

Heilbrigðisráðuneytið
Skúlagötu 4
101 Reykjavík

SENT Á SAMRÁÐSGÁTT

Reykjavík, 24. ágúst 2026

Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til laga um nikótín- og tóbaksvarnir

Félag atvinnurekenda (FA) vísar til ofangreindra frumvarpsdraga, sem birtust í samráðsgátt stjórnvalda 28. júlí síðastliðinn. Félagið þakkar fyrir lengdan umsagnarfrest í málinu, sem var nauðsynlegur til að geta aflað sjónarmiða hjá félagsmönnum FA og skilað vandaðri umsögn. Almennt hentar illa að setja mál til samráðs með stuttum fresti á sumarleyfistíma eins og í júlí og fyrri hluta ágúst.

FA var afar gagnrýnið á fyrri drög ráðuneytisins að frumvarpi síðastliðið sumar. Félagið fagnar vilja ráðuneytisins til að koma til móts við sumar ábendingar og athugasemdir félagsins sem fram komu í fyrri umsögn, dags. 18. ágúst 2025, en telur þar hvergi nærri nógu langt gengið. FA telur málið áfram þarfnast umtalsverðra breytinga.

FA lýsir áfram yfir eindregnum stuðningi við þau markmið ráðuneytisins að hindra aðgang ólögráða barna og unglinga að tóbaks- og nikótínvörum og telur að þeim megi að mestu leyti ná með því að framfylgja gildandi ákvæðum laga um aldursmörk viðskipta með slíkar vörur. Félagið ítrekar hins vegar þá grundvallarafstöðu sína að ríkisvaldið eigi sem minnst að skipta sér af notkun lögráða einstaklinga á löglegum vörum með inngripum í verzlun og viðskipti. Réttta leiðin til að ná fram lýðheilsuþáttum er að mati FA með fræðslu og forvörnum, en ekki með viðskiptahömlum.

I. Sama löggjöf um ólíkar vörur – gullhúðun og rangir hvatar

Í fyrri umsögn gagnrýndi FA augljósa gullhúðun á tóbakstilskipun Evrópusambandsins nr. 2014/40 ESB. Með frumvarpsdrögunum er lagt til að sömu lög gildi um tóbak og nikótínvörur, svo sem rafrettur og nikótínþúða, að ógleymdum rafrettum og þúðum sem innihalda ekkert nikótín. Þannig á að fella saman löggjöf um tóbak annars vegar og nikótínvörur hins vegar. Gullhúðun er það þegar innlend stjórnvöld bæta við Evrópureglurnar íþyngjandi kvöðum. Í greinargerð með frumvarpsdrögunum er reyndar farið rangt með athugasemdir FA í þessu efni og sagt að félagið hafi bent á að tóbakstilskipunin nái ekki til nikótínlausra vara. FA benti á að tilskipunin næði ekki til tóbakslausra nikótínvara, þ.e. nikótínþúða. Engar skyldur hvíla því á íslenskum stjórnvöldum samkvæmt ESB-tilskipuninni að setja um þá íþyngjandi reglur. Með frumvarpsdrögunum er verið að útvíkka gildissvið Evrópureglanna, þvert á þær áherzlu stjórnvalda að draga úr og vinda ofan af gullhúðun.

Líkt og FA benti á í umsögn sinni um fyrri drögin, liggur fyrir að nikótínvörur eru langtum minna skaðlegar en tóbaksvörur. Að fella þessa tvo vöruflokka, þar sem annar er augljóslega mun skaðlegri neytandanum en hinn, undir sömu ströngu löggjöfina gefur röng skilaboð og felur í sér ranga hvata. Ef sömu ströngu takmarkanir eru settar á notkun og viðskipti með nikótínvörur og tóbaksvörur getur það stuðlað að því að þeir, sem notað hafa nikótínvörur til að hætta að nota tóbak, snúi aftur í tóbaksvörurnar. Í greinargerð frumvarpsdraganna segir að ráðuneytið hafi talið rétt að „taka nokkurt tillit til sjónarmiða varðandi þann hóp sem telur nikótínvörur sérstaklega gagnast sér sem skaðminni valkost en reykingar.“ FA sér þessarar viðleitni þó lítinn stað í drögnum.

II. Inngrip í stjórnarskrárbundin réttindi

II.1. Veigalítill rökstuðningur fyrir inngripum

FA átalði að í greinargerð með fyrri frumvarpsdrögum væri lítil sem engin grein gerð fyrir því inngripi í stjórnarskrárvarin réttindi sem þau fólu í sér; einkum skerðingu atvinnufrelsis, eignarréttar og tjáningarfrelsis. Úr þessu hefur að einhverju leyti verið bætt í nýrri greinargerð þannig að viðurkennt er að ákvæði frumvarpsins geti snert 75. gr. stjórnarskrárinnar um atvinnufrelsi og 73. gr. stjórnarskrárinnar um tjáningarfrelsi, en takmarkanir á þessum stjórnarskrárvörðu réttindum séu réttlætanlegar í þágu almannahagsmuna og lýðheilsu. Umfjöllun um hvers vegna aðrar hóflegri og minna íþyngjandi leiðir séu ekki færar í því efni er þó engin. Þá er því alfarið sleppt að fjalla um hvernig réttlæta megi heimildir, sem heilbrigðisráðherra eru fengnar í frumvarpstextanum til að kveða á um einsleitar umbúðir nikótínvara og fela í sér augljósa skerðingu eignarréttar skv. 72. gr. stjórnarskrárinnar, eins og fjallað var rækilega um í fyrri umsögn FA.

Við fyrstu sýn mætti ætla að andmælum FA við sumum mest íþyngjandi ákvæðum fyrri frumvarpsdraga, eins og um bragðefnabann í nikótínvörum og einsleitar umbúðir nikótínvara, hefði verið mætt við endurskoðun frumvarpsdraganna. Þessi ákvæði eru ekki lengur inni í sjálfum frumvarpstextanum, sem er fagnaðarefni út af fyrir sig. Hins vegar eru heilbrigðisráðherra fengnar afar víðtækar og lítt skilyrtar heimildir til að kveða á um hvort tveggja með reglugerð.

Ekki ætti að þurfa að minna ráðuneytið á grundvallaratriði eins og 2. gr. stjórnarskrárinnar um þrískiptingu ríkisvaldsins, en ástæða virðist þó til að ítreka það lykilatriði stjórnskipunarinnar hér. Alþingi getur ekki veitt ráðherra jafnvíðtækt vald til inngripa í stjórnarskrárvarin réttindi og hér er lagt til.

Jafnframt er ástæða til að rifja upp í þessu sambandi dóm Hæstaréttar Íslands í máli Tóbaksverzlunarinnar Bjarkar. Þar hafnaði rétturinn þeim rökum íslenska ríkisins að tóbak væri svo hættuleg vara, þrátt fyrir að vera lögleg, að grípa mætti til hvers kyns ráðstafana, annarra en sölubanns, til að berjast gegn notkun þess. Hæstiréttur benti á að sala tóbaks væri lögleg starfsemi, líkt og við ætti um margar aðrar vörur sem geta verið skaðlegar heilsu manna, og atvinna manna nyti verndar 75. gr. stjórnarskrárinnar. Við mat á því hvort meðalhöfs hefði verið gætt, þyrfti að meta hvort vægasta úrræðinu hefði verið beitt, sem að gagni kæmi. Þetta virðist lítt koma til skoðunar í rökstuðningi ráðuneytisins.

II.2. Reglugerðarheimild til bragðefnabanns

Þannig er í 2. mgr. 14. gr. (ekki 3. mgr. eins og segir í 39. gr. um reglugerðarheimildir) heimild til ráðherra að takmarka sölu og innflutning nikótínvara í ljósi bragðefna sem slíkar vörur hafi að geyma, einkum þeirra sem kunni að höfða til barna, svo sem sælgætis- eða ávaxtabragðs. Eins og FA hefur áður bent á, er verulegt skilgreiningaratriði hvaða bragð telst höfða til barna. Sælgætis- og ávaxtabragð er af alls konar vörum sem eru bannaðar börnum og er þar nærtækast að horfa til fjölda áfengistegunda, sem þó hefur ekki komið til tals að banna; talið hefur verið fullnægjandi að hafa í lögum aldursmörk á sölu og afhendingu varanna, eins og gilda nú þegar um nikótínvörur. Ef nikótínvörur eru „ekkert annað en nikótínöldra í dulargervi einhvers annars á borð við sælgæti og ávexti“, eins og það er svo hóflega orðað í greinargerð frumvarpsins, hvað má þá segja um allt áfengið með sælgætis-, ávaxta- og berjabragðinu?

Aðalatriðið hér er þó að það er að mati FA ekki forsvaranlegt að fá ráðherra í hendur jafnvíðtækt vald til að útfæra hömlur, sem augljóslega varða atvinnufrelsi og eignarrétt. Slíkar hömlur verðskulda ýtarlega skoðun og umfjöllun á Alþingi og eiga ekki heima í reglugerð.

Þá ítrekar FA ábendingar sínar um líklegar afleiðingar banns við bragðefnum í nikótínvörum. Reynslan frá Danmörku sýnir að stjórnvöld hafa talið nauðsynlegt að efla eftirlit og haldlagningar vegna ólöglegra nikótínvara eftir gildistöku bragðefnatakmarkana. Enn liggja þó ekki fyrir óbyggjandi opinber gögn um áhrif bannsins á umfang ólöglegs markaðar. Ef nikótínvörur ganga ólöglega kaupum og sölum milli einstaklinga missa stjórnvöld þau tæki sem þau hafa til að hafa áhrif á t.d. öryggi varanna, merkingar og að aldursmörk séu virt.

II.3. Reglugerðarheimild til að kveða á um einsleitar umbúðir nikótínvara

Í 15. gr. frumvarpsdraganna er fært inn í lögin sjálf ákvæði um að umbúðir tóbaksvara skuli vera einsleitar, en þáverandi heilbrigðisráðherra ákvað með reglugerð nr. 1250/2024, 25. október árið 2024, að umbúðir skyldu einsleitar. Að mati FA var sá gjörningur afar hæpinn, á þeim forsendum að slíkt inngrip í atvinnufrelsi og friðhelgi eignarréttarins ætti að fá rækilega umfjöllun og umræðu á Alþingi. Að mati félagsins var jafnframt gagnrýni vert að ráðherra sat í starfsstjórn, sem hafði takmarkað pólitískt umboð. Það er að því leyti jákvætt að ákvæðið komi nú inn í lög, að þingmönnum gefst þá færi á að ræða það og útfærslu þess í þaula eins og ástæða hefði verið til á sínum tíma.

Í 8. mgr. 16. gr. er ráðherra veitt heimild til að setja í reglugerð nánari ákvæði um viðvörunarmerkingar og útlit einingarpakka og ytri umbúða nikótínvara. Tekið er fram í greinargerð að ráðherra geti mælt fyrir um að „umbúðir nikótínvara séu ekki aðlaðandi fyrir börn“. Líkt og FA hefur áður bent á, er það mikið mats- og skilgreiningaratriði hvað teljist aðlaðandi fyrir börn og hvað ekki. Hér er því hætt á að valdi ráðherra verði beitt að hreinum geðþótta.

Í greinargerð frumvarpsins segir að ráðherra geti jafnframt nýtt reglugerðarheimildina til að „mæla fyrir um einsleitar umbúðir nikótínvara með tilliti til lýðheilsusjónarmiða og ef talin er sérstök þörf á slíku.“ FA ítrekar eindregna andstöðu sína við að Alþingi fái ráðherra með þessum hætti óskorað vald til að útfæra inngrip í stjórnarskrárbundin réttindi.

II.4. Reglugerðarheimildir til að kveða á um hámark nikótínstyrks

Í 10. og 11. gr. frumvarpsins er kveðið á um leyfilegan hámarksstyrk nikótíns í sígarettum og rafrettuvökva. Í 1. mgr. 10. gr. er ráðherra veitt heimild til að lækka leyfilegan hámarksstyrk nikótíns í sígarettum og öðrum tóbaksvörum með reglugerð. Í 1. mgr. 11. gr. er ráðherra veitt sambærileg heimild til að lækka hámarkið í rafrettuvökva með reglugerð. FA vekur athygli á því að með þessum heimildum er ráðherra í raun veitt vald til að þurrka út af markaðnum megnið af vöruframboði í þessum vörflokkum, sem væri gróft inngríp í atvinnufrelsi. Félagið telur algerlega óforsvaranlegt að ráðherra sé veitt óskorað vald til slíkra inngripa, án aðhalds og umfjöllunar af hálfu Alþingis.

II.5. Meðalhóf: Óvissa um áhættu af nikótínvörum

Meðalhófsreglan er kjarnaatriði í mati á því hvort takmarkanir á stjórnarskrárvörðum réttindum, sbr. 72., 73. og 75. gr. stjórnarskrárinnar, standist skoðun. Samkvæmt henni nægir ekki að takmörkun þjóni lögmætu markmiði; hún verður jafnframt að vera til þess fallin að ná markmiðinu, ekki ganga lengra en nauðsyn krefur og vera í eðlilegu samræmi við þann ávinning sem stefnt er að. Fordæmi er fyrir því að íslenskir dómstólar hafi ómerkt íþyngjandi takmarkanir á verzlun með tóbak þegar löggjafinn hefur ekki axlað þessa sönnunarbyrði. Í fyrrnefndum dómi Hæstaréttar frá 6. apríl 2006, í máli sem eigandi tóbaksverzlunarinnar Bjarkar og tveir tóbaksframleiðendur höfðuðu gegn íslenska ríkinu og gengur undir heitinu „tóbaksbúðarmálið“, var fortakslaust bann við því að hafa tóbaksvörur sýnilegar á sölustöðum talið brjóta í bága við 73. og 75. gr. stjórnarskrárinnar, þar sem löggjafinn hafði ekki sýnt fram á að jafnvíðtækt bann – sem tæki jöfnum höndum til sérverzlana með tóbak og annarra verzlana – væri nauðsynlegt til að ná því markmiði að draga úr tóbaksneyzlu. FA telur að þessi dómur sé skýrt fordæmi um að stjórnvöldum og löggjafanum sé óheimilt að grípa til hvers kyns íþyngjandi úrræða í nafni lýðheilsu án þess að rökstyðja sérstaklega nauðsyn þeirra gagnvart þeim sem takmörkunin beinist að, og að dómstólar muni endurskoða slíkt mat sé þess krafizt.

Að mati FA er sérstök ástæða til að staldra við þessa kröfu um nauðsyn og meðalhóf þegar kemur að nikótínvörum sem ekki eru tóbak, s.s. nikótínþúðum og rafrettum. Frumvarpsdrögin gera ráð fyrir að þessar vörur sæti að mestu sömu ströngu höftum og tóbaksvörur, þrátt fyrir að viðurkennt sé, þ.m.t. í greinargerð frumvarpsdraganna sjálfra, að þær séu almennt taldar skaðminni, sbr. umfjöllun í kafla I hér að framan. Rannsóknir sem skoðað hafa nikótín sérstaklega, óháð þeim bruna- og tjöruefnum sem fylgja tóbaksreykingum, benda til að nikótín eitt og sér sé ekki krabbameinsvaldandi og að áhrif þess á hjarta- og æðakerfi séu mun minni en áhrif tóbaksreyks.¹

Um nikótínþúða sérstaklega liggur enn minna fyrir. Í nýlegri rannsókn Cochrane-samtakanna á áhrifum nikótínþúða kemur fram að traust til fyrirliggjandi gagna sé „lítið til mjög lítið“ sökum þess hversu fáar og smáar rannsóknirnar að baki eru, og að höfundar telji brýna þörf á frekari rannsóknum áður en hægt sé að draga afdráttarlausar ályktanir um áhættu eða ávinning af notkun þeirra. Sambærileg niðurstaða kemur fram hjá heilbrigðisvísindafólki við Utah-háskóla, sem bendir á að engar langtímarannsóknir séu til á nikótínþúðum þar sem varan sé tiltölulega ný, og að enn sé

¹ Truth Initiative, Rethinking Nicotine: A Science-Based Approach to Reducing Harm (2019), bls. 4–5: “there is no evidence that nicotine, by itself, is a carcinogen” og “nicotine, per se, may contribute to CVD, but its impact is much less compared to tobacco smoke.”

ósvarað spurningum um áhrif þeirra á hjarta- og æðakerfi, munnflóru, meltingarveg og krabbameinsáhættu til lengri tíma lítið.²

Af þessu leiðir að mati FA að ekki er unnt að slá því föstu, hvað þá leggja til grundvallar í lagasetningu, að áhætta af nikótínvörum sé sambærileg áhættu af tóbaksreykingum. Meðan vísindaleg þekking er jafntakmörkuð og raun ber vitni hvílir sönnunarbyrðin á löggjafanum að réttlæta hverja og eina íþyngjandi takmörkun með vísan til raunverulegrar, staðreyndrar áhættu – ekki á borgurum og fyrirtækjum að afsanna ágiskanir um hugsanlega áhættu. Löggjöf sem jafnar með kerfisbundnum hætti saman vöruflokkum með ólíkt og að hluta til ósannað áhættumat fullnægir ekki þeirri kröfu meðalhófsreglunnar að íþyngjandi úrræði séu í eðlilegu samræmi við það markmið sem stefnt er að, sbr. einnig dóminn um tóbaksbúðina hér að framan. FA ítrekar að sú leið sem betur samrýmist bæði meðalhófsreglunni og þeim vísindalega fyrirvara sem enn er uppi um nikótínvörur er að beita fremur fræðslu og skilvirku eftirliti með gildandi aldursmörkum en almennum viðskiptahöftum sem ekki hefur verið sýnt fram á að séu nauðsynleg.

III. Framleiðanda og seljanda tóbaksvara falið eftirlit með keppinautum

III.1. Núverandi eftirlitshlutverk ÁTVR er hæpið

Í núgildandi lögum um tóbaksvarnir eru ákveðin ákvæði um eftirlitshlutverk Áfengis- og tóbaksverzlunar ríkisins (ÁTVR) með m.a. innihaldi tóbaksvara, merkingum og umbúðum, rekjanleika, skráningu o.s.frv. ÁTVR hefur heimildir til að banna innflutning og sölu, innkalla vörur af markaði og krefja framleiðendur og innflytjendur um upplýsingar og gögn. Þetta hlutverk ÁTVR sem seljanda og framleiðanda tóbaksvara er hæpið út frá jafnræðis- og samkeppnissjónarmiðum. Stofnunin er þannig framleiðandi íslenska neftóbaksins og er um leið með löggjöfinni falið að hafa eftirlit með keppinautum sínum, t.d. innflytjendum neftóbaks. Þá hefur stofnunin augljósa fjárhagslega hagsmuni af sölu tóbaksvara.

Dæmi eru um það frá liðnum árum að ÁTVR hafi torvelað sölu samkeppnisvöru á afar hæpnum forsendum. Stofnunin hætti þannig innkaupum á danska tóbakinu Lunda um skeið 2011-2012 á meðan beðið var afstöðu ráðuneytisins (sem þá hét velferðarráðuneyti) til álitamála um hvernig aðgreina bæri munn- og neftóbak. Sölu íslenska neftóbaksins var á meðan haldið áfram eins og ekkert hefði í skorizt.

Fleiri ákvarðanir stofnunarinnar í málum, þar sem henni er falið vald, þótt á öðru sviði sé, hafa ekki verið yfir gagnrýni hafnar og má í því sambandi t.d. rifja upp dóm Landsréttar nr. 535/2023, þar sem Landsréttur ógilti ákvörðun ÁTVR um að hafna sölu á vöru vegna þess að mat stofnunarinnar var talið ómálefnalegt, óforsvaranlegt og braut gegn jafnræðisreglu.

Í dómi Hæstaréttar nr. 19/2024 komst dómurinn að þeirri niðurstöðu að ákvarðanir ÁTVR um að fella vörur úr vöruvali á grundvelli innri reglna og reglugerðar skorti viðhlítandi lagastoð og brytu gegn lagaáskilnaðarkröfu 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Hæstiréttur

² Hartmann-Boyce J. o.fl., “Oral nicotine pouches for cessation or reduction of use of other tobacco or nicotine products”, Cochrane Database of Systematic Reviews, 2025, DOI: 10.1002/14651858.CD016220.pub2; sjá einnig University of Utah Health, “The Known and Unknown Health Risks of Oral Nicotine Pouches”, júlí 2026.

undirstrikaði að þar sem ÁTVR hefur lögboðið einkaleyfi á smásölu og stýrir markaðsaðgangi, verði að gera sérstaklega strangar kröfur til lagastoðar þeirra stjórnvaldsfyrirmæla sem skerða atvinnufrelsi. Dómurinn benti á að ríkið sem eigandi ÁTVR hefði augljósa fjárhagslega hagsmuni af því að tilhögun smásölu væri þannig að framlegð af henni væri sem mest. Strangar kröfur þyrfti því að gera til lagastoðar stjórnvaldsfyrirmæla sem réðu því hvaða vörur væru boðnar fram í Vínbúðunum.

Þessi fordæmi undirstrika áhættuna af því að fela ÁTVR víðtækt matskennt úrskurðarvald um vörur á samkeppnismarkaði.

III.2. Eftirlitshlutverk ÁTVR stórlega útvíkkað

Með frumvarpsdrögunum, þar sem ætlunin er að steypa saman löggjöf um tóbak og nikótínvörur, er hlutverk ÁTVR útvíkkað stórlega og stofnuninni falið eftirlit og ríkar valdheimildir gagnvart innflytjendum og framleiðendum nikótínþúða, sem eru í beinni samkeppni við framleiðsluvöru stofnunarinnar, en íslenska neftóbakið er aðallega notað í vör.

Samkvæmt texta frumvarpsdraganna verður þessum seljanda og framleiðanda tóbaksvara, ÁTVR, fengið vald til þess meðal annars að

- banna innflutning og sölu á vörum keppinauta eða innkalla vörur þeirra af markaði
- krefja keppinauta um upplýsingar og gögn
- fá afhent sýnishorn og uppskriftir af vörum keppinauta
- fá upplýsingar um sölumagn vara keppinauta
- gera prófanir á vörum keppinauta til að meta hvort þær standist ákvæði laganna
- móttaka tilkynningar keppinauta með sex mánaða fyrirvara um hvort þeir hyggist setja nýja vöru á markað
- veita keppinautum leyfi til að selja vörur í netsölu
- skoða framleiðslustaði og vöruheimsur keppinauta og taka sýni af vörum þeirra
- leita aðstoðar lögreglu ef með þarf við framkvæmd þvingunarúrræða gagnvart keppinautum

Í greinargerð frumvarpsdraganna kemur fram að ÁTVR skuli veita leyfi til framleiðslu tóbaks- og nikótínvara, en í frumvarpstextanum kemur fram að Matvælastofnun skuli veita slík leyfi. Ef það fyrra er rétt, yrði ÁTVR væntanlega að veita sjálfri sér leyfi til framleiðslu íslenska neftóbaksins.

Að mati FA liggur í augum uppi að þessi skipan mála, sem lögð er til með frumvarpinu, brýtur gegn hæfisreglum stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, en í 3. gr. þeirra kemur fram að vanhæfi skapist ef stjórnvald eða starfsmaður á sjálfur verulegra hagsmuna að gæta eða aðstæður draga óhlutdrægni í efa með réttu. Kerfislægur hagsmunaárekstur milli eftirlitshlutverks og samkeppnisrekstrar brýtur einnig gegn jafnræðisreglu 11. gr. stjórnarsýslulaga. Yrðu ákvæði frumvarpsdraganna að lögum, er afar sennilegt að þau rækjust fljótlega á ákvæði 8. og 14. gr. í samkeppnislögum nr. 44/2005 sem fela Samkeppniseftirlitinu að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni.

Það getur aldrei gengið að veita opinberri stofnun, sem er framleiðandi vöru, aðgang að viðkvæmum upplýsingum um vörur keppinauta eða vald til að hlutast um hvort vörur þeirra komast yfirleitt á markað. Rétt er að vekja athygli á því að nikótínþúðar eru framleiddir í stórum stíl

innanlands og engan veginn útilokað að hér á landi hefjist á vegum einkaaðila framleiðsla á tóbaks- og/eða jurtavörum með nikótíni til að taka í vör, sem sagt beinum samkeppnisvörum íslenska neftóbaksins. Þannig væri verið að fela ÁTVR vald til þess bæði að hindra aðgang innlendra keppinauta að markaðnum og til að raska viðskiptum á Evrópska efnahagssvæðinu.

III.3. 59. grein EES-samningsins og dómaframkvæmd Evrópudómstólsins

Félagið fær ekki séð hvernig fyrirkomulag af þessu tagi stenz 59. grein samningsins um Evrópska efnahagssvæðið, en í 1. mgr. hennar er kveðið á um að eigi í hlut opinber fyrirtæki eða fyrirtæki sem veitt eru sérstök réttindi eða einkaréttur, skuli tryggja að hvorki séu gerðar né viðhaldið nokkrum þeim ráðstöfunum sem fara í bága við aðrar reglur samningsins, einkum 4. gr. (um mismunun á grundvelli ríkisfangs) og 53. - 63. gr. (samkeppnisreglur samningsins). Það vekur furðu að í umfjöllun greinargerðar frumvarpsdraganna um samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar skuli ekki einu orði vikið að þessum ákvæðum EES-samningsins. Að mati FA er augljóst að með því að afhenda ÁTVR eftirlitsheimildir gagnvart keppinautum, aðgang að upplýsingum sem aðrir markaðsaðilar hafa ekki og áhrif á ákvarðanir um markaðsaðgang eða framkvæmd reglna er verið að veita opinberum aðila sérstöðu, sem raskað getur samkeppni á markaði. Það verður vart talið samrýmast 59. gr. EES-samningsins.

FA finnur engin dæmi þess á Evrópska efnahagssvæðinu að sömu ríkisstofnuninni sé með þessum hætti í senn falið hlutverk á sviði framleiðslu og sölu tóbaks- og nikótínvara og eftirlitshlutverk með markaðnum. Almennt annast sjálfstæðar stjórnsýslustofnanir eftirlitið.

59. gr. EES-samningsins samsvarar 106. gr. stofnsáttmála Evrópusambandsins (áður 86. gr.). Á grundvelli þeirra ákvæða hafa fallið ýmsir dómar Evrópudómstólsins, sem hefur ítrekað bent á hættuna á hagsmunaárekstrum þegar sami aðili keppir á markaði en hefur jafnframt vald til að stjórna eða hafa eftirlit með keppinautum sínum. Hér liggur beint við að horfa til MOTOE-dómsins (C-49/07), en hann fjallaði um málsatvik þar sem mótórhjolasambandið ELPA skipulagði mótórhjólámót, en hafði jafnframt lögbundið vald til að samþykkja eða hafna því að keppinautar fengju leyfi til að halda keppni. Niðurstaða dómsins er að fyrirtæki sem keppir á markaði megi ekki jafnframt hafa vald til að ákveða hvort og með hvaða skilyrðum keppinautar þess fái að starfa. Fram kemur í dómnum að ekki skipti máli hvort ELPA hefði í raun misnotað vald sitt. Sjálft fyrirkomulagið skapaði óviðunandi hættu á mismunun. Þetta sjónarmið á enn frekar við þegar fyrir liggja sterkar vísbendingar um að slíkur hagsmunaárekstur geti haft áhrif á framkvæmd valdsins, eins og FA telur að dæmin sýni í tilviki ÁTVR.

Nefna má fleiri dóma Evrópudómstólsins, t.d. GB-Inno-BM (C-18/88), þar sem belgískt ríkisfyrirtæki hafði bæði eigin viðskiptalegu hagsmuna að gæta og áhrif á markaðsaðgang keppinauta, en dómurinn lagði áherzlu á að ríki mættu ekki koma sér upp kerfi þar sem markaðsaðili hefði vald til að hafa áhrif á samkeppni sér í hag. Hér kemur dómurinn í máli Raso (C-163/96) einnig til álita, en þar var niðurstaðan sú að ítalska ríkið hefði fengið rekstraraðila hafnarinnar í La Spezia ólögmætar heimildir til að hafa áhrif á samkeppnisaðstæður keppinauta.

Sú meginregla, sem mótaðist í MOTOE-dómnum, hefur verið ítrekuð nýlega af Evrópudómstólnum, til dæmis í svokölluðum FIFA/European Super League-dómi (C-333/21). Þar fjallaði dómstóllinn um

reglur FIFA og UEFA sem gerðu nýjar knattspyrnukeppnir háðar fyrirframleyfi frá samtökum sem jafnframt skipulögðu og markaðssettu eigin keppnir. Dómstóllinn lagði áherslu á að þegar aðili sem stundar sjálfur efnahagslega starfsemi á markaði fer jafnframt með vald til að hafa afgerandi áhrif á markaðsaðgang eða starfsskilyrði keppinauta sinna verður það vald að byggjast á hlutlægum, gagnsæjum, nákvæmum, ómismunandi og meðalhófskenndum reglum sem útiloka geðþótta og hagsmunaárekstra. Þetta eru sjónarmið sem eiga ekki einvörðungu við um íþróttasamtök, heldur fela í sér almenna meginreglu samkeppnisréttar. Þegar opinberu fyrirtæki, sem sjálft framleiðir og selur vörur á markaði, er falið eftirlits- og ákvörðunarvald gagnvart keppinautum sínum, verður að gera sérstaklega ríkar kröfur til þess að það vald sé bundið skýrum og óhlutdrægum reglum og að stofnanaskipanin sjálf skapi ekki hættu á hagsmunaárekstrum. Það er einmitt sú hættu sem tillögur frumvarpsdraganna skapa með því að fela ÁTVR eftirlit með fyrirtækjum sem keppa við stofnunina á sama markaði.

III.4. Af hverju ekki sjálfstæð eftirlitsstofnun?

Að mati FA er sú leið, sem lögð er til í frumvarpsdrögunum, algjörlega ófær. Núverandi fyrirkomulag á eftirliti ÁTVR með tóbaksmarkaðnum er nógu hæpið í ljósi EES-samningsins og verður óverjandi þegar á að víkka það út til fjölda vara, sem eru í beinni samkeppni við framleiðsluvöru ÁTVR. Þau rök að það sé til að auka „skilvirkni“ og sé „til samræmis við tillögur starfshóps um hagræðingu í ríkisrekstri“ að fela ÁTVR eftirlit með markaðnum fyrir jafnt tóbaks- og nikótínvörur halda engu vatni. Miklu nær er að fara sömu leið og í öðrum EES-ríkjum og fela sjálfstæðri stjórnsýslustofnun eftirlitið með báðum vöruflokkum. Húsnæðis- og mannvirkjastofnun hefur farið með eftirlit með nikótínvörumarkaðnum og ætti að geta tekið að sér eftirlitið með tóbakinu líka, auðvitað að því gefnu að stofnunin fái til þess þann mannafla og fjárheimildir sem þarf.

Í ljósi ofangreindrar dómaframkvæmdar verður að gera ríkar kröfur til þess að löggjafinn rökstyðji sérstaklega hvers vegna eftirlit með markaðnum sé falið opinberu fyrirtæki sem sjálft stundar framleiðslu og sölu á þeim vörum sem eftirlitið tekur til, fremur en óháðu stjórnvaldi. Slíkan rökstuðningur er hvorki að finna í frumvarpinu né greinargerð þess. Sömu lýðheilsuáhrifum má að sjálfsögðu ná með því að fela eftirlitið óháðri stjórnsýslustofnun, sem skapar ekki hættu á hagsmunaárekstrum, vanhæfi og samkeppnishömlum.

Grundvallarforsenda þess að stjórnsýsla njóti trausts er að eftirlit sé ekki aðeins óhlutdrægt í reynd heldur einnig þannig úr garði gert að almenningur og markaðsaðilar hafi enga réttmæta ástæðu til að draga óhlutdrægni stjórnsýslunnar í efa. Í þeim tillögum, sem stillt er upp í drögunum, vantar verulega upp á það.

IV. Netverzlun

Í drögunum er í 2. mgr. 23. gr. gert ráð fyrir að opinber stofnun, ÁTVR, veiti leyfi til netsölu á þeim vörum, sem lagt er til að löggjöfin taki til. Ráðuneytið virðist þannig ganga út frá því að netsala á vörunum geti farið fram samkvæmt löggjöfinni. Í 7. mgr. 24. gr. er gert ráð fyrir að ráðherra geti með reglugerð takmarkað heimildir til heimsendingar og netsölu innanlands. Í sömu grein, 2. mgr. er hins vegar fortakslaust bann við að þriðji aðili afhendi tóbaksvörur, nikótínvörur og jurtavörur til reykinga, m.ö.o. allar þær vörur sem falla eiga undir löggjöfina.

FA er ekki fyllilega ljóst hver ætlun ráðuneytisins er hér og telur nauðsynlegt að það sé útskýrt og rökstutt betur. Ef afhending þriðja aðila á vörum sem undir löggjöfina heyra er óheimil, er netverzlun með þær í raun sjálfkrafa bönnuð, því að netverzlun gengur einmitt út á að þriðji aðili afhendi vörur söluaðila. Engar netverzlanir, sem FA er kunnugt um, eru með eigin sendla að skutlast með vörur út um landið. Tillagan er gróft inngríp í atvinnufrelsi vöru- og póstsendingarfyrirtækja og þarfnast mun ýtarlegri og vandaðri rökstuðnings. Forsendur tillögunnar um bannið eru þær að þriðju aðilar séu ólíklegir til að búa yfir aldurssannprófunarkerfi. Framhjá þessu er auðvelt að komast með mun minna íþyngjandi ákvæðum, þ.e. að innkaup á netinu verði að staðfesta með rafrænum skilríkjum og rafræn auðkenning fari fram við afhendingu vörunnar.

Tillaga ráðuneytisins er í nokkurri mótsögn við það sem fram kemur í greinargerð frumvarpsdraganna um að það „kunni að mega taka tillit til aðstæðna fólks í dreifbýli, sem og þeirra sem búa við skerta ferðafærni, við setningu reglugerðar um netsölu“. Í samhengi við þau orð í greinargerðinni að sjálfsákvörðunarréttur fólks sé mikils metinn í íslenskri réttarhefð, getur ekki verið að neita eigi þeim, sem ekki eru ferðafærir eða búa langt frá sölustöðum, um að nálgast vörur sem fullfrískir eða betur í sveit settir geta keypt. Að mati FA þurfa þessi atriði að vera skýr í lagatextanum sjálfum, en ekki undirorpin geðþótta ráðherra við setningu reglugerðar.

V. Fjarsala

Í 24. gr. frumvarpsdraganna er lagt til að banna fjarsölu nikótínvara yfir landamæri. Slíkt bann hefur ekki gilt hér á landi hingað til og í greinargerð frumvarpsins er ekki gerð viðhlítandi grein fyrir því hvers vegna nauðsynlegt sé að grípa nú til þessa úrræðis. Hvorki er vísað til gagna um að fjarsala yfir landamæri hafi skapað sérstakan vanda hér á landi né gerð grein fyrir því hvers vegna vægari úrræði, svo sem skilvirk aldurssannprófun og eftirlit með söluaðilum, teljist ekki nægileg til að ná þeim markmiðum sem stefnt er að.

Að mati FA verður löggjafinn að sýna fram á að jafnvíðtækt inngríp í viðskiptafrelsi og valfrelsi neytenda sé bæði nauðsynlegt og í samræmi við meðalhöfsreglu. Slíkan rökstuðning er ekki að finna í frumvarpsdrögnum.

Þá vekur athygli að frumvarpið leggur til að bannið taki einnig til nikótínvara sem falla ekki undir tóbakstilskipun Evrópusambandsins. Að því leyti er ekki um að ræða innleiðingu skuldbindinga samkvæmt EES-samningnum heldur sjálfstæða stefnumörkun íslenskra stjórnvalda, sem því verður að styðja sérstökum og málefnalegum rökum, sbr. 8. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála. Slík rök skortir alfarið í greinargerð frumvarpsins.

VI. Einfaldari málsmeðferð fyrir vörur sem hafa þegar farið í gegnum eftirlit innan EES

FA telur mikilvægt að löggjafinn gæti meðalhófs og forðist óþarfa tvíverknað við framkvæmd laganna. Fjölmargar tóbaks- og nikótínvörur eru framleiddar af viðurkenndum framleiðendum innan Evrópska efnahagssvæðisins og hafa þegar verið tilkynntar eða sætt eftirliti lögbærra stjórnvalda í samræmi við það regluverk sem þar gildir. Í slíkum tilvikum er takmörkuð ástæða til að íslensk stjórnvöld endurtaki í heild sama eftirlit eða krefjist sambærilegra upplýsinga að nýju.

FA leggur til að í lögunum verði mælt fyrir um einfaldaða málsmeðferð vegna vara sem þegar hafa verið markaðssettar með lögmætum hætti innan EES. Í slíkum tilvikum ætti stjórnvöldum almennt að vera heimilt að byggja á þeim upplýsingum og því mati sem þegar liggur fyrir hjá lögbærum stjórnvöldum annars EES-ríkis, nema sérstakar og rökstuddar ástæður mæli með frekari rannsókn eða gagnaöflun.

Slík skipan myndi draga úr stjórnsýslulegum kostnaði fyrir bæði fyrirtæki og stjórnvöld, án þess að draga úr öryggi neytenda eða möguleikum stjórnvalda til að grípa inn í þegar tilefni er til. Jafnframt væri þannig dregið úr þörf þess að eftirlitsaðili hér á landi krefðist viðkvæmra viðskiptaupplýsinga frá fyrirtækjum sem þegar hafa uppfyllt sambærilegar kröfur annars staðar á Evrópska efnahagssvæðinu.

Slík málsmeðferð væri jafnframt í samræmi við yfirlýsta stefnu stjórnvalda um að draga úr óþarfa stjórnsýslubyrði fyrirtækja, vinna gegn gullhúðun EES-reglna og stuðla að skilvirkari opinberri stjórnsýslu.

VII. Lögin taki ekki til nikótínlausra vara

FA leyfir sér að ítreka margar fyrri athugasemdir við þá skipan, sem lögð er til í frumvarpsdrögunum, að öll hin ströngu ákvæði um viðskipti með vörur, sem innihalda nikótín, skuli jafnframt ná til vara sem ekki innihalda nikótín, svo sem nikótínlauss rafrettuvökva og púða í vör. Það er órökrétt og beinlínis kjánalegt að merkja nikótínlausar vörur með viðvörðunum um skaðsemi nikótíns og dregur úr líkum á að notendur nikótínvara færi sig yfir í skaðlausar staðgönguvörur.

Skylda til að merkja nikótínlausar staðgönguvörur með viðvörðun um skaðsemi nikótíns er auk þess til þess fallin að gefa neytendum ranga eða villandi mynd af eiginleikum vörunnar. Neytandi má með réttu ætla að slík viðvörðun vísi til efnis sem varan inniheldur, en ekki til efnis sem er fjarverandi. Slík upplýsingagjöf samrýmist illa þeim almennu meginreglum neytendaréttar að lögbodnar upplýsingar skuli vera réttar, skýrar og ekki villandi. Hversu líklegur er neytandi til að velja sér nikótínlausa vöru ef á henni er viðvörðun um skaðsemi nikótíns?

FA fær ekki séð hvernig það þjónar markmiðum neytendaverndar að skylda framleiðendur til að setja á umbúðir viðvörðun um efni sem varan inniheldur ekki. Þessi ákvæði eru jafnskynsamleg og ef t.d. áfengislaus bjór væri felldur undir áfengislöggjöfina.

VIII. Veiting framleiðsluleyfis

Í drögunum er mótsögn milli frumvarpstexta og greinargerðar hvað varðar veitingu framleiðsluleyfis. Frumvarpstextinn (3. mgr. 23. gr.) kveður á um að Matvælastofnun veiti framleiðsluleyfi, að fenginni umsögn Umhverfis- og orkustofnunar. Í greinargerðinni segir hins vegar, í umfjöllun um 8. gr., að ÁTVR skuli veita leyfi til framleiðslu varanna. Þar er vísað í málsgrein, sem ekki er að finna í 8. gr. Í umfjöllun um 23. gr. segir enn fremur að ÁTVR veiti framleiðsluleyfi.

Eins og áður er vikið að, væri stóruandlegt ef ÁTVR ætti að veita sjálfri sér leyfi til framleiðslu á tóbaki. Þetta hlutverk hlýtur því að eiga að vera í höndum Matvælastofnunar, eða annarrar stofnunar eftir atvikum. FA telur mikilvægt að skýra þetta atriði.

Af orðalagi umfjöllunar í greinargerð um 23. gr. telur FA að megi ráða að hér sé eingöngu átt við innlenda framleiðslu tóbaks- og nikótínvara, en mikilvægt er að það sé skýrt í lögskýringargögnunum.

IX. Hvað höfðar til barna og ungmenna?

FA ítrekar ábendingar sínar varðandi ákvæði frumvarpsdraganna um að óheimilt sé að hafa á umbúðum nikótínvara texta eða myndmál sem „höfðað geti sérstaklega til barna og ungmenna“. Það er afar matskennt, einkum og sér í lagi hvað myndmál varðar, hvað telst höfða til barna og ungmenna fremur en annarra aldurshópa. Opinberar skilgreiningar á því hvað höfðar sérstaklega til barna og unglunga eru fljótár að enda í algjörum ógöngum. Félagið ítrekar þær ábendingar sínar að leiðin til að vinna gegn notkun barna og ungmenna á nikótínvörum sé fremur að framfylgja með skilvirkum hætti þeim aldursmörkum, sem þegar er að finna í lögum.

X. Aldurssannprófunarkerfi

FA þykir sjálfsögð sú krafa, sem gerð er í 24. gr., að kaupandi eða móttakandi vöru, sem fellur undir löggjöfina, sýni fram á aldur sinn með skilríkjum, enda í samræmi við núgildandi löggjöf. Félagið telur hins vegar óljóst hvað nákvæmlega er átt er við með „aldurssannprófunarkerfi“ sem kveðið er á um í sömu grein.

Í umfjöllun um 24. gr. í greinargerð draganna kemur fram að í reglugerð geti ráðherra kveðið á um kröfur til viðurkenndra persónuskilríkja og jafnframt að ráðherra geti gert kröfu um að eingöngu rafræn auðkenning sé heimil.

FA teldi æskilegt að skýra nákvæmlega í lagatextanum hvað teljist viðurkennd persónuskilríki, hvort heldur er á pappír, plasti eða í farsíma og jafnframt hvaða skilríki erlendra viðskiptavina, sem ekki hafa íslensk skilríki, teljist viðurkennd. Þá hnýtur félagið óneitanlega um þá hugmynd að ráðherra geti gert kröfu um rafræna auðkenningu eingöngu. Þar er væntanlega átt við auðkenningu með rafrænum skilríkjum. Vandséð er hvernig slíkt kerfi ætti að virka gagnvart fólki sem ekki notar farsíma en hefur engu að síður fullgild persónuskilríki, s.s. vegabréf eða ökuskírteini. Þá myndi slík

lausn aldrei virka fyrir erlenda ferðamenn eða nýja íbúa landsins, sem ekki eru komnir með rafræn skilríki.

Yrði niðurstaðan sú að gera kröfu um rafræna auðkenningu við kaup á tóbaks- eða nikótínvörum hlyti, jafnræðisins vegna, að þurfa að útfæra hana með sama hætti fyrir t.d. kaup á áfengi í Vínbúðum ríkisins. Núverandi „aldurssannprófunarkerfi“ ÁTVR er þannig ekki fullkomið. Samkvæmt síðustu árs- og sjálfbærnisráðgjöf stofnunarinnar sýndu hulduheimsóknir að viðskiptavinir á aldrinum 20-23 ára væru eingöngu beðnir um skilríki í 90% tilvika.

XI. Mat á áhrifum

Áhrifamat frumvarpsdraganna er vægast sagt ófullkomið. Þar er gert ráð fyrir „nokkrum“ kostnaðarauka ríkissjóðs en engin tilraun er gerð til að nálgast mat á áhrifum á verzlun og viðskipti með vörurnar, sem um ræðir. Þetta er raunar býsna algengur ágalli á áhrifamatsköflum stjórnarfrumvarpa. Ráðuneytinu er nokkur vorkunn að áhrifamatskaflinn sé jafnslappur og raun ber vitni, því að í raun er engin leið að meta áhrif frumvarpsins nema að vita hvernig heilbrigðisráðherra, sem hyggst leggja frumvarpið fram, ætlar að nota þær víðtæku heimildir til setningar reglugerða, sem honum eru faldar samkvæmt reglum draganna og fjallað er um í kafla II hér að framan. FA ítrekar að stjórnarfrumvörp sem snerta hag atvinnulífsins hljóta að eiga að vera þannig úr garði gerð að hægt sé að átta sig á raunverulegum áhrifum þeirra á viðkomandi geira atvinnulífsins og markaði sem þeim er ætlað að setja reglur um.

XII. Aðrar leiðir til að ná þeim markmiðum að vernda börn og ungmenni

FA ítrekar ábendingar sínar til ráðuneytisins um að gæta meðalhófs í þeirri viðleitni að vinna gegn notkun barna og ungmenna á tóbaks- og nikótínvörum. FA minnir á að betri reynsla á eftir að komast á áhrif þess að skattar á nikótínvörur voru hækkaðir umtalsvert í ársbyrjun 2025. Þá hafa FA og aðilar á tóbaks- og nikótínvörumarkaðnum lengi bent á að eftirlit með því að farið sé að aldurstakmörkunum í núverandi löggjöf hefur lengi verið fjársvelt. Mikilvægt er að þeirri stofnun, sem falið verður að hafa eftirlit með þeim þætti laganna, sé gert kleift að sinna því með skilvirkum hætti. Loks ítrekar FA það sjónarmið að fræðsla og forvarnir af hálfu hins opinbera séu vænlegri til árangurs í þessum efnum en inngrip í frjáls viðskipti lögráða einstaklinga.

XIII. Gildistökuákvæði

Í 40. gr. draganna er kveðið á um að ákvæði frumvarps taki gildi um næstu áramót, en 2. mgr. 14. gr. þó ekki fyrr en 11. janúar 2028. Þar er væntanlega fremur átt við 1. mgr. 14. gr., um bann við einkennandi bragði í reyktóbaki (sbr. 1. mgr. 18. gr. laga nr 110/2023).

FA sýnist ennfremur að gleymzt hafi að halda því til haga að skv. reglugerð nr. 334/2026, um breytingu á reglugerð nr. 1250/2024, taka ákvæði um einsleitar umbúðir tóbaksvara, sambærileg ákvæðinu sem er í 2. mgr. 15. gr. draganna, gildi 1. maí 2027. Nauðsynlegt er að kveða á um þetta í gildistökuákvæðum, fari svo að drögin verði lög fram sem frumvarp á Alþingi.

XIV. Að lokum

Félag atvinnurekenda og félagsmenn þess eru enn sem fyrr reiðubúin að eiga fundi með ráðuneytinu til að velta upp hugmyndum og útfæra leiðir til að hindra að börn og unglingar komist yfir nikótínvörur, með minni inngripum í viðskipti og stjórnarskrárvarin réttindi fyrirtækja. FA áskilur sér rétt til að koma á framfæri frekari upplýsingum á síðari stigum.

Virðingarfyllst,



Ólafur Stephensen
framkvæmdastjóri FA