

# **Tubakaseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri**

## **1. Sissejuhatus**

### **1.1. Sisukokkuvõte**

Eelnõu näeb ette tubakaseaduse (edaspidi TubS) muutmise selliselt, et luuakse uus tubakatoodete kategooria „kuumutatavad tubakatooted“. TubS-i täiendatakse kuumutatavaid tubakatooteid puudutava regulatsiooniga, muu hulgas keelatakse ja piiratakse kuumutatavate toodete kasutamist sarnaselt tubakatoodete ja tubakatootega seonduvate toodetega, kehtestatakse terviseohu hoiatus jne.

Kuumutatavate tubakatoodete kategooria loomine on vajalik, et vältida õigusselgusetust selliste uudsete tubakatoodete klassifitseerimisel. Kuumutatavate tubakatoodete näol on tegemist tubakatoodetega, mis jäävad oma olemuselt klassikaliste suitsetatavate ja klassikaliste suitsuvabade tubakatoodete vahepeale, sest neid tooteid kuumutatakse kuumutamistarviku abil, nad ei sütti põlema ega tooda otseses mõttes suitsu, kuid nende tarbimisel eraldub siiski gaase, mis põhjustavad lõhnaärringut ja võivad põhjustada terviseriske. Kuumutatavate tubakatoodete kategooria viiakse suitsuvaba tubakatoote mõiste alt välja, mistõttu on see tootegrupp TubS-is täiesti eraldiseisev kategooria.

Kuumutatavate tubakatoodete kategooria hõlmab ainult neid tubakatooteid, mis on uudsed tubakatooted TubS § 3 lõike 5 tähenduses. Kuna kuumutatava tubakatoote näol on tegu tubakatootega, rakenduvad sellele kõik üldiselt tubakatoodetele kehtivad regulatsioonid, sh 01.07.2019 jõustuv toote nähtava väljapaneku keeld. Kuna tegemist on uudse tubakatootega, kohalduvad ka uudsest tubakatootest teavitamise reeglid (TubS § 10<sup>1</sup>). Käesoleva eelnõuga täiendatakse TubS-i selliselt, et kuumutatavate tubakatoodete tarbimisele ja jaemüügile kehtivad samasugused piirangud nagu suitsetatavatele tubakatoodetele, sh alaealise tarbimiskeeld jms. Kuumutatavate tubakatoodete jaoks luuakse eraldiseisev regulatsioon, mis kehtestab sellele tootegrupile terviseohu hoiatuse nõuded.

### **1.2. Eelnõu ettevalmistajad**

Eelnõu ja seletuskirja on ette valmistanud Sotsiaalministeeriumi rahvatervise osakonna nõunik Triinu Täht (626 9142, [triinu.taht@sm.ee](mailto:triinu.taht@sm.ee)). Eelnõu juriidilise kvaliteedi kontrolli on teinud Sotsiaalministeeriumi õigusosakonna juhataja asetäitja Ebe Sarapuu (626 9337, [ebe.sarapuu@sm.ee](mailto:ebe.sarapuu@sm.ee)). Eelnõu on keeleteoimetanud Rahandusministeeriumi ühisosakonna dokumendihaldustalituse keeleteoimetaja Virge Tammaru (626 9320, [virge.tammaru@fin.ee](mailto:virge.tammaru@fin.ee)).

### **1.3. Märkused**

Eelnõu ei ole seotud teiste Riigikogu menetluses olevate eelnõudega ega valitsuse tegevusprogrammiga.

Eelnõu on seotud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 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 (ELT L 127, 29.04.2014, lk 1–38) (edaspidi *tubakadirektiiv*).<sup>1</sup>

Kuna eelnõu käsitleb Euroopa Liidu õiguse rakendamist, ei ole hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÕNTE) § 1 lõike 2 kohaselt seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus nõutav.

Eelnõuga tehakse muudatused tubakaseaduse 01.07.2019 jõustavas redaktsioonis avaldamismärkega RT I, 12.12.2018, 70.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthäälteenamus.

Eelnõu sisaldab tehnilisi norme, millest teavitatakse Euroopa Komisjoni ja teisi lepinguriike vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivile 2015/1535 EÜ, millega nähakse ette tehnilistest eeskirjadest ja infoühiskonna teenuste eeskirjadest teatamise kord. Nimetatud direktiivi kohaselt tuleb tehnilist normi sisaldavast õigusaktist teisi teavitada selle menetlemise käigus, enne õigusakti vastuvõtmist ja jõustumist. Teavitamisel rakendatakse komisjoni poolt määratud ooteaega, mille jooksul on teistel liikmesriikidel või komisjonil võimalik kavandatavate piirangute suhtes arvamust avaldada. Tehnilise normi teavitus esitatakse enne Vabariigi Valitsuse istungit.

Tubakadirektiivi artikli 24 lõikes 3 on täiendavalt sätestatud, et liikmesriik võib keelustada teatava tubaka- või seonduvate toodete kategooria, kui selline vajadus tuleneb liikmesriigi eripärast ja need sätted on rahvatervise kaitse vajadusest lähtuvalt põhjendatud, võttes arvesse tubakadirektiiviga saavutatud inimeste tervise kaitse kõrget taset. Sellistest riigisisestest õigusnormidest tuleb komisjonile teatada ja esitada põhjendused nende kehtestamiseks. Komisjonil on alates tubakadirektiivi artikli 24 lõike 3 kohase teate saamisest aega kuus kuud riigisiseseid õigusnormid heaks kiita või tagasi lükata, olles tubakadirektiiviga saavutatud inimeste tervise kaitse kõrget taset arvesse võttes kindlaks teinud, kas õigusnormid on põhjendatud, vajalikud ja nende eesmärgiga proportsionaalsed ega ole suvalise diskrimineerimise vahendid või liikmesriikidevahelise kaubanduse varjatud piirangud. Kui komisjon ei ole kuue kuu jooksul otsust teinud, loetakse riigisiseseid õigusnormid vastuvõetuks.

## 2. Seaduse eesmärk

Käesoleva eelnõu eesmärk on luua tubakatoodete kategooria „kuumutatavad tubakatooted“ ning sätestada neile toodetele regulatsioon analoogselt teiste tubakatoodetega, sh käitlemis- ja tarbimispiirangud, jaemüügil väljapaneku piirang, terviseohu hoiatuse kohustus, koostisest teatamise kohustus jms.

Eelnõuga lõpetatakse õiguslik ebaselgus kuumutatavate toodete suhtes Eesti turul. Käesoleval ajal on kuumutatavat toodet võimalik Eestis turustada suitsetatava tootena. Vähemalt üks kuumutatavate toodete tootja on selle käsituse vaidlustanud, ka on teised ELi liikmesriigid käsitanud kuumutatavaid tooteid suitsuvabade toodetena. Eestis on suitsuvabad tubakatooted keelatud ja sellisena kvalifitseerituna oleks kuumutatavate toodete käitlemine Eestis ebaseaduslik. Samas ei ole riik väljendanud tahet kuumutatavaid tooteid keelata. Arvestades, et kuumutatavad tooted on müügil Soomes, Lätis ja Venemaal, ei pruugi keelustamine anda soovitud tulemusi. Eraldi kategooria loomine TubS-is võimaldab lõpetada olukorra, kus eri osapooled klassifitseerivad toodet erinevalt.

---

<sup>1</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1527143038800&uri=CELEX:32014L0040>

Kuumutatavad tooted on uudsed tubakatooted, mis jäävad oma olemuselt klassikaliste suitsetatavate ja klassikaliste suitsuvabade tubakatoodete vahepeale ning seetõttu on asjakohane reguleerida kuumutatavaid tooteid eraldi.

Klassikalised suitsuvabad tubakatooted on närimistubakas, nuusktubakas ja suukaudseks kasutamiseks mõeldud tubakas ning kõik muud põlemisprotsessi mittevajavad tubakatooted. Eestis on suitsuvabade tubakatoodete käitlemine piiratud (vt TubS § 24).

Kuumutatavate toodete tarbimisel kuumutatakse „tubakapulka“ kuumutamistarviku abil, selle käigus ei teki põlemisprotsessi ega suitsu, samas eraldub toote kuumutamisel siiski spetsiifilise lõhnaga gaasilist ainet, mis sisaldab terviseriskidega seostatavaid keemilisi ühendeid. Kui tavalised sigaretid põlevad 600–800 kraadi juures, kuumutatakse kuumutatavas tootes tubakas kuni 300 kraadini, mis on piisav, et tekiks aerosool, kuid mitte põlemisprotsess. Tervisele kahjulike ühendite sisaldus eralduvas gaasis on seetõttu väiksem kui sigaretsuitsus, kuid erinevalt klassikalistest suitsuvabadest toodetest on terviseoht ja lõhnahäiring ümbritsevatele inimestele täiesti olemas.

Euroopa Liidu liikmesriikides liigitatakse kuumutatavad tubakatooted üldjuhul suitsuvabade toodete hulka, hoolimata olulistest erinevustest klassikaliste suitsuvabade tubakatoodete ja kuumutatavate toodete vahel. Põhjuseks on tubakatoodete liigitamine tubakadirektiivi eeskujul suitsetatavateks ja suitsuvabadeks ning asjaolu, et formaalselt ei ole kuumutatavate toodete tarbimisel eralduva gaasi näol tegu suitsu ehk põlemisprotsessi saadusega. Selline käsitlus on toonud liikmesriikidele ka hulga probleeme, mis on seotud kuumutatavate toodete tarbimisele rakenduvate reeglitega. Näiteks, kui klassikaliste suitsuvabade toodete tarbimine siseruumides ei häiri teisi inimesi ega kahjusta nende tervist, on kuumutatavate tubakatoodete puhul potentsiaalne terviseoht olemas.

Kuumutatavate toodete erisuste arvestamiseks on otstarbekas käsitleda neid Eesti õigusaktides eraldi kategooriana, millele rakenduvad samasugused piirangud nagu suitsetatavatele tubakatoodetele. Alternatiiv on kvalifitseerida kuumutatavad tooted suitsuvabade toodetena, mispuhul oleks nende käitlemine Eestis keelatud.

### **3. Eelnõu sisu**

#### **3.1. Sissejuhatus**

Eelnõu kohaselt luuakse uus tubakatoodete kategooria „kuumutatavad tubakatooted“ ja kehtestatakse vastavad regulatsioonid. Kuna kuumutatava toote näol on tegu tubakatootega, rakenduvad sellele kõik üldiselt tubakatoodetele kehtivad regulatsioonid. Kuna tegemist on uudse tubakatootega, kohalduvad ka uudsest tubakatootest teavitamise reeglid (TubS § 10<sup>1</sup>). Käesoleva eelnõuga täiendatakse TubS-i selliselt, et kuumutatava toote tarbimisele ja jaemüügile kehtivad samasugused piirangud nagu suitsetatavale tubakatootele, sh tarbimiskeeld alaealise puhul, keeld tarvitada kuumutatavaid tubakatooteid kohtades, mis on loetletud §-s 29, piirang tarvitada kuumutatavaid tubakatooteid kohtades, mis on loetletud §-s 30 ja tingimused toote tarvitamisele toitlustusasutuses vastavalt §-le 31. Kuumutatavate tubakatoodete jaoks luuakse eraldiseisev regulatsioon, mis kehtestab sellele tootegrupile terviseohu hoiatuse nõuded.

#### **3.2. Eelnõu sisu**

**Eelnõu punktidega 1–3** luuakse uus tubakatoodete kategooria, st kuumutatavad tubakatooted. Kuumutatavate tubakatoodete näol on tegemist tubakatoodetega, mis jäävad oma olemuselt klassikaliste suitsetatavate ja klassikaliste suitsuvabade tubakatoodete vahepeale, sest neid tooteid kuumutatakse kuumutamistarviku abil, samas ei tooda nad suitsu ega sütti põlema.

Kuumutatavate tubakatoodete kategooria hõlmab ainult neid tubakatooteid, mis on uudsed tubakatooted TubS § 3 lõike 5 tähenduses. Kuumutatavate tubakatoodete kategooria viiakse suitsuvaba tubakatoote mõiste alt välja, mistõttu on see tootegrupp TubS-i tähenduses eraldiseisev kategooria.

**Eelnõu punktide 4 ja 5** kohaselt nähakse eelnõuga ette, et kuumutataval tubakatootel ei tohi olla eristav maitse või lõhn ning kuumutatava tubakatoote koostisosad ei tohi sisaldada maitse- ega lõhnaaineid. Muudatuse eesmärk on kehtestada ühtsed reeglid kuumutatavate tubakatoodete, sigarettide, sigarettideks keeratava suitsetamistubaka ja elektrooniliste sigarettide koostisele. TubS § 8 lõike 5 kohaselt ei tohi sigarettidel ja sigarettideks keerataval suitsetamistubakal olla eristav maitse või lõhn. Eristav maitse või lõhn on selgelt tuntav maitse või lõhn, välja arvatud tubaka maitse või lõhn, mille annab lisaaaine või lisaaainete kombinatsioon ja mis on äratuntav enne sigareti või suitsetamistubaka tarbimist või tarbimise ajal. TubS § 8 lõike 6 kohaselt ei tohi sigarettide ja sigarettideks keeratava suitsetamistubaka koostisosad, nagu filtrid, paberid, pakendid ja kapslid, sisaldada maitse- ega lõhnaaineid. Keelatud on mis tahes tehnilise lahenduse kasutamine, mis võimaldab muuta tubakatoote maitset või lõhna või suitsu intensiivsust. TubS § 8<sup>1</sup> lõike 2 punkti 5 kohaselt ei tohi elektroonilise sigareti vedelik sisaldada maitse- ega lõhnaaineid, välja arvatud tubaka maitse ja lõhn.

Eelnõuga tehtav muudatus järgib tubakadirektiivi põhimõtteid ja eesmärgi. Tubakadirektiivi preambuli punkti 8 kohaselt tuleks õigusakti eelnõu aluseks võtta tervisekaitse kõrge tase, võttes eelkõige arvesse kõiki uusi teaduslikel faktidel põhinevaid suundumusi. Tubakatooted ei ole tavapärased kaubad ja võttes arvesse tubaka eriti kahjulikku mõju inimtervisele, tuleks tervisekaitsele pöörata väga suurt tähelepanu, et vähendada suitsetamise levikut eelkõige noorte hulgas. Preambuli punktis 15 märgitakse, et WHO raamkonventsiooni suunistes, mis käsitlevad tubakatoodete koostise reguleerimist ja tubakatoodete koostise avalikustamise reguleerimist, kutsutakse eelkõige üles lõpetama selliste koostisosade kasutamine, mis parandavad maitset, jätavad mulje, et tubakatoodel on tervisele kasulikke mõjusid, mille puhul arvatakse, et need muudavad kasutaja erksamaks või annavad jõudu, või millel on tootele värvust andvaid omadusi. Preambuli punktis 18 nenditakse, et teatavate lisaaainete kasutamise eesmärk on luua mulje, et tubakatoodel on tervisele kasulikke mõjusid, terviseriske vähendavaid mõjusid või et need teevad kasutajad erksamaks ja annavad jõudu. Selleks, et tagada eeskirjade ühetaolisus liidus ja inimeste tervise kaitse kõrge tase, tuleks sellised lisaaained, samuti lisaaained, mis on põlemata kujul kantserogeensed, mutageensed või reproduktiivtoksilised, keelata. Samuti tuleks keelata lisaaained, mis suurendavad sõltuvust tekitavat toimet ja mürgisust. Tubakadirektiivi preambuli punktis 34 on märgitud, et oluline on jälgida uudsete tubakatoodetega seotud suundumusi. Tootjatele ja importijatele tuleks panna kohustus teatada uudsetest tubakatoodetest, piiramata liikmesriikide õigust neid uusi tooteid keelata või lubada. Seega on liikmesriigi otsustada, kas lubada, keelata või piirata uudsete tubakatoodete müüki konkreetses liikmesriigis.

Tubakadirektiivi artikli 7 lõigete 1 ja 7 kohaselt keelavad liikmesriigid turule viia tubakatooteid, millel on eristav maitse või lõhn, ning selliseid tubakatooteid, mis sisaldavad maitse- ja lõhnaaineid oma koostisosades. Tubakadirektiivi artikli 7 lõike 12 kohaselt nähakse muude tubakatoodete kui sigarettide ja isevalmistavate sigarettide puhul ette erand lõigetes 1 ja 7 sätestatud keeldude kohaldamisest. Komisjon võib vastu võtta delegeeritud õigusakte, et lõpetada nimetatud erand konkreetse tootekategooria puhul. Võttes arvesse tubakadirektiivi

preambulis välja toodud eesmärgid ja põhimõtteid ning lähtudes artikli 7 lõike 2 sõnastusest, on küsitav, kas erand kohaldub ka uudsetele tubakatoodetele. Kui see kehtiks ka uudsetele tubakatoodetele, tooks see kaasa eri tubakatoodete (suitsetatavad, suitsuvabad ja kuumutatavad tubakatooted) ja tubakatootega seonduvate toodete (s.h elektroonilised sigaretid) põhjendamatu ebavõrdse kohtlemise.

Lisaks eespool nimetatule on tubakadirektiivi preambuli punktis 54 märgitud ja artikli 24 lõikes 3 sätestatud, et liikmesriik võib samuti keelustada teatava tubaka- või seonduvate toodete kategooria, kui selline vajadus tuleneb liikmesriigi eripärast ja need sätted on rahvatervise kaitse vajadusest lähtuvalt põhjendatud, võttes arvesse tubakadirektiiviga saavutatud inimeste tervise kaitse kõrget taset. Sellistest riigisisestest õigusnormidest tuleb komisjonile teatada ja esitada põhjendused nende kehtestamiseks. Komisjonil on alates tubakadirektiivi artikli 24 lõike 3 kohase teate saamisest aega kuus kuud riigisisest õigusnormid heaks kiita või tagasi lükata, olles tubakadirektiiviga saavutatud inimeste tervise kaitse kõrget taset arvesse võttes kindlaks teinud, kas õigusnormid on põhjendatud, vajalikud ja nende eesmärgiga proportsionaalsed ega ole suvalise diskrimineerimise vahendid või liikmesriikidevahelise kaubanduse varjatud piirangud. Kui komisjon ei ole kuue kuu jooksul otsust teinud, loetakse riigisisest õigusnormid vastuvõetuks.

Eesti on tubakatoodete ja nendega seonduvate toodete reguleerimisel lähtunud tubakadirektiivi eesmärkidest, sh eesmärgist tagada tervisekaitse kõrge tase, ning keelanud lõhna- ja maitseained peale sigarettide ja sigarettideks keeratava suitsetamistubaka ka elektroonilistes sigarettides. Otsus on tehtud, pidades silmas järgmisi asjaolusid: 1) termilisel töötlemisel tekivad maitse- ja lõhnaainete lagunemisprotsessi tulemusel tervisele kahjulikud keemilised ühendid<sup>2, 3</sup>; 2) maitse- ja lõhnaained võivad soodustada nikotiini üledoosi saamist<sup>4, 5</sup>; 3) maitse- ja lõhnaained on eriti atraktiivsed noortele, vähendavad ohutaju toote terviseriskide suhtes ja aitavad värvata uusi tarbijaid mittesuitsetajate, eriti noorte hulgast<sup>6, 7</sup>; 4) maitse- ja lõhnaainete kasutamine alternatiivsetes tubakatoodetes võib soodustada hiljem tavasigaretide tarbimist ja pidurdada suitsetamise leviku vähenemist.<sup>8, 9, 10</sup>

---

<sup>2</sup> Khlystov, Andrey & Samburova, Vera. (2016). Flavoring Compounds Dominate Toxic Aldehyde Production during E-Cigarette Vaping. *Environmental Science & Technology*. 50. 10.1021/acs.est.6b05145.

<sup>3</sup> Kosmider et al (2014) Carbonyl compounds in electronic cigarette vapors: effects of nicotine solvent and battery output voltage. *Nicotine Tob Res.* 2014 Oct;16(10):1319-26. doi: 10.1093/ntr/ntu078.

<sup>4</sup> t.Helen, Gideon & Shahid, Marian & Chu, Sherman & L. Benowitz, Neal. (2018). Impact of e-liquid flavors on e-cigarette vaping behavior. *Drug and Alcohol Dependence*. 189. 10.1016/j.drugalcdep.2018.04.032.

<sup>5</sup> Audrain-McGovern, Janet & A. Strasser, Andrew & Wileyto, E. (2016). The impact of flavoring on the rewarding and reinforcing value of e-cigarettes with nicotine among young adult smokers. *Drug and Alcohol Dependence*. 166. 10.1016/j.drugalcdep.2016.06.030.

<sup>6</sup> St.Helen, Gideon & Shahid, Marian & Chu, Sherman & L. Benowitz, Neal. (2018). Impact of e-liquid flavors on e-cigarette vaping behavior. *Drug and Alcohol Dependence*. 189. 10.1016/j.drugalcdep.2018.04.032.

<sup>7</sup> Zare, Samane & Nemati, Mehdi & Zheng, Yuqing. (2018). A systematic review of consumer preference for e-cigarette attributes: Flavor, nicotine strength, and type. *PLOS ONE*. 13. e0194145. 10.1371/journal.pone.0194145.

<sup>8</sup> Brian A.Primack, ArielShensa, Jaime, E.Sidani, Beth,L.Hoffman, SamirSoneji, James D.Sargent, Robert M.Hoffman, Michael J.Fine. Initiation of Traditional Cigarette Smoking after Electronic Cigarette Use Among Tobacco-Naïve US Young Adults

<sup>9</sup> Bunnell et al. (2014) Intentions to smoke cigarettes among never-smoking US middle and high school electronic cigarette users: National Youth Tobacco Survey, 2011–2013.

<sup>10</sup> Soneji S et al (2017) Association Between Initial Use of e-Cigarettes and Subsequent Cigarette Smoking Among Adolescents and Young Adults: A Systematic Review and Meta-analysis.

Senised uuringud on teinud peamiselt elektrooniliste sigarettide maitse- ja lõhnaainete kohta, kuumutatavate toodete kohta on uuringuid nende uudsuse tõttu väga vähe. Arvestades, et nii elektroonilistes sigarettides kui ka kuumutatavates toodetes toimub ainete kuumutamine ning kasutatakse sarnaseid maitse- ja lõhnaaineid, võib eeldada, et maitse- ja lõhnaained võivad kuumutatavate toodete koosseisus kujutada endast samasugust riski nagu elektrooniliste sigarettide koostises. Kuni vastupidise tõestamiseni on ohu ennetamiseks asjakohane keelata maitse- ja lõhnaained ka kuumutatavates toodetes. Samuti on see asjakohane, pidades silmas võrdse kohtlemise printsiipi – puuduvad argumendid kohelda kuumutatavaid tooteid leebemalt kui elektroonilisi sigarette, kuivõrd ei ole tõestatud, et nad oleksid tervisele ohutumad.

Kuna käesolev säte sisaldab tehnilist normi, st nähakse ette piirangud kuumutatavatele tubakatoodetele (turule ei lubata kuumutatavaid tubakatooteid, millel on eristav maitse või lõhn või mille koostisosades sisalduvad maitse- ja lõhnaaineid), siis teavitatakse sellest Euroopa Komisjoni ja teisi lepinguriike vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivile 2015/1535 EÜ ja tubakadirektiivile.

**Eelnõu punkt 6** seondub sellega, et kuumutatavatele tubakatoodetele laieneks võrdselt teiste tubakatoodetega kleebise kasutamise võimalus. Muudatus põhineb tubakadirektiivi artikli 8 lõikel 3. Muudatusega täpsustatakse õigusselguse huvides sätet selliselt, et kui kehtivas regulatsioonis on esitatud loetelu erinevatest tubakatoodetest, mille pakenditel võib kasutada kleebiseid, siis eelnõu kohaselt lubatakse kleebiseid kasutada tubakatoodete pakenditel, välja arvatud sigarettide ja sigarettideks keeratava suitsetamistubaka puhul.

**Eelnõu punktide 7 ja 8** muudatus seondub kuumutatavate tubakatoodete kategooria loomisega ja nende suhtes eraldiseisva terviseohu hoiatuse regulatsiooni kehtestamisega. Seetõttu saab TubS § 13 kohalduda ainult suitsetatavate tubakatoodete suhtes, nagu seda näevad ette tubakadirektiivi artiklid 9–11. Kuumutatavatele tubakatoodetele kohalduvad terviseohu hoiatused kehtestatakse eraldi paragrahvis.

**Eelnõu punktiga 9** kehtestatakse kuumutatava tubakatoote terviseohu hoiatus. Paragrahvi 13<sup>1</sup> lõigete 1 ja 2 sõnastus põhineb tubakadirektiivi artikli 12 lõigetel 1 ja 2. Paragrahvi 13<sup>1</sup> lõike 3 punkti 1 sõnastus põhineb tubakadirektiivi artikli 12 lõike 2 teisel lausel ja artikli 9 lõike 4 alapunktil b. Paragrahvi 13<sup>1</sup> lõike 3 punktide 2 ja 3 sõnastus põhineb tubakadirektiivi artikli 12 lõike 2 alapunktidel a ja b.

**Eelnõu punkti 10** eesmärk on laiendada TubS § 27 reguleerimisala kõigile tubakatoodetele, et tagada, et ka kuumutatavate tubakatoodete tarvitamine on alla 18-aastaselt isikul keelatud. Tubakatoote mõiste hõlmab nii kuumutatavaid tubakatooteid kui ka suitsuvabasid tubakatooteid.

**Eelnõu punkti 11** muudatus on vajalik, et laiendada TubS § 29 reguleerimisala ka kuumutatavatele tubakatoodetele, nagu seda on teinud elektrooniliste sigarettide puhul, s.o kuumutatavatele toodetele laieneb nimekiri kohtadest, kus nende tarvitamine on keelatud.

**Eelnõu punkti 12** muudatus on vajalik, et laiendada TubS § 30 lõike 2 reguleerimisala ka kuumutatavatele tubakatoodetele, nagu seda on teinud elektrooniliste sigarettide puhul, s.o kuumutatavatele tubakatoodetele laieneb nimekiri kohtadest, kus nende tarvitamine on piiratud.

**Eelnõu punkti 13** muudatus on vajalik, et laiendada TubS § 31 reguleerimisala ka kuumutatavatele tubakatoodetele, s.o piiratakse kuumutatavate toodete tarvitamist toitlustusettevõttes sarnaselt suitsetatavate tubakatoodetega.

**Eelnõu punkti 14** muudatus on vajalik, et laiendada TubS § 47 reguleerimisala ka kuumutatavatele tubakatoodele, s.o sätestatakse karistusena rahatrahv alaealisele kuumutatava tubakatoote tarvitamise eest.

**Eelnõu punkti 15** muudatus on vajalik, et laiendada TubS § 49 reguleerimisala ka kuumutatavatele tubakatoodele, s.o sätestatakse karistusena rahatrahv kuumutatava tubakatoote tarvitamise eest kohas, kus tubakatoote tarvitamine on keelatud.

**Eelnõu punkti 16** muudatus on vajalik, et laiendada TubS § 50 lõike 1 reguleerimisala ka kuumutatavatele tubakatoodele, s.o sätestatakse karistusena rahatrahv kuumutatava tubakatoote tarvitamise võimaldamise eest kohas, kus seaduse alusel ei ole tubakatoote tarvitamine lubatud, samuti suitsetamisruumile kehtestatud nõuete rikkumise eest.

#### **4. Eelnõu terminoloogia**

Eelnõu kohaselt luuakse uus tubakatoode kategooria ja koos sellega uus mõiste „kuumutatav tubakatoode“. Kuumutatav tubakatoode on uudne tubakatoode, mille tarbimisel kuumutatakse tubakat kuumutamistarviku abil, sihipärase tarbimise puhul toode ei sütti ning põlemisprotsessi ei toimu.

Kuumutatavate tubakatoode kategooria hõlmab ainult neid tubakatooteid, mis on uudsed tubakatooted TubS § 3 lõike 5 tähenduses. Kuumutatavate tubakatoode kategooria viiakse suitsuvaba tubakatoote mõiste alt välja, mistõttu on see tootegrupp eraldiseisev kategooria.

#### **5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele**

Eelnõu põhineb tubakadirektiivil, mis näeb ette uudsete tubakatoode reguleerimise. Tubakadirektiivi artikli 2 lõike 14 kohaselt on uudne tubakatoode tubakatoode, mis: a) ei kuulu ühtegi järgmistest kategooriatest: sigaretid, isevalmistatavate sigarettide tubakas, piibutubakas, vesipiibutubakas, sigarid, sigarillod, närimistubakas, nuusktubakas või suukaudseks kasutamiseks mõeldud tubakas, ning b) viiakse turule pärast 19. maid 2014. Artikli 19 lõike 4 kohaselt peavad turuleviidavad uudsed tubakatooted vastama tubakadirektiivis kehtestatud nõuetele. Kuumutatav toode on uudne tubakatoode, mis jääb oma olemuselt klassikaliste suitsetatavate ja klassikaliste suitsuvabade tubakatoode vahepeale ning seetõttu on eelnõu kohaselt reguleeritud kuumutatavaid tooteid eraldi, kohaldades neile TubS-i tubakatoodele kohaldatavaid sätteid.

Tubakadirektiiviga luuakse võimalus tuua turule uudne tubakatoode ja kehtestada sellele teatavad nõuded, kui liikmesriik otsustab seda lubada. Direktiivi preambuli punkti 34 kohaselt võivad kõik tubakatooted põhjustada surma, haigestumist ja töövõimetust ning nende tootmist, turustamist ja tarbimist tuleks reguleerida. Seepärast on oluline jälgida uudsete tubakatoodega seotud suundumusi. Tootjatele ja importijatele tuleks panna kohustus teatada uudsetest tubakatoodetest, piiramata liikmesriikide õigust neid uusi tooteid keelata või lubada. Seega on liikmesriigi otsustada, kas lubada, keelata või piirata uudsete tubakatoode müüki konkreetses liikmesriigis.

Järgides tubakadirektiivi, reguleeritakse eelnõuga uudsete kuumutatavate tubakatoode terviseohu hoiatust, pakendit, maitse- ja lõhnaainetega seonduvat ja muud sarnast. Kuna kuumutatavad tubakatooted sisaldavad tubakat, kohalduvad neile ka olemasolevad TubS-iga tubakatoodele kehtestatud piirangud. Lisaks sellele kohaldatakse viidatud kategooriale TubS-

is eksisteerivaid piiranguid tarvitamiseks keelatud kohtadele ja vastutusele, mis saavutatakse vastavate keeldude reguleerimisala laiendamisega.

## **6. Seaduse mõjud**

Eelnõu eesmärk on õigusselguse loomine ja tervisekaitse taseme säilitamine. Muudatuste tagajärjel võib Eesti turule tulla uus tubakatoode. Eelnõu kohaselt reguleeritakse uue toote jaemüüki ja tarbimist selliselt, et tervisekaitse tase säilib praegusel tasemel.

### **Mõju majandusele**

Eelnõu vastuvõtmisega ettevõtjatele täiendavaid kohustusi ei kaasne. Muudatuste toel võib turule tulla uus tubakatoode. Kuigi kuumutatavate toodete turuletulek Eestis on ka praegu võimalik eeldusel, et seda käsitatakse kui suitsetatavat toodet, ei ole toode Eestis müügil. Seda põhjusel, et tootja(d) ei ole nõus nimetama oma toodet suitsetatavaks tubakatooteks. Suitsuvabana ei saa toodet turustada, kuna suitsuvabade toodete käitlemine on Eestis keelustatud. Eelnõu vastuvõtmisel laheneb eespool kirjeldatud vaidlusküsimus ning suure tõenäosusega tuuakse kuumutatavad tubakatooted Eesti turule.

Mõju toote importijatele, hulgi- ja jaemüüjatele ei erine mistahes uue toote turuletulekuga seonduvast mõjust. Eelnõu vastuvõtmisel täiendavaid kulusid ettevõtjatele võrreldes teiste tubakatoodete turustamisega ei kaasne, tekib täiendav tulude teenimise võimalus.

Kuumutatavate toodete turuletuleku mõju riigieelarvele ei ole võimalik täpselt hinnata. Kui kuumutatavat toodet hakkavad tarbima eelkõige praegused suitsetajad, kes asendavad sigaretid kuumutatavate toodetega, on mõju neutraalne, kuivõrd kuumutatavaid tooteid maksustatakse sarnaselt sigarettide ja suitsetamistubakaga. Kui kuumutatavaid tooteid hakkavad tarbima peamiselt mittersuitsetajad, kasvab tubakaaktsiisi laekumine, kuid tervisekahju ja sellest tulenevad kulud võivad suureneda. Mõlemal juhul hoitakse eelduslikult ära risk, et kuumutatavaid tooteid hakatakse eraviisiliselt tooma naaberriikidest, kuhu jäetakse ka maksutulu, kuid tervisekahju jääb Eesti riigi kanda.

### **Mõju keskkonnale**

Kuumutatavate toodete keskkonnamõju hindamiseks puuduvad uuringud, kuid eeldatavasti on mõju negatiivne. Kuumutatavate toodete tarbimisel tekivad jäätmed tarvitatud tubakapulcade näol, mis lisaks kuumutatud tubakamassile ja filtrile sisaldavad veel alumiiniumi ja kemikaale, millega tubakat on immutatud. Kuumutamistarvik ja selle aku on elektroonilised seadmed, mis oma kasutusea lõppedes muutuvad elektroonilisteks jäätmeteks.

Mõju regionaalarengule puudub.

### **Mõju riigi julgeolekule**

Eelduslikult ennetatakse muudatuste vastuvõtmisega kuumutatavate toodete piirikaubanduse tekke ohtu. Kuumutatavad tooted on praegu müügil kõigis Eesti naaberriikides – Soomes, Lätis ja Venemaal. Seni ei ole täheldatud kuumutatavate toodete piirikaubandust. Lähtudes mokatubaka analoogiast – Eesti turul tundmatu tubakatoode on aja jooksul muutunud salaturul väga levinuks – on asjakohane ilmutada ettevaatust ka kuumutatavate toodetega seonduva piirikaubanduse tekke ohu suhtes.

## Sotsiaalsed mõjud

Kuumutatavad tooted kuuluvad uudsete tubakatoodete hulka ning nende mõju on seetõttu vähe uuritud. Kuivõrd tegu on tubakatootega, võib see tekitada sõltuvust, kuumutatava toote tarbimisel eraldub gaasilist ainet, mis sisaldab tervisele kahjulikke ühendeid, seega võrreldes olukorraga, kus inimene ei suitseta, on mõju tervisele negatiivne. Tootjate rahastatud uuringud on näidanud, et kuumutatavate toodete tarbimisel tekib vähem neid tervisele kahjulikke keemilisi ühendeid, mis kahjustavad sigarettide ja suitsetamistubaka tarbijaid, mistõttu on toodet reklaamitud kui n-ö kahjude vähendamise toodet. Kuivõrd toode on uus, pole selle väite kinnitamiseks vajalikul määral sõltumatuid uuringuid, läbi uurimata on kuumutatava toote spetsiifilised terviseriskid. Kui peaks osutuma tõeks, et kuumutatavad tooted on tervisele vähem kahjulikud kui sigaretid, on kõige tervislikum alternatiiv mistahes tubakatoote tarbimisele selle mittetarbimine. Laiem mõju rahvatervisele sõltub sellest, kas kuumutatavat toodet hakkavad kasutama eelkõige endised suitsetajad või mittesuitsetajad. Toote uudsuse tõttu pole siinkohal võimalik toetuda teiste riikide kogemustele.

Kuna kuumutatavate toodete endi kohta on uuringuid vähe, on nende tervisemõju prognoosimisel põhjendatud vaadata elektroonilise sigaretiga toimunut. Mõlemaid uudseid tubakatooteid reklaamitakse kui ohutumaid alternatiive sellistele klassikalistele tubakatoodetele nagu sigaretid ja suitsetamistubakas. Uuringud on näidanud, et selline turundusstrateegia vähendab just nooremate tarbijate, sh alaealiste ohutaju ning võib tekitada illusiooni, et uudsed tooted pole tervisele üldse ohtlikud.<sup>11</sup> Tulemusena aitavad uudsed tooted värvata uusi tarbijaid ja pidurdada tubakahjude vähendamist.<sup>12</sup> Seda efekti vähendab käesolevas eelnõus ette nähtud maitse- ja lõhnaainete keelamine kuumutatavates toodetes, mis nagu eespool näidatud, on eriti soodustav faktor noorte ja mittesuitsetajate värbamisel uudsete tubakatoodete tarbijateks.

Mõningad uuringud on näidanud, et kui sigarettide ja suitsetamistubaka suitsetajad vahetavad need uudsete tubakatoodete vastu, on võimalik vähendada tubakatarbimisest tulenevat tervisekahju. Samas pole ammendavaid uuringuid selle kohta, millised on uute toodetega kaasnevad uued riskid. Kuumutatavate toodete puhul on tubakas immutatud kemikaalidega ning nende termilisel töötlemisel tekkinud ühendite pikaaegset tervisemõju pole uuritud. Ka siinkohal vähendab riske maitse- ja lõhnaainete keelamine, kuivõrd, nagu eespool näidatud, tekib maitse- ja lõhnaainete termilisel töötlemisel laguproduktidena mitmeid tervisele kahjulikke ühendeid. Põhjalikumalt on uuritud elektrooniliste sigarettide maitsestajate tervisemõju<sup>13, 14</sup>, kuid kuna samu maitse- ja lõhnaaineid kasutatakse ka kuumutatavates toodetes, võib siinkohal toetuda analoogiale.

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

Muudatuste tagajärjel võib ajutiselt tekkida lisaülesandeid Terviseametile seoses uue toote turuletulekuga ja uudse toote koostisest teatamisega. Samuti võib ajutiselt suureneda koormus

---

<sup>11</sup> Zare, Samane & Nemati, Mehdi & Zheng, Yuqing. (2018). A systematic review of consumer preference for e-cigarette attributes: Flavor, nicotine strength, and type. PLOS ONE. 13. e0194145. 10.1371/journal.pone.0194145.

<sup>12</sup> Bunnell et al. (2014) Intentions to smoke cigarettes among never-smoking US middle and high school electronic cigarette users: National Youth Tobacco Survey, 2011–2013.

<sup>13</sup> Khlystov, Andrey & Samburova, Vera. (2016). Flavoring Compounds Dominate Toxic Aldehyde Production during E-Cigarette Vaping. Environmental Science & Technology. 50. 10.1021/acs.est.6b05145.

<sup>14</sup> Kosmider et al (2014) Carbonyl compounds in electronic cigarette vapors: effects of nicotine solvent and battery output voltage. Nicotine Tob Res. 2014 Oct;16(10):1319-26. doi: 10.1093/ntr/ntu078.

Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametil ja Maksu- ja Tolliametil. Siinkohal tuleb ära märkida, et kuna suitsetatava tootena on kuumutatavaid tooteid võimalik turule tuua juba praegu, ei teki järelevalveasutustel uusi kohustusi, küll aga võivad potentsiaalsed kohustused realiseeruda tegevusteks.

## **8. Rakendusaktid**

Käesoleva seaduseelnõuga ei kaasne rakendusaktide väljatöötamise vajadust.

## **9. Seaduse jõustumine**

Käesolev seadus jõustub üldises korras.

## **10. Eelnõu koostöölastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon**

Eelnõu saadetakse eelnõude infosüsteemi kaudu koostöölastamiseks ministeeriumitele ja arvamuse avaldamiseks Terviseametile, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile, Maksu- ja Tolliametile, Eesti Tubakatootjate Assotsiatsioonile, MTÜ-le Suitsuvaba Eesti, Philip Morris Eesti OÜ-le, Eesti Tubaka ja Alkoholi Kahjude Vähendamise Kojale, Eesti Tervisedenduse Ühingule, Terve Eesti SA-le, Eesti Kopsuliidule ja Eesti Kopsuarstide Seltsile, Eesti Linnade ja Valdade Liidule.