

Heilbrigðisráðuneytið
b.t. skrifstofu stjórnssýslu
Síðumúla 24
108 Reykjavík

SENT Á SAMRÁÐSGÁTT

Reykjavík, 2. júlí 2025

Efni: Umsögn um áform um lagasetningu um frumvarp til laga um varnir gegn tóbaki og nikótíni (heildarlög)

Félag atvinnurekenda (hér eftir „FA“) hefur tekið til umsagnar áform um lagasetningu, samningu frumvarps til laga um varnir gegn tóbaki og nikótíni (heildarlög) (hér eftir „áformin“) sem birt voru í samráðsgátt stjórnvalda 18. júní sl. Með áformunum er verið að leggja til breytingu og fella nikótínvörur, rafrettur og áfyllingar fyrir rafrettur (hér eftir „nikótínvörur“) og tóbaksvörur undir sömu heildarlög en í núverandi mynd gilda mismunandi lög um hvorn flokkinn.

FA gerir eftirfarandi athugasemdir:

I. Stjórnarskrárvarin réttindi

FA þykir ljóst að með áformunum er farið inn á stjórnarskrárvarin réttindi, bæði atvinnufrelsi, sem og friðhelgi eignarréttarins.

1) Atvinnufrelsi

Tekið er fram í áformunum að „...[e]fni frumvarpsins **kann** að koma inn á atvinnufrelsi, sbr. 75. gr.“¹ og er þá átt við 75. gr. stjórnarskrárinnar, nr. 33/1944, er varðar atvinnufrelsi. FA telur það ljóst að um skerðingu á atvinnufrelsi sé að ræða og enginn vafi á því, líkt og tekið er fram í ofangreindri setningu úr áformunum. Áður hefur fallið Hrd. 220/2005² er fjallaði um að atvinna aðaláfrýjanda, sem rak tóbaksverslun, nyti verndar áður nefnds atvinnufrelsisákvæðis 75. gr. Má líta á þann dóm sem fordæmi fyrir sérsverslanir sem eru með skýrt afmarkað vöruframboð. Hæstiréttur tók fram að íslenska ríkinu væri ekki heimilt að grípa til hvers kyns ráðstafana í baráttu sinni gegn notkun tóbaks – líkt og ríkið hélt fram. Verður ekki annað talið en að sama eigi við um í þessu tilfelli.

Verslun með tóbak sætir nú þegar ströngum takmörkunum, bæði er varðar atvinnufrelsi og friðhelgi eignarréttar, og hefur gert um langt skeið. Með áformunum hyggist ráðuneytið setja nikótínvörur og tóbaksvörur undir sama hattinn og þrengja svo um munar að atvinnufrelsi þeirra er flytja inn og selja nikótínvörur. Þegar setja á svo miklar hömlur þarf ráðuneytið einnig að skoða málið frá hinum endanum, þ.e. frá þeirri hlið er snýr að innflytjendum og verslunareigendum. Ráðuneytið virðist ekki hafa gefið þeim réttindum og hagsmunum mikinn gaum og gerir FA alvarlegar athugasemdir við það enda þarf að skoða málið frá öllum hliðum. Ekki er nóg að nefna

¹ Leturbreytingar undirritaðrar.

² Hæstaréttardómur 6. apríl 2005, JT International S.A., JT International Finland OY og Sölvi Óskarsson (aðaláfrýjandi) gegn íslenska ríkinu (gagnáfrýjandi).

að breytingarnar „**kunni**“ að hafa áhrif á atvinnufrelsi. Þegar augljóslega er um að ræða skerðingu á stjórnarskrárvörðum réttindum, hljóta stjórnvöld að þurfa að rökstyðja ítarlega hvernig almannahagsmunir réttlæti slíkt inngrip.

Seljendur nikótín- og tóbaksvara þurfa nú þegar að sæta hinum ýmsu hömlum á atvinnufrelsi sínu, líkt og auglýsingabanni, takmörkunum á stærð skammta og banni við sýnileika á smásölustöðum. Ekki er í áformaskjali ráðuneytisins rökstutt hvers vegna er nauðsynlegt að ganga miklu lengra en þegar hefur verið gert í hömlum á atvinnufrelsi.

2) Friðhelgi eignarréttar

Með áformunum er einnig fjallað um að lagt verði til að sömu reglur gildi er varðar umbúðir tóbaksvara og nikótínvara. Ráðuneytið gerði breytingar, í október sl., á reglugerð um útlit og viðvörunarmerkingar tóbaksvara, losun skaðlegra tóbaksefna, mæliaðferðir og skýrslugjöf þar sem ákveðið var að umbúðir tóbaksvara hérlandis yrðu einsleitar í litnum Pantone 448 C, sem oft hefur verið nefndur ljótasti litur heims. Með áformunum er stefnt að því að umbúðir nikótínvara verði einnig í sama lit.

Með þessari breytingu er ekki lengur svigrúm til þess að hafa þau sérkenni sem skilja að hin mismunandi vörumerki nikótín- og tóbaksvara. Sérkenni vörumerkjanna og hið einstaka útlit er því alveg afmáð sem gerir einnig neytendum erfitt fyrir að átta sig á hvort þeir séu að kaupa rétta nikótín- eða 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 hagur 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 nikótínvara, sem stefnt er að með áformunum, brjóta því í bága við þá vernd sem nikótínvörunar njóta skv. 72. gr. stjórnarskrárinnar um friðhelgi eignarréttarins.

Af ofangreindu er ljóst að áformin fara inn á svið atvinnufrelsis og friðhelgi eignarréttar. FA gerir enn og aftur alvarlegar athugasemdir hve ráðuneytið fjallar um inngrip í stjórnarskrárvarin réttindi af mikilli léttúð í áformunum og nefnir ekki einu sinni að farið sé inn á friðhelgi eignarréttarins. Mikilvægt er að ráðuneytið skoði málið rækilega út frá réttindum og hagsmunum allra hlutaðeigandi aðila. Svo umfangsmikið inngrip í atvinnufrelsi og friðhelgi eignarréttarins hlýtur að eiga að fá rækilega umfjöllun í áformunum sem og í greinargerð með því frumvarpi sem boðað er. Núverandi rökstuðningur er á engan hátt fullnægjandi og eiginlega verri en enginn.

II. Hvaða bragðefni höfða til barna?

Í áformaskjalinu kemur fram að fyrirhugaðar lagabreytingar miði að því að draga úr notkun barna og ungmenna á vörunum sem um ræðir. Í áformaskjalinu kemur fram að „...[í] frumvarpinu verður lagt til að settar verði takmarkanir á sölu nikótínvara sem innihalda bragðefni sem höfða

til barna...“ FA þykir óljóst hvaða vörur eiga hér undir. Hvaða bragðefni höfða til barna, fremur en fullorðinna, er einstaklingsbundið og afar matskennt.

Í ýmsum öðrum vörflokkum hefur ekki þótt ástæða til að setja á bragðefnabann þótt ástæða sé til að takmarka neyslu barna á viðkomandi vörum; þannig eru seldir áfengir drykkir með margs konar ávaxta- og sælgætisbragði, en ákvæði um aldursmörk, upplýsing og forvarnastarf hafa þótt duga til að halda börnum frá neyslu þeirra.

Þar sem ákvæði um áform af þessu tagi innihalda hömlur á hvaða vörur má flytja til landsins og selja er mikilvægt að ákvæði um bragðefni fái greinargóða umfjöllun og umræðu á Alþingi í stað þess að ráðherra sé veittur laus taumur til að ákveða hvað flokkast sem bragðefni sem höfðar til barna og hvað ekki í reglugerð – sem næsti ráðherra gæti svo breytt. Áðurnefnd reglugerð um einsleitar umbúðir tóbaksvara er víti sem ber að varast í þessu efni.

Þá er einnig viðurkennt að bragðefni í nikótínvörum aðstoði neytendur að færa sig úr neyslu á tóbaksvörum yfir í nikótínvörur en fjölmargar rannsóknir hafa sýnt það að tóbaksvörur eru langtum skaðlegri en nikótínvörur.³ Þá eru einnig rannsóknir sem styðja við þá staðreynd að neytendur nýta sér bragðefni í nikótínvörum til að hætta að nota tóbaksvörur og minnka líkur á bakslagi.⁴ Mikilvægt er að hafa í huga að lýðheilsusjónarmið eiga því einnig við hér, þ.e. að aðstoða þá sem nota tóbaksvörur að skipta yfir í minna skaðlegar nikótínvörur.

III. Aldursmörk, eftirlit og viðurlög

Í áformaskjalinu kemur fram að lagt verði til að söluaðilum verði skylt að biðja um skilríki sem sanni aldur kaupenda. Slíkt ákvæði er þegar í lögum og er ófrávíkjanleg vinnuregla hjá félagsmönnum FA að biðja um skilríki við sölu nikótínvara, leiki vafi á aldri viðskiptavinar. Fram kemur að einnig skuli skerpt á ákvæðum um viðurlög. FA telur mun skynsamlegri og skilvirkari leið til að vinna gegn notkun barna og ungmenna á nikótínvörum að hafa skilvirkt eftirlit með því að núgildandi lagaákvæði séu virt, fremur en að hafa vit fyrir fullorðnu og sjálfráða fólki um það hvaða vörur það kaupir (sjá kafla VII hér á eftir). FA telur eðlilegt herða viðurlög gagnvart söluaðilum sem ekki virða þá lagaskyldu að biðja um skilríki eða selja börnum og ungmennum vörurnar vísvitandi.

IV. Skaðsemi nikótín- og tóbaksvara

Ljóst er að nikótínvörur eru langtum minna skaðlegar en tóbaksvörur. Fjölmargar rannsóknir hafa verið framkvæmdar þar sem hin ýmsu lýðheilsu- og heilsusjónarmið hafa verið skoðuð og liggur fyrir að nikótínvörur eru mun betri fyrir neytendur en tóbaksvörur, þótt ákveðin áhætta fylgi neyslu þeirra eins og margra annarra neysluvara.⁵ Þá eru einnig fjölmargar rannsóknir sem

³ 5 scientific studies that prove vaping is far less harmful than smoking, <https://clearingtheair.eu/en/post/5-scientific-studies-that-prove-vaping-is-far-less-harmful-than-smoking/> og In vitro toxicological evaluation of puffed portioned oral nicotine products, <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/39669663/>

⁴ Patterns of flavored e-cigarette use among adult vapers in the USA: an online cross-sectional survey of 69,233 participants, <https://harmreductionjournal.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12954-023-00876-w>

⁵ Sjá neðanmálgrein 3.

sýna fram á að tóbaksvörur eru mun líklegri til að vera krabbameinsvaldandi en nikótínvörur.⁶ Heilbrigðisþjónustan í Bretlandi hefur einnig gefið út greinargóða umfjöllun um mýtur og staðreyndir þegar kemur að rafrettum annars vegar og sígarettum hins vegar.⁷ Kemur þar skýrt fram að nikótínvörur án tóbaks eru langtum betri en tóbaksvörur.

Að mati FA skýtur það því skökku við að ætla fella svo mismunandi flokka saman undir ein lög þar sem annar flokkurinn er mun skaðlegri neytandanum en hinn. Þessi breyting gæti ýtt undir að neytendur fari í auknum mæli aftur að leita í tóbakið, sérstaklega ef taka á bragðefni nikótínvaranna í burtu. Þá voru einnig sett gjöld á nikótínvörur um síðastliðin áramót. Í kjölfarið hækkaði verð á þeim vörum umtalsvert og er því minna verðbil á milli tóbaksvara og nikótínvara í dag en áður. Því torveldara sem neytendum er gert að nálgast og nota nikótínvörur, þeim mun líklegra er að þeir snúi aftur í tóbakið.

V. Færast vörurnar í almennar verslanir?

Í kjölfar þess að áformin birtust í samráðsgátt stigu verslunareigendur fram og lýstu yfir áhyggjum sínum af því að með áformunum væri verið að kippa rekstrargrundvöllinum undan sérverslunum með nikótínvörur og það væri líklegt til að hafa þau öfugu áhrif að auka sýnileika nikótínvara.⁸ FA tekur undir þessar áhyggjur.

Í dag gilda lög nr. 87/2018 um nikótínvörur, rafrettur og áfyllingar fyrir rafrettur um nikótínvörur. Í 11. gr. laganna er fjallað um auglýsingar og sýnileika á sölustöðum. Tekið er fram í 1. mgr. greinarinnar að hvers konar auglýsingar á nikótínvörum eru bannaðar. Í 2. mgr. er svo tekið fram að nikótínvörur meggi ekki vera sýnilegar viðskiptavinum en sérverslunum sé þó heimilt að hafa þær sýnilegar þegar inn er komið í verslunina.

Mikið af nikótínvörum eru faltar í sérverslunum sem selja einungis nikótínvörur. Með áformunum er hætt við að rekstrargrundvelli þessara sérverslana sé kippt undan þeim. Þar með verði nikótínvörur fremur til sölu í almennum verslunum þar sem auðveldara aðgengi verði að þeim. Sérverslanir eru með filmur í gluggunum svo ekki sjáist inn í þær og er 18 ára aldurstakmark inn í verslanirnar. Verslunareigendur taka flestir mikla ábyrgð og leggja sitt af mörkum til að fara eftir lögum og reglum og koma í veg fyrir að börn kaupi nikótínvörur. Ekki er víst að hið sama eigi við um almennar verslanir.

VI. Réttur styrkleiki nikótínvara

Líkt og fjallað var um að ofan hyggst ráðuneytið innleiða einsleitar umbúðir fyrir nikótínvörur. Í dag sést styrkleiki nikótíns í vörunni framan á umbúðunum. Vörurnar geta verið allt frá því að vera nikótínlausar í það að vera með hæsta leyfilega styrkleika hér á landi. Það getur því, eðli máls samkvæmt, verið mikill munur eiginleikum og nikótíninnihaldi ólíkra vara. Með áformunum um að setja allar nikótínvörur í einsleitar umbúðir verður mun torveldara fyrir neytendur að gera greinarmun á styrkleika nikótínsins í vörum. Það eykur áhættuna á því að

⁶ THR 101 Review: Public Health England – E-cigarettes and heated tobacco products: evidence review, <https://www.thr101.org/research/2020/thr-101-review/public-health-england-e-cigarettes-and-heated-tobacco-products-evidence-review>

⁷ Vaping myths and the facts, <https://www.element.com/nucleus/2022/importance-of-synthetic-nicotine-testing>

⁸ Óttast að boð og bönn ráðherra muni setja verslanir í þrot, 20. júní 2025:

<https://www.visir.is/g/20252741629d/ottast-ad-bod-og-bonn-rad-herra-muni-setja-verslanir-i-throt>

neytendur kaupi ranga vöru og þeim mun meiri hætta á að þeir fái vöru með hærri nikótínstyrk en ætlunin var að kaupa. FA vekur athygli á þessari staðreynd við ráðuneytið.

VII. Önnur úrræði en lagasetning

Fjallað er um í áformunum að ekki hafi tekist að draga úr notkun nikótínvara. FA vill benda á að eftirlit með nikótínvörum er í höndum Húsnaðis- og mannvirkjastofnunar (hér eftir „HMS“). HMS hefur lagt mikið í eftirlit með nikótínvörum en nær þó ekki að halda utan um verkefnið enda er það stórt og viðamikið. Ástæða þess er að of litlum fjármunum er eytt í eftirlitið. Þetta hefur FA bent áður á. Telur FA að ef þeim fjármunum sem vantar upp á yrði bætt við yrði eftirlitið skilvirkara og stæði sterkari fótum. Þannig myndi eftirlitið virka sem skyldi sem myndi skila sér í mun öflugri umgjörð kringum nikótínvörur sem yrði öllum til góðs, neytendum, verslunum og innflytjendum. Ábyrgum verslunareigendum og innflytjendum á nikótínvörum er mikið í mun að eftirlit með markaðnum verði eft og hafa félagsmenn margoft leitað til FA með athugasemdir og erindi á þá leið.

Nú um áramótin tóku í gildi gjöld sem sett voru á nikótínvörur og hækkaði verð þeirra því allverulega. Engar mælingar á nikótínneyslu hafa verið gerðar opinberar síðan þessi gjöld voru lögð á. Því er enn óvitað hvort þessar breytingar hafi haft í för með sér breytt neyslumynstur.

FA gerir því alvarlegar athugasemdir við þær staðhæfingar ráðuneytisins að önnur úrræði séu ekki til staðar og að ekki hafi tekist að draga úr notkun nikótínvara. Í fyrsta lagi vantar HMS viðeigandi fjármuni til að geta sinnt eftirliti með þessum markaði og í öðru lagi hafa þær breytingar sem tóku gildi um áramótin ekki verið rannsakaðar til hlítar. Það er því óskiljanlegt að ráðuneytið haldi því fram að ekki komi önnur úrræði til skoðunar. Með þessu er ráðuneytið að snúa blinda auganu að öðrum úrræðum en einungis nýrri lagasetningu.

VIII. Netverslun

Í áformunum er fjallað um að óheimilt verði að selja nikótínvörur í netsölu. Með banni við netsölu, sem og banni við bragðefnum, aukast líkur á að neytendur fari í auknum mæli að kaupa nikótínvörur af erlendum netverslunum eða kaupi nikótínvörur í auknum mæli þegar þeir eru erlendis. Það gefur auga leið að breytt löggjöf hérlendis og íslenskt eftirlit hefur lítið um þetta að segja. Þá getur einnig verið að erlendis sé heimilt að kaupa nikótínvörur með hærri styrkleika nikótíns en er leyfður hér á landi sem gæti farið að bera á í auknum mæli verði áformin að veruleika. Þá eru einnig líkur á að viðskipti með vörurnar fari í auknum mæli fram á milli einstakra neytenda, nái áformin fram að ganga, sem gerir eftirlit enn erfiðara. Mörgum ætti að vera í fersku minni hvernig viðskipti með bjór fóru fram áður en sala hans var lögleyfð árið 1989.

Einnig býr þessi breyting, þ.e. að girt verði fyrir sölu nikótínvara í netverslun, til aðstöðumun fyrir neytendur sem búa úti á landi í dreifbýli eða í smærri byggðarkjörnum. Þeir hafa takmarkaðan aðgang að vörunum þar sem þeir eru búsettir og hafa því ekki aðgang að sama úrvalinu og þeir sem búa í stærri byggðarkjörnum og í þéttbýli. Þetta býr því til mismunun fyrir þann hóp neytenda.

IX. Umsagnir á samráðsgátt stjórnvalda

Þegar umsögninni er skilað inn eru tæplega tvö hundruð umsagnir sem hafa borist vegna áformanna á samráðsgátt stjórnvalda. Þar eru fjöldamargar umsagnir frá einstaklingum sem

fjalla um að með bragðbættum nikótínvörum hafi þeim tekist að færa sig úr tóbaksvörum yfir í nikótínvörur sem, líkt og fjallað er um að ofan, eru ekki nærri því eins skaðlegar og tóbaksvörur. Þá eru nokkrar umsagnir á þá leið að þau „bragðefni sem höfða til barna“ hafi aðstoðað viðkomandi við að hætta að nota tóbaksvörur. Áhyggjum er einnig lýst af bakslagi í tóbaksvörnum sem margir telja að muni eiga sér stað verði áformin að lögum eins og er lýst.

Ríma umsagnir á samráðsgátt stjórnvalda við umsögn FA og því er ljóst að margir hafa áhyggjur af vegferð ráðuneytisins varðandi nikótínvörur. Yfirgnæfandi hluti umsagna einstaklinga er neikvæður í garð áformanna. Draga verður í efa að ráðuneytið hafi vegið og metið sem skyldi kosti og galla þeirrar leiðar, sem lögð er til í áformunum. Ef niðurstaðan verður sú að einstaklingar leita aftur í tóbaksvörur eftir að hafa hætt notkun þeirra, er verr af stað farið en heima setið.

X. Að lokum

Mikilvægt er að vandað sé til verka þegar kemur að lagasetningu. Ef skerða á stjórnarskrárvarin réttindi, eins og augljóslega er ætlunin með þessum áformum, er mikilvægt að málið sé skoðað frá öllum hliðum og víðtækt samráð viðhaft en ekki einungis við þá aðila sem hliðhollir eru áformunum. Þá telur FA að ráðuneytið eigi eftir að skoða ýmis atriði í tengslum við áformin líkt og áður nefndar skerðingar á atvinnufrelsi og friðhelgi eignarréttarins, rannsóknir á bragðefnum til að aðstoða neytendur við að hætta nota tóbaksvörur sem og rannsóknir sem fjalla um skaðsemi nikótínvara annars vegar og tóbaksvara hins vegar, afleiðingar þess að sérsverslanir leggi upp laupana og loks að styrkleikamerkingum nikótínvara verði ábótavant ef umbúðir verða einsleitar. Þá telur FA að ýmsar aðrar leiðir séu mögulegar en einungis lagasetning og gerir alvarlegar athugasemdir við staðhæfingar ráðuneytisins um að önnur úrræði séu ekki til staðar.

FA áskilur sér rétt til að koma á framfæri frekari sjónarmiðum á síðari stigum. Félagið og félagsmenn þess, sem selja nikótínvörur, lýsa sig reiðubúin að eiga fundi með ráðuneytinu til að fara yfir það hvernig megi koma í veg fyrir að börn og unglingar geti nálgast nikótínvörur með minna íþyngjandi inngripum í stjórnarskrárvarin réttindi en þeim sem ráðgerð eru í áformaskjali ráðuneytisins.

Virðingarfyllst,



Birta Sif Arnardóttir, lögfræðingur