

LAUSUNTO SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNALLE

Asia

Philip Morris Finland Oy:n lausunto eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä tupakkalaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta HE 15/2016 vp ("esitys").

1. Lausunnon tiivistelmä

Philip Morris Finland Oy kiittää mahdollisuudesta antaa lausuntonsa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä.

Esityksen mukaan tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistamista, esittämistapaa ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä sekä direktiivin 2001/37/EY kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/40/EU ("direktiivi") pantaisiin täytäntöön uudella tupakkalailla ja sen nojalla annettavilla säädöksillä. Lisäksi toteutettaisiin useita muita uudistuksia, joilla pyritään ehkäisemään tupakkatuotteiden käytön aloittamista ja nikotiiniriippuvuuden syntymistä, edistämään tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden käytön lopettamista sekä suojelemaan väestöä altistumiselta tupakansavulle.

Myönnämme savukkeiden olevan terveydelle haitallisia ja aiheuttavan riippuvuutta, olemme hyvin sitoutuneita yhteistyöhön lainsäätäjän kanssa tupakkatuotteiden aiheuttamien haittojen vähentämiseksi ja tuemme kattavaa, tehokasta ja tieteelliseen tutkimukseen perustuvaa tupakkalainsäädäntöä.

Direktiivin tarkoitus on tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden sisämarkkinoiden toiminnan helpottaminen Euroopan unionissa. Siksi on äärimmäisen tärkeää, että sen säännökset pannaan täsmällisesti täytäntöön. Valitettavasti direktiivin artikloissa ja hallituksen ehdottamassa tavassa säätää niistä kansallisesti näyttää kuitenkin olevan useita merkittäviä eroavaisuuksia. Kuten jäljempänä perustelemme, useiden näistä eroavaisuuksista osalta lainsäädäntö ei olisi yhdenmukaista direktiivin säännösten kanssa ja ne olisivat siten omiaan vääristämään tupakkatuotteiden sisämarkkinoita yhdenmukaistamisen sijaan, mikä on direktiiville asetettu tavoite.

Esitysluonnokseen liittyy myös muutamia muita seikkoja, joiden huomioon ottaminen on tärkeää tupakkalain muutoksesta säädettäessä.

Philip Morris Finland Oy

Lautatarhankatu 6
FI - 00580 Helsinki
Telephone: +358 207 600 600
Telefax: +358 207 600 602
Business ID 18843436
www.pmi.com

2. Eroavaisuuksia direktiivin täytäntöönpanossa

Direktiiville asetettu tavoite on tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden sisämarkkinoiden toiminnan helpottaminen Euroopan unionissa ja sen juridinen perusta on Euroopan unionin sisämarkkinoihin liittyvä toimivalta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ("SEUT") 114 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Neuvoston oikeudellisen yksikön ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen käytännön mukaan SEUT 114 artiklan 1 kohdan edellytyksenä on, että *"tarkoitettujen toimenpiteiden on tarkoitettu sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevien edellytysten parantamiseen, ja niillä on tosiasiallisesti oltava tämä tarkoitus edistämällä tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen tai palvelujen tarjoamisen vapautteen kohdistuvien esteiden taikka kilpailun vääristymien poistamista."*¹

Esitys kuitenkin eroaa useissa kohdissa direktiivin määräyksistä ilman selkeää syytä ja ilman asianmukaista arviointia näiden eroavaisuuksien vaikutuksista. Tällaiset eroavaisuudet eivät palvele direktiivin tarkoitusta vaan luovat pohjan lukemattomille mahdollisille vaikeuksille ja liiallisille sisämarkkinoiden toiminnan esteille.

Huomattavimpia esityksen eroavaisuuksia direktiivin määräyksistä on suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakan kiellon laajentaminen koskemaan kaikkia savuttomia tupakkatuotteita. Alla on havainnollistettu tämän vaikutuksia ja jäljempänä lueteltu muita mahdollisesti samankaltaisia merkittäviä vaikeuksia aiheuttavia eroavaisuuksia.

2.1 Eroavaisuus suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakan kiellon määritelmässä

Esityksen 51 § ei vastaa direktiivin suussa käytettäväksi tarkoitettua tupakkaa koskevaa 17 artiklaa. Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on kiellettävä *suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakan* markkinoille saattaminen, mutta esitysluonnoksessa kielletään *kaikkien savuttomien tupakkatuotteiden* myynti ja muu luovuttaminen. Tällainen kielto koskisi myös kaikkia savuttomiksi luokiteltuja uusia tupakkatuotteita. Uudet tupakkatuotteet, jotka voidaan direktiivin 19 artiklan 4 kohdan mukaisesti määritellä joko poltettavaksi tarkoitetuiksi tai savuttomiksi, eroavat olennaisesti perinteisestä suussa käytettäväksi tarkoitettusta tupakasta. Uskoaksemme ministeriön tarkoitus on ollut rajoittaa edelleen perinteisten suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden käyttöä eikä asettaa kieltoa savuttomille uusille tupakkatuotteille, jotka yksiselitteisesti tunnustetaan ja joista säädetään direktiivissä.

¹ C-491/01, Par. 60; C-58/08, Par. 32; Neuvoston oikeudellinen yksikkö, Nro 15696/10

Direktiivin 24 artiklan 1 kohdassa taataan SEUT 34 artiklassa säädetty tavaroiden vapaa liikkuvuus. Yleinen savuttomien uusien tupakkatuotteiden kieltö (so. muut savuttomat tupakkatuotteet kuin purutupakka, nenänuuska tai suussa käytettäväksi tarkoitettu tupakka) heikentäisi tätä vapaan liikkuvuuden takaamista lainvastaisesti. Jäsenvaltioiden tulisi osoittaa, että tällainen vapaan kaupan rajoitus on oikeasuhtainen, so. että se on soveltuva (sopiva) ja tarpeellinen (so. vähiten rajoittava keino) sillä tavoitellun päämäärän toteuttamiseksi, tässä tapauksessa kansanterveyden suojelemiseksi. Euroopan unionin tuomioistuimen sanoin, ”[n]iiden oikeuttamisperusteiden tueksi, joihin jäsenvaltio voi vedota, on näin ollen esitettävä kyseisen jäsenvaltion toteuttaman rajoittavan toimenpiteen soveltuvuutta ja oikeasuhteisuutta koskeva analyysi sekä täsmällisiä tietoja, joilla sen väitteitä voidaan tukea”². Tämän seurauksena direktiivin 24 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden, jotka aikovat kieltää kokonaisen tupakkatuoteluokan tai siihen liittyvät tuotteet, on ilmoitettava aiottu kieltö komissiolle ja perusteltava aiottu kieltö ottaen huomioon direktiivillä jo saavutettu terveyden suojelun korkea taso sen varmistamiseksi, ettei kieltö toimi välineenä mielivaltaiseen syrjintään tai kaupan peiteltyyn rajoittamiseen.

Hallitus onkin ilmoittanut esitysluonnoksensa komission teknisiä säädöksiä koskevaan tietojärjestelmään (ilmoitus numero 2015/490/FIN). Ymmärrämme hallituksen vastauksesta komissiolle ilmoitusta seuranneessa kirjeenvaihdossa, että Italia on kritisoinut yksityiskohtaisessa lausunnossa nimenomaan esitysluonnoksen kyseistä eroavaisuutta direktiivistä.

Esityksessä ei ole mitään viittauksia siitä, että lainsäätäjä olisi arvioinut läpikotaisin *tarvetta* suojella kansanterveyttä yli sen ihmisten terveyden suojelun korkean tason, joka uudella tupakkatuotedirektiivillä jo saavutetaan. Esitysluonnoksessa ei myöskään oteta millään tavoin kantaa koko savuttomien uusien tupakkatuotteiden kategorian kieltämisen *soveltuvuuteen ja tarpeellisuuteen* tämän päämäärän toteuttamiseksi, ja ehdotettu kieltö rikkoisi jo tällä perusteella SEUT 34 artiklaa.

Kaikkien savuttomien uusien tupakkatuotteiden (so. muut savuttomat tupakkatuotteet kuin purutupakka, nenänuuska tai suussa käytettäväksi tarkoitettu tupakka) täyskieltö – kuten sähkösavukkeiden täyskieltö – syrjisi laittomasti savuttomia uusia tupakkatuotteita tavanomaisiin poltettaviin tupakkatuotteisiin verrattuna. Niin kauan kuin poltettavia tupakkatuotteita valmistetaan, saatetaan markkinoille ja kulutetaan laillisina tuotteina lainsäädännössä tehdyn periaatepäätöksen nojalla, lainsäätäjän on taattava vaihtoehtoisten (uusien) tupakkatuotteiden yhdenvertainen kohtelu. Mikäli kyseiset

² Ks. esim. Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-456/10, ANETT vastaan Administración del Estado, kohta 50.

tuotteet eivät lisää käyttöön liittyviä terveysriskejä verrattuna jo markkinoitaviin tupakkatuotteisiin, minkäänlainen eriarvoinen kohtelu ei ole objektiivisesti perusteltavissa.

Edelleen lainsäätäjän on otettava huomioon, että savuttomilla uusilla tupakkatuotteilla – samoin kuin sähkösavukkeilla – jotka tuottavat aerosolia ilman palamista, on potentiaalia tarjota vähemmän haitallinen vaihtoehto tupakoijille, jotka käyttävät tavanomaisia poltettavia tupakkatuotteita. Kuten 53 nikotiinitieteen ja julkisen terveyspolitiikan asiantuntijan kirjeessä WHO:n pääjohtajalle todettiin, ”[n]ikotiiniin perustuvat tuotteet, jotka voivat tehokkaasti korvata savukkeet hyvin vähäisin riskein kehittyvät nyt nopeasti. Näihin kuuluvat esimerkiksi sähkösavukkeet ja muut höyrytuotteet, nitrosoamiinitasoltaan alhaiset savuttomat tupakkatuotteet kuten nuuska, ja muut alhaisen riskin nikotiini- tai tupakkatuotteet, joita ei polteta, jotka voivat muodostua tupakoinnin elinkelpoisiksi vaihtoehtoiksi tulevaisuudessa. [...] Tupakan haittoja vähentävien tuotteiden mahdollisuudet vähentää tupakoimiseen liittyvien sairauksien taakkaa ovat erittäin suuret ja nämä tuotteet saattavat lukeutua 2000-luvun tärkeimpien terveysnovaatioiden joukkoon – kenties pelastaen satoja miljoonia henkiä.”³

Tässä yhteydessä lainsäätäjän on myös otettava asianmukaisesti huomioon tupakoitsijoiden terveys tupakkalainsäädännön *ydinkysymyksenä*. Tähän velvollisuuteen ei voida sovittaa kieltoa valmistaa, maahantuoda ja myydä savuttomia uusia tupakkatuotteita, joilla on potentiaalia vähentää poltettavien tupakkatuotteiden käytöstä mahdollisesti turvallisempien tuotteiden käyttöön siirtymiseen halukkaiden tupakoitsijoiden terveysriskiä.

2.2 Muita ongelmallisia eroavaisuuksia

Muita todennäköisesti ongelmia aiheuttavia eroavaisuuksia direktiivin ja esitysluonnoksen välillä nyt ehdotetussa muodossansa ovat ainakin:

11 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdat sisältävät ylimääräiset ”olla omiaan luomaan” -ilmaisut, jotka tulee poistaa, jotta esitysluonnos vastaisi direktiiviä, eli seuraavasti: 2) tupakkatuotetta, jonka sisältämät lisäaineet ~~ovat omiaan luomaan~~ [luovat] vaikutelman, että tuotteella on terveysvaikutuksia tai että sen aiheuttama terveysriski on vähäisempi kuin muilla tupakkatuotteilla, ja 3) tupakkatuotetta, jonka sisältämät piristeet tai muut lisäaineet ~~ovat omiaan luomaan~~ [luovat] vaikutelman energiasta ja elinvoimasta.

34 § määrää 10 pikkusikaria vähittäismyyntipakkauksen vähimmäispakkauskooksi, vaikka direktiivi ei määritä tällaista vähimmäiskokoa.

³ <http://nicotinepolicy.net/documents/letters/MargaretChan.pdf>

58 § kieltää *kaiken* etämyynnin, vaikka direktiivissä ei kielletä jäsenvaltion sisäistä etämyyntiä. Direktiivin 18 artiklan mukaan ”[j]äsenvaltiot voivat kieltää tupakkatuotteiden *rajatylittävän* etämyynnin kuluttajille”. Vaihtoehtona rajatylittävän etämyynnin kiellolle direktiivi sallii lupajärjestelmän (rekisteröinnin).

120 §:n 1 momentti määrittää mentolituotteille direktiivin määräyksiä tiukemman siirtymäsäännöksen. Jotta pykälä vastaisi direktiiviä, sen tulee viitata 11 §:n 1 momentin 1 kohdan sijaan 11 §:n säännöksiin, joita sovelletaan 20. toukokuuta 2020 tuotteisiin, joissa on tunnusomainen maku ja joiden myyntimäärä unionin laajuisesti on vähintään kolme prosenttia myynnistä, kuten määritetty direktiivin 7 artiklan 14 kohdassa, jonka mukaan siirtymäsäännös koskee koko 7 artiklaa.

3. Muita huomioita

14 §:n 3 momentti viittaa olemattomaan 1 momentin 15 kohtaan, vaikka sen on ilmeisesti tarkoitus viitata 1 momentin 1–5 kohtiin.

16 §:n 2 momentti määrää valmistajat ja maahantuojat ilmoittamaan kerran vuodessa Valviralle tupakkatuotteiden tuote- ja tyyppikohtaisista myyntimääristään Suomessa. Vaikka esityksessä ei säädetä tarkasta ajankohdasta, haluamme tuoda esiin, että alan tilinpäätös- ja taloudellisten tietojen raportointivelvoitteiden johdosta ei ole mahdollista ilmoittaa kuluvan vuoden tietoja. Samoista taloudellisen raportoinnin velvoitteista johtuvista syistä ala voi ilmoittaa myyntimääränsä vain kerran vuodessa seuraavan vuoden toukokuusta lähtien.

21 §:n 2 momentti määrää sosiaali- ja terveysministeriön antamaan asetuksella tarkemmat säännökset 14–16 ja 18 §:ssä tarkoitettujen tietojen toimittamisen mallista sekä 16 ja 18 §:ssä tarkoitettujen tietojen toimittamisen ajankohdasta. Asetuksen osalta tulee varmistaa, että sen malli on yhdenmukainen Euroopan komission vastaavan tietojen toimittamisen mallia koskevan täytäntöönpanosäännön kanssa.

121 § määrittää viimeistään 20. toukokuuta 2016 myydyille tupakkatuotteille, sähkösavukkeille, täyttösäiliöille ja poltettavaksi tarkoitetuille kasviperäisille tuotteille siirtymäsäännöksen. 20. toukokuuta 2016 jälkeen myytyjä tuotteita tai uusia tupakkatuotteita ei siirtymäsäännöksessä kuitenkaan mitenkään oteta huomioon. Johdonmukaista olisi esimerkiksi määrittää siirtymäsäännös koskemaan kaikkia uusia sähkösavukkeita ja uusia tupakkatuotteita 20. marraskuuta 2016 asti.

4. Lopuksi

Tuemme direktiivin tarkoitusta helpottaa tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa ja hallituksen tavoitetta panna direktiivi täytäntöön uudella tupakkalailla. Välttämätön edellytys näiden tavoitteiden saavuttamiselle on tarkka direktiivin määräysten täytäntöönpano. Mikäli direktiivistä eroavat määräykset pantaisiin täytäntöön nyt ehdotetun mukaisesti, ei Suomi toteuttaisi täysimääräisesti direktiivin tarkoitusta.

Philip Morris Finland Oy kunnioittavasti pyytää sosiaali- ja terveysvaliokuntaa ottamaan huomioon edellä esitetyt seikat direktiivin täytäntöönpanon ja tupakkalakimuutoksen käsittelyssä.

Ystävällisin terveisin

Berth Sundström
Manager Corporate Affairs Finland

Philip Morris Finland Oy

Lautatarhankatu 6
FI – 00580 Helsinki
Telephone: +358 207 600 600
Telefax: +358 207 600 602
Business ID 18843436
www.pmi.com