

## Ehdotukset ja niiden vaikutukset

### 1.1 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 irtonuuskaa, purutupakkaa tai nenänuuskaa.

Savuttomien nikotiinituotteiden nikotiinirajaksi säädettäisiin enintään 16,6 milligrammaa nikotiinia grammassa tuotetta, minkä lisäksi savuttomista nikotiinituotteista kiellettäisiin tunnusomaiset tuoksut tai maut mentolin, mintun, teen, inkiväärin, rosmariinin ja puun makuja lukuun ottamatta.

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 terveystietoisuuskäsitteet ja pakkausten ulkoasu yhdenmukaistettaisiin. Tuotteiden vähittäismyynti säädettäisiin luvanvaraiseksi ja tukkumyynti ilmoituksenvaraiseksi. Tuotteiden etämyynti kiellettäisiin ja tuotteiden maahantuontia rajoitettaisiin. Tuotteiden muukin kuin elinkeinotoiminnassa tapahtuva myynti alle 18-vuotiaille kiellettäisiin. Lisäksi kaikkien tupakan vastikkeiden hallussapito ja maahantuonti kiellettäisiin alle 18-vuotiailta.

Tupakkalaissa säädettyjen tupakointikieltojen pääasiallisena tarkoituksena on suojella muita ihmisiä tupakansavulle altistumiselta. Savuttomien nikotiinituotteiden käyttö ei aiheuta samanlaista terveyshaittaa muille ihmisille kuin tupakointi, minkä vuoksi kaikkia tupakkalaissa säädettyjä tupakointikieltoja ei ehdoteta laajennettavaksi koskemaan myös 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 lääkelain mukaisesti säädetyt myyntiluvan myöntämisen edellytykset muutoinkin täytyvät. Myyntiluvallisiin nikotiinilääkevalmisteisiin sovelletaan siis jatkossakin tupakkalain ja kemikaalilain sijasta lääkelainsäädäntöä.

### 1.2 Pääasialliset vaikutukset

#### 1.2.1 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. Fimean tulokannan muuttumisen myötä nikotiinipussien myynti on ollut mahdollista ilman lääkelain mukaista vähittäismyyntilupaa, minkä seurauksena nikotiinipussien saatavuus on lisääntynyt voimakkaasti. Vapautunut myynti on voinut siirtää jossain määrin tupakkatuotteiden kulutusta nikotiinipusseihin, mutta on todennäköisesti luonut myös uutta kulutusta erityisesti nuorten keskuudessa. 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 ja valikoima mahdollisesti laajenee 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 nikotiinipussimarkkinat pienenevät nykytilaan verrattuna. Myös tupakkaverolain muutos vuoden 2024 alusta alkaen saattaa laskea nikotiinipussien myyntiä. Nikotiinipussit ovat olleet vapaassa myynnissä vasta niin vähän aikaa, että edes nykytilasta ei ole tarkkaa tilannetietoa. Osa tupakkatuotteiden kulutuksesta on jo nyt voinut siirtyä nikotiinipussien saatavuuden lisääntyneeseen siirtymään nikotiinipusseihin. Ehdotettu sääntely todennäköisesti vähentää tätä siirtymää, mutta heikon tietopohjan vuoksi arviointiin liittyy merkittävää epävarmuutta. Näin ollen siitä, mihin suuntaan ehdotettu sääntely

lopulta kokonaisuutena vaikuttaa, voidaan esittää vain erilaisia laadullisia arvioita tai tuoda esiin erilaisia vaihtoehtoisia kehityskulkuja.

Joka tapauksessa esitys kuuluu niihin hallitusohjelman mukaisiin toimenpiteisiin, joilla avataan markkinoita ja lisätään kilpailua. Esityksellä vakiinnutettaisiin nikotiinipussit ja muut savuttomat nikotiinituotteet Suomen markkinoille. Tällä tavoin pyrittäisiin siihen, että suomalaiset, jotka ovat hankkineet laittomien kanavien kautta ulkomailta nuuskaa, siirtyisivät käyttämään laillisesti myytyjä nikotiinipusseja. Tämän perusteella katsotaan, että esitys kokonaisuudessaan edistää yritystoimintaa vaikka se samalla lisääkin yritysten sääntelytaakkaa. Näin ollen esitykseen ei sovelleta pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa sovittua Yksi sisään, yksi ulos -periaatetta.

#### *Vaikutukset kotitalouksien asemaan*

Savukepakkaus maksaa keskimäärin yli 10 euroa, kun taas hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi tupakkaverosta annetun lain muuttamisesta on arvioitu, että yksi nikotiinipussipakkaus maksaa veronkorotusten jälkeen noin 7,40—9,7 euroa (ks. HE 38/2023 vp, s. 8). 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 eikä kotitalouksille muodostu säästöä. Lisäksi nikotiinipussien ja savukkeiden vertailukelpoisia käyttömääriä on vaikea arvioida, koska tuotteet eroavat toisistaan niin ominaisuuksiltaan kuin käyttötavoiltaan ja -mahdollisuuksiltaan. On siis vaikea arvioida, miten mahdollinen kulutuksen siirtymä savukkeista nikotiinipussien kulutukseen vaikuttaisi kotitalouksien kustannuksiin. Lisäksi on otettava huomioon, ettei ainakaan toistaiseksi ole saatavilla riippumatonta tutkimustietoa siitä, että nikotiinipussien käyttö todella vähentäisi tupakointia. On myös mahdollista, että tupakoitsijat alkavat käyttää nikotiinipusseja sellaisissa tilanteissa, joissa tupakointi on kielletty, eivätkä tästä huolimatta lopeta tupakointia.

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 eri tuloryhmiin.

Esityksessä ehdotettujen muutosten myötä nikotiinipussien ja muiden savuttomien tupakkatuotteiden myyntiin vaadittaisiin jatkossa vähittäismyyntilupa ja myynti yksityishenkilöiden välillä tulisi kiellettyksi. Lisäksi savuttomien nikotiinituotteiden myynti alaikäisille tulisi kiellettyksi muutoinkin kuin elinkeinotoiminnassa. Esityksellä olisi siten negatiivisia taloudellisia vaikutuksia sellaisten henkilöiden taloudelliseen asemaan, jotka ovat hankkineet tuloja myymällä nikotiinipusseja esimerkiksi alaikäisille.

Jäljempänä ympäristöön kohdistuvien vaikutusten yhteydessä on käsitelty nikotiinin myrkyllisyyttä lemmikkieläimille. Jos esityksessä ehdotettujen muutosten myötä nikotiinipussien käyttö lisääntyy ja esimerkiksi kissat ja koirat altistuvat nykyistä enemmän nikotiinille, kotitalouksille voi aiheutua välillisiä vaikutuksia esimerkiksi eläinlääkärikulujen muodossa.

Savuttomien nikotiinituotteiden etämyynnin kiellon myötä etenkin syrjäseuduilla asuvien henkilöiden mahdollisuudet hankkia nikotiinipusseja heikkenisivät. Jos he haluaisivat jatkaa nikotiinipussien käyttöä, tuotteiden hankkimisesta saattaisi jatkossa aiheutua nykyistä enemmän kustannuksia.

#### *Vaikutukset yrityksiin*

Nikotiinipusseja on alettu myydä Suomessa, mutta myynnin volyymista ei ole vielä tässä kohdin 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 maahantuojaan 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 nikotiinipussien 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, kuten päivittäistavarakaupoille ja ravintoloille, aiheutuisi kustannuksia myyntiluvan hakemisesta tai myynnin laajentamista koskevan ilmoituksen tekemisestä, sillä kunta perii näistä maksun. Myyntiluvista ja myynnin laajentamista koskevista ilmoituksista perittävät maksut vaihtelevat valvontayksiköittäin, mutta suurimmat kaupungit perivät myyntiluvan käsittelystä noin 180—350 euroa ja myynnin laajentamista koskevista ilmoituksista noin 60—150 euroa.

Myös vähittäismyyjiltä vuosittain perittävä valvontamaksu kasvaisi osalla yrityksiä, 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 omavalvontasuunnitelman 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 ikärajavälivonnasta. Vähittäismyyjien vastuulla on myös huolehtia uusien savuttomien nikotiinituotteiden vähittäismyyntiä koskevien ohjeiden ajantasaisuudesta sekä siitä, että tuotteiden myyntiin osallistuva henkilökunta tuntee myyntiin liittyvät säännökset. Tämän osalta hallinnollinen työ voi hetkellisesti lisääntyä uusien ohjeistusten sekä henkilökunnalle järjestettävien mahdollisten koulutusten myötä. Suoria välittömiä vaikutuksia on kuitenkin vaikea arvioida, sillä arviointiin liittyy osaltaan monia epävarmuustekijöitä, kuten savuttomien nikotiinituotteiden markkinoiden kehittyminen esityksessä ehdotettujen muutosten myötä, kuluttajien ostovoimaan liittyvät muutokset sekä kuluttajamarkkinoihin vaikuttavat taloudelliset tekijät.

Valvontamaksu olisi enintään 500 euroa myyntipistettä kohden, ja myyntipisteiden lukumäärästä riippuu, kuinka suuriksi valvontamaksujen kustannukset eri toimijoilla muodostuvat. Pienimmillä toimijoilla, kuten kioskeilla ja suutariliikkeillä, tuotteita myydään tyypillisesti vain yhdestä myyntipisteestä. Pienimpien toimijoiden kohdalla hallinnollinen taakka voisi silti muodostua suureksi suhteessa tuotteiden myynnistä saataviin tuloihin, ja tämän myötä saattaa olla, että tietyt toimijat tulevat luopumaan nikotiinipussien myynnistä. Toisaalta tällaisia toimijoita ei tiettävästi ole kovin paljon, eikä nikotiinipussien myynti kuulu niiden ydinliiketoimintaan. Esityksen kokonaisuuden kannalta näihin toimijoihin kohdistuvan hallinnollisen taakan tai kustannusten ei arvioida olevan erityisen merkittäviä.

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. Etämyynnin kieltäminen voisi vähentää yritysten välistä kilpailua, kun toimijoita mahdollisesti poistuisi kokonaan markkinoilta, mikä saattaisi supistaa tuotteiden valikoimaa ja nostaa niiden hintoja.

*Vaikutukset julkiseen talouteen*

Esityksellä vakiinnutetaan nikotiinipussit Suomen markkinoille, millä pyritään ohjaamaan nuuskan käyttäjiä siirtymään käyttämään nikotiinipusseja. Jos tämä tavoite toteutuu, muutoksella olisi tältä osin myönteisiä vaikutuksia julkiseen talouteen, sillä tupakkaverosta annetun lain (1470/1994), jäljempänä *tupakkaverolaki*, mukaan savuttomista nikotiinituotteista kannetaan tupakkaveroa vuoden 2024 alusta alkaen. Nikotiinipussien sisällyttämisen tupakkaverotuksen piiriin arvioidaan kasvattavan tupakkaveron tuottoa vuositasona noin 50 miljoonaa euroa (ks. HE 38/2023 vp, s. 8). On kuitenkin myös mahdollista, että nikotiinipussien kulutus vähentäisi verollisten tupakkatuotteiden, kuten savukkeiden, kulutusta, jolloin verotuottoa lisäävä vaikutus jäisi vähäiseksi.

Lisäksi jos henkilöt, jotka nykyisin polttavat savukkeita, siirtyvät käyttämään nikotiinipusseja, esimerkiksi tupakoinnista aiheutuvien keuhkosairauksien hoidosta aiheutuvat julkiset menot todennäköisesti vähenisivät ainakin pitkällä aikavälillä. Nikotiinipusseihin siirtyminen vähentäisi myös palovahinkoja, joita tupakointiin liittyy. On mahdollista, että näiden välittömien kustannusten vähenemisen lisäksi myös vähenisivät välilliset kustannukset, kuten tupakoinnin aiheuttamien kuolemien ja työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisten aiheuttamat tuotantopanostenetykset sekä sairauspoissaolojen ja lakisääteisiin taukoihin kuulumattomien tupakkataukojen aiheuttamat työpanosmenetykset. THL:n arvion mukaan vuonna 2020 tupakoinnin aiheuttamat välittömät ja välilliset yhteiskunnalliset kustannukset Suomessa olivat noin 1,0–1,6 miljardia 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. Näin on etenkin siinä tapauksessa, jos nuoret tulevat nikotiinipussien myötä riippuvaisiksi nikotiinista ja siirtyvät käyttämään nikotiinipussien lisäksi myös tupakkaa ja muita nikotiinituotteita. Kustannuksia voisi aiheutua myös nikotiinimyrkytysten hoidosta.

On lisäksi otettava huomioon, että nikotiinipussin käyttämisen ei voida sanoa olevan yksiselitteisesti vähemmän haitallista kuin savukkeeseen polttamisen, sillä tutkimusten mukaan nikotiinipussi nostaa veren nikotiinipitoisuuden jopa korkeammalle kuin savuke. Tämän perusteella voidaan olettaa, että jos tupakoitsijat siirtäisivät laajasti käyttämään nikotiinipusseja, nimenomaan 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.<sup>1</sup> Lisäksi nikotiini lisää mielenterveysongelmien riskiä nuorilla<sup>2</sup>, millä voi olla pitkäaikaisia taloudellisia vaikutuksia.

Esityksessä ehdotetut muutokset lisäisivät tupakkalakia valvovien viranomaisten, eli ennen kaikkea kuntien ja Valviran, työtä ja kustannuksia, sillä valvonnan piiriin tulisi kokonaan uusi nikotiinia sisältävä tuoteryhmä. Kunnat ja Valvira voisivat periä valvontamaksuja, joilla katettaisiin viranomaisten lisääntyvää työmäärää. Kunta ei kuitenkaan voisi periä nykyistä suurempaa valvontamaksua toimijalta, jolla on jo vähittäismyyntilupa nikotiininesteisiin tai tupakkatuotteisiin ja nikotiininesteisiin ja joka laajentaa myyntiä savuttomiin nikotiinituotteisiin.

Myös aluehallintovirastoilla on rooli tupakkalain valvonnan ohjauksessa, mutta esityksessä ehdotetuilla muutoksilla ei olisi suurta vaikutusta aluehallintovirastojen työmäärään.

### 1.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

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

<sup>1</sup> Kyrö, Antti; Koljonen, Virve (2022) Tupakoinnin vaikutus leikkauspotilaisiin ja leikkaushoidon tuloksiin. Teoksessa Heloma A., Korhonen T., Patja, K., Salminen O., Winell, K. Tupakka- ja nikotiiniriippuvuus. Helsinki: Duodecim, 2022, 225–228 sekä Kyrö, Antti; Koljonen, Virve (2022) Tupakoinnista vieroituksen vaikutukset leikkaushoidon tuloksiin. Teoksessa Heloma A., Korhonen T., Patja, K., Salminen O., Winell, K. Tupakka- ja nikotiiniriippuvuus. Helsinki: Duodecim, 2022, 258–259

<sup>2</sup> Esimerkiksi Leslie FM. Unique, long-term effects of nicotine on adolescent brain. *Pharmacology Biochemistry and Behavior*. 2020 Oct 1;197:173010. <https://doi.org/10.1016/j.pbb.2020.173010>

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.

Savuttomien nikotiinituotteiden makujen rajoittaminen edellyttäisi toiminnanharjoittajien ohjausta sekä kunnissa että Valvirassa. Makurajoitusten noudattamisen valvominen edellyttäisi käytännössä aistinvaraisia havaintoja, sillä maut voidaan saada aikaan eri ainesosayhdistelmillä eikä niitä siksi voida välttämättä päätellä tuotteen ainesosaluettelosta. Valvonta perustuisi ennen kaikkea esimerkiksi kuluttajien tekemiin ilmoituksiin.

Esityksessä ehdotetut muutokset lisäisivät työtä viranomaisissa. Esityksessä ei silti ehdoteta lisättäväksi uusia henkilötyövuosia valvoville viranomaisille, vaan valvonta ja muut uudet tehtävät pystyttäisiin toteuttamaan nykyisten henkilöresurssien ja määrärahojen puitteissa sekä valvontamaksuista saatavilla tuloilla.

Nikotiinipusseja tulisi todennäköisesti myyntiin myös sellaisiin myyntipaikkoihin, joissa ei aiemmin ole ollut tupakkalain mukaista myyntilupaa ja joissa ei ole kokemusta tupakkalain tarkoitetun tuotteen 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 lisäisivät tupakkavalvontakohteiden lukumäärää sekä tarvetta valvoa myyntiä ja omavalvontaa.

Esityksellä olisi vaikutuksia myös Valviran toimintaan ja siinä tarvittaviin tietojärjestelmiin. Nikotiinipussien vähittäismyyntin luvanvaraisuus ja tukkumyyntin ilmoituksenvaraisuus edellyttäisivät muutoksia käytössä olevaan tupakkatuotteiden ja nikotiinestien myyntilupien ja tukkumyynti-ilmoitusten 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 ilmoitusten 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 tuoteilmoitusten 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 lisäresurssia, joka vastaa noin kahta henkilötyövuotta. Valviran tulohajauksesta vastaavana ministeriönä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö 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, eli kuntien ja Tullin, 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 vähittäismyyntin valvonnassa.

Savuttomien nikotiinituotteiden ominaisuuksille ja matkustajatuonnille ehdotetut rajoitukset voisivat osaltaan luoda kannustimia tuotteiden salakuljetukselle ja laittomalle kaupalle. Tähän saattaa vaikuttaa myös se, että savuttomista nikotiinituotteista on alettu kantaa tupakkaveroa, mikä nostaa Suomessa laillisesti myytävien nikotiinipussien hintaa. Savuttomien nikotiinituotteiden matkustajatuonnille ehdotetut uudet määrälliset rajoitukset vaikuttanevat toisaalta myös siten, että matkustajatuonnin määrärajoitusten puitteissa tapahtuva pienimuotoinen laitton tuonti kaupalliseen tarkoitukseen vaikeutuisi.

Ehdotus savuttoman nikotiinituotteen käytön kieltämisestä päiväkodeissa ja oppilaitoksissa sekä hallussapitokiellon laajentaminen kaikkiin tupakan vastikkeisiin parantaisivat esimerkiksi opettajien ja muiden alle 18-vuotiaiden parissa työskentelevien mahdollisuuksia puuttua nikotiinipussien ja nuuskan sekä nikotiinia sisältävien ja sisältämättömien sähkösavukkeiden käyttämiseen kouluissa. Nuuskan, energianuuskan ja nikotiinipussien 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. Samasta syystä nikotiinia sisältävien sähkösavukkeiden käyttöön ja hallussapitoon puuttuminen on ollut tehotonta. Ehdotus yksinkertaistaisi tilannetta ja mahdollistaisi kaikkien tupakan vastikkeiden 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.

### 1.2.3 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 tietävästi muovia, joten myös nikotiinipusseista voi päätyä ympäristöön haitallista mikromuovia tupakantumppien tavoin.

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.

Nikotiini on myrkyllistä vesieliöille, ja se voi aiheuttaa pitkäaikaisia haittavaikutuksia vesistöissä.<sup>3</sup> Yleisin roska Suomen rannoilla on tupakantumppi, ja vuonna 2023 nikotiinipussit olivat jo viiden yleisimmän rannoilta löytyneen roskan joukossa<sup>4</sup> huolimatta siitä, että nikotiinipussien myynti vapautui vasta huhtikuussa 2023. Nikotiinipussien käytön mahdollinen lisääntyminen esityksessä ehdotettujen muutosten myötä voi siis olla haitallista vesistöille ja niiden eliöille.

Nikotiinin myrkyllisyydestä luonnonvaraisille nisäkkäille on vain vähän tietoa. Nikotiinin myrkyllisyyttä koskevia laboratoriotutkimuksia on tehty useilla nisäkäslajeilla, erityisesti rotilla ja hiirillä, ja niissä on havaittu jyrksijöille aiheutuvan myrkytysoireita, solun mutaatiota, lisääntymisvaikutuksia ja käyttäytymisen muutoksia. Jyrksijät ovat usein tärkeä osa ravintoketjua, joten jyrksijöitä syövät eläimet saattavat mahdollisesti altistua nikotiinin haittavaikutuksille.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Nikotiinia koskeva suomenkielinen kemikaalikortti, Työterveyslaitos, 2024

<sup>4</sup> Helsingin Sanomat 12.2.2024: ”Naamaan töröttävät korkit ärsyttävät — Oikeasti niille on hyvä syy”, <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000010192136.html>, vierailtu 12.3.2024, sekä Suomen ympäristökeskuksen rantaroskaseuranta

Nikotiinin myrkyllisyyttä koirille ja kissoille on sen sijaan tutkittu enemmän. Koirilla ja kissoilla tappavan nikotiiniannoksen on arvioitu olevan vähintään 20—100 milligrammaa.<sup>6</sup> Oletettavasti eläimen painosta kuitenkin riippuu, kuinka suuri nikotiiniannos on tappava. Jos esityksessä ehdotettujen muutosten myötä nikotiinipussien käyttö lisääntyy, nikotiinipusseja saattaa päätyä nykyistä enemmän lemmikkieläinten saataville, millä olisi kielteisiä vaikutuksia eläinten terveyteen.

#### 1.2.4 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 nallekarkkeja ja 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 tupakkatuotteiden käyttäjistä siirtyy käyttämään nikotiinipusseja esimerkiksi savukkeiden polttamisen tai nuuskaamisen sijasta. Savukkeiden polttamisesta päätyy elimistöön nikotiinin lisäksi myös tervaa ja hääkää, joita nikotiinipussit eivät ainakaan tiettävästi sisällä. Tältä osin terveyshaitat voivat vähentyä savukkeiden polttamiseen verrattuna.

Toisaalta nikotiinipussi nostaa veren nikotiinipitoisuuden korkeammaksi kuin savuke. Tämän vuoksi nimenomaan 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 yhteiskäyttö lisääntyy. Tällaisesta on viitteitä muista Pohjoismaista, ja tällöin terveyshaitat kasvaisivat entisestään. Mitä suurempia nikotiinimääriä elimistöön päätyy, sitä vahvemmaksi nikotiiniriippuvuus muodostuu, eivätkä lääkeluvan saaneet nikotiinikorvaushoitotuotteet välttämättä enää yksinään riitä nikotiinista vieroittumiseen.

Nuuskan käytön aiheuttamista terveyshaitoista verrattuna nikotiinipussien käytön aiheuttamiin terveyshaittoihin ei ole tutkittua tietoa, mutta haitat riippuvat oletettavasti ainakin siitä, paljonko nikotiinia tuotteet sisältävät.

Toisin kuin savukkeita, nikotiinipusseja pystyy käyttämään melko huomaamatta ja pitkiäkin aikoja kerrallaan. Niitä voi myös käyttää useampia yhtä aikaa. Lisäksi nikotiinipusseja saisi esityksessä ehdotettujen muutosten jälkeenkin käyttää useimmissa sellaisissa paikoissa, joissa tupakointi on kielletty. On siis mahdollista, että jos savukkeiden käyttöä korvaantuu nikotiinipusseilla, nikotiinialtistus ja sen kautta myös nikotiiniriippuvuus ja muut nikotiinista aiheutuvat terveyshaitat kasvavat nykyiseen verrattuna.

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.<sup>7</sup> Nikotiinipussien osalta ei tiettävästi ole vielä tutkittu, miten varoitusmerkintöjen tai pakkauksen

<sup>5</sup> Beutel, M.W.; Harmon, T.C.; Novotny, T.E.; Mock, J.; Gilmore, M.E.; Hart, S.C.; Traina, S.; Duttgupta, S.; Brooks, A.; Jerde, C.L.; et al.: A Review of Environmental Pollution from the Use and Disposal of Cigarettes and Electronic Cigarettes: Contaminants, Sources, and Impacts, s. 12, Sustainability 2021, 13, 12994, ja siinä viitattu Cardoso, L.S.; Estrela, F.N.; Chagas, T.Q.; Da Silva, W.A.M.; Costa, D.R.D.O.; Pereira, I.; Vaz, B.G.; Rodrigues, A.S.D.L.; Malafai, G. The exposure to water with cigarette residue changes the anti-predator response in female Swiss albino mice. Environ. Sci. Pollut. Res. 2018, 25, 8592—8607

<sup>6</sup> Nicole C. Hackendahl, DVM, and Colin W. Sereda, DVM: The dangers of nicotine ingestion in dogs ASPCA Pro Veterinary Medicine Toxicology Brief, s. 220, March 2004, ja siinä viitattut lähteet

<sup>7</sup> Moodie C, Hoek J, Hammond D, et al. Plain tobacco packaging: progress, challenges, learning and opportunities. Tobacco Control 2022;31:263—271 sekä World Health Organization. Plain packaging of tobacco products: evidence, design and implementation. Geneva: World Health Organization 2016

yhdenmukaistetun ulkoasun koetaan vaikuttavan tuotteen houkuttelevuuteen. Oletettavaa silti on, että vaikutukset ovat samankaltaisia myös nikotiinipussien kohdalla.

Esityksessä ehdotettu nikotiiniraja, 16,6 milligrammaa nikotiinia grammassa tuotetta, ja annosyksikön enimmäiskoon rajoittaminen yhteen grammaan merkitsisivät sitä, että yksi gramman painoinen nikotiinipussi saisi sisältää enintään 16,6 milligrammaa nikotiinia. Ehdotus merkitsisi siis sitä, että jatkossa Suomen markkinoilla ei saisi olla yhtä vahvoja nikotiinipusseja kuin nykyisin. Tällä voidaan arvioida olevan myönteisiä vaikutuksia ihmisten terveyteen, sillä nikotiinilla on edellä todetusti monia haitallisia terveysvaikutuksia ja mitä enemmän nikotiinia käytetään, sitä suurempia nämä haitat ovat.

Savuttomista nikotiinituotteista ei myöskään ehdoteta kiellettäväksi lisäaineita, jotka lisäävät nikotiinin imeytymistä. Näin ollen esimerkiksi nikotiinipussin nikotiinipitoisuudesta ei jatkossakaan olisi selvästi pääteltävissä, paljonko tuotteesta imeytyy nikotiinia, vaan nikotiini voi imeytyä kahdesta yhtä paljon nikotiinia sisältävästä tuotteesta eri tavoin riippuen siitä, paljonko niissä on nikotiinin imeytymistä lisääviä lisäaineita.

Savuttomien nikotiinituotteiden etämyynnin kieltämisen myötä niiden henkilöiden, jotka asuvat syrjäisemmillä alueilla, mahdollisuudet hankkia nikotiinipusseja vähenisivät. Tällä voisi olla myönteisiä vaikutuksia heidän terveyteensä. Toisaalta on myös mahdollista, että jatkossa käydessään ostoksilla tällaiset henkilöt hankkisivat nykyistä enemmän nikotiinipusseja kerrallaan, jolloin nikotiinipussien käyttömäärät eivät vähenisi. Joka tapauksessa on otettava huomioon, että esityksellä ei rajoitettaisi lääkeluvan saaneiden nikotiinipussien tilaamista apteekkien verkkokaupoista.

### *Vaikutukset lapsiin ja nuoriin*

Nikotiinipussien käyttö on yleisempää tietyillä nuorten ryhmillä kuin toisilla. Kouluterveyskyselyn mukaan päivittäistä käyttöä esiintyi perusopetuksen 8. ja 9. luokkalaisilla pojilla 4 prosentilla ja ammattiin opiskelevilla pojilla 5 prosentilla. Nykyisin, eli päivittäin tai satunnaisesti, nikotiinipusseja ilmoitti käyttäneensä perusopetuksen 8. ja 9. luokkien pojista 11 prosenttia ja tytöistä kolme prosenttia, lukion 1. ja 2. vuoden pojista seitsemän prosenttia ja tytöistä kaksi prosenttia sekä ammatillisten oppilaitosten 1. ja 2. vuoden pojista 21 prosenttia ja tytöistä kahdeksan prosenttia. Huomionarvioista on, että kouluterveyskysely toteutettiin vuonna 2023 samoihin aikoihin, kun Fimea muutti tulkintaansa lääkelain soveltumisesta nikotiinipusseihin. Voidaan olettaa, että nuorten nikotiinipussien käyttö on lisääntynyt jossain määrin kouluterveyskyselyn toteuttamisen jälkeen.

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 esimerkiksi mentolin ja mintun maut säilyisivät savuttomissa nikotiinituotteissa sallittuina, vaikka nykyisen tupakkatuotedirektiivin myötä tunnusomaiset tuoksut ja maut, mukaan lukien mentoli ja minttu, kiellettiin tietyistä tupakkatuotteista ennen kaikkea siksi, että niiden oli todettu houkuttelevan etenkin nuoria. Myös nikotiinipusseissa olevien mentolin ja mintun makujen voidaan arvioida kiinnostavan lapsia ja nuoria.

Toisaalta ehdotettu nikotiiniraja, 16,6 milligrammaa nikotiinia grammassa tuotetta, on varsin korkea ja saattaa olla hengenvaarallinen etenkin pikkulapsille. Kuten edellä on todettu, arviot nikotiinin tappavuudesta vaihtelevat. Kuitenkin eräiden arvioiden mukaisesti laskettuna yksi nikotiinipussi, joka sisältää 16,6 milligrammaa nikotiinia, voisi nieltynä tappaa jopa hieman yli 30-kiloisen lapsen.

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 säädetäisiin 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 etenkin sähkösavukkeista on muodostunut ongelma kouluissa huolimatta siitä, että niitä ei saa käyttää koulun alueella. Savuttomille nikotiinituotteille ehdotetut käyttökiellot, samoin kuin ehdotettu laajennus alle 18-vuotiaita koskevaan hallussapitokieltoon, parantaisivat kuitenkin oppilaitosten työntekijöiden sekä muiden aikuisten mahdollisuuksia puuttua tupakan vastikkeiden nuorisokäyttöön. Lisäksi leikkikenttiä koskevalla savuttomien nikotiinituotteiden käyttökiellolla voitaisiin ainakin jossain määrin vähentää myrkyllisten nikotiinipussien päätymistä alueille, jotka on tarkoitettu erityisesti pikkulapsille. Tällä tavoin voitaisiin pienentää hengenvaarallisten nikotiinimyrkytysten riskiä.

Nikotiinille ja tupakansavulle altistuminen raskaus- ja imetysaikana haittaavat lapsen kehitystä. Äidin tupakoidessa sikiön veren nikotiini- ja hiilimonoksidipitoisuus ovat noin 15 prosenttia suurempia kuin äidin. Äidin raskausajan tupakoinnilla on todettu runsaasti sikiöhaittoja, mukaan lukien suurempi riski keskenmenoon. Myös kätkytkuolema ja monet lapsen terveyteen kohdistuvat pitkäaikaishaitat lisääntyvät. Pelkän nikotiinin haitallisista sikiövaikutuksista eläimillä on selvää näyttöä, mutta ihmisistä on toistaiseksi riittämättömästi epidemiologisia tutkimuksia.<sup>8</sup>

Vuonna 2022 raskauden aikana tupakoi 7,5 prosenttia kaikista synnyttäjistä. Raskauden aikainen tupakointi on yleisempää nuoremmissa ikäryhmissä: alle 20-vuotiaista synnyttäjistä raskauden aikana tupakoi 29 prosenttia. Nuorten naisten nikotiinipussien käyttö voi lisääntyä nikotiinipussimarkkinoiden vakiintumisen myötä, mikä voi johtaa niiden käytön lisääntymiseen myös raskauden aikana. Raskaana olevat tupakoitsijat saattavat siirtyä käyttämään nikotiinipusseja myös olettaen niiden olevan vähemmän haitallisia kuin savukkeet. Esityksessä ehdotetuilla muutoksilla on kuitenkin tarkoitus vähentää nikotiinipussien houkuttelevuutta ja tällä tavoin suojata myös syntymättömiä lapsia raskaudenaikaisen nikotiininkäytön haitoilta.

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

Vuonna 2020 nuuskaa käytti 20–64-vuotiaista miehistä päivittäin 7 prosenttia ja saman ikäisistä naisista 1 prosentti.<sup>9</sup> Vuonna 2021 nuuskaa käytti päivittäin 14–20-vuotiaista tytöistä kaksi prosenttia ja pojista seitsemän prosenttia. Nuuskan käyttö Suomessa on siis miehillä ja pojilla huomattavasti yleisempää kuin naisilla ja tytöillä. Lisäksi nikotiiniriippuvuus on Terve Suomi -tutkimuksen mukaan yleisintä nimenomaan matalan sosioekonomisen aseman miehillä.

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. ”Vapejen” osalta näin vaikuttaa osittain jo käyneen.

#### *Vaikutukset rikostorjuntaan*

Nuuskan myynti on kiellettyä ja tupakan myyntirikoksena rangaistavaa, ja tuotteen maahantuonti on rajoitettua ja lainvastainen maahantuonti on salakuljetuksena rangaistava teko. Tästä huolimatta Suomeen tuodaan ja Suomessa myydään nuuskaa, ja 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, sillä kuten jaksossa 2.1.2 on todettu, nuuskaa koskevat takavarikot ovat vähentyneet selvästi sinä aikana, kun nikotiinipussit ovat olleet vapaasti myynnissä

<sup>8</sup> Tikkanen M. Tupakointi ja raskaus. Lääketieteellinen aikakauskirja Duodecim. 2008;124(11):1224–9 sekä National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion (US) Office on Smoking and Health. Chapter 9. Reproductive outcomes. The Health Consequences of Smoking—50 Years of Progress: A Report of the Surgeon General. Atlanta (GA): Centers for Disease Control and Prevention (US); 2014. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK179276/>

<sup>9</sup> Tupakkatilasto 2021, Terveystien ja hyvinvoinnin tilastoraportti 40/2022

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.

Savuttomia nikotiinituotteita koskevalla tupakkaverolain muutoksella on todennäköisesti yhteisvaikutuksia nyt annettavassa hallituksen esityksessä ehdotettujen muutosten kanssa. Tupakkaverolain muutoksilla saattaa olla negatiivisia vaikutuksia hallitusohjelman tavoitteelle torjua harmaata tuontia, laitonta kauppaa sekä järjestäytyneitä rikollisuutta. Tupakkaverolain muutoksella on kuitenkin asetettu verotaso alkuvaiheessa maltilliseksi, millä pyritään ohjaamaan kulutusta kotimaiseen verolliseen myyntiin.

#### *Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin*

Perustuslain 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 säätämällä erilaisia nikotiinipusseja ja muita savuttomia nikotiinituotteita koskevia vaatimuksia, kieltoja ja rajoituksia. Muutoksilla tehtäisiin tuotteista 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.