



PHILIP MORRIS
EESTI

Justiits – ja Digiministeerium

(info@justdigi.ee)

Sotsiaalministeerium

(info@sm.ee; aive.telling@sm.ee)

Teema: Tubakaseaduse – ja Riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu

Tallinn, 27. juuli 2026

Philip Morris Eesti OÜ (PME) seisukoht Tubakaseaduse – ja Riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu kohta

Käesoleva kooskõlastuse raames küsib Justiits- ja Digiministeerium kommentaare Tubakaseaduse – ja Riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu kohta.

Muudatusega kehtestatakse e-sigarettide jaoks lubatud maitseainete nimekiri, kusjuures lubatud ained määratakse ministri määrusega (§ 8¹ lõige 2¹). See täiendab Eestis juba kehtivat regulatsiooni, mis piirab e-sigarettides eristavad maitseid ning võimaldab üksnes tubaka- ja mentoolimaitselisi tooteid.

Lisaks sätestab eelnõu § 8³:

- tubakatootega seonduvas nikotiini sisaldavas tootes, sealhulgas nikotiinipadjas, nikotiiniribas, nikotiinispreis, kuumutatavas nikotiinipulgas ja nikotiini sisaldavas kuumutatavas taimses pulgas, ei tohi nikotiinisaldus ületada 4 mg ühe grammi nikotiini sisaldava segu kohta (lõige 1).
- Sama paragrahvi lõige 3 näeb ette, et nimetatud toodetele kohaldatakse sama piiratud ainete nimekirja nagu e-sigarettidele.

Eelnõu eesmärk on vähendada alaealiste juurdepääsu ebaseaduslikele e-sigarettidele, sealhulgas suurendada karistusi alaealistele müügi eest.

Toetame täielikult eelnõu eesmärgi alaealiste juurdepääsu ja tubaka- ning tubakatoodetega seonduvate toodete kasutamise vähendamisel. Samas tunneme muret, et osa kavandatud meetmetest ei ole selle eesmärgi saavutamiseks sobivad ning võivad ohustada turu toimimist, soodustades ebaseaduslikke kaubanduskanaleid.

Piiravate regulatsioonide kogemus Euroopa Liidus.

2024. aasta jaanuaris kehtestas Holland e-sigarettidele ulatuslikud koostise- ja maitsepiirangud, keelates kõik maitseained peale 16 lubatud aine (piiratud nimekiri, mis on sarnane eelnõu § 8¹ lõikes 2¹ kavandatava lähenemisega), eemaldades seeläbi turult suure osa olemasolevatest toodetest. 10. aprillil 2026. aastal Hollandi Parlamendile saadetud kirjas märkis Tervise-, Heaolu- ja Spordiminister muu hulgas järgmist¹ (masintõlge):

„Koguni 87 protsenti veipe kasutavatest inimestest kasutab keelatud omadustega veipi või toodet, mis on ostetud mitteametliku müügikanali kaudu.“ „Noored saavad maitsestatud veipe endiselt liiga lihtsalt ebaseaduslike müügikanalite kaudu, samuti veipe, mille nikotiinisaldus või vedeliku kogus ületab lubatud piirmäärad.“

„See õõnestab Valitsuse piirangupoliitikat. Ebaseaduslikes müügikanalites ei järgita internetimüügi, reklaami ega alaealistele müügi keelde. Samuti ei ole võimalik kontrollida nendes kanalites müüdavate veipide ohutust ega nõuetekohast märgistust. Seetõttu puudub kontroll lubatud nikotiinisalduse, vedeliku mahu ja hoiatuste olemasolu üle. Selle tulemusel müüakse jätkuvalt suurt hulka keelatud tooteid.“

Ka Hollandi Toidu- ja Tarbekaupade Ohutusameti (NVWA) avaldatud kontrolliandmed kinnitavad, et nõuetele mittevastavad ja maitsestatud tooted on vaatamata piirangutele turul jätkuvalt kättesaadavad².

Belgia keelas nikotiinipadjad 2023. aastal. 2024. aastal ei järginud peaaegu 20% Tervishoiuministeeriumi poolt kontrollitud müügikohtadest keeldu ning selle tulemusena konfiskeeriti 3273 pakendit nikotiinipatju³.

Saksamaal kohaldatakse nikotiinipatjadele väga madalaid nikotiinisalduse piirmäärasid, mis on viinud seadusliku toode turult kadumiseni. 2025. aasta juulis–augustis läbi viidud enam kui 1200 kontrollist koosnenud uuring näitas⁴, et nikotiinipatju oli võimalik osta ligikaudu 16 % külastatud kauplustest ning ligikaudu 55 % toodetest ületas 16,6 mg nikotiini ühe padja kohta (s.o Saksamaa Föderalse Riskihindamise Instituudi soovitatud ülempiiri)⁵.

Alates 2025. aasta jaanuarist langetas Läti nikotiinipatjade nikotiinipiiri 4 mg-ni. Läti riigi maksuameti andmetel vähenes turumaht selle meetme jõustumise järel koheselt ligikaudu 50%⁶. Praegu arutab Läti Parlament võimalust sellest otsusest taganeda, kuna meede ei ole toonud soovitud tulemusi.

¹ [Tabaksbeleid | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

² [Inspectieresultaten verboden additieven | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

³ [A year on, nicotine pouches still available in shops despite ban](#)

⁴ PMI poolt toetatud uuring

⁵ [Health risk assessment of nicotine pouches](#)

⁶ [Tabakas izstrādājumi - pamatdati](#)

Kavandatud piirangute mõju

Liigselt piiravad maitseainete regulatsioonid

Maitseainetel on oluline roll suitsuvabade toodete vastuvõetavuses täiskasvanud suitsetajatele, kes soovivad loobuda põlevate sigarettide kasutamisest. Sigaretisuits sisaldab üle 7000 ühendi, mis kujundavad selle iseloomuliku maitse- ja aistinguprofiili. Suitsuvabad tooted on välja töötatud eesmärgiga neid ühendeid ning nende kontsentratsiooni oluliselt vähendada. Seda muutust kompenseeritakse osaliselt koostisosade kasutamisega, et tagada toote vastuvõetavus täiskasvanud suitsetajatele. E-vedelikes maitseainete kasutamise ulatuslik piiramine muudab täiskasvanud suitsetajatele ja e – sigarettide kasutajatele vastuvõetavate toodete turustamise sisuliselt võimatuks.

Hollandi RIVM-i piiratud nimekirja lähenemine, mida on kaalutud ka käesolevas eelnõus, piirab tootjate võimalusi oluliselt, lubades tubakamaitselistes e-vedelikes kasutada ainult 16 maitseainet. RIVM-i hinnangul jäi pärast nimekirja rakendamist turule alles vaid 0,3% tubakamaitselistest e-vedelikest. Lisaks on tootjad Hollandi turult oma e-vedelikud eemaldanud ning ei ole toonud asemele uusi tooteid, kuna 16 lubatud maitseainega ei ole võimalik arendada tarbijatele vastuvõetavaid tooteid. Hollandi kogemus näitab, et väga piiravad maitseainete nimekirjad võivad oluliselt vähendada toodete kättesaadavust ning toimida sisuliselt varjatud keeluna, mitte proportsionaalse maitseregulatsiooni meetmena.

RIVM-i nimekiri töötati välja spetsiaalselt tubakamaitseliste e-vedelike jaoks, tuginedes veipimistoodete andmetele, nende koostisele ning sissehingamisel põhinevale toksikoloogilisele hindamisele. RIVM-i kasutatud kriteeriumid on olemuslikult seotud e-vedelike omadustega ega kajasta nikotiinipatjade ega teiste toodete omadusi. Tubakamaitseliste e-vedelike koostisest tuletatud metoodikat ei saa automaatselt kasutada täiesti erinevate tootekategooriate jaoks sobivate maitseainete määratlemiseks.

Madalad nikotiinipiirid

Sarnaselt maitseainetele on ka nikotiinil oluline roll suitsuvabade toodete vastuvõetavuses nendele täiskasvanud suitsetajate jaoks, kes soovivad loobuda põlevate sigarettide kasutamisest. Liigselt madal nikotiinipiir suitsuvabades toodetes võib viia selleni, et tooted ei võimalda suitsetajatel, kes soovivad suitsetamist vahetada mõne teise toote vastu, saada rahuldavat nikotiinikogust. Tuletame siinkohal meelde eespool kirjeldatud Belgia ja Saksamaa näiteid, kus madalad nikotiinipiirid on viinud nikotiinipatjade turu sisulise keelustamiseni.

Eelnõus on plaanitud kõikidele nikotiini sisaldavatele toodetele ühtne piirmäär 4 mg/g. Nikotiinipatjade puhul tähendab see sõltuvalt padja kaalust ligikaudu 1,6–3,2 mg nikotiini ühe padja kohta. Samas sisaldab enamik Eestis praegu turustatavaid nikotiinipatju 6–20 mg nikotiini ühe padja kohta.

Teised liikmesriigid rakendavad tasakaalukamaid ja proportsionaalsemaid lahendusi

Rootsi näitab suitsuvabade toodete rolli suitsetamise levimuse vähendamisel. Rootsis, kus nikotiinipadjad on lubatud ja täiskasvanud kasutavad neid laialdaselt alternatiivina suitsetamisele, vähenes suitsetamise levimus ligi 50% – 21,3 % - lt 2013. aastal 10,9% - ni 2024. aastal. Kõige värskemate riiklike andmete kohaselt on igapäevase suitsetamise levimus langenud 5,4% - ni. Ka 16–29-aastaste seas on suitsetamise levimus madal, moodustades 2024. aastal 2,3% ⁷. Rootsi meeste seas, kelle tubakatarbimine toimub valdavalt huuletubaka kujul, on kopsuvähki suremise risk madalam kui üheski teises Euroopa riigis⁸.

2025.aasta juunis loobus Soome algsest nikotiinipatjade keelustamisest ja võttis vastu toodet reguleeriva seaduse. Muuhulgas kehtestati nikotiinisalduse piirmääraks 16,6 mg grammi kohta, lähtudes Saksamaa Föderalse Riskihindamise Instituudi (BfR) hinnangust. Uut lähenemist põhjendades märkis Soome Sotsiaal- ja Tervishoiuministeerium: „*Valitsusprogrammi kohaselt on ettepaneku eesmärk vältida halli importi ja ebaseaduslikku kaubandust ning võidelda organiseeritud kuritegevusega.*”⁹

Kavandatud piirangute vajalikkuse ja proportsionaalsuse ebapiisav põhjendamine

Euroopa Liidu õiguse väljakujunenud põhimõtete kohaselt peavad rahvatervise kaitseks kehtestatavad meetmed olema sobivad seatud eesmärgi saavutamiseks, tõendades, et sama tulemust ei oleks võimalik saavutada vähem piiravate meetmetega, ning proportsionaalsed nende tegelikku mõju arvestades. Seetõttu peaks eelnõu seletuskiri selgitama, miks nii piiratud nimekirja lähenemine kui ka 4 mg/g nikotiinipiir on vajalikud kavandatud rahvatervise eesmärkide saavutamiseks ning miks vähem piiravad meetmed, näiteks olemasolevate reeglite tõhusam jõustamine või alaealiste juurdepääsu täiendav piiramine, ei oleks piisavad. Samuti peaks seletuskiri sisaldama põhjalikku hinnangut kavandatavate piirangute praktilistele mõjudele ning tõenditele, mis kinnitavad nende

⁷ Government of Sweden (2024). National public health survey

⁸ [Cancer statistics - specific cancers - Statistics Explained \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Cancer_statistics_-_specific_cancers#Lung_cancer)
https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Cancer_statistics_-_specific_cancers#Lung_cancer

⁹ [Government proposal on nicotine pouches and other smokeless nicotine products sent out for comments - Ministry of Social Affairs and Health](#)

tõhusust seatud eesmärkide saavutamisel. Sellise analüüsi puudumisel on keeruline järeldada, et vajalikkuse ja proportsionaalsuse põhimõtted on piisavalt täidetud.

Arvestades, et kavandatavad meetmed võivad praktikas viia teistes Euroopa Liidu liikmesriikides seaduslikult müüdavate toodete eemaldamiseni turult, on vajalik eriti põhjalik ja tõenditel põhinev põhjendus, mis näitaks piirangute vajalikkust, proportsionaalsust ning kooskõla taotletavate eesmärkidega.

Piiratud nimekirja regulatsiooni puudused

PME ei toeta piiratud nimekirjal põhineva maitseainete süsteemi kehtestamist eelpool kirjeldatud põhjustel. Juhul kui selline raamistik siiski säilitatakse, võib täiendavaid küsimusi tekitada asjaolu, et selline nimekiri kehtestatakse ministri määrusega. Piiratud nimekirja sisu kujutab endast regulatsiooni keskset elementi, kuna sellest sõltub lõppkokkuvõttes, milliseid tooteid võib Eestis seaduslikult turustada. Niivõrd olulised turulepääsu tingimused peaksid olema sätestatud seadusega või vähemalt alluma seaduses selgelt määratletud kriteeriumidele. Praegune lahendus annab täitevvõimule laia kaalutlusruumi, tekitades õiguslikku ebakindlust võimalike tulevaste muudatuste osas ning piirates sidusrühmade võimalusi oma seisukohtade esitamiseks. Selged teaduslikud kriteeriumid ja läbivaatamismehhanismid on piiratud nimekirja süsteemi puhul eriti olulised. Teaduslik teadmine maitseainete kohta areneb pidevalt, sealhulgas Euroopa Liidu REACH- ja CLP-raamistike alusel tehtavate klassifitseerimiste ja hindamiste kaudu. Aine, mida peetakse ühel ajahetkel vastuvõetavaks, võib hiljem saada täiendavaid piiranguid või uue ohuklassifikatsiooni.

See näitab selliste nimekirjade põhimõttelist piirangut – need loovad staatilise regulatiivse raamistiku valdkonnas, kus teaduslik teadmine areneb pidevalt. Selge ja veenva teadusliku põhjenduse puudumisel võib selline lähenemine viia meelevaldsete turupiiranguteni, mis ei ole seotud teaduslike teadmiste arenguga. Kui piiratud nimekirja lähenemine säilib, peaks seadus sisaldama selgeid, teaduspõhiseid, objektiivseid ja läbipaistvaid kriteeriume ainete nimekirja lisamiseks, sellest eemaldamiseks ning nimekirja muutmiseks tulevikus.

Kokkuvõte

Suitsetamisega võrreldes vähem kahjulikke suitsuvabu alternatiive, sealhulgas käesolevas eelnõus käsitletavaid nikotiini sisaldavaid tubakatooteid, tuleks reguleerida mõistlikult ja tasakaalukalt viisil, mis toetab suitsetamise levimuse vähenemist. Täpsemalt:

- Leiame, et Eestis praegu turul olevad teaduslikult põhjendatud vähem kahjulikud nikotiini sisaldavad alternatiivid peaksid jääma täiskasvanud suitsetajatele kättesaadavaks.

- Suitsetamise levimuse vähendamiseks peavad need alternatiivid jääma täiskasvanud suitsetajatele vastuvõetavaks, sealhulgas võimaldama teatud maitseainete kasutamist ning võimaldama rahuldavat nikotiini omastamist.
- Regulatsioon ei tohi muuta suitsuvabu tooteid atraktiivseks soovimatutele sihtrühmadele, sealhulgas alaealistele, ning selleks tuleb rakendada tõhusaid turujärgse järelevalve ja alaealiste juurdepääsu piiranguid.
- Kõik piirangud peavad põhinema selgetel ja ajakohastel teaduslikel tõenditel ning nendega peab kaasnema põhjalik põhjendus, mis tõendab nende vajalikkust, proportsionaalsust ja põhjendatust seatud rahvatervise eesmärkide saavutamisel, võttes arvesse ka vähem piiravaid alternatiive ja võimalikke soovimatuid turumõjusid.

Oleme valmis vastama küsimustele mis Teil meie kommentaaridega seoses tekkida võivad.

Lugupidamisega,

Liudas Zakarevicius

Philip Morris Eesti

Balti riikide välissuhete juht