

Luonnos

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tupakkalain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tupakkalakia. Ehdotetuilla muutoksilla pantaisiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/40/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse tiettyjen kuumennettavien tupakkatuotteita koskevien vapautusten lopettamisesta annettu komission delegoitu direktiivi (EU) ###, jolla muutetaan EU:n tupakkatuotedirektiiviä.

Esityksessä ehdotetaan, että tupakkalaissa määriteltäisiin kuumennettavat tupakkatuotteet. Lisäksi tupakkalaissa säädettäisiin, että kuluttajalle ei saa myydä tai muutoin luovuttaa kuumennettavaa tupakkatuotetta, jossa on tunnusomainen tuoksu tai maku taikka jonka jossakin osassa on makuaineita niin, että tuotteen tuoksua, makua tai savun voimakkuutta voi muuttaa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan [11 kuukauden kuluttua delegoidun direktiivin voimaantulosta].

Luonnos

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 EU-säädöksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö.....	4
3 Nykytila ja sen arviointi.....	5
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	6
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	6
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	6
5 Lausuntopalaute.....	6
6 Säännöskohtaiset perustelut.....	7
7 Voimaantulo	7
LAKIEHDOTUS	8
tupakkalain muuttamisesta.....	8

Luonnos

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistamista, esittämistapaa ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä sekä direktiivin 2001/37/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/40/EU, jäljempänä *tupakkatuotedirektiivi*, tuli voimaan vuonna 2014. Se on pantu Suomessa täytäntöön tupakkalaille (549/2016) ja sen nojalla annetuilla asetuksilla.

Tupakkatuotedirektiivissä on vapautettu tai annettu jäsenvaltioille mahdollisuus vapauttaa tietyt tupakkatuoteluokat eräistä tupakkatuotedirektiivin mukaisista kielloista ja vaatimuksista. Euroopan komissiolle, jäljempänä *komissio*, on säädetty toimivalta antaa delegoituja säädöksiä tällaisen vapautuksen tai vapautuksen myöntämismahdollisuuden lopettamiseksi tietyn tuoteluokan osalta, jos olosuhteissa tapahtuu merkittävä muutos, joka vahvistetaan komission kertomuksessa. Komission toimivallasta antaa tällaisia delegoituja säädöksiä säädetään tupakkatuotedirektiivin 7 artiklan 12 kohdassa ja 11 artiklan 6 kohdassa.

Olosuhteiden merkittävällä muutoksella tarkoitetaan tupakkatuotedirektiivin 2 artiklan 28 kohdan mukaan jonkin tuoteluokan myyntimäärien kasvua vähintään 10 prosentilla vähintään viidessä jäsenvaltiossa 5 artiklan 6 kohdan mukaisesti toimitettujen myyntitietojen perusteella tai käytön yleisyyden kasvua alle 25-vuotiaiden kuluttajaryhmässä vähintään viidellä prosenttiyksiköllä vähintään viidessä jäsenvaltiossa kunkin tuoteluokan osalta toukokuussa 2012 julkaistun erityisen Eurobarometriraportin 385 tai vastaavien käytön yleisyyttä koskevien tutkimusten perusteella; olosuhteiden merkittävää muutosta ei kuitenkaan katsota tapahtuneen, jos tuoteluokan myyntimäärä vähittäistasolla ei ylitä 2,5:tä prosenttia tupakkatuotteiden kokonaismyynnistä EU:n tasolla.

Komissio on 15.6.2022 antanut kertomuksen (COM(2022) 279 final: Report from the commission on the establishment of a substantial change of circumstances for heated tobacco products in line with Directive 2014/40/EU), jossa on vahvistettu, että kuumennettavien tupakkatuotteiden osalta on tapahtunut tupakkatuotedirektiivin 2 artiklan 28 kohdassa tarkoitettu olosuhteiden merkittävä muutos.

1.2 Valmistelu

EU-säädöksen valmistelu

Edellä kuvatun olosuhteiden merkittävän muutoksen vuoksi komissio alkoi joulukuussa 2021 valmistella delegoituja säädöksiä, jolla poistetaan vapautus tupakkatuotedirektiivin 7 artiklan 1 ja 7 kohdassa säädetyistä kielloista kuumennettavien tupakkatuotteiden osalta sekä jäsenvaltioiden mahdollisuus myöntää kuumennettaville tupakkatuotteille vapautuksia tupakkatuotedirektiivin 9 artiklan 2 kohdassa ja 10 artiklassa säädetyistä merkintävaatimuksista. Komission luonnosta säädösluonnosta käsiteltiin vuoden 2022 aikana kahdessa tupakkapolitiikan asiantuntijaryhmän (Expert Group on Tobacco Policy) kokouksessa, joissa jäsenvaltioilla oli mahdollisuus esittää huomioita luonnoksesta.

Komissio antoi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/40/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse tiettyjen kuumennettavien tupakkatuotteita koskevien vapautusten lopettamisesta annetun komission delegoidun direktiivin (EU) ###, jäljempänä *delegoitu direktiivi*,

Luonnos

29.6.2022, minkä jälkeen se annettiin tiedoksi Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Tupakkatuotedirektiivin 27 artiklan 5 kohdan mukaan delegoitu säädös tulee voimaan ainoastaan, jos Euroopan parlamentti tai neuvosto ei ole kahden kuukauden kuluessa siitä, kun asianomainen säädös on annettu tiedoksi Euroopan parlamentille ja neuvostolle, ilmaissut vastustavansa sitä tai jos sekä Euroopan parlamentti että neuvosto ovat ennen mainitun määräajan päättymistä ilmoittaneet komissiolle, että ne eivät vastusta säädöstä. Euroopan parlamentin tai neuvoston aloitteesta tätä määräaikaa jatketaan kahdella kuukaudella. Delegoidun direktiivin kohdalla määräaikaa jatkettiin kahdella kuukaudella, ja se päättyi 29.10.2022.

Delegoitu direktiivi julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä ###.

Delegoidun direktiivin teknisen ja suhteellisen vähäisen merkityksen vuoksi asiasta ei ole informoitu eduskuntaa E-kirjeellä.

Hallituksen esityksen valmistelu

Esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä. Esitysluonnoksesta järjestettiin lausuntokierros ###. Lausuntoja saatiin yhteensä ### kappaletta, ja lausuntopalautetta käsitellään jäljempänä jaksossa 6.

Hallituksen esitystä koskevat asiakirjat ovat saatavissa osoitteessa valtioneuvosto.fi/hankkeet tunnisteella VN/15795/2022.

2 EU-säädöksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö

Tupakkatuotedirektiivin 7 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on kiellettävä sellaisten tupakkatuotteiden markkinoille saattaminen, joissa on jokin tunnusomainen maku. Saman artiklan 7 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on kiellettävä sellaisten tupakkatuotteiden saattaminen markkinoille, jotka sisältävät makuaineita jossain komponentissa, kuten suodattimissa, pape-reissa, pakkauksissa, patruunoissa tai muissa teknisissä ominaisuuksissa, jotka mahdollistavat kyseisten tupakkatuotteiden tuoksun tai maun tai niiden savun voimakkuuden muuttamisen. Suodattimet, paperit ja patruunat eivät saa sisältää tupakkaa tai nikotiinia.

Tupakkatuotedirektiivin 7 artiklan 12 kohdan alkuperäisen sanamuodon mukaan muut tupakkatuotteet kuin savukkeet ja kääretupakka vapautetaan 1 ja 7 kohdassa säädetyistä kielloista. Komissio antaa delegoituja säädöksiä 27 artiklan mukaisesti tämän vapautuksen lopettamiseksi tietyn tuoteluokan osalta, jos olosuhteissa tapahtuu merkittävä muutos, joka vahvistetaan komission kertomuksessa.

Delegoidun direktiivin 1 artiklan 1 kohdan ensimmäisellä alakohdalla on muutettu tupakkatuotedirektiivin 7 artiklan 12 kohtaa ensinnäkin siten, että savukkeiden ja kääretupakan lisäksi myöskään kuumennettavia tupakkatuotteita ei ole vapautettu tupakkatuotedirektiivin 7 artiklan 1 ja 7 kohdassa säädetyistä kielloista. Tämä merkitsee sitä, että tunnusomaisen maun ja komponenttien makuaineiden kiellot koskevat myös kuumennettavia tupakkatuotteita.

Delegoidun direktiivin 1 artiklan 1 kohdan toisella alakohdalla on lisäksi muutettu tupakkatuotedirektiivin 7 artiklan 12 kohtaa lisäämällä siihen kuumennettavan tupakkatuotteen määritelmä. Määritelmän mukaan kuumennettavalla tupakkatuotteella tarkoitetaan uutta tupakkatuotetta, josta vapautuu kuumennettaessa käyttäjän hengitettäväksi nikotiinia ja muita kemikaaleja sisältäviä päästöjä ja joka on ominaisuuksistaan riippuen savuton tupakkatuote tai poltettavaksi tarkoitettu tupakkatuote.

Luonnos

Delegoidulla direktiivillä on muutettu myös tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkausten varoitusmerkintöjä koskevaa sääntelyä. Tupakkatuotedirektiivin 9 artiklan 2 kohdan mukaan kussakin poltettavaksi tarkoitetun tupakkatuotteen vähittäismyyntipakkauksessa ja mahdollisessa myyntipäälyyksessä on oltava seuraava tiedotusviesti: ”Tupakansavussa on yli 70 tunnetusti syöpää aiheuttavaa ainetta”. Tupakkatuotedirektiivin 10 artiklan mukaan kussakin poltettavaksi tarkoitetun tupakkatuotteen vähittäismyyntipakkauksessa ja mahdollisessa myyntipäälyyksessä on oltava yhdistetyt terveystiedotukset, joihin kuuluu tekstivaroitus ja sitä vastaava värivalokuva sekä tupakoinnin lopettamista koskevia tietoja.

Tupakkatuotedirektiivin 11 artiklan 1 kohdan alkuperäisen sanamuodon mukaan jäsenvaltiot voivat vapauttaa muut poltettavaksi tarkoitetut tupakkatuotteet kuin savukkeet, kääretupakan ja vesipiipputupakan velvoitteesta, joka koskee 9 artiklan 2 kohdan mukaisen tiedotusviestin ja 10 artiklan mukaisten yhdistettyjen terveystiedotusten esittämistä.

Tupakkatuotedirektiivin 11 artiklan 1 kohtaa on muutettu delegoidun direktiivin 1 artiklan 2 kohdalla siten, että jäsenvaltiot voivat vapauttaa muut poltettavaksi tarkoitetut tupakkatuotteet kuin savukkeet, kääretupakan, vesipiipputupakan ja 7 artiklan 12 kohdassa määritellyt kuumennettavat tupakkatuotteet velvoitteesta, joka koskee 9 artiklan 2 kohdan mukaisen tiedotusviestin ja 10 artiklan mukaisten yhdistettyjen terveystiedotusten esittämistä. Aiemmin jäsenvaltiot ovat siis voineet vapauttaa muut poltettavaksi tarkoitetut tupakkatuotteet kuin savukkeet, kääretupakan ja vesipiipputupakan velvoitteesta esittää tiedotusviesti ja yhdistetyt terveystiedotukset, mutta delegoidun direktiivin myötä myöskään kuumennettavia tupakkatuotteita ei voi vapauttaa näistä velvoitteista. Tupakkatuotedirektiivin 11 artiklan 1 kohta jättää silti edelleenkin kansallista liikkumavaraa säännöksen täytäntöönpanossa.

3 Nykytila ja sen arviointi

Tupakkalain 11 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan kuluttajalle ei saa myydä tai muutoin luovuttaa savuketta tai kääretupakkaa, jossa on tunnusomainen tuoksu tai maku. Saman pykälän 1 momentin 7 kohdan mukaan kuluttajalle ei saa myydä tai muutoin luovuttaa savuketta tai kääretupakkaa, jonka jossakin osassa on makuaineita niin, että tuotteen tuoksua, makua tai savun voimakkuutta voi muuttaa.

Voimassa olevan tupakkalain sääntely ei vastaa delegoidulla direktiivillä muutetun tupakkatuotedirektiivin vaatimuksia, sillä tupakkalain 11 §:n 1 momentin 1 ja 7 kohdassa säädetyt kiellot eivät koske kuumennettavia tupakkatuotteita. Kuumennettavia tupakkatuotteita ei myöskään ole määritelty voimassa olevassa tupakkalaissa.

Tupakkalain 32 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkauksessa on oltava suomen- ja ruotsinkieliset varoitustekstit tupakkatuotteiden aiheuttamista terveyshaitoista. Lisäksi poltettavaksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkauksessa on oltava kuvalliset varoitukset tupakkatuotteiden aiheuttamista terveyshaitoista sekä suomeksi ja ruotsiksi tupakansavun haitallisuutta koskeva tiedotusviesti ja tupakoinnin lopettamista koskevia tietoja. Suomessa kuvalliset varoitukset ja tiedotusviesti vaaditaan kaikkien poltettavaksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkauksiin, joten tupakkalain 32 §:n 1 momentin 1 kohta vastaa delegoidulla direktiivillä muutetun tupakkatuotedirektiivin vaatimuksia.

Luonnos

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että tupakkalakia muutettaisiin delegoidun direktiivin täytäntöönpanemiseksi. Tupakkalain 2 §:ään lisättäisiin kuumennettavan tupakkatuotteen määritelmä, joka vastaisi delegoidussa direktiivissä säädettyä kuumennettavan tupakkatuotteen määritelmää. Lisäksi tupakkalain 11 §:ää muutettaisiin niin, että tunnusomaisten tuoksujen ja makujen kieltö sekä tuotteen tuoksun, maun tai savun voimakkuuden muutettavuutta koskeva kieltö koskisivat myös kuumennettavia tupakkatuotteita.

Esityksessä ei ehdoteta jatkossakaan käytettäväksi kansallista liikkumavaraa, jonka tupakkatuotedirektiivin 11 artiklan 1 kohta mahdollistaisi. Liikkumavaran käyttäminen olisi ollut mahdollista jo vuonna 2016, kun tupakkatuotedirektiivi pantiin täytäntöön, mutta tupakkalaissa on päädytty vaatimaan yhdistetyt terveystarvikkeet ja tiedotusviesti kaikkien poltettavaksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkauksiin. Liikkumavaran käyttäminen ei olisi perusteltua myöskään nyt, sillä joidenkin poltettavaksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden, kuten sikarien tai pikkusikarien, vapauttaminen yhdistettyjen terveystarvikkeiden ja tiedotusviestien esittämisestä voisi lisätä näiden tuotteiden houkuttelevuutta ja luoda kuluttajille virheellisesti sellaisen käsityksen, että tietyt poltettavaksi tarkoitettut tupakkatuotteet olisivat terveydelle vähemmän haitallisia kuin toiset. Tällainen ratkaisu ei myöskään tukisi tupakkalain 1 §:ssä säädettyä tavoitetta, joka on ihmisille myrkyllisiä aineita sisältävien ja riippuvuutta aiheuttavien tupakkatuotteiden ja muiden nikotiinipitoisten tuotteiden käytön loppuminen.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Esityksen vaikutuksia rajoittaa se, että kuumennettavia tupakkatuotteita ei tiettävästi ole vielä Suomen markkinoilla. Esityksellä pystytään kuitenkin vaikuttamaan siihen, että jos tällaisia tuotteita tulevaisuudessa tuotaisiin myyntiin Suomessa, niiden houkuttelevuutta ei voitaisi lisätä maustamalla niitä esimerkiksi mentolin, suklaan tai vaniljan makuiseksi. Esityksellä saattaa siten olla tupakkatuotteiden maahantuojien kannalta negatiivisia taloudellisia vaikutuksia verrattuna siihen tilanteeseen, että kuumennettavien tupakkatuotteiden ainesosiin ei kohdistuisi esityksessä ehdotettua sääntelyä. On lisäksi mahdollista, että esityksessä ehdotetut muutokset hidastavat kuumennettavien tupakkatuotteiden tuloa Suomen markkinoille.

Ehdotetut muutokset oletettavasti vähentävät sen todennäköisyyttä, ettei kuumennettavista tupakkatuotteista pääsisi muodostumaan lapsille tai nuorille uutta väylää nikotiiniriippuvuuteen. Ehdotetut muutokset saattavat vähentää myös aikuisten tupakoitsijoiden kiinnostusta vaihtaa esimerkiksi savukkeet kuumennettaviin tupakkatuotteisiin. Tutkimustiedon perusteella kuumennettavan tupakkatuotteen käytöstä syntyvä aerosoli sisältää terveydelle haitallisia aineita, joiden määrä vaihtelee tuotteesta riippuen. Näyttöä ei ole siitä, että tupakkasairauksien riski tai altistuminen tupakansavussa esiintyvillä haitallisilla aineilla vähenisivät merkittävästi, jos tupakkoja siirtyy käyttämään savukkeiden sijaan kuumennettavia tupakkatuotteita.

Tupakkalain 1 §:n mukaan tupakkalain tavoitteena on joka tapauksessa ihmisille myrkyllisiä aineita sisältävien ja riippuvuutta aiheuttavien tupakkatuotteiden ja muiden nikotiinipitoisten tuotteiden käytön loppuminen, ja tämä tavoite koskee myös kuumennettavia tupakkatuotteita.

5 Lausuntopalaute

Täydennetään.

Luonnos

6 Säännöskohtaiset perustelut

2 §. Määritelmät. Pykälään lisättäisiin uusi 13 a kohta, jossa määriteltäisiin kuumennettava tupakkatuote. Määritelmä vastaisi delegoidun direktiivin 1 artiklan 1 kohdan ensimmäistä alakohdtaa.

Kuumennettavia tupakkatuotteita voisivat määritelmän mukaan olla vain uudet tupakkatuotteet. Uudella tupakkatuotteella tarkoitetaan tupakkalain 2 §:n 13 kohdan mukaan muuta sellaista tupakkatuotetta kuin kyseisen pykälän 4–12 kohdassa tarkoitettua tuotetta, joka on asetettu EU:ssa sijaitsevien kuluttajien saataville myöhemmin kuin 19.5.2014.

Kuumennettavan tupakkatuotteen ominaisuuksista riippuisi, olisiko se poltettavaksi tarkoitettu vai savuton tupakkatuote. Savuttomia tupakkatuotteita ovat 2 §:n 2 kohdan mukaan tupakkatuotteet, joita ei polteta, ja poltettavaksi tarkoitettuja tupakkatuotteita ovat saman pykälän 3 kohdan mukaan muut tupakkatuotteet kuin savuttomat tupakkatuotteet. Se, onko kyse poltettavaksi tarkoitettusta vai savuttomasta tupakkatuotteesta, vaikuttaa muun muassa siihen, millaiset varoitusmerkinnät tuotteen pakkauksessa on oltava. Tupakkalain 32 §:ssä säädetyt vaatimukset tiedotusviestistä ja kuvallisista terveystietoisuuksista koskisivat kuumennettavan tupakkatuotteen vähittäismyyntipakkausta vain siinä tapauksessa, että kyse olisi poltettavaksi tarkoitettusta tupakkatuotteesta.

11 §. Kielletyt lisäaineet ja ominaisuudet. Pykälän 1 momenttia muutettaisiin niin, että 1 kohdan mukainen tunnusomaisten tuoksujen ja makujen kieltö sekä 7 kohdan mukainen tuoksun, maun tai savun muutettavuuden kieltö ulotettaisiin koskemaan savukkeiden ja kääretupakan lisäksi myös kuumennettavia tupakkatuotteita.

7 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan ###.

Delegoitu direktiivi tulee sen 3 artiklan mukaan voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu EU:n virallisessa lehdessä. Delegoitu direktiivi julkaistiin EU:n virallisessa lehdessä ###, ja se tuli voimaan ###. Delegoidun direktiivin 2 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on sovellettava delegoidun direktiivin noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä [11 kuukauden kuluttua direktiivin voimaantulosta].

Lisäksi jäsenvaltioiden on delegoidun direktiivin 2 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan annettava ja julkaistava delegoidun direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset viimeistään [8 kuukauden kuluttua direktiivin voimaantulosta]. Tämä merkitsee sitä, että esityksessä ehdotettujen lakimuutosten on oltava vahvistettuna ja julkaistuna viimeistään ###.

Ponsi

Koska delegoidussa direktiivissä on säännöksiä, jotka ehdotetaan pantaviksi täytäntöön lailla, annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Luonnos

Lakiehdotus

Laki

tupakkalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan tupakkalain (549/2016) 11 §:n 1 momentin 1 ja 7 kohta sekä
lisätään 2 §:ään uusi 13 a kohta seuraavasti:

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

13 a) *kuumennettavalla tupakkatuotteella* uutta tupakkatuotetta, josta vapautuu kuumennettaessa käyttäjän hengitettäväksi nikotiinia ja muita kemikaaleja sisältäviä päästöjä ja joka on ominaisuuksistaan riippuen savuton tupakkatuote tai poltettavaksi tarkoitettu tupakkatuote;

11 §

Kielletyt lisäaineet ja ominaisuudet

Kuluttajalle ei saa myydä tai muutoin luovuttaa:

1) savuketta, kääretupakkaa tai kuumennettavaa tupakkatuotetta, jossa on tunnusomainen tuoksu tai maku;

7) savuketta, kääretupakkaa tai kuumennettavaa tupakkatuotetta, jonka jossakin osassa on makuaineita niin, että tuotteen tuoksua, makua tai savun voimakkuutta voi muuttaa;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Luonnos
Sanna Marin

..ministeri Etunimi Sukunimi