Tubakaseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse
eelnõu seletuskirja juurde
Lisa 2

Kooskõlastustabel
Tubakaseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu

Alljärgneva kooskõlastustabeli selgitused lähtuvad eelnõu varasemast versioonist, milles oli nikotiinipatjadele ette nähtud 9 mg nikotiinisisalduse piirmäär. Vabariigi Valitsuse otsuse kohaselt on muudetud eelnõus nikotiinisisalduse piirmäär 16,6 mg ühe grammi toote kohta. Tabeli selgitustes sisalduvaid viiteid varasemale piirmäärale ei ole ajakohastatud. Piirmäära puudutavate selgituste lugemisel tuleb arvestada nimetatud muudatusega.

Ettepaneku esitaja	Ettepaneku sisu	Arvestatud/mittearvestatud
Eesti tubaka- ja alkoholikahjude vähendamise koda (ETAK)		
1.	**Maitsete piirangud on õige suund, kuid peaksid hõlmama ka mentooli ja sissehingamist hõlbustavaid aineid** Eelnõu üks olulisemaid rahvatervise meetmeid on maitse- ja lõhnaainete lubatud nimekirja kehtestamine. Peame õigeks senise ebamäärase regulatsiooni asendamist selge ja kontrollitava süsteemiga. Lubatud ainete ammendav nimekiri aitab vähendada tõlgendusruumi, lihtsustab järelevalvet ning piirab selliste lisaainete kasutamist, millega saab toodete atraktiivsust ja kasutusmugavust suurendada. ETAK toetab seega eelnõu põhisuunda, kuid leiab, et selles küsimuses on võimalik ja vajalik minna veel kaugemale. Meie hinnangul ei ole põhjendatud mentooli, piparmündi- ja rohemündiõlide ning teiste sissehingamist hõlbustavate ainete säilitamine lubatud ainete hulgas. Seletuskiri tunnistab, et mentool hõlbustab aerosooli sissehingamist. See on vastuolus eelnõu eesmärgiga vähendada toodete atraktiivsust ja nikotiini tarvitamise alustamist. Maitsete piirangute mõte ei ole ainult vältida magusaid või puuviljamaitselisi tooteid. Ka mentool ja jahutustunnet tekitavad ained muudavad nikotiinitoodete kasutamise kergemaks ning aitavad varjata nende ebameeldivaid omadusi. Rahvatervise seisukohalt tuleks vältida olukorda, kus mentool jääb seaduslikult alles just seetõttu, et see muudab toote kasutamise lihtsamaks ja meeldivamaks. ETAK teeb ettepaneku:	**Arvestatud osaliselt.** Nõustume ettepaneku üldise eesmärgiga vähendada nikotiini- ja tubakatoodete atraktiivsust ning piirata toodete kasutamist hõlbustavaid omadusi. Samas on mentooli lubamine käesolevas eelnõus olnud teadlik regulatiivne ja poliitiline valik. Elektrooniliste sigarettide vedelikes on kavandatud loobuda noortele atraktiivsetest puuvilja-, maiustuse- ja muudest eristuvatest maitsetest, säilitades üksnes tubaka- ja mentoolimaitse. Sarnast lähenemist kasutatakse ka mitmes teises Euroopa Liidu liikmesriigis. Samuti oli mentool kuni 2020. aastani lubatud ka tavapärastes tubakatoodetes ning Euroopa Liidu tasandil on mentooliga seonduv regulatsioon kujunenud eraldiseisva poliitilise valiku tulemusena. Käesoleva eelnõu eesmärk on kehtestada selge, kontrollitav ja rakendatav regulatsioon, mis vähendab toodete atraktiivsust ning aitab tagada samal ajal

	1. jätta rakendusakti kavandist välja mentool ja muud ained, mille toime on aerosooli sissehingamise hõlbustamine või jahutustunde tekitamine; 2. tagada, et maitse- ja koostisnõuded ei võimalda säilitada tooteid, mis on noortele atraktiivsed ka juhul, kui maitse ei ole nimetatud puuvilja, maiustuse või muu tavapäraselt keelatud maitsena; 3. kehtestada maitsepiirangud ühtselt ka nikotiinipatjadele ja teistele uutele nikotiinitoodetele.	regulatsiooni proportsionaalsuse. Mentooli täielik keelustamine eeldaks täiendavat mõjuanalüüsi, sealhulgas mõju hindamist tarbijakäitumisele, legaalsele turule, järelevalve teostatavusele ning võimalikele asendusmõjudele. Nõustume siiski põhimõttega, et maitsepiirangud peaksid võimalikult ühetaoliselt kohalduma erinevatele nikotiini- ja tubakatoodetele. Eesti on ka Euroopa Liidu tasandil toetanud uute nikotiinitoodete hõlmamist ühtse regulatsiooni alla ning maitse- ja koostisenõuete ühtlustamist. Käesolevas eelnõus ei ole siiski ette nähtud mentooli ega kõigi sissehingamist hõlbustavate ainete täielikku keelustamist ega maitsepiirangute laiendamist kõikidele nikotiinitoodetele, kuid vastavate meetmete vajadust võib kaaluda Euroopa Liidu õigusraamistiku edasisel arengul või tulevaste muudatuste ettevalmistamisel.
2.	**Nikotiinipatjade puhul tuleb valida sisuline ja range regulatsioon** Nikotiinipatjade ja teiste mittemeditsiiniliste nikotiinitoodete kiire levik on toonud turule tooted, mille kasutusviis, kujundus ja turundus võivad olla eriti atraktiivsed noortele. ETAK peab õigeks, et eelnõu kavandab nende toodete koostisele, nikotiinisisaldusele ja kujundusele senisest selgemad piirangud. Samas ei tohiks nende toodete regulatsioon kujuneda leebemaks üksnes seetõttu, et tegemist ei ole traditsiooniliste tubakatoodetega. Samal ajal tuleb arvestada, et nikotiinipadjad on Eestis juba kasutusel ning neid liigub ka piiriülese kaugmüügi ja mitteametlike kanalite kaudu. Pelk keeld ilma tugeva veebijärelevalve, tollivõimekuse ja turu kontrollita võib suunata suurema osa toodetest kontrollimata kanalitesse. Seetõttu toetame eelnõus valitud rangema reguleerimise suunda. Samal ajal tuleb tagada, et regulatsioon oleks sisuline, mitte formaalne, ning et selle rakendamiseks arendataks välja vajalik veebijärelevalve, tollikontroll ja turu jälgimise võimekus. Kavandatav 4 mg/g ülempiir, maitsepiirangud ja noortele suunatud kujunduse keeld on vajalikud sammud, kuid neist üksi ei piisa.	**Osaliselt arvestatud ja selgitatud.** Nõustume, et nikotiinipatjade regulatsioon peab olema sisuline ning vähendama suure nikotiinisisaldusega ja noortele atraktiivsete toodete kättesaadavust. Eelnõu on pärast kooskõlastamist muudetud: algselt kavandatud 4 mg/g piirangust on loobutud ning nikotiinipatjadele nähakse ette 9 mg piir ühe padja kohta ja 9 mg piir nikotiini sisaldava segu kohta. Selline lahendus seob piirangu konkreetse kasutusühikuga ning võimaldab selgemalt hinnata ühe toote tarvitamisel saadavat nikotiinikogust. Eelnõusse on lisatud ka nikotiinipatjade pakendi märgistamise nõuded ning seletuskirja mõjuanalüüsi on täiendatud mõjudega laste ja noorte tervisele, legaalsele turule, ebaseadusliku kaubanduse riskile, järelevalvele ja

	ETAK paneb ette: 1. kehtestada lisaks kontsentratsioonipiirile maksimaalne nikotiinikogus ühe kasutusühiku ja müügipakendi kohta; 2. sätestada lastekindla pakendi kohustus; 3. kehtestada nikotiinipatjade ja muude uute toodete pakendile selged tervisehoiatused; 4. tagada, et enne uue nikotiinitoote turule jõudmist hinnatakse selle koostist, pakendit, turustamisviisi ja võimalikku atraktiivsust noortele; 5. hinnata meetmete mõju hiljemalt kahe aasta jooksul pärast jõustumist, sealhulgas noorte tarvitamise, illegaalse müügi ja toodete turunduse muutumist. Kui range regulatsioon ei vähenda noorte tarvitamist ega suuda vältida toodete turunduslikku normaliseerimist, tuleks järgmise sammuna kaaluda täiendavaid piiranguid, sealhulgas müügikeeldu.	maksulaekumisele. Samas ei kavandata eelnõu raames täiendavat eraldi nõuet maksimaalse nikotiinikoguse kohta müügipakendis ega lapsekindla pakendi kohustust. Need küsimused vajavad täiendavat õiguslikku ja mõjude analüüsi ning neid saab vajaduse korral käsitleda edaspidi eraldi. Mõjude järelhindamise vajadust on võimalik arvestada pärast muudatuste jõustumist, kasutades selleks noorte tarvitamise, järelevalve, müügi- ja aktsiisilaekumise andmeid.
3.	**Pakendinõuded peavad olema täpsemad ja rakendatavad** Eelnõu keelab toote ja pakendi kujunduse, mis suurendab selle atraktiivsust alaealise või noore jaoks. Põhimõte on õige, kuid selle tegelik rakendamine eeldab selgemaid nõudeid. Üldine keeld ei pruugi anda järelevalveasutustele piisava aluse sekkumiseks, kui pakend on kujundatud maiustuse, kosmeetikatoote või noortele suunatud elustiilibrändi eeskujul, kuid ei sisalda otseselt lapsele suunatud kujutisi. Eelnõu peaks seaduse tasandil sätestama põhimõtted ja keelud, mille alusel hinnatakse toodete ja pakendite atraktiivsust alaealistele ja noortele. Ministrile võib anda volituse kehtestada nende nõuete tehnilised üksikasjad, kuid põhilised piirangud ei tohiks jääda üksnes rakendusakti tasandile. ETAK teeb ettepaneku täiendada eelnõu nii, et seaduses sätestatakse vähemalt järgmised pakendile ja toote kujundusele kohaldatavad nõuded. Vajaduse korral võib tervisevaldkonna eest vastutavale ministrile anda volituse täpsustada nende nõuete rakendamise tehnilisi üksikasju. Need peaksid hõlmama vähemalt: 1. toidu, maiustuste, mänguasjade ja laste kultuuriga seostuvate kujunduselementide keeldu; 2. erksate, mänguliste ja kollektsioneerimist soodustavate pakendite piiranguid; 3. kohustust märkida nähtavalt nikotiini kogus ühe kasutusühiku kohta; 4. tervisehoiatuste miinimumnõudeid; 5. üheselt kohaldatavaid reegleid tootenimede, värvide, kujunduse ja kirjatüüpide kohta.	**Osaliselt arvestatud ja selgitatud.** Nõustume, et nikotiinitoodete ja nende pakendite kujundus ei tohi suurendada toodete atraktiivsust laste ja noorte jaoks ning et nõuete rakendatavus peab olema ettevõtjatele ja järelevalveasutustele piisavalt arusaadav. Eelnõuga sätestatakse üldine keeld kujundada toodet või selle pakendit viisil, mis suurendab toote atraktiivsust laste ja noorte jaoks. Seletuskirja on täiendatud näidetega asjaoludest, mida võib atraktiivsuse hindamisel arvesse võtta, sealhulgas maiustusi, mänguasju, kosmeetikatooteid või noortekultuuri meenutavad kujunduslahendused, erksad ja mängulised värvilahendused, kollektsioneerimist soodustavad elemendid, valgus- ja heliefektid ning muud visuaalsed tunnused, mis võivad toodet lastele või noortele atraktiivsemaks muuta. Eelnõusse on lisatud nikotiinipatjade pakendi märgistamise nõuded, sealhulgas nõue märkida pakendile nikotiinisisaldus ühe nikotiinipadja kohta ning tervisehoiatus. Samas ei kehtestata käesoleva eelnõu raames täielikke standardiseeritud või neutraalse pakendi

		nõudeid ega detailseid reegleid tootenimede, värvide, kujunduse ja kirjatüüpide kohta. Sellised nõuded oleksid ettevõtlusvabaduse ja omandiõiguse riive seisukohalt ulatuslikumad ning eeldaksid eraldi mõju- ja proportsionaalsuse analüüsi, sealhulgas mõju hindamist ettevõtjatele, järelevalve teostatavusele ja legaalse turu toimimisele. Seetõttu ei ole käesolevas eelnõus vastava volitusnormi kehtestamist kavandatud, kuid vajadust täpsemate pakendi- ja kujundusnõuete järele saab edaspidi eraldi hinnata.
4.	**Kaugmüügi keeld on vajalik, kuid järelevalve fookus peab olema müüjal ja platvormidel** ETAK toetab nii riigisisese kui ka piiriülese kaugmüügi ning tellimise selget keelamist. Kaugmüügis on vanusekontroll keeruline, toodete koostise kontroll puudulik ning alaealistel on lihtne jõuda Eestis nõuetele mittevastavate toodeteni. Samas peab seaduse rakendamisel keskenduma eelkõige ebaseaduslikku müüki korraldavatele ettevõtjatele, vahendajatele ja veebiplatvormidele. Üksiktarbija karistamine ei tohiks olla järelevalve esmane eesmärk, eriti juhul, kui tegemist on alaealise või sõltuvuses oleva inimesega. Vajalikud on ka: 1. regulaarne veebipoodide, sotsiaalmeedia ja müügiplatvormide seire, sealhulgas vajaduse korral kontrollostud; 2. kiire ja selge menetlus ebaseaduslike pakkumiste eemaldamiseks ning korduvate rikkumiste korral tõhusamad sanktsioonid; 3. müüjate, vahendajate ja platvormide kohustus edastada järelevalveasutustele teavet pakkumiste, müüjate ja tehingute kohta; 4. koostöö makse- ja tarneettevõtetega, et takistada nõuetele mittevastavate toodete müüki ja kohaletoimetamist; 5. meetmed, millega takistatakse korduvate rikkumiste korral sama ettevõtja või müüja tegevuse jätkumist uue konto, veebilehe või domeeni kaudu; 6. Maksu- ja Tolliameti, Terviseameti, Politsei- ja Piirivalveameti ning Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti selge tööjaotus ja kontaktpunkt; 7. piisavate ressursside tagamine veebijärelevalveks, kontrollostudeks, tollikontrolliks ja väärteomenetluseks;	**Osaliselt arvestatud ja selgitatud.** Nõustume, et pakendi ja toote kujunduse nõuded peavad olema järelevalves rakendatavad ning ettevõtjale piisavalt arusaadavad. Eelnõusse on lisatud nikotiinipatjade pakendi märgistamise nõuded ning seletuskirja on täiendatud näidetega kujunduselementidest, mis võivad suurendada toote atraktiivsust laste ja noorte jaoks, sh maiustusi, mänguasju või noortekultuuri meenutavad kujundusvõtted, erksad ja mängulised lahendused ning valgus- või heliefektid. Samas ei kehtestata käesoleva eelnõu raames täielikke standardiseeritud pakendi nõudeid ega detailseid reegleid tootenimede, värvide, kujunduse ja kirjatüüpide kohta. Selline regulatsioon oleks põhiõiguste riive seisukohalt ulatuslikum ning eeldaks eraldi mõju- ja proportsionaalsuse analüüsi. Seetõttu piirdutakse praegu üldise keeluga kujundada toodet või pakendit viisil, mis suurendab selle atraktiivsust laste ja noorte jaoks, ning täpsemate näidetega seletuskirjas.

	8. avalik ülevaade rikkumistest, eemaldatud pakkumistest ja konfiskeeritud toodetest. Kaugmüügi keelu tõhusus sõltub sellest, kas riigil on võimekus tuvastada ja kiiresti sulgeda ebaseaduslikud müügikanalid. Seetõttu peab eelnõu rakendamisega kaasnema selge järelevalveplaan, asutuste tööjaotus ning regulaarne ülevaade meetmete tulemuslikkusest.	
5.	**Tubakatööstuse mõju poliitikale tuleb piirata, mitte üksnes avalikustada** ETAK toetab eelnõu eesmärki muuta tubakatööstuse huvidega seotud kontaktid läbipaistvamaks. Avalikustamine on vajalik, kuid sellest üksi ei piisa. WHO tubaka tarbimise leviku vähendamise raamkonventsiooni artikkel 5.3 ja selle rakendamisjuhised lähtuvad põhimõttest, et avalik võim peab kaitsma rahvatervise poliitikat tubakatööstuse huvide eest ning piirama suhtlemise üksnes regulatiivse ülesande täitmiseks vältimatult vajalikule tasemele. Seetõttu ei peaks kavandatav regulatsioon keskenduma ainult kohtumiste ja kontaktide hilisemale avalikustamisele. Enne suhtlemist tuleb hinnata, kas kontakt tubakatööstuse või selle huve esindavate isikutega on üldse põhjendatud. Kui suhtlus toimub, peab selle ulatus, eesmärk ja sisu olema selgelt piiritletud ning avalikustatud. ETAK teeb ettepaneku: 1. sätestada seaduses põhimõte, et riigiasutuste ja avaliku võimu esindajate suhtlus tubakatööstuse või selle huve esindavate isikutega on lubatud üksnes juhul, kui see on õigusakti, järelevalvemeetme või muu regulatiivse ülesande täitmiseks vältimatult vajalik; 2. laiendada läbipaistvus- ja avalikustamiskohustus Vabariigi Valitsuse liikmetele, ministrite poliitilistele nõunikele ning teistele poliitikaotsuste kujundamises osalevatele isikutele; 3. hõlmata lisaks kohtumistele ka sisuline kirjalik suhtlus, sealhulgas e-kirjad, kirjalikud ettepanekud, konsultatsioonid ja vahendaja kaudu edastatud seisukohad; 4. avalikustada kontakti kuupäev, osalejad, tubakatööstuse esindatav ettevõtja või huvirühm, arutatud küsimus ning kohtumise või suhtluse sisuline kokkuvõte; 5. kehtestada ametnikele ja teistele poliitika kujundamises osalevatele isikutele tubakatööstusega suhtlemise käitumisjuhis ning huvide konfliktide avalikustamise kord; 6. sätestada, et tubakatööstus ega selle huve esindavad isikud ei osale rahvatervise poliitika sisulises kujundamises, õigusaktide väljatöötamises ega riigile selleks abi, ekspertiisi või muid ressursse pakkuva osalisena;	**Selgitatud.** Lobitegevust puudutav regulatsioon on praegu eelnõust välja jäetud, kuna vajab veel täiendavat arutelu ja analüüsi. Seetõttu saab pakutud ettepanekutega arvestada tulevikus võimaliku selleteemalise regulatsiooni väljatöötamisel.

	7. keelata tubakatööstusel ja selle huve esindavatel isikutel pakkuda ning avaliku võimu esindajatel vastu võtta rahvatervise poliitika või selle rakendamisega seotud rahalist või muud toetust, sponsorlust, annetusi, koostööd, partnerlust, eksperdiabi või muid ressursse; 8. luua keskne avalik register, kuhu koondatakse kõik seaduse kohaselt avalikustatavad kontaktid, mitte jätta andmete avalikustamist ja koondamist üksnes ministeeriumide enda korraldada. ETAK rõhutab, et küsimus ei ole tubakatööstuse õiguses saada teavet talle kohalduvate nõuete kohta. Selline teabevahetus võib olla vajalik ja peab olema võimalik. Küsimus on selles, et tööstus ei tohi saada regulaarset ega eelistatud võimalust mõjutada rahvatervise poliitika eesmärke, sisu või rakendamist.	
6.	2028. aasta jõustumine on liiga hiline Eelnõu seletuskiri kirjeldab noorte nikotiinitarvitamist ja uute nikotiinitoodete levikut kiireloomulise rahvatervise probleemina. Samal ajal jõustuksid maitse-, koostise- ja pakendipiirangud alles 1. jaanuaril 2028. See tähendab, et eelnõu eesmärkidega vastuolus olevate või noortele eriti atraktiivsete toodete turustamine võiks senistel tingimustel jätkuda veel ligikaudu poolteist aastat. ETAK mõistab, et ettevõtjatele tuleb anda mõistlik aeg uute nõuetega kohanemiseks. Samas ei tohiks üleminekuaeg kujuneda põhjendamatult pikaks ega olla sisuliselt võimalus olemasolevate nõuetele mittevastavate toodete pikaajaliseks turustamiseks. ETAK teeb ettepaneku jõustada maitse-, koostise- ja pakendinõudeid puudutavad muudatused hiljemalt 1. juulil 2027. See jätab ettevõtjatele piisava kohanemisaja, kuid vähendab oluliselt perioodi, mille jooksul saavad noortele atraktiivsed või uutele nõuetele mittevastavad tooted tavapäraselt turul olla. Samuti tuleb tagada, et muudatuste rakendamiseks vajalikud määrused, juhised ja järelevalvemehhanismid oleksid vastu võetud ja avaldatud aegsasti enne uute nõuete jõustumist. Jõustumiskuupäev peaks kehtima ka uute toodete turule toomisele ning olemasolevate laovarude puhul ei tohiks lubada pikemat üleminekuperioodi, kui see on ettevõtjate tegelikuks kohanemiseks vältimatult vajalik.	**Mitte arvestatud.** Kuna tegemist on olulise piiranguga ettevõtjatele, siis peab muudatustele olema piisav üleminekuaeg, et nii ettevõtjad kui ka järelevalvet teostavad haldusorganid saaksid teha vajalikud ettevalmistused.
7.	**Ühekordsed e-sigaretid tuleks keelustada** Ühekordsed e-sigaretid on noorte seas eriti atraktiivsed, odavad ja lihtsasti kasutatavad. Nende väike suurus, värviline kujundus, valmis kasutusseisund ja suur maitsete valik võivad soodustada toodete impulsiivset proovimist ning	**Selgitatud.** Nõustume, et ühekordsete elektrooniliste sigarettide kasutamisega kaasnevad nii rahva tervise kui ka

	nikotiinitarbimise alustamist. Lisaks tekitavad need märkimisväärselt elektroonika-, aku- ja plastijäätmeid ning nende nõuetekohane ringlussevõtt on keeruline. ETAK leiab, et ühekordsete e-sigarettide puhul ei piisa üksnes maitse-, koostise- ja pakendipiirangute kohaldamisest. Nende tooteliik on oma olemuselt seotud ühekordse kasutuse, korduvostmise, piiratud parandatavuse ja suure jäätmetekkega. Samuti on need tooted kujunenud nikotiinitoodete turul üheks noortele kõige atraktiivsemaks vormiks. ETAK toetab selgelt ühekordsete e-sigarettide turule laskmise keelustamist. Keeld peaks hõlmama nii nikotiini sisaldavaid kui ka nikotiinita ühekordseid e-sigarette, kuna viimased võivad toimida nikotiinitoodete turundusliku ja käitumusliku sissejuhatusena ning nende eristamine võib muuta järelevalve keerulisemaks. Kuna käesolev eelnõu ühekordsete e-sigarettide keelustamist ei käsitle, teeb ETAK ettepaneku: 1. täiendada eelnõu ühekordsete e-sigarettide turule laskmise keeluga; 2. kui seda ei ole võimalik käesoleva eelnõu raames teha, algatada eraldi õigusmuudatuse ettevalmistamine koos selge ajakavaga; 3. kehtestada piisavalt lühike üleminekuaeg, mis ei võimalda nõuetele mittevastavate toodete pikaajalist turustamist ega suurte laovarude ettevalmistamist; 4. tagada keeluga koos tõhus veebijärelevalve, tollikontroll ja müügikanalite sulgemine. ETAK mõistab, et keelu rakendamine võib eeldada täiendavat õiguslikku ja praktilist ettevalmistust. See ei vähenda siiski vajadust teha poliitiline otsus. Ühekordsed e-sigaretid ei ole vajalikud nikotiinitoodete turu toimimiseks ning nende keelustamine kaitseks samaaegselt noori, rahvatervist ja keskkonda.	keskkonna- ja jäätmekäitluse probleemid. Käesoleva eelnõu eesmärk ei ole siiski lahendada ühekordsete elektrooniliste sigarettide turule laskmise keeldu ega kujundada terviklikult tubaka- ja nikotiinitoodetega seotud jäätmeregulatsiooni. Selline muudatus oleks sisuliselt ulatuslikum ning eeldaks eraldi õiguslikku, keskkonnaalast ja mõjude analüüsi, samuti kooskõla hindamist Euroopa Liidu jäätmekäitlust ja siseturu toimimist puudutava õigusega. Seletuskirja mõjuanalüüsi on täiendatud ühekordsete elektrooniliste sigarettide võimaliku keskkonnamõju käsitlusega. Ühekordsete e-sigarettide turule laskmise piiranguid, tagasivõtmise korraldust, korduvkasutatavuse nõudeid ja jäätmekäitlust saab vajaduse korral käsitleda edaspidi eraldi seaduseelnõus, mis läheneb tubaka- ja nikotiinitoodetega seotud jäätmeküsimustele terviklikult.
8.	**Sigarite tasud peavad olema kulupõhised, mitte turgu toetavad** ETAK mõistab vajadust viia sigaritega seotud tasud kooskõlla Riigikohtu lahendiga ning kehtestada menetluskuludega proportsionaalsed tasud. Samas ei ole kohane põhjendada sigarite erikohtlemist väidetega, et tegemist on küpsete ja teadlike täiskasvanute tootega, premium-segmendiga või kultuurilise nähtusega. Kõik tubakatooted, sealhulgas sigarid, on tervisele kahjulikud ning seletuskiri ei peaks esitama sigareid erilise või tavapärasest vähem problemaatilise tooteliigina. Tasude erisus võib olla põhjendatud üksnes tõendatud väiksema menetluskulu alusel. Seda ei tohiks siduda eesmärgiga toetada sigariturgu, säilitada laia sortimenti või vähendada piirikaubandust.	**Mitte arvestatud ja selgitatud.** Nõustume, et kõik tubakatooted, sealhulgas sigarid, on tervisele kahjulikud ning eelnõu eesmärk ei ole käsitleda sigareid vähem kahjuliku või eelistatud tooteliigina. Samuti ei põhine sigaritele kehtestatavate määrade erisus eesmärgil toetada sigariturgu, säilitada laiemat tootevalikut või vähendada piirikaubandust. Käesoleva eelnõuga kehtestatavad sigaritega seotud riigilõivu- ja tasumäärad ei ole kujundatud kulupõhiste

		määradena, mille eesmärk oleks täielikult katta riigile konkreetse toimingu tegemisel tekkiv kulu. Terviseameti esitatud kuluandmete kohaselt ületab teate muutmise, avaldamise, hoidmise ja müügimahu teate hindamisega seotud hinnanguline menetluskulu käesoleva eelnõuga kehtestatavaid määrasid. Seega ei kata uued määrad riigile tekkivat tegelikku või hinnangulist menetluskulu täies ulatuses. Määrade kujundamisel on lähtutud eelkõige Riigikohtu otsusest nr 5-25-73 ning vajadusest kõrvaldada sigaritega seotud varasemate määrade põhiseaduspärasuse probleemid. Riigikohus seadis kahtluse alla varasemate määrade proportsionaalsuse ning seose tegelike menetluskuludega. Sellest tulenevalt on käesolevas eelnõus valitud lahendus, mille kohaselt vähendatakse sigaritele kohaldatavaid määrasid märkimisväärselt võrreldes varasemate määradega. Määrade kujundamisel on arvestatud ka rahvusvahelises regulatiivses praktikas kasutatavaid lähenemisi. Näiteks kasutatakse Euroopa Kemikaaliameti lõivusüsteemis teatud juhtudel vähendatud määrasid, mille kujundamisel lähtutakse protsendist algsest määrast, mitte konkreetse toimingu täielikust kulupõhisest arvestusest. Ka käesoleval juhul on eesmärk olnud saavutada proportsionaalsem ja Riigikohtu lahendiga paremini kooskõlas olev tulemus, mitte kehtestada menetluskulu täielikult katvad määrad. Seetõttu ei ole põhjendatud käsitada käesoleva eelnõuga sigaritele kehtestatavaid määrasid turgu toetava meetmena. Tegemist on Riigikohtu lahendist tuleneva proportsionaalsuse probleemi lahendamiseks kujundatud vähendatud määradega, mis jäävad allapoole Terviseameti hinnangulist menetluskulu.

9.	**Mõjuanalüüsi ja rakendamise eeldusi tuleb täpsustada** Eelnõu mõjuanalüüs keskendub peamiselt e-sigarettide maitse- ja lõhnaainetele ning sigarite tasudele. Vähem on käsitletud kaugmüügi ja tellimise keelu, uute nikotiinitoodete regulatsiooni, lobitegevuse läbipaistvus- ja piirangureeglite ning sanktsioonide rakendamise praktilisi eeldusi ja võimalikke kõrvalmõjusid. ETAK ei pea vajalikuks eeldada, et mõjuanalüüs peab ette näitama kavandatavate meetmete täpse mõju ulatuse noorte tarvitamisele. Selliseid tulemusi ei ole võimalik usaldusväärselt ette garanteerida. Küll aga peaks analüüs selgitama, millise mehhanismi kaudu kavandatavad meetmed peaksid vähendama toodete atraktiivsust, kättesaadavust ja nõuetele mittevastavate toodete levikut ning kuidas nende tulemuslikkust hiljem hinnatakse. Palume täiendada seletuskirja vähemalt järgmistes küsimustes: 1. millised on uute nõuete rakendamise peamised praktilised eeldused, sealhulgas järelevalveasutuste töökorraldus, veebiseire, kontrollostud, tollikontroll ja väärteomenetlused; 2. kas järelevalveasutustel on nende ülesannete täitmiseks vajalik tööaeg, pädevus ja tehniline võimekus ning kui ei ole, siis milliseid täiendavaid ressursse on vaja; 3. milliste näitajate alusel hinnatakse pärast jõustumist toodete kättesaadavuse, turunduse, noorte tarvitamise ja illegaalse müügi muutumist; 4. millised võivad olla meetmete võimalikud kõrvalmõjud, sealhulgas toodete liikumine mitteametlikesse müügikanalitesse; 5. kuidas ja millise ajakava järgi hinnatakse meetmete tulemuslikkust ning millistel tingimustel otsustatakse regulatsiooni täiendada. Väide, et eelnõu rakendamisega ei kaasne riigile täiendavaid kulusid, vajab täiendavat põhjendamist. Uued järelevalveülesanded ja avalikustamiskohustused võivad nõuda täiendavat tööaega ja haldusvõimekust ka juhul, kui nende katmiseks ei looda uusi ametikohti. Kui ministeeriumi hinnangul on võimalik ülesanded täita olemasolevate ressurssidega, tuleks selgitada, kuidas see praktiliselt korraldatakse. ETAK peab põhjendatuks meetmete järelhindamist hiljemalt kahe aasta jooksul pärast nende jõustumist. See ei eelda ette kindla tulemuse lubamist, vaid võimaldab hinnata, kas meetmed toimivad kavandatud viisil ja kas nende täiendamine on vajalik.	**Selgitatud.** Eelnõu seletuskirja on täiendatud nikotiinipatjadele kehtestatavate nõuete mõjude analüüsiga ja kaugmüügi tellimise keeldu puudutavate mõjudega. Täpsemalt on käsitletud mõju rahva tervisele, ettevõtlusele, turu toimimisele ja maksulaekumisele ning riigiasutuste töökoormusele. Mõjude täpset ulatust ei ole olemasolevate andmete põhjal võimalik prognoosida, mistõttu on seletuskirjas esitatud ka hinnangu aluseks olevad eeldused ja andmepiirangud. Olemasoleva teabe, sealhulgas aktsiisilaekumise põhjal on siiski võimalik järeldada, et nikotiinipatjade puhul on tegemist arvestatava mahuga tootekategooriaga. Nõustume, et muudatuste tulemuslikkust tuleb pärast jõustumist jälgida. Seetõttu on oluline hinnata mõju edaspidi müügi-, aktsiisi-, järelevalve- ja tarvitamise levimuse andmete põhjal. Järelevalve toimub senise pädevusjaotuse alusel Terviseameti, Maksu- ja Tolliameti, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti ning Politsei- ja Piirivalveameti koostöös. Eelnõu ei loo eraldi uut järelevalvesüsteemi ega täiendavaid avalikustamiskohustusi, mistõttu ei ole ette nähtud ka eraldi lisakulusid riigile. Täiendava veebijärelevalve, kontrollostude või muude järelevalvemeetmete vajadust saab hinnata rakendamise käigus olemasolevate järelevalveandmete põhjal.
Eesti Tubakatootjate Assotsiatsioon		
1.	Eelnõud praegusel kujul ei ole võimalik toetada. Meie keskne seisukoht on, et tegemist on sisulise keelu, mitte reguleerimisega. Eraldi võttes kitsendab iga	**Selgitatud.**

	eelnõu keskne tehniline nõue seaduslikku turgu. Koos rakendatuna kõrvaldavad 4 mg nikotiini ülempiir ühe grammi toote kohta, 16 lubatud maitseainest koosnev loetelu ning 8 lubatud mentooliga seotud aine loetelu kolm seaduslikku tootekategooriat sisuliselt turult. Ükski praegu Eestis seaduslikult müüdav toode neis kategooriates ei saaks selliste piirangute korral turule jääda. Eelnõu mõju tuleb nimetada täpselt: sõltumata eesmärgist on selle ettenähtav tagajärg keeld ning seda tuleb hinnata keelumeetme, mitte tavapärase tootenõude tõendusbaasi alusel. See seisukoht ei tugine üksnes välisriikide kogemusele. Eesti rakendas aastatel 2018 kuni 2023 e-vedelikele sisuliselt sama poliitikamudelit, mis ühendas madala nikotiinipiiri, piirava maitsereegli ja müügikanalite piirangud. Maksu- ja Tolliameti aktsiisiandmed näitavad tulemust selgelt: seaduslik turg kahanes murdosani varasemast, illegaalse turu osakaal kasvas hinnanguliselt 60 kuni 80 protsendini tarbimisest ning osa tarbijatest läks tagasi sigarettide juurde. Kui piiranguid 2023. aastal osaliselt leevendati, kasvas seaduslik aktsiisilaekumine enam kui viis korda. Järgnevalt käsitleme nii Eesti andmeid kui ka Belgia, Madalmaade, Läti ja Prantsusmaa võrreldavat kogemust. Kolme mõjutatud kategooria aastane jaeturu suurus koos 24% käibemaksuga on üle 100 miljoni euro. See tähendab, et jaemüügi käibemaksuosa on aastas üle 19,35 miljoni euro. Lisaks on nikotiinipatjade, tubakavedelike ja kuumutatavate toodete aktsiisilaekumine aastatel 2020 kuni 2026 kokku üle 100,5 miljoni euro. Meie seisukoha põhiosad on järgmised: **Nikotiinipiir:** 4 mg/g on ligikaudu veerand Saksamaa Föderaalse Riskihindamise Instituudi BfR määratud ligikaudsest 16,7 mg/g toksikoloogilisest võrdlusväärtusest. See jääb alla taseme, mille juures saab täiskasvanud suitsetaja jaoks pakkuda rahuldavat nikotiinikogemust. **Lubatud koostisosade ja maitseainete loetelud:** 16 aine ning 8 mentooliga seotud ainega positiivne loetelu ei ole ohutusstandard, vaid toodete kõrvaldamise mehhanism. Stabiilse ja tarbijale vastuvõetava maitseprofiili loomiseks on tavaliselt vaja märksa rohkem lähteaineid. Nii lühike loetelu ei võimalda valmistada ühtegi majanduslikult elujõulist maitsestatud toodet. **Koosmõju:** Nimetatud piirangute samaaegsel kohaldamisel kaoks turult sisuliselt kogu praegune nikotiinipatjade valik: välistatud oleksid nii täiskasvanud tarbijate	Eelnõu on pärast kooskõlastamist muudetud. Algselt kavandatud 4 mg/g nikotiinisisalduse piirangust ning laiemast erinevaid nikotiinitooteid hõlmavast regulatsioonist on loobutud. Muudetud eelnõus kohaldub nikotiinisisalduse ülempiir üksnes nikotiinipatjadele ning nikotiinipatjadele nähakse ette 9 mg piir ühe padja kohta ja 9 mg piir ühe grammi nikotiini sisaldava segu kohta. Tegemist on võrreldes algse lahendusega kitsama ja vähem piirava regulatsiooniga, mis on seotud konkreetse kasutusühikuga ning võimaldab selgemalt hinnata ühe toote tarvitamisel saadavat nikotiinikogust. Eelnõu ei keela nikotiinipatjade turustamist tervikuna, vaid lubab turule nõuetele vastavad tooted. Valitud 9 mg piir on võrreldes algse 4 mg/g lahendusega vähem piirav. Eelnõu seletuskirja on täiendatud nikotiinipatjadele kehtestatavate nõuete mõjude analüüsiga. Täpsemalt on käsitletud mõju rahva tervisele, ettevõtlusele, turu toimimisele ja maksulaekumisele ning riigiasutuste töökoormusele. Mõjude täpset ulatust ei ole olemasolevate andmete põhjal võimalik prognoosida, mistõttu on seletuskirjas esitatud ka hinnangu aluseks olevad eeldused ja andmepiirangud. Mõju tegelikku ulatust tuleb pärast jõustumist jälgida müügi-, aktsiisi-, järelevalve- ja tarvitamise levimuse andmete põhjal.

	eelistatud nikotiinitugevused ja maitsed kui ka nende toodete valmistamiseks vajalikud tehnilised lahendused. **Varasem kogemus:** Eesti aastate 2018 kuni 2023 e-vedelike kogemus ning Läti, Prantsusmaa, Belgia ja Madalmaade hilisem kogemus näitavad sama tulemust. Nõudlus ei kao, vaid liigub illegaalsetesse, piiriülestesse ja reguleerimata kanalitesse ning osa tarbijatest pöördub tagasi suitsetamise juurde.	
Salesline OÜ		
1.	**Sigarillosid ja sigareid tuleb kohelda Riigilõivude kehtestamisel ühtselt** 5. Eelnõuga plaanitakse langetada sigaritele kohalduvaid riigilõive selliselt, et sigarite puhul tuleb sigarite tootjatel ja/või -importijatel tasuda 370 eurot sigari teavituse muutmise eest (RLS § 298^4 lg 2), 40 eurot igal aastal sigari teavituse avaldamise ja hoidmise eest (RLS § 298^4 lg 3) ning 90eurot igal aastal sigari müügimahtude teate hindamise eest (TubS § 104 lg 4). Ülejäänud tubakatoodete kategooriate puhul plaanitakse jätta kehtima Riigilõivud nende senises suuruses. 6. Salesline on seisukohal, et sigareid ja sigarillosid tuleb kohelda ühtselt. Pole põhjendatud Olukord, kus sigarillodele kohalduvad oluliselt kõrgemad Riigilõivud, sest kehtiv regulatsioon kohtleb sigareid ja sigarillosid tihti ühtselt ning puudub põhjus nende erinevaks kohtlemiseks. 7. Sigarid ja sigarillod erinevad oluliselt nt sigarettidest ja e-sigarettidest. Sigarite ja sigarillode puhul on nišitoodetega, mida iseloomustavad kõrgem hind, väiksemad müügimahud, oluliselt pikem realiseerimisaeg ning vanem tarbijaskond. 8. Lisaks sigarite ja sigarillode sarnasustele kehtib sigaritele ja sigarillodele ühtne regulatsioon. Näiteks kohaldub ATKEAS § 56 lg 2 alusel sigaritele ja sigarillodele sama aktsiisistruktuur, mis on erinev sigarettide ja e-sigarettide aktsiisistruktuurist. Sigarid ja sigarillod on ühtselt välja toodud ka näiteks Nõukogu direktiivi 2011/64/EL, 21. juuni 2011, tubakatoodetele kohaldatava aktsiisi struktuuri ja määrade kohta, artikli 2 lg 1 p-is b). 9. Seega pole põhjendatud olukord, kus Eelnõu tulemusel kohalduvad sigarillodele jätkuvalt oluliselt kõrgemad Riigilõivud võrreldes sigaritega.	**Mitte arvestatud ja selgitatud.** Nõustume, et riigilõivude ja tasude kehtestamisel tuleb järgida võrdse kohtlemise ja proportsionaalsuse põhimõtteid. Käesoleva eelnõuga sigaritele ette nähtud erisus ei tulene siiski sellest, et sigareid ja sigarillosid käsitataks samaväärsete toodetena, vaid nende toodete olulistest erinevustest turu, tarbimise ja rahva tervise mõju seisukohalt. Sigaritele teavitamisega seotud määrade vähendamise aluseks oli eelkõige asjaolu, et ühe sigariteate kohta turustatavad kogused on väga väikesed. Terviseameti andmetel müüdi 2025. aastal ühe sigariteate kohta keskmiselt ligikaudu 190 sigarit, samas kui ühe sigarilloteate kohta müüdi keskmiselt ligikaudu 360 000 sigarillot. Seetõttu on sama suurusega riigilõiv sigarite puhul suhteliselt oluliselt koormavam kui sigarillode puhul. Lisaks erinevad sigarid ja sigarillod oluliselt rahva tervise vaatest. Sigarid on üldjuhul kõrgema hinnaga tooted, mida tarbib valdavalt täiskasvanud tarbijaskond. Seevastu sigarillodes on lubatud kasutada eristuvaid maitseid ja magusaineid, mis suurendavad nende toodete atraktiivsust noorte jaoks ning võivad soodustada tubakatoodete tarvitamise alustamist. Ka toodete hinnatase erineb märkimisväärselt. Kui 2025. aastal oli sigari levinum jaemüügihind ligikaudu 6,34 eurot tüki kohta, siis

		sigarillode puhul ligikaudu 0,62 eurot tüki kohta. Seetõttu on sigarillod noortele ja hinnatundlikumatele tarbijatele oluliselt kättesaadavamad. Samuti ei ole käesoleva eelnõuga kehtestatavad sigaritele kohaldatavad määrad kujundatud kulupõhiste määradena ega lähtuta eeldusest, et sigarite menetlemine tekitaks riigile väiksemaid kulusid kui sigarillode menetlemine. Määrade kujundamisel on lähtutud eelkõige Riigikohtu otsusest nr 5-25-73 ning vajadusest kõrvaldada sigaritega seotud varasemate määrade põhiseaduspärasuse probleemid. Uued määrad ei kata Terviseameti hinnangulist menetluskulu täies ulatuses. Käesoleva eelnõuga muudetakse üksnes sigaritele kohaldatavaid määrasid, kuna Riigikohtu lahendis hinnati konkreetselt sigaritega seotud regulatsiooni põhiseaduspärasust. Teiste tubakatoodete, sealhulgas sigarillode, teavitamisega seotud lõivude ja tasude võimaliku muutmise vajadus eeldab eraldi mõju- ja kuluanalüüsi ning ei ole käesoleva eelnõu vahetu eesmärk.
2.	III Riigilõivud ja Eelnõu on vastuolus EL õiguse ja põhiseadusega 10. Salesline on seisukohal, et Eelnõu jätkab ning süvendab sigarillode tootekategooria osas Riigilõivude vastuolu EL õiguse ja põhiseadusega. ➢ Kohalduv EL- ja siseriiklik õigus EL õigus nõuab, et Riigilõivud oleks kulupõhised 11. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi 2014/40/EL, 3. aprill 2014, tubaka- ja seonduvate toodete tootmist, esitlemist ja müüki käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2001/37/EÜ (edaspidi: Tubakadirektiiv) artikkel 5 reguleerib tubakatoodete koostisosadest ja eralduvatest ainetest teavitamist tubakatoodete turule toomisel. Tubakadirektiivi artikli 5 lg 8 sätestab, et „Käesoleva artikli kohaselt liikmesriikidele esitatava teabe kättesaamise, hoidmise, töötlemise, analüüsimise ja avaldamise eest võivad liikmesriigid võtta tubakatoodete tootjatelt ja importijatelt proportsionaalset tasu“ (rõhk lisatud).	**Selgitatud.** Nõustume, et tubakatoodete ja tubakatoodetega seonduvate toodete teavitamise, teate muutmise, teabe avaldamise ja hoidmise ning müügimahtude teate hindamise eest võetavad riigilõivud ja tasud peavad olema kooskõlas kulupõhimõttega, Euroopa Liidu õigusega ning põhiseaduse §-st 113 tulenevate nõuetega. Samuti tuleb arvestada Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsuses kohtuasjas nr 5-25-73 esitatud seisukohti, mille kohaselt peab riigilõiv olema seotud riigile konkreetse toimingu tegemisel tekkiva tegeliku kuluga ega tohi olla ettevõtja suhtes väljasuretava mõjuga.

	12. Euroopa Komisjon on märkinud Tubakadirektiivi seletuskirjas Tubakadirektiivi artikli 5 lg 8 kohta, et „Fees charged by the Member States for handling the information submitted to them shall not exceed the cost attributable to those activities“1 (rõhk lisatud). Eeltoodust nähtub, et Euroopa Komisjoni hinnangul peavad olema Tubakadirektiivi artikli 5 lg 8 alusel liikmesriikide poolt küsitavad tasud proportsionaalsed nende aluseks olevate toimingute kuluga ehk kulupõhised. Euroopa Komisjon ei soovinud võimaldada liikmesriikidel nõuda tubakatoodete teavituse hoidmisel ja müügimahtude teadete esitamisel esitatud andmete hoidmise, töötlemise, avaldamise ja analüüsimise eest täiendavat tasu, mille praktiline mõju on võrreldav täiendava tubakaaktsiisiga. 13. Eeltoodust nähtub, et Riigilõivud peavad olema EL õiguse järgi kulupõhised. Siseriiklik õigus nõuab, et Riigilõivud oleks kulupõhised 14. Siseriiklikus õiguses sätestab kulupõhimõtte RLS § 4 lg 1 – „Riigilõivumäär kehtestatakse lähtuvalt toimingu tegemisega kaasnevatest kuludest (kulupõhimõte).“ Seejuures olid Riigilõivud Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus 401 SE (edaspidi: 401SE) materjalide väitel kehtestatud kulupõhimõtet järgivana. 15. Riigikohus on Sigarite lahendis (p 67) leidnud, et Riigilõivud on PS-iga kooskõlas ainult siis, kui need vastavad riigile kaasnevale tegelikult kulule – „Eeltoodust järeldub, et vaidlusalused riigilõivud on kooskõlas lõivu olemusega PS § 113 tähenduses üksnes juhul, kui need vastavad tegelikule kulule, mis Terviseametil vajalike toimingute tegemisel tekib.“ 16. Seega peavad Riigilõivud olema kulupõhised ka siseriikliku õiguse järgi. ➢ Riigilõivud ja Eelnõu on vastuolus EL õiguse ja põhiseadusega 17. Esiteks, RLS § 2984 lg 3 on vastuolus EL õiguse ja põhiseadusega, sest ei vasta sigarillode osas jätkuvalt kulupõhimõttele. Eelnõu vaid süvendab erinevate tubakatoodete kategooriate vahelist ebavõrdsust, sest Riigikohtu suuniste kohaselt peab RLS § 2984 lg 3 kohalduma ühtselt kõigile tubakatoodetele ja tubakatoodetega seonduvatele toodetele. 18. Nimelt on Riigikohus Sigarite lahendi p-is 73 pidanud ebausutavaks Terviseameti väiteid, et tubakatoodete teateid sisaldava Exceli tabeli haldamine nõuab Terviseametilt igal aastal ainult sigarite segmendi (751 toodet) tõttu 2253 töötundi ja seega 102 421 eurot. Samuti on Riigikohus	Eelnõuga on Riigikohtu otsuse vahetuks täitmiseks muudetud sigaritega seotud riigilõivumäärasid ja müügimahu teate hindamise tasu, kuna kohtuasja esemeks olid just sigaritele kohaldunud tasud ning Riigikohus tunnistas põhiseadusvastaseks sätted sigareid puudutavas osas. Sigarillode puhul ei ole põhjendatud sigaritele kavandatud erandi laiendamine. Kuigi sigarid ja sigarillod kuuluvad teatavates õigusaktides samasse tootekategooriasse, erinevad need oluliselt oma turu, tarbimismahtude ja rahva tervise mõju poolest. Kui 2025. aastal müüdi ühe sigariteate kohta keskmiselt ligikaudu 190 sigarit, siis ühe sigarilloteate kohta müüdi keskmiselt ligikaudu 360 000 sigarillot. Lisaks kasutatakse sigarillodes laialdaselt eristuvaid maitseid ja magusaineid ning nende hind on oluliselt madalam, mis suurendab toodete atraktiivsust ja kättesaadavust noorte jaoks. Seetõttu ei ole sigarillode olukord võrreldav sigaritega ning puudub alus kohaldada neile käesoleva eelnõuga sigaritele ette nähtud erandit.

	Sigarite lahendi p-is 70 leidnud, et kõigile toodetele peaks kohalduma sama suur teate avaldamise ja hoidmise tasu (kui Riigikogu üldse otsustab mingisuguse riigilõivu kehtestada, sest selliste riigilõivude kehtestamine pole kohustuslik) – „Teate avaldamise ja hoidmise eest kõigi toodete puhul ühesuguse riigilõivu kehtestamine on toimingu olemusest tulenevalt põhjendatud.“ 19. Seega, kui Eelnõus sätestatakse RLS § 2984 lg 3 osas 60 euro võrra madalam riigilõiv ainult sigarite kategooriale, siis on see vastuolus nii PS §-iga 113, sest riigilõiv nt sigarillode puhul ei vasta Terviseameti tegelikele kuludele ega ole kooskõlas PS §-is 12 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttega, sest sigarillod seatakse halvemasse olukorda võrreldes sigaritega. 20. Teiseks, RLS § 298^4 lg 2 ja TubS § 104 lg 4 on vastuolus EL õiguse ja põhiseadusega, sest Terviseamet on Sigarite lahendis Riigikohtule kinnitanud, et RLS § 298^4 lg 2 ja TubS § 104 lg 4 alusel nõutakse ettevõtjatelt riigilõive, mis on oluliselt suuremad Terviseameti tegelikest kuludest. 21. Riigikohus on Sigarite lahendi p-is 69 selgitanud, et „Terviseameti andmete kohaselt kulub tubakatoote teate muudatuse läbivaatamiseks 15 töötundi (kulu kokku 681,91 eurot), tubakatoote müügimahtude teate läbivaatamiseks kolm töötundi (kulu kokku 136,38 eurot) ning teate avaldamisele ja hoidmisele samuti kolm töötundi (kulu kokku 136,38 eurot). Riigilõivud, mida eelnimetatud toimingute eest võetakse, on vastavalt 740 eurot, 240 eurot ja 100 eurot.“ 22. Seega on selge, et RLS § 298^4 lg 2 (sigarillode osas 740 eurot) ja TubS § 104 lg 4 (sigarillode osas 240 eurot) ei järgi kulupõhimõtet ja on seega vastuolus EL õiguse ja põhiseadusega. 23. Kolmandaks, RLS § 298^4 lg 2 ja TubS § 104 lg 4 on vastuolus EL õiguse ja põhiseadusega, sest sätestavad ühtsed riigilõivud sigarillodele, sigarettidele ja e-sigarillodele, kuigi erinevate tootekategooriatega kaasneb Terviseametile erinev töökoormus ja kulu. 24. TubS § 104 lg 4 kontekstis peab sigarillode puhul esitama Terviseametile igal aastal müügimahtude aruandes vähem teavet võrreldes e-sigarettidega, mistõttu ei ole sama suur riigilõiv sigarillodele ja e-sigarettidele kooskõlas PS §-iga 113 ega Tubakadirektiivi artikli 5 lg-ga 8.	

	25. Riigikohus on Sigarite lahendi p-is 70 leidnud, et „Kaebaja on 23. märtsi arvamuses õigesti märkinud, et elektrooniliste sigarettide tootjad ja importijad peavad müügimahtude teates esitama rohkem teavet (TubS § 102 lg 2) kui sigarite tootjad ja importijad (TubS § 10 lg 6). Seega erineb eeldatavalt ka Terviseameti tööajakulu müügimahtude teadete läbivaatamisel sõltuvalt sellest, millise toote kohta teade esitati.“ 26. Salesline selgitab, et sigarillode puhul tuleb esitada TubS § 104 lg 4 alusel riigilõivustatud müügimahtude aruandes sama palju teavet nagu sigarite puhul. Seega, kuna TubS § 104 lg 4 vastuolu PS-iga on Riigikohus Sigarite lahendis kinnitanud, siis on TubS § 104 lg 4 vastuolus PS-iga ka sigarillode puhul. 27. RLS § 298^4 lg 2 kontekstis peab Terviseamet sigari ja sigarillo teavituse muutmisel vaatama läbi vähem andmeid võrreldes sigarettide teavitusega, mistõttu ei saa ühesugune riigilõiv sigarillodele ja sigarettidele olla kooskõlas PS §-iga 113 ega Tubakadirektiivi artikli 5 lg-ga 8. 28. TubS § 10 lg 1 alusel peab sigarite ja sigarillode teavitamisel edastama Terviseametile enne uue või muudetud tubakatoote turuleviimist tootemarkide ja -liikide kaupa elektroonilises vormis aruande. Aruanne esitatakse vastavalt Euroopa Komisjoni rakendusotsuses (EL) 2015/2186 (edaspidi: Rakendusotsus 2015/2186) sätestatud vormile. TubS § 10 lg 1 sõnastusest nähtub, et sellega võetakse üle mh Tubakadirektiivi artikkel 5 lg 1 ja Tubakadirektiivi artikli 5 lg 5 alusel kehtestatud Rakendusotsus 2015/2186. 29. Tubakadirektiivi artikli 5 lg 1 p b) alusel tuleb tubakatoote teavitamisel esitada „artikli 3 lõigetes 1 ja 4 osutatud eraldumise kogused;“. 30. Tubakadirektiivi artikli 3 lg 1 sätestab, et „Liikmesriikides turuleviidavatest või toodetavatest sigarettidest eralduvate ainete maksimaalsed kogused („eralduva aine maksimaalne kogus”) on järgmised: a. 10 mg tõrva sigareti kohta, b. 1 mg nikotiini sigareti kohta, c. 10 mg süsinikmonooksiidi sigareti kohta“ (rõhud lisatud). 31. Täiendavalt, Rakendusotsuse 2015/2186 lisa p-s 6 „SÜSINIKMONOOKSIID JA MUUD ERALDUVAD AINED“, millest peavad ettevõtjad tubakatoote teavitamisel täitmisel lähtuma, on märgitud aruandluse lahtris „F“, st „Filtripõhised kohustuslikud väljad (F) muutuvad kohustuslikuks siis, kui eelmisel muutuja väljal valitakse konkreetne vastus“ (vt Rakendusotsus 2015/2186 lisa p 1 „VÄLJADE KIRJELDUSED“).	

	32. Rakendusotsuse 2015/2186 lisa p-i 6 väljade kirjelduse osas on märgitud: a. Väli „Eralduv_tõrv“ – kirjeldus „Tõrvasisaldus ISO standardi 4387 kohaselt; mõõtmistäpsus määratud ISO standardi 8243 kohaselt“; b. Väli „Eralduv_nikotiin“ – kirjeldus „Nikotiinisisaldus ISO standardi 10315 kohaselt; mõõtmistäpsus määratud ISO standardi 8243 kohaselt“; c. Väli „Eralduv_CO“ – kirjeldus „Süsinikmonooksiidisisaldus ISO standardi 8454 kohaselt; mõõtmistäpsus määratud ISO standardi 8243 kohaselt“ 33. Samas kohalduvad ISO standard 4387:2019, ISO standard 10315:2021, ISO standard 8454:2024 ja ISO standard 8243:2013 ainult sigarettidele, mitte sigarillodele. 34. Seega nähtub, et erinevalt sigarettidest ei pea sigarillode teavitamisel esitama teavet eralduva tõrva, nikotiini ja süsinikmonooksiidi koguse kohta, sest seda ei nõua TubS § 10 lg 1, Tubakadirektiivi artikkel 5 ega Rakendusotsus 2015/2186, mistõttu ei pea Terviseamet sellist teavet näiteks sigarillo teavituse muutmisel hindama. Rakendusotsuses 2015/2186 ei ole viidatud ühelegi ISO standardile, mis võimaldaks sigarillodest eralduva tõrva, nikotiini ja süsinikmonooksiidi kogust hinnata. Saleslinele teadaolevalt selliseid ISO standardeid ei eksisteeri ning Terviseamet vastavat teavet sigarillode puhul ei nõua. 35. Eeltoodust nähtub, et kuna sigarillode teavitamisel peab esitama Terviseametile (ja Terviseamet hindama) vähem teavet võrreldes sigarettidega, siis on ka Terviseameti töökoormus vastavalt väiksem ning ei ole põhjendatud olukord, kus sigarillodele ja sigarettidele kohaldub sama suur toote teavituse muutmise riigilõiv. 36. Kokkuvõttes ei paranda käesolev Eelnõu Riigilõivude põhiseadusega ja EL õigusega vastuolu, vaid jätkab seda ning süvendab ettevõtjate põhiõiguste riivet. Sigarillodele kehtestatud riigilõivud ei ole kooskõlas PS §-iga 113 ega Tubakadirektiivi artikli 5 lg-ga 8. Nimetatud vastuolu on Riigikogu ning Justiits- ja Digiministeeriumi poolt lihtsasti kõrvaldatav, kehtestades tegelikult kulupõhised Riigilõivud erinevatele tubakatoodete ja tubakatoodetega seonduvate toodete kategooriatele või loobudes üldsegi Riigilõivudest. Kui Justiits- ja Digiministeerium ja/või Riigikogu otsustab Eelnõuga selle senisel kujul edasi liikumisel on Salesline ja muud tubakatootjate tootjad ning -importijad sunnitud sarnaselt J. C. Newman Cigar Co-le oma õiguste kaitseks kohtusse pöörduma.	

3.	Eelnõule tuleb koostada väljatöötamiskavatsus. Huvigruppidele on antud liiga vähe aega seisukohtade esitamiseks 37. HÕNTE § 1 lg 1 sätestab, et seaduseelnõu väljatöötamise vajaduse kooskõlastamiseks koostab eelnõu ettevalmistaja väljatöötamiskavatsuse (edaspidi: VTK). 38. Käesoleval juhul on Eelnõu ilmselges vastuolus HÕNTE § 1 lg-ga 1, sest Eelnõul puudub VTK. Seejuures on märkimisväärne, et ei esine HÕNTE § 1 lg-s 2 sätestatud eelduseid VTK koostamata jätmiseks. Seetõttu teeb Salesline ettepaneku lõpetada Eelnõu menetlemine vähemalt kuni nõuetekohase VTK koostamiseni. VTK koostamine võimaldaks Eelnõu koostajatel paremini hinnata Riigilõivude kooskõla EL õiguse ja põhiseadusega. 39. Samuti pole hea valitsemise, sisuka kaasamise ega hea õigusloome põhimõtetega kooskõlas olukord, kus Eelnõu kohta arvamuse andmiseks antakse huvitatud isikutele aega ainult 7 tööpäeva alates Eelnõu avalikustamisest. Salesline taotleb enda kaasamist Eelnõu menetlemisel ning palub seada huvigruppidele järgnevad tähtajad selliselt, et huvigruppidele oleks tagatud tegelik võimalus esitada Eelnõule läbimõeldud arvamused	**Selgitatud.** Eelnõule ei ole kavas koostada eraldi väljatöötamiskavatsust, kuna eelnõu eesmärk on muu hulgas lahendada Riigikohtu otsusest tulenev kiireloomuline vajadus muuta riigilõivude regulatsiooni ning teha sellega seotud vajalikud muudatused. Küll aga nõustume, et kavandatud muudatuste põhjendamiseks oli vajalik seletuskirjas täpsem mõju- ja proportsionaalsuse analüüs ning rakendamise selgitamine. Seletuskirja on selles osas täiendatud ning huvirühmade kaasamist jätkatakse eelnõu edasises menetluses.
Eesti Nikotiinitoodete Edasimüüjate Liit		
1.	Justiits- ja Digiministeeriumi 17.07.2026 kooskõlastuskirjas anti eelnõule tagasiside esitamiseks 7 tööpäeva. Põhiseaduslike vastuolude korrigeerimise asemel sisaldab eelnõu mahukat regulatsioonipaketti, mis võib muuta suure osa Eesti nikotiinitoodete turust, mõjutades seeläbi tuhandeid tooteid, aktsiisilaekumist, piirikaubandust ning illegaalset turgu. Sellise eelnõu sisuline analüüs eeldab andmete kogumist ettevõtjatelt, õiguslikku analüüsi ning Maksu- ja Tolliameti, Terviseameti ja teiste asutuste sisendit. Juulikuu puhkuste perioodil antud seitsme tööpäeva pikkune tähtaeg vähendab objektiivselt võimalust sellist sisendit kvaliteetselt koguda. ENEL peab siinjuures oluliseks juhtida tähelepanu asjaolule, mis muudab kiirendatud menetluse ka õiguslikus mõttes tulemusetuks. Nagu käesoleva kirja punktis 2.8 üksikasjalikult selgitatud, kuulub oluline osa eelnõu normidest — nikotiinisisalduse ülempiir, koostise- ja maitsepiirangud, kaugmüügi ja kaugmüügi teel tellimise keeld ning tasude sidumine toote turustamisega — direktiivi (EL) 2015/1535 tähenduses tehniliste eeskirjade hulka. Nendest tuleb Euroopa Komisjoni teavitada eelnõu staadiumis, milles on veel	**Selgitatud.** Mõistame märkuses esitatud muret kooskõlastamiseks antud tähtaja pikkuse ja sisuka kaasamise võimalikkuse üle. Eelnõu kooskõlastamise tähtaega mõjutas vajadus reageerida Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsusele kohtuasjas nr 5-25-73 ning viia sigaritega seotud riigilõivude regulatsioon põhiseadusest tulenevate nõuetega kooskõlla. Samuti on eelnõu eesmärk reageerida kiiresti uute nikotiinitoodete levikust ja noorte nikotiinitoodete tarvitamisest tulenevale rahva tervise probleemile. Samas ei tähenda lühem esialgne kooskõlastustähtaeg, et huvirühmade seisukohti eelnõu edasises menetluses ei arvestata. Kooskõlastamise käigus esitatud märkuste põhjal

	võimalik teha olulisi muudatusi, ning teavitusega kaasneb artikli 6 lõike 1 järgi üldjuhul vähemalt kolmekuuline ooteaeg. Sellest järeldub, et eelnõu ei saa nendes osades õiguspäraselt jõustuda kiiremini, kui teavitusmenetlus võimaldab. Seitsmepäevane kooskõlastustähtaeg ei kiirenda seaduse jõustumist, kuid vähendab oluliselt sisendi kvaliteeti ja suurendab riski, et normid osutuvad hiljem ettevõtjate suhtes kohaldamatuks. Ajavõit on näiline, õiguslik risk aga reaalne. ENEL teeb ettepaneku pikendada arvamuse esitamise ja sisulise arutelu aega ning korraldada enne eelnõu edasist menetlemist asjaomaste ministeeriumide, järelevalveasutuste ja turuosaliste ühine arutelu. Anda huvirühmadele ja asjaomastele ametiasutustele sisuliseks analüüsiks mõistlik tähtaeg ning järgida käesoleva kirja punktis 8 esitatud menetluskorraldust — seitsmepäevane tähtaeg juulis ei ole sellise ulatusega regulatsioonipaketi puhul piisav ega kiirenda ka seaduse tegelikku jõustumist.	on eelnõu ja seletuskirja oluliselt muudetud ja täiendatud, sealhulgas nikotiinisisalduse piirangu, mõjuanalüüsi, põhiseaduspärasuse analüüsi, järelevalve, maksulaekumise ning tehnilistest normidest teavitamise menetluse osas. Huvirühmade kaasamist jätkatakse ka eelnõu edasises menetluses. Nõustume, et eelnõus sisalduvate tehniliste eeskirjade puhul tuleb järgida direktiivi (EL) 2015/1535 kohast teavitamismenetlust. Seletuskirja on täiendatud selgitusega, et eelnõu asjaomastest sätetest teavitatakse Euroopa Komisjoni ja liikmesriike ning teavitamisega kaasneb üldjuhul vähemalt kolmekuuline ooteaeg. Teavitamismenetlus viiakse läbi etapis, kus eelnõus on veel võimalik teha vajaduse korral muudatusi, ning selle käigus hinnatakse kavandatavate nõuete kooskõla Euroopa Liidu õigusega.
2.	Põhiseaduse ülimuslikkuse ja seaduslikkuse põhimõtete (PS § 3 lg 1, § 102 ja § 152) kohaselt võib riik vastu võtta ainult põhiseadusega kooskõlas olevaid seadusi. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve otsusega tuvastatud põhiseaduslikku puudust ei saa muutmata kujul uuesti kehtestada. Seda laiendab ka PS § 10, millega on kehtestatud õigusriigi põhimõte, mis muu hulgas ei jäta seadusandjale võimalust kohtuotsuse tulemuse sisuliseks neutraliseerimiseks, võttes vastu uue nime või veidi muudetud sõnastusega sama regulatsiooni. Riigikohtu Põhiseaduslikkuse Järelevalve Kolleegium (RKPJK) leidis kohtuasjas nr 5-25-73, et tubakatooteid ja tubakatootega seonduvaid tooteid reguleerib tubakatoodete direktiiv, mis näeb ette liikmesriigi õiguse võtta toote teatega seotud toimingute eest tootjalt või importijalt proportsionaalset tasu (tubakatoodete puhul art 5 lg 8, tubakatootega seonduvate toodete puhul art 20 lg 2 viimane lause). Tubakatoodete direktiivi seletuskirja (COM/2012/0788 final) p 3.1 kohaselt ei tohi tasud, mida liikmesriigid nõuavad neile esitatud teabe töötlemise eest, olla suuremad, kui selliste toimingute puhul asjakohane (p 57) ning riigi kehtestatud lõivud peavad olema kooskõlas tubakatoodete direktiivi põhimõtetega (p 58). Täiendavalt leidis Riigikohus, et RLS § 4 lg-s 2 sätestatut arvestades saanuks seadusandja vaidlusalused riigilõivud	**Mitte arvestatud ja selgitatud.** Nõustume, et Riigikohtu lahendist nr 5-25-73 tulenevad põhimõtted on olulised riigilõivude põhiseaduspärasuse hindamisel. Käesoleva eelnõuga tehtavate muudatuste eesmärk on viia Riigikohtu poolt hinnatud sigaritega seotud riigilõivu- ja tasumäärad põhiseadusega kooskõlla. Eelnõu ei kehtesta uuesti Riigikohtu poolt põhiseadusega vastuolus tunnistatud määrasid ega säilita neid sisuliselt muutmata kujul, vaid näeb ette oluliselt madalamad määrad. Käesoleval juhul ei ole sigaritele kehtestatavad uued määrad kujundatud kulupõhiste lõivudena, mille eesmärk oleks katta täielikult riigile konkreetse toimingu tegemisel tekkiv kulu. Vastupidi, Terviseameti hinnangulised menetluskulud ületavad eelnõuga kehtestatavaid määrasid ning uus lõiv ei kata teate läbivaatamisega riigile tekkivat kulu täies

	kulupõhisest suuremalt kehtestada, et katta tubakatoodete ja tubakatootega seonduvate toodete tarbimisest riigile tekkivaid kulusid. Konkreetsel juhul ei saaks seda siiski põhiseaduse järgi vajalikuks ja lubatavaks pidada, sest tubakatoodetele ja tubakatootega seonduvatele toodetele on kehtestatud tubakaaktsiis. Tubakaaktsiisi eesmärk on piirata tervisele ohtlike kaupade tarbimist ja koguda täiendavat raha toodete tarvitamisest tingitud kulude katteks (vt ka L. Lehis. Maksuõigus. Juura: Tallinn, 2012, lk 349). Aktsiis on selgelt sobivam viis nende eesmärkide saavutamiseks, sest maksu laekumine on seotud konkreetse toote müügimahu ja seeläbi selle tarbimisega. Tubakatoodete mõju tervishoiukulude tekkimisele sõltub eelkõige tarbitavatest kogustest, mitte erinevate tootenimetuste arvust. Tubakaaktsiisiga maksustatud toodete puhul saab seega riigilõivu kehtestada kulupõhisest suuremana üksnes erandlikel juhtudel (p 64). Lisaks ei tohi riigilõivud olla väljasuretava iseloomuga (p 65). Eelnevast lähtuvalt ei saa käesolev eelnõu piirduda üksnes sigarite osas kehtestatud riigilõivu määrade muutmisega, vaid üle tuleb vaadata kõikide tooteliikide osas kehtestatud riigilõivud. Seda iseäranis lähtuvalt Riigikohtu menetluse raames Vabariigi Valitsuse ja Sotsiaalministeeriumi poolt esitatud seisukohtadest, mille kohaselt Terviseameti halduskoormus toote nõuetele vastavuse kontrollimisel ei sõltu toote turuosast (p 35).	ulatuses. Määrade kujundamisel on lähtutud eelkõige Riigikohtu lahendist nr 5-25-73 ja vajadusest tagada suurem proportsionaalsus. Määrade kujundamisel on arvestatud ka rahvusvahelises regulatiivses praktikas kasutatavaid lahendusi. Näiteks kasutatakse Euroopa Kemikaaliameti lõivusüsteemis teatud juhtudel vähendatud määrasid, mis määratakse protsendina algsest lõivusummast, mitte konkreetse toimingu täiskulu alusel. Sarnasest lähenemisest on lähtutud ka käesoleva eelnõu puhul. Väitega, et kõik tubakatoodetele ja tubakatootega seonduvatele toodetele kehtivad riigilõivud tuleks käesoleva eelnõu raames korraga ümber hinnata, ei saa nõustuda. Riigikohtu lahendis hinnati konkreetse kohtuasja asjaoludest tulenevalt sigaritega seotud määrade põhiseaduspärasust. Käesolev eelnõu lahendab esmalt Riigikohtu lahendist vahetult tuleneva probleemi. See ei välista teiste tooteliikide lõivude ja tasude edasist analüüsi, kuid selline ülevaatamine eeldab eraldi mõju- ja kuluanalüüsi ning ei ole käesoleva eelnõu vahetu eesmärk.
3.	Riigikohus jättis RLS § 298⁴ lõike 1 (5000 eurot) sisuliselt hindamata üksnes seetõttu, et norm ei olnud põhikohtuasja lahendamisel asjassepuutuv (otsuse p-d 56 ja 60). Sellest ei järeldu 5000-eurose määra põhiseaduspärasus. Riigikohtu otsuse põhjenduste kohaselt võib järeldada, et toote teate läbivaatamise riigilõivumäär on vastuolus EL õiguse ja Eesti põhiseadusega: ● riigilõiv eeldab konkreetset vastuteenet ja peab katma sellega seotud kulu; lisatulu kogumine või üldiste tervisekulude rahastamine ei vasta lõivu olemusele (p-d 62–64; PS § 113; RKÜKo 3-4-1 10-00, p 24; RKÜKo 3-2-1-62-10, p 45; RKPJKo 3-4-1-59-14, p-d 29 ja 37); ● Riigikohtu menetluses esitatud Terviseameti arvutuse järgi oli tooteteate läbivaatamise kulu 1091,05 eurot, mitte 5000 eurot (otsuse p 17) — tasu kehtestanud eelnõu esimeses versioonis hoopis 740 eurot. Vahe on olenevalt aluseks võetud määrast kas ligikaudu 4,6- või 6,8-kordne;	**Mitte arvestatud ja selgitatud.** Riigikohtu otsuses nr 5-25-73 tunnistati põhiseadusega vastuolus olevaks sigaritega seotud riigilõivu- ja tasumäärad. Riigikohus ei hinnanud käesolevas kohtuasjas tubakatoote või tubakatootega seonduva toote teate läbivaatamise eest tasutava 5000 euro suuruse riigilõivu põhiseaduspärasust, kuna see ei olnud põhikohtuasja lahendamisel asjassepuutuv. Seetõttu ei tulene lahendist õiguslikku kohustust muuta käesoleva eelnõu raames kõiki tubakatoodetele kohaldatavaid riigilõivu- ja tasumäärasid.

	● kulupõhisest kõrgem lõiv saab aktsiisiga hõlmatud toodete puhul olla põhjendatud üksnes erandlikult, kuivõrd aktsiis on selgelt sobivam viis nende eesmärkide saavutamiseks, sest maksu laekumine on seotud konkreetse toote müügimahu ja seeläbi selle tarbimisega (p 64); ● tubakaaktsiisi sihipäraseks (nt rahvatervise kaitseks) kasutamiseks on võimalik järgida ATKEAS § 29 lg 2 alusel kehtestatud mudeli eeskuju, mille kohaselt kantakse 3,5 protsenti laekunud alkoholi- ja tubakaaktsiisist üle Eesti Kultuurkapitalile; ● lõivud peavad jääma ligilähedaselt tegeliku kuluga samasse suurusjärku; tüpiseerimine ja ristsubsideerimine ei tohi panna ühetaolist kõrget lõivu nii töömahukale kui oluliselt vähem töömahukale toimingule (p 67); ● tubakatoodete direktiivi 2014/40/EL art 5 lg 8 ja art 20 lg 2 lubavad üksnes proportsionaalset tasu; Riigikohus rõhutas, et EL õigus piirab tasu suurust (p-d 57–58); ● fikseeritud tootekohane 5000-eurone sisenemiskulu ei arvesta, et tootja ega importija ei tea teate esitamisel tulevast müügimahtu. Väikese müügiga või edutuks osutuva toote puhul võib lõiv muutuda turulepääsu välistavaks; riigilõiv ei tohi olla väljasuretava iseloomuga (p 65; RKPJKo 3-4-1-19-11, p 37). Ettepanek: asendada 5000-eurone määr kõigi tooteliikide puhul ajakohase, auditeeritava kuluarvestuse alusel määratud tasuga. Arvestus peab näitama toimingud, tegeliku tööaja, automatiseerimise võimalused ja tooteliigiti esitatava info mahu. Pelgalt poliitiline soov vähendada tooteteadete arvu ei õigusta kulu mitmekordselt ületavat riigilõivu.	5000 euro suurune riigilõiv on kehtestatud Riigikogu poolt, lähtudes riigilõivuseaduse § 4 lõikes 2 sätestatud võimalusest kalduda kulupõhimõttest kõrvale, kui seda õigustab toimingu eesmärk, sellest saadav hüve või kaalukas avalik huvi, sealhulgas sotsiaal- ja majanduspoliitilised kaalutlused. Tubakatoodete puhul on seadusandja pidanud oluliseks rahva tervise kaitset ning tubakatoodete turuleviimisega seotud sotsiaalsete ja majanduslike mõjude arvestamist. Samuti ei saa nõustuda seisukohaga, et tubakatoodete maksustamine aktsiisiga muudab riigilõivu automaatselt põhiseaduse või Euroopa Liidu õigusega vastuolus olevaks. Tubakaaktsiisil ja tooteteate esitamise riigilõivul on erinev eesmärk ja erinev majanduslik mõju. Aktsiis on tarbimismaks, mille eesmärk on mõjutada eelkõige toodete hinda ja tarbimise mahtu. Toote turuleviimisega seotud riigilõiv mõjutab seevastu eelkõige turule toodavate toodete arvu ja tootevaliku ulatust. Tubakaturul pakutavate toodete arv ja mitmekesisus mõjutavad tarbijate kokkupuudet erinevate tubaka- ja nikotiinitoodetega ning võivad omada mõju nii toodete kasutamise alustamisele kui ka toodete vahelisele asendamisele. Seetõttu ei ole aktsiis ja riigilõiv samatähenduslikud ega teineteist täielikult asendavad meetmed. Käesoleva eelnõuga sigaritele kehtestatavad uued määrad ei ole samuti kujundatud kulupõhiste lõivudena. Määrade kujundamisel on lähtutud eelkõige Riigikohtu lahendist nr 5-25-73 ja vajadusest tagada suurem proportsionaalsus. Uued määrad ei kata Terviseameti hinnangulist menetluskulu täies ulatuses. Sarnaselt Euroopa Kemikaaliameti praktikale on teatud juhtudel lähtutud vähendatud määrade kujundamisel protsendist varasemast määrast, mitte konkreetse toimingu täiskulu katmisest.

		Teiste tubakatoodete riigilõivude võimalikku muutmist võib vajaduse korral edaspidi eraldi analüüsida. Käesoleva eelnõu eesmärk on aga lahendada Riigikohtu otsusest nr 5-25-73 vahetult tulenev põhiseaduspärasuse küsimus sigaritega seotud määrade osas.
4.	Eelnõu vähendab sigari teate muudatuse lõivu 370 euroni, kuid jätab muude toodete riigilõivu määraks 740 eurot. See ei lahenda otsuse p-s 72 tuvastatud põhiprobleemi: administratiivse paranduse kontroll ei saa maksta sama palju kui koostist või tervisemõju puudutava sisulise muudatuse hindamine. Menetluse ebaefektiivne korraldus ei õigusta suuremat lõivu. Kohtumenetluses esitatud teabe kohaselt on vajalik tööaeg ja sellega kaasnev rahaline kulu Terviseameti kulutabeli kohaselt tubakatoodete ja tubakatootega seonduvate toodete puhul sama nii toote teate muutmise, müügimahtude hindamise kui teate avaldamise ja hoidmise puhul (p 70). Seetõttu ei saa piirduda üksnes sigarite riigilõivumäära muutmisega, vaid tuleb välja selgitada tegelik kulu ning sama määr peab kohalduma kõikidele toodetele. Ettepanek: loobuda lõivust pelgalt tehniliste ja administratiivsete paranduste korral ning kehtestada sisulistele muudatustele diferentseeritud, tõendatud keskmise kuluga seotud määrad. Eristus peab kehtima kõigile tooteliikidele, mitte ainult sigaritele, ning riigilõivu määr peab olema kõikidel tooteliikidel ühetaoline.	**Mitte arvestatud ja selgitatud.** Nõustume, et Riigikohtu otsuses nr 5-25-73 käsitleti küsimust, kas teate muutmise eest võetav lõiv on piisavalt seotud tegeliku menetluskuluga ning kas erineva sisuga muudatuste puhul võib tekkida vajadus täpsemaks diferentseerimiseks. Samas ei saa nõustuda eeldusega, et teate muutmise menetlus puudutab üksnes tehnilisi või administratiivseid parandusi. Teate muudatus võib lisaks administratiivsetele muudatustele hõlmata ka toote koostise, omaduste, emissioonide, pakendi või muude oluliste andmete muutmist. Sellisel juhul tuleb Terviseametil hinnata, kas muudatus mõjutab toote vastavust tubakaseadusest tulenevatele nõuetele. Teavitamise ühisportaali (EU-CEG) ülesehitusest tulenevalt ei ole võimalik üksnes muudatuse liigi alusel järeldada, kas tegemist on formaalse või sisulise muudatusega. Seetõttu on Terviseamet kohustatud kontrollima kogu teavituse sisu ning võrdlema muudatust varem esitatud andmetega. Tegemist ei ole menetluse ebaefektiivse korralduse, vaid teavitamise Euroopa Liidu ülese tehnilise süsteemi toimimisest tuleneva eripäraga. Seetõttu ei ole võimalik eeldada, et teate muutmise menetlemise töömaht piirdub alati üksnes tehnilise paranduse kontrollimisega.

		Tehniliste ja sisuliste muudatuste jaoks eraldi lõivumäärade kehtestamine eeldaks usaldusväärseid andmeid eri liiki muudatuste tegeliku töömahu ja menetluskulude kohta. Käesoleval ajal selline eristatud kuluarvestus puudub. Seetõttu ei ole võimalik käesoleva eelnõu raames määrata eri muudatuseliikidele eraldi tõendatud keskmisel kulul põhinevaid määrasid. Lisaks tuleb arvestada, et käesoleva eelnõuga muudetakse üksnes neid sigaritega seotud määrasid, mille põhiseaduspärasust Riigikohus kohtuasjas nr 5-25-73 hindas. Riigikohtu lahendist ei tulene kohustust muuta käesoleva eelnõu raames kõigi tubaka- ja nikotiinitoodete teavitamisega seotud lõivumäärasid.
5.	Kohtuasja nr 5-25-73 menetluse käigus on Terviseamet kinnitanud, et ajakulu on sarnane nii teate avaldamisel kui teate hoidmisel (keskmiselt 3 töötundi) ning ei sõltu sellest, missugusesse tootegruppi kuulub toode, mille kohta teave avaldatakse, sest iga teadet tuleb kontrollida individuaalselt (p 16). Ka kolleegium leidis, et teate avaldamise ja hoidmise eest kõigi toodete puhul ühesuguse riigilõivu kehtestamine on toimingu olemusest tulenevalt põhjendatud (p 70). Riigikohtu otsuses on välja toodud, et Terviseameti kulutabeli järgi kulub selle Exceli tabeli avaldamise ja hoidmise peale ainuüksi sigarite osas, st arvestamata teisi samas tabelis olevaid tubakatooteid, aastas kokku 2253 töötundi ja seega 102 421 eurot. Riigikohus leidis, et Terviseamet ei ole muutnud piisavalt usutavaks, et sellisel viisil toote teadete avaldamine ja avaldatuna hoidmine nõuab igal aastal kolm töötundi ning Terviseametil tekib sedavõrd suur aastakulu (p 73). Kuigi käesoleva eelnõuga on teate hoidmise tasu langetatud varasema 100 euro pealt 40 euro peale, siis olenevalt asjaolust, et tasu küsitakse iga toote pealt, tuleb lähtuda tegelikest kuludest ühe toote avalikustamisel ja hoidmisel. Ei ole usutav, et ühe toote hoidmise kulu aastas on 40 eurot. Eelnõu menetluse käigus tuleb konkreetselt näidata, milline rahaline summa kulub ühe toote Exceli tabelis hoidmiseks. Juhul, kui riigile endale osutub sellise tabeli pidamine liiga kulukaks, on võimalik volitada kolmandat osapoolt seda tegema. Ettepanek: avaldada tegelik kulu Terviseameti Exceli tabeli pidamiseks ning kohandada riigilõivumäär vastavaks. Ühe keskse andmekogu püsi- ja IT-kulu ei saa korrutada iga toote ID-ga, kui see ei vasta kulude	**Mitte arvestatud ja selgitatud.** Nõustume, et Riigikohtu otsuses nr 5-25-73 seati kahtluse alla Terviseameti varasema kuluarvestuse põhjendatus osas, milles ühe teate avaldamise ja hoidmisega seostati keskmiselt kolm töötundi. Samas ei tulene Riigikohtu lahendist järeldus, et teate avaldamise ja hoidmisega seotud kulud piirduvad üksnes andmete kandmisega avaldatavasse tabelisse või et sellise tegevuse tegelik kulu oleks olemuselt marginaalne. Märkuses on lähtutud ekslikult eeldusest, et teate avaldamine ja hoidmine seisneb üksnes andmete ühekordses lisamises Exceli tabelisse. Tegelikkuses ei ole tegemist staatilise dokumendiga, vaid pidevalt hallatava andmestikuga, mille puhul tuleb igal aastal kontrollida teate jätkuvat kehtivust, seost Eesti turuga, teates sisalduvate andmete muutumist ning riigilõivu tasumise kohustuse täitmist.

	tegelikule tekkimisele. Avaldamise ja hoidmise kulu peab olema ühetaoline igal tooteliigil.	Teate avaldatuna hoidmisega seotud tegevused hõlmavad muu hulgas andmete sünkroniseerimist EU-CEG ühisportaali andmetega, andmete tehnilist töötlemist ja ühildamist Terviseameti andmekogudega, teate aktiivsuse kontrollimist, avaldatavate andmete uuendamist ja võrdlemist EU-CEG andmetega, tabelite korrigeerimist ja avaldamist, riigilõivu tasumise jälgimist, teadete esitajatega suhtlemist, päringutele vastamist ning maksete kokkuviimist konkreetsete toodete ja teadetega. 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. Käesoleva eelnõuga sigaritele kehtestatav 40 euro suurune riigilõiv ei lähtu siiski eesmärgist katta täielikult Terviseameti tegelik või hinnanguline kulu. Vastupidi, uus määr katab üksnes osa teate avaldamise ja hoidmisega seotud kuludest. Määr on kujundatud Riigikohtu otsusest nr 5-25-73 lähtudes ning selle eesmärk on tagada varasemast suurem proportsionaalsus. Seetõttu ei saa 40-eurost määra käsitada Terviseameti tegelikku kulu väljendava summana ega järeldada sellest, et ühe teate avaldamise ja hoidmise tegelik kulu oleks 40 eurot. Nõustume siiski Riigikohtu seisukohaga, et avaldamise ja hoidmise toimingu olemusest tulenevalt peab sama määr kohalduma ühetaoliselt sama liiki toimingule sõltumata tooteliigist. Käesoleva eelnõuga tehakse muudatused üksnes sigaritega seotud määrade osas, kuna Riigikohtu lahendis hinnati konkreetselt nende põhiseaduspärasust.

6.	Eelnõu jätab müügimahu teate hindamise tasu üldmääraks 240 eurot ja kehtestab sigarile 90 eurot. Riigikohus tuvastas, et 240 eurot ületas Terviseameti enda väidetud 136,38-eurost kulu enam kui 70% ning oli ülemäärane (p-d 69–71). Täiendavalt on Terviseamet kohtuasja nr 5-25-73 menetluse käigus sedastanud, et müügimahtude teate hindamisele kuluv aeg ei sõltu konkreetse toote müügimahust ning ei saa väita, et müügimahtude teate hindamisega Terviseametile kaasnev kulu on sigarite puhul väiksem, kui see on teiste tubakatoodete ja tubakatootega seonduvate toodete puhul. Kolleegiumi seisukoht, mille kohaselt tooteliigiti erineb esitatava info maht (p 70), tugineb võrdlusele, milles vastandati üksnes TubS § 10² lg-t 2 ja TubS § 10 lg-t 6. Tubakatoodetele kohaldub aga ka TubS § 10 lg 5, mis esitatava info mahu omakorda tasakaalustab. Kuna see säte jäi võrdlusest välja, puudub tooteliigiti erineva hindamistasu kehtestamiseks faktiline alus. Eelnõu ei tohiks seda eristust seetõttu edasi kanda, vaid peaks kehtestama kõikide tooteliikide osas ühetaolise müügimahtude teadete hindamise tasu. Direktiivist 2014/40/EL ei tulene liikmesriikidele õiguslikku alust elektrooniliste sigarettide müügimahtude teadete hindamise eest tasu küsimiseks. Tubakatoodete puhul kuuluvad müügimahuandmed direktiivi 2014/40/EL art 5 lg 6 kohaldamisalasse ning art 5 lg 8 võib lubada nende töötlemise eest proportsionaalset tasu. E-sigarettide aastaaruandlus tuleneb seevastu art 20 lg-st 7, samas kui tasuvolitus on sõnastatud art 20 lg-s 2 tooteteate vastuvõtmise, säilitamise, käsitlemise ja analüüsimise kohta. Seetõttu puudub vähemalt e-sigarettide iga-aastase müügimahuaruande eraldi tasustamiseks selge EL õiguslik alus. Kõnealuse tasu kehtestamine võib olla lubatud, kui liikmesriik on esitanud Euroopa Komisjonile teate tehnilise normi kehtestamiseks ning saanud selleks heakskiidu. Käesolevate andmete kohaselt ei ole Eesti teavitanud Euroopa Komisjoni sellise normi kehtestamisest, mistõttu ei ole elektrooniliste sigarettide müügimahtude hindamise eest küsitav tasu ettevõtjatele kohaldatav. Tasu seotakse ühtlasi toote turustamise ja teate säilitamisega, mistõttu on tegemist vähemalt turustamist mõjutava finantsmeetmega, millest tuleb direktiivi 2015/1535 artikli 5 alusel teatada. Artikli 7 lõike 4 järgi ei kohaldata sellisele finantsmeetmele artikli 6 ooteaega, kuid see ei vabasta artikli 5 teavitamiskohustusest. Ettepanek: tühistada eelnõuga müügimahu teate hindamise tasu elektrooniliste sigarettide osas. Kehtestada muude tooteliikide osas ühetaoline müügimahtude hindamise tasu, mis vastab tegelikele kuludele.	**Mitte arvestatud ja selgitatud.** Nõustume, et müügimahu teate hindamise tasu peab olema proportsionaalne ning seotud Terviseametile kaasnevate kuludega. Terviseameti 2025. aasta tegelike kulude põhjal oli ühe müügimahu teate menetlemise kulu keskmiselt 136,08 eurot teate kohta. Nimetatud arvestus hõlmab tööjõukulusid ja Terviseameti üldkulusid, kuid ei sisalda infosüsteemide arenduse ega tehnilise toe kulusid. Koos infosüsteemi arenduse ja tehnilise toe kuludega kujunes ühe müügimahu teate menetlemise kogukuluks 196,48 eurot teate kohta. Käesoleva eelnõuga sigaritele kehtestatav 90 euro suurune tasu ei kata nimetatud kulusid täies ulatuses. Sarnaselt teistele sigaritega seotud määradele on selle kujundamisel lähtutud Riigikohtu otsusest nr 5-25-73 ning vajadusest tagada varasemast suurem proportsionaalsus. Tegemist ei ole kulupõhise täiskulu katva määraga. Elektrooniliste sigarettide müügimahtude teadete hindamise eest tasu küsimiseks puudub ettepanekus väidetud õiguslik takistus. Euroopa Liidu õigus ei välista liikmesriikidel selliste teadete töötlemisega seotud kulude katmiseks tasu kehtestamist ning küsimus on jäetud liikmesriikide pädevusse. Samuti ei nõustu me seisukohaga, et müügimahu teadete hindamise tasu kujutaks endast direktiivi (EL) 2015/1535 tähenduses tehnilist normi, millest tuleks Euroopa Komisjoni eraldi teavitada. Euroopa Komisjon on liikmesriikidele korduvalt selgitanud, et tasude ja lõivude kehtestamine ei kujuta endast tehnilist normi ning ei kuulu tehniliste normide teavitamiskohustuse alla. Käesoleva regulatsiooni kujundamisel on lähtutud Euroopa Komisjoni vastavatest suunistest.

		Samuti ei saa nõustuda järeldusega, et kõikidele tooteliikidele peab tingimata kehtima ühesugune müügimahtude teadete hindamise tasu. Riigikohtu lahendis hinnati konkreetselt sigaritega seotud regulatsiooni põhiseaduspärasust ning käesoleva eelnõu eesmärk on lahendada sellest lahendist vahetult tulenevad küsimused. Teiste tooteliikide tasude võimalik muutmine eeldab eraldi mõju- ja kuluanalüüsi ning ei ole käesoleva eelnõu vahetu eesmärk.
7.	Tubakaseaduse § 10⁴ lg 3 kehtestab e-vedelikus ühe aine hindamise tasuks 240 eurot ning elektrooniliste sigarettide ja nende täitepakendite e-vedelikest eralduvate ainete hindamise tasuks 965 eurot. Kõnealused tasud lisanduvad juba teate läbivaatamise eest tasutavale 5000 euro suurusele riigilõivule. See tähendab, et 10 koostisosaga e-vedeliku korral tuleb tootega turule pääsemiseks tasuda kokku 8365 eurot (5000 + 2400 + 965). Nii nagu Riigikohus kohtuasjas nr 5-25-73 on sedastanud, et riigi kehtestatud lõivud peavad olema kooskõlas tubakatoodete direktiivi põhimõtetega, peab tubakatoodete direktiivi põhimõtetega ehk Euroopa Liidu õigusega kooskõlas olema ka tubakaseadus. Tubakatoodete direktiiviga ei ole kehtestatud: ● liikmesriikidele õigust kehtestada e-vedelikes sisalduvate ainete hindamise protseduur ja tasud, samuti e-vedelikest eralduvate ainete protseduur ja tasud; ● iga aine eraldi hindamist; ● kindlat tasu ühe aine hindamiseks; ● kindlat tasu emissioonide hindamiseks; ● turustamiskeeldu tasumata jätmise korral. Sätete näol ei ole tegemist pelgalt EL direktiivi ülevõtmisega, vaid need kujutavad endast uut kohustuslikku vastavushindamismenetlust või turulepääsutingimust. Sellise normi puhul kehtis direktiivi 2015/1535 artikli 5 alusel kohustus sellest normist Euroopa Komisjoni teavitada. Eriliselt tuleb silmas pidada direktiivi 2015/1535 artikli 1 lõike 1 punkti c: tehniline spetsifikatsioon hõlmab ka vastavushindamismenetlust. Aine- ja emissioonihindamise menetlus kuulub otseselt sellesse mõistesse. Kuivõrd käesolevatel andmetel sellist teavitust tehtud ei ole, siis tulenevalt Euroopa Kohtu otsustest ei ole võimalik sellist normi ettevõtjate vastu kohaldada. Ettepanek: tunnistada kehtetuks TubS § 10⁴ lg 3 ja sellega seotud riigilõivuseaduse säte, kuivõrd normid ei ole kooskõlas EL õigusega ning direktiivi 2015/1535 kohase teate puudumise tõttu ei ole neid võimalik ettevõtjate suhtes kohaldada.	**Mitte arvestatud ja selgitatud.** Ei nõustu väitega, et tubakaseaduse § 10⁴ lõikes 3 sätestatud tasud oleksid vastuolus Euroopa Liidu õigusega või eeldaksid direktiivi (EL) 2015/1535 kohast tehnilise normi teavitamist. Euroopa Komisjon on liikmesriikidele korduvalt selgitanud, et tasud ja lõivud ei kujuta endast direktiivi (EL) 2015/1535 tähenduses tehnilisi norme ning nende kehtestamine ei vaja eraldi teavitamist. Regulatsiooni kujundamisel on lähtutud Euroopa Komisjoni sellekohastest suunistest. Samuti ei nõustu me seisukohaga, et e-vedelikes sisalduvate või neist eralduvate ainete hindamise eest tasu küsimiseks puuduks Euroopa Liidu õiguslik alus. Liikmesriikidele on jäetud kaalutlusruum korraldada tootjate esitatud andmete töötlemist, analüüsimist ja hindamist ning katta sellega seotud kulusid. Kõnealuste tasude eesmärk ei ole kehtestada täiendavat turulepääsuluba ega uut vastavushindamismenetlust, vaid katta Terviseametile tekkivaid kulusid, mis kaasnevad ettevõtjate esitatud koostisosade ja emissioonide andmete teadusliku hindamisega. Seetõttu ei pea põhjendatuks tubakaseaduse § 10⁴ lõike 3 ega sellega seotud tasusätete kehtetuks tunnistamist.

8.	Eelnõu kohaselt kustutatakse avaldatud teade, kui tasumata on mis tahes teate läbivaatamise, muutmise, avaldamise või hoidmise lõiv või hindamistasu või kui müügimahud on esitamata. Riigikohus selgitas aga, et muudatuse lõivu tasumata jätmise tagajärg saab olla üksnes muudatuse läbivaatamata jätmine, mitte varem kehtinud teate kustutamine (p-d 53–54). Blanketne kustutamine tähendab sisuliselt turustamiskeeldu ja võib sundida sama toodet uuesti teavitama koos 5000-eurose lõivuga. See ei erista kohustuse liiki, rikkumise raskust ega anna parandamistähtaega. Selline tooteteate kustutamine peaks olema ultima ratio ehk viimane abinõu. Ettepanek: kustutamise alus sõnastada kitsalt, näha enne kustutamist ette teavitus ja mõistlik parandamistähtaeg ning välistada teate kustutamine muudatuse lõivu tasumata jätmise tõttu. Vähem koormavad meetmed on muudatuse läbivaatamata jätmine, ettekirjutus ja viivis.	**Mitte arvestatud ja selgitatud.** Eelnõu eesmärk on tagada, et Terviseameti veebilehel avaldatud teadete alusel oleks turuosalistel, jaemüüjatel ja järelevalveasutustel võimalik veenduda, kas toote kohta on täidetud tubakaseaduses sätestatud rahalised ja andmete esitamise kohustused ning kas vastava tootega kauplemine on lubatud. Kui teate esitaja jätab tähtajaks tasumata teate läbivaatamise, muutmise, avaldamise või hoidmise eest ettenähtud riigilõivu või teabe hindamise tasu või jätab esitamata eelneva aasta müügimahud, ei ole põhjendatud sellise teate jätkuv avaldamine Terviseameti veebilehel viisil, mis võib jätta mulje, et kõik seadusest tulenevad eeldused toote turustamiseks on täidetud.
9.	Eelnõu seletuskirja kohaselt viiakse eelnõu kohta läbi Euroopa Liidu tehnilisest normist teavitamise menetlus. Menetluse edasises käigus tuleb tagada, et teavitus tehakse õigel ajal ja täielikus ulatuses. ENEL rõhutab, et tegemist ei ole vormilise sammuga, vaid asjaoluga, millest sõltub kogu paketi õiguslik toimimine. Direktiivi (EL) 2015/1535 artikli 1 lõike 1 punktide c–f järgi on tehniline eeskiri muu hulgas kohustuslik toote koostise, omaduste, pakendi või turustamise nõue, turustamiskeeld ning infoühiskonna teenusele sihitud nõue. Artikli 5 lõige 1 kohustab saatma eelnõu komisjonile etapis, mil selles on veel võimalik olulisi muudatusi teha; artikli 6 lõige 1 näeb üldjuhul ette vähemalt kolmekuulise ooteaja. Sama kohustus tuleneb Eesti õiguses toote nõuetele vastavuse seaduse § 43 lõigetest 1 ja 3. Teatamata jätmise tagajärg ei ole pelgalt menetlusviga. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt ei saa nõuetekohaselt teatamata tehnilist eeskirja ettevõtja vastu kohaldada (C-194/94, CIA Security, p-d 44–55; C-443/98, Unilever, p-d 40–52). See tähendab, et puuduliku teavituse korral ei ole normid kohtus jõustatavad ega järelevalves rakendatavad — järelevalveasutus ei saaks nende alusel teha ettekirjutust ega määrata karistust. Eelnõu deklareeritud rahvatervise eesmärk jääks sellisel juhul saavutamata just nendes osades, mida peetakse kõige olulisemaks.	**Arvestatud ja selgitatud.** Nõustume, et eelnõus sisalduvate tehniliste eeskirjade puhul tuleb järgida direktiivi (EL) 2015/1535 kohast tehnilistest normidest teavitamise menetlust. Eelnõus kavandatavatest asjaomastest tehnilistest normidest teavitatakse Euroopa Komisjoni ja liikmesriike menetlusetapis, kus eelnõus on vajaduse korral veel võimalik teha muudatusi. Teavitamismenetlusega kaasneb üldjuhul vähemalt kolmekuuline ooteaeg. Eelnõu tehnilisi norme ei saa enne nõuetekohase teavitamismenetluse läbiviimist ja kohaldatava ooteaja lõppemist vastu võtta ega jõustada. Seletuskirja on vastavalt täiendatud, tuues välja TRIS-teavituse läbiviimise vajaduse ning selle mõju eelnõu edasisele menetlemisele.

	Teavitus peab hõlmama vähemalt järgmisi normirühmi: ● TubS § 8^3 ning § 8^1 lg 2^1 — nikotiini sisalduse ülempiir, koostis- ja maitsepiirangud ning pakendikujunduse nõue. Need on otsesed tehnilised spetsifikatsioonid. Teatada tuleb ka rakendusmääruse eelnõust, millega määratakse lubatud ained; ● TubS § 6 lg 1^1 ning §-de 10–10^3 täiendused — tasude maksmine ja müügimahuandmete esitamine seotakse toote turustamise, teate avaldamise ja juba avaldatud teate säilitamisega. Tegemist on vähemalt turustamist mõjutava kohustusliku nõudega; koos tootespetsiifiliste tasudega võib see olla ka direktiivi artikli 1 lõike 1 punkti f alapunktis iii nimetatud finantsmeede; ● TubS § 22 lg 2^1 ja § 31^2 — tubakatoodete ning nendega seonduvate toodete riigisisese ja piiriülese kaugmüügi ning kaugmüügi teel tellimise keeld. See on ühtaegu toote turustamise keeld ja konkreetselt infoühiskonna teenusele suunatud eeskiri; ● eelnõu karistusnormid niivõrd, kuivõrd need tagavad eespool nimetatud tehniliste eeskirjade täitmise, tuleb edastada komisjonile sama eelnõu osana. Teavitamiskohustuse erand on võimalik vaid direktiivi artiklis 7 sätestatud ulatuses. Nikotiinipatjade koostist ja turustamist ei ole direktiiviga 2014/40/EL täielikult ühtlustatud. Seetõttu tuleb erandit iga sätte puhul eraldi põhjendada; üldine viide rahvatervisele teavitamiskohustust ei kõrvalda. Ettepanek: viia seletuskirjas kavandatud TRIS-teavitus läbi menetlusetapis, milles on veel võimalik teha olulisi muudatusi; lisada nõutav mõju- ja riskianalüüs ning järgida kohaldatavat ooteaega. Pärast teavitamist tehtud oluliste või rangemate muudatuste korral tuleb eelnõust direktiivi artikli 5 lõike 1 kolmanda lõigu järgi uuesti teatada.	
10.	Mõjuhinnang. Elektrooniliste sigarettide e-vedelikes kasutatavate lubatud ainete nimekirja kehtestamine ning nikotiinipatjade 4 mg/g ülempiir, maitsepiirang ja kaugmüügi täielik keeld vajavad tootepõhist riskihinnangut, piiriülese kaubanduse mõju analüüsi ning vähem piiravate meetmete võrdlust. Direktiivi 2015/1535 art 5 lg 1 nõuab tervisekaitselise turustuspiirangu korral ka asjakohaste andmete, asendusainete ja riskianalüüsi edastamist.	**Arvestatud ja selgitatud.** Seletuskirja mõjuanalüüsi on täiendatud. Täiendatud mõjuanalüüsis on käsitletud elektrooniliste sigarettide vedelikes lubatud ainete nimekirja, nikotiinipatjade nõudeid ning nende meetmete mõju rahva tervisele, ettevõtjatele, legaalsele turule, ebaseadusliku kaubanduse riskile, järelevalve teostatavusele ja maksulaekumisele. Eelnõu on pärast kooskõlastamist muudetud. Algsest 4 mg/g nikotiinisisalduse piirist on loobutud ning nikotiinipatjadele nähakse ette 9 mg piir ühe padja kohta või 9 mg grammi segu kohta. Samuti ei kohaldata elektroonilise sigareti vedelike jaoks koostatud lubatud ainete loetelu

		automaatselt nikotiinipatjadele. Seetõttu on täpsustatud ka mõjuanalüüsi lähteandmeid ja meetmete proportsionaalsuse hinnangut. Direktiivi (EL) 2015/1535 kohane TRIS-teavitus viiakse läbi ning teavituse raames edastatakse Euroopa Komisjonile ja liikmesriikidele eelnõu koos asjakohaste selgituste, mõjuhinnangu ning muu nõutava teabega. Tehnilisi norme ei saa enne nõuetekohase teavitamismenetluse läbiviimist ja kohaldatava ooteaja lõppemist vastu võtta ega jõustada.
11.	Õigusselgus. Väljend „pakendi kujundus ... viisil, mis suurendab toote atraktiivsust alaealise või noore jaoks“ vajab objektiivseid tunnuseid. Vastasel juhul ei ole ettevõtjal võimalik ette näha lubatud käitumist, eriti arvestades kuni 200 000 euro suuruseid rahatrahve.	**Selgitatud.** Nõustume, et toote või pakendi atraktiivsuse hindamise kriteeriumid peavad olema ettevõtjale piisavalt arusaadavad ning võimaldama ühetaolist järelevalvepraktikat. Samas ei ole seaduse tasandil võimalik ega otstarbekas ammendavalt ette näha kõiki kujunduselemente, mis võivad konkreetset toodet alaealise jaoks atraktiivsemaks muuta, kuna toodete kujundus ja turundspraktikad muutuvad kiiresti. Seetõttu jääb konkreetse juhtumi hindamine pädeva haldusorgani otsustada, kes peab otsuse tegemisel järgima haldusmenetluse seadusest tulenevaid põhimõtteid, sealhulgas kaalutlusõiguse eesmärgipärast ja proportsionaalset kasutamist ning põhjendamiskohustust. Seletuskirja on täiendatud näidetega asjaoludest, mida võib atraktiivsuse hindamisel arvesse võtta, näiteks mänguasju, maiustusi või lastele suunatud kujundust meenutavad elemendid, erksad ja mängulised kujunduslahendused, valgus- ja heliefektid ning muud alaealistele suunatud või neid kõnetavad visuaalsed tunnused.
12.	Trahvimäärad. Juriidilise isiku trahvide järsk tõstmine kuni 100 000 või 200 000 euroni vajab rikkumiste kaupa proportsionaalsuse analüüsi; pelgalt ühtlustatud ülemmäär ei asenda sanktsiooni vajalikkuse ja mõõdukuse põhjendust.	**Selgitatud.** Juriidilise isiku trahvimäärade tõstmine on põhjendatud vajadusega tagada tubakaseaduse nõuete tõhus, proportsionaalne ja hoiatav mõju. Kehtivad trahvimäärad ei pruugi olla piisavad, et ennetada majanduslikult

		motiveeritud rikkumisi olukorras, kus rikkumisega saadav võimalik kasu võib ületada rikkumise eest määratava karistuse. Eelnõuga kavandatud trahvimäärad on ülemmäärad, mitte automaatselt kohaldatavad karistused. Konkreetse karistuse määramisel tuleb igal üksikjuhul arvestada rikkumise raskust, ulatust, kestust, toimepanija süüd, varasemat käitumist ning muid asjakohaseid asjaolusid. Seega tagab karistuse individualiseerimine, et karistus oleks konkreetsel juhul vajalik ja mõõdukas.
13.	Eelnõuga kavandatav uus tubakaseaduse § 8³ lõige 1 sätestaks muu hulgas nikotiinipatjade, nikotiiniribade, nikotiinispreide ja mitme muu nikotiinitoote maksimaalseks nikotiinisisalduseks 4 mg ühe grammi segu kohta. ENEL peab põhjendatuks arutelu nikotiinitoodete mõistliku maksimaalse nikotiinisisalduse üle. ENEL ei pea aga põhjendatuks 4 mg/g piiri kehtestamist ilma põhjaliku mõjuanalüüsita. Seletuskirja järgi on 4 mg/g valikul lähtutud eeskätt Läti regulatsioonist. Samas märgitakse isegi, et rahvatervise seisukohalt võiks „õigem“ olla 1 või 2 mg/g piir. Selline põhjendus näitab, et konkreetse piirmäära valikut ei ole seostatud Eesti turu tegeliku olukorraga. Hoiatus tuleb just sellest riigist, mida eelnõu eeskujuks toob. Läti Kaupmeeste Liit pidas vajalikuks juba eelnõu nõnda varajases faasis hoiatada Eesti valitsust Lätis kehtestatud regulatsioonile sarnaste õigusnormide kehtestamise eest põhjusel, et selle tulemusena väheneb seaduslik turg, kasvab salaturg ning vähenevad riigi tulud — teenimata seejuures ka rahvatervise ega riigi rahanduse eesmärke. Enne Läti mudeli ülevõtmist tuleks ENEL-i hinnangul küsida Läti pädevatelt asutustelt ametlikku tagasisidet regulatsiooni senise mõju kohta legaalse turu mahule ja aktsiisilaekumisele. Puudub analüüs vähemalt järgmistes küsimustes: ● Kui suur osa Eestis legaalselt müüdavatest nikotiinipatjadest muutuks 4 mg/g piiri kehtestamisel nõuetele mittevastavaks? ● Kui suur on nende toodete osakaal tegelikus müügimahus? ● Kui palju täiskasvanud tarbijaid selliseid tooteid kasutab? ● Milline on tõenäoline asendustoode, kui nende tavapärane legaalne toode turult kaob? ● Kas tarbija liigub nõrgema nikotiinipadja, sigareti, muu nikotiinitoote või illegaalselt hangitud senise tugevusega toote juurde? ● Milline oleks mõju aktsiisilaekumisele? ● Milline oleks mõju piirikaubandusele? Neile küsimustele vastamata ei ole võimalik hinnata meetme proportsionaalsust ega tegelikku rahvatervisemõju.	**Arvestatud ja selgitatud.** Eelnõu on pärast kooskõlastamist muudetud ning algselt kavandatud 4 mg/g nikotiinisisalduse piirangust on loobutud. Nõuded kehtestatakse üksnes nikotiinipatjadele. Muudetud eelnõus nähakse Taani eeskujul nikotiinipatjadele ette 9 mg piir ühe padja kohta või 9 mg ühe grammi segu kohta, mis on vähem piirav meede. Seletuskirja on vastavalt täiendatud mõju- ja proportsionaalsuse analüüsiga. Täpsemalt on käsitletud mõju rahva tervisele, ettevõtlusele, turu toimimisele ja maksulaekumisele ning riigiasutuste töökoormusele. Mõjude täpset ulatust ei ole olemasolevate andmete põhjal võimalik prognoosida, mistõttu on seletuskirjas esitatud ka hinnangu aluseks olevad eeldused ja andmepiirangud. Olemasoleva teabe, sealhulgas aktsiisilaekumise põhjal on siiski võimalik järeldada, et nikotiinipatjade puhul on tegemist arvestatava mahuga tootekategooriaga.

14.	Seletuskiri toob ise näiteks Eestis müüdava nikotiinipadja, mille nikotiinisisaldus on 50 mg/g. ENEL ei väida, et sellise tugevusega tooted peaksid tingimata jääma piiranguteta turule. Küll aga näitab näide kavandatava muudatuse ulatust: 50 mg/g tootelt 4 mg/g piirile liikumine ei ole mõõdukas kohandamine, vaid üle kümnekordne erinevus. Kui regulatsioon muudab suure osa legaalsel turul tarbitavatest toodetest sisuliselt teistsuguseks, tuleb enne piirangu kehtestamist hinnata, mida olemasolevad tarbijad tegelikult teevad.	**Arvestatud ja selgitatud.** Eelnõu on pärast kooskõlastamist muudetud. Algselt kavandatud 4 mg/g nikotiinisisalduse piirangust ning laiemast erinevaid nikotiinitooteid hõlmavast regulatsioonist on loobutud. Muudetud eelnõus kohaldub nikotiinisisalduse ülempiir üksnes nikotiinipatjadele ning nikotiinipatjadele nähakse ette 9 mg piir ühe padja kohta ja 9 mg piir ühe grammi nikotiini sisaldava segu kohta. Tegemist on võrreldes algse lahendusega kitsama ja vähem piirava regulatsiooniga, mis on seotud konkreetse kasutusühikuga ning võimaldab selgemalt hinnata ühe toote tarvitamisel saadavat nikotiinikogust. Seletuskirja on vastavalt täiendatud mõju- ja proportsionaalsuse analüüsiga. Täpsemalt on käsitletud mõju rahva tervisele, ettevõtlusele, turu toimimisele ja maksulaekumisele ning riigiasutuste töökoormusele. Mõjude täpset ulatust ei ole olemasolevate andmete põhjal võimalik prognoosida, mistõttu on seletuskirjas esitatud ka hinnangu aluseks olevad eeldused ja andmepiirangud. Olemasoleva teabe, sealhulgas aktsiisilaekumise põhjal on siiski võimalik järeldada, et nikotiinipatjade puhul on tegemist arvestatava mahuga tootekategooriaga. Samuti tuleb arvestada, et nikotiinisisalduse piirmäära konkreetne tase ei tulene üksnes ühest meditsiinilisest või tehnilisest näitajast, vaid eeldab rahva tervise kaitse, ettevõtlusvabaduse, legaalse turu toimimise, järelevalve teostatavuse ning ebaseadusliku kaubanduse riski omavahelist kaalumist. Seetõttu on piirangu täpne asukoht pärast asjakohaste mõjude hindamist lõppastmes poliitiline valik.
15.	Seletuskirjas põhjendatakse 4 mg/g piiri muu hulgas viitega sellele, et sigareti puhul on lubatud maksimaalne nikotiinikogus 1 mg sigareti kohta. Selline võrdlus vajab metodoloogilist täpsustamist. Sigareti puhul väljendatud nikotiini emissioon	**Arvestatud ja selgitatud.**

	ja nikotiinipadja segu nikotiinisisaldus mg/g ei ole otseselt võrreldavad mõõdikud — toote nikotiinisisaldus, kasutamisel vabanev nikotiinikogus ja organismi tegelikult imenduv nikotiinikogus on erinevad näitajad. Seetõttu ei saa ühe tootekategooria regulatiivset piirväärtust kasutada teise tootekategooria kontsentratsioonipiiri põhjendusena ilma farmakokineetilise ja toksikoloogilise võrdluseta.	Nõustume, et sigareti puhul mõõdetav nikotiini emissioon ning nikotiinipadjas sisalduv nikotiinikogus või nikotiinisisaldus massiühiku kohta ei ole otseselt võrreldavad näitajad. Seetõttu ei saa sigarettidele kehtestatud nikotiini emissioonipiiri käsitada iseseisva ja piisava alusena nikotiinipatjadele konkreetse kontsentratsioonipiiri määramisel. Eelnõu on pärast kooskõlastamist muudetud. Algselt kavandatud 4 mg/g nikotiinisisalduse piirangust ning laiemast erinevaid nikotiinitooteid hõlmavast regulatsioonist on loobutud. Muudetud eelnõus kohaldub nikotiinisisalduse ülempiir üksnes nikotiinipatjadele ning nikotiinipatjadele nähakse ette 9 mg piir ühe padja kohta ja 9 mg piir ühe grammi nikotiini sisaldava segu kohta. Tegemist on võrreldes algse lahendusega kitsama ja vähem piirava regulatsiooniga, mis on seotud konkreetse kasutusühikuga ning võimaldab selgemalt hinnata ühe toote tarvitamisel saadavat nikotiinikogust. Seejuures tuleks arvestada, et piirmäära täpne tase on pärast asjakohaste mõjude hindamist lõppastmes poliitiline valik.
16.	ENEL nõustub täielikult, et nikotiinitooted peavad olema lastele kättesaamatud ning juhusliku allaneelamise riski tuleb vähendada. Samas tuleb eristada kahte regulatiivset küsimust: (a) kuidas vältida lapse juurdepääsu tootele ja (b) milline peab olema täiskasvanule seaduslikult müüdava toote maksimaalne nikotiinisisaldus. Laste juhusliku mürgistuse vältimiseks on olemas otsesemad meetmed: lapsekindel pakend, pakendi tehnilised nõuded, hoiatusmärgistus, müügipiirangud, pakendi suuruse ja nikotiini kogukoguse piirangud ning järelevalve. Kui eesmärk on vähendada juhusliku allaneelamise tagajärgi, tuleb analüüsida ka neid meetmeid, mitte järeldada automaatselt, et kogu legaalse täiskasvanute turu sobiv kontsentratsioonipiir on 4 mg/g.	**Selgitatud.** Laste kaitse eeldab jagatud vastutust, milles oma roll on nikotiinipatjade tootjal, importijal, turustajal, müüjal, lapsevanemal ja riigil. Toote ohutust ei ole põhjendatud rajada üksnes eeldusele, et kõik täiskasvanud käituvad igas olukorras nõuetekohase ettevaatlikkusega. Regulatsioon peab arvestama ka juhusliku kokkupuute võimalusega ning vähendama sellest tulenevat riski võimalikult palju juba toote, pakendi ja turustamise kaudu. Laste kaitsmisel on oluline lähtuda ennetuspõhimõttest. Täiskasvanu õigus kasutada legaalset nikotiinitoodet ei

		tähenda õigust seada sellest tulenevale riskile lapsi, kes ei ole ise sellist toodet valinud ega suuda selle ohtlikkust hinnata. Seetõttu on nikotiinipatjade kasutamisega kaasnev täiskasvanu vastutus käsitatav eelkõige kohustusena vältida toote sattumist lapse kätte ja sellest tulenevat nikotiinimürgistuse riski. Regulatiivsete meetmete eesmärk ei ole asendada täiskasvanu isiklikku vastutust, vaid luua keskkond, milles laste juhusliku kokkupuute ja mürgistuste tõenäosus on võimalikult väike. Lapse kaitsmisel tuleb lähtuda põhimõttest, et täiskasvanu nikotiinitarbimisest tulenevat välditavat terviseriski ei tohi üle kanda lapsele.
17.	Eelnõu üks deklareeritud eesmärke on illegaalse turu piiramine. Samas võivad eelnõu teised meetmed illegaalse turu nõudlust suurendada. See vastuolu vajab oluliselt põhjalikumat analüüsi. Seletuskirjas leitakse, et maitsepiirangute tõttu tekkivat salaturu ja piirikaubanduse riski võib pidada väikeseks, kuna sarnased piirangud kehtivad ka Lätis, Leedus ja Soomes. ENEL-i hinnangul ei ole selline põhjendus piisav. Naaberriigi sarnane regulatsioon ei tõenda, et illegaalne nõudlus ei suureneks, et tooteid ei tellitaks kolmandatest riikidest, et ei tekiks sotsiaalmeedia ja vahendajate kaudu toimivat müüki, et tarbijad ei hangiks tooteid teistest EL riikidest ega et organiseeritud salakaubandus ei kohandaks oma pakkumist uue nõudlusega. Rahvusvaheline kogemus näitab, et regulatsiooni mõju võib olla kahetine. Hollandi RIVM-i uuringus vähenes pärast maitsepiirangu kehtestamist osa kasutajate veipimine ning osa lõpetas kasutamise. Samal ajal tuvastati keelatud maitsete jätkuv hankimine piiri tagant ja teiste kanalite kaudu; RIVM-i analüüsis oli keelatud maitsega toodete hankimisel suurim üksik kanal välisriigi füüsiline müügikoht, samuti kasutati tuttavate kaudu hankimist. See ei tõenda, et piirangud tingimata ebaõnnestuvad, kuid see tõendab, et piiriülene ja illegaalne asenduskäitumine on reaalne regulatiivne kõrvalmõju, mida tuleb enne Eesti turu ümberkujundamist hinnata. Eesti on väike avatud turg ning kaupade, inimeste ja veebikaubanduse piiriülene liikumine on ulatuslik. Seetõttu ei saa teiste riikide piiranguid lihtsalt üle võtta ilma Eesti turu eripära hindamata. Lisame, et Maksu- ja Tolliameti enda andmetel on juba praeguse, leebema regulatsiooni tingimustes e vedelikega seotud tuvastatud rikkumiste maht kasvanud 2022. aasta	**Selgitatud.** Nõustume, et ebaseadusliku kaubanduse ja piirikaubanduse risk on nikotiinitoodete regulatsiooni kavandamisel oluline kõrvalmõju, mida ei saa tähelepanuta jätta. Seletuskirja mõjuanalüüsi on selles osas täiendatud ning selles on käsitletud võimalikku mõju legaalsele turule, tarbijakäitumisele, piiriülesele ja ebaseaduslikule kaubandusele, maksulaekumisele ning järelevalveasutuste töökoormusele. Eelnõu on pärast kooskõlastamist muudetud. Algselt kavandatud 4 mg/g nikotiinisisalduse piirangust ning laiemast erinevaid nikotiinitooteid hõlmavast regulatsioonist on loobutud. Muudetud eelnõus kohaldub nikotiinisisalduse ülempiir üksnes nikotiinipatjadele ning nikotiinipatjadele nähakse ette 9 mg piir ühe padja kohta ja 9 mg piir ühe grammi nikotiini sisaldava segu kohta. Tegemist on võrreldes algse lahendusega kitsama ja vähem piirava regulatsiooniga.

	ligikaudu 0,4 miljonilt milliliitrilt 2024. aastaks ligikaudu 3,9 miljoni milliliitrini (305 rikkumisest 860 rikkumiseni), samal ajal kui legaalne, aktsiisiga maksustatud e-vedelike müük on languses. See viitab sellele, et illegaalne kaubandus kasvab juba praegu iseseisvalt ning et legaalse sortimendi järsk kärpimine võib seda trendi pigem kiirendada kui pidurdada.	
18.	Eelnõu annab ministrile volituse kehtestada määrusega elektrooniliste sigarettide vedelikes kasutada lubatud tubaka- ja mentoolimaitset ning lõhna andvate ainete ammendav loetelu. Rakendusakti kavand sisaldab 16 tubakamaitsega seotud ainet ja kaheksat mentooliga seotud ainet. Kõige olulisem fakt sisaldub eelnõu enda mõjuanalüüsis. EU-CEG andmetel vastab kavandatavatele nõuetele juba praegu ainult 22% ehk 1575 toodet; 62% ehk 4478 toodet vajab kohandamist; 16% ehk 1156 toodet vajab ulatuslikku muutmist või turult eemaldamist. Kokku puudutab analüüs 7209 toodet. Seega mõjutab regulatsioon mingil kujul 78% analüüsitud tooteportfellist. Kahte eelnõust endast tulenevat asjaolu tuleb hinnata koos. Esiteks: eelnõu eeldab, et 78% turul olevast tooteportfellist (5634 toodet 7209-st) kohandatakse või asendatakse. Teiseks: Eesti on kehtestanud pretsedenditult maailma kõrgeimad teavitustasud uute nikotiinitoodete turule toomiseks — uue toote turustamisega seotud riigilõivud ja muud tasud ulatuvad kuni 12 000 euroni toote kohta. Nende kahe teguri koosmõjus ei ole tegemist kohandamiskoormusega, vaid sisulise turult lahkumise stiimuliga: sortimendi taastamine uute, lubatud koostisosadega toodetega eeldaks sektorilt kulutust suurusjärgus kümneid miljoneid eurosid. Ükski ratsionaalselt tegutsev ettevõtja sellist investeeringut ei tee. Seletuskirja järeldus, mille kohaselt majanduslik mõju on „piiratud“, ei ole seetõttu põhjendatud ning vajab enne eelnõu edasist menetlemist ümberhindamist. Seletuskirjas põhjendatakse mõju piiratust muu hulgas sellega, et e-vedelikud on kemikaalisegud ning nende koostise muutmine ei nõua tootmisseadmete väljavahetamist. Tarbijatoote puhul on toote omadused aga osa selle majanduslikust väärtusest. Koostise muutmine võib tähendada uut tootearendust, sensoorse profiili muutumist, retseptide ümberkujundamist, tootetestimist, uusi teavitamis- ja vastavusmenetlusi, olemasolevate varude väärtuse vähenemist, tarbijate seniste eelistuste kadumist ning nõudluse liikumist teiste toodete või müügikanalite juurde. Kui ammendava nimekirja tulemusel muutuvad legaalsed tooted maitse- ja kasutusomadustelt selliseks, et olemasolev täiskasvanud tarbija neid ei eelista, ei kao tarbija nõudlus automaatselt. Võimalikud tagajärjed on üleminek teisele	**Selgitatud.** Eelnõus välja pakutud elektrooniliste sigarettide vedelikes kasutada lubatud ainete loetelu koostamisel on arvestatud täiskasvanud tarbija eelistustega ning eesmärk ei ole muuta täiskasvanud tarbijale mõeldud seaduslike toodete turustamist võimatuks. Samas tuleb loetelu kujundamisel lähtuda eelkõige rahva tervise kaitse eesmärgist, sealhulgas vajadusest vähendada laste ja noorte jaoks atraktiivsete maitse- ja lõhnaomadustega toodete levikut ning tagada järelevalves selge ja kontrollitav regulatsioon. Nõustume, et piirangute kavandamisel tuleb arvestada ka võimaliku mõjuga legaalsele turule, tarbijakäitumisele ja ebaseadusliku kaubanduse riskile. Seletuskirja mõjuanalüüsi on selles osas täiendatud. Eelnõus kehtestatakse samaaegselt ka tubakatoodete ja tubakatoodetega seonduvate toodete väljastpoolt Eestit kaugmüügi teel tellimise keeld, mille eesmärk on vähendada võimalust hankida nõuetele mittevastavaid tooteid piiriülestest veebikanalitest. Ebaseadusliku turu võimalik kasv ei saa siiski olla ainsaks ega määravaks vastuargumendiks rahva tervise kaitseks vajaliku piirangu kehtestamisele. Illegaalse kaubanduse ja salaturuga tuleb võidelda järelevalve, tollikontrolli, veebimüügi tõkestamise, sanktsioonide ja asutuste koostöö kaudu. Seetõttu käsitatakse salaturu riski ühe kaalutlusena piirangu proportsionaalsuse hindamisel, kuid see ei välista iseenesest maitse- ja koostisnõuete kehtestamist, kui need

	legaalsele nikotiinitootele, tagasipöördumine suitsetamise juurde, toodete ise segamine või maitsestamine, toodete ostmine välismaalt või ostmine illegaalsest kanalist. Kõiki neid stsenaariume tuleb hinnata. Hollandi kogemus on selles osas õpetlik. RIVM leidis maitsekeelu järel nii kasutamise vähenemist kui ka keelatud maitsete jätkuvat hankimist piiri tagant. RIVM on ise rõhutanud, et piiriüleste ostude vähendamine suurendaks piirangu efektiivsust. Seega ei saa Hollandi mudelit kasutada üksnes piirangu kasulikkuse tõendina, jättes arvestamata sama mudeli rakendamisel ilmnenud asenduskäitumise. Ettepanek: Mitte kehtestada elektrooniliste sigarettide koostisele ammendavat positiivset nimekirja enne, kui on hinnatud selle tegelikku mõju legaalsele turule, tarbijakäitumisele ja illegaalse kaubanduse kasvule.	on vajalikud laste ja noorte tervise kaitseks ning seadusliku turu selgemaks reguleerimiseks.
19.	ENEL peab eriti murettekitavaks eelnõu seletuskirjas esitatud andmeid noorte nikotiinitoodete tarvitamise kohta. Seletuskirja järgi hindab 65% noortest e-sigarettide ja 55% huuletubaka kättesaadavust kergeks. Samuti on Eesti noorte e-sigarettide tarvitamise näitajad kõrged. Kuid neist ei tulene automaatselt, et peamine või kõige tõhusam lahendus on legaalse täiskasvanute turu toodete koostise ulatuslik muutmine. Kui alaealised saavad tooteid illegaalsetelt müüjatelt, täisealistelt vahendajatelt, sotsiaalmeediast, piiriülesest kaubandusest või kontrollimata veebikanalitest, siis legaalses jaekaubanduses müüdava toote koostise muutmine ei kõrvalda peamist kättesaadavuse kanalit. Kui legaalse ja kontrollitud turu pakkumist järsult piirata, võib illegaalsete müüjate konkurentsieelis pigem suureneda. Seetõttu peab ENEL vajalikuks, et enne uute tootepiirangute kehtestamist vastataks vähemalt järgmisele küsimusele: millistest kanalitest saavad Eesti alaealised praegu tegelikult nikotiinitooteid ning millise osa sellest kättesaadavusest kavandatav 4 mg/g piir või positiivne koostisainete nimekiri reaalselt kõrvaldab? Ilma sellele vastamata ei ole võimalik tõendada, et valitud meede lahendab tuvastatud probleemi. Eelnõu lähtub eeldusest, et toodete atraktiivsus on oluline noorte tarvitamist mõjutav tegur. ENEL ei vaidlusta seda. Atraktiivsus ja kättesaadavus on siiski erinevad regulatiivsed probleemid. Alaealine ei saa legaalsest jaemüügist nikotiinitoodet seaduslikult osta sõltumata sellest, millise maitse või nikotiinisisaldusega see on. Kui noor saab toote siiski kätte, tähendab see, et kusagil tarneahelas on vanusepiirang või müügikeeld ebaõnnestunud. Seetõttu peaks noorte tarvitamise vähendamise poliitika esimene prioriteet olema: ● alaealistele müügi tõhusam kontroll; ● vahendajate ehk nn proxy purchasing'u piiramine; ●	**Selgitatud.** Kuigi tubaka- ja nikotiinitoodete müük alaealistele on keelatud, ei muuda see legaalsel turul müüdavate toodete atraktiivsuse mõju noortele ebaoluliseks. Legaalset müüdavatel noortele atraktiivsetel tubakatoodetel on vaatamata alaealistele kehtivale müügikeelule selgelt tubaka ja nikotiinitoodete alustamist soodustav mõju. Vanusepiirang piirab ainult müüki, toodete atraktiivsuse piiramine vähendab huvi toodet üldse proovida ning on tubakatoodete tarbimist ennetav meede. Maitsed, värvid, pakend, disain ja muud tootearenduse võtted muudavad nikotiinitoote noore jaoks uudseks, meeldivaks ja ihaldusväärseks. Seetõttu on noorte kaitsmisel oluline mitte üksnes takistada nende seaduslikku ostmist, vaid ka vähendada tegureid, mis suurendavad soovi nikotiinitoodet proovida ja tarvitama hakata. Toodete müügil kehtiv vanusepiirang ei muuda noortele disainitud atraktiivset toodet noore jaoks vähem atraktiivseks, vaid ainult tekitab huvi sellise toote

	sotsiaalmeedia müügikanalite avastamine; ● illegaalse veebikaubanduse tõkestamine; ● tolli- ja järelevalvevõimekuse tugevdamine; ● karistuste tegelik rakendamine; ● koolide ja lapsevanemate teadlikkuse suurendamine. ENEL toetab eelnõu eesmärki muuta kaugmüügi keeld paremini jõustatavaks. Samas peab kaugmüügi kontrolli tugevdamine käima käsikäes legaalse turu sellise regulatsiooniga, mis ei tekita uut majanduslikku motivatsiooni ebaseadusliku pakkumise tekkeks.	hankimiseks näiteks kasvõi illegaalsetest müügikanalitest ning suurendades seeläbi ka illegaalse turu osakaalu. Täiskasvanu nikotiinitoote tarvitamine lapse või noore nähtavuses muudab nikotiinitoodete kasutamise tajutavalt tavalisemaks ja vähendab nende tajutavat kahjulikkust. Sõnum, et nikotiinitoodete tarvitamine on täiskasvanu isiklik valik, ei välista selle käitumise võimalikku mõju lapse hoiakutele ja käitumisele. Täiskasvanul, kes nikotiinitoodet tarvitab, müüb, toodab, lasub ka moraalne vastutus arvestada oma käitumise võimaliku mõjuga alaealistele. Täiskasvanul on suurem teadmiste, otsustusvõime ja vastutuse tase ning seetõttu saab temalt eeldada ka teadlikku käitumist, mis aitab vähendada laste kokkupuudet nikotiinitoodete tarvitamisega. Teadliku käitumise osa on ka arvestamine sellega, et tubaka ja nikotiinitoodetele on kehtestatud laste ja noorte käiste eesmärgil teatavad piirangud, tegemist ei ole tavapärase tarbekaubaga. Oluline on ka see, et nikotiinitoodete tarvitamise ennetamine ei saa piirduda üksnes lapsele suunatud keelamise ja teavitamisega. Kui täiskasvanu käitumine annab samal ajal vastupidise sõnumi, väheneb ennetustegevuse mõju. Seetõttu on laste kaitsmisel põhjendatud kujundada keskkond, kus nikotiinitoodete tarvitamist ei esitata tavapärase, sotsiaalselt soovitava või igapäevase käitumisena. Täiskasvanute eeskuju on seega üks osa laiemast ennetusmeetmete kogumist. Lapsele antav sõnum peaks olema järjepidev: nikotiinitooted ei ole vajalik ega tavapärane osa täiskasvanuks saamisest. Täiskasvanu enda

		käitumine, toodete nähtavus ja nende kättesaadavus lapse keskkonnas mõjutavad seda sõnumit otseselt.
20.	ENEL teeb ettepaneku koostada enne 4 mg/g piiri ja positiivse nimekirja kehtestamist eraldi illegaalse turu mõjuanalüüs. Analüüs peab vähemalt hindama: ● kui suur osa praegusest legaalsest müügimahust ei vastaks kavandatavatele nõuetele; ● milline on nende toodete kasutajate tõenäoline asenduskäitumine; ● milline osa nõudlusest võiks liikuda välismaale või illegaalsesse kanalisse; ● millised illegaalsed müügikanalid Eestis juba toimivad; ● milline on Maksu- ja Tolliameti võimekus täiendava piiriülese ja postikaubanduse kontrollimiseks; ● milline oleks mõju aktsiisilaekumisele; ● milline oleks mõju alaealiste kättesaadavusele. Analüüs peab tuginema Maksu- ja Tolliameti andmetele, turuosaliste tegelikele müügiandmetele ja tarbijauuringutele. Teiste riikide regulatsioonide loetlemine ei asenda Eesti mõjuhinnangut. Ettepanek: Jätta eelnõust praegusel kujul välja § 8³ lõikes 1 kavandatud 4 mg/g nikotiinisisalduse ülempiir ning määrata võimalik ülempiir alles pärast Eesti turu, tarbijakäitumise, terviseriskide, illegaalse turu ja teiste riikide regulatsioonide võrdlevat analüüsi.	**Arvestatud ja selgitatud.** Eelnõu on pärast kooskõlastamist muudetud. Algselt kavandatud 4 mg/g piirangust on loobutud ning muudetud eelnõus kohaldub nikotiinisisalduse ülempiir üksnes nikotiinipatjadele. Nikotiinipatjadele nähakse ette 9 mg piir ühe padja kohta ja 9 mg piir ühe grammi nikotiini sisaldava segu kohta. Eelnõu seletuskirja on täiendatud nikotiinipatjadele kehtestatavate nõuete mõjude analüüsiga. Täpsemalt on käsitletud mõju rahva tervisele, ettevõtlusele, turu toimimisele ja maksulaekumisele ning riigiasutuste töökoormusele. Mõjude täpset ulatust ei ole olemasolevate andmete põhjal võimalik prognoosida, mistõttu on seletuskirjas esitatud ka hinnangu aluseks olevad eeldused ja andmepiirangud. Olemasoleva teabe, sealhulgas aktsiisilaekumise põhjal on siiski võimalik järeldada, et nikotiinipatjade puhul on tegemist arvestatava mahuga tootekategooriaga. Ebaseadusliku turu võimalik kasv on oluline risk, mida tuleb piirangu proportsionaalsuse hindamisel arvestada, kuid see ei saa olla ainsaks ega määravaks vastuargumendiks rahva tervise kaitseks vajaliku piirangu kehtestamisele. Illegaalse kaubanduse ja salaturuga tuleb võidelda eelkõige järelevalve, tollikontrolli, veebimüügi tõkestamise, sanktsioonide ja asutuste koostöö kaudu. Lisaks aitab eelnõus kavandatud väljastpoolt Eestit kaugmüügi teel tellimise keeld vähendada nõuetele mittevastavate toodete piiriülest kättesaadavust. Mõju tegelikku ulatust tuleb pärast muudatuse jõustumist jälgida müügi-, aktsiisi-, järelevalve- ja tarvitamise levimuse andmete põhjal. Vajaduse korral saab nende

		andmete alusel hinnata, kas regulatsiooni on vaja täpsustada või täiendada.
21.	Eelnõuga kavandatakse tubakatööstuse huvidega seotud lobitegevuse eriregulatsioon. Seletuskirja järgi võib lobistiks olla muu hulgas ettevõtja, advokaat, konsultant, suhtekorraldusettevõtja või erialaliit. ENEL toetab läbipaistvat huvikaitset ja avaliku sektori otsustusprotsessi läbipaistvust. Samas tuleb tagada, et regulatsioon ei vähendaks sisulise kaasamise kvaliteeti. Nikotiini- ja tubakatoodete regulatsioon puudutab keerukaid küsimusi: toodete koostist, rahvusvahelisi tarneahelaid, tarbijakäitumist, maksustamist, salakaubandust, tehnilisi standardeid ja Euroopa Liidu õigust. Riigil ei pruugi olla kogu vajalikku turuinfot ilma ettevõtjate ja erialaliitude sisendita. Ka käesolev eelnõu illustreerib seda vajadust. Läbipaistvusnõuded ei tohiks kujundada olukorda, kus seaduslikult tegutseva sektori ekspertiisi käsitletakse olemuslikult probleemse mõjutustegevusena. ENEL teeb ettepaneku täpsustada lobitegevuse mõistet ning selgelt eristada läbipaistvat huvikaitset, ametlikku kooskõlastamist ja ametiasutuse enda algatatud eksperdikonsultatsiooni mõjutustegevusest, mille suhtes on põhjendatud täiendavad avalikustamisnõuded.	**Arvestatud.** Lobitegevust puudutavad sätted on eelnõust välja jäetud, kuna regulatsioon vajab veel täiendavat arutelu ja analüüsi.
22.	Eelnõu eesmärk on vähendada noorte nikotiinitarbimist ja illegaalset turgu. ENEL teeb ettepaneku määrata juba enne regulatsiooni vastuvõtmist mõõdetavad tulemusnäitajad, näiteks: ● alaealiste nikotiinitarbimise muutus; ● illegaalsete toodete osakaal turul; ● Maksu- ja Tolliameti konfiskeerimiste arv ja kogus; ● illegaalsete veebimüügikanalite arv; ● legaalse turu müügimahu muutus; ● aktsiisilaekumise muutus; ● sigarettide ja muude nikotiinitoodete vahel toimuv asenduskäitumine. Samuti tuleks ette näha regulatsiooni järelhindamine näiteks 12 ja 24 kuu möödumisel. Kui meetme eesmärk on laste kaitse, peab olema võimalik objektiivselt mõõta, kas laste tarbimine ja kättesaadavus tegelikult vähenesid.	**Selgitatud.** Tubaka- ja nikotiinipoliitika tulemuslikkuse hindamisel tuleb tulemusnäitajad määratleda riikliku tubaka- ja nikotiinipoliitika tervikuna, mitte üksiku eelnõu, õigusmuudatuse või konkreetse meetme tasandil. Tubaka- ja nikotiinitoodete tarvitamist ning sellega seotud tervisekäitumist mõjutavad samaaegselt mitmed omavahel seotud poliitikameetmed, mistõttu ei ole enamasti võimalik usaldusväärselt eristada ühe konkreetse meetme iseseisvat mõju kogu elanikkonna käitumisele või tervisenäitajatele. Näiteks võivad tubaka- ja nikotiinitoodete tarvitamise muutust mõjutada üheaegselt toodete maksustamine ja hind, toodete kättesaadavus, müügiedendus, tooteomaduste regulatsioon, järelevalve, loobumisabi kättesaadavus, ennetustegevus, ühiskondlikud hoiakud ning uute

		nikotiinitoodete turule jõudmine. Seetõttu ei ole põhjendatud seada ühe konkreetse eelnõu või meetme juurde selliseid üldisi rahvastikupõhiseid tulemusnäitajaid nagu tubaka- või nikotiinitoodete tarvitamise levimuse vähenemine ning käsitleda nende muutust otseselt konkreetse meetme tulemusena. Ühe meetme tasandil on võimalik ja vajalik hinnata eelkõige meetme rakendamist ja vahetuid tulemusi, näiteks kas õigusnorm on rakendunud, kas järelevalve toimib, kas sihtrühm puutub meetmega kokku ning kas meetme rakendamisel esineb puudusi. Samas tuleb selliste üksikmeetmete mõju rahvastiku tervisele ja nikotiinitoodete tarvitamisele hinnata osana kogu riikliku tubaka- ja nikotiinipoliitika tulemuslikkusest. Seetõttu on põhjendatud kehtestada riiklikus tubaka- ja nikotiinipoliitikas terviklik tulemusraamistik, milles määratletakse pikaajalised strateegilised eesmärgid, põhinäitajad, algtasemed ja sihttasemed ning nende regulaarse seire ja hindamise kord. Selline lähenemine võimaldab hinnata, kas kogu poliitikameetmete kogum liigub soovitud eesmärgi suunas, vältides ühe konkreetse õigusmuudatuse mõju ülehindamist või alahindamist. Samuti võimaldab riiklikul tasandil määratletud tulemusnäitajate süsteem hinnata poliitika mõju ajas ning võtta arvesse turu ja tarbimiskäitumise muutusi. Vajaduse korral saab selle alusel muuta olemasolevaid meetmeid või kavandada uusi meetmeid, kui seireandmed näitavad, et strateegilisi eesmärke ei saavutata. Seega ei ole otstarbekas ega metoodiliselt põhjendatud nõuda iga üksiku tubaka- ja nikotiinipoliitika meetme puhul eraldiseisvaid rahvastikupõhiseid tulemusnäitajaid.

		Tulemusnäitajad tuleb määratleda riikliku tubaka- ja nikotiinipoliitika tasandil ning üksikute eelnõude ja meetmete puhul tuleb hinnata nende panust nende üleriigiliste eesmärkide saavutamisse. Selline lähenemine tagab poliitika tervikliku, tõenduspõhise ja järjepideva hindamise.
23.	Ettepanek: eraldada sigarite riigilõivude osa ja menetleda see viivitamata; suunata ülejäänu mõjuanalüüsi ja nõuetekohasesse teavitusmenetlusse.	**Mitte arvestatud.** Eelnõu sigarite riigilõive puudutav osa on seotud Riigikohtu otsusest tuleneva vajadusega muuta regulatsiooni esmajärjekorras, kuid ka ülejäänud kavandatud muudatused on rahva tervise kaitse, noorte nikotiinitoodete tarvitamise vähendamise ning järelevalve tõhustamise seisukohalt olulised. Seetõttu ole põhjendatud eelnõu jagamine ega ülejäänud muudatuste menetlusest väljajätmine.
Nordista OÜ		
1.	Nikotiini piirmäär 4 mg/g ei ole piirang, vaid sisuliselt kogu kategooria keeld. Põhjendame seda turuandmetega. a. Turg on end ise reguleerinud — kirjaliku standardiga aastast 2021. Nikotiinipatju on Eestis müüdud alates 2019. aastast. 2021. aasta juunis allkirjastasid kategooria tootjad ja turustajad, sh British American Tobacco, Swedish Match, JTI, Imperial Brands, Prike, Nicorex ja Vapista vabatahtliku „Nikotiinipatjade tootmise ja turundamise standardi" (lisa 1), millega kohustuti muu hulgas: i. mitte müüma ega turundama nikotiinipatju alla 18-aastastele isikutele; ii. mitte laskma turule toodet, milles on üle 20 mg nikotiini padja kohta; iii. välistama pakendid ja turunduse, mis jätavad eksliku tervisemulje või on seostatavad laste ja noorte maailmaga. Standard töötati välja vastusena Eesti turule siseneda soovinud toodetele, mille nikotiinisisaldus ulatus 30–125 mg-ni padja kohta. Turuandmed kinnitavad, et eneseregulatsioon toimib: kuigi kehtiv seadus kangusele piiri ei sea, ei müüda turul ühtegi toodet, mille nikotiinisisaldus on üle 20 mg padja kohta - kangeim müüdav toode sisaldab 19,7 mg padja kohta. b. Eesti nikotiinipatjade turust 93,51% moodustavad 31 toodet, mille turuosa on vähemalt 0,5% (allikas: NielsenIQ jaemüügiandmed 31.05.2026 seisuga).	**Osaliselt arvestatud ja selgitatud.** Eelnõu on pärast kooskõlastamist muudetud. Algselt kavandatud 4 mg/g nikotiinisisalduse piirangust ning laiemast erinevaid nikotiinitooteid hõlmavast regulatsioonist on loobutud. Muudetud eelnõus kohaldub nikotiinisisalduse ülempiir üksnes nikotiinipatjadele ning nikotiinipatjadele nähakse ette 9 mg piir ühe padja kohta ja 9 mg piir ühe grammi nikotiini sisaldava segu kohta. Tegemist on võrreldes algse lahendusega kitsama ja vähem piirava regulatsiooniga, mis on seotud konkreetse kasutusühikuga ning võimaldab selgemalt hinnata ühe toote tarvitamisel saadavat nikotiinikogust. Nõustume, et nikotiinisisalduse piiramisel tuleb arvestada mõju legaalsele turule, täiskasvanud tarbijate käitumisele, aktsiisilaekumisele, piiriülese ja ebaseadusliku kaubanduse riskile ning järelevalve teostatavusele. Seletuskirja mõju- ja proportsionaalsuse analüüsi on vastavalt täiendatud. Samuti on seletuskirjas märgitud, et riigil puuduvad praegu täpsed

	Ülejäänud enam kui 100 toodet moodustavad seega 6,49% turust ja ei oma seetõttu meie hinnangul analüüsi seisukohalt olulist tähtsust. Eelnõu 4 mg/g piirmäär keelaks 100% tänasest turust. Sama valim mg/g järgi - tooteid nikotiinisisaldusega kuni 4 mg/g on turul 0,00%. Turul müüdav padi kaalub 0,42–0,75 g. Nikotiini piirmäär 4 mg/g tähendaks seega 1,7–3,0 mg nikotiini padja kohta, samas kui praegu müüdavate toodete vahemik on 6–19,7 mg/padi. Piirmäär 4 mg/g ei piiraks turgu, vaid keelaks kõik praegu müüdavad tooted. Kategooria toob riigile 2026. aasta prognoosi järgi ca 15,85 miljonit eurot aktsiisi ja 11,02 miljonit eurot käibemaksu ehk kokku ca 26,9 miljonit eurot aastas. Ainuüksi Nordista tasutav aktsiis kinnitab seda suurusjärku (6,4 miljonit eurot aastas). See laekumine kaoks sisuliselt täies mahus, samal ajal kui nõudlus liiguks piiriülesesse ja illegaalsesse kanalisse. Ettepanek: Avada arutelu nikotiinisisalduse piirmäära üle ning kaaluda piirmäära kehtestamist padja, mitte grammi kohta. Nordista teeb ettepaneku hinnata täiendavalt, kas nikotiinisisalduse piirmäära kehtestamine mg/padi ei oleks regulatsiooni eesmärki paremini täitev lahendus kui mg/g. Tarbija tegelik nikotiinidoos sõltub padjas sisalduvast nikotiinikogusest, samas kui mg/g metoodika võib ebaproportsionaalselt mõjutada väiksema kaaluga tooteid. Arutelu lähtekohana võiks kaaluda kuni 20 mg nikotiini padja kohta kehtestamist. See vastab 2021. aastal tootjate ja turuosaliste vabatahtlikult kokku lepitud eneseregulatsiooni standardile, millest Eesti seaduslik turg on järjepidevalt kinni pidanud ning mis on praktikas välistanud väga suure nikotiinisisaldusega toodete turustamise.	tootepõhised andmed turul olevate nikotiinipatjade ja nikotiiniribade arvu, nikotiinisisalduse, koostise ning nõuetele vastavuse kohta, mistõttu on piirangute täpset mõju keeruline hinnata. Kuigi 20 mg padja kohta ülempiirina võib vastata turuosaliste vabatahtlikule eneseregulatsiooni standardile, on eelnõu eesmärk kehtestada seaduse tasandil rahva tervise eesmärgist lähtuv ühtne ja järelevalves selgelt kontrollitav ülempiir. Valitud 9 mg piir ühe padja kohta tasakaalustab rahva tervise kaitse, laste ja noorte nikotiinitoodete tarvitamise ennetamise, ettevõtlusvabaduse riive, legaalse turu toimimise ning salaturu riski. Piirmäära täpne tase eeldab erinevate huvide ja mõjude kaalumist ning on lõppastmes poliitiline valik.
2.	Maitsete piirang 16-le tubaka ainele ja 8-le mentooli ainele näiliselt toimiks, kuid sisuliselt mitte a. Eesti nikotiinipatjade turust 93,51% moodustavad 31 toodet, mille turuosa on vähemalt 0,5% (allikas: NielsenIQ jaemüügiandmed 31.05.2026 seisuga). 95,42% turust on mentooli/mündi maitsega, mille eelnõu juurde kuuluv määruse kavand justkui lubatuks jätab. Piirang puudutaks näiliselt alla 5% turust, kuid reaalsuses ei ole praegu müüdavatest toodetest ükski lubatud ainete loetelule vastav. Lubatavate koostisainete loetelu on sedavõrd piiratud, et praktikas ei võimalda see valmistada mentoolimaitselisi tooteid, mille maitseprofiil ja kasutuskogemus vastaksid täna seaduslikul turul olevatele toodetele.	**Mitte arvestatud ja selgitatud.** Maitse- ja lõhnaainete lubatud nimekirja koostamisel on lähtutud seletuskirjas kirjeldatud põhimõtetest ning teiste riikide regulatiivsest praktikast. Tubaka- ja mentoolimaitse säilitamine ei tähenda, et lubatud oleks kasutada piiramatult kõiki aineid, mis annavad toodetele tubaka- või mentoolimaitsest erinevaid maitse- või lõhnaomadusi.

	Säilitada mentool lubatud maitsena ning hinnata täiendavalt lubatud koostisainete loetelu ulatust. Nordista toetab lähenemist, mille kohaselt jääb mentool lubatud maitseks, kuna see vastab juba täna valdavale osale Eesti seaduslikust turust (95,42% müügimahust) ning võimaldab saavutada regulatsiooni eesmärke ilma kogu kategooriat sisuliselt turult kõrvaldamata. Samas teeb Nordista ettepaneku avada täiendav arutelu määruse eelnõus kavandatud ammendava lubatud koostisainete loetelu (16 tubakamaitse ja 8 mentooliga seotud ainet) üle. Praktikas ei vasta sellele loetelule praegu ükski Eestis müüdav toode, mistõttu võib piirangu tegelik mõju osutuda oluliselt ulatuslikumaks kui eelnõu seletuskirjas hinnatud. Enne lõpliku regulatsiooni kehtestamist tuleks hinnata, kas eesmärgi saavutamiseks oleks võimalik kasutada proportsionaalsemat lahendust, mis säilitaks seadusliku turu toimimise ning vähendaks illegaalse turu kasvu riski.	Esitatud kommentaar kinnitab tegelikult vajadust kehtestada täpne lubatud ainete loetelu. Praktikas kasutatakse tubaka- ja mentoolimaitseliste toodete valmistamisel sageli suurel hulgal erinevaid maitseaineid, mille eesmärk ei ole üksnes tubaka või mentooli maitse edasiandmine, vaid toote atraktiivsuse suurendamine. See näitab, et kehtiv üldine maitsepiirang ei ole olnud piisavalt selge ega tõhus. Ei saa nõustuda väitega, et ükski Eestis turustatav toode ei vasta kavandatavatele nõuetele. Terviseameti analüüsi tulemused teavitatud toodete nõuetele vastavuse kohta on toodud seletuskirjas. Samuti ei pea põhjendatuks lubatud ainete loetelu laiendamist üksnes põhjusel, et suur osa praegu turul olevatest toodetest kasutab muid aineid. Eelnõu eesmärk on vähendada noortele atraktiivsete toodete kättesaadavust ning tagada, et tubaka- ja mentoolimaitseliste toodete koostis vastaks tegelikult nimetatud maitseprofiilile.
Philip Morris Estonia OÜ		
1.	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 § 8^1 lõikes 2^1 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 nikotiinisisaldus 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 nikotiinisisalduse, vedeliku mahu ja hoiatuste olemasolu üle. Selle tulemusel	**Selgitatud.** Eelnõu eesmärk on kaitsta rahva tervist, eelkõige laste ja noorte tervist, vähendades nikotiini- ja tubakatoodete atraktiivsust ning piirates nende kättesaadavust. Asjaolu, et mõnes liikmesriigis on piirangute rakendamisel esinenud raskusi või et ebaseaduslik turg ei ole täielikult kadunud, ei tähenda iseenesest, et piirangud oleksid ebasobivad või põhjendamatud. Rahva tervise kaitseks kehtestatavate meetmete mõju sõltub lisaks normi sisule ka järelevalve korraldusest, turuolukorrast, tarbijakäitumisest ja muudest riigisisestest asjaoludest. Eelnõuga ei piirduta üksnes koostise- või maitsepiirangute kehtestamisega, vaid täpsustatakse ka kaugmüügi ja

	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 nikotiinisisalduse piirmäärasid, mis on viinud seadusliku toode turult kadumiseni. 2025. aasta juulis–augustis läbi viidud enam kui 1200 kontrollostust 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 Föderaalse 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.	tellimise keeldu ning nähakse ette täiendavad meetmed nõuetele mittevastavate toodete turule jõudmise tõkestamiseks. Seega on kavandatud muudatused osa laiemast regulatsioonist, mille eesmärk on vähendada alaealiste ligipääsu nikotiinitoodetele ning tugevdada kontrolli toodete seadusliku turustamise üle. Märkuses toodud teiste riikide näited kinnitavad pigem vajadust pöörata piirangute kõrval tähelepanu tõhusale järelevalvele ja jõustamisele. Samas ei saa ebaseadusliku turu olemasolu või selle võimalikku kasvu käsitada põhjusena jätta rahva tervise kaitseks vajalikud meetmed kehtestamata. Vastupidine lähenemine tähendaks sisuliselt, et õigusvastase turukäitumise risk välistaks riigi võimaluse kehtestada laste ja noorte kaitseks rangemaid nõudeid.
2.	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	**Selgitatud.** Tubakaseaduses ei käsitleta tooteid mis on mõeldud suitsetamisest loobumiseks. Suitsuvabad tooted ei ole suitsetamisest loobumise tooted. Suitsetamisest loobumiseks disainitud ning ettenähtud toodetele kehtib ravimi ning meditsiinitoodete regulatsioon. Täiskasvanul, kes nikotiinitoodet tarvitab, müüb, toodab, lasub ka moraalne vastutus arvestada oma käitumise võimaliku mõjuga alaealistele, mitte ainult isikike eelistuste või rahalise kasuga. Täiskasvanul on suurem teadmiste, otsustusvõime ja vastutuse tase ning seetõttu saab temalt eeldada ka teadlikku käitumist, mis aitab vähendada laste kokkupuudet nikotiinitoodete tarvitamisega. Teadliku käitumise osa on ka arvestamine sellega, et tubaka ja nikotiinitoodetele on kehtestatud laste ja noorte kaitse

	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.	eesmärgil teatavad piirangud, tegemist ei ole tavapärase tarbekaubaga.
3.	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. Public 3 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.	**Selgitatud.** Tubakaseaduses ei käsitleta tooteid mis on mõeldud suitsetamisest loobumiseks. Suitsuvabad tooted ei ole suitsetamisest loobumise tooted. Suitsetamisest loobumiseks disainitud ning ettenähtud toodetele kehtib ravimi ning meditsiinitoodete regulatsioon.
4.	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 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.	**Selgitatud.** Elektrooniliste sigarettide maitsete piirangud sellisel kujul ei ole toiminud. Toimub toodete ümbernimetamine, ühes riigis on sama koostisega toode virsikumaitseline, Eesti turul turustatakse aga samas kui tubakamaitselist. Olemasolevat piirangut on tootjate esindajad vaidlustanud just sellest aspektist, et kui ei ole selget maitseainete keeldu võivad nad kasutada kõiki maitseaineid. Mis ei ole otseselt õigusaktiga keelatud. Selline lähenemisviis on tinginud vajaduse täpse ainepõhise regulatsiooni järele.
5.	PME ei toeta piiratud nimekirjal põhineva maitseainete süsteemi kehtestamist eelpool kirjeldatud põhjustel. Juhul kui selline raamistik siiski säilitatakse, võib	**Selgitatud.**

	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.	Nõustume, et piiratud nimekirja koostamise ja muutmise alused peavad olema piisavalt selged, objektiivsed ja teaduspõhised. Eelnõus kavandatud lahenduse eesmärk on siiski kehtestada seaduse tasandil põhimõtteline piirang ning anda tehnilise ja muutmist vajava ainete loetelu kehtestamine valdkonna eest vastutava ministri määruse tasandile. Selline lahendus võimaldab nimekirja vajaduse korral paindlikumalt ajakohastada, arvestades teadusandmete ja riskihinnangute muutumist. Samas tuleb rõhutada, et ministri määrusega kehtestatav lubatud ainete nimekiri ei asenda ega välista Euroopa Liidu otsekohalduvate õigusaktide kohaldamist. REACH- ja CLP-määrused on otsekohalduvad ning neid tuleb järgida sõltumata sellest, kas konkreetne aine sisaldub riigisiseses lubatud ainete nimekirjas. Seetõttu ei ole põhjendatud kartus, et ministri määrusega jääksid lubatuks ained, mille kasutamist või turulelaskmist Euroopa Liidu otsekohalduvate õigusaktidega piiratakse või keelatakse. Kui aine suhtes kehtib REACH- või CLP-raamistiku alusel piirang, klassifitseerimisnõue või muu õiguslik kohustus, tuleb seda täita igal juhul. Seetõttu ei ole põhjendatud loobuda ministri määruse tasandil kehtestatavast loetelust üksnes põhjusel, et REACH- ja CLP-raamistiku alusel võib ainete õiguslik staatus ajas muutuda.
Eesti Õpilasesinduste Liit		
1.	Leiame, et alaealise puhul ei peaks kaugmüügist tubakatoodete tellimise korral olema esmaseks mõjutusmeetmeks rahatrahv. Noorte puhul on oluline, et mõjutusmeede toetaks eelkõige teadlikkuse kasvu ja käitumise muutumist, mitte ei keskenduks karistamisele. Seetõttu tuleks enne rahatrahvi määramist eelistada näiteks nõustamist või ennetusprogrammi.	**Selgitatud.** Nõustume, et alaealise puhul ei peaks rahatrahv olema esmane ega ainus mõjutusmeede ning noorte puhul tuleb eelistada teadlikkust suurendavaid ja käitumist muutvaid meetmeid. Kehtiv õigus võimaldab alaealise õigusrikkumisele reageerimisel arvestada tema vanust, süüd, rikkumise asjaolusid ning valida proportsionaalse mõjutusmeetme. Eelnõu eesmärk ei ole keskenduda

		alaealiste karistamisele, vaid tõkestada kaugmüügi kaudu tubaka- ja nikotiinitoodete kättesaadavust ning suunata järelevalve eelkõige ebaseaduslikku müüki korraldavatele isikutele.
2.	Samuti peame oluliseks märkida, et tubakatoodete ohutus peab olema esmane prioriteet ning kaaluma üle bürokraatia ja halduskoormuse vähendamise soovi. Seetõttu ei toeta me plaanitavat muudatust, mille kohaselt ei tuleks elektrooniliste sigarettide vedelikes sisalduvaid lõhna- ja maitseaineid uuesti hinnata juhul, kui need on varem lubatud ainete nimekirja pääsenud. Leiame, et turule jõudvate toodete ohutuse põhjalik hindamine on rahvatervise (sh noorte tervise) hoidmise nimel hädavajalik.	**Selgitatud.** Tervikuna hinnatakse toote ohutust endiselt, kuid nende eelnevalt hinnatud maitseainete kasutamisel ei ole vajalik eraldi maitseainete ohutust hinnata. Endiselt jääb alles ülejäänud komponentide ja kogu segu ohutuse hindamine.
Eesti Perearstide Selts		
1.	Meie hinnangul peaksid tubaka-ja nikotiinitooted: Olema piiratud kättesaadavusega; st toetame, et kaugmüügi teel ei saa neid tooteteid osta, aga tuleks ka piirata kauplustes müüki.	**Selgitatud.** Nõustume, et tubaka- ja nikotiinitoodete kättesaadavust tuleb piirata ning eelnõuga kavandatud kaugmüügi teel tellimise keeld toetab seda eesmärki. Kauplustes müügi täiendav piiramine on põhimõtteliselt oluline küsimus, kuid eeldab eraldi mõju- ja proportsionaalsuse analüüsi, sh mõju ettevõtjatele, tarbijakäitumisele, järelevalvele ning võimaliku ebaseadusliku kaubanduse riskile.
2.	Kõik pakendid peaksid olema neutraalse välimusega - ilma valgus ja heliefektideta; ilma dekoratiivsete elementideta;	**Selgitatud.** Nõustume, et tubaka- ja nikotiinitoodete pakend ning toote kujundus ei tohiks suurendada nende atraktiivsust alaealiste ja noorte jaoks. Eelnõus on kavandatud keeld kasutada toote või pakendi kujundust viisil, mis sellist atraktiivsust suurendab, ning seletuskirja on täiendatud vastavate selgituste ja näidetega. Täiendavate neutraalse pakendi nõuete kehtestamine vajab eraldi mõju- ja proportsionaalsuse analüüsi ning seda käesoleva eelnõu raames ei kavandata.
3.	Kõik tooted peaksid olema ilma lisa maitseteta, lõhnata.	**Selgitatud.**

		Nõustume, et tubaka- ja nikotiinitoodete maitse- ja lõhnaained võivad suurendada toodete atraktiivsust alaealiste ja noorte jaoks. Eelnõuga piiratakse elektrooniliste sigarettide vedelikes ning teistes hõlmatud nikotiinitoodetes lubatud maitse- ja lõhnaainete kasutamist ning seletuskirja on selles osas täiendatud. Täieliku lõhna- ja maitseta toodete nõude kehtestamine vajab eraldi mõju- ja proportsionaalsuse analüüsi ning seda käesoleva eelnõu raames ei kavandata.
4.	Reklaami piirangutega - meie hinnangul tuleks igasugune reklaam keelata.	**Selgitatud.** Tubaka- ja nikotiinitoodete reklaam on juba kehtiva õiguse kohaselt ulatuslikult piiratud. Nõustume, et reklaami ja muude müügiedendusvõtete mõju alaealistele ja noortele tuleb jätkuvalt piirata ning järelevalves sellele tähelepanu pöörata. Käesoleva eelnõu peamine eesmärk on siiski reguleerida eelkõige toodete koostist, kujundust, kättesaadavust ja kaugmüüki. Täiendavate reklaamipiirangute või täieliku reklaamikeelu kehtestamine eeldab eraldi mõju- ja proportsionaalsuse analüüsi ning seda käesoleva eelnõu raames ei kavandata.
Eesti Kaubandus-Tööstuskoda		
1.	Eelnõu § 1 punktiga 2 lisatava tubakaseaduse § 8^1 lõike 2^1 kohaselt kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega elektroonilise sigareti vedelikele tubaka ja mentooli maitse ning lõhna andmiseks ja sissehingamise hõlbustamiseks kasutada lubatud ained. Seletuskirja (lk 7) kohaselt on nimekirja aluseks Hollandi Rahvatervise Instituudi (edaspidi: RIVM) välja töötatud 16 tubakamaitse- ja lõhnaainet, mis RIVM-i hinnangul ei ole uuringute põhjal tervisele ohtlikud. Kaubanduskoda ei toeta niivõrd piiratud, ammendaval nimekirjal põhineva maitseregulatsiooni kehtestamist. Teiste riikide kogemus näitab, et kitsas nimekiri kõrvaldab tegelikkuses suure osa tooteid turult, mitte ei reguleeri lihtsalt nende koostist. Kui täiskasvanud tarbijale vastuvõetavaid tooteid ei ole enam võimalik seaduslikult pakkuda, võivad tarbijad neid hakata ostma	**Selgitatud.** Maitse- ja lõhnaainete lubatud nimekirja koostamisel on lähtutud seletuskirjas kirjeldatud põhimõtetest ning teiste riikide regulatiivsest praktikast. Tubaka- ja mentoolimaitse säilitamine ei tähenda, et lubatud oleks kasutada piiramatult kõiki aineid, mis annavad toodetele tubaka- või mentoolimaitsest erinevaid maitse- või lõhnaomadusi. Praktikas kasutatakse ka tubaka- ja mentoolimaitseliste toodete valmistamisel arvukalt erinevaid maitse- ja lõhnaaineid, mille eesmärk ei ole üksnes tubaka või

	salaturult, kus riik ei saa toodetelt aktsiisi- ega käibemaksu, toodete koostis ja nikotiinisisaldus ei ole kontrollitud ega jälgitav ning puudub vanusekontroll. Lisaks juhime tähelepanu, et eelnõu § 1 punktiga 3 lisatava § 8^3 lõike 3 kohaselt kohaldatakse sama nimekirja ka nikotiinipatjadele, nikotiiniribadele, nikotiinispreidele, kuumutatavale nikotiinipulgale ja nikotiini sisaldavale kuumutatavale taimsele pulgale. Nimekiri on aga koostatud RIVM-i metoodika alusel, mis hindab ainete ohutust lähtuvalt sissehingamisel tekkivatest terviseriskidest. See on e-sigaretivedelike tarbimisviisile omane, kuid ei kajasta nikotiini sisaldavate toodete tarbimisviisi, kus aine imendub suu limaskesta kaudu. Kuna hindamiskriteeriumid on välja töötatud teistsuguse kokkupuuteviisi jaoks, ei ole selge, kas ja mil määral on need asjakohased elektroonilistele sigarettidele, mille terviseriskid tekivad teistsugusel viisil. **<u>Kaubanduskoja ettepanekud:</u>** • **Palume piiratud nimekirjal põhinevat maitseregulatsiooni mitte kehtestada ehk jätta eelnõust välja § 1 punkt 2, millega lisatakse tubakaseadusesse § 8^1 lõige 2^1 ning jätta eelnõu § 1 punktiga 3 lisatavast § 8^3 lõikest 3 välja viide sellele nimekirjale.** • **Kui ministeerium siiski otsustab jääda piiratud nimekirja lähenemise juurde, palume sätestada vähemalt seaduse tasandil selged kriteeriumid nimekirja koostamiseks ja muutmiseks, et tagada selle teaduspõhine ja läbipaistev ajakohastamine.**	mentooli maitse edasiandmine, vaid ka toote atraktiivsuse suurendamine. See näitab, et üksnes üldisest maitsepiirangust ei pruugi piisata, et tagada regulatsiooni ühetaoline kohaldamine ja tõhus järelevalve. Nõustume, et mõju legaalsele turule, tarbijakäitumisele ja ebaseadusliku kaubanduse riskile tuleb regulatsiooni kujundamisel arvesse võtta. Seletuskirja mõjuanalüüsi on selles osas täiendatud. Samas ei saa võimalik salaturu kasv olla ainsaks või määravaks argumendiks rahva tervise kaitseks vajalike nõuete kehtestamata jätmisel. Eelnõu eesmärk on tagada selge, kontrollitav ja järelevalves rakendatav regulatsioon, mis piirab laste ja noorte jaoks atraktiivsete toodete omadusi ning aitab kaasa rahva tervise kaitsele. Eelnõu on muudetud nii, et elektroonilise sigareti vedelikele kehtestatud maitsete ja lõhnade nimekirja ei kohaldata nikotiinipatjadele. Nikotiinipatjade puhul sätestatakse, et nende koostis ei tohi sisaldada tubakast ja mentoolist erinevat maitset või lõhna tekitavat ainet.
2.	Eelnõu § 1 punktiga 3 lisatava tubakaseaduse § 8^3 lõike 1 kohaselt ei tohi tubakatootega seonduvas nikotiini sisaldavas tootes, sealhulgas nikotiinipadjas, nikotiiniribas, nikotiinispreis, kuumutatavas nikotiinipulgas ja nikotiini sisaldavas	**Arvestatud osaliselt ja selgitatud.** Eelnõu on märkuse järel muudetud. Eelnõuga ei kehtestata enam 4 mg ühe grammi nikotiini sisaldava segu kohta

	kuumutatavas taimses pulgas, nikotiinisisaldus ületada 4 mg ühe grammi nikotiini sisaldava segu kohta. Enamik praegu Eestis seaduslikult müüdavaid nikotiinipatju sisaldab hinnanguliselt 6-20 mg nikotiini padja kohta, seega 1,5 kuni 5 korda üle kavandatava piiri. See tähendab, et kavandatava piirmääraga kaoks suurem osa praegu seaduslikult turustatavast tootevalikust lettidelt tervikuna, mitte ei oleks tegemist üksnes koostise kohandamisega. Samal ajal ei kaoks aga tarbijate nõudlus kõrgema kontsentratsiooniga toodete järele ning see kanduks tõenäoliselt üle mustale turule, kus puudub nii vanusekontroll kui ka järelevalve toodete kvaliteedi, tegeliku koostise ja nikotiinisisalduse üle. Seega ei pruugi plaanitav muudatus aidata kaasa eesmärgile kaitsta alaealiste tervist, vaid olukord võib muutuda isegi halvemaks. Leiame, et eelnevat arvesse võttes oleks mõistlik tõsta tubakatootega seonduvas nikotiini sisaldavas tootes nikotiini maksimummäär 20 mg-ni ühe grammi nikotiini sisaldava segu kohta. See vähendaks tõenäosust, et must turg suureneks ning alaealiste kasutusse satuksid tooted, mida pole varasemalt kontrollitud. Selline piirmäära soovitus tuleneb valdkonna tootjate ja turustajate 2021. aastal allkirjastatud kokkuleppest, millega muuhulgas kohustuti mitte laskma turule toodet, milles on üle 20 mg nikotiini padja kohta. Seega on tegemist praktikas juba toimiva ja turuosaliste endi kinnitatud piirmääraga. Erinevalt § 81 lõikes 21 kavandatud maitseainete volitusnormist, mille kohta on seletuskirjas läbi viidud proportsionaalsuse analüüs põhiseaduse § 31 ja § 32 kontekstis, ei ole sama põhjalikkusega analüüsi § 83 kohta esitatud, ehkki mõju ettevõtlusvabadusele on samaväärne. Samuti pole seletuskirja alapeatükis 6 analüüsitud majanduslikku mõju § 83 kohaldamisalasse jäävate toodete müüjatele ja maaletoojatele. **Kaubanduskoja ettepanekud:** **•Teeme ettepaneku tõsta eelnõus sätestatud nikotiini sisalduse 4 mg/g maksimummäär 20 mg/g-ni. Kõrgem maksimummäär säilitaks mõistliku**	kohaldatavat ülempiiri kõigile tubakatootega seonduvatele nikotiini sisaldavatele toodetele, vaid regulatsioon on piiritletud nikotiinipatjadega. Samuti on loobutud algselt kavandatud 4 mg/g piirist. Muudetud eelnõus nähakse nikotiinipatjadele ette kaks samaaegselt kohaldatavat ülempiiri: nikotiinisisaldus ei tohi ületada 9 mg ühe grammi nikotiini sisaldava segu kohta ning ühe padja nikotiinisisaldus ei tohi ületada 9 mg. Valitud lahendus on ettevõtjatele vähem piirav kui kooskõlastamisel esitatud lahendus, kuid võimaldab siiski piirata väga suure nikotiinisisaldusega toodete turule viimist ning vähendada nende toodete tarvitamisest ja juhuslikust allaneelamisest tulenevat terviseriski, eelkõige laste ja noorte puhul. Ettepanekut kehtestada ülempiiriks 20 mg/g ei saa arvestada, kuna selline piirmäär jätaks turule väga suure nikotiinisisaldusega tooted ega täidaks piisavalt eelnõu eesmärki kaitsta rahva tervist ning piirata laste ja noorte kokkupuudet suure nikotiinisisaldusega toodetega. Täiskasvanud tarbijate olemasolu ei välista riigi õigust ja kohustust vähendada alaealistele ja noortele suunatud või nende seas levinud nikotiinitoodetest tulenevaid riske. Samuti ei muudeta nikotiinipatjade tootekategooriat tervikuna keelatuks, vaid turule võivad jääda nõuetele vastavad tooted. Eelnõu seletuskirja on täiendatud nikotiinipatjade nõuete proportsionaalsuse analüüsi ning mõjude kirjeldusega, sealhulgas käsitledes mõju raha tervisele, ettevõtjatele, legaalsele turule, maksulaekumisele ning ebaseadusliku kaubanduse ja piirikaubanduse riskile.

	tootevaliku ning ei tooks kaasa suurema osa praegu seaduslike toodete turult kadumist ega märkimisväärset salaturu osakaalu kasvu. **•Palume täiendada seletuskirja § 83 lõike 1 proportsionaalsuse analüüsiga, sealhulgas hinnata mõju turul olevale tootevalikule, ettevõtjate käibele ja ausale konkurentsile juhul, kui nõudlus kandub üle mustale turule.**	
3.	Eelnõu § 1 punkti 3 kohaselt sätestatakse § 8^3 lõikega 4, et nikotiinipadja, nikotiiniriba, nikotiinisprei, kuumutatava nikotiinipulga ja nikotiini sisaldava kuumutatava taimse pulga ning nende pakendi kujundus ei ole lubatud viisil, mis suurendab toote atraktiivsust alaealise või noore jaoks. Kaubanduskoda leiab, et see on õige lähenemine vähendamaks alaealiste huvi selliste toodete proovimise vastu, kuid eelnõu ega seletuskiri ei täpsusta piisavalt selgelt, mida peetakse silmas atraktiivsuse all. Seletuskiri (lk 10) selgitab üksnes, et näiteks ei ole lubatud kujundada pakend sarnaselt mänguasjale ega lisada vilkuvaid tulesid. Ettevõtjate jaoks on oluline teada, milliste kriteeriumite alusel hinnatakse toodete ja pakendite atraktiivsust, et selle alusel teha valikuid nõuetele vastavate pakendite kujundamiseks. Vastasel juhul võib regulatsiooni lai sõnastus jätta järelevalvepraktikas tõlgendusruumi ning põhjustada vaidlusi. **Kaubanduskoja ettepanek: Palume vähemalt eelnõu seletuskirjas selgitada, milliste kriteeriumide alusel hinnatakse nikotiinitoodete ja -pakendite atraktiivsust.**	**Arvestatud osaliselt ja selgitatud.** Eelnõu on märkuse järel muudetud. Alaealise või noore jaoks atraktiivsust suurendava kujunduse piirang ei paikne enam nikotiinipatjade koostisenõudeid reguleerivas paragrahvis, vaid on viidud nikotiinipatjade pakendi märgistamist käsitlevasse sättesse § 16^3 lõikeks 4. Muudatusega täpsustatakse, et piirang puudutab nikotiinipatjade pakendi kujundust. Nõustume, et toote või pakendi atraktiivsuse hindamise kriteeriumid peavad olema ettevõtjale piisavalt arusaadavad ning võimaldama ühetaolist järelevalvepraktikat. Samas ei ole seaduse tasandil võimalik ega otstarbekas ammendavalt ette näha kõiki kujunduselemente, mis võivad konkreetset toodet alaealise jaoks atraktiivsemaks muuta, kuna toodete kujundus ja turundspraktikad muutuvad kiiresti. Seetõttu jääb konkreetse juhtumi hindamine pädeva haldusorgani otsustada, kes peab otsuse tegemisel järgima haldusmenetluse seadusest tulenevaid põhimõtteid, sealhulgas kaalutlusõiguse eesmärgipärast ja proportsionaalset kasutamist ning põhjendamiskohustust. Seletuskirja on täiendatud näidetega asjaoludest, mida võib atraktiivsuse hindamisel arvesse võtta, näiteks mänguasju, maiustusi või lastele suunatud kujundust meenutavad elemendid, erksad ja mängulised kujunduslahendused, valgus- ja heliefektid ning muud alaealistele suunatud või neid kõnetavad visuaalsed tunnused.

4.	Kehtiva tubakaseaduse § 2 lõike 1 kohaselt „tubakatoote või tubakatootega seonduva toote käitlemine on tubakatoote või sellega seonduva toote valmistamine, töötlemine või pakendamine (edaspidi tubakatoote või tubakatootega seonduva toote tootmine)“. Eelnõu § 1 punktiga 3 lisatava tubakaseaduse § 8^3 lõikega 1 kehtestatav nikotiinisisalduse piirmäär on koostisenõue, mis puudutab toodet ennast, mistõttu kohaldub see käitlemise mõiste kaudu ka Eestis toimuvale tootmisele, mitte üksnes toote müügile või tarbimisele Eestis. Eelnõust ega seletuskirjast ei nähtu, kas ja kuidas käsitletakse Eestis toodetavat, kuid ekspordiks mõeldud toodangut, mis on nõuetele vastav sihtturul, kus on lubatud kõrgem nikotiinisisaldus. Kuna § 8^3 nõuded on sõnastatud üldiselt, ilma ekspordiga seotud erisusteta, tähendaks see, et ka nõuetele mittevastava, kuid ekspordiks mõeldud toote valmistamine Eestis oleks käsitletav rikkumisena. Sellisel juhul kaotaks Eesti võimaluse olla tootmiskohaks toodetele, mida siin ei tarbita. See omakorda võib mõjutada tootmise, investeeringute ja töökohtade paiknemist. **Kaubanduskoja ettepanek: Palume lisada eelnõusse erand, mille kohaselt eelnõu § 1 punktiga 3 lisatava tubakaseaduse § 83 nõuded ei laiene tootele, mis on Eestis toodetud üksnes ekspordiks tingimusel, et selline toodang on nõuetekohaselt dokumenteeritud ega jõua Eesti turule.**	**Mitte arvestatud.** Eelnõus ei nähta ette erandit Eestis üksnes ekspordiks toodetavatele nikotiinipatjadele. Kavandatavad nõuded kohalduvad kogu Eestis toimuvale tootmisele, sõltumata sellest, kas toode viiakse Eesti turule või eksporditakse. Selline lahendus on vajalik, et vältida nõuetele mittevastavate suure nikotiinisisaldusega või muude keelatud omadustega toodete tootmist Eestis ning vähendada riski, et need jõuavad vahetult või kaudselt Eesti turule või muudesse kontrollimata müügikanalitesse. Samuti toetab ühtne regulatsioon järelevalve selgust, kuna pädevatel asutustel ei tule eristada sama tootmisprotsessi raames siseturule ja ekspordiks mõeldud nõuetele mittevastavat toodangut. Samas on eelnõus arvestatud ettevõtjate kohanemisvajadusega ning nikotiinipatjade koostise ja pakendi nõuded jõustuvad 2028. aasta 1. jaanuaril. Üleminekuaeg võimaldab tootjatel oma tootmist, tooteportfelli, pakendeid ja tarneahelaid uute nõuetega kooskõlla viia ning teha vajalikud ärilised ümberkorraldused.
5.	Eelnõu § 1 punktidega 11 ja 15 sätestatakse tubakatoote ja tubakatootega seonduva toote kaugmüügi teel tellimise ja riigisisese kaugmüügi keeld. Kaubanduskoja hinnangul on ebaseaduslik nikotiinitoodete turg ulatuslik ühiskondlik probleem, mis kahjustab ausat ettevõtluskeskkonda ja vähendab riigi maksutulu. Nimelt tuvastas Keskkonnaagentuur 2024. ja 2025. aastal läbi viidud üleriigilise jäätmete sortimisuuringuga, et ligikaudu 80% leitud e-sigarettidest olid Eestis mittedeklareeritud ja ei vastanud siinsetele nõuetele. Teisisõnu on enamik Eesti e-sigaretiturust juba täna ausate ettevõtjate kontrolli alt väljas. Sedavõrd suure osakaalu juures ei ole tegemist enam üksikute erandjuhtumitega, vaid paralleelse turuga, mis toimib kõrvuti seaduskuulekate ettevõtjatega ja nende	**Selgitatud.** Eelnõuga kavandatav kaugmüügi teel tellimise keelu täpsustamine on vajalik, et tõkestada nõuetele mittevastavate ja kontrollimata tubaka- ja nikotiinitoodete jõudmist Eesti turule ning vähendada nende kättesaadavust, eelkõige alaealistele. Kehtiva õiguse kohaselt on kaugmüük juba piiratud, kuid praktikas on probleemiks kujunenud tellija tegevuse sanktsioneerimata jätmine ja piiriüleste saadetiste kontrollimine. Tellimiskeelu lisamine muudab regulatsiooni tõhusamaks ning annab Maksu- ja Tolliametile selgema aluse rikkumisele reageerimiseks.

	arvelt. Reeglitest mööda hiilivad ebaseaduslikul müügiturul tegutsevad müüjad ei tuvasta ostja vanust ega tasu makse. See seab õiguskuulekad ettevõtjad ebavõrdsesse konkurentsiolukorda. Lisaks tekib reaalne oht tarbijate tervisele, kuivõrd mustalt turult ostetud toodetel puudub kvaliteedikontroll ning nende tegelik koostis ja nikotiini- või tubakasisaldus võivad pakendil märgitust oluliselt erineda. Iga uue keelu tegelik mõju ausale ettevõtluskeskkonnale sõltub eelkõige sellest, kas ja kuidas seda reaalselt jõustatakse. Kaugmüügi ja tellimise kaudu toimuv kaubandus on oma olemuselt hajutatud ja piiriülene, mistõttu on selle tõkestamine juba praegu järelevalveasutustele keeruline. Kui täiendav keeld ei too endaga kaasa vastavat järelevalvevõimekuse kasvu, jääb risk, et regulatsioon mõjutab negatiivselt peamiselt neid ettevõtjaid, kes on seadust järginud, samas kui reeglite rikkujate tegevus jätkub sisuliselt muutumatult ja võib veelgi kasvada tulenevalt uutest potentsiaalsetest klientidest, kes seni seaduslikke kanaleid kasutades nikotiini- ja tubakatooteid edaspidi enam osta ei saa. **<u>Kaubanduskoja ettepanekud:</u>** • **Kuivõrd eelnõu § 1 punktidega 11 ja 15 kavandatav keeld hõlmab ka tellimist, mistõttu on tegevus keelatud nii müüjale kui ka tellijale, sealhulgas eraisikule, toetame seda meedet kui sammu, mis aitab tõkestada nõuetele mittevastavate toodete jõudmist Eesti turule.** • **Palume hinnata, kas Maksu- ja Tolliametil, Terviseametil ning Politsei- ja Piirivalveametil on olemasolevate ressurssidega võimalik tagada § 1 punktidega 11 ja 15 kavandatavate kaugmüügi- ja tellimiskeeldude tõhus rakendamine viisil, mis tagaks ettevõtjate jaoks läbipaistva ja turvalise kaubanduskeskkonna.**	

6.	Eelnõu § 3 kohaselt jõustuvad eelnõu § 1 punktid 2, 3 ja 9 2028. aasta 1. jaanuaril. Ülejäänud muudatused jõustuvad üldises korras ehk 10. päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist. Seletuskirja (lk 23) kohaselt jõustuvad tubakaseaduse § 1 punktid 2 ja 5 2028. aasta 1. jaanuaril ning muus osas jõustub seadus üldises korras. Eelnõus ja seletuskirjas toodud eelnõu § 1 punktid, mis jõustuvad erandlikult 2028. aasta 1. jaanuaril, ei kattu omavahel. Õigusselguse mõttes on oluline välja tuua, millised muudatused jõustuvad 2028. aasta 1. jaanuaril ja millised jõustuvad üldises korras. Kuna eelnõu § 3 järgi kuulub eelnõu § 1 punkt 3 2028. aasta 1. jaanuaril jõustuvate sätete hulka, kuid seletuskirja jõustumist käsitlev kokkuvõte seda punkti ei nimeta, jääb ebaselgeks, kas tubakaseaduse § 8^3 jõustub eelnõu enda sõnastuse kohaselt alles 2028. aastal või on tegemist ebatäpsusega ning säte peaks jõustuma üldises korras. Leiame, et ettevõtjatel peab olema võimalik mõistliku aja jooksul oma tootevalikut, koostist ja pakendeid uute nõuetega kooskõlla viia ning olemasolevad varud ära müüa, mistõttu peaks §-ga 8^3 seotud nõuete jõustumistähtaeg olema 2028. aasta 1. jaanuar. Lisaks juhime tähelepanu, et ka eelnõu § 1 punkti 9 ja seletuskirjas nimetatud punkti 5 osas esineb sarnane ebakõla. Need kaks punkti käsitlevad sisuliselt erinevaid sätteid – eelnõu § 1 punkt 9 käsitleb tubakaseaduse § 10^4 lõiget 3^1 ja eelnõu § 1 punkt 5 käsitleb tubakaseaduse § 10^1 lõiget 4. Jääb ebaselgeks, millal eelnõu § 1 punktides 5 ja 9 sätestatu jõustub. **Kaubanduskoja ettepanek: Palume eelnõus ja seletuskirjas viia omavahel kooskõlasse, mis muudatused jõustuvad 2028. aasta 1. jaanuaril. Leiame, seletuskirjas on oluline välja tuua, et ka § 1 punkt 3 jõustub 2028. aasta 1. jaanuaril.**	**Arvestatud.** Eelnõu ja seletuskiri on jõustumissätete osas omavahel kooskõlla viidud. Eelnõus on täpsustatud, millised muudatused jõustuvad 2028. aasta 1. jaanuaril ja millised üldises korras. Nikotiinipatjade koostise ja pakendi nõuded jõustuvad 2028. aasta 1. jaanuaril, et anda ettevõtjatele piisav aeg tootevaliku, koostise, pakendite ja laovarude uute nõuetega kooskõlla viimiseks.
7.	Eelnõu § 1 punktidega 13 ja 14 sätestatakse tubakatööstuse huvidega seotud lobitegevuse regulatsioon. Kaubanduskoda toetab tubakatööstuse huvidega seotud lobitegevuse ja selle avalikustamise regulatsiooni sätestamist, kuid ei poolda lobireeglistiku lisamist tubakaseadusesse. Seletuskirja (lk 4) kohaselt puudub kehtivas õiguses tubakatööstuse huvidega seotud	**Arvestatud.** Lobitegevuse regulatsioon on eelnõust välja jäetud, kuna vajab täiendavat analüüsi ja arutelu.

	lobitegevuse avalikustamiseks valdkondlik ja ühtselt kohaldatav kohustus ning Vabariigi Valitsuse kinnitatud lobistidega suhtlemise hea tava kohaldamisala on kitsam. Leiame siiski, et tubakasektori lobireeglid peaksid sisalduma mõnes horisontaalses õigusaktis, mitte tubakaseaduses. **<u>Kaubanduskoja ettepanek:</u> Palume kaaluda tubakatööstuse lobireeglite kehtestamist mõnes horisontaalses seaduses, mitte tubakaseaduses.**	
Prokuratuur		
1.	Prokuratuur toetab eelnõu eesmärke, mis on suunatud laste ja noorte tervise kaitsmisele, alaealiste ligipääsu piiramisele nikotiinitoodetele ning nikotiinitoodete ja nendega seonduvate toodete tõhusamale järelevalvele. Eelnõuga kavandatud kaugmüügi ja tellimise piirangute täpsustamine ning nende rikkumise eest sanktsioonide kehtestamine aitab kaasa õigusselguse suurendamisele. Sanktsioonimäärade ajakohastamine aitab tagada rikkumiste suhtes tõhusa reaktsiooni. Samas juhib prokuratuur tähelepanu sellele, et eelnõu kohaselt peavad alates muudatuste jõustumisest 4 mg/g nikotiinisisalduse piirmäärale vastama nikotiinipadjad, nikotiiniribad, nikotiinispreid ning muud § 8³ reguleerimisalasse kuuluvad tooted, kuid seletuskiri ei käsitle olukorda, kus nõuetele vastavaid alternatiivtooteid ei ole muudatuse jõustumise ajaks veel turule toodud. Prokuratuuri hinnangul tuleks analüüsida kavandatava regulatsiooni võimalikku mõju tarbijakäitumisele, sealhulgas riski, et tulevikus võib suureneda tarbijate huvi ebaseadusliku päritoluga või kontrollimata nikotiinitoodete vastu, eriti alternatiivtoodete puudumisel. Eelnev võib omakorda takistada kavandatava regulatsiooni eesmärkide saavutamist ning suurendada riske rahvatervisele.	**Selgitatud.** Nõustume, et kavandatavate tootepiirangute rakendamisel tuleb arvestada nende võimalikku mõju tarbijakäitumisele, legaalsele turule ning ebaseadusliku või kontrollimata päritoluga toodete leviku riskile. Seletuskirja täiendatakse selles osas asjakohases ulatuses. Samas ei välista võimalik salaturu kasvu risk rahva tervise kaitseks vajalike meetmete kehtestamist. Eelnõu eesmärk on vähendada kõrge nikotiinisisaldusega ja noortele atraktiivsete toodete levikut ning tugevdada kaugmüügi ja tellimise piirangute jõustamist. Mõistlik üleminekuaeg peab võimaldama ettevõtjatel ja järelevalveasutustel muudatusteks valmistuda.
AS Alexela		
1.	Kehtiva õiguse kohaselt vastutavad tubakatoodete jaemüüjad tubakatoodete müügi korraldamise eest kooskõlas õigusaktides sätestatud nõuetega. Tegemist on olulise avalikku huvi teeniva kohustusega, mille eesmärk on tagada tubakatoodete seaduslik müük, riigile ettenähtud maksutulude laekumine ning müügipiirangute tõhus järgimine.	**Selgitatud.** Seletuskirja on täiendatud kavandatavate muudatuste eesmärgi, mõju ja proportsionaalsuse selgitustega, sh võimaliku mõjuga legaalsele turule, piiriülesele kaubandusele, ebaseaduslikule turule, järelevalvele ja

	Rahvusvaheline praktika ning tarbijakäitumise uuringud viitavad sellele, et müügikanalite piiramisel või turukorralduse muutmisel võib osa tarbijatest hakata senisest enam kasutama alternatiivseid ostukanaleid, sealhulgas piiriülest veebikaubandust või ebaseaduslikku turgu. Sellest tulenevalt soovime täpsustada järgmisi asjaolusid: 1. Milliste analüüside, uuringute või mõjuhinnangute alusel on tehtud otsus kavandatava muudatuse elluviimiseks? 2. Millised meetmed on kavandatud salakaubanduse ning piiriülese internetikaubanduse ennetamiseks, kontrollimiseks ja järelevalve tõhustamiseks? 3. Kas on koostatud analüüs salakaubanduse ning interneti kaudu ostetud tubakatoodete praeguse osakaalu ja võimaliku kasvu kohta pärast muudatuse jõustumist? Kui jah, palume see avalikustada. 4. Kas on hinnatud kavandatava muudatuse mõju riigieelarvele, eelkõige tubakaaktsiisi ning muude seaduslikust müügist laekuvate maksutulude osas? Millised on analüüsi peamised järeldused? 5. Milliste argumentidega on põhjendatud muudatuse kiire rakendamise vajadus ning kas on hinnatud võimalikke riske nii seadusliku jaekaubanduse kui ka riigi maksutulude seisukohalt? Peame oluliseks, et nii ulatuslike mõjudega regulatiivsed muudatused põhineksid põhjalikel analüüsidel ning nende mõju oleks hinnatud nii rahvatervise, ettevõtluskeskkonna, riigi maksulaekumiste kui ka ebaseadusliku kaubanduse võimaliku kasvu aspektist. Meie esialgsel hinnangul võib eelnõu kavandatud kujul suurendada salakaubanduse ja piiriülese ostmise atraktiivsust ning avaldada negatiivset mõju seaduslikule jaekaubandusele ning riigi maksutuludele. Palume esitada vastused eeltoodud küsimustele ning võimalusel edastada ka analüüsid, mõjuhinnangud ja muud materjalid, millele eelnõu koostamisel on tuginetud. Leiame, et sellise ulatusega regulatiivsete muudatuste puhul on nende materjalide avalik kättesaadavus oluline läbipaistva ja tõenduspõhise õigusloome tagamiseks	maksulaekumisele. Nõustume, et müügikanalite ja tootenõuete muutmisel tuleb arvestada võimaliku asenduskäitumise ning salaturu kasvu riskiga. Samas ei välista selline risk rahva tervise kaitseks vajalike meetmete kehtestamist. Eelnõu eesmärk on vähendada alaealiste ja noorte kokkupuudet atraktiivsete ning kõrge nikotiinisisaldusega toodetega ning tõhustada kaugmüügi ja nõuetele mittevastavate toodete üle tehtavat järelevalvet. Meetmete rakendamisel on oluline pädevate asutuste koostöö ning regulatsiooni mõju jälgimine pärast jõustumist.
AS Tallink Grupp		
1.	TG on igati nõus, et laste ja noorte tervist tuleb kaitsta, raskendades nende ligipääsu tubakatoodetele ja tubakatoodetega seonduvatele toodetele. Arvesse võttes lähiriikide (nt Läti) praktikat, millest ka eelnõu koostajad on muuhulgas	**Selgitatud.**

	lähtunud piirangute kehtestamisel, siis TG on seisukohal, et eelnõus sätestatud viisil läbiviidavad muudatused võivad tekitada pigem vastupidise efekti ja hoopis raskendada riigil tervisekaitse meetmete reaalset rakendamist. Tubakaseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu kohaselt kehtestatakse tubakatootega seonduvas nikotiini sisaldavas tootes (sealhulgas nikotiinipadjas, nikotiiniribas, nikotiinispreis, kuumutatavas nikotiinipulgas ja nikotiini sisaldavas kuumutatavas taimses pulgas) nikotiinisisalduse piirmääraks 4 mg ühe grammi nikotiini sisaldava segu kohta. Eelnõu seletuskirjas on välja toodud, et seejuures on eeskuju võetud Lätis nikotiinipatjadele kehtestatud nikotiini sisalduse regulatsioonist. Praeguseks on aga teada, et seaduse muudatuse tulemuseks ei olnud Lätis toodete tarbimise langus, vaid seadusliku kaubanduse liikumine regulatsioonile ja kontrollile mittealluvate sotsiaalmeediaplatvormide ja veebimüüjate juurde. TG on seisukohal, et eelnõus sätestatud piirmäär tekitaks ebavõrdse konkurentsi Läänemerel rahvusvahelisi reise tegevate ettevõtete vahel. Soomes näiteks on kehtestatud tubakatootega seonduva toote nikotiinisisalduse piirmääraks 16,7 mg ühe grammi nikotiini sisaldava segu kohta. Seega, eelnõu kohaselt saaks pärast seaduse jõustumist Soome lipu all sõitev reisija laevareisi vältel osta suurema nikotiinisisaldusega toodet kui Eesti lipu all sõitva laeva reisija. See tähendab tootest huvitatud reisija liigub siis lihtsalt Eesti lipu all sõitvalt laevalt Soome lipu all samal liinil sõitvale laevale. TG soovib EL riikide ettevõtete võrdset kohtlemist, mis tõttu palume kaaluda nikotiinisisalduse piirmäära pakutud kujul erisusena mitte rakendada Läänemerel rahvusvahelisi laevareise pakkuvatele ettevõtetele. Alternatiivselt pakub TG, et kohaldada Eesti rahvusvahelisi reise tegevatel laevadel sarnast piirmäära, mis on sätestatud Soome seaduses ehk kuni 16,7 mg ühe grammi nikotiini sisaldava segu kohta.	Nõustume, et Eesti lipu all sõitvate laevade ja teiste liikmesriikide, sh Soome lipu all sõitvate laevade suhtes kohalduvate nõuete erinevus võib mõjutada ettevõtjate konkurentsiolukorda ning tarbijate ostukäitumist. Samas saab Eesti õigusaktiga kehtestada nõudeid eelkõige Eesti jurisdiktsiooni kuuluvale tegevusele ning see ei tähenda iseenesest lubamatut ebavõrdset kohtlemist. Kavandatavate piirangute eesmärk on rahva tervise kaitse ning kõrge nikotiinisisaldusega ja noortele atraktiivsete toodete leviku vähendamine.
2.	Lisaks on TG-l tekkinud küsimus pärast tubakaseaduse muutmise seaduse jõustumist tubakatoodete ja tubakatoodetega seonduvate toodete käitlemise osas. Kehtiva korra kohaselt (tubakaseadus § 24 lg 1) on keelatud üksnes suitsuvaba tubakatoote käitlemine. TG ettevõte ladustab aktsiisilaos tubakatooteid ja tubakatoodetega seonduvaid tooteid (sh nikotiinipadjad) välisriiki võõrandamise eesmärgil. Eelnõu ei täpsusta, kas selline tegevus (eeldusel, et tooted ei jõua	**Mitte arvestatud.** Leiame, et aktsiisilaos ladustatavale ega üksnes välisriiki võõrandamise eesmärgil Eestis hoitavale või toodetavale nõuetele mittevastavale nikotiinipadjale erandi kehtestamine ei ole põhjendatud. Kavandatavad

	Eesti turule) oleks seaduse jõustumisel legaalne või mitte, kui ladustatava tubakatootega seonduva toote nikotiinisisalduse piirmäär ületab 4 mg ühe grammi nikotiini sisaldava segu kohta. Kehtivas seaduses on sätestatud erisused (TS § 1 lg 5 p 4) tubakatoote ja tubakatootega seonduvate toodete pakenditele, mille kohaselt tubakaseaduses ei kohaldata tubakatoote pakendile sätestatud nõudeid tubakatootele, mida toodetakse või ladustatakse aktsiisilaos välisriiki võõrandamise eesmärgil. TG ettepanek on sarnast erisust rakendada eelnõu punktis 3 (tubakaseaduse § 8³ lg 1) ka nimetatud tootele nende ladustamisel Eestis. **TG muudatusettepanek 1:** Sõnastada ümber kehtiv TS § 1 lg 4 ja p 4 - Käesolevas seaduses tubakatootele, tubakatootega seonduvale tootele ja nende pakenditele sätestatud nõudeid ei kohaldata tubakatoote jaemüügil rahvusvahelisel reisil laeva või õhusõiduki pardal. **TG muudatusettepaneku 1 - alternatiivne ettepanek:** Lisada eelnõus § 8³ lg-le 1 ka lg 1¹ - tubakatoote jaemüügil ühendusesisesel reisil laeva ja õhusõiduki pardal ei tohi tubakatootega seonduvas nikotiini sisaldavas tootes nikotiinisisaldus ületada 16,6 mg ühe grammi nikotiini sisaldava segu kohta. **TG muudatusettepanek 2:** Lisada TS § 1 lg-le 4 ka punkt 5 – tubakatootele ja tubakatootele seonduvale tootele, mida toodetakse või ladustatakse aktsiisilaos välisriiki võõrandamise eesmärgil.	nikotiinipatjade koostise ja pakendi nõuded kohalduvad kogu Eestis toimuvale tootmisele ja käitlemisele, sõltumata sellest, kas kaup on aktsiisilaos või on see ette nähtud välisriiki võõrandamiseks. Erandi lisamine vähendaks regulatsiooni ühetaolist kohaldamist ja järelevalve selgust ning suurendaks riski, et nõuetele mittevastavad tooted jõuavad vahetult või kaudselt Eesti turule või muudesse kontrollimata müügikanalitesse. Ettevõtjate õiguspärase ootuse ja varude realiseerimise vajadusega on arvestatud jõustumistähtaja kaudu: nikotiinipatjade koostise ja pakendi nõuded jõustuvad 2028. aasta 1. jaanuaril. Seega antakse ettevõtjatele piisav üleminekuaeg olemasoleva kauba võõrandamiseks, tarneahelate ja laovarude ümberkorraldamiseks ning edasise tegevuse nõuetega kooskõlla viimiseks.
Eesti Kopsuarstide Liit		
1.	Ettepanek edasiseks regulatsiooni arendamiseks. Kõigi e-sigarettide maitseainete keelustamine. Kuigi eelnõus nimetatud 16 lubatud ainet on toksikoloogiliselt põhjalikumalt hinnatud ja neid ei ole seniste uuringute alusel peetud otseselt tervisele ohtlikuks, annavad ka need toodetele maitse ja lõhna, muuta e-sigareti kasutamise meeldivamaks ning suurendada	**Arvestatud osaliselt ja selgitatud.** Nõustume märkuse esitaja üldise eesmärgiga vähendada tubaka- ja nikotiinitoodete atraktiivsust, kättesaadavust ja kasutamist, eelkõige alaealiste ja noorte seas. Eelnõuga kavandatakse selleks mitmeid meetmeid, sealhulgas

	toodete atraktiivsust ja tarvitamist. Seetõttu on vajalik edaspidi kaaluda ka nende 16 aine keelustamist, lähtudes põhimõttest, et inhalatsiooni toodete maitsestamine ei ole vajalik ning maitse- ja lõhnaained soodustavad e-sigarettide kasutamise alustamist, regulaarset tarvitamist ja nikotiinisõltuvuse kujunemist, eriti laste ja noorte seas. **Meie seisukohad käsitletavates küsimustes on järgmised:** • kõikide maitse- ja lõhnaainete, sealhulgas mentooli ja sissehingamist hõlbustavate ainete keelamine; • neutraalsete pakendite kasutuselevõtt ning noortele atraktiivsete värvide, nimetuste ja kujunduse keelamine; • igasuguse reklaami ja varjatud turunduse keelamine; • kaugmüügi keelamine ning tõhus veebijärelevalve; • ühekordsete e-sigarettide täielik keelustamine; • tubakatööstuse mõju piiramine poliitika kujundamisel, mitte üksnes tööstusega toimunud kontaktide avalikustamine; • aktsiisi ja teiste maksude rakendamine kõigile toodetele eranditeta, sõltumata nikotiini- või tubakatoodete turustusvormist; • piirangute jõustamine hiljemalt 1. juulil 2027, mitte alles 2028. aastal.	elektroonilise sigareti vedelikes lubatud maitse- ja lõhnaainete loetelu kehtestamine, nikotiinipatjade koostise ja nikotiinisisalduse nõuete sätestamine, toote ja pakendi alaealistele atraktiivse kujunduse piiramine ning kaugmüügi ja kaugmüügi teel tellimise keelu täpsustamine. Ettepanek kehtestada kõigi elektrooniliste sigarettide maitse- ja lõhnaainete täielik keeld, sealhulgas loobuda ka eelnõus nimetatud lubatud ainetest, on rahva tervise eesmärgi seisukohalt mõistetav. Samas tähendaks selline lahendus võrreldes eelnõus kavandatuga oluliselt ulatuslikumat piirangut, mille mõju ettevõtjatele, tarbijakäitumisele, legaalse turu toimimisele, piirikaubandusele, ebaseadusliku turu riskile ja järelevalvele vajab eraldi mõju- ja proportsionaalsuse analüüsi. Käesolevas eelnõus on valitud lahendus, mille eesmärk on asendada senine ebamäärasem maitseregulatsioon selgema ja kontrollitavama lubatud ainete süsteemiga ning vähendada seeläbi toodete atraktiivsust ja järelevalve tõlgendusruumi. Neutraalsete pakendite, noortele atraktiivsete värvide, nimetuste ja kujunduse täiendava keelamise osas märgime, et eelnõuga nähakse juba ette keeld kasutada toote või pakendi kujundust viisil, mis suurendab toote atraktiivsust alaealise või noore jaoks. Nõustume, et selle keelu rakendamiseks peab seletuskiri andma piisavalt selged näited ja hindamiskriteeriumid. Täieliku neutraalse pakendi nõude kehtestamine eeldab siiski eraldi põhjalikumat mõju- ja proportsionaalsuse analüüsi ning seda käesoleva eelnõu raames täies ulatuses ei kavandata. Reklaami ja varjatud turunduse täiendava keelamise eesmärgiga nõustume sisuliselt selles osas, et tubaka- ja nikotiinitoodete reklaam, müügiedendus ja noortele suunatud turundus peavad olema tõhusalt piiratud. Kehtivas õiguses on tubakatoodete ja tubakatootega seonduvate toodete reklaam juba ulatuslikult piiratud. Käesoleva eelnõu

		keskne eesmärk on eelkõige toodete koostise, nikotiinisisalduse, kujunduse, kättesaadavuse ja kaugmüügi täiendav reguleerimine. Täiendavate reklaamipiirangute või eraldi varjatud turunduse reeglite kehtestamine võib olla edaspidi kaalumist vajav küsimus, kuid eeldab eraldi analüüsi. Kaugmüügi keelamise ja veebijärelevalve tõhustamise ettepanekuga on eelnõu üldine suund kooskõlas. Eelnõuga täpsustatakse kaugmüügi ja kaugmüügi teel tellimise piiranguid, et vähendada olukordi, kus alaealistel on võimalik tubaka- ja nikotiinitooteid saada veebikanalite, piiriülese müügi või vahendajate kaudu. Nõustume, et keelu tegelik mõju sõltub järelevalve tõhususest, sh veebimüügi, sotsiaalmeedia, tarnekanalite ja piiriülese kaubanduse jälgimisest. Tegemist on suurel määral rakendamise ja järelevalvekorralduse küsimustega, mida tuleb käsitleda koostöös pädevate järelevalveasutustega. Ühekordsete e-sigarettide täieliku keelustamise ettepanek puudutab ulatuslikku täiendavat keelumeedet. Nõustume, et ühekordsete e-sigarettidega kaasnevad nii rahva tervise, noorte atraktiivsuse kui ka keskkonnaga seotud probleemid. Samas vajab nende täielik keelustamine eraldi õiguslikku, keskkonnaalast, majanduslikku ja järelevalvealast analüüsi, sealhulgas hinnangut võrdsele kohtlemisele teiste tubaka- ja nikotiinitoodetega ning võimalikule ebaseadusliku turu riskile. Seetõttu ei kavandata käesoleva eelnõu raames ühekordsete e-sigarettide täielikku keelustamist, kuid ettepanekut saab kaaluda edasise tubaka- ja nikotiinitoodete regulatsiooni arendamisel. Tubakatööstuse mõju piiramise ettepaneku osas märgime, et eelnõus kavandatud lobitegevuse regulatsioon on vahepealse analüüsi tulemusel eelnõust välja jäetud, kuna see vajab täiendavat sisulist arutelu, täpsemat kohaldamisala määratlemist ning järelevalve ja tagajärgede läbimõtlemist. Nõustume põhimõttega, et rahvatervise

		poliitika kujundamisel tuleb tagada läbipaistvus ja vältida põhjendamatut mõjutamist. Vastava regulatsiooni täpsem kujundamine eeldab siiski laiemat analüüsi ega ole käesoleva eelnõu raames lahendatav. Aktsiisi ja teiste maksude rakendamise ettepanek kõigile toodetele puudutab laiemat maksupoliitilist küsimust. Eelnõuga ei kavandata kõigi tubaka- ja nikotiinitoodete maksustamise terviklikku ümberkujundamist. Maksustamise alused, määrad ja võimalike erandite põhjendatus tuleb hinnata koostöös Rahandusministeeriumi ning Maksu- ja Tolliametiga, arvestades nii rähvat ervise eesmärke, maksulaekumist, legaalse turu toimimist kui ka ebaseadusliku kaubanduse riski. Jõustumistähtaja osas nõustume, et rahva tervise eesmärkide saavutamiseks ei tohiks üleminekuaeg olla põhjendamatult pikk. Samas on kavandatavate nõuete puhul tegemist ettevõtjatele ja järelevalveasutustele olulise mõjuga muudatustega, mis eeldavad toodete koostise, märgistuse, pakendi, teavitamise ja järelevalvepraktika kohandamist. Seetõttu tuleb tagada mõistlik üleminekuaeg, et ettevõtjad saaksid viia tooted nõuetele vastavaks ning järelevalveasutused teha vajalikud ettevalmistused. Ettepanekut jõustada kõik piirangud hiljemalt 1. juulil 2027 ei ole võimalik käesolevas etapis täies ulatuses arvestada. Kokkuvõttes toetab eelnõu märkuses nimetatud üldist eesmärki vähendada tubaka- ja nikotiinitoodete atraktiivsust ja kättesaadavust noorte seas, kuid mitmed ettepanekus nimetatud täiendavad meetmed tähendaksid võrreldes eelnõuga oluliselt ulatuslikumaid piiranguid ning vajavad eraldi mõju-, proportsionaalsus- ja rakendatavuse analüüsi.
Maxima Eesti OÜ		
1.	Eelnõu § 8^3 lõikega 1 kehtestatakse nikotiinisisalduse ülemmäär 4 mg ühe grammi nikotiini sisaldava segu kohta tubakatootega seonduvatele toodetele,	**Arvestatud osalisel ja selgitatud.**

	sealhulgas nikotiinipatjadele. Seletuskirja kohaselt on lähtutud Läti Vabariigis kehtestatud nikotiini maksimummäärast. Märgime, et seletuskiri ise tunnistab, et elanikkonna tervise kaitseks oleks õigem madalam piir (1–2 mg/g), kuid kuna sellist piirangut kehtivas seaduses ei ole, lähtuti Läti eeskujust. Pakutud piirmäär muudaks valdava enamiku praegu seaduslikult registreeritud ja maksustatud tooteid müügikõlbmatuks. See kujutab endast sisuliselt de facto keeldu, mitte regulatiivset kohandust. Võrdluseks: Soome, mis on kehtestanud suitsuvabade nikotiintoodete tervikliku regulatiivse raamistiku (kehtestatud augustis 2025), on seadnud nikotiinisisalduse piirmääraks 16,6 mg/g — neli korda kõrgem kui Eesti ettepanek. Soome lähenemine oli sõnaselgelt suunatud turu regulatsiooni alla toomisele, mitte selle likvideerimisele. Eesti ettepanek seevastu likvideeriks legaalse turu, samal ajal kui nõudlus jätkub. Ettepanek: Eesti peaks viima läbi proportsionaalsuse hinnangu selle kohta, milline osa praegu registreeritud toodetest jääks 4 mg/g piirmäära korral turule, ning kaaluma nikotiinisisalduse piirmäära ühtlustamist Soome standardiga (16,6 mg/g), mis reguleerib turgu ilma seda likvideerimata.	Eelnõu on pärast kooskõlastamist muudetud. Algselt kavandatud 4 mg/g nikotiinisisalduse piirangust ning laiemast erinevaid nikotiinitooteid hõlmavast regulatsioonist on loobutud. Muudetud eelnõus kohaldub nikotiinisisalduse ülempiir üksnes nikotiinipatjadele ning nikotiinipatjadele nähakse ette 9 mg piir ühe padja kohta ja 9 mg piir ühe grammi nikotiini sisaldava segu kohta. Tegemist on võrreldes algse lahendusega kitsama ja vähem piirava regulatsiooniga, mis on seotud konkreetse kasutusühikuga ning võimaldab selgemalt hinnata ühe toote tarvitamisel saadavat nikotiinikogust. Seletuskirja on vastavalt täiendatud mõju- ja proportsionaalsuse analüüsiga. Täpsemalt on käsitletud mõju rahva tervisele, ettevõtlusele, turu toimimisele ja maksulaekumisele ning riigiasutuste töökoormusele. Mõjude täpset ulatust ei ole olemasolevate andmete põhjal võimalik prognoosida, mistõttu on seletuskirjas esitatud ka hinnangu aluseks olevad eeldused ja andmepiirangud. Olemasoleva teabe, sealhulgas aktsiisilaekumise põhjal on siiski võimalik järeldada, et nikotiinipatjade puhul on tegemist arvestatava mahuga tootekategooriaga. Mõju tegelikku ulatust tuleb pärast muudatuse jõustumist jälgida müügi-, aktsiisi-, järelevalve- ja tarvitamise levimuse andmete põhjal.
2.	Eelnõuga kehtestatakse elektrooniliste sigarettide vedelikele ammendav lubatud ainete loetelu: 16 tubaka maitse- ja lõhnaainet ning 8 mentooli maitse- ja lõhnaainet. Mõistame muret maitsete atraktiivsuse pärast alaealiste jaoks — ESPAD 2024 uuring kinnitab, et maitse- ja lõhnaained on peamine e-sigarettide kasutamise alustamise põhjus noorte seas. Samas märgime, et üldine maitsekeeld võib suunata täiskasvanud tarbijad, kes kasutavad neid tooteid suitsetamisest loobumise vahendina, reguleerimata veebiallikatesse või tagasi traditsiooniliste sigarettide juurde — mis tooks kaasa halvema rahvatervise tulemuse. Ettepanek: Ministeerium peaks hindama täiskasvanud (18+) tarbijate tegelikku osakaalu, kes kasutavad maitsestatud tubakatoodetega seonduvas nikotiini	**Selgitatud.** Tubakaseadus ei reguleeri tooteid mis on mõeldud suitsetamisest loobumiseks. Suitsuvabad tooted ei ole suitsetamisest loobumise tooted. Tegemist on toodetega mis toetavad ning osaliselt ka süvendavad (nitkotiinipadjad) nikotiinisõltuvust. Suitsetamisest loobumiseks disainitud ning ettenähtud toodetele kehtib ravimi ning meditsiinitoodete regulatsioon. Suitsetamisest loobumise ja rahva tervise mõju analüüsimine ei ole antud juhul asjakohane.

	sisaldavaid tooteid (sh nikotiinipatju) suitsetamise vähendamise või lõpetamise vahendina, enne maitsepiirangute lõplikku kehtestamist, ning kaaluma proportsionaalset lähenemist, mis on suunatud konkreetselt noortele atraktiivsetele maitsetele (magus, kommid, puuvili), mitte kõigi mitte-tubaka/mentooli valikute kõrvaldamisele.	
3.	Rahvusvaheline tõendusmaterjal toetab tugevalt reguleeritud lähenemist de facto keelu asemel. Rahvusvaheline tõendusmaterjal kinnitab üksmeelselt, et ebaseaduslik e-sigarettide turg on Euroopas muutunud struktuurseks probleemiks, mis kasvab kiiremini kui riikide suutlikkus seda ohjata. Fraunhofer IIS-i ja MRU GmbH 2026. aasta veebruari uuring „The irregular market for e-cigarettes in Europe"1 kvantifitseerib selle probleemi esmakordselt süstemaatiliselt: ebaseaduslik kaubandus moodustab juba 48% kogu Euroopa e-sigarettide turust, väärtusega 6,6 miljardit eurot, kusjuures 90% EL-i impordist pärineb Hiinast. Uuring prognoosib, et ilma koordineeritud sekkumiseta kasvab ebaseaduslik turg 2030. aastaks 10,83 miljardi euroni. Eriti murettekitav on uuringu järeldus alaealiste kaitse kohta: ebaseaduslik turg ignoreerib vanusekontrolli täielikult, muutes noortele toodetele ligipääsu lihtsamaks, mitte raskemaks. Uuring soovitab probleemi lahenduseks koordineeritud EL-i tasandi regulatiivset ühtlustamist — üksikute liikmesriikide ühepoolsed karmistused, mis suurendavad regulatiivseid erinevusi liikmesriikide vahel, soodustavad pigem piiriülest ebaseaduslikku kaubandust kui piiravad seda. Saksamaa kogemus illustreerib seda dünaamikat konkreetsete andmetega. BVTE (Saksa tubakatööstuse ja uudsete toodete liit) tellimusel tehtud uuringud2 (Ipsos, Kanthak, Berliini Tubakauuringute Instituut) näitavad, et ligikaudu 40% Saksamaal müüdavatest e-sigarettidest on ebaseaduslikud — need väldivad aktsiisimaksu, ületavad lubatud nikotiinisisaldust või ei vasta pakendi- ja märgistusnõuetele. BVTE ja Saksa tolli- ja rahandusliidu (BDZ) 10. märtsi 2026. aasta ühisel pressikonverentsil Berliinis kinnitasid tolliasutused, et jõustamine muutub üha keerukamaks ja kulukamaks — ühel juhul (Müncheni tolliuurimine) kulutasid ametiasutused konfiskeeritud seadmete ladustamiseks ja hävitamiseks 870 000 USD. Nikotiinipadjandid kujutavad endast eraldi kasvavat jõustamisprobleemi: nõudlus suureneb, kuid turgu varustatakse valdavalt ebaseaduslike kanalite	**Selgitatud.** Nõustume, et nikotiinisisalduse ülempiiri ja lubatud ainete loetelu kehtestamisel tuleb hinnata nende mõju praegu registreeritud ja õiguspäraselt turustatavatele toodetele, legaalse turu toimimisele, tarbijakäitumisele, piiriülesele ja ebaseaduslikule kaubandusele, maksulaekumisele ning järelevalveasutuste töökoormusele. Samas ei tähenda asjaolu, et osa praegu turul olevatest toodetest ei pruugi nõuetele vastata, iseenesest piirangu lubamatust ega de facto keeldu. Eelnõu eesmärk on vähendada kõrge nikotiinisisaldusega ja noortele atraktiivsete toodete levikut ning sellest tulenevat tervise- ja sõltuvusriski. Võimalik salaturu, piirikaubanduse ja asenduskäitumise risk ei välista rahva tervise kaitseks vajalike meetmete kehtestamist, kuid seda tuleb arvestada piirangute põhjendamisel, järelevalve kavandamisel ja regulatsiooni järelhindamisel. Seletuskirja on vastavalt täiendatud mõju- ja proportsionaalsuse analüüsiga, sh mõjuga laste ja noorte tervisele, ettevõtjatele, legaalsele turule, ebaseadusliku kaubanduse riskile, järelevalvele ning maksulaekumisele.

	kaudu, mis toob BVTE hinnangul kaasa ligikaudu 100 miljonit eurot kaotatud tubakaaktsiisi ja käibemaksutulu aastas. BDZ föderaalne esimees Thomas Liebel rõhutas, et ametlik statistika kajastab üksnes konfiskeerimisi, mitte tegelikku smugeldamismahtu — suur osa ebaseaduslikust turust jääb paratamatult nähtamatuks. BVTE tegevjuht Jan Mücke sõnastas probleemi tuumiku selgelt: „Riik peab keskenduma kehtivate keeldude tõhusamale jõustamisele, selle asemel et korduvalt kaaluda uusi keelde, mida seejärel halvasti jõustatakse ja mis ainult õhutavad ebaseaduslikku kaubandust." Seda trendi kinnitavad ka Reemtsma Schwarzmarkt-Trackeri 2026. aasta esimese poole andmed3, mille ettevõte avaldas 8. juulil 2026. Tracker koondab alates 2025. aasta algusest pidevalt ametlikke Saksa tolli- ja politseiteateid ebaseaduslike toodete konfiskeerimiste kohta — see ei anna absoluutseid turumahtusid, kuid pakub ametlikel allikatel põhinevat ülevaadet musta turu dünaamikast. Poolaasta andmed on häirivad: konfiskeeriti 55 938 553 ebaseaduslikku sigaretti (64% kogu 2025. aasta mahust), 2 489 960 ebaseaduslikku e-sigaretti (70% kogu 2025. aasta mahust) ning 42 499 purki snussi või nikotiinipadjandeid, mis vastab 179%-le kogu 2025. aasta mahust — 2026. aasta esimene pool ületab seega juba tervet eelmist aastat 79% võrra. Teatatud maksukahju ulatus 25,3 miljoni euroni, mis on 97% kogu 2025. aasta tasemest, vaid kuue kuuga. Reemtsma õigus- ja ettevõttesuhtluse direktor Christian Cordes rõhutas, et need arvud kujutavad vaid jäämäe tippu, ning hoiatas, et meetmed, mis avaldavad seaduslikule turule survet — sealhulgas järsud aktsiisitõusud, laiad keelud ja jõustamislüngad — riskivad seda suundumust veelgi kiirendada. Ettevõte viitas sõnaselgelt Prantsusmaale ja Madalmaadele kui turgudele, kus tarbijad on juba nihkunud ebaseaduslike või piiriüleste allikate poole. Cordes: „Kui turgu ei reguleerita kontrollitaval viisil ja seaduslik turg nõrgeneb, on ebaseaduslikel tegutsejatel sellest kasu." Kokkuvõttes näitab rahvusvaheline tõendusmaterjal ühtselt, et de facto keelud ei kõrvalda nõudlust — need kannavad selle reguleeritud, vanuse tuvastamisega ja maksumaksvast jaemüügist kontrollimatutesse kanalitesse, kus alaealiste kaitse on nõrgem, mitte tugevam. Eesti kontekstis on need andmed eriti asjakohased: pakutav 4 mg/g piirang ja ammendav maitseainete loetelu, mis sisuliselt	

	kõrvaldavad seadusliku turu, loovad täpselt selle stsenaariumi, mille eest rahvusvaheline tõendusmaterjal hoiatab. De facto keelud ei kõrvalda nõudlust — need kannavad selle reguleeritud, vanuse tuvastamisega, maksumaksvast jaemüügist kontrollimatutesse veebikanalitesse ja mustale turule, kus alaealistel on lihtsam, mitte raskem ligi pääseda. Ettepanek: Enne koostisepiirangute lõplikku kehtestamist avaldada regulatiivne mõjuhinnang, mis näitab, milline osa praegu registreeritud, seaduslikest toodetest jääks turule pärast 4 mg/g piirmäära ja maitseainete loetelu jõustumist.	
4.	Eelnõuga kehtestatavad trahvid kuni 200 000 eurot juriidilistele isikutele on põhimõtteliselt põhjendatud, kuid muutuvad ebaproportsionaalseks kontekstis, kus sama eelnõu muudaks turu seadusliku varustamise peaaegu võimatuks. Jaemüüjad, kes on investeerinud vastavusse — vanuse tuvastamise süsteemid, töötajate koolitus, registreeritud tooted — seisaksid silmitsi eksistentsiaalsete trahvidega praegu seaduslike ja registreeritud toodete müümise eest, kui üleminekuperiood ja toodete registreerimisnõuded ei ole selgelt reguleeritud. Palume ministeeriumil täpsustada ülemineku ajakava ning tagada, et Terviseametis praegu registreeritud ning kehtivate reeglitega vastavuses olevad tooted ei kuuluks üleminekuperioodil koheselt sanktsioonide alla. Ettepanek: Tagada selge ja piisav ning sanktsioneerimata üleminekuperiood praegu registreeritud ja vastavuses olevatele toodetele.	**Selgitatud.** Turul olevate toodete lõpuni müümiseks on eelnõus ette nähtud üleminekuperiood. Samas lasub ka edasimüüjal kohustus veenduda, et tema müüdav kaup on legaalne. Muudatused puudtavad nikotiinitooteid ning tubakatoodete nõuded ning müügi tingimused jäävad samaks, seega väide, et kogu tubakatoodete müügi korraldusse investeeritud vahendid muutuksid asjatuks, on ebakorrektne.
5.	Meie põhiseisukoht on, et nikotiinipadjandite ja muude tubakatootega seonduvate toodete kehtiv regulatiivne raamistik on piisav. Probleem ei ole reeglites, vaid nende täitmises kõigis müügikanalites. Praegu seaduslikud tooted on: • registreeritud Terviseametis • müügikohas vanuse tuvastamise nõuete kohased • märgistatud vastavalt nõuetele • maksustatud ja aktsiisitulu genereerivad • müüdavad litsentseeritud, vastutavate jaemüügikanalite kaudu Puudu on kehtivate reeglite järjepidev ja terviklik täitmine, eelkõige järgmistes kanalites:	**Selgitatud.** Toote oma kommentaaris välja loetelu millele seaduslikud tooted peaksid vastama, paraku just eelnõuga reguleeritavad tooted osadele nendele loetelu tingimustele ei vasta. Täna turul olevad nikotiinipadjad ei ole registreeritud Tervisematis, neil ei ole vajalikku märgistust. Lisaks ei ole Eestis jaemüügikanalite litsentseerimise nõuet.

	• Veebimüük: Reguleerimata veebimüüjad — nii kodumaine kui piirilülene — tegutsevad minimaalse vanuse tuvastamisega ja väljaspool maksusüsteemi. Järelevalveressursid tuleks suunata siia. Noortel on muuhulgas võimalik tellida tubakatooteid (vape, snus) Temust või Sheinist – kontroll jääb siin aga vanematele, rääkimata asjaolust, et taolistest veebikaubamajadest tellitu võib sisaldada väga mürgiseid kemikaale. • Ebaseaduslik jaemüük: Registreerimata kanalites, ilma vanuse tuvastamiseta ja ilma aktsiisimaksuta müüdavad tooted kujutavad endast tegelikku ohtu noorte kaitsele ja rahvatervisele. Ressursid tuleks suunata nende kanalite sulgemisele, mitte seadusliku turu likvideerimisele. • Sotsiaalmeedia müük: Nikotiintoodete peer-to-peer ja sotsiaalmeediapõhine müük alaealistele on kasvav probleem, mis nõuab sihipärast järelevalvet. Kutsume ministeeriumi üles seadma prioriteediks kehtivate reeglite täitmise kõigis kanalites —sealhulgas veebis ja ebaseaduslikus jaemüügis — enne uute tootepiirangute kehtestamist, mis likvideeriks legaalse turu, jättes ebaseadusliku turu puutumata. Ettepanek: Suunata järelevalveressursid veebimüügi, piiriülese ja ebaseadusliku jaemüügi kanalitesse, kus vanuse tuvastamine puudub ja maksukuulekus on null.	
MTÜ NNA Suitsuvaba Eesti		
1.	Eelnõuga soovitakse kehtestada tubakatootega seonduva toote nikotiini sisalduse piirmääraks 4 mg ühe grammi nikotiini sisaldava segu kohta. Kahjuks ei leia me eelnõu seletuskirjast selle muudatuse mõjuanalüüsi. Meile teadaolevalt kasutavad tarbijad enamjaolt sellest kõrgema nikotiinisisaldusega tooteid, mistõttu avaldab plaanitav muudatus olulist mõju paljudele tarbijatele. Riigil on legaalselt müüdavate toodete kohta andmed olemas, sest tubakaseaduse §10 lõige 6 ütleb: tubakatooteid võõrandamiseks Eestisse toov või Eestis tubakatooteid tootev ettevõtja teatab iga aasta 31. märtsiks Terviseametile andmete esitamiseks ettenähtud ühisportaali kaudu tubakatoodete ja tubakatootega seonduvate toodete müügikogused tootemarkide ja -liikide kaupa eelmise kalendriaasta kohta.	**Selgitatud.** Eelnõu on pärast kooskõlastamist muudetud. Algselt kavandatud 4 mg/g piirangust on loobutud ning muudetud eelnõus kohaldub nikotiinisisalduse ülempiir üksnes nikotiinipatjadele. Nikotiinipatjadele nähakse ette 9 mg piir ühe padja kohta ja 9 mg piir ühe grammi nikotiini sisaldava segu kohta. Seletuskirja on vastavalt täiendatud mõju- ja proportsionaalsuse analüüsiga, sh mõjuga laste ja noorte tervisele, ettevõtjatele, legaalsele turule, ebaseadusliku kaubanduse riskile, järelevalvele ning maksulaekumisele.

	Selle andmestiku põhjal on võimalik hinnata, kui suurt kasutajate hulka muudatus mõjutab. Lisaks tuleb vaeva näha, et saada teada kasutajate potentsiaalne käitumine nikotiini piirangu sisseseadmise korral. Soovime, et riik teeks analüüsi, millist mõju avaldab nikotiini sisalduse piirmäära kehtestamine enne kui muudatus seadustatakse. Muuhulgas on kasulik selle analüüsi jaoks läbi vaadata ka teiste riikide kogemused nikotiinipadjakeste nikotiini sisalduse piirmäära kehtestamise mõjust. Meie näeme alternatiivseid tubaka- ja nikotiinitooteid, mille osas on teadusuuringud leidnud, et nende kasutamine on võrreldes tavasigareti suitsetamisega vähem kahjulik, võimaliku suitsetamisest loobumise vahendina apteegis müüdavate nikotiinitoodete kõrval. Mitmetes riikides, näiteks Rootsis, Ühendkuningriigis, Jaapanis, Austraalias ja Uus-Meremaal nähakse seda riiklikul tasandil. Kõige drastilisema erinevuse Eestiga võib leida Ühendkuningriigist, kus on käimas riiklik programm, mille raames antakse ühele miljonile suitsetajale (Eestis on kokku üle 200 000 suitsetaja) tasuta e-sigareti stardikomplekt, et soodustada e-sigareti abil suitsetamisest loobumist (lähemalt on võimalik tutvuda siin https://nna.ee/uudised/338-e-sigareti-stardikomplektid-soodustavad-suitsetamisest-loobumist). Inglismaa tõenduspõhise suitsetamisest loobumise osaks on ka alternatiivsed tooted nagu näiteks e-sigaretid (Inglismaa riiklik tervishoiuteenistus e-sigareti abil suitsetamisest loobumisest https://www.nhs.uk/better-health/quit-smoking/ready-to-quit-smoking/vaping-to-quit-smoking/). Eestiski on arvestatav hulk inimesi mõne alternatiivse toote abil suitsetamisest loobunud. See on selgunud näiteks Eurobaromeetri uuringutest, mille osas oleme kokkuvõtte teinud omakodulehel https://nna.ee/uudised/359-mida-kasutatakse-elis-suitsust-loobumiseks. Eesti riigi enda uuringutesse ei ole ikka veel jõudnud küsimus suitsetajatele, mida on nad kasutanudsuitsetamisest loobumiseks. Juhime ka teie tähelepanu, et mõne aasta eest tuli sotsiaalministeerium välja ettepanekuga kehtestada nikotiinipadjakeste kõrgeimaks nikotiini sisalduse	Tubakaseadus ei reguleeri tooteid mis on mõeldud suitsetamisest loobumiseks. Tegemist on toodetega mis toetavad ning osaliselt ka süvendavad (nitkotiinipadjad) nikotiinisõltuvust. Suitsetamisest loobumiseks disainitud ning ettenähtud toodetele kehtib ravimi ning meditsiinitoodete regulatsioon. Täpsustame. Sellist eelnõud kus, nikotiini sisalduse piirmääraks on pakutud 25 mg toote ühe grammi kohta, ei ole Sotsiaalministeeriumi poolt algatatud. Sellise eelnõu on esitanud Riigikogu liikmed: Tarmo Kruusimäe, Üllar Saaremäe, Raivo Tamm, Heiki Hepner, Tõnis Mölder, Marko Šorin, Mihhail Stalnuhhin, Marek Jürgenson. Sotsiaalministeerium seda ettepanekut ei toetanud.

	piirmääraks 25 mg toote ühe grammi kohta. Selle ettepaneku toetamiseks toodi välja teadusuuringud. Praegune ettepanek 4 mg/g on oluliselt erinev ja seletuskirjast ei leia, millistele teadustöödele selle juures on tuginetud.	
2.	Eelnõuga soovitakse seada täiendavatele toodete maitsepiirangud, mis kehtivad juba näiteks elektroonilistes sigarettides kasutatavatele e-vedelikele. Juba 2018. aastal hoiatasime riigikogu ja sotsiaalministeeriumi, et maitsekeelu kehtestamine toob kaasa maitsetega toodete salaturul müümise. Küll aga ei osanud me toona ette kujutada, et e-sigarettide salaturg nii ulatuslikuks kujuneb. Aastatega sisse juurdunud salaturg on kaasa toonud olukorra, kus salaturult pärinevate e-sigarettide ostmine on muutunud uueks normaalsuseks. See mõtteviis on laienemas suhtumisse ka teistesse salaturul müüdavate toodete, näiteks igasugu preparaadid, pulbrid ja tabletid, mida müükase salaturul tervist toetavate toodete sildi all. Selle asemel, et viia salaturule täiendavaid tooteid ja süvendada inimeste positiivset suhtumist salaturgu, tasub salaturult ära võtta nende eelis võrreldes legaalse turuga. Oleme juba varasematel aastatel korduvalt teinud ettepaneku tuua osaliselt tagasi maitsed, mis ei oleks noortele huvitavad. Nii võiksid keelatuks jääda maitse- ja lõhnaainete kombinatsioonid, mis jäljendavad maistuste nagu kommide, jäätiste ja küpsiste, ning karastusjookide maitset ja lõhna. Seetõttu teeme ettepaneku analüüsida, millist mõju võiks avaldada maitsetega toodete legaliseerimine. Analüüs võiks anda vastused küsimustele: Millist mõju avaldab see salaturule? Millist mõju avaldab see riigieelarvele? Millist mõju avaldab see e-sigarettide noortele kättesaadavust? Kuidas vähendada riske, et legaalsed e-sigaretid ei jõuaks noorte kätte?	**Selgitatud.** Eelnõu eesmärk on vähendada tubaka- ja nikotiinitoodete atraktiivsust, eelkõige laste ja noorte jaoks. Maitse- ja lõhnaained on oluline tegur, mis muudab nikotiinitooted alustavatele kasutajatele vastuvõetavamaks ning vähendab toote tajutavat ohtlikkust. Seetõttu ei ole põhjendatud laiendada lubatud maitseid viisil, mis tooks turule tagasi puuvilja-, marja-, maiustuse-, joogi- või muud noortele atraktiivsed maitsed. Salaturu riski vähendamine on oluline, kuid selle eesmärgi saavutamiseks ei ole sobiv lahendus noortele atraktiivsete maitsete legaliseerimine. Eelnõuga täpsustatakse kaugmüügi ja tellimise keeldu ning nähakse ette vastutus ka tellijale, et tõkestada nõuetele mittevastavate toodete jõudmist Eesti turule. Lisaks toetavad järelevalvet selgemad koostise- ja pakendinõuded. Eelnõu ei välista edaspidi salaturu ja järelevalvemeetmete mõju hindamist, kuid käesoleva eelnõu raames ei peeta põhjendatuks maitsepiirangute leevendamist.
3.	Laste kaitsmise eesmärgil võiks sarnaselt elektroonilistele sigarettidele kehtestada ka nikotiiniptjade osas reegli, et toodete karbid peavad olema lapsekindlad. Kui nikotiinipatjade karp peaks mingil põhjusel sattuma lapse kätte, siis karp peaks olema disainitud selliselt, et lapsel ei oleks võimalik seda lihtsasti avada. Lisaks võiks toote pakendil olla välja toodud Mürgistusteabekeskuse infonumber 16662 juhtudeks, kus lapsevanemad on jätnud oma nikotiinipadjad ripakile ja laps on need kätte saanud.	**Selgitatud.** Toetame eesmärki suurendada laste kaitset ning peame ettepanekut kaalumist väärivaks. Samas keskendub käesolev eelnõu eeskätt nikotiinisisalduse piirmäära kehtestamisele ning eelnõu kiire menetlemise tõttu ei kavandata selles etapis tubakatoodetega seonduvate toodete pakenditele täiendavate nõuete, sealhulgas lapsekindla pakendi või Mürgistusteabekeskuse kontaktandmete

		märkimise kohustuse kehtestamist. Nikotiinipatjade pakendile kehtestatakse üksnes sarnased nõuded, mis on ette nähtud juba elektrooniliste sigarettide puhul. Kindlasti väärib ettepanek kaalumist edaspidiste muudatuste ettevalmistamisel.
4.	Oleme seda meelt, et täiskasvanutel inimestel peaks olema võimalik tellida endale kaupu ka kaugmüügi teel. Seejuures peab kasutusele võtma isiku digitaalse identifitseerimise (ID-kaardi, mobiil-ID või Smart ID) abil, et tellimisekeskonnale saaks juurde vaid täiskasvanud isik. Palume justiits- ja digiministeeriumil analüüsida selle lahenduse kasutusele võtmise võimalusi.	**Selgitatud.** Eelnõuga säilitatakse tubakatoodetega seonduvate toodete kaugmüügi keeld. Kuigi digitaalsete identiteedilahenduste abil on võimalik ostja vanust kontrollida tellimiskeskkonda sisenemisel, ei välista see täielikult alaealiste juurdepääsu toodetele ega võimalda piisava kindlusega kontrollida toodete tegelikku vastuvõtjat. Eelnõu eesmärk on piirata alaealiste kokkupuudet nikotiinitoodetega ning vähendada nende kättesaadavust. Seetõttu ei käsitleta käesoleva eelnõu raames kaugmüügi lubamise võimalusi ega kavandata täiendavat analüüsi digitaalsetel identiteedilahendustel põhineva kaugmüügi korraldamiseks. Samas ei ole välistatud võimalus tulevikus vastavat lähenemist uuesti hinnata, kui töötatakse välja tõhusamad tehnilised lahendused, mis võimaldavad usaldusväärselt kontrollida nii ostja vanust kui ka toote üleandmist täisealisele isikule.
Nano OÜ		
1.	Miks ei ole eelnõus juttu 0 (null) surmajuhtumist nikotiinipatjadest —seda kogu maailmas (Nationwide Children's Hospital, Pediatrics, 2025) ja selle asemel hirmutatakse laste suremisega? Kui mitu surma on nikotiinipatjade tarbimine suitsetamise asemel ära hoidnud? Kas tegelik vaenlane on sigarettide suitsetamine või suitsetamist ära hoidev nikotiinipadi? Kas 1 (ühe) suitsetaja kulu tervishoiusüsteemile on võrdne 20 või 200 nikotiinipatjade tarbija kuluga? Küsimus ei ole "kas nikotiin on kahjulik", vaid: kas see konkreetne eelnõu — 4 mg/g piir, käitlemiskeeld, maitsekeeld — vähendab neid surmaarve ja tervisekadu või hoopis suurendab neid?	**Selgitatud.** Nõustume, et nikotiinisisalduse ülempiiri kehtestamisel tuleb hinnata selle mõju praegu turul olevatele toodetele, ettevõtjatele, legaalse turu toimimisele, tarbijakäitumisele, maksulaekumisele ning võimaliku piiriülese ja ebaseadusliku kaubanduse riskile. Samas ei tähenda asjaolu, et osa praegu turul olevatest toodetest ei pruugi uutele nõuetele vastata, iseenesest piirangu ebaproportsionaalsust. Eelnõu eesmärk on vähendada kõrge nikotiinisisaldusega toodetest tulenevat sõltuvus- ja terviseriski ning toodete atraktiivsust eelkõige alaealiste ja noorte jaoks. Võimalikku

	Justiitsministeerium ei ole avaldanud ühtegi mõjuhinnangut, mis sellele vastaks. Ministeerium ei ole esitanud ühtegi argumenti, mis põhineks Hollandi, Läti või mõne muu riigi tegelikul kogemusel. Eesti e-vedelike turul valitseb "Keelamise" tulemusel totaalne kaos – mustal turul on reguleerimata toodete näol saadaval kõik mida soovitakse. Seda kinnitavad Eesti Nikotiinitoodete Edasimüüjate Liidu poolt teostatud jäätmeseire uuring ja Maksu- ja Tolliameti andmed. Justiitsministeeriumi mõjuanalüüs ei sisalda ühtegi arvu kaotatud maksutulu, eksporditulu ega töökohtade kohta. Iga tõsine eelnõu peab kaaluma mõlemat poolt. Ettepanek: Tõenduspõhine ja teaduspõhine mõjuhinnang enne seadusemuudatust — kaasa arvatud suitsetajate arvu muutuse analüüs	salaturu ja piirikaubanduse riski tuleb arvestada meetme rakendamisel ja järelevalve kavandamisel, kuid see ei välista rahva tervise kaitseks vajalike nõuete kehtestamist. Seletuskirja on vastavalt täiendatud mõju- ja proportsionaalsuse analüüsiga, sh mõjuga laste ja noorte tervisele, ettevõtjatele, legaalsele turule, ebaseadusliku kaubanduse riskile, järelevalvele ning maksulaekumisele.
2.	Eelnõu keelab kõik "atraktiivsed" maitsed. Kuid meie uuringute põhjal (Grenkem OÜ, 2026) sisaldavad piparmündi-, mustika- ja vaarikaekstraktid ühendeid — rosmariinhapet, luteoliini, ellaghapet, pterostilbeeni, antotsianiine —, mis on katsemudelites näidanud otsest kaitsvat toimet nikotiini põhjustatud veresoonekahjustuse vastu. Rosmariinhape pärsib spetsiifiliselt NLRP3 põletikukompleksi, mis on nikotiini veresoonekahjustuse peamine mehhanism (Yao et al., 2019). Ükski Euroopa riik ei ole seda kaitsvat mõju hinnanud. Maitsekeeld ei pruugi tooteid ohutumaks muuta — see võib need hoopis kahjulikumaks muuta. Vägagi vastuoluline nõue seaduseelnõus – nikotiinipatjades on keelatud kasutada samu kohvis sisalduvaid komponente mis kofeiini kahjulikku toimet leevendavad	**Selgitatud.** Nikotiinitoodetele tervist kaitsva või tervisele kasuliku toimega ainete lisamise põhjendatust tuleb hinnata mitte üksnes lisatud aine omaduste, vaid kogu toote mõju ja tarbimiskonteksti alusel. Asjaolu, et üksik koostisosa, näiteks vitamiin, mineraalaine või taimne ekstrakt, võib eraldi kasutatuna olla organismile vajalik või omada teatavat kasulikku toimet, ei tähenda, et selle lisamine nikotiinitootesse muudaks toote tervisele kasulikuks või vähendaks nikotiini tarvitamisega seotud riske. Ei ole põhjendatud järeldus, et tervisele kasuliku aine olemasolu tootes kompenseerib nikotiini sõltuvust tekitavat toimet või muid nikotiinitarbimisega seotud terviseriske. Selliste ainete lisamisel nikotiinitoodetesse tuleb arvestada ka eetilise aspektiga. Tervisele kasulikele või kaitsvatele omadustele viitav koostis võib suurendada toote tajutavat ohutust ja tekitada tarbijas eksliku mulje, et tegemist on tervist toetava tootega. See võib vähendada arusaama nikotiini tarvitamisega seotud riskidest ning suurendada toote atraktiivsust ka nende inimeste, sealhulgas noorte hulgas, kes muidu nikotiinitoodet ei tarvitaks.

		Seetõttu ei ole tervisekaitse seisukohast piisav hinnata üksnes seda, kas tootesse lisatud aine on iseseisvalt organismile kasulik. Hinnata tuleb ka selle aine mõju toote atraktiivsusele, kasutamiskäitumisele, nikotiini tarbimisele ja tarbija arusaamale toote riskidest. Kui lisand ei vähenda nikotiinist tulenevat terviseriski, kuid võib suurendada toote atraktiivsust või tekitada eksliku ettekujutuse selle tervislikkusest, on põhjendatud seada selliste lisandite kasutamisele piiranguid. Nikotiinitoote puhul peab lähtuma põhimõttest, et tervisele kasuliku koostisosa olemasolu ei anna alust käsitleda nikotiinitoodet tervist kaitsva või tervist edendava tootena. Nikotiinitoodete regulatsiooni eesmärk peab olema vältida olukorda, kus tervisega seostatavate koostisosade abil suurendatakse sõltuvust tekitava toote atraktiivsust või vähendatakse tarbija tajutavat riskitunnet.
3.	Noorte kaitse on minister Pakosta põhiargument. See on õige eesmärk — kuid kas eelnõu saavutab selle? Soovitame ministril põhjalikult analüüsida väidet ja põhjuseid miks USA’s on noorte hulgas kanepitarbijate arv peale legaliseerimist kahanenud 30%. Analoogia nikotiinpatjadega? 2019. aastal keelustati Eestis maitsestatud e-sigaretid. 2024. aastaks tarvitas 68% 8.–9. klassi noortest maitsestatud e-sigaretti (ESPAD). Kui keeld toimiks, peaks see arv olema null. Selle asemel asendas must turg legaalse täielikult — ja noorte kättesaadavus kasvas, sest musta turu müüjal puudub vanusekontroll. NNA Eesti 2021: "Sageli said alaealised nii müüjateks kui ostjateks." Sama juhtus Hollandis: maitsekeeld kahekordistas noorte veipimise (3,7% → 7,6% ühe aastaga). Tõhus noorte kaitse on vanusekontroll müügipunktis, haridus ja legaalse turu säilitamine — mitte keeld, mis surub toote mustale turule. Ettepanek: Selge vanuse kontroll jaemüügis ja kohustuslik lapsekindel pakend	**Selgitatud.** Väide, et tõhus noorte kaitse põhineb üksnes vanusekontrollil müügikohas, haridusel ja legaalse turu säilitamisel, ei käsitle tubaka- ja nikotiinitoodete tarvitamist mõjutavaid tegureid terviklikult. Vanusekontroll on oluline meede alaealistele toodete müümise piiramiseks, kuid selle toime on eelkõige seotud legaalse müügikanali kättesaadavusega. See ei kõrvalda toote atraktiivsust, maitseomaduste, hinna, nähtavuse, sotsiaalse vastuvõetavuse ega muude tegurite mõju noorte huvi ja tarvitamiskäitumise kujunemisele. Samuti ei saa haridust ja teavitamist käsitleda meetmetena, mis muudavad muud nikotiinitarbimist mõjutavad tegurid ebaoluliseks. Teadmised nikotiini terviseriskidest on vajalikud, kuid noorte käitumist kujundavad samaaegselt ka

		sotsiaalne keskkond, toodete omadused, kättesaadavus ja tajutav risk. Legaalse turu säilitamine ei ole iseseisev rahva tervise kaitse eesmärk. Legaalse turu olemasolu võib lihtsustada toodete kontrolli ja järelevalvet, kuid tubaka- ja nikotiinipoliitika esmaseks eesmärgiks on vähendada nikotiinitoodete tarvitamist, nikotiinisõltuvuse kujunemist ning sellest tulenevat tervisekahju. Seetõttu ei saa legaalse müügi vähenemist iseenesest käsitleda poliitikameetme negatiivse tulemusena. Samuti ei saa eeldada, et iga täiendav piirang suunab toote automaatselt illegaalsele turule. Illegaalse turu ulatus sõltub mitmest tegurist, sealhulgas nõudlusest, hinnatasemest, järelevalve tõhususest, tollikontrollist ja sanktsioonidest. Kui konkreetse meetme puhul väidetakse, et see suurendab illegaalset kaubandust, peab selline mõju olema eraldi tõendatud ning selle riski tuleb käsitleda koos tõhusate järelevalve- ja illegaalse kaubanduse vastaste meetmetega. Seetõttu ei ole põhjendatud vastandada vanusekontrolli, haridust ja legaalset turgu ühelt poolt ning muid tubaka- ja nikotiinipoliitika meetmeid teiselt poolt. Tõhus ennetus eeldab erinevate meetmete kombineerimist. Vanusekontroll vähendab alaealiste juurdepääsu toodetele, haridus suurendab teadmisi ja riskiteadlikkust ning tooteomaduste, turunduse, hinna, kättesaadavuse ja müügi reguleerimine vähendab teisi nikotiinitarbimist soodustavaid tegureid. Seetõttu tuleb noorte kaitset hinnata terviklikult: küsimus ei ole selles, kas valida vanusekontrolli ja muude piirangute vahel, vaid milline meetmete kombinatsioon vähendab kõige tõhusamalt nikotiinitoodete tarvitamise alustamist ja sõltuvuse kujunemist.

4.	Veel üks küsimus, millele eelnõu autorid peaksid vastama. Riigisisese kaugmüügi ja tellimise keeld (§ 22, § 31²) tähendab, et nikotiinipadja veebipoest tellimise eest saab füüsilist isikut trahvida kuni 300 trahviühikuga — ligi 2000 eurot. Kas Eesti poliitikud, ametnikkond, justiitsminister, politsei ja kohtutäiturid on tegelikult valmis trahvima kooliõpilasi 2000-eurose trahviga nikotiinipatjade veebipoest tellimise eest? Kui ei, siis kellele see säte mõeldud on ja kuidas seda kavatsetakse jõustada?	**Selgitatud.** Eelnõu eesmärk ei ole kooliõpilaste või teiste alaealiste maksimaalses määras karistamine, vaid tubaka- ja nikotiinitoodete kättesaadavuse vähendamine kaugmüügi, veebipoodide, sotsiaalmeedia, vahendajate ja piiriüleste müügikanalite kaudu. Rahatrahvi määr on ülemmäär ning konkreetse karistuse määramisel tuleb arvestada isiku vanust, süüd, rikkumise asjaolusid, teo ohtlikkust ja proportsionaalsuse põhimõtet. Alaealiste puhul tuleb eelistada teadlikkust suurendavaid ja käitumist mõjutavaid meetmeid ning rahatrahv ei peaks olema esmane mõjutusmeede.
5.	Ettepanek: Soome mudel — 16,6 mg/g ülempiir, mis kaitseb äärmuslike kontsentratsioonide eest, ilma et elimineeriks kogu turu	**Selgitatud.** Nõustume, et nikotiinisisalduse ülempiiri kehtestamisel tuleb hinnata eri piirmäärade mõju rahva tervisele, legaalse turu toimimisele, ettevõtjatele, tarbijakäitumisele, maksulaekumisele ning piiriülese ja ebaseadusliku kaubanduse riskile. Samas ei peaks ühtlustama Eesti piirmäära automaatselt Soome 16,6 mg/g piirmääraga, kuna liikmesriikide lahendused võivad erineda sõltuvalt siseriiklikust turuolukorrast, rahva tervise eesmärkidest, noorte tarvitamise näitajatest ja järelevalvevõimekusest. Piirangu täpne asukoht pärast asjakohaste mõjude hindamist on lõppastmes poliitiline valik.
6.	Ettepanek: Eksporditootmise selge eristamine siseturu müügist — tootmiskeeld ei peaks rakenduma ekspordile, mis suunatud riikidesse, kus toode on lubatud.	**Mitte arvestada.** Eelnõus ei nähta ette erandit Eestis üksnes ekspordiks toodetavatele nikotiinipatjadele. Kavandatavad nikotiinipatjade koostise ja pakendi nõuded kohalduvad kogu Eestis toimuvale tootmisele ja käitlemisele, sõltumata sellest, kas toode viiakse Eesti turule või eksporditakse. Selline lahendus on vajalik, et vältida nõuetele mittevastavate suure nikotiinisisaldusega või muude

		keelatud omadustega toodete tootmist Eestis ning vähendada riski, et need jõuavad vahetult või kaudselt Eesti turule või muudesse kontrollimata müügikanalitesse. Ekspordierandi lisamine muudaks järelevalve keerukamaks, kuna pädevatel asutustel tuleks eristada sama tootmis- või käitlemisahela raames Eesti turule ja ekspordiks mõeldud nõuetele mittevastavat toodangut. Ühtne regulatsioon toetab õigusselgust ja järelevalve tõhusust. Samas on ettevõtjate kohanemisvajadusega arvestatud, kuna nikotiinipatjade koostise ja pakendi nõuded jõustuvad 2028. aasta 1. jaanuaril. See annab ettevõtjatele piisava üleminekuaja tootmise, tooteportfelli, pakendite, tarneahelate ja ekspordisuhete ümberkorraldamiseks.
7.	Ettepanek: Hariduspõhine lähenemine noortele selle asemel, et luua must turg, mis eemaldab igasuguse kontrolli.	**Selgitatud.** Nõustume, et noorte nikotiinitoodete tarvitamise ennetamisel on oluline roll haridus- ja teavitustegevustel, sh koolides, noorsootöös ning lapsevanemate ja õpetajate teadlikkuse suurendamisel. Samas ei saa hariduspõhine lähenemine asendada toote koostist, nikotiinisisaldust, maitseid, kujundust ja kättesaadavust puudutavaid piiranguid, kui need on vajalikud toodete atraktiivsuse ja sõltuvusriski vähendamiseks. Võimalikku ebaseadusliku turu kasvu riski tuleb arvestada meetmete põhjendamisel, järelevalve kavandamisel ja järelhindamisel, kuid see ei välista rahva tervise kaitseks vajalike meetmete kehtestamist.
Reitan Convenience Estonia AS (R-Kiosk)		
1.	R-Kioski müügiandmete kohaselt moodustavad tubakatooted ligikaudu 35% ettevõtte kogukäibest. Nikotiinipadjad moodustasid 2025. aastal omakorda ligikaudu 15% tubakatoodete müügist ehk ligikaudu 5% R-Kioski kogukäibest.	**Arvestatud osaliselt ja selgitatud.** Eelnõu on kooskõlastamisel esitatud märkuste järel muudetud. Eelnõuga ei kehtestata enam nikotiinipatjadele 4

	2025. aasta müügiandmete põhjal oli nikotiinipatjade müügimaht R-Kioski Eesti müügikohtades hinnanguliselt 2,5 miljonit eurot aastas. Seega ei oleks kavandatava regulatsiooni puhul tegemist üksikuid tooteid puudutava muudatusega, vaid piirang mõjutaks ettevõtte jaoks majanduslikult olulist ja seni seaduslikult müüdud kontrollitavat tootekategooriat. R-Kioski valikus olevad 4mg/g nikotiinipatjad moodustavad vaid 0.0012% kogu nikotiinipatjade müügist, kuna madala sisaldusega toodete vastu ei ole turul nõudlust. Praktikas tähendaks muudatus, et peaaegu kogu praegune nikotiinipatjade valik tuleks müügilt eemaldada. Selle tulemusel satuks otseselt ohtu ligikaudu 2,5 miljoni euro suurune aastane müügimaht. Meie hinnangul ei ole eelnõu ettevalmistamisel piisavalt analüüsitud sellise muudatuse majanduslikku mõju legaalselt tegutsevatele jaemüüjatele. Lisaks vahetule müügitulu vähenemisele mõjutaks muudatus müügikohtade kasumlikkust ning riigile laekuvat käibemaksu ja aktsiisitulu. 1. Ettepanekud: mitte kehtestada nikotiinipatjadele piirangut, mille tulemusel kaob müügilt peaaegu kogu tänane legaalne tootevalik; 2. hinnata enne taolise piirangu kehtestamist selle mõju legaalsete jaemüüjate käibele, müügikohtade kasumlikkusele ning riigi maksu- ja aktsiisitulule;	mg ühe grammi nikotiini sisaldava segu kohta kohaldatavat ülempiiri. Muudetud eelnõus nähakse nikotiinipatjadele ette kaks samaaegselt kohaldatavat ülempiiri: nikotiinisisaldus ei tohi ületada 9 mg ühe grammi nikotiini sisaldava segu kohta ning ühe padja nikotiinisisaldus ei tohi ületada 9 mg. Seega on valitud lahendus kooskõlastamisel esitatud variandist vähem piirav ega tähenda nikotiinipatjade kui tootekategooria keelamist. Ettepanekut jätta nikotiinisisalduse piirang kehtestamata ei saa arvestada. Eelnõu eesmärk on piirata väga suure nikotiinisisaldusega toodete kättesaadavust ning vähendada nikotiinisõltuvuse ja mürgistuse riski, eelkõige laste ja noorte puhul. Kuigi muudatus võib mõjutada ettevõtjate tootevalikut ja käivet, on rahva tervise kaitse eesmärk kaalukas. Samuti on eelnõu seletuskirja täiendatud mõjude kirjeldusega, sealhulgas käsitledes mõju legaalsele turule, ettevõtjatele, maksulaekumisele ning ebaseadusliku kaubanduse ja piirikaubanduse riskile. Ettevõtjate kohanemisvajadusega on arvestatud jõustumistähtaja kaudu: nikotiinipatjade koostise ja pakendi nõuded jõustuvad 2028. aasta 1. jaanuaril. See annab jaemüüjatele ja teistele turuosalistele piisava üleminekuaja olemasoleva tootevaliku ja laovarude ümberkorraldamiseks.
2.	**Läti kogemus** Reitan Convenience haldab lisaks Eestile ka Lätis Narveseni kaubamärki. Seetõttu on ettevõttel vahetu kogemus sellega, kuidas võrreldavad piirangud mõjutavad legaalset jaemüüki. Reitan Convenience'i Läti müügiandmete kohaselt vähenes nikotiinipatjade kategooria müügitulu pärast piirangute rakendamist üle 90%. Sisuliselt kadus kategooria legaalsest jaemüügist. Läti kogemus näitab, et 4 mg/g piir ei ole jaemüüja seisukohast väike tootevalikut korrigeeriv muudatus, vaid toob praktikas kaasa terve legaalse tootekategooria peaaegu täieliku kadumise.	**Arvestatud osaliselt ja selgitatud.** Eelnõu on märkuse järel muudetud. Algselt kavandatud 4 mg/g piirangust on loobutud ning nikotiinipatjadele nähakse ette kaks samaaegselt kohaldatavat ülempiiri: 9 mg ühe grammi segu kohta ja 9 mg ühe padja kohta. Valitud lahendus on kooskõlastamisel esitatust vähem piirav ning arvestab salaturu ja legaalse turu toimimise riskidega.

	Samas ei ole alust eeldada, et tarbijate nõudlus väheneb samas ulatuses kui legaalne müük. Seetõttu kaasneb piiranguga risk, et osa nõudlusest liigub välismaistesse, piiriülestesse või ebaseaduslikesse müügikanalitesse, kus puuduvad Eesti füüsilisele jaemüügile omane vanusekontroll, toodete jälgitavus ja järelevalve. Läti tegelik müügikogemus tuleks võtta arvesse enne samaväärse piirangu kehtestamist Eestis. Ettepanek: võtta mõjuanalüüsis arvesse Läti kogemust, kus võrreldava piirangu järel vähenes nikotiinipatjade legaalne müük üle 90%;	Samas ei saa üksnes legaalse müügi vähenemise risk olla põhjus jätta rahva tervise kaitseks vajalik piirang kehtestamata. Eelnõu eesmärk ei ole nikotiinipatju keelata, vaid piirata väga suure nikotiinisisaldusega toodete kättesaadavust, eelkõige laste ja noorte kaitseks. Ettevõtjatele antakse piisav üleminekuaeg: nikotiinipatjade nõuded jõustuvad 2028. aasta 1. jaanuaril.
3.	Eelnõu kohaselt laieneks elektrooniliste sigarettide jaoks loodav lubatud koostisosade nimekiri ka teistele nikotiinitoodetele. Jaemüüja seisukohast on selle lahenduse peamine probleem praktiline mõju: koostisosade nimekirja laiendamine võib muuta nõuetele mittevastavaks suure osa praegu legaalselt turul olevatest nikotiinipatjadest ja muudest nikotiinitoodetest. E-sigarettide vedelikud ja nikotiinipadjad on erineva koostise ja kasutusviisiga tooted ning ühe kategooria jaoks loodud nimekirja laiendamine teisele võib viia toodete turult kõrvaldamiseni mitte nende ohtlikkuse, vaid formaalse sobimatuse tõttu. Seetõttu teeme ettepaneku kohaldada elektrooniliste sigarettide jaoks loodavat koostisosade nimekirja üksnes elektrooniliste sigarettide vedelikele.	**Arvestatud**. Eelnõu on märkuse järel muudetud. Elektrooniliste sigarettide vedelikele kehtestatavat lubatud ainete nimekirja ei kohaldata enam nikotiinipatjadele. Nikotiinipatjade osas reguleeritakse eraldi nikotiinisisalduse ülempiiri, koostises keelatud aineid ning tubaka- ja mentoolimaitsest erinevate maitsete keeldu. Seega ei sisalda eelnõu enam märkuses kirjeldatud regulatsiooni, mille kohaselt elektrooniliste sigarettide jaoks loodud lubatud koostisosade nimekiri laieneks ka nikotiinipatjadele.
4.	Ettepanek: keskenduda esmajärjekorras alaealiste ligipääsu ja ebaseadusliku müügi piiramisele, sealhulgas kaugmüügi tõkestamisele, vanusekontrollile ja rikkujate vastutusele.	**Selgitatud.** Nõustume, et alaealistele ligipääsu ja ebaseadusliku müügi piiramine, sh kaugmüügi tõkestamine, vanusekontrolli järgimine ning rikkujate vastutusele võtmine, on eelnõu eesmärkide saavutamisel keskse tähtsusega. Eelnõus kavandatud kaugmüügi ja kaugmüügi teel tellimise keeld ning sanktsioonide täpsustamine toetavad seda eesmärki. Samas ei välista järelevalve tõhustamine vajadust piirata ka toodete omadusi, kui need suurendavad toodete atraktiivsust või sõltuvusriski alaealiste ja noorte jaoks.

Sigari Maja OÜ		
1.	Nikotiinipatjade imendumine toimub suu limaskesta kaudu aeglaselt ning selle biosaadavus on vaid 30–40%. Eelnõus ettenähtud piirmäär teeb toote täiskasvanud suitsetajale füsioloogiliselt ebaefektiivseks: • Võrdlus tavasigaretiga: Ühest tavasigaretist saab suitsetaja vereringesse kiiresti 1,0–1,5 mg nikotiini. Standardne 4 mg/g padi (kaaluga 0,5 g) sisaldab 2 mg nikotiini, millest vereringesse jõuab tegelikult vaid 0,6–0,9 mg. Ehk 4 mg/g padi on ligi 2 korda nõrgem kui üks sigaret. • Võrdlus e-sigaretiga (20 mg/ml): EL-is lubatud e-sigareti seansi jooksul saab kasutaja kõrge biosaadavuse tõttu vereringesse 0,8–1,5 mg nikotiini. Padi 4 mg/g annab vaid 0,6–0,9 mg. Tekib ebavõrdsus: suitsuvaba padi tehakse kunstlikult nõrgemaks kui e-sigaret. • Kasutaja reguleerib doosi ise: Erinevalt sigaretist toimub padjast imendumine kuni 30 minuti jooksul. Täiskasvanud tarbija eemaldab padja kohe, kui vajalik rahulolutunne on käes. Suitsetamisest loobumiseks vajavad täiskasvanud tooteid tugevusega kuni 20 mg/g. Ettepanek: Kehtestada mõistlik piirmäär kuni 20 mg/g: Muuta eelnõu § 8[3] lõiget 1 ja sätestada nikotiinipatjade piirmääraks kuni 20 mg/g (mis vastab täiskasvanud tarbija tegelikule vajadusele sigarettide asendamisel).	**Arvestatud osaliselt ja selgitatud.** Eelnõu on märkuse järel muudetud. Algselt kavandatud 4 mg/g piirangust on loobutud ning nikotiinipatjadele nähakse ette kaks samaaegselt kohaldatavat ülempiiri: 9 mg ühe grammi segu kohta ja 9 mg ühe padja kohta. Valitud lahendus on kooskõlastamisel esitatust vähem piirav ning ei tähenda nikotiinipatjade kui tootekategooria keelamist. Ettepanek kehtestada ülempiiriks 20 mg/g ei ole põhjendatud. Selline piirmäär jätaks turule väga suure nikotiinisisaldusega tooted ega täidaks piisavalt eelnõu eesmärki vähendada suure nikotiinisisaldusega toodete kättesaadavust ning kaitsta eelkõige laste ja noorte tervist. Eelnõu eesmärk ei ole anda hinnangut nikotiinipatjade kasutamisele suitsetamisest loobumise vahendina, vaid piirata rahva tervise kaitseks suure nikotiinisisaldusega ja noortele atraktiivsete toodete turuleviimist. Ettevõtjatele antakse piisav üleminekuaeg: nikotiinipatjade koostise ja pakendi nõuded jõustuvad 2028. aasta 1. jaanuaril.
2.	Liiga madal nikotiinilimiit (4 mg/g) koos kaugmüügi keeluga loob turul tühimiku: • Läti kogemus: Lätis kehtestatud 4 mg/g piirang tõestas, et nõudlus ei kadunud, vaid kandus kiiresti Telegrami kanalitesse, sotsiaalmeediasse ja mitteametlikku sisseveole. • Kaotatud maksutulu ja terviseriskid: Seadusliku turu kokkutõmbumine tähendab riigile kaotatud aktsiisi- ja käibemaksu. Samal ajal müüakse mustal turul kontrollimatu koostisega tooteid ilma vanusekontrollita. Ettepanek: Säilitada kontrollitud seaduslik müügivõrk: Hoida täiskasvanutele kättesaadavana seaduslik ja vanusekontrolliga müük, et kaitsta riigieelarve tulusid ja pidurdada variturgu.	**Arvestatud osaliselt ja selgitatud.** Eelnõu on märkuse järel muudetud. Algselt kavandatud 4 mg/g piirangust on loobutud ning nikotiinipatjadele nähakse ette kaks samaaegselt kohaldatavat ülempiiri: 9 mg ühe grammi segu kohta ja 9 mg ühe padja kohta. Salaturu riski on seletuskirjas käsitletud, kuid see ei välista rahva tervise kaitseks vajalikku piirangut. Eelnõu eesmärk ei ole nikotiinipatju keelata, vaid piirata väga suure nikotiinisisaldusega toodete kättesaadavust. Ettevõtjatele antakse piisav üleminekuaeg: nõuded jõustuvad 2028. aasta 1. jaanuaril.

3.	Mõistlik üleminekuaeg: Tagada ettevõtjatele vähemalt 18–24 kuu pikkune üleminekuperiood alates rakendusaktide kinnitamisest laovarude realiseerimiseks ja tarneahelate kohandamiseks.	**Arvestatud.** Eelnõus on ettevõtjate kohanemisvajadusega arvestatud ning nikotiinipatjade koostise ja pakendi nõuded jõustuvad 2028. aasta 1. jaanuaril. See annab ettevõtjatele piisava üleminekuaja olemasolevate laovarude realiseerimiseks, toodete ja pakendite nõuetega kooskõlla viimiseks ning tarneahelate kohandamiseks.
Eesti Õdede Liit		
1.	Seaduses on välja toodud, et pakend ei tohi olla atraktiivne, kuid atraktiivsuse mõistet ei ole täpsemalt kirjeldatud. Enamik e-sigarette on väga värvilistes ja vilkuvate efektidega pakendites – nende neutraalsemaks muutmine võiks vähendada laste mürgistuste hulka.	**Selgitatud.** Nõustume, et pakendi ja toote kujunduse atraktiivsuse hindamise kriteeriumid peavad olema ettevõtjale arusaadavad ning võimaldama ühetaolist järelevalvepraktikat. Seletuskirja on täiendatud näidetega, mida võib atraktiivsuse hindamisel arvesse võtta, sh erksad ja mängulised kujunduslahendused, valgus- ja heliefektid, mänguasju või maiustusi meenutavad elemendid ning muud alaealisi kõnetavad visuaalsed tunnused. Täiendavate neutraalse pakendi nõuete kehtestamine vajab siiski eraldi mõju- ja proportsionaalsuse analüüsi.
2.	Samas peame oluliseks, et muudatuste rakendamisel hinnataks nende praktilist mõju ning tagataks kõigile osapooltele piisav teavitus ja rakendusaeg.	**Arvestatud.** Eelnõus on ettevõtjate ja järelevalveasutuste kohanemisvajadusega arvestatud. Nikotiinipatjade koostise ja pakendi nõuded jõustuvad 2028. aasta 1. jaanuaril, mis annab piisava aja muudatustest teavitamiseks, toodete ja pakendite nõuetega kooskõlla viimiseks ning rakenduspraktika kujundamiseks. Seletuskirja on täiendatud muudatuste praktilise mõju ja üleminekuaja põhjendustega.
Aldar Eesti OÜ		
1.	Toetame eesmärki kaitsta tarbijate tervist ja piirata alaealiste ligipääsu nikotiinitoodetele. Samas leian, et eelnõus kavandatud meetmed ei pruugi	**Arvestatud osaliselt ja selgitatud.**

	soovitud eesmärki saavutada ning võivad kaasa tuua mitmeid soovimatuid tagajärgi. Näiteks on oht, et suuname tänase tarbija reguleerimata ja kontrollimata turule. Eelnõu muudaks sisuliselt olematuks seni seaduslikult reguleeritud tootekategooria, mille müük toimub vanusekontrolli, märgistamisnõuete ja riikliku järelevalve all. Eelnõu puhul ei ole võimalik hinnata antud ettepanekuid, kuna puuduvad mõjuhinnangud. Eestis on jaemüüjad väga vastutustundlikult jälginud toodete kanguse ülemist piiri ja ei ole lubanud ringlusesse kangeid, tervisele selgelt ohtlikke tooteid. Mis juba on suunanud osa tarbijaid reguleerimata turule, ehk siis need, kes ei maksa toodete pealt makse, ei müü neid ametlikke kanaleid pidi. Kahjuks on need tooted sellisel juhul ka kättesaadavamad alaealistele ning see on meie jaoks juba probleem. Kui nüüd reguleeritud kaupu veelgi rohkem reguleerida ja kaotada täna lubatud kangus, siis tarbija kindlasti ei lõpeta toote tarbimist, vaid leiab selle saamiseks viisi. Kindlasti muudab see koguselist müüki üle Eesti kõikide jaemüüjate juures, kuid pigem oleks see marginaalne ja see ei tooks oodatud tulemust. Selle eelnõu valguses julgen väita, et suuname tarbija riigina ise tarbima kontrollimata ja reguleerimata turule, mis on rahva tervist arvestades kindlasti oluliselt kahjulikum.	Eelnõu on märkuse järel muudetud. Algselt kavandatud 4 mg/g piirangust on loobutud ning nikotiinipatjadele nähakse ette kaks samaaegselt kohaldatavat ülempiiri: 9 mg ühe grammi segu kohta ja 9 mg ühe padja kohta. Valitud lahendus on kooskõlastamisel esitatud lahendusest vähem piirav ning ei tähenda nikotiinipatjade tootekategooria keelamist. Ebaseadusliku turu riski on seletuskirjas käsitletud, kuid see ei välista rahva tervise kaitseks vajaliku piirangu kehtestamist. Eelnõu eesmärk on piirata väga suure nikotiinisisaldusega toodete kättesaadavust, eelkõige laste ja noorte kaitseks. Ettevõtjatele antakse piisav üleminekuaeg: nikotiinipatjade koostise ja pakendi nõuded jõustuvad 2028. aasta 1. jaanuaril.
2.	Lisaks näen hetkel probleemi ka ettevõtete tegevuse piiramise seisukohast. Lisaks jaemüüjatele, kes on panustanud toodete seadusliku käitlemise juures investeeringutega, on ka veel maaletoojad, tootjad, kelle kogu ärimudel põhineb antud kategooria müügil. Mis tähendab, et sellisel kujul vastu võetud eelnõu puhul on mõju Eesti ettevõtetele väga suur. Lisaks kaotab riik suure osa maksutulust, mida tänases majanduslikus olukorras ei tohiks lasta juhtuda. Jaemüüjana sooviksime täpsemat infot mõjuhinnangute kohta reguleerimata turu osakaalu suurenemise kohta, millised on võimalikud ohud. Millised on teaduslikud uuringud ja analüüsid rahva tervise tegelikule mõjule. Siinkohal soovime väga esile tuua piirangu, mis oli seotud mentooli sigarettide müügi keelu jõustumisega. Nimelt ei loobunud tarbija sigarettide tarbimisest, vaid leidis alternatiivi. Lisaks leidsid alternatiivi ka tootjad (maitselehed, kapslid, värske mentooli maitsega e-sigaretid jm). Hiljem kui saadi aru, et suunati tarbija ja eelnevalt tooteid mitte tarbinud inimene nende uute alternatiivide juurde,	**Arvestatud osaliselt ja selgitatud.** Eelnõu on märkuse järel muudetud. Algselt kavandatud 4 mg/g piirangust on loobutud ning nikotiinipatjadele nähakse ette kaks samaaegselt kohaldatavat ülempiiri: 9 mg ühe grammi segu kohta ja 9 mg ühe padja kohta. Valitud lahendus on kooskõlastamisel esitatust vähem piirav ning ei too kaasa nikotiinipatjade kui tootekategooria keelamist. Seletuskirja on täiendatud mõjude kirjeldusega, sealhulgas käsitledes mõju rahva tervisele, ettevõtjatele, legaalsele turule, maksulaekumisele ning ebaseadusliku kaubanduse ja piirikaubanduse riskile. Eelnõu eesmärk on piirata väga suure nikotiinisisaldusega toodete kättesaadavust ning kaitsta rahva tervist, eelkõige lapsi ja noori. Ettevõtjatele

	karmistati piirangut veelgi. Keelati maitsestatud tooted kontrollitud turul. Kapslite ja maitselehtede puhul aga tuli ilmsiks uus risk. Nimelt ei ole tänaseni reguleeritud, milliseid aineid võib nendes toodetes kasutada. Kas need on täna tarbija tervisele ohutud. Kuna need ei ole seotud tubakatoodetega, siis ei kontrolli täna nende toodete keemilist koostist keegi ja on teadmata, kuidas see mõju avaldanud on. Lisaks ei ole tänaseks vähenenud sigarettide tarbimine selle piirangu tõttu, vaid üldine rahva teadlikkuse kasv on olnud selle põhjuseks. Täna valib rohkem inimesi tervisliku eluviisi ja seda mitte piirangute, vaid reaalsete uuringute ja ennetustöö tulemusel. Ehk siis piirangu tagajärjel tulid turule uued atraktiivsed tooted ja nende tarbijaks hakkas inimene, kes varem tubakatoodete tarbija üldse ei olnud. Seega siin on küsitav, kas piirangud alati täidavad eesmärki sihipäraselt. Selleks on vaja kindlasti õigeid mõjuanalüüse.	antakse piisav üleminekuaeg: nikotiinipatjade nõuded jõustuvad 2028. aasta 1. jaanuaril.
3.	Teiseks oluliseks muudatuseks lähiminevikust on tubakatoodete pakendi reguleerimise nõue, mille käigus oli tootjal kohustus lisada toodetele peale väga elulised ja isegi üpris karmid hoiatus pildid, mis pidi vähendama sigarettide tarbimist. Tänaseks ei ole ilmselt tehtud mõjuanalüüsi ka selles osas, et mis siis tegelik tulemus oli. Jaemüüjana saame öelda, et tegelikult muutis see toodete paigutuse riiulites selliseks, et pilt ei oleks esimesena nähtav(lisa investeeringud ettevõtetele), müügikohtades on üldjuhul tubakatooted ka varjatud ja ei ole nähtavad kõikidele klientidele. Lisaks tulid turule ka uued tooted, mis tarbijale toote tarbimise mugavamaks tegid- vutlarid, millega kaeti ebameeldivad pildid toote pakendil. Soovitaksime jaemüüjatena teha ka rahvaküsitlus, et mõista kas tegelikult tarbija loobuks või pigem leiaks alternatiivse kanali või toote. See võib tänast nägemust eesmärgi suhtes oluliselt mõjutada. Ja soovitus oleks kasutada sellise uuringu puhul mitme erineva uuringufirma tuge, sest püstitatud küsimus võib oluliselt muuta lõpptulemust. Vaid ühel kujul püstitatud küsimus võib suunata tarbijat vastama või moonutada tegelikku olukorda. Seega on oluline, et küsitluse läbiviijaid oleks erinevaid. Leiame, et rahvatervise eesmärke on võimalik saavutada ka viisil, mis säilitab seadusliku ja kontrollitud turu ning ei suuna tarbijaid kontrollimata	**Selgitatud.** Nõustume, et kavandatavate piirangute puhul tuleb hinnata nende mõju legaalsele turule, tarbijakäitumisele, maksulaekumisele ning võimaliku ebaseadusliku ja piiriülese kaubanduse riskile. Eelnõu eesmärk on vähendada kõrge nikotiinisisaldusega ja noortele atraktiivsete toodete levikut ning sellest tulenevat tervise- ja sõltuvusriski. Võimalikku salaturu kasvu riski tuleb arvestada järelevalve kavandamisel ja meetmete järelhindamisel, kuid see ei välista rahva tervise kaitseks vajalike nõuete kehtestamist.

	müügikanalitesse. Inimeste teadlikkuse kasvatamine toodete kahjulikkusest üldiselt peaks olema põhifookuses ja maksutulu, mis ilmselt väheneb täna uue regulatsiooni valguses, võiks olla suunatud hoopis teadlikkuse tõstmisele. Kui tarbija teeb otsuse toodet tarbida põhjusel, et on hästi informeeritud tootekahjulikkusest ja soovib vältida ebatervislikke eluviise, on mõju kindlasti pikaajalisem ja põhineb tarbija otsusel. Kui me aga piirame turul toodete müügi, siis tarbija leiab alternatiivi kuna ei teadvusta endale toote kahjulikkust ja seda, millised võivad olla tagajärjed tervisele toote tarbimisel.	
Eesti Advokatuur		
1.	Esmalt peab advokatuur vajalikuks tähelepanu juhtida eelnõu väljatöötamise protsessi puudutavatele probleemidele. Kuigi lobitegevust puudutavad muudatused mõjutavad otseselt ja oluliselt ka advokaatide ja advokaadibüroode tegevust, ei esitanud Justiits- ja Digiministeerium eelnõu advokatuurile arvamuse avaldamiseks ega kaasanud advokatuuri selle ettevalmistamisse. Advokatuuri hinnangul ei ole selline kaasamata jätmine kooskõlas hea õigusloome ega kaasamise põhimõtetega. Lisaks juhime tähelepanu, et praegusel juhul anti eelnõu kooskõlastamiseks ja arvamuste avaldamiseks üksnes 6 tööpäeva. Arvestades, et eelnõule ei eelnenud väljatöötamiskavatsust ning tegemist on uue olulise mõjuga regulatsiooniga, ei olnud selline tähtaeg kindlasti piisav Vabariigi Valitsuse reglemendi § 7 lõike 1 mõttes. Lisaks rõhutame, et seadusemuudatuse ettevalmistamist alustatakse üldjuhul väljatöötamiskavatsuse (VTK) koostamisega (HÕNTE § 1), mitte aga eelnõu väljatöötamisega nagu käesoleval juhul. VTK võib jätta koostamata üksnes piiratud juhtudel, kuid HÕNTE § 1 lõikes 2 sätestatud eeldused VTK koostamata jätmiseks ilmselgelt puuduvad. Ka Riigikogu poolt heaks kiidetud „Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030“ näevad ette, et väljatöötamiskavatsus, kaasamine ja mõjuanalüüs on kvaliteetse ja tõhusa õigusloome lahutamatud osad. VTK koostamata jätmise tõttu puudub ülevaade sellest, kas lobitegevuse reguleerimine tubakaseaduses on Eesti õiguskorras üldse sobiv lahendus, kuidas see mõjutab halduskoormust, milline mõju on erinevatele mõjutatud osapooltele, sealhulgas advokaatidele, avaliku sektori asutustele, ettevõtjatele ja teistele huvirühmadele ning kas kavandatud piirangud on	**Selgitatud.** Nõustume, et nii olulise mõjuga regulatsiooni ettevalmistamisel on huvirühmade kaasamine oluline. Advokatuurile jäi eelnõu kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks edastamata eksimuse tõttu. Vabandame tekkinud olukorra pärast ning edaspidi pööratakse suuremat tähelepanu sellele, et kõik asjaomased huvirühmad oleksid kaasatud juba eelnõu ettevalmistamise varasemates etappides. Samuti nõustume, et eelnõu kooskõlastamiseks antud aeg oli tavapärasest lühem. Selle põhjuseks oli vajadus menetleda sama eelnõuga kiireloomulisi muudatusi tubakaseaduses ja riigilõivuseaduses, sealhulgas Riigikohtu lahendist tulenevaid riigilõivude muudatusi. Seetõttu tuli eelnõu esitada kooskõlastamisele lühema tähtajaga kui tavapäraselt. Väljatöötamiskavatsust ei koostatud, kuna eelnõu sisaldas muu hulgas kiireloomulisi riigilõivude muudatusi ning eelnõu menetlemine tuli seetõttu korraldada kiirendatud korras. Samas peame põhjendatuks märkust, et kavandatud lobitegevuse regulatsioon puudutab uusi ja põhimõttelisi küsimusi, mis eeldavad põhjalikumat mõjuanalüüsi ning

	põhiseadusega kooskõlas. Ka ei ole võimalik veenvalt hinnata kavandatavate meetmete proportsionaalsust, sealhulgas nende sobivust, vajalikkust ja mõõdukust. Eriti problemaatiline on VTK koostamata jätmine olukorras, kus tegemist on lobitegevuse esmakordse reguleerimisega seaduse tasandil. Sellise põhimõttelise muudatuse puhul on vajalik koostada HÕNTE nõuetele vastav põhjalik VTK.	laiapõhjalisemat arutelu huvitatud osapooltega. Seetõttu on otsustatud lobitegevust puudutavad sätted käesolevast eelnõust välja jätta ning nende võimaliku edasise väljatöötamise juurde naasta eraldi menetluses. Kooskõlastamise käigus esitatud märkuste põhjal on eelnõud ja seletuskirja olulisel määral täiendatud ning huvirühmade kaasamine jätkub eelnõu edasises menetluses.
2.	Lobitegevuse regulatsiooniga seotud sisulised probleemid Eelnõu seletuskirjast nähtub, et lobistideks loetakse ka advokaate. Advokaatidel tuleks avaldada sidevahendi abil toimunud suhtlemine, sealhulgas video- või telefonikohtumine. Niisiis peab Riigikogu liige, kohaliku omavalitsuse volikogu liige, Riigikogu Kantselei, Vabariigi Presidendi Kantselei, Riigikontroll, Õiguskantsleri Kantselei ja kohus silmas pidama, et suhtlus (sh telefonikõned) tubakatööstuse lobistidega, sh advokaatidega, tuleb avalikustada. Avaldada tuleb suhtluse kuupäev ja kellaaeg, suhtluse teema, osalejate nimed ja rollid. Seejuures ei nähtu eelnõust ega seletuskirjast, kuidas on advokaadilt andmete küsimine ning avalikustamise kohustuse kehtestamine kooskõlas advokatuuriseaduse § 45 lõikes 1 sätestatud kutsesaladuse kaitsega. Advokatuuriseaduse kohaselt on advokaat kohustatud hoidma saladuses nii talle õigusteenuse osutamisel teatavaks saanud andmeid kui ka isiku pöördumise fakti advokaadi poole õigusteenuse saamiseks. Eelnõu ei sisalda erandeid ega täpsustusi, mis välistaksid advokaadi kutsetegevusega seotud pöördumiste avalikustamise. Arvestades kutsesaladuse keskset tähtsust õigusemõistmise ja õiguskaitse toimimisel, oleks olnud vältimatult vajalik hinnata kavandatava regulatsiooni mõju advokaadi kutsesaladusele juba väljatöötamiskavatsuse ja mõjude analüüsi etapis. Selline analüüs eelnõu materjalidest ei nähtu, kuid oleks vajalik ning arvestades lühikest aega arvamuse andmiseks, ei ole võimalik selle osas advokatuuril võtta kaalutletud ja analüüsitud seisukohta. Samuti jääb ebaselgeks avalikustamisele kuuluv andmekoosseis. Eelnõu seletuskirjast nähtub, et teatud ulatuses võib avaldatavate andmete määratlemine jääda teabevaldaja otsustada. Seletuskirja kohaselt sätestatakse seaduses avalikustatavate andmete minimaalne koosseis, mille hulka kuuluvad suhtluse kuupäev ja kellaaeg, suhtluse teema ning	**Arvestatud.** Lobitegevuse regulatsioon on eelnõust välja jäetud, kuna vajab veel täiendavat analüüsi ja arutelu.

	osalejate nimed ja rollid. On aga ebaselge avalikustamisele kuuluva „teema" mõiste sisu ja ulatus. Eelnõu kohaselt tuleb avaldada suhtluse teema, kuid seletuskiri laiendab seda, viidates ka sellele, et avalikustada tuleb, millist küsimust suhtluses arutati. Seetõttu jääb arusaamatuks, kas teema tuleb märkida üksnes üldise märksõnana või tuleb avaldada arutatud küsimuste sisu märksa detailsemalt. Selline määratlematus võib viia erinevate tõlgenduste ja ebaühtlase rakenduspraktikani ning suurendab õigusselgusetust nii teabevaldajate kui ka suhtluses osalevate isikute jaoks. Oleme seisukohal, et lobitegevuse regulatsioon ei tohiks olla valdkonnapõhiselt killustatud, vaid valdkonnaüleselt ühtlane. Üksikutesse eriseadustesse oma spetsiifiliste määratluste ja menetlusreeglitega lobisätete lisamine tekitaks õigusliku ebaühtluse ning raskendaks reeglite järgimist ja kohaldamist. Kui iga ametiasutus hakkab välja töötama oma valdkonnapõhiseid lobitegevuse reegleid ja teabe avalikustamise korda, suureneb nii halduskoormus kui ka regulatsioonide killustatus. Näiteks kui alkoholi-, hasartmängu-, farmaatsia-, energeetika- või muude valdkondade seadustesse lisatakse oma määratluste ja menetlusreeglitega lobisätted, võivad „lobisti" ja „lobitegevuse" mõisted ning nendega seotud kohustused valdkonniti oluliselt erineda. Seega kui seadusandja peab vajalikuks kehtestada lobitegevuse läbipaistvuse kohustused seaduse tasandil, tuleks neid käsitleda valdkonnaüleselt ja süsteemselt (nt korruptsioonivastase seaduse raamistikus või eraldiseisva horisontaalse regulatsioonina). See tagaks selgemad reeglid, ühtlasema rakenduspraktika ja väiksema halduskoormuse nii avalikule sektorile kui ka puudutatud isikutele. WHO tubaka tarbimise leviku vähendamise raamkonventsioon (FCTC) ega selle artikli 5.3 rakendussuunised ei kohusta liikmesriike reguleerima tubakatööstusega seotud lobitegevust tingimata seaduse tasandil või valdkondlikus seaduses. Rakendussuunised ei ole rahvusvaheline leping ega siduv õigusakt, vaid konventsiooniosaliste konverentsi vastu võetud soovituslik juhendmaterjal, mille eesmärk on aidata riikidel täita konventsioonist tulenevaid kohustusi. Ka FCTC artikli 5.3 sõnastusest ei tulene nõuet kehtestada lobitegevuse kohta eraldiseisev seaduslik regulatsioon. Konventsioon kohustab riike kaitsma tubakapoliitika	

	kujundamist tubakatööstuse ärihuvidest lähtuva mõjutustegevuse eest „kooskõlas siseriikliku õigusega“, jättes neile eesmärgi saavutamiseks sobivate meetmete valikul ulatusliku otsustusruumi. Seetõttu ei saa FCTC-st tuletada vajadust kehtestada lobitegevuse regulatsioon kiirendatud korras üksnes konventsiooniga kooskõla tagamise eesmärgil. Kui õiguspoliitiline otsus lobitegevuse täiendavaks reguleerimiseks on tehtud, peab advokatuur oluliseks, et seda tehtaks valdkondade üleselt, terviklikult ja läbimõeldult. Kokkuvõtvalt teeb advokatuur ettepaneku eraldada lobitegevuse regulatsiooni puudutav osa eelnõust ja koostada lobitegevuse kohta eraldi väljatöötamiskavatsus. Eelistatud on reguleerida lobitegevus valdkondade üleselt, mitte tubakapoliitika raames kitsalt. Kaalumist väärib võimalus teha seda korruptsioonivastase seaduse revisjoni käigus, kuhu advokatuur on samuti kaasatud.	
Green Sound		
1.	The proposed regulation restricts tobacco-flavoured e-liquid formulations to 16 specified flavouring compounds. This submission argues on scientific, sensory, and public-health grounds that this list is structurally incapable of recreating the flavour profile of cured tobacco or tobacco smoke, and that its implementation will undermine rather than advance smoking cessation objectives. We argue that firstly, tobacco flavour is an emergent property of thousands of trace constituents. As Rodgman and Perfetti (2013) documented, tobacco and tobacco smoke contain over 5,500 identified chemical constituents spanning terpenoids, esters, norisoprenoids, pyrazines, furanones, organic acids, phenolics, lactones, and Maillard reaction products. The sensory experience smokers recognise as 'tobacco' arises from the integrated contribution of these compounds at trace concentrations not from a handful of synthetic isolates. Secondly, natural tobacco extracts provide the full authentic flavour spectrum and should be permitted. Tobacco extracts (NETs) contain the complete volatile and semi-volatile profile of cured tobacco leaf. They are already used commercially in e-liquids and offer the only viable pathway to a genuinely tobacco-like flavour. Lastly, such restrictive ingredient list will only hamper our company’s honest goals. ENVA was founded for one reason: to help people who smoke cigarettes find a realistic alternative they can actually stick with. We know from years of research and from	**Mitte arvestatud**. Lubatud maitse- ja lõhnaainete loetelu eesmärk on tagada õigusselgus ning vähendada järelevalvevaidlusi ainete üle, mille ohutus ja kasutusotstarve ei ole piisavalt üheselt hinnatav. Looduslike tubakaekstraktide lubamine ei tagaks samaväärset kontrollitavust, kuna ekstraktide koostis võib varieeruda ning sisaldada arvukat seguühendite kogumit. Eelnõus lähtutakse ettevaatuspõhimõttest ning rahva tervise kaitse, eelkõige laste ja noorte tervise kaitse eesmärgist.

the experiences of our own customers that the single hardest thing about switching from combustible cigarettes is the sensory gap. A product that doesn't satisfy what a smoker expects tobacco to taste like is a product they abandon and when they abandon it, they go back to smoking.
The proposed regulation restricts tobacco flavoured e-liquid formulations to 16 specified flavouring compounds. This submission argues on scientific, sensory, and public-health grounds that this list is structurally
incapable of recreating the flavour profile of cured tobacco or tobacco smoke, and that its implementation will undermine rather than advance smoking cessation objectives.
Our recommendation: Expand the permitted list to include natural tobacco extracts and additional compound classes genuinely present in tobacco (pyrazines, phenolics, maltol, furaneol, vanillin, menthol), with concentration-based controls rather than follow the misguided restrictive list set precedent by Netherland's regulatory body.
We believe our approach aligns with the purpose of Directive 2014/40/EU. The Directive restricts characterizing flavors because they attract non-users, especially youth. A product that tastes like tobacco is only
relevant to people who already use tobacco; a product that tastes like mango or cotton candy is relevant to everyone. We want our product to be relevant only to existing adult smokers looking for an alternative. We really appreciate your time to take into our considerations and are available to answer any questions you may have.

Part 1: The Chemical Architecture of Tobacco Flavour
1.1 The Scale of Tobacco's Chemical Complexity
Tobacco is not a simple botanical. Rodgman & Perfetti's The Chemical Components of Tobacco and Tobacco Smoke (2nd ed., CRC Press, 2013) documents over 5,500 identified constituents in tobacco and its smoke. These span a remarkable diversity of chemical classes which can be summarised in the table below:

Chemical Class	Representative Compounds	Sensory Contribution
Terpenoids & norisoprenoids	α-Ionone, β-ionone, damascones,	Floral, fruity, woody, green

	damascenones, neophytadiene	
Pyrazines	2,6-Dimethylpyrazine, 2-ethyl-5-methylpyrazine, trimethylpyrazine, acetylpyrazine	Roasted, nutty, toasted, earthy
Phenolics	Guaiacol, 4-methylguaiacol, phenol, cresols, eugenol	Smoky, medicinal, spicy, clove-like
Furanones & pyranones	Maltol, ethyl maltol, furaneol, cyclotene	Sweet, caramel, burnt sugar
Pyridines	Pyridine, 3-ethylpyridine, 3-acetylpyridine, nicotyrine	Tobacco-like, burnt, roasted
Organic acids	Acetic acid, isovaleric acid, hexanoic acid	Sour, cheesy, sharp
Amadori compounds	Fructose-proline, fructose-asparagine	Odourless precursors to pyrazines, furans

Critically, the sensory impact of these compounds is governed not merely by presence but by odour activity values (OAV), the ratio of concentration to odour threshold. A compound present at parts-per-billion can dominate the aroma if its threshold is low enough. Guaiacol, for example, has an odour threshold of approximately 0.021 mg/L in water; 2,6-dimethoxyphenol (the phenolic on the permitted list) has a threshold of approximately 1.85 mg/L, approximately 88 times less potent. Replacing guaiacol with 2,6-dimethoxyphenol is not a like-for-like substitution.

1.2 The Maillard Reaction: The Thermal Engine of Tobacco Aroma

Tobacco flavour does not exist in the raw leaf. It is created through two sequential processes. First, curing and aging, enzymatic and non-enzymatic reactions between the leaf's sugars (25–50% dry weight), amino acids (12–25% nitrogenous content), and lipids produce Amadori compounds, Strecker aldehydes, and norisoprenoids. Second, combustion/pyrolysis at 600–900°C in the burning zone, these precursors undergo Maillard reactions, caramelisation,

	and thermal cracking to generate the heterocyclic volatiles (pyrazines, pyridines, furans, phenols) that define smoke aroma. Amadori compounds, odourless intermediates accounting for 2–3% of tobacco dry weight, are particularly important. Their thermal degradation produces "large amounts of flavour-related products, including aroma-active aldehydes, ketones, acids, pyrazines, pyridines, and other odorants" (Li et al., 2024). The permitted list contains no Amadori compounds, no pyrazines, and no Maillard-reaction products. **1.3 The Pyrazine Triad and Roasted Character** Wu et al. (2026), analysing cigar tobacco smoke, identified what they term the "pyrazine triad" (methyl-pyrazine, 2,6-dimethyl-pyrazine, and 2-ethyl-5-methyl-pyrazine) as the chemical engine of "roasted almond and toasted bread aromas, establishing the dominant charred nutty character." These compounds exhibit direct transfer efficiencies of 40–50× from leaf to smoke, meaning they are thermally generated in large quantities during smoking. The proposed list contains zero pyrazines. Pyrazines are: naturally present in roasted coffee, chocolate, nuts, and bread; formed from the Maillard reaction between amino acids and sugars, a reaction central to all heated food; GRAS flavouring compounds widely used in the food industry; and essential to the "roasted" and "nutty" dimensions of tobacco smoke. Without pyrazines, any e-liquid will lack the roasted, toasted, earthy backbone that smokers associate with tobacco smoke. **Part 2: The Case for Natural Tobacco Extracts (NETs)** **2.1 What NETs Are and How They Work** Natural Extract of Tobacco (NET) e-liquids use cured tobacco leaf that is macerated, steeped, or extracted to transfer the leaf's native volatile and semi-volatile compounds into the e-liquid base. The extract contains native compounds such as norisoprenoids, terpenoids, and Maillard products already formed during curing (pyrazines, furans, pyrroles, Amadori compounds). The extract provides the integrated, balanced profile that 16 isolated synthetic compounds cannot replicate. **2.2 Why NETs Were Excluded (And Why That Reason Is Insufficient)** The Pennings methodology, the methodology Netherlands regulators based their ingredient list on, excluded all plant extracts at Criterion 3: "Flavouring ingredients that are mixtures defined as a distillation or extraction product from	

	plant material are excluded. The composition of such substances... is not consistent as it depends on the composition of the plant source material... It is therefore not possible to establish conclusively through analytical chemical research whether an e-liquid contains a particular extract." The concern is that analytical laboratories cannot verify whether an e-liquid contains "tobacco extract" versus "cocoa extract" because both are complex mixtures. This problem is solvable through: certificate-of-analysis requirements (quantifying key marker compounds); nicotine and alkaloid fingerprinting (tobacco extracts contain characteristic alkaloid profiles); and exclusion of non-tobacco plant extracts (permit only Nicotiana species extracts). The analytical challenge should be put onto the manufacturers to prove their case and compliance. When regulators ban NETs, they force manufacturers to attempt the impossible: recreating a 5,500-compound botanical profile from 16 synthetic molecules. **Part 3: The Consequence — What Happens When E-Cigarettes Cannot Satisfy Smokers** **3.1 Evidence from Flavour Ban Evaluations** Studies such as Rubenstein et al. (2025) conducted a laboratory choice task with 88 adult dual users. When the only e-cigarette available was tobacco-flavoured, participants chose combustible cigarettes more often. We see this problem too often in regions that have banned other flavours. Our goal at ENVA is to recreate authentic tobacco flavours derived from NETs to hopefully convince users that have would have gone back to combustible cigarettes to choose the less harmful product. Our product that is aimed to faithfully recreate the sensation of taste of a tobacco cigarette is only aimed for adult smokers to present them with a reduced harm alternative that they use on the daily. Such flavours are only relevant to our target users as they are not attractive to users that are looking for sweet and fruity flavours. **Part 4: A Proposed Science-Based Alternative** The goal of tobacco-flavour regulation should be to permit formulations that provide sensory satisfaction equivalent to combustible tobacco for adult smokers seeking to switch; do not create distinctively sweet, fruity, or candy-like flavours that appeal to youth; are based on compounds genuinely present in tobacco or	

	tobacco smoke; and are manufactured with quality controls and concentration limits. First, permit natural tobacco extracts. Tobacco extracts derived from Nicotiana tabacum or Nicotiana rustica should be permitted under standardised conditions. Second, expand the synthetic compound list to include authentic tobacco constituents. Pyrazines, phenolics, furanones, vanillin derivatives, pyridines, lactones, and traditional casing ingredients (cocoa, licorice extracts) should be permitted with concentration caps. Third, maintain prohibitions on youth-appeal flavours. Fruit-flavour isolates, candy and dessert profiles, bubblegum, cotton-candy, and high-concentration sweeteners should remain prohibited. Pyrazines and guaiacol are no more appealing to youth than 3-ethylpyridine or isovaleric acid. In fact, pyrazines and phenolics are harsh, bitter, and astringent at concentrations that would be used in tobacco e-liquids. **Declaration** We respectfully request that the governing body review this submission in accordance with the principles established in Directive 2014/40/EU and the Estonian Tobacco Act, and we are available to provide any additional information or clarification that may be required. We are happy to provide samples of our product for your expert panels to judge whether our products only produce tobacco flavors.	
Considerate Pouchers		
1.	**The 4 mg/g nicotine limit is a de facto ban** A typical nicotine pouch weighs between 0.5 and 1 gram. A limit of 4 mg per gram therefore means roughly 2 to 4 mg of nicotine per pouch. This is below the strength most adult smokers need to switch successfully and stay switched. Products at this level do not compete with cigarettes. They lose to them. The Estonian market currently operates under a voluntary memorandum of 20 mg per pouch. That ceiling already excludes the extreme-strength products that raise legitimate concern, while leaving adult smokers a realistic path off cigarettes. The draft would replace a working ceiling with one set roughly 80 to 90 percent lower, without published evidence that pouches at current strengths are causing harm in Estonia that this cap would prevent. The predictable consequences of a cap this low are:	**Osaliselt arvestatud ja selgitatud.** Kooskõlastamisel esitatud märkusi arvestades loobuti algselt kavandatud 4 mg/g piirist ning eelnõus nähakse ette 9 mg nikotiini ühe grammi segu kohta ja 9 mg ühe padja kohta. 20 mg ühe padja kohta ei ole rahva tervise kaitse eesmärki arvestades põhjendatud, kuna see võimaldaks jätkuvalt väga suure nikotiinisisaldusega toodete turustamist.

	• Adult switchers relapse to smoking, the most harmful form of nicotine use. • Demand shifts to informal cross-border purchases and illicit supply, where there is no age verification, no labelling, and no tax revenue for Estonia. • The excise base created in January 2025 erodes as legal sales collapse. Sweden, where oral nicotine products at meaningful strengths are widely available, has the lowest smoking rates in the European Union (3.7%) and correspondingly low rates of smoking-related disease. That outcome was achieved by keeping effective alternatives legal for adults, not by capping them into irrelevance. **Recommendation:** Set any statutory nicotine limit at the level of the existing voluntary memorandum, 20 mg per pouch, and define the limit per pouch rather than per gram so that it reflects actual consumer exposure.	
2.	**Restricting flavours to tobacco and menthol removes the products adults actually switch to** Most adult pouch users choose fruit and other non-tobacco flavours. This is not incidental. Many former smokers switch precisely because they want to leave the taste of tobacco behind. A positive list limited to 16 tobacco-related and 8 menthol-related substances would eliminate the majority of the products adults in Estonia currently use. Youth protection is the stated aim, and we share it. But Estonia already has the tool: an 18-year purchase age. The correct response to underage use is enforcement of those rules against retailers who break them, not the removal of legal products from adults who follow them. **Recommendation:** Withdraw the positive list. Don't ban flavour categories used predominantly by adults.	**Mitte arvestatud ja selgitatud.** Eelnõu eesmärk on vähendada nikotiinipatjade atraktiivsust eelkõige laste ja noorte jaoks. Puuvilja-, marja-, joogi- ja maiustusemaitsed võivad suurendada toote ligitõmbavust ning vähendada selle tajutavat terviseriski. Täiskasvanud tarbijatele jäävad kättesaadavaks nõuetele vastavad tubaka- ja mentoolimaitselised tooted.
3.	**Enforcement: target sales to minors, not adult consumers** We support penalties for retailers and distributors who sell to minors. We caution against penalizing individual purchasers. Punishing adult consumers for buying a legal product through the wrong channel is disproportionate, difficult to enforce fairly, and diverts resources from the point where enforcement works.	**Mitte arvestatud ja selgitatud.** Tellija vastutuse lisamine on vajalik kaugmüügi keelu tõhusaks rakendamiseks, sest praktikas toimub keelatud toodete kättesaamine sageli just tarbija tellimuse kaudu. Vastutus ei asenda müüjate ja vahendajate järelevalvet, vaid

		täiendab seda ning aitab vähendada kontrollimata toodete Eestisse jõudmist.
4.	**A seven-day consultation is not a genuine consultation** The draft was published with seven days for comments, on measures that would restructure an entire product category, affect thousands of Estonian consumers, and impose fines of up to 200,000 euros. This timeline makes meaningful input from consumers, retailers and independent experts practically impossible, and it falls short of good regulatory practice. We also note that measures of this kind constitute technical regulations that require notification to the European Commission under Directive (EU) 2015/1535 before adoption, with the associated standstill period. Recommendation: Extend the consultation to a standard period of at least four weeks and confirm that the draft will be notified under Directive (EU) 2015/1535.	**Selgitatud.** Eelnõu esitati kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks ning kooskõlastamise käigus saadud tagasisidet on arvesse võetud muu hulgas nikotiinisisalduse piirnormi muutmisel. Nikotiinipatjade nõuded teavitatakse tehniliste normide teavitamise menetluses direktiivi (EL) 2015/1535 kohaselt ning eelnõus on ette nähtud piisav üleminekuaeg nõuetega kohanemiseks.
Fondazione Boscacci		
1.	**The proposal risks confusing nicotine with smoking** The overwhelming burden of tobacco-related disease is caused by inhalation of toxic products of combustion, not by nicotine itself. The critical public health distinction is therefore between combustible and non-combustible products. Nicotine is addictive and not risk-free. However, nicotine has never been classified as a carcinogen and is not established as a direct cause of cancer. Several respected public health authorities have concluded that the principal harms from tobacco use arise from smoke exposure and that access to substantially lower-risk nicotine products can contribute positively to smoking reduction and smoking cessation. The question facing policymakers should therefore not be whether nicotine products are entirely harmless, but whether they provide a significantly lower-risk alternative to smoking. The evidence suggests they do.	**Selgitatud.** Eelnõu ei käsitle nikotiini ja suitsetamist samaväärsete riskidena. Samas on nikotiin sõltuvust tekitav aine ning noored on selle mõju suhtes eriti haavatavad. Seetõttu on põhjendatud piirata suure nikotiinisisaldusega ning alaealistele atraktiivsete toodete kättesaadavust, isegi kui need ei ole põlevad tubakatooted.
2.	**The proposed nicotine limit of 4 mg/g is unlikely to achieve its intended aim** The proposal would restrict nicotine pouches to a maximum nicotine concentration of 4 mg per gram of nicotine-containing mixture. This threshold is dramatically below the current levels used by adult consumers across Europe and would effectively eliminate much of the existing category from the legal market. In practical terms, the proposal functions as a de facto product ban rather than a proportionate product standard.	**Osaliselt arvestatud ja selgitatud.** Eelnõus loobuti kooskõlastamisel esitatud märkusi arvestades algsest 4 mg/g piirist ning kehtestatakse 9 mg ühe grammi segu kohta ja 9 mg ühe padja kohta. Piirang ei keela nikotiinipatju tervikuna, kuid välistab väga suure

	For adult smokers seeking a satisfactory substitute for cigarettes, nicotine delivery is not incidental but fundamental. The ability of smoke-free products to compete with cigarettes depends in part on their capacity to provide sufficient nicotine delivery and user satisfaction. Research cited in the supporting materials indicates that nicotine pouches can deliver nicotine levels comparable to some cigarettes and electronic cigarettes while maintaining substantially lower toxicant profiles than combustible products. Other analyses have concluded that nicotine pouches should be placed close to nicotine replacement therapies on the toxicant exposure continuum and are likely to expose users to markedly lower levels of harmful compounds than combustible tobacco. The public health question is therefore not whether nicotine pouches contain nicotine, but whether reducing nicotine concentration to a level that diminishes product utility will discourage switching from smoking. There is a serious risk that this proposal will do exactly that. **Fondazione Boscacci** respectfully recommends that Estonia reconsider: 3. The proposed 4 mg/g nicotine limit, which risks functioning as a de facto prohibition of effective nicotine pouch products.	nikotiinisisaldusega toodete legaalse turustamise, mis on vajalik laste ja noorte tervise kaitseks
3.	**The proposed positive list is effectively a flavour ban** The proposal would restrict flavours to tobacco and establish a positive list of permitted flavouring substances. According to information available during the consultation, this approach appears closely aligned with the Dutch RIVM model. Experience from the Netherlands suggests that such approaches function as de facto flavour bans rather than targeted ingredient controls. In his 2022 submission regarding the Dutch proposal, Clive Bates concluded: "The proposed whitelist approach to ingredients will amount to an almost complete ban on commercially viable vaping products." His concern was not merely theoretical. The central criticism was that policymakers evaluated the restrictions as if users would simply stop consuming nicotine products. Behavioural responses were largely ignored. Consumers deprived of preferred flavours do not necessarily become abstinent. Instead they may: • continue smoking;	**Mitte arvestatud ja selgitatud.** Nikotiinipatjade maitsepiirangu eesmärk ei ole keelata kogu tootekategooriat, vaid vähendada toodete atraktiivsust alaealiste ja noorte jaoks. Tubaka- ja mentoolimaitse jäävad lubatuks. Eelnõu seletuskirjas on käsitletud ka võimalikku ebaseadusliku turu riski ning seda tuleb maandada järelevalve, kaugmüügi piirangute ja järelhindamisega.

	• return to smoking; • purchase products abroad; • seek products through illicit channels; • mix ingredients themselves; or • switch to other unregulated products. These outcomes are entirely foreseeable and should be incorporated into any regulatory impact assessment.	
4.	**Flavours are not merely cosmetic: they play a role in smoking substitution** A central weakness of flavour-restriction policies is the assumption that flavours primarily attract youth while offering little value to adults. The evidence does not support such a simplistic interpretation. Recent analyses highlighted by Tobacco Harm Reduction Network note that flavours can assist adults who smoke in transitioning to lower-risk alternatives. The organisation specifically criticises attempts to evaluate flavour restrictions without considering the role of flavours in harm reduction and smoking substitution. The review further notes evidence that adult smokers overwhelmingly prefer non-tobacco flavours when switching away from cigarettes. Likewise, the Dutch expert submission coordinated by Clive Bates concluded that adult users rely extensively on non-tobacco flavours and that flavours form part of the competitive advantage allowing smoke-free products to displace cigarettes. Removing this competitive advantage risks preserving cigarette consumption rather than reducing it. **Fondazione Boscacci** respectfully recommends that Estonia reconsider: 4. The proposed positive list approach, which appears likely to operate as a de facto flavour ban, replicating a model whose public health implications remain highly contested.	**Mitte arvestatud ja selgitatud.** Maitsed võivad olla täiskasvanud kasutajate jaoks tootevaliku osa, kuid rahva tervise kaitse eesmärgi seisukohalt on oluline vähendada just noortele atraktiivsete maitsete ja lõhnade kasutamist. Noorte nikotiinitarbimise levik ja nikotiini sõltuvust tekitav mõju õigustavad ettevaatuspõhimõttest lähtuvat piirangut
5.	**Policymakers must consider substitution effects** A recurring concern across the evidence reviewed is the tendency to assess flavour bans in isolation rather than considering what users do next. The THR Network review highlights evidence suggesting that reductions in vaping may be accompanied by increased cigarette smoking. It specifically argues	**Selgitatud.** Piirangute mõju hindamisel tuleb arvestada ka võimalike asendusefektidega ning hinnata meetmete üldist mõju rahva tervisele. Samas ei saa regulatsiooni mõju hinnata üksnes selle põhjal, kas osa tarbijaid võib liikuda ühelt tootelt

	that any assessment of flavour restrictions should evaluate cross-product substitution and net public health impact rather than vaping prevalence alone. Similarly, the Dutch expert submission repeatedly warns that measures which make smoke-free products less attractive may ultimately strengthen the cigarette market and slow progress away from smoking. Public health is not improved if fewer people vape but more people smoke. That is the fundamental policy question that any flavour restriction must answer.	teisele. Arvesse tuleb võtta ka mõju laste ja noorte nikotiinitoodete tarvitamise alustamisele, sõltuvusriskile, järelevalve teostatavusele ning rahva tervise kaitsele laiemalt. Eelnõu seletuskirja on täiendatud nikotiinipatjadele kehtestatavate nõuete mõjude analüüsiga. Täpsemalt on käsitletud mõju rahva tervisele, ettevõtlusele, turu toimimisele ja maksulaekumisele ning riigiasutuste töökoormusele. Võimalikud asendusefektid on seega üks asjakohane kaalutlus regulatsiooni mõju hindamisel, kuid mitte ainus ega määrav kriteerium piirangu põhjendatuse hindamisel. Rahva tervise kaitse eesmärkide saavutamisel tuleb kaaluda kõiki asjakohaseid mõjusid nende kogumis.
6.	A more proportionate and evidence-based approach would focus on: • preventing youth access, • enforcing age restrictions, • controlling marketing aimed at minors, • ensuring ingredient safety, • maintaining product quality standards, and • preserving access for adult smokers to lower-risk alternatives. Estonia has the opportunity to adopt a genuinely risk-proportionate regulatory framework that protects young people while preserving opportunities for harm reduction among adults who smoke. The proposed measures, as currently drafted, risk doing the opposite.	**Selgitatud.** Nõustume, et alaealiste ligipääsu tõkestamine, vanusepiirangute jõustamine, noortele suunatud turunduse piiramine, toodete ohutuse tagamine ning kvaliteedinõuete kehtestamine on olulised meetmed rahva tervise kaitseks. Eelnõu ei asenda neid meetmeid, vaid täiendab neid. Samas ei ole eelnõu koostamisel peetud piisavaks üksnes müügipiirangute ja järelevalve tugevdamist. Uuringud ja rahva tervise asutuste hinnangud viitavad sellele, et ka toodete koostis, maitse-, lõhna- ja muud omadused mõjutavad nende atraktiivsust ning nikotiinitoodete tarvitamise alustamist. Seetõttu on põhjendatud käsitleda toodete omaduste reguleerimist ühe osana laiemast rahva tervise kaitse meetmete paketist. Eelnõu eesmärk on leida tasakaal rahva tervise kaitse, laste ja noorte nikotiinitoodete tarvitamise ennetamise,

		ettevõtlusvabaduse ning legaalse turu toimimise vahel. Seletuskirja mõjuanalüüsi on täiendatud ning selles on käsitletud ka mõju täiskasvanud tarbijatele, legaalsele turule, ebaseaduslikule kaubandusele ja järelevalve teostatavusele. Regulatsiooni mõju hinnatakse nende mõjude kogumis, mitte üksnes ühe eesmärgi või huvigrupi vaates.
World Vapers Alliance (WVA)		
1.	**About this consultation and why the World Vapers' Alliance is responding to it** The World Vapers' Alliance (WVA) welcomes the opportunity to comment on the draft amendments to the Tobacco Act published for consultation. WVA is an international consumer advocacy organisation representing the interests of smoke-free nicotine product consumers, including users of nicotine pouches, vaping products and heated tobacco alternatives. We engage with regulators across the EU and beyond to promote evidence-based, risk-proportionate frameworks that support adult smokers in moving away from combustible tobacco. We support the Ministries' objective of ensuring nicotine pouches and herbal heated products are placed on the market safely and responsibly. However, several elements of the draft raise serious concerns, which we set out below.	**Selgitatud.** Täname arvamuse esitamise eest. Võtame teadmiseks, et World Vapers' Alliance esindab suitsuvabade nikotiinitoodete tarbijate huve ning toetab riskipõhise regulatsiooni kujundamist. Eelnõu eesmärk on tagada, et nikotiinitooted oleksid turul kättesaadavad viisil, mis kaitseb rahva tervist, eelkõige laste ja noorte tervist, ning tagab toodete ohutuse ja järelevalve teostatavuse. Kooskõlastamise käigus esitatud märkuste põhjal on eelnõud ja seletuskirja täiendatud, sealhulgas mõjuanalüüsi, proportsionaalsuse, nikotiinisisalduse piirangu, salaturu riski ning Euroopa Liidu õigusega seotud küsimuste osas. Esitatud seisukohti on eelnõu edasises kujundamises arvesse võetud ulatuses, mis on kooskõlas eelnõu eesmärkide ja rahva tervise kaitse vajadusega.
2.	**Maximum nicotine concentration (4 mg/g)** The proposed limit of 4 mg/g represents a reduction of roughly 80% from the de facto market standard limit of 20 mg per pouch that has been applied. We would encourage the Ministries to reconsider the basis for this figure and its likely consequences: • Consumer switching: Adult smokers who have moved to nicotine pouches typically do so because the product delivers nicotine at a level that satisfies cravings previously met by cigarettes. A limit set well below	**Osaliselt arvestatud ja selgitatud.** Kooskõlastamisel esitatud märkusi arvestades loobuti algsest 4 mg/g piirist. Eelnõus nähakse ette kaks samaaegselt kohaldatavat ülempiiri: 9 mg nikotiini ühe grammi segu kohta ja 9 mg ühe padja kohta. 20 mg ühe padja kohta ei ole rahva tervise ja laste kaitse eesmärki arvestades põhjendatud.

	what many former smokers currently use risks making pouches a less effective substitute, with some consumers reverting to smoking rather than switching to a lower-strength product. • Risk-proportionate regulation: Nicotine pouches contain no tobacco leaf and produce no combustion or aerosol; nicotine intake, not the delivery format itself, drives the relevant risk profile. A blanket concentration cap that does not distinguish between initiation-oriented and cessation-oriented use may be a blunter instrument than product standards addressing packaging, marketing and age verification. • Displacement to unregulated channels: Experience in other EU markets that have imposed strict nicotine caps shows that a significant share of demand for higher-strength products migrates to cross-border purchasing and unregulated online sellers, undermining both the public health objective and the enforcement regime the draft seeks to strengthen. We recommend that any limit be set on the basis of a transparent impact assessment, informed by actual consumer usage data in Estonia and comparative evidence from other markets, rather than a single fixed figure applied uniformly across all product categories covered by the draft (pouches, strips, sprays, heated nicotine sticks and heated herbal sticks), which differ materially in how nicotine is absorbed and used.	
3.	**Flavours: tobacco/menthol-only and the positive list** Restricting permitted flavours to tobacco and menthol, via a positive list of 16 tobacco-related and 8 menthol-related substances, is a substantial narrowing relative to the current unrestricted market. We would raise the following points for the Ministries' consideration: • Role of flavours in switching: Available evidence on smoke-free nicotine products indicates that flavour variety is a key factor in adult smokers' decisions to switch away from cigarettes and to sustain that switch. Removing non-tobacco, non-menthol flavours outright, rather than regulating their marketing and availability to minors, risks reducing the appeal of the smoke-free category specifically for the adult population it is meant to serve. • Evidentiary basis: We would welcome clarity on the domestic data underpinning the proposed restriction — in particular, evidence of youth	**Mitte arvestatud ja selgitatud.** Maitsepiirangute eesmärk on vähendada nikotiinipatjade atraktiivsust laste ja noorte jaoks. Tubaka- ja mentoolimaitse jäävad lubatuks, kuid puuvilja-, maiustuse-, joogi- ja muud noortele atraktiivsed maitsed suurendavad toote proovimise ja tarvitamise tõenäosust ning nende piiramine on rahva tervise kaitse eesmärgil põhjendatud.

	uptake of flavoured pouches in Estonia specifically — so that the measure can be assessed as proportionate to a demonstrated risk rather than precautionary by default. We would encourage the Ministries to consider a narrower alternative — for example, retaining a broader flavour palette subject to strict age-verification controls — as a proportionate means of addressing youth-appeal concerns without foreclosing a tool that adult consumers use to move away from smoking.	
4.	**Enforcement and penalties** • Purchaser liability: Extending penalties to individual purchasers engaging in prohibited distance sales is disproportionate. Enforcement resources are generally better directed at non-compliant sellers and platforms than at consumers, who in a cross-border digital market may not always be able to determine the compliance status of a given seller. • Scope of "prohibited distance sales": We would ask the Ministries to clarify precisely which distance-selling activities are captured, given the cross-border nature of e-commerce within the EU single market and the need for the regime to be workable in practice.	**Mitte arvestatud ja selgitatud.** Tellija vastutuse lisamine on vajalik kaugmüügi keelu tõhusaks rakendamiseks. Praktikas on keelatud toodete Eestisse jõudmine sageli seotud tarbija tellimusega ning vastutuse puudumine nõrgestab keelu mõju. Vastutus ei välista järelevalvet müüjate ja vahendajate üle, vaid täiendab seda.
5.	**Entry into force** We note the proposed entry into force of 1 January 2028, which allows a reasonable lead time for the market to adjust. We would ask that the final legislation include explicit transitional arrangements — in particular a sell-through period for compliant stock already on the market — so that legitimate businesses are not penalised for products lawfully placed on the market under the current voluntary regime.	**Arvestatud.** Eelnõus on ette nähtud, et nikotiinipatjade koostise ja maitse nõuded jõustuvad 2028. aasta 1. jaanuaril. See annab ettevõtjatele piisava aja tootevaliku, pakendite ja laovarude uute nõuetega kooskõlla viimiseks.
6.	WVA supports a clear, enforceable statutory framework for nicotine pouches and herbal heated products, and we recognise the legitimate public health objectives behind this draft. We would ask the Ministries to: (i) extend the consultation period; (ii) base the nicotine concentration limit on a transparent, evidence-based impact assessment rather than a fixed reduction from current market practice; (iii) reconsider the flavour restriction in light of its effect on adult smokers' ability to switch, or adopt a less restrictive alternative; and (iv) refine the enforcement provisions so that penalties fall proportionately on non-compliant sellers rather than consumers.	**Selgitatud.** Mitme ettepaneku osas on eelnõu kooskõlastamise järel täpsustatud: nikotiinisisalduse piir on muudetud algsest leebemaks ning jõustumiseks on ette nähtud üleminekuaeg. Maitsepiirangutest ja tellija vastutusest ei loobuta, kuna need on vajalikud laste ja noorte kaitseks ning kaugmüügi keelu tõhusaks rakendamiseks.

	We would welcome the opportunity to discuss these points further with officials from both Ministries, and we are glad to share supporting evidence on consumer switching behaviour and comparative regulatory experience from other markets.	
Tobacco Harm Redaction (THR)		
1.	We urge the ministry to reconsider limiting the permitted flavours to tobacco and menthol. Flavours in vaping products are often criticized as contributing to increased health risks. However, research suggests that these concerns are significantly exaggerated. Konstantinos Farsalinos' comprehensive report on the role of flavours in tobacco harm reduction thoroughly examines the complex aspects of flavours in electronic nicotine delivery systems (ENDS) and nicotine vaping products, focusing on scientific evidence that supports their safety and benefits. The research emphasizes the crucial role of flavours in tobacco harm reduction (THR) and smoking cessation, as acknowledged by the World Health Organization (WHO). It highlights that flavours are essential for encouraging smokers to switch to vaping, helping them transition away from conventional tobacco products. Furthermore, the document includes contributions from public health advocates and experts, such as Clive Bates, David Abrams, and Konstantinos Farsalinos, who argue against the prohibition of vaping flavours. These experts highlight misconceptions about teen vaping, the significance of vaping flavours in helping people quit smoking, and the negative impact that flavour bans could have on public health and smoking cessation efforts. Additionally, Riccardo Polosa's insights are featured, suggesting that banning flavours is unlikely to significantly reduce youth e-cigarette use but could hinder adults from quitting smoking by transitioning to e-cigarettes. More recently, a 2026 report on smoking habits in Great Britain found that 60% of vapers cited fruit as their preferred flavour while only 9% cited tobacco. If the goal is to encourage smokers to switch, taking flavour preferences into account is key to the effectiveness of THR.	**Mitte arvestatud ja selgitatud.** Eelnõu eesmärk on vähendada noortele atraktiivsete maitsete ja lõhnade kasutamist nikotiinitoodetes. Kuigi maitsed võivad olla osa täiskasvanud kasutajate eelistustest, ei kaalu see üles vajadust ennetada laste ja noorte nikotiinitarbimise alustamist ning sõltuvuse teket.
2.	We also urge the Ministry to reconsider the proposed 4 mg/g nicotine limit for oral nicotine pouches. While the intent to protect consumers is understood and shared, a limit set at this level would have the opposite effect: it would undermine the harm-reduction potential of nicotine pouches for the adult smokers most in need of a credible alternative to cigarettes.	**Osaliselt arvestatud ja selgitatud.** Eelnõus on loobutud algsest 4 mg/g piirist ning nähakse ette 9 mg ühe grammi segu kohta ja 9 mg ühe padja kohta. Rahva tervise kaitse eesmärki arvestades ei peeta põhjendatuks 16,7–20 mg piiri, kuna see jätaks turule suure

	The international evidence points clearly to a different threshold. Sweden - which is now officially smoke-free - regulates nicotine pouches under a 20 mg per pouch standard (SIS/TS 72:2024). The United Kingdom's BSI PAS 8877:2022 adopts the same limit. Germany's Federal Institute for Risk Assessment recommends an upper limit of 16.7 mg per pouch. At 4 mg/g, and given that a standard pouch typically weighs 0.5–1 gram, Estonia's proposed limit would produce products delivering 2–4 mg of nicotine per unit. This is a fraction of what any internationally recognised standard considers adequate. This matters because dosing is not a peripheral technical question. It determines whether nicotine pouches work as a public health tool. Dependent smokers who are unwilling or unable to quit need a nicotine dose that genuinely substitutes for smoking. A product that cannot deliver that dose will not attract the smokers it is meant to reach. As observed repeatedly with overly restrictive limits on other nicotine products, demand does not disappear. Instead, it migrates to the unregulated, untested illicit market, removing the very consumer protections that regulation is meant to provide. We strongly recommend that Estonia align its nicotine content standard with international best practice, in the range of 16.7 to 20 mg per pouch, to ensure that the regulated market can genuinely serve its intended public health purpose.	nikotiinisisaldusega tooted ja suurendaks nikotiinisõltuvuse ning mürgistuse riski.
3.	We close by reaffirming our strong support for Estonia's decision to regulate nicotine products rather than pursue prohibition. That choice reflects a mature, evidence-based approach to public health — one that acknowledges the reality of nicotine use and seeks to reduce the harm it causes, rather than simply driving it underground. It is precisely because we support that goal that we raise the concerns set out in this submission. It is important that THR regulation remains risk-proportionate and borrows from best-practices as highlighted above. As an example, ensuring that lobbying disclosure obligations mentioned in the draft act remain proportionate and consistent with the EU Tobacco Products Directive will keep the regulatory environment workable while following a regional standard of transparency. The changes we ask for are modest but consequential. Allowing more flavours and raising the nicotine content limit to align with international standards will determine whether the regulated market can actually serve the smokers it is meant to reach.	**Selgitatud.** Eelnõu ei keela nikotiinipatju, vaid kehtestab neile koostise, maitse ja nikotiinisisalduse nõuded. Valitud lahendus võimaldab turustada nõuetele vastavaid tooteid, kuid piirab suure nikotiinisisaldusega ja noortele atraktiivseid tooteid, mis on vajalik rahva tervise kaitseks.

	Sweden's experience shows what is possible when harm reduction is taken seriously: a smoke-free status achieved not through prohibition but through the availability of well-regulated, adequately dosed alternatives. Estonia can learn from that model. We look forward to supporting the Ministry in developing a framework that delivers the same result for Estonian smokers.	
European Tobacco Harm Reduction Advocates (ETHRA)		
1.	While risks arising from combustible products are sufficiently severe to justify many tobacco control measures, no such equivalent risk applies to non-combustible products. Tobacco harm reduction works by encouraging people who smoke to switch their product choice from smoking to much safer, smoke-free products. Smoke-free products must appeal to smokers to compete with cigarettes. One example of this appeal is the wide range of flavourings for safer nicotine products. While banning flavours might reduce the appeal of SNPs to some users, policymakers cannot just assume that users of flavoured SNPs will become abstinent; they may respond in various ways. A ban on flavours makes alternatives to cigarettes less competitive with cigarettes and, in doing so, protects and aids the cigarette trade. **Banning flavours** While characterising flavours play some role with combustible products, most of the flavour is imparted by the burning tobacco. For vape products or pouches, added ingredients impart all the flavour. A ban on flavours would be highly prone to unintended consequences. Recent evidence from economic studies in the United States shows that bans on vaping flavours increase cigarette consumption. It should not be surprising that flavour bans favour cigarettes: a flavour ban aims to make an alternative to cigarettes less attractive. Evidence from trials, observational studies, population-level trends, market analysis and user testimony strongly suggest that vaping displaces smoking through quitting or cutting down, including among users who had no intention to quit smoking. Economic data shows that the price of vaping products affects cigarette demand. It is impossible, therefore, to assess vaping or smoking policies in isolation because one affects the other. Given the respective risks, a ban on flavours will negatively impact health by making vaping less appealing than smoking for those inclined to use nicotine.	**Mitte arvestatud ja selgitatud.** Maitsepiirangute eesmärk on vähendada nikotiinitoodete atraktiivsust alaealistele ja noortele. Eelnõu ei lähtu eeldusest, et kõik kasutajad loobuvad nikotiinist, vaid seab esikohale laste ja noorte kaitse ning sõltuvuse ennetamise. Võimaliku ebaseadusliku turu riski tuleb maandada järelevalve ja järelhindamisega.

	Flavour bans stimulate an increase in adult smoking. In December 2023, in a presentation on the Netherlands' approach to banning flavours, the Dutch public health agency RIVM summarised the plausible negative responses to a flavour ban. The slide represents a good summary of the reasons for scepticism about flavour bans. These unintended consequences are far more significant than the intended purposes of flavours. Yet, the proponents of flavour bans, including RIVM, have no analysis supporting a flavour ban once these effects are included. A survey of French consumers found that half said they would source flavours illegally, and about one-quarter said they would return to smoking. Several academic studies have identified risks with flavour bans: Posner et al. (2021) found that one-third of vapers would be likely to switch to cigarettes. Gravely et al. (2021) examined possible responses to flavour restrictions in the United States, Canada, and England, finding that 28.8% would access their preferred flavours via illicit means and 17.1% would stop vaping and smoke instead. **Controls on flavours** Flavours can be conceptualised as either (1) a chemical recipe, (2) a sensory experience (e.g., "apple", "mint"), or (3) a descriptor: the language, trademarks or iconography used to describe a product. Regulation should focus on banning or restricting known toxicants, CMRs, and respiratory sensitisers and ensuring that descriptors are not deliberately appealing to children.	
2.	**Regulating nicotine content in pouches** We agree that there should be controls on the amount of nicotine in nicotine pouches. However, we strongly believe that the threshold should be set at the amount of nicotine per sachet not per gram. Nicotine content per sachet increases consumer confidence in the product and the end user knows exactly what they are getting. Set the upper limit for pouches relatively high. To be a viable alternative to cigarettes, nicotine pouches must have a nicotine content that is satisfactory for the consumer. The German Federal Institute for Risk Assessment (BfR) has assessed the health risks from nicotine pouches based on existing studies and data. BfR has calculated that a 16.6 mg dose is estimated to be equivalent to the level in blood after smoking a cigarette. Setting any lower limit increases the risks	**Osaliselt arvestatud ja selgitatud.** Eelnõus on arvestatud ettepanekut seostada piirang ka ühe padjaga: lisaks 9 mg/g piirile ei tohi ühe padja nikotiinisisaldus ületada 9 mg. Üksnes padjapõhine piir ei ole piisav, sest see ei välistaks väga kõrge nikotiinikontsentratsiooniga väiksema massiga toodete turule jõudmist.

	of adverse consequences (more smoking, illicit trade, workarounds) arising from banning products already used by adult consumers.	
3.	**Consumers are the most significant stakeholders** Consumers (smokers, vapers, and other nicotine users) are by far the most significant stakeholders. Economic analyses show that people who smoke bear the overwhelming share of the economic burden through disability and premature death. Consumers have interests that are distinct from economic actors and from professional activists who support the elimination of all nicotine use. We should not be bracketed with either. Consumers believe that policymakers should do what they are supposed to do: promote the free movement of goods with a high level of human health and consumer protection while respecting the long-established principles of proportionality and non-discrimination, with a focus on reducing cancer (Europe's Beating Cancer Plan) and reducing the burden of non-communicable disease (Healthier Together). If it did so, it would recognise smoke-free forms of nicotine and tobacco as significant opportunities with minimal and manageable risks, with the potential to expedite the obsolescence of the cigarette through the smooth functioning of a competitive internal market. Consumers believe the most important distinction from a policy perspective is between combustible and non-combustible products, not between tobacco and non-tobacco or between traditional and novel products. Smoke inhalation is responsible for the health and other risks of tobacco or nicotine use and should be the basis for defining proportionate regulation and taxation. Consumers raise concerns about a range of likely unintended consequences that arise from proposed policies to control products like vapes, heated tobacco, nicotine pouches and snus. There are essentially three forms of risk: (1) reversion to cigarettes or reduced switching or other adverse behavioural response; (2) stimulation of illicit and unregulated trade; (3) potentially risky workarounds by users or suppliers, such as making or adding flavours. In each case of a proposed new regulation, policymakers must recognise and evaluate these effects and be realistic about the damage they could do. Consumers believe the concern about youth use is excessive and has become a moral panic aided by tobacco control activists. Most youth use is experimental, infrequent, and likely to be transient. More intensive and frequent use by	**Selgitatud.** Täiskasvanud tarbijate käitumist ja võimalikke asendusefekte on seletuskirjas käsitletud, kuid eelnõu peamine eesmärk on laste ja noorte tervise kaitse. Nikotiinipadjad jäävad lubatuks tingimusel, et need vastavad koostise, maitse, märgistuse ja nikotiinisisalduse nõuetele.

	adolescents is mostly displacing smoking, and hence, beneficial in the longer term. There is no evidence for a gateway effect; all the evidence points the other way: vaping is an exit route from smoking. Consumers are not hostile to all regulation but draw a distinction between regulation designed to protect consumers (e.g., from chemical, electrical, or thermal hazards or misleading information) and regulation intended to deter use. The latter diminishes the consumer experience. As a result, it is highly prone to the unintended consequences described above and raises costs to users of finding and maintaining alternatives to smoking.	
SCIHRIA - The Scientific Insights in Harm Reduction in Africa		
1.	As public health advocates of international experience, we are deeply concerned about the proposed amendments. While the intent behind the amendments – to reduce tobacco-related harm – is commendable, the proposed regulations for e-cigarettes and oral nicotine pouches may inadvertently hinder progress in public health. It is undeniable that smoking cigarettes poses a significant health risk; worldwide one person dies from smoking every four seconds. However, the Act's focus on regulating less harmful alternatives in the same manner as combustible cigarettes is likely to prove counterproductive. The bill fails to acknowledge the scientific consensus that alternative nicotine products are significantly less harmful than traditional cigarettes. These products do not involve the combustion of tobacco, eliminating the exposure to thousands of harmful chemicals. By restricting access to these alternatives, the new legislation risks condemning millions of smokers to a lifetime of addiction and premature death. International evidence overwhelmingly demonstrates that e-cigarettes and oral nicotine pouches offer a viable pathway for smokers to quit. Three million smokers have quit smoking thanks to vaping in the last five years in Britain, according to a report released by leading anti-smoking NGO ASH UK in August. The proposed restrictions, including bans on flavours, excessive health warnings, nicotine limits, and licensing requirements, create unnecessary barriers for smokers seeking to transition away from harmful cigarettes. These measures may	**Selgitatud.** Eelnõu ei käsitle nikotiinipatju ja elektroonilisi sigarette põlevate tubakatoodetega samaväärsete riskidena, kuid nikotiin on sõltuvust tekitav aine ning noored on selle mõju suhtes eriti haavatavad. Seetõttu on põhjendatud kehtestada nikotiinipatjadele koostise, maitse, pakendi ja nikotiinisisalduse nõuded ning piirata suure nikotiinisisaldusega ja noortele atraktiivsete toodete kättesaadavust.

	discourage smokers from exploring safer options and instead drive them back to the deadly habit.	
2.	The regulations seek to limit the availability of flavoured vapes and pouches, which are often preferred by smokers trying to quit. This could discourage smokers from switching to these safer alternatives. Recent evidence from the US reports that one third of adult vapers aged under 34 said that, if "vape product sales were restricted to tobacco flavours", they would switch to smoking, demonstrating that limiting the availability of a wide variety of flavours could be detrimental to public health.	**Mitte arvestatud ja selgitatud.** Maitsepiirangute eesmärk on vähendada nikotiinitoodete atraktiivsust laste ja noorte jaoks. Kuigi maitsed võivad olla osa täiskasvanud kasutajate eelistustest, ei kaalu see üles vajadust ennetada alaealiste nikotiinitarbimise alustamist. Tubaka- ja mentoolimaitselised nõuetele vastavad tooted jäävad lubatuks.
3.	Independent public health bodies such as the Royal College of Physicians (UK) acknowledge the potential of nicotine alternatives as a harm reduction tool. One of its reports states: "Nicotine, while addictive, is not a major cause of smoking-related diseases." This distinction is crucial. Labelling nicotine alternatives with the same harsh imagery as cigarettes disregards this scientific reality.	**Selgitatud.** Hoiatussõnum ei võrdsusta nikotiinipatju sigarettidega, vaid teavitab tarbijat sellest, et toode sisaldab nikotiini, mis on kergesti sõltuvust tekitav aine. Hoiatus on vajalik tarbijakaitse ja rahva tervise kaitse eesmärgil, eriti arvestades laste ja noorte kaitse vajadust.
4.	High taxes on safer alternatives could make them less affordable for smokers, potentially driving them back to cigarettes.	**Selgitatud.** Eelnõuga ei kehtestata nikotiinipatjadele uusi maksumäärasid. Muudatused puudutavad eelkõige nikotiinisisalduse, koostise, maitse, pakendi ja kaugmüügi nõudeid. Maksulaekumise võimalikku mõju ja ebaseadusliku turu riski on seletuskirjas käsitletud ning neid tuleb vajaduse korral järelhinnata.
5.	Requiring retailers to obtain a licence could reduce the availability and accessibility of safer products, making it harder for smokers to find and purchase them. To effectively reduce tobacco-related harm, Estonia should adopt a comprehensive approach that includes both prevention and harm reduction strategies. While prevention efforts, such as education and public health campaigns, are essential, there should be recognition of the importance of providing smokers with tools to quit. E-cigarettes and oral nicotine pouches can play a crucial role in this effort. The majority of smokers in the world now live in Low and Middle Income Countries (80%) with approximately half the smoking related deaths in the world occurring in these countries. A number of Sub Saharan African countries are	**Selgitatud.** Eelnõu ei keela nikotiinipatju ega elektroonilisi sigarette, vaid kehtestab nendele selgemad koostise, maitse, märgistuse ja kättesaadavuse nõuded. Regulatsiooni eesmärk on tasakaalustada täiskasvanud tarbijate ligipääs nõuetele vastavatele toodetele ning laste ja noorte kaitse. Jaemüügi litsentsimise ettepanek ei ole käesoleva eelnõu keskne meede.

	signatories to the Framework Convention on Tobacco Control (2003). Despite the number of smokers in the world declining slightly over the last twenty years, the AFRO region is one of the two regions to show increases in tobacco smokers. In 2015 there was 66 million and the projected increase by 2025 is an estimated 84 million people. We urge the Standing Committee to reconsider the proposed amendments and adopt a more nuanced approach that prioritises public health outcomes. By allowing for the regulated use of less harmful alternatives, policymakers can empower smokers to make informed choices and pave the way for a healthier, smoke-free future for Estonia.	
Imperial Brands Finland Oy		
1.	It is proposed that restrictions to nicotine pouches should be included in the new section of the Tobacco Act which captures certain specified product categories. It should be noted that nicotine pouches are not one of the specified product categories. This is, admittedly, understandable given that nicotine pouches were a relatively new product category when the Tobacco Act was adopted hence their regulation as tobacco-related products. However, when compared with the product categories covered by the Tobacco Act, it appears unusual that nicotine pouches should be subject to the same restrictions as tobacco product categories despite the harm reduction potential of such products. What is more noteworthy, however, is that the reason for explicitly including nicotine pouches in the Tobacco Act does not appear to be motivated by public health objectives to reduce the relatively high smoking prevalence in Estonia, given 19.9% of the adult population smoke (daily or occasionally), based on the 2024 TAI survey. Providing adult smokers with harm reduction alternatives, such as nicotine pouches, under a balanced regulatory framework would assist those adult smokers. Accordingly, it remains highly unclear how the Proposal - which therefore extends beyond the scope of the Tobacco Act - contributes to achieving the Proposal's stated objectives.	**Selgitatud.** Nikotiinipatju käsitatakse tubakatootega seonduva tootena ning nende reguleerimine tubakaseaduses on põhjendatud, kuna tegemist on nikotiini sisaldavate toodetega, mille kasutamine võib põhjustada sõltuvust ja terviseriske. Eelnõu eesmärk ei ole keelata tootekategooriat, vaid kehtestada sellele rahva tervise kaitseks selged nõuded.
2.	Next Generation Products (NGP) including nicotine pouches offer adult tobacco consumers the potential to drastically reduce the health risks associated with	**Mitte arvestatud ja selgitatud.**

	smoking. Flavours are an essential part of this consumer offering. Most adult consumers who have moved from combustible to non-combustible forms of nicotine have used flavoured products in their transition journey. Flavours are an important harm reduction tool. Unfortunately, not all manufacturers and retailers are as responsible as Imperial Brands in their design, marketing, and sales of NGP. This has led to products that use youth-oriented flavours – along with inappropriate packaging, advertisements, names, and formats – that is inconsistent with an adult-focused category. These irresponsible practices are unacceptable and have the potential to undermine responsible players in the industry as well as the harm reduction potential of NGP by driving policy discussions toward broad and ill-targeted flavour restrictions. We believe that some restrictions on how flavours are marketed are justified, specifically those that are likely to appeal to minors. However, responsibly marketed flavours designed for adult consumers (menthol, fruit, spices) should be permitted on market. Rather than imposing sweeping and counterproductive bans on flavours for nicotine pouches, we advocate for governments to implement targeted, enforceable measures that eliminate youth-appealing elements while preserving adult access to appropriately designed products, including: • Clear flavour name and descriptor conventions which remove products from the market with inappropriate youth-oriented terms (e.g. sweets, candy, desserts), while allowing responsibly flavoured products designed for adult consumers (menthol, fruit, spices). • Strengthened product notification schemes from the outset, ensuring that non-compliant products do not enter the market in the first place. • Retailer licensing regimes which, when implemented and enforced correctly, provide stronger deterrents against under-age sales. • Strengthened enforcement capacity at local and regional level, including tougher penalties and deterrents against those who flout marketing and youth-sales restrictions. We believe everyone – manufacturers, retailers, and governments – must take responsibility for their role in preventing youth access to adult products. Imperial Brands sees a risk that the introduction of flavour restrictions on nicotine pouches	Eelnõus valitud maitsepiirang on sisuline meede, millega vähendatakse nikotiinipatjade atraktiivsust alaealiste ja noorte jaoks. Üksnes turundus- või nimetamispiirangud ei välistaks toote enda maitsetest tulenevat atraktiivsust. Täiskasvanud tarbijatele jäävad kättesaadavaks nõuetele vastavad tubaka- ja mentoolimaitselised tooted.

	could contribute to a further increase in the illicit distribution of nicotine pouches in Estonia. Together, these measures can help foster a responsible, sustainable and balanced nicotine pouch market - that protects unintended users, excludes irresponsible actors and supports public health goals. Allowing adult smokers to choose flavoured nicotine pouches maximises the potential for tobacco harm reduction. Based on the evidence presented, Imperial Brands considers restrictions to MOND flavours to be a disproportionate regulatory measure. Nor does the Estonian government appear to have considered more balanced regulation for nicotine pouches. Flavours play a critical role in attracting into and retaining adult smokers in the MOND category, directly contributing to tobacco harm reduction and declining smoking rates. We are committed to making a meaningful contribution to harm reduction through our NGP and will continue to seek engagement with regulators on this important topic.	
3.	(1) A nicotine-containing product related to a tobacco product, including a nicotine pouch, nicotine strip, nicotine spray, heated nicotine stick, and nicotine-containing heated herbal stick, must not contain more than 4 mg of nicotine per gram of nicotine-containing mixture. Based on the evidence presented, Imperial Brands considers nicotine level restrictions for pouches to be a disproportionate regulatory measure which would result in a de facto ban on the category. In addition, the Estonian government does not appear to have considered more balanced regulation for nicotine pouches. Imperial Brands aims to offer a range of potentially harm reduced products for adult smokers. This necessitates the re-creation of the nicotine satisfaction that consumers find in combustible products. However, we believe it would be inappropriate and irresponsible for any Next Generation Products, including nicotine pouches, to deliver a nicotine concentration that exceeds the delivery profile of a combustible cigarette. For nicotine pouches, we believe that a nicotine ceiling of 20mg per pouch is appropriate. The British Standards Institute (BSI) PAS 8877:2022 and Swedish Standard (SIS/TS 72:2024) outline the introduction of a maximum nicotine limit of 20 mg per pouch. Sweden, which has achieved a smoking rate of just 5.3% among its adult population, significantly lower than the EU average, offers a compelling example of how well-regulated oral nicotine products can support	**Osaliselt arvestatud ja selgitatud.** Kooskõlastamisel esitatud märkusi arvestades loobuti algsest 4 mg/g piirist ning eelnõus nähakse ette 9 mg nikotiini ühe grammi segu kohta ja 9 mg ühe padja kohta. Üksnes 20 mg padjapõhine piir ei ole rahva tervise kaitse eesmärki arvestades põhjendatud, kuna see võimaldaks jätkuvalt väga suure nikotiinisisaldusega toodete turustamist.

	public health. A 20 mg per pouch limit ensures products are safe to use while still delivering sufficient nicotine to be acceptable to adult smokers and encourages switching from combustible tobacco. We propose the nicotine limit should be measured and labelled in per-pouch format (rather than per-gram) as it offers a clear and transparent way for consumers to inform their nicotine consumption. It reflects how the product is used (one pouch at a time) and avoids the confusion for consumers and trade that can arise from per-gram labelling. We are continuing to conduct scientific research to maximise adult smoker transition to Next Generation Products and this includes assessing optimal nicotine levels. We will continue to share our findings with regulators and policymakers. Attracting into and retaining adult smokers in the nicotine pouch category directly contributes to tobacco harm reduction and declining smoking rates. We are committed to making a meaningful contribution to harm reduction through our NGP and will continue to seek engagement with regulators on this important topic.	
4.	Based on the evidence presented, Imperial Brands considers ingredients restrictions for vaping products to be a disproportionate regulatory measure. In addition, the Estonian government does not appear to have considered more balanced regulation for vaping products. When introducing a vape product onto a market, as part of the notification process, Imperial Brands provides a full list of ingredients by weight to the national authority which are compliant with the required standards. All our product ingredients undergo a rigorous risk assessment process by our in-house professional toxicologists, to determine the suitability of the ingredients for use in our products. Our responsible stewardship assessment process for ingredient selection reflects our high internal standards. As a responsible manufacturer, we continuously review and align this approach. We exclude ingredients that have carcinogenic, mutagenic, or reprotoxic (CMR) properties. We believe it should be mandatory that nicotine meets the purity requirements that are outlined in the European Union Pharmacopoeia (EP) or US (USP) Pharmacopoeia Standards. Propylene glycol and vegetable glycerine	**Mitte arvestatud ja selgitatud.** Elektroonilise sigareti vedelike lubatud maitse- ja lõhnaainete loetelu eesmärk on tagada õigusselgus, vähendada vaidlusi ja välistada noortele atraktiivsete või ebapiisavalt hinnatud ainete kasutamine. Tootjapõhine riskihindamine ei tagaks samaväärset ühetaolist ja järelevalvatavat kaitsetaset. Lubatud ainete loetelu tugineb teiste liikmesriikide praktikale ja terviseohutuse seisukohalt hinnatud ainetele.

	should also meet EP or USP Pharmacopoeia Standards. We encourage policymakers to ensure all products meet this minimum quality. Raising ingredient standards will guarantee a level playing field amongst manufacturers, in addition to boosting consumer trust in product categories. It is our view that all manufacturers should be held accountable to the same high standards. Unfortunately, not all manufacturers and retailers are as responsible as Imperial Brands in their design, marketing, and sales of NGP. This has led to products that use youth-oriented flavours – along with inappropriate packaging, advertisements, names, and formats – that is inconsistent with an adult-focused category. These irresponsible practices are unacceptable and have the potential to undermine responsible players in the industry as well as the harm reduction potential of NGP by driving policy discussions toward broad and ill-targeted product restrictions. We believe that some restrictions on how flavours are marketed are justified, specifically those that are likely to appeal to minors. However, responsibly marketed flavours designed for adult consumers (menthol, fruit, spices) should be permitted on market. We believe everyone – manufacturers, retailers, and governments – must take responsibility for their role in preventing youth access to adult products. Imperial Brands sees a risk that the introduction of ingredient restrictions for vaping products could contribute to a further increase in the illicit distribution of vaping products in Estonia. The Estonian Tax and Customs Board (MTA) published the results of the Informal Economy Survey on 20th July, revealing that in 2025, 30% of the Estonian population aged 18 to 74 consumed tobacco and its alternatives (up from 27% in 2024). However, there is a clear age gap: adults over 50 predominantly smoke cigarettes, while those under 30 use a mix of cigarettes and alternative products. The Survey shows that 32% of e-cigarette users in the country have consumed illegal disposable e-cigarettes. While the consumption of illicit cigarettes is on a long-term downward trend, the MTA highlighted that the alternative tobacco products market requires attention. The MTA noted that although the consumption of illegal disposables is mostly occasional, the risk is strongly associated with younger consumers.	

	Imperial Brands sees a risk that the introduction of further ingredient restrictions for vaping products could contribute to a further increase in illicit vaping products in Estonia. However, this does not appear to have been taken into account in the Proposal, despite the fact that a flavours ban (allowing tobacco and menthol only) has been in place since 2020 which should have been considered during the preparation of the Act amendment to the Tobacco Act. Together, the measures outlined above can help foster a responsible, sustainable and balanced vaping market - that protects unintended users, excludes irresponsible actors and supports public health goals. Allowing adult smokers to choose flavoured vaping products maximises the potential for tobacco harm reduction. Based on the evidence presented, Imperial Brands considers restrictions to vaping products ingredients to be a disproportionate regulatory measure. Nor does the Estonian government appear to have considered more balanced regulation for vaping products. Flavours play a critical role in attracting into and retaining adult smokers in the vaping category, directly contributing to tobacco harm reduction and declining smoking rates. We are committed to making a meaningful contribution to harm reduction through our NGP and will continue to seek engagement with regulators on this important topic.	
5.	If the government nevertheless intends to proceed with the Proposal - which Imperial Brands opposes - it should at the very least consider adopting a more balanced, proportionate and evidence-based regulatory approach. If this approach were adopted, the Proposal would result in several unintended consequences, namely a potential increase in the illicit trade and subsequent impact on use by unintended audiences such as underage or never smokers via illicit channels. Imperial Brands sees a risk that the introduction of flavour restrictions on nicotine pouches and vaping products could contribute to a further increase in the illicit distribution of nicotine pouches and vaping products in Estonia. However, this does not appear to have been considered in the Proposal. Such an outcome cannot be regarded as an appropriate or effective regulatory framework. Imperial Brands therefore objects to the Proposal in this respect. Based on the evidence presented, Imperial Brands considers the proposed restrictions to nicotine pouches and vaping products to be a disproportionate	**Selgitatud.** Eelnõu seletuskirjas on käsitletud ebaseadusliku turu ja piirikaubanduse riski. See risk ei välista rahva tervise kaitseks vajalike nõuete kehtestamist, kuid eeldab tõhusat järelevalvet, kaugmüügi piirangute rakendamist ning mõju järelhindamist. Eelnõuga ei keelata nikotiinipatju tervikuna, vaid lubatakse nõuetele vastavad tooted.

	regulatory measure. Nor does the Estonian government appear to have considered more balanced regulation for nicotine pouches and vaping products. We are committed to making a meaningful contribution to harm reduction through our NGP and will continue to seek engagement with regulators on this important topic.	
Prohibition Does Not Work (PDNW)		
1.	The strongest evidence against the proposed flavour restrictions comes from Estonia itself. The Tholos Foundation commissioned Ipsos to examine the effects of Estonia's 2020 vaping flavour ban. The survey of 300 adult current and former vapers found that 58 percent of current users continued to use fruit, sweet, or dessert flavours after their legal sale had been prohibited. Among users of prohibited flavours, 42 percent mixed their own liquids, 42 percent continued to find local sellers, 25 percent purchased online, and 18 percent bought products across the border. The survey concluded that almost 60 percent of Estonian vapers had turned to do-it-yourself mixing or black-market supply following the ban. This was not a minor unintended consequence. It was the predictable result of a policy that prohibited legal supply without eliminating consumer demand. More recent research reinforces this conclusion. The Fraunhofer Institute estimated that 41 percent of Estonia's e-cigarette trade in 2025 was irregular. Black-market supply accounted for 32 percent of the market, with a further 9 percent obtained through cross-border channels. Estonia therefore does not need to speculate about what happens when desirable reduced-risk nicotine products are prohibited. It already has a large-scale domestic example. The Ipsos survey also found that Estonian adults were using vaping products specifically to reduce or stop smoking. Twenty-nine percent said they vaped to reduce smoking, and 20 percent said they did so to stop smoking. While limited to e-cigarettes, similar research conducted internationally has found that people use nicotine pouches for broadly the same reasons: to reduce or stop smoking combustible tobacco. Flavours are not incidental to that process. For many adult smokers, non-tobacco flavours help create distance from the taste, smell, and rituals associated with cigarettes. A smoker attempting to leave tobacco behind may have little interest in	**Mitte arvestatud ja selgitatud.** Eesti varasem kogemus e-sigarettide maitsepiirangutega ja võimalik ebaseadusliku turu risk on asjakohane kaalutlus, kuid see ei välista rahva tervise kaitse eesmärgil piirangute kehtestamist. Eelnõu eesmärk on vähendada noortele atraktiivsete toodete legaalset kättesaadavust ning riski maandamiseks tugevdatakse kaugmüügi ja nõuetele mittevastavate toodete järelevalvet.

	being restricted permanently to products that reproduce tobacco flavour. Flavour restrictions therefore reduce the appeal of lower-risk alternatives relative to cigarettes. They may discourage smokers from switching completely, encourage continued dual use, or push existing consumers towards illicit flavoured products. The proposal would take a failed policy already applied to vaping and extend it to another reduced-risk nicotine category. There is no reason to expect a different result.	
2.	Because a typical pouch contains approximately half a gram of filler, a limit of 4 milligrams per gram would permit only around 2 milligrams of nicotine in an ordinary pouch. This is not a cautious or moderate ceiling. It would eliminate almost the entire existing European nicotine-pouch market. Published testing of more than 1,100 pouch products found that 82 percent contained more than 4 milligrams of nicotine even when measured per pouch. European retail data similarly suggest that the overwhelming majority of existing consumption would fail a 4-milligram-per-pouch threshold. Estonia's proposal is more restrictive still because it applies the limit per gram. A product that is too weak to satisfy an adult smoker is unlikely to help that smoker move completely away from cigarettes. It may instead encourage heavier consumption, continued dual use, a return to smoking, or purchases from unregulated suppliers offering stronger products. The proposed measurement may also create predictable workarounds without meaningfully reducing nicotine consumption. Manufacturers may respond by increasing pouch size or changing the density and composition of the filler. Consumers may use two pouches simultaneously, use more pouches throughout the day, or obtain stronger imported products through illegal channels. A concentration limit does not necessarily limit nicotine exposure. It may simply alter product design and consumer behaviour while making the legal market less competitive. Nicotine limits should therefore not be determined by concentration alone. Regulators must also consider the weight of each pouch, total nicotine content, nicotine release, product formulation, patterns of use, and the needs of adult smokers with different levels of dependence.	**Osaliselt arvestatud ja selgitatud.** Eelnõus loobuti algsest 4 mg/g piirist ning nähakse ette kaks samaaegselt kohaldatavat piiri: 9 mg ühe grammi segu kohta ja 9 mg ühe padja kohta. Sellega arvestatakse nii toote kontsentratsiooni kui ka ühe tarbimisühiku nikotiinikogust ning vähendatakse võimalust nõuetest toote massi või koostise muutmisega kõrvale hoida.

	The relevant choice is not between nicotine use and theoretical abstinence. For many consumers, the practical choice is between cigarettes, sufficiently effective legal pouches, and unregulated products obtained through illicit channels. Estonia should not make cigarettes the easiest effective nicotine product to purchase legally.	
3.	The Prohibition Does Not Work report Nicotine Pouches in Germany provides the closest international comparison to Estonia's proposal. Germany has effectively prohibited ordinary legal nicotine-pouch sales since 2021 by classifying the products as food and applying food-safety limits that no commercially viable pouch could satisfy. This approach was adopted despite Germany's own Federal Institute for Risk Assessment concluding that switching from cigarettes to nicotine pouches could reduce health risks and recommending standardisation and regulatory quality controls instead. The prohibition did not eliminate consumer demand. According to market estimates cited in the PDNW report, adult nicotine-pouch use increased approximately eightfold after the de facto ban, rising from around 0.1 percent of adults when the prohibition was introduced to more than 0.8 percent by 2024. Other German government research estimated regular use at 2 percent of adults, equivalent to approximately 1.4 million people. Rather than regulating this growing market, German authorities effectively surrendered it to illicit suppliers. By 2024, illegal sales were estimated at approximately 444 million pouches, worth more than US$114 million. Consumers could obtain products through more than 1,300 online channels, including dedicated websites, digital marketplaces, and social-media sellers. Yet the black market was not confined to the internet. The report estimates that 63 percent of pouch sales continued to take place through offline retail channels by 2025, demonstrating how illicit supply can become embedded in the domestic market. Germany's experience also shows why severe legal nicotine limits do not protect consumers from high-strength products. Many illicit products exceeded the 16.6 mg-per-pouch ceiling recommended by the German Federal Institute for Risk Assessment, with some containing as much as 150 mg per pouch. Prohibition removed ordinary regulated products while leaving the strongest products available from sellers with no obligation to test contents, label nicotine accurately, or comply with product standards.	**Selgitatud.** Eelnõu ei kehtesta nikotiinipatjade keeldu ega muuda legaalset turgu põhimõtteliselt võimatuks. Valitud lahendus on algsest ettepanekust leebem ning lubab nõuetele vastavaid tooteid. Saksamaa ja teiste riikide näiteid saab arvestada ebaseadusliku turu riski hindamisel, kuid Eesti regulatsioon sisaldab üleminekuaega, selgeid piirväärtusi ja kaugmüügi teel tellimise keelustamist.

	Age controls also deteriorated rather than improved. While 63 percent of German websites displayed some form of age warning, the report found that none used generally accepted third-party age verification at purchase or delivery. Only 4 percent of sponsored social-media posts stated that the products were intended exclusively for adults. In 2023, an estimated 5.4 percent of German minors had tried nicotine pouches, rising among 16- and 17-year-olds to 15.2 percent of boys and 10.3 percent of girls. Germany therefore demonstrates the central danger in Estonia's proposed approach. A de facto ban does not prevent pouch use, prevent youth access, or keep high-strength products off the market. It removes accountable manufacturers and retailers while allowing illegal sellers to supply a growing market without meaningful nicotine limits, age verification, ingredient standards, or regulatory supervision. Estonia's proposed 4 mg-per-gram limit risks reproducing precisely this outcome. Moderate legal products would disappear, while stronger products would remain available online, across borders, and through informal domestic sellers. Similar outcomes have been seen in other jurisdictions where prohibitionist policies have been tried. Brazil's prohibition on vapour products has not eliminated use. Millions of consumers continue to obtain products through an illicit market estimated at more than US$1 billion. Australia's de facto prohibition on nicotine pouches and e-cigarettes has similarly created an illicit market worth an estimated AUD $1–2 billion, accompanied by organised crime, extortion, arson attacks, and violence. In Mexico, PDNW has documented how prohibition has enabled criminal organisations to profit from illicit nicotine markets and associated cross-border trafficking. In the Netherlands and Belgium, flavour and product restrictions have been followed by continued illicit sourcing, cross-border purchasing, and widespread non-compliance. These jurisdictions differ significantly, but the pattern is consistent. When demand remains, prohibiting legal supply does not eliminate the market. It changes who supplies it. Sweden demonstrates the alternative. Rather than prohibiting oral nicotine products, Sweden has maintained broad adult access to snus and, more recently, tobacco-free nicotine pouches under a regulated framework. Sweden now has the lowest daily smoking rate in Europe, at approximately 5.3 percent, placing it at or near the internationally recognised threshold for becoming "smoke-free." As a	

	result of this, Sweden has the lowest rates of lung and cardiovascular disease in Europe. It is also worth noting that snus played a major role in reducing smoking among Swedish men, while smoking among women remained comparatively more persistent until tobacco-free nicotine pouches became widely available. Because pouches are tobacco-free, discreet, and do not require spitting, they proved more acceptable to many women and were followed by a sharp decline in female smoking. Sweden's experience therefore shows how a range of oral nicotine products can reach different groups of smokers and accelerate the decline of combustible tobacco use across the whole population.	
4.	The economic consequences of prohibition are also frequently understated. Governments often calculate the cost primarily in terms of lost excise or sales-tax revenue. However, Professor Sinclair Davidson's PDNW report, The Costs of Driving Vape Markets Underground, explains that the true economic cost is considerably larger. The report examines prohibitionist nicotine policies in Australia, Brazil, Belgium, the Netherlands, and Denmark. It finds that bans and severe restrictions transfer economic activity from legitimate businesses to criminal and informal suppliers while imposing broader costs through violence, enforcement, regulatory failure, reduced consumer welfare, lost legal profits, and resources diverted towards policing illicit markets. The largest cost is not necessarily the tax revenue forgone by government. It is the transfer of producer and retailer profits from lawful businesses to criminal networks, combined with the wider social costs generated by those networks. Professor Davidson estimates recurring annual regulatory-failure costs of AUD $12–20 billion in Australia, R$3–15 billion in Brazil, €250 million–€1.2 billion in Belgium, €500 million–€3 billion in the Netherlands, and DKK 250 million–1.5 billion in Denmark. Estonia's market is smaller, but the mechanism is identical. When lawful products are prohibited or rendered commercially unviable, existing demand becomes an income stream for smugglers, unlicensed online retailers, and informal distributors. The Government then loses twice. Legitimate businesses and consumers bear the initial loss, while taxpayers fund enforcement against a black market created or enlarged by the regulation itself.	**Selgitatud.** Majanduslikku mõju, sh legaalse turu ja maksulaekumise võimalikku vähenemist, on seletuskirjas käsitletud. Rahva tervise kaitse eesmärk võib kaasa tuua osa toodete turult kadumise, kuid see ei muuda piirangut iseenesest ebaproportsionaalseks. Ebasoovitavaid mõjusid tuleb maandada järelevalve ja järelhindamisega.

5.	A critical objective of nicotine regulation should be to keep consumer demand within the legal market. A functioning legal market allows authorities to identify manufacturers and importers, inspect products, verify nicotine content, require ingredient disclosure, trace batches, order recalls, and enforce age restrictions through licensed sellers. Illicit sellers provide none of these safeguards. An operator already willing to sell a prohibited product has no reason to respect nicotine limits, test for contaminants, label products accurately, verify the purchaser's age, or cooperate with a recall. This is why rules that drive most consumers towards non-compliance should not be regarded as strong regulation. They are a transfer of control from regulated businesses to illicit suppliers. If Estonia wants stronger control over nicotine products, it should ensure that ordinary adult consumers have access to legal products they are willing to buy. A legal market that does not reflect consumer behaviour will steadily lose market share to sellers outside the law.	**Selgitatud.** Eelnõu eesmärk on hoida nõuetele vastavad tooted legaalsel turul ning vähendada samal ajal laste ja noorte kokkupuudet suure nikotiinisisaldusega ja atraktiivsete toodetega. Õigusselged koostise-, maitse-, märgistuse- ja kaugmüüginõuded aitavad järelevalvet tõhustada ning eristada legaalseid tooteid nõuetele mittevastavatest.
6.	Nicotine pouches are not risk-free and should not be used by minors or people who do not consume nicotine. However, they do not contain tobacco leaf, involve no combustion, produce no smoke, and create no second-hand smoke exposure. They should therefore not be regulated in a manner that makes them less accessible or less attractive than combustible cigarettes, but rather in a manner that recognises the continuum of risk. This is especially important because smoking remains a substantial public-health problem in Estonia. World Health Organization estimates indicate that approximately 26.1 percent of Estonian adults smoke, including 30.9 percent of men and 21.4 percent of women. Estonia does not have the luxury of regulating reduced-risk alternatives as though the smoking problem has already been solved. Policies that make non-combustible products weaker, less appealing, or less accessible can carry significant public-health costs when large numbers of adults continue to smoke. The proposed framework would permit cigarettes, the most harmful nicotine product, to remain readily available while removing many flavours and nicotine strengths that make non-combustible alternatives viable for adult smokers. That is the reverse of a coherent harm-reduction policy. Sweden demonstrates that access to oral nicotine alternatives is not only compatible with exceptionally low smoking rates; it drives them. Countries that maintain workable legal access to reduced-risk products give smokers more	**Selgitatud.** Nõustume, et nikotiinipatjadel on võrreldes põlevate tubakatoodetega erinev riskiprofiil ning regulatsiooni kujundamisel tuleb arvestada eri toodete omadustega. Samas ei tulene sellest, et nikotiinipatjadele ei võiks kehtestada rahva tervise kaitseks vajalikke nõudeid, eelkõige juhul, kui need on suunatud laste ja noorte nikotiinitoodete tarvitamise ennetamisele. Eelnõu eesmärk ei ole muuta suitsuvabade nikotiinitoodete kasutamist täiskasvanutele võimatuks ega käsitada kõiki nikotiinitooteid ühesuguse riskiga toodetena. Vastupidi, eelnõu võimaldab jätkuvalt nikotiinipatjade turustamist, kuid kehtestab nende koostisele, märgistamisele ja nikotiinisisaldusele nõuded, mida peetakse vajalikuks rahva tervise kaitseks. Pärast kooskõlastamist on eelnõud muudetud ning algselt kavandatud 4 mg/g piirangust loobutud. Muudetud eelnõus nähakse Taani eeskujul ette 9 mg nikotiini ülempiir ühe padja kohta.

	opportunities to move away from combustion. Countries that prohibit those products generally create illicit markets instead.	Nõustume, et alaealistele müügi tõkestamine, vanusepiirangute jõustamine, toodete ohutuse tagamine ja ebaseadusliku kaubanduse vastased meetmed on olulised. Eelnõu ei asenda neid meetmeid, vaid täiendab neid. Samuti on seletuskirja mõjuanalüüsi täiendatud, käsitledes muu hulgas mõju ettevõtjatele, legaalsele turule, järelevalve teostatavusele ja rahva tervisele. Seetõttu ei nõustu me seisukohaga, et eelnõu keskendub üksnes toodete piirangutele. Eelnõu eesmärk on leida tasakaal rahva tervise kaitse, laste ja noorte nikotiinitoodete tarvitamise ennetamise, ettevõtlusvabaduse ning legaalse turu toimimise vahel. Regulatsiooni mõju tuleb hinnata nende eesmärkide kogumis.
7.	Estonia does not face a choice between the proposed restrictions and an unregulated market. It can establish proportionate standards for nicotine content and product quality, require accurate ingredient and nicotine labelling, maintain batch traceability, license sellers, enforce meaningful age verification, and impose strong penalties on commercial suppliers of illegal or non-compliant products. Such a framework would preserve a legal alternative for adults while giving regulators identifiable businesses, traceable products, and enforceable standards. It would also allow Estonia to target the actual problems of underage sales, mislabelled products, contamination, and illegal supply without repeating the failure of its existing vaping flavour ban.	**Selgitatud.** Nõustume, et alaealiste ligipääsu tõkestamine, vanusepiirangute tõhus jõustamine, toodete nõuetekohane märgistamine, jälgitavuse tagamine ning ebaseadusliku kaubanduse vastased meetmed on olulised rahva tervise kaitse vahendid. Eelnõuga kavandatud muudatused ei asenda neid meetmeid, vaid täiendavad neid. Samas ei ole rahva tervise kaitse seisukohast piisav piirduda üksnes müügipiirangute ja järelevalvemeetmetega. Nikotiinitoodete koostis, nikotiinisisaldus, maitse- ja lõhnaomadused ning pakend mõjutavad toodete atraktiivsust ja tarvitamise alustamist, mistõttu on põhjendatud reguleerida ka toodete omadusi. Eelnõu eesmärk on tagada nikotiinitoodete turul kättesaadavus selgete nõuete alusel, vähendades samal ajal laste ja noorte jaoks atraktiivsete toodete levikut. Seletuskirja mõjuanalüüsi on täiendatud ning selles on

		käsitletud mõju rahva tervisele, ettevõtlusele, legaalsele turule, järelevalve teostatavusele, tarbijakäitumisele ja ebaseadusliku kaubanduse riskile. Seetõttu ei nõustu me seisukohaga, et eelnõu alternatiiv oleks üksnes piiranguteta turg või üksnes vanusekontrollile tuginev regulatsioon. Tõhus regulatsioon eeldab nii toodetele kehtestatavaid nõudeid kui ka nende täitmise üle tehtavat järelevalvet.
8.	Estonia's own experience provides the clearest warning: prohibition does not remove demand. It removes safeguards. The proposal seeks to repeat Estonia's failed approach to e-cigarettes for nicotine pouches by introducing a nicotine limit likely to make almost the entire lawful market unviable. The evidence shows that it will lead to more people smoking and dying as a result, and create a large-scale unregulated market with few product safeguards, which may paradoxically increase youth usage. We submit that the choice before the Government is not between nicotine pouches and no nicotine pouches. The choice is between a regulated market and an illicit one. As such, Prohibition Does Not Work respectfully urges the Estonian Government to withdraw the proposed 4-milligram-per-gram limit and flavour restrictions and instead adopt a proportionate, evidence-based framework that maintains legal access for adults, protects minors through enforceable age controls, and preserves regulatory oversight.	**Selgitatud.** Eelnõu on kooskõlastamise käigus oluliselt muudetud. Algselt kavandatud 4 mg/g nikotiinisisalduse piirangust on loobutud ning muudetud eelnõus nähakse Taani eeskujul ette 9 mg nikotiini ülempiir ühe nikotiinipadja kohta. Seetõttu ei ole enam asjakohane väide, et eelnõu muudaks praktiliselt kogu seadusliku turu elujõuetuks. Nõustume, et ebaseadusliku kaubanduse riskiga tuleb regulatsiooni kujundamisel arvestada. Samas ei saa võimalik salaturu kasv olla ainsaks või määravaks argumendiks rahva tervise kaitseks vajalike piirangute kehtestamata jätmisel. Ebaseadusliku kaubanduse vastu tuleb võidelda järelevalve, vanusepiirangute jõustamise, sanktsioonide ning ebaseaduslike müügikanalite tõkestamise kaudu. Eelnõu eesmärk ei ole keelustada nikotiinipatjade turgu, vaid kehtestada toodete koostisele, nikotiinisisaldusele ja märgistamisele nõuded, mis aitavad vähendada eelkõige laste ja noorte jaoks atraktiivsete toodete levikut. Seletuskirja mõjuanalüüsi on täiendatud ning selles on käsitletud ka mõju legaalsele turule, tarbijakäitumisele ja ebaseadusliku kaubanduse riskile. Eelnõu eesmärk on

		tagada tasakaal rahva tervise kaitse, ettevõtlusvabaduse ja seadusliku turu toimimise vahel.
Quit Like Sweden (QLS)		
1.	We are concerned that several provisions in the draft would regulate non-combustible nicotine products, which carry substantially lower health risks than cigarettes, more restrictively than cigarettes themselves. A 2025 scoping review published in Nicotine & Tobacco Research, the official journal of the Society for Research on Nicotine and Tobacco, examined the evidence base specifically for oral nicotine pouches and concluded that they are less toxic than cigarettes while delivering comparable nicotine, presenting a viable alternative for people who currently smoke. This is consistent with the wider scientific consensus that non-combustible nicotine products fall far lower on the risk continuum than smoked tobacco, and that regulation disproportionate to this relative risk, or that undermines a product's ability to deliver comparable nicotine, discourages smokers from switching to safer alternatives. We recommend that the final Act reflect this principle.	**Selgitatud.** Eelnõu ei käsitle nikotiinipatju põlevate tubakatoodetega samaväärse riskiga toodetena, kuid nikotiin on sõltuvust tekitav aine ning noored on selle mõju suhtes eriti haavatavad. Seetõttu on põhjendatud kehtestada koostise, maitse, märgistuse ja nikotiinisisalduse nõuded, mis vähendavad suure nikotiinisisaldusega ning noortele atraktiivsete toodete kättesaadavust.
2.	The proposed limit of 4 mg of nicotine per gram is not supported by the evidence. It controls how concentrated the nicotine is in the pouch filler, not what each nicotine pouch actually delivers. What matters to a consumer, and to whether a pouch can work as an acceptable alternative to smoking, is the total dose in each pouch and how well that nicotine is absorbed. The difference is easy to see with real products. The German Federal Institute for Risk Assessment (BfR) found that the typical pouch it examined weighed 0.6 grams and contained 9.48 mg of nicotine. Under Estonia's proposed limit, a pouch of that size could contain no more than 2.4 mg. The BfR's own evidence shows why such a low dose is unlikely to work for smokers. In one study, pouches containing 5.8 mg and 10.1 mg of nicotine produced considerably less nicotine in the blood than a single cigarette. The BfR estimated that a well-absorbed pouch would need around 16.6 mg of nicotine to match a cigarette, and it identified 16.6 mg per pouch as a workable upper limit based on its assessment of nicotine safety. In other words, the amount a pouch needs to compete with a cigarette is roughly seven times what Estonia's proposed limit would allow in a typical pouch. The BfR also found that two pouches with the same nicotine content can deliver quite different amounts to the user, because absorption depends on how the	**Osaliselt arvestatud ja selgitatud.** Eelnõus loobuti algsest 4 mg/g piirist ning nähakse ette kaks samaaegselt kohaldatavat ülempiiri: 9 mg nikotiini ühe grammi segu kohta ja 9 mg ühe padja kohta. Üksnes 16,6 või 20 mg padjapõhist piiri ei saa pidada rahva tervise kaitse eesmärki arvestades põhjendatuks, sest see võimaldaks jätkuvalt suure nikotiinisisaldusega toodete turustamist.

	product is formulated, including its pH and how quickly the nicotine is released. A rule based only on milligrams per gram therefore tells us very little about either the user's actual exposure or the product's safety. Sweden, the country with the lowest smoking prevalence in Europe, has taken a more proportionate approach. Its Act on Tobacco-Free Nicotine Products regulates notification, ingredients, labelling, marketing, sales and age restrictions, without imposing a general legal cap on nicotine. Product standards are handled separately: the Swedish Institute for Standards has developed SIS/TS 72:2024, which covers nicotine content alongside pH, ingredients, labelling and measurement methods. As an expert in public health in relation to tobacco and nicotine policy Clive Bates documented in his response to the Swedish Government's consultation, this standard sets a maximum of 20 mg of nicotine per pouch. Bates recommends regulating the total dose per pouch rather than the concentration. A concentration limit invites an obvious workaround: manufacturers can simply make bigger pouches with more low-density filler, which changes the product's design without controlling the dose. He proposes starting with a limit of 20 mg per pouch, monitoring the market, and lowering the limit later only if this can be done without pushing people back to smoking, fuelling illicit trade or causing other unintended harm. Put simply, at the BfR's typical pouch weight of 0.6 grams, Estonia's proposed limit would allow just 2.4 mg per pouch. That is around one seventh of the BfR's 16.6 mg benchmark and only 12% of the Swedish standard. A limit this low risks making legal nicotine pouches too weak to satisfy the smokers they are meant to help, while cigarettes remain freely available on every corner. We therefore recommend replacing the proposed 4 mg/g concentration limit with a maximum of 20 mg or 16.6 mg of nicotine per pouch. Products should state the nicotine dose per pouch clearly on the packaging and meet appropriate requirements on nicotine release, pH, ingredients and manufacturing quality. The limit should then be kept under review through market surveillance, including its effects on smoking rates, consumer behaviour and illicit trade.	
3.	Flavour restrictions on non-combustible nicotine products do not remove consumer demand. They transfer it to the illicit market. Estonia has direct, first-hand experience of this. Following the 2018 introduction of an excise duty on e-liquids and the 2019 restriction limiting e-liquids to tobacco and unflavoured	**Mitte arvestatud ja selgitatud.** Maitsepiirangute eesmärk on vähendada nikotiinipatjade atraktiivsust laste ja noorte jaoks. Eesti varasem kogemus ja võimalik ebaseadusliku turu risk on asjakohased kaalutlused, kuid need ei välista

	variants, independent estimates placed illicit, self-mixed and cross-border e-liquid sales at 62 to 80 percent of the Estonian market. The legal market did not simply lose share, it lost most of the market. Parliament recognised this and suspended the e-liquid excise duty in April 2021 specifically to help restore the legal market's competitiveness against illicit trade. This pattern is not unique to Estonia. A March 2026 study by the Fraunhofer Institute for Integrated Circuits (IIS), examining EU-wide trade and customs data, found that around 48 percent of the e-cigarette market across the EU already originates from irregular sources, worth an estimated 6.6 billion euro. Where legal supply is restricted, illicit supply expands to meet the demand that remains. Restricting nicotine pouches to tobacco and menthol flavours only, governed by a narrow 24-substance positive list, would produce the same consumer and market response as happened in Estonia and other EU countries. The difference is what Estonia stands to lose. Growth in illicit trade equals loss of tax revenue for the government and leaves consumers exposed to the dangers of the illicit market. Consumers who cannot obtain the products they use legally will obtain them from informal suppliers instead. Those suppliers pay no excise, verify no ages and meet no ingredient, labelling or manufacturing standards. Estonia would therefore lose revenue, lose oversight of what is being sold and lose the age controls that the legal market currently enforces, while the demand the restriction was intended to address continues to be met.	rahva tervise kaitseks vajalike piirangute kehtestamist. Riski tuleb maandada järelevalve, kaugmüügi piirangute ja järelhindamisega.
4.	We recognise the enforcement gap the draft seeks to close: age cannot be reliably verified when nicotine products are ordered by post. We are concerned, however, that a blanket ban on distance selling addresses this gap by removing an entire legal sales channel rather than by fixing the verification failure within it. This channel is not incidental to accessibility: for adult consumers without a nearby specialist retailer, with reduced mobility, or who rely on online purchase while attempting to quit smoking, distance selling is often the only practical way to access regulated, tested products at all. A more targeted alternative exists, and Estonia already applies it in a comparable context. Estonian gambling law requires online gambling operators to use electronic identification methods, meaning the national eID, Mobile-ID, or Smart-ID, to verify a player's age before granting access, enforced by the same Estonian Tax and Customs Board that oversees tobacco and nicotine product taxation.	**Mitte arvestatud ja selgitatud.** Kaugmüügi piirang ja tellija vastutus on vajalikud vanusepiirangu ning muude nõuete tõhusaks rakendamiseks. Elektrooniline isikutuvastus võib vähendada osa riske, kuid ei välista piiriülese müügi, kohaletoimetamise ja nõuetele mittevastavate toodete Eestisse jõudmisega seotud järelevalveprobleeme.

	Denmark has applied the equivalent logic to nicotine products specifically: its regulation requires retailers to apply an effective age-verification system for cross-border sales, explicitly permitting a national eID solution such as MitID to confirm a buyer's identity and age at the point of purchase. By contrast, Estonia's current approach to age verification in distance sales of another age-restricted product, alcohol, relies on physical identification at delivery rather than digital verification at purchase. This gap illustrates precisely why a distance-selling ban is the wrong instrument: the failure is in how age is verified, not in the existence of the sales channel itself. Extending Estonia's own eID requirement, already mandatory for online gambling, to distance sales of nicotine products would close the verification gap directly, using infrastructure the country has already built and proven to work in another regulated sector.	
5.	**Recommendations** • Reflect the relative risk of the products it regulates, so that non-combustible nicotine products are not regulated more restrictively than the cigarettes they are capable of replacing. • Replace the 4 mg/g concentration cap with a dose-based nicotine threshold expressed in milligrams per pouch. We recommend a maximum of 20 mg per pouch, consistent with SIS/TS 72:2024 and with the voluntary standard under which the Estonian market has operated to date. At a minimum, the threshold should not fall below the 16.6 mg per pouch that the BfR identified as an applicable upper limit on toxicological grounds. • Enforce an age-verified retail model, rather than eliminating flavour from the legal market outright. This preserves the acceptability of these products for adult smokers while still limiting casual youth access, and avoids the transfer of demand to illicit supply that Estonia experienced in the e-liquid market. • Replace the blanket ban on distance selling with a requirement for verified e-ID authentication at the point of purchase, using Estonia's existing national e-ID infrastructure. This closes the specific age-verification gap the draft identifies without removing a sales channel that adult consumers, particularly those without nearby specialist retail access, depend on.	**Selgitatud.** Nõustume, et nikotiinitoodete regulatsioon peab hõlmama muu hulgas vanusepiirangute jõustamist, toodete nõuetekohast märgistamist, jälgitavuse tagamist, kvaliteedinõudeid ning ebaseadusliku kaubanduse vastaseid meetmeid. Eelnõuga kavandatud muudatused ei asenda neid meetmeid, vaid täiendavad neid. Samas ei nõustu me seisukohaga, et toodete omaduste reguleerimisest tuleks loobuda ning piirduda üksnes müügikanalite ja vanusekontrolli reguleerimisega. Rahva tervise seisukohast on oluline arvestada ka toodete koostise, nikotiinisisalduse, maitse- ja lõhnaomaduste ning pakendi mõjuga toodete atraktiivsusele ja nikotiinitoodete tarvitamise alustamisele, eelkõige laste ja noorte seas. Eelnõu on kooskõlastamise käigus muudetud. Algselt kavandatud 4 mg/g nikotiinisisalduse piirangust on loobutud. Muudetud eelnõus nähakse Taani eeskujul nikotiinipatjadele ette nikotiinisisalduse ülempiir 9 mg ühe padja kohta ning lisaks 9 mg ühe grammi segu kohta.

		Piirangu eesmärk on vähendada väga kõrge nikotiinisisaldusega toodete kättesaadavust ning tagada, et turul olevate toodete nikotiinisisaldus oleks rahva tervise kaitse seisukohalt mõõdukam ja paremini kontrollitav. Kaugmüügi piirangute osas leiame, et alaealiste tõhusa vanusekontrolli tagamine piiriüleses veebikaubanduses on praktikas keerukas. Seetõttu ei peeta üksnes vanusekontrollilahendustele tuginemist piisavaks meetmeks eelnõu eesmärkide saavutamiseks. Eelnõu eesmärk on tagada tasakaal rahva tervise kaitse, laste ja noorte nikotiinitoodete tarvitamise ennetamise, ettevõtlusvabaduse ning legaalse turu toimimise vahel. Seetõttu ei käsitata toodetele kehtestatavaid nõudeid ja järelevalvemeetmeid alternatiividena, vaid teineteist täiendavate meetmetena.
Smoke Free Sweden (SFS)		
1.	Rather than focusing on the often-unattainable total cessation of smoking as the only option, THR products offer a harm-reduced alternative for smokers. The smoke free products greatly expand the range of options to quit smoking without reducing or compromising any of the more traditional options. The reduced harm of the nicotine within these products has also been well researched. A report titled “No Smoke, Less Harm” writes that although nicotine may cause dependence, it does not cause disease. Studies have long established this fact, and nicotine has been used in pharmaceutical formulations for decades. Therefore, as a harm-reduction tool, nicotine is an extremely useful substitute for combustible tobacco. Moreover, the report shares that the dependence that may be caused by nicotine can be compared to caffeine dependence. Citing a study by Dr Karl Fagerstrom, the report shares how the degree of dependence was compared between snus, cigarettes, nicotine replacement therapy (NRT), electronic cigarettes and coffee. Dependence on traditional cigarettes and snus seem to be relatively similar, while NRT was rated lower and coffee lowest.	**Selgitatud.** Rootsi kogemust ja kahjude vähendamise argumente saab arvesse võtta, kuid Eesti regulatsiooni eesmärk on tasakaalustada täiskasvanud kasutajate ligipääs nõuetele vastavatele toodetele ning laste ja noorte kaitse. Eelnõu ei keela nikotiinipatju, vaid kehtestab neile nikotiinisisalduse, koostise, maitse ja märgistuse nõuded.

	Since the prevalence of caffeine use in all forms is more prevalent than nicotine, there might be more people in society that are heavily dependent on caffeine. Contrary to popular misconceptions, the effectiveness of THR has been proven in various cities and across various studies. We highlight Sweden's success to show THR as a model for effective public health practices, achieving a 61% lower rate of male lung cancer deaths when compared to the EU. No other country in the European Union is even close to replicating Sweden's current tobacco control success – being officially smoke-free with a daily smoking rate of just 3.7%. The influence of harm reduction in this achievement is clear. Evidence supporting Sweden's tobacco harm reduction strategy is outlined in the reports "Saving Lives Like Sweden" and "The Swedish Experience" by international experts. "It is about combining tobacco control with harm minimisation," explains Dr Delon Human, one of the report's authors. "There are no risk-free tobacco products, but e-cigarettes, for example, are 95% less harmful than cigarettes. It is far better for a smoker to switch from regular cigarettes to e-cigarettes or nicotine pouches than to continue smoking." The benefits of Sweden's strategy are enormous. Sweden's example clearly shows the importance of embracing harm reduction on any journey to becoming smoke-free. Evidence of Tobacco Harm Reduction benefits can also be seen in the reports "Prevent Disease, Save Lives: An Introduction to Oral Nicotine Delivery Systems" and "Saving Lives". These reports emphasize the importance of also considering the greater impact of vaping in the country, which has already contributed to a significant reduction in smoking rates. Other reports also highlight the impact of oral nicotine pouches in Sweden on oral health and a drop in women's smoking rates.	
2.	The draft Act's proposed nicotine content limit of 4 mg/g for oral nicotine pouches falls significantly below the standards already adopted or recommended by leading international and regional standards bodies. Several national assessment bodies have converged on limits for oral pouches in a band around 20 mg per pouch: • The Swedish Institute for Standards (SIS/TS 72:2024) sets a ceiling of 20 mg per pouch, reflecting the experience of Sweden, which has the world's lowest smoking rate and the highest uptake of oral nicotine products.	**Osaliselt arvestatud ja selgitatud.** Eelnõus loobuti algsest 4 mg/g piirist ning kehtestatakse kaks samaaegselt kohaldatavat piiri: 9 mg nikotiini ühe grammi segu kohta ja 9 mg ühe padja kohta. 16,7–20 mg ühe padja kohta ei ole rahva tervise kaitse eesmärki ja noorte kaitset arvestades põhjendatud.

	• The British Standards Institution (BSI, PAS 8877:2022) specifies 20 mg per pouch as the limit for tobacco-free nicotine pouches. • The German Federal Institute for Risk Assessment (BfR) recommends a ceiling of 16.7 mg per pouch. A typical nicotine pouch weighs between 0.5 and 1 gram. At 4 mg/g, the Estonian proposal would cap pouches at 2–4 mg of nicotine per unit — five to ten times below the internationally recognised threshold. This is not a modest adjustment; it is a limit that would render the regulated product category unable to serve the population it is intended to reach. Heavier, more dependent smokers — precisely those who stand to benefit most from switching — require per-unit nicotine delivery that meaningfully substitutes for cigarette-level intake. Products capped far below this threshold are poorly accepted by this population: users either reject the category entirely or compensate by using multiple low-dose pouches simultaneously, multiplying consumption without reducing overall nicotine intake. Neither outcome advances public health. Estonia is encouraged to align with the international consensus and adopt a limit that supports real substitution away from cigarettes, rather than one that effectively restricts the regulated market to doses too low to function as a credible harm-reduction tool.	
3.	The draft act's proposal to limit permitted flavours to tobacco and menthol can significantly damage the appeal of harm-reduced products for the smokers it hopes to serve. Flavours are not a peripheral concern — they are a core driver of product acceptability for adult smokers seeking to switch. Recent research in 2026 found that 60% of ex-smokers who vape in Great Britain marked fruit as their preferred flavour. The role of flavours in helping smokers switch is neither new nor unknown. Research by Konstantinos Farsalinos and others documents that flavours are essential for encouraging smokers to transition away from combustible tobacco, and that banning flavours is unlikely to meaningfully reduce youth uptake while significantly hindering adult switching. We welcome the introduction of a positive list of permitted flavouring and scenting substances for vapour products, to be established through secondary legislation. This approach — permitting a defined range of assessed substances rather than prohibiting all non-tobacco, non-menthol flavours — is precisely the	**Mitte arvestatud ja selgitatud.** Nikotiinipatjade puhul on valitud lahendus, mis lubab tubaka- ja mentoolimaitselisi tooteid, kuid piirab noortele atraktiivseid maitseid. E-sigareti vedelike ja nikotiinipatjade regulatsioon ei pea olema identne, sest toodete kasutusviis, koostis ja turuolukord erinevad. Eesmärk on vähendada alaealistele ligitõmbavate nikotiinitoodete kättesaadavust

	kind of risk-proportionate mechanism we advocate for. We urge the Ministry to extend the same logic to nicotine pouches and other tobacco-related products covered by the Act. If the regulatory framework already recognises that flavour substances can be assessed, listed, and permitted for vapour products, there is no principled basis for applying a blanket flavour restriction to other product categories. A consistent, substance-based approach across all product types would be both more coherent and more effective.	
4.	Harm reduction is a critical component of any comprehensive tobacco control strategy. By focusing on reducing harm for adult consumers who smoke, Estonia can better address the complex challenges of tobacco and nicotine use and improve public health outcomes. Research, and Sweden's own experience, indicates that offering less harmful alternatives, such as vapes or nicotine pouches, can significantly reduce the health risks associated with nicotine use. It is important that these alternatives are, and remain, acceptable, accessible and affordable. In supporting harm reduction strategies, we also recommend that Estonia align any lobbying transparency measures to those consistent with its existing obligations under the EU Tobacco Products Directive rather than introducing disclosure requirements that exceed the EU standard without clear evidence that the additional burden is justified and proportionate. In conclusion, we urge the Estonian Ministry of Social Affairs to consider the following amendments to the draft Act. First, the proposed 4 mg/g nicotine limit for oral nicotine pouches should be revised to align with the internationally recognised standard of up to 20 mg per pouch — the threshold Sweden itself applies, and which reflects the dosing necessary for nicotine pouches to function as a genuine alternative to cigarettes. Second, the restriction on flavours should be reconsidered, particularly when NRT gum also contains fruit flavours. Limiting products to tobacco and menthol will reduce their effectiveness as switching tools for adult smokers. Third, any lobbying disclosure requirements should remain proportionate and consistent with the EU Tobacco Products Directive, rather than introducing a sector-specific regime that exceeds the regional standard. Sweden's path to smoke-free status was not accidental. It was the result of accessible, well-regulated, and adequately dosed alternatives becoming the norm for people who would otherwise have continued smoking. Estonia has an opportunity to lead by example in the region — adopting a regulatory framework	**Selgitatud.** Eelnõu eesmärk on kehtestada riskipõhine, kuid laste ja noorte kaitset esikohale seadev raamistik. Lobitegevuse läbipaistvuse ja muude üldisemate ettepanekute osas võetakse märkus teadmiseks, kuid nikotiinipatjade nikotiinisisalduse ja maitsepiirangute osas jäädakse eelnõus valitud lahenduse juurde.

	for nicotine products that is evidence-based, risk-proportionate, and designed to work. Risk-proportionate regulation recognises that not all nicotine products carry the same harm profile, and that restricting access to less harmful alternatives does not reduce nicotine use — it redirects it, toward cigarettes or the unregulated market. We urge Estonia to adopt a framework that reflects this principle and gives adult smokers a genuine, well-regulated alternative to continued smoking.	
We Are Innovation		
1.	**European examples** • Sweden has become Europe's first smoke-free nation, with smoking rates falling to just 5.4% amongst the general population and only 4.5% amongst Swedish-borns. This was achieved through the so-called "Triple A approach", which focuses on granting smokers the accessibility, acceptability and affordability of INPs. The health benefits are observable: Sweden reports 21.2% fewer smoking-related deaths, 31.3% fewer cancer deaths overall, and 36% fewer lung cancer deaths specifically. Nicotine pouches, in particular, have been having a very significant impact in helping Swedish women quit smoking. Over 50% of Swedish female ex-smokers claim pouches are their preferred INP. • Czechia has recorded Europe's fastest decline in smoking, reducing its smoking prevalence from 30% to 23% in just three years. This progress followed the implementation of a comprehensive national harm reduction strategy that coordinated action across government ministries and differentiated taxation according to the relative harmfulness of nicotine products, encouraging smokers to transition away from cigarettes. • Greece has also demonstrated the potential of evidence-based harm reduction policies, reducing its number of smokers by 14% between 2020 and 2023 after years of stagnant smoking rates. The country shifted from prohibitionist policies to a regulatory framework that allows innovative nicotine products, recognizes their lower risk compared to cigarettes, and applies taxation based on relative harm. This policy change has contributed to a substantial reduction in smoking prevalence. Estonia's current path Estonia has experienced a 40% increase in smoking rates between 2020 and 2024, after implementing more restrictive policies on INPs: including a ban on vape	**Selgitatud.** Rahvusvahelisi näiteid arvestatakse, kuid Eesti regulatsiooni kujundamisel tuleb lähtuda Eesti turuolukorrast, laste ja noorte kaitse vajadusest ning järelevalve teostatavusest. Eelnõu ei keela alternatiivseid nikotiinitooteid, vaid seab nõuded, mis piiravad suure nikotiinisisaldusega ja noortele atraktiivsete toodete turustamist.

	flavors beyond tobacco and menthol, and severely limiting the acceptability of vaping as an alternative to smoking. According to the Path to Smoke-Free platform, if Estonia keeps on relying on prohibitions and restrictions regarding nicotine, it will only achieve a smoke-free status by 2115. However, if it adopts an approach closer to Sweden's, the process can be accelerated in 60 years, down to 2055. Given the fact that around 1,346 people die in Estonia each year due to smoking (Tobacco Atlas), this can mean saving around 80,760 lives.	
2.	**Health, economic and environmental arguments to regulate pouches** • Nicotine pouches as a lower-risk alternative to cigarettes. Expanding access to non-combustible nicotine products could encourage smokers to switch away from cigarettes and, over time, quit nicotine altogether. • Unlike cigarettes, nicotine pouches do not involve tobacco combustion, which is the primary cause of smoking-related diseases. Studies have found that they contain significantly fewer harmful and potentially harmful constituents than cigarettes and present a substantially lower overall risk profile. Their slower nicotine delivery may also help reduce dependence compared to smoking. • Regulating nicotine pouches could also generate economic benefits. They are inexpensive to manufacture and distribute, requiring no cold-chain logistics, electricity, or specialized retail infrastructure. They could also contribute to lower long-term healthcare costs by reducing the burden of smoking-related diseases. • From an environmental perspective, nicotine pouches produce no cigarette butts, ash, or smoke-related waste and avoid the battery and electronic waste associated with some other smoke-free products. • They are also discreet, odorless, and do not expose others to secondhand smoke, improving the experience of both users and those around them.	**Selgitatud.** Nikotiinipatjade võimalik väiksem risk võrreldes põlevate tubakatoodetega ei välista vajadust reguleerida nende kättesaadavust, koostist, maitset ja märgistust. Eelnõu võimaldab nõuetele vastavate toodete turustamist, kuid piirab laste ja noorte jaoks atraktiivseid ning suure nikotiinisisaldusega tooteid.
3.	**Conclusion** We respectfully encourage the Estonian Government to consider these international experiences and the growing body of scientific evidence when finalizing the proposed amendments to the Tobacco Act. Protecting young people from nicotine initiation must remain a priority, and robust safeguards to prevent youth access should go hand in hand with policies that provide adult smokers	**Selgitatud.** Märkused võetakse teadmiseks. Eelnõu eesmärk on tasakaalustada täiskasvanud tarbijate ligipääs nõuetele vastavatele toodetele ja noorte kaitse. Seetõttu säilitatakse nikotiinisisalduse, maitse, koostise, märgistuse ja

	with access to lower-risk alternatives. By adopting a proportionate, evidence-based regulatory framework that balances these objectives, Estonia has the opportunity to accelerate progress towards a smoke-free future while improving public health outcomes. We remain at your disposal should you wish to discuss these findings further or receive additional research and data.	kaugmüügi nõuded ning nende mõju hinnatakse vajaduse korral pärast jõustumist
Consumer Choice Center		
1.	Our evidence attached below shows that nicotine pouches and heated tobacco products are not only substantially safer than cigarettes, but that nicotine itself is magnitudes less dangerous than any compounds in traditional combustible products. The presence of an arbitrary nicotine cap is hard to explain given this evidence.	**Osaliselt arvestatud ja selgitatud.** Eelnõus loobuti algsest 4 mg/g piirist ning nähakse ette 9 mg nikotiini ühe grammi segu kohta ja 9 mg ühe padja kohta. Nikotiin ei ole riskivaba aine ning selle sõltuvust tekitav toime, eriti laste ja noorte puhul, õigustab nikotiinisisalduse ülempiiri kehtestamist.
2.	Evidence also shows that banning flavors besides menthol and tobacco is wrong. Smokers most often use such alternatives to quit, and there is no evidence of a "gateway effect" for children and teenagers to start using pouches or herbal heated products	**Mitte arvestatud ja selgitatud.** Maitsepiirangute eesmärk on vähendada nikotiinitoodete atraktiivsust alaealistele ja noortele. Tubaka- ja mentoolimaitselised nõuetele vastavad tooted jäävad lubatuks, kuid puuvilja-, maiustuse-, joogi- ja muud noortele atraktiivsed maitsed suurendavad toote proovimise tõenäosust.
3.	As evidence from Denmark and Estonia itself shows, flavor bans do not work. Enforcement is ineffective, as consumers overwhelmingly oppose such measures and resort to the black market to obtain products. These products are far more likely to be unstable and dangerous than they would otherwise be.	**Selgitatud.** Võimalikku ebaseadusliku turu riski on seletuskirjas käsitletud. Risk ei välista rahva tervise kaitseks vajalike piirangute kehtestamist, kuid eeldab tõhusat järelevalvet, kaugmüügi piirangute rakendamist ning mõju järelhindamist.
4.	All countries that have successfully reduced the rate of smoking in the EU (Sweden, Greece, Czechia) rely on harm reduction, not bans. So do countries outside the bloc (such as the UK and New Zealand).	**Selgitatud.** Kahjude vähendamise kogemusi teistes riikides saab arvesse võtta, kuid Eesti eelnõu lähtub vajadusest kehtestada selge ja järelevalvatav regulatsioon ning kaitsta lapsi ja noori nikotiinisõltuvuse tekke eest. Eelnõu ei välista nõuetele vastavate alternatiivsete nikotiinitoodete müüki.
5.	**Recommendations** • Adopt a classification of alternative nicotine systems that distinguishes them from tobacco products.	**Selgitatud.** Ettepanekud on valdavalt hõlmatud eelnõus ja seletuskirjas käsitletud teemadega. Nikotiinipatjade eriregulatsioon

	• Reflect all scientific information on alternative nicotine products, including significant positive aspects, and consider findings from leading health authorities confirming lower risks than smoking. • Scrap plans to introduce an arbitrary nicotine concentration cap. • Abandon flavor bans as ineffective, based on experience with vape flavors in Estonia. • Recognize harm reduction as a proven method to help smokers quit. • Recognize and discuss case studies showing the success of harm reduction, including Sweden, the Czech Republic and Greece.	tubakaseaduses on põhjendatud, 4 mg/g piirist on loobutud ning maitsepiirangutest ei loobuta, kuna need on vajalikud laste ja noorte kaitseks
Wolfson Institute of Population Health		
1.	My understanding is that the proposals are motivated by the wish to reduce the use of low-risk nicotine products by adolescents. The impulse to protect the young is understandable, but as long as cigarettes are on the market, it makes no sense to cripple the much less risky alternatives. Cigarettes are more addictive than vapes and pouches. Experimenting with cigarettes usually results in daily smoking, experimenting with e-cigarettes or nicotine pouches is usually transitory (see the dramatic decline in youth vaping in the USA). It is also obviously better if young nicotine seekers use low-risk products than cigarettes. More than a quarter of adult Estonians smoke. The key focus of any relevant regulation should be adult smokers. Helping them to avoid lung cancer, stroke, heart disease, emphysema and other horrors caused by smoking should be the priority. They also comprise the large majority of users of these products. For those who cannot or do not want to stop using nicotine, switching to low-risk nicotine products provides the easiest route to avoiding smoking related disease and death. Adult smokers prefer fruit and sweet flavours to tobacco flavours and highly dependent smokers need products with sufficient nicotine content to help them move away from smoking. Making this switch away from smoking harder by banning flavours and limiting nicotine content would harm public health and protect cigarette trade and the profit of tobacco companies.	**Mitte arvestatud ja selgitatud.** Eelnõu eesmärk on kaitsta eelkõige lapsi ja noori nikotiinitarbimise alustamise ja sõltuvuse tekke eest. Kuigi täiskasvanud suitsetajate asenduskäitumine on oluline kaalutlus, ei saa see üles kaaluda vajadust piirata noortele atraktiivseid maitseid ja suure nikotiinisisaldusega tooteid. Nõuetele vastavad tooted jäävad turule lubatuks.
The Latvian Traders Association		

1.	**1. BACKGROUND TO THIS SUBMISSION** Since January 2025, Latvia has applied nicotine concentration limits and flavour restrictions to nicotine pouches that closely resemble those now proposed in Estonia. The Latvian Traders Association has monitored the market impact of these measures continuously through its member network, which includes small and regional traders who are disproportionately exposed to shifts in legal and illicit trade flows. **2. MARKET IMPACT IN LATVIA** — Legal turnover collapsed: sales of compliant, legally supplied nicotine pouches fell to practically zero following the introduction of the restrictions. — Electronic smoking products were also affected, with recorded sales decreasing by more than 50%. — Illicit and cross-border trade expanded rapidly to fill the gap, and relevant studies indicate it now accounts for over 50% of consumption in the restricted categories. — Regional and small traders were hit hardest, losing a stable, previously legal revenue stream to unregulated and untaxed channels. — State budget revenues fell by an estimated €30 million or more annually as a direct consequence of the shift from legal to illicit supply. **3. LATVIAN PARLIAMENTARY REVIEW AND COURSE CORRECTION** The scale of these consequences prompted the Finance and Budgetary (Tax) Committee of the Saeima to formally review the impact of the restrictions in dedicated sessions on 24 February 2026 and 25 March 2026. Committee members examined the evidence of lost legal turnover, the growth of illicit trade, and the resulting budgetary shortfall. As a direct result of this review, proposals for targeted deregulation — aimed at restoring legal market channels, reducing illicit trade, and recovering state budget revenue — are now under active discussion in the Latvian Parliament. We consider it important that Estonian policymakers are aware that Latvia is actively working to correct the very policy approach that Estonia is now considering adopting.	**Selgitatud.** Läti kogemus ja võimalik mõju legaalsele turule on asjakohased kaalutlused, kuid Eesti eelnõus on algset lahendust leevendatud ning 4 mg/g piirist loobutud. Eelnõu sisaldab üleminekuaega ja selgemaid järelevalvemeetmeid. Salaturu ja maksulaekumise riski tuleb maandada järelevalve ning järelhindamisega.

	4. POSITION OF THE LATVIAN TRADERS ASSOCIATION Based on this first-hand experience, the Latvian Traders Association calls on the Estonian Ministry of Justice and the Ministry of Social Affairs to: — Review the proposed 4 mg/g nicotine concentration cap and flavour restrictions in light of Latvia's demonstrated market outcomes before finalising the draft Act. — Commission or consult an independent impact assessment of illicit trade risk, drawing on comparable Baltic market data, prior to adoption. — Engage directly with Estonian traders — particularly small and regional operators — who will bear the first and most direct impact of any restrictions. — Consider regulatory alternatives that maintain consumer access to legal, quality-controlled products while pursuing public health objectives, in order to avoid displacing demand into unregulated channels. We believe that a policy outcome which shrinks the legal market, expands illicit trade, and reduces state revenue serves neither public health nor fiscal objectives. Latvia's experience offers Estonia a rare opportunity to learn from a neighbouring market before, rather than after, similar measures take effect.	
Professor Ian Irvine, Concordia University, Montreal, Canada		
1.	Concerning your proposed limit on flavors in electronic cigarettes: May I recommend that, in the interests of both public health and a legally functioning marketplace, you avoid imposing excessive limits on flavors. In Canada the federal Act governing vaping forbids flavors that might appeal to children, but at the same time permits a reasonable range of fruit flavors for those of legal age. This seems like a good compromise – one that respects the rights of adults while implementing barriers to youth use. Our federal and provincial governments have been subject to considerable pressure from health and medical organizations to ban flavors. The federal government has resisted that pressure, but several provincial governments have not (nicotine and tobacco are subject to both federal and provincial law). The result of province-level crackdowns on vaping has been twofold. In the first instance, vapers living in provinces with the strictest controls on vaping are now	**Mitte arvestatud ja selgitatud.** Maitsepiirangute eesmärk on vähendada noortele atraktiivsete maitsete kasutamist nikotiinitoodetes. Võimalikku piirikaubanduse ja ebaseadusliku turu riski on seletuskirjas käsitletud, kuid rahva tervise ja noorte kaitse eesmärk õigustab piirangute kehtestamist koos tõhusa järelevalve ning mõju järelhindamisega.

	ordering massive amounts of vaping product from adjoining provinces where restrictions are less rigid. This pattern has enabled vapers to largely offset the intent of the provincial restrictions. Second, vapers are now buying a large fraction of their e-cigarettes from the black market. In Canada that is run by gangs who deal in a spectrum of illegal products---drugs, guns and combustible cigarettes. Such gangs have a ready-made distribution network in place for when a new profitable product arrives. This pattern, which I detail quantitatively in a new research paper on the SSRN website (https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=7030781), replicates what we observe in several European markets. Estonia is a small open economy in which individuals can easily buy from neighboring jurisdictions, circumvent the law, and deprive the Estonia treasury of excise tax revenues. It is critical to recognize that simply legislating new rules does not guarantee that such rules will be effective. Every set of rules provides an incentive to some group in the economy to circumvent them for profit. And having your police force pressure individuals to vape menthol rather than berry seems like a very poor use of society's scarce security resources. Australia is a disastrous limiting case of poorly-thought-out policy. The research literature indicates that a more restricted e-cigarette market leads individuals to generally consume more combustibles---a product that is twenty times as risky according to the Royal College of Physicians in the UK, Public Health England and the Cochrane Reviews. May I respectfully urge you to be cautious and use as an over-riding principle the law of unintended consequences as a guide to legislation.	
Prof. Dr. Heino Stöver Frankfurt University of Applied Sciences in Germany		
1.	Harm Reduction and the Role of Nicotine Pouches From a public health perspective, the critical issue is not nicotine itself but the delivery mechanism through which nicotine is consumed. The overwhelming burden of tobacco-related disease is caused by combustion and the inhalation of toxic smoke, not by nicotine. The Royal College of Physicians has concluded that non-combustible nicotine products have the potential to allow smokers to continue using nicotine while	**Selgitatud.** Eelnõu ei võrdsusta nikotiinipatju põlevate tubakatoodetega, kuid nikotiin on sõltuvust tekitav aine ning noored on selle mõju suhtes eriti haavatavad. Seetõttu on põhjendatud kehtestada nõuded, mis piiravad suure nikotiinisisaldusega ja noortele atraktiivsete toodete kättesaadavust.

	avoiding much of the harm caused by smoking. Likewise, the International Agency for Research on Cancer has stated that nicotine itself is not established as a cause of cancer. For smokers who are unable or unwilling to quit nicotine entirely, access to effective lower-risk alternatives is therefore an important public health opportunity rather than a threat.	
2.	Concerns Regarding the Proposed 4 mg Nicotine Limit The proposed nicotine limit of 4 mg per gram is particularly concerning. Although presented as a product standard, such a low threshold risks functioning as a de facto ban on a substantial proportion of nicotine pouch products currently used by adult consumers. Products may remain technically legal, but their ability to provide a satisfactory alternative to cigarettes could be severely compromised. The German Federal Institute for Risk Assessment (BfR) has conducted a detailed assessment of nicotine pouches and reported that nicotine from these products is readily absorbed and can reach blood nicotine levels comparable to those observed following cigarette smoking and the use of certain e-cigarettes. The BfR also identified specific groups that warrant protection, including children, non-users, pregnant women and individuals with cardiovascular disease. However, the BfR assessment also recognised that nicotine pouches can play a harm reduction role for smokers who would otherwise continue smoking. Importantly, the BfR concluded: “Taking into account this concept of harm reduction, switching from cigarettes to nicotine pouches could represent a reduction in the health risk for a person who smokes.” This finding should be carefully considered before introducing a nicotine limit that could make these products less effective substitutes for cigarettes. Scientific reviews have similarly concluded that nicotine pouches have toxicant profiles substantially lower than combustible tobacco products and even lower than many traditional smokeless tobacco products. Patwardhan and Fagerström further concluded that nicotine pouches may represent an effective tool to help smokers reduce or stop tobacco use.	**Osaliselt arvestatud ja selgitatud.** Eelnõus loobuti algsest 4 mg/g piirist ning nähakse ette 9 mg nikotiini ühe grammi segu kohta ja 9 mg ühe padja kohta. Piirang ei keela nikotiinipatju, kuid välistab suure nikotiinisisaldusega tooted, mille puhul on sõltuvuse ja väärkasutuse risk suurem.
3.	Concerns Regarding the Proposed 4 mg Nicotine Limit The proposed nicotine limit of 4 mg per gram is particularly concerning. Although presented as a product standard, such a low threshold risks functioning as a de facto ban on a substantial proportion of nicotine pouch products currently	**Osaliselt arvestatud ja selgitatud.** Märkus kattub eelneva ettepanekuga. Eelnõus on nikotiinisisalduse piirnormi leevendatud ning kehtestatakse 9 mg/g ja 9 mg ühe padja kohta. Kõrgemat, 16,6–20 mg

	used by adult consumers. Products may remain technically legal, but their ability to provide a satisfactory alternative to cigarettes could be severely compromised. The German Federal Institute for Risk Assessment (BfR) has conducted a detailed assessment of nicotine pouches and reported that nicotine from these products is readily absorbed and can reach blood nicotine levels comparable to those observed following cigarette smoking and the use of certain e-cigarettes. The BfR also identified specific groups that warrant protection, including children, non-users, pregnant women and individuals with cardiovascular disease. However, the BfR assessment also recognised that nicotine pouches can play a harm reduction role for smokers who would otherwise continue smoking. Importantly, the BfR concluded: "Taking into account this concept of harm reduction, switching from cigarettes to nicotine pouches could represent a reduction in the health risk for a person who smokes." This finding should be carefully considered before introducing a nicotine limit that could make these products less effective substitutes for cigarettes. Scientific reviews have similarly concluded that nicotine pouches have toxicant profiles substantially lower than combustible tobacco products and even lower than many traditional smokeless tobacco products. Patwardhan and Fagerström further concluded that nicotine pouches may represent an effective tool to help smokers reduce or stop tobacco use.	tasemel piiri ei saa pidada põhjendatuks, kuna see jätaks turule suure nikotiinisisaldusega tooted ning ei tagaks piisavat kaitset alaealistele ja noortele