

Arvamus tubakaseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu kohta

Eesti tubaka- ja alkoholikahjude vähendamise koda (ETAK) tänab võimaluse eest avaldada arvamust tubakaseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu kohta.

ETAK toetab eelnõu põhisuunda. Eelnõu on vajalik samm laste ja noorte kaitsmisel, sest nikotiinitoodete tarvitamine ja kättesaadavus on Eestis tõsine probleem. Eelkõige toetame e-sigarettide ja uute nikotiinitoodete koostise selgemat reguleerimist, kaugmüügi ja tellimise keelu täpsustamist, sanktsioonide ajakohastamist ning tubakatööstuse huvidega seotud lobitegevuse käsitlemist.

Samas leiame, et eelnõu saab mitmes olulises küsimuses tugevamaks muuta. Eesmärk ei peaks olema üksnes olemasolevate toodete haldamine, vaid nikotiinisõltuvuse ennetamine, eelkõige laste ja noorte seas.

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 lisaaainete 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:

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 maitsetena;

3. kehtestada maitsepiirangud ühtselt ka nikotiinipatjadele ja teistele uutele nikotiinitoodetele.

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, nikotiinisaldusele 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.

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.

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 kollektioneerimist soodustavate pakendite piiranguid;
3. kohustust märkida nähtavalt nikotiini kogus ühe kasutusühiku kohta;
4. tervisehoiatuste miinimumnõudeid;
5. üheselt kohaldatavaid reegleid tootenimedele, värvidele, kujundusele ja kirjatüüpidele kohta.

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 kontrollitud;
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, kontrollistudeks, tollikontrolliks ja väärteomenetluseks;
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 käitumisjuhised 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;
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 eesmäärke, 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.

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 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 sissejuhatuseks 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.

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-segmenidiga 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.

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.

Kokkuvõte

ETAK toetab eelnõu edasist menetlemist. See on vajalik vastus Eestis kiiresti muutunud nikotiinitoodete turule ja noorte seas kasvavale tarvitamisele.

Eelnõu peab siiski olema selgem selles, et eesmärk ei ole üksnes olemasolevate toodete haldamine, vaid nikotiinisõltuvuse ennetamine, eriti laste ja noorte seas. Selleks tuleb tugevdada maitsepiiranguid, täpsustada pakendinõudeid, muuta lobireeglid sisulisemaks, tagada rakendamiseks vajalik järelevalve ning lühendada põhjendamatult pikka üleminekuaega.

Lugupidamisega

Lauri Beekmann

Eesti tubaka- ja alkoholikahjude vähendamise koda

<https://etakoda.ee/>