



Ký bởi: Văn phòng
Cơ quan: Bộ Y tế
Ngày ký: 20-09-2021
11:00:23 +07:00

BỘ Y TẾ

CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
Độc lập - Tự do - Hạnh phúc

Số: 7812 /BYT-PC

Hà Nội, ngày 20 tháng 09 năm 2021

V/v ý kiến đối với Tờ trình của
Bộ Công Thương về chính sách quản
lý đối với sản phẩm thuốc lá mới

Kính gửi: Văn phòng Chính phủ

Bộ Y tế nhận được Tờ trình số 5200/TTr-BCT và Công văn số 5201/BCT-CN ngày 26/8/2021 của Bộ Công Thương về việc đề xuất chính sách quản lý đối với thuốc lá điện tử và thuốc lá nung nóng. Thực hiện nhiệm vụ của cơ quan đầu mối quản lý nhà nước về phòng, chống tác hại của thuốc lá, Bộ Y tế có ý kiến như sau:

I. Ý kiến chung của Bộ Y tế:

Ngày 09/2/2021, Bộ Y tế đã có Công văn số 947/BYT-PC góp ý đối với dự thảo Báo cáo đề xuất của Bộ Công Thương trong đó Bộ Y tế đã phân tích đầy đủ tác hại của sản phẩm đến sức khỏe và kinh tế - xã hội, kinh nghiệm của các nước trên thế giới, khuyến cáo của Tổ chức Y tế Thế giới, dự báo tác động đối với phương án đề xuất và đề nghị Bộ Công Thương nghiên cứu, đánh giá đầy đủ các tác động để đề xuất phương án phù hợp nhất. Tuy nhiên, Bộ Y tế nhận thấy ý kiến của Bộ Y tế chưa được tiếp thu đầy đủ. Hồ sơ còn đơn giản, sơ sài (chỉ có Tờ trình và Công văn báo cáo Thủ tướng Chính phủ, lại trùng lặp về nội dung), các lập luận, phân tích còn định tính, chưa có số liệu, chưa đánh giá tác động đầy đủ, sâu sắc, khoa học về tác hại đối với sức khỏe, kinh tế, xã hội nên chưa thuyết phục. Trình tự thủ tục xây dựng và đề xuất ban hành chính sách chưa thực hiện theo quy định Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, nhất là chưa có sự phối hợp chặt chẽ với các Bộ, ngành, chưa tham vấn, lấy ý kiến đầy đủ các cơ quan, tổ chức, cá nhân và các đối tượng chịu sự tác động của chính sách đề xuất.

Trên cơ sở các thông tin về tính chất, đặc điểm của sản phẩm, tham khảo kinh nghiệm của các nước, thực trạng sử dụng thuốc lá mới tại Việt Nam và phân tích, đánh giá tác động của chính sách, Bộ Y tế đề nghị **không thông qua chính sách này (không cho phép thí điểm thuốc lá nung nóng và nghiên cứu đề xuất thí điểm đối với thuốc lá điện tử)** vì các lý do sau đây:

1. Các sản phẩm thuốc lá thế hệ mới, bao gồm thuốc lá điện tử và thuốc lá nung nóng là các sản phẩm có hại cho sức khỏe:

- Theo Tổ chức Y tế thế giới mọi sản phẩm thuốc lá đều gây hại. Các sản phẩm thuốc lá mới có chứa nhiều chất độc hại, nguy cơ gây nghiện nicotine, gây ra các bệnh như ung thư, nhất là ung thư phổi (thông qua tăng sinh tế bào, mất cân bằng

oxy hóa, gây chết tế bào và đột biến DNA), vòm họng, phổi tắc nghẽn, tăng nguy cơ gây huyết khối, bệnh tim mạch, đột quỵ, hô hấp, tiêu hóa. Phơi nhiễm nicotine tác động bất lợi cho sức khỏe bà mẹ và bào thai trong thời kỳ thai nghén, gây ra đẻ non, thai chết lưu, tăng nguy cơ mắc các bệnh lý tim mạch, gây hậu quả nghiêm trọng kéo dài đối với sự phát triển não bộ bào thai, trẻ em và vị thành niên¹. Sử dụng thuốc lá điện tử, thuốc lá nung nóng đã được chứng minh làm tăng mức độ nặng và tử vong ở người bệnh Covid-19 lên 50% và tăng nguy cơ lây nhiễm Covid-19².

- Thành phần của dung dịch thuốc lá điện tử còn có glycerin, propylene glycol và trên 15,500 các loại hương liệu có nhiều chất độc. Propylene glycol có thể tạo thành propylene oxide, một chất gây ung thư khi được đun nóng và hóa hơi. Glycerin khi được đun nóng và hóa hơi tạo thành acrolein, gây kích ứng đường hô hấp trên.

- Sử dụng thuốc lá điện tử và thuốc lá nung nóng đều có hại cho sức khỏe của cả người hút và người xung quanh tương tự như thuốc lá thông thường: Hút thuốc lá là nguyên nhân của 25 căn bệnh trong đó có nhiều bệnh nguy hiểm. Người nghiện thuốc lá có nguy cơ tử vong cao gấp 2,5-10 lần so với người không hút thuốc lá. Nghiêm trọng hơn thuốc lá thông thường, thuốc lá điện tử còn gây nhồi máu cơ tim, liên quan đến hội chứng tổn thương phổi cấp (EVALI), hình ảnh tổn thương phổi giống như của bệnh nhân Covid-19³.

2. Thuốc lá điện tử, thuốc lá nung nóng làm tăng tỷ lệ sử dụng thuốc lá đặc biệt là trẻ em, thanh thiếu niên, phụ nữ và trẻ em gái; gây ảnh hưởng lớn đến sức khỏe của thanh thiếu niên nên Nhà nước cần phải bảo vệ giới trẻ

Thuốc lá mới là sản phẩm hướng mục tiêu đến giới trẻ⁴, khiến trẻ em bắt đầu nghiện nicotine sớm hơn và tác hại sức khỏe sẽ nghiêm trọng hơn cả trước mắt và về lâu dài. Bằng chứng từ các nước cho phép sử dụng thuốc lá điện tử cho thấy thuốc lá điện tử là nguyên nhân cho việc bắt đầu sử dụng thuốc lá điều thông thường ở thanh thiếu niên bởi bản chất vẫn là nghiện chất nicotin. Vì vậy, thanh thiếu niên sử dụng thuốc lá điện tử có nhiều khả năng trở thành người hút thuốc lá điều thông

¹ Riêng nicotine đã gây hại cho sự phát triển não bộ ở trẻ em, thanh niên, thai nhi và đã được chứng minh gây ảnh hưởng xấu tới sức khỏe của bà mẹ và thai nhi trong thai kỳ, gây ra sinh non và thai lưu. Khi một người tiếp xúc với nicotine, nhịp tim và huyết áp sẽ tăng lên bởi động mạch vành bị co lại, làm giảm lưu lượng máu và khí oxy. Qua thời gian, sự tiếp xúc với nicotine có thể dẫn đến bệnh về tim, đột quỵ, đau tim.

² Theo tuyên bố của WHO về hút thuốc lá và COVID-19, COVID-19 là một bệnh truyền nhiễm chủ yếu tấn công phổi. Hút thuốc lá trong đó có thuốc lá điện tử và thuốc lá nung nóng làm suy yếu chức năng phổi khiến cơ thể khó chống lại vi rút corona và các bệnh khác. Hút thuốc lá cũng là yếu tố nguy cơ chính đối với các bệnh không lây nhiễm như bệnh tim mạch, ung thư, bệnh hô hấp và đái tháo đường, khiến những người mắc các bệnh này có nguy cơ mắc bệnh nặng hơn, dễ tử vong hơn khi bị nhiễm COVID-19.

³ Bệnh viện Phổi Trung ương.

⁴ Thực tế, thuốc lá điện tử, thuốc lá nung nóng đang nhắm vào thanh thiếu niên thông qua hình ảnh, phong cách tạo gu thẩm mỹ, xu hướng của giới trẻ, bán hàng qua mạng (bán qua ứng dụng điện thoại thông minh, quảng cáo và mua bán trên internet), sử dụng nhiều hương vị, thiết kế sành điệu, bắt mắt (thời son, USB, kẹo...) là hình thức mà giới trẻ thường sử dụng, ưa thích.

thường. Thanh thiếu niên chưa bao giờ hút thuốc nhưng sử dụng thuốc lá điện tử thì tỷ lệ chuyển sang hút thuốc lá điều thông thường cao hơn 2-3,5 lần so với những thanh thiếu niên chưa từng sử dụng thuốc lá điện tử. Một kết quả điều tra năm 2020 của Viện chiến lược và chính sách y tế cho thấy tỷ lệ học sinh sử dụng thuốc lá điện tử mà chưa bao giờ sử dụng thuốc lá thông thường lên đến 45%.

Tỷ lệ sử dụng thuốc lá điện tử trong giới trẻ đã gia tăng nhanh chóng: Ở Mỹ tăng từ 1,5% năm 2011 lên tới 19,6% năm 2020, 2/3 số người hút thuốc lá điện tử là thanh thiếu niên. Nghiên cứu của Hàn Quốc cho thấy 9,5% thanh thiếu niên chưa bao giờ hút thuốc lá nhưng đã sử dụng thuốc lá điện tử thường xuyên (nhiều hơn 10 lần mỗi tháng). Điều tra toàn cầu về sử dụng thuốc lá trong học sinh (GYTS) năm 2014 và 2018: tỷ lệ sử dụng thuốc lá điện tử trong nhóm 13-15 tuổi ở các quốc gia Châu Âu đều tăng nhanh, cả ở nam và nữ (San Marino tăng từ 5,9% năm 2014 lên 8,9% năm 2018; Ý tăng từ 8,4% năm 2014 lên 17,5% năm 2018. Tại Việt Nam: Tỷ lệ sử dụng thuốc lá điện tử 2,6% năm 2019.

Với bài học kinh nghiệm như vậy từ các nước đã cho phép sử dụng thuốc lá điện tử, nếu Việt Nam cho phép các sản phẩm này sẽ làm gia tăng tỷ lệ hút thuốc lá trong thanh thiếu niên, điều này đi ngược lại với mục tiêu bảo vệ thể hệ trẻ đã được nêu trong Chiến lược quốc gia phòng, chống tác hại của thuốc lá. Tại Việt Nam, dù chưa cho phép nhưng tỷ lệ thanh niên từ 13-17 tuổi bắt đầu sử dụng các sản phẩm này đã ở mức 2,6%⁵. Tỷ lệ hiện đang sử dụng thuốc lá điện tử ở học sinh lớp 8-12 là 8,35%, ở học sinh lớp 10-12 là 12,6%. Đáng lưu ý, có đến 5,2% các em hiện không hút thuốc lá truyền thống, mà chỉ sử dụng thuốc lá mới này (nam là 7,7% và nữ là 2,3%)⁶. Tỷ lệ phụ nữ hút thuốc lá điện tử, thuốc lá nung nóng cũng gia tăng. Việt Nam vốn là quốc gia có tỷ lệ nữ giới là người trưởng thành hút thuốc lá rất thấp so với nam giới (nữ 1,1% và nam giới là 45,3%- Điều tra GATS 2015). Tuy nhiên với sự xuất hiện của các sản phẩm thuốc lá điện tử hướng đến người tiêu dùng là phụ nữ và trẻ em, tỷ lệ nữ giới hút thuốc lá sẽ tiếp tục gia tăng nhanh chóng. Cũng theo kết quả nghiên cứu của Viện Chiến lược và Chính sách y tế thì khoảng cách giới giữa nam học sinh và nữ học sinh lớp 8 đến lớp 12 của thành phố Hà Nội hiện đang hút thuốc lá điện tử là không đáng kể (nữ là 4,8%, nam là 12,4%). Kèm theo đó sẽ là các hệ lụy về chất lượng giống nòi do hiện tượng nữ hóa vị thành niên, thanh niên, người trong độ tuổi sinh sản hút thuốc lá.

Thế giới đã mất nhiều thập kỷ chỉ để chống lại các tác hại của thuốc lá thông thường mà kết quả chưa được như mong đợi do thuốc lá là sản phẩm gây nghiện.

⁵ Theo kết quả Điều tra sức khỏe học đường toàn cầu do WHO tài trợ năm 2019.

⁶ Viện Chiến lược và Chính sách y tế, Bộ Y tế, Nghiên cứu về các hành vi nguy cơ đối với sức khỏe học sinh THCS và THPT tại Hà Nội, 2020.

Việt Nam nỗ lực trong 5 năm qua với quyết tâm, nỗ lực cao nhưng mới giảm được 2,1% tỷ lệ nam giới hút thuốc lá. Nếu cho phép sản phẩm mới này, Việt Nam sẽ phải gánh chịu những hậu quả nặng nề hơn rất nhiều trong tương lai gần và các nỗ lực đạt được sẽ bị phá bỏ.

3. Các sản phẩm thuốc lá mới có nguy cơ cao tiềm ẩn và phát sinh các tệ nạn xã hội, nhất là sử dụng ma túy và các chất gây nghiện đồng thời với thuốc lá điện tử, thuốc lá nung nóng, ảnh hưởng đến sức khỏe, an ninh trật tự xã hội nghiêm trọng hơn rất nhiều so với thuốc lá điếu thông thường

Thuốc lá điện tử, kể cả một số loại thuốc lá nung nóng mới phát sinh, có sử dụng nhiều hương liệu, hóa chất không phải là từ nguyên liệu lá thuốc lá. Nguyên liệu phối trộn nhiều loại thành phần khác nhau nên có thể bị lợi dụng để sử dụng ma túy thông qua việc phối trộn. Người sử dụng có thể tự ý tăng tỷ lệ nicotine quá mức hoặc thêm ma túy và các chất gây nghiện khác vào để sử dụng mà khó bị phát hiện. Một số khảo sát trong cộng đồng sử dụng thuốc lá điện tử cho thấy rõ ràng về mối liên quan giữa sử dụng thuốc lá điện tử với các tệ nạn xã hội khác như ma túy, hút shisha và các chất gây nghiện khác. Pha trộn ma túy vào dung dịch điện tử (Cannabis và Marijuana) đã được ghi nhận ở Trung tâm Chống độc Bệnh Viện Bạch Mai và Trung tâm giám định ma túy Viện Khoa học hình sự - Bộ Công an. Những hệ lụy này ảnh hưởng xấu đến sức khỏe, môi trường, lối sống, hành vi của giới trẻ.

4. Cho phép thí điểm thuốc lá nung nóng dẫn đến khó có thể kiểm soát được các sản phẩm tương tự

Hiện nay các sản phẩm thuốc lá nung nóng rất đa dạng, trong đó có nhiều sản phẩm lai giữa thuốc lá nung nóng với thuốc lá điện tử, pha trộn, tẩm ướp dung dịch điện tử khiến cho việc kiểm tra và nhận biết khó khăn, như sản phẩm thuốc lá mới sử dụng công nghệ hybrid, không đốt nóng trực tiếp sản phẩm thuốc lá mà kết hợp giữa dung dịch thuốc lá điện tử và nguyên liệu thuốc lá.

Công nghệ hybrid (công nghệ lai) - làm nóng dung dịch điện tử để tạo ra hóa hơi đi qua ngăn/ống đựng thuốc lá để tạo ra hương vị thuốc lá đích thực như Glo iFuse sản xuất bởi công ty BAT được đưa vào thị trường năm 2015, sản phẩm PloomTech được sản xuất bởi công ty JTI đưa vào thị trường năm 2016, sản phẩm Lil Hybrid của Công ty KT&G. Các sản phẩm này làm cho người tiêu dùng và cơ quan quản lý khó có thể phân biệt đây là thuốc lá điện tử hay là thuốc lá nung nóng.

Nếu cho phép thí điểm thuốc lá nung nóng sẽ dẫn đến tình trạng thuốc lá điện tử cũng sẽ thâm nhập vào thị trường Việt Nam dưới mác thuốc lá nung nóng, sử dụng trá hình sẽ rất khó kiểm soát được.

5. Việc cho phép thí điểm nung nóng gây tổn kém thêm ngân sách, giảm thu thuế, ảnh hưởng đến sản xuất trong nước và chưa đủ điều kiện kỹ thuật để thực hiện trong khi sản phẩm này chỉ gây tác hại:

Nếu cho phép thí điểm thuốc lá mới, sẽ phải xây dựng và ban hành hàng loạt văn bản quy định cho việc thí điểm, thiết lập hệ thống cơ quan, tổ chức, nhân lực và các điều kiện bảo đảm để chuẩn bị cho việc thực hiện quy định và kiểm soát việc thực hiện quy định đó tăng gánh nặng cho cơ quan nhà nước, gây tổn kém, lãng phí ngân sách nhà nước trong khi còn nhiều nhiệm vụ cần thiết khác.

Hiện nay, Luật Phòng, chống tác hại của thuốc lá chỉ giao cho Bộ Y tế xây dựng quy chuẩn kỹ thuật đối với thuốc lá điếu nên không có cơ sở để ban hành quy chuẩn đối với thuốc lá nung nóng.

Bên cạnh đó, sẽ phải có hệ thống kiểm nghiệm, chứng nhận chất lượng, cơ quan tổ chức thanh tra, kiểm tra, xử phạt vi phạm trong việc nhập khẩu, lưu thông và mua bán sản phẩm trong khi năng lực kỹ thuật và nhân lực quản lý của Việt Nam còn mỏng và hạn chế để kiểm nghiệm, kiểm tra sản phẩm.

Hiện nay, Bộ Y tế chưa có labo kiểm nghiệm, việc đầu tư một labo chi để kiểm nghiệm 2 chỉ tiêu đã tốn ít nhất khoảng 14 tỷ đồng. Việt Nam chỉ đủ khả năng kiểm nghiệm được hàm lượng Tar và Nicotine trong thuốc lá điếu, trong khi thuốc lá nung nóng còn có nhiều loại chất khác mà thuốc lá điếu không có, thuốc lá điện tử có tới 15.500 hương liệu.

Mặt khác, các sản phẩm này có nguy cơ làm giảm thu thuế do chi thu được thuế tiêu thụ đặc biệt từ điếu thuốc nung nóng, còn bộ phận điện tử và dung dịch điện tử không thu được thuế. Các sản phẩm này hoàn toàn là hàng nhập khẩu, trong nước chưa sản xuất được nên sẽ chỉ mang lại lợi ích cho các công ty đa quốc gia, ảnh hưởng đến sản xuất và người lao động trong nước.

6. Việc cho phép thêm thuốc lá mới là đi ngược lại các nguyên tắc giảm cung, giảm cầu của Công ước khung về kiểm soát thuốc lá, Chiến lược quốc gia về Phòng chống tác hại (PCTH) của thuốc lá và Luật PCTH của thuốc lá

Chiến lược quốc gia về PCTH của thuốc lá, Luật PCTH của thuốc lá của Việt Nam, các nguyên tắc của Công ước khung về kiểm soát thuốc lá (FCTC) mà Việt Nam là thành viên đều thể hiện quan điểm nhất quán chính sách của Nhà nước ta là từng bước giảm nguồn cung cấp thuốc lá, phù hợp với việc giảm nhu cầu sử dụng thuốc lá. Việc cho phép đưa vào thị trường các sản phẩm thuốc lá mới là trái với Nghị quyết của Hội nghị các bên Công ước khung COP8-FCTF đã khuyến cáo các quốc gia "ngăn ngừa sự bắt đầu sử dụng các sản phẩm thuốc lá".

Việt Nam vẫn nằm trong số các quốc gia có tỷ lệ hút thuốc lá ở nam giới cao nhất trên thế giới và khu vực ASEAN (Điều tra GATS 2015 là 45,3%). Do đó, không thể tăng thêm nguồn cung và tăng sự lựa chọn các sản phẩm thuốc lá mới.

II. Ý kiến cụ thể đối với từng nội dung của Tờ trình và Công văn báo cáo

1. Về căn cứ pháp lý, cơ sở đề xuất chính sách và thẩm quyền ban hành

1.1 Về căn cứ pháp lý, thẩm quyền, quan điểm ban hành chính sách

Bộ Công Thương có nêu: Luật PCTH của thuốc lá và các văn bản quy định chi tiết thi hành đã tạo hành lang pháp lý để quản lý toàn bộ các hoạt động liên quan tới sản xuất, kinh doanh các sản phẩm thuốc lá phù hợp với khái niệm “thuốc lá” quy định trong Luật.”.

Về vấn đề này, Bộ Y tế có ý kiến như sau:

- Về thẩm quyền đề xuất, quan điểm ban hành chính sách: Theo quy định tại Điều 5 Luật PCTH của thuốc lá thì Bộ Y tế là cơ quan chịu trách nhiệm trước Chính phủ về PCTH của thuốc lá. Chính sách về thuốc lá mới bao gồm tổng thể các chính sách về PCTH của thuốc lá tương tự như đối với thuốc lá thông thường chứ không chỉ là quản lý kinh doanh thuốc lá. Việc quản lý kinh doanh chỉ được xác định sau khi các vấn đề về sức khỏe, tác hại của thuốc lá, kinh tế - xã hội, môi trường và các vấn đề quản lý khác đã được nghiên cứu, đánh giá tác động cụ thể. *Do vậy, việc giao cho Bộ Công Thương làm đầu mối và quan điểm tiếp cận chính sách đi từ góc độ kinh tế là chưa phù hợp, chưa bảo đảm tính tổng thể của chính sách.*

- Khái niệm thuốc lá mới chưa được đề cập trong Luật PCTH của thuốc lá, khái niệm thuốc lá trong Luật không bao gồm thuốc lá điện tử và thuốc lá nung nóng. Cấu trúc thuốc lá điện tử, thuốc lá nung nóng có bộ phận thiết bị điện tử là một phần không thể tách rời nhưng chưa được quy định trong Luật⁷. Việc xác định các sản phẩm này có thuộc phạm vi điều chỉnh hay không chưa được cơ quan chủ trì nghiên cứu, tham vấn ý kiến của các bộ, ngành, cơ quan của Quốc hội, chưa có ý kiến chính thức của các cơ quan có thẩm quyền nên chưa bảo đảm tính pháp lý về cả nội dung và quy trình thủ tục.

Các nội dung liên quan đến chính sách quản lý thuốc lá mới là nội dung mới chưa có cơ sở pháp lý rõ ràng để áp dụng Luật hiện hành, xuất hiện sau khi ban hành Luật PCTH của thuốc lá. Thẩm quyền ban hành chính sách mới theo quy định là thẩm quyền của Quốc hội, thẩm quyền giải thích Luật là của Ủy ban Thường vụ Quốc hội theo đúng quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật và Luật Tổ chức Quốc hội.

⁷ Nếu không giải thích rõ mà cho phép sẽ không thu được thuế, gây thất thu thuế, không xây dựng được quy chuẩn.

Do đó, chính sách này cần được xây dựng, xem xét, đánh giá tác động kỹ càng theo quy trình, thủ tục của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, hiện nay chưa đủ cơ sở pháp lý để trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ quyết định.

1.2 Về cơ sở đề xuất chính sách

Bộ Y tế nhận thấy các nội dung Bộ Công Thương nêu trong phần thực trạng, cơ sở thực tiễn và các vướng mắc bất cập đều hướng tới phương án đề xuất là cho phép thí điểm sản phẩm thuốc lá mới cho nên chưa bảo đảm tính khách quan và toàn diện. Báo cáo của Bộ Công Thương có nêu: hiện nay có “một số ít quốc gia như Thái Lan, Singapore cấm các sản phẩm thuốc lá mới nổi trong đó bao gồm thuốc lá điện tử và thuốc lá làm nóng” (tại trang 3 của Báo cáo).

Về vấn đề này, Bộ Y tế có ý kiến như sau:

Báo cáo về thực trạng và kinh nghiệm của các nước như Bộ Công Thương nêu là chưa đầy đủ về các quốc gia cấm nhập khẩu và lưu hành thuốc lá mới.

Đối với thuốc lá điện tử, hiện nay đã có ít nhất 32 quốc gia và vùng lãnh thổ áp dụng chính sách cấm hoàn toàn các sản phẩm thuốc lá điện tử, có 7 quốc gia cho phép nhưng áp dụng quy định quản lý chặt chẽ như cấp phép dược phẩm, quy định thuốc lá điện tử dưới dạng sản phẩm cai nghiện nicotine và cần thẩm định cấp giấy phép bao gồm Úc, Chile, Hong Kong, Nhật Bản, Malaysia, Đài Loan và Venezuela nhưng chưa có sản phẩm thuốc lá nào được cấp phép lưu hành ở 7 quốc gia này vì hiện nay chưa có bất kỳ sản phẩm nào đạt tiêu chuẩn cấp phép lưu hành trên thị trường. Do đó, về thực tế thì đây cũng tương đương như là chính sách cấm của 32 quốc gia trên. Đặc biệt là Úc, nicotine vẫn nằm trong danh mục “chất độc dược” và chỉ được sử dụng khi có giấy phép. Trong khu vực ASEAN đã có 5 quốc gia cấm hoàn toàn là Thái Lan, Singapore, Lào, Brunei, Campuchia.

Việc quy định quản lý thuốc lá điện tử hiện đang áp dụng tại 27 nước thành viên thuộc Liên minh châu Âu cũng như một số nước phát triển như Anh, Mỹ, New Zealand, Na-uy. Tại Hoa Kỳ, mỗi bang có chính sách riêng. Tính đến tháng 9 năm 2020, đã có 5 bang cấm hoàn toàn và 4 bang hạn chế sử dụng các sản phẩm thuốc lá có hương vị (bao gồm thuốc lá điện tử), chiếm 25% tổng dân số (81,4 triệu người). Trong năm 2021, đã có thêm 13 bang và thành phố khác đang tiếp tục rà soát đề xuất cấm tương tự.

Một điểm đáng lưu ý là ngay cả các quốc gia phát triển đang cho phép quản lý sản phẩm này chỉ khi đã đánh giá đầy đủ tác động. Cụ thể, các quốc gia này đã giảm tỉ lệ sử dụng thuốc lá sau một thời gian dài áp dụng các biện pháp hiệu quả, quản lý, hiện đang thực hiện tốt các quy định về môi trường không khói thuốc lá và

áp dụng nhiều biện pháp kiểm soát chặt. Ngoài ra, chính phủ các nước này có đủ nguồn lực để giám sát và truyền thông về việc ngăn ngừa sử dụng sản phẩm này ở giới trẻ (thông qua cấp giấy phép bán hàng và kiểm tra tuổi của người mua hàng) và các nhóm dễ tổn thương.

Đối với sản phẩm thuốc lá nung nóng, các quy định các nước còn rất khác nhau. Gần đây, Mỹ, Ý và Úc là các quốc gia quy định về sản phẩm này.

- Về ý kiến của Bộ Công Thương cho rằng: “thuốc lá điện tử và thuốc lá nung nóng tuy chưa được quy định trong Luật Phòng, chống tác hại của thuốc lá và Nghị định số 67/2013/NĐ-CP của Chính phủ quy định về quản lý kinh doanh thuốc lá do mới xuất hiện trên thị trường nên cần phải thiết lập cơ chế pháp lý mới tương tự như các loại hình dịch vụ taxi công nghệ là Uber hay Grab, thanh toán điện tử mobile money.”

Bộ Y tế có ý kiến như sau:

Việc ứng xử đối với mỗi sản phẩm, dịch vụ là khác nhau tùy thuộc vào tính chất sản phẩm và tác động của nó đối với đời sống xã hội. Thứ nhất, sản phẩm thuốc lá điện tử và thuốc lá nung nóng là sản phẩm có hại cho sức khỏe con người, không thể so sánh, đối xử bình đẳng như các loại hình công nghệ, dịch vụ thông thường khác. Thứ hai, cần xem xét, đánh giá tác động về sức khỏe, xã hội, môi trường trước khi tính đến các phương án thiết lập cơ chế chính sách cho phép kinh doanh, lưu hành các sản phẩm này ở Việt Nam.

- Về nội dung Bộ Công Thương có nêu: “Sản phẩm thuốc lá làm nóng đã được Tổ chức Y tế thế giới (WHO) khẳng định là sản phẩm thuốc lá do đó chịu sự điều chỉnh của Công ước khung FCTC và “thuốc lá làm nóng nên được quản lý như là sản phẩm thuốc lá theo hướng dẫn của WHO và theo quyết định liên quan của Hội nghị lần thứ 8 của các Bên (COP 8) tham gia Công ước khung về Kiểm soát Thuốc lá của WHO (WHO FCTC) đối với sản phẩm thuốc lá mới và mới nổi”.

Bộ Y tế có ý kiến như sau:

Việc trích dẫn của Bộ Công Thương là chưa đầy đủ và phản ánh chính xác nội dung của WHO. Năm 2018, tại Phiên họp thứ tám của Hội nghị các bên tham gia WHO-FCTC đã thông qua Nghị quyết FCTC/COP8 về các sản phẩm thuốc lá thế hệ mới, trong đó nhắc nhở các Bên về cam kết của họ theo WHO-FCTC khi giải quyết những thách thức do sản phẩm thuốc lá mới đặt ra. Nghị quyết COP8 về thuốc lá điện tử, thuốc lá nung nóng đã khuyến cáo các Bên tham gia áp dụng các biện pháp để “ngăn chặn sự bắt đầu của các sản phẩm thuốc lá mới; bảo vệ sức khỏe của mọi người khỏi việc phơi nhiễm với các khí thải; bảo vệ các chính sách

và hoạt động kiểm soát thuốc lá khỏi tất cả các lợi ích thương mại và các lợi ích khác liên quan đến các sản phẩm thuốc lá mới, bao gồm các lợi ích của ngành công nghiệp thuốc lá". WHO cũng khẳng định việc "quy định bao gồm cấm sản xuất, nhập khẩu, phân phối, bán và sử dụng các sản phẩm thuốc lá mới, theo tình hình của mỗi quốc gia" là một trong những lựa chọn nhằm bảo đảm lợi ích sức khỏe cho con người. WHO khuyến cáo các quốc gia thành viên ngăn chặn việc bắt đầu sử dụng thuốc lá nung nóng; bảo vệ mọi người khỏi bị phơi nhiễm với khói thuốc lá nung nóng theo Điều 8 của Công ước khung về Kiểm soát thuốc lá của WHO (Công ước khung WHO FCTC); ngăn ngừa việc đưa ra các kết luận thiếu căn cứ về tính an toàn của các sản phẩm này. Nếu cho phép thí điểm để bắt đầu cho phép sử dụng những sản phẩm này là trái với Nghị quyết COP8 mà Việt Nam là nước thành viên đã tham gia ký kết.

Năm 2020, Văn phòng Tổ chức Y tế tại Việt Nam đã có khuyến nghị: Chính phủ Việt Nam nên duy trì chính sách cấm hiện hành đối với tất cả các sản phẩm thuốc lá và nicotine thế hệ mới, có bằng chứng rõ ràng rằng các sản phẩm này không an toàn; việc dỡ bỏ lệnh cấm hiện tại sẽ tạo cơ hội cho ngành công nghiệp thuốc lá thu hút người tiêu dùng mới, đặc biệt là thanh thiếu niên ở Việt Nam; cảnh báo nguy cơ có thể bị tổn thất sức khỏe cộng đồng khi cho phép các sản phẩm thế hệ mới này vào thị trường một cách hợp pháp vì khả năng được giới trẻ sử dụng như đã chứng minh ở các nước khác và khả năng sử dụng kép và Việt Nam cần thực thi mạnh mẽ việc ngăn chặn quảng cáo và kinh doanh bất hợp pháp các sản phẩm này.

Bộ Công Thương có nêu thực trạng mua bán, sử dụng thuốc lá điện tử tại Việt Nam hiện nay (tại trang 3), đặc biệt là tỷ lệ sử dụng thuốc lá điện tử đáng báo động gần đây trong thanh thiếu niên, học sinh⁸. Bộ Y tế nhận thấy thực trạng Bộ Công Thương nêu là đúng. Tuy nhiên, Bộ Công Thương lại nhận định đây là do thiếu chính sách quản lý, dẫn đến yêu cầu thực tiễn cần phải ban hành chính sách cho phép lưu hành và quản lý chặt chẽ là chưa bảo đảm tính chính xác trong nhận định vấn đề bất cập và nguyên nhân và giải pháp để giải quyết vấn đề bất cập.

2. Về các phương án đề xuất của Bộ Công Thương và phân tích ưu, nhược điểm, đánh giá tác động đối với phương án đề xuất

Bộ Công Thương đề xuất 3 phương án gồm: (1) Ban hành chính sách thí điểm để quản lý chặt chẽ sản phẩm thuốc lá làm nóng và thuốc lá điện tử; (2) Cấm

⁸ Thực tế đã chứng minh thuốc lá mới được thiết kế và sản xuất hướng tới đối tượng thanh thiếu niên như hương vị hấp dẫn, thiết kế sản phẩm bắt mắt, thời trang, theo xu hướng công nghệ, giữ khách hàng bằng các sản phẩm có hàm lượng nicotine cao. Bên cạnh đó là các chiến lược quảng cáo, tiếp thị đa dạng để thu hút thanh thiếu niên sử dụng như quảng bá trên mạng xã hội và sử dụng giới trẻ quảng cáo tới giới trẻ, quảng cáo là sản phẩm giảm hại và có công dụng cai nghiện.

toàn bộ việc nhập khẩu, lưu thông, sử dụng sản phẩm thuốc lá làm nóng và thuốc lá điện tử; (3) Giữ nguyên như hiện nay. Bộ Công Thương chọn phương án 1.

Về vấn đề này, Bộ Y tế có ý kiến như sau:

Phương án 1 có nhiều tác động bất lợi đến cả sức khỏe người dân và kinh tế-xã hội, gia tăng chi phí cao nhất và không mang lại tăng thu ngân sách, thậm chí có nguy cơ giảm thu thuế. Cụ thể:

Các tác động đối với đối với phương án 1:

a) Tác động đối với Nhà nước:

Bộ Công Thương cho rằng, việc cho phép thí điểm thuốc lá mới sẽ có tác động tích cực đối với Nhà nước, cụ thể như: Kiểm soát được sản xuất và kinh doanh nhằm hạn chế rủi ro cho người tiêu dùng và xã hội; giảm thiểu các sản phẩm lậu, không rõ nguồn gốc, xuất xứ ảnh hưởng trực tiếp đến sức khỏe và quyền lợi người tiêu dùng; có chế tài xử lý các hoạt động buôn lậu và gian lận thương mại; chống thất thu thuế cho ngân sách Nhà nước.

Bộ Y tế cho rằng:

Việc cho phép thí điểm lưu hành thuốc lá mới không có tác động tích cực nào đối với Nhà nước mà ngược lại có những tác động tiêu cực, đặc biệt là tăng chi phí quản lý và tổ chức thực hiện.

Nếu cho phép thí điểm thuốc lá mới, Nhà nước sẽ phải xây dựng và ban hành hàng loạt cơ chế, quy định cho việc thí điểm, thiết lập hệ thống cơ quan, tổ chức, nhân lực và các điều kiện bảo đảm để chuẩn bị cho việc thực hiện quy định và kiểm soát việc thực hiện quy định đó và sẽ làm tăng chi ngân sách nhà nước cho tổ chức, nhân lực và điều kiện bảo đảm thực hiện. Ví dụ như xây dựng tiêu chuẩn kỹ thuật đối với thuốc lá mới thì sẽ phát sinh hệ thống kiểm nghiệm, chứng nhận chất lượng, cơ quan tổ chức thanh tra, kiểm tra, xử phạt vi phạm trong việc nhập khẩu, lưu thông và mua bán sản phẩm. Trong khi đó, hiện nay các sản phẩm thuốc lá nung nóng rất đa dạng, trong đó có nhiều sản phẩm lai với thuốc lá điện tử dung dịch khiến cho việc kiểm tra và nhận biết khó khăn. Năng lực kỹ thuật và nhân lực quản lý của Việt Nam còn mỏng và hạn chế để kiểm nghiệm, kiểm tra sản phẩm.

Nhà nước cần phải đầu tư nhân lực, năng lực quản lý, giải quyết các vấn đề xã hội phát sinh do thuốc lá mới, đặc biệt là hành vi, lối sống tệ nạn của giới trẻ, từ đó gây tăng chi phí quản lý nhà nước, nhân lực đáp ứng yêu cầu quản lý.

Về kinh tế, việc cho phép nhập khẩu thuốc lá mới không chống thất thu thuế cho ngân sách Nhà nước mà ngược lại nhà nước sẽ bị giảm nguồn thu thuế do sản

lượng thuốc lá tiêu thụ trong nước bị kiểm soát, khống chế sản lượng tiêu thụ, mức thu thuế trong tổng cho phép, Việt Nam hiện không sản xuất thuốc lá điện tử, thuốc lá nung nóng nên việc cho phép nhập khẩu các sản phẩm này chỉ có các sản phẩm nhập khẩu của doanh nghiệp thuốc lá nước ngoài.

Nếu theo đề xuất của Bộ Công Thương “*Thiết bị sử dụng của thuốc lá nung nóng là thiết bị điện tử (mã HS.854370.90)*” thì thu thuế từ các sản phẩm thuốc lá mới sẽ không đáng kể so với thuốc lá điều.

Thuế nhập khẩu: Theo Quyết định số 45/2017/QĐ-TTg, thuế nhập khẩu với hàng có mã HS.854370 là 5% (thấp hơn 27 lần so với mức thuế thuốc lá hiện nay) và mức thuế này sẽ về 0% sau ngày 31/12/2021 theo Nghị định số 57/2020/NĐ-CP. Vì vậy, Nhà nước sẽ không thu được thuế nhập khẩu đối với mặt hàng này sau ngày 31/12/2021.

Về thuế tiêu thụ đặc biệt: Hiện nay thuế tiêu thụ đặc biệt được quy định tại Luật Thuế tiêu thụ đặc biệt số 27/2008/QH12 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế tiêu thụ đặc biệt số 70/2014/QH13, thiết bị điện tử không phải là mặt hàng chịu thuế tiêu thụ đặc biệt. Vì vậy, theo đề xuất của Bộ Công Thương thì Chính phủ sẽ không thu được thuế tiêu thụ đặc biệt với mặt hàng này. Trừ khi, thiết bị điện tử này được coi là một phần không thể tách rời của thuốc lá mới và coi là sản phẩm thuốc lá.

Do đó, nguồn thu không tăng mà còn tăng chi ngân sách đối với an sinh xã hội, giải quyết gánh nặng bệnh tật, tử vong do thuốc lá điện tử, thuốc lá nung nóng. Các chi phí mà Nhà nước và người dân phải gánh chịu khi cho phép lưu hành, sử dụng các sản phẩm độc hại này bao gồm sức khỏe người dân đặc biệt là thanh thiếu niên - thế hệ tương lai của đất nước, kinh tế, xã hội và môi trường là vấn đề lớn mà ngay cả các nước đang cho sử dụng sản phẩm này cũng chưa thể tính toán hết được.

b) Tác động đối với doanh nghiệp

Bộ Công Thương cho rằng, cho phép thí điểm thuốc lá mới sẽ có tác động tích cực cho nhà sản xuất như: được quyền kinh doanh hợp pháp và chịu sự kiểm tra, giám sát của các cơ quan chức năng; nâng cao trách nhiệm của các đơn vị sản xuất, phân phối sản phẩm thuốc lá thế hệ mới trong việc bảo đảm chất lượng, sự an toàn và tuân thủ pháp luật; tạo điều kiện đổi mới máy móc, thiết bị, ứng dụng công nghệ để nội địa hóa sản phẩm, nâng cao chất lượng từ đó đưa ra sản phẩm mới ít phụ thuộc hơn; tạo ra sản phẩm có chất lượng thay thế hàng nhập lậu góp phần tham gia vào quá trình đấu tranh chống buôn lậu, hàng giả, hàng kém chất lượng trên thị trường cũng như các hoạt động kinh doanh bất hợp pháp.

Bộ Y tế có ý kiến như sau:

Hiện tại, Việt Nam hiện không sản xuất thuốc lá điện tử, thuốc lá nung nóng nên việc cho phép nhập khẩu các sản phẩm này chỉ làm có lợi cho các doanh nghiệp thuốc lá nước ngoài nên không có tác động tích cực đối với các doanh nghiệp trong nước. Hiện nay các sản phẩm thuốc lá nung nóng chủ yếu do các doanh nghiệp đa quốc gia sản xuất và có lợi thế cạnh tranh lớn. Việc cho phép các sản phẩm này sẽ chỉ mang lại lợi ích cho các công ty đa quốc gia đó là chủ yếu, sản xuất thuốc lá điều sẽ giảm thị phần và như vậy là tác động tiêu cực đến doanh nghiệp trong nước chứ không có những tác động tích cực như đã kể trên.

Theo quy định của Luật PCTH của thuốc lá, sản lượng thuốc lá sản xuất, nhập khẩu để sử dụng tại Việt Nam không được vượt quá tổng năng lực cố định đã xác định của toàn ngành thuốc lá. Vì vậy, việc cho phép nhập khẩu, mua bán, hay đầu tư máy móc, trang thiết bị để sản xuất thuốc lá điện tử, thuốc lá nung nóng trong nước sẽ cạnh tranh thị phần của thuốc lá điều thông thường sản xuất trong nước do bị khống chế về tổng sản lượng chung tiêu thụ trong nước theo quy định của Luật PCTH của thuốc lá nhưng chưa được đánh giá tác động tổng thể.

Trong vòng 2 năm tới, doanh nghiệp trong nước chưa thể đầu tư thiết bị để sản xuất trong nước nên chính sách thí điểm 2 năm này không tạo ra cơ chế có lợi cho doanh nghiệp trong nước đầu tư sản xuất thuốc lá mới. Thậm chí nếu sau khi thí điểm không đủ điều kiện thực hiện tiếp thì sẽ lãng phí đầu tư của cả Nhà nước và doanh nghiệp.

Ngoài ra, Bộ Công Thương chưa nêu tác động tiêu cực đối với người lao động tại doanh nghiệp sản xuất thuốc lá và người nông dân trồng cây thuốc lá do giảm sản lượng sản xuất thuốc lá điều vì bị thuốc lá mới chiếm thị phần. Theo đó, nguyên liệu sản xuất thuốc lá mới thì lá thuốc lá chiếm tỷ trọng rất thấp trong cơ cấu giá thành của một sản phẩm thuốc lá mới. Rất nhiều nguyên liệu thực tế là nhập khẩu từ nước ngoài, chủ yếu là nguyên liệu thay thế, hóa chất.

c) Tác động đối với người dân (người tiêu dùng):

Bộ Công Thương cho rằng: Các sản phẩm thuốc lá nhập lậu hoặc xách tay, không có cảnh báo sức khỏe, không được cung cấp thông tin đầy đủ về sản phẩm, không có nguồn gốc, xuất xứ rõ ràng, không được phân phối và đảm bảo chất lượng bởi chính các hãng sản xuất. Việc cho phép lưu hành sẽ giúp người tiêu dùng được tiếp cận với các sản phẩm thuốc lá có mức độ “giảm thiểu phơi nhiễm” hoặc các sản phẩm thuốc lá “điều chỉnh nguy cơ” (như theo công bố của Cục Quản lý Thực

phẩm và Dược phẩm Hoa Kỳ)⁹, được tiếp cận với các sản phẩm chính hãng, có nguồn gốc và xuất xứ rõ ràng; có sự kiểm soát về chất lượng và an toàn, được bảo vệ quyền lợi khi mua và sử dụng sản phẩm.

Bộ Y tế cho rằng nhận định, đánh giá như trên là chưa chính xác. Cụ thể:

Công ước về quyền của người tiêu dùng và Luật bảo vệ quyền lợi của người tiêu dùng đều nêu rõ: người tiêu dùng phải được cung cấp thông tin đầy đủ, trung thực, toàn diện, chính xác về sản phẩm; không được đưa ra các thông tin bất lợi, thổi phồng, bóp méo về sản phẩm, đặc biệt là những thông tin không chính xác về tính an toàn làm người tiêu dùng hiểu nhầm sản phẩm là an toàn hoặc an toàn hơn sản phẩm khác mà không có đủ bằng chứng. Trong những trường hợp cần thiết, Chính phủ có thể hạn chế, nghiêm cấm kinh doanh, tiêu dùng một sản phẩm nếu việc sử dụng sản phẩm đó tác động bất lợi đến quyền bảo đảm an toàn của cả người sử dụng và người khác.

Thực tế là người tiêu dùng sẽ phải đối mặt với rất nhiều thông tin không đầy đủ ngay cả khi sản phẩm thuốc lá điện tử, thuốc lá nung nóng được phép lưu hành vì các doanh nghiệp thường không cung cấp đầy đủ hết thông tin, đây là sản phẩm mới nên ngay cả các cơ quan quản lý cũng chưa biết hết các nguy cơ, rủi ro sức khỏe. Thuốc lá nung nóng thường được quảng bá là sản phẩm tiên tiến, giảm hại hơn so với thuốc lá truyền thống nhưng thực tế thì chưa có kết quả nghiên cứu nào cho thấy thuốc lá nung nóng ít hại hơn. Thuốc lá nung nóng đã được lưu hành trên thị trường 15 năm nhưng đến nay các công ty thuốc lá vẫn chưa thu thập được các bằng chứng về giảm hại.

Tại Mỹ, Công bố của FDA cho phép Philip Morris tiếp thị sản phẩm 01 loại sản phẩm cụ thể là IQOS của hãng của Philip Morris là “giảm phơi nhiễm”. Thực tế, FDA chỉ thừa nhận giảm hàm lượng một số chất độc hại nhưng điều này không có nghĩa là giảm tác hại và bác bỏ tuyên bố của Philip Morris về việc chuyển đổi từ thuốc lá truyền thống sang IQOS giúp giảm nguy cơ mắc các bệnh do chưa đủ bằng chứng. Trong khi trên thị trường có rất nhiều các loại sản phẩm thuốc lá nung nóng được sản xuất bởi các công ty khác như Công ty British American Tobacco (BAT), Công ty Japan Tobacco (JTI), Công ty KT&G... nhưng các sản phẩm này chưa được bất kỳ cơ quan nào công bố là “giảm phơi nhiễm”.

Tháng 6/2020, Bộ Y tế của Ý cũng đã từ chối đơn xin phê duyệt IQOS và Heet là những sản phẩm giảm hại. Cục Quản lý Sản phẩm Trị liệu của Bộ Y tế Úc (TGA) quy định các sản phẩm có chứa nicotine mới bị cấm bởi nicotine được xếp loại là loại “chất độc nguy hiểm”. TGA cũng nhấn mạnh về việc thiếu bằng chứng

⁹ <https://www.fda.gov/media/139779/download>

thuyết phục trong việc mang lại sức khỏe cho cộng đồng nếu cho phép sử dụng thuốc lá nung nóng.

Về kinh tế, sử dụng thuốc lá nung nóng làm tăng chi phí y tế của cả người tiêu dùng và Nhà nước chi cho chính sách y tế do sự ảnh hưởng đến sức khỏe của người sử dụng thuốc lá nung nóng.

Kết luận: Phương án 1 không bảo đảm mục tiêu hài hòa lợi ích giữa các chủ thể là Nhà nước, doanh nghiệp và người dân (người tiêu dùng), phương án 1 chỉ có lợi cho 01 chủ thể là doanh nghiệp nước ngoài.

2.2 Các tác động đối với đối với phương án 2:

Bộ Công Thương cho rằng, nếu cấm nhập khẩu, lưu hành thuốc lá mới thì sẽ có các tác động tiêu cực như: không đảm bảo chất lượng sản phẩm, nhiều quốc gia đã cho phép lưu hành sản phẩm này nên dù có cấm, sản phẩm vẫn sẽ được đưa vào Việt Nam dưới hình thức buôn lậu, Nhà nước sẽ thất thu một khoản thuế; người tiêu dùng nếu sử dụng sản phẩm nhập lậu không được cung cấp thông tin đầy đủ, rõ ràng về sản phẩm, đặc biệt là những tác hại có thể có của sản phẩm đối với sức khỏe, việc cấm sản phẩm chưa thực sự phù hợp với thông lệ quốc tế. Nếu muốn cấm thì cần phải bổ sung vào danh mục cấm kinh doanh trong Luật Đầu tư và nên cho phép lưu hành sản phẩm nhưng có biện pháp quản lý chặt chẽ.

Bộ Y tế có ý kiến như sau:

Thuốc lá điện tử và thuốc lá nung nóng là các sản phẩm mới được du nhập vào Việt Nam nên chưa được nghiên cứu để đề xuất đưa vào danh mục hàng hóa cấm kinh doanh của Luật Đầu tư. Tuy nhiên, do thuốc lá điện tử và thuốc lá nung nóng không được quy định cụ thể trong Luật Phòng chống tác hại của thuốc lá nên chưa được phép nhập khẩu, mua bán, sản xuất, kinh doanh và lưu hành. Mặt khác, do mặt hàng này chưa được sản xuất trong nước mà hoàn toàn là nhập lậu nên có thể áp dụng các chế tài xử lý hành chính, hình sự đối với hàng nhập lậu để xử lý ngay từ khi nhập hàng vào Việt Nam.

Ý kiến của Bộ Công Thương cho rằng, việc cấm nhập khẩu thuốc lá điện tử, thuốc lá nung nóng sẽ làm gia tăng tình trạng buôn lậu, nhập lậu các sản phẩm kém chất lượng và gây thất thu thuế đối với Nhà nước là chưa phù hợp. Bởi vì, việc cấm nhập khẩu đối với một sản phẩm không phải là nguyên nhân chính gây ra tình trạng buôn lậu mà kể cả khi cho phép nhập khẩu thì tình trạng buôn lậu vẫn cứ diễn ra và thậm chí còn nhiều hơn do trong nước đã cho phép lưu hành rồi thì càng khó kiểm soát các sản phẩm nhập lậu, người tiêu dùng cũng khó mà phân biệt được đâu là sản phẩm nhập chính thức và đâu là sản phẩm nhập lậu. Cũng tương tự như thuốc

lá điếu hiện nay, Việt Nam vẫn cho phép kinh doanh thuốc lá điếu nhưng tình trạng buôn lậu từ trước đến nay vẫn không giảm do tính chất lợi nhuận cao và nhu cầu của người tiêu dùng nên tình trạng nhập lậu sẽ khó có thể kiểm soát được hoàn toàn. Để khắc phục tình trạng này thì Bộ Công Thương và các cơ quan có thẩm quyền cần tăng cường công tác phòng, chống buôn lậu chứ không phải là cho phép lưu hành sản phẩm mới để thay cho giải pháp phòng, chống buôn lậu.

Về thuế, nếu cho phép nhập khẩu thì thuốc lá điện tử, thuốc lá nung nóng sẽ chịu thuế rất thấp do phân loại hàng hóa đối với thiết bị kèm theo là nhóm hàng thiết bị điện tử, còn dung dịch nicotine được xếp vào chương hóa chất, thuốc lá nung nóng thì chỉ thu được thuế đối với điếu thuốc. Do đó, chính việc cho phép nhập khẩu hai loại sản phẩm này sẽ làm thất thu thuế vì so với thuốc lá thông thường thì Nhà nước sẽ thu được số tiền thuế ít hơn do mức thuế, đối tượng chịu thuế giảm trong khi tổng lượng sản phẩm không đổi.

- Về ý kiến cho rằng việc cấm sản phẩm thuốc lá mới là chưa thực sự phù hợp với thông lệ quốc tế. Hiện nay, theo tổng hợp rà soát kinh nghiệm quốc tế thì xu hướng các nước cấm đang tăng lên, ngay cả nước láng giềng Việt Nam là Campuchia mặc dù chính sách kiểm soát thuốc lá không chặt chẽ bằng Việt Nam nhưng đã có quy định cấm đối với cả thuốc lá điện tử và thuốc lá nung nóng. Qua nghiên cứu, thống kê các quốc gia cho phép và quản lý chặt chẽ thì hầu hết là các nước phát triển, có năng lực quản lý tốt nên họ có áp dụng được các biện pháp kiểm soát chặt chẽ lưu thông trên thị trường, mua bán đối với đối tượng phù hợp và đã giảm được tỷ lệ hút thuốc lá ở mức thấp. Còn ở Việt Nam các điều kiện này đều chưa đạt được nên việc cấm đối với sản phẩm thuốc lá mới là hoàn toàn phù hợp với thông lệ quốc tế và điều kiện của Việt Nam.

Như vậy: Phương án 2 không có tác động tiêu cực đến các chủ thể so với hiện nay mà ngược lại sẽ có tác động tích cực hơn phương án 1.

3. Về quan điểm xây dựng chính sách và đề xuất của Bộ Công Thương

3.1. Về ý kiến của Bộ Công Thương cho rằng việc đề xuất như trên là Phù hợp với Chiến lược Quốc gia phòng, chống tác hại của thuốc lá đến năm 2020 như: biện pháp tăng thuế để giảm tỷ lệ người hút thuốc, quan điểm này phù hợp với Điều 6, Công ước khung về kiểm soát thuốc lá (FCTC). Nhiều quốc gia coi thuốc lá thế hệ mới là các sản phẩm thay thế thuốc lá, không khói. Việc đưa vào quản lý và áp thuế tối thiểu như thuốc lá điếu truyền thống sẽ giúp quản lý được nguồn cung và tăng thu ngân sách, có thể tham khảo kết quả nghiên cứu và chính sách của các quốc gia có nền y tế phát triển, việc chuyển đổi hoàn toàn từ thuốc lá truyền thống

sang thuốc lá làm nóng (IQOS) làm giảm đáng kể việc cơ thể tiếp xúc với các chất độc hại hoặc có thể gây hại bởi hóa chất...

Bộ Y tế cho rằng nhận định này không chính xác, cụ thể:

Đề xuất này không phù hợp với Chiến lược Quốc gia về giảm thiểu tác hại thuốc lá. Mọi chính sách kiểm soát thuốc lá phải xuất phát từ nguyên tắc không làm tăng tỷ lệ sử dụng thuốc lá. Đối với thuốc lá điện tử, thực tế cho thấy hiện nay mặc dù chưa được phép nhưng tỷ lệ sử dụng thuốc lá điện tử trong thanh thiếu niên Việt nam đã có xu hướng gia tăng. Khi cho phép kinh doanh hợp pháp thì tỷ lệ sử dụng sẽ tăng mạnh do dễ tiếp cận hơn, nhất là tỷ lệ thanh thiếu niên sử dụng sẽ tăng nhanh do đây là sản phẩm hướng nhiều đến đối tượng khách hàng trẻ tuổi.

3.2 Về ý kiến của Bộ Công Thương cho rằng đề xuất phù hợp với thông lệ quốc tế như: Tại Hội nghị lần thứ 8 của các bên tham gia Công ước khung về kiểm soát thuốc lá (FCTC) mà Việt Nam là thành viên tham gia, tổ chức vào tháng 10 năm 2018, Tổ chức Y tế thế giới (WHO) đã công nhận thuốc lá làm nóng là sản phẩm thuốc lá và do đó chịu sự điều chỉnh của Công ước khung về kiểm soát thuốc lá. Ở Việt Nam, nếu được công nhận là sản phẩm thuốc lá thì thuốc lá làm nóng chịu sự điều chỉnh của Luật Phòng, chống tác hại thuốc lá. Hiện nay, thuốc lá làm nóng đã được lưu hành hoặc nhập khẩu tại ít nhất 64 quốc gia trên thế giới¹⁰. Điều này không có nghĩa chỉ có 64 quốc gia trên thế giới cho phép sản phẩm được lưu hành. Đối với các quốc gia khác, tùy vào các yếu tố thị trường, sự chấp nhận của người tiêu dùng, dự kiến trong thời gian tới sản phẩm sẽ được giới thiệu và lưu hành. Tại Hoa Kỳ, cơ quan An toàn Thực phẩm và Dược phẩm Hoa Kỳ (U.S FDA) vào ngày 7/7/2020 đã công bố quyết định cho phép tiếp thị và bán sản phẩm thuốc lá làm nóng (IQOS) tại Mỹ như một sản phẩm thuốc lá.”

Bộ Y tế cho rằng các đánh giá trên là chưa đầy đủ, chưa chính xác, cụ thể như sau:

Việc dẫn chiếu đến quan điểm của WHO và FDA là chưa đầy đủ và chưa chính xác trong việc thể hiện các khía cạnh mà các tổ chức này đã nêu:

- Về quan điểm của WHO:

“Theo quy định tại khoản 1 Điều 2 của Công ước khung về kiểm soát thuốc lá của Tổ chức Y tế thế giới quy định: “*Để bảo vệ tốt hơn cho sức khỏe con người, các Bên được khuyến khích thi hành các biện pháp khác ngoài các biện pháp được yêu cầu trong Công ước này và các nghị định thư có liên quan và không có qui định*

¹⁰ Lý do, các nhà sản xuất đã lựa chọn nước thu nhập cao và ưa công nghệ để đưa sản phẩm vào thị trường thành công, như Nhật, Anh bởi các sản phẩm thuốc lá nung nóng không rở. Khi đã chiếm lĩnh được thị phần nhất định thì việc rút khỏi thị trường là khó (tương tự như với thuốc lá điếu).

nào trong các văn kiện này ngăn cản một Bên áp đặt những yêu cầu chặt chẽ hơn nhất quán với các điều khoản của các văn kiện đó và phù hợp với luật pháp quốc tế. Do đó, các quốc gia thành viên có thể xây dựng, áp dụng các biện pháp nằm ngoài yêu cầu của Công ước, đặc biệt với những vấn đề mới phát sinh cùng với sự phát triển của xã hội và khoa học công nghệ mới”.

Theo quy định của Công ước khung thì "giảm hại" là giảm sử dụng tất cả các sản phẩm thuốc lá. Bên cạnh đó, Điều 5, khoản 2, điểm b của Công ước khung quy định "Thông qua và thực thi các biện pháp lập pháp, hành pháp, hành chính và các biện pháp khác và phối hợp với các Bên khác trong việc phát triển các chính sách phù hợp nhằm ngăn chặn và giảm tiêu thụ thuốc lá, nghiện nicotin và phơi nhiễm đối với khói thuốc lá". Như vậy, việc ứng xử đối với các sản phẩm thuốc lá mới tùy thuộc vào điều kiện của mỗi quốc gia và các quốc gia có thể xây dựng, áp dụng các biện pháp nằm ngoài yêu cầu của Công ước, đặc biệt với những vấn đề mới phát sinh cùng với sự phát triển của xã hội và khoa học công nghệ mới. Các quốc gia thành viên có thể xây dựng và phát triển chính sách giảm sử dụng với tất cả các sản phẩm "nghiện nicotine", bao gồm thuốc lá mới như thuốc lá điện tử và thuốc lá nung nóng.

Tại Hội nghị các bên tham gia Công ước khung của Tổ chức Y tế Thế giới về kiểm soát thuốc lá (COP 8) đã khuyến cáo các bên tham gia về các sản phẩm thuốc lá mới như thuốc lá nung nóng, các loại thiết bị để sử dụng các sản phẩm này cần nhắc ưu tiên áp dụng các biện pháp để **ngăn chặn sự bắt đầu sử dụng các sản phẩm thuốc lá mới**; bảo vệ sức khỏe của mọi người khỏi việc phơi nhiễm với các khí thải; bảo vệ các chính sách và hoạt động kiểm soát thuốc lá khỏi tất cả các lợi ích thương mại và các lợi ích được giao khác liên quan đến các sản phẩm thuốc lá mới và mới nổi, bao gồm các lợi ích của ngành công nghiệp thuốc lá.

- Về các khuyến cáo của FDA Mỹ: Đây là khuyến cáo dành riêng cho sản phẩm IQOS (1 sản phẩm cá biệt), đồng thời FDA Mỹ cũng nêu rõ không được dùng các thông tin được chấp nhận bởi FDA Mỹ để quảng cáo và tiếp thị cho sản phẩm là giảm hại.

3.3 Việc Bộ Công Thương cho rằng việc đề xuất chính sách như trên là đảm bảo hiệu quả quản lý sản phẩm thế hệ mới lưu thông trên thị trường và đảm bảo hài hòa quyền lợi của các chủ thể liên quan.

Bộ Y tế có ý kiến như sau:

Như đã phân tích ở phần đánh giá tác động chính sách, việc bảo đảm hiệu quả quản lý cần sự đầu tư và chi phí lớn về nguồn lực thực hiện. Bộ Công Thương chưa tính toán được các chi phí về nguồn lực để đáp ứng yêu cầu quản lý. Do đó,

việc khẳng định bảo đảm hiệu quả quản lý trong khi chưa ban hành và thực thi chính sách là không thực tế và khả thi.

Về chính sách do Bộ Công Thương đề xuất cũng không bảo đảm hài hòa lợi ích giữa các chủ thể có liên quan như đã phân tích ở mục 2.1.

4. Về quá trình xây dựng chính sách, tiếp thu, giải trình ý kiến của các Bộ, cơ quan liên quan.

Theo Báo cáo của Bộ Công Thương, Bộ đã tổ chức Hội thảo xin ý kiến rộng rãi các Bộ, các cơ quan liên quan và đã tổng hợp đầy đủ ý kiến của các Bộ. Tuy nhiên, sau khi rà soát, đối chiếu với Công văn số 947/BYT-PC ngày 09/02/2021 thì còn nhiều nội dung Bộ Công Thương chưa tiếp thu, giải trình.

Bộ Công Thương cũng chưa tổ chức Hội thảo xin ý kiến rộng rãi mà mới chỉ có buổi làm việc với Bộ Y tế và Bộ Tư pháp. Tuy nhiên, các ý kiến tại buổi làm việc cũng chưa được tiếp thu. Trong hồ sơ cũng thiếu các Công văn góp ý chính thức của các bộ, ngành.

Báo cáo của Bộ Công Thương cũng chưa nêu rõ chính sách nếu được xây dựng sẽ ban hành dưới dạng văn bản gì. Hiện nay, theo quy định thì các chính sách như đối với các sản phẩm này phải được điều chỉnh bởi văn bản quy phạm pháp luật và thẩm quyền ban hành là Quốc hội hoặc Ủy ban thường vụ quốc hội. Do vậy, chính sách này chưa thực hiện theo quy trình, thủ tục xây dựng văn bản quy phạm pháp luật.

5. Kiến nghị của Bộ Y tế về các phương án do Bộ Công Thương đề xuất:

5.1 Bộ Y tế kiến nghị lựa chọn phương án 2 là cấm toàn bộ việc nhập khẩu, lưu thông thuốc lá điện tử và thuốc lá nung nóng vì các lý do sau đây:

- Quan điểm, chính sách đối với thuốc lá mới còn chưa được thống nhất, chưa có sự đồng thuận của các cơ quan, tổ chức có liên quan, chưa bảo đảm quy trình, thủ tục xây dựng văn bản theo quy định của pháp luật, chưa phù hợp về thẩm quyền ban hành chính sách.

- Đề xuất cho phép thí điểm là không đúng với nguyên tắc quy định của Luật PCTH của thuốc lá, trái với mục tiêu giảm cầu, giảm cung của Chiến lược quốc gia PCTH của thuốc lá và Công ước khung về kiểm soát thuốc lá.

- Đề xuất cho phép thí điểm làm tăng tỷ lệ sử dụng thuốc lá trở lại. Tăng tỷ lệ trẻ em, thanh thiếu niên, phụ nữ sử dụng thuốc lá điện tử, thuốc lá nung nóng; gây tác động bất lợi đến sức khỏe của trẻ em, phụ nữ; tăng chi ngân sách giải quyết bất lợi, hậu quả của tăng sử dụng thuốc lá, giảm thu thuế của Nhà nước, ảnh hưởng tiêu cực đến kinh tế xã hội và môi trường....

- Đề xuất này chưa được đánh giá tác động đầy đủ theo quy định, không có các số liệu cụ thể, chủ yếu là nhận định chung chung; chưa thực hiện theo quy trình xây dựng văn bản.

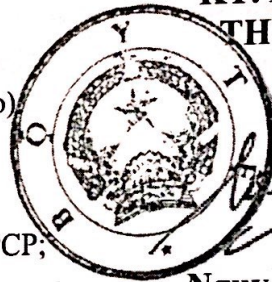
5.2 Thẩm quyền đề xuất chính sách về thuốc lá mới cần giao cho Bộ Y tế

Thuốc lá dù là thuốc lá truyền thống hay thuốc lá mới cũng đều là những sản phẩm có tác hại đối với sức khỏe con người, không phải là hàng hóa thông thường. Vì đây là sản phẩm hàng hóa có tác động đến sức khỏe nên việc xây dựng, đề xuất chính sách đối với các sản phẩm thuộc trách nhiệm, thẩm quyền của Bộ Y tế. Do đó, Bộ Y tế kiến nghị Chính phủ giao lại cho Bộ Y tế làm đầu mối nghiên cứu, đánh giá toàn diện các vấn đề liên quan đến thuốc lá mới theo đúng nhiệm vụ đã được phân công cho Bộ Y tế tại Điều 5 Luật PCTH của thuốc lá.

Trên đây là ý kiến của Bộ Y tế, kính gửi Văn phòng Chính phủ để tổng hợp báo cáo Thủ tướng Chính phủ, các Phó Thủ tướng Chính phủ để xem xét và cho ý kiến chỉ đạo./.

Nơi nhận:

- Như trên;
- Thủ tướng Chính phủ (để báo cáo);
- Các Phó Thủ tướng Chính phủ (để báo cáo);
- Ủy ban Xã hội của Quốc hội;
- Bộ trưởng (để báo cáo);
- Bộ Tư pháp;
- Vụ Khoa giáo văn xã, Vụ Công nghiệp - VPCP;
- Lưu: VT, PC.



**KT. BỘ TRƯỞNG
THỦ TRƯỞNG**

Nguyễn Trường Sơn