

Velferðarráðuneyti
Óttarr Proppé heilbrigðisráðherra
Skógarhlíð 6
105 Reykjavík

Reykjavík, 24. febrúar 2017

Efni: Umsögn um frumvarp um breytingu á lögum um tóbaksvarnir

Þann 10. febrúar síðastliðinn voru drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 6/2002 um tóbaksvarnir með síðari breytingum birt á vef velferðarráðuneytisins til umsagnar. Samkvæmt tilkynningu ráðuneytisins fela drögin í sér reglur varðandi heimildir til sölu, markaðssetningar og neyslu á rafsigarettum. Þá verði hluti 20. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2014/40/ESB innleiddur, en ákvæðið fjalli um rafsigarettur.¹ Félag atvinnurekenda (FA) hefur farið yfir drögin og telur ástæðu til að koma að eftirfarandi athugasemnum.

FA telur jákvætt að sett séu lög um rafsigarettur enda nauðsynlegt fyrir markaðinn og neytendur að skýrar reglur séu á því sviði, m.t.t. öryggis, gæða og upplýsinga fyrir neytandann.

FA fagnar því að fá tækifæri til þess að koma að athugasemnum við gerð frumvarpsins í ráðuneytinu enda er slík samvinna ráðuneytis og umsagnaraðila almennt til þess fallin að stuðla að vel unnu frumvarpi og ítarlegri greinargerð. Í því ljósi verður þó að gagnrýna harðlega þau vinnubrögð ráðuneytisins að senda til umsagnar frumvarp þar sem engin er greinargerðin. Umsagnaraðilum er þannig með öllu ókleift að átta sig á hvaða sjónarmið og röksemadir liggja að baki lagabreytingartillögnum sem gerðar eru með frumvarpinu.

I.

Samkvæmt tilkynningu ráðuneytisins er hluti 20. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2014/40/ESB innleiddur með frumvarpinu. Í drögunum er hvergi hægt að sjá hvaða ákvæði frumvarpsins fela í sér innleiðingu 20. gr. tilskipunarinnar. Að mati FA er nauðsynlegt að slíkt sé tilgreint í greinargerð með frumvarpinu, þ.e. hvaða greinar frumvarpsins eigi rætur að rekja til 20. gr. tilskipunarinnar og hvaða tilteknu málsgreinar verið sé að innleiða.

FA leggur ríka áherslu á að tilskipanir og reglugerðir Evrópusambandsins séu ekki innleiddar með meira íþyngjandi hætti fyrir atvinnulífið en þörf er á. Í þessum eftirlitsreglur um þróun reglubyrði atvinnulífsins á 143.-145. löggjafarþingi þar sem m.a. segir um lagafrumvörp, sem varða regluverk atvinnulífsins: „*Það sem stingur einna mest í augu [...] er hve greiningu á hugsanlegum íþyngjandi áhrifum reglna er ábótavant. Það er grundvallaratriði fyrir góða stjórnsýslu að slík greining fari fram. Án hennar er ómögulegt fyrir stjórnvöld, atvinnulíf og almenning að átta sig á ábata og íþyngjandi áhrifum sem fylgja setningu reglna fyrir atvinnulífið.*“ Þá er sérstaklega bent á að yfir helmingur þeirri íþyngjandi reglna sem settar eru eigi uppruna sinn í ESB-tilskipunum en í

¹ <https://www.velferdarraduneyti.is/frettir-vel/umsogn-um-frumvarp-um-breytingu-a-logum-um-tobaksvarnir>

sumum tilfellum hafi verið gengið lengra hvað varðar innleiðingu en nauðsynlegt var og þar með hafi íþyngjandi áhrif fyrir atvinnulífið verið meiri en ella.²

II.

Í tilkynningu ráðuneytisins er tekið fram að í drögunum felist fyrst og fremst að sömu reglur skuli gilda um sölu, markaðssetningu og takmarkanir á neyslu á rafsigarettum og gildi um tóbak. Þannig verður óheimilt að neyta rafsigarettna á nánar tilgreindum stöðum auk þess sem sömu aldurstakmörk munu gilda varðandi kaup á rafsigarettum og áfyllingarílátum og gilda um tóbak. Það sama eigi við um heimildir til að selja rafsigarettur og áfyllingarílát. Rafsigarettur eru þar með að fullu lagðar að jöfnu við sigarettur.

Mjög skiptar skoðanir eru um rafsigarettur og skaðsemi eða skaðleysi þeirra, m.a. innan læknasamfélagsins. Þeir læknar sem gjalda varhug við rafsigarettum benda m.a. á að þær hafa lítið verið rannsakaðar og þær séu ekki betri en aðrir nikótíngjafar við reykleyismeðferð. Þá eru uppi áhyggjur af að þeir sem byrji að nota rafsigarettur geti síðar ánetjast sigarettum.³ „Rafrettureykur“ sé ertandi fyrir lungun og hafi neikvæð áhrif á öndunarstarfsemi.⁴

Aðrir, t.d. Guðmundur Karl Snæbjörnsson læknir, fagna tilkomu rafrettunnar enda sé hún öflugt hjálpartæki fyrir þá sem vilja hætta að reykja. Neysla nikótíns með rafrettu sé nánast skaðlaus en neysla nikótíns í sigarettum dragi annan hvern notanda til dauða.⁵ Þá kemur fram í nýrri rannsókn Breska krabbameinsfélagsins að rafrettur séu mun öruggari en reykingar tóbaks og engin gögn sýni fram á að rafretturnar hafi skaðleg áhrif á þriðja mann. Rafretturnar innihaldi nikótín sem vissulega sé ávanabindandi en þær innihaldi ekki tóbak sem sé það sem valdi krabbameini.⁶

Eins og áður hefur komið fram vantar allar skýringar við frumvarpið og hefur ráðuneytið ekki lagt fram neitt mat á framannefndum rannsóknum og álitum læknasamfélagsins. Telur FA að afstaða ráðuneytisins verði að byggja á haldbærum rökum þar sem vísindaleg gögn um rafsigarettur og áhrif þeirra eru lögð til grundvallar. Lýðheilsurök eru fyrir því að notkun rafsigarettna astýri heilsutjóni, með því að reykingamenn hætti að reykja og færi sig yfir í notkun þeirra í staðinn. Jafnframt eru rök fyrir því að það kunni hafa neikvæð áhrif á lýðheilsu að ungt fólk sem byrjar að fikta við rafsigarettur leiðist síðar út í tóbaksreykingar. Ekkert hefur komið fram um það hvernig þessi rök voru vegin saman áður en ráðuneytið komst að þeirri niðurstöðu sem fram kemur í frumvarpinu.

² Ráðgjafarnefnd um opinberar eftirlitsreglur. *Skýrsla um þróun reglubyrði atvinnulífsins á 143. til 145. löggjafarþingi*. Forsætisráðuneytið, október 2016. <https://www.forsaetisraduneyti.is/media/Skyrslur/radgjafarnefnd-um-opinberar-eftirlitsreglur.pdf>

³ Rafrettur – úlfur í sauðargærð? Grein á vef Krabbameinsfélagsins 19. feb. 2016. <https://www.krabb.is/starfsemi/frettir-og-tilkynningar/rafrettur-ulfur-i-saudargaeru>

⁴ Rafrettur – skaðlausar eða ekki? Grein á visir.is 19. desember 2015. <http://www.visir.is/rafrettur--skadlausar-ed-a-ekki-/article/2015151218599>

⁵ Rafrettur: hræðslublaðran sprengd. Grein á visir.is 21. apríl 2016. <http://www.visir.is/rafrettur--hraedslubladran-sprengd/article/2016160429868> og Rafrettur: 95% skaðlausari en reykingar. Grein á visir.is 30. desember 2015. <http://www.visir.is/rafrettur--95-prosent-skadlausari-en-reykingar/article/2015151239996>

⁶ E-cigarettes safer than smoking says long-term study. <http://www.cancerresearchuk.org/about-us/cancer-news/press-release/2017-02-06-e-cigarettes-safer-than-smoking-says-long-term-study>. Frétt Reuters um rannsóknina: <http://www.reuters.com/article/us-health-ecigarettes-toxins-idUSKBN15L2J7>

Verði frumvarpið að lögum verður notkun rafsigarettar óheimil á ákveðnum stöðum. Bann á tiltekinni háttsemi er viðurhlutamikið inngríp í athafnafrelsi manna sem verður að byggja á fullnægjandi gögnum. Varla er ástæða til að banna notkun rafsigarettar í tilteknum rýmum nema sýnt sé fram á að hún valdi fólk í rýminu sambærilegum skaða og tóbaksreykingar. Þá má velta því upp hvaða rök standi til þess að hindra sýnileika rafsigarettar og áfyllingarálfáta í verslunum, eins og lagt er til í 5. gr. frumvarpsins, meðan t.d. nikótíntyggjó, sem gegnir sama hlutverki þ.e. að aðstoða fólk við að hætta að reykja, er sýnilegt viðskiptavinum. Hér líkt og í öðrum málum verður að gæta jafnræðis og meðalhófs.⁷

III.

Samkvæmt 17. gr. frumvarpsins skulu lögum taka gildi 1. september 2017. Verði frumvarpið að lögum mun það hafa verulegar breytingar í för með sér fyrir innflytjendur rafsigarettar og söluaðila þeirra. Verður því að gera kröfu um að gefinn sé 12 mánaða aðlögunartími svo fyrirtæki á markaði geti gert áætlanir í samræmi við hið nýja regluverk.

FA áskilur sér rétt til að koma að frekari athugasemdum við drögin á síðari stigum. Þá er félagið jafnframt reiðubúið að funda um efnið sé þess óskað.

Inga Skarphéðinsdóttir
Inga Skarphéðinsdóttir lögfræðingur

⁷ Vísast í því efni til dóms Hæstaréttar í máli nr. 220/2005 en í niðurstöðu dómsins sagði m.a. : „Við úrlausn um það hvort meðalhófs hafi verið gætt með setningu 6. mgr. 7. gr. laga nr. 6/2002 verður að meta hvort það hafi verið virt við beitingu úrræða miðað við þá hagsmuni, sem í húfi voru, og hvort beitt hafi verið vægasta úrræðinu, sem að gagni kæmi. Þótt fallist sé á að viss hvatning til að kaupa tóbak geti falist í því að stilla vörunni upp á sölustað, hefur ekki verið sýnt fram á nauðsyn þess að ganga svo langt, sem gert var, með því að leggja að jöfnu alla sölustaði tóbaksvöru að þessu leyti.“ Með hliðsjón af þessum orðum dómsins telur FA nauðsynlegt að skoðuð séu öll sjónarmið sem að baki tillögu um sýnileikabann rafsigarettar og áfyllingarvökva liggja og þá hvort annað vægara úrræði sé fyrir hendi sem nái því markmiði sem að er stefnt.