

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 2/2013 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (tupakkatuote)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 8 päivänä maaliskuuta 2013 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (tupakkatuote) (U 6/2013 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Meri Paavola, sosiaali- ja terveysministeriö
- ylitarkastaja Jere Lumme, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Liisa Huhtala, työ- ja elinkeinoministeriö

- yliproviisori Kristiina Pellas, Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea
- lakimies Sofia Kuitunen, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
- ylilääkäri Antero Heloma, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos
- lakimies Elise Luovula, Tullihallitus
- ylilääkäri, dosentti Liisa Pylkkänen, Suomen Syöpäyhdistys ry
- hallituksen jäsen Lauri Mäkinen, Tupakka-teollisuusliitto ry
- johtaja Mikael von Rabenau, Philip Morris Finland Oy
- johtaja Kristiina Hannula, Ehkäisevä päihdetyö EHYT ry.

Lisäksi Ahvenanmaan maakunnan hallitus on antanut asiasta kirjallisen lausunnon.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Direktiivin uudistamisen tavoitteena on parantaa sisämarkkinoiden toimintaa siten, että samalla varmistetaan terveyden suojelun korkea taso. Ehdotuksella pyritään erityisesti 1) päivittämään nykyisellä direktiivillä jo yhdenmukaistettuja aloja, 2) laajentamaan tupakkatuotedirektiivin soveltamisalaa sekä 3) varmistamaan, ettei

direktiivin säännöksiä kierretä saattamalla markkinoille tuotteita, jotka eivät ole tupakkatuotedirektiivin mukaisia. Lisäksi varmistetaan tupakoinnin torjuntaa koskevasta WHO:n puitesopimuksesta johtuvien velvoitteiden yhdenmukainen täytäntöönpano ja lähestymistapa.

Tupakkatuotedirektiivin uudistuksessa keskitytään seuraaviin aloihin: ainesosat ja päästöt,

pakkausmerkinnät ja pakkaukset, jäljitettävyyden ja turvaominaisuudet, suussa käytettäväksi tarkoitettu tupakka (nuuska), valtioiden rajat ylittävä etämyynti, uudet tupakkatuotteet sekä soveltamisalan laajentaminen muihin kuin tupakkatuotteisiin.

Sellaiset savukkeet, kääretupakka ja savuttomat tupakkatuotteet, joissa on jokin tunnusomainen maku, kielletään.

Savukepakkauksissa ja kääretupakan pakkauksissa on oltava tekstivaroitusten lisäksi myös kuvavaroitus. Varoitusten pitää kattaa 75 prosenttia pakkauksen etu- ja takapinnasta. Savuttomissa tupakkatuotteissa on oltava terveysvaroitusta pakkauksen suurimmilla pinnoilla. Savukeaskeissa tulee olla vähintään 20 savuketta. Savukepakkauksien on oltava suorakulmaisen särmiön muotoisia. Ohuet savukkeet kielletään.

EU:n laajuinen tupakkatuotteiden pakkausten paikannus- ja jäljitysjärjestelmä otetaan käyttöön koko toimitusketjuun (vähittäismyyntiä luukunottamatta) laittoman kaupan estämiseksi.

Suussa käytettäväksi tarkoitettua tupakkaa (nuuskaa) koskeva kielto säilyy ennallaan.

Internet-myyjien on tehtävä ilmoitus ja otettava käyttöön iänvarmistusmekanismi sen varmistamiseksi, ettei tupakkatuotteita myydä alaikäisille.

Markkinoille aiotuista uusista tupakkatuoterhyhmistä on toimitettava etukäteen tietoa ja tutkimuksia viranomaisille, ja niiden on täytettävä direktiivissä säädetyt vaatimukset.

Nikotiinia sisältäviä tuotteita (esim. sähkösavukkeet), joiden nikotiinipitoisuus on alle tietyn rajan, saa saattaa markkinoille. Tämän rajan ylittävät tuotteet sallitaan vain, jos ne on hyväksytty lääkkeiksi, kuten nikotiinikorvaushoidot. Poltettaviksi tarkoitetuissa kasviperäisissä tuotteissa (yrttisavukkeet) on oltava terveysvaroitusta.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tupakkatuotedirektiiviehdotusta tarpeellisenä ja kannatettavana. Sekä sisämarkkinoiden toiminnan että terveystavoitteiden kannalta on tärkeää, että tupakkatuotedirektiivi päivitetään nykytilannetta vastaavaksi. Val-

tioneuvosto pitää hyvänä sitä, että ehdotuksen soveltamisalaa on laajennettu muuttuneita markkinaolosuhteita vastaavaksi. Direktiiviehdotus parantaa sisämarkkinoiden toimivuutta sekä samalla edistää kansanterveyttä ja suojelee kuluttajia.

Valtioneuvosto esittää seuraavia muutoksia ja tarkennuksia direktiiviehdotukseen:

Valtioneuvosto pitää asianmukaisena tupakkatuotteiden ainesosien nykyistä tiukempaa sääntelyä, mutta direktiivissä esitetty rajanveto kiellettyjen ja sallittujen ainesosien välillä (eritoten tunnusomainen maku) on epäselvä. Epäselväksi jää myös käytännön päätöksentekoprosessi. Vaarana on, että jäsenmaissa määritellään ainesosat eri tavoin, mikä haittaa yhdenmukaistamistavoitteen saavuttamista. Valtioneuvosto pitää ensisijaisesti parhaana ratkaisuna selkeän listan käyttöön ottamista.

Valtioneuvosto kannattaa tupakkapakkauksien pakollisia kuvavaroituksia ja tupakkapakkauksien mahdollisimman yhdenmukaista sääntelyä EU:n alueella. Valtioneuvosto pyrkii neuvotteluissa vaikuttamaan siihen, että koko EU:n alueella otettaisiin käyttöön yhdenmukaiset, tuotemerkkejä sisältämättömät jälleenmyyntipakkaukset.

Valtioneuvosto katsoo, että nuuskan lisäksi myös muut savuttomat tupakkatuotteet, kuten purutupakka ja nenänuuska, tulisi kieltää.

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että ehdotuksessa säädellään tupakkatuotteiden etämyyntiä mm. pyrkimällä varmistamaan ikärajoituksien noudattaminen, mutta esittää harkittavaksi etämyynnin kieltämistä kokonaan.

Valtioneuvoston mielestä uusien tupakkatuoterhyhmien markkinoille saattaminen tulisi kokonaan estää, jotta tavoite tupakkatuotteiden käytön vähentämiseksi saavutetaan. Ehdotus sallii tietyin kriteerein uusien tupakkatuotteiden markkinoille tulemisen.

Valtioneuvosto kannattaa ehdotusta, että myös sellaiset nikotiinituotteet, joissa ei ole tupakkaa, tulisivat sääntelyn piiriin. Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, ettei nikotiinituotteille tulisi esittää raja-arvoa, vaan kaikkia nikotiinituotteita säädeltäisiin samalla tavalla.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että komissiolle esitetään laajoja valtuuksia antaa säädösvallan siirron nojalla delegoituja säädöksiä. Komissio perustelee tätä mahdollisilla markkinoiden muutoksilla, jolloin voidaan reagoida ilman, että koko direktiiviä avataan uudelleen. Säädösvallan delegointi komissiolle on kannatettavaa, mutta sen tulee koskea muita kuin perussäännöksen keskeisiä osia. Delegoin-

nin laajuutta tulee arvioida jatkovalmistelun ku- luessa.

Valtioneuvosto viittaa lopuksi direktiiviehdotuksessa olevaan mainintaan, että tupakkatuotteet eivät ole tavallisia hyödykkeitä. Kansallisen tupakkalakinsa mukaisesti valtioneuvosto ehdottaakin, että myös direktiivin tavoitteeksi asetetaan tupakkatuotteiden käytön loppuminen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Ehdotetulla tupakkatuotedirektiivin uudistuksella pyritään parantamaan sisämarkkinoiden toimintaa ja samalla varmistamaan terveyden suojelun korkea taso. Uudistus tukee myös EU:n yleistä tavoitetta edistää kansalaistensa hyvinvointia. Valiokunta pitää tärkeänä, että terveyden suojelun korkea taso otetaan huomioon valittaessa keinoja riippuvuutta aiheuttavien ja terveydelle haitallisten tupakkatuotteiden käytön vähentämiseksi. Direktiivin arvioidaan vähentävän savukkeiden ja kääretupakan kulutusta 2 % viiden vuoden aikana. Vähennyksen nettohyödyksi EU:ssa arvioidaan noin neljä miljardia euroa. Valiokunta katsoo, että ehdotettu direktiivi on omiaan tukemaan tupakkalakiin kirjattua Suomen kansallista tavoitetta tupakoinnin loppumisesta. Valiokunta puoltaa valtioneuvoston ehdotusta siitä, että tämä asetetaan myös direktiivin tavoitteeksi.

Tupakoinnin suosio on vähentynyt merkittävästi pitkällä aikavälillä muun muassa tupakointirajoitusten, tupakkaverojen korotusten, mainontakiellon ja yleisen asennemuutoksen seurauksena. Kuitenkin edelleen lähes viidennes suomalaisista tupakoi päivittäin. Tupakointiin liittyy myös huomattava sosiaalinen ja terveydellinen eriarvoistuminen. Kouluterveyystutkimuksen mukaan esimerkiksi lukiolaisista tupakoi päivittäin 11 % ja ammattioppilaitoksissa opiskelevista noin 40 %. Tupakointi aloitetaan useimmiten alle 20 vuoden iässä, minkä vuoksi on erityisen tärkeää ehkäistä tupakoinnin aloittamista. Myös vanhempien tupakoimattomuuden

tukeminen vahvistaa nuorten tupakoinnin aloittamisen ehkäisytoimenpiteitä.

Direktiiviehdotukseen sisältyvällä tupakkatuotteiden erityisten makuaineiden (esim. mentoli) kiellolla pyritään vaikuttamaan erityisesti nuorten tupakoinnin aloittamisen vähentämiseen. Mentolisavukkeet houkuttelevat erityisesti nuoria, koska mentoli turruttaa kurkkua, puuduttaa keuhkoja ja pehmentää savua. Makuaineiden kiello sekä edesauttaisi tupakoinnin lopettamista että vähentäisi nuorten tupakoinnin aloittamista. Valiokunta pitää keskeisen tärkeänä, että direktiivillä pyritään varmistamaan, ettei tupakkatuotteiden ainesosilla tai pakkauksilla kannusteta tai helpoteta nuorten tupakoinnin aloittamista. Valiokunta puoltaa tupakkatuotteiden ainesosien nykyistä tiukempaa sääntelyä, mutta yhtyy valtioneuvoston kantaan siitä, että rajanveto sallittujen ja kiellettyjen ainesosien välillä jää direktiiviehdotuksessa epäselväksi ja että sitä tulee jatkovalmistelussa täsmentää.

Mentolisavukkeiden markkinaosuus on Suomessa merkittävästi suurempi kuin useimmissa muissa jäsenvaltioissa (n. 25 % kokonaismarkkinoista). Rajoitusten ja kieltojen säätäminen voi vaikuttaa laittomaan maahantuontiin ja kauppaan, mikä lisää paineita Tullin tavaraliikenteen valvontaa ja rikostorjuntaa kohtaan. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan makuainekiellon vaikutuksia laittoman tuonnin ja veropetosten lisääntymiseen samoin kuin vaikutuksia valtion verotuottoihin on erittäin vaikea arvioida. Direktiiviehdotuksen täsmentäminen kiellettyjen aineiden suhteen edistäisi yhdenmu-

kaistamistavoitteen saavuttamista ja helpottaisi Tullin ja Valviran suorittamaa tupakkatuotteiden valvontaa.

Tupakkapakkausten pakolliset kuvavaroitukset ja pakkausmerkintöjen sääntelyn yhdenmukaistaminen varmistavat, että tupakan haitalliset terveysvaikutukset tuodaan tehokkaasti esiin. Direktiiviehdotuksessa jätetään pakkauksiin kuitenkin tila tuotemerkkien esittämistä varten. Valtioneuvosto pyrkii kirjelmän mukaan neuvotteluissa vaikuttamaan siihen, että koko EU:n alueella otettaisiin käyttöön yhdenmukaiset, tuotemerkkejä sisältämättömät jälleenmyyntipakkaukset. Vaikka direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön tiukempia säännöksiä, valtioneuvosto katsoo, että tästä pitäisi säätää EU:n tasolla. Valiokunta kannattaa valtioneuvoston neuvottelutavoitetta ja yhtyy näkemykseen siitä, että tuotemerkitömmät (geneeriset) pakkaukset tehostavat terveysvaroituksia ja vähentävät tupakkatuotteiden houkuttelevuutta.

Valtioneuvoston kirjelmässä todetaan nuuskakieltoon liittyen, että direktiivin yhteydessä on turvattava Itämeren laivaliikenteen kilpailu-neutraliteetin toteutuminen. Valiokunta toteaa, ettei direktiiviehdotus tältä osin muuta nykytilannetta, koska nuuskan myyntikieltoa ei ehdoteta muutettavaksi. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että direktiiviehdotuksen jako nuuskan ja muiden savuttomien tu-

pakkatuotteiden välillä on keinotekoinen ja mahdollistaa nuuskakiellon kiertämisen muiden savuttomien tupakkatuotteiden avulla. Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että myös muut savuttomat tuotteet, kuten purutupakka ja nenänuuska, tulee kieltää.

Direktiiviehdotuksessa sallitaan tupakkatuotteiden etämyynti edellyttäen, että myynnissä voidaan varmistua ostajan täyttävän vähimmäisikää koskevat vaatimukset. Valiokunta pitää direktiivin tavoitteiden ja edelleen mahdollisten kansallisesti tiukempien säännösten valvonnan kannalta parempana, että jatkovalmistelussa pyritään etämyynnin kieltämiseen kokonaan.

Tupakkaa sisältämättömien nikotiinituotteiden (esim. sähkösavukkeet) sääntely direktiivissä on tarkoituksenmukaista, mutta esitettyjä raja-arvoja voidaan pitää ongelmallisina Suomen nykyisen sääntelyn kannalta. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan nikotiinin raja-arvon poistamisesta, jotta kaikki nikotiinia sisältävät valmisteet voidaan tarvittaessa edelleen pitää lääkelainsäädännön piirissä.

Lausunto

Lausuntonaan sosiaali- ja terveysvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 10 päivänä huhtikuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Juha Rehula /kesk
vpj. Anneli Kiljunen /sd
jäs. Outi Alanko-Kahiluoto /vihr
Johanna Jurva /ps
Laila Koskela /ps
Merja Kuusisto /sd

Sanna Lauslahti /kok
Lasse Männistö /kok
Annika Saarikko /kesk
Hanna Tainio /sd
Lenita Toivakka /kok
Anu Vehviläinen /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Harri Sintonen.