

Justiits- ja Digiministeerium

info@justdigi.ee

Meie 28.07.2026

Teie 17.07.2026 nr 8-1/5425-1/12

Arvamus tubakaseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu kohta

KOKKUVÕTE

1. Eelnõu ei vii tubakaseadust ja riigilõivuseadust Riigikohtu 7.05.2026 otsusega nr 5-25-73 kooskõlla. Otsuses tuvastatud puudused – lõivu kulupõhisuse nõue, ühetaolisus tooteliikide lõikes ning teate kustutamise eaproportsionaalsus – puudutavad kõiki tooteliike, mitte üksnes sigareid. Eelnõu korrigeerib sigarite määrasid, kuid jätab samad puudused teiste toodete osas kehtima. Prognoositav tagajärg on uus põhiseaduslikkuse vaidlus samas küsimuses.

2. Olulisest osast eelnõu normidest tuleb Euroopa Komisjoni teavitada ning teavitusega kaasneb üldjuhul kolmekuuline ooteaeg. Nikotiinisalduse ülempiir, koostise- ja maitsepiirangud, kaugmüügikeeld ning tasudega seotud turustamistingimused on tehnilised eeskirjad direktiivi (EL) 2015/1535 tähenduses. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt ei saa nõuetekohaselt teatamata tehnilist eeskirja ettevõtja vastu kohaldada. Eelnõu ei saa seetõttu õiguslikult jõustuda kiiremini, kui teavitusmenetlus võimaldab – sõltumata menetlustempost Eesti-siseselt.

3. Ettepanek: eraldada sigarite riigilõivude osa ja menetleda see viivitamata; suunata ülejäänud mõjuanalüüsi ja nõuetekohasesse teavitusmenetlusse. ENEL esitab käesoleva kirja punktis „Ettepanek menetluse edasiseks korraldamiseks“ konkreetse ajakava, mis võimaldab Riigikohtu otsusest tuleneva kohustuse täita kiiresti ja tähtaegselt, ilma et sellega seotamata ulatuslikke turupiiranguid menetletaks sama ajasurve all.

Eesti Nikotiinitoodete Edasimüüjate Liit (ENEL) tänab võimaluse eest esitada arvamus tubakaseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu (edaspidi eelnõu) kohta.

ENEL toetab üheselt eesmärki vähendada alaealiste nikotiinitoodete tarvitamist, piirata nende ligipääsu nikotiinitoodetele, tõkestada illegaalset kaubandust ning tagada, et Eesti turul oleksid kättesaadavad üksnes nõuetele vastavad ja kontrollitud tooted. Just seetõttu peab ENEL vajalikuks juhtida tähelepanu eelnõus kavandatud meetmete olulistele puudustele — nii menetluslikele kui sisulistele.

Eelnõu sisaldab lisaks Riigikohtu 7. mai 2026 lahendist (5-25-73) tulenevale sigarite riigilõivude korrigeerimisele mitut põhimõttelist muudatust, mis kujundavad ümber suure osa Eesti legaalsest nikotiinitoodete turust. Nende hulka kuuluvad muu hulgas 4 mg/g nikotiinisalduse ülempiir mitmele nikotiinitootele, toodete maitse ja koostise ulatuslik piiramine, elektrooniliste sigarettide lubatud koostisainete ammendava nimekirja kehtestamine ning uued kaugmüügi-, sanktsiooni- ja lobiregulatsioonid.

ENEL-i hinnangul ei ole mitme kavandatud piirangu mõju piisavalt analüüsitud ning seletuskiri ei anna alust järeldada, et valitud meetmed saavutavad Eesti oludes soovitud eesmärgi. Eriti puudulikult on hinnatud piirangute võimalikku mõju legaalse ja illegaalse turu vahekorrale. Nikotiinitoodete nõudlus ei kao seetõttu, et legaalsel turul lubatud toodete koostist või omadusi administratiivselt muudetakse — kui legaalselt müüdav toode ei vasta enam täiskasvanud tarbija ootustele, tekib reaalne oht, et osa nõudlusest liigub piirikaubandusse, vahendajate kaudu toimuvasse müüki või illegaalsesse internetikaubandusse. Sellisel juhul võib regulatsioon saavutada kavandatule vastupidise tulemuse: väheneb kontrollitud turu osakaal, suureneb kontrollimata toodete tarbimine, vähenevad maksulaekumised ning alaealiste juurdepääs toodetele ei pruugi väheneda.

Käesolevaga esitab ENEL endapoolsed hinnangud ja ettepanekud seoses eelnõuga.

1. Menetlustähtaeg ja eelnõu tegelik jõustumisvõimalus

Justiits- ja Digiministeeriumi 17.07.2026 kooskõlastuskirjas anti eelnõule tagasiside esitamiseks 7 tööpäeva. Põhiseaduslike vastuolude korrigeerimise asemel sisaldab eelnõu mahukat regulatsioonipaketti, mis võib muuta suure osa Eesti nikotiinitoodete turust, mõjutades seeläbi tuhandeid tooteid, aktsiisilaekumist, piirikaubandust ning illegaalset turgu.

Sellise eelnõu sisuline analüüs eeldab andmete kogumist ettevõtjatelt, õiguslikku analüüsi ning Maksu- ja Tolliameti, Terviseameti ja teiste asutuste sisendit. Juulikuu puhkuste perioodil antud seitsme tööpäeva pikkune tähtaeg vähendab objektiivselt võimalust sellist sisendit kvaliteetselt koguda.

ENEL peab siinjuures oluliseks juhtida tähelepanu asjaolule, mis muudab kiirendatud menetluse ka õiguslikus mõttes tulemusetuks. Nagu käesoleva kirja punktis 2.8 üksikasjalikult selgitatud, kuulub oluline osa eelnõu normidest — nikotiinisalduse ülempiir, koostise- ja maitsepiirangud, kaugmüügi ja kaugmüügi teel tellimise keeld ning tasude sidumine toote turustamisega — direktiivi (EL) 2015/1535 tähenduses tehniliste eeskirjade hulka. Nendest tuleb Euroopa Komisjoni teavitada eelnõu staadiumis, milles on veel võimalik teha olulisi muudatusi, ning teavitusega kaasneb artikli 6 lõike 1 järgi üldjuhul vähemalt kolmekuuline ooteaeg.

Sellest järeldub, et eelnõu ei saa nendes osades õiguspäraselt jõustuda kiiremini, kui teavitusmenetlus võimaldab. Seitsmepäevane kooskõlastustähtaeg ei kiirenda seaduse jõustumist, kuid vähendab oluliselt sisendi kvaliteeti ja suurendab riski, et normid osutuvad hiljem ettevõtjate suhtes kohaldamatuks. Ajavõit on näiline, õiguslik risk aga reaalne.

ENEL teeb ettepaneku pikendada arvamuse esitamise ja sisulise arutelu aega ning korraldada enne eelnõu edasist menetlemist asjaomaste ministeeriumide, järelevalveasutuste ja turuosaliste ühine arutelu. Konkreetne ajakava-ettepanek on esitatud käesoleva kirja lõpus.

2. Eelnõu algne regulatiivne vajadus ja eelnõu ulatuse oluline laienemine

Eelnõu seletuskirjas käsitletakse Riigikohtu 7. mai 2026 lahendit nr 5-25-73, millega tunnistati sigaritega seotud riigilõivu- ja tasuregulatsioon osaliselt põhiseadusvastaseks. Seletuskirja kohaselt oli probleem selles, et sigarite väikese müüginõu ja laia sortimendi tõttu tekitas ühetaoline tasustruktuur sigarite

importijatele ja tootjatele ebaproportsionaalse koormuse. Eelnõuga nähakse seetõttu sigaritele ette väiksemad tasud.

Eelnõus on selle küsimusega ühendatud terve rida Riigikohtu lahendiga mitteseotud poliitikamuudatusi, mis seab riigi tubaka- ja nikotiinipoliitika oluliste valikute ette. ENEL-i hinnangul tuleb selliseid muudatusi menetleda viisil, mis võimaldab enne nende vastuvõtmist hinnata nii soovitud kui ka soovimatuid tagajärgi. Riigikohtu lahendi täitmise kiireloomulisus ei tohiks muutuda põhjuseks, miks sellega mitteseotud ulatuslikke turupiiranguid menetletakse sama ajasurve all.

Samas ei vaidlusta ENEL vajadust Riigikohtu lahendist tulenev õiguslik probleem lahendada. Küll aga tuleb eelnõu koostamisel lähtuda kõikidest mainitud lahendis viidatud põhiseaduslikest vastuoludest, et tagada kooskõla EL õiguse ja Eesti põhiseadusega ning ennetada haldus- ja kohtukoormuse kasvu. Riigikohtu PJK lahendi 5-25-73 ja ENEL-i õigusliku hinnangu kohaselt ei vii käesolev eelnõu tubaka- ja riigilõivuseadust vastavusse Eesti põhiseaduse ja EL õigusega.

2.1. Eelnõu peab olema kooskõlas seaduslikkuse põhimõttega

Põhiseaduse ülimuslikkuse ja seaduslikkuse põhimõtete (PS § 3 lg 1, § 102 ja § 152) kohaselt võib riik vastu võtta ainult põhiseadusega kooskõlas olevaid seadusi. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve otsusega tuvastatud põhiseaduslikku puudust ei saa muutmata kujul uuesti kehtestada. Seda laiendab ka PS § 10, millega on kehtestatud õigusriigi põhimõte, mis muu hulgas ei jäta seadusandjale võimalust kohtuotsuse tulemuse sisuliseks neutraliseerimiseks, võttes vastu uue nime või veidi muudetud sõnastusega sama regulatsiooni.

Riigikohtu Põhiseaduslikkuse Järelevalve Kolleegium (RKPJK) leidis kohtuasjas nr 5-25-73, et tubakatooteid ja tubakatootega seonduvaid tooteid reguleerib tubakatoodete direktiiv, mis näeb ette liikmesriigi õiguse võtta toote teatega seotud toimingute eest tootjalt või importijalt proportsionaalset tasu (tubakatoodete puhul art 5 lg 8, tubakatootega seonduvate toodete puhul art 20 lg 2 viimane lause). Tubakatoodete direktiivi seletuskirja (COM/2012/0788 final) p 3.1 kohaselt ei tohi tasud, mida liikmesriigid nõuavad neile esitatud teabe töötlemise eest, olla suuremad, kui selliste toimingute puhul asjakohane (p 57) ning riigi kehtestatud lõivud peavad olema kooskõlas tubakatoodete direktiivi põhimõtetega (p 58).

Täiendavalt leidis Riigikohus, et RLS § 4 lg-s 2 sätestatud arvestades saanuks seadusandja vaidlusalusel riigilõivud kulupõhisest suuremalt kehtestada, et katta tubakatoodete ja tubakatootega seonduvate toodete tarbimisest riigile tekkivaid kulusid. Konkreetsel juhul ei saaks seda siiski põhiseaduse järgi vajalikuks ja lubatavaks pidada, sest tubakatoodetele ja tubakatootega seonduvatele toodetele on kehtestatud tubakaaktsiis. Tubakaaktsiisi eesmärk on piirata tervisele ohtlike kaupade tarbimist ja koguda täiendavat raha toodete tarvitamisest tingitud kulude katteks (vt ka L. Lehis. Maksuõigus. Juura: Tallinn, 2012, lk 349). Aktsiis on selgelt sobivam viis nende eesmärkide saavutamiseks, sest maksu laekumine on seotud konkreetse toote müügi mahuga ja seeläbi selle tarbimisega. Tubakatoodete mõju tervishoiukulude tekkimisele sõltub eelkõige tarbitavatest kogustest, mitte erinevate tootenimetuste arvust. Tubakaaktsiisiga maksustatud toodete puhul saab seega riigilõivu kehtestada kulupõhisest suuremana üksnes erandlikel juhtudel (p 64). Lisaks ei tohi riigilõivud olla väljasuretava iseloomuga (p 65).

Eelnevast lähtuvalt ei saa käesolev eelnõu piirduda üksnes sigarite osas kehtestatud riigilõivu määrade muutmisega, vaid üle tuleb vaadata kõikide tooteliikide osas kehtestatud riigilõivud. Seda iseäranis lähtuvalt Riigikohtu menetluse raames Vabariigi Valitsuse ja Sotsiaalministeeriumi poolt esitatud

seisukohtadest, mille kohaselt Terviseameti halduskoormus toote nõuetele vastavuse kontrollimisel ei sõltu toote turuosast (p 35).

2.2. Teate läbivaatamise eest kehtestatud riigilõiv ei ole proportsionaalne

Riigikohus jättis RLS § 298⁴ lõike 1 (5000 eurot) sisuliselt hindamata üksnes seetõttu, et norm ei olnud põhikohtuasja lahendamisel asjassepuutuv (otsuse p-d 56 ja 60). Sellest ei järeldu 5000-eurose määra põhiseaduspärasus.

Riigikohtu otsuse põhjenduste kohaselt võib järeldada, et toote teate läbivaatamise riigilõivumäär on vastuolus EL õiguse ja Eesti põhiseadusega:

- riigilõiv eeldab konkreetset vastuteenet ja peab katma sellega seotud kulu; lisatulu kogumine või üldiste tervisekulude rahastamine ei vasta lõivu olemusele (p-d 62–64; PS § 113; RKÜKo 3-4-1-10-00, p 24; RKÜKo 3-2-1-62-10, p 45; RKPJKo 3-4-1-59-14, p-d 29 ja 37);
- Riigikohtu menetluses esitatud Terviseameti arvutuse järgi oli tooteteate läbivaatamise kulu 1091,05 eurot, mitte 5000 eurot (otsuse p 17) — tasu kehtestanud eelnõu esimeses versioonis hoopis 740 eurot. Vahe on olenevalt aluseks võetud määraast kas ligikaudu 4,6- või 6,8-kordne;
- kulupõhisest kõrgem lõiv saab aktsiisiga hõlmatud toodete puhul olla põhjendatud üksnes erandlikult, kuivõrd aktsiis on selgelt sobivam viis nende eesmärkide saavutamiseks, sest maksu laekumine on seotud konkreetse toote müüginahuga ja seeläbi selle tarbimisega (p 64);
- tubakaaktsiisi sihipäraseks (nt rahvatervise kaitseks) kasutamiseks on võimalik järgida ATKEAS § 29 lg 2 alusel kehtestatud mudeli eeskujut, mille kohaselt kantakse 3,5 protsenti laekunud alkoholi- ja tubakaaktsiisist üle Eesti Kultuurkapitalile;
- lõivud peavad jääma ligilähedaselt tegeliku kuluga samasse suurusjärku; tüpiseerimine ja ristsubsideerimine ei tohi panna ühetaolist kõrget lõivu nii töömahukale kui oluliselt vähem töömahukale toimingule (p 67);
- tubakatoodete direktiivi 2014/40/EL art 5 lg 8 ja art 20 lg 2 lubavad üksnes proportsionaalset tasu; Riigikohus rõhutas, et EL õigus piirab tasu suurust (p-d 57–58);
- fikseeritud tootekohane 5000-eurone sisenemiskulu ei arvesta, et tootja ega importija ei tea teate esitamisel tulevast müüginahut. Väikese müüginaga või edutuks osutuva toote puhul võib lõiv muutuda turulepääsu välistavaks; riigilõiv ei tohi olla väljasuretava iseloomuga (p 65; RKPJKo 3-4-1-19-11, p 37).

Ettepanek: asendada 5000-eurone määr kõigi tooteliikide puhul ajakohase, auditeeritava kuluarvestuse alusel määratud tasuga. Arvestus peab näitama toimingut, tegeliku töötaja, automatiseerimise võimalused ja tooteliigiti esitatava info mahu. Pelgalt poliitiline soov vähendada tooteteade arvu ei õigusta kulu mitmekordselt ületavat riigilõivu.

2.3. Teate muutmise lõiv peab sõltuma muudatuse sisust ja olema ühetaoline

Eelnõu vähendab sigari teate muudatuse lõivu 370 euroni, kuid jätab muude toodete riigilõivu määraks 740 eurot. See ei lahenda otsuse p-s 72 tuvastatud põhiprobleemi: administratiivse paranduse kontroll ei saa maksta sama palju kui koostist või tervise mõju puudutava sisulise muudatuse hindamine. Menetluse ebaefektiivne korraldus ei õigusta suuremat lõivu.

Kohtumenetluses esitatud teabe kohaselt on vajalik tööaeg ja sellega kaasnev rahaline kulu Terviseameti kulutabeli kohaselt tubakatoodete ja tubakatootega seonduvate toodete puhul sama nii toote teate

muutmise, müügimahtude hindamise kui teate avaldamise ja hoidmise puhul (p 70). Seetõttu ei saa piirduda üksnes sigarite riigilõivumäära muutmisega, vaid tuleb välja selgitada tegelik kulu ning sama määr peab kohalduma kõikidele toodetele.

Ettepanek: loobuda lõivust pelgalt tehniliste ja administratiivsete paranduste korral ning kehtestada sisulistele muudatustele diferentseeritud, tõendatud keskmise kuluga seotud määrad. Eristus peab kehtima kõigile tooteliikidele, mitte ainult sigaritele, ning riigilõivu määr peab olema kõikidel tooteliikidel ühetaoline.

2.4. Avaldamise ja hoidmise lõiv peab lähtuma tegelikust kulust ja olema ühetaoline

Kohtuasja nr 5-25-73 menetluse käigus on Terviseamet kinnitanud, et ajakulu on sarnane nii teate avaldamisel kui teate hoidmisel (keskmiselt 3 töötundi) ning ei sõltu sellest, missugusesse tootegruppi kuulub toode, mille kohta teave avaldatakse, sest iga teadet tuleb kontrollida individuaalselt (p 16). Ka kolleegium leidis, et teate avaldamise ja hoidmise eest kõigi toodete puhul ühesuguse riigilõivu kehtestamine on toimingu olemusest tulenevalt põhjendatud (p 70).

Riigikohtu otsuses on välja toodud, et Terviseameti kulutabeli järgi kulub selle Exceli tabeli avaldamise ja hoidmise peale ainult sigarite osas, st arvestamata teisi samas tabelis olevaid tubakatooteid, aastas kokku 2253 töötundi ja seega 102 421 eurot. Riigikohus leidis, et Terviseamet ei ole muutnud piisavalt usutavaks, et sellisel viisil toote teadete avaldamine ja avaldatuna hoidmine nõuab igal aastal kolm töötundi ning Terviseametil tekib sedavõrd suur aastakulu (p 73).

Kuigi käesoleva eelnõuga on teate hoidmise tasu langetatud varasema 100 euro pealt 40 euro peale, siis olenevalt asjaolust, et tasu küsitakse iga toote pealt, tuleb lähtuda tegelikest kuludest ühe toote avalikustamisel ja hoidmisel. Ei ole usutav, et ühe toote hoidmise kulu aastas on 40 eurot. Eelnõu menetluse käigus tuleb konkreetselt näidata, milline rahaline summa kulub ühe toote Exceli tabelis hoidmiseks. Juhul, kui riigile endale osutub sellise tabeli pidamine liiga kulukaks, on võimalik volitada kolmandat osapoolt seda tegema.

Ettepanek: avaldada tegelik kulu Terviseameti Exceli tabeli pidamiseks ning kohandada riigilõivumäär vastavaks. Ühe keskse andmekogu püsi- ja IT-kulu ei saa korrutada iga toote ID-ga, kui see ei vasta kulude tegelikule tekkimisele. Avaldamise ja hoidmise kulu peab olema ühetaoline igal tooteliigil.

2.5. Viia müügimahtude teadete hindamise regulatsioon vastavusse direktiiviga 2014/40/EL

Eelnõu jätab müügitahu teate hindamise tasu üldmääraks 240 eurot ja kehtestab sigarile 90 eurot. Riigikohus tuvastas, et 240 eurot ületas Terviseameti enda väidetud 136,38-eurost kulu enam kui 70% ning oli ülemäärane (p-d 69–71).

Täiendavalt on Terviseamet kohtuasja nr 5-25-73 menetluse käigus sedastanud, et müügimahtude teate hindamisele kuluv aeg ei sõltu konkreetse toote müügitahust ning ei saa väita, et müügimahtude teate hindamisega Terviseametile kaasnev kulu on sigarite puhul väiksem, kui see on teiste tubakatoodete ja tubakatootega seonduvate toodete puhul.

Kolleegiumi seisukoht, mille kohaselt tooteliigiti erineb esitatava info maht (p 70), tugineb võrdlusele, milles vastandati üksnes TubS § 10² lg-t 2 ja TubS § 10 lg-t 6. Tubakatoodetele kohaldub aga ka TubS § 10 lg 5, mis esitatava info mahu omakorda tasakaalustab. Kuna see säte jäi võrdlusest välja, puudub tooteliigiti erineva hindamistasu kehtestamiseks faktiline alus. Eelnõu ei tohiks seda eristust seetõttu

edasi kanda, vaid peaks kehtestama kõikide tooteliikide osas ühetaolise müügimahtude teadete hindamise tasu.

Direktiivist 2014/40/EL ei tulene liikmesriikidele õiguslikku alust elektrooniliste sigarettide müügimahtude teadete hindamise eest tasu küsimiseks. Tubakatoodete puhul kuuluvad müügimahuandmed direktiivi 2014/40/EL art 5 lg 6 kohaldamisalasse ning art 5 lg 8 võib lubada nende töötlemise eest proportsionaalset tasu. E-sigarettide aastaaruandlus tuleneb seevastu art 20 lg-st 7, samas kui tasuvolitus on sõnastatud art 20 lg-s 2 tooteteate vastuvõtmise, säilitamise, käsitlemise ja analüüsimise kohta. Seetõttu puudub vähemalt e-sigarettide iga-aastase müügimahuaruande eraldi tasustamiseks selge EL õiguslik alus.

Kõnealuse tasu kehtestamine võib olla lubatud, kui liikmesriik on esitanud Euroopa Komisjonile teate tehnilise normi kehtestamiseks ning saanud selleks heakskiidu. Käesolevate andmete kohaselt ei ole Eesti teavitanud Euroopa Komisjoni sellise normi kehtestamisest, mistõttu ei ole elektrooniliste sigarettide müügimahtude hindamise eest küsitav tasu ettevõtjatele kohaldatav.

Tasu seotakse ühtlasi toote turustamise ja teate säilitamisega, mistõttu on tegemist vähemalt turustamist mõjutava finantsmeetmega, millest tuleb direktiivi 2015/1535 artikli 5 alusel teatada. Artikli 7 lõike 4 järgi ei kohaldata sellisele finantsmeetmele artikli 6 ooteaega, kuid see ei vabasta artikli 5 teavitamiskohustusest.

Ettepanek: tühistada eelnõuga müügimahu teate hindamise tasu elektrooniliste sigarettide osas. Kehtestada muude tooteliikide osas ühetaoline müügimahtude hindamise tasu, mis vastab tegelikele kuludele.

2.6. Tühistada e-vedelikes sisalduvate ja eralduvate ainete hindamise tasud

Tubakaseaduse § 10⁴ lg 3 kehtestab e-vedelikus ühe aine hindamise tasuks 240 eurot ning elektrooniliste sigarettide ja nende täitepakendite e-vedelikest eralduvate ainete hindamise tasuks 965 eurot.

Kõnealused tasud lisanduvad juba teate läbivaatamise eest tasutavale 5000 euro suurusele riigilõivule. See tähendab, et 10 koostisosaga e-vedeliku korral tuleb tootega turule pääsemiseks tasuda kokku 8365 eurot (5000 + 2400 + 965).

Nii nagu Riigikohus kohtuasjas nr 5-25-73 on sedastanud, et riigi kehtestatud lõivud peavad olema kooskõlas tubakatoodete direktiivi põhimõtetega, peab tubakatoodete direktiivi põhimõtetega ehk Euroopa Liidu õigusega kooskõlas olema ka tubakaseadus.

Tubakatoodete direktiiviga ei ole kehtestatud:

- liikmesriikidele õigust kehtestada e-vedelikes sisalduvate ainete hindamise protseduur ja tasud, samuti e-vedelikest eralduvate ainete protseduur ja tasud;
- iga aine eraldi hindamist;
- kindlat tasu ühe aine hindamiseks;
- kindlat tasu emissioonide hindamiseks;
- turustamiskeeldu tasumata jätmise korral.

Sätete näol ei ole tegemist pelgalt EL direktiivi ülevõtmisega, vaid need kujutavad endast uut kohustuslikku vastavushindamismenetlust või turulepääsutingimust. Sellise normi puhul kehtis direktiivi 2015/1535 artikli 5 alusel kohustus sellest normist Euroopa Komisjoni teavitada.

Eriliselt tuleb silmas pidada direktiivi 2015/1535 artikli 1 lõike 1 punkti c: tehniline spetsifikatsioon hõlmab ka vastavushindamismenetlust. Aine- ja emissioonihindamise menetlus kuulub otseselt sellesse mõistesse. Kuivõrd käesolevatel andmetel sellist teavitust tehtud ei ole, siis tulenevalt Euroopa Kohtu otsustest ei ole võimalik sellist normi ettevõtjate vastu kohaldada.

Ettepanek: tunnistada kehtetuks TubS § 10⁴ lg 3 ja sellega seotud riigilõivuseaduse säte, kuivõrd normid ei ole kooskõlas EL õigusega ning direktiivi 2015/1535 kohase teate puudumise tõttu ei ole neid võimalik ettevõtjate suhtes kohaldada.

2.7. Teate kohene kustutamine on ebaproportsionaalne meede

Eelnõu kohaselt kustutatakse avaldatud teade, kui tasumata on mis tahes teate läbivaatamise, muutmise, avaldamise või hoidmise lõiv või hindamistasu või kui müügiimahud on esitamata. Riigikohus selgitas aga, et muudatuse lõivu tasumata jätmise tagajärg saab olla üksnes muudatuse läbivaatamata jätmine, mitte varem kehtinud teate kustutamine (p-d 53–54).

Blanketne kustutamine tähendab sisuliselt turustamiskeeldu ja võib sundida sama toodet uuesti teavitama koos 5000-eurose lõivuga. See ei erista kohustuse liiki, rikkumise raskust ega anna parandamistähtaega. Selline tooteteate kustutamine peaks olema ultima ratio ehk viimane abinõu.

Ettepanek: kustutamise alus sõnastada kitsalt, näha enne kustutamist ette teavitus ja mõistlik parandamistähtaeg ning välistada teate kustutamine muudatuse lõivu tasumata jätmise tõttu. Vähem koormavad meetmed on muudatuse läbivaatamata jätmine, ettekirjutus ja viivis.

2.8. Tehnilistest normidest tuleb nõuetekohaselt teatada — teatamata jätmise korral ei ole normid kohaldatavad

Eelnõu seletuskirja kohaselt viiakse eelnõu kohta läbi Euroopa Liidu tehnilisest normist teavitamise menetlus. Menetluse edasises käigus tuleb tagada, et teavitus tehakse õigel ajal ja täielikus ulatuses. ENEL rõhutab, et tegemist ei ole vormilise sammuga, vaid asjaoluga, millest sõltub kogu paketi õiguslik toimimine.

Direktiivi (EL) 2015/1535 artikli 1 lõike 1 punktide c–f järgi on tehniline eeskiri muu hulgas kohustuslik toote koostise, omaduste, pakendi või turustamise nõue, turustamiskeeld ning infoühiskonna teenusele sihitud nõue. Artikli 5 lõige 1 kohustab saatma eelnõu komisjonile etapis, mil selles on veel võimalik olulisi muudatusi teha; artikli 6 lõige 1 näeb üldjuhul ette vähemalt kolmekuulise ooteaja. Sama kohustus tuleneb Eesti õiguses toote nõuetele vastavuse seaduse § 43 lõigetest 1 ja 3.

Teatamata jätmise tagajärg ei ole pelgalt menetlusviga. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt ei saa nõuetekohaselt teatamata tehnilist eeskirja ettevõtja vastu kohaldada (C-194/94, CIA Security, p-d 44–55; C-443/98, Unilever, p-d 40–52). See tähendab, et puuduliku teavituse korral ei ole normid kohtus jõustatavad ega järelevalves rakendatavad — järelevalveasutus ei saaks nende alusel teha ettekirjutust ega määrata karistust. Eelnõu deklareeritud rahvatervise eesmärk jääks sellisel juhul saavutamata just nendes osades, mida peetakse kõige olulisemaks.

Teavitus peab hõlmama vähemalt järgmisi normirühmi:

- TubS § 8³ ning § 8¹ lg 2¹ — nikotiini sisalduse ülempiir, koostis- ja maitsepiirangud ning pakendikujunduse nõue. Need on otsesed tehnilised spetsifikatsioonid. Teatada tuleb ka rakendusmääruse eelnõust, millega määratakse lubatud ained;
- TubS § 6 lg 1¹ ning §-de 10–10³ täiendused — tasude maksmine ja müügiandmete esitamine seotakse toote turustamise, teate avaldamise ja juba avaldatud teate säilitamisega. Tegemist on vähemalt turustamist mõjutava kohustusliku nõudega; koos tootespetsiifiliste tasudega võib see olla ka direktiivi artikli 1 lõike 1 punkti f alapunktis iii nimetatud finantsmeede;
- TubS § 22 lg 2¹ ja § 31² — tubakatoodete ning nendega seonduvate toodete riigisisese ja piiriülese kaugmüügi ning kaugmüügi teel tellimise keeld. See on ühtaegu toote turustamise keeld ja konkreetset infoühiskonna teenusele suunatud eeskiri;
- eelnõu karistusnormid niivõrd, kuivõrd need tagavad eespool nimetatud tehniliste eeskirjade täitmise, tuleb edastada komisjonile sama eelnõu osana.

Teavitamiskohustuse erand on võimalik vaid direktiivi artiklis 7 sätestatud ulatuses. Nikotiinipatjade koostist ja turustamist ei ole direktiiviga 2014/40/EL täielikult ühtlustatud. Seetõttu tuleb erandit iga sätte puhul eraldi põhjendada; üldine viide rahvatervisele teavitamiskohustust ei kõrvalda.

Ettepanek: viia seletuskirjas kavandatud TRIS-teavitus läbi menetlusetapis, milles on veel võimalik teha olulisi muudatusi; lisada nõutav mõju- ja riskianalüüs ning järgida kohaldatavat ooteaega. Pärast teavitamist tehtud oluliste või rangemate muudatuste korral tuleb eelnõust direktiivi artikli 5 lõike 1 kolmanda lõigu järgi uuesti teatada.

2.9. Muud vajalikud parandused

- **Mõjuhindang.** Elektrooniliste sigarettide e-vedelikes kasutatavate lubatud ainete nimekirja kehtestamine ning nikotiinipatjade 4 mg/g ülempiir, maitsepiirang ja kaugmüügi täielik keeld vajavad tootepõhist riskihinnangut, piiriülese kaubanduse mõju analüüsi ning vähem piiravate meetmete võrdlust. Direktiivi 2015/1535 art 5 lg 1 nõuab tervisekaitselise turustuspiirangu korral ka asjakohaste andmete, asendusainete ja riskianalüüsi edastamist.
- **Õigusselgus.** Väljend „pakendi kujundus ... viisil, mis suurendab toote atraktiivsust alaealise või noore jaoks“ vajab objektiivseid tunnuseid. Vastasel juhul ei ole ettevõtjal võimalik ette näha lubatud käitumist, eriti arvestades kuni 200 000 euro suuruseid rahatrahve.
- **Trahvimäärad.** Juriidilise isiku trahvide järsk tõstmine kuni 100 000 või 200 000 euronit vajab rikkumiste kaupa proportsionaalsuse analüüsi; pelgalt ühtlustatud ülemmäär ei asenda sanktsiooni vajalikkuse ja mõõdukuse põhjendust.

3. Kavandatud 4 mg/g nikotiinisisalduse piir ei ole piisavalt põhjendatud

Eelnõuga kavandatud uus tubakaseaduse § 8³ lõige 1 sätestaks muu hulgas nikotiinipatjade, nikotiiniribade, nikotiinispreide ja mitme muu nikotiinitoote maksimaalseks nikotiinisisalduseks 4 mg ühe grammi segu kohta.

ENEL peab põhjendatuks arutelu nikotiinitoodete mõistliku maksimaalse nikotiinisisalduse üle. ENEL ei pea aga põhjendatuks 4 mg/g piiri kehtestamist ilma põhjaliku mõjuanalüüsita.

Seletuskirja järgi on 4 mg/g valikul lähtutud eeskätt Läti regulatsioonist. Samas märgitakse isegi, et rahvatervise seisukohalt võiks „õigem“ olla 1 või 2 mg/g piir. Selline põhjendus näitab, et konkreetse piirmäära valikut ei ole seostatud Eesti turu tegeliku olukorraga.

Hoiatus tuleb just sellest riigist, mida eelnõu eeskujuks toob. Läti Kaupmeeste Liit pidas vajalikuks juba eelnõu nõnda varajases faasis hoiatada Eesti valitsust Lätis kehtestatud regulatsioonile sarnaste õigusnormide kehtestamise eest põhjusel, et selle tulemusena väheneb seaduslik turg, kasvab salaturg ning vähenevad riigi tulud — teenimata seejuures ka rahvatervise ega riigi rahanduse eesmärke. Enne Läti mudeli ülevõtmist tuleks ENEL-i hinnangul küsida Läti pädevatelt asutustelt ametlikku tagasisidet regulatsiooni senise mõju kohta legaalse turu mahule ja aktsiisilaekumisele.

Puudub analüüs vähemalt järgmistes küsimustes:

- Kui suur osa Eestis legaalselt müüdavatest nikotiinipatjadest muutuks 4 mg/g piiri kehtestamisel nõuetele mittevastavaks?
- Kui suur on nende toodete osakaal tegelikus müügiturul?
- Kui palju täiskasvanud tarbijaid selliseid tooteid kasutab?
- Milline on tõenäoline asendustoode, kui nende tavapärane legaalne toode turult kaob?
- Kas tarbija liigub nõrgema nikotiinipadja, sigareti, muu nikotiinitoote või illegaalselt hangitud senise tugevusega toote juurde?
- Milline oleks mõju aktsiisilaekumisele?
- Milline oleks mõju piirikaubandusele?

Neile küsimustele vastamata ei ole võimalik hinnata meetme proportsionaalsust ega tegelikku rahvatervisemõju.

3.1. 4 mg/g piir tähendab turu jaoks väga suurt muutust

Seletuskiri toob ise näiteks Eestis müüdava nikotiinipadja, mille nikotiinisaldus on 50 mg/g. ENEL ei väida, et sellise tugevusega tooted peaksid tingimata jääma piiranguteta turule. Küll aga näitab näide kavandatava muudatuse ulatust: 50 mg/g tootelt 4 mg/g piirile liikumine ei ole mõõdukas kohandamine, vaid üle kümnekordne erinevus. Kui regulatsioon muudab suure osa legaalsel turul tarbitavatest toodetest sisuliselt teistsuguseks, tuleb enne piirangu kehtestamist hinnata, mida olemasolevad tarbijad tegelikult teevad.

3.2. Sigareti ja nikotiinipadja nikotiinisalduse võrdlus vajab korrigeerimist

Seletuskirjas põhjendatakse 4 mg/g piiri muu hulgas viitega sellele, et sigareti puhul on lubatud maksimaalne nikotiinikogus 1 mg sigareti kohta. Selline võrdlus vajab metodoloogilist täpsustamist. Sigareti puhul väljendatud nikotiini emissioon ja nikotiinipadja segu nikotiinisaldus mg/g ei ole otseselt võrreldavad mõõdikud — toote nikotiinisaldus, kasutamisel vabanev nikotiinikogus ja organismi tegelikult imenduv nikotiinikogus on erinevad näitajad. Seetõttu ei saa ühe tootekategooria regulatiivset piirväärtust kasutada teise tootekategooria kontsentratsioonipiiri põhjendusena ilma farmakokineetilise ja toksikoloogilise võrdlusega.

3.3. Väikelaste juhusliku mürgistuse risk ei põhjenda iseenesest just 4 mg/g turupiiri

ENEL nõustub täielikult, et nikotiinitooted peavad olema lastele kättesaamatud ning juhusliku allaneelamise riski tuleb vähendada. Samas tuleb eristada kahte regulatiivset küsimust: (a) kuidas vältida

lapse juurdepääsu tootele ja (b) milline peab olema täiskasvanule seaduslikult müüdava toote maksimaalne nikotiinisaldus.

Laste juhusliku mürgistuse vältimiseks on olemas otsesemad meetmed: lapsekindel pakend, pakendi tehnilised nõuded, hoiatusmärgistus, müügipiirangud, pakendi suuruse ja nikotiini kogukoguse piirangud ning järelevalve. Kui eesmärk on vähendada juhusliku allaneelamise tagajärgi, tuleb analüüsida ka neid meetmeid, mitte järeldada automaatselt, et kogu legaalse täiskasvanute turu sobiv kontsentratsioonipiir on 4 mg/g.

4. Eelnõu ei analüüsi piisavalt illegaalse turu kasvu riski

Eelnõu üks deklareeritud eesmärke on illegaalse turu piiramine. Samas võivad eelnõu teised meetmed illegaalse turu nõudlust suurendada. See vastuolu vajab oluliselt põhjalikumat analüüsi. Seletuskirjas leitakse, et maitsepiirangute tõttu tekkivat salaturu ja piirikaubanduse riski võib pidada väikeseks, kuna sarnased piirangud kehtivad ka Lätis, Leedus ja Soomes. ENEL-i hinnangul ei ole selline põhjendus piisav.

Naaberriigi sarnane regulatsioon ei tõenda, et illegaalne nõudlus ei suureneks, et tooteid ei tellitaks kolmandatest riikidest, et ei tekiks sotsiaalmeedia ja vahendajate kaudu toimivat müüki, et tarbijad ei hangiks tooteid teistest EL riikidest ega et organiseeritud salakaubandus ei kohandaks oma pakkumist uue nõudlusega.

Rahvusvaheline kogemus näitab, et regulatsiooni mõju võib olla kahetine. Hollandi RIVM-i uuringus vähenes pärast maitsepiirangu kehtestamist osa kasutajate veipimine ning osa lõpetas kasutamise. Samal ajal tuvastati keelatud maitsete jätkuv hankimine piiri tagant ja teiste kanalite kaudu; RIVM-i analüüsis oli keelatud maitsega toodete hankimisel suurim üksik kanal välisriigi füüsiline müügikoht, samuti kasutati tuttavate kaudu hankimist. See ei tõenda, et piirangud tingimata ebaõnnestuvad, kuid see tõendab, et piiriülene ja illegaalne asenduskäitumine on reaalne regulatiivne kõrvalmõju, mida tuleb enne Eesti turu ümberkujundamist hinnata.

Eesti on väike avatud turg ning kaupade, inimeste ja veebikaubanduse piiriülene liikumine on ulatuslik. Seetõttu ei saa teiste riikide piiranguid lihtsalt üle võtta ilma Eesti turu eripära hindamata.

Lisame, et Maksu- ja Tolliameti enda andmetel on juba praeguse, leebema regulatsiooni tingimustes e-vedelikega seotud tuvastatud rikkumiste maht kasvanud 2022. aasta ligikaudu 0,4 miljonilt milliliitrit 2024. aastaks ligikaudu 3,9 miljoni milliliitri (305 rikkumisest 860 rikkumiseni), samal ajal kui legaalne, aktsiisiga maksustatud e-vedelike müük on languses. See viitab sellele, et illegaalne kaubandus kasvab juba praegu iseseisvalt ning et legaalse sortimendi järsk kärpimine võib seda trendi pigem kiirendada kui pidurdada.

4.1. ENEL-i 2026. aasta jäätmiseire kinnitab illegaalse turu juba praegust ulatust

ENEL viis 01.10.2025–15.02.2026 läbi Eesti turupõhise e-sigareti jäätmete seire, hõlmates 75 610 ml kogumiskastide sisu 14 linnas ja piirkonnas (kokku ligikaudu 56% Eesti elanikkonnast). Uuringu tulemusi tutvustati 13.03.2026 toimunud ümarlauakohtumisel, kus osalesid Maksu- ja Tolliameti, Rahandusministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Terviseameti ning Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti esindajad. Tulemused annavad täpselt sellise Eesti-põhise empiirilise pildi, mille puudumisele käesolevas kirjas eespool tähelepanu juhtisime:

- vähemalt 45% kogu kogutud jäätmemahust olid juba praegu Eestis või kogu Euroopa Liidus keelatud tooted (ülimahukad, värvilised, mittetäidetavad ühekordsed seadmed, sageli 20 000–40 000 mahvi tähistusega, kuigi EL-i piir on 2 ml ehk umbes 600 mahvi);
- 98% tuvastatud maitsestatud toodetest kuulusid kategooriasse, mis on juba täna kogu Euroopa Liidus keelatud — see tähendab, et illegaalne turg ei tegutse legaalse maitsepiiride ümbruses, vaid täiesti väljaspool mistahes koostiseregulatsiooni;
- enimlevinud illegaalne seadmemaht oli 20 ml (EL-s lubatud kuni 2 ml), moodustades kolmandiku kogu illegaalsest valimist; populaarseim illegaalne kaubamärk oli VOZOL (47% illegaalsest mahust), järgnesid Elfbar, Maskking, Elfworld jt;
- illegaalsete toodete osakaal erines piirkonniti märkimisväärselt — nt Narvas kuni 77%, Rakveres 61%, Raplas 58%, Tartus 53%, Tallinnas 44% — mis viitab juba praegu toimivale, piirkonniti erineva intensiivsusega illegaalsele turustusvõrgustikule;
- legaalistest toodetest olid 90% mentoolimaitsega, mis näitab, et legaalne, kontrollitud turg on juba praegu valdavalt koondunud tagasihoidlikumate, vähem noortele suunatuks peetavate maitsete peale;
- Eesti tarbijale suunatud illegaalsed veebipoed (nt vozoltallinn.com, vapesale24.com/store) tegutsevad juba täna avalikult — eestikeelse sisu, Eesti kulleri- ja pakiautomaadivõrgustikuga ühildatud tarne, WhatsApp-põhise tellimise ja kauba tahtliku vale deklareerimisega (nt „riided“ või „jalatsid“), et vältida tollikontrolli ja vanusetuvastust.

Need tulemused toetavad käesolevas kirjas juba esitatud seisukohta, et eelnõus kavandatud koostise- ja kontsentratsioonipiirangud mõjutavad valdavalt legaalselt, juba praegu suhteliselt vastutustundlikku turuosa, ilma et need puudutaksid reaalselt illegaalselt turgu, mis tegutseb juba praegu kordades leebematest normidest väljaspool ja spetsiifiliselt Eesti tarbijale suunatuna. ENEL-i uuring sisaldab ka otsest hoiatust, mis on käesoleva eelnõu kontekstis asjakohane: kui legaalse turu nõuded (sh teavitamis- ja registreerimistasud ning koostisepiirangud) muutuvad ülemäära koormavaks, täidab tekkiva pakkumislünka kiiresti kontrollimatu illegaalne turg.

ENEL on valmis esitama käesoleva uuringu täismaterjalid ka Justiits- ja Digiministeeriumile edasise mõjuanalüüsi alusena.

5. Ammendava positiivse nimekirja mõju on seletuskirjas alahinnatud

Eelnõu annab ministrile volituse kehtestada määrusega elektrooniliste sigarettide vedelikes kasutada lubatud tubaka- ja mentoolimaitset ning lõhna andvate ainete ammendav loetelu. Rakendusakti kavand sisaldab 16 tubakamaitsega seotud ainet ja kaheksat mentooliga seotud ainet. Kõige olulisem fakt sisaldub eelnõu enda mõjuanalüüsis.

EU-CEG andmetel vastab kavandatavatele nõuetele juba praegu ainult 22% ehk 1575 toodet; 62% ehk 4478 toodet vajab kohandamist; 16% ehk 1156 toodet vajab ulatuslikku muutmist või turult eemaldamist. Kokku puudutab analüüs 7209 toodet. Seega mõjutab regulatsioon mingil kujul 78% analüüsitud tooteportfellist.

Kahte eelnõust endast tulenevat asjaolu tuleb hinnata koos. Esiteks: eelnõu eeldab, et 78% turul olevast tooteportfellist (5634 toodet 7209-st) kohandatakse või asendatakse. Teiseks: Eesti on

kehtestanud pretsedenditult maailma kõrgeimad teavitustasud uute nikotiinitoodete turule toomiseks — uue toote turustamisega seotud riigilõivud ja muud tasud ulatuvad kuni 12 000 euroni toote kohta.

Nende kahe teguri koosmõjus ei ole tegemist kohandamiskoormusega, vaid sisulise turult lahkumise stiimuliga: sortimendi taastamine uute, lubatud koostisosadega toodetega eeldaks sektorilt kulutust suurusjärgus kümneid miljoneid eurosid. Ükski ratsionaalselt tegutsev ettevõtja sellist investearingut ei tee. Seletuskirja järeldus, mille kohaselt majanduslik mõju on „piiratud“, ei ole seetõttu põhjendatud ning vajab enne eelnõu edasist menetlemist ümberhindamist.

5.1. Toote koostise muutmine ei ole pelgalt tehniline kemikaalisegu muutmine

Seletuskirjas põhjendatakse mõju piiratust muu hulgas sellega, et e-vedelikud on kemikaalisegud ning nende koostise muutmine ei nõua tootmisseadmete väljavahetamist. Tarbijatoote puhul on toote omadused aga osa selle majanduslikust väärtusest. Koostise muutmine võib tähendada uut tootearendust, sensoorse profiili muutumist, retseptide ümberkujundamist, tootetestimist, uusi teavitamis- ja vastavusmenetlusi, olemasolevate varude väärtuse vähenemist, tarbijate seniste eelistuste kadumist ning nõudluse liikumist teiste toodete või müügikanalite juurde.

5.2. Tuleb hinnata positiivse nimekirja mõju tarbijakäitumisele

Kui ammendava nimekirja tulemusel muutuvad legaalsed tooted maitse- ja kasutusomadustelt selliseks, et olemasolev täiskasvanud tarbija neid ei eelista, ei kao tarbija nõudlus automaatselt. Võimalikud tagajärjed on üleminek teisele legaalsele nikotiinitootele, tagasipöördumine suitsetamise juurde, toodete ise segamine või maitsestamine, toodete ostmine välismaalt või ostmine illegaalsest kanalist. Kõiki neid stsenaariume tuleb hinnata.

Hollandi kogemus on selles osas õpetlik. RIVM leidis maitsekeelu järel nii kasutamise vähenemist kui ka keelatud maitsete jätkuvat hankimist piiri tagant. RIVM on ise rõhutanud, et piiriüleste ostude vähendamine suurendaks piirangu efektiivsust. Seega ei saa Hollandi mudelit kasutada üksnes piirangu kasulikkuse tõendina, jättes arvestamata sama mudeli rakendamisel ilmnenu asenduskäitumise.

6. Eelnõu ei erista piisavalt alaealiste tarbimise põhjuseid ja kättesaadavuse kanaleid

ENEL peab eriti murettekitavaks eelnõu seletuskirjas esitatud andmeid noorte nikotiinitoodete tarvitamise kohta. Seletuskirja järgi hindab 65% noortest e-sigarettide ja 55% huuletubaka kättesaadavust kergeks. Samuti on Eesti noorte e-sigarettide tarvitamise näitajad kõrged. Kuid neist ei tulene automaatselt, et peamine või kõige tõhusam lahendus on legaalse täiskasvanute turu toodete koostise ulatuslik muutmine.

Kui alaealised saavad tooteid illegaalsetelt müüjatelt, täisealistelt vahendajatelt, sotsiaalmeediast, piiriülesest kaubandusest või kontrollimata veebikanalitest, siis legaalses jaekaubanduses müüdava toote koostise muutmine ei kõrvalda peamist kättesaadavuse kanalit. Kui legaalse ja kontrollitud turu pakkumist järsult piirata, võib illegaalsete müüjate konkurentsieelis pigem suurened.

Seetõttu peab ENEL vajalikuks, et enne uute tootepiirangute kehtestamist vastataks vähemalt järgmisele küsimusele: millistest kanalitest saavad Eesti alaealised praegu tegelikult nikotiinitooteid ning millise osa

sellest kättesaadavusest kavandatud 4 mg/g piir või positiivne koostisainete nimekiri reaalselt kõrvaldab? Ilma sellele vastamata ei ole võimalik tõendada, et valitud meede lahendab tuvastatud probleemi.

6.1. Eelnõu enda andmed näitavad vajadust keskenduda kättesaadavusele ja järelevalvele

Eelnõu lähtub eeldusest, et toodete atraktiivsus on oluline noorte tarvitamist mõjutav tegur. ENEL ei vaidlusta seda. Atraktiivsus ja kättesaadavus on siiski erinevad regulatiivsed probleemid. Alaealine ei saa legaalsest jaemüügist nikotiinitoodet seaduslikult osta sõltumata sellest, millise maitse või nikotiinisaldusega see on. Kui noor saab toote siiski kätte, tähendab see, et kusagil tarneahelas on vanusepiirang või müügikeeld ebaõnnestunud.

Seetõttu peaks noorte tarvitamise vähendamise poliitika esimene prioriteet olema:

- alaealistele müügi tõhusam kontroll;
- vahendajate ehk nn proxy purchasing'u piiramine;
- sotsiaalmeedia müügikanalite avastamine;
- illegaalse veebikaubanduse tõkestamine;
- tolli- ja järelevalvevõimekuse tugevdamine;
- karistuste tegelik rakendamine;
- koolide ja lapsevanemate teadlikkuse suurendamine.

ENEL toetab eelnõu eesmärki muuta kaugmüügi keeld paremini jõustatavaks. Samas peab kaugmüügi kontrolli tugevdamine käima käsikäes legaalse turu sellise regulatsiooniga, mis ei tekita uut majanduslikku motivatsiooni ebaseadusliku pakkumise tekkeks.

7. Muud eelnõu olulised küsimused

7.1. Vajalik on terviklik illegaalse turu mõjuanalüüs

ENEL teeb ettepaneku koostada enne 4 mg/g piiri ja positiivse nimekirja kehtestamist eraldi illegaalse turu mõjuanalüüs. Analüüs peab vähemalt hindama:

- kui suur osa praegusest legaalsest müügi mahust ei vastaks kavandavatele nõuetele;
- milline on nende toodete kasutajate tõenäoline asenduskäitumine;
- milline osa nõudlusest võiks liikuda välismaale või illegaalsesse kanalis;
- millised illegaalsed müügikanalid Eestis juba toimivad;
- milline on Maksu- ja Tolliameti võimekus täiendava piiriülese ja postikaubanduse kontrollimiseks;
- milline oleks mõju aktsiisilaekumisele;
- milline oleks mõju alaealiste kättesaadavusele.

Analüüs peab tuginema Maksu- ja Tolliameti andmetele, turuosaliste tegelikele müügiandmetele ja tarbijauuringutele. Teiste riikide regulatsioonide loetlemine ei asenda Eesti mõjuhinnangut.

7.2. Lobitegevuse regulatsioon peab säilitama sisulise kaasamise võimaluse

Eelnõuga kavandatakse tubakatööstuse huvidega seotud lobitegevuse eriregulatsioon. Seletuskirja järgi võib lobistiks olla muu hulgas ettevõtja, advokaat, konsultant, suhtekorraldusettevõtja või erialaliit. ENEL

toetab läbipaistvat huvikaitset ja avaliku sektori otsustusprotsessi läbipaistvust. Samas tuleb tagada, et regulatsioon ei vähendaks sisulise kaasamise kvaliteeti.

Nikotiini- ja tubakatoodete regulatsioon puudutab keerukaid küsimusi: toodete koostist, rahvusvahelisi tarneahelaid, tarbijakäitumist, maksustamist, salakaubandust, tehnilisi standardeid ja Euroopa Liidu õigust. Riigil ei pruugi olla kogu vajalikku turuinfot ilma ettevõtjate ja erialaliitude sisendita. Ka käesolev eelnõu illustreerib seda vajadust. Läbipaistvusnõuded ei tohiks kujundada olukorda, kus seaduslikult tegutseva sektori ekspertiisi käsitletakse olemuslikult probleemse mõjutustegevusena.

ENEL teeb ettepaneku täpsustada lobitegevuse mõistet ning selgelt eristada läbipaistvat huvikaitset, ametlikku kooskõlastamist ja ametiasutuse enda algatatud eksperdikonsultatsiooni mõjutustegevusest, mille suhtes on põhjendatud täiendavad avalikustamismõisted.

7.3. Regulatsiooni edukuse mõõdikud tuleb määrata enne selle vastuvõtmist

Eelnõu eesmärk on vähendada noorte nikotiinitarbimist ja illegaalset turgu. ENEL teeb ettepaneku määrata juba enne regulatsiooni vastuvõtmist mõõdetavad tulemusnäitajad, näiteks:

- alaealiste nikotiinitarbimise muutus;
- illegaalsete toodete osakaal turul;
- Maksu- ja Tolliameti konfiskeerimiste arv ja kogus;
- illegaalsete veebimüügikanalite arv;
- legaalse turu müüginõu muutus;
- aktsiisilaekumise muutus;
- sigarettide ja muude nikotiinitoodete vahel toimuv asenduskäitumine.

Samuti tuleks ette näha regulatsiooni järelhindamine näiteks 12 ja 24 kuu möödumisel. Kui meetme eesmärk on laste kaitse, peab olema võimalik objektiivselt mõõta, kas laste tarbimine ja kättesaadavus tegelikult vähenesid.

Kokkuvõte ja ettepanekud

ENEL toetab tingimusteta eesmärki kaitsta alaealisi nikotiinisõltuvuse ja terviseriskide eest ning tõkestada illegaalset kaubandust. Käesolevas arvamuses toodud tähelepanekud puudutavad valitud vahendite proportsionaalsust, tõenduspõhisust ja mõjuanalüüsi piisavust, mitte eesmärki ennast.

ENEL teeb eelnõu edasiseks menetlemiseks järgmised ettepanekud:

1. Eraldada Riigikohtu lahendist tulenevad sigarite riigilõivude muudatused ülejäänud põhimõttelistest tubakapoliitika muudatustest ning menetleda vajalikud riigilõivumuudatused viivitamata.
2. Viia eelnõu kooskõlla käesoleva arvamuse 2. peatükis loetletud hinnangutega:
 - eelnõu koostamisel peab lähtuma seaduslikkuse põhimõttest ning järgima Riigikohtu Põhiseaduslikkuse Järelevalve Kolleegiumi otsust ja viima seaduse otsuses sisalduvate seisukohtadega kooskõlla;
 - vaadata kõigi toodete puhul üle 5000-eurone tooteteate lõiv ning siduda see tõendatud, tõhusalt korraldatud ja tooteliigiti põhjendatud menetluskuluga ning mitte siduda

riigilõivu määra tubakatoodete ja tubakatootega seonduvate toodete tarbimisest riigile tekkivate kulude katmisega;

- eristada sisuline ja administratiivne tooteteate muudatus; administratiivne parandus vabastada lõivust. Kehtestada kõikidele toodetele ühetaoline teate muutmise riigilõivu määr;
- toote teate esmakordse avaldamise ja hoidmise määrad peavad lähtuma tegelikust kulust ning olema kõikidele tooteliikidele ühetaolised;
- tühistada müügitasude teate hindamise tasu elektrooniliste sigarettide osas ning kehtestada ühetaoline tasu kõikide teiste tooteliikide osas;
- tühistada e-vedelikes sisalduvate ja eralduvate ainete hindamise tasud vastuolu tõttu EL õigusega;
- välistada kehtiva tooteteate kustutamine muudatuse lõivu tasumata jätmise tõttu ning anda enne kustutamist parandamistähtaeg;
- viia direktiivi (EL) 2015/1535 kohane teavitust läbi ajal, mil eelnõus on veel võimalik teha olulisi muudatusi; hõlmata teavitusega kõik tehnilised eeskirjad ja järgida kohaldatavat ooteaega.

3. Jätta eelnõust praegusel kujul välja § 8³ lõikes 1 kavandatud 4 mg/g nikotiinisalduse ülempiir ning määrata võimalik ülempiir alles pärast Eesti turu, tarbijakäitumise, terviseriskide, illegaalse turu ja teiste riikide regulatsioonide võrdlevat analüüsi.
4. Mitte kehtestada elektrooniliste sigarettide koostisele ammendavat positiivset nimekirja enne, kui on hinnatud selle tegelikku mõju legaalsele turule, tarbijakäitumisele ja illegaalse kaubanduse kasvule.
5. Viia enne põhimõtteliste tootepiirangute kehtestamist läbi terviklik mõjuhindang, mis hõlmab vähemalt: legaalse turu praegust struktuuri; piirangute tõttu turult kõrvaldatavate või muudetavate toodete osakaalu ja müügitasude; täiskasvanud tarbijate asenduskäitumist; mõju illegaalsele turule ja piirikaubandusele; mõju aktsiisile ja muudele maksulaekumistele; alaealiste tegelikke toodete hankekanaleid; Maksu- ja Tolliameti ning teiste järelevalveasutuste võimekust kontrollida piirangute järel tekkivat illegaalset turgu.
6. Kaasata sisuliselt Maksu- ja Tolliamet regulatsiooni nende osade väljatöötamisse, millel võib olla oluline mõju piirikaubandusele ja illegaalsele turule.
7. Anda huvirühmadele ja asjaomastele ametiasutustele sisuliseks analüüsiks mõistlik tähtaeg ning järgida käesoleva kirja punktis 8 esitatud menetluskorraldust — seitsmepäevane tähtaeg juulis ei ole sellise ulatusega regulatsioonipaketi puhul piisav ega kiirenda ka seaduse tegelikku jõustumist.

ENEL on valmis osalema lahenduste väljatöötamises, mille keskmes on alaealiste tegeliku ligipääsu vähendamine, illegaalse turu tõkestamine ning legaalse ja kontrollitud turu tugevdamine.

Lugupidamisega

Diane Sirelpuu

(allkirjastatud digitaalselt)

Eesti Nikotiinitoodete Edasimüüjate Liidu juhatuse liige