

Liisa-Ly Pakosta

Eesti Vabariigi valitsuse justiits- ja digiasjade minister

E-posti teel: info@justdigi.ee / press@justdigi.ee

24. juuli 2026

Lugupeetud minister

Kommentaar tubakaseaduse ja riigitasude seaduse kavandatavate muudatuste kohta – JDM/26-0826

Minu nimi on Clive Bates, Ühendkuningriigis tegutsev rahvatervise ja tubakakontrolli spetsialist. Olen endine Action on Smoking and Health UK direktor, endine kõrgem riigiametnik ning juhin nüüd Counterfactual Consultingut, keskendudes jätkusuutlikule arengule ja rahvatervisele. Mul ei ole huvide konflikte tubaka-, nikotiini- ega farmaatsiatööstuse osas.¹

Olen näinud uudiseid Eesti valitsuse ettepanekutest kehtestada uued piirangud suitsuvabadele nikotiinitoodetele (aurutid, suukaudne nikotiin, kuumutatud tubakas jne).² Kirjutan, et lugupidavalt üles kutsuda ettevaatlikkusele ja juhtida tähelepanu selliste meetmete tõenäolistele perverssetele ja ettenägematutele tagajärgedele.

Kokkuvõtteks võib öelda, et pakutud meetmetel on tõenäoliselt kolm laiemat kahjulikku mõju:

1. Suitsetamisega kaasnevate isiklike, sotsiaalsete ja majanduslike koormate pikendamine.

WHO andmetel suitsetab rohkem kui üks neljast täiskasvanud eestlasest. Need piirangud takistavad seadusliku nikotiinituru liikumist kõrge riskiga toodetelt madala riskiga toodetele (protsess, mis toimub üle maailma), kaitstes olemasolevat sigaretikaubandust konkurentsivõimeliste ja ohutumate toodete eest. See tähendab, et vähem suitsetajaid vahetab üle ja rohkem kannatab selle tõttu asjatult, mis toob kaasa veelgi tootlikkuse ja tervishoiu kulusid. Paljud noored, kes täna aurustavad, oleksid suitsetanud ka ilma aurutamiset; Nende jaoks on noorte aurutamine rahvatervise võit.

2. Kasvata suurt ebaseaduslikku turgu. Legaalsete toodete piirangud vähendavad nõudlust vähe.

Tarbijad otsivad soovitud tooteid nii mitteametlikelt kui ka kuritegelikelt turgudelt. See loob suuremaid võimalusi piiratud toodete suurele ebaseaduslikule turule. Fraunhoferi Instituut hindas, et 2025. aastal toimus Eestis 41% ebaregulaarsest e-sigarettide kaubandusest, millest 32% oli must turg ja 9% piiriülesed.³ Hollandis, kus on juba kasutusele võetud sarnased meetmed nagu praegu Eestis ette nähtud, leidis Bureau Beke, et 87% aurutajatest kasutab ebaseadusliku müügikanali kaudu saadud vape'e. Hollandi tarbijad kulutavad vape'ile umbes 280 miljonit eurot aastas, kuid sellest umbes 257 miljonit eurot kulutatakse ebaseaduslikele toodetele.⁴

3. Käivita riskantseid lahendusi. Tarbijad püüavad saada soovitud tooteid innovatsiooni või lahenduste kaudu. Näiteks saavad inimesed ise vedelikke valmistada ja lisada kommertstoidu maitseid või isegi aroomiteraapia vedelikke. Nikotiini piirangutest saab mööda hiilida, lisades nikotiini ebaseaduslikult ostetud kontsentraatidest. Võib esineda käitumuslike kohanemisi; Näiteks võivad inimesed hakata korraga kasutama kahte või enam nikotiinipakki. Tootjad saavad regulatsioonidele loominguliselt reageerida: 4 mg/g täiteaine piirang viiks suuremate ja tihedamate täitematerjalide kasutamiseni.

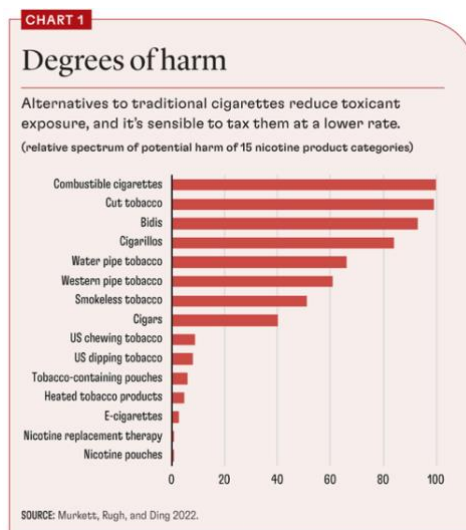
¹ Vaata clivebates.com: [Teave](#) Täpsemalt.

² ERR. EE Justiitsministeerium soovib karmistada nikotiinitoodete müügipiiranguid, 20. juuli 2026 [\[link\]](#)

³ Fraunhoferi Instituut. (2026). *E-sigarettide ebaregulaarne turg Euroopas*. Fraunhofer IIS koostöös MRU GmbH-ga. <https://www.scs.fraunhofer.de/en/publications/the-irregular-market-for-e-cigarettes-in-europe.html>

⁴ Emily Berger, Emma Derksen, Christa Dinnissen ja Juno van Esseveldt. (2026). *Dark Clouds: Eelnev uurimus ebaseaduslikust vape-kaubandusest Hollandis*. Bureau Beke. <https://bureaubeke.nl/geen-categorie/dark-clouds/>

- **Poliitikakujundamine nõuab suhtelise riski mõistmist.** On kahtlustamatu, et suitsuvabad nikotiinitooted, mis ei hõlma tubakasuitsu põlemist ega sissehingamist, on palju ohutumad kui suitsetamistooted. Nende suitsuvabade toodete hulka kuuluvad e-sigaretid (e-sigaretid), nikotiinipakid ja muud suukaudsed tooted, kuumutatud tubakas ning suitsuvaba tubakas. Järgmine diagramm, mis annab umbkaudsed hinnangud riskile seoses sigarettide suitsetamisega, pärineb Rahvusvahelise Valuutafondi ekspertide poolt läbi viidud uuringust optimaalse maksustamise kohta.⁵



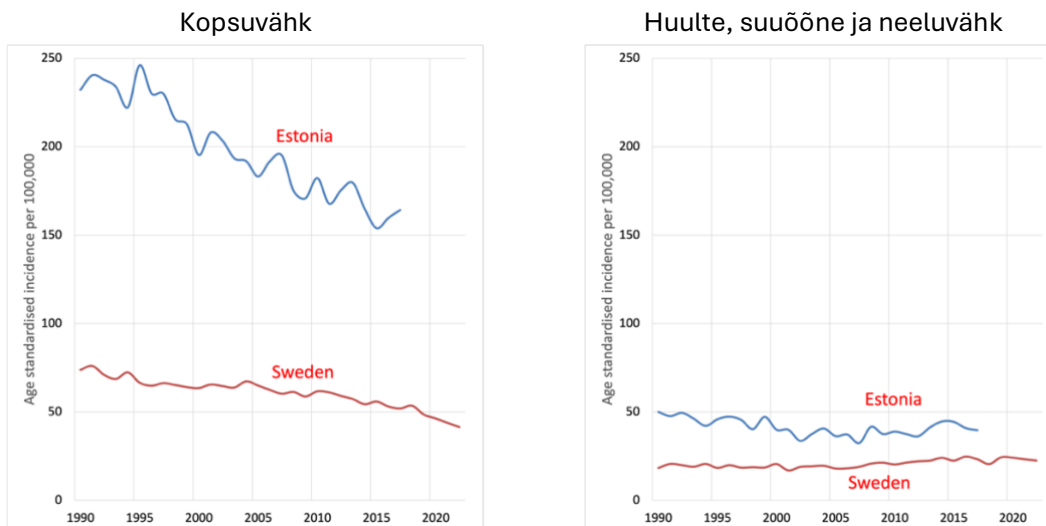
- **Poliitikakujundajad ei saa oodata kindlust, vaid peavad tegema toimivaid ligikaudseid hinnanguid.** Neid suhtelisi riske ei ole võimalik kindlalt teada, kuid on võimalik teada piisavalt kindlalt, et luua alus poliitikakujundamiseks. Suitsetamise ja suitsuvabade toodete vahel on tõenäoliselt üks kuni kaks suurusjärgu erinevus riskides. Nikotiinipakkidel on tõenäoliselt riskid, mis on võrreldavad nikotiini asendusraviga. See viitab suurele rahvatervise potentsiaalile nikotiini tarvitamise üleminekul kõrge riskiga toodetest madala riskiga toodetele.
- **Madala riskiga tooted asendavad kõrge riskiga tooteid.** Samuti on vähe kahtlust, et need tooted asendavad suitsetamist järk-järgult kahe peamise mehhanismi kaudu: (1) olemasolevad suitsetajad lähevad üle ohutumatele suitsuvabadele toodetele ja (2) uued nikotiini kasutajad, sealhulgas noored, suunduvad suitsetamisest ohutumatele toodetele alustamise hetkel ning vananevad seejärel elanikkonna hulka ilma kunagi suitsetamata. Enamik noori, kes täna regulaarselt e-sigarette tarvitavad, on saanud suitsetajaks maailmas, kus e-sigarette pole. Peamine probleem suures osas Euroopas ei ole see, et noored hakkavad suitsetamise asemel aurutama, vaid see, et vanemad täiskasvanud jäävad sigarettide juurde.
- **Suitsetamisprobleem püsib ja on koondunud vanematele nikotiinikasutajatele.** Eestis on endiselt märkimisväärne täiskasvanute elanikkond, kes on suitsetamisega seotud suremuse ja haigestumise, sealhulgas vähi, südame-veresoonkonna ja hingamisteede haiguste riskiga, kusjuures üle ühe neljanda täiskasvanu suitsetab (26,1% täiskasvanutest, 30,9% meestest ja 21,4% naistest – WHO andmed).⁶ Selle Eesti elanikkonna segmendi jaoks on need tooted potentsiaalsed päästjad, kuid ainult siis, kui kasutajad leiavad need atraktiivseks ja on kindlad, et need on palju ohutumad.

⁵ MF, Van Oordt ja Rosenberg, [Kahjulike harjumuste maksustamine](#), 2026. Graafika tuletatud [Murrett jt 2022](#)

⁶ Maailma Terviseorganisatsioon (2025). *WHO ülemaailmne aruanne tubaka tarvitamise levimuse trendidest 2000–2024 ja prognoosid aastateks 2025–2030* (6. väljaanne). <https://www.who.int/publications/i/item/9789240116276>

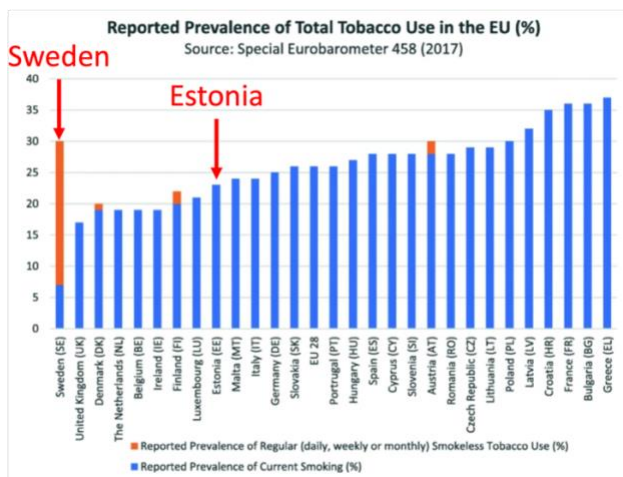
- **Rootsi kogemus näitab õiget suunda.** Euroopa Liidu riik, mis on saavutanud suitsetamisega seotud haiguste vähendamise ja suitsetamisega seotud haiguste vähendamise kõige olulisema edu, on Rootsi. Kui võtta meeste kopsuvähi esinemissagedus suitsetamisega seotud kahjude mõistliku näitajana, näeme, et Rootsis on tasemed palju madalamad kui Eestis – umbes kolmandik.⁷

Vanuse standardiseeritud vähiesinemissagedus, mehed vanuses 40–84



Rahvusvaheline Vähiuuringute Agentuur (IARC): Globaalne Vähiobservatoorium

- **Nikotiini kasutamine on vältimatu, kuid kõrge haiguse tase mitte.** Põhjus on selles, et nikotiini kasutatakse Rootsis erinevalt, peamiselt suitsuvaba suukaudse tubaka või snusi kaudu. Ajalooliselt on Rootsis olnud kõrged nikotiinitarbimise tasemed (kõrgemad kui Eestis), kuid palju madalam *suitsetamise* tase. Selle tulemusena on Rootsis suitsetamisega seotud haiguste (sh suuvähi) tase madalam.⁸



- **EL-i keeld snusile oli suur poliitiline läbikukkumine.** Euroopa Liit keelas snusi 1992. aastal, välja arvatud Rootsi puhul. Alates 1992. aastast on suitsetamisega seotud haigustesse surnud üle 20 miljoni eurooplase (Eestis umbes 60 000).⁹ Kui EL oleks edendanud snusi alternatiivina

⁷ IARC Globaalne Vähiobservatoorium, Vähk aja jooksul <https://gco.iarc.who.int/en>

⁸ Ramstrom, L. M. (2024). Kui Rootsis poleks olnud snus'i: snus'i mõju suitsetamisest tingitud suremusele. *Kahjude vähendamise ajakiri*, 21(1), 176. <https://doi.org/10.1186/s12954-024-01095-7>

⁹ Tervisemõõdikute ja Hindamise Instituut, GBD Compare 2023, <https://vizhub.healthdata.org/gbd-compare/>

sigarettidele, selle asemel et keelustada, oleks siseturg võinud aidata vähendada suitsetamisega seotud haigusi kõigis riikides. Oht seisneb selles, et Euroopa Komisjon ja mitmed liikmesriigid ei ole snus'i keelustamisest õppetunde saanud ning näivad olevat valmis seda viga kordama, piirates nikotiinipakke ja e-sigarette. Eesti pakutud meetmed võivad korrata Euroopa Liidu 1992. aasta vigu, mida on hiljem ja hiljem ning hiljem ka Hollandi ja teiste poolt säilitatud.

- **Vape-maitsete keelustamine võib suitsetamise suurenemise tõttu tõenäoliselt tagasilöögi anda.** On märkimisväärsed tõendeid, et vape-maitse keelud suurendavad sigarettide suitsetamist. See on tingitud sellest, et e-sigaretid ja sigaretid on majanduslikud asendused. Muutes ühe vähem atraktiivseks nii kasutajatele kui potentsiaalsetele kasutajatele, muutub teine suhteliselt atraktiivsemaks. Piirava aurutamise või kotikese maitse keelu korral kaitstakse kahjulikke alternatiivtooteid, näiteks sigarette, tõhusama konkurentsi eest. Kvasi-eksperimentaalne majandusuuringud on näidanud, et vape-maitse keelud on suurendanud suitsetamist osariigi tasandil Ameerika Ühendriikides; Friedman jt (2026) näitavad:¹⁰

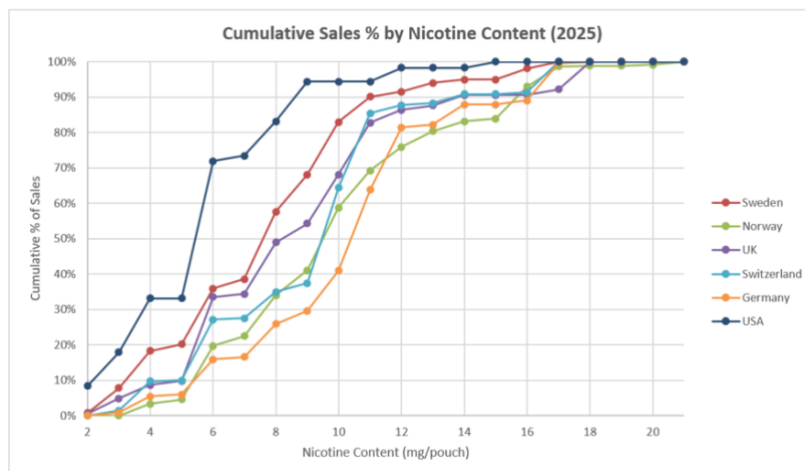
Meie tulemused näitavad, et ENDS-i maitsepiirangud toovad kaasa märkimisväärsed ENDS-i müügi vähenemisi, peamiselt tänu maitsestatud ENDS-i müügi märkimisväärsle langusele ning maitsestatud ENDS-i müügi mitteolulistele kasvudele. Täiendavad analüüsid näitavad, et ENDS-i maitsepiirangud suurendavad põlevate sigarettide müüki, mis on kahjulikum toode: nende poliitikate tõttu ostetakse iga müüdud 0,7 ml ENDS kapsli kohta 11 kuni 15 lisasigaretti. [rõhuasetus lisatud]

- **... ja ebaseaduslikku kaubandust.** Lisaks pääsevad e-sigarettide kasutamise soovijad ligi suurele mustale turule reguleerimata toodetes, mis on lõpuks seotud organiseeritud kuritegelike rühmitustega.
- **Maitse reguleerimine peaks keskenduma maitse kirjeldajatele.** Maitset võib iseloomustada keemilise retseptina, aistinguna ("õun", "münt") või kirjeldajana – nime ja brändinguna, mida kasutatakse tarbijatele, et anda tarbijatele teada, millist maitset ja tunnet nad peaksid ootama. See on tooteinfo vorm, aga ka turunduse vorm. Regulatsioon peaks keskenduma sellele, et vältida lastele meeldivate teemadega turundust ning tagada, et maitsekirjeldused annavad toote sõnasõnalise kirjelduse ilma tühiste kaunistusteta.
- **Madal nikotiini piirang kotikestes võib tõenäoliselt tagasi lüüa.** Täiteaine piirang 4mg/g muudab peaaegu kõik praegu Euroopas saadaval olevad tooted mittenõuetele vastavaks. Kehtestades piirangu, mis ei vasta paljudele suitsetajatele või nikotiini tarvitajatele, soodustab see musta turu nikotiinipakkides, mida inimesed otsivad. See toob tõenäoliselt kaasa muutusi varustuses – suuremad kotikesed tihedamast materjalist ja julgustatakse kasutama korraga rohkem kui ühte.
- **Palju kõrgemad piirangud on rahvatervise kaalutlustel õigustatud.** Enamik koti reguleerimist on seni põhinenud nikotiini massil kotis (mg/kott), mitte täiteühiku (mg/g) alusel. Turul on saadaval tootevalik umbes 1 mg kuni 20 mg kotikeses. 118 kotisordist, mida jaemüüja Haypp Groupi poolt iseseisvalt testiti, sisaldas 921 (82%) rohkem kui 4 mg nikotiini kotis.¹¹ Üks viis mõõta uue regulatsiooni põhjustatud häireid (ja seega mõju kasutajatele ning tõenäoliselt ettenägematu tagajärgi) on hinnata, kui suur osa olemasolevast turust muutuks uue regulatsiooni alusel mittevastavusse. Suur veebimüüja Haypp Group esitab järgmised andmed

¹⁰ Friedman, A. S., Liber, A. C., Crippen, A. ja Pesko, M. F. (2026). E-sigarettide maitsepiirangute mõju tubakatoodete müügile. *American Journal of Health Economics*, 12(2), 377–411. <https://doi.org/10.1086/734689>

¹¹ Haypp Group, NicoLeaks, <https://nicoleaks.com/>

oma nikotiinikotide müügi kohta. 80–95% Euroopa tarbimisest muutuks nõuetele mittevastavaks, kui piirang oleks 4 mg/kotike.¹² Pane tähele, et näidatud piirpiir on piiratud 20 mg/kotikesega, kuna see on ettevõtte poolt müüdav maksimaalne nikotiinisaldus poliitika alusel.



Haypp Groupi (veebimüüja) müügiandmed

- **Pakutud piirang hävitaks olemasoleva kotituru täielikult.** Ometi on Eesti ettepanek rangem. Kui määrata 4 mg täiteaine grammi kohta (mitte kotikese kohta), oleks piirang kotikese kohta madalam. Hayppi sõnul sisaldab mediaantoodet veidi alla 0,5 g täiteainet, mis tähendab, et Eesti pakutav 4 mg/g täiteaine piirang tähendaks ligikaudu nikotiini piirmäära 2 mg kotis. See kaotaks peaaegu kõik praegu Euroopas kasutatavad tooted.
- **Puudub tuvastatav kasulik põhjus selle piiri seadmiseks.** Nikotiinikoguse piiramiseks alla 20 mg ei ole tegelikku rahvatervise õigustust. Kui suitsetaja vajab tugevamat taskutoodet, mis on põhjus, miks talle ligipääs keelata? Ületarbimisega seotud riskid tekivad võrdsest ka siis, kui inimesed kasutavad rohkem kui ühte kotikest või hoiavad neid liiga kaua suus.
- **Nikotiinipakkide ebaseaduslik kaubandus võib kergesti jõuda samale tasemele kui vape'id.** Ebaseadusliku kaubanduse levik on juba kogetud väga suurt vape'ide puhul. Ülemaailmne ebaseaduslik osakaal vape'i turul oli 2025. aastal 75% ja kasvab, teatas äriinfoteenuse Euromonitor.¹³ On igati põhjust eeldada, et nikotiinipakkide liigne reguleerimine või maksustamine viiks sarnase ebaseadusliku kaubanduse ulatuseni kotikestega.
- **Ebaseaduslike turgude negatiivsed tagajärjed on tõsised:**
 - Piirangute või maksude eesmärk, mis põhjustas ebaseadusliku kaubanduse, nurjub
 - Tooted on reguleerimata ja võivad olla ohtlikud, aegunud või defektsed
 - Müüjad on ebaausad ärimehed ja müüvad igale vanusele
 - Kuritegelikud võrgustikud toimivad vägivalda, korruptsiooni ja väljapressimise kaudu
 - Tarbijal puuduvad kaitsed ega õiguskaitse; Vaidlused lahendatakse vägivalda kaudu
 - Jõustamismeetmed on kallid, sageli liialdatud ja piiravad vähe pakkumist
 - Karistused pakkumise ja kasutamise takistamiseks muutuvad riski suhtes ebaproportsionaalseks
 - Noored tõmmatakse kuritegelikesse tarneahelatesse kui madalaima taseme tarnijad
 - Tarbijad puutuvad kokku teiste ebaseaduslike toodete või teenustega, näiteks ebaseaduslike narkootikumidega
 - Suured ebaseaduslikud kasumid rahastavad õitsevaid organiseeritud kuritegelikke rühmitusi ja terrorismi

¹² Haypp Group, isiklik suhtlus, 24. juuli 2024

¹³ Euromonitor, Üle 75% ülemaailmsest e-auru mahust on põhjustatud ebaseaduslikust turust, 28. august 2025. [Euromonitor]

ÜRO Narkootikumide ja Kuritegevuse Büroo on dokumenteerinud kahjud, mis tulenevad kuritegelikust infrastruktuurist, mis toetab ebaseaduslikku narkokaubandust.¹⁴ UNODC diagramm kaardistab osalejad:



- Kõigi tubaka- ja nikotiinipoliitikate kriitiline eesmärk peab olema turg seaduslikuna.** Ebaseadusliku kaubanduse tõenäolised tagajärjed piiravad Euroopa poliitikakujundajate paindlikkust kehtestada piiravaid või keelavaid poliitikaid. Selline kaubandus õõnestab poliitika algset eesmärki, jätab turu reguleerimata ja põhjustab laia valikut sotsiaalseid kahjusid. Ei ole piisav lihtsalt nõuda rangemat jõustamist ilma selgitamata, miks see pole seni suutnud peatada umbes kolmveerand maailma turust ja pool Euroopa turu aurutamise ebaseaduslikuks või ebaregulaarseks muutumist aastaks 2025.
- Mida teha: arendada riskiproportsionaalse regulatsiooni raamistik.** Poliitika eesmärk peaks olema rakendada kõige karmimaid ja piiravaid meetmeid, et tegeleda suitsetamisega seotud riskidega nii kasutajale kui ka pealtvaatajatele. Ohutumate nikotiinitoodete reguleerimine peaks keskenduma tarbijakaitsele (keemia-, elektri- ja soojusohutus ning usaldusväärne info) ning noorte vastuvõtu piiramisele meetmete kaudu, mis tagavad vastutustundliku varustuse, jaemüügi ja turunduse.
- Mida teha: keskendu tarbijakaitsele ja usaldusele.** Regulatsioon peaks toetama tubaka- ja nikotiinitoodete kasutajate huve ning looma proportsionaalse heidutuse uute kasutajate vastuvõtuks. Agressiivsed katsed käitumise muutmiseks regulatsiooni kaudu toovad suuresti kaasa soovimatuid tagajärgi, nagu suitsetamise kasv, ebaseaduslikum kaubandus ja riskantsed lahendused. Peamine eesmärk peaks olema nikotiinituru ülemineku hõlbustamine kõrge riskiga toodetelt madala riskiga toodetele, kuid tarbijate nõusoleku ja valiku kaudu, mitte sundiva, karistava või stigmatiseeriva poliitika kaudu. Valitsus peaks seadma kõrge prioriteedi turu seaduslikkuse säilitamisele ning poliitikavalikuid tuleks vastavalt piirata.

¹⁴ ÜRO Narkootikumide ja Kuritegevuse Büroo, uurimisülevaade rahvusvahelisest organiseeritud kuritegevusest, november 2025 [UNODC]

Riskiproportsionaalse regulatiivse raamistiku ülevaade tubaka ja nikotiini jaoks

Mõõtmine	Sigaretid, käsitsi rullitav tubakas ja muud süttivad ained	Vaping, soojendatud ja suitsuvaba tubakas ning suukaudne nikotiin
Üldine eesmärk	Vähenda atraktiivsust ja hoia kasutust eemale	Tarbijakaitse
Maksustamine	Suhteliselt kõrged maksud	Madal või null maks (ainult müügimaks)
Reklaam	Keela muul viisil kui kaubanduse sees	Juhtimisteemad ja paigutus
Hoiatused	Graafilised hoiatused, mis kujutavad haigusi	Sõnumid, mis julgustavad vahetamist
Avalikud kohad	Seaduslikult kehtestatud kontrollid	Omaniku otsustada
Lihtne pakend	Jah	Ei. Piltide ja brändingu kontrollid
Riskikommunikatsioon	Suured terviseriskid	Palju turvalisem alternatiiv suitsetamisele
Vanusepiirangud	Alla 21-aastastele ei müüdüd	Alla 18-aastastele ei müüdüd
Maitset	Maitsete iseloomustamise keeld	Control maitse <i>kirjeldajad</i>
Tootestandardid	Kontrolli riske ja vähenda atraktiivsust	Kontrolli kasutaja ohutusriske

Loodan, et see memo on kasulik ja annab aluseks alternatiivse lähenemise kaalumiseks.

Olen lisanud põhjalikuma ülevaate, mis on koostatud Euroopa Komisjoni hiljutise tõendite üleskutse jaoks. Palun võtke minuga ühendust [REDACTED] kaudu, kui saan veel abiks olla.

Lugupidamisega



Clive Bates
Counterfactual Consulting Limited
London