

Asia: VN/11255/2023

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tupakkalain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

2 § Määritelmät

-

6 § Valviran tehtävät

-

22 § Eräiden muiden tuotteiden valmistajan ja maahantuojan yleiset velvollisuudet

-

25 a § Savuttomia nikotiinituotteita koskevat vaatimukset

Makuaineiden rajoittaminen/kieltäminen

Makuaineiden rajoittaminen otettiin alun perin tupakkalaissa käyttöön siksi, että makuaineiden uskottiin vähentävän tai parantavan tupakan makua. Nikotiinipussit eivät sisällä tupakkaa, eivätkä siis maistuisi ilman makuaineita yhtään miltään. Erityisen suosittujen makujen kieltäminen taas tarkoittaisi, että tämä osa kulutuksesta siirtyisi suurimmalta osin harmaalle markkinalle. Näin ollen makuaineiden sääntelyssä on syytä olla erityisen tarkka, eikä ainakaan jättää sääntelyä löysän terminologian varaan.

Esityksen teknisesti vaikeimpia kysymyksiä on nuoriin vetoavien makujen määrittely. On selvää, ettei selvästi lapsiin vetoava maku- tai visuaalinen maailma kuulu K-18 -tuotteeseen. Näin ollen yhtä oleellista kuin itse maut, ovat niistä käytetyt sanalliset kuvaukset pakkauksissa. Tämän vuoksi asetuksen olisi oltava täsmällinen ja selkeä, eli kielletyt aromit olisi lueteltava, tai vaihtoehtoisesti olisi viitattava olemassa oleviin luetteloihin. Kaikki muu aiheuttaa todennäköisesti vaikeuksia viranomaisvalvonnassa ja mahdollisia oikeusprosesseja. Tyypillisesti makurajoitukset eivät estä nuoria käyttämästä tuotetta. Sen sijaan makujen rajoittaminen kannustaa nikotiinipussin käyttäjiä etsimään sen sijaan laittomia tuotteita.

Ehdotettu alkoholin kieltäminen makuna ei ole riittävän selkeä. Esimerkiksi kaikessa alkoholissa, joka valmistetaan juomista varten, on makuja. Vaikkapa viskissä on tammen, vaniljan ja savun vivahteita. Cocktaileissa on usein hedelmäaromeja, liköörejä ja makeita elementtejä. Määritelmä siitä, mikä on alkoholin maku, on hyvin epäselvä, ja se voi sisältää lähes mitä tahansa. Termi "nuoriin vetoava" on myös hyvin epämääräinen ja tulkinnanvarainen.

Mint/menthol 80% markkinasta

Kaikkein suosituin maku nikotiinipusseissa on minttu/menthol, jonka osuus on yli 80%, ei vain Suomessa vaan kansainvälisesti. Hallituksen esitys olisi nimenomaisesti sallimassa nikotiinipusseissa mentholin, mutta esityksen perusteluissa taas minttu tuotiin esiin mahdollisesti nuoriin vetoavana makuna. Minttua käytetään makuaineena useissa K-20 alkoholijuomissa, kuten minttuviinassa ja minttulikööreissä, joten sen ei ole ainakaan alkoholin kohdalla nähty vetoavan nuoriin. Minttu ei ole myöskään ollut edustettuna suosituimpien makeisten listoilla.

Jos tarkastelemme kovia faktoja, hallitusohjelman ja valtiovarainministeriön tavoitteena on kerätä nikotiinipusseista ensi vuonna €50 miljoonaa euroa. Mintun ja mentholin kieltäminen makuaineina tarkoittaisi, että nikotiinipussit olisivat 80%:sti kieltolain piirissä. Näin ollen jo näiden makujen salliminen tai kieltäminen ei ole tuhannen taalan vaan 40 miljoonan euron kysymys. Koska makuaineiden sääntely on veronkannon ja laittoman kaupan torjunnan kannalta oleellinen kysymys, on asia liian suuri jätettäväksi vain yhden ministeriön asetuksella muutettavaksi. Enintään 20 milligramman nikotiiniraja vahvistettiin valtioneuvoston asetuksella ja saman tuli päteä myös makuaineisiin.

29 a § Ilmoitukset savuttomista nikotiinituotteista

-

29 b § Myyntimäärät savuttomista nikotiinituotteista

-

30 § Eräitä muita tuotteita koskevien tietojen toimittamisen tapa, malli ja ajankohta

-

31 § Vähittäismyyntipakkauksia koskeva yleissäännös

-

39 a § Savuttoman nikotiinituotteen vähittäismyyntipakkauksen merkinnät

Mitä tulee nikotiinipussien pakkauksissa lueteltuihin ainesosiin, liikesalaisuudet on voitava pitää luottamuksellisina. Myös jotta pakkauksissa esitetyt tiedot ovat hyödyllisiä, niiden on oltava selkeästi esillä, ja niitä on voitava soveltaa käytännössä pienen pakkausyksikköön. Ehdotamme, että

ainoastaan 0,1% ylittävät ainesosat mainitaan ja kaikki alle 0,5% makuainesosat voidaan ryhmittää sateenvarjomaun alle (esim. tupakan maut).

39 b § Savuttoman nikotiinituotteen vähittäismyyntipakkauksen muu ulkoasu

Tavaramerkkielto (yleispakkaus) on perusoikeusloukkaus, joka ei ole suhteessa tavoitteeseensa

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että kieltojen ja rajoitusten tulisi olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Valiokunta on myös todennut, ettei tavoite tuotteiden käytön loppumiselle ole perusoikeuksien loukkaamiseen oikeuttava automaatti. Tavaramerkin kiellon eli yleispakkauksen automaattinen soveltaminen nikotiinipusseihin on toimenä yliampuva. Tupakka-askien kohdalla perustuslakivaliokunta on tunnistanut, että kyseessä on varsin pitkälle menevä omaisuuden suojan loukkaus, jonka valiokunta kuitenkin katsoi perustelluksi tupakan aiheuttamien terveysriskien vuoksi. Perustuslakivaliokunta on myös suhtautunut perusoikeuksien loukkauksiin tupakan kohdalla perustellumpana kuin muiden alojen, koska ala on harvojen yhtiöiden hallussa, joilla on takanaan huomattavia omaisuusmassoja.

Viihdekäyttöön tarkoitettut nikotiinipussit eivät ole terveystuotteita, mutta niiden riskiprofiili ei silti ole lähelläkään savukkeiden ja kääretupakan riskiprofiilia. Lisäksi nikotiinipussimarkkina ei ole muutaman kansainvälisen suuryrityksen hallussa, kuten tupakassa, jossa jo pelkkä raaka-aineen saatavuus korkean kynnyksen alalle pääsulle. Nikotiinipussialalla toimii myös huomattavasti pienempiä ja toimintansa vasta aloittaneita toimijoita, jotka ovat investoineet tuotemerkeihinsä suhteessa huomattavan paljon. Näin ollen olosuhteet ovat kaikkienensa täysin erilaiset ja näin pitkälle menevää, elinkeino- ja sananvapautteen puuttuvaa sääntelyä ei pitäisi tehdä pelkkänä oletuksena.

39 c § Savuttoman nikotiinituotteen ulkoasu

-

40 § Varoitusmerkintöjä koskeva poikkeus ulkomaanliikenteessä

-

44 § Vähittäismyynnin luvanvaraisuus

-

48 § Ilmoitus nikotiininesteiden ja savuttomien nikotiinituotteiden vähittäismyynnistä

-

50 § Tukkumyynnin ilmoituksenvaraisuus

-

52 a § Tupakkatuotteiden ja savuttomien nikotiinituotteiden maustamiseen tarkoitettujen tuotteiden myyntikielto

Nikotiinipussit eivät sisällä tupakkaa, vaan nikotiini on lisätty tuotteeseen. Nikotiini on alkaloidi ja heikko emäs. Ilman pH-arvoa säänteleviä lisäaineita nikotiini haihtuu nopeammin tuotteesta. Näin ollen pH-arvoa sääntelevien lisäaineiden käyttö on oleellista sekä tuotteen toiminnallisuuden, varastoinnin sekä hyllyiän kannalta. Nikotiinipussien pH-arvoa sääntelevien aineiden kieltö tekisi suomalaisista nikotiinituotteista heikompilaatuisia naapurimaiden vastaaviin nähden, eikä siten ohjaisi kulutusta ulkomaisista nikotiinipusseista, nuuskasta tai poltettavasta tupakasta kotimaan markkinalle luovutettuihin nikotiinipusseihin. Ehdotamme, että nikotiinipussin pH-arvolle asetettaisiin maksimiarvo, joka olisi linjassa Ruotsin ja Iso-Britannian nikotiinipussistandardin kanssa, eikä ylitä arvoa 9.1 +/- 20% toleranssilla.

53 § Kielto myydä alaikäiselle

-

58 § Etämyynnin kieltö

-

59 § Tullihuutokaupalla myynnin kieltö

-

60 § Tukkumyynnin rajoitukset

-

62 § Alaikäisiä koskeva maahantuontikieltö

-

63 § Eräiden savuttomien tupakkatuotteiden maahantuontikieltö

-

65 § Kielto tuoda maahan etäviestimen välityksellä hankittuja tuotteita

Tällä hetkellä nikotiinipusseja myydään Suomeen etämyynnillä. Tuemme hallituksen esitykseen kirjattua etämyynnin kieltöä, koska vaikka Suomessa vallitseva 20 mg:n nikotiiniraja koskee myös etämyynnillä myytyjä tuotteita, kyseistä säädöstä on käytännössä hankalampi valvoa. Tiedossamme on, että Suomeen myydään etämyynnillä myös 20 mg:n ylittäviä tuotteita. Näin ollen esitämme, että etämyynnin kieltö astuisi voimaan välittömästi lain voimaan astuessa ilman siirtymäaika.

66 § Matkustajatuonnin aikarajat

-

67 § Matkustajatuonnin määrälliset rajat

-

74 § Yleiset tupakointikiellöt

-

80 § Tupakointikieltöä koskevat opasteet

-

81 § Tupakointikieltojen toimeenpano

-

90 § Hakemusten ja ilmoitusten käsittelystä perittävät maksut

-

91 § Tupakkalain valvontamaksut

Nikotiinipusseille kaavailtu valvontamaksu on käytännössä piilovero. Se on hallituksen esitysvedoksessa myös asetettu samalle tasolle kuin tehdasvalmisteisten savukkeiden. Valvontamaksu on omiaan heikentämään kotimaassa myytyjen tuotteiden kilpailukykyä harmaan markkinan tuotteiden kanssa, eikä maksun samansuuruisuus tehdasvalmisteisten savukkeiden kanssa ole suhteessa niiden riskiprofiiliin.

94 § Tuotevalvontaa koskevien tietojen tallentaminen ja julkaiseminen

-

97 § Vähittäismyyntiluvan peruuttaminen

-

100 § Myyntikielto

-

109 § Tupakan myyntirikos

-

113 § Tupakointirikkomus

-

117 § Myyntipäällykset

-

118 § Hallussapitokielto

-

119 § Hävittäminen

-

Voimaantulo

-

Muuta kommentoitavaa?

Tupakkateollisuusliitto Ry kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta.

Yhteenveto

Nikotiinipussit ovat viihdekäyttöön tarkoitettuja K-18 tuotteita, joiden luonteva paikka on tupakkalain alla. Nikotiinipussit eivät kuitenkaan ole riskiprofiililtaan lähellekään poltettavia tupakkatuotteita, eikä niitä pitäisi suhteellisuusperiaatteen mukaan sellaisina sääntelyssä kohdella. Näin ollen yleispakkauksen soveltaminen automaattisesti nikotiinipusseihin tulee tarkastella uudelleen perusoikeusnäkökulmasta. Lisäksi nikotiinipussit ovat merkittävä osaratkaisu laittoman nuuskamarkkinan vähentämisessä. Tullin mukaan sen tammi-syyskuun välillä tekemät nuuskatakavarikot romahtivat 3500 kg:sta 700 kg:aan vuoden takaiseen verrattuna. Siis 80%. Yhteiskunnan kokonaisedun kannalta tästä tilanteesta olisi hyvä pitää kiinni ja edistää sen jatkumista.

Makuaineiden sääntelyn tulisi olla selvää ja tarkkarajaista. Makuaineiden kieltäminen tupakkatuotteissa pyrki estämään tupakan maun muuttamista miellyttävämmäksi. Nikotiinipussit eivät sisällä tupakkaa, joten täysi makukielto tarkoittaisi, ettei suomalainen tuote maistuisi miltään. Kaikkein suosituin maku nikotiinipusseissa on alkoholijuomissakin käytetty mint/menthol, jonka osuus markkinasta on yli 80%. Hallitusohjelman ja valtiovarainministeriön tavoitteena on kerätä nikotiinipusseista ensi vuonna €50 miljoonaa. Mint/mentholin osuus tuosta tavoitteesta on siis yli €40 miljoonaa. Koska makuaineiden sääntely on veronkannon ja laittoman kaupan torjunnan kannalta oleellinen kysymys, on asia liian suuri jätettäväksi vain yhden ministeriön asetuksella muutettavaksi. Enintään 20 milligramman nikotiiniraja vahvistettiin valtioneuvoston asetuksella ja saman tuli päteä myös makuaineisiin.

Ehdotamme seuraavia muutoksia esitykseen:

- Makuaineita ja niitä kuvaavia tekstejä koskevasta säännöksestä tulee tehdä selkeä, tarkkarajainen ja näyttöön perustuva
- Rajat ylittävän etämyynnin kieltö voimaan lain voimaantulosta
- Yleispakkausta ei tule ottaa käyttöön nikotiinipussien kohdalla
- Nikotiinipussin pH-arvolle tulisi asettaa maksimiarvo, joka olisi linjassa Ruotsin ja Iso-Britannian nikotiinipussistandardin kanssa, eikä ylitä arvoa 9.1 +/- 20% toleranssilla.
- Pakkauksissa luetelluissa ainesosissa ehdotamme, että ainoastaan 0,1% ylittävät ainesosat mainitaan ja kaikki alle 0,5% makuainesosat voidaan ryhmittää sateenvarjomaun alle (esim. tupakan maut).

Nuuskan käyttöä aliarvioitu

Sosiaali- ja terveysministeriö omaksuin vuosina 2006-08 päämääräkseen nikotiinituotteiden käytön lopettamisen Suomessa vuoteen 2030 mennessä. Päämäärää kohti on työskennelty laskentavasta riippuen vuodesta 2006-2008 eli yli viisitoista vuotta. Määräaikaan on aikaa enää kuutisen vuotta. Tässä vaiheessa on selvää, että kyseisen tavoitteen saavuttaminen on hyvin epätodennäköistä. Tupakointi ei laske riittävän nopeasti, ja nuuskan käyttöä on aliarvioitu. Nuuska kiellettiin Suomessa vuonna 1995, mutta se on ainoa tupakkatuote Suomessa, jonka käyttö on sen jälkeen kasvanut – ja se on kasvanut huomattavasti. Tuote, joka oli tunnettu vain pääkaupunkiseudulla ja ruotsinkielisellä rannikolla, on tänä päivänä läsnä koko maassa. Arviomme mukaan harmaalla markkinalla liikkuu n. 40 miljoonaa purkkia eli jopa 680 tonnia kieltolain alaista tuotetta.

Käytännössä nuuskatilanne on osoittanut kaksi asiaa: 1) nikotiinituotteilla on kysyntää ja 2) edes äärimmäinen sääntely ei estä tuotteen käyttöä tai sen kasvua, mikäli sillä on suosiota. Tästä, ja ilmiön tuottamista lieveilmiöistä, Suomessa on kokemusta jo alkoholin kieltolain ajalta.

Harmaat markkinat läsnä laillisen rinnalla – sääntelyllä ja verotuksella ratkaiseva rooli

Emme vastusta tupakka- ja nikotiinituotteiden sääntelyä tai verotusta. Emmekä kuitenkaan tue sääntelyä, jolla ei saavuteta yhteiskunnan kokonaisedun kannalta järkeviä tuloksia, mutta kyllä rajoitetaan laillisia elinkeinoja ja kansalaisten vapauksia. Olemme tukeneet nikotiinipusseille nikotiinirajaa sekä tuotteen tuomista verotuksen piiriin. Ymmärrämme alamme olevan nyt ja tulevaisuudessa säännelty. Samalla toivomme politiikkaa, joka perustuu tosiasioille ja huomioi myös asiat kuten perusoikeudet, elinkeinovapauden ja työllisyyden, tehokkaan veronkeruun sekä kansallisen turvallisuuden ja rikostorjunnan. Ennen kaikkea toivomme sääntelyn ottavan huomioon kulutuksen kokonaiskuvan eli sen, että verotettuja ja säänneltyjä tuotteita myydään myös laittomilla markkinoilla.

Mielestämme sääntelymallien tulisi myös seurata tuotteiden riskiprofiilia, eikä jollekin toiselle tuotteelle rakennettua valmista muotoa. On selvää, että nikotiinipussit ovat viihdekäyttöön tarkoitettuja K-18 tuotteita, eivät terveystuotteita. Tässä mielessä niiden oikea koti on tupakka- eikä lääkelain alla. Tästä huolimatta tuskin kukaan voi kuitenkaan väittää, että nikotiinipussien aiheuttama terveyshaitta olisi lähellekään poltettavien savukkeiden aiheuttamaa. Näin ollen täsmälleen saman, historian saatossa rakentuneen, tupakkasääntelykehikon asettaminen nikotiinipusseille ei ole tuotteiden erilaisuus huomioiden suhteellisuusperiaatteen mukaista, eikä perusteltua ja järkevää politiikkaa.

Nikotiinipussit osoittautuneet tehokkaaksi nuuskamarkkinan ja tupakoinnin vähentämisessä

Olemme jo useamman vuoden katsoneet nikotiinipussien olevan osaratkaisu mainittuun nuuskakysymykseen sekä uskoneet nikotiinipusseissa olevan potentiaalia korvata harmaalla markkinalla tarjolla olevaa nuuskaa ja siten siirtää kulutusta laillisiin kanaviin ja verotuksen alle. Nikotiinipussien laillistamisen jälkeen näyttää siltä, että nikotiinipussien potentiaali nuuskakysymyksen ratkaisussa on jopa ylittänyt odotuksemme ja Tulli on tiedottanut huomattavasti pienemmistä takavarikoista. Yhteiskunnan kokonaisedun kannalta tästä tilanteesta olisi hyvä pitää kiinni, eikä luomalla luoda jälleen tilannetta, jossa palataan entiseen tai lähemmäs sitä.

On myös tärkeää huomata houkuttelevien ja vähemmän haitallisten tuotteiden tehokkuus tupakoinnin vähentämissä. Mikään muu maa ei ole osoittanut tätä paremmin kuin Ruotsi - maa, jossa on jo pitkään ollut tarjolla vaihtoehtoja savukkeille. Ruotsi on nyt lähellä savuttomuutta, sillä 5,6 prosenttia aikuisväestöstä tupakoi. Lisäksi Folkhälsomyndighetenin tuoreiden lukujen mukaan kaksi kokonaista sukupolvea, 18-29-vuotiaat ja 30-44-vuotiaat, ovat nyt savuttomia. Ruotsin esimerkin pitäisi toimia esimerkkinä Suomen sääntelyviranomaisille, jotka pyrkivät savuttomaan Suomeen.

Kunnioittaen,

Farid Hamadi, puheenjohtaja

Mäkinen Lauri
Tupakkateollisuusliitto Ry