

Tubakaseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõu eesmärk on kaitsta paremini Eesti laste ja noorte tervist, ennetades alaealiste surmaga lõppeda võivaid surmajuhtumeid ja raskeid tervisekahjusid põhjustavatest nikotiinitoodetest sõltuvusse sattumist ning suurendada tubakatööstuse huvidega seotud lobitegevuse läbipaistvust ning kaitsta tubakapoliitika kujundamist tubakatööstuse põhjendamatult mõju eest. Peamiseks meetmeks on elektroonilise sigareti ja hiljuti turule jõudnud nikotiini sisaldavate muude toodete kasutamise seotud terviseriskide vähendamine vastavalt Euroopa Liidu parimale praktikale, kehtestades selge loetelu lubatud maitse- ja lõhnaainetest ning proportsionaalsed ja juba pikemaajal turul olnud toodetele analoogsed piirangud uutele hiljuti turule jõudnud toodetele. Kuna noori meelitatakse nikotiini sisaldavaid tooteid tarbima noortele sobivate maitsete ja lõhnadega ning maitseid ja lõhnu võivad anda erinevad keemilised kooslused, siis on kohane määrata lubatud komponentide loetelu. Eelnõu vähendab bürokraatiat ja halduskoormust, kuna loeteluga lubatud maitseainetele ei kehti enam elektroonilise sigareti vedelike turule toomisel ainete hindamise tasu, mistõttu muutub lihtsamaks tooteid hindava Terviseameti töö ja see võimaldab ettevõtjad määratud ulatuses hindamistasust vabastada.

Karmistatakse tubakatoote ja tubakatootega seonduva toote posti teel või muul samalaadsel viisil Eestisse toimetamise kehtivat keeldu, nähes selgelt ette, et lisaks alates 2019. a kehtivale Eestisisesele kaugmüügi keelule kehtib keeld ka tellimisele. Kuna kaugmüügi teel müüakse ja ostetakse kontrollimatuid tooteid kolmandatest riikidest, mille koostis võib olla eriti laste ja noorte tervisele eriti kahjulik ja mille eest ei ole tasutud aktsiise ega lõive, siis kehtestatakse kaugmüügi keelust üleastujaile ka sanktsioon trahvi näol. Trahv kehtestatakse nii müüjale kui ka ostjale ning selle eesmärk on pidurdada eeskätt alaealiste ligipääsu nikotiini sisaldavatele toodetele, ent vähendatakse ka kogu elanikkonna terviseriske kontrollimatu koostisega toodete tarbimisel ning piiratakse musta turgu ja parandatakse seeläbi maksulaekumisi. Terviseameti kontrollitud toodetest lubatakse jaemüüki üksnes sellised tubakatooted või tubakatootega seonduvad tooted, mille eest on riigilõivud ja hindamistasud tasutud.

Eelnõuga sätestatakse tubakaseaduses tubakatööstuse huvidega seotud lobitegevuse mõiste ning ametiasutuste kohustus avalikustada kohtumised tubakatööstuse huve esindavate lobistidega. Reguleerimine lisatakse tubakaseaduse 4. peatükki, mille senised sätted piiravad tubakatööstuse majanduslikku mõjutustegevust. Lobitegevuse avalikustamise nõuded täiendavad seda, käsitledes tubakatööstuse mõju avaliku poliitika kujundamisele.

Tõstetakse juriidiliste isikute trahvimäärasid rikkumiste eest ning kahekordistatakse trahvi nendele inimestele, kes ostavad tubakaseaduses loetletud tooteid alaealistele või teevad neid lastele muul moel kättesaadavaks.

Lisaks on eelnõus muid täpsustusi. Direktiiv 2014/40 keskendub samuti eeskätt noorte tervise kaitsele ja näeb ette proportsionaalsed tasud tubakatoode ja tubakatoodega seonduvate toodete liikmesriigi sisesse kontrollimise eest. Sigar on tubakatoode, mille sihtrühm ei ole noored ja mille jaemüügi väljakujunenud mudel eeldab kitsale ostjaskonnale laia valiku pakkumist peamiselt klubilises keskkonnas selliselt, et müüdavate ühikute hulk on suurusjärgu võrra väiksem sigarettidest. Eelnõuga muudetakse sigaritele teate muudatuse läbivaatamise riigilõivu (370 eurot), teate avaldamise ja hoidmise aastalõivu (40 eurot) ja müügimahtude teate hindamistasu (90 eurot).

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud trahvide, kaugmüügipiirangute, tubakatoodega seonduva toote koostise piirangute ning riigilõivuseaduse muudatuste osas justiits- ja digiministri nõunik Mart Einasto (mart.einasto@justdigi.ee).

Eelnõu ja seletuskirja tubakaseaduse muude muudatuste osa on koostanud Sotsiaalministeeriumi rahvatervise osakonna keskkonnatervishoiu poliitikajuht Aive Telling (aive.telling@sm.ee), juriidilise ekspertiisi on teinud Sotsiaalministeeriumi õigusosakonna nõunik Lily Mals (lily.mals@sm.ee) ja mõjude hindamise on teinud Sotsiaalministeeriumi analüüsiosakonna analüütik Evelin Tähtväli (evelin.tahtvali@sm.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga. Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega, välja arvatud direktiivi üldise eesmärgi täitmine alaealiste nikotiinitarbimise vähendamiseks. Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi punktiga 13.1 „Loomesanktsioonid postimüügist tubakatoode tellimisele ning määratleme tubakatoodes lubatud ained.“ (tähtaeg 2026, III kvartal).

Eelnõu kohta viiakse läbi Euroopa Liidu tehnilisest normist teavitamise protseduur vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivile (EL) 2015/1535, millega nähakse ette tehnilistest eeskirjadest ning infoühiskonna teenuste eeskirjadest teatamise kord

Eelnõuga muudetakse tubakaseaduse redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 12.05.2026, 48 ja riigilõivuseaduse redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 03.06.2026, 20.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 78 kohaselt vajalik poolthälteenamus.

2. Seaduse eesmärk

Käesolev eelnõu on oluliseks sammuks alaealiste ning noorte tervisekahjustuste pidurdamiseks, keelates kaugmüügi täielikult, ohjates musta turgu, kaasajastades karistused keeldude rikkujatele ning pidurdades e-vedelikes lubatud ainete loetelu määratlemisega keelatud maitsete ja lõhnadega toodete turule jõudmist.

Eelnõu eesmärk on kaitsta rahvatervist, eriti elanikkonna kõige haavatavamat kohorti – noori, vähendades nikotiini tarvitamisest tulenevaid terviseriske ning tõkestades tubakatoodete ebaseaduslikku kättesaadavust. Selleks kehtestatakse e-sigarettide lubatud maitse- ja lõhnaainete ning sissehingamist hõlbustavate ainete ammendav loetelu, ajakohastatakse trahvid ning täiendatakse piiriülese kaugmüügi keeldu siseriikliku kaugmüügi keelu ning tellimise keeluga. Muudatuse lisatulemus on Terviseameti ning Maksu- ja Tolliameti halduskoormuse vähenemine ning õigusselguse suurenemine. Lisaks muudetakse sigaritele kehtestatud lõivud ja tasud proportsionaalseteks.

2.1. Ülevaade senisest regulatsioonist ja praktikast

E-vedelike maitseainete osas lubab kehtiv õigus tubaka- ja mentoolimaitset, kuid terminite lai sõnastus põhjustab järelevalvepraktikas pidevaid vaidlusi tootjatega. See koormab ebamõistlikult Terviseameti ressursi ja võimaldab turule tuua ebamääraste lisaainetega tooteid.

Tubakatoodete kaugmüügi osas keelab kehtiv seadus toodete Eestisse piiriülese „toimetamise“, mis on muutnud menetlemise ja kauba konfiskeerimise tollikontrollis juriidiliselt keerukaks, kui pole võimalik tõendada toote kättetoimetamise lõpuleviimist. See on soodustanud karistamatuse tunnet ebaseadusliku kauba tellimisel. Lisaks on ka riigisisese kaugmüügi keelu puudumine võimaldanud nii kooliõpilastel kui ka täiskasvanutel posti teel tellitud Eestis keelatud nikotiini sisaldavaid tooteid osta ja müüa. Kaugmüügil ei ole vanuse tuvastamine võimalik ning kolmandatest riikidest tarnitakse Eestisse kontrollimatu sisaldusega tooteid, mis on ohuks rahvatervisele ja edendavad musta turgu.

Eesti on ühinenud WHO tubaka tarbimise leviku vähendamise raamkonventsiooniga, mille artikli 5.3 kohaselt tuleb rahvatervise poliitika kujundamisel ja rakendamisel kaitsta seda tubakatööstuse äri- ja muude huvide eest. Nimetatud sätte rakendussuunised rõhutavad, et tubakatööstuse ja avaliku võimu suhted peavad olema läbipaistvad ning läbipaistvus peab hõlmama ka tubakatööstuse nimel tegutsevaid isikuid, sealhulgas lobiste. Kehtivas Eesti õiguses puudub tubakatööstuse huvidega seotud lobitegevuse avalikustamiseks valdkondlik ja ühtselt kohaldatav kohustus. Vabariigi Valitsuse kinnitatud lobistidega suhtlemise hea tava kohaldamisala on kitsam.

Tubakatoodete teadete muutmise riigilõivude osas tuleb kehtiva riigilõivuseaduse järgi tubakatoote ja tubakatootega seonduvast toote teate läbivaatamise eest tasuda riigilõivu 740 eurot. See lõiv on osutunud ebaproportsionaalselt suureks sigarimüüjatele, ohustades nende õigust ettevõtlusvabadusele. Sigarite eripära võrreldes muude nikotiini sisaldavate toodetega seisneb selles, et sigari ostjaskonnaks ei ole lapsed ega noored, samas töötab sigarimüügi ärimudel erinevate toodete laia pakkumisega, ent ühe toote kohta kordades väiksema müüginahuga võrreldes näiteks sigarettidega.

2.2.1 Hinnang olukorrale – tubakatoodete ja tubakatootega seonduvate toodete tarbimine noorte seas

Vastavalt 2024. aastal tehtud kooliõpilaste alkoholi ja teiste uimastite tarvitamise uuringule (ESPAD) saab esile tuua järgmised faktid¹:

1. „Uus õpilaste nuhtlus“ nimega alternatiivsed tubakatooted (e-sigaretid, huuletubakas, vesipiip ja kuumutavad tubakatooted) on alaealistele väga kättesaadavad: „Alternatiivsetest tubakatoodetest hinnati e-sigaretide ja huuletubaka kättesaadavust kõige kergemaks. Vastavalt 65% noortest hindas e-sigaretide ja 55% huuletubaka kättesaadavust kergeks. Kuumutatavate tubakatoodete ja vesipiibu kättesaadavust hinnati raskemaks, kuid mõlemal juhul ligi kolmandik ei osanud hinnata kättesaadavust. Varasemates uuringutes pole nende ainete kättesaadavuse kohta küsitud.“

¹ Vt [Euroopa kooliõpilaste alkoholi ja teiste uimastite tarvitamise uuringu \(ESPAD\) 2024. aasta peamised tulemused](#) | [The European Union Drugs Agency \(EUDA\)](#)

2. Tavasigaretide tarbimine on noorte hulgas vähenenud: „Koolinoorte suitsetamine on alates 2003. aastast järjest vähenenud. Käesoleva uuringu põhjal ei ole 65% õpilastest enda sõnul kunagi tavasigarette suitsetanud ja iga päev suitsetavate noorte osakaal (5%) oli madalaim võrreldes kõigi eelnevate uuringuaastatega. Poiste ja tüdrukute suitsetamises 2024. aastal erinevusi ei olnud. Suur muutus on toimunud võrreldes 90ndatel läbiviidud uuringutega ja seda eriti poiste osas, kelle hulgas on enam kui kaks korda vähenenud nende hulk, kes on elu jooksul suitsetanud ja igapäevaste suitsetajate hulk on vähenenud üle nelja korra. Tüdrukute hulgas algas suitsetamise ulatuslikum vähenemine pärast 2011. aastat.
3. Paraku ei kehti see olukord muudele nikotiinitoodetele. „Üle poole (55%) õpilastest oli enda sõnul proovinud e-sigarette vähemalt korra elu jooksul, 38% oli neid suitsetanud viimase 12 kuu jooksul ja 25% viimase kuu jooksul. Kui 2019. aastal alustati e-sigaretide katsetamisega peamiselt 13–15 aasta vanuselt (82% elu jooksul e-sigarette suitsetanutest), siis 2024. aasta uuringu järgi alustati katsetamist peamiselt 12–14 aasta vanuselt (70% elu jooksul e-sigarette suitsetanutest).
4. Elu jooksul e-sigaretti proovinud tüdrukute osakaal on kasvanud 48%-lt 59%-le. Peamine kasv ka nikotiinipatjade tarbimises on tulnud tüdrukute arvel. Nikotiinipatjade kasutamine kasvas 15–16-aastaste õpilaste hulgas 21%-t 2015. aastal 29%-ni 2024. aastal.
5. 2024. aastal küsiti esimest korda ka õpilaste nikotiinipatjade tarvitamise kohta. Neid oli elu jooksul proovinud 24% õpilastest ning viimase kuu jooksul tarvitanud 12% õpilastest. Kui vaadata kokku huuletubakat ja nikotiinipatju, siis neid oli elu jooksul proovinud 32% noortest ja viimase kuu jooksul tarvitanud 14%.
6. Nendest, kellel oli e-sigaretide suitsetamise kogemus, oli 40% suitsetanud varem tavasigarette. Viimase kuu jooksul tavasigarette suitsetanutest suitsetas 51% peaaegu iga päev e-sigarette.
7. Viimase kuu jooksul e-sigarette suitsetanutest pea pooled (46%) suitsetasid neid peaaegu iga päev, 27% vähemalt korra nädalas ja ülejäänud (27%) harvem.
8. Enamasti sisaldas e-sigareti nikotiini (89%) ning lõhna- ja maitseaineid (68%), pea kümnendik mainis THC-d (tetrahüdrokannabinooli) (12%) ja/või CBD (kannabinidooli) (8%) sisaldust, 18% ei osanud sisalduvate ainete kohta öelda.
9. Uuring näitab, et maitse- ja lõhnaained on peamine e-sigaretide kasutamise alustamise põhjus (ESPAD 2024, tabel „Reasons for use“).
10. ESPADi riikide kokkuvõttes on Eesti noorte sigarettide tarvitamine viimase 30 päeva jooksul umbes Euroopa keskmisel tasemel. Samal ajal paistab Eesti Euroopas silma just veipimise ja kombineeritud nikotiinitarvitamisega. **2024. aasta ESPADi tulemuste kohaselt on Eesti riik, kus sigarettide ja e-sigaretide koosvaatamisel oli toimunud üks suurimaid tõuse.** Elu jooksul tarvitamine kasvas Euroopa võrdluses eriti palju Eestis ja Tšehhis ning sama kehtib igapäevase noores vanuses tarvitamise kasvu kohta. **Eesti on sealjuures kõige kõrgema varajase e-sigareti proovimise määraga riikide seas esirinnas: e-sigaretti oli 13-aastaselt või nooremalt proovinud 33% Eesti õpilastest, mis oli ESPADi riikide kõrgeim näitaja. Selline must rekord näitab mure tõsidust ning vajadust käesolevas eelnõus sätestatud rahvatervise kaitsemeetmete järgi.**

Balti Uuringute Instituudi „Tubaka ja nikotiinitoodete tarvitamise uuringust“ (2023) (<https://www.sm.ee/sites/default/files/documents/2023-03/Tubaka-%20ja%20nikotiinitoodete%20tarvitamise%20uuring%202023.pdf>) selgub, et sigarettide ja e-sigaretide järel on nikotiinipadjad populaarsuselt järgmine kõige sagedamini proovitud toode.

68% tubaka- ja nikotiinitooteid tarvitavatest õpilastest kasutab rohkem kui ühte toodet, mis näitab ilmekalt, et uudsed tubakatooted ning tubakatoodetega sarnanevad tooted ei asenda tubakatooteid, vaid lisanduvad neile, suurendades nii noorte nikotiinitarvitamist.

Eestis puuduvad uuringud, mis oleks eraldi kategooriatena käsitletud noorte hulgas levinud nikotiini sisaldavaid uudseid tooteid nagu nikotiinikommed, nikotiinipulki, nikotiinigeele, nikotiiniga joogipulbreid või muid uudseid nikotiinitooteid, mida lisandub pidevalt turule.

Kui vaadata varasemaid HBSC 2021/2022. aasta (*Health Behavior in School-aged Children*, WHO *Collaborative Study*, Eesti raport) andmeid, siis oli juba toona 29,2% 11–15-aastastest Eesti noortest kasutanud e-sigaretti.

OECD on oma uuringus „*Smoking, vaping and cannabis use among adolescents: Health at a Glance 2025*“ märkinud, et noorte veipimine on Eestis tugev probleem ning riikide hulgas, kus tüdrukute ja poiste veipimiserinevus on eriti suur, on Eesti üks silmatorkavaid näiteid.

Kokkuvõttes tuleb nentida, et e-sigarettide ning teiste uute nikotiini sisaldavate toodete tarbimine noorte seas on oluline ja kasvav probleem. Kõige murettekitavamad signaalid on alaealiste väga varajane nikotiinitarbimise alustamine, tüdrukute nikotiinitarbimise väga kiire kasv ja see, et nikotiinitoodete aktiivne tarvitamine laste ja noorte seas on jäänud kõrgeks isegi siis, kui tavasigarettide suitsetamine on langenud.

2.2. Eesmärgi saavutamise lahendused ja põhjendused

Lubatud ainete loetelu koostamisel rakendatakse Hollandi Rahvatervise Instituudi (edaspidi RIVM) kriteeriumidel ja EU-CEG andmetel põhinevat positiivset nimekirja (16 tubaka maitset ja lõhna andvat ainet ning sissehingamist hõlbustavad mentooli maitseained, mis on Euroopa Komisjoni poolt mentooli komponentidena määratletud määruses (EL) 2016/787). See välistab ohtlikud ja atraktiivsed lisaained, tagab tootjatele võrdse kohtlemise ning vähendab Terviseameti halduskoormust tänu selgetele hindamiskriteeriumidele.

Tellimise keelu kaugmüügi regulatsiooni täiendatakse terminiga „tellimine“. See muudab rikkumise koosseisu lõpetatuks tellimuse tegemise hetkel, andes Maksu- ja Tolliametile selge aluse kauba konfiskeerimiseks ja menetluse alustamiseks kohe tollikontrollis. Samuti lisab see vastutuse ka kauba tellijale. Lisaks keelatakse riigisisene tubakatoodete ja tubakatoodetega seonduvate toodete kaugmüük, kuna sellele protsessile ei ole võimalik praktikas rakendada vanusepiiranguid. Samuti soodustavad nii piiriülene kui ka riigisisene kaugmüük musta turgu.

Riigilõivude puhul kehtestatakse sigaritele teate muudatuse läbivaatamise lõiv 370 eurot, teate avaldamise ja hoidmise aastalõiv 40 eurot ja müügimahtude teate hindamistasu 90 eurot.

Valitud lahendused suurendavad õigusselgust, lihtsustavad järelevalvet, kaitsevad aktsiisitulu ja piiravad noorte juurdepääsu nõuetele mittevastavatele toodetele. Sigarite väiksem riigilõiv vähendab piiriülese kaubanduse kasvu.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kolmest paragrahvist.

Eelnõu § 1 punktiga 1 sätestatakse põhimõte, mille kohaselt on tubakatoodetega ja tubakatootega seotud toodetega kauplemine lubatud vaid juhul, kui kõik tasud ja lõivud on tasutud. Täpsustus on vajalik õigusselguse tagamiseks.

Eelnõu § 1 punktiga 2 täiendatakse tubakaseaduse paragrahvi 8¹ lõikega 2¹, millega nähakse valdkonna eest vastutava ministrile ette kohustus kehtestada määrusega elektroonilise sigareti vedelikule mentooli ja tubaka maitse ning lõhna andmiseks ning sissehingamise hõlbustamiseks kasutada lubatud ainete nimekirjad.

Kõikide maitse- ja lõhnaainetena kasutatavate ühendite mõju ei ole inimese organismile piisavalt uuritud, mistõttu võivad need põhjustada erineva ulatusega terviseriske. Oluline on just maitseainetena kasutatavate ainete mõju inhalatsioonil. Sellest lähtuvalt töötas RIVM välja kriteeriumid, mille alusel tuvastati 16 tubaka maitse- ja lõhnaainet, mis ei ole uuringute alusel tervisele ohtlikud. Maitse- ja lõhnaainete nimekiri põhineb andmetel, mille tootjad on edastanud Euroopa Komisjoni ühisportaali EU-CEG (*European Common Entry Gate*) süsteemi kaudu.

Kasutada lubatud maitse- ja lõhnaained peavad tugevalt sarnanema tubaka maitsele ja ei tohi olla magus maitseaine. Maitsekirjelduste hindamiseks kasutati Leffingwelli andmebaasist leitud maitsekirjeldusi,² EL-i sõltumatu nõuandekomisjoni (*Independent Advisory Panel*, IAP) andmeid tubakatoodete maitsete iseloomustamise kohta³ ja tubakatööstuse dokumentide põhjalikku analüüsi⁴. Kõige olulisemaks kriteeriumiks on, et aine ei tohi olla tervisele ohtlik. Lõplike koostisosade toksilisuse hindamiseks kasutati andmeid avalikult kättesaadavatest andmebaasidest.

Mentooli maitset ja lõhna andvate ainete nimekirja kehtestamise puhul on lähtutud komisjoni rakendusotsusest (EL) 2016/787, 18. mai 2016, millega sätestatakse sigarettides ja isevalmistatavate sigarettide tubakas sisalduvate lisaaainete erinimekiri seoses rangemate teatamiskohustustega.⁵ Nimetatud määrus sätestab ühtlustatud kriteeriumid tubakatoodete maitseomaduste hindamiseks, sh määratleb mentoolilaadsed ained. Mentool hõlbustab ka elektrooniliste sigarettide aerosooli sissehingamist. Kuna ka mentooli lõhna ja maitse loomiseks kasutatud ainete loetelu põhjustab rohkelt õigusvaidlusi, on otstarbekas määrusega sätestada, et mentooli lõhna ja maitset võivad anda need ained, mille Euroopa Komisjon on mentooli komponendid määratlenud määruses (EL) 2016/787.

Eelnõu ei lähe vastuollu Euroopa Liidu õigusega, vaid loob siseriiklikul tasandil selguse Euroopa Liidu määruse rakendamiseks. Mentooli sisaldavad e-vedelikud ei tohi sisaldada magusaid lisaaaineid (näidetena „candy mint”, „fruit menthol”), sest need suurendavad toote atraktiivsust ja muudavad tegeliku mentoolimaitse noortele veelgi atraktiivsemaks. Näiteks Lätis on alates 1.

² Leffingwell & Associates. Flavor-Base, 9th Edition. 2013.

³ Independent Advisory Panel on characterising flavour in tobacco products (IAP). Methodology for the technical assessment of test products assisting in determining tobacco products with a characterising flavour. Application to cigarettes and roll your own products. European Commission; 2020.

⁴ Wayne GF. Review of Tobacco Industry Documents on the Flavour Profile of Tobacco Leaves and Tobacco Smoke. Report prepared under contract for Health Canada. 2020.

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D0787>

augustist 2024 keelatud mentoolimaitseelised e-vedelikud. Mentooli keeld kehtib ka Soomes, Leedus ja Hollandis, samas kui Eestis on mentoolimaitseelised e-vedelikud tubakaseaduse kohaselt jätkuvalt lubatud.

Lubatud maitseainete nimekirja kasutavad Holland, Taani, Sloveenia ja Läti. Leedu kasutab samuti 16 lubatud maitseainete nimekirja, kuid seal on eelmistega võrreldes erisus kahe aine puhul. Leedus on lubatud ka vanilliin ja maltool, mille kasutamisel ei tohi aga need anda tootele eristuvat maitset. Ungari ei luba kasutada e-vedelikes mitte ühtegi maitseainet.

Muudatusega riivatakse ettevõtlusvabadust (PS § 31) ja omandiõigust (PS § 32), kuna lubatud maitse- ja lõhnaainete loetelu piirab elektrooniliste sigareetivedelike koostist ning võib mõjutada olemasolevate toodete turustamist. Riive eesmärk on rahvatervise kaitse ja alaealiste kaitse (PS § 28 lg 1), mis on põhiseaduslikult kaalukas ja legitiimne eesmärk. Piirang on sobiv, sest ohutute lubatud ainete nimekirja kehtestamine vähendab terviseriske ja väldib alaealistele atraktiivsete magusmaitsete kasutamist. Piirang on vajalik, kuna alternatiivsed lahendused (nt üldised ohutusklauslid või tootjapõhised hindamised) ei tagaks samaväärset õigusselgust ega tõhusust ning võivad olla ka kulukamad. Piirang on mõõdukas, arvestades rahvatervise kaalukaid hüvesid, rahvusvahelist teaduspõhist lähtekohta ning seda, et paljudes liikmesriikides kasutatakse sarnaseid nimekirju.

Volitusnorm vastab PS § 3 lg 1 ja § 94 lg 2 nõuetele: seadus sätestab selgelt eesmärgi, ulatuse ja kriteeriumid, mille alusel minister lubatud ainete loetelu kehtestab. Normid on adressaatidele piisavalt ettenähtavad.

Eelnõu § 1 punktiga 3 lisatakse tubakaseadusesse uus paragrahv 8³, mis reguleerib rahvatervise kaitse eesmärgil tehnoloogianeutraalselt sarnaselt tubakatoodetega ka tubakatootega seonduvale tootele kehtestatud nõuded nende toodete korral, mis pole loetletud kehtiva seaduse paragrahvides 8¹ ja 8². Uus paragrahv reguleerib näiteks nikotiinipadja, nikotiiniriba, nikotiinisprei, kuumutatava nikotiinipulga ja nikotiini sisaldava kuumutatava taimse pulga nõudeid. Eeskuju on võetud Lätis kehtestatud nikotiinipatjadele kehtestatud nikotiini sisalduse regulatsioonist.

Nikotiinitoodete turg areneb kiiresti ning traditsioonilise tubakatoote kõrval on turule lisandunud mitmesugused uued nikotiinitooted. Regulatsiooni eesmärk peab olema vältida olukorda, kus erinevate toodete erinev õiguslik käsitus võimaldab regulatsioonidest kõrvale hoidmist või soodustab uute toodete kasutuselevõttu eelkõige noorte seas. Seetõttu tuleb nõuded kujundada võimalikult ühtselt kõikidele nikotiini sisaldavatele toodetele.

Uue paragrahvi lõikega 1 sätestatakse maksimaalne nikotiini kogus seni seaduses nimetamata nikotiini sisaldavale tubakatootega seonduvale tootele eesmärgiga piirata väga kõrge ja lastele eluohtliku sisaldusega nikotiini sisaldavate toodete turule toomine. Uued tootmisviisid võimaldavad sünteetilise nikotiini väga suuri koguseid ühes tootes, mis võivad olla eriti lastele surmava mürgistuse tekitajad. Maksimaalse lubatud koguse määratlemisel on lähtutud Läti Vabariigis kehtestatud nikotiini maksimummäärast (4 mg ühe grammi nikotiini sisaldava segu kohta).

Näiteks sigaretis on kehtivas tubakaseaduses lubatud maksimaalne nikotiini kogus 1 milligramm sigareti kohta – seejuures nii kõrge nikotiinisaldusega sigaretti Eesti turul ei müüda Terviseametile teavitatud andmete põhjal. Elanikkonna tervise kaitseks oleks õigem madalam piir, näiteks 1 mg või 2 mg nikotiini ühe grammi nikotiini sisaldava segu kohta, kuid kuna sellist piirangut kehtivas tubakaseaduses tubakatootega seonduva toote kohta ei ole, siis lähtuti regulatsiooni koostamisel Läti eeskujust 4 mg ühe grammi nikotiini sisaldava segu kohta.

Eesti Mürgistusteabekeskuse info kohaselt on nikotiin tugevatoimeline neurotoksiin, mille imendumine suu limaskestast kaudu on ülikiire ja tõhus. Näiteks nikotiinipatjade puhul võivad ka täiskasvanul tekkida kangemate kui 20 mg toodete puhul madalama tolerantsuse ja tühja kõhu korral sekundite kuni minutite jooksul ägeda mürgistuse sümptomid: tugev südame töö kiirenemine (tahhükardia), vererõhu järsk tõus, külm higi, peapööritus, tugev iiveldus ja oksendamine. Rasked reaktsioonid: kuna nikotiin imendub limaskestalt otse vereringesse, võib suur kogus põhjustada südame rütmihäireid, lihasvärinaid, krampe ja hingamispuudulikkust.

Mürgistusteabe keskuse igapäevatöös on üheks suurimaks mureks kujunenud laste kätte sattunud tubakatootega seonduvad tooted. Väikelapsele on juba 10 mg nikotiini allaneelamine surmav. Minimaalseks surmavaks annuseks (LD50) hinnatakse teaduskirjanduse põhjal 0,5 – 1 mg nikotiini ühe kilogrammi kehakaalu kohta (0,5 – 1 mg/kg). See tähendab, et 10 mg puhast nikotiini ongi kriitiline piir, millest alates on mürgistus eluohtlik või surmav väikesele lapsele (näiteks imikule või väikelapsele kaaluga 8–12 kg).

Neid tooteid on saadaval mitmesuguste maitsetega ja neid müüakse sageli erksavärvilistes pakendites, mis võivad lastele meeldida. Need tooted võivad laste jaoks näida nagu maiustus, mis suurendab nende toodete allaneelamise ohtu.

Ameerika Pediaatriaakadeemia ajakirjas Pediatrics võtab artikkel „*Nicotine Ingestions Among Young Children: 2010–2023*” kokku Kesk-Ohio Mürgistuskeskuse andmed aastatest 2020 – 2025 (<https://doi.org/10.1542/peds.2024-070522>). Artikkel annab soovitusi, et nikotiinipatjade nikotiinisaldus peaks olema piiratud madalale tasemele. 4 mg/g jääb madalama tugevusega toodete hulka ning väiksem nikotiinikogus vähendab juhusliku allaneelamise korral võimaliku mürgistuse raskust, eriti laste puhul.

Kopenhaageni Ülikooli andmetel (Vidensråd for Forebyggelse. (2022). Nikotinbrug blandt børn og unge. Konsekvenser og forebyggelse | Vidensråd for Forebyggelse. <https://vidensraad.dk/rapport/nikotinbrug-blandt-boern-og-unge-konsekvenser-og-forebyggelse>) on noored nikotiini kahjulike mõjude suhtes eriti haavatav sihtrühm. Nikotiin mõjutab arenevat aju, suurendab sõltuvuse tekke riski ning võib kahjustada kognitiivseid funktsioone ja impulsside kontrolli. Riigil on põhjendatud huvi piirata alaealiste kokkupuudet kõigi nikotiinitoodetega, kuna:

- aju areneb ligikaudu kuni 25.–30. eluaastani;
- nikotiin mõjutab aju arengut;
- suureneb sõltuvusrisk, ärevuse ja depressiooni risk;
- halvenevad tähelepanu, õppimine ja impulsside kontroll;
- nikotiin võib toimida nn väravaefektina teiste sõltuvuste kujunemisel.

Seega on tegemist proportsionaalse piiranguga.

Uue paragrahvi lõikega 2 keelatakse toodetes kasulikuna näivad koostisained (punkt 1), ergutid (punkt 2), tervisele ohtlikud ained (punkt 3). Lähtutud on Euroopa Liidu tubakadirektiivi 2014/40/EL artikli 7 punktis 6 märgitust. Punktiga 4 ei lubata turule toodet, mille koostises on nikotiini omastamist ja sissehingamist hõlbustavad ained. Selle sättega ühtlustatakse nikotiini sisaldavate toodete nõuded tubakatoodetele juba kehtivate nõuetega (tubakaseaduse § 8 lg 4 p 4 kohaselt).

Uue paragrahvi lõikega 3 piiratakse eriti alaealistele atraktiivsed magusad või muul moel apetiitsed maitse- ja lõhnad (näiteks nikotiinipadjad, vt lisatud joonis praegu Eestis müüdavatest toodetest – näiteks Passion Fruit tootel on nikotiinisaldus 50 milligrammi ühe grammi kohta, mis on äärmuslikult kõrge doos võrreldes teaduskirjanduses soovitatud ohutuspiiridega), lubatuks jäävad maitse- ja lõhnaained sarnaselt e-sigarettidele.



Joonis 1. Näide Eestis müüdavatest nikotiinipadjadest (sigarimaja.ee jt).

Uue paragrahvi lõikega 4 sätestatakse, et toote kujundus ei ole lubatud viisil, mis suurendab selle atraktiivsust alaealise jaoks. Näiteks ei ole lubatud kujundada pakend sarnaselt mänguasjale ega lisada vilkuvaid tulesid.

Eelnõu § 1 punktiga 4 täiendatakse § 10 lõiget 4, § 10¹ lõiget 3, § 10² lõiget 7 ja § 10³ lõiget 3 lausega, milles nähakse ette, et kui riigilõiv teate läbivaatamise, muutmise, avaldamise või hoidmise eest või tasu teabe hindamise eest on tähtjaks tasumata või kui eelneva aasta müüginumbrid on esitamata, siis teadet Terviseameti veebilehel ei avaldata ja avaldatud, ent tasumata riigilõivu või hindamistasuga või esitamata müüginumbridega teated kustutatakse.

Täpsustus on vajalik, et toodete käitlejatel oleks võimalik saada Terviseameti veebilehelt infot, kas kõik tasud ja lõivud on tasutud ja oleks võimalik veenduda, et kauplemine vastava tootega on lubatud. Muudatus mõjutab teadete esitajaid tubakaseaduses sätestatud rahalisi kohustusi tähtaegselt järgima. Täiendatud sõnastus annab Terviseametile õigusliku aluse seaduses sätestatud rahalised kohustused täitmata jätnud teadete esitajate teated veebilehel avaldamiselt eemaldada. Muudatusel on positiivne mõju õiguskaualekatele ettevõtjatele, kuna aitab tagada teadete esitajatele võrdset ettevõtluskeskkonda.

Eelnõu § 1 punktiga 5 täiendatakse paragrahvi 10¹ lõikega 4 järgmises sõnastuses: „Kõik turule viidavad uudsed tubakatooted peavad vastama käesoleva seadusega tubakatoodetele kehtestatud nõuetele“ Täpsustus on vajalik õigusselguse tagamiseks.

Eelnõu § 1 punktiga 6 täiendatakse paragrahvi 10². Paragrahv räägib elektroonilistest sigarettidest, kuid lõike 1 esimeses lauses olevat väljendit „nikotiinisisalduseta sigarette“ võis mõista ka kui tavasigarette. Selguse huvides täiendatakse lauset sõnaga „elektroonilisi“.

Eelnõu § 1 punktiga 7 reguleeritakse kohustust kasutada elektrooniliste sigarettide müügiaruande esitamiseks üle-euroopalist ühisportaali, kus raporteeritakse ka kõiki teisi andmeid nende samade toodete kohta.

Kehtiv tubakaseadus võimaldab müügiaruandete andmeid esitada mistahes viisil. Peale EU-CEG ühisportaali kasutusele võtmist ei ole tubakaseaduse säte praeguses sõnastuses enam asjakohane, sest müügiaruandete teateid ei esitata Terviseametile eraldi, vaid esitatakse üle-euroopalises EU-CEG ühisportaalis, mille kaudu esitatakse andmed kõikidele liikmesriikidele ühtsel viisil ja kõikide tubakatoodete ja seonduvate toodete osas ühtsel viisil vastavalt EU-CEG ühisportaali pakutavatele vormidele.

Andmete ühtne esitamine võimaldab andmeid masinloetavalt töödelda. Terviseametil on ligipääs EU-CEG ühisportaali andmetele. Andmeanalüüsi vigade vältimiseks ja andmete tervikluse tagamiseks on tarvis, et andmed esitatakse kõigi toodete kohta samal viisil ehk EU-CEG ühisportaali kaudu, mitte osad andmed e-kirjaga eraldi. Ühisportaal EU-CEG ja sh müügiaruande esitamise moodul on olemas ja toimib, st muudatus ei too kaasa täiendavaid IT arendusvajadusi.

Eelnõu § 1 punktiga 8 parandatakse õigusselgust uue toote teate avaldamise ja hoidmise riigilõivu tasumisel. Kehtiva tubakaseaduse sõnastusest tuleneb, et kui teade esitatakse peale 31. märtsi ja läbib hindamise samal aastal, siis avaldamise riigilõivu tasumise kohustus esimesel aastal on vaieldav, pole üheselt mõistetav, kuna 31. märts ei ole sellisele teatele esimesel aastal saanud. See toob kaasa erinevatel kuupäevadel teateid esitavate ettevõtjate ebavõrdse kohtlemise.

Muudetud sõnastus toob selgemalt välja teate avaldamise ja teate hoidmise riigilõivude erinevuse ja täpsustab tähtajad, millal mõlemat riigilõivu tasutakse. Esmakordse avaldamise aeg sõltub teate esitamise ja teate andmete hindamise toimumise ajast. Avaldamise eest tasumisele kuuluv riigilõiv ei ole seotud 31. märtsi kuupäevaga, vaid teate esmakordse avaldamise ajaga, mis võib toimuda nii enne kui ka peale 31. märtsi. Avaldatud teate hoidmise riigilõivu tasub teate esitaja iga aasta

31. märtsiks alates teate avaldamisele järgnevast aastast. Riigilõivude suurus on määratud riigilõivuseaduses.

Eelnõu § 1 punktiga 9 täiendatakse tubakaseaduse paragrahvi 10⁴ lõikega 3¹, millega sätestatakse, et paragrahvi 10⁴ lõike 3 punkti 1 ei kohaldata käesoleva seaduse § 8¹ lõike 2¹ alusel kehtestatud määrusega lubatud ainetele. Selle muudatuse tulemusel ei pea seaduse jõustumisel enam maksma elektroonilise sigareti vedelikega turule tulemisel aine hindamise tasu tubakaseaduse § 8¹ lõike 2 punkti 5 alusel kehtestatud määrusega elektroonilise sigareti vedelikule mentooli ja tubaka maitse ning lõhna andmiseks ning sissehingamise hõlbustamiseks kasutada lubatud ainete nimekirja kantud ainete eest. Kehtiva regulatsiooni kohaselt on ühe elektroonilise sigareti vedelikus oleva aine hindamise tasu 240 eurot. Lubatud maitseainete nimekirjaga kehtestatavad 16 tubaka maitse- ja lõhnaainet ei ole uuringute alusel tervisele ohtlikud ning nende omadused on juba põhjalikult hinnatud. Lubatud kaheksa mentooli maitse- ja lõhnaained tulenevad määrusest (EL) 2016/787. Puudub täiendav vajadus nende ainete hindamiseks.

Tasust vabastamine nimekirja kantud ainete puhul on kehtestatud seaduse tasandil ning vastab PS § 113 nõuetele. Arvestades, et vastavad maitse- ja lõhnaained on juba põhjalikult hinnatud, on tasukohustuse erandi kehtestamine proportsionaalne ja põhjendatud.

Eelnõu § 1 punktiga 10 kehtestatakse erisus sigarite müügimahtude teate hindamistasule – muudele tubakatoodetele 240 eurot, sigaritele 90 eurot. Nimetatud erisuse aluseks on Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2014/40, mis sätestab sigaritele kehtiva erisuse. Direktiivi 2014/40/EL erisuse aluseks on järgmised põhjused.

1. Sigarid ei ole noorte seas populaarsed. Euroopa Komisjoni toetusuuring kinnitab, et sigarite kasutamine noorte (alla 25 a) seas on praktiliselt olematu, sigarid on tooted, mida tarbivad küpsed, teadlikud täiskasvanud, mitte noored.
2. Tarbimine on väga väike ja nišipõhine, sigarid moodustavad EL-i tubakaturust väikese osa.
3. Tarbijaprofiil on teistsugune. Sigarite tarbijad on vanemad, stabiilse tarbimisharjumusega, mitte-impulssostjad, sageli *premium*-segmentis.
4. Erisused ei mõjuta direktiivi 2014/40/EL põhieesmärki – vähendada suitsetamist, kaitsta noori ja vähendada tubakatoodete atraktiivsust. Kuna sigarid ei ole noorte seas levinud, ei kahjusta nende erisused direktiivi üldist mõju.
5. Majanduslik ja kultuuriline aspekt avaldub asjaolus, et sigarite tarbimisel on suur väikeettevõtete ja käsitootjate roll ning liiga ranged nõuded kahjustaksid ebaproportsionaalselt väikseid tootjaid, mis ei olnud direktiivi 2014/40/EL eesmärk.

2025. aastal kaebas *J. C. Newman Cigar Co* Terviseameti Tallinna Halduskohtusse seoses asjaoluga, et riigilõivude kehtestamisel ei olnud arvestatud ülaltoodud sigaritele kehtivat erisust. Halduskohus jõudis järeldusele, et erandiga mitteametamine võib olla põhiseadusega vastuolus. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium jõudis 7. mail 2026 alljärgnevale otsusele (5-25-73):

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 müügimahtude teate eest.

3. Jätta riigilõivuseaduse § 298⁴ lõige 1 põhiseadusvastaseks tunnistamata.

Seega on eelnõu eesmärk kehtestada sigaritest teavitamisele proportsionaalne riigilõiv, mis arvestaks sigarite eripäraga ja mis aitaks vältida ebavajalikke takistusi väikese mahuga nišituru toimimisel. Eelnõu eesmärk on ühtlasi toetada ausat konkurentsi, vähendades ebaproportsionaalseid kulusid väikestele ettevõtjatele.

Eelnõu § 1 punktid 11 ja 15 sätestavad tubakatoote või tubakatootega seonduva toote kaugmüügi teel tellimise ja riigisisese kaugmüügi keelu. Senimaani on keeld kehtinud ainult kaugmüügile, kuid mitte toodete tellimisele. Siinkohal tasub silmas pidada, et: „Vastavalt 65% noortest hindas e-sigarettide ja 55% huuletabaka kättesaadavust kergeks.“ Ja üheks selle põhjuseks on toodete ülimalt lihtne posti- või kullerteenusega tellimine.

Eelnõu **punktiga 12** muudetakse tubakaseaduse 4. peatüki nimetust ning lisatakse sellesse viide lobitegevuse reeglitele. Kehtiv 4. peatükk reguleerib tubakatööstuse majandustegevusega seotud mõjutusvahendeid, eelkõige spondeerimist ja müügiedendust. Peatüki täiendamine lobitegevuse reeglitega võimaldab koondada samasse peatükki tubakatööstuse huvide edendamise seotud piirangud ja läbipaistvusnõuded.

Punktiga 13 lisatakse seadusesse § 26¹, mille lõikes 1 määratletakse lobitegevus tubakaseaduse tähenduses. Lobitegevusena käsitatakse lobisti otsest või kaudset suhtlust ametiisikuga, mille eesmärk on mõjutada tubakatooteid või tubakatootega seonduvaid tooteid puudutava poliitikaotsuse kujundamist või rakendamist või muul viisil kaitsta tubakatööstuse huve. Mõiste tugineb lobistidega suhtlemise heas tavas kasutatud lobitöö määratlusele. Hea tava kohaselt on lobitöö lobisti otsene või kaudne struktureeritud ja organiseeritud suhtlus ametiisikuga poliitikaotsuste mõjutamiseks ning oma huvide kaitsmiseks. Otsene suhtlus hõlmab näiteks kohtumist, telefonivestlust või videokohtumist, mille käigus lobist pöördub vahetult ametiisiku poole. Kaudse suhtlusega võib olla tegemist näiteks juhul, kui lobist edastab mõjutamise eesmärgil seisukohti või ettepanekuid vahendaja kaudu. Lobitegevust tuleb eristada juhuslikust või eraelulisest kokkupuutest. Lobitegevuseks ei loeta pelgalt olukorda, kus ametiisik ja tubakatööstusega seotud isik satuvad juhuslikult samale üritusele või vahetavad teavet küsimuses, mille eesmärk ei ole poliitikaotsuse mõjutamine.

Poliitikaotsuse kujundamine hõlmab muu hulgas õigusaktide ja nende eelnõude, strateegiliste dokumentide, arengukavade, programmide ja tegevuskavade ettevalmistamist. Poliitikaotsuse rakendamine võib hõlmata ka üldise rakenduspraktika, järelevalvekorralduse või valdkondlike meetmete kujundamist. Lobitegevuseks loetakse üksnes suhtlus, mis on seotud tubakatoodete või tubakatootega seonduvate toodetega või millega muul viisil kaitstakse tubakatööstuse huve. Seega ei kohaldata sätet lobisti suhtlusele ametiisikuga küsimuses, millel puudub seos tubakatööstuse huvidega.

Lõikes 2 määratletakse lobist. Lobist võib olla nii füüsiline kui ka juriidiline isik ning ta võib esindada enda või teise isiku huve. Lobistina käsitlemine ei sõltu sellest, kas huvide esindamise eest saadakse tasu. Lobistiks võib seega olla nii tubakatööstuse ettevõtja enda esindaja kui ka advokaat, konsultant, erialaliit, suhtekorraldusettevõtja või muu isik, kes esindab tubakatööstuse huve.

Lõikes 3 sätestatakse erand, mille kohaselt ei käsitata lobistina avalikku teenistujat, kes tegutseb oma teenistus- või tööülesannete täitmisel, ega erakonda tema tavapärase poliitilise tegevuse raames.

Avaliku teenistuja välistamine tähendab, et riigi- või kohaliku omavalitsuse ametiasutuste tavapärasest ametialast suhtlust ei käsitata lobitegevusena. Erandit kohaldatakse üksnes juhul, kui isik tegutseb oma teenistus- või tööülesannete piires. Kui avalik teenistuja esindab väljaspool oma ülesandeid tubakatööstuse erahuve, võib tema tegevus vastata lobitegevuse tunnustele.

Erakonna tavapärase poliitilise tegevuse erand hõlmab erakonna põhikirjalist ja poliitilist tegevust, sealhulgas poliitiliste seisukohtade kujundamist ja esitamist. Erand ei laiene automaatselt erakonnaga seotud isikule, kes esindab tubakatööstuse huve eraldi kokkuleppe või ülesande alusel.

Punktiga 14 täiendatakse seadust §-ga 26². Lõikes 1 kehtestatakse avaliku teenistuse seaduse §-s 6 nimetatud ametiasutusele kohustus avalikustada tema teenistuses oleva ametiisiku ja lobisti vahel toimunud kohtumine, kui kohtumise eesmärk või sisu on seotud tubakatööstuse äri- või muude huvide esindamise või kaitsmisega.

Avaliku teenistuse seaduse §-s 6 sätestatud ametiasutuse mõiste kasutamine määrab kohustatud isikute ringi olemasoleva seadusliku mõiste kaudu ega loo tubakaseaduses eraldiseisvat ametiasutuse määratlust. See hõlmab riigi ametiasutustena muu hulgas valitsusasutusi, Riigikogu Kantseleid, Vabariigi Presidendi Kantseleid, Riigikontrolli, Õiguskantsleri Kantseleid, kohtuid ning soolise võrdsuslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantseleid. Kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutustena hõlmab mõiste muu hulgas valla- ja linnavolikogu kantseleid, valla- ja linnakantseleid, valla- ja linnavalitsusi koos nende struktuuriüksustega, osavalla- ja linnaosavalitsusi ning valla- ja linnavalitsuse ameteid ja ühisameteid. Lisaks nähakse eraldi ette Riigikogu liikme ja kohaliku omavalitsuse volikogu liikme kohustus avalikustada enda ja lobisti vahel toimunud suhtluse andmed, kuna nad ei ole ametiasutuse teenistuses olevad ametiisikud, kuid osalevad vahetult poliitikaotsuste kujundamises ja vastuvõtmises. Ametiasutus avaldab andmed oma veebilehel, Riigikogu liige Riigikogu veebilehel ning kohaliku omavalitsuse volikogu liige valla või linna veebilehel. Avalikustamise kohustus tekib juhul, kui suhtluse eesmärk või tegelik sisu on seotud tubakatööstuse äri- või muude huvide esindamise või kaitsmisega. Kohtumise nimetus või ametlik päevakord ei ole määrav, kui suhtluses käsitletakse sisuliselt tubakatööstuse huve.

Avalikustamise kohustus ei tähenda tubakatööstuse esindajatega suhtlemise keelamist. Selle eesmärk on muuta selline suhtlus kontrollitavaks ja läbipaistvaks ning võimaldada avalikkusel hinnata, kelle seisukohti poliitika kujundamisel esitatakse.

Lõike 2 kohaselt käsitatakse suhtlemisena ka sidevahendi abil toimunud suhtlemist, sealhulgas video- või telefonikohtumist. Sätte eesmärk on vältida olukorda, kus avalikustamise kohustus sõltub suhtlemise vormist. Sidevahendi abil toimunud suhtlemine kuulub avalikustamisele juhul, kui see vastab § 26¹ lõikes 1 sätestatud lobitegevuse tunnustele.

Lõikes 3 määratakse kindlaks avalikustatavate andmete minimaalne koosseis. Suhtluse teema kirjeldab, miks kohtumine korraldati ning näitab, millist poliitikaotsust, õigusakti, meedet või muud küsimust käsitleti. Osaleja rollina tuleb märkida eelkõige tema ametikoht, esindatav

organisatsioon või muu kohtumisel osalemise alus. Andmed peavad võimaldama avalikkusel aru saada, kes kohtumisel osales, kelle huve esindati ja millist küsimust arutati.

Järgmise löike kohaselt avaldatakse kohtumiste teave ametiasutuse veebilehel kord kvartalis, hiljemalt ühe kuu jooksul pärast kvartali lõppu. Kvartaalne avaldamine järgib lobistidega suhtlemise heas tavas kasutatud avalikustamisperioodi ning ei loo paralleelset süsteemi. Hea tava kohaselt teavitab ametiisik avalikkust ametitegevuse raames toimunud kohtumistest huvirühmade ja lobistidega vähemalt kord kvartalis. Ametiasutus võib teabe avaldada ka sagedamini. Ühe kuu pikkune tähtaeg pärast kvartali lõppu annab ametiasutusele piisava aja andmete kontrollimiseks ja avaldamiseks, tagades samal ajal nende mõistliku aja jooksul avalikkusele kättesaadavaks tegemise.

Ametiasutus peab tagama, et teave oleks veebilehel kergesti leitav ja arusaadav. Selleks peaks teave olema avaldatud ühtses ja selgelt tähistatud rubriigis ning võimaluse korral struktureeritud kujul.

Järgmise löike kohaselt avalikustatakse andmed vähemalt kolmeks aastaks nende esmakordsest avaldamisest arvates. Tähtaeg võimaldab jälgida pikema aja jooksul tubakatööstuse ja ametiasutuste suhtlust ning võrrelda kohtumisi poliitikaotsuste kujundamise ja vastuvõtmisega.

Löike 5 kohaselt on Justiits- ja Digiministeeriumil õigus koondada ametiasutuste veebilehtedel avaldatud teave osaliselt või tervikuna ühele veebilehele. Keskse koondamise eesmärk on parandada andmete leitavust, võrreldavust ja kasutusmugavust. Säte annab ministeeriumile õiguse teavet koondada, kuid ei vabasta ametiasutust tema enda avalikustamise kohustusest, samas piisab ametiasutuse kodulehel ka viitest Justiits- ja Digiministeeriumi veebilehele. Siiski vastutab andmete õigsuse, terviklikkuse ja tähtajalise avaldamise eest andmed avaldanud ametiasutus.

Eelnõu § 1 punktiga 16 täiendatakse TubS-i §-ga 38², millega sätestatakse sanktsioonid tubakatoote või tubakatootega seonduva toote Eestisse tellimise ja toimetamise keelu rikkumise eest. Tegemist on sisulise jätkuga §-s 31² kehtestatud tubakatoote ja tubakatootega seonduva toote kaugmüügi teel Eestisse tellimise ja toimetamise keelule, mille sätestatakse ka konkreetne karistus.

Keeld on seni hõlmanud üksnes kaugmüügina toodete Eestisse toimetamist, kuid mitte olukorda, kus tarbija või ettevõtja tellib toote väljastpoolt Eestit ning toimetab selle siia näiteks posti või kulleriga. Praktikas on see loonud õigustühimiku: kuigi kaugmüügi pakkujal on keeld, on tellija tegevus jäänud sanktsioonita ja keeld ei ole olnud tõhus.

Seetõttu sätestatakse §-s 38² eraldi vastutus, mis:

- 1) tagab § 31² sisulise rakendatavuse;
- 2) takistab ebaseaduslike ja (noorte) atraktiivsete toodete (sh maitsestatud e-sigaretivedelike) sisenemist Eesti turule;
- 3) viib kooskõlla siseriikliku regulatsiooni teiste liikmesriikide praktikaga, kus tellija vastutus on tavaline osa turujärelevalve mehhanismist.

Füüsilise isiku korral on ette nähtud rahatrahv kuni 300 trahviühikut, juriidilise isiku puhul kuni 200 000 eurot.

Eelnõu § 1 punktidega 17–21 ühtlustatakse praegu kehtivad ja täiendatavad sanktsioonid. Vastasel korral jääks sisult samaväärsete rikkumiste eest TubS-s maksimummääraks juriidilistele isikutele kõigest 3200 eurot, mis on ilmselgelt liiga madal. Trahvid peavad olema proportsionaalsed, heidutavad ja tõhusad. Karistuse määrad on kooskõlas tubakaseaduse sarnaste rikkumiste sanktsioonidega, proportsionaalsed rikkumise ohuga ja vajalikud keelu tõhususe tagamiseks.

Eelnõu § 1 punktiga 22 sätestatakse käesoleva eelnõu sätete rikkumise väärtegude kohtuväline menetleja, kelleks on vastavalt oma pädevusele ja senisele regulatsioonile Maksu- ja Tolliamet ning Politsei- ja Piirivalveamet.

Eelnõu § 1 punktiga 23 sätestatakse käesoleva eelnõu alusel „väärteo toimepanemise vahetuks objektiks olnud esemele kohaldab kohus, Maksu- ja Tolliamet või Politsei- ja Piirivalveamet konfiskeerimist.“

Eelnõu §-ga 2 muudetakse riigilõivuseaduse § 298⁴ lõikeid 2 ja 3 analoogselt käesoleva eelnõu § 1 punktiga 10. Ülaltoodust lähtuvalt nähakse eelnõuga lõikes 2 sigaritele ette eraldi riigilõiv 370 eurot teate muudatuse läbivaatamise eest ning lõikes 3 sigari teate avaldamise ja hoidmise eest riigilõiv 40 eurot aastas. Riigilõivu suurus on arvutatud lähtuvalt Terviseameti hinnangulistest kuludest, mis kaasnevad teate menetluskuludega (tööjõukulu, majandamiskulu ja üldhalduskulu).

Tubakatootest ja tubakatootega seonduvast tootest teavitamise nõue tuleneb direktiivist 2014/40/EL ja on juba kehtiv nõue. Komisjoni rakendusotsuse (EL) 2015/2186, millega kehtestatakse tubakatooteid käsitleva teabe esitamise ja kättesaadavaks tegemise vorm, preambuli punkti 7 kohaselt on direktiiviga 2014/40/EL nõutud andmete kogumine, õigsuse kontrollimine, asjakohane analüüsimine, säilitamine ja levitamine täielikult liikmesriikide vastutusel.

Vajalike andmete kogumiseks tehtava teavituse administratiivsete kulude ja sisulise hindamisega liikmesriigile tekkivate kulutuste eest on liikmesriikidel õigus küsida direktiivi 2014/40/EL artikli 5 punkti 8 kohaselt liikmesriikidele esitatava teabe kättesaamise, hoidmise, töötlemise, analüüsamise ja avaldamise eest tubakatoote ja tubakatootega seonduvate toodete tootjatelt ja importijatelt proportsionaalset tasu. Seetõttu kehtestati ka Eestis toodetest teavitamise eest riigilõiv. Riigilõiv kehtestati kõikidest tubakatoodetest ja tubakatoodetega seonduvatest toodetest teavitamisele erisusi tegemata.

Direktiiv 2014/40/EL lubab muude kui sigarettide ja isevalmistatavate sigarettide tubaka puhul luua erandeid teatavate nõuete täitmisest. Sigarite maaletoojad ja müüjad tegutsevad väga väikesel turul, kus marginaalid on madalad ja müüginahud piiratud. Kõrged ja ühetaolised riigilõivud koormavad ebaproportsionaalselt väikeseid ettevõtteid, vähendavad turu mitmekesisust ning võivad viia olukorrani, kus ainult suurimad importijad suudavad jätkata tegutsemist. Direktiivi 2014/40/EL üks eesmärke on tagada siseturu toimimine ja vältida põhjendamatuid takistusi kaubandusele. Kui riigilõivud muutuvad ebaproportsionaalseks võrreldes turu suurusega, võib see olla vastuolus direktiivi üldiste põhimõtetega.

Euroopa Liidu õiguses kehtib proportsionaalsuse põhimõte – meetmed ei tohi olla ülemäärased võrreldes eesmärgiga, mida soovitakse saavutada. Kui sigarite maaletoojatelt ja müüjatelt nõutav riigilõiv ei aita kaasa rahvatervise kaitsele, ei ole seotud direktiivist tulenevate kohustuste täitmisega ning koormab ebaproportsionaalselt väikest sektorit, siis ei pruugi selline lõiv olla proportsionaalne ega kooskõlas EL-i õiguse üldpõhimõtetega.

Eelnõu § 3 näeb ette seaduse jõustumise.

Tubakaseaduse muudatused (eelnõu § 1 punktid 2, 3 ja 9), mis puudutavad elektrooniliste sigarettide vedelikes kasutada lubatud maitse- ja lõhnaainete ning sissehingamist hõlbustavate ainete loetelu, jõustuvad 2028. aasta 1. jaanuaril. Jõustumise tähtaeg tuleneb vajadusest anda ettevõtjatele piisav aeg uute nõuetega kohanemiseks ning olemasolevate laovarude lõpuni müümiseks.

Ülejäänud muudatused jõustuvad üldises korras.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga ei võeta kasutusele uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei lähe vastuollu Euroopa Liidu õigusega, vaid loob siseriiklikul tasandil selguse Euroopa Liidu määruse rakendamiseks. Mentooli maitset ja lõhna andvate ainete nimekirja kehtestamise puhul on lähtutud komisjoni rakendusotsusest (EL) 2016/787, 18. mai 2016, millega sätestatakse sigarettides ja isevalmistatavate sigarettide tubakas sisalduvate lisaainete erinimekiri seoses rangemate teatamiskohustustega. Tubaka maitset ja lõhna andvate ainete nimekirja kehtestamine on kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga (EL) 2014/40, 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. Nimetatud direktiiv ei ühtlusta kõiki elektrooniliste sigarettide ja täitepakenditega seotud aspekte. Näiteks maitse- ja lõhnaainete reguleerimine jääb liikmesriikide pädevusse.

Eelnõu on kooskõlas direktiivi 2014/40 artikli 5 punktiga 8, mis lubab liikmesriigil võtta tubakatoodete tootjatelt ja importijatelt proportsionaalseid tasusid sama artikli alusel esitatud teabe vastuvõtmise, säilitamise, käitlemise, analüüsamise ja avalikustamise eest. See, kui riik arvestab sigarite eripäraga ja alandab nende osas riigilõivu, on kooskõlas nii direktiivi kui ka selle mõttega, samuti on see kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega.

6. Seaduse mõjud

Eelnõuga muudetakse tubakaseadust eesmärgiga suurendada regulatsiooni selgust, tõhustada järelevalvet ning toetada rahvatervise kaitset. Muudatused puudutavad e-sigarettide koostise regulatsiooni, piiriülese kaugmüügi tingimusi ja sigarite riigilõivu ja hindamistasu suurust.

Mõjude olulisust hinnati mõju ulatuse, avaldumise kestuse ja sageduse, mõjutatud sihtrühmade ning ebasoovitavate mõjude riski alusel. Analüüs tugineb eelnõu sisule ja selles on kasutatud Terviseameti, ametlike registrite ning kohalike ja rahvusvaheliste uuringute andmeid.

Mõjuanalüüsis käsitletakse eelnõu sotsiaalset mõju, mõju majandusele ning mõju riigivalitsemisele ja halduskoormusele elektrooniliste sigarettide tarbijate, tootjate ja importijate ning riiklike järelevalveasutuste vaates. Teistes mõjuvaldkondades eelnõu sisulisi mõjusid ei avalda. Tulemused on esitatud mõjuvaldkondade ja sihtrühmade lõikes.

6.1. Mentooli ja tubaka maitse ning lõhnaainete kasutamine

6.1.1. Mõju riigiasutuste töökoormusele

Sihtrühm: riigiasutused (Terviseamet, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet, Maksu- ja Tolliamet)

Muudatusel on töökoormust vähendav ja dubleerimist ennetav mõju. Lubatud maitse- ja lõhnaainete loetelu kehtestamine välistab vajaduse hinnata korduvalt aineid, mille tervisemõju on juba varasemalt hinnatud. See vähendab eelkõige Terviseameti menetluste mahtu ning selgitus- ja vaidlusvajadust.

Kehtiva regulatsiooni kohaselt on elektrooniliste sigarettide vedelikes lubatud tubaka ja mentooli maitse ja lõhn. Nende maitsete imiteerimiseks kasutatakse mitmesuguseid aineid ja segusid, mille keemiline struktuur ja omadused on erinevad. Regulatsiooni lai sõnastus on jätnud järelevalvepraktikas tõlgendusruumi ning põhjutanud vaidlusi Terviseameti ja tootjate vahel.

Elektrooniliste sigarettide koostisainete ja eralduvate ainete hindamise tasu rakendus Eestis 01.01.2025. Vahetult enne tasukohustuse jõustumist, 2024. a II poolaastal, esitasid tootjad ja maaletootjad suures koguses uute elektroonilise sigareti vedelikega toodete teateid, ligi 2100 teadet, et vältida ainete hindamistasu maksmist. 2025. aastal esitati 43 elektroonilise sigareti uue toote või olemasoleva toote muutmise teadet, mille eest on tasutud ka seadusekohane riigilõiv. Neist 33 olid elektroonilise sigareti vedelikku sisaldavad, probleemsete koostisainetega olid 26 (79%) elektroonilise sigareti vedelikku sisaldanud teadetest.⁶

2025. aasta hindamispraktikast ilmnes, et nõuetele mittevastavate toodete menetlemisel kaasavad teate esitajad sageli advokaadibüroosid ning esitavad mitmekuuliste vahedega minimaalseid parandusi, mis ei kõrvalda tegelikke koostisega seotud probleeme. See pikendab menetlusi ning suurendab Terviseameti selgitus- ja vaidluskoormust.⁵

Muudatus mõjutab kaudselt Maksu- ja Tolliameti ning Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti järelevalvetegevust, suurendades selgust toodete nõuetele vastavuse hindamisel, kuid ei too kaasa uusi järelevalveülesandeid ega täiendavat halduskoormust.

⁶ Terviseamet. Päring: 09.02.2026.

Teiste Euroopa Liidu liikmesriikide, sealhulgas Läti, Leedu ja Hollandi kogemus näitab, et selge ja ammendav lubatud ainete loetelu vähendab vaidlusi, lihtsustab järelevalvet ja suurendab õigusselgust.

Kokkuvõtvalt toob muudatus kaasa järelevalvepraktika selginemise ja menetluskoormuse vähenemise eelkõige Terviseameti vaates, ilma et see tooks kaasa täiendavaid püsivaid haldusülesandeid teistele järelevalveasutustele.

6.1.2. Sotsiaalne mõju

Sihtrühm: elektrooniliste sigarettide tarbijad

Muudatuse tagajärjel avaldub mõju elektrooniliste sigarettide tarbijatele.

Muudatus mõjutab toodete atraktiivsust eelkõige noorte ja alustavate tarbijate seas. Tubaka- ja nikotiinitoodete tarvitamise uuringu andmetel eelistas 57% küsitlusele vastanud noortest e-sigaretti meeldiva maitse tõttu, kusjuures maitseelamus on eriti oluline 14–15-aastaste seas.⁷ Selgelt määratletud lubatud maitse- ja lõhnaainete loetelu piirab magusate maitsetega toodete turustamist. Ammendava lubatud ainete loetelu kehtestamine vähendab sellist tõlgendusruumi ning toetab regulatsiooni eesmärki piirata toodete liigset atraktiivsust.

Rahvusvaheline kogemus viitab, et toodete atraktiivsuse vähenemine võib vähendada elektroonilise sigareti tarbimist ja tarbimise alustamist noorte hulgas. Hollandi andmete kohaselt on maitsete piirangute järel elektroonilise sigareti kasutamine vähenenud eelkõige noorte täiskasvanute (18–25-aastased) seas. Nooremate teismeliste (12–18-aastased) hulgas ei ole samas kasutuse vähenemist täheldatud ning mõnel juhul on kasutus isegi suurenenud, mis võib olla seotud muude samaaegsete trendide ja andmete kogumise erisustega.⁸

Täiskasvanud elanikkonna, eriti meeste, seas on mentoolimaitseelised tooted kõige enam eelistatud, mistõttu on oluline, et nende toodete regulatsioon oleks selge ja tugineks terviseohutuse seisukohalt hinnatud ainetele.⁶

Eesti täiskasvanud rahvastiku tervisekäitumise uuringu kaalutud andmete kohaselt on 16–65-aastase elanikkonna seas nikotiiniga e-sigaretti vähemalt mõni kord kuus tarvitanud 11,8% ning igapäevaselt 6,4%.⁹ Kooliõpilaste tervisekäitumise (HBSC) 2021/22. aasta uuringus osalenud 11–15-aastaste õpilaste seas oli e-sigaretti tarvitanud 29,2%.¹⁰

⁷ Kivistik, K., Jurkov, K., Aavik, A.-L., Juuse, L., & Pesti, M. (2023). *Tubaka- ja nikotiinitoodete tarvitamise uuring*. Balti Uuringute Instituut. <https://doi.org/10.23657/9mh3-5p66>

⁸ RIVM. (2024). *Two in five reduced use of e-cigarettes after introduction of flavour ban*. National Institute for Public Health and the Environment. <https://www.rivm.nl/en/news/two-in-five-reduced-use-of-e-cigarettes-after-introduction-of-flavour-ban>

⁹ Reile R, Põlajev A, Saavaste J. Eesti täiskasvanud rahvastiku tervisekäitumise uuring 2024. Tallinn: Tervise Arengu Instituut; 2025. [tku2024 kogumik 29apr2025 final.pdf](#)

¹⁰ Statistikaamet. (2023). *KU65: E-sigareti tarvitamine soo ja vanuse järgi*. [KU65: E-sigareti tarvitamine soo ja vanuse järgi. PxWeb](#)

Muudatuse tulemusel muutuvad osade elektrooniliste sigarettide maitseomadused, kuid mõju ulatus on piiratud, kuna regulatsioon täpsustab juba kehtivaid elektrooniliste sigarettide vedelikele kehtestatud piiranguid. EU-CEG ühisportaali andmetel vastab kavandatavatele nõuetele juba praegu 22% Eesti turul olevatest toodetest. Muudatus võib vähesel määral mõjutada nende tarbijate käitumist, kes on harjunud konkreetsete toodete maitseomadustega, ning samal ajal vähendab riski, et tarbimisel kasutatakse aineid, mille terviseohutus ei ole piisavalt hinnatud.

Salaturu ja piirikaubanduse riski võib pidada väikeseks, kuna muudatus täpsustab juba kehtivaid nõudeid ning sarnased piirangud kehtivad ka Lätis, Leedus ja Soomes. Muudatuse tulemusel kasutatakse toodetes terviseohutuse seisukohalt hinnatud maitseaineid, mis võib vähendada elektrooniliste sigarettide terviseriski, kuid mõju jääb piiratud ulatusega nikotiini sõltuvust tekitava toime tõttu.

Võimaliku kõrvalmõjuna võib maitsete täpsema regulatsiooni tulemusel üksikutel juhtudel suureneda vedelike ise maitsestamine, mis võib piiratud ulatuses mõjutada muudatuse soovitud mõju avaldumist. Uuringu andmetel on Eestis kättesaadavad mitmesugused elektrooniliste sigarettide vedelike maitsestajad ning internetis levivad juhendid vedelike segamiseks. Samas tõi 20% uuringus osalenud õpilastest esile, et maitsestatud toodete piiramine toetaks nikotiinitoodetest loobumist.⁶

Kokkuvõtvalt on muudatuse sotsiaalne mõju väike, avaldades eelkõige noorte ja alustavate tarbijate seas, kuid jäädes üldises elanikkonnas piiratud ulatusega. Negatiivsete mõjude risk on madal.

6.1.3. Mõju majandusele

Sihtrühm: Elektroonilise sigareti tootjad ja importijad

Viimastel aastatel on ilmnenud EU-CEG ühisportaali andmetest suund, et Eesti turule toodavates toodetes kasutatakse üha enam just neid 16 tubaka maitse- ja lõhnaainet, mille terviseohutus on varasemalt hinnatud. See viitab sellele, et tootjad on hakanud kohandama toodete koostist vastavalt teiste liikmesriikide regulatiivsele praktikale, mis muudab ülemineku Eesti turul sujuvamaks. Mentooli maitset ja lõhna andvate ainete nimekirja kehtestamise puhul on lähtutud komisjoni rakendusotsusest (EL) 2016/787, 18. mai 2016, millega sätestatakse sigarettides ja isevalmistatavate sigarettide tubakas sisalduvate lisaaainete erinimekiri seoses rangemate teatamiskohustustega, nõuded mis on valdkonna ettevõtjatele juba eelnevalt teada. Mentooli maitse- ja lõhnaainete nõuete kehtestamine on väiksema mõjuga kui tubaka maitse- ja lõhnaainete nimekirjade kehtestamine. Arvestades eeltoodut, ei too lubatud maitse- ja lõhnaainete nimekirjade kehtestamine kaasa ebaproportsionaalset kohanemiskoormust ning eelnõuga nähakse ette piisav üleminekuaeg olemasolevate toodete lõpuni müümiseks.

Tabelis on esitatud EU-CEG ühisportaali andmetel turul olevad aktiivsed tooted, mille kohta on aastase perioodi jooksul raporteeritud müügi mahte või esitatud muid teateid.

Tabel 1. Eesti turule aasta jooksul teatatud elektroonilise sigareti vedelikku sisaldavad tooted (EU-CEG)

Vastavus nõuetele	Toodete arv	Osakaal (%)
Vastavad juba nõuetele	1575	22
Vajavad vähest kohandamist	4478	62
Vajavad ulatuslikku muutmist/ turult eemaldamist	1156	16
KOKKU	7209	100

Arvestades igapäevaste elektroonilise sigareti tarbijate ja hetkel turul olevate erinevate toodete hulka, on toodete sortiment väga lai ja turuosa üksiku toote kohta väike. Sellises olukorras seisavad tootjad ja importijad majandusliku valiku ees, kas kohandada toote koostist või lõpetada selle turustamine Eestis. Elektrooniliste sigarettide vedelike puhul on tegemist kemikaalidega ning toote koostise muutmine ei eelda tehnoloogilisi muudatusi ega seadmepargi uuendamist. Muudatus vähendab suure tõenäosusega turul olevate toodete sortimenti mõningal määral.

Tootjatele kaasnevad toodete koostise muutmise kulud. Täpsustatud nõuetega kohanemiseks on vaja aega ning sellega on arvestatud seaduse planeeritava jõustumise aja seadmisel. Uute toodetega edaspidi turule tulles ei kaasne lubatud maitseainete nimekirja kantud ainete kasutamisel nende ainete osas enam aine hindamise tasu (240 eurot aine kohta), mis ennetab täiendavate kulude tekkimist uute toodete turuletoomisel.

Kokkuvõtvalt on muudatuse majanduslik mõju piiratud. Osade toodete koostist tuleb kohandada või need eemaldada turult, kuid muudatus ei eelda tehnoloogilisi investeeringuid ning tootjatele on ette nähtud piisav üleminekuaeg. Lubatud maitseainete kasutamisel väheneb uute toodete turuletoomisega seotud menetluslik ja rahaline koormus.

6.2. Sigarist teavitamisel tasutav riigilõiv

Mõju majandusele

Sihtrühm: sigarite tootjad, maaletootjad ja müüjad

Eelnõuga nähakse sigaritele ette väiksem riigilõiv sigari teate muudatuse läbivaatamise eest – 370 eurot, teate avaldamise ja hoidmise aastalõiv – 40 eurot ja müügimahtude teate esitamise hindamistasu – 90 eurot, mis vähendab sigarite tootjate, maaletootjate ja müüjate otseseid kulusid sigarist teavitamisel. Muudatuse eesmärk on vähendada ebaproportsionaalset kulukoormust väiksematele ettevõtjatele.

Sigarite turg on väikese mahuga nišiturg, kus tegutsevad eeskätt väiksemad ettevõtjad ning müügimahud ja marginaalid on piiratud, mistõttu võib kõrge teate muutmise riigilõiv sigarite turuosalisi ebaproportsionaalselt koormata. Teate muutmise riigilõivu vähendamine parandab võimalusi teadete ajakohasena hoidmisel ja vähendab survet kanda riigilõivu kulusid edasi toote lõpphinda. See omakorda toetab turu toimimist ja võib vähendada tarbijate suunamist piiriülestesse ostukanalitesse.

Sigaritelt laekuv aktsiisimaks iseloomustab kõige paremini selle toote positsiooni tubakatoodete turul – viimase viie aasta jooksul on see jäänud 1 ja 0,7 promilli ehk siis 0,07 (aastal 2020) ja 0,1 (aastal 2025 8 kuud) protsendi vahele. Kui tubakaaktsiisi kogulaekumine on olnud ca 250 miljonit eurot, siis sigaritelt laekuv osa on olnud suurusjärgus 300 000 eurot. Lõviosa 86% on jätkuvalt sigarettidelt laekuv aktsiisimaks.

Analoogilise pildi annab ka Konjukturiinstituudi¹¹ hinnang tubakatoodete turumahule Eestis, mille kohaselt jääb sigarite turumaht vahemikku 0,3...0,8%.

Kokkuvõtvalt on muudatuse majanduslik mõju sihtrühmale positiivne: väheneb teavitamisega seotud otsene kulu, paraneb võimalus hoida sortimenti ning väheneb risk, et nišituru osalised loobuvad ebaproportsionaalse kulukoormuse tõttu tegevusest. Mõju ulatus sõltub ettevõtja müügitahust, tootevaliku laiusest ja toodete muutmise sagedusest. Mõju olulisus on sihtrühma vaates kõrge, kuid majanduse kui terviku vaates piiratud, kuna tegemist on nišituru ja kitsama sihtrühmaga.

6.3. Muudatuste koondmõju ettevõtete või kodanike halduskoormusele

Halduskoormus kodanikele tervikuna ei muutu.

Halduskoormus ettevõtetele võib muutuda. Seoses elektrooniliste sigarettide vedelikes kasutada lubatud maitse- ja lõhnaainete loetelu muudatustega kaasnevad tootjatele toodete koostise muutmise kulud. Osade toodete koostist tuleb kohandada või need eemaldada turult, kuid muudatus ei eelda tehnoloogilisi investeeringuid ning tootjatele on ette nähtud piisav üleminekuaeg. Lubatud maitseainete kasutamisel väheneb uute toodete turule toomisega seotud menetluslik ja rahaline koormus. Kokkuvõtvalt on muudatusega kaasnev halduskoormus piiratud.

Riigilõivu vähendamine sigari teate muutmisel, iga-aastaselt hoidmisel ja müügitahu aruande esitamisel vähendab sigarite tootjate, maaletootjate ja müüjate rahalist koormust – nende otseseid kulusid.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Eelnõu muudatuste rakendamisega ei kaasne kulusid riigi ega kohaliku omavalitsuse asutustele. Eelnõu muudatuste rakendamine, sh elektroonilise sigareti lubatud maitseainete nimekirja kehtestamine, võimaldab kasutada TA tööjõu ressursi efektiivsemalt ning sihtotstarbekamalt. Selge ainete nimekirja kehtestamisel ei ole enam vajadust hinnata tuhandete erinevate võimalike maitseainete omadusi ning kulutada ressursi õigusvaidlustele tootjatega. Otsest tulu ega tööjõuressursi vabanemist muudatus endaga kaasa ei too.

8. Rakendusaktid

¹¹ Orro, E, Lepane, L, Reiman, M, Hansa, A. „Tubakatoodete turg ja tarbimine Eestis. Aastaraamat 2025“ Eesti Konjukturiinstituut, Tallinn 2025, Tabel 9, lk 30

Eelnõu § 1 punktiga 2 sätestatakse tubakaseaduse § 8¹ lõikes 2¹ uus volitusnorm, mille kohaselt valdkonna eest vastutav minister kehtestab määrusega elektroonilise sigareti vedelikule mentooli ja tubaka maitse ning lõhna andmiseks ning sissehingamise hõlbustamiseks kasutada lubatud ainete nimekirjad. Rakendusakti kavand on esitatud seletuskirja lisas.

9. Seaduse jõustumine

Tubakaseaduse § 1 punktid 2 ja 5 jõustuvad 1. jaanuaril 2028. aastal, mis puudutavad elektrooniliste sigarettide vedelikes kasutada lubatud maitse- ja lõhnaainete ning sissehingamist hõlbustavate ainete loetelu. Jõustumise tähtaeg tuleneb vajadusest anda ettevõtjatele piisav aeg uute nõuetega kohanemiseks ning laovarude lõpuni müümiseks.

Muus osas jõustub seadus üldises korras.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu ministeeriumidele kooskõlastamiseks ning arvamuse avaldamiseks E-sigareti Kaupmeeste Liidule, Eesti Arstide Liidule, Eesti Arstiteadusüliõpilaste Seltsile, Eesti Haridustöötajate Liidule, Eesti Koolijuhtide Ühendusele, Eesti Kopsuarstide Seltsile, Eesti Lastevanemate Liidule, Eesti, Tubakatootjate Eesti Assotsiatsioon MTÜ-le, Eesti Perearstide Seltsile, Eesti Psühhiaatrite Seltsile, Eesti Terviseedenduse Ühingule, Eesti Vaimse Tervise ja Heaolu Koalitsioonile VATEK, Eesti Tubaka- ja Alkoholikahjude Vähendamise Kojale ETAK, Eesti Vähiliidule, Eesti Õpetajate Liidule, Eesti Õpilasesinduste Liidule, Eesti Ämmaemandate Ühingule, Maksu- ja Tolliametile, MTÜ-le Lastekaitse Liit, MTÜ-le Peaasi, Eesti Lastearstide Selts, Eesti Kardioloogide Selts, Eesti Õdede Liit, Eesti Apteekrite Liit, Eesti Kliiniliste Psühholoogide Kutseliit, Eesti Koolipsühholoogide Ühing, Eesti Südameliit, Politsei- ja Piirivalveametile, Riigiprokuratuurile, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile, Tervise Arengu Instituudile ning Terviseametile.

Algatab Vabariigi Valitsus

.....2026. a

(allkirjastatud digitaalselt)

MINISTRI MÄÄRUS

Elektrooniliste sigarettide maitse- ja lõhnaained ning sissehingamist hõlbustavad ained

Määrus kehtestatakse tubakaseaduse § 8¹ lõike 2¹ alusel.

§ 1. Määruse reguleerimisala

Määrus kehtestab elektrooniliste sigarettide vedelikes kasutada lubatud maitse- ja lõhnaained ning sissehingamist hõlbustavad ained.

§ 2. Elektrooniliste sigarettide vedelikele tubaka maitse ja lõhna andmiseks kasutatavad ained

Elektroonilistes sigarettides on tubaka maitse ja lõhna andmiseks lubatud kasutada järgmisi aineid:

Jrk nr	<i>Chemical Abstracts Service</i> 'i (CAS) number	Lõhna- ja maitseaine eestikeelne nimetus	Lõhna- ja maitseaine ingliskeeelne nimetus
1	35044-68-9	beeta-damaskoon	beta-Damascone
2	23726-91-2	(E)-beeta-damaskoon	(E)-beta-Damascone
3	23726-92-3	(Z)-beeta-damaskoon	(Z)-beta-Damascone
4	23696-85-7	Damastsenoon	Damascenone
5	23726-93-4	(E)-beeta-damastsenoon	(E)-beta-Damascenone
6	1125-21-9	4-ketoisoforoon	Keto-isophorone
7	4883-60-7	2-hüdroksü-3,5,5-trimetüül-2- tsüklohekseen-1-oon	2-Hydroxy-3,5,5-trimethyl-2- cyclohexenone
8	536-78-7	3-etüülpüridiin	3-Ethylpyridine
9	350-03-8	3-atsetüülpüridiin	3-Acetylpyridine
10	91-10-1	2,6-dimetoksüfenool	2,6-Dimethoxyphenol

11	67-47-0	5-hüdroksümetüül-2-furfuraal	5-(Hydroxymethyl)-2-furfural
12	591-12-8	5-metüülfuraan-2(3H)-oon	alpha-Angelica lactone
13	503-74-2	3-metüülbutaanhape	Isovaleric acid
14	1139-30-6	(-)-karüofülleenoksiid	(-)-Caryophyllene oxide
15	3738-00-9	Ambroksiid	Ambroxide
16	564-20-5	(3aR)-(+)-sklareoliid	(3aR)-(+)-Sclareolide

§ 3. Elektrooniliste sigarettide vedelikele mentooli maitse ja lõhna andmiseks ning sissehingamise hõlbustamiseks kasutatavad ained

Elektroonilistes sigarettides on mentooli maitse ja lõhna andmiseks ning sissehingamise hõlbustamiseks lubatud kasutada järgmisi aineid:

Jrk nr	<i>Chemical Abstracts Service'i (CAS) number</i>	Lõhna- ja maitseaine eestikeelne nimetus	Lõhna- ja maitseaine ingliskeelne nimetus
1	2216-51-5	L-mentool	L-menthol
2	15356-60-2	(+)-mentool	(+)-menthol
3	89-78-1	Mentool	Menthol
4	1490-04-6	DL-mentool	DL-menthol
5	8006-90-4	Piparmündi õli	Peppermint oil (Natural oil)
6	68606-97-3	Piparmündi õli, terpeenideta	Peppermint oil terpeneless
7	84696-51-5	Rohemündi ekstrakt	Spearmint, ext.
8	8008-79-5	Rohemündi õli	Spear mint oil

§ 4. Määruse jõustumine

Määrus jõustub 1. jaanuaril 2028. a.

(allkirjastatud digitaalselt)
Karmen Joller

sotsiaalminister

(allkirjastatud digitaalselt)

Maarjo Mändmaa
kantsler