



## Message 2020-DSAS-44

8 septembre 2020

### du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur l'exercice du commerce (LCom)

Le présent rapport est structuré selon le plan suivant:

<b>1. Introduction</b>	<b>1</b>
<b>2. Commentaires de la disposition modifiée (art. 31 LCom)</b>	<b>2</b>
<b>3. Incidences</b>	<b>2</b>

#### 1. Introduction

Depuis un certain temps, l'industrie du tabac a mis sur le marché plusieurs nouveaux produits qui chauffent le tabac sans le brûler ou qui génèrent un aérosol destiné à être inhalé (cigarettes électroniques). Les produits du tabac à chauffer sont composés d'un dispositif à piles, qui permet de chauffer du véritable tabac contenu dans une capsule ou sous forme de mini-cigarettes. Ce dispositif permet de chauffer électriquement le tabac entre 180° et 350°, contre 800° dans les cigarettes combustibles. Ces nouveaux produits contiennent de la nicotine, ainsi que les substances cancérigènes présentes dans les cigarettes traditionnelles. Ils se distinguent des cigarettes électroniques, qui ne contiennent pas de tabac, mais un liquide chauffé. La cigarette électronique est quant à elle un dispositif électromécanique ou électronique générant un aérosol destiné à être inhalé qui produit une «vapeur» ou «fumée artificielle» ressemblant visuellement à la fumée produite par la combustion du tabac. Cette vapeur peut être aromatisée (arôme de tabac blond, brun, de fruits, etc.) et contenir ou non de la nicotine ainsi que d'autres substances chimiques potentiellement nocives.

Au niveau fédéral, la réglementation actuelle présente des lacunes s'agissant de ces derniers développements technologiques. Par exemple, en Suisse, il n'existe, pour l'instant, aucune disposition traitant de la protection de la jeunesse dans le cadre des cigarettes électroniques. Ce manque de réglementation permet ainsi l'achat de ces produits par des mineur-e-s, ce qui va à l'encontre des efforts déployés en faveur de la protection de la jeunesse.

C'est dans le but de combler ces lacunes et avec la révision totale de la loi sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAI) qui exclura les produits du tabac de son champ d'application, que le Conseil fédéral a soumis au Parlement un

projet de loi fédérale sur les produits du tabac et les cigarettes électroniques (p-LPTab). L'entrée en vigueur du p-LPTab est prévue dans le meilleur des cas pour la fin du premier semestre 2022.

Actuellement et en l'absence d'une loi fédérale, des adaptations doivent être prévues au niveau cantonal. Des démarches visant à réglementer les nouveaux produits du tabac ont déjà été entreprises dans les cantons du Valais, Zurich, Bern, Bâle-Campagne, Bâle-Ville et Genève. L'interdiction de vente de produits du tabac aux jeunes de moins de 18 ans est déjà la norme en Europe. Au niveau suisse, au moins douze cantons l'interdisent déjà ou ont prévu de le faire (BE, BL, BS, JU, GE, NE, NW, SH, TI, VD, VS, ZG). Afin d'instaurer une uniformité en la matière au niveau fédéral, le p-LPTab prévoit à terme d'interdire la vente de produits du tabac aux mineurs.

Le manque de réglementation actuelle de ces nouveaux produits laisse penser que ces derniers sont inoffensifs. Or, l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) considère que l'usage d'e-cigarettes augmente le risque de maladies pulmonaires et cardiaques. Selon des estimations, trois millions de personnes meurent chaque année de maladies cardiaques suite à la consommation de tabac. Le pourcentage de substances toxiques et cancérigènes est globalement plus faible dans l'e-cigarette que dans les produits du tabac. Il varie toutefois énormément suivant le produit et le parfum. Certaines substances toxiques et cancérigènes peuvent atteindre des volumes inhalés similaires à ceux de la cigarette conventionnelle.

Quant à l'interdiction de vente aux moins de 18 ans, cette mesure de santé publique vise à restreindre l'entrée en consommation et ainsi à protéger efficacement la jeunesse. Des études ont démontré qu'environ 57% des adultes qui fument ont commencé avant l'âge de 18 ans et que les per-

sonnes qui n'ont pas commencé à fumer avant cet âge ne fument généralement jamais. D'autre part, les conséquences sur la santé d'une personne qui a commencé à fumer dans sa jeunesse peuvent être particulièrement graves. L'introduction d'une interdiction de vente aux mineurs figure ainsi parmi les mesures structurelles les plus efficaces pour agir sur l'entrée en consommation des jeunes.

Ainsi, par principe de précaution et compte tenu des premières évidences scientifiques prouvant la nocivité de ces produits, le Conseil d'Etat propose de modifier l'article 31 LCom afin de régler la vente et la remise de ces nouveaux produits, de les soumettre aux mêmes règles que les produits de tabac, tout en renforçant la protection de la jeunesse en prévoyant une interdiction de vente et de remise aux jeunes de moins de 18 ans. Le Conseil d'Etat inscrit ainsi sa démarche en cohérence et en renforcement des objectifs du programme cantonal de prévention du tabagisme «sans tabac, je respire» 2018–2021, qui vise notamment à réduire le nombre de fumeurs et fumeuses dans la population fribourgeoise, notamment chez les jeunes.

## Résultats de la procédure de la consultation

Mis en consultation du 6 avril au 6 juillet 2020, l'avant-projet de loi a été accueilli favorablement par la majorité des organismes consultés. Les principaux sujets suscitant des remarques ont été l'ajout de la définition des produits similaires et l'interdiction de remise de ces produits au moins de 18 ans. Ces remarques seront traitées plus en détail dans le commentaire des dispositions.

## 2. Commentaires de la disposition modifiée (art. 31 LCom)

La modification de l'article 31 amène deux nouveautés. Tout d'abord, en plus du tabac et des produits du tabac, son champ d'application est étendu aux cigarettes électroniques et aux produits similaires. Les définitions y relatives sont inspirées des articles 3 et 4 du p-LPTab. Ensuite, la limite d'âge pour la vente et la remise de ces produits s'élèvera à 18 ans.

Avec cette modification, la vente mais aussi la remise au moins de 18 ans sera prohibée. Il est aussi compris que la vente et la remise de ces produits à une personne majeure sont interdites, s'il y a lieu de penser que celle-ci s'en procure pour une personne mineure.

Par produits du tabac, on entend les produits du tabac à fumer, à chauffer et les produits à usage oral ou à priser ainsi que les produits à fumer à base de plantes. Les produits du tabac à chauffer sont des dispositifs qui permettent d'inhaler les émissions d'un produit contenant du tabac chauffé au moyen d'une source externe d'énergie, ainsi que les recharges pour ce dispositif. Par produits du tabac à usage oral, on entend un produit contenant du tabac qui entre en contact avec les

muqueuses buccales et qui n'est ni fumé, ni chauffé. Par produits à fumer à base de plantes, on comprend un produit sans tabac à base de végétaux, consommé au moyen d'un processus de combustion notamment les cigarettes aux herbes et le chanvre à faible taux de THC (message accompagnant le p-LPTab, FF p. 938 et s.).

Concernant la cigarette électronique, il s'agit d'un dispositif utilisé sans tabac permettant d'inhaler les émissions d'un liquide avec ou sans nicotine chauffé au moyen d'une source externe d'énergie, ainsi que les recharges pour ce dispositif.

On entend par produit similaire un produit comparable par son contenu ou son mode de consommation à un produit du tabac ou à une cigarette électronique. Avec ce terme, la LCom prévoit une solution pour les produits qui n'existent pas encore sur le marché à l'heure actuelle et qui n'entreraient pas dans les catégories de tabac, produits du tabac ou encore de cigarettes électroniques.

Actuellement, la vente du tabac et des produits du tabac est interdite à des personnes de moins de 16 ans. L'augmentation de cette limite à 18 ans renforce la protection de la jeunesse et s'inscrit dans la ligne du programme cantonal de prévention du tabagisme «sans tabac, je respire» 2018–2021.

## 3. Incidences

### 3.1. Conséquences financières et en personnel

Le projet de loi n'a pas de conséquence financière ou en personnel pour l'Etat.

### 3.2. Influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes

Le projet de loi n'a pas d'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

### 3.3. Autres aspects

Le projet de loi est conforme à la Constitution cantonale et au droit fédéral. Il ne se pose pas de question particulière en matière d'eurocompatibilité ni de développement durable.

### 3.4. Soumission au référendum législatif

La présente loi est soumise au référendum législatif. Elle n'est pas soumise au référendum financier.



## Botschaft 2020-DSAS-44

8. September 2020

### des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Ausübung des Handels (HAG)

Dieser Bericht ist wie folgt aufgebaut:

<b>1. Einführung</b>	<b>3</b>
<b>2. Kommentare zur geänderten Bestimmung (Art. 31 HAG)</b>	<b>4</b>
<b>3. Auswirkungen</b>	<b>4</b>

#### 1. Einführung

Vor geraumer Zeit hat die Tabakindustrie mehrere neue Produkte auf den Markt gebracht, welche Tabak erhitzen, jedoch nicht verbrennen, oder ein zu inhalierendes Aerosol erzeugen (elektronische Zigaretten). Produkte mit erhitztem Tabak bestehen aus einem batteriebetriebenen Halter und Tabakstiften, die darin erhitzt werden. Der Tabak wird elektronisch auf zwischen 180 und 350 Grad erhitzt, und nicht bei 800 Grad verbrannt, wie bei herkömmlichen Zigaretten. Gleich wie in traditionellen Zigaretten sind in den neuen Tabakprodukten neben Nikotin auch krebserregende Substanzen enthalten. Sie unterscheiden sich wiederum von den elektronischen Zigaretten, die keinen Tabak, sondern eine erhitzte Flüssigkeit (Liquid) enthalten. Die elektronische Zigarette ist ein Gerät, das in den meisten Fällen durch eine elektrisch beheizte Wendel eine Flüssigkeit (das sogenannte Liquid) zum Verdampfen bringt. Der Nassdampf kann aromatisiert werden (heller oder dunkler Tabak, Fruchtaroma u. a.) und Nikotin sowie andere potenziell schädliche Stoffe enthalten.

Die geltende Bundesregelung weist betreffend neueste technologische Entwicklungen Lücken auf. Beispielsweise gibt es in der Schweiz derzeit keine gesetzliche Bestimmung zum Jugendschutz im Rahmen der Abgabe von E-Zigaretten. Die fehlenden Regelungen ermöglichen den Kauf dieser Produkte durch Minderjährige, was den Bemühungen in Sachen Jugendschutz entgegenwirkt.

Mit dem Ziel, diese Lücken zu schliessen, und mit der Totalrevision des Bundesgesetzes über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (LMG), welches Tabakprodukte aus seinem Anwendungsbereich ausschliessen wird, hat der Bundesrat dem Parlament den Entwurf zum Bundesgesetz über Tabakprodukte und elektronische Zigaretten (E-TabPG) vor-

gelegt. Das Inkrafttreten des E-TabPG ist im besten Fall für Ende des ersten Halbjahrs 2022 zu erwarten.

Weil derzeit ein Bundesgesetz fehlt, müssen auf kantonaler Ebene Anpassungen gemacht werden. Vorkehrungen zur Reglementierung der Tabakprodukte wurden bereits in den Kantonen Wallis, Zürich, Bern, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Genf getroffen. Das Verkaufsverbot von Tabakwaren an unter 18-Jährige ist in Europa bereits die Norm. In der Schweiz gilt es derzeit oder bald in bereits mindestens zwölf Kantonen (BE, BL, BS, JU, GE, NE, NW, SH, TI, VD, VS, ZG). Um schweizweit eine einheitliche Praxis zu gewährleisten, sieht das E-TabPG letztendlich ein Verkaufsverbot von Tabakwaren an Minderjährige vor.

Die derzeit fehlende Reglementierung bei diesen neuen Produkten lässt vermuten, sie seien ungefährlich. Die Weltgesundheitsorganisation WHO geht jedoch davon aus, dass durch den Konsum von E-Zigaretten das Risiko für Lungen- und Herzerkrankungen steigt. Jedes Jahr sterben nach Schätzungen drei Millionen Menschen infolge von Tabakkonsum an Herzerkrankungen. Insgesamt ist der Anteil toxischer und krebserregender Substanzen bei E-Zigaretten geringer als bei Tabakprodukten. Allerdings ist dieser Anteil sehr variabel, abhängig vom Produkt und der Geschmacksrichtung. Einzelne toxische und krebserregende Substanzen können ähnliche eingeatmete Mengen wie bei der konventionellen Zigarette erreichen.

Das Verkaufsverbot an unter 18-Jährige soll als Massnahme der öffentlichen Gesundheit den Einstieg ins Rauchen erschweren und damit die Jugendlichen effizient schützen. Studien haben gezeigt, dass rund 57% der erwachsenen Rauchenden vor dem 18. Lebensjahr damit angefangen haben, und Personen, die vor diesem Alter nicht mit Rauchen angefangen haben, generell nie rauchen. Darüber hinaus kön-

nen die Folgen für die Gesundheit einer Person, die in ihrer Jugend mit dem Rauchen begonnen hat, besonders gravierend sein. Die Einführung des Verkaufsverbots an Minderjährige gehört zu den effizientesten strukturellen Massnahmen, um dem Einstieg von Jugendlichen entgegenzuwirken.

Gemäss Vorsorgeprinzip und unter Berücksichtigung der ersten wissenschaftlichen Belege für die Schädlichkeit dieser Produkte schlägt der Staatsrat deshalb vor, Artikel 31 HAG zu ändern, um die Abgabe der neuen Produkte zu reglementieren, sie den gleichen Regeln wie Tabakerzeugnisse zu unterstellen und den Jugendschutz gleichzeitig durch ein geplantes Verkaufsverbot an unter 18-Jährige zu verstärken. Die Vorgehensweise des Staatsrats steht im Einklang mit den Zielen des kantonalen Tabakpräventionsprogramms «Ohne Tabak, frei atmen» 2018–2021 und verstärkt diese; es soll insbesondere die Anzahl Rauchender in der Freiburger Bevölkerung senken, allen voran bei den Jugendlichen.

## **Vernehmlassungsergebnisse**

Der Vorentwurf des Gesetzes wurde vom 6. April bis 6. Juli 2020 in Vernehmlassung geschickt und von den meisten Vernehmlassungsteilnehmenden positiv aufgenommen. Die Hauptthemen, die Anlass zu Bemerkungen gaben, war der Zusatz der Definition von ähnlichen Produkten sowie das Verbot der Abgabe dieser Produkte an unter 18-Jährige. Diese Bemerkungen werden in den Kommentaren zu den Bestimmungen vertieft behandelt.

## **2. Kommentare zur geänderten Bestimmung (Art. 31 HAG)**

Die Änderung von Artikel 31 bringt zwei Neuerungen. Erstens wird sein Anwendungsbereich von Tabak und Tabakerzeugnisse auf E-Zigaretten und ähnliche Produkte ausgeweitet. Die entsprechenden Definitionen sind von Artikel 3 und 4 TabPG inspiriert. Zweitens wird das Mindestalter für den Verkauf und die Abgabe der Produkte auf 18 Jahren festgelegt.

Mit dieser Änderung werden sowohl Verkauf als auch Abgabe an unter 18-Jährige verboten sein. Sie beinhaltet zudem ein Verbot des Verkaufs und der Abgabe dieser Produkte an eine volljährige Person, wenn vermutet werden kann, dass sie die Produkte kauft, um sie einer minderjährigen Person abzugeben.

Als Tabakprodukte gelten Tabakprodukte zum Rauchen, zum Erhitzen, zum oralen Gebrauch und zum Schnupfen sowie pflanzliche Rauchprodukte. Tabakprodukte zum Erhitzen sind Geräte, mit dem die Emissionen eines mittels hinzugefügter Energie erhitzten tabakhaltigen Produkts inhaliert werden können, sowie Nachfüllmaterial für diese Geräte. Unter Tabakprodukt zum oralen Gebrauch ist ein tabakhaltiges Produkt zu verstehen, das mit der Mundschleimhaut

in Kontakt kommt und das weder zum Rauchen noch zum Erhitzen bestimmt ist. Ein pflanzliches Rauchprodukt ist ein Produkt ohne Tabak auf der Grundlage von Pflanzen, das mittels eines Verbrennungsprozesses konsumiert wird, insbesondere Kräuterzigaretten und Hanf mit geringem THC-Gehalt (Botschaft zum Bundesgesetz über Tabakprodukte und elektronische Zigaretten, BBl S. 937 ff.).

Als elektronische Zigarette definiert ist ein Gerät, das ohne Tabak verwendet wird und mit dem die Emissionen einer mittels hinzugefügter Energie erhitzten Flüssigkeit mit oder ohne Nikotin inhaliert werden können, sowie das Nachfüllmaterial für dieses Gerät.

Als ähnliche Produkte definiert sind Produkte, die bezüglich Inhalt oder Konsumweise mit einem Tabakprodukt oder einer elektronischen Zigarette vergleichbar sind. Mit diesem Begriff sieht das HAG eine Lösung für Produkte vor, die derzeit noch nicht auf dem Markt existieren und zu gegebener Zeit in keine der Kategorien Tabak, Tabakprodukte oder elektronische Zigaretten fallen.

Derzeit ist der Verkauf von Tabak und Tabakerzeugnissen an Personen unter 16 Jahren verboten. Die Erhöhung der Altersgrenze auf 18 Jahre verstärkt die Jugendprävention und steht im Einklang mit den Zielen des kantonalen Tabakpräventionsprogramms «Ohne Tabak, frei atmen» 2018–2021.

## **3. Auswirkungen**

### **3.1. Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Der Gesetzesentwurf hat für den Staat keine finanziellen oder personellen Auswirkungen.

### **3.2. Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden**

Der Gesetzesentwurf hat keine Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden.

### **3.3. Weitere Aspekte**

Der Gesetzesentwurf ist mit der Kantonsverfassung und dem Bundesrecht vereinbar. Es stellen sich keine besonderen Fragen zur Europaverträglichkeit oder zur nachhaltigen Entwicklung.

### **3.4. Gesetzesreferendum**

Das vorliegende Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

## Loi modifiant la loi sur l'exercice du commerce

du...

---

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –  
Modifié(s): **940.1**  
Abrogé(s): –

---

### *Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu le message 2020-DSAS-44 du Conseil d'Etat du 8 septembre 2020;

Sur la proposition de cette autorité,

*Décète:*

#### **I.**

L'acte RSF 940.1 (Loi sur l'exercice du commerce (LCom), du 25.9.1997) est modifié comme il suit:

#### **Art. 31 al. 1** (modifié)

Vente de tabac, cigarettes électroniques et produits similaires  
(titre médian modifié)

<sup>1</sup> Il est interdit de vendre et de remettre du tabac, des produits du tabac, des cigarettes électroniques et des produits similaires à des personnes de moins de 18 ans.

## Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Ausübung des Handels

vom...

---

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –  
Geändert: **940.1**  
Aufgehoben: –

---

### *Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

nach Einsicht in die Botschaft 2020-DSAS-44 des Staatsrats vom 8. September 2020;

auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

#### **I.**

Der Erlass SGF 940.1 (Gesetz über die Ausübung des Handels (HAG), vom 25.9.1997) wird wie folgt geändert:

#### **Art. 31 Abs. 1** (geändert)

Verkauf von Tabak, elektronischen Zigaretten und ähnlichen Produkten  
(Artikelüberschrift geändert)

<sup>1</sup> Der Verkauf von Tabak, Tabakerzeugnissen, elektronischen Zigaretten und ähnlichen Produkten an Personen unter 18 Jahren ist verboten.

**II.**

*Aucune modification d'actes dans cette partie.*

**III.**

*Aucune abrogation d'actes dans cette partie.*

**IV.**

La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

**II.**

*Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

**III.**

*Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

**IV.**

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Der Staatsrat bestimmt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.