

Justiits- ja Digiministeerium
info@justdigi.ee

Teie 17.07.2026 nr 8-1/5425-1
Meie 30.07.2026 nr 4/132

Arvamuse esitamine tubakaseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnoõ kohta

Lugupeetud Liisa-Ly Pakosta!

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (edaspidi: Kaubanduskoda) pöördub Justiits- ja Digiministeeriumi poole seoses tubakaseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõuga, mis muuhulgas sätestab, et nikotiini sisaldavas tootes, sealhulgas nikotiinipadjas, nikotiiniribas, nikotiinispreis, kuumutatavas nikotiinipulgas ja nikotiini sisaldavas kuumutatavas taimses pulgas, ei tohi nikotiinisaldus ületada 4 mg ühe grammi nikotiini sisaldava segu kohta ning esitab elektroonilise sigareti vedelikes kasutada lubatud ainete piiratud nimekirja.

Kaubanduskoda mõistab eelnõu eesmärki piirata alaealiste ligipääsu tubaka- ja nikotiinitoodetele. Samas leiame, et kavandatud meetmetel võib olla vastupidine mõju sellele, mille poole muudatustega püüeldakse. Juba täna on üheks peamiseks probleemiks ulatuslik salaturg ning kavandavad muudatused võivad meie hinnangul selle osakaalu veelgi suurendada, mis kahjustaks nii ausat ettevõtluskeskkonda kui ka eelnõu enda eesmarke. Meie hinnangul tuleks uute ja turgu oluliselt piiravate reeglite sätestamise asemel suunata rohkem ressursse kehtiva regulatsiooni järelevalvesse, mis aitaks vähendada seletuskirjas kirjeldatud probleeme ilma seaduslikku tootevalikut kitsendamata. Järgnevalt esitame oma kommentaarid ja ettepanekud eelnõu kohta.

1. Maitseainete piiratud nimekirja

Eelnõu § 1 punktiga 2 lisatava tubakaseaduse § 8¹ lõike 2¹ 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 nimekirja kõrvaldab tegelikkuses suure osa tooteid turult, mitte ei reguleeri lihtsalt nende koostist.

EESTI KAUBANDUS-TÖÖSTUSKODA

TOOM-KOOLI 17, 10130 TALLINN / REGISTRIKOD 80004733 / TEL: +372 604 0060 / KODA@KODA.EE / WWW.KODA.EE

EESTI KAUBANDUS-TÖÖSTUSKODA ON SUURIM ETTEVÕTJAJD ESINDAV ORGANISATSIOON EESTIS, Kuhu kuulub üle 3500 ettevõtte, kellest enamik on väikese- ja keskmise suurusega. KOJA LIKMEED ANNAVAD üle 40 PROTSENDI EESTI ETTEVÕTETE KÄIBEST, LIGI 40 PROTSENTI PUHASKASUMIST JA TASUVAD üle 40 PROTSENDI RIIKLIKEST MAKSUDEST. KODA ESINDAB JA KAITSEB KÕIGI ETTEVÕTJATE ÜHISHUVE NING ON MITTERIIKLIK JA APOLIITLINE ORGANISATSIOON.

Kui täiskasvanud tarbijale vastuvõetavaid tooteid ei ole enam võimalik seaduslikult pakkuda, võivad tarbijad neid hakata ostma salaturult, kus riik ei saa toodetelt aktsiisidega käibemaksu, toodete koostis ja nikotiinisaldus ei ole kontrollitud ega jälgitav ning puudub vanusekontroll.

Lisaks juhime tähelepanu, et eelnõu § 1 punktiga 3 lisatava § 8³ lõike 3 kohaselt kohaldatakse sama nimekirja ka nikotiinipatjadele, nikotiiniribadele, nikotiinispreidele, kuumutatavale nikotiinipulgale ja nikotiini sisaldavale kuumutatavale taimsele pulgale. Nimekiri on aga koostatud RIVM-i meetodika 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 limaskestast 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.

Kaubanduskoja ettepanekud:

- **Palume piiratud nimekirjal põhinevat maitseregulatsiooni mitte kehtestada ehk jätta eelnõust välja § 1 punkt 2, millega lisatakse tubakaseadusesse § 8¹ lõige 2¹ ning jätta eelnõu § 1 punktiga 3 lisatavast § 8³ 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.**

2. 4 mg/g nikotiini maksimummäär

Eelnõu § 1 punktiga 3 lisatava tubakaseaduse § 8³ lõike 1 kohaselt ei tohi tubakatootega seonduvas nikotiini sisaldavas tootes, sealhulgas nikotiinipadjas, nikotiiniribas, nikotiinispreis, kuumutatavas nikotiinipulgas ja nikotiini sisaldavas kuumutatavas taimses pulgas, nikotiinisaldus 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 lettidel 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 nikotiinisalduse 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 piirmäär 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 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 käibe ja ausale konkurentsile juhul, kui nõudlus kandub üle mustale turule.

3. Pakendi kujunduse nõue

Eelnõu § 1 punkti 3 kohaselt sätestatakse § 8³ 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.

4. § 8³ kohaldumine tootmisele ja ekspordile

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 § 8³ lõikega 1 kehtestatav nikotiinisalduse 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 nikotiinisaldus. Kuna § 8³ 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.

5. Toote kaugmüügi teel tellimise ja riigisisese kaugmüügi keeld

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 mittedeclareeritud ja ei vastanud siinsetele nõuetele.¹ 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 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

¹ Keskkonnaagentuur (2025). „Riiklik jäätmete sortimisuuring, lõpparuanne.“

https://keskkonnaportaali.ee/sites/default/files/2025-09/Sortimisuuringu%20aruanne%202025_0.pdf

klientidest, kes seni seaduslikke kanaleid kasutades nikotiini- ja tubakatooteid edaspidi enam osta ei saa.

Kaubanduskoja ettepanekud:

- Kuivõrd eelnõu § 1 punktidega 11 ja 15 kavandatud 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 kavandatud kaugmüügi- ja tellimiskeeldude tõhus rakendamine viisil, mis tagaks ettevõtjate jaoks läbipaistva ja turvalise kaubanduskeskkonna.

6. Jõustumise tähtaeg

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 kokkuvõtte seda punkti ei nimeta, jääb ebaselgeks, kas tubakaseaduse § 8³ 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 8³ 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 § 10⁴ lõiget 3¹ ja eelnõu § 1 punkt 5 käsitleb tubakaseaduse § 10¹ 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.

7. Lobitöö reguleerimine

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 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.

Kaubanduskoja ettepanek:

Palume kaaluda tubakatööstuse lobireeglite kehtestamist mõnes horisontaalses seaduses, mitte tubakaseaduses.

8. Kaasamine kooskõlastusringi

Eelnõu kooskõlastamise käigus ei kaasatud Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, kuigi meie liikmeskonda kuulub tubaka- ja nikotiinitoodete tootjaid ning jae- ja hulgimüüjaid, keda eelnõu otseselt puudutab. Palume edaspidi kaasata Kaubanduskoda tubaka- ja nikotiinipoliitika valdkonna õigusaktide väljatöötamisse.

9. Tagasiside andmise tähtaeg

Eelnõu kohta arvamuse esitamiseks anti kaasatud osapooltele vaid 7 tööpäeva. Viimastel kuudel ei ole esile kerkinud kiireid ja ootamatuid probleeme, mis vajaksid kiirkorras lahendamist. Seetõttu taunime sellist kaasamispraktikat. Tagasiside andmiseks peaks huvirühmadel jääma vähemalt kaks nädalat, et oleks võimalik eelnõu ja selle seletuskirja sisuliselt analüüsida ning oma liikmetega konsulteerida. Arvestades, et tähtaeg langes suvepuhkuste perioodile, oleks olnud põhjendatud anda tavapärasest veelgi pikem tähtaeg (vähemalt 3 nädalat).

Loodame, et peate võimalikuks Kaubanduskoja kommentaare ja ettepanekuid arvesse võtta.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Mait Palts

Eesti Kaubandus-Tööstuskoja peadirektor

Sandra Melani Mellikov

sandramelani.mellikov@koda.ee 6040071