

Valvontaosasto
Tavara- ja liikennevalvonta
Anna Kallio

3.10.2018

Sosiaali- ja terveysministeriö

Sähköisesti
kirjaamo@stm.fi

Viite: STM/2645/2017

Tullin lausunto tupakka- ja nikotiinipolitiikan kehittämistyöryhmän mietinnöstä

Sosiaali- ja terveysministeriö pyytää Tullilta lausuntoa tupakka- ja nikotiinipolitiikan kehittämistyöryhmän mietinnöstä sekä siinä esitetyistä toimenpide-ehdotuksista.

Tulli on säädetty tupakkalaissa (549/2016) toimeenpanevaksi viranomaiseksi, jonka tehtävänä on valvoa tupakkalaissa säädettyjen maahantuontikieltojen ja -rajoitusten noudattamista. Tullin tehtäviin kuuluu tarkastus ja valvonta myös sisäliikenteessä ja myös silloin, kun on kysymys tuonnista Ahvenanmaalta muualle Suomeen. Lisäksi Tulli vastaa valmisteverotuslain (182/2010) 4 §:n mukaisesti verovalvonnasta. Näin ollen Tulli on tarkastellut otsikossa mainittua mietintöä maahantuontisäännösten- ja verovalvonnan näkökulmasta. Tulli viittaa lausuntopyynnössä esitetyn toivomuksen mukaisesti tarkasteltuihin toimenpide-ehdotuksiin mietinnössä mainittujen ehdotusten numerolla.

Lausunnon loppupuolella Tulli esittää muutamia maahantuontisäännöksiä koskevia kehittämissuhteita, joita ei ole kehittämistyöryhmän mietinnössä, mutta joiden toteutuminen selkeyttäisi maahantuonnin valvontaa ja näin ollen edesauttaisi tupakkalain tavoitteiden toteutumista.

Verotus; toimenpide-ehdotukset 1 ja 3

1. Tupakkaveron korotuksia jatketaan seuraavilla vaalikausilla vähintään saman tasoisesti kuin vaalikaudella 2016-2019 huomioiden ostovoiman kehitys ja harmaan talouden riski.

Mietinnön mukaan vaiheistetuilla, seuraavilla vaalikausilla tapahtuvilla, veronkorotuksilla tavoitellaan maltillista tupakkatuotteiden hintojen nousua ja siten tupakan aiheuttamien haittojen ehkäisemistä. Mietinnössä on tuotu hyvin esille se riski, että verovapaa matkustajatuonti, salakuljetus sekä muun verotuksen ulkopuolelle jäävä harmaatuonti voi lisääntyä tupakkaveron korotusten myötä. Mietinnön mukaan tilastoimaton tupakkatuotteiden kulutus on ollut Suomessa toistaiseksi suhteellisen vakaata (nuuskaa lukuun ottamatta).

Mietinnön mukaan aiempien veronkorotusten myötä tupakkatuotteiden verollinen kulutus on vähentynyt. Matkustajatuonnin seurannan mukaan myös savukkeiden maahantuonti on laskusuunnassa. On kuitenkin viitteitä siitä, että esimerkiksi nuuskan matkustajatuonti kasvaa koko ajan. Perinteisten tupakkatuotteiden hintojen noustessa tupakoitsijat saattavat etsiä korvaavia tuotteita nuuskan lisäksi sähkösavukkeista ja nikotiininesteistä.

Tullin näkemyksen mukaan tupakkatuotteiden verotukseen voidaan tehdä muutoksia salakuljetuksen lisääntymättä, kunhan muutokset tehdään maltillisesti ja vaikutuksia verokertymään, matkustajatuontiin sekä laittomiin markkinoihin seurataan tarkasti.

3. Selvitetään mahdollisuutta verottaa tupakkalain alaisia tupakkaa sisältämättömiä nikotiinituotteita sekä sitä, millä verotasolla niitä tulisi verottaa.

Tulli kannattaa selvitystä tupakkalain alaisten tupakkaa sisältämättömien nikotiinituotteiden verottamisesta. Selvityksessä tulee huomioida erityisesti mietinnössä mainitut valvonnalliset haasteet, koska em. tuotteet eivät kuulu

Valvontaosasto

3.10.2018

Tavara- ja liikennevalvonta
Anna Kallio

EU:ssa yhdenmukaistetun tupakkaverotuksen piiriin.

Nuorten tupakoinnin aloittamisen ehkäisy; toimenpide-ehdotus 4

- 4. Tupakkalakia muutetaan niin, että tupakkatuotteita, nikotiininesteitä ja nikotiinia sisältäviä tupakan vastikkeita ei saa myydä tai muutoin luovuttaa eikä välittää alle 20-vuotiaalle. Myös tuotteiden maahantuonti- ja hallussapitokieltoa koskeva ikäraja nostetaan 20 vuoteen.**

Tulli valvoo tupakkalain alaikäisiä koskevaa tupakkatuotteiden ja nikotiininesteiden maahantuontikieltoa. Työryhmän esittää, että tupakkalain alaisten nikotiinia sisältävien tuotteiden ikäraja nostetaan väkevien alkoholijuomien mukaisesti 20 vuoteen ja samalla yhdenmukaistetaan tupakka- ja alkoholilainsäädäntöä ikärajojen osalta. Ehdotus on kannatettava.

Mietinnön mukaan tupakkalain alaisten nikotiinia sisältämättömien tuotteiden, kuten tupakointivälineiden ja tupakan vastikkeiden, ostoikäraja jäisi ennalleen 18 vuoteen. Onko tarkoitus, että maahantuonnissa edellä kuvailun kaltaisille tuotteille ei jatkossakaan ole maahantuonnille ikärajoja?

Tupakkalain alaisten tuotteiden markkinointi; toimenpide-ehdotus 14

- 14. Tupakkatuotteiden, nikotiininesteiden ja täyttösäiliöiden sekä niiden vähittäismyyntipakkausten ominaisuuksien sääntelyä muutetaan niin, että otetaan käyttöön yhdenmukaisia tuotepakkauksia ja tuotteita koskeva sääntely.**

Mietinnön mukaan yhdenmukaiset tuotepakkaukset edesauttavat tupakkalain tavoitteen eli tupakkatuotteiden ja muiden nikotiinipitoisten tuotteiden käytön loppumista. Yhdenmukaisilla pakkauksilla voidaan lisätä mm. terveysvaroitusten näkyvyyttä ja tehokkuutta ja niillä voidaan rajoittaa sellaisten suorien tai epäsuorien kannustimien käyttöä, jotka yllyttävät ostamaan tupakkatuotteita. Yhdenmukaisista tuotepakkauksista säättäminen ei poista niitä merkintöjä, joita vähittäismyyntipakkauksissa on oltava tupakkatuotteiden jäljitettävyyttä parantavaa tiedontallennusjärjestelmää koskevan sääntelyn vuoksi.

Mietinnön mukaan Australiassa, jossa yhdenmukaisia tuotepakkauksia koskeva sääntely on ollut kauimmin voimassa, ei ole havaittu eroa aiemmassa laittomien savukkeiden saatavuudessa ja käytössä. Kuitenkin yhdenmukaistettujen tuotepakkausten yhteydessä on spekuloitu tuoteväarennösten mahdollisella lisääntymisellä, sillä sääntely rajoittaisi tavaramerkin käyttöä tuotteissa ja niiden vähittäismyyntipakkauksissa. Suomessa tavattujen tupakkatuotteiden tuoteväarennösten määrä on ollut verrattain alhainen jo pidemmän aikaa. Tulisikin selvittää voiko yhdenmukaiset tuotepakkaukset lisätä tuoteväarennösten määrää.

Matkustajatuonnin rajoitukset; toimenpide-ehdotukset 26 - 28

- 26. Verovapaasti EU:n ulkopuolelta maahan tuotavien savukkeiden määrä rajoitetaan 200 savukkeesta 40 savukkeeseen, sikarit 50:stä 10 kappaleeseen, pikkusikarit 100:sta 20 kappaleeseen sekä piippu- ja savuketupakan tuonti 250 grammasta 50 grammaan.**

Työryhmä ehdottaa, että tupakkatuotteiden veroton tuontimäärä EU:n ulkopuolelta laskettaisiin arvonlisä- ja valmisteverosta annetun direktiivin 2007/74/EY sallimaan vähimmäismäärään. Tulli haluaa kiinnittää huomiota, että otsikosta huolimatta, kyse ei ole määrällisestä rajoituksesta vaan verovapaan tuonnin ylärajan laskemisesta. Laittomaan levitykseen päätyviä tupakkatuotteita tuodaan usein Suomeen Venäjältä saapuvien matkajien henkilökohtaisina tuomisina. Verovapaan tuonnin rajan alentaminen tekisi Euroopan talousalueen ulkopuolelta tapahtuvan tuonnin taloudellisessa hyötymistarkoituksessa yksiselitteisesti kannattamattomaksi.

Tulli ehdottaa, että samalla, kun verovapaan tuonnin rajaa laskettaisiin, luovuttaisiin tupakkalain 66 §:ssä säädetyistä matkustajatuonnin aikarajoista. Euroopan talousalueen ulkopuolelta tapahtuvaa tuontia koskevien aikarajasäännösten valvonta on haasteellisinta johtuen muun muassa 66 §:n 3 momentissa säädetyistä poikkeuksista. Tupakkalaissa on säädetty poikkeus 72 tunnin sääntöön, jolloin henkilö saa tuoda maahan tupakkatuotteita ja nikotiininesteitä aikarajoituksetta, jos on ilmeistä, että ne on tarkoitettu hänen henkilökohtaiseen käyttöönsä maassa oleskelun ajaksi. Käytännössä tämä vaikeuttaa ja hidastaa usein tarkastustilanteita, koska Tulli joutuu arvioimaan asiakkaan kertomaa siitä, kuinka paljon hän käyttää mainittuja tuotteita. Myöskään systemaattista matkan keston seuranta ei käytännössä pystytä tekemään. Aikarajojen valvominen vie täten merkittävästi

Valvontaosasto

3.10.2018

Tavara- ja liikennevalvonta
Anna Kallio

tullivalvonnan resursseja suhteessa yksittäistapauksessa saavutettavaan hyötyyn. Tullin näkökulmasta tupakkatuotteiden aikarajoitusten sijaan kiinteä määrällinen raja on selkeämpi peruste valvonnalle. Aikarajoituksista luopuminen poistaisi myös kauttakuljetuksen tulkinnallisuutta koskevan ongelman. Vaikkakaan nikotiininesteille ei ole säädetty verovapaata enimmäismäärää, ei nikotiininesteiden matkustajatuontia Euroopan talousalueen ulkopuolelta nähdä niin suurena ongelmana, että aikarajoitukset nähtäisiin tarpeelliseksi tämän vuoksi.

27. Nuuskan, purutupakan ja nenänuuskan matkustajatuonnin raja lasketaan 1000 grammasta 100 grammaan vuorokaudessa.

Mietinnön mukaan nuuskan kulutuksen jatkuvan kasvun katkaiseminen edellyttää aiempaa voimakkaampia toimia. Tulli yhtyy edellä mainittuun työryhmän näkemykseen. Nuuskan matkustajatuonnin rajaa muutettiin ja samalla laskettiin viimeksi 15.8.2016 voimaan tulleen tupakkalain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Tämän jälkeen nuuskan matkustajatuonti on Kantar TNS:n keräämien tietojen mukaan kasvanut huomasti. Myös salakuljetus vaikuttaisi lisääntyneen. Laittomasti maahan tuodun nuuskan määrää ei toki pysty luotettavasti mittaamaan, mutta Tullin kasvavat takavarikkomäärät antavat suuntaa määrien kehityksestä. Jos savuttomien tupakkatuotteiden matkustajatuonnin rajaa lasketaan, tulee varautua laitton tuonnin lisääntymiseen.

28. Lisätään rikoslakiin törkeät tekemuodot salakuljetuksen ja laittomaan tuontitavaraan ryhtymisen osalta.

Työryhmän näkemyksen mukaan savuttomien tupakkatuotteiden maahantuonnin rajoittamisen tehokkuuden varmistamiseksi rikoslakiin olisi lisättävä salakuljetuksen törkeä tekemuoto ja laittomaan tuontitavaraan ryhtymisen törkeä tekemuoto. Tulli kannattaa ehdotusta, koska tämä voi vahvistaa viranomaisten keinoja valvoa savuttomien tupakkatuotteiden laitonta maahantuontia. Jos törkeitä tekemuotoja ei säädetä, tulisi esim. televalvonta mahdollistaa erityissäännöksellä salakuljetusrikoksen tutkimisessa. Niin ikään tutkittaessa laitonta tuontitavaraan ryhtymistä tulisi pakkokeinojen olla rinnasteisia tulliselvitysrikoksen tutkinnassa käytettävien pakkokeinojen kanssa. Tullin näkemyksen mukaan törkeän tekemuodon säätäminen erityisesti laittomaan tuontitavaraan ryhtymiselle luo merkittävästi aiempaa paremmat edellytykset puuttua jo Suomeen salakuljetettujen tuotteiden kotimaassa tapahtuvaan välitystoimintaan.

Uusien tuotteiden sääntely; toimenpide-ehdotukset 29 – 31 ja 34 – 35**29. Lisätään tupakkalakiin määritelmä ”nikotiinia sisältävät tupakan vastikkeet”.****30. Saatetaan nikotiinia sisältävien tupakan vastikkeiden sääntely samalle tasolle tupakkatuotteiden ja nikotiininesteiden sääntelyn kanssa.****31. Selvitetään seuraavan hallituskauden aikana, miten (tupakka)lainsäädännössä voidaan paremmin huomioida kaikki nikotiinipitoiset tuotteet.**

Tulli käsittelee tässä lausunnossa edellä mainitut ehdotukset 29 – 31 samassa yhteydessä, koska Tullin maahantuonnin valvonnan kannalta ne liittyvät toisiinsa.

Työryhmän mietinnössä todetaan, että markkinoilla olevien tai sinne pyrkivien nikotiinia sisältävien tuotteiden määrä on selkeässä kasvussa, mutta nikotiinia sisältäviä tupakan vastikkeita ei kuitenkaan säädellä voimassa olevassa tupakkalaissa yhtä tiukasti kuin tupakkatuotteita tai sähkösavukkeissa käytettäväksi tarkoitettuja nikotiininesteitä.

Nikotiinia sisältävien tupakan vastikkeiden kasvu näkyy myös Tullissa. Lähes päivittäin asiakkaat tiedustelevat Tullilta, onko nikotiinia sisältäville tupakan vastikkeille, kuten ns. kick up –nuuskalle tupakkalain mukaisia maahantuontirajoituksia. Usein Tullissa törmätään myös täysin uusiin valmisteisiin, joita ei Suomen markkinoilta löydy. Valvontaa vaikeuttaa erityisesti tuotteet, joiden rajaaminen joko lääkevalmisteisiin tai tupakkalain piiriin kuuluviksi on haasteellista.

Tulli tukee työryhmän ehdotusta selvittää, miten (tupakka)lainsäädännössä voidaan paremmin huomioida kaikki nikotiinipitoiset tuotteet ja tulisiko nikotiinia sisältävät tupakanvastikkeet saattaa tupakkaverotuksen piiriin. Vaikkakaan työryhmä ei mietinnössään ehdota maahantuontikieltoja tai -rajoituksia nikotiinia sisältäville tupakan vastikkeille, on Tullin pystyttävä tunnistamaan tuotteita esimerkiksi asiakasohjauksen varmistamiseksi.

Tupakkalain maahantuontirajoitukset koskevat tällä hetkellä pääosin vain tupakkatuotteita, sähkösavukkeita ja nikotiininesteitä – ei tupakanvastikkeita. Poikkeuksen tekee poltettavaksi tarkoitettut kasviperäiset tuotteet, jotka eivät

Valvontaosasto

3.10.2018

Tavara- ja liikennevalvonta
Anna Kallio

sisällä tupakkakasvia. Tulli on mielellään mukana, jos tarkoituksena on laajentaa tupakkalain maahantuontikieltoja – tai rajoituksia kattamaan uusia tuotteita. Muun muassa raakatupakan ja tupakkakasvia sisältävän vesipiipputupakan maahantuonti on Tullin havaintojen mukaan jonkin verran lisääntynyt ja niitä koskevia maahantuontirajoituksia tulisikin selvittää.

34. Jaetaan tupakointivälineet välittömästi tupakointiin käytettäviin tupakointivälineisiin (esimerkiksi piiput ja filtrit) ja välillisesti tupakointiin käytettäviin tupakointivälineisiin (esimerkiksi piipunpuhdistajat ja säilytyskotelot).**35. Saatetaan välittömästi tupakointiin käytettävien tupakointivälineiden sääntely mahdollisimman samalle tasolle sähkösavukkeiden sääntelyn kanssa.**

Tulli käsittelee tässä lausunnossa edellä mainitut ehdotukset 34 – 35 samassa yhteydessä, koska Tullin maahantuonnin valvonnan kannalta ne liittyvät toisiinsa.

Mietinnössä ehdotetaan, että tupakointivälineet jaetaan kahteen kategoriaan välittömästi tupakointiin käytettäviin tupakointivälineisiin ja välillisesti käytettäviin tupakointivälineisiin. Lisäksi ehdotetaan, että välittömästi tupakointiin käytettävien tupakointivälineiden sääntely saatetaan mahdollisimman saman tasoiseksi sähkösavukkeiden sääntelyn kanssa. Tulli kannattaa ehdotusta, etenkin jos tässä yhteydessä tarkoitetaan myös maahantuontikieltoja tai rajoituksia välittömästi tupakointiin käytettäville tupakointivälineille.

Tullin ehdotukset tupakkalain tavoitteen toteuttamiseksi

Koska Tulli on säädetty tupakkalaissa toimeenpanevaksi viranomaiseksi, jonka tehtävänä on valvoa tupakkalaissa säädettyjen maahantuontikieltojen ja -rajoitusten noudattamista, on tupakkalain maahantuontisäännösten sisällöt luonnollisesti Tullille tärkeitä. Maahantuontisäännösten tulisi olla kiristyessäänkin mahdollisimman selkeitä ja asiakkaiden helposti ymmärrettäviä. Koska tiedossa on, että tupakkalain tavoitteen saavuttaminen edellyttää systemaattista lainsäädännön kehittämistä ja uusien toimenpiteiden käyttöönottoa, haluaa Tulli esittää tässä yhteydessä muutaman ehdotuksen, joilla voitaisiin kehittää maahantuontisäännöksiä ja näin ollen edesauttaa tupakka- ja muiden nikotiinituotteiden käytön loppumista.

Kuten aiemmin tässä lausunnossa on todettu tuotteiden määrittäminen tupakkalain, ja tarkemmin sanottuna tupakkalain maahantuontirajoitussäännöksen, piiriin kuuluvaksi voi olla hyvinkin haasteellista joissakin tapauksissa. Esimerkkinä mainittakoon raakatupakka, sähkösavukkeiden osat ja täysin uudet tupakkatuotteet, joita tupakkateollisuus vasta kehittää. Tuotteiden tunnistamisen, luokittelun ja määrittelyn tueksi nähtäisiin tarpeellisenä säännös, jossa tuotteiden 'luokittelu' olisi selkeästi jonkin viranomaisen tehtävä. Esimerkiksi lääkkeiden maahantuonnissa tunnistamista koskevista kysymyksistä Tulli saa luokitteluapua Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimealta lääkelain (395/1987) 82 §:n perusteella. Vastaava säännös nähdään tarpeellisenä myös tupakkalaissa. Edellä ehdotettu tehtävä sopisi Tullin näkemyksen mukaan Valviran tehtäväksi, jolle kuuluu mm. tupakkalain mukaisten tuotteiden tuotevalvonta Suomessa. Asiasta tulisi säätää erikseen.

Työryhmän mietinnön toimenpide-ehdotuksessa 36 tupakointikieltojen rikkomisen sanktio ehdotetaan muutettavaksi hallinnolliseksi sanktiomaksuksi (vrt. pysäköintivirhemaksu). Vastaavanlainen seuraamusmaksu on otettu uutena käyttöön myös tänä vuonna voimaan tullessa alkoholilaisissa (1102/2017). Tulli ehdottaa, että vähäisissä säännösten vastaisissa tupakkatuotteiden maahantuontitapauksissa teosta säädettäisiin määrättäväksi hallinnollinen sanktio, joka kattaisi sekä verosäännösten että tupakkalain säännösten rikkomisen. Jos tupakkatuotteiden maahantuonnissa on rikottu sekä tuontirajoitusta että tullittomuus- ja/tai verottomuussäännöksiä, on teosta seuraavaa sanktiota määrättäessä otettava huomioon niin sanottu ne bis in idem –periaate. Hallinnollisella virhemaksutyypillisellä seuraamuksella voitaisiin yhdellä kertaa määrätä sanktio sekä verosäännösten että tupakkalain vastaisesta maahantuonnista. Tällaista järjestelmää tukemaan tulisi selvyuden vuoksi säätää Tullille nimenomainen toimivaltuus pidättää ilmoittamatta jätetyt säännösten vastaisesti tuodut tuotteet ja hävittää ne. Tulli on esittänyt ehdotuksen jo aiemmin tupakkalain kokonaisuudistuksen valmistelun yhteydessä ja osallistuu mielellään asian jatkovalmisteluun.

Lopuksi

Tullin näkemyksen mukaan tupakka- ja nikotiinipolitiikan kehittämistyöryhmän mietintö pitää sisällään varsin kattavasti ehdotuksia lakimuutoksiksi ja muiksi toimenpiteiksi, joilla edistetään tupakkalain tavoitetta eli tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön loppumista vuoteen 2030 mennessä.

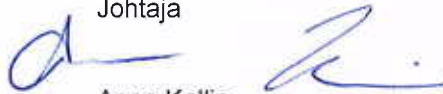
Valvontaosasto

3.10.2018

Tavara- ja liikennevalvonta
Anna Kallio



Sami Rakshit
Johtaja



Anna Kallio
Tulliylitarkastaja

Tiedoksi

Päajohtaja, osastot, esikunta

