Jaana Markkula, TUTO/HYT

Talousvaliokunnalle / asiantuntijakuuleminen 22.10.2021

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tupakkalain muuttamisesta (HE 141/2021 vp)

1 Esityksen pääkohdat

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tupakkalakia, jonka tavoitteena on ihmisille myrkyllisiä aineita sisältävien ja riippuvuutta aiheuttavien tupakkatuotteiden ja muiden nikotiinipitoisten tuotteiden käytön loppuminen. Esitys toteuttaa hallitusohjelman kirjausta, jonka mukaan vähennetään riippuvuuksia ja jatketaan määrätietoista työtä tupakoinnin vähentämiseksi. Valmistelun tukena on käytetty ehdotuksia, joita sosiaali- ja terveysministeriön asettama tupakka- ja nikotiinipolitiikan kehittämistyöryhmä esitti mietinnössään vuonna 2018 sekä mietinnöstä saatuja lausuntoja.

Esityksessä ehdotetaan mm. seuraavia muutoksia:

1) Pakkausten ulkoasu yhdenmukaistettaisiin (ehdotetun lain HE 32, 35, 35a, 36, 36a ja 36b §)
- koskisi tupakkatuotteiden, sähkösavukkeiden ja nikotiininesteiden vähittäismyyntipakkauksia, jotka eivät saisi jatkossa erottua tuotemerkinnöiltään tai muulta ulkonäöltään muista vastaavien tuotteiden vähittäismyyntipakkauksista
- säädettäisiin myös savukkeiden, täyttösäiliöiden ja nikotiininesteen ulkoasua koskevista vaatimuksista
- estettäisiin pakkausten sekä savukkeiden, täyttösäiliöiden ja nikotiininesteen ulkoasun (ml. muodon tai materiaalin) käyttäminen markkinoinnin välineenä, mikä selkiyttäisi nykyistä tilannetta, jossa valvontaviranomainen tekee tapauskohtaista harkintaa markkinointikiellon vastaisuudesta ja jossa myynninedistämistä ei ole käytännössä voitu kokonaan estää
- tutkimusten mukaan savukkeiden, täyttösäiliöiden ja nikotiininesteen yhdenmukaistaminen muun muassa vähentää pakkausten houkuttelevuutta ja lisää kuvavaroitusten vaikuttavuutta
- teknisistä yksityiskohdista (esim. muoto, väri, fonttilaji ja -koko) säädettäisiin STM:n asetuksella.

2) Kiellettäisiin tuotteet, jotka on tarkoitettu saamaan tupakkatuotteelle aikaan tunnusomainen tuoksu tai maku (ehdotetun lain HE 52a §)
- kuluttajalle ei saisi myydä, eikä muutoin luovuttaa tuotetta, jonka tarkoituksena on saada aikaan tupakkatuotteelle tunnusomainen tuoksu tai maku (esim. mentolin, vaniljan tai suklaan maku)
- koskisi esimerkiksi erikseen myytäviä ns. makukortteja, -suihkeita, -filttereitä ja –kapseleita sekä maustettuja savukepapereita, joilla voidaan lisätä tunnusomainen maku tai tuoksu tupakkatuotteeseen

3) Kiellettäisiin tupakkatuotteen kuumentamiseen tarkoitettujen tupakointivälineiden esilläpito (ehdotetun lain HE 71 §)
- jatkossa edellä mainittuja tupakointivälineitä ei saisi pitää esillä vähittäismyyntipisteissä, kuten ei tupakkatuotteita, tupakan vastikkeita, sähkösavukkeita, nikotiininesteitä tai niiden tavaramerkkejäkään
- yleensä kyse on sähkösavuketta muistuttavasta laitteesta, jolla kuumennetaan tupakkaseosta

4) Säädettäisiin vuotuinen valvontamaksu, joka maksetaan Valviralle (ehdotetun lain HE 91 §)

- jatkossa valmistajien ja maahantuojien olisi maksettava Valviralle vuotuinen valvontamaksu, joka perustuisi tuotteiden myyntimääriin
- tavoitellaan noin 0,5 miljoonan euron vuosittaisia valvontamaksutuloja
- valvontamaksuista saaduilla tuloilla tehostettaisiin erityisesti tuotevalvontaa, jotta sitä voitaisiin toteuttaa sillä tasolla kuin tupakkalaissa ja EU-lainsäädännössä velvoitetaan.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2022. Tuotteiden ja niiden vähittäismyyntipakkausten yhdenmukaistamista koskeva sääntely tulisi kuitenkin voimaan vasta 1.1.2023. Lisäksi ehdotettuun lakiin sisältyy useita siirtymäsäännöksiä.

2 Esityksen merkitys kansanterveydelle

Esityksen merkittävimmät vaikutukset liittyvät kansanterveyden paranemiseen. Tupakkatuotteiden käyttö ja tupakansavulle altistuminen aiheuttavat merkittäviä terveyshaittoja, sairastavuutta ja ennenaikaista kuolleisuutta ja siten laajoja haittoja yhteiskunnalle.

Vaikka tupakointi on vähentynyt aikuisilla pääsääntöisesti kaikissa koulutusryhmissä, ovat erot koulutusryhmien välillä kasvaneet, sillä muutos on ollut myönteisempää korkeasti koulutetuilla. Nuorten päivittäinen tupakkatuotteiden ja sähkösavukkeiden käyttö on pääpiirteittäin vähentynyt aivan viime vuosina, mutta edelleen vuonna 2021 yläkoululaisista kahdeksan prosenttia, lukiolaisista viisi prosenttia ja ammattiin opiskelevista 26 prosenttia käytti päivittäin jotain tupakkatuotetta tai sähkösavuketta.

Esityksellä tavoitellaan tupakkatuotteiden käytön vähenemistä. Tämä puolestaan vähentäisi sairastavuutta ja kuolleisuutta esimerkiksi syöpiin, keuhkosairauksiin sekä sydän- ja verisuonisairauksiin. Esityksellä tavoitellaan lisäksi sähkösavukkeiden käytön vähenemistä, mikä sekin parantaisi kansanterveyttä.

Tässä lausunnossa edellä kuvatun kolmen ensin mainitun muutosehdotuksen tavoitteena on nimenomaisesti ehkäistä tupakkalaissa tarkoitettujen tuotteiden käytön aloittamista, etenkin nuorilla, sekä ylipäätään vähentää näiden tuotteiden käyttöä. Esimerkiksi yhdenmukaisia pakkauksia koskevan sääntelyn on tutkimuksissa havaittu paitsi vähentäneen tupakoinnin aloittamista nuorten keskuudessa, myös lisänneen tupakoinnin lopettamisaikeita ja -yrityksiä ja ylipäätään vähentäneen tupakointimääriä. Vastaavasti tunnusomaisten makujen kiellon laajentaminen tukee aloittamisen ehkäisyä, mutta myös lopettamista, sillä ne on tutkimuksissa tunnistettu tärkeiksi tekijöiksi aloittamisessa ja osin myös jatkamisessa.

3 Esityksen taloudelliset vaikutukset

Yleistä

Ehdotetuilla muutoksilla tavoitellaan tupakkalaissa tarkoitettujen tuotteiden kysynnän vähentämistä. Yhtäältä se aiheuttaa tulonmenetyksiä tupakkalaissa tarkoitettujen tuotteiden kauppaan osallistuville tahoille. Toisaalta se tuo yhteiskunnalle säästöjä, kun tupakka- ja nikotiinituotteiden käyttö vähenee ja haittakustannukset sen myötä pienenevät. Esityksen kokonaistaloudellisia vaikutuksia on kuitenkin mahdotonta arvioida tarkasti.

Selvää on, että ehdotetut muutokset aiheuttavat välittömiä lisämenoja tupakkalaissa tarkoitettujen tuotteiden valmistajille ja maahantuojille. Tiukempi tupakkalainsäädäntö vaikuttaa kysynnän vähenemisen kautta negatiivisesti valmistajien, maahantuojien ja jälleenmyyjien tuloihin sekä valtion verokertymään.

Tupakkalaissa tarkoitettujen tuotteiden valmistus on vähäistä Suomessa. Varsinaista teollista tupakkatuotteiden valmistusta ei Suomessa ole lainkaan. Sähkösavukkeissa käytettäviä nesteitä saatetaan valmistaa joissain määrin, mutta tarkempia tietoja asiasta ei ole saatavilla. Savukkeita ja muita yleisimpiä tupakkatuotteita tuo maahan muutama yritys, jotka ovat osa kansainvälisiä suuryrityksiä. Esimerkiksi sikarien ja sähkösavuketuotteiden maahantuojat ovat yleensä puolestaan pienempiä yrityksiä. Tupakkalaissa tarkoitettujen tuotteiden vähittäismyyjistä suurin osa kuuluu isoihin ketjuihin, mutta joukossa on myös pienyrittäjiä. Vähittäismyyntilupia on Suomessa yhteensä runsaat 7 000 kappaletta ja myyntiluvan haltijoita noin 4 100. Edellä kuvatut esityksen vaikutukset kohdistuisivat siis varsin laajaan ja heterogeeniseen yritysjoukkoon.

Tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön lopettamista edistävät toimenpiteet parantavat kuitenkin kansantalouden tuottavuutta, edistävät kansanterveyttä sekä helpottavat kuntien ja tulevien hyvinvointialueiden ja valtion menorasitusta erityisesti terveydenhuollon palveluiden osalta. Esimerkiksi tupakointisairauksien aiheuttamien terveydenhuollon kustannusten arvioitiin olleen 277 miljoonaa euroa vuonna 2012. Arvioiden mukaan jo viiden prosenttiyksikön lasku tupakoinnin yleisyydessä olisi vähentänyt tupakoinnin aiheuttamia terveydenhuollon kustannuksia vuonna 2012 yli 50 miljoonaa euroa. Vuonna 2012 Kelan 35–67-vuotiaille maksamista sairaus- ja osasairauspäivärahoista tupakkatautien osuus oli 54 miljoonaa euroa, kun puolestaan työkyvyttömyyseläkkeistä osuus oli 218 miljoonaa euroa. Tältä osin esitys tavoittelee siis myönteisiä ulkoisvaikutuksia ja säästöjä yhteiskunnalle.

Ensivaiheessa tupakkalaissa tarkoitettujen tuotteiden kysynnän väheneminen voi vähentää tupakkaveron kertymää, ja kansantalouden tuottavuuteen ja kansanterveyteen liittyvät hyödyt toteutuvat puolestaan pidemmällä aikavälillä.

Lisäksi on mahdollista, että kiristyvästä sääntelystä aiheutuvat kustannukset ja tulonmenetykset pyritään ainakin osittain kattamaan nostamalla tupakkalaissa tarkoitettujen tuotteiden hintoja. Tällöin ehdotetuilla muutoksilla voisi olla vaikutusta myös kotitalouksien kulutuskäyttäytymiseen. Hintojen nousu vaikuttaisi oletettavasti etenkin nuoriin, koska nuoret ovat yleensä varsin hintasensitiivinen kulutusryhmä. Kulutuksen väheneminen myös tätä kautta parantaisi ihmisten terveydentilaa ja vähentäisi terveyspalvelujen tarvetta. Tällä olisi positiivisia vaikutuksia koko julkistalouteen.

Pakkausten yhdenmukaistaminen

Ehdotetulla vähittäismyyntipakkausten yhdenmukaistamista koskevalla sääntelyllä olisi suoria taloudellisia vaikutuksia tupakkatuotteiden, sähkösavukkeiden ja nikotiininesteiden valmistajiin ja maahantuojiin. Niille aiheutuisi kustannuksia siitä, että pakkaukset olisi muutettava ehdotetun sääntelyn mukaiseksi. Toisaalta nämä kustannukset olisivat lähtökohtaisesti kertaluonteisia. Lisäksi valmistajat ja maahantuojat ovat yleensä muutoinkin tehneet pakkauksiinsa säännöllisesti muutoksia, joten ehdotettu sääntely ei edellyttäisi suuria investointeja tuotteiden valmistamiseen tarvittaviin laitteisiin tai järjestelmiin.

Vähittäismyyntipakkausten yhdenmukaistamista koskevan sääntelyn tarkoituksena on vähentää tupakkatuotteiden ja sähkösavuketuotteiden houkuttelevuutta ja sitä kautta vähentää niiden kulutusta. Kulutuksen laskeminen vähentäisi tuotteiden valmistajien ja maahantuojien, samoin kuin tukku- ja vähittäismyyjien, tuloja. Sama koskee niin sanottujen makukorttien ja vastaavien tuotteiden myynnin kieltämistä.

Tupakkalaissa tarkoitettujen tuotteiden vähittäismyyjiin vähittäismyyntipakkausten yhdenmukaistaminen saattaisi vaikuttaa lisäksi siten, että tuotteet olisi nykyistä hankalampi erottaa toisistaan. Tällöin asiakkaan palveleminen veisi nykyistä enemmän aikaa. Toisaalta tupakkalaissa ei kielletä vähittäismyyjiä tekemästä myyntitelineisiin omia merkintöjään. Myyntitelineeseen voisi siten myyjän työn helpottamiseksi merkitä esimerkiksi tuotteiden tuotenimet, kunhan ne eivät olisi asiakkaiden nähtävillä.

On mahdollista, että vähittäismyyntipakkausten yhdenmukaistaminen vaikuttaa eri valmistajien ja maahantuojien väliseen kilpailutilanteeseen. Kuluttajien brändiuskollisuus saattaa vähentyä ehdotetun sääntelyn myötä, jolloin tuotteen hinnan merkitys voi korostua ostopäätöstä tehtäessä. Tämä puolestaan saattaa aiheuttaa valmistajille ja maahantuojille painetta laskea tuotteidensa hintoja. Toisaalta tupakkaveron osuus tuotteen hinnasta on niin suuri, että hintakilpailun mahdollisuus on rajallinen. Lisäksi oletettavaa on, että suurilla tupakkayhtiöillä on pieniä toimijoita paremmat mahdollisuudet toteuttaa pakkausmuutokset, joita vähittäismyyntipakkausten yhdenmukaistaminen edellyttää. On siis mahdollista, että ehdotettu sääntely vahvistaa tältä osin suurten tupakkayhtiöiden markkina-asemaa suhteessa pienempiin kilpailijoihin.

Muissa maissa, joissa tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkaukset on yhdenmukaistettu lailla, tupakkateollisuus on vedonnut siihen, että sääntelyn myötä harmaa talous ja laittomien tupakkatuotteiden käyttö kasvaisivat, kun tuotteiden tunnistaminen hankaloituu. Esimerkiksi Australiassa tehdyssä tutkimuksessa ei kuitenkaan löydetty näyttöä siitä, että pakkausten yhdenmukaistaminen olisi lisännyt laittomien tai epävirallisten tupakkatuotteiden käyttöä. Lisäksi on otettava huomioon, että Suomessa ja muualla EU:ssa käytössä oleva tupakkatuotteiden jäljitettävyysjärjestelmä ehkäisee tuotteiden laitonta kauppaa ja tuotteen aitouden voi tarkastaa pakkauksessa olevasta turvaominaisuudesta.

Omavalvontavelvollisuuden laajennus

Myös ehdotetulla omavalvontavelvollisuuden laajennuksella olisi taloudellisia vaikutuksia tupakkalaissa tarkoitettujen tuotteiden myyjiin, sillä ne joutuisivat päivittämään omavalvontasuunnitelmiaan ja omavalvonnassa mahdollisesti käytettäviä tietojärjestelmiä. Toisaalta omavalvontavelvollisuuden laajentamisella ehkäistäisiin lainvastaisten tuotteiden myyntiä kuluttajille, mikä puolestaan vähentäisi elinkeinonharjoittajan riskiä niistä taloudellisista menetyksistä, joita esimerkiksi tupakkatuotteiden vähittäismyyntiluvan peruuttaminen aiheuttaisi yritykselle.

Valvontamaksu

Valvontamaksua koskevalla ehdotuksella olisi suoria taloudellisia vaikutuksia tupakkatuotteiden sekä nikotiininesteiden ja höyrystettäväksi tarkoitettujen nikotiinittomien nesteiden valmistajiin ja maahantuojiin. Vaikutuksen suuruus riippuisi tuotteiden myyntimääristä. Valvontamaksulle säädettäisiin kuitenkin sekä vähimmäis- että enimmäismäärä. Enimmäismäärällä varmistettaisiin, että valvontamaksu ei muodostu kohtuuttoman suureksi minkään toimijan kohdalla.