluliseks, et ettevõtlusvabadust piiravad meetmed oleksid piisavalt põhjendatud ning sobivad, vajalikud ja mõõdukad ning et nende kehtestamisele eelneks kavandatavate majanduslike, sotsiaalsete ja haldusmõjude põhjalik hindamine. Vabariigi Valitsuse varasemate seisukohtadega ei ole kindlaks määratud nikotiinisalduse konkreetset ülempiiri ega eelnõus kavandatud piirangute rakendusviisi.

Eelnõuga kavandavad muudatused võivad oluliselt mõjutada Eestis tegutsevaid nikotiinitoodete tootjaid, importijaid, hulgimüüjaid ja jaemüüjaid. Seletuskirjas ei ole nende mõjude ulatust piisavalt hinnatud ega veenvalt põhjendatud tubakatootega seonduvatele nikotiini sisaldavatele toodetele kavandatava 4 mg/g nikotiinisalduse ülempiiri valikut. Sellest tulenevalt esitame eelnõu kohta järgmised märkused.

1. Palume põhjendada kavandatava 4 mg/g nikotiinisalduse ülempiiri valikut ning täiendada proportsionaalsuse ja alternatiivsete lahenduste analüüsi

Eelnõu § 1 punktiga 3 lisatava tubakaseaduse § 8³ lõike 1 kohaselt ei või nikotiinipadjas, nikotiiniribas, nikotiinispriis, kuumutatavas nikotiinipulgas ega nikotiini sisaldavas kuumutatavas taimses pulgas nikotiinisaldus ületada 4 mg ühe grammi nikotiini sisaldava segu kohta.

Seletuskirja kohaselt on piirmäära valikul lähtutud Lätis kehtivast regulatsioonist. Samas märgitakse seletuskirjas, et elanikkonna tervise kaitse seisukohalt võiks olla põhjendatud veel madalama, näiteks 1 või 2 mg/g piirmäära kehtestamine, kuid kavandatud 4 mg/g piiri valikul on lähtutud Läti lahendusest.

Teises liikmesriigis kasutatavale piirmäärale viitamine ei ole iseenesest piisav põhjendus ettevõtlusvabadust piirava meetme kehtestamiseks, eriti kui piirangu mõju Eestis tegutsevatele ettevõtjatele ja legaalse turu toimimisele ei ole hinnatud. Seletuskirjast ei nähtu, milline on Eesti turul olevate nikotiinipatjade ja teiste hõlmatud toodete nikotiinisaldus, kui suur osa praegu õiguspäraselt turustatavatest toodetest vastaks kavandatavale piirile ning kui paljusid ettevõtjaid ja tooteid muudatus mõjutaks.

Samuti ei ole esitatud eri piirmäärade ega teiste liikmesriikide lahenduste võrdlevat analüüsi ega selgitatud, miks on just Läti regulatsioon Eesti olusid arvestades sobiv lähtekoht. Vabariigi Valitsuse 20. juunil 2024 heaks kiidetud Eesti seisukohtades toetatakse nikotiinitoodetele tavasigareti nikotiinisaldusega võrreldava ülempiiri kehtestamist, kuid ei määrata kindlaks selle arvulist väärtust ega rakendusviisi.

Seletuskirjas kirjeldatakse terviseriske seoses suure nikotiinisaldusega toodetega, kuid esitatud andmetest ei nähtu selgelt, kuidas on nende põhjal tuletatud just 4 mg/g kontsentratsioonipiir. Seletuskirjas viidatakse muu hulgas sellele, et nikotiinipatjade puhul võivad täiskasvanul tekkida ägeda mürgistuse sümptomid kangemate kui 20 mg toodete kasutamisel ning et 10 mg nikotiini võib olla väikelapsele eluohtlik. Need andmed käsitlevad aga nikotiinikogust tootes või organismi sattunud nikotiini kogust ega selgita iseenesest 4 mg/g kontsentratsioonipiiri valikut.

Põhiseaduse §-st 31 tulenevat ettevõtlusvabadust võib piirata kaaluka avaliku huvi kaitseks, kuid piirang peab olema eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas. Mida ulatuslikumalt mõjutab piirang õiguspäraselt tegutsevate ettevõtjate võimalusi tooteid valmistada ja turustada, seda põhjalikumalt tuleb põhjendada valitud lahendust ning hinnata ettevõtlusvabadust vähem piiravaid alternatiive.

Seletuskirjas on elektrooniliste sigarettide vedelike lubatud ainete nimekirja puhul alternatiivseid lahendusi üldiselt käsitletud, leides, et üldised ohutusklauslid või tootjapõhised hindamised ei tagaks samaväärset õigusselgust ega tõhusust. Samaväärset analüüsi ei ole aga esitatud §-ga 8³ kavandatavate nõuete, eelkõige 4 mg/g nikotiinisalduse ülempiiri kohta. Seletuskirjas esitatud üldine järeldus, et tegemist on proportsionaalse piiranguga, ei võimalda hinnata, kas valitud meede on eesmärgi saavutamiseks vajalik ega seda, kas sama tervisekaitse taset oleks võimalik saavutada ettevõtlusvabadust vähem piirava lahendusega.

Samuti ei ole hinnatud §-s 8³ kavandatud nõuete koosmõju. Nikotiinisalduse ülempiir, koostisainete piirangud, lubatud ainete loetelu ning toote ja pakendi kujundusnõuded kohalduvad samadele toodetele samaaegselt. Proportsionaalsuse hindamisel tuleb seetõttu käsitleda nii iga piirangu mõju eraldi kui ka nende kumulatiivset mõju toodete turustatavusele, ettevõtjate kohanemiskuludele, konkurentsiolukorrale ja legaalse turu toimimisele.

Palume täiendada seletuskirja eri lahendusvariantide võrdleva analüüsiga. Analüüsis tuleb hinnata kavandatava piirmäära mõju laste ja noorte tervisele, juhuslike mürgistuste riskile, ettevõtjatele, legaalse turu toimimisele, tarbijakäitumisele ja järelevalve teostatavusele. Lisaks tuleb hinnata nikotiinikoguse piiramist ühe kasutusühiku ja müügipakendi kohta, kasutusühiku massipiirangut, lapsekindla pakendi kohustust, märgistus- ja hoiatusnõudeid ning toote ja pakendi atraktiivsust piiravaid meetmeid. Alternatiivide võrdlemisel tuleb hinnata ka nende

mõju konkurentsile, maksulaekumisele ja järelevalve teostatavusele.

2. Eelnõu mõjuanalüüs ei hõlma piisavalt kõiki eelnõuga reguleeritavaid tooteid ja kavandatavaid meetmeid

Seletuskirja mõjuanalüüs keskendub valdavalt elektrooniliste sigarettide maitse- ja lõhnaainete piirangu mõjule. Seletuskirjas on ka märgitud, et eelnõu sotsiaalset ja majanduslikku mõju ning mõju riigivalitsemisele käsitletakse eelkõige elektrooniliste sigarettide tarbijate, tootjate ja importijate ning järelevalveasutuste vaates.

Seletuskirjas esitatud andmed, mille kohaselt vastab kavandatavatele nõuetele 22% toodetest, vähest kohandamist vajab 62% ning ulatuslikku muutmist või turult eemaldamist 16% toodetest, puudutavad elektroonilise sigareti vedelikku sisaldavaid tooteid. Nende andmete põhjal ei ole võimalik hinnata kavandatavate nõuete mõju nikotiinipatjadele, nikotiiniribadele, nikotiinspreidele, kuumutatavatele nikotiinipulkadele ega nikotiini sisaldavatele kuumutatavatele taimsetele pulkadele.

Samal ajal kavandatakse eelnõuga nimetatud toodetele uusi nõudeid, mis puudutavad sõltuvalt tootekategooriast nikotiinisaldust, koostisaineid, maitset ja lõhna ning toote ja pakendi kujundust. Seletuskirjas ei ole esitatud andmeid Eestis turustatavate toodete arvu ja müügiimahtude, mõjutatud ettevõtjate arvu, kavandatavatele nõuetele mittevastavate toodete osakaalu praegusel legaalsel turul ega toodete ja tootmisprotsesside kohandamise tehnilise võimalikkuse ning sellega kaasnevate kulude kohta.

Palume täiendada mõjuanalüüsi selliselt, et see hõlmaks eraldi kõiki eelnõuga reguleeritavaid tootekategooriaid ja neile kavandatavaid nõudeid. Iga tootekategooria puhul tuleb hinnata mõjutatud ettevõtjate ja toodete arvu, kavandatavatele nõuetele vastavate ja mittevastavate toodete osakaalu ning mõju tootmis- ja turustamiskuludele, turul kättesaadavate toodete valikule, konkurentsiolukorrale ja legaalse turu toimimisele. Samuti tuleb iga tootekategooria puhul hinnata, kas nikotiinisalduse väljendamine milligrammides ühe grammi segu kohta on toote koostist, kasutusviisi ja doseerimist arvestades sobiv ning võimaldab eri toodete nikotiinisaldust ja mõju võrreldavalt hinnata.

3. Palume hinnata mõju Eesti tootjatele, ekspordile, tööhõivele ja regionaalsele ettevõtlusele

Eelnõust ja seletuskirjast ei nähtu piisavalt selgelt, kas ning millises ulatuses kohalduvad kavandatavad nikotiinisalduse ja koostise nõuded Eestis valmistatavatele toodetele, mis on ette nähtud turule viimiseks teistes riikides.

Kui kavandatavad nõuded kohalduvad ka Eestis ekspordiks valmistatavatele toodetele, võivad need oluliselt mõjutada Eestis tegutsevate ettevõtjate tootmis- ja ekspordivõimalusi. Muu hulgas tuleb hinnata tootmise ümberkorraldamise või teise riiki viimise, tootmismahu vähendamise ja töökohtade kadumise riski. Ka juhul, kui ekspordiks valmistatavad tooted jäävad osaliselt nõuete kohaldamisalast välja, võib ettevõtjatel tekkida vajadus kasutada Eesti turu ja eksporditurgude jaoks erinevaid tootmisprotsesse, retsepte, pakendeid või kontrollisüsteeme, millega võivad kaasneda täiendavad kulud.

Seletuskirjas ei ole käsitletud Eestis vastavaid nikotiinitooteid tootvate ettevõtjate arvu, nende tootmis- ja ekspordimahtu, sektori tööhõivet, tootmiskohtade regionaalset jaotust, tehtud investeeringuid ega tootmise kohandamise tehnilist võimalikkust ja kulusid. Samuti puudub hinnang sellele, kuidas mõjutavad kavandatavad nõuded Eestis tegutsevate tootjate

konkurentsipositsiooni võrreldes ettevõtjatega liikmesriikides, kus samaväärseid nõudeid ei kohaldata.

Palume täpsustada kavandatavate nõuete kohaldamist ekspordiks valmistatavatele toodetele ning täiendada seletuskirja analüüsiga, mis käsitleb mõjutatud ettevõtjate arvu, tootmis- ja ekspordimahtu, tööhõivet, tehtud investeeringuid, nõuetega kohanemise kulusid ning tootmise vähendamise, ümberkorraldamise või Eestist väljaviimise riski. Mõju tuleb hinnata ka regionaalselt, arvestades tootmiskohtade paiknemist ja võimalike töökohtade kadumise mõju asjaomastele piirkondadele.

4. Palume analüüsida mõju legaalsele turule, ebaseaduslikule kaubandusele ja maksulaekumisele

Seletuskirjas hinnatakse elektrooniliste sigarettide vedelikele kavandatavate koostisnõuetega seotud salaturu ja piirikaubanduse riski väikeseks, põhjendades seda muu hulgas asjaoluga, et sarnaseid piiranguid kohaldatakse mitmes teises liikmesriigis. Nimetatud hinnang ei käsitle aga eraldi nikotiinipatjadele ja teistele uutele nikotiinitoodetele kavandatava 4 mg/g nikotiinisalduse ülempiiri mõju ega anna seetõttu piisavat alust järeldada, et ka selle meetmega seotud salaturu ja piirikaubanduse risk on väike.

Eelnõu kooskõlastamise käigus on huvirühmad esitanud väiteid, et Lätis kehtestatud 4 mg/g piirmääraga on kaasnenud legaalse käibe vähenemine ning piiriülese ja ebaseadusliku kaubanduse kasv. Esitatud andmed ja põhjuslikud seosed vajavad kontrollimist, kuid neid ei saa jätta tähelepanuta olukorras, kus kavandatava piirmäära valikul on lähtutud just Läti regulatsioonist.

Palume analüüsida Läti regulatsiooni rakendamise tegelikke tulemusi ning hinnata Eesti kavandatava muudatuse mõju legaalsele käibe, piirikaubandusele, ebaseaduslikule turule, maksulaekumisele, tarbijate käitumisele ja järelevalveasutuste töökoormusele. Seejuures tuleb hinnata, kui suur osa praegu legaalselt turustatavatest toodetest kavandatavale piirmäärale vastaks ning millises ulatuses võib piirangu tulemusel nõudlus liikuda kontrollitud ja maksustatud müügivõrgust piiriülestes või ebaseaduslikes kanalitesse. Samuti tuleb analüüsida võimalikku asenduskäitumist, sealhulgas seda, kas osa tarbijatest võib liikuda kontrollimata koostisega toodete või teiste tubaka- ja nikotiinitoodete kasutamise juurde ning milline mõju võib sellel olla eelnõu tervisekaitse eesmärgi saavutamisele.

Vabariigi Valitsuse 20. juunil 2024 heaks kiidetud Eesti seisukohtades on rõhutatud vajadust ajakohastada tubaka- ja nikotiinitoodete regulatsiooni Euroopa Liidu tasandil ning kehtestada neile ühetaolised nõuded. Liikmesriikide oluliselt erinevate piirangute korral tuleb seetõttu hinnata ka piiriülese kaubanduse riski ning selle mõju Eesti legaalse turu toimimisele ja kavandatava meetme tõhususele.

5. Palume põhjendada lubatud ainete loetelu kohaldamist erinevatele tootekategooriatele

Eelnõu § 8³ lõike 3 kohaselt ei tohi sama paragrahvi lõikes 1 nimetatud toote koostis sisaldada tubakast ja mentoolist erinevat maitset või lõhna tekitavat ainet ning lubatud on kasutada tubakaseaduse § 8¹ lõike 2¹ alusel kehtestatud määruses nimetatud aineid.

Tubakaseaduse § 8¹ lõike 2¹ alusel kehtestatava määrusega nähakse ette elektroonilise sigareti vedelikule tubaka ja mentooli maitse ning lõhna andmiseks ja sissehingamise hõlbustamiseks kasutada lubatud ainete loetelu. Seletuskirja kohaselt on loetelu koostamisel lähtutud muu hulgas maitseainete mõjust inhalatsioonil, elektrooniliste sigarettide kohta Euroopa Komisjoni

ühtse teabevärava EU-CEG (European Common Entry Gate) kaudu esitatud andmetest ning elektroonilise sigareti aerosooli sissehingamisega seotud kaalutlustest.

Eelnõuga laiendatakse nimetatud loetelu kasutamist nikotiinipatjadele, nikotiiniribadele, nikotiinispreidele, kuumutatavatele nikotiinipulkadele, nikotiini sisaldavatele kuumutatavatele taimsetele pulkadele ja teistele § 8³ lõikes 1 nimetatud toodetele. Seletuskirjas ei ole aga tooteliigipõhiselt hinnatud, kas elektroonilise sigareti vedelike jaoks välja töötatud ainete loetelu on nimetatud toodete puhul sobiv ja tehniliselt rakendatav. Seletuskirjas piirdatakse selgitusega, et lubatuks jäävad maitse- ja lõhnaained sarnaselt elektrooniliste sigarettidega.

Nimetatud tooted erinevad üksteisest kasutusviisi, koostise ja tootmistehnoloogia poolest ning neis kasutatavate ainete funktsioon ja tehniline sobivus võivad seetõttu olla erinevad. Soov reguleerida nikotiinitooteid tehnoloogianeutraalselt ja võimalikult ühetaoliselt on arusaadav, kuid see ei asenda tooteliigipõhist analüüsi selle kohta, kas sama ainete loetelu on iga hõlmatud toote puhul sobiv, vajalik ja proportsionaalne.

Palume täiendada seletuskirja analüüsiga, milles põhjendatakse määruuses nimetatud ainete loetelu sobivust ja tehnilist rakendatavust iga § 8³ lõikes 1 nimetatud tootekategooria puhul. Analüüsis tuleb käsitleda ka seda, milliseid muudatusi nõuete rakendamine eeldab olemasolevate toodete koostises ja tootmisprotsessis ning millised kulud võivad sellega ettevõtjatele kaasneda. Kui sama ainete loetelu ei ole kõigi tootekategooriate puhul sobiv, tuleb kavandada eri toodete omadusi arvestavad nõuded.

6. Palume hinnata eelnõu seost Euroopa Liidu tubaka- ja nikotiinitoodete õigusraamistiku ajakohastamisega

Vabariigi Valitsuse 20. juunil 2024 heaks kiidetud Eesti seisukohtade keskne lähtekoht oli tubaka- ja nikotiinitoodete nõuete ajakohastamine ja ühtlustamine Euroopa Liidu tasandil. Eesti toetas kõigi nikotiinitoodete hõlmamist tubakatoodete direktiivi kohaldamisalasse ning ühetaoliste nõuete kehtestamist kõigile tubaka- ja nikotiinitoodetele.

Euroopa Komisjon avaldas 2. aprillil 2026 komisjoni talituste töödokumendi, milles hinnati tubakatoodete direktiivi, tubakareklaami direktiivi ja nendega seotud Euroopa Liidu tubakakontrollipoliitikat. Hindamises juhiti muu hulgas tähelepanu uudsete tubaka- ja nikotiinitoodete kiire levikuga seotud probleemidele, eelkõige noorte seas, ning vajadusele tagada õigusraamistiku vastavus muutunud turuolukorrale.¹

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ei leia, et Euroopa Liidu õigusraamistiku ajakohastamine välistaks vajaduse korral siseriiklike meetmete kehtestamise. Ettevõtjatele olulise mõjuga nõuete kavandamisel tuleb siiski hinnata nende seost Euroopa Liidu tasandil toimivate arengutega ning võimalikku vajadust siseriiklikke nõudeid hiljem muuta või täiendada.

Seletuskirjas ei ole käsitletud, kuidas suhestuvad eelnõus kavandatud nikotiinisisalduse ja koostise nõuded Euroopa Liidu õigusraamistiku võimaliku edasise ajakohastamisega. Samuti ei ole hinnatud regulatiivse ebakindluse ja järjestikuste kohanemiskulude riski juhul, kui Euroopa Liidu tasandil kehtestatakse samadele toodetele hiljem teistsugused või täiendavad nõuded.

¹ Euroopa Komisjon, „Staff Working Document – Evaluation of the Tobacco Products Directive, Tobacco Advertising Directive and related policies across the EU“, SWD(2026) 111 final, 2. aprill 2026.

Palume täiendada seletuskirja vastava analüüsiga ning hinnata eelnõu ajastuse mõju ettevõtjate õiguskindlusele, investeerimisotsustele ja kohanemiskuludele. Seejuures tuleb põhjendada, miks on eelnõus valitud konkreetsete siseriiklike nõuete kehtestamine praeguses etapis vajalik ning kuidas tagatakse nende koherentsus Vabariigi Valitsuse varasemate Eesti seisukohtade ja Euroopa Liidu õigusraamistiku võimaliku edasise arenguga.

7. Palume kõrvaldada eelnõu ja seletuskirja vastuolud ning ebatäpsused

Eelnõuga lisatava § 26² lõigete numeratsioonis järgneb lõikele 3 teine lõige 3, mistõttu tuleb parandada ka sellele järgnevate lõigete numeratsioon.

Eelnõu § 3 kohaselt jõustuvad eelnõu § 1 punktid 2, 3 ja 9 2028. aasta 1. jaanuaril. Seletuskirja jõustumist käsitlevas osas on aga märgitud, et samal kuupäeval jõustuvad punktid 2 ja 5, kuigi punkt 5 ei käsitle lubatud ainete loetelu ega §-s 8³ sätestatud nõudeid. Palume eelnõu ja seletuskirja omavahel kooskõlla viia ning selgelt põhjendada, milliste nõuete puhul on üleminekuaeg ette nähtud. Samuti tuleb selgitada üleminekuajal olemasolevate toodete ja laovarude suhtes kohaldatavaid nõudeid.

Kavandatava § 8³ lõikes 4 kasutatakse mõisteid „alaealine“ ja „noor“, kuid seletuskirjas kirjeldatakse sama sätte eesmärgina üksnes toote atraktiivsuse piiramist alaealise jaoks. Eelnõus ei ole määratletud, millist vanuserühma mõiste „noor“ hõlmab ega kuidas see erineb alaealisest. Kui piirangu eesmärk on kaitsta ka täisealisi noori, tuleb kaitstav sihtrühm üheselt määratleda. Kui piirang on suunatud üksnes alaealiste kaitsele, tuleb normi sõnastust vastavalt täpsustada.

Lisaks ei ole üheselt selge kavandatava § 8³ lõike 2 punkti 4 ja lõike 3 omavaheline suhe. Paragrahvi 8³ lõike 2 punkti 4 kohaselt ei tohi toote koostis sisaldada nikotiini omastamist või sissehingamist hõlbustavaid aineid. Sama paragrahvi lõike 3 kohaselt on aga lubatud kasutada § 8¹ lõike 2¹ alusel kehtestatavas määruuses nimetatud aineid, kusjuures seletuskirja kohaselt hõlmab nimetatud loetelu ka mentooli maitse ja lõhna andmiseks ning sissehingamise hõlbustamiseks kasutatavaid aineid. Palume selgitada, kas § 8³ lõige 3 on kavandatud erandina lõike 2 punktist 4, ning sõnastada sätete omavaheline suhe üheselt mõistetavalt.

Samuti ei ole piisavalt avatud kriteeriume, mille alusel hinnatakse toote või selle pakendi kujunduse atraktiivsust. Seletuskirjas nimetatakse näidetena manguasjaga sarnanevat pakendit ja vilkuvaid tulesid, kuid ei selgitata, milliste muude kujunduselementide ja tunnuste alusel tehakse kindlaks piirangu rikkumine. Ettevõtjale kehtestatav piirang peab olema piisavalt selge ja ettenähtav ning võimaldama ühetaolist järelevalvepraktikat. Palume täpsustada sätte sõnastust ja täiendada seletuskirja atraktiivsuse hindamise kriteeriumide ning asjakohaste näidetega.

Eeltoodust tulenevalt ei kooskõlasta Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium eelnõu esitatud kujul.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Erkki Keldo

majandus- ja tööstusminister

Regina Karumaa +372 5305 3756

regina.karumaa@mkm.ee