

המיזם למיגור העישון  
SMOKE FREE ISRAEL بلا تدخين

**אסדרה ופיקוח  
על תכולת מוצרי טבק  
המשווקים בישראל**

נייר עמדה

1

אחוז המעשנים מגיל 18 ומעלה בישראל, עומד נכון לנתוני 2016, על כ- 22.7%<sup>1</sup>. כ- 84,000 ילדים ובני נוער בגילאי 13 עד 18 מעשנים מוצרי טבק.<sup>2</sup> כ- 8% מבני הנוער מדווחים על עישון סיגריה אחת לפחות בשבוע.<sup>3</sup> על-פי הערכות משרד הבריאות בכל שנה כ- 8,000 אישה ואיש מתים בישראל מוות מוקדם כתוצאה מעישון, מהם כ- 800 אנשים שאינם מעשנים בעצמם אך נחשפו לעישון כפוי.<sup>4</sup> להערכת משרד הבריאות, העלויות החיצוניות השליליות הנגרמות מעישון עומדות על כ- 12.7 מיליארד ש"ח בשנה (כ- 1.49% מהתל"ג).<sup>5</sup>

מוצרי הטבק המשווקים בישראל לאורך השנים כוללים את הסיגריות, הטבק לגלגול והטבק לנרגילה, טבק למציצה ולעיסה, סיגרלות וסיגרים, ובשנים האחרונות נוספו גם הסיגריות האלקטרוניות. החל מסוף 2016 החלה להימכר בשוק הישראלי סיגריית ה-IQOS (אייקוס) עם מקלוני ה-HEETS, וחברות הטבק ממשיכות לשקוד על פיתוח מוצרי טבק, ניקוטין ועישון מהדור החדש והשקתם בשווקים השונים.<sup>6</sup> היקף שוק מוצרי הטבק בישראל עמד בשנת 2016 על 11.7 מיליארד ש"ח,<sup>7</sup> כאשר נתח השוק של מוצרי הטבק לגלגול הכפיל את עצמו תוך 3 שנים,<sup>8</sup> ומוצרי הטבק, ניקוטין ועישון מהדור החדש צפויים אף הם לתפוס נתח שוק הולך וגדל בשנים הקרובות.

על-פי מחקרים, הנזקים הנגרמים מעישון נגרמים לאורך זמן, חלקם קצרי טווח ואחרים ארוכי טווח ונובעים בעיקר מצריכה קבועה של מוצרי טבק, ניקוטין ועישון הכלולים חומרים שהוכחו כמסרטנים, גורמי מחלות לב וריאה בבני אדם בשילוב חומרים ממכרים הכלולים במוצרי הטבק השונים הגורמים לתופעת התמכרות למוצרים אלה, תופעה הגורמת לנזקים המצטברים הנובעים מתופעת העישון.

על-אף האמור, מדינת ישראל אינה מפקחת על תכולת מוצרי הטבק הנמכרים בישראל. מטרתו של נייר עמדה זה היא לעורר את השיח בנושא פיקוח על תכולת מוצרי הטבק ולהציע המלצות לגיבוש מדיניות ציבורית (חקיקה ותקינה), אשר יאפשרו להסדיר לראשונה את הפיקוח על תכולת מוצרי הטבק המשווקים בישראל.

## תכולת מוצרי הטבק כבעיית בריאות הציבור

תופעת העישון הוכרה עם השנים כמובילה לשורה של מחלות ומצבי תחלואה כרוניים והיא מהווה את גורם הסיכון המוביל לתמותה בטרם עת בקרב בני אדם.<sup>9</sup> על פי מחקרים, מוצרי הטבק מכילים בין 4,000 ל-7,500 חומרים שונים שניתנים לזיהוי בעת השימוש במוצר, בהם כ-350 חומרים המוכרים ומוגדרים כמסוכנים לבני אדם, וכן כ-70 חומרים המוכרים ומוגדרים כחומרים מסרטנים בבני אדם.<sup>10</sup>

על-פי מחקרים, בין יתר המרכיבים ניתן למצוא במוצרי הטבק השונים המשווקים בישראל חומרים כגון: ניקוטין, פחמן דו-חמצני, בנזו-א-פירן, עטרן ופורמלדהיד. כן ניתן למצוא במוצרים אלה חומרים כגון: קדמיום, כרומום, בנזן, וניל כלוריד, ניקל ואקרולין. לצד חומרים אלה, מוצרי הטבק השונים כוללים חומרים שמיוחסים להם מרכיבי התמכרות כגון: חומרים ממשפחת הפיריזינים (אצטילפרזין, מתוקסיפרזין ומתוקסיאקטילפרזין) ואצטאלדהיד וכן ניתן למצוא בהם קפאין, פרנסול, שמן ליים, שמן למון גראס, בלוטי עץ אלון, תמצית צימוקים, רום, חיטה ושמרי בירה, אצטופנון, אלכוהול, שמן ולריאן, חומצה ולרנית ותאוברומין. על-פי מחקרים, ניתן ליחס לחומרים אלה השפעה על המוח, אך המחקר בתחום טרם הושלם.

חשיפה נצברת לרכיבים אלה מובילה לצריכה קבועה של מוצרי טבק.

1 דוח שר הבריאות על העישון בישראל 2016, אייר התשע"ז, מאי 2017. עמ' 14  
 2 חושב על בסיס נתוני עישון מסקר מב"ת צעיר 2015-2016 ונתוני אוכלוסייה של הלמ"ס  
 3 שם. עמ' 9  
 4 דוח שר הבריאות על העישון בישראל 2016, אייר התשע"ז, מאי 2017. עמ' 8  
 5 שם. עמ' 13  
 6 כדוגמת Glo של חברת British American Tobacco, וה- STEEM של חברת פיליפ מוריס  
 7 נתוני סקר EUROMONITOR לשנת 2017  
 8 עיבודים מיוחדים של המיזם למיגור העישון על בסיס נתוני סקר EUROMONITOR לשנת 2017  
 9 WHO report on the global tobacco epidemic, 2017: monitoring tobacco use and prevention policies  
 10 אתר משרד הבריאות, תחום צמצום העישון ונזקיו, סקירה של חקיקה בתחום המאבק בעישון. כניסה מתאריך: 22.10.2017

## אסדרה ופיקוח על תכולת מוצרי צריכה בישראל

על-אף ההיקף הגדול של מרכיבים מסרטנים וממכרים במוצרי הטבק המשווקים בישראל, האופן בו מתייחס החוק בישראל למוצרי טבק הינו כאל מוצר צריכה רגיל, זאת, למרות קביעת משרד הבריאות כי העישון מזיק לבריאות. הוראת החוק המרכזית העוסקת במוצרי טבק בישראל מתמצה בקיום חובת פרסום אזהרות על גבי אריזות מוצרי הטבק, בהתאם לחוק הגבלת הפרסומת והשיווק של מוצרי טבק, התשמ"ג-1983.<sup>11</sup>

בשונה ממוצרי טבק, קיימים מוצרי צריכה אחרים הבאים במגע עם הגוף, ועבורם קיימת התייחסות של החוק בישראל כמוצרים נפרדים לגביהם מתקיים פיקוח ממשי על התכולה. הטבלה הבאה מרכזת מספר דוגמאות למוצרי צריכה, הכוללים היבטים הנוגעים לבריאות הציבור, וסמכות הפיקוח על תכולתם מוסדרת.

סוג מוצרי הצריכה	מזון	תמרוקים
סמכות פיקוח	משרד הבריאות	משרד הבריאות
חקיקה ותקינה	חוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), תשע"ז-2015 <sup>12</sup>	צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (תמרוקים), תשל"ג-1973 <sup>13</sup>
תחומי אחריות	פיקוח על רמת איכות, תקינות ובטיחות	פיקוח על תכולה ואזהרות פיקוח על תנאי תברואה

## אסדרה ופיקוח על תכולת מוצרי טבק - השוואה בינלאומית

בשונה מישראל, בחלק ממדינות העולם מתקיים פיקוח ממשי על תכולת מוצרי הטבק השונים וזאת על-פי אסדרה של סמכויות בחקיקה ראשית ובחקיקת משנה. להלן טבלה המאפשרת השוואה בין 3 מדינות והאיחוד האירופי.

מדינה	ארה"ב	האיחוד האירופי	אוסטרליה	קנדה
הגדרת מוצרי הטבק	מוצרי צריכה	מוצרי צריכה	מוצרי צריכה	מוצרי צריכה
סמכות פיקוח	משרד הבריאות	לבחירה בכל מדינה <sup>14</sup>	משרד הבריאות ורשות הגנת הצרכן	משרד הבריאות
חקיקה ותקינה	The Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act <sup>15</sup>	The Tobacco Products Directive (2014/40/EU) - TPD <sup>16</sup>	Voluntary agreement for the disclosure of the ingredients of cigarettes <sup>17</sup>	Tobacco Act <sup>18</sup> BILL S-5 - An Act to amend the Tobacco Act and the Non-smokers' Health Act and to make consequential amendments to other Acts <sup>19</sup>
רגולציה בנוגע לתכולה	סטנדרטיזציה של תכולת מוצרים קיימים וחדשים.	סטנדרטיזציה של תכולת מוצרי טבק. שיטות מדידה. דיווח על תכולה ורמות פליטה. רגולציה של תכולת סיגריות אלקטרוניות.	בקרת תכולת מוצרי טבק ורמות פליטה.	סטנדרטיזציה של תכולת מוצרים קיימים וחדשים. מידע על תכולת מוצרי טבק ורמות פליטה. פיקוח על תכולה הנוגעת לסיגריות אלקטרוניות.

<sup>11</sup> חוק הגבלת הפרסומת והשיווק של מוצרי טבק, התשמ"ג-1983. סעיף 9  
<sup>12</sup> חוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), תשע"ז-2015  
<sup>13</sup> צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (תמרוקים), תשל"ג-1973  
<sup>14</sup> הדירקטיבה האירופית משאירה את הבחירה לגורם אחראי בידי כל מדינה ממדינות איחופה  
<sup>15</sup> The Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act, 2009. Entrance 22.10.2017  
<sup>16</sup> The Tobacco Products Directive (2014/40/EU) – TPD, 2014. Entrance 22.10.2017  
<sup>17</sup> Voluntary agreement for the disclosure of the ingredients of cigarettes, 2000. Entrance 22.10.2017  
<sup>18</sup> Tobacco Act, 1997. Entrance 22.10.2017  
<sup>19</sup> BILL S-5 - An Act to amend the Tobacco Act and the Non-smokers' Health Act and to make consequential amendments to other Acts, a proposal from November 2016. Entrance 22.10.2017

<sup>11</sup> חוק הגבלת הפרסומת והשיווק של מוצרי טבק, התשמ"ג-1983. סעיף 9  
<sup>12</sup> חוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), תשע"ז-2015  
<sup>13</sup> צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (תמרוקים), תשל"ג-1973  
<sup>14</sup> הדירקטיבה האירופית משאירה את הבחירה לגורם אחראי בידי כל מדינה ממדינות איחופה  
<sup>15</sup> The Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act, 2009. Entrance 22.10.2017  
<sup>16</sup> The Tobacco Products Directive (2014/40/EU) – TPD, 2014. Entrance 22.10.2017  
<sup>17</sup> Voluntary agreement for the disclosure of the ingredients of cigarettes, 2000. Entrance 22.10.2017  
<sup>18</sup> Tobacco Act, 1997. Entrance 22.10.2017  
<sup>19</sup> BILL S-5 - An Act to amend the Tobacco Act and the Non-smokers' Health Act and to make consequential amendments to other Acts, a proposal from November 2016. Entrance 22.10.2017

לאור האמור לעיל, ניתן לשקול לפעול לכינונו של פיקוח על מרכיביהם של מוצרי הטבק השונים המשווקים בישראל וזאת בשתי דרכים אפשריות:

### אפשרות 1

שימוש בסעיף 20 לפקודת הרוקחים [נוסח חדש], תשמ"א-1981 (להלן: "פקודת הרוקחים"). פרק זה מקנה סמכויות שונות בתחום הפיקוח על מוצרי צריכה. "מוצר" מוגדר בפרק זה כך: "מצרך לשימוש אישי או ביתי, לרבות אריזתו". בסעיף 55ב (א) לפקודת הרוקחים נתונה לשר הבריאות הסמכות בזו הלשון: "שר הבריאות רשאי להתקין תקנות בדבר מניעת סיכונים לבריאות ממוצרים המכילים חמרים רעילים או העלולים להכיל חמרים רעילים". בסעיף 55ג לפקודת הרוקחים נתונה לשר הבריאות הסמכות להגביל את שיווקם וייצורם של מוצרים אשר נקבע כי הם מכילים חמרים רעילים, ובסעיף 55ד לפקודת הרוקחים נתונה לשר הבריאות סמכות לאסור ייצוא, ייבוא או שיווק של מוצרים אלה. לצורך הפעלת סמכויותיו האמורות, מקנה סעיף 55ה לשר הבריאות סמכויות רחבות בנושא קבלת מידע אודות מוצרים המכילים חמרים רעילים.

### אפשרות 2

כינונה של סמכות בחוק המאפשרת לשר הבריאות לפקח על מרכיביהם של מוצרי הטבק המשווקים בישראל, באמצעות הוראות הנוגעות למידע הנמסר לציבור אודות מרכיבי הטבק המשווקים (רגולציה של מידע), הוראות המגבילות את סוגי הרכיבים הנכללים במוצרי הטבק המשווקים בישראל ואת מינונם (קביעת סטנדרטים למוצרים) והוראות הנוגעות לאופן ייצורם וצריכתם של מוצרי טבק המשווקים בישראל (סטנדרטים של צריכה ושימוש).

## המלצות

לאור האמור לעיל, מוצע בזאת לשקול לפעול לאסדרת הפיקוח על תכולת מוצרי הטבק המשווקים בישראל באמצעות הצעדים הבאים:

1. כינונה של סמכות חוקית המאפשרת לשר הבריאות לפקח על תכולת מוצרי הטבק בישראל.
2. גיבוש סטנדרטים ייעודיים ו/או אימוץ סטנדרטים בינלאומיים להגדרת תכולת מוצרי טבק, ניקוטין ועישון; להגדרת רמות פליטה; והסדרת מנגנונים לבדיקתם.
3. הבניית מנגנון פיקוח ובקרה, במסגרת משרד הבריאות, והגדרת תחומי אחריותו, לרבות גיבוש הוראות ותקנות הנוגעות ל:
  - הוראות המגבילות את סוגי הרכיבים הנכללים במוצרי הטבק המשווקים בישראל ואת מינונם (קביעת סטנדרטים למוצרים).
  - הוראות הנוגעות לאופן ייצורם וצריכתם של מוצרי טבק המשווקים בישראל ואת מינונם (קביעת סטנדרטים למוצרים).
  - הוראות הנוגעות למידע הנמסר לציבור אודות מרכיבי מוצרי הטבק המשווקים (רגולציה של מידע).
4. יצירת מנגנון בחינה ואישור שיווק של מוצרי טבק, ניקוטין ועישון חדשים טרם כניסתם לשוק הישראלי.