Tubakaseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõu eesmärk on kaitsta paremini Eesti laste ja noorte tervist, ennetades alaealiste surmaga lõppeda võivaid juhtumeid ja nende sõltuvusse sattumist raskeid tervisekahjusid põhjustavatest nikotiinitoodetest. Peamiseks meetmeks on e-sigareti ja hiljuti turule jõudnud nikotiini sisaldavate muude toodete kasutamisega seotud terviseriskide vähendamine vastavalt Euroopa Liidu parimale praktikale, kehtestades selge loetelu lubatud maitse- ja lõhnaainetest ning proportsionaalsed ja juba pikemalt turul olnud toodetega analoogsed piirangud uutele hiljuti turule jõudnud toodetele. Kuna noori meelitatakse nikotiini sisaldavaid tooteid tarbima neile sobivate maitsete ja lõhnadega ning maitseid ja lõhnu võivad anda erinevad keemilised kooslused, siis on kohane kehtestada lubatud komponentide loetelu. Samuti on oluline alandada nikotiinipatjades nikotiinisisalduse piirmäära tasemele, mis on vähem ohtlik nii tarvitamisel kui ka juhuslikul allaneelamisel laste poolt. Vähendatakse bürokraatiat ja halduskoormust, kuna loeteluga lubatud maitseainetele ei kehti enam e-sigareti vedeliku turule toomisel ainete hindamise tasu, mistõttu muutub lihtsamaks tooteid hindava Terviseameti töö. See võimaldab ka 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 kehtivale Eesti-sisese kaugmüügi keelule kehtib keeld ka tellimisele. Kuna kaugmüügi teel müüakse ja tellitakse kolmandatest riikidest kontrollimatuid tooteid, mille koostis võib olla laste ja noorte tervisele eriti kahjulik ja mille eest ei ole tasutud aktsiise ega lõive, siis kehtestatakse kaugmüügikeelust üleastujaile ka sanktsioon trahvi näol. Trahv kehtestatakse lisaks müüjale ka tellijale ning selle eesmärk on raskendada eeskätt alaealiste ligipääsu nikotiini sisaldavatele toodetele, ent ka vähendada kogu elanikkonna terviseriske, mis võivad tekkida kontrollimatu koostisega tooteid tarbides. Piiratakse musta turgu ja parandatakse seeläbi maksulaekumisi.

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

Lisaks on eelnõus muid täpsustusi. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/40/EL tubaka- ja seonduvate toodete tootmist, esitlemist ja müüki käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2001/37/EÜ (edaspidi ka *direktiiv 2014/40/EL*), keskendub samuti eeskätt noorte tervise kaitsele ja näeb ette proportsionaalsed tasud tubakatoodete ja tubakatootega seonduvate toodete liikmesriigisisese 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 sigarettidest suurusjärgu võrra väiksem. Eelnõu kohaselt muudetakse sigariteate 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 justiits- ja digiministri nõunik Mart Einasto (ametist lahkunud) ning Justiits- ja Digiministeeriumi õiguspoliitika osakonna avaliku õiguse talituse nõunik Silja Tammeorg (silja.tammeorg@justdigi.ee) koostöös Sotsiaalministeeriumi rahvatervise osakonna keskkonnatervishoiu poliitikajuhi Aive Tellingu (aive.telling@sm.ee), Sotsiaalministeeriumi õigusosakonna nõuniku Lily Malsi (lily.mals@sm.ee) ja Sotsiaalministeeriumi analüüsiosakonna analüütik Evelin Tähtväliga (evelin.tahtvali@sm.ee). Eelnõu seletuskirja mõjude analüüsi koostamisel osales Justiits- ja Digiministeeriumi õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse nõunik Elsa Leiten (elsa.leiten@justdigi.ee) ning eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Justiits- ja Digiministeeriumi õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse toimetaja Mari Koik (mari.koik@justdigi.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 p-ga 13.1 „Loome sanktsioonid postimüügist tubakatoodete tellimisele ning määratleme tubakatoodetes lubatud ained.“ (tähtaeg 2026, III kvartal)

Kuna eelnõu § 1 p 2 ja 5 puhul on tegemist tehnilise eeskirjaga, siis viiakse eelnõu kohta 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. Teavitamismenetlusega kaasneb üldjuhul vähemalt kolmekuuline ooteaeg, mille jooksul ei ole lubatud kõnealust sätet lõplikult vastu võtta. Kuni teavitamismenetluse ja sellega seotud ooteaja lõppemiseni ei saa kõnealust sätet Riigikogus teisele lugemisele saata. Kui teavitamismenetlus ei ole eelnõu teise lugemise ajaks lõppenud, tuleb muudatus eelnõust välja jätta.

Eelnõukohase seadusega muudetakse tubakaseaduse redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 12.05.2026, 48 ja riigilõivuseaduse redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 11.07.2026, 166.

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

Eelnõu muudatuste kohta ei ole väljatöötamiskavatsust koostatud, kuna muudatuste seadusena vastuvõtmine on põhjendatult kiireloomuline (HÕNTE § 1 lg 2 p 1). Eelnõu kiireloomulisus tuleneb sellest, et eelnõuga viiakse sigaritega seonduvad riigilõivud kooskõlla Riigikohtu 7. mai 2026 otsusega nr 5-25-73.

2. Seaduse eesmärk

Eelnõu eesmärk on kaitsta rahva tervist, eriti elanikkonna kõige haavatavamat rühma – noori, vähendades nikotiini tarvitamisest tulenevaid terviseriske ning tõkestades tubakatoodete ebaseaduslikku kättesaadavust. Selleks kehtestatakse e-sigarettide lubatud maitse- ja lõhnaainete ammendav loetelu, seatakse nikotiinisisalduse piirmäär nikotiinipatjadele, ajakohastatakse trahvid ning täiendatakse seadust tubakatoodete ja tubakatootega seonduvate toodete kaugmüügi teel tellimise keeluga.

Lisaks on eelnõu eesmärk viia sigaritega seotud riigilõivud kooskõlla Riigikohtu 7.05.2026 otsusega nr 5-25-73, milles leiti, et kehtiv riigilõivude regulatsioon on sigarite osas põhiseadusega vastuolus. Eelnõuga muudetakse sigarile kehtestatud lõivud ja tasud proportsionaalseks.

2.1. Ülevaade senisest õigusest ja praktikast

Kehtiva regulatsiooni kohaselt on e-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 põhjustanud vaidlusi Terviseameti ja tootjate vahel.

E-sigarettide koostisainete ja eralduvate ainete hindamise tasu rakendus Eestis 01.01.2025. Vahetult enne tasukohustuse jõustumist, 2024. a II poolaastal, esitasid tootjad ja maaletoojad 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.[1]

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.

Nikotiinipatjadele ei ole Eesti õiguses praegu kehtestatud maksimaalset lubatud nikotiinisisaldust. Seetõttu on turul kättesaadavad väga suure nikotiinisisaldusega tooted, mille kasutamisega kaasneb suurem nikotiinisõltuvuse tekke ja süvenemise risk. Eriti problemaatiline on see laste ja noorte puhul, kelle organism on nikotiini mõju suhtes tundlikum. Nikotiinisisalduse ülempiiri kehtestamise eesmärk on piirata turul kättesaadavate väga suure nikotiinisisaldusega toodete levikut, vähendada nikotiinisõltuvuse kujunemise riski ning seeläbi kaitsta rahva tervist, eelkõige laste ja noorte tervist.

Tubakatoodete kaugmüügil 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 kaugmüügi teel tellimise keelu puudumine võimaldanud

[1] Terviseamet. Päring: 09.02.2026.

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 rahva tervisele ja edendavad musta turgu.

Riigikohtu 7. mai 2026 otsusega nr 5-25-73 tunnistati riigilõivuseaduse § 298^4 lõiked 2 ja 3 põhiseadusvastaseks ja kehtetuks osas, milles need kehtestasid riigilõivude tasumise kohustuse sigarite tootjatele ja importijatele. Sama otsusega tunnistas Riigikohus tubakaseaduse § 10^4 lõike 4 põhiseadusvastaseks ja kehtetuks osas, milles see kehtestas tasu maksmise kohustuse sigarite tootjatele ja importijatele, samuti osas, milles see kohustas maksma tasu ka 2024. aasta kohta esitatava müügimahtude teate eest. Kehtiva riigilõivuseaduse järgi tuleb tubakatoote ja tubakatootega seonduva toote teate läbivaatamise eest tasuda riigilõivu 740 eurot ning teate avaldamise ja hoidmise eest 100 eurot. Tubakaseaduse kohaselt tuleb tubakatoote ja tubakatootega seonduva toote müügimahtude teate esitamisel teate hindamise eest tasuda 240 eurot. Need lõivud on sigarimüüjate puhul ebaproportsionaalselt suured ning ohustavad nende ettevõtlusvabadust. 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 müügimahuga võrreldes näiteks sigarettidega.

2.2. Hinnang olukorrale – tubakatoodete ja tubakatootega seonduvate toodete tarbimine noorte seas

Vastavalt 2024. aastal tehtud kooliõpilaste alkoholi ja teiste uimastite tarvitamise uuringule (*European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs* – ESPAD) saab esile tuua järgmised faktid[2]:

1. „Uus õpilaste nuhtlus“ nimega alternatiivsed tubakatooted (e-sigaretid, huuletubakas, vesipiip ja kuumutatavad tubakatooted) on alaealistele väga kättesaadavad: „Alternatiivsetest tubakatoodetest hinnati e-sigarettide ja huuletubaka kättesaadavust kõige kergemaks. Vastavalt 65% noortest hindas e-sigarettide 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.“
2. Tavasigarettide 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 90-ndatel tehtud uuringutega ja seda eriti poiste puhul, 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.

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

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-sigarettide 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%-lt 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-sigarettide 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%) harvemini.
8. Enamasti sisaldas e-sigaret nikotiini (89%) ning maitse- ja lõhnaaineid (68%), pea kümnendik mainis THC-d (tetrahüdrokannabinooli) (12%) ja/või CBD (kannabidiooli) (8%) sisaldust, 18% ei osanud sisalduvate ainete kohta öelda.
9. Uuring näitab, et maitse- ja lõhnaained on peamine e-sigarettide kasutamise alustamise põhjus (ESPAD 2024, tabel „*Reasons for use*“).
10. ESPAD-i riikide kokkuvõttes on Eesti noorte sigarettide tarvitamine küsitlusele eelneva 30 päeva jooksul umbes Euroopa keskmisel tasemel. Samal ajal paistab Eesti Euroopas silma just e-sigareti suitsetamise ja kombineeritud nikotiinitarvitamisega. 2024. aasta ESPAD-i tulemuste kohaselt on Eesti riik, kus sigarettide ja e-sigarettide ühisarvestuses oli toimunud üks suurimaid tõuse. Elu jooksul tarvitamine kasvas Euroopa võrdluses eriti palju Eestis ja Tšehhis ning sama kehtib noores vanuses igapäevase tarvitamise kasvu kohta. Eesti on sealjuures varajase e-sigareti proovimise kõige kõrgema määraga riikide seas esirinnas: e-sigaretti oli 13-aastaselt või nooremana proovinud 33% Eesti õpilastest, mis oli ESPAD-i riikide kõrgeim näitaja. Selline must rekord näitab mure tõsidust ning vajadust eelnõukohases seaduses sätestatavate rahva tervist kaitsvate meetmete järele.

Balti Uuringute Instituudi „Tubaka ja nikotiinitoodete tarvitamise uuringust“ (2023)[3] selgub, et sigarettide ja e-sigarettide 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. Uuringu andmetel pidas 57% küsitletud noortest e-sigarettide tarvitamisel oluliseks meeldivat maitset, kusjuures maitseelamus on eriti oluline 14–15-aastaste seas. Samas tõi 20% uuringus osalenud õpilastest esile, et maitsestatud toodete piiramine toetaks nikotiinitoodetest loobumist.

[3] 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

Eesti täiskasvanud rahvastiku tervisekäitumise uuringu kaalutud andmete kohaselt on 16–65-aastase elanikkonna seas nikotiiniga e-sigarette vähemalt mõni kord kuus tarvitanud 11,8% ning igapäevaselt 6,4%.[4] Kooliõpilaste tervisekäitumise (HBSC) 2021/22. aasta uuringus osalenud 11–15-aastaste õpilaste seas oli e-sigaretti tarvitanud 29,2%.[5]

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

Kui vaadata varasemaid, HBSC (*Health Behavior in School-aged Children*, WHO *Collaborative Study*, Eesti raport) 2021/2022. aasta andmeid, siis juba toona oli 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 e-sigareti suitsetamine on Eestis tugev probleem ning riikide hulgas, kus tüdrukute ja poiste erinevus e-sigareti suitsetamisel on eriti suur, on Eesti üks silmatorkavamaid 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 nikotiinitarbimise väga varajane alustamine, tüdrukute nikotiinitarbimise väga kiire kasv ja see, et nikotiinitoodete aktiivne tarvitamine laste ja noorte seas on suur, kuigi tavasigarettide suitsetamine on vähenenud.

2.3. Eesmärgi saavutamise abinõud ja põhjendused

Lubatud ainete loetelu koostamisel rakendatakse Hollandi Rahvatervishoiu Instituudi (edaspidi RIVM) kriteeriumidel ja EU-CEG-i (*European Common Entry Gate*) andmetel põhinevat positiivset nimekirja (16 tubaka maitset ja lõhna andvat ainet ning sissehingamist hõlbustavad mentoolimaitseained, mis on kindlaks määratud komisjoni rakendusotsuses (EL) 2016/787, millega sätestatakse sigarettides ja isevalmistatavate sigarettide tubakas sisalduvate lisaainete erinimekiri seoses rangemate teatamiskohustustega[6]). See välistab ohtlikud ja atraktiivsed lisaained, tagab tootjatele võrdse kohtlemise ning vähendab Terviseameti halduskoormust tänu selgetele hindamiskriteeriumidele.

Nikotiinipatjade nikotiinisisalduse ülempiiri kehtestamisel 9 mg ühe padja kohta on võetud eeskujuks Taanis kehtiv norm[7], mille kohaselt võib nikotiinipadi sisaldada maksimaalselt 9 mg nikotiini ühe padja kohta. Eesti õiguses kehtestatakse lisaks nõue, et nikotiinisisaldus ei või ületada 9 mg 1 g segu kohta. Täiendava piirväärtuse eesmärk on vältida olukordi, kus ühe padja kohta

[4] Reile R, Põlajev A, Saavaste J. Eesti täiskasvanud rahvastiku tervisekäitumise uuring 2024. Tallinn: Tervise Arengu Instituut; 2025. tku2024_kogumik_29apr2025_final.pdf

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

[6] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D0787

[7] Taani sise- ja tervishoiuministri 4. märtsi 2025. aasta määrus nr 249 „Bekendtgørelse om grænseværdier for nikotinindhold i tobakssurrogater“, §-d 2 ja 3. Taani õigusaktide andmebaas Retsinformation.

kehtestatud piirnormist peetakse küll kinni, kuid toode sisaldab oma massi suhtes väga suures kontsentratsioonis nikotiini. Seetõttu kehtestatakse nii ühe padja kui ka ühe grammi segu kohta kohaldatav ülempiir, mis võimaldab tõhusamalt takistada suure nikotiinisisaldusega toodete turule viimist. See on rahva tervise kaitseks tehtav poliitiline valik, mille eesmärk on piirata suure nikotiinisisaldusega toodete kättesaadavust, eelkõige laste ja noorte kaitseks.

Piirväärtuse kehtestamisel kaaluti erinevaid regulatiivseid lahendusi, sealhulgas üksnes ühe tarbimisühiku kohta kehtestatud piirmäära, üksnes nikotiinikontsentratsiooni piirangut ning nende kombinatsiooni. Teaduskirjandusest ega rahvusvahelisest praktikast ei tulene ühtset teaduslikult kindlaksmääratud nikotiinitaset, mida saaks käsitada universaalselt ohutu või optimaalse piirväärtusena. Samuti ei ole võimalik tuvastada sellist nikotiinitaset, mille puhul oleks sõltuvusrisk välistatud. Seetõttu on piirnormi kujundamisel lähtutud rahva tervise kaitse eesmärgist, ettevaatuspõhimõttest ning teiste riikide regulatiivsetest lahendustest.

Piirväärtuse kehtestamise eesmärk ei ole välistada nikotiinisõltuvuse teket, kuna nikotiin põhjustab sõltuvust ka väiksemate koguste puhul. Piirangu eesmärk on vähendada ühe tarbimisühikuga saadavat maksimaalset nikotiinikogust ning seeläbi vähendada nikotiiniga seotud terviseriske, sealhulgas mürgistuste ohtu.

Kaugmüügikeelu normi täiendatakse terminiga „tellimine“, mis lisab edaspidi vastutuse ka kaugmüügi teel tubakatoodete ja tubakatootega seonduvate toodete tellijale. See muudab rikkumise koosseisu lõpetatuks tellimuse tegemise hetkel, andes Maksu- ja Tolliametile selge aluse kauba konfiskeerimiseks ja menetluse alustamiseks kohe tollikontrollis.

Sigariteate muudatuse läbivaatamise riigilõivuks kehtestatakse 370 eurot, teate avaldamise ja hoidmise aastalõivuks 40 eurot ja müügimahtude teate hindamistasuks 90 eurot. Sigaritele kehtestatavad määrad ei ole kujundatud kulupõhiste lõivudena, mille eesmärk oleks täielikult katta riigile konkreetse toimingu tegemisel tekkiv kulu. Määrade kujundamisel on lähtutud eelkõige Riigikohtu otsusest nr 5-25-73, milles leiti, et varasemad sigaritele kohaldatud tasud ei olnud piisavalt põhjendatud ega proportsionaalsed. Seetõttu ei kata uued määrad Terviseameti hinnangulist täiskulu teate muutmise, avaldamise, hoidmise ega müügimahu teate hindamise menetlemisel.[8] Sigaritele kohaldatavate määrade kujundamisel on lähtutud põhimõttest, mida kasutatakse ka muudes regulatiivsetes süsteemides, kus teatud juhtudel nähakse väiksematele turuosalistele või konkreetsetele toimingutele ette vähendatud määrad protsendina tavapärasest lõivust. Sellisel juhul ei ole eesmärk tagada konkreetse toimingu täielik kulukate, vaid saavutada tasakaal menetluskulude, proportsionaalsuse ning ettevõtjatele langeva koormuse vahel.

[8] Terviseameti tegelike 2025. aasta kulude põhjal oli ühe teate avaldamise ja hoidmisega seotud kulu keskmiselt 136,08 eurot teate kohta. Nimetatud arvestus hõlmab tööjõu- ja üldkulusid, kuid ei sisalda infosüsteemide arenduse ega tehnilise toe kulusid. Koos infosüsteemide arenduse ja tehnilise toe kuludega kujunes ühe teate avaldamise ja hoidmise kogukuluks 196,48 eurot teate kohta.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kolmest paragrahvist, millega muudetakse tubakaseadust (§ 1), riigilõivuseadust (§ 2) ja nähakse ette jõustumine (§ 3).

3.1. Tubakaseaduse muutmine

Eelnõu § 1 punktiga 1 täiendatakse **tubakaseaduse §-i 3^1 lõikega 2^1**, millega sätestatakse elektroonilise sigareti vedeliku definitsioon.

Riigikohus on 15. juuni 2026. aasta otsuses haldusasjas nr 3-23-1187/27 käsitlenud e-sigareti vedeliku maitsestajate eraldi turustamise küsimust. Riigikohus leidis, et maitsestajate eraldi müügi lubamine muudaks maitse- ja lõhnaainete keelu sisuliselt ebatõhusaks, kuna tarbijal oleks jätkuvalt võimalik keelatud maitsega e-sigareti vedelik lihtsalt ise valmistada. Selline võimalus võimaldaks mööda minna seadusandja eesmärgist piirata maitsestatud e-sigarettide kättesaadavust ja vähendada nende atraktiivsust, eelkõige noorte seas.

Praktikas on ilmnenud ka olukordi, kus e-sigareti vedelikuga koostiselt ja kasutusotstarbelt sarnaseid tooteid turustatakse muu tooteliigi nimetuse all, näiteks maitsestajatena. Kui selline toode on oma koostise, omaduste või ettenähtava kasutusviisi tõttu kasutatav e-sigareti vedelikuna või selle valmistamiseks, võib selle väljajäämine e-sigareti vedeliku kohta kehtivast õigusnormist võimaldada keelatud maitse- ja lõhnaainete kasutamise piirangust kõrvale hoida. Ka Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet on juhtinud tähelepanu sellisele turupraktikale.

Seetõttu täpsustatakse elektroonilise sigareti vedeliku mõistet selliselt, et selle alla kuulub lisaks vedelikule, mis on ette nähtud e-sigareti või muu samalaadse seadme abil tarbimiseks, ka segu, millest on võimalik kokku segada e-sigaretis või muus samalaadses seadmes kasutamiseks mõeldud vedelikku.

Muudatuse tulemusel ei ole määrav üksnes toote nimetus või tootja poolt sellele antud kasutusotstarve, vaid ka toote tegelik koostis, omadused ja kasutatavus. Selline sõnastus aitab vältida olukorda, kus keelatud maitse- ja lõhnaaineid sisaldav toode tuuakse turule muu nimetuse all ning seda saab seejärel kasutada e-sigareti vedeliku valmistamiseks.

Eelnõu § 1 punktiga 2 täiendatakse tubakaseaduse **§ 3^1 uue lõikega 4**, milles sätestaks nikotiinivaba padja definitsioon. Nikotiinivaba padi on tubakat ja nikotiini mittesisaldav portsjontoode, mis on ette nähtud suukaudseks kasutamiseks ning mis oma kasutusviisilt sarnaneb tubakatoote või tubakatootega seonduva tootega või on ette nähtud sellise toote asendamiseks.

Nikotiinivaba padja mõiste sätestamine on vajalik, et piiritleda üheselt tooted, mille käitlemine seadusega keelatakse. Mõiste hõlmab nikotiinipatjadega kasutusviisilt sarnaseid padjakujulisi portsjontooteid, mis ei sisalda tubakat ega nikotiini, kuid mida kasutatakse tubakatoodete tarbimise imiteerimiseks või tubakatoodete asendamiseks.

Mõiste ei hõlma kõiki tubakat ja nikotiini mittesisaldavaid suukaudseks tarvitamiseks mõeldud tooteid. Määrav on lisaks toote vormile ja kasutusviisile selle seos tubakatoote tarbimise imiteerimise või tubakatoote asendamisega. Sellega välditakse keelu põhjendamatut laienemist toodetele, millel selline otstarve puudub.

Eelnõu § 1 punktiga 3 muudetakse **tubakaseaduse § 6 lõiget 2**[1] ning sätestatakse, et tubakatooteid on suures koguses, kui sellelt koguselt arvutatud aktsiisisumma koos aktsiisisummalt arvutatud käibemaksuga on 10 000 eurot või enam.

Kehtiva regulatsiooni kohaselt loetakse tubakatooteid suureks koguseks juhul, kui sellelt koguselt arvutatud aktsiisisumma koos käibemaksuga ulatub vähemalt 21 000 euroni. Selline piirmäär on võrreldes teiste Euroopa Liidu liikmesriikidega kõrge ning tähendab, et märkimisväärses ulatuses maksukahju põhjustavad rikkumised kvalifitseeruvad jätkuvalt väheolulise ulatusega rikkumisteks. Euroopa Kontrollikoda on oma eriaruandes 23/2026 „Võitlus ebaseadusliku tubakakaubanduse vastu EL-s“ juhtinud tähelepanu sellele, et liikmesriikide väga erinevad rikkumiste määratlused ja karistuste raskusastmed vähendavad õiguskaitse meetmete tõhusust ning võivad suunata ebaseaduslikku tegevust leebema sanktsioonisüsteemiga riikidesse. Samuti on kontrollikoda märkinud, et ebaseaduslik tubakakaubandus on organiseeritud kuritegevuse jaoks atraktiivne tegevusala selle kõrge tulususe ja suhteliselt madala avastamis- ning karistusriski tõttu.

Eelnõuga vähendatakse tubakatoodete suure koguse piirmäära 10 000 euroni. Muudatuse eesmärk on tugevdada ebaseadusliku tubakakaubanduse vastast võitlust, suurendada sanktsioonide heidutavat mõju ning parandada maksukohustuste täitmist. Madalam piirmäär võimaldab õiguskaitseasutustel senisest tõhusamalt reageerida raskematele rikkumistele ning toetab aktsiisitulu paremat kaitset. Muudatus aitab kaasa õiguskorra usaldusväärsuse suurendamisele ega piira ausat ettevõtlust ega seaduslikku kaubandust.

Eelnõu § 1 punktiga 4 täiendatakse **tubakaseaduse §-i 8[1] lõikega 2[1]**, millega nähakse valdkonna eest vastutava ministrile ette kohustus kehtestada määrusega elektroonilise sigareti vedelikule mentooli ja tubaka maitset ja lõhna andvate lubatud ainete nimekirjad.

Kõikide maitse- ja lõhnaainetena kasutatavate ühendite mõju ei ole inimese organismile piisavalt uuritud – need võivad 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 süsteemi kaudu.

Kasutada lubatud maitse- ja lõhnaained peavad tugevalt sarnanema tubaka maitsele ega tohi olla magusad. Maitsekirjelduste hindamiseks kasutati Leffingwelli andmebaasist leitud maitsekirjeldusi,[9] EL-i sõltumatu nõuandekomisjoni (*Independent Advisory Panel*, IAP) andmeid tubakatoodete maitsete iseloomustamise kohta[10] ja tubakatööstuse dokumentide põhjalikku

[9] Leffingwell & Associates. Flavor-Base, 9th Edition. 2013.
[10] 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.

analüüsi[11]. 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. See rakendusotsus sätestab ühtlustatud kriteeriumid tubakatoodete maitseomaduste hindamiseks, sh määrab kindlaks mentoolilaadsed ained. Mentool hõlbustab ka e-sigarettide aerosooli sissehingamist. Kuna ka mentooli maitse ja lõhna loomiseks kasutatud ainete loetelu põhjustab rohkelt õigusvaidlusi, on otstarbekas määrusega sätestada, et mentooli maitset ja lõhna võivad anda need ained, mille Euroopa Komisjon on kindlaks määranud oma rakendusotsuses (EL) 2016/787.

Eelnõu ei lähe vastuollu Euroopa Liidu õigusega, vaid loob selguse Euroopa Liidu õiguse riigi sees rakendamiseks. Mentooli sisaldav e-vedelik ei tohi sisaldada magusaid lisaaineid (näidetena *candy mint*, *fruit menthol*), sest need suurendavad toote atraktiivsust ja muudavad tegeliku mentoolimaitse noortele veelgi atraktiivsemaks. Näiteks Lätis on alates 1. augustist 2024 keelatud mentoolimaitseline e-vedelik. Mentoolikeeld kehtib ka Soomes, Leedus ja Hollandis, samas kui Eestis on mentoolimaitseline e-vedelik TubS-i kohaselt jätkuvalt lubatud.

Lubatud maitseainete nimekirja kasutavad Holland, Taani, Sloveenia ja Läti. Leedu kasutab samuti 16 lubatud maitseainete nimekirja, kuid seal on veel kahe aine erand. Leedus on lubatud ka vanilliin ja maltool, kuid need ei tohi anda tootele eristuvat maitset. Ungari ei luba kasutada e-vedelikus mitte ühtegi maitseainet.

Muudatusega riivatakse ettevõtlusvabadust (PS § 31) ja omandiõigust (PS § 32), kuna lubatud maitse- ja lõhnaainete loetelu piirab e-sigareti vedeliku koostist ning võib mõjutada olemasolevate toodete turustamist. Riive eesmärk on rahva tervise 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 magusate maitsete pakkumist. 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 rahva tervist puudutavaid kaalukaid hüvesid, rahvusvahelist teaduspõhist lähtekohta ning seda, et paljudes Euroopa Liidu 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 5 lisatakse **tubakaseadusesse § 8[3]**, mis sätestab rahva tervise kaitse eesmärgil tubakatoodete kõrval ka tubakatootega seonduvatele toodetele kehtestatud nõuded. Uus paragrahv kehtestab nikotiinipadja koostise nõuded ning keelab nikotiinivabade patjade käitlemise. Nikotiinipatjade nikotiinisisalduse piirmäära puhul on eeskuju võetud Taanis nikotiinipadjale kehtestatud nõuetest, kus kõrgeim lubatud nikotiinisisalduse piirmäär on 9 mg padja kohta.

[11] Wayne, G. F., Review of Tobacco Industry Documents on the Flavour Profile of Tobacco Leaves and Tobacco Smoke. Report repared under contract for Health Canada. 2020.

Nikotiinitoodete turg areneb kiiresti ning traditsioonilise tubakatoote kõrval on turul mitmesugused uued nikotiinitooted. Õigusnormi eesmärk peab olema vältida olukorda, kus erinevate toodete erinev õiguslik käsitlus võimaldab piirangutest kõrvale hoida või soodustab uute toodete kasutuselevõttu eelkõige noorte seas.

Nikotiinipadjale kehtestatavate nõuete puhul viiakse läbi Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivist (EL) 2015/1535 (art-d 5 ja 6) tulenev tehnilise normi eelnõu teavitamismenetlus (TRIS-menetlus). Nimetatud direktiiv näeb ette, et kui liikmesriik soovib kehtestada tehnilise eeskirja, näiteks toote koostist, omadusi, pakendit või turustamist puudutavaid nõudeid, tuleb enne eelnõu vastuvõtmist Euroopa Komisjoni kavandatavatest muudatustest teavitada. Teavitamise järel algab üldjuhul kolme kuu pikkune ooteaeg, mille jooksul eelnõu vastu võtta ei tohi. Kui Euroopa Komisjon või teine liikmesriik esitab põhjendatud arvamuse, pikeneb ooteaeg veel kolme kuu võrra. Teatud juhtudel, kui samas valdkonnas on käimas EL-i tasandi harmoneerimine, võib menetlus pikeneda 12–18 kuuni. Nikotiinipatjadele kavandatavad nõuded kujutavad endast direktiivi tähenduses tehnilisi norme, millest tuleb enne nende vastuvõtmist Euroopa Komisjoni ja teiste liikmesriikide pädevaid asutusi teavitada. Seetõttu saab kõnealused sätted jõustada alles pärast direktiivis sätestatud teavitamismenetluse ja võimaliku ooteaja lõppemist.

Uue paragrahvi **lõikega 1** sätestatakse maksimaalne nikotiinikogus seni seaduses nimetamata nikotiinipatjadele eesmärgiga piirata väga suure ja lastele eluohtliku nikotiinisisaldusega toodete turule toomine. Muudatuse eesmärk vähendada nende toodete juhuslikust allaneelamisest ja tarvitamisest tulenevat mürgistuse ja nikotiinisõltuvuse riski, eelkõige lastel ja noortel. Uued tootmisviisid võimaldavad ühes tootes sünteetilise nikotiini väga suuri koguseid, mis võivad olla eriti lastele surmava mürgistuse tekitajad.

Nikotiinipatjade puhul kehtestatakse maksimaalseks lubatud nikotiinikoguseks 9 mg 1 g segu kohta ning seejuures ei tohi ühe padja nikotiinisisaldus ületada 9 mg ühe padja kohta. Kaks piirväärtust peavad olema täidetud samaaegselt. Ühe grammi segu kohta kehtiv piirang piirab nikotiini kontsentratsiooni tootes ning ühe padja kohta kehtiv piirang seob nõude tarbimisühikus sisalduva maksimaalse nikotiinikogusega. Selline koosmõjus rakendatav lahendus vähendab võimalust kujundada toode selliselt, et üks piirväärtus oleks formaalselt täidetud, kuid kasutaja saaks siiski väga suure nikotiinidoosi või väga suure nikotiinikontsentratsiooniga toote. Nikotiinipatjade piirangu kujundamisel on võetud eeskujuks Taani õigusnorm, mille kohaselt võib nikotiinipadi sisaldada maksimaalselt 9 mg nikotiini ühe padja kohta. Taani vastav määrus jõustus 1. juulil 2025.[12] Taanist on võetud eeskujuks 9 mg ülempiir ühe padja kohta; Eestis täiendatakse seda 9 mg piiranguga 1 g segu kohta, et tagada piirangu sisuline tõhusus ka erineva massiga nikotiinipatjade puhul.

Nikotiinipatjade nikotiinisisalduse piiramisel kaaluti esmalt Läti regulatsiooni eeskuju, mille kohaselt võib nikotiinipadjas sisalduva nikotiini kogus olla kuni 4 mg 1 g nikotiini sisaldava segu kohta. Kooskõlastamisel esitatud tagasisides juhiti tähelepanu sellele, et selline piirang mõjutaks

[12] Euroopa Komisjon, tehniliste normide infosüsteem TRIS, Taani teavitus nr 2024/0481/DK, Draft Order on nicotine content limits in tobacco substitutes, teavitatud 2. septembril 2024. TRIS-teavituse toimik (vaadatud 16.09.2026); Bekendtgørelse nr 249 af 4. marts 2025 om grænseværdier for nikotinindhold i tobakssurrogater, §-d 2 ja 3. https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2025/249.

ulatuslikult praegu legaalselt turustatavate toodete valikut ning võiks regulatsiooni esmakordsel kehtestamisel kujutada endast ettevõtjatele ja turule liiga suurt muudatust. Tagasisidet arvestades analüüsiti veel teiste riikide praktikat ning otsustati võtta eeskujuks Taanis kasutatav 9 mg piir ühe padja kohta. Samal ajal on vaja säilitada ka piirang 1 g segu kohta, kuid leebemana kui esialgu kaalutud Läti mudelis. Seetõttu nähakse ette kaks samaaegselt kohaldatavat ülempiiri: 9 mg 1 g segu kohta ja 9 mg ühe padja kohta. Valitud lahendus on algsest 4 mg/g lahendusest vähem piirav, kuid sellega piiratakse siiski nii ühe tarbimisühiku kogusisaldust kui ka nikotiini kontsentratsiooni tootes.

Eesti mürgistusteabekeskuse info kohaselt on nikotiin tugevatoimeline neurotoksiin, mille imendumine suu limaskesta 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 südametöö 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 1 kg 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 avaldatud artiklis „Nicotine Ingestions Among Young Children: 2010–2023“ analüüsiti Ameerika Ühendriikide mürgistuskeskustele aastatel 2010–2023 teatatud alla kuueaastaste laste tahtmatuid nikotiini allaneelamise juhtumeid[13]. Uuringu kohaselt suurenes nikotiinipatjade allaneelamise juhtude määr aastatel 2020–2023 üle 760% ning nikotiinipatjade allaneelamisega kaasnes teiste nikotiinitoodete vormidega võrreldes suurem raske tervisetagajärje ja haiglaravi tõenäosus. Autorid peavad nikotiinipatju väikelaste jaoks kasvavaks mürgistusohuks ning osutavad vajadusele tugevdada nende toodetega seotud piiranguid ja ennetusmeetmeid.

Reguleerimisvajadust toetavad Taani Rahvatervishoiu Instituudi 2020. aasta lähteuuringu „§RØG – uuring tubakast, käitumisest ja regulatsioonidest“ tulemused.[14] Uuringu kohaselt kasutas 26,3% Taani 15–29-aastastest vastajatest vähemalt ühte tubaka- või nikotiinitoodet, 5,4% kasutas rohkem kui ühte toodet ning ligikaudu 8% kasutas *snus*'i. Uuringus käsitleti suitsuvabade tubaka- ja

[13] Olivas, M., Hays, H. L., Kistamgari, S., Rine, N. I., Motao Zhu, Jingzhen Yang ja Smith, G. A., Nicotine Ingestions Among Young Children: 2010–2023, *Pediatrics*, 2025, kd 156, nr 2, e2024070522. DOI: 10.1542/peds.2024-070522.

[14] Schneekloth Jarlstrup, N. jt, §RØG – En undersøgelse af tobak, adfærd og regler. Basisrapport 2020, Statens Institut for Folkesundhed, SDU, 2020. Taani Rahvatervishoiu Instituudi lähteuuring.

nikotiinitoodete hulgas ka nikotiinipatju ning toodi esile uute tubaka- ja nikotiinitoodete laienenud valik ja nende atraktiivsus nooremale elanikkonnale.

Taani ennetuse ja tervisedenduse sõltumatu eksperdinõukogu (Vidensråd for Forebyggelse) andmetel on noored nikotiini kahjuliku mõju suhtes eriti haavatav sihtrühm. Taani Terviseameti andmetel kuuluvad nikotiinipadjad ja e-sigaretid laste ja noorte eelistatud nikotiinitoodete hulka ning suitsuvabu nikotiinitooteid iga päev kasutavad noored tarvitavad tavaliselt 5–14 patja päevas, pidudel ja muudes sotsiaalsetes olukordades ka rohkem[15].

Nikotiin mõjutab arenevat aju, suurendab sõltuvuse kujunemise riski ning võib kahjustada tähelepanu, õppimist ja impulsside kontrolli. Riigil on seetõttu põhjendatud huvi piirata laste ja noorte kokkupuudet suure nikotiinisisaldusega toodetega. Eelnõus valitud 9 mg suuruse piirnormiga järgitakse teises Euroopa Liidu liikmesriigis kasutusele võetud lahendust ja koheldakse sarnase kasutamisviisiga tooteid ühetaoliselt. See aitab vähendada piirangutest kõrvalehoidmise võimalusi. Piirang on sobiv, vajalik ja mõõdukas abinõu rahva tervise ning eelkõige laste ja noorte tervise kaitseks.

Uue paragrahvi **lõikega 2** sätestatakse nõue, mille kohaselt peab ühe nikotiinipadja mass olema vähemalt 0,5 grammi ja mitte üle ühe grammi. Nõude eesmärk on tagada, et nikotiinipadja suurus ja nikotiinisisaldus oleksid omavahel tasakaalus ning vältida väga väikese või ebaharilikult suure massiga toodete turuleviimist. See toetab kasutajate tervise kaitset ning hõlbustab järelevalve teostamist.

Lõikega 3 keelatakse toodetes kasulikuna näivad koostisained (p 1), ergutid (p 2), tervisele ohtlikud ained (p 3). Lähtutud on direktiivi 2014/40/EL art 7 p-s 6 märgitust. Punktiga 4 ei lubata turule toodet, mille koostises on nikotiini omastamist hõlbustavad ained. Selle sättega ühtlustatakse nikotiini sisaldavate toodete nõuded tubakatoodetele juba kehtivate nõuetega (TubS § 8 lg 4 p 4 kohaselt).

Uue paragrahvi **lõikega 4** keelatakse eriti alaealiste jaoks atraktiivsed magusad või muul moel ahvatlevad maitsed ja lõhnad (näiteks nikotiinipadjad, vt lisatud joonis praegu Eestis müüdavatest toodetest – näiteks tootel Passion Fruit on nikotiinisisaldus 50 mg/g, mis on äärmuslikult suur doos võrreldes teaduskirjanduses soovitatud piirmääraga). Lubatuks jäävad samad maitse- ja lõhnaained (tubakas ja mentool) mis e-sigarettidel.

[15] **Sundhedsstyrelsen.** „Viden om unges tobaks- og nikotinforbrug“. Taani Terviseameti veebileht (vaadatud 16.09.2026).



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

Lõikega 5 sätestatakse, et nikotiinivaba padja käitlemine on keelatud. Eelnõuga sätestatakse tubakaseaduse § 3^1 uues lõikes 4 nikotiinivaba padja definitsioon eesmärgiga sätestada seaduses, et selliste toodete käitlemine keelatud.

Muudatuse eesmärk on vältida nikotiinipatjadega samalaadsete nikotiinivabade toodete turule jõudmist ning kaitsta eelkõige lapsi ja noori nikotiinitoodete tarvitamise alustamise ja nende kasutamise normaliseerumise eest.

Nikotiinivabad nikotiinipatjade analoogid on oma välimuselt, kasutamisviisilt, pakendamiselt ja turunduslikult esituselt sarnased nikotiini sisaldavate nikotiinipatjadega. Seetõttu aitavad need kaasa vastava tooteliigi tuntuse ja atraktiivsuse suurendamisele ning võivad kujundada ja kinnistada nikotiinipatjade kasutamisega seotud tarbimisharjumusi. Eelkõige on see probleemne laste ja noorte puhul, kelle kokkupuude selliste toodetega võib suurendada huvi nikotiinipatjade vastu ning muuta nende kasutamise sotsiaalselt tavapärasemaks ja vastuvõetavamaks.

Nikotiinivabade analoogide turustamine võimaldab ettevõtjatel säilitada nikotiinipatjadega seotud kaubamärkide, tooteseeriate, pakendite ja maitsete tuntust ning tarbijate lojaalsust ka olukorras, kus nikotiini sisaldavate toodete turustamisele on kehtestatud piirangud. Selline toodete paralleelne turustamine võib vähendada nikotiinipatjade suhtes kehtestatud piirangute tõhusust ning luua võimaluse regulatsioonist kaudseks kõrvalehoidmiseks.

Lisaks ei tähenda nikotiini puudumine tootes iseenesest, et toode on tervisele täiesti ohutu. Nikotiinivabana turustatavad tooted võivad sisaldada muid farmakoloogiliselt aktiivseid aineid, mille mõju inimese tervisele ei ole piisavalt uuritud.

Nikotiinivabade analoogide turustamise keelamine on seega vajalik tervikliku nikotiinitoodete regulatsiooni tagamiseks ning aitab vähendada võimalusi, mille kaudu säilitatakse ja edendatakse nikotiinipatjade tarbimisega seotud turgu. Meetme peamine eesmärk on ennetada nikotiinitoodete tarvitamise alustamist, vähendada nende kasutamise normaliseerumist ning kaitsta lapsi ja noori nikotiinisõltuvuse kujunemise eest.

Muudatus toetab riigi rahva tervise eesmärki vähendada nikotiinitoodete kättesaadavust ja atraktiivsust ning ennetada nikotiinisõltuvuse levikut.

Eelnõu § 1 punktiga 6 täiendatakse **tubakaseaduse § 10 lõiget 4, § 10^1 lõiget 3, § 10^2 lõiget 7 ja § 10^3 lõiget 3** lausega, milles nähakse ette, et kui riigilõiv teate läbivaatamise, muutmise, avaldamise või hoidmise eest või tasu teabe hindamise eest on tähtpäevaks tasumata või kui eelmise aasta müügimahud on esitamata, siis teadet Terviseameti veebilehel ei avaldata ning avaldatud, ent tasumata riigilõivu või hindamistasuga või esitamata müügimahtudega teated kustutatakse.

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

Eelnõu § 1 punktiga 7 täiendatakse **tubakaseaduse § 10^2 esimest lauset**. Paragrahv räägib elektroonilistest sigarettidest, kuid lõike 1 esimeses lauses olevat väljendit „nikotiinisisalduseta sigarette“ võib mõista ka kui tavasigarette. Selguse huvides täiendatakse lauset sõnaga „elektroonilisi“.

Eelnõu § 1 punktiga 8 muudetakse **tubakaseaduse § 10^2 lõike 2** sissejuhatavat lauseosa. Muudatusega sätestatakse kohustus kasutada e-sigarettide müügimahu aruande esitamiseks üle-euroopalist ühisportaali, kus raporteeritakse ka kõiki teisi andmeid nende samade toodete kohta.

Kehtiv TubS võimaldab müügimahtude andmeid esitada mis tahes viisil. Pärast ühisportaali EU-CEG kasutusele võtmist ei ole TubS-i säte praeguses sõnastuses enam asjakohane, sest müügimahtude teateid ei esitata Terviseametile eraldi, vaid esitatakse üle-euroopalises ühisportaalis EU-CEG, mille kaudu esitatakse andmed kõikides liikmesriikides ja kõikide tubakatoodete ja tubakatootega seonduvate toodete kohta ühtsel viisil vastavalt ühisportaali EU-CEG pakutavatele vormidele.

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

Eelnõu § 1 punkti 9 kohaselt muudetakse **tubakaseaduse § 10^4 lõiget 2**. Muudatusega parandatakse õigusselgust uue toote teate avaldamise ja hoidmise riigilõivu tasumisel. Kehtiva TubS-i sõnastusest tuleneb, et kui teade esitatakse pärast 31. märtsi ja läbib hindamise samal aastal, pole avaldamise riigilõivu tasumise kohustus esimesel aastal üheselt mõistetav. See toob kaasa eri kuupäevadel teateid esitavate ettevõtjate ebavõrdse kohtlemise.

Muudetud sõnastus toob selgemalt välja teate avaldamise ja teate hoidmise riigilõivude erinevuse ning tähtpäevad, millal mõlemat riigilõivu tasutakse. Esmakordse avaldamise aeg sõltub teate esitamise ja teate andmete hindamise ajast. Avaldamise eest tasumisele kuuluv riigilõiv ei ole seotud 31. märtsiga, vaid teate esmakordse avaldamise ajaga, mis võib olla nii enne kui ka pärast 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 punkti 10 kohaselt täiendatakse **tubakaseaduse §-i 10^4 lõikega 3^1**, millega sätestatakse, et § 10^4 lg 3 p 1 ei kohaldata § 8^1 lg 2^1 alusel kehtestatud määrusega lubatud ainetele. Selle muudatuse kohaselt ei pea enam e-sigareti vedelikuga turule tulemisel maksma hindamistasu TubS § 8^1 lg 2 p 5 alusel antud määrusega kehtestatud nimekirja kantud ainete eest, kuna neid on e-sigareti vedelikule mentooli ja tubaka maitse ja lõhna andmiseks ning sissehingamise hõlbustamiseks lubatud kasutada. Kehtiva õiguse kohaselt on ühe e-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 omadusi on juba põhjalikult hinnatud. Lubatud kaheksa mentooli maitset ja lõhna andvat ainet tulenevad komisjoni rakendusotsusest (EL) 2016/787. Puudub vajadus nende ainete uuesti hindamiseks.

Nimekirja kantud ainete tasust vabastamine on kehtestatud seaduse tasandil ning vastab PS § 113 nõuetele. Arvestades, et neid maitse- ja lõhnaaineid on juba põhjalikult hinnatud, on tasukohustuse erandi kehtestamine proportsionaalne ja põhjendatud.

Eelnõu § 1 punktiga 11 muudetakse **tubakaseaduse § 10^4 lg-t 4**. Muudatusega kehtestatakse erisus sigarite müügimahtude teate hindamise tasule – muudele tubakatoodetele on see 240 eurot, sigarile 90 eurot. Nimetatud erisuse aluseks on Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/40/EL, mis sätestab sigaritele erisuse. Direktiivi 2014/40/EL erisuse aluseks on järgmised põhjused.

1. Sigar ei ole noorte seas populaarne. Euroopa Komisjoni lähteuuring kinnitab, et sigarite kasutamine noorte (alla 25 a) seas on praktiliselt olematu, sigar on toode, 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. Sigari tarbijad on vanemad, stabiilse tarbimisharjumusega, läbimõeldult ostlevad inimesed, kes sageli tarbivad kvaliteettoodete segmendis.
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 see erisus direktiivi üldist eesmärki.
5. Majanduslik ja kultuuriline aspekt avaldub asjaolus, et sigaritööstuses on suur väikeettevõtjate ja käsitöötootjate 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 sigarile kehtivat ülaltoodud erisust. Halduskohus jõudis järeldusele, et erandiga mittearvestamine võib olla põhiseadusega vastuolus. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium jõudis 7. mail 2026 alljärgnevale otsusele (5-25-73):

1. Tunnistada riigilõivuseaduse § 298^4 lõiked 2 ja 3 põhiseadusvastaseks ja kehtetuks osas, milles need kehtestavad riigilõivude tasumise kohustuse sigarite tootjatele ja importijatele.
2. Tunnistada tubakaseaduse § 10^4 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 § 298^4 lõige 1 põhiseadusvastaseks tunnistamata.

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

Eelnõu § 1 p 12 kohaselt täiendatakse **tubakaseadust §-ga 16^3**, milles nähakse ette nikotiinipatjade pakendi märgistamise nõuded.

Lõikega 1 sätestatakse, et nikotiinipatjade pakend peab vastama § 11 lg-tes 1 ja 2 sätestatud tingimustele, välja arvatud § 11 lg 2 p-d 2 ja 4, ning igale müügipakendile ja seda vahetult ümbritsevale rühmapakendile kantakse loetelu toote koostisosadest massi järgi kahanevas järjekorras, toote nikotiinisisaldus, ühes padjas sisalduv nikotiinikogus, partii number ja soovitus hoida toode lastele kättesaamatus kohas. Lisaks peab olema märgitud ühe nikotiinipadja mass grammides, pakendis sisalduvate nikotiinipatjade arv ja pakendi kogumass.

Lõikega 2 sätestatakse, et nikotiinipatjade iga müügipakendi ja seda vahetult ümbritseva rühmapakendi pealmisele ja alumisele välispinnale kantakse järgmine terviseohu hoiatus: „Sisaldab nikotiini, mis on kergesti sõltuvust tekitav aine.“.

Lõige 3 näeb ette, et terviseohu hoiatus peab katma vähemalt 30 protsenti pakendi välispinnast ja vastama § 16 lg-s 11 sätestatud tingimustele.

Uue paragrahvi **lõikega 4** sätestatakse, et nikotiinipatjade pakendi kujundus ei ole lubatud viisil, mis suurendab toote atraktiivsust alaealise või noore jaoks. Näiteks ei ole lubatud kujundada toodet või pakendit mänguasja, mängu, maiustuse või karastusjoogi sarnaseks ega kasutada multifilmi- või fantaasiategelasi, lastepäraseid illustratsioone, vilkuvaid tulesid, heliefekte või muid mängulisi ja interaktiivseid elemente. Atraktiivsust võivad suurendada ka noortekultuurile, videomängudele, sotsiaalmeediale, pidutsemisele või populaarsusele viitavad kujundusvõtted, kui nende objektiivne toime on muuta toode alaealise või noore jaoks ligitõmbavamaks.

Seaduse tasandil ei ole võimalik ega otstarbekas ammendavalt loetleda kõiki keelatud kujunduselemente, kuna toodete kujundus ja turundspraktika muutuvad kiiresti ning eri elementide mõju võib avalduda nende koosmõjus. Seetõttu tuleb hinnata toote ja pakendi tervikmuljet ning seletuskirjas esitatud näited ei ole ammendavad. Konkreetse juhtumi hindamisel

peab pädev haldusorgan järgima haldusmenetluse seadusest tulenevaid põhimõtteid, sealhulgas kasutama kaalutlusõigust eesmärgipäraselt ja proportsionaalselt, arvestama kõiki olulisi asjaolusid ning põhjendama, millised kujunduselemendid või nende koosmõju suurendavad toote atraktiivsust alaealise või noore jaoks. Keeld ei tähenda standardpakendi nõuet ega võimalda lugeda üksikut värvi või kujunduselementi automaatselt keelatuks.

Eelnõu § 1 punktiga 13 täiendatakse **tubakaseaduse §-i 17 lõikega 5**. Muudatusega sätestatakse, et nikotiinipatjade müügipakend peab sisaldama vähemalt 20 patja. Samasugune nõue on kehtestatud ka sigarettide kohta ning kogusenõude põhjus on, et väiksemad müügipakendid on odavamad ja seega noortele kättesaadavamad.

Eelnõu § 1 punktiga 14 muudetakse **tubakaseaduse 5. peatüki 3. jao pealkirja**, uus pealkiri on „Tubakatoote ja tubakatootega seonduva toote Eestisse toimetamise ja tellimisega seotud keelud ja piirangud“. Muudatus tuleneb sellest, et nimetatud jaos sätestatakse eelnõu kohaselt edaspidi kaugmüügi teel tellimise keeld.

Eelnõu § 1 punktiga 15 tunnistatakse kehtetuks **tubakaseaduse § 31[1] lõige 3**, mis sätestab, et suitsuvaba tubakatoote toimetamine Eestisse posti teel või muul samalaadsel viisil on keelatud. Kõnealune säte ei ole enam asjakohane ja tuleb seetõttu seadusest välja jätta. Tegemist on dubleeriva sättega, kuna TubS §-s 31[2] on juba keeld kõikide tubakatoodete kohta. Suitsuvabad tubakatooted on üks tubakatoodete liik ja selle eraldi reguleerimine ei ole vajalik.

Eelnõu § 1 punktiga 16 muudetakse **tubakaseaduse §-i 31²**. Muudatusega nähakse ette tubakatoote ja tubakatootega seonduva toote piiriülese kaugmüügi teel tellimise keeld ning sätestatakse sõnaselgelt ka riigisisese kaugmüügi teel tellimise keeld.

Kehtiva õiguse kohaselt on reguleeritud eelkõige kaugmüüki kui müügiviisi, kuid seadusest ei tulene üheselt, et keelatud on ka toodete tellimine tarbija poolt. Muudatuse eesmärk on kaotada see ebaselgus ning keelata selgesõnaliselt nii piiriülese kui ka riigisisese kaugmüügi kaudu tubakatoodete ja tubakatootega seonduvate toodete tellimine.

Piiriülese kaugmüügi all mõistetakse TubS § 6 lg 3 p 3 kohaselt olukorda, kus tarbija on tellimise ajal Eestis ja jaemüüja asub teises liikmesriigis või kolmandas riigis. Riigisisene kaugmüük on sama lõike p 4 kohaselt tubakatoote või tubakatootega seonduva toote müügiks pakkumine ja müük võlaõigusseaduses sätestatud kaugmüügi vormis Eesti-sisese tehinguna.

Muudatuse eesmärk on piirata alaealiste ja noorte juurdepääsu tubakatoodetele ja tubakatootega seonduvatele toodetele. Tubakatoodete kasutamise uuringud näitavad, et noored peavad e-sigarettide ja huuletubaka kättesaadavust heaks ning üheks oluliseks põhjuseks on toodete mugav tellimine kaugmüügikanalite kaudu posti- ja kulleriteenust kasutades. Muudatus paneb kaugmüügi teel tellijale selge vastutuse ning eelnõuga nähakse tellijale ka sanktsioonid (TubS täiendamine §-ga 38[2])

Lõikes 3 täpsustatakse tubakatoote ja tubakatootega seonduva toote Eestisse toimetamise keeldu. Muudatuse kohaselt on tubakatoote ja tubakatootega seonduva toote Eestisse toimetamine posti teel või muul samalaadsel viisil keelatud. Keelust nähakse ette erand alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja

elektriaktsiisi seaduse (ATKEAS) §-s 58 sätestatud juhtudel. Seega on füüsiliste isikute vahelises saadetises lubatud tubakatooteid Eestisse toimetada üksnes ATKEAS §-s 58 sätestatud koguselistes piirides ja kõigi selles paragrahvis sätestatud tingimuste täitmisel. Muu hulgas peab tegemist olema välisriigis elava füüsilise isiku poolt vähemalt 18-aastasele Eestis elavale füüsilisele isikule saadetud juhusliku ja mitteärilisel eesmärgil saadetisega, mille eest saajalt tasu ei nõuta. Muudetud sõnastuses kasutatakse väljendit „posti teel või muul samalaadsel viisil“, et hõlmata erinevaid kauba tarbijani toimetamise viise. Toimetamisviisid ei piirdu tavapärase postiteenusega, vaid hõlmavad ka kulleriteenust ja muid samaväärseid lahendusi. Sõnastus on tehnoloogianeutraalne, st selline, et see hõlmaks ka tulevikus kasutusele võetavaid kauba kohaletoimetamise viise.

Eelnõu § 1 punktiga 17 täiendatakse **tubakaseadust §-ga 38^2**, millega sätestatakse sanktsioonid eelnõu p 14 kohaselt sätestatud keeldude rikkumise eest.

Keeld on seni hõlmanud üksnes toodete kaugmüügi teel 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 38^2 eraldi vastutus, mis:
- tagab § 31^2 sisulise jõustamise;
- takistab ebaseaduslike ja (noortele) atraktiivsete toodete (sh e-sigareti maitsestatud vedeliku) sisenemist Eesti turule;
- viib Eesti õiguse kooskõlla teiste liikmesriikide praktikaga, kus tellija vastutus on tavaline osa turujärelevalve mehhanismist.

Füüsilise isiku korral on ette nähtud rahatrahv kuni 300 trahviühikut, juriidilise isiku puhul on rahatrahv kuni 400 000 eurot.

Väärteokoosseisu puhul on põhjendatud ette näha vastutus ka teokatse eest. Praktikas avastatakse märkimisväärne osa kõnesolevas sättes kirjeldatud rikkumistest siis, kui tellitud tubakatoode on veel Maksu- ja Tolliameti kontrolli all ning seda ei ole seetõttu Eestisse toimetatud ega tellijale üle antud. Ilma väärteokatse karistatavaks tunnistamiseta jääks selline tegu lõpule viidud väärteo koosseisust välja ning isikut ei oleks võimalik toimepandud teo eest vastutusele võtta.

Katse karistatavus on vajalik eelkõige seetõttu, et vastasel juhul sõltuks isiku vastutusele võtmine juhusest ehk sellest, kas keelatud tubakatoode jõudis järelevalvemeetmetest läbi ja toimetati tellijani. Selline lahendus vähendaks oluliselt keelu ennetavat mõju, kuna vastutusele saaks võtta üksnes need isikud, kelle tellimus jõudis kohale vaatamata järelevalveasutuste tegevusele. Samal ajal ei ole järelevalveasutustel üldjuhul võimalik saada teavet nende tellimuste kohta, mis jõudsid adressaadini ilma kontrolli sattumata.

Sama põhimõte kehtib riigisisese kaugmüügi puhul. Ka sellisel juhul võib järelevalveasutus tuvastada keelatud tegevuse enne seda, kui tubakatoode on tellijale üle antud. Kui katse ei oleks karistatav, sõltuks isiku vastutus üksnes sellest, kas keelatud kaugmüük jõudis lõpule või sekkus järelevalveasutus enne toote üleandmist. Katse karistatavus võimaldab seega tagada

kaugmüügikeelu tõhusa ennetava toime ning võtta isik vastutusele ka juhul, kui keelatud tegu jäi lõpule viimata temast sõltumatutel asjaoludel.

Väärteokatse karistatavaks tunnistamine võimaldab seega sekkuda juba etapis, mil isik on oma tegevusega vahetult alustanud keelatud teo toimepanemist, kuid teo lõpuleviimine on jäänud ära temast sõltumatutel asjaoludel, eelkõige järelevalveasutuse sekkumise tõttu. See tagab, et vastutus ei sõltu üksnes sellest, kas keelatud toode jõudis Eestisse või Eesti-sisese kaugmüügi puhul tellijani, vaid hõlmab ka sellist tahtlikku tegevust, mis oli vahetult suunatud keelatud teo toimepanemisele.

Katse karistatavus on seejuures kooskõlas karistusõiguse üldpõhimõtetega. Karistusseadustiku § 25 kohaselt on süüteokatse tahtlik tegu, mis on suunatud süüteo toimepanemisele, katse algab hetkest, mil isik vastavalt oma ettekujutusele teost vahetult alustab selle toimepanemist. Kuna väärteokatse ei ole KarS § 25[1] kohaselt üldjuhul automaatselt karistatav, tuleb selle karistatavus kõnesoleva rikkumise puhul seaduses sõnaselgelt ette näha.

Väärteokatse karistatavaks tunnistamise eesmärk on tagada kehtestatud keelu tegelik ennetav ja kaitsev toime ning vältida olukorda, kus vastutus sõltub sellest, kas keelatud tegevus jõudis lõpule või jäi järelevalveasutuse sekkumise tõttu lõpule viimata.

Eelnõu § 1 punktidega 18–23 muudetakse **tubakaseaduse §-des 39, 39[1], 40, 41, 42, 43, 45 ja 46** sätestatud väärtegude eest juriidilistele isikutele kohaldatavaid rahatrahvi ülemmäärasid ning täpsustatakse alaealistega seotud väärteokoosseise.

Kehtivas õiguses on enamik tubakaseaduses sätestatud juriidilise isiku väärtegude rahatrahvi ülemmäärasid kehtestatud ajal, mil juriidilise isiku väärteovastutuse üldised põhimõtted, tubakatoodete turg ning tubakatoodete ja tubakatootega seonduvate toodete turundus- ja müügivõimalused olid oluliselt erinevad. Mitme raskusastmelt erineva väärteo eest on kehtestatud ühesugune, kuni 3200 euro suurune rahatrahvi ülemmäär, mis ei võimalda piisavalt arvestada rikkumise tegelikku ohtlikkust ega selle võimalikku mõju rahva tervisele. Samuti ei ole füüsilise ja juriidilise isiku suhtes kohaldatavad maksimaalsed sanktsioonid enam omavahel tasakaalus.

Muudatuse eesmärk on tagada, et sanktsioonid oleksid proportsionaalsed, tõhusad ja heidutavad. Juriidilise isiku rahatrahvi ülemmäärade diferentseerimisel on lähtutud rikkumise iseloomust, rikkumise võimalikust mõjust rahva tervisele, eelkõige laste ja noorte tervisele, rikkumisest saadava võimaliku majandusliku kasu suurusest ning rikkumise võimalikust ulatusest. Samuti aitavad muudatusedkaasa sellele, et juriidilise isiku sanktsioonid oleksid võrreldavad vastavate füüsilise isiku sanktsioonidega.

Eelnõuga suurendatakse juriidilise isiku rahatrahvi ülemmäära kuni 400 000 euroni tubakatoote ja tubakatootega seonduva toote käitlemise korra rikkumise eest (TubS § 39), tubakatoote registreerimisele esitatavate nõuete rikkumise eest (TubS § 39[1]), sigarettide, sigarite ja sigarillode kõrgema hinnaga müümise eest (TubS § 40), tubakatoote ja tubakatootega seonduva toote käitlemisel kehtivate erinõuete rikkumise eest (TubS § 41), sponsorluspiirangu rikkumise eest (TubS § 42) ning tubakatoote ja tubakatootega seonduva toote müügiedenduse keelu rikkumise eest (TubS § 43). Nimetatud rikkumised võivad võimaldada nõuetele mittevastaste toodete

turustamist, kahjustada järelevalve tõhusust või suurendada tubaka- ja nikotiinitoodete atraktiivsust, sealhulgas alaealiste seas. Arvestades rikkumiste võimalikku ulatust ja majanduslikku kasu, on põhjendatud näha ette kõrgem rahatrahvi ülemmäär. Lisaks on nende väärtegude puhul füüsilise isiku suhtes ette nähtud rahatrahv kuni 300 trahviühikut, mis on maksimummäär ning seega on proportsionaalne, kui ka juriidilise isiku karistuse puhul on ette nähtud rahatrahv kuni maksimumäärani.

TubS §-des 45 ja 50 sätestatud väärtegude eest suurendatakse juriidilise isiku rahatrahvi ülemmäära 2000 eurolt 200 000 euroni. Mõlema väärteokoosseisu puhul on füüsilise isiku suhtes ette nähtud rahatrahv kuni 200 trahviühikut. Muudatuse eesmärk on tagada sanktsioonide omavaheline proportsionaalsus ning juriidilise isiku vastutuse vastavus rikkumise võimalikule ulatusele.

Lisaks trahvimäärade muutmisele tehakse **tubakaseaduse §-s 46** muudatus, mille kohaselt jäetakse väärteokoosseisust välja sõnad „täisealise isiku poolt“. Muudatuse eesmärk on laiendada vastutust kõigile isikutele, kes ostavad, pakuvad või annavad tubakatoote või tubakatootega seonduva toote alaealisele, sõltumata toimepanija vanusest. Kehtiv sõnastus võimaldab karistada üksnes täisealist isikut, mistõttu ei hõlma see olukordi, kus näiteks üks alaealine hangib või annab nimetatud toote teisele alaealisele. Arvestades, et eelnõu eesmärk on piirata laste ja noorte ligipääsu tubakatoodetele ja tubakatootega seonduvatele toodetele ning vähendada nende toodete levikut alaealiste hulgas, ei ole põhjendatud jätta sellised teod väärteovastutusest välja üksnes toimepanija vanuse tõttu. Muudatus aitab alaealiste tervist paremini kaitsta ning toetab TubS-i eesmärki hoida ära tubaka- ja nikotiinitoodete kättesaadavaks tegemine alaealistele. Ühtlasi suurendatakse kõnealuses sättes ka rahatrahvi ülemmäära 100 trahviühikult 200 trahviühikule.

Eelnõu § 1 punktiga 24 sätestatakse eelnõukohaste sätete rikkumise väärtegude kohtuväline menetleja, kelleks on vastavalt oma pädevusele ja senisele regulatsioonile Maksu- ja Tolliamet ning Politsei- ja Piirivalveamet.

Eelnõu § 1 punktiga 25 sätestatakse, et väärteo toimepanemise vahetuks objektiks olnud esemele kohaldab kohus, Maksu- ja Tolliamet või Politsei- ja Piirivalveamet konfiskeerimist.

3.2. Riigilõivuseaduse muutmine

Eelnõu §-ga 2 muudetakse riigilõivuseaduse § 298^4 lõikeid 2 ja 3 analoogselt eelnõu § 1 p-ga 9. Sellest lähtudes nähakse lg-s 2 sigarile ette eraldi riigilõiv 370 eurot teate muudatuse läbivaatamise eest ning lg-s 3 sigariteate avaldamise ja hoidmise eest riigilõiv 40 eurot aastas. Riigilõivu suurus on arvutatud, lähtudes Terviseameti hinnangulistest kuludest, mis kaasnevad teate menetlemisega (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, põhjenduse 7 kohaselt on direktiiviga 2014/40/EL nõutud andmete kogumine, õigsuse kontrollimine, asjakohane analüüsimine, säilitamine ja levitamine täielikult liikmesriikide vastutusel.

Vajalike andmete kogumiseks tehtava teavitusega seotud kulutuste eest on direktiivi 2014/40/EL art 5 p 8 kohaselt liikmesriikidel õigus teabe kättesaamise, hoidmise, töötlemise, analüüsimise ja avaldamise eest küsida tubakatoodete ja tubakatootega seonduvate toodete tootjatelt ja importijatelt proportsionaalset tasu. Seetõttu kehtestatigi Eestis toodetest teavitamise eest riigilõiv. Riigilõiv kehtestati kõikidest tubakatoodetest ja tubakatootega 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 müügimahud piiratud. Kõrged ja ühetaolised riigilõivud koormavad ebaproportsionaalselt väikeseid ettevõtjaid, 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 rahva tervise 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.

3.3. Seaduse jõustumine

Eelnõu § 3 näeb ette seaduse jõustumise.

TubS-i muudatused (eelnõu § 1 p-d 2, 4, 5, 10, 12ja 13), mis puudutavad e-sigareti vedelikus kasutada lubatud maitse- ja lõhnaainete loetelu, nikotiinipatjade kohta kehtestatavaid nõudeid, nikotiinivaba padja definitsiooni ja käitlemise keeldu, nikotiinipatjade pakendi märgistamise nõudeid ja teate hindamise tasust vabastamist, jõustuvad 2028. aasta 1. jaanuaril. Jõustumise tähtpäev tuleneb vajadusest anda ettevõtjatele piisav aeg uute nõuetega kohanemiseks ning olemasolevate laovarude lõpuni müümiseks.

Ülejäänud muudatused jõustuvad üldises korras.

3.4. Eelnõu vastavus põhiseadusele

3.4.1. E-sigareti vedelikule maitset ja lõhna andvate lubatud ainete nimekirja kehtestamine

Muudatusega kaasnev ettevõtlusvabaduse (PS § 31) ja omandipõhiõiguse (PS § 32) riive on põhjendatud rahva tervise ja alaealiste tervise kaitse eesmärgiga (PS § 28 lg 1) ning on sobiv, vajalik ja mõõdukas. Volitusnorm vastab PS § 3 lg 1 ja § 94 lg 2 nõuetele, kuna seaduses on määratud volituse eesmärk, ulatus ja rakendamise kriteeriumid. Täpsem proportsionaalsuse analüüs on esitatud eelnõu § 1 p 2 selgituses.

3.4.2. Nikotiinipatjade nõuete põhiseaduspärasus

Nikotiinipatjade kohta nikotiinisisalduse, koostise, maitse ning toote ja pakendi kujunduse nõuete kehtestamine riivab eelkõige põhiseaduse §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust. Nõuded piiravad ettevõtjate võimalust valmistada ja turustada senise koostise, maitse, nikotiinisisalduse või kujundusega tooteid ning võivad mõjutada ettevõtjate käivet, eksporti ja konkurentsipositsiooni.

PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadus on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus, kuna põhiseadus lubab seadusega sätestada selle kasutamise tingimused ja korra. Seetõttu võib ettevõtlusvabadust piirata igal põhiseadusega kooskõlas oleval mõistlikul põhjusel. Piirang peab siiski olema kehtestatud seadusega, teenima legitiimset eesmärki ning vastama PS §-st 11 tulenevale proportsionaalsuse põhimõttele, st olema eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas.

Muudatus riivab ka PS §-s 32 kaitstud omandipõhiõigust, sest ettevõtjatel võib tekkida vajadus muuta või kasutusest kõrvaldada olemasolevaid pakendeid, koostisainete varusid ja valmistoodangut. Ettevõtlusvabadus hõlmab õigust otsustada, milliseid kaupu ja millistel tingimustel ettevõtja toodab ja turustab, kuid seadusega võib selle õiguse kasutamise tingimusi piirata.

Piirangute eesmärk on kaitsta rahva tervist, eelkõige laste ja noorte tervist, vähendada nikotiinisõltuvuse tekkimise riski ning piirata suure nikotiinisisaldusega ja noortele atraktiivsete toodete kättesaadavust. Eesmärk seondub PS § 28 lg-s 1 sätestatud õigusega tervise kaitsele ning PS § 27 lg-st 4 tuleneva laste kaitsmise kohustusega. Tegemist on põhiseaduslikult kaaluka ja legitiimse eesmärgiga.

Nikotiinisisalduse ülempiirid 9 mg 1 g segu kohta ja 9 mg ühe padja kohta on eesmärgi saavutamiseks sobivad, sest need välistavad legaalselt turult tooted, mille nikotiinisisaldus ületab sätestatud piire. Ühe grammi segu kohta väljendatud piirang võimaldab piirata nikotiini kontsentratsiooni tootes, samas kui piirang ühe tarbimisühiku kohta näeb selgelt ette ühes padjas või ribas sisalduva maksimaalse nikotiinikoguse. Piirväärtuste valikul on arvestatud teiste riikide praktikaga, sealhulgas Taani piiranguga 9 mg ühe padja kohta, ning kooskõlastamisel saadud tagasiside põhjal on loobutud esialgu kavandatud rangemast piirangust 4 mg 1 g segu kohta.

Piirang on vajalik, sest üksnes märgistamine, terviseohu hoiatus, vanusekontroll, lapsekindel pakend või kõrgem maksustamine ei vähenda ühe padja nikotiinisisaldust ega välista suure nikotiinisisaldusega toodete legaalset kättesaadavust. Lapsekindel pakend vähendab küll lapse võimalust avada suletud müügipakend, kuid ei välista kokkupuudet pakendist välja võetud kasutamata või nõuetevastaselt kõrvaldatud kasutatud patjadega. Samuti ei vähenda pakendinõue üksikus padjas sisalduva nikotiini kogust ega võimaliku mürgistuse raskust. Seetõttu täiendavad lapsekindla pakendi ja nikotiinisisalduse ülempiiri nõue teineteist, kuid lapsekindel pakend ei ole ülempiiriga samaväärse toimega vähem piirav abinõu.

Koostisainete piirangud on sobivad ja vajalikud, sest nii välistatakse tervisele kasuliku või energiat andva mulje loovad ained, uued tervisele ohtlikud ained ning nikotiini omastamist hõlbustavad ained. Tubaka- ja mentoolimaitsest erinevate maitsete keeld aitab vähendada toodete atraktiivsust

alaealiste ja noorte jaoks. Toote ja pakendi kujunduspiirang aitab vältida nikotiinitoodete kujundamist mänguasja, maiustuse või muu noortele suunatud toote sarnaseks.

Piirangud on mõõdukad, sest nikotiinipatju ei keelata tervikuna ning turule võivad jääda nõuetele vastavad tooted. Valitud 9 mg piir on algselt kaalutud 4 mg/g lahendusest vähem piirav. Piirangu mõõdukuse tagamiseks antakse ettevõtjatele piisav üleminekuaeg, mis võimaldab muuta toodete koostist ja pakendeid ning lahendada olemasolevate varude ja ekspordilepingutega seotud küsimused.

Kokkuvõttes on nikotiinipatjadele kehtestatavatel piirangutel kaalukas rahva tervise kaitse eesmärk ning piirangud on selle saavutamiseks sobivad ja vajalikud. Arvestades, et tootekategooriat tervikuna ei keelata, valitud piirväärtus on esialgsest lahendusest vähem piirav ning ettevõtjatele nähakse ette piisav üleminekuaeg, võib piiranguid pidada ka mõõdukaks. Seega on muudatus kooskõlas PS §-dega 11, 28, 31 ja 32.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga ei võeta kasutusele uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei lähe vastuollu Euroopa Liidu õigusega, vaid loob Eesti õiguses selguse Euroopa Liidu õiguse rakendamiseks. Mentooli maitset ja lõhna andvate ainete nimekirja kehtestamise puhul on lähtutud komisjoni rakendusotsusest (EL) 2016/787. Tubaka maitset ja lõhna andvate ainete nimekirja kehtestamine on kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2014/40/EL. Nimetatud direktiiv ei ühtlusta kõiki e-sigarettide ja täitepakenditega seotud aspekte. Näiteks maitse- ja lõhnaainete reguleerimine jääb liikmesriikide pädevusse.

Eelnõu on kooskõlas direktiivi 2014/40/EL art 5 p-ga 8, mis lubab liikmesriigil võtta tubakatoodete tootjatelt ja importijatelt proportsionaalseid tasusid sama artikli alusel esitatud teabe vastuvõtmise, säilitamise, käitlemise, analüüsimise ja avalikustamise eest. See, kui riik arvestab sigari eripäraga ja alandab selle puhul riigilõivu, on kooskõlas nii direktiivi kui ka selle mõttega, samuti on see kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega.

Eelnõu § 1 p-des 2 ja 5 sätestatud nikotiinipatjade nõuete ja nikotiinivabade patjade käitlemise keelu puhul on tegemist tehnilise eeskirjaga ja selle 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. Teavitamismenetlusega kaasneb üldjuhul vähemalt kolmekuuline ooteaeg, mille jooksul ei ole lubatud kõnealust sätet lõplikult vastu võtta. Kuni teavitamismenetluse ja sellega seotud ooteaja lõppemiseni ei saa kõnealust sätet Riigikogus teisele lugemisele ega lõpphääletusele saata. Kui teavitamismenetlus ei ole eelnõu teise lugemise ajaks lõppenud, tuleb Riigikogu menetluses kõnealune muudatus eelnõust välja jätta.

6. Seaduse mõjud

Eelnõuga muudetakse tubakaseadust eesmärgiga parandada laste ja noorte tervise kaitset, luues selgemad nõuded e-sigarettide vedelikele ja nikotiinipatjadele ning piirates nende kättesaadavust kaugmüügi kaudu. Lisaks vähendatakse sigaritest teavitamisega seotud ebaproportsionaalset regulatiivset koormust.

Eelnõuga:

- kehtestatakse täpsemad nõuded e-sigarettide vedelike koostisele;
- kehtestatakse nõuded nikotiinipatjade koostisele, nikotiinisisaldusele, maitse-omadustele ja kujundusele;
- nähakse selgelt seaduses ette tubakatoodete ja tubakatoodetega seonduvate toodete kaugmüügi teel tellimise keeld;
- vähendatakse sigaritest teavitamisega seotud riigilõive ja hindamistasusid.

Mõjud on esitatud eelnõu peamiste muudatuste kaupa. Analüüs tugineb eelnõu sisule ja selles on kasutatud Terviseameti, ametlike registrite ning kohalike ja rahvusvaheliste uuringute andmeid.

Mõjude olulisust hinnati mõju ulatuse, avaldumise kestuse ja sageduse, mõjutatud sihtrühmade ning ebasoovitavate mõjude riski alusel. Mõjuanalüüs käsitleb eelnõu mõju rahva tervisele, ettevõtlusele, turu toimimisele, riigiasutuste töökoormusele, maksulaekumisele ning ettevõtete halduskoormusele. Teistes mõjuvaldkondades eelnõu sisulisi mõjusid ei avalda.

6.1. Nõuded e-sigarettide koostisele

Muudatusega kehtestatakse e-sigarettide vedelikes tubaka- ja mentoolimaitse saavutamiseks lubatud maitse- ja lõhnaainete ammendav loetelu. Muudatuse eesmärk on vähendada toodete atraktiivsust eelkõige noorte seas, suurendada õigusselgust ning toetada järelevalve tõhusust. Mõjusid hinnatakse rahva tervise, ettevõtluse, riigiasutuste töökoormuse ja keskkonna vaates.

6.1.1. Mõju rahva tervisele

Sihtrühm: e-sigarettide tarbijad, eelkõige noored ja alustavad tarvitajad

Muudatuse eesmärk on vähendada e-sigarettide atraktiivsust ning seeläbi toetada nikotiinitoodete tarvitamise alustamise ennetamist eelkõige noorte seas. E-sigarettide tarvitamise uuringute kohaselt on maitseomadused üks peamisi põhjuseid, miks noored elektroonilisi sigarette proovivad ja kasutavad.

Muudatusega kehtestatakse tubaka- ja mentoolimaitse saavutamiseks lubatud maitse- ja lõhnaainete ammendav loetelu. Selle tulemusel väheneb võimalus kasutada selliseid aineid või ainete kombinatsioone, mis annavad toodetele noorte jaoks atraktiivseid magusaid või muid alternatiivseid maitseomadusi. Muudatus toetab seega eelnõu eesmärki vähendada nikotiinitoodete atraktiivsust ning ennetada tarvitamise alustamist.

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. [16]

Toodud rahvusvahelisi näiteid arvestades ei ole eri riikide kogemused ühesed ning mõju suurus sõltub regulatsiooni ulatusest, alternatiivsete toodete kättesaadavusest, järelevalve tõhususest ja tarbijate käitumisest. Seetõttu ei ole võimalik olemasolevate andmete põhjal usaldusväärselt prognoosida, millises ulatuses mõjutab muudatus e-sigarettide tarvitamist Eestis.

Mõju puudutab lisaks noortele ka olemasolevaid tarvitajaid. Täiskasvanud elanikkonna, eriti meeste, seas on mentoolimaitselised tooted kõige enam eelistatud, mistõttu on oluline, et nende toodete regulatsioon oleks selge ja tugineks terviseohutuse seisukohalt hinnatud ainetele.[6]

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. Seadusemuudatuste jõustumise järel võivad osa tarbijatest minna üle nõuetele vastavatele toodetele, osa võib muuta oma tarbimisharjumusi või eelistada teisi nikotiinitooteid. Samuti ei saa täielikult välistada riski, et osa tarbijatest hangib nõuetele mittevastavaid tooteid muudest müügikanalitest või kasutab vedelike iseseisvat maitsestamist. Nende käitumismustrite ulatust ei ole olemasolevate andmete põhjal võimalik hinnata.

Muudatuse positiivne mõju avaldub eelkõige tervise valdkonnas, vähendades noorte kokkupuudet kõige atraktiivsemate e-sigaretitoodetega ning toetades nikotiinitoodete tarvitamise ennetamist. Mõju ulatust ei ole võimalik olemasolevate andmete põhjal usaldusväärselt kvantifitseerida, kuid arvestades maitseomaduste olulist rolli tarvitamise alustamisel, võib mõju noorte sihtrühmas olla märkimisväärne. Samas sõltub mõju tegelik ulatus tarbijate asenduskäitumisest, järelevalve tõhususest ja turuosaliste kohanemisest uute nõuetega.

6.1.2. Mõju ettevõtlusele

Sihtrühm: e-sigarettide tootjad ja importijad

Muudatus mõjutab ettevõtjaid, kes toodavad või turustavad e-sigarettide vedelikke, mille koostis ei vasta kavandatavatele nõuetele. Ettevõtjatel tuleb vajaduse korral kohandada toodete koostist või lõpetada nõuetele mittevastavate toodete turustamine Eesti turul. Mõju ulatus sõltub sellest, milline osa ettevõtja tooteportfellist vastab kavandatavatele nõuetele ning kui kiiresti on võimalik tooteid kohandada.

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

[16] 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

rakendusotsusest (EL) 2016/787, 18. mai 2016, millega sätestatakse sigarettides ja isevalmistatavate sigarettide tubakas sisalduvate lisaainete 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 müügimahte 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. E-sigarettide vedelike puhul on tegemist kemikaalisegudega ning toote koostise muutmine ei eelda tehnoloogilisi muudatusi ega seadmepargi uuendamist. Muudatus vähendab suure tõenäosusega turul olevate toodete sortimenti mõningal määral.

Nõuetega kohanemine võib ettevõtjatele kaasa tuua kulusid, mis on seotud toodete koostise muutmise, pakendite ja märgistuse ajakohastamise, tehnilise dokumentatsiooni uuendamise, toodete ümberteatamise ning võimalike vastavushindamistega. Samuti võivad kulud tekkida olemasolevate varude ümberkujundamisest või turult kõrvaldamisest. Muudatus ei eelda siiski tootmisprotsesside ulatuslikku ümberkujundamist ega märkimisväärseid investeeringuid seadmetesse või tootmistehnoloogiasse.

Mõju ei pruugi olla kõigile ettevõtjatele ühesugune. Suurem mõju võib avalduda ettevõtjatele, kelle tootevalik tugineb valdavalt toodetele, mis vajavad ulatuslikku kohandamist või mille turustamine tuleb lõpetada. Väiksem mõju võib avalduda ettevõtjatele, kelle tooted kasutavad juba praegu lubatud koostisaineid või kelle tegevus on suunatud mitmele turule, kus sarnased nõuded juba kehtivad.

Muudatusel võib olla positiivne mõju ettevõtjate õigusselgusele. Ammendav lubatud maitse- ja lõhnaainete loetelu muudab nõuete rakendamise prognoositavamaks ning vähendab riski, et toodete nõuetele vastavuse üle tekivad pikad vaidlused. Samuti ei kaasne edaspidi lubatud loetellu

kantud ainete kasutamisel nende ainete osas hindamistasu, mis vähendab uute toodete turuletoomisega seotud menetluslikku ja rahalist koormust.

Kokkuvõttes on muudatusel ettevõtlusele mõõdukas mõju. Ettevõtjatele kaasnevad kohanemiskulud ning osa toodete turustamine võib lõppeda, kuid mõju tegelik ulatus sõltub nõuetele mittevastavate toodete osakaalust ettevõtjate müügis, mida olemasolevate andmete põhjal ei ole võimalik hinnata. Positiivse mõjuna suurendab muudatus õigusselgust ning vähendab tulevikus teatud menetlus- ja hindamiskulusid.

6.1.3. Mõju riigiasutuste töökoormusele

Sihtrühm: Terviseamet, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet ning Maksu- ja Tolliamet

Muudatus mõjutab eelkõige Terviseameti töökorraldust ja töökoormust. E-sigarettide vedelikes lubatud maitse- ja lõhnaainete ammendava loetelu kehtestamine muudab toodete nõuetele vastavuse hindamise ühesemaks ning vähendab vajadust hinnata korduvalt selliste ainete lubatavust, mille kasutamise tingimused on juba õigusaktis täpsustatud. See vähendab tõenäoliselt menetluste keerukust ning toodete koostise üle peetavate vaidluste hulka. Ka 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.

Muudatus toetab ka Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti ning Maksu- ja Tolliameti järelevalvetegevust, kuna toodete nõuetele vastavuse kontrollimiseks on kehtestatud senisest täpsemad kriteeriumid. Muudatus ei too kaasa uusi järelevalveülesandeid ega eelda täiendavate menetluste loomist.

Töökoormuse vähenemise täpset ulatust ei ole võimalik ette prognoosida, kuna see sõltub muu hulgas turule teavitatavate toodete arvust, ettevõtjate kohanemisest uute nõuetega ning võimalike vaidluste hulgast. Siiski võib eeldada, et selgemad koostisenõuded ja ühesem regulatsioon vähendavad pikemas perspektiivis järelevalveasutuste tõlgendamis- ja menetluskoormust.

Kokkuvõttes on muudatuse mõju riigiasutuste töökoormusele pigem positiivne. Mõju avaldub eelkõige Terviseameti menetlus- ja selgitustöö vajaduse vähenemises ning järelevalvepraktika suuremas ühtsuses.

6.1.4. Mõju elu- ja looduskeskkonnale

Muudatusel võib olla kaudne positiivne mõju keskkonnale juhul, kui e-sigarettide atraktiivsuse vähenemine vähendab nende kasutamist. Sellisel juhul võib väheneda ka e-sigarettide, sealhulgas ühekordselt kasutatavate seadmete kasutamisest tekkiv jäätmehulk.

Samas ei ole olemasolevate andmete põhjal võimalik hinnata, kas ja millises ulatuses mõjutavad kavandatavad koostisenõuded e-sigarettide kogutarbimist. Eelnõuga ei muudeta e-sigarettide turule laskmise, kogumise ega jäätmekäitluse nõudeid. Seetõttu on võimalik keskkonnamõju kaudne ning selle ulatust ei ole võimalik usaldusväärselt hinnata.

6.2. Nõuded nikotiinipatjade koostisele

Muudatusega kehtestatakse nikotiinipatjadele nõuded nikotiinisisalduse, koostise, maitseomaduste ja kujunduse kohta. Nikotiinipatjadele kehtestatakse nikotiinisisalduse ülempiir 9 mg nii ühe grammi segu kui ka ühe padja kohta. Lisaks piiratakse teatavate koostisainete kasutamist ning lubatud on üksnes tubaka- ja mentoolimaitse. Toote ja pakendi kujundus ei tohi suurendada toote atraktiivsust alaealiste või noorte jaoks.

Mõjuanalüüsis käsitletakse muudatuse mõju rahva tervisele, ettevõtlusele, turu toimimisele, maksulaekumisele ning riigiasutuste töökoormusele. Mõju tegeliku ulatuse hindamist piirab asjaolu, et riigil puudub terviklik ülevaade Eestis turustatavate nikotiinipatjade koostisest, nikotiinisisaldusest, turuosadest ja müügimahtudest. Seetõttu põhineb osa hinnangutest paratamatult eeldustel ning mõju tegelik ulatus sõltub muu hulgas sellest, kui suur osa praegustest toodetest vastab kavandatavatele nõuetele.

6.2.1. Mõju rahva tervisele

Sihtrühm: nikotiinipatjade tarbijad, eelkõige lapsed, noored ja alustavad tarvitajad

Muudatuse peamine eesmärk on vähendada nikotiinipatjade kasutamisega seotud tervise- ja sõltuvusriske ning piirata noorte kokkupuudet suure nikotiinisisaldusega ja noortele atraktiivsete omadustega toodetega. Eesti uuringud näitavad, et nikotiinipatjade kasutamine ei ole noorte seas marginaalne nähtus ning tegemist on ühe enam levinud nikotiinitoodete kategooriaga.

Muudatusega kehtestatakse nikotiinipatjadele nikotiinisisalduse ülempiirid ning piiratakse teatavate koostisainete, maitseomaduste ja kujunduslahenduste kasutamist. Selle tulemusel väheneb seaduslikul turul väga suure nikotiinisisaldusega ning noortele atraktiivsete maitsete ja kujundusega toodete kättesaadavus. Muudatus ei muuda nikotiinipatju ohutuks ega kõrvalda nende sõltuvust tekitavat mõju, kuid vähendab ühe tarbimisühikuga saadava nikotiini maksimaalset kogust ning piirab toodete atraktiivsust noorte jaoks.

Rahva tervise seisukohast on muudatuse peamine oodatav mõju nikotiinitoodete tarvitamise alustamise pidurdamine ning suure nikotiinisisaldusega toodetega seotud riskide vähendamine. Samas sõltub mõju tegelik ulatus sellest, kuidas tarbijad uutele nõuetele reageerivad. Olemasolevate andmete põhjal ei ole võimalik usaldusväärselt prognoosida, milline osa tarbijatest läheb üle nõuetele vastavatele toodetele, vähendab tarvitamist, lõpetab tarvitamise või eelistab teisi nikotiinitooteid. Samuti ei ole võimalik hinnata, millises ulatuses võib nõudlus liikuda nõuetele mittevastavate toodete või muude müügikanalite juurde.

Tubaka- ja mentoolimaitsest erinevate maitsete keelamine ning nõuded toodete ja pakendite kujundusele võivad vähendada nikotiinipatjade atraktiivsust eelkõige laste, noorte ja alustavate tarvitajate jaoks. Selliste meetmete mõju suurus sõltub siiski lisaks regulatsioonile ka turu arengutest, järelevalve tõhususest ja teiste nikotiinitoodete kättesaadavusest.

Kokkuvõttes on muudatusel positiivne mõju rahva tervisele, eelkõige laste ja noorte tervise kaitsele. Mõju avaldub suure nikotiinisisaldusega ning noortele atraktiivsete toodete seadusliku kättesaadavuse vähenemises. Mõju täpset ulatust ei ole olemasolevate andmete põhjal võimalik kvantifitseerida, kuid arvestades nikotiinipatjade levikut noorte hulgas, võib mõju sihtrühmas olla

oluline. Võimaliku ebasoovitava mõjuna võib osa tarbijate nõudlus liikuda teiste nikotiinitoodete või nõuetele mittevastavate toodete poole, mistõttu sõltub mõju tegelik ulatus suurel määral tarbijate käitumisest ja regulatsiooni rakendamise tulemuslikkusest.

6.2.2. Mõju ettevõtlusele

Sihtrühm: nikotiinipatjade tootjad, importijad, eksportijad, hulgimüüjad, jaemüüjad ning nikotiinipatjade tootmise, logistika ja turustamisega seotud töötajad

Maksu- ja Tolliameti andmetel tegutseb Eestis kaheksa nikotiinipatjade tootjat. Ettevõtjate tootmis- ja ekspordimahu, töötajate arvu, tootmiskohtade ja toodete koostise kohta riigil täpsed andmed puuduvad. Seetõttu ei ole võimalik mõju ulatust arvuliselt hinnata.

Muudatus mõjutab ettevõtjaid, kelle toodetud või turustatavad nikotiinipadjad ei vasta kavandatavatele nikotiinisisalduse, koostise, maitse või kujunduse nõuetele. Selliste toodete puhul tuleb ettevõtjatel kohandada toote koostist, nikotiinisisaldust, maitset või kujundust või lõpetada nende toodete valmistamine või turustamine Eesti turul. Mõju ulatus sõltub eelkõige sellest, kui suur osa ettevõtjate tooteportfellist uutele nõuetele ei vasta.

Muudatus võib ettevõtjatele kaasa tuua kulusid, mis on seotud tootearenduse, testimise, kvaliteedikontrolli, pakendite ümberkujundamise, tehnilise dokumentatsiooni ajakohastamise, olemasolevate varude käitlemise ning muude nõuetega kohanemiseks vajalike tegevustega. Mõju võib olla suurem ettevõtjatele, kelle tootevalik tugineb valdavalt suurema nikotiinisisaldusega või keelatud maitsetega toodetele.

Riigi käsutuses ei ole andmeid ettevõtjate tooteportfellide, turuosade, müügimahtude ega ekspordimahu kohta. Seetõttu ei ole võimalik hinnata, kui suur osa ettevõtjate käibest või toodangust võib olla seotud toodetega, mis vajavad kohandamist või mille valmistamine tuleb lõpetada. Samuti ei ole võimalik usaldusväärselt prognoosida mõju ettevõtjate müügimahtudele, kasumlikkusele ega ekspordivõimekusele.

Mõju ei pruugi olla kõigile ettevõtjatele ühesugune. Suurem mõju võib avalduda ettevõtjatele, kelle tegevus sõltub valdavalt nõuetele mittevastavatest toodetest või kelle eksporditurud eelistavad kõrgema nikotiinisisaldusega või teistsuguse maitseprofiiliga tooteid. Väiksem mõju võib avalduda ettevõtjatele, kelle tooted vastavad juba praegu kavandatavatele nõuetele või kellel on võimalik tooteid suhteliselt kiiresti kohandada.

Muudatus võib kaudselt mõjutada tööhõivet ja regionaalset ettevõtlust. Kui ettevõtjad suudavad tooted nõuetega kooskõlla viia ja jätkata tootmist või eksporti, võib mõju piirduda tootmis- ja töökorralduse muudatustega. Kui märkimisväärne osa toodangust osutub nõuetele mittevastavaks ning toodete kohandamine ei ole majanduslikult otstarbekas, võib mõju avalduda tootmismahtude vähenemises ning sellest tulenevalt ka tööhõives. Olemasolevate andmete põhjal ei ole siiski võimalik hinnata mõju ulatust töötajatele ega piirkondadele, kus tootmine paikneb.

Mõju avaldub ka jae- ja hulgikaubanduses. Müügilt tuleb eemaldada nõuetele mittevastavad tooted ning ettevõtjatel tuleb kohandada oma tootevalikut. Mõju ulatus sõltub sellest, kui suur osa praegusest tootevalikust nõuetele ei vasta ning kuidas tarbijad muutustele reageerivad. Suuremate

jaemüüjate puhul võib mõju avalduda peamiselt tooteportfelli muutusena, samas kui mõju võib olla suurem spetsialiseerunud ettevõtjatele, kelle käibest moodustavad nikotiinipadjad märkimisväärse osa.

Kokkuvõttes on muudatuse mõju ettevõtlusele olemasolevate andmete põhjal keeruline täpselt hinnata. Ettevõtjatele kaasnevad kohanemiskulud ning võimalik mõju müügimahtudele, ekspordile ja tööhõivele, kuid nende mõjude tegelik ulatus sõltub nõuetele mittevastavate toodete osakaalust, tarbijate käitumisest ning ettevõtjate võimest oma tooteid kohandada. Positiivse mõjuna säilib võimalus turustada nõuetele vastavaid nikotiinipatju ning regulatsioon loob ettevõtjatele ühesemad nõuded turul tegutsemiseks.

6.2.3. Mõju turu toimimisele ja maksulaekumisele

Sihtrühm: nikotiinipatjade tarbijad, tootjad, importijad, jae- ja hulgimüüjad ning riik

Muudatus mõjutab nikotiinipatjade turu toimimist eelkõige läbi tootevaliku muutumise. Nõuetele mittevastavad tooted tuleb kohandada või turult eemaldada ning seetõttu sõltub mõju ulatus sellest, kui suur osa praegu turustatavatest toodetest ei vasta kavandatavatele nikotiinisisalduse, koostise, maitse või kujunduse nõuetele. Riigil puuduvad andmed toodete koostise, nikotiinisisalduse ja turuosade kohta, mistõttu ei ole võimalik usaldusväärselt hinnata, kui suur osa praegusest turust muudatusest mõjutatud on.

Muudatuse mõju legaalsele turule sõltub suures osas tarbijate käitumisest pärast uute nõuete jõustumist. Kui tarbijad lähevad üle nõuetele vastavatele toodetele, võib mõju avalduda peamiselt tootevaliku muutumises ning turu toimimine jätkub valdavalt senisel kujul. Suurem mõju võib avalduda juhul, kui nõudlus on seotud eelkõige suurema nikotiinisisaldusega või keelatud maitsetega toodetega ning tarbijad ei pea nõuetele vastavaid alternatiive sobivaks.

Mõju võib avalduda ka piiriülese ja ebaseadusliku kaubanduse kaudu. Risk on suurem juhul, kui tarbijate nõudlus nõuetele mittevastavate toodete järele säilib ning neid tooteid on võimalik hankida muudest riikidest või mitteametlikest müügikanalitest. Samas ei saa ebaseadusliku kaubanduse kasvu käsitada muudatuse vältimatu tagajärjena. Selle ulatus sõltub muu hulgas järelevalve tõhususest, sanktsioonide rakendamisest, legaalsete asendustoodete olemasolust ning tarbijate käitumisest. Eelnõuga kavandatud kaugmüüki ja järelevalvet puudutavad meetmed võivad omakorda vähendada ebaseadusliku turu kujunemise riski.

Muudatus võib mõjutada ka maksulaekumist. Selle mõju sõltub eelkõige sellest, kas legaalse müügi võimalik vähenemine kajastab tegelikku nikotiinipatjade tarbimise vähenemist või liigub nõudlus osaliselt piiriülestesse või ebaseaduslikesse müügikanalitesse. Esimesel juhul võib maksutulu vähenemine kaasneda eelnõu rahva tervise eesmärkide saavutamisega, teisel juhul võib väheneda maksulaekumine ilma samaväärse rahva tervise kasuta.

Rahandusministeeriumi andmetel laekus nikotiinipatjadelt 2025. aastal ligikaudu 12 miljonit eurot aktsiisi ning 2026. aasta esimese viie kuuga 6,6 miljonit eurot, mis näitab, et tegemist on riigieelarve seisukohalt arvestatava turuga. Samas ei võimalda olemasolevad andmed hinnata, kui suur osa maksulaekumisest on seotud toodetega, mis pärast muudatuse jõustumist nõuetele ei vastaks.

Kokkuvõttes võib muudatus avaldada mõju nii legaalse turu toimimisele kui ka maksulaekumisele, kuid mõju tegelikku ulatust ei ole olemasolevate andmete põhjal võimalik usaldusväärselt hinnata. Mõju sõltub eelkõige nõuetele mittevastavate toodete osakaalust turul, tarbijate asenduskäitumisest, ebaseadusliku kaubanduse kujunemisest ning ettevõtjate võimest pakkuda nõuetele vastavaid alternatiivseid tooteid. Seetõttu on põhjendatud jälgida pärast muudatuste jõustumist turu arenguid ning hinnata kavandatud meetmete tegelikku mõju tarbimisele, turu toimimisele ja maksulaekumisele.

6.2.4. Mõju riigiasutuste töökoormusele

Sihtrühm: Maksu- ja Tolliamet, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet ning Politsei- ja Piirivalveamet

Muudatuse rakendamine võib esialgu suurendada järelevalveasutuste töökoormust. Uute nõuete täitmise kontrollimiseks tuleb hinnata nikotiinipatjade nikotiinisisaldust, koostist, maitseomadusi ning toodete ja pakendite kujunduse vastavust seaduses sätestatud nõuetele. Suurim töökoormus võib avalduda üleminekuperioodil ja vahetult pärast muudatuste jõustumist, kui turul võib esineda nii nõuetele vastavaid kui ka nõuetele mittevastavaid tooteid.

Maksu- ja Tolliameti roll on seotud toodete turule jõudmise kontrolli ning võimalike rikkumiste tuvastamisega. Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti töökoormus võib suureneda toodete turustamise ja müügiga seotud nõuete järgimise kontrollimisel. Politsei- ja Piirivalveameti töökoormusele võib mõju avalduda juhul, kui väärteomenetluste arv või piiriülese ebaseadusliku kaubanduse juhtumite arv suureneb.

Nikotiinisisalduse nõuete kontrollimine võib eeldada laboratoorsete analüüside kasutamist. Analüüside arv sõltub kontrollitavate toodete hulgast ja turul esinevate rikkumiste ulatusest, mistõttu ei ole töökoormuse kasvu võimalik täpselt prognoosida. Samuti võib teatud juhtudel olla vajalik hinnata toote või pakendi kujunduse mõju noorte atraktiivsusele, mis eeldab kaalutlusotsuste tegemist ning võib põhjustada vaidlusi regulatsiooni rakendamisel.

Pikemas perspektiivis võivad selged ja ühesed nõuded toetada järelevalve tõhusust ning vähendada toodete nõuetele vastavuse üle tekkivaid vaidlusi. Mõju tegelik ulatus sõltub eelkõige nõuetele mittevastavate toodete osakaalust turul, ettevõtjate kohanemisest ning järelevalve intensiivsusest.

Kokkuvõttes võib muudatuse mõju olla riigiasutuste töökoormusele lühiajaliselt pigem suurendav, kuid pärast rakenduspraktika kujunemist võivad ühesed nõuded toetada tõhusamat ja ühetaolisemat järelevalvet.

6.3. Kaugmüügi teel tellimise keeld

Muudatusega sätestatakse selgelt seaduses tubakatoodete ja tubakatoodetega seonduvate toodete kaugmüügi teel tellimise keeld ning luuakse selgemad alused keelu rikkumiste tuvastamiseks ja menetlemiseks. Muudatuse eesmärk on piirata alaealiste ja täiskasvanute juurdepääsu tubaka- ja nikotiinitoodetele kaugmüügikanalite kaudu ning toetada kehtivate müügipiirangute tõhusamat rakendamist.

Mõjuanalüüsis käsitletakse muudatuse mõju rahva tervisele, ettevõtlusele, turu toimimisele ja maksulaekumisele ning riigiasutuste töökoormusele. Mõju tegelik ulatus sõltub muu hulgas sellest, milline on kaugmüügi osakaal toodete tarbimises, kuidas muutuvad tarbijate ostukanalid pärast muudatuse jõustumist ning kui tõhusalt on võimalik keeldu rakendada ja selle täitmist kontrollida.

6.3.1. Mõju rahva tervisele

Sihtrühm: tubakatoodete ja tubakatoodetega seonduvate toodete tarbijad, eelkõige lapsed, noored ja alustavad tarvitajad

Muudatuse eesmärk on piirata veelgi enam tubakatoodete ja tubakatoodetega seonduvate toodete kättesaadavust kaugmüügikanalite kaudu ning toetada vanusepiirangute ja muude müügipiirangute tõhusamat järgimist. Kaugmüügi puhul on toodete tellimisel keerulisem kontrollida tellija vanust ning takistada alaealiste juurdepääsu toodetele. Muudatusega täpsustatakse kaugmüügi teel tellimise keeldu ning luuakse selgemad alused keelu rikkumiste ennetamiseks ja menetlemiseks.

Rahva tervise seisukohast on muudatuse peamine oodatav mõju tubaka- ja nikotiinitoodete kättesaadavuse vähenemine nende isikute jaoks, kellel ei ole õigust neid tooteid tarbida või kelle jaoks muudab kaugmüük toodete hankimise lihtsamaks. Eelkõige võib mõju avalduda laste ja noorte hulgas, kelle puhul on toodete kättesaadavus üks tarvitamise alustamist mõjutavatest teguritest.

Muudatus ei piira tubakatoodete ja tubakatoodetega seonduvate toodete müüki tervikuna, vaid suunab nende ostmise seadusega lubatud müügikanalitesse. Seetõttu sõltub mõju tegelik ulatus sellest, millises ulatuses kasutatakse praegu ebaseaduslikke kaugmüügikanaleid ning kuidas muutuvad tarbijate ostuharjumused pärast muudatuse jõustumist. Olemasolevate andmete põhjal ei ole võimalik hinnata, kui suur osa toodete tarbimisest on seotud kaugmüügi kaudu hangitud toodetega ega prognoosida, milline osa tarbijatest muudab seetõttu oma käitumist.

Võimaliku kõrvalmõjuna võib osa tarbijaid püüda hankida tooteid muudest piiriülestest või ebaseaduslikest müügikanalitest. Samas ei saa sellise käitumise kujunemist käsitada muudatuse vältimatu tagajärjena, sest selle ulatus sõltub järelevalve tõhususest, sanktsioonide rakendamisest ning sellest, millised seaduslikud alternatiivid tarbijatele kättesaadavaks jäävad.

Kokkuvõttes on muudatuse mõju rahva tervisele positiivne, kuna see vähendab võimalusi hankida tubaka- ja nikotiinitooteid kaugmüügikanalite kaudu ning toetab olemasolevate vanuse- ja müügipiirangute tõhusamat rakendamist. Mõju täpset ulatust ei ole olemasolevate andmete põhjal võimalik kvantifitseerida, kuid muudatus aitab kaasa eelnõu eesmärgile piirata noorte kokkupuudet tubaka- ja nikotiinitoodetega ning vähendada nende kättesaadavust.

6.3.2. Mõju ettevõtlusele

Sihtrühm: tubakatoodete ja tubakatoodetega seonduvate toodete tootjad, importijad ja turustajad

Muudatus ei kehtesta ettevõtjatele uut sisulist müügipiirangut, kuna tubakatoodete ja tubakatoodetega seonduvate toodete kaugmüük on juba kehtiva õiguse kohaselt keelatud.

Muudatusega täpsustatakse kaugmüügi teel tellimise keeldu ning luuakse selgemad alused keelu rakendamiseks ja selle rikkumiste menetlemiseks.

Seetõttu ei ole oodata olulist mõju seaduslikult tegutsevatele ettevõtjatele. Kaudselt võib muudatus parandada konkurentsitingimusi nende ettevõtjate jaoks, kes järgivad kehtivaid müügipiiranguid, kuna väheneb võimalus saada konkurentsieelist kaugmüügi keelu eiramise kaudu.

Kokkuvõttes on muudatuse mõju ettevõtlusele väike. Muudatus ei muuda seaduslikke müügivõimalusi ega loo ettevõtjatele uusi püsivaid kohustusi.

6.3.3. Mõju turu toimimisele ja maksulaekumisele

Sihtrühm: tubakatoodete ja tubakatoodetega seonduvate toodete tarbijad, ettevõtjad ning riik

Muudatus ei kehtesta uut kaugmüügikeeldu, vaid täpsustab kehtiva regulatsiooni kohaldamisala, keelates sõnaselgelt kaugmüügi teel tellimise ning nähes keelu rikkumise eest ette õiguslikud tagajärjed. Muudatuse eesmärk on toetada olemasoleva kaugmüügikeelu tõhusamat rakendamist ning vähendada võimalusi tubaka- ja nikotiinitoodete hankimiseks ebaseaduslike kaugmüügikanalite kaudu.

Muudatus võib avaldada mõju turu toimimisele juhul, kui senine ebaseaduslik tellimine väheneb ning tarbijad suunavad ostud seaduslikesse müügikanalitesse. Samuti võib muudatus vähendada õigusselgusega seotud vaidlusi ning toetada ühtsemat õiguse kohaldamist.

Mõju maksulaekumisele sõltub eelkõige sellest, kuidas muutub tarbijate käitumine pärast muudatuse jõustumist. Kui ebaseaduslike kaugmüügikanalite kasutamine väheneb ning ostud liiguvad Eesti seaduslikesse müügikanalitesse, võib see toetada aktsiisi- ja käibemaksulaekumiste säilimist. Samas ei saa välistada, et osa nõudlusest liigub muudesse ebaseaduslikesse või piiriülestesse kanalitesse. Olemasolevate andmete põhjal ei ole mõju ulatust võimalik usaldusväärselt hinnata.

Kokkuvõttes on muudatuse peamine mõju seotud kehtiva kaugmüügikeelu tõhusama rakendamisega. Mõju turu toimimisele ja maksulaekumisele sõltub eelkõige tarbijate käitumisest ning järelevalve tulemuslikkusest ning seda ei ole olemasolevate andmete põhjal võimalik kvantifitseerida.

6.3.4. Mõju riigiasutuste töökoormusele

Sihtrühm: Maksu- ja Tolliamet, Politsei- ja Piirivalveamet ning Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet

Muudatus võib esialgu suurendada järelevalveasutuste töökoormust, kuna tuleb tagada kaugmüügi teel tellimise keelu täitmise kontroll ning menetleda võimalikke rikkumisi. Mõju avaldub eelkõige Maksu- ja Tolliameti tegevuses piiriülese tellimise ja toodete Eestisse toimetamise kontrollimisel ning õigusrikkumiste tuvastamisel.

Politsei- ja Piirivalveameti töökoormus võib suureneda väärteomenetluste läbiviimisel ning Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametil võib suureneda vajadus jälgida müügikanalite

vastavust kehtivatele nõuetele. Mõju tegelik ulatus sõltub rikkumiste arvust, tarbijate käitumisest ning järelevalve intensiivsusest.

Samas loovad selgemad õiguslikud alused kaugmüügi teel tellimise keelu rakendamiseks ja rikkumiste menetlemiseks ühtsema järelevalvepraktika ning võivad vähendada õigusnormide tõlgendamisega seotud ebaselgust.

Kokkuvõttes võib muudatuse mõju olla riigiasutuste töökoormusele lühiajaliselt suurem, kuid selgem regulatsioon toetab pikemas perspektiivis tõhusamat järelevalvet ja õiguse rakendamist.

6.4. Sigaritest teavitamise riigilõivude ja hindamistasu vähendamine

Muudatusega vähendatakse sigarite teatega seotud riigilõive ja hindamistasusid. Muudatuse eesmärk on kõrvaldada sigarite väikese turumahu suhtes ebaproportsionaalne regulatiivne ja halduslik koormus ning tagada, et riigilõivud oleksid kooskõlas regulatsiooni eesmärgi ja menetluskuludega.

Mõjuanalüüsis käsitletakse muudatuse mõju ettevõtlusele ning riigilõivudest laekuvatele tuludele. Arvestades sigarituru väikest osakaalu kogu tubakaturus, on mõju kitsale sihtrühmale oluline, kuid majandusele ja riigieelarvele tervikuna piiratud.

6.4.1. Mõju ettevõtlusele
Sihtrühm: sigarite tootjad, maaletoojad ja müüjad

Muudatusega vähendatakse sigaritega seotud riigilõive ja hindamistasusid, mis vähendab ettevõtjate kulusid sigaritest teavitamisel ning toodete turul hoidmisel. Muudatuse eesmärk on kõrvaldada sigarituru väikesest mahust tulenev ebaproportsionaalne regulatiivne koormus ning muuta kulud paremini vastavaks menetluste tegelikule mahule.

Sigarite turg moodustab Eestis üksnes väikese osa kogu tubakaturust ning seda iseloomustavad väikesed müügimahud ja kitsam sihtrühm. Sellises olukorras võib riigilõivude ja hindamistasude vähendamine omada üksikute ettevõtjate jaoks märkimisväärset mõju, kuna väheneb toodete turule toomise ja turul hoidmisega seotud püsikulu.

Muudatus parandab ettevõtjate võimalusi hoida tooteportfelli ajakohasena ning vähendab survet kanda regulatsiooniga seotud kulusid edasi toodete lõpphinda. Samuti võib väheneda risk, et väiksema müügimahuga tooted eemaldatakse turult üksnes regulatiivsete kulude tõttu.

Kokkuvõttes on muudatuse mõju ettevõtlusele positiivne. Väheneb sigaritest teavitamise ja toodete turul hoidmisega seotud regulatiivne koormus ning paraneb võimalus säilitada tootevalikut väikesemahulisel nišiturul. Mõju on sihtrühma jaoks oluline, kuid majanduse kui terviku vaatest piiratud, arvestades sigarituru väikest osakaalu kogu tubakaturul.

6.4.2 Mõju riigituludele

Sigarite teavitamisega seotud riigilõivude ja hindamistasude vähendamise tulemusel vähenevad riigile laekuvad lõivu- ja tasutulud. Mõju ulatus on siiski piiratud, kuna sigarite turg moodustab Eestis väga väikese osa kogu tubakaturust. Tubakaaktsiisi laekumisest moodustas sigaritelt laekuv osa viimase viie aasta jooksul ligikaudu 0,07–0,1% ning absoluutväärtuses on sigaritelt laekuv aktsiisitulu olnud suurusjärgus 300 000 eurot aastas. Samuti on Eesti Konjunktuuriinstituudi andmetel sigarite turuosa tubakatoodete turul 0,3–0,8%[17].

Arvestades sigarituru väikest mahtu, on riigilõivude vähendamise mõju riigieelarvele tervikuna väike. Samas aitab muudatus viia riigilõivud paremasse kooskõlla menetluste tegeliku mahuga ning vähendada olukordi, kus regulatiivne koormus on sigarite väikese turumahu suhtes ebaproportsionaalselt suur.

Kokkuvõttes on muudatuse mõju riigituludele negatiivne, kuid vähese ulatusega. Mõju riigieelarvele tervikuna on marginaalne ning seda tasakaalustab eesmärk kõrvaldada sigarituru osaliste jaoks ebaproportsionaalne regulatiivne koormus.

6.5. Muudatuste koondmõju ettevõtete või kodanike halduskoormusele

Eelnõu ei too kodanikele kaasa uusi teabe esitamise, aruandluse ega muid haldusmenetlustega seotud kohustusi. Seetõttu ei muutu kodanike halduskoormus.

Ettevõtjatele ei looda eelnõuga uusi korrapäraseid aruandlus-, registreerimis- ega teabe esitamise kohustusi. E-sigarettide vedelike ja nikotiinipatjade koostisele kehtestatavad nõuded mõjutavad eelkõige toodete omadusi ja turustamistingimusi, kuid ei too kaasa uusi regulaarseid andmete esitamise kohustusi riigile. E-sigarettide tootjate ja importijate halduskoormus võib seejuures väheneda, sest kui e-sigareti vedelik sisaldab üksnes ministri määrusega lubatud maitse- ja lõhnaaineid, ei pea ettevõtja nende ainete hindamise eest tasuma. Ammendav lubatud ainete loetelu muudab nõuetele vastavuse kontrollimise selgemaks.

Mõnedele ettevõtjatele võib üleminekuperioodil kaasneda vajadus ajakohastada toodete kohta esitatud teavet või esitada teateid seoses toodete muutmise või uute toodete turule toomisega. Tegemist on siiski ühekordsete kohanemistegevustega, mitte püsiva halduskoormuse suurenemisega.

Sigaritest teavitamisega seotud riigilõivude ja hindamistasude vähendamine võib vähendada ettevõtjate regulatiivset koormust, kuid selle mõju avaldub peamiselt rahaliste kulude vähenemises, mitte halduskoormuse muutumises.

Kokkuvõttes ei too eelnõu kaasa kodanike halduskoormuse suurenemist. Ettevõtjate halduskoormus tervikuna oluliselt ei suurene ning e-sigarettide tootjate ja importijate puhul see tõenäoliselt pigem väheneb, kuna lubatud ainete kasutamisel jäävad ära nende ainete eraldi hindamisega seotud teavitamis- ja lisateabe esitamise toimingud. Ülejäänud mõju avaldub peamiselt ühekordsetes kohanemistegevustes ning ei seisne uute püsivate teabe esitamise või dokumenteerimise kohustuste kehtestamises.

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

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

Eelnõu muudatuste rakendamisega ei kaasne riigile ega kohaliku omavalitsuse üksustele täiendavaid püsikulusid ega vajadust luua uusi ametikohti. Eelnõuga ei looda uusi teavitamis-, registreerimis- ega järelevalvekohustusi ning nõuete täitmise kontroll toimub olemasolevate järelevalvemenetluste ja pädevuste raamides.

Samas võib uute nõuete rakendamisega, eelkõige üleminekuperioodil, kaasneda mõningane ajutine töökoormuse kasv Maksu- ja Tolliametile ning Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile. Nikotiinisisalduse nõuete täitmise kontrollimiseks võib olla vajalik teha laboratoorseid analüüse. Maksu- ja Tolliametilt saadud teabe kohaselt maksab ühe parameetri, näiteks nikotiinisisalduse, laboratoorne analüüs ligikaudu 160 eurot ilma käibemaksuta. Analüüside kogukulu sõltub kontrollitavate toodete ja analüüsitavate parameetrite arvust. Kuna puuduvad andmed selle kohta, kui suur osa praegu turustatavatest toodetest ei vasta kavandatavatele nõuetele ja kui palju analüüse on vaja teha, ei ole töökoormuse kasvu ega kaasneva kogukulu ulatust võimalik täpselt prognoosida.

Eelnõu muudatuste rakendamine, sealhulgas e-sigareti vedeliku lubatud maitseainete nimekirja kehtestamine, võimaldab pikemas perspektiivis kasutada järelevalveasutuste ressursse sihipärasemalt ja tõhusamalt. Selge ainete nimekirja kehtestamise järel ei ole enam vajalik hinnata suure hulga võimalike maitseainete omadusi ega kulutada samas mahus ressursse nende küsimustega seotud õigusvaidlustele. Otsest rahalist kokkuhoidu ega tööjõu vähenemist ei ole siiski võimalik ette prognoosida.

Eelnõu kohaselt vähendatakse sigariteate avaldamise ja hoidmise eest makstavat riigilõivu 100 eurolt 40 eurole aastas ning sigariteate muudatuse läbivaatamise eest makstavat riigilõivu 740 eurolt 370 eurole. Lisaks vähendatakse sigarite müügimahu teate hindamise eest makstavat tasu 240 eurolt 90 eurole. Terviseameti andmetel oli 2024. aastal Eesti turul 274 sigaritoodet, mille kohta oli esitatud teade. Kui eeldada, et turul olevate sigaritoodete arv jääb samasse suurusjärku, laekuks sigariteadete avaldamise ja hoidmise eest kehtestatava 40-eurose riigilõivu alusel ligikaudu 10 960 eurot aastas. Varasema 100-eurose riigilõivu korral oleks samade andmete alusel arvestuslik laekumine olnud ligikaudu 27 400 eurot aastas. Seega väheneks üksnes teadete avaldamise ja hoidmisega seotud arvestuslik riigilõivu laekumine ligikaudu 16 440 euro võrra aastas. Võimalikke mõjusid aktsiisi- ja käibemaksulaekumisele on käsitletud mõjuanalüüsis, kuid olemasolevate andmete põhjal ei ole neid võimalik usaldusväärselt prognoosida.

Uute teadete esitamise, teadete muutmise ning müügimahu teadete esitamisega seotud laekumiste mõju ei ole võimalik usaldusväärselt prognoosida, kuna nende toimingute arv sõltub ettevõtjate tulevastest äriotsustest, sealhulgas uute toodete turule toomisest, olemasolevate toodete muutmisest ja toodete turult kõrvaldamisest. Riigil puuduvad andmed, mille alusel oleks võimalik prognoosida tulevikus esitatavate teadete või muudatuste arvu. Samuti ei ole võimalik anda usaldusväärset võrdlust varasemate tegelike laekumistega. Riigikohtus menetletud kohtuasja nr 5-25-73 ajal jätsid mitmed ettevõtjad vaidlustatud riigilõivud tasumata ning põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistatud riigilõivude osas on ettevõtjad esitanud ka tagastusnõudeid. Seetõttu ei

võimalda varasemad tegelikud laekumised hinnata kavandatavate muudatuste mõju piisava usaldusväärsusega. Sigarile kehtestatavad uued määrad ei ole kujundatud eesmärgiga katta täielikult riigile konkreetse toimingu tegemisel tekkivat kulu. Määrade kujundamisel on lähtutud eelkõige Riigikohtu eel viidatud otsusest ja vajadusest tagada lõivude suurem proportsionaalsus. Seetõttu ei kata uued määrad Terviseameti hinnangulist menetluskulu täies ulatuses. Eelnõu kohaselt kehtestatavad määrad on võrreldes varasemate määradega väiksemad ja nende kujundamisel on lähtutud põhimõttest, mis sarnaneb Euroopa Kemikaaliameti lõivusüsteemiga, kus teatud juhtudel kohaldatakse vähendatud määrasid protsendina tavapärasest lõivust. Eelnõukohase seadusega kehtestatavad sigari maksumäärad on seega eelkõige proportsionaalsuse kaalutlustest lähtuvad vähendatud määrad, mitte kulupõhised täiskulu katvad lõivud

8. Rakendusaktid

Eelnõuga sätestatakse TubS § 8^1 lg-s 2^1 uus volitusnorm, mille kohaselt valdkonna eest vastutav minister kehtestab määrusega elektroonilise sigareti vedelikule mentooli ja tubaka maitset ja lõhna andvate lubatud ainete nimekirjad. Rakendusakti kavand on esitatud seletuskirja lisas 1.

9. Seaduse jõustumine

TubS § 1 p-d 2, 4, 5, 10, 12 ja 13, mis puudutavad e-sigareti vedelikus kasutada lubatud maitse- ja lõhnaainete loetelu, nikotiinipatjadele ja nende pakenditele kehtestatavaid nõudeid ning nikotiinivabade patjade definitsiooni ja käitlemise keeldu, jõustuvad 1. jaanuaril 2028. Jõustumistähtaeg tuleneb vajadusest anda ettevõtjatele piisav aeg uute nõuetega kohanemiseks ja laovarude lõpuni müümiseks.

Ülejäänud muudatused ei eelda adressaatide töö olulist ümberkorraldamist ning võivad seetõttu jõustuda üldises korras.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati 17.07.2026 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 Seltsile, Eesti Kardioloogide Seltsile, Eesti Õdede Liidulet, Eesti Apteekrite Liidulet, Eesti Kliiniliste Psühholoogide Kutseliidulet, Eesti Koolipsühholoogide Ühingule, Eesti Südameliidulet, Politsei- ja Piirivalveametile, Riigiprokuratuurile, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile, Tervise Arengu Instituudile ning Terviseametile.

Eelnõu kooskõlastasid märkustega Haridus- ja Teadusministeerium, Siseministeerium ja Kliimaministeerium. Eelnõu jätsid kooskõlastamata ning ja selle kohta esitasid märkused

Rahandusministeerium ja ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Lisaks esitasid eelnõu kohta arvamuse 42 erinevat organisatsiooni ning ja ettevõtjat Eestist ja välisriikidest. Tabel kooskõlastamisel esitatud märkuste ja ettepanekute kohta on lisatud seletuskirjale (lisa 2).

Algatab Vabariigi Valitsus …… 2026. a

(allkirjastatud digitaalselt)