

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 6/2002, um tóbaksvarnir, og lögum nr. 86/2011, um verslun með áfengi og tóbak, með síðari breytingum. (reyklaust tóbak, ungt fólk o.fl.)

(Lagt fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012–2013.)

I. KAFLI

Breyting á lögum nr. 6/2002, um tóbaksvarnir, með síðari breytingum.

1. gr.

Á eftir 2. mgr. 1. gr. laganna kemur ný málsgrein er orðast svo:

Vinna skal gegn tóbaksnotkun ungs fólks og takmarka framboð á tóbaksvörum sem sérstaklega er ætlað að höfða til þess.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 8. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „að undanskildu skrotóbaki“ í 5. mgr. kemur: þar með talið skrotóbak. Við málsgreinina bætist einnig: Í reglugerð skal kveðið á um leyfilega kornastærð reyklauss tóbaks, hver sé bær til að annast mælingar og prófanir á tóbaki í þeim tilgangi að meta hvort heimilt sé að setja það á markað hér á landi og um framkvæmd mælinga í þessu skyni. Ef ekki er unnt að mæla eða gera viðunandi prófanir á tóbakinu skal tóbaksvaran ekki heimiluð hér á landi. Framleiðendur og innflytjendur tóbaks standa straum af kostnaði við mælingar og prófanir í þessu skyni.
- b. Á eftir 5. mgr. 8. gr. laganna kemur ný málsgrein er orðast svo: Bannað er að flytja inn, framleiða og selja tóbaksvörur sem sérstaklega er beint að ungu fólki með tilliti til bragð- og lyktarefna, útlits, stærðar og lögunar umbúða, heitis vöru og markaðssetningar og framsetningar hennar að öðru leyti.
- c. Í stað tilvísunarinnar „skv. 8. og 9. mgr.“ í 10. mgr., sem verður 11. mgr., kemur: skv. 9. og 10. mgr.

3. gr.

Á eftir „grunnskólum“ í 2. mgr. 10. gr. bætist við: framhaldskólum, sérskólum.

II. KAFLI

Breyting á lögum nr. 86/2011, um verslun með áfengi og tóbak, með síðari breytingum.

4. gr.

Fyrirsögn 11. gr. laganna verður svohljóðandi: *Vöruval áfengis*

5. gr.

Á eftir 11. gr. kemur ný grein, 11. gr. a, ásamt fyrirsögn, er orðast svo:

Vöruval tóbaks

Ráðherra setur reglugerð um vöruval, innkaup og framleiðslu ÁTVR á tóbaki.

ÁTVR er heimilt að hafna tóbaksvörum sem er sérstaklega beint að ungu fólki með tilliti til bragð- og lyktarefna, útlits, stærðar og lögunar umbúða, heitis vöru og markaðssetningar og framsetningar hennar að öðru leyti.

ÁTVR er heimilt að hafna vörum sem innihalda gildishlaðnar eða ómálefnalegar upplýsingar eða gefa til kynna að tóbak auki líkamlega, andlega, félagslega eða kynferðislega getu, særa blygðunarkennd eða brjóta á annan hátt í bága við almennt velsæmi, m.a. með skírskotun til ofbeldis, trúar, ólöglegra fíkniefna, stjórnmálaskoðana, mismununar og refsiverðrar háttsemi.

ÁTVR skal leitast við að innkaup séu í samræmi við alþjóðasáttmála.

ÁTVR er heimilt að hafna vöru sem er keimlík annarri vöru á almennum markaði.

ÁTVR er heimilt að hafna vöru sem inniheldur koffein og önnur örvandi efni.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2013.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta er samið í velferðarráðuneytinu að höfðu samráði við fjármála- og efnahagsráðuneyti, embætti landlæknis og Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins. Í ljósi reynslunnar í öðrum löndum, þ.e. aukinnar notkunar á reyklausu tóbaki, og aukinnar neyslu ungs fólks á íslenska neftóbakinu sem munntóbaki er talið nauðsynlegt að binda í lög hömlur á frekari markaðssetningu og vöruþróun reyklauss tóbaks.

Samkvæmt tóbaksvarnalögum nr. 6/2002, er bannað að flytja inn, framleiða og selja fínkornótt neftóbak og allt munntóbak, að undanskildu skrotóbaki, sbr. 5. mgr. 8. gr. laganna. Munntóbak er skilgreint sem allar vörur, unnar að öllu eða einhverju leyti úr tóbaki til töku í munn, að undanskildum þeim sem eru ætlaðar til reykinga. Neftóbak er skilgreint sem duft eða mylsna, gerð að öllu eða einhverju leyti úr tóbaki til töku í nef. Skrotóbak er munntóbak í bitum eða ræmum, einkum ætlað til að tryggja. Samkvæmt tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2001/37/EB, um samræmingu ákvæða í lögum og stjórnsýslufyrirmælum aðildarríkjanna varðandi framleiðslu, kynningu og sölu á tóbaksvörum, er munntóbak bannað, þ.e. allt tóbak sem ætlað er til töku í munn fyrir utan reykstóbak og skrotóbak. Tilskipun þessi er hluti af EES-samningnum og er innleidd í íslenskan rétt með ákvæðum tóbaksvarnalaga ásamt reglugerðum með stoð í sömu lögum. Af þessu má leiða að neftóbak er leyft samkvæmt löggjöf ESB og hefur Ísland því gengið lengra með banni sínu á fínkornóttu neftóbaki. Þess má geta að Svíþjóð hefur fengið sérstaka undanþágu frá munntóbaksbanni ESB í aðildarsamningi sínum og í EES-samninginum er að finna sömu undanþágu fyrir Noreg.

Síðustu misseri hefur Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins (ÁTVR) spornað við innflutningi á reyklausu tóbaki vegna gruns um að ekki sé um leyfilegt neftóbak að ræða heldur munntóbak. ÁTVR hefur upplýst velferðarráðuneytið um að óbreyttu verði allur innflutningur heimilaður frá og með næstu áramótum. Frumvarpi þessu er ætlað að mynda nokkurs konar varnarlínu gegn því að vörur sem ekki hafa verið seldar af ÁTVR eða verið á íslenskum markaði komist í sölu hér á landi. Markmið þessara breytinga er að verja ungt fólk fyrir frekari tóbaksnotkun.

Yfirmarkmið frumvarpsins er því að draga úr neyslu á reyklausu tóbaki og því heilsutjóni sem slík neysla veldur, en rannsóknir hafa sýnt að neysla reyklauss tóbaks getur leitt til ýmissa sjúkdóma. Má í því sambandi nefna að í reyklausa tóbakinu eru efni sem geta leitt til krabbameins, þá aðallega í munnholi, vélinda og briskirtli. Neysla reyklauss tóbaks, einkum þess sem tekið er í munn, getur einnig valdið ýmsum tannholssjúkdómum, tannmissi og tannholdsryrnun en sætuefni sem blandað er við tóbak getur valdið tannskemmdum. Einnig getur neysla reyklauss tóbaks valdið fyrirburafæðingum og meðgöngueitrun og rannsóknir hafa sýnt fram á hugsanleg tengsl milli reyklauss tóbaks og sykursýki, efnaskiptavandamála og skaða á hjarta- og æðakerfi. Neysla reyklauss tóbaks veldur fíkn eins og neysla reykstóbaks og reyklaustróbak inniheldur einnig nikótín sem frásogast auðveldlega í gegnum slímhúð í nefi og munni. Nikótín er tegund taugaeiturs sem getur valdið eitureinkennum eins og ógleði og öndunarerfiðleikum sem geta leitt til öndunarstopps og þar með dauða.

Undanfárin hafa reykingar dregist saman en á sama tíma hefur munntóbaksneysla ungs fólks aukist. Að öðru leyti er ekki rétt að bera saman munntóbaksnotkun og reykingar því fátt er eins hættulegt og að reykja. Því er mun eðlilegra að bera munntóbaksneyslu saman við það að nota ekki munntóbak. Einnig má segja að markaðssetning tóbaksframleiðenda er snýr að notkun reyklauss tóbaks á svæðum þar sem reykingar eru bannaðar grafi almennt undan þeirri stefnu stjórnvalda um heim allan að draga úr tóbaksneyslu.

Á síðustu árum hefur verið talsverð umræða í samfélaginu um aukna munntóbaksnotkun meðal ungra karlmanna og notkun íslensks neftóbaks sem munntóbaks. Í samantekt í Talnabrunni embættis landlæknis frá júní 2012 (6. árg. 5. tbl.) segir eftirfarandi: „Vöktun á tíðni reykinga staðfestir lækkandi tíðni þeirra á Íslandi hjá báðum kynjum en 14,2% reykja daglega samkvæmt nýjustu könnun. Tíðnin er heldur lægri hjá konum nú en körlum en tilviljanasveiflur geta haft áhrif á tölur í stökum könnunum. Daglegar reykingar eru algengastar meðal ungs fólks, á aldrinum 18-34 ára eða á bilinu 19-22%. Í þeim aldurshópi eru reykingar meiri hjá körlum og ná 22% í aldurshópnum 25-34 ára. Hjá yngri karlmönnum er tíðni munntóbaksnotkunar einnig há og notar 15% af 18-24 ára tóbak í vör daglega og 13% í aldurshópnum 25-34 ára. Í ljósi hærri tíðni reykinga hjá þessum aldurshópi er tíðni tóbaksnotkunar í vör áhyggjuefni enda verður heildarneysla ungra karlmanna á tóbaki mun hærri í samanburði við heildarneyslu meðal kvenna. Niðurstöður könnunarinnar sýna einnig að töluvert er um

að ungir karlmenn bæði reyki og taki tóbak í vör. Út frá niðurstöðum um magn tóbaksnotkunar og þróun á sölu neftóbaks má ætla að á bilinu 70-80% af framleiðslu ÁTVR á íslensku neftóbaki sé notaður í vör.“ Þessi könnun embættis landlæknis bendir eindregið til þess að neftóbak sé í raun orðið að munntóbaki og þar með ólöglegt samkvæmt tóbaksvarnalögum. Niðurstöðurnar gefa einnig til kynna að ekki sé lengur hægt að greina á milli munntóbaks og neftóbaks.

Helstu efnisatriði frumvarpsins eru bann við innflutningi, framleiðslu og sölu tóbaksvara sem sérstaklega er beint að ungu fólki með tilliti til bragð- og lyktarefna, útlits, stærðar og lögunar umbúða, heitis vöru og markaðssetningar og framsetningar hennar að öðru leyti. Að auki er í frumvarpinu lagt til að skerpa á markmiðsákvæði tóbaksvarnalaga, fella brott undanþágu varðandi skrotóbak, kveða ítarlegar á um mælingar og prófanir á tóbaki og lagfæra 10. gr. laganna með því að banna alla tóbaksneyslu í framhaldsskólum og sérskólum. Enn fremur er í frumvarpinu lagt til að ákvæði um vöruval tóbaks verði tekið upp í lög um verslun með áfengi og tóbak og er það sambærilegt núgildandi ákvæði þeirra laga um vöruval áfengis. Þar er lagt til að ÁTVR fái lagaheimild til að hafna tilteknum tóbaksvörum svo að hægt verði að framfylgja með virkum hætti áherslum stjórnvalda í tóbaksmálum.

Rétt er að geta þess að fyrirhuguð er að undirbúa opinbera stefnu í tóbaksvörnum á vegum velferðarráðuneytis og embættis landlæknis. Þar verður m.a. lögð áhersla á efnisatriði rammasamnings Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar um tóbaksvarnir frá 2004 og aukna upplýsingagjöf um innihald tóbaks. Síðarnefnda atriði hefur hlotið aukið vægi í umræðu um tóbaksvarnir síðustu misseri en skv. 8. mgr. 8. gr. tóbaksvarnalaga geta heilbrigðisyfirvöld krafist þess að framleiðendur eða innflytjendur tóbaks gefi upplýsingar um innihald vörunnar, sjá einnig 13. gr. reglugerðar nr. 790/2011, um mynd- og textaviðvaranir á tóbaki og mælingar á hámarki skaðlegra tóbaksefna og 10. gr. rammasamningsins.

Í frumvarpi þessu er gengið lengra en tilskipun 2001/37/EB kveður á um, en þar er allt munntóbak bannað fyrir utan það sem er tuggið, og engar hömlur settar á notkun neftóbaks eins og lagt er til í b. lið 2. gr. Þessar ráðstafanir eru til að tryggja almannageilbrigði hér á landi og hindra að ungt fólk hefji notkun reyklauks tóbaks. Einnig má benda á að samkvæmt upplýsingum frá ÁTVR hefur skrotóbak ekki verið flutt inn eða framleitt á Íslandi síðustu sjö árin þrátt fyrir að heimilt hafi verið samkvæmt íslenskum lögum að flytja inn, framleiða og selja skrotóbak. Vegna þessa þarf frumvarpið að fara í kynningu á EES-svæðinu í samræmi við lög nr. 57/2000, um skipti á upplýsingum um tæknilegar reglur um vörur og fjarþjónustu.

Eins og að framan greinir er hér um að ræða breytingu á lögum um tóbaksvarnir til að setja skorður við frekari útbreiðslu reyklauks tóbaks á Íslandi með það að aðalmarkmiði að vinna gegn tóbaksnotkun ungs fólks og því heilsutjóni sem fylgir slíkri neyslu. Ekki er talið að frumvarpið hafi teljandi áhrif á stjórnsýslu ríkisins eða útgjöld og tekjur ríkissjóðs þar sem skorður eru settar við innflutningi og framleiðslu tóbaksvara sem hafa að mjög litlu marki verið fánlegar á íslenskum markaði.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að við markmiðsákvæði tóbaksvarnalaga verði bætt við grein um að unnið skuli gegn tóbaksnotkun ungs fólks og takmarka framboð á tóbaksvörum sem sérstaklega er ætlað að höfða til þess. Er ákvæðinu sérstaklega ætlað að hnykkja á mikilvægi þess að unnið sé gegn allri óæskilegri tóbaksnotkun ungs fólks.

Um 2. gr.

Hér eru lagðar til þrennskonar breytingar á 8. gr. laga um tóbaksvarnir. Í a. lið er lagt til að undanþága í 5. mgr. 8. gr. laganna sem heimilar innflutning, framleiðslu og sölu skrotóbaks verði afdnumin og skrotóbak bannað eins og annað munntóbak. Hér er í raun verið að tryggja að notkun skrotóbaks ryðji sér ekki aftur til rúms hér á landi en Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins hefur ekki haft slíkt tóbak til sölu undanfarin ár.

Einnig er lagt til í a. lið að í reglugerð skuli kveðið á um leyfilega kornastærð reyklauks tóbaks, hver sé bær til að annast mælingar og prófanir á tóbaki í þeim tilgangi að meta hvort heimilt sé að setja það á markað hér á landi og um framkvæmd mælinga að öðru leyti. Ef ekki reynist unnt að mæla eða gera viðunandi prófanir á tóbakinu, t.d. ef það þarf að þurrka það fyrir mælingu, skal tóbaksvaran ekki heimilud á íslenskan markað. Framleiðendur og innflytjendur tóbaks skulu kosta mælingar og prófanir í þessu skyni. Þó að í 9. mgr. 8. gr. sé að finna ákvæði um skyldu framleiðenda og innflytjenda tóbaks til að leggja fram sýnishorn af vörunni eða

gera prófanir sem nauðsynlegar eru til þess að meta eiginlega og áhrif hennar, þykir nauðsynlegt að kveða skýrar á um þær prófanir sem hugsanlega þarf að framkvæma á reyklusu tóbaki sérstaklega. Nánar tiltekið þarf að koma í veg fyrir að tóbak sem ætlað er til töku í munn sé heimilað á markað hér á landi undir því yfirskeyni að um sé að ræða leyfilegt neftóbak skv. 5. mgr. 8. gr. Því er nauðsynlegt að kveða sérstaklega á um að ef ekki reynist unnt að prófa tóbakið á viðunandi hátt skuli það ekki sett á markað hér á landi.

Til að koma í veg fyrir aukna notkun á reyklusu tóbaki og sérstaklega nýliðun reyklusra tóbaksnotenda er í b-lið 2. gr. lagt til að bannað verði að flytja inn, framleiða og selja tóbaksvörur sem sérstaklega er beint að ungu fólki með tilliti til bragð- og lyktarefna, útlits, stærðar og lögunar umbúða, heitis vöru og markaðssetningar og framsetningar hennar að öðru leyti. Tóbaksframleiðendur leggja aukna áherslu á markaðssetningu á reyklusu tóbaki fyrir ungt fólk, t.d. með bragð- og lyktarefnum öðrum en þeim sem notuð eru í hefðbundna tóbaksframleiðslu og umbúðum hönnuðum til að líta aðlaðandi út í augum yngra fólks. Slíkt reyklaust tóbak hefur ekki verið fáanlegt hér á landi fram til þessa og því eðlilegt að koma í veg fyrir markaðssetningu slíkra vörutegunda sem sérstaklega er beint að unglíngum eða ungu fólki. Jafnframt er mikilvægt að koma í veg fyrir að þær vörur sem þegar eru á markaði verði þróaðar í þessa átt.

Í c. lið eru gerðar viðeigandi breytingar á 10. mgr. 8. gr. laganna vegna þeirrar málsgreinar sem bætist við ákvæðið.

Um 3. gr.

Hér er lagt til að 2. mgr. 10. gr. tóbaksvarnalaga verði lagfærð svo að öll önnur tóbaksneysla en tóbaksreykingar verði einnig bönnuð í sérskólum og framhaldsskólum. Samkvæmt 1. mgr. 10. gr. eru tóbaksreykingar óheimilar í framhaldsskólum og sérskólum en með gagnályktun frá 2. mgr. er önnur tóbaksneysla heimiluð á þessum tveimur stöðum. Er ákvæðinu ætlað að færa 2. mgr. til samræmi við 1. mgr. 10. gr. laganna.

Um 4. gr.

Í ákvæðinu er fyrirsögn 11. gr. laga um verslun með áfengi og tóbak lagfærð þannig að skýrt sé að ákvæðið eigi við um vöruval áfengis.

Um 5. gr.

Hér er lagt til að nýju ákvæði, 11. gr. a, um vöruval tóbaks verði komið fyrir í lögum um verslun með áfengi og tóbak og samsvarar það ákvæði um vöruval áfengis, sbr. 11. gr. laganna. Ákvæði 1. mgr. og 3.-6. mgr. ákvæðisins byggjast á vöruvalsákvæði um áfengi. Ákvæði 2. mgr. byggir á b. lið 2. gr. frumvarpsins og nefndarálití meiri hluta heilbrigðisnefndar um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 6/2002, um tóbaksvarnir, með síðari breytingum, á 139. löggjafarþingi, sbr. þskj. 1561, 579. mál. Einnig má vísa til þingmannafrumvarps til laga um breytingu á lögum um verslun með áfengi og tóbak, nr. 86/2011, með síðari breytingum (tóbak) sem flutt var af Álfheiði Ingadóttur á 140. löggjafarþingi, sbr. þskj. 1188, 750. mál.

Nauðsynlegt er að setja ákvæði um að ÁTVR sé heimilt að hafna tóbaksvörum sem falla undir b. lið 2. gr. frumvarpsins til þess að bann við innflutningi, framleiðslu og sölu tóbaksvara sem sérstaklega er beint að ungu fólki verði virkt. Hér er um að ræða sambærilegt mat og ÁTVR framkvæmir nú vegna vöruvalsreglna um áfengi. Að auki er mikilvægt að ÁTVR fái heimild í lögum til að hafna vörum á grundvelli þeirra sjónarmiða sem talin eru upp í ákvæðinu svo að hægt verði að framfylgja með virkum hætti áherslum stjórnvalda í tóbaksmálum.

Um 6. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.