



24.11.2023

Sosiaali- ja terveysministeriö

Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyyntö 13.10.2023; VN/11255/2023

Valtiovarainministeriön lausunto tupakkalain muuttamista koskevasta hallituksen esityksen luonnoksesta

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi tupakkalain muuttamisesta.

Esitysluonnos sisältää savuttomia nikotiinituotteita koskevia säännösehdotuksia. Savuttomilla nikotiinituotteilla tarkoitettaisiin niin sanottuja nikotiinipusseja ja niitä läheisesti muistuttavia tuotteita. Kyseisiä tuotteita koskevan sääntelyn muutostarve johtuu lääkelain tulkinnanmuutoksesta, jonka myötä nikotiinipussien myynti vapautui keväällä 2023. Esitysluonnoksen mukaan savuttomista nikotiinituotteista säädettäisiin tupakkalaissa pitkälti vastaavasti kuin tupakkatuotteista ja nikotiinesteistä.

Lisäksi esitysluonnoksessa ehdotetaan, että eräitä savuttomia tupakkatuotteita, kuten nuuskaa, saisi tuoda maahan matkustajatuontina 500 grammaa kalenterivuorokaudessa nykyisen 1 000 gramman sijaan.

Valtiovarainministeriö lausuu esitysluonnoksesta seuraavaa.

Savuttoman nikotiinituotteen määritelmä

Esitysluonnoksen mukaan savuttoman nikotiinituotteen määritelmä kattaisi nikotiinipussien lisäksi myös sellaiset tuotteet, jotka eivät sisällä tupakkakasvia mutta jotka muistuttavat käyttötarkoitukseltaan purutupakkaa tai nenänuuskaa.

Valtiovarainministeriössä valmisteltu hallituksen esitys laiksi tupakkaverosta annetun lain muuttamisesta HE 38/2023 vp annettiin eduskunnalle 9.10.2023. Esitys koskee savuttomien nikotiinituotteiden eli käytännössä nikotiinipussien ja niitä vastaavien tuotteiden ottamista tupakkaverotuksen piiriin. Esityksen eduskuntakäsittely on vielä kesken, mutta valtiovarainvaliokunnan mietintö esityksestä on jo annettu (VaVM 6/2023 vp). Valiokunta toteaa mietinnössään, että ”valiokunnan asiantuntijakuulemisissa nostettiin esille sosiaali- ja terveysministeriön lausunnolle lähettämä hallituksen esitysluonnos tupakkalain muuttamisesta, jossa savuttomien nikotiinituotteiden määritelmästä ei nestemäisiä tuotteita ole --- rajattu pois”. Jotta tupakkaverosta annettu laki kattaisi tupakkalakiin ehdotettua määritel-

mää vastaavasti myös nestemäiset savuttomat nikotiinituotteet, valiokunta ehdottaa mietinnössään, että tupakkaverosta annetun lain savuttoman nikotiinituotteen määritelmää muutettaisiin siten, että myös se kattaisi nestemäiset tuotteet.

Valtiovarainministeriö ehdottaa nestemäisiin savuttomiin nikotiinituotteisiin liittyen, että jatkovalmistelussa tupakkalain muuttamista koskevaan esitykseen lisättäisiin nimenomainen maininta siitä, että määritelmä kattaisi myös nestemäiset tuotteet sekä tuotaisiin esimerkinomaisesti esiin, minkälaisia nestemäisiä tuotteita määritelmä voisi kattaa. Olisi hyvä myös täsmentää, olisiko 67 §:n 1 momentin uuden 4 kohdan matkustajatuonnin määrällisen rajoituksen tarkoitus koskea myös nestemäisiä tuotteita. Matkustajatuonnin raja olisi mainitun lainkohdan mukaan enintään 500 grammaa savuttomia nikotiinituotteita, joiden vähittäismyyntipakkauksissa ei ole suomen- ja ruotsinkielisiä terveysvaroituksia.

Savuttomien nikotiinituotteiden määritelmä ei ilmeisesti kattaisi sen käyttötarkoitusedellytyksestä johtuen nikotiiniliuoksia, joita käytetään sumutteina. Suuonteloon suihkutettavia nikotiinisumutteita on tällä hetkellä myynnissä lääkeluovallisinä nikotiinikorvaushoitotuotteina. Tupakkaverosta annettuun lakiin ehdotettu määritelmä ei sisältäisi vastaavaa käyttötarkoitusedellytystä kuin tupakkalain määritelmä, joten muista kuin lääkelain alaisista nikotiinisumutteista kannettaisiin tupakkaveroa. Valtiovarainministeriö esittää jatkovalmistelussa harkittavaksi, tulisiko myös tupakkalaissa varautua siihen, että nikotiinisumutteita tulisi jossain vaiheessa markkinoille myös muuhun kuin lääkelain mukaiseen käyttöön.

Esityksen pääasialliset vaikutukset

Esitysluonnoksen taloudellisia vaikutuksia koskevassa jaksossa 4.2.1 todetaan, että jos tupakkalain muutosten tavoite ohjata nuuskan käyttäjiä siirtymään nikotiinipussien käyttöön toteutuu, muutoksella on myönteisiä vaikutuksia julkiseen talouteen johtuen savuttomille nikotiinituotteille ehdotetusta tupakkaverosta. Valtiovarainministeriö toteaa, että on myös mahdollista, että nikotiinipussien kulutus vähentää verollisten tupakkatuotteiden, kuten savukkeiden, kulutusta, jolloin verotulottoa lisäävä vaikutus jäisi vähäiseksi.

Jaksossa 4.2.1 viitataan kotitalouksien asemaa koskevien vaikutusten osalta valtiovarainministeriön arvioihin nikotiinipussipakkausten hinnoista suunniteltujen veronkorotusten jälkeen ja todetaan, että jos tupakoitsijat siirtyvät käyttämään nikotiinipusseja savukkeiden sijasta ja käyttävät nikotiinipusseja samalla tahdilla kuin savukkeita, heillä kuluu tuotteisiin vähemmän rahaa ja heille jää enemmän rahaa muuhun käyttöön. Valtiovarainministeriö huomauttaa, että nikotiinipussien ja savukkeiden vertailukelpoisia käyttömääriä on vaikea arvioida, koska tuotteet eroavat niin ominaisuuksiltaan kuin käyttötavoiltaan ja -mahdollisuuksiltaan. On siis vaikea arvioida, miten mahdollinen kulutuksen siirtymä savukkeista nikotiinipussien kulutukseen vaikuttaisi kotitalouksien kustannuksiin.

Esitysluonnoksen viranomaisvaikutuksia koskevassa jaksossa 4.2.2 todetaan, että esitys lisäisi tupakkalakia valvovien viranomaisten, eli ennen kaikkea kuntien ja Valviran, työtä ja kustannuksia, sillä valvonnan piiriin tulisi kokonaan uusi nikotiinia sisältävä tuoteryhmä. Jaksossa on selostettu esityksen aiheuttamaa työmäärän kasvua valvontaviranomaisissa, joihin kunnat kuuluvat. Käytännössä esitys tarkoittaa lisävelvoitteen antamista kunnille tupakkalain valvonnassa. Taloudellisia vaikutuksia koskevassa jaksossa 4.2.1 ei tästä huolimatta ole arvioitu kunnille aiheutuvia lisäkustannuksia eikä sitä, miten ne kunnille korvataan.

Jos on tarkoitus, että valvontamaksut kattavat lisääntyvän työmäärän kunnille, tästä tulisi olla arvio taloudellisissa vaikutuksissa.

Aluehallintoviraston tehtävänä on tupakkalain 7 §:n nojalla ohjata kuntia tupakkalain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten toimeenpanossa toimialueellaan. Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu esityksen vaikutuksia aluehallintovirastojen toimintaan eikä niille mahdollisesti aiheutuvia lisäresurssitarpeita. Esitysluonnosta on tarpeen täydentää tältä osin.

Savuttoman nikotiinituotteen vähittäismyyntipakkauksen merkinnät

Tupakkalakiin ehdotetussa uudessa 39 a §:ssä säädettäisiin savuttomien nikotiinituotteiden vähittäismyyntipakkausten yhtäältä pakollisista merkinnöistä sekä toisaalta sallitusta ja kielletyistä merkinnöistä. Vähittäismyyntipakkauksissa saisi olla vain pykälässä tarkoitettuja pakollisia tai sallittuja merkintöjä, jollei muualla laissa toisin säädetä. Pykälän mukaan sosiaali- ja terveysministeriö voisi antaa asetuksella tarkempia säännöksiä muun muassa merkintöjen koosta ja sijoittelusta.

Tupakkaverosta annetussa laissa säädetään tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkauksiin kiinnitettävistä hintalipukkeista ja niiden sijaan vähittäismyyntipakkaukseen painettavasta tekstistä, josta tulee ilmetä verolaissa tarkoitettu vähittäismyyntihinta. Hintalipukkeita ja vähittäismyyntipakkaukseen painettavaa tekstiä koskevaa säännöstä sovellettaisiin hallituksen esityksen HE 38/2023 vp mukaan myös savuttomiin nikotiinituotteisiin, koska niistä kannettaisiin tupakkaveroa yksikköveron lisäksi vähittäismyyntihintaan perustuvana arvoverona. Tupakkaverosta annetun lain mukaiset hintamerkinnot olisivat näin ollen tupakkalaissa tarkoitettuja muuhun lainsäädäntöön perustuvia sallittuja merkintöjä. Savuttomien nikotiinituotteiden vähittäismyyntipakkausten pakollisten merkintöjen kokoa ja sijoittelua koskevan sosiaali- ja terveysministeriön asetuksen valmistelussa tulisikin huomioida, että verotuksen valvonnan kannalta oleellisille hintalipukkeille ja vähittäismyyntihintamerkinnoille jää tilaa vähittäismyyntipakkauksissa.

Muuta

Eräiden savuttomien tupakkatuotteiden – käytännössä nuuskan – matkustajatuonnin määrällistä rajaa laskettaisiin nykyisestä 1 000 grammasta 500 grammaan vuorokaudessa. Sellaisten savuttomien nikotiinituotteiden matkustajatuonnin rajaksi, joissa ei ole suomen- ja ruotsinkielisiä varoitusmerkintöjä, säädettäisiin samoin 500 grammaa. Valtiovarainministeriö toteaa, että esityksestä ei ilmene, miksi ja minkä suuruisiksi arvioitujen käyttömäärien perusteella on päädytty ehdottamaan kyseisiä grammamääriä. Esitystä olisi tältä osin hyvä täydentää jatkovalmistelussa.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan savuttomien nikotiinituotteiden etämyyntikiellon tulevan voimaan kuuden kuukauden kuluttua ehdotetun lain voimaantulosta. Tupakkaverosta annetun lain muuttamista koskevan hallituksen esityksen HE 38/2023 vp mukaisesti etämyynnillä toisesta EU:n jäsenvaltiosta Suomeen hankituista savuttomista nikotiinituotteista kannettaisiin Suomessa tupakkaveroa muutoslain voimaan tulosta lähtien. Muutoslain on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2024 alusta.

Lopuksi valtiovarainministeriö huomauttaa, että lakimuutoksen ja ylipäätään tupakka- ja nikotiinipolitiikan vaikutusten arvioimiseksi olisi hyvin tärkeää kerätä ja julkaista tilastotietoa nikotiinipussien kotimaisesta myynnin määrästä. Toistaiseksi tiedossa ei ole, että tällaista tilastotietoa olisi saatavilla. Käytettävissä olevat tiedot tupakka- ja nikotiinituotteiden kulutuksesta perustuvat suhteellisen paljon epävarmuuksia sisältäviin kyselytutkimuksiin käytön yleisyydestä. Myynnin ja kulutuksen määrien arviointiin on käytettävissä ainoastaan verotustietojen pohjalta kerättyä tietoa, mutta erilaisten ajoitustekijöiden takia verotusaineisto ei usein kuvaa myynnin kehitystä kuukausi- tai edes vuositasolla. Olisi toivottavaa, että sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla edistettäisiin tupakka- ja nikotiinituotteiden myyntimäärien tilastoimista ja julkaisua.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö,
ylijohtaja

Terhi Järvikare

VN/11255/2023-VM-72

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: