

## Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tupakkalain muuttamisesta

### 4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

#### 4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että tupakkalakiin lisättäisiin savuttoman nikotiinituotteen määritelmä. Se kattaisi nikotiinipussien lisäksi myös sellaiset tuotteet, jotka eivät sisällä tupakkakasvia mutta jotka muistuttavat käyttötarkoitukseltaan purutupakkaa tai nenänuuskaa.

Savuttomien nikotiinituotteiden nikotiinirajaksi säädettäisiin enintään 20 milligrammaa nikotiinia grammassa tuotetta, minkä lisäksi savuttomista nikotiinituotteista kiellettäisiin alkoholin ja kannabiksen maut sekä maut, jotka ovat omiaan houkuttelemaan nuoria. Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä mauista, jotka ovat omiaan houkuttelemaan nuoria.

Muilta osin savuttomista nikotiinituotteista ehdotetaan säädettäväksi pitkälti vastaavalla tavalla kuin tupakkalaissa säädetään tupakkatuotteista ja nikotiininesteistä. Tämä tarkoittaisi muun muassa sitä, että tuotteista olisi tehtävä ilmoitukset Valviralle ja maksettava vuosittaiset valvontamaksut. Vähittäismyyntipakkauksiin vaadittaisiin suomen- ja ruotsinkieliset terveysvaroitukset ja pakkausten ulkoasu yhdenmukaistettaisiin. Tuotteiden vähittäismyynti säädettäisiin luvanvaraiseksi ja tukkumyynti ilmoituksenvaraiseksi. Tuotteiden etämyynti kiellettäisiin ja tuotteiden maahantuontia rajoitettaisiin. Tuotteiden hallussapito kiellettäisiin alle 18-vuotiailta, ja muukin kuin elinkeinotoiminnassa tapahtuva myynti alle 18-vuotiaille kiellettäisiin.

Tupakkalaissa säädettyjen tupakointikieltojen pääasiallisena tarkoituksena on suojella muita ihmisiä tupakansavulle altistumiselta. Savuttomien nikotiinituotteiden käyttö ei aiheuta samanlaista terveyshaittaa muille ihmisille kuin tupakointi, minkä vuoksi tupakkalaissa säädettyjä tupakointikieltoja ei ehdoteta laajennettavaksi koskemaan savuttomien nikotiinituotteiden käyttöä. Esityksessä ehdotetaan kuitenkin, että savuttomien nikotiinituotteiden käyttö kiellettäisiin päiväkotien ja esi- ja perusopetusta, ammatillista koulutusta tai lukio-opetusta antavien oppilaitosten sisä- ja ulkotiloissa sekä leikkikentillä.

Ehdotetuilla tupakkalain muutoksilla ei olisi vaikutusta sellaisiin nikotiinipussivalmisteisiin, joilla jo on lääkelain mukainen myyntilupa tai joille myöhemmin haetaan myyntilupaa lääkkeenä. Fimea voi jatkossakin hakemuksesta myöntää lääkelain mukaisen myyntiluvan nikotiinipussivalmisteelle, joka on tarkoitettu lääkkeellisesti käytettäväksi jonkin tunnetun sairauden hoitoon, esimerkiksi tupakkariippuvuudesta vieroitukseen. Edellytyksenä on, että valmiste on todettu lääkkeenä tarkoituksenmukaiseksi ja lääkelaissa säädetyt myyntiluvan myöntämisen edellytykset muutoinkin täyttyvät. Myyntiluvallisiin nikotiinilääkevalmisteisiin sovelletaan siis jatkossakin tupakkalain ja kemikaalilain sijasta lääkelainsäädäntöä.

Savuttomia tupakkatuotteita, kuten nuuskaa, saisi jatkossa tuoda matkustajatuontina maahan nykyisen 1 000 gramman sijasta yhteensä 500 grammaa kalenterivuorokaudessa.

#### 4.2 Pääasialliset vaikutukset

#### 4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

##### *Yleistä*

Esityksessä ehdotetuilla muutoksilla otettaisiin nikotiinipussit ja muut savuttomat nikotiinituotteet nykyistä kattavammin tupakkalain piiriin. Sen jälkeen, kun Fimea muutti tulkintaansa lääkelain soveltumisesta nikotiinipusseihin keväällä 2023, tiedossa on ollut, että nikotiinipusseista valmistellaan uutta lainsäädäntöä. On mahdollista, että kun esityksellä vakiinnutetaan nikotiinipussit Suomen markkinoille ja epävarmuus tulevasta sääntelystä poistuu, markkinoille tulee yhä uusia nikotiinipussiyrittäjiä ja uusia nikotiinipussimerkkejä ja tuotteiden kysyntä kasvaa nykyiseen verrattuna.

Toisaalta samaan aikaan esityksessä ehdotetaan erilaisia rajoituksia nikotiinipussien ominaisuuksille, pakkauksille ja myynnille sekä uudenlaisia velvollisuuksia tuotteiden valmistajille ja maahantuojille. Ehdotettu sääntely saattaa johtaa siihen, että nikotiinipussimarkkina pienenee nykytilaan verrattuna. Nikotiinipussit ovat olleet vapaassa myynnissä vasta niin vähän aikaa, että edes nykytilasta ei ole tarkkaa tilannetietoa. Näin ollen siitä, mihin suuntaan ehdotettu sääntely lopulta kokonaisuutena vaikuttaa, voidaan esittää vain erilaisia laadullisia arvioita tai tuoda esiin erilaisia vaihtoehtoisia kehityskulkuja.

##### *Vaikutukset kotitalouksien asemaan*

Savukepakkaus maksaa keskimäärin yli 10 euroa, kun taas yksi nikotiinipussipakkaus maksaa valtiovarainministeriön tietojen perusteella nykyisin 5—7 euroa ja suunniteltujen veronkorotusten jälkeen noin 7,40—9,7 euroa. 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. Esityksellä saattaa näin ollen olla myönteisiä vaikutuksia kotitalouksien asemaan. Toisaalta jos ehdotetusta sääntelystä aiheutuvia lisäkustannuksia siirretään tuotteiden katteisiin, hinnat nousevat ja kotitalouksille ei muodostu säästöä.

Tupakointi on selvästi yleisempää matalasti koulutettujen keskuudessa. Nikotiinipussien kulutuksesta ei ole saatavilla tulo- tai väestöryhmittäistä tietoa, joten ei voida suoraan arvioida, miten ehdotetut muutokset vaikuttavat ero tuloryhmiin.

Esityksessä ehdotetaan, että jatkossa nuuskaa ja muita savuttomia tupakkatuotteita saisi tuoda Suomeen matkustajatuontina nykyistä pienemmän määrän. Suomeen tuotua nuuskaa ei saa myydä Suomessa eteenpäin, mutta tästä huolimatta osa nuuskaa tuoneista yksityishenkilöistä on hankkinut tuloja myymällä nuuskaa pimeästi. Kun matkustajatuonnin rajaa laskettaisiin, mahdollisuudet tähän vähenisivät, mikä voisi vähentää tällä tavoin toimivien henkilöiden tuloja. Toisaalta nuuskaa päätyy Suomeen ennen kaikkea laittoman tuonnin kautta, johon esityksessä ehdotetuilla muutoksilla ei olisi ainakaan suoria vaikutuksia.

##### *Vaikutukset yrityksiin*

Nikotiinipusseja on alettu myydä Suomessa, mutta myynnin volyyymista ei ole tarkempaa tietoa. Toiminnassa vaikuttaisi olevan mukana erityyppisiä ja erikokoisia yrityksiä. Lisäksi nikotiinipusseja valmistaa tietyvästi yksi suomalainen yritys. Kaikilla suurilla tupakkayhtiöillä on omat nikotiinipussibrändinsä, mutta eri valmistajien markkinaosuudet eivät ole tiedossa. On

mahdollista, että kun nikotiinipusseja koskevat vaatimukset lisääntyvät, pienemmät toimijat poistuvat markkinoilta ja tilalle tulee suuria firmoja, joilla on kokemusta vastaavanlaisesta sääntelystä tupakkatuotteiden osalta. Samalla uusien, pienten yritysten tulo markkinoille voi vaikeutua.

Esityksessä ehdotetuilla muutoksilla olisi vaikutuksia savuttomien nikotiinituotteiden valmistajiin ja maahantuojiin sekä vähittäis- ja tukkumyyjiin. Savuttomien nikotiinituotteiden valmistajille ja maahantuojille aiheutuisi välittömiä kustannuksia muun muassa tuoteilmoitusten tekemisestä, sillä ilmoituksista perittäisiin maksu. Lisäksi maksettavaksi tulisi vuotuinen valvontamaksu, joka perustuisi tuotteiden myyntimääriin. Kustannuksia aiheutuisi myös vähittäismyyntipakkausten muuttamisesta ehdotetun sääntelyn mukaiseksi.

Savukkeiden valmistajien ja maahantuojien on jätelain (646/2011) nojalla järjestettävä savukkeiden jätehuolto sekä vastattava siitä aiheutuvista kustannuksista. Savukkeiden valmistajille ja maahantuojille aiheutuu säästöä niiltä osin kuin savukkeiden kulutus mahdollisesti korvautuu nikotiinipussien käytöllä.

Voidaan olettaa, että tuotteiden myynti vähenisi nykyisestä ainakin jossain määrin, kun tupakkalailla rajoitettaisiin sitä, mitä makuja niissä saa olla. Toisaalta Suomessa ei ole tutkittu, mitä makuja aikuiset kuluttajat nykyisin suosivat. On siis mahdollista, että esimerkiksi karkkimakujen kieltäminen ei merkittävästi vähentäisi nikotiinipussien myyntiä nykyiseen verrattuna.

Vähittäismyyjille aiheutuisi kustannuksia myyntiluvan hakemisesta, mistä kunta perii maksun. Myös vähittäismyyjiltä vuosittain perittävä valvontamaksu kasvaisi osalla yrityksistä, jos myynnissä olisi myös savuttomia nikotiinituotteita. Valvontamaksun osalta myyjät olisivat erilaisessa asemassa riippuen siitä, minkä tuotteiden myynnistä ne ovat aiemmin tehneet tupakkalain mukaisen ilmoituksen. Jos myyjä on aiemmin ilmoittanut myyvänsä pelkästään tupakkatuotteita tai jos myyjä hakisi kokonaan uutta tupakkalain mukaista myyntilupaa savuttomille nikotiinituotteille, valvontamaksusta aiheutuisi myyjälle lisäkustannuksia. Jos taas myyjä on aiemmin ilmoittanut myyvänsä pelkästään nikotiininesteitä, valvontamaksun enimmäismäärä pysyisi samana kuin ennen.

Hallinnollisia kustannuksia aiheuttaisi myös oma-valvontasuunnitelman ja sitä koskevien tietojärjestelmien päivittäminen. Onkin mahdollista, että osa nykyisistä vähittäismyyjistä luopuu ehdotettujen muutosten myötä nikotiinipussien myynnistä. Savuttomat nikotiinituotteet, kuten muutkaan tupakan vastikkeet, eivät saa nykyisinkään olla esillä vähittäismyyntipaikoissa eikä niitä saa myydä alaikäisille, joten vähittäismyyjille ei aiheutuisi uusia kustannuksia esimerkiksi ikäraja-valvonnasta.

Savuttomien nikotiinituotteiden etämyynnin kieltämisen seurauksena sellaiset toimijat, jotka ovat myyneet nikotiinipusseja internetissä, joutuisivat muuttamaan toimintaansa tai lopettamaan sen. Tiedossa ei ole, kuinka paljon on sellaisia suomalaisia yrityksiä, jotka myyvät nikotiinipusseja pelkästään tai pääosin internetissä.

#### *Vaikutukset julkiseen talouteen*

Esityksessä ehdotetaan muutoksia, joilla pyritään ohjaamaan nuuskan käyttäjiä siirtymään käyttämään nikotiinipusseja. Jos tämä tavoite toteutuu, muutoksella on tältä osin myönteisiä vaikutuksia julkiseen talouteen, sillä hallitus aikoo esittää, että savuttomista nikotiinituotteista alettaisiin kantaa tupakkaveroa. Lisäksi jos henkilöt, jotka nykyisin polttavat savukkeita, siirtyvät

käyttämään nikotiinipusseja, tupakkasairauksien hoidosta aiheutuvat julkiset menot todennäköisesti vähenevät ainakin pitkällä aikavälillä. Nikotiinipusseihin siirtyminen vähentäisi myös palovahinkoja, joita tupakointiin liittyy. On mahdollista, että näiden välittömien kustannusten vähenemisen lisäksi myös välilliset kustannukset, kuten tupakoinnin aiheuttamien kuolemien ja työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisten aiheuttamat tuotantopanosmenetykset sekä sairauspoissaolojen ja lakisääteisiin taukoihin kuulumattomien tupakkataukojen aiheuttamat työpanosmenetykset, vähenisivät. THL:n arvion mukaan vuonna 2020 tupakoinnin aiheuttamat välittömät ja välilliset kustannukset Suomessa olivat noin 1,3 miljardin euroa.

Toisaalta myös nikotiinipussien käyttöön liittyy erilaisia terveyshaittoja, jotka voivat lisätä terveydenhuollon menoja ja esimerkiksi poissaoloja työstä. Jos nikotiinipussien vakiintumisesta Suomen markkinoille seuraa, että nikotiinipusseja alkavat käyttää henkilöt, jotka eivät ole aiemmin käyttäneet tupakka- tai muita nikotiinituotteita, muutoksella on tältä osin negatiivisia vaikutuksia julkisen talouden kannalta.

On lisäksi otettava huomioon, että nikotiinipussin käyttämisen ei voida sanoa olevan yksiselitteisesti vähemmän haitallista kuin savukkeen polttamisen, sillä tutkimusten mukaan nikotiinipussi nostaa veren nikotiinipitoisuuden jopa korkeammalle kuin savuke. Tämän perusteella voidaan olettaa, että jos tupakoitsijat siirtyvät laajasti käyttämään nikotiinipusseja, nikotiinista aiheutuvien terveyshaittojen hoitoon voi jatkossa kulua jopa nykyistä enemmän julkisia varoja. Selvää näyttöä on esimerkiksi siitä, että nikotiini lisää kaikkien leikkausten komplikaatioiden riskiä ja pidentää toipumis- ja sairaalassaoloaika. Lisäksi nikotiini lisää mielenterveysongelmien riskiä nuorilla, millä voi olla pitkäaikaisia taloudellisia vaikutuksia.

#### *4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan*

Esityksessä ehdotetaan, että sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä mauista, jotka ovat omiaan houkuttelemaan nuoria. Tämä edellyttäisi ministeriössä jatkuvaa työtä sen seuraamiseksi, millaisia makuja markkinoilla on ja minkä niistä voidaan katsoa houkuttelevan nuoria. On oletettavaa, että ainakin alkuvaiheessa kiellettyjen makujen luetteloa olisi päivitettävä usein. Jokainen päivitys vaatisi asetusmuutoksen lisäksi TRIS-direktiivin mukaisen ilmoituksen komissiolle ja EU:n muille jäsenvaltioille mainitun direktiivin mukaisine odotusajoinen, mikä merkitsee sitä, että reagointi markkinoille tuleviin uusiin, nuoria mahdollisesti houkutteleviin makuihin olisi lähtökohtaisesti melko hidasta. Lisäksi makuja koskevat rajoitukset ja niihin liittyvä tulkinnanvaraisuus työllistäisivät tupakkalakia valvovia viranomaisia sekä mahdollisesti myös tuomioistuimia.

Esitys lisäisi tupakkalakia valvovien viranomaisten, eli ennen kaikkea kuntien ja Valviran, työtä ja kustannuksia, sillä valvonnan piiriin tulisi kokonaan uusi nikotiinia sisältävä tuoteryhmä. Nykyisin tupakkalakia valvovan kunnan viranomaisen valvottavaksi kuuluu, että nikotiinipusseja, kuten muitakaan tupakan vastikkeita, ei myydä elinkeinotoiminnassa alaikäisille eikä markkinoida taikka pidetä esillä vähittäismyyntipaikoissa. Jatkossa savuttomien nikotiinituotteiden vähittäismyynti edellyttäisi vähittäismyyntilupaa ja tukkumyynti tukkumyynti-ilmoituksen tekemistä, mikä olisi yksi merkittävimmistä muutoksista kunnan valvontaviranomaisen kannalta. Vähittäismyyntilupien ja tukkumyynti-ilmoitusten käsittely edellyttäisi muun muassa, että kunnat kävisivät läpi ja tarkastaisivat omavalvontasuunnitelmien tai niiden päivityksien lainmukaisuuden kaikilta niiltä elinkeinonharjoittajilta, jotka ottavat nikotiinipussit valikoimiinsa. Pelkästään tämä voi tarkoittaa tuhansien omavalvontasuunnitelmien läpikäyntiä.

Nikotiinipusseja tulisi todennäköisesti myyntiin myös sellaisiin myyntipaikkoihin, joissa ei aiemmin ole ollut tupakkalain mukaista myyntilupaa ja joissa ei ole kokemusta tupakkalaissa tarkoitettujen tuotteiden myynnistä tai tupakkalainsäädännön soveltamisesta. Esimerkiksi monet ravintolat ovat viime vuosina luopuneet tupakkalain mukaisista myyntiluvista sen vuoksi, että tupakointi on nykyään niin kattavasti kielletty ravintoloissa. Eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta esityksessä ei ehdoteta käyttökieltoja savuttomien nikotiinituotteille, joten on mahdollista, että savuttomia nikotiinituotteita myytäisiin myös esimerkiksi ravintoloissa. Lisäksi nikotiinipusseja on mediassa olleiden tietojen mukaan myyty esimerkiksi suutariliikkeissä. Uudet myyntipaikat lisääisivät tupakkavalvontakohteiden lukumäärää sekä tarvetta valvoa myyntiä ja omavalvontaa.

Esityksellä olisi vaikutuksia myös Valviran toimintaan ja siinä tarvittaviin tietojärjestelmiin. Nikotiinipussien vähittäismyynnin luvanvaraisuus ja tukkumyynnin ilmoituksenvaraisuus edellyttäisivät muutoksia käytössä olevaan tupakkatuotteiden ja nikotiininesteiden myyntilupien ja tukkumyynti-ilmoituksien rekisteriin, sähköisiin lomakkeisiin sekä rekisterin julkiseen versioon. Molempien rekisterien ylläpitäminen kuuluu Valviran lakisääteisiin tehtäviin.

Tupakkalain mukaiset tuoteilmoitukset tehdään komission EU:n yhteiseen ilmoitusportaaliin (EU Common Entry Gate, jäljempänä EU-CEG). EU-CEG -tietojärjestelmää ei ole suunniteltu nikotiinipussien ilmoittamiseen, mutta sitä voidaan käyttää myös tähän tarkoitukseen. Tämä kuitenkin edellyttäisi Valviralta elinkeinonharjoittajien ohjausta ilmoituksien tekemisessä. Myös tuoteilmoitusten läpikäynti ja ilmoituksia koskeva valvonta olisi haastavampaa verrattuna muiden ilmoitettavien tuotteiden valvontaan, sillä järjestelmässä ei esimerkiksi ole automatisoituja hakuja savuttomille nikotiinituotteille vaan niitä koskevat ilmoitukset jouduttaisiin hakemaan järjestelmästä käsin. Valviran olisi tehtävä muutoksia myös julkiseen tuoteilmoitusten hakupalveluun, jonka ylläpito kuuluu Valviran lakisääteisiin tehtäviin.

Valviran tarjoamien ja käytössä olevien tietojärjestelmien muutokset ja itse tuoteilmoituksien käsittely, analysointi ja julkaiseminen, markkinoinnin valvonta sekä kuntien ja aluehallintovirastojen ohjaus edellyttäisivät lisäresursseja. Esityksessä esitetäänkin, että Valvira voi periä nikotiinipussien valmistajalta tai maahantuojalta maksuja, jotka kattaisivat ainakin osittain uusista tehtävistä sekä tietojärjestelmien päivityksistä johtuvan lisäresurssitarpeen. Valvontamaksuilla tavoitellaan Valviralle tupakkalain valvontaan ja ohjaukseen noin 180 000 euron lisäresursssia, joka vastaa noin kahta henkilötyövuotta. Valviran tulosoajauksesta vastaavana ministeriönä sosiaali- ja terveysministeriö osoittaisi vastaavansuuruisen summan Valviralle määrärahoina.

Nikotiinipussit ja niiden vähittäismyyntipakkaukset muistuttavat ulkomuodoltaan läheisesti nuuskaa. Tuotteiden yhtenevä ulkomuoto on tuonut haasteita valvoa EU:n laajuista nuuskan myyntikieltoa sekä maahantuontia koskevien säännösten noudattamista. Esityksessä ehdotetut muutokset eivät poistaisi näitä hankaluuksia, kun myyntiä ja maahantuontia valvovien viranomaisten olisi jatkossakin pyrittävä tapauskohtaisesti arvioimaan, onko kysymys laillisesta savuttomasta nikotiinituotteesta vai laittomasta nuuskasta. Kuitenkin se, että esityksen mukaan savuttomien nikotiinituotteiden vähittäismyyntipakkausten ulkoasu yhdenmukaistettaisiin, voisi helpottaa tuotteiden erottamista toisistaan vähittäismyynnin valvonnassa.

Ehdotus savuttoman nikotiinituotteen käytön kieltämisestä päiväkodeissa ja oppilaitoksissa sekä hallussapitokieltoa koskeva ehdotus parantaisivat esimerkiksi opettajien ja muiden alle 18-vuotiaiden parissa työskentelevien mahdollisuuksia puuttua nikotiinipussien ja nuuskan

käyttämiseen kouluissa. Tuotteiden toisiaan muistuttava ulkonäkö on johtanut siihen, että kouluissa on käytännössä hankalaa puuttua myöskään tupakkaa sisältävän nuuskan hallussapitoon ja käyttämiseen, vaikka se on jo voimassa olevassa laissa kiellettyä. Ehdotus yksinkertaistaisi tilannetta ja mahdollistaisi molempien tuotteiden käyttöön puuttumisen oppilaitoksissa.

Nikotiinipussien käyttökiellolla päiväkodeissa ja oppilaitoksilla voi olla merkitystä niiden työntekijöiden näkökulmasta, jotka käyttävät nikotiinipusseja ja ovat nikotiiniriippuvaisia. Ehdotettu nikotiinipussien käyttökielto ei kuitenkaan estäisi käyttämästä lääkelaisissa tarkoitettuja nikotiinikorvausvalmisteita, joita on jatkossakin mahdollista käyttää nikotiiniriippuvuuden hoitoon.

#### *4.2.3 Vaikutukset ympäristöön*

Tupakoinnista ja nuuskan käyttämisestä aiheutuva roskaantuminen on ympäristön kannalta merkittävä ongelma. Tupakantumpeissa on monia myrkyllisiä ja ympäristöön liukenevia kemikaaleja, kuten kadmiumia, arsenikkia ja lyijyä, ja kun tumpit heitetään maahan, tuuli ja sade kuljettavat ne vesistöihin ja samalla myrkylliset kemikaalit huuhtoutuvat vesistöjen ekosysteemiin.

Jos nikotiinipussien vakiinnuttamisesta Suomen markkinoille seuraa, että tupakoitsijat siirtyvät käyttämään nikotiinipusseja savukkeiden polttamisen sijasta, vaikutukset ympäristölle saattavat olla jossain määrin myönteiset. Toisaalta ainakin joidenkin nikotiinipussien materiaali sisältää tietyvästi muovia, joten myös nikotiinipusseista voi päätyä ympäristöön haitallista mikromuovia. Lisäksi nikotiinipussien valmistajilla ja maahantuojilla ei ole jätelain mukaista velvollisuutta järjestää tuotteiden jätehuoltoa ja vastata siitä aiheutuvista kustannuksista. Jos henkilöt, jotka käyttävät nykyisin nuuskaa, siirtyvät käyttämään nikotiinipusseja, roskaaminen ja siitä aiheutuvat ongelmat pysyvät oletettavasti samalla tasolla.

#### *4.2.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset*

##### *Vaikutukset terveyteen*

Esityksen myötä lainsäädännöllä vakiinnutettaisiin Suomen markkinoille uusi nikotiinituote. Tämä on omiaan johtamaan siihen, että tulevaisuudessa myyntiin pyritään tuomaan myös muita uudenlaisia nikotiinituotteita. Tällaisia uusia tuotteita, kuten nikotiinia sisältäviä kuumennettavia kasviperäisiä tuotteita, on jo myynnissä esimerkiksi joissakin EU:n jäsenmaissa. Mitä enemmän nikotiinituotteita markkinoilla on, sitä todennäköisempiä ovat myös nikotiinista aiheutuvat terveyshaitat, joita on kuvattu jaksossa 2.

On mahdollista, että osa nykyisistä tupakoijista siirtyy käyttämään nikotiinipusseja esimerkiksi savukkeiden polttamisen sijasta. Savukkeiden polttamisesta päätyy elimistöön nikotiinin lisäksi myös tervaa ja häkää, joita nikotiinipussit eivät ainakaan tietyvästi sisällä. Tältä osin terveyshaitat voivat vähentyä savukkeiden polttamiseen verrattuna. Toisaalta nikotiinipussi nostaa veren nikotiinipitoisuuden korkeammaksi kuin savuke. Tämän vuoksi nikotiinin aiheuttamat terveyshaitat voivat jopa kasvaa nykyiseen verrattuna. Lisäksi mahdollista on, että nikotiinipussien käytön lisääntyminen ei vähennäkään tupakointia tai sähkösavukkeiden käyttöä vaan erilaisten tupakka- ja nikotiinituotteiden kokonaiskäyttö lisääntyy. Tällaisesta on viitteitä muista Pohjoismaista, ja tällöin terveyshaitat kasvaisivat entisestään.

Toisin kuin savukkeita, nikotiinipusseja pystyy käyttämään melko huomaamatta ja pitkiäkin aikoja kerrallaan. Niitä voi myös käyttää useampia yhtä aikaa. On siis mahdollista, että jos savukkeiden käyttöä korvaantuu nikotiinipusseilla, nikotiinialtistus ja sen kautta myös nikotiiniriippuvuus ja muut nikotiinista aiheutuvat terveyshaitat kasvavat nykyiseen verrattuna.

Jos yhden nikotiinipussin painoksi oletetaan 1 gramma, esityksessä ehdotettu nikotiiniraja, eli enintään 20 milligrammaa nikotiinia grammassa tuotetta, vastaa kemikaalilain 45 b §:n nojalla päätettyä nikotiinirajaa, eli enintään 20 milligrammaa nikotiinia pussissa. Nikotiinipusseista on kuitenkin mahdollista tehdä myös tätä suurempia, jolloin yhden pussin sisältämä nikotiinimäärä voi kasvaa verrattuna siihen, kuinka suuri se saa nykyisin olla. Nikotiinin haitallisuuden vuoksi tällä olisi kielteisiä vaikutuksia ihmisten terveydelle.

Esityksessä ehdotetaan sääntelyä, jonka voidaan arvioida tekevän nikotiinipusseista nykyistä vähemmän houkuttelevia ainakin sellaisille henkilöille, jotka eivät tupakoi tai käytä nuuskaa. Tällaisia vaikutuksia olisi oletettavasti esimerkiksi makujen rajoittamisella sekä pakkausten varoitusmerkinnöillä ja yhdenmukaistamisella. On tieteellistä näyttöä siitä, että tupakkatuotteiden kohdalla pakkausten yhdenmukaistaminen vähentää tuotteen houkuttelevuutta ja lisää varoitusmerkintöjen näkyvyyttä. Nikotiinipussien osalta ei tiettävästi ole vielä tutkittu, miten varoitusmerkintöjen tai pakkauksen yhdenmukaistetun ulkoasun koetaan vaikuttavan tuotteen houkuttelevuuteen. Oletettavaa silti on, että vaikutukset ovat samankaltaisia myös nikotiinipussien kohdalla.

#### *Vaikutukset lapsiin ja nuoriin*

Esityksessä ehdotetaan muutoksia, joilla pyritään vähentämään nikotiinipussien houkuttelevuutta nykytilaan verrattuna. Voidaan arvioida, että makujen rajoittamisella, varoitusmerkinnöillä ja pakkausten ulkoasun yhdenmukaistamisella voidaan ainakin jossain määrin vähentää tuotteiden houkuttelevuutta erityisesti lasten ja nuorten keskuudessa. Tällä tavoin voitaisiin vaikuttaa tuotteiden nuorisokäyttöön sekä pikkulasten hengenvaarallisiin nikotiinimyrkytyksiin. Toisaalta ehdotettu nikotiiniraja, 20 milligrammaa nikotiinia grammassa tuotetta, on varsin korkea ja saattaa olla hengenvaarallinen etenkin pikkulapsille.

Savuttomien nikotiinituotteiden vähittäismyynnin luvanvaraistamisen kautta vähittäismyyjät tulisivat valvovien viranomaisten tietoon, minkä kautta voitaisiin nykyistä tehokkaammin valvoa, ettei tuotteita myydä alaikäisille. Savuttomien nikotiinituotteiden nuorisokäyttöä vähentäisi todennäköisesti myös se, että tuotteiden myynti alaikäisille kiellettäisiin muutoinkin kuin elinkeinotoiminnassa ja kiellon rikkominen säädettäisiin tupakan myyntirikoksena rangaistavaksi.

Savuttomille nikotiinituotteille ehdotetaan käyttökieltoja, joilla suojattaisiin erityisesti lapsia ja nuoria. Savuttomia nikotiinituotteita ei saisi käyttää esimerkiksi koulun pihalla, mikä voisi osaltaan vähentää tuotteiden käyttöä alaikäisten keskuudessa. Toisaalta käyttökiellot eivät yksistään riitä ehkäisemään nuorisokäyttöä, sillä viime aikoina sähkösavukkeista on muodostunut ongelma kouluissa huolimatta siitä, että niitä ei saa käyttää koulun alueella. Savuttomille nikotiinituotteille ehdotetut käyttökiellot, samoin kuin alle 18-vuotiaille ehdotettu hallussapitokielto, parantaisivat kuitenkin oppilaitosten työntekijöiden sekä muiden aikuisten mahdollisuuksia puuttua savuttomien nikotiinituotteiden nuorisokäyttöön. Lisäksi leikkikenttiä koskevalla käyttökiellolla voitaisiin ainakin jossain määrin vähentää myrkyllisten nikotiinipussien päätymistä alueille, jotka on

tarkoitettu erityisesti pikkulapsille. Tällä tavoin voitaisiin pienentää hengenvaarallisten nikotiinimyrkytysten riskiä.

#### *Vaikutukset sukupuolten väliseen tasa-arvoon*

Vuonna 2020 nuuskaa käytti 20—64-vuotiaista miehistä päivittäin 7 prosenttia ja saman ikäisistä naisista 1 prosentti (Tupakkatilasto 2021. Terveyden ja hyvinvoinnin tilastoraportti 40/2022). Vuonna 2021 nuuskaa käytti päivittäin 14—20-vuotiaista tytöistä kaksi prosenttia ja pojista seitsemän prosenttia. Nuuskan käyttö on siis miehillä ja pojilla huomattavasti yleisempää kuin naisilla ja tytöillä.

Terve Suomi -tutkimuksen mukaan nikotiinipusseja käyttää päivittäin tai satunnaisesti 20—64-vuotiaista miehistä 8,1 prosenttia ja saman ikäisistä naisista 1,9 prosenttia. Lisäksi Kouluterveyskyselyn mukaan nikotiinipussien käyttö on selvästi yleisempää pojilla kuin tytöillä. Voidaan siis arvioida, että esityksen vaikutukset kohdistuisivat voimakkaammin miehiin ja poikiin kuin naisiin ja tyttöihin.

Toisaalta Ruotsissa nikotiinipussien käyttö on joissain ikäryhmissä jopa yleisempää tytöillä kuin pojilla, ja myös nuuskan käyttö on yleistynyt ruotsalaisten tyttöjen keskuudessa. Ruotsissa nuuskaa on jo vuosien ajan kehitetty sellaiseksi, että se vetoaisi myös naisiin, ja tästä on viitteitä myös nikotiinipussien tuotekehittelyn osalta. Esityksessä ehdotetuilla muutoksilla, joilla vähennettäisiin nikotiinipussien houkuttelevuutta, voitaisiin siis mahdollisesti ehkäistä sellaista kehityskulkua, että nikotiinipusseista muodostuisi trendituote nimenomaan tyttöjen keskuudessa.

#### *Vaikutukset rikostorjuntaan*

Nuuskan myynti on kiellettyä ja tupakan myyntirikoksena rangaistavaa, ja tuotteen maahantuonti rajoitettua ja lainvastainen maahantuonti on salakuljetuksena rangaistava teko. Tästä huolimatta Suomeen tuodaan ja Suomessa myydään nuuskaa, sillä kieltojen ja rajoitusten valvontaan on vain vähän resursseja. Jos esityksessä ehdotetuista muutoksista seuraa savuttomien nikotiinituotteiden vakiintuminen Suomen markkinoille, nuuskan kysyntä Suomessa voi vähentyä, jolloin myös nuuskaan liittyvät salakuljetukset ja muu rikollisuus oletettavasti vähenevät. Tästä on jo viitteitä ottaen huomioon, että nuuskaa koskevat takavarikot ovat vähentyneet selvästi sinä aikana, kun nikotiinipussit ovat olleet vapaasti myynnissä Suomessa. Toisaalta taas on mahdollista, että esityksessä ehdotetut kiristykset savuttomien nikotiinituotteiden myyntiin ja ominaisuuksiin vähentävät nikotiinipussien kysyntää ja lisäävät nuuskan kysyntää, jolloin esityksellä ei olisi myönteisiä vaikutuksia rikostorjuntaan.

Nuuskan ja muiden savuttomien tupakkatuotteiden maahantuontirajan puolittamisesta voi seurata, että nuuskaa päätyy nykyistä vähemmän laittomaan myyntiin Suomessa. Toisaalta on mahdollista, että samalla, kun nuuskan laillinen matkustajatuonti vähenee, laitton maahantuonti lisääntyy. Tällaista vaikutusta pyritään kuitenkin torjumaan sillä, että nikotiinipussien käyttö korvaisi nuuskan käyttöä ja kysyntää.

#### *Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin*

Suomen perustuslain (731/1999) 7 §:n mukaan jokaisella on oikeus elämään, ja 19 §:n 3 momentissa säädetään julkisen vallan velvollisuudeksi edistää väestön terveyttä. Esityksellä toteutettaisiin jokaisen oikeutta elämään ja tuettaisiin väestön, etenkin alaikäisten, terveyttä



säättämällä nikotiinipusseille ja muille savuttomille nikotiinituotteille erilaisia kieltoja ja rajoituksia. Muutoksilla tehtäisiin nikotiinipusseista vähemmän houkuttelevia kuin nykyisin ja parannettaisiin väestön tietoisuutta nikotiinin aiheuttamista terveyshaitoista. Voidaan arvioida, että ehdotetuilla muutoksilla olisi myönteinen vaikutus ihmisten terveyden ja sitä kautta perustuslain 7 §:n toteutumisen kannalta, kun ehdotettua sääntelyä verrataan nykytilaan, jossa nikotiinipusseihin kohdistuu vain vähän sääntelyä.

Toisaalta taas esityksellä vakiinnutettaisiin Suomen markkinoille uusi nikotiinituote. Esitys merkitsee merkittävää linjanmuutosta Suomen tähänastiseen tupakkapolitiikkaan, jonka tavoitteena on tupakkalain 1 §:n mukaisesti ihmisille myrkyllisiä aineita sisältävien ja riippuvuutta aiheuttavien tupakkatuotteiden ja muiden nikotiinipitoisten tuotteiden käytön loppuminen. Varsinkin pitkällä aikavälillä tällä saattaa olla kielteisiä vaikutuksia perustuslain 7 §:n toteutumisen kannalta.