

## ARVAMUS

### tubakaseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu kohta

|                   |                                                                                                                                                                                 |
|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Esitaja:</b>   | MAXIMA Eesti OÜ                                                                                                                                                                 |
| <b>Adressaat:</b> | Justiits- ja Digiministeerium                                                                                                                                                   |
| <b>Kuupäev:</b>   | 28. juuli 2026                                                                                                                                                                  |
| <b>Viide:</b>     | Avalik konsultatsioon – tubakaseaduse muutmise eelnõu (eelnoud.valitsus.ee). Dokumendi number: 26-0826/01. Toimik: 26-0826 - Tubakaseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seadus |

## 1. Sissejuhatus

MAXIMA Eesti OÜ (edaspidi „Maxima“) on vastutustundlik Eestis tegutsev jaemüüja, kes rakendab järjepidevalt vanuse tuvastamist, täidab kõiki märgistus- ja eksponeerimise nõudeid ning toetab kehtivat tubakatoodete ja nendega seotud toodete regulatiivset raamistikku.

Toetame valitsuse eesmärki kaitsta noorte tervist ja vähendada nikotiini tarbimist alaealiste seas. Esitame käesoleva arvamuse konstruktiivse dialoogi vaimus. Meie põhiseisukoht on, et kehtivad regulatiivsed meetmed — kui neid rakendatakse nõuetekohaselt kõigis müügikanalites, sealhulgas veebimüügis — on piisavad rahvatervise eesmärkide saavutamiseks. Toetame kehtivate reeglite täitmise tugevdamist, mitte meetmete kehtestamist, mis eemaldaksid praegu seaduslikud, registreeritud ja maksustatud tooted legaalselt turult.

## 2. Meetmed, mida toetame

### 2.1. Kaugmüügi keelu tugevdamine ja tellimise keeld

Toetame täielikult kaugmüügi keelu tugevdamist ning tellimiskeelu lisamist tubakaseadusesse. Veebimüük ja piirilülene müük kujutavad endast tõsist järelevalvelist väljakutset ning loovad reaalse võimaluse alaealistel toodetele ligi pääseda ilma vanuse adekvaatse tuvastamiseta.

### 2.2. Lobitegevuse läbipaistvuse nõuded

Toetame tubakatööstuse lobitöö läbipaistvusnõudeid. Eesti on ühinenud WHO tubaka tarbimise leviku vähendamise raamkonventsiooniga, mille artikli 5 punkti 3 kohaselt tuleb rahvatervise poliitika kujundamisel kaitsta seda tubakatööstuse põhjendamatu mõju eest. Avalik usaldus antud seadusandluse vastu eeldab, et poliitikakujundamine on nähtavalt kaitstud ärilisest survest.

### 2.3. Trahvide tõstmine rikkujatele

Toetame suuremaid karistusi neile, kes müüvad alaealistele või rikuvad muul viisil kehtivaid reegleid. Hoiatav mõju on oluline eelkõige olukorras, kus ESPAD 2024 uuringu kohaselt hindas 65% Eesti noortest e-sigarettide kättesaadavust kergeks. Karistuste tõhusus eeldab aga, et need on suunatud tegelikele rikkujatele — ebaseaduslikele müüjatele ja kontrollimatutele kanalitele —, mitte seaduslikele jaemüüjatele, kes täidavad kõiki nõudeid.

### 2.4. Pakendi kujunduse piirangud

Toetame keeldu pakendikujunduste suhtes, mis suurendavad toodete atraktiivsust alaealiste jaoks — mänguasjalikud pakendid, vilkuvad tuled ja muud lastele suunatud elemendid. See on proportsionaalne meede, mis on suunatud konkreetselt alaealiste kaitsele ilma seaduslikku turgu liigselt piiramata.

## 3. Mured ja ettepanekud

### MAXIMA Eesti OÜ

Aiandi 13/2, Mustamäe  
12918 Tallinn  
Estonia

Telefon 623 0641  
Telefon 623 0031  
E-post info@maxima.ee

Registrikood 10765896  
KMKR EE100702800  
www.maxima.ee

SWEDBANK AS  
IBAN EE892200221017433423  
SWIFT / BIC HABAEEXX

### 3.1. Nikotiinisalduse piirmäär 4 mg/g - ebaseproportsionaalne ja de facto keeld

Eelnõu § 8<sup>3</sup> lõikega 1 kehtestatakse nikotiinisalduse ülemmäär 4 mg ühe grammi nikotiini sisaldava segu kohta tubakatootega seonduvatele toodetele, sealhulgas nikotiinipatjadele. Seletuskirja kohaselt on lähtutud Läti Vabariigis kehtestatud nikotiini maksimummäärast. Märgime, et seletuskiri ise tunnistab, et elanikkonna tervise kaitseks oleks õigem madalam piir (1–2 mg/g), kuid kuna sellist piirangut kehtivas seaduses ei ole, lähtuti Läti eeskujust.

Pakutud piirmäär muudaks valdava enamiku praegu seaduslikult registreeritud ja maksustatud tooteid müügikõlbmatuks. See kujutab endast sisuliselt de facto keeldu, mitte regulatiivset kohandust. Võrdluseks: Soome, mis on kehtestanud suitsuvabade nikotiintoodete tervikliku regulatiivse raamistiku (kehtestatud augustis 2025), on seadnud nikotiinisalduse piirmääraks 16,6 mg/g — neli korda kõrgem kui Eesti ettepanek. Soome lähenemine oli sõnaselgelt suunatud turu regulatsiooni alla toomisele, mitte selle likvideerimisele. Eesti ettepanek seevastu likvideeriks legaalse turu, samal ajal kui nõudlus jätkub.

**Ettepanek:** Eesti peaks viima läbi proportsionaalsuse hinnangu selle kohta, milline osa praegu registreeritud toodetest jääks 4 mg/g piirmäära korral turule, ning kaaluma nikotiinisalduse piirmäära ühtlustamist Soome standardiga (16,6 mg/g), mis reguleerib turgu ilma seda likvideerimata.

### 3.2. Ammendav loetelu maitse- ja lõhnaainetele

Eelnõuga kehtestatakse elektrooniliste sigarettide vedelikele ammendav lubatud ainete loetelu: 16 tubaka maitse- ja lõhnaainet ning 8 mentooli maitse- ja lõhnaainet. Mõistame muret maitsete atraktiivsuse pärast alaealiste jaoks — ESPAD 2024 uuring kinnitab, et maitse- ja lõhnaained on peamine e-sigarettide kasutamise alustamise põhjus noorte seas.

Samas märgime, et üldine maitsekeeld võib suunata täiskasvanud tarbijad, kes kasutavad neid tooteid suitsetamisest loobumise vahendina, reguleerimata veebiallikatesse või tagasi traditsiooniliste sigarettide juurde — mis tooks kaasa halvema rahvatervise tulemuse.

**Ettepanek:** Ministeerium peaks hindama täiskasvanud (18+) tarbijate tegelikku osakaalu, kes kasutavad maitsestatud tubakatoodetega seonduvas nikotiini sisaldavaid tooteid (sh nikotiinipatju) suitsetamise vähendamise või lõpetamise vahendina, enne maitsepiirangute lõplikku kehtestamist, ning kaaluma proportsionaalset lähenemist, mis on suunatud konkreetsetele noortele atraktiivsetele maitsetele (magus, kommid, puuvili), mitte kõigi mitte-tubaka/mentooli valikute kõrvaldamisele.

### 3.3. Rahvusvaheline taust

Rahvusvaheline tõendusmaterjal toetab tugevalt reguleeritud lähenemist de facto keelu asemel.

Rahvusvaheline tõendusmaterjal kinnitab üksmeelselt, et ebaseaduslik e-sigarettide turg on Euroopas muutunud struktuurseks probleemiks, mis kasvab kiiremini kui riikide suutlikkus seda ohjata. Fraunhofer IIS-i ja MRU GmbH 2026. aasta veebruari uuring „The irregular market for e-cigarettes in Europe”<sup>1</sup> kvantifitseerib selle probleemi esmakordselt süstemaatiliselt: ebaseaduslik kaubandus moodustab juba 48% kogu Euroopa e-sigarettide turust, väärtusega 6,6 miljardit eurot, kusjuures 90% EL-i impordist pärineb Hiinast. Uuring prognoosib, et ilma koordineeritud sekkumiseta kasvab ebaseaduslik turg 2030. aastaks 10,83 miljardi euron. Eriti murettekitav on uuringu järeldus alaealiste kaitse kohta: ebaseaduslik turg ignoreerib vanusekontrolli täielikult, muutes noortele toodetele ligipääsu lihtsamaks, mitte raskemaks. Uuring soovib lahenduseks koordineeritud EL-i tasandi regulatiivset ühtlustamist — üksikute liikmesriikide ühepoolsed karmistused, mis

<sup>1</sup> <https://www.scs.fraunhofer.de/en/publications/the-irregular-market-for-e-cigarettes-in-europe.html>

suurendavad regulatiivseid erinevusi liikmesriikide vahel, soodustavad pigem piiriülest ebaseaduslikku kaubandust kui piiravad seda.

Saksamaa kogemus illustreerib seda dünaamikat konkreetsete andmetega. BVTE (Saksa tubakatööstuse ja uudsete toodete liit) tellimisel tehtud uuringud<sup>2</sup> (Ipsos, Kanthak, Berliini Tubakauuringute Instituut) näitavad, et ligikaudu 40% Saksamaal müüdavatest e-sigarettidest on ebaseaduslikud — need väldivad aktsiisimaksu, ületavad lubatud nikotiinisisaldust või ei vasta pakendi- ja märgistusnõuetele. BVTE ja Saksa tolli- ja rahandusliidu (BDZ) 10. märtsi 2026. aasta ühisel pressikonverentsil Berliinis kinnitasid tolliasutused, et jõustamine muutub üha keerukamaks ja kulukamaks — ühel juhul (Müncheni tolliuurimine) kulutasid ametiasutused konfiskeeritud seadmete ladustamiseks ja hävitamiseks 870 000 USD. Nikotiinipadjandid kujutavad endast eraldi kasvavat jõustamisprobleemi: nõudlus suureneb, kuid turgu varustatakse valdavalt ebaseaduslike kanalite kaudu, mis toob BVTE hinnangul kaasa ligikaudu 100 miljonit eurot kaotatud tubakaaktsiisi ja käibemaksutulu aastas. BDZ föderaalne esimees Thomas Liebel rõhutas, et ametlik statistika kajastab üksnes konfiskeerimisi, mitte tegelikku smugeldamismahtu — suur osa ebaseaduslikust turust jääb paratamatult nähtamatuks. BVTE tegevjuht Jan Mücke sõnastas probleemi tuumiku selgelt: „Riik peab keskenduma kehtivate keeldude tõhusamale jõustamisele, selle asemel et korduvalt kaaluda uusi keelde, mida seejärel halvasti jõustatakse ja mis ainult õhutavad ebaseaduslikku kaubandust.”

Seda trendi kinnitavad ka Reemtsma Schwarzmarkt-Trackeri 2026. aasta esimese poole andmed<sup>3</sup>, mille ettevõtte avaldas 8. juulil 2026. Tracker koondab alates 2025. aasta algusest pidevalt ametlikke Saksa tolli- ja politseiateid ebaseaduslike toodete konfiskeerimiste kohta — see ei anna absoluutseid turumahutusi, kuid pakub ametlikel allikatel põhinevat ülevaadet musta turu dünaamikast. Poolaasta andmed on häirivad: konfiskeeriti 55 938 553 ebaseaduslikku sigaretti (64% kogu 2025. aasta mahust), 2 489 960 ebaseaduslikku e-sigaretti (70% kogu 2025. aasta mahust) ning 42 499 purki snussi või nikotiinipadjandeid, mis vastab 179%-le kogu 2025. aasta mahust — 2026. aasta esimene pool ületab seega juba tervet eelmist aastat 79% võrra. Teatatud maksukahju ulatus 25,3 miljoni euroni, mis on 97% kogu 2025. aasta tasemest, vaid kuue kuuga. Reemtsma õigus- ja ettevõttesuhtluse direktor Christian Cordes rõhutas, et need arvud kujutavad vaid jäämäe tippu, ning hoiatas, et meetmed, mis avaldavad seaduslikule turule survet — sealhulgas järsud aktsiisitõusud, laiad keelud ja jõustamislüngad — riskivad seda suundumust veelgi kiirendada. Ettevõtte viitas sõnaselgelt Prantsusmaale ja Madalmaadele kui turgudele, kus tarbijad on juba nihkunud ebaseaduslike või piiriüleste allikate poole. Cordes: „Kui turgu ei reguleerita kontrollitaval viisil ja seaduslik turg nõrgeneb, on ebaseaduslikel tegutsejatel sellest kasu.”

Kokkuvõttes näitab rahvusvaheline tõendusmaterjal ühtselt, et de facto keelud ei kõrvalda nõudlust — need kannavad selle reguleeritud, vanuse tuvastamisega ja maksumaksvast jaemüügist kontrollimatutesse kanalitesse, kus alaealiste kaitse on nõrgem, mitte tugevam.

Eesti kontekstis on need andmed eriti asjakohased: pakutav 4 mg/g piirang ja ammendav maitseainete loetelu, mis sisuliselt kõrvaldavad seadusliku turu, loovad täpselt selle stsenaariumi, mille eest rahvusvaheline tõendusmaterjal hoiatab. De facto keelud ei kõrvalda nõudlust — need kannavad selle reguleeritud, vanuse tuvastamisega, maksumaksvast jaemüügist kontrollimatutesse veebikanalitesse ja mustale turule, kus alaealistel on lihtsam, mitte raskem ligi pääseda.

<sup>2</sup> [Germany Warned Illegal Vape Market Is Growing – Nicotine Insider](#)

<sup>3</sup> <https://www.bvte.de/de/presse/pressemitteilung/neue-verbote-befeuern-den-schwarzmarkt-fuer-e-zigaretten-und-tabak-zollgewerkschaft-und-bvte-warnen-vor-strukturellem-kontrollverlust-bei-illegalen-tabak-und-nikotinprodukten>

### 3.4. Juriidiliste isikute trahvid kuni 200 000 eurot - ebaproportsionaalne, kui seaduslik müük muutub võimatuks

Eelnõuga kehtestatavad trahvid kuni 200 000 eurot juriidilistele isikutele on põhimõtteliselt põhjendatud, kuid muutuvad ebaproportsionaalseks kontekstis, kus sama eelnõu muudaks turu seadusliku varustamise peaaegu võimatuks. Jaemüüjad, kes on investeerinud vastavusse — vanuse tuvastamise süsteemid, töötajate koolitus, registreeritud tooted — seisaksid silmitsi eksistentsiaalsete trahvidega praegu seaduslike ja registreeritud toodete müümise eest, kui üleminekuperiood ja toodete registreerimismõõdud ei ole selgelt reguleeritud.

Palume ministeeriumil **täpsustada ülemineku ajakava** ning tagada, et Terviseametis praegu registreeritud ning kehtivate reeglitega vastavuses olevad tooted ei kuuluks üleminekuperioodil koheselt sanktsioonide alla.

### 4. Kehtivad meetmed on piisavad

Meie põhiseisukoht on, et nikotiinipadjandite ja muude tubakatootega seonduvate toodete kehtiv regulatiivne raamistik on piisav. Probleem ei ole reeglites, vaid nende täitmises kõigis müügikanalites. Praegu seaduslikud tooted on:

- registreeritud Terviseametis
- müügikohas vanuse tuvastamise nõuete kohased
- märgistatud vastavalt nõuetele
- maksustatud ja aktsiisitulu genereerivad
- müüdavad litsentseeritud, vastutavate jaemüügikanalite kaudu

Puudu on kehtivate reeglite järjepidev ja terviklik täitmine, eelkõige järgmistes kanalites:

- **Veebimüük:** Reguleerimata veebimüüjad — nii kodumaine kui piirilülene — tegutsevad minimaalse vanuse tuvastamisega ja väljaspool maksusüsteemi. Järelevalveressursid tuleks suunata siia. Noortel on muuhulgas võimalik tellida tubakatooteid (vape, snus) Temust või Sheinist – kontroll jääb siin aga vanematele, rääkimata asjaolust, et taolistest veebikaubamajadest tellitu võib sisaldada väga mürgiseid kemikaale.
- **Ebaseaduslik jaemüük:** Registreerimata kanalites, ilma vanuse tuvastamiseta ja ilma aktsiisimaksuta müüdavad tooted kujutavad endast tegelikku ohtu noorte kaitsele ja rahvatervisele. Ressursid tuleks suunata nende kanalite sulgemisele, mitte seadusliku turu likvideerimisele.
- **Sotsiaalmeedia müük:** Nikotiintoodete peer-to-peer ja sotsiaalmeediapõhine müük alaealistele on kasvav probleem, mis nõuab sihipärast järelevalvet.

Kutsume ministeeriumi üles seadma prioriteediks kehtivate reeglite täitmise kõigis kanalites — sealhulgas veebis ja ebaseaduslikus jaemüügis — enne uute tootepiirangute kehtestamist, mis likvideeriks legaalse turu, jättes ebaseadusliku turu puutumata.

### 5. Kokkuvõte ja ettepanekud

Esitame lugupidamisega järgmised muudatusettepanekud eelnõule:

1. **Nikotiinisalduse piirmäär:** Ühtlustada Soome standardiga 16,6 mg/g, mitte Läti 4 mg/g, ning viia läbi proportsionaalsuse hinnang praegu registreeritud toodete mõju kohta enne seaduse vastuvõtmist.
2. **Maitseainete loetelu:** Suunata piirangud konkreetsetele noortele atraktiivsetele maitsetele (magus, kommid, puuvili); mitte kõrvaldada kõiki mitte-tubaka/mentooli valikuid täiskasvanud tarbijatele.
3. **Üleminekuperiood:** Tagada selge ja piisav ning sanktsioneerimata üleminekuperiood praegu registreeritud ja vastavuses olevatele toodetele.

4. **Järelevalve:** Suunata järelevalveressursid veebimüügi, piiriülese ja ebaseadusliku jaemüügi kanalitesse, kus vanuse tuvastamine puudub ja maksukuulekus on null.
5. **Mõjuhindang:** Enne koostisepiirangute lõplikku kehtestamist avaldada regulatiivne mõjuhindang, mis näitab, milline osa praegu registreeritud, seaduslikest toodetest jääks turule pärast 4 mg/g piirmäära ja maitseainete loetelu jõustumist.

Oleme pühendunud vastutustundlikule jaemüügile, noorte kaitsele ja kõigi kohaldatavate õigusaktide täielikule järgimisele. Loodame, et käesolev arvamus aitab kaasa tasakaalustatud ja tõhusa regulatsiooni kujundamisele, mis kaitseb noori, toetab seaduslikku turgu ning suunab järelevalveressursid sinna, kus need on kõige tõhusamad.

Lugupidamisega

Lembi Treumuth  
jurist