

Heilbrigðisráðuneytið
Síðumúla 24
108 Reykjavík

SENT Á SAMRÁÐSGÁTT

24. júní 2024

Efni: Umsögn um drög að reglugerð um útlit og viðvörunarmerkingar tóbaksvara, losun skaðlegra tóbaksefna, mæliaðferðir og skýrslugjöf

Félag atvinnurekenda (hér eftir „FA“) hefur tekið til umsagnar drög að reglugerð um útlit og viðvörunarmerkingar tóbaksvara, losun skaðlegra tóbaksefna, mæliaðferðir og skýrslugjöf (hér eftir „reglugerðin“) sem birtust í samráðsgátt stjórnvalda 31. maí sl.. Með reglugerðinni stendur til að innleiða níu afleiddar EES-gerðir er varða mynd- og textaviðvaranir og útlit umbúða tóbaksvara, innihaldsefni og losun frá tóbaksvörum og upplýsinga- og skýrslugjöf framleiðenda og innflytjenda tóbaksvara.

FA gerir eftirfarandi athugasemdir:

8. tl. 2. gr. Orðskýringar

„Hitað tóbak: Tóbaksvara sem er hituð til að framleiða losun sem inniheldur nikótín og önnur efni sem notandi eða notendur anda að sér og sem, allt eftir eiginleikum hennar, er nef- og munntóbak eða tóbaksvara til reykinga.“

FA telur að flokkunin á skilgreiningunni um hitað tóbak sé röng, þ.e. að verið sé að undanskilja reyklaust tóbak sem framkvæmi ekki bruna frá skilgreiningunni á hituðu tóbaki. Í tilskipun 2014/40/ESB (hér eftir „tilskipunin“) segir í 5. tl. 2. gr.

„Nef- og munntóbak“: tóbaksvara sem felur ekki í sér brennslu, þ.m.t. tuggutóbak, neftóbak og munntóbak“

Þá stendur enn fremur í 4. mgr. 19. gr. í tilskipuninni:¹

„Novel tobacco products placed on the market shall respect the requirements of this Directive. Which of the provisions of this Directive apply to novel tobacco products depends on whether those products fall under the definition of a smokeless tobacco product or of a tobacco product for smoking.“

Hér að ofan er því fjallað um að nýjar tóbaksvörur sem kunna að koma inn á markað þarf að flokka eftir því hvort um sé að ræða tóbaksvörur til reykinga eða reyklaust tóbak en reglur varðandi flokkana geta verið mismunandi.

¹ Breytt með reglugerð 2022/2100/ESB.

Þá hefur stjórnardeild framkvæmdastjórnar ESB fyrir heilbrigði og fæðuöryggi (Directorate-General for Health and Food Safety) tekið fram að hitaðar tóbaksvörur skuli falla undir nýjar tóbaksvörur.² Þar af leiðandi gilda öll ákvæði tilskipunarinnar sem gilda um nýjar tóbaksvörur, þar á meðal 4. mgr. 19. gr., um hitaðar tóbaksvörur, sem geta verið annað hvort reyklaugar tóbaksvörur eða tóbaksvörur til reykinga. Ekki er tekið fram í reglugerðinni að undir hituðu tóbaki sé reyklaust tóbak, aðeins er tekið fram nef- og munntóbak ásamt tóbaksvörum til reykinga. Fleiri vörur eiga þó heima undir reyklusu tóbaki en aðeins nef- og munntóbak, t.a.m. tuggutóbak.

Jafnframt er tekið fram í 27. gr. reglugerðarinnar að ákvæði reglugerðarinnar séu í samræmi við áðurnefnda tilskipun. Felst því þversögn í 8. tl. 2. gr. reglugerðarinnar um skilgreiningu á hituðu tóbaki sem er ekki í samræmi við túlkun tilskipunarinnar. FA beinir því til ráðuneytisins að leiðrétta skilgreininguna en hægt væri t.d. að fella inn í ofangreinda skilgreiningu á hituðu tóbaki reyklusu tóbaki í stað nef- og munntóbaki:

„Hitað tóbak: Tóbaksvara sem er hituð til að framleiða losun sem inniheldur nikótín og önnur efni sem notandi eða notendur anda að sér og sem, allt eftir eiginleikum hennar, er [reyklaust tóbak] eða tóbaksvara til reykinga.“

20. gr. Einsleitar umbúðir tóbaksvara til reykinga

„Allt ytra yfirborð einingarpakka og ytri umbúða tóbaksvara skal vera í litnum matt Pantone 448 C.“

Gullhúðun

Vert er að nefna að af þeim níu afleiddu gerðum sem reglugerðin byggir á hefur engin verið tekin upp í EES-samninginn og ber því ekki skylda til að innleiða þær fyrr en gerðirnar hafi verið samþykktar. Er því hér einnig um eina tegund svokallaðrar gullhúðunar að ræða, þ.e. að innleiða gerðir sem ekki hafa verið teknar upp í EES-samninginn. Hvergi er tekið fram að gerðirnar séu ekki innleiddar og þarf að fletta hverri og einni gerð sérstaklega upp til að sjá hvar hún stendur.³ Af lestri útskýringartextans sem fylgir með greinargerðinni á samráðsgátt stjórnvalda virðist sem gerðirnar séu allar innleiddar í EES-samninginn og er það villandi. FA telur réttast að reglugerðin taki ekki gildi fyrr en búið er að taka allar hinar níu gerðir upp í EES-samninginn.

Hvað varðar þær níu gerðir sem verið er að innleiða með reglugerðinni er hvergi í þeim minnst á að ytri umbúðir skuli vera einsleitar. FA telur því 20. gr. reglugerðarinnar skýrt dæmi um gullhúðun – þ.e. gengið er lengra en EES-reglurnar krefjast. Hvergi kemur fram að verið sé að ganga lengra með skilyrði um einsleitar umbúðir og þaðan af síður er það rökstutt af hálfu ráðuneytisins. Umræða um gullhúðun hefur verið áberandi upp á síðkastið og hefur starfshópur

² Fundargerð DG Sante 9. febrúar 2022, https://health.ec.europa.eu/document/download/610d9963-d1d4-4231-83b1-379d42aa0aca_en?filename=tobacco_20220209_sr_en_0.pdf

³ Sjá t.d. stöðu á tilskipun 2014/40/ESB, <https://gagnagrunnur.ees.is/index.php/32014I0040>

um aðgerðir gegn gullhúðun nýlega lagt fram tillögur og úrbætur vegna gullhúðunar sem á sér stað í löggjöf.

„Það þarf að vanda vel til verka við innleiðingu EES-reglna svo þær leggi ekki meiri byrðar á herðar almennings og fyrirtækja en gerist annars staðar á innri markaðnum. Þá þarf að vera skýrt hvað leiðir af aðild okkar að EES og hvað sé heimasníðað, þegar svo ber undir.“

Þáverandi utanríkisráðherra fjallaði um hlutverk og mikilvægi starfshópsins en ríkisstjórnin samþykkti að skipa starfshópinn.⁴ Þá hefur umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra gert úttekt á sínum málaflokki er varðar gullhúðun. Markmið starfshópsins og ráðherranna er að átta sig á hvaða löggjöf hefur verið gullhúðuð og hvernig sé hægt að sporna við frekari gullhúðun. Starfshópurinn kynnti niðurstöður sínar þann 18. júní sl. en í skýrslunni sem starfshópurinn skilaði af sér kom m.a. fram:

„Starfshópurinn leggur til að þegar drög að stjórnvaldsfyrirmælum við innleiðingu EES-gerða eru birt í Samráðsgátt sé þess getið með skýrum hætti ef stjórnvöldum er veitt svigrúm við innleiðingu þeirra gerða sem um ræðir og hvort og hvernig það svigrúm sé nýtt við innleiðinguna.“⁵

Starfshópurinn undirstrikaði mikilvægi þess að gæta sambærilegra sjónarmiða við vinnslu stjórnvaldsfyrirmæla og eru viðhöfð við undirbúning lagafrumvarpa, þ.e. ef verið er að víkja frá lágmarkskröfum og ef beita á gullhúðun. Utanríkisráðherra var viðstaddur þegar starfshópurinn skilaði niðurstöðum og áætlaði að leggja fram þær tillögur er starfshópurinn kom með á ríkisstjórnarfundum nú á næstunni. Þá taldi ráðherra einnig að ríkisstjórnin myndi taka vel í tillögurnar sem yrðu bornar undir ríkisstjórnina þar sem aðrir ráðherrar hefðu sýnt starfshópnum mikinn áhuga.⁶

„Það verður að vera alveg skýrt hvað leiðir af EES-samningnum og hvað er þá heimatilbúið, það þarf að færa rök fyrir því og skrifa það skýrt út hvers vegna það er gert svo hægt sé að taka upplýsta ákvörðun [...].“⁷

„Þegar við höfum frelsi til þess að aðlaga [...] að okkar hagsmunum þá eigum við að gera það og þegar við tökum pólitíska eða kerfislega ákvörðun að ganga lengra þá er lágmarkskurteisi að það sé tekið fram.“⁸

Að ofangreindu má því sjá að ráðist hefur verið í miklar aðgerðir vegna gullhúðunar, vilji ríkisstjórnarinnar að vinna gegn gullhúðun er skýr og er 20. gr. reglugerðarinnar því í hróplegu

⁴ Starfshópur um aðgerðir gegn gullhúðun, 25. janúar 2024 <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2024/01/25/Starfshopur-um-adgerdir-gegn-gullhudun/>

⁵ Skýrsla starfshóps um aðgerðir gegn gullhúðun EES-gerða, <https://www.stjornarradid.is/gogn/rit-og-skyslur/stakt-rit/2024/06/18/Skyrsla-starfshops-um-adgerdir-gegn-gullhudun-EES-gerda/>

⁶ Hádegisfundur um aðgerðir gegn gullhúðun, 18. Júní 2024, <https://www.visir.is/g/20242586150d/bein-ut-sending-kynna-ad-gerdir-gegn-gullhudun>

⁷ Erindi utanríkisráðherra á hádegisfundum um aðgerðir gegn gullhúðun, 18. júní 2024.

⁸ Sama, 18. júní 2024.

ósamræmi við þá vinnu. Ekki er tekið fram að gengið sé lengra en Evrópureglurnar krefjast og rökustuðningur er enginn.

Stjórnarskrárvarin réttindi

Í Hrd. 220/2005⁹ tók Hæstiréttur fram að atvinna aðaláfrýjanda, sem rak tóbaksverslun, nyti verndar 75. gr. stjórnarskrárinnar¹⁰ er fjallar um atvinnufrelsi. Jafnframt því tók Hæstiréttur fram að íslenska ríkinu væri ekki heimilt að grípa til hvers kyns ráðstafana í baráttu gegn notkun tóbaks líkt og ríkið hélt fram. Í gegnum tíðina hafa verið settar ýmsar hömlur á innflytjendur tóbaks sem skerða atvinnufrelsi þeirra í þágu lýðheilsu. Þegar jafnríkar hömlur eru settar á atvinnufrelsi innflytjenda tóbaksvara er óásættanlegt að það sé gert með reglugerð í stað þess að festa ákvæðið í lög. Innflytjendur tóbaksvara þurfa nú þegar að sæta hinum ýmsu hömlum, líkt og auglýsingabanni og banni við sýnileika á smásölustöðum sem getur ekki talist annað en takmörkun á atvinnufrelsi. Mikilvægt er að framkvæmdavaldið taki ekki fram fyrir hendurnar á löggjafarvaldinu í þessum efnum líkt og er gert með 20. gr. í þessari reglugerð. Sé vilji ráðherra skýr færi betur á að hann legði fram frumvarp til laga vegna breytinga þess efnis í stað þess að setja svo heftandi ákvæði í reglugerð.

Með kröfu um einsleitir umbúðir er, eðli máls samkvæmt, verið að samræma útlit allra tóbaksumbúða. Kemur fram að allt ytra yfirborð einingarpakka og ytri umbúðir tóbaksvara skuli vera í litnum matt Pantone 448 C. Með þessari breytingu er ekki lengur svigrúm til þess að hafa þau sérkenni sem skilja að hin mismunandi vörumerki tóbaksvara. Sérkenni vörumerkjanna og einstaka útlit er því alveg afmáð sem gerir einnig neytendum erfitt fyrir að átta sig á hvort þeir séu að kaupa rétta tóbaksvöru þegar í verslun er komið. Vörumerki teljast að sjálfsögðu til eignarréttinda framleiðanda vöru. Hér er því um að ræða inngrip í friðhelgi eignarréttarins sem nýtur verndar samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar. Þá hefur einnig verið staðfest að túlka beri 72. gr. stjórnarskrárinnar í samræmi við 1. gr. samningsviðauka 1 við mannréttindasáttmála Evrópu þar sem fram kemur:

„Öllum mönnum og lögaðilum ber réttur til að njóta eigna sinna í friði. Skal engan svipta eign sinni, nema hagar almennings bjóði og gætt sé ákvæða í lögum og almennra meginreglna þjóðaréttar.“

Mannréttindadómstóll Evrópu hefur staðfest að vörumerki teljist eign í skilningi 1. gr. samningsviðauka 1 við mannréttindasáttmála Evrópu. Takmarkanir á útliti tóbaksvara sem stefnt er að því að innleiða með reglugerð þessari brjóta því í bága við þá vernd sem tóbaksvörurnar njóta skv. 72. gr. stjórnarskrárinnar um friðhelgi eignarréttarins.

Að ofangreindu er ljóst að reglugerðin fer inn á svið atvinnufrelsis og friðhelgi eignarréttar. FA fær ekki séð hvernig svo íþyngjandi ákvörðun, sem takmarkar stjórnarskrárvarin réttindi, á heima í reglugerð sem ráðherra setur og mótmælir því eindregið að 20. gr. verði að ákvæði í reglugerð. Svo umfangsmikið inngrip í atvinnufrelsi og friðhelgi eignarréttarins hlýtur að eiga að fá rækilega umfjöllun og umræðu á Alþingi.

⁹ Hæstaréttardómur 6. apríl 2005, JT International S.A., JT International Finland OY og Sölvi Óskarsson (aðaláfrýjandi) gegn íslenska ríkinu (gagnafrýjandi).

¹⁰ Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944.

Lög nr. 6/2002 um tóbaksvarnir

Í lögum nr. 6/2002 um tóbaksvarnir kemur fram í a-lið, 1. tl. 2. gr. að útstillingar í gluggum verslana flokkist undir auglýsingar. Í 1. mgr. 7. gr. sömu laga kemur fram að hvers konar auglýsingar á tóbaki séu bannaðar hér á landi. Þá er jafnframt tekið fram í 5. mgr. sömu greinar að tóbaki skuli komið þannig fyrir á smásölustöðum að það sé ekki sýnilegt viðskiptavinum. Því er bannað að hafa tóbak sýnilegt á smásölustöðum sem og auglýsa það hér á landi. FA fær því ekki séð hver tilgangurinn með einsleitum umbúðum er, þar sem umbúðirnar eru ekki sýnilegar fyrir almenning og neytendur. Þeir neytendur sem kaupa tóbak vita hvert þeir eiga að leita og kaupa tóbakið gagnert vegna þess að um tóbak er að ræða. Öðrum vörum, sem einnig geta verið skaðvaldar við heilsu manna, er hins vegar stillt upp inni á smásölustöðum og getur neytandi því keypt þá vöru án þess að hafa ætlað sér það, einfaldlega því hún er til sýnis. Eins og fram kemur að framan á þetta ekki við um tóbaksvörur enda er ekki heimilt að hafa þær til sýnis á smásölustöðum. FA fær ekki séð hverju einsleitar umbúðir myndu breyta þar um, enda vantar allan rökstuðning fyrir ákvæðinu af hálfu ráðuneytisins.

Undir lok árs 2023 voru breytingar samþykktar á lögum um tóbaksvarnir þar sem m.a. var samþykkt að óheimilt væri að setja sígarettur og vafningstóbak með einkennandi bragði. Þessi breyting fól í sér innleiðingu á tilskipunum sem Evrópuþingið og ráðið höfðu samþykkt. Mikil umræða skapaðist á þinginu ásamt því að umsagnir bárust á samráðsgátt stjórnvalda. Varð frumvarpið síðar að lögum en um mikla breytingu var að ræða. Var þessu skeytt við lögin og fékk þ.a.l. umsagnir sem og umfjöllun þingsins. Það er hinn eðlilegi framgangsmáti, en ekki að bæta slíkum ákvæðum við með reglugerð sem gefur auga leið að nýtur þá ekki eins mikillar skoðunar og ef um frumvarp væri að ræða. Jafnframt ber að geta þess að í greinargerð með frumvarpinu sem og á samráðsgátt stjórnvalda var tekið fram að verið væri að innleiða lágmarksreglur tilskipunarinnar og ekki væri gengið lengra en heimildir stóðu til.¹¹

Tímafrestrir

FA leggur til að 20. gr. reglugerðarinnar verði felld úr reglugerðinni áður en reglugerðin tekur gildi. Ákvæðið er mjög íþyngjandi og þyrfti því frekari umfjöllun en aðeins að skeyta því inn í reglugerð. FA telur þetta ákvæði vera gríðarlega mikið inngríp fyrir bæði innflytjendur tóbaksvara sem og neytendur þeirra. Innflytjendur eru allir af vilja gerðir til að fylgja þeim reglum sem gilda um tóbaksvörur en telja kröfuna um einsleitar pakkningar gífurlega íþyngjandi.

Til vara leggur FA til að eftirfarandi frestum, sem fram koma í 27. gr. reglugerðarinnar, verði breytt í 48 mánuði:

„Tóbaksvörur [...] má flytja til landsins næstu 12 mánuði frá gildistöku reglugerðar þessarar og hafa í sölu í allt að 18 mánuði frá gildistöku reglugerðar þessarar.“

Líkt og fram kom hér að ofan var lögum um tóbaksvarnir breytt undir lok síðasta árs. Eftir umfjöllun frumvarpsins í velferðarnefnd á Alþingi var talið að hæfilegur tími til aðlögunar væri

¹¹ Mál S-176/2022, drög að frumvarpi til laga um tóbaksvarnir.

48 mánuðir eftir gildistöku laganna varðandi að óheimilt væri að selja sígarettur og vafningstóbak með einkennandi bragði.¹² Var það samþykkt í kjölfarið.¹³ Verði ekki fallist á að 20. gr. reglugerðarinnar verði felld út leggur FA því til að fresturinn 12 og 18 mánuðir verði lengdir upp í 48 mánuði svo tóbaksinnflytjendur hafi nægan tíma til að bregðast við þessari umfangsmiklu og flóknu breytingu.

Samantekt

FA minnir á skýringuna á hituðu tóbaki og þá þversögn sem má finna í reglugerðinni þess efnis að reglugerðin sé í samræmi við tilskipun 2014/40/ESB þegar túlkun á hituðu tóbaki er önnur í tilskipuninni en í reglugerðinni.

Að lokum ítrekar FA þá tvöföldu gullhúðun sem á sér stað með þessari reglugerð þvert á vilja ríkisstjórnarinnar. Einnig ítrekar FA að eins íþyngjandi ákvæði og 20. gr. um einsleitar umbúðir kveður á um á ekki erindi í reglugerð. Inngripið sem tóbaksinnflytjendur verða fyrir með þessum breytingum varðar stjórnarskrárvarin réttindi þeirra, bæði atvinnufrelsi sem og friðhelgi eignarréttarins, og er of mikið til þess að réttlætanlegt sé að þess sé einungis getið í reglugerð. Nú þegar er sýnileikabann í öðrum búðum en sérstökum tóbaksverslunum sem og auglýsingabann og fær FA ekki séð hverju einsleitar umbúðir eiga að breyta þar um. FA leggur því til að ákvæði 20. gr. reglugerðarinnar verði felld úr reglugerð en til vara að ákvæðið verði fært inn í lög um tóbaksvarnir svo Alþingi geti fjallað um málið. Þá eru tímafrestirnir alltof knappir og betra væri að líta til breytinganna sem urðu í meðförum Alþingis varðandi breytingar á lögum um tóbaksvarnir heldur en að lauma ákvæðinu inn í reglugerð.

Virðingarfyllst,



Birta Sif Arnardóttir, lögfræðingur

¹² Nefndarálit með breytingartillögu um frumvarp til laga um breytingu á lögum um tóbaksvarnir, nr. 6/2002 (innihaldsefni, umbúðir o.fl.), meirihluti velferðarnefndar, <https://www.althingi.is/altext/154/s/0637.html>

¹³ 18. gr., lög um breytingu á lögum um tóbaksvarnir, nr. 6/2002 (innihaldsefni, umbúðir o.fl.), <https://www.althingi.is/altext/154/s/0810.html>