

Nefndasvið Alþingis
b.t. velferðarnefndar Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 10. maí 2017

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um tóbaksvarnir (rafsígarettur), 431. mál.

Þann 27. apríl óskaði velferðarnefnd Alþingis eftir umsögn Félags atvinnurekenda (FA) um frumvarp til laga um tóbaksvarnir (rafsígarettur). FA sendi velferðarráðuneytinu umsögn um drög að frumvarpinu þann 24. febrúar 2017.¹ Ráðuneytið tók hluta athugasemda FA til greina og bætti úr sárrí vontun á greinargerð með frumvarpinu en þó stendur ýmislegt eftir sem nánar verður gerð grein fyrir hér á eftir.

Frumvarpið er liður í innleiðingu á tilskipun Evrópubgingsins og ráðsins 2014/40/EB um samræmingu ákvæða í lögum og stjórnavaldfyrirmælum aðildarríkjanna varðandi framleiðslu, kynningu og sölu á tóbaki og tengdum vörum líkt og kemur fram í greinargerð með frumvarpinu. Nánar tiltekið er 20. gr. tilskipunarinnar innleidd með frumvarpinu en ákvæðið fjallar um rafsígarettur.

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

I. Almennt

Með frumvarpinu er lagt til að sömu reglur gildi um sölu og markaðssetningu á rafsígarettum og áfyllingarílátum og gilda um tóbak samkvæmt gildandi lögum. Sömu reglur gildi þar með um aldurstakmark, auglýsingabann, sýnileikabann og takmarkanir á heimildum til neyslu. Rafsígarettur eru þar með að fullu lagðar að jöfnu við sigarettur.

Mjög skiptar skoðanir eru um rafsígarettur og skaðsemi eða skaðleysi þeirra, m.a. innan læknasamfélagsins. Þeir læknar sem gjalda varhug við rafsígarettum benda m.a. á að þær hafi lítið verið rannsakaðar og þær séu ekki betri en aðrir nikótíngjafar við reykleysismeðferð. Þá eru uppi áhyggjur af að þeir sem byrji að nota rafsígarettur geti síðar ánetjast sigarettum.² Rafrettureykur sé ertandi fyrir lungun og hafi neikvæð áhrif á öndunarstarfsemi.³

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

¹ Umsögn FA dags. 24. febrúar 2017: <http://www.atvinnurekendur.is/media/Umso%CC%88gn-FA-24.02.2017.pdf>

² Rafrettur – úlfur í sauðargærð? Grein á vef Krabbameinsfélagsins 19. feb. 2016. <https://www.krabb.is/starfsemi/frettir-og-tilkynningar/rafrettur-ulfur-i-saudargaeru>

³ Rafrettur – skaðlausar eða ekki? Grein á visir.is 19. desember 2015. <http://www.visir.is/rafrettur---skadlausar-ed-a-ekki-/article/2015151218599>

skaðlaus en neysla nikótíns í sigarettum dragi annan hvern notanda til dauða.⁴ 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.⁵

Í greinargerð með frumvarpinu er vísað til aðfararorða tilskipunarinnar en þar sé „*sérstaklega tekið fram að rafsigarettur geti rutt brautina til nikótínfíknar og að lokum til hefðbundinnar tóbaksneyslu því að með þeim sé líkt eftir reykingum og þær gerðar eðlilegar.*“ Er þá tekið fram að þetta sjónarmið hafi verið undirliggjandi við ákvörðun á útfærslu frumvarpsins, þ.e. að sömu reglur skuli gilda um rafsigarettur og sigarettur. Rétt er að þessa umfjöllun er að finna í aðfaraorðunum en þar kemur jafnframt fram að vegna þessa sé eðlilegt að takmarka auglýsingar á rafsigarettum og áfyllingarílátum. Í tilskipuninni eða aðfararorðum hennar er hvergi vikið að nauðsyn þess að takmarka aðgengi og heimildir til neyslu. Hæpið er því að nota hin tilvitnuðu orð tilskipunarinnar til að rökstyðja allar þær takmarkanir sem í frumvarpinu felast.

Að mati FA verður afstaða Alþingis að byggja á haldbærum rökum þar sem vísindaleg gögn um rafsigarettur og áhrif þeirra eru lögð til grundvallar. Lýðheilsurök eru fyrir því að notkun rafsigarettina afstýri 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.

II. Samráð

Í greinargerð frumvarpsins kemur fram að haft hafi verið „umfangsmikið samráð“ við „stofnanir sem málið varða á öllum stigum vinnunnar.“ Félag atvinnurekenda átelur að ekki hafi verið á einhverju stigi vinnunnar haft samráð við fulltrúa atvinnulífsins, þrátt fyrir að það liggi í augum uppi að með ákvæðum frumvarpsins sé verið að setja hömlur á viðskipti með tilteknar vörur.

III. Takmörkun á notkun og sýnileikabann

Verði frumvarpið að lögum verður notkun rafsigarettna óheimil á ákveðnum stöðum auk þess sem óheimilt verður að hafa rafsigarettur og áfyllingarílát sýnileg í hillum og rekkum almennra verslana.

Samkvæmt 1. gr. frumvarpsins er markmið laganna að draga úr heilsutjóni og dauðsföllum af völdum tóbaks, m.a. með því að stuðla að samdrætti í neyslu tóbaks og vernda fólk fyrir

⁴ 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>

⁵ 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>

áhrifum tóbaksreyks. Í sama frumvarpi eru hins vegar lögð til ákvæði sem skerða aðgang fólks að vöru sem getur hjálpað fólk að hætta að reykja, sem og að upplýsingum um hana.

Í 5. gr. frumvarpsins er rafsigarettum og áfyllingarílátum bætt við upptalningu í þeirri grein sem kveður á um bann við auglýsingum á tóbaki hér á landi. Þar með mun vera óheimilt að auglýsa rafsigarettur. Þá er lagt til að sýnileikabann gildandi laga muni ná yfir rafsigarettur og áfyllingarílát. Rétt er að geta þess að sýnileikabannið er sérlensk regla og kemur ekki til vegna innleiðingar á tilskipuninni. Í athugasemdum frumvarpsins við 5. gr. kemur fram að slíkt sýnileikabann sé liður í því að tryggja að einstaklingar sem varan er ekki ætluð fyrir eigi erfiðara með að nálgast hana. Þá geti sýnileiki varanna ýtt undir aukna neyslu en mikilvægt sé að koma í veg fyrir að einstaklingar, einkum ungt fólk, hefji notkun rafsigarettina í öðrum tilgangi en sem aðstoð við að hætta tóbaksreykingum.

Erfitt er að sjá hvernig neytandi á að fá vitneskju um og frekari upplýsingar um rafsigarettur þegar bæði auglýsinga- og sýnileikabann gilda um vöruna. Hægt er að taka undir það að gæta beri að því að varan sé aðallega notuð í þeim tilgangi að hætta að reykja. Hins vegar verður reykingafólk að geta fengið upplýsingar um vöruna svo það a.m.k. íhugi að skipta yfir í skaðlausari vöru en sígarettuna. Aukin neysla rafrettna hlýtur að teljast jákvæð ef hún orsakast af minni neyslu sígarettina. Undanfarin ár hafa ýmsar skaðaminnkandi tóbaks- og nikótínvörur, sem stuðlað geta að því að draga úr reykingum, komið á markað. Eigi að vera hægt að útskýra fyrir neytendum hvernig þær virka, hvers vegna þær fela í sér minni skaða og hvernig á að nota þær, krefst það þess að hægt sé að sýna og fjalla um vöruna. Allir vita hins vegar hvernig á að nota sígarettu. Sú takmörkun á aðgengi og upplýsingum um rafsigarettur sem frumvarpið felur í sér styður þess vegna við sterka stöðu sígarettunnar á markaði; vörunnar sem óumdeilt er sú skaðlegasta í hópi tóbaks og tengdra vara.

Þá má velta því upp hvaða rök standi til þess að banna sýnileika rafrettna og áfyllingaríláta í verslunum, þegar 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.⁶

Bann við tiltekinni háttsemi er viðurhlutamikið inngríp í athafnafrelsi manna sem verður að byggja á fullnægjandi gögnum. Varla er ástæða til að banna notkun rafsigarettina í tilteknunum rýmum nema sýnt sé fram á að hún valdi fólk í rýminu sambærilegum skaða og tóbaksreykingar. Verði frumvarpið að lögum verður gufurum væntanlega skylt að gufa (vape-a) í sömu afmörkuðu rýmunum og reykingafólk, t.d. á flugvöllum, en það verður að teljast mótsagnakennt að fólk sem gufar til að hætta að reykja verði að gera slíkt innan um sígarettureyk.

⁶ 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 rafsigarettu og áfyllingarvökva liggja og þá hvort annað vægara úrræði sé fyrir hendi sem nái því markmiði sem að er stefnt.

IV. Fordæmi

Í greinargerð frumvarpsins er almennt gengið óhóflega langt í þá átt að takmarka notkun og eðlileg viðskipti með eina tegund vöru, án þess að þar liggi að baki haldbærar rannsóknir sem sýna fram á skaðsemi hennar. Þetta skapar að mati FA varasamt fordæmi.

Sýnileikabannið er þannig meðal annars rökstutt með því að það sé liður í því að „tryggja að einstaklingar sem varan er ekki ætluð fyrir eigi erfiðara með að nálgast hana.“ Nú er það svo að vörur, sem eru hættulegar þeim sem ekki kunna með þær að fara eða óhollar ef þær eru notaðar í óhófi, eru í hillum flestra verslana, án þess að það hafi verið rökstutt að ríkið eigi að setja reglur sem banni þeim að sjást.

Sýnileikabannið er jafnframt rökstutt með því að „sýnileiki varanna geti ýtt undir aukna neyslu og þar með trú á að þar sem varan sé flokkuð sem hver önnur nauðsynjavara hljóti hún að vera örugg.“ Um þetta á hið sama við; hér er gengið of langt í því að hafa vit fyrir neytendum.

Þá er í umfjöllun um 7. grein frumvarpsins vitnað til þess að Alþjóðaheilbrigðisstofnunin leggi áherslu á „að ríki setji sömu reglur um rafsigarettunotkun og gilda um tóbaksreykingar þar til sýnt hefur verið fram á skaðleysi varanna.“ Að setja óhóflegar hömlur á notkun eða viðskipti með vöru af því að einn daginn gæti komið í ljós að hún væri hættuleg, er að mati FA afar varasöm ráðlegging vegna fordæmispaldis hennar. Taka má dæmi af farsínum og þráðlausum netum, sem sumir vísendamenn telja að geti haft neikvæð áhrif á heilsu fólks, án þess þó að fyrir liggi nokkrar rannsóknaniðurstöður sem sýni fram á slíkt með óyggjandi hætti. Á þá að banna slíkar vörur svo að stjórnvöld geti haft vaðið fyrir neðan sig?

V. Samræmi við stjórnarskrá

Í þeim kafla greinargerðar frumvarpsins sem ber fyrirsögnina „samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar“ er engin umfjöllun um það hvernig ákvæði frumvarpsins samræmist stjórnarskrá Íslands. Þó má ljóst vera að sýnileikabann og auglýsingabann geta talist fara í bága við bæði 73. grein stjórnarskrárinnar um tjáningarfelsi og við 75. grein um atvinnufelsi. FA geldur varhug við því að stjórnvöld setji fram tillögur að svo viðurhlutamíklum inngrípum í athafna-, atvinnu- og tjáningarfelsi án þess að láta svo lítið að rökstyðja sérstaklega þörfina á þeim með tilliti til ákvæða stjórnarskrárinnar.

VI. Gildistími

Samkvæmt 16. gr. frumvarpsins skulu löginn öðlast gildi 1. mars 2018. Verði frumvarpið að lögum mun það hafa verulegar breytingar í för með sér fyrir innflytjendur rafsigarettu og seljendur þeirra. Verður því að gera kröfu um að gefinn sé lengri aðlögunartími svo fyrirtæki á markaði geti gert áætlanir í samræmi við hið nýja regluverk.

VII. Lokaorð

Félag atvinnurekenda styður, eins og áður sagði, að settar séu reglur um rafsigarettur, m.t.t. öryggis, gæða og upplýsinga fyrir neytandann eins og Evróputiskipunin sem frumvarpið byggist á takmarkast að mestu leyti við. Félagið leggst hins vegar eindregið gegn því að reglur um sýnileika og notkun rafrettna verði þær sömu og gilda um sígarettur.

Félagið áskilur sér rétt til að koma á framfæri við nefndina frekari upplýsingum og athugasemdu við frumvarpið. Þá er FA tilbúið að funda um málið.

Virðingarfyllst,
Félag atvinnurekenda


Ólafur Stephensen
framkvæmdastjóri FA


Inga Skarphéðinsdóttir
lögfræðingur FA