

Tubakaseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõuga täiendatakse tubakaseadust (TubS) kuumutatud tubakatoodete regulatsiooniga. Eelnõuga võetakse Eesti õigusesse üle Euroopa Komisjoni delegeeritud direktiiv [\(EL\) 2022/2100](#), millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/40/EL seoses teatavate erandite tühistamisega kuumutatud tubakatoodete puhul (ELT L 283, 03.11.2022, lk 4–6) (edaspidi *komisjoni delegeeritud direktiiv (EL) 2022/2100*). Muud tubakatooted peale sigarettide ja isevalmistatavate sigarettide tubaka olid seni vabastatud keelust neid turule lasta, kui neil on eristav maitse või lõhn või kui nad sisaldavad lõhna- või maitseaineid mõnes oma koostisosas (filtris, paberis, pakendis, kapslis) või kui nende tehnilised omadused võimaldavad muuta tubakatoote lõhna või maitset või suitsu intensiivsust. Euroopa Komisjoni aruande kohaselt on olukord, mis seab ohtu tubakadirektiiviga seatud rahvastiku tervise kaitse eesmärgid, oluliselt muutunud kuumutatud tubakatoodete müügi märkimisväärse kasvu tõttu mitmes liikmesriigis. Nii tekkis alus tühistada nimetatud erand. Eelkõige tuleb kavandatava muudatusega kaitsta laste ja noorte tervist, sest maitsestatud tubakatooted mängivad võtmerolli, kui noored hakkavad suitsetama või tubakatooteid tarvitama ning jätkavad seda tegevust.

TubS-i lisatakse termin „kuumutatud tubakatoode“ ning nõuded kuumutatud tubakatoote koostisele, märgistamisele ja pakendamisele. Kuumutatud tubakatootel ei tohi olla eristavat maitset ning vastavalt toote liigitusele (suitsetatav või suitsuvaba) kohaldatakse vastava tootekategooria märgistamise korda. Lisaks täpsustatakse TubS-is elektroonilise sigareti mahuti mahtu ning seadust täiendatakse karistustega tubakatootest ja tubakatootega seonduvast tootest teavitamise nõuete rikkumise eest kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu [direktiivi 2014/40/EL](#) tubaka- ja seonduvate toodete tootmist, esitlemist ja müüki käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiviga 2001/37/EÜ (ETL L 127, 29.04.2014, lk 1–38) (edaspidi *direktiiv 2014/40/EL*).

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Sotsiaalministeeriumi rahvatervise osakonna keskkonnatervise ja kemikaaliohutuse juht Aive Telling (715 3474, aive.telling@sm.ee). Eelnõu juriidilise ekspertiisi on teinud Sotsiaalministeeriumi õigusosakonna nõunik Lily Mals (626 9199, lily.mals@sm.ee). Eelnõu mõjude analüüsi on teinud Sotsiaalministeeriumi analüüsi ja statistika osakonna nõunik Liisa Koreinik (7153 473, liisa.koreinik@sm.ee). Eelnõu on keeleteimetanud Rahandusministeeriumi ühisosakonna dokumendihaldustalituse keeleteimetaja Virge Tammaru (626 9320, virge.tammaru@fin.ee).

1.3. Märkused

Kooskõlas hea õigusloome ja normitehnika eeskirja § 1 lõike 2 punktiga 2 ei ole koostatud väljatöötamiskavatsust, sest eelnõu käsitleb Euroopa Liidu õiguse rakendamist.

Komisjoni delegeeritud direktiivi (EL) 2022/2100 kohta koostati Eesti seisukohad, mis kiideti heaks Vabariigi Valitsuse 01.09.2022 istungil.¹ Eesti toetas direktiivi 2014/40/EL (nn tubakatoodete direktiiv) kuumutatud tubakatoodete definitsiooni lisamist ja neile seni eristava maitse ja lõhna keelust ning pakendi märgistamise nõuetest kehtinud erandite kaotamist.

Komisjoni delegeeritud direktiivi (EL) 2022/2100 ülevõtmisel Eesti õigusesse puudus kaalutlusruum.

Eelnõuga muudetakse TubS-i redaktsiooni RT I, 07.03.2023, 19.

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

Eelnõu ei ole seotud isikuandmete töötlemisega isikuandmete kaitse üldmääruse tähenduses.

2. Eelnõu eesmärk

Eelnõu eesmärk on võtta Eesti õigusesse üle komisjoni delegeeritud direktiiv (EL) 2022/2100, mille eesmärk on hõlbustada tubakatoodete ja tubakatootega seonduvate toodete siseturu sujuvat toimimist, võttes aluseks tervisekaitse kõrge taseme tagamise, eelkõige noorte ja laste tervise kaitse. Direktiivi eesmärkide saavutamiseks tuleb kuumutatud tubakatoodetele kehtiv erinevate maitsete lubamise ja pakendite märgistamise erand kaotada kogu ELis, et vältida erinevate reeglite kohaldumist eri liikmesriikides.

Tubakatootest ja tubakatootega seonduvast tootest teavitamise nõuete rikkumise eest karistuste kehtestamise vajadus tuleneb direktiivi 2014/40/EL artikli 23 lõikest 3. Koostisest teavitamise kohustus on kehtestatud kooskõlas Euroopa Komisjoni rakendusotsusega (EL) 2015/2186², millega kehtestatakse tubakatooteid käsitleva teabe esitamise ja kättesaadavaks tegemise vorm (ELT L 312, 27.11.2015, lk 5–18). Vastava rakendusotsuse artikli 2 lõige 1 viitab direktiivi 2014/40/EL artiklist 5 tulenevale teavitamiskohustusele.

Elektroonilise sigareti mahuti mahtu puudutav tehniline muudatus tehakse kooskõlas direktiivi 2014/40/EL artikli 20 lõike 3 punktiga a.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kahest paragrahvist, millest esimesega muudetakse TubS-i ja teisega nähakse ette seaduse jõustumise aeg.

Eelnõu § 1 punktiga 1 täiendatakse tulenevalt komisjoni delegeeritud direktiivi (EL) 2022/2100 preambuli punktist 4 TubS § 3 lõike 1 teksti kuumutatud tubakatoote tarbimisviisiga, mis on aerosooli sissehingamine. Kuumutatud tubakatoote puhul hingatakse sisse nikotiini sisaldavat aerosooli, mis tekib tubakatoote kuumutamisel.

Eelnõu § 1 punktiga 2 täiendatakse tulenevalt komisjoni delegeeritud direktiivi (EL) 2022/2100 preambuli punktidest 4 ja 7 TubS § 3 lõike 3 tekstis suitsetatavate tubakatoodete loetelu kuumutatud

¹ Riigikogu koduleht. Eesti seisukohad komisjoni delegeeritud direktiivi kohta, millega tühistatakse teatavad erandid kuumutatud tubakatoodete puhul – C(2022) 4367. 01.09.2022. <https://www.riigikogu.ee/tegevus/dokumendiregister/toimikud/b793c4a1-a834-452a-85e7-361a598a17f4>.

²<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/97573e37-94d5-11e5-983e-01aa75ed71a1/language-et>.

suitsetatava tubakatootega, kuna osa kuumutatud tubakatooteid kuulub suitsetatavate tubakatoodete hulka.

Eelnõu § 1 punktiga 3 täiendatakse tulenevalt komisjoni delegeeritud direktiivi (EL) 2022/2100 preambuli punktist 4 TubS § 3 lõike 4 tekstis suitsuvabade tubakatoodete loetelu kuumutatud suitsuvaba tubakatootega, kuna osa kuumutatud tubakatooteid kuulub suitsuvabade tubakatoodete hulka.

Eelnõu § 1 punktiga 4 täiendatakse tulenevalt komisjoni delegeeritud direktiivi (EL) 2022/2100 artiklist 1 TubS § 3 lõikega 6, millega lisatakse TubS-i termin „kuumutatud tubakatoode“. Kuumutatud tubakatoode on tubakatoode, mille puhul tarbitakse tubakat kuumutamise teel. Tooted võivad olla nii suitsetatavad kui suitsuvabad, liigitus sõltub konkreetsest tootest ja selle iseloomust. Kuumutatud tubakatoode on uudne tubakatoode TubS § 3 lõike 5 tähenduses.

Eelnõu § 1 punktiga 5 täiendatakse tulenevalt komisjoni delegeeritud direktiivi (EL) 2022/2100 preambuli punktist 4 TubS §-s 7 suitsetamise mõistet. Suitsetamisena käsitatakse ka kuumutatud suitsetatava tubakatoote tarvitamist, mis eesmärgipärasel tarvitamisel liigitub samuti suitsetamise alla.

Eelnõu § 1 punktiga 6 muudetakse tulenevalt komisjoni delegeeritud direktiivi (EL) 2022/2100 artiklist 1 TubS § 8 lõikeid 5–7. Lõikesse 5 lisatakse kuumutatud tubakatooted, millel ei tohi olla alates 23.10.2023 eristavat maitset või lõhna. Eristava maitse keeld on sätestatud komisjoni delegeeritud direktiivi (EL) 2022/2100 artikli 1 lõikes 1, mille kohaselt lõpetatakse kuumutatud tubakatoodete puhul direktiivi 2014/40/EL artikli 7 lõigetes 1 ja 7 sätestatud erandi kasutamise võimalus.

Direktiivi 2014/40/EL artikli 7 lõigete 1 ja 7 kohaselt on keelatud turule lasta tubakatooteid, millel on eristav maitse või lõhn või mis sisaldavad lõhna- ja maitseaineid mis tahes koostisosades, nagu filtrites, paberis, pakendis, kapslites, või millel on mis tahes tehnilised omadused, mis võimaldavad muuta tubakatoodete lõhna või maitset või suitsu intensiivsust. Direktiivi 2014/40/EL artikli 7 lõike 12 kohaselt on muud tubakatooted kui sigaretid ja isevalmistatavate sigarettide tubakas nendest keeldudest vabastatud. Sama lõike kohaselt võtab komisjon vastu delegeeritud õigusaktid, millega tühistatakse erand konkreetse tootekategooria puhul, kui olukord on komisjoni aruande kohaselt oluliselt muutunud.

Direktiivi 2014/40/EL artikli 2 punktis 28 on mõiste „olukorra oluline muutumine“ määratletud kui müügimahtude suurenemine tooteliigiti vähemalt 10% vähemalt viies liikmesriigis, võttes aluseks artikli 5 lõike 8 kohaselt edastatud andmed, või leviku suurenemine vähemalt viis protsendipunkti vähemalt viies liikmesriigis alla 25-aastaste tarbijate seas.

Euroopa Komisjoni 15.06.2022 avaldatud aruandes³ on kinnitatud, et kuumutatud tubakatoodete puhul on olukorra olulist muutumist määratlevad künnised ületatud ja seetõttu on selle tootekategooriaga seotud olukord oluliselt muutunud. Täidetud on olukorra olulise muutumise kaks tingimust – kuumutatavate tubakatoodete müügimahud on suurenenud vähemalt 10% vähemalt viies liikmesriigis ja kuumutatavate tubakatoodete müügimaht jaemüügi tasandil ületab 2,5% tubakatoodete müügi kogumahust liidu tasandil.

³ Report of the Commission on the establishment of a substantial change of circumstances for heated tobacco products in line with Directive 2014/40/EU. Directorate-General for Health and Food Safety. 29.06.2022 https://health.ec.europa.eu/publications/report-commission-establishment-substantial-change-circumstances-heated-tobacco-products-line_en.

Kuumutatud tubakatoode suhtes erandi kaotamine on põhjendatud nende müügi- ja määramisväärtuse kasvu mitmes liikmesriigis, mis seab ohtu tubakadirektiiviga seatud rahvastiku tervise kaitse eesmärgid. Eelkõige on see suunatud laste ja noorte tervise kaitsele, sest maitsestatud tubakatooted mängivad võtmerolli noorte suitsetamisega või tubakatoode tarvitamisega alustamisel ning nende tarvitamisega jätkamisel. Erisuse kaotamine on proportsionaalne, kuna ei saa väita, et mõni tubakatoode oleks tervist vähem kahjustav, mistõttu on asjakohane, et kõigile rahvastiku tervise kaitse eesmärgi saavutamist takistavas mahus levinud tubakatoode kategooriatele kohaldataks eristava maitse või lõhna keeldu.

Seoses hiljutise Eesti turule jõudmisega ei ole kuumutatud tubakatoode tarbimine siin veel väga levinud. 2020. aasta täiskasvanud rahvastiku tervisekäitumise uuringu kohaselt tarbis kuumutatud tubakatoodeid iga päev 0,2% täiskasvanud elanikkonnast.⁴ Maitsestatud toodetel on siiski oluline mõju laste ja noorte tarbimisharjumuste kujunemisele ning suitsetamisega alustamisele.⁵

Samuti laiendatakse kuumutatud tubakatoodele sarnaselt sigarettidega maitse- ja lõhnaainete lisamise keeldu, mille kohaselt ei tohi tubakatoote koostisosad, nagu filtrid, paberid, pakendid ja kapslid, sisaldada maitse- ega lõhnaaineid. Keelatud on mis tahes tehnilise lahenduse kasutamine, mis võimaldab muuta tubakatoote maitset või lõhna või suitsu intensiivsust, samuti ei tohi filtrid, paberid või kapslid sisaldada tubakat ega nikotiini.

Eelnõu § 1 punktiga 7 muudetakse tulenevalt komisjoni delegeeritud direktiiv (EL) 2022/2100 artiklist 1 TubS § 13 lõikeid 7 ja 8, kuhu lisatakse kuumutatud tubakatoode, samuti muudetakse TubS § 16 lõiget 1 selliselt, et kuumutatud suitsetatavale tubakatootele kohalduvad suitsetatava tubakatoote märgistamise nõuded. Kuumutatud suitsetatavatele tubakatoodele rakendatakse sigarettidele ja suitsetamistubakale kehtivaid märgistamisnõudeid. Kuumutatud tubakatoote müügi- ja pakendi ja seda vahetult ümbritseva rühmapakendi kõige nähtavamale pinnale ning teisele hästi nähtavale pinnale kantakse TubS § 13 lõikes 4 nimetatud terviseohu ühendhoiatused sellel aastal kasutusel olevast ühendhoiatusete rühmast ja need vahelduvad korrapäraselt. Kuumutatud tubakatoote müügi- ja pakendi ja seda vahetult ümbritseva rühmapakendi külgpinnale kantakse terviseohu lisateave vastavalt TubS § 13 lõigetes 2 ja 3 sätestatud nõuetele.

Eelnõu § 1 punktiga 8 tehakse TubS § 17 lõikes 3 tehniline muudatus ja see sõnastatakse ümber selliselt, et loetelus tuuakse selgelt välja lisaks ühekordse elektroonilise sigareti ja ühekordselt kasutatava täitekapli või mahuti ka elektroonilise sigareti mahuti. Muudatus on vajalik õigusselguse tagamiseks, kuna ettevõtjad on sätet tõlgendanud erinevalt. Uusi nõudeid või piiranguid ei kehtestata. Säte on TubS-i üle võetud direktiivi 2014/40/EL artikli 20 lõike 3 punktist a. Nimetatud direktiivi artikli 20 lõike 3 kohaselt tagavad liikmesriigid, et nikotiini sisaldav vedelik viiakse turule ainult spetsiaalsetes, kõige rohkem 10 ml suurustes täitepakendites, ühekordsetes elektroonilistes sigarettides või ühekordselt kasutatavates kapslites ning et kapslite või mahutite suurus ei ületa 2 ml. Direktiivi 2014/40/EL preambuli punkti 38 kohaselt on vaja nikotiiniga seotud ohtude vähendamiseks määrata kindlaks täitepakendite, mahutite ja täitekaplite maksimaalne suurus. Sellest tulenevalt kehtib 2 ml piirang ka tühjalt müüdavatele korduvkasutatavatele elektroonilistele sigarettidele, tühjadele mahutitele ja kapslitele, kuna neid täidetakse hiljem nikotiini sisaldava vedelikuga ning suuremate mahutitega elektrooniliste sigarettidega võib tekkida nikotiinimürgistuse oht.

⁴ Terviseameti koduleht. Eesti täiskasvanud rahvastiku tervisekäitumise uuring 2020, 2021.

https://www.tai.ee/sites/default/files/2021-04/TKU2020_koqumik.pdf.

⁵ L. Huang, H. M. Baker, C. Meernik, L. M. Ranney, A. Richardson, A. O. Goldstein. Impact of non-menthol flavours in 4obacco products on perceptions and use among youth, young adults and adults: a systematic review. National Library of Medicine, National Center for Biotechnology Information 21.11.2016. [2017 Nov;26\(6\):709-719. doi: 10.1136/tobaccocontrol-2016-053196. Epub 2016 Nov 21.](https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2016-053196)

Eelnõu § 1 punktiga 9 täiendatakse tulenevalt direktiivi 2014/40/EL artikli 23 lõikest 3 TubS-i §-ga 38¹, millega kehtestatakse karistused tubakatootest või tubakatootega seonduvast tootest teavitamata jätmise nõuete rikkumise eest. Tubakatootest ja tubakatootega seonduvast tootest teavitamise nõuete rikkumise eest karistuste kehtestamise vajadus tuleneb direktiivi 2014/40/EL artikli 23 lõikest 3. Koostisest teavitamise kohustus on kooskõlas Euroopa Komisjoni rakendusotsusega (EL) 2015/2186, millega kehtestatakse tubakatooteid käsitleva teabe esitamise ja kättesaadavaks tegemise vorm (ELT L 312, 27.11.2015, lk 5–18). Nimetatud rakendusotsuse artikli 2 lõige 1 viitab direktiivi 2014/40/EL artiklist 5 tulenevale teavitamiskohustusele.

Tootest teavitamata jätmise eest karistatakse rahatrahviga kuni 300 trahviühikut ja kui teo on toime pannud juriidiline isik, siis rahatrahviga kuni 32 000 eurot. Karistusmäära kehtestamisel on lähtutud direktiivi 2014/40/EL artikli 23 lõike 3 teises ja kolmandas lauses sätestatud põhimõtetest, mille kohaselt peavad karistused „*olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad ning kõik tahtlike rikkumiste suhtes kohaldada võidavad rahalised halduskaristused võivad olla sellised, mis kõrvaldavad rikkumisega taotletud majandusliku eelise*“. Karistusmäära suuruse kehtestamisel on eeskujuks võetud biotsiidiseaduses § 47 biotsiidi ja biotsiidiga töödeldud toote kättesaadavaks tegemisele ja kasutamisele kehtestatud nõuete rikkumise eest kehtestatud määrad. Tubakatootest teavitamise kohustuse rikkumine on võrreldav biotsiidi ja biotsiidiga töödeldud toote kättesaadavaks tegemisele ja kasutamisele esitatavate nõuete rikkumisega, kuivõrd toodetest teavitamise süsteem on sarnane biotsiididega, tagades sarnaselt eelviidatud kohustustega kohustuse teavitada tubakatoote või tubakatootega seonduva toote koostisosadest. Koostisosade kohta teabe esitamine on vajalik toote nõuetele vastavuse kontrollimiseks. Koostisosadest teavitamine on turustamiseelne tegevus, mis on tootega turule tulemise eelduseks, ja selle nõude rikkumine on raskusastmelt võrreldav biotsiidi ja biotsiidiga töödeldud toote käitlemisnõuete rikkumisega.

Eelnõu § 1 punktiga 10 täiendatakse TubS § 51 lõiget 4 viitega TubS §-le 38¹. Muudatus on vajalik eelnõu § 1 punkti 9 rakendamiseks. Sättesse lisatakse, et tubakatootest ja tubakatootega seonduvast tootest teavitamise nõuete rikkumisel on väärtegade kohtuväline menetleja Terviseamet. TubS § 32 punkti 4 kohaselt on Terviseameti ülesanne teha riiklikku järelevalvet tubakatoote ja tubakatootega seonduva toote koostisest teavitamise, teatavatest erinimekirja kantud lisaainetest teavitamise ja uudest tubakatootest teavitamise kohta kehtestatud nõuetest kinnipidamise üle. Riikliku järelevalve tulemusena võidakse tuvastada väärtegu, mille menetlemine on järelevalve loogilise jätkuna kõige otstarbekam viia läbi Terviseameti kui järelevalve tegija poolt, kuna menetluse üleandmisega teisele asutusele võib kaasneda tarbetu aja- ja muu ressursi kulu. Kuna teavituste kontrollimine ja teavitustega seotud tegevused on Terviseameti kohustus ning kuna Terviseamet on peamine asutus, kellel on ligipääs kõigile teavitustega seotud andmetele, on Terviseametil parimad võimalused andmete kontrollimiseks ja vääртеo menetluse käigus vajalike andmete kättesaamiseks.

Eelnõu § 1 punktiga 11 täiendatakse seaduse normitehnilist märkust viitega komisjoni delegeeritud direktiivile 2022/2100/EL.

Eelnõu § 2 näeb ette seaduse jõustumise 2023. aasta 23. oktoobril. Jõustumisaeg tuleneb otseselt komisjoni delegeeritud direktiivi (EL) 2022/2100 artikli 2 lõikest 1, mis näeb ette, et liikmesriigid kohaldavad direktiivi järgimiseks vajalikke õigus- ja haldusnorme alates 2023. aasta 23. oktoobrist. Samal ajal on liikmesriigil kohustus võtta vastu ja avaldada asjakohased normid hiljemalt 23. juuliks 2023.

4. Eelnõu terminoloogia

TubS-i muutmisega võetakse kasutusele uus termin „kuumutatud tubakatoode“. Termini kasutuselevõtmine tuleneb komisjoni delegeeritud direktiivist (EL) 2022/2100.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõuga võetakse Eesti õigusesse üle komisjoni delegeeritud direktiiv (EL) 2022/2100. Eelnõuga kavandatud muudatusettepanekud on tehtud nimetatud direktiivi nõuete rakendamise tagamiseks ja TubS-i direktiivi nõuetega kooskõlla viimiseks. Eelnõu seletuskirjale on lisatud komisjoni delegeeritud direktiivi (EL) 2022/2100 ja Eesti õigusaktide vastavustabel.

Eelnõuga viiakse Eesti õigus kooskõlla direktiivi 2014/40/EL põhimõtetega.

Eelnõu on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega.

6. Seaduse mõjud

Eelnõu eesmärk on täiendada TubS-i kuumutatud tubakatoodete regulatsiooniga, mille eesmärk on eelkõige kaitsta laste ja noorte tervist, sest maitsestatud tubakatooted mängivad võtmerolli, kui noored hakkavad suitsetama või tubakatooteid tarvitama ning jätkavad nende tarvitamist. TubS-i lisatakse termin „kuumutatud tubakatoode“ ning nõuded kuumutatud tubakatoote koostisele, märgistamisele ja pakendamisele. Kuumutatud tubakatootel ei tohi olla eristavat maitset ning vastavalt toote liigitusele (suitsetatav või suitsuvaba) kohaldatakse vastava tootekategooria märgistamise korda.

Seaduseelnõu väljatöötamiseks ei ole koostatud väljatöötamiskavatsust. Oluliste mõjude ilmnemise korral tuleb vastavalt HÕNTE § 46 nõuetele lisada põhjalikum mõjuanalüüsi aruanne. Sotsiaalministeerium on põhjalikuma mõjuanalüüsi koostanud ning see sisaldub seletuskirja mõjude osas.

Eelnõus esitatud muudatuste rakendamisel võib eeldada mõju esinemist järgmistes valdkondades: sotsiaalne, sh demograafiline mõju, mõju majandusele, mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse (KOV) korraldusele ja mõju keskkonnale. Eelnõu mõjude olulisuse tuvastamiseks hinnati nimetatud valdkondi nelja kriteeriumi alusel: mõjutatud sihtrühm, mõju ulatus, mõju avaldumise sagedus ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk.

Eelnõus esitatud muudatused ei mõjuta regionaalarengut ega riigi julgeolekut ja välissuhteid, mistõttu ei ole mõju nendes valdkondades hinnatud.

Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja kohaselt tuleb seletuskirjas anda ülevaade seaduse jõustumisega kaasnevatest mõjudest.

Käesolev peatükk ei käsitle eelnõu tehnilisi muudatusi, mis õiguselgust parandavad, kuid ei too kaasa mõjusid. Nendeks muudatusteks on elektroonilise sigareti mahuti suuruse nõude sõnastuse täpsustus ning karistus tubakatootest ja tubakatootega seonduvast tootest teavitamise nõuete rikkumise eest.

Muudatus 1: kuumutatud tubakatoodete regulatsioon

6.1. Sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju

Mõjutatud sihtrühm I: tarbijad

Muudatus mõjutab kõiki tarbijaid, kes tarbivad kuumutatud tubakatooteid. Seoses alles hiljutise Eesti turule jõudmisega ei ole kuumutatud tubakatoote tarbimine Eestis veel väga levinud. 2020. aasta täiskasvanud rahvastiku tervisekäitumise uuringu⁶ kohaselt tarbis kuumutatud tubakatooteid iga päev 0,2% täiskasvanud elanikkonnast. Iga päev suitsetas tubakatooteid 17,9% elanikest ja juhusuisetajaid oli 8,4%. 2020. aasta 1. jaanuari seisuga oli Eestis 830 626 inimest, kelle vanus jäi vahemikku 16–64.⁷ Eesti kooliõpilaste uuringust (HBSC)⁸ selgus, et elu jooksul on tubakatooteid suitsetanud 18,8% 11-, 13- ja 15-aastastest poistest ja tüdrukutest. Sotsiaalministeeriumi tellitud tubaka- ja nikotiinitoode tarvitamise uuringu⁹ tulemustest selgust, et 97% õpilastest ei ole elu jooksul kordagi kuumutatud tubakat tarvitanud.

Sihtrühma suurust võib nende andmete põhjal hinnata väikeseks.

Mõju ulatus, mõju avaldumise sagedus ja ebasoovitavate mõjude risk

Eelnõuga kavandatud kuumutatud tubakatoode märgistamise nõuete muudatus ühtlustab erinevate toodete märgistamise nõuded, mistõttu võib mõju ulatust tarbijale pidada väikeseks, samuti ei ole tarbijatel tarvis muudatustega kohaneda. Mõju avaldumise sagedust võib pidada keskmiseks, kuna tarbijate näol on tegemist sihtrühmaga, kes nimetatud tooteid enamasti regulaarselt või iga päev tarbib.

Kuumutatud tubakatoode puhul eristava maitse või lõhna keelamine puudutab ligikaudu poolt kuni kahte kolmandikku kuumutatud tubakatoode turul. Praeguste tarbijate käitumine mingil määral muutub ning võib eeldada, et nad jätkavad kuumutatud maitsestatamata tubakatoode või alternatiivsete nikotiinitoode tarbimisega, mitte ei loobu tubakatoode tarvitamisest. Küll aga on tarbijate edasist käitumist raske analüüsida.

Ebasoovitavate mõjude risk võib kaasneda juhul, kui sellised tooted turult kaovad ning seejärel tekib salatürg. Küll aga on kogu kuumutatud tubakatoode tarvitajate hulk väike ning toodetele ei ole lühikese ajaga välja kujunenud arvestatavat kindalt tarbijaskonda. Seega on nõudlus veel väike ning see võib vähendada ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski.

Kokkuvõttes võib muudatusega kaasnevat mõju tarbijatele pidada väheoluliseks.

Mõjutatud sihtrühm II: Eesti elanikud

Kaudselt mõjutab kuumutatud tubakatoode suhtes erandi kaotamine positiivselt Eesti rahva tervist. Kuumutatud tubakatoode turundavad tootjad kui tervislikumat alternatiivi suitsetamisele, pakkudes suitsetamisest loobumise asemel võimalust jätkata tubaka tarvitamist teises vormis. Mitmes Euroopa Liidu liikmesriigis on täheldatud selliste toodete müüginõud kasvu, mis seab omakorda ohtu rahvastiku tervisele.

⁶ Eesti täiskasvanud rahvastiku tervisekäitumise uuring 2020, 2021. https://www.tai.ee/sites/default/files/2021-04/TKU2020_koqumik.pdf.

⁷ Statistikaameti andmebaas [e-andmebaas]. RV0212: rahvastik aasta alguses ja aastakeskmise rahvaarv soo ja vanuse järgi. https://andmed.stat.ee/et/stat/rahvastik__rahvastikunaitajad-ja-koosseis__rahvaarv-ja-rahvastiku-koosseis/RV0212.

⁸ https://www.tai.ee/sites/default/files/2023-03/HBSC_Tabeliraamat_2022.pdf.

⁹ Tubaka- ja nikotiinitoode tarvitamise uuring 2023. Balti Uuringute Instituut. <https://www.ibs.ee/wp-content/uploads/Tubaka-ja-nikotiinitoode-tarvitamise-uuring-2.pdf>.

Märgistamise muudatuse tulemusena ühtlustuvad nõuded ja potentsiaalsetele tarvitajatele on info toote tervist kahjustava mõju kohta edastatud ning selle põhjal saavad inimesed teha teadlikke valikuid.

Eristava maitse või lõhna keeld mõjutab eelkõige noori, kes võivad soovida alustada tubakatoodete tarvitamisega. Tubaka- ja nikotiinitoodete tarvitamise uuringust selgus, et õpilased valivad tubaka- ja nikotiinitooteid eelkõige maitsest lähtudes, 59% õpilastest ja 46% täiskasvanud elanikkonnast peab vähemal või rohkemal määral oluliseks, et tootel oleks hea maitse ja lõhn.

Tervise Arengu Instituudi 2020. aastal avaldatud uuringust¹⁰ selgus, et esimest korda proovis sigarette 11-aastaselt või nooremalt 17% uuringus osalenud poistest ja 9% tüdrukutest. Igapäevast suitsetamist alustati kõige sagedamini 14–15-aastaselt. E-sigarette katsetati esimest korda peamiselt vanuses 13–15 aastat. Statistikaameti andmetel oli 2022. aasta alguse seisuga Eestis 76 522 11–15-aastast noort. 11-aastaseid oli nende hulgas 15 734, 13- ja 15-aastaseid 45 290.¹¹

Kokkuvõttes on tegemist üsna kaudse ja väikese mõjuga, kuna maitsestatud kuumutatavate tubakatoodete tarvitajaid on Eestis veel vähe ning kindel tarbijaskond pole veel jõudnud välja kujuneda. Maitsestatud tubakatooteid eelistavad ka enamasti noored¹², kes ei ole toodete regulaarsed tarvitajad (juhtarvitajad). Küll aga on avalduv mõju positiivne.

6.2. Mõju majandusele

Mõjutatud sihtrühm: ettevõtted, kes toovad turule kuumutatud tubakatooteid

Muudatus mõjutab nii Eestis kui ka ELis asutatud ettevõtteid, kes toovad turule kuumutatud tubakatooteid. Nii toodete märgistamise muudatus kui ka eristava maitsega toodete müügi keeld avaldavad sellistele ettevõtetele mõju, kui Terviseamet pädeva asutusena hakkab hindama ettevõtete esitatud teavitusi toodete kohta ning otsustab, kas toode on suitsetatav või suitsuvaba.

ELi ühisportaali (EU-CEG) kaudu edastatud andmete kohaselt on teavitatud kokku 163 tootest, mida soovitakse Eestis turustada (kõik tooted, millest on teavitatud, ei ole aktiivselt turul), nendest ligikaudu 60% on eristava maitsega. Toodetest on teavitanud kokku 17 ettevõtet.

Sihtrühma suurust võib pidada väikeseks.

Mõju ulatus, mõju avaldumise sagedus ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk

Eelnõuga kavandatud kuumutatud tubakatoodete märgistamise nõuete muudatus ühtlustab erinevate toodete märgistamise nõuded (sigaretid ja suitsetatavad kuumutatud tubakatooted), mistõttu võib mõju ulatust tubakatoodete tootjatele pidada keskmiseks. Toodete märgistamise nõuete muudatus võib puudutada neid tootjaid, kes turustavad suitsetatavaid kuumutatud tubakatooteid. Eestis tubakatooteid ei toodeta. Kuumutatud tubakatoodete puhul eristava maitse või lõhna keelamine puudutab ligikaudu poolt kuni kahte kolmandikku kuumutatud tubakatoodetest turul. Direktiivi kohaselt on edaspidi keelatud lasta turule kuumutatud tubakatooteid, millel on eristav maitse või lõhn või mis sisaldavad lõhna- ja maitseaineid mis tahes koostisosades. Selline muudatus avaldab

¹⁰ https://www.tai.ee/sites/default/files/2021-03/159103814529_Uimastite_tarvitamine_koolinoorte_seas_2019.pdf.

¹¹ Statistikaameti andmebaas [e-andmebaas]. RV0212: rahvastik aasta alguses ja aastakeskmise rahvaarv soo ja vanuse järgi. https://andmed.stat.ee/et/stat/rahvastik__rahvastikunaitajad-ja-koosseis__rahvaarv-ja-rahvastiku-koosseis/RV0212.

¹² <https://countertobacco.org/resources-tools/evidence-summaries/flavored-tobacco-products/>.

negatiivset mõju selliseid tooteid turustada soovivate ettevõtete tuludele. Kuumutatud tubakatoodete kasutajaskond on praegu väike ning tegemist on üsna uudse tootega, mille populaarsus on alles kasvamas.

Ebasoovitavate mõjude risk võib kaasneda nende toodete turult kadumisega seotud salaturu kasvuga. Samas on risk väga väike, kuna kuumutatud tubakatoodete regulaarseid tarvitajaid pole Eestis palju (0,2% täiskasvanud elanikkonnast, ligikaudu 1600 inimest). Neist omakorda väiksem osa tarvitab maitsestatud tooteid. Ettevõtete jaoks, kes soovivad selliseid tooteid turustada, kaasneb ebasoovitavate mõjude risk saamata tulude näol.

Kokkuvõttes on tegemist väheolulise mõjuga, kuna tegemist on uudse tootega, mille kasutajaid pole palju ning eelkõige on tegemist ühe alternatiivtootega ja paljud tarvitajad kasutavad lisaks paralleelselt mitut tubaka- või nikotiinitoodet. Ka tubakatooteid turustavate ettevõtete jaoks on tegemist väikese osaga kõigist turustavatest toodetest.

6.3. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Mõjutatud sihtrühm I: Terviseamet

Muudatus mõjutab Terviseameti kemikaaliohutuse osakonna tööd seeläbi, et tekib täiendav ülesanne hinnata kas Eestis turustada soovitud tooted on suitsetatavad või suitsuvabad.

Ameti hinnangul tuleb juurde luua kaks ametikohta, et hinnata turustada soovitud tooteid ja sealjuures tagada turule viidavate toodete kontroll.

Ameti senine toimimine muutub, kuna lisandub täiendavaid ülesandeid. Muudatus mõjutab sihtrühma regulaarselt, kuna lisandunud ülesannetest saab osa igapäevatööst.

Ebasoovitavate mõjude risk kaasneb seoses suurenenud töökoormusega, kuid seda on võimalik maandada lisatöökohtade loomisega. Kemikaaliohutuse osakonnas on 17 ametikohta, Terviseametis on kokku 322,5 ametikohta.

Kokkuvõttes avaldab muudatus Terviseametile olulist mõju.

Mõjutatud sihtrühm II: KOV-d

Muudatusest mõjutatud sihtrühmaks on KOVide (kokku 79) järelevalvega tegelevad ametnikud. Küll aga pole võimalik täpsemat muudatustest mõjutatud ametikohtade arvu hinnata.

Kuumutatud tubakatoodetes maitsete ja lõhnade keelamine ning toodete märgistamise nõuete muutmise KOV-de korraldusele olulisi muudatusi kaasa ei too. TubS § 32 punkti 3 kohaselt teevad valla- ja linnavalitsused järelevalvet tubakatoodete jaemüügi nõuete ning nende toodete tarbimise keeldude ja piirangute, välja arvatud suitsetamisruumile kehtestatud nõuete täitmise üle oma haldusterritooriumil. Toodete nõuete muutmise tõttu peavad järelevalve tegijad end uute nõuetega kurssi viima, järelevalve maht ei muutu. Seega saab mõju ulatust hinnata väikeseks. Samuti on mõju avaldumise sagedus väike, kuna uute nõuetega on vaja end kurssi viia üks kord. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, kuna eeldatavalt töömaht KOVide jaoks ei muutu, sest muudatus ei põhjusta otseselt tehtavate kontrollide arvu suurenemist.

Kokkuvõttes on tegemist väheolulise mõjuga.

6.4. Mõju keskkonnale

Kuumutatud tubakatoodete regulatsiooni mõju keskkonnale on vähesel määral positiivne, kuna tubakatoodete reguleerimise suurem eesmärk on piirata tubakatoodete tarbimist, st vähendada toodete tarbimist. Tubakatooted on oma loomult tooted, mille tootmisel ja tarvitamisel tekib arvestatav keskkonnakahju, mistõttu vähendab selliste toodete tarbimine tekkivat keskkonnakahju.

6.5. Muudatuste koondmõju ettevõtete ja/või kodanike halduskoormusele

Halduskoormus kodanikele tervikuna ei muutu.

Halduskoormus ettevõtetele tervikuna võib suureneeda (mürgistuse nõuete muutus võib põhjustada osade toodete pakendite muutmise, eristuva maitsega toodete keelamine põhjustab osade toodete koostise muutmise ja muudetud koostisega toodetest uue teavitamise).

Töökoormus avalikule sektorile suureneb.

Terviseametile lisandub ülesanne hinnata turustada soovitud tubakatooteid ning tegutseda kohtuvälise menetlejana tubakatoodetest teavitamise nõude rikkumise korral.

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

Eelnõuga kaasnevad Terviseametile seoses toodete hindamisega täiendavad kulud. Täiendavate kulude katmiseks vajab Terviseamet alates 2024. aastast vahendeid järgmiselt: 2024. aastal 85 080 eurot, 2025. aastal 89 094 eurot, 2026. aastal 93 309 eurot ja 2027. aastal 97 734 eurot. Kulude katteks taotletakse vahendeid RES 2024–2027 lisataotlusega. Kulud hõlmavad kahe täiendava ametikoha kulu. Terviseameti kulude katmiseks tuleb eraldi seaduseelnõuga kehtestada riigilõivud ja tasud teavituste hindamise eest. Kuni RES lisataotlusega rahastuse saamiseni või tasude laekumiseni kaetakse seadusemuudatusega seotud kulud Terviseameti eelarvest.

8. Rakendusaktid

Seaduse rakendamiseks ei ole vaja kehtestada uusi rakendusakte ega muuta või tunnistada kehtetuks olemasolevaid rakendusakte.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub 2023. aasta 23. oktoobril. Seaduse jõustumiseks on jäetud piisav aeg, et tubakatootjad saaksid uute nõuetega arvestada.

Jõustumistähtaeg tuleneb komisjoni delegeeritud direktiivist (EL) 2022/2100.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu [23-0248/01](https://eis.eesti.ee/23-0248/01).

Eelnõu kohta esitas märkuse Eesti Linnade ja Valdade Liit. Märkusega arvestamise kohta on seletus antud seletuskirja lisa olevas kooskõlastustabelis (lisa 2).

Vabariigi Valitsuse nimel

(allkirjastatud digitaalselt)

Heili Tõnisson

Valitsuse nõunik