

Reykjavík, 29. apríl 2021

Nefndasvið Alþingis  
b.t. velferðarnefndar  
Austurstræti 8–10  
101 Reykjavík  
[nefndasvid@althingi.is](mailto:nefndasvid@althingi.is)

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um rafrettur og áfyllingar fyrir rafrettur, nr. 87/2018 (nikótínvörur)**

Hinn 7. apríl sl. lagði heilbrigðisráðherra fram á Alþingi frumvarp til laga um breytingu á lögum um rafrettur og áfyllingar fyrir rafrettur, nr. 87/2018 (þskj. 1192 í 713. máli). Með frumvarpinu er lagt upp með að fella inn í lög nr. 87/2018 ákvæði er varða nikótínvörur, t.d. nikótínþúða. Frumvarpið hefur verið tekið til skoðunar á vettvangi SVP – Samtaka verslunar og þjónustu og þykir ástæða til að koma athugasemdum á framfæri.

Verði frumvarpinu fengið lagagildi mun sú staða verða fest í sessi að um neysluvörur sem innihalda nikótín fari samkvæmt þremur megin lagabálkum, þ.e. lögum nr. 87/2018, lögum nr. 6/2002, um tóbaksvarnir, og lyfjalögum, nr. 100/2020. Þar sem nikótín er ávanabindandi efni, það má finna í tóbaki og tóbaksneysla hefur sögulega verið rót heilsufarsvanda sem mannkynið hefur staðið frammi fyrir má í ákveðnum skilningi halda því fram að lög um tóbaksvarnir sé frumheimildin um lagalega stefnu stjórnvalda. Ákvæði þeirra endurspeglar hið minnsta að tóbaksneysla hafi veruleg og skaðleg áhrif sem koma harkalega niður á bæði einstaklingum og almannahagsmunum. Í ljósi þessa veruleika sköpuðust forsendur til þróunar staðgönguvara, t.d. nikótínplástra og nikótínþyggi, sem beinlínis hafa þann gagnreynda tilgang að veita mönnum aðstoð við að venja sig af tóbaksneyslu. Fáum hefur dulist að regluverk um slíkar vörur hefur verið strangt hér á landi enda eru þær að meginstefnu helst fánlegar í lyfjaverslunum og háðar markaðssetningar- og eftirlitsumhverfi lyfja.

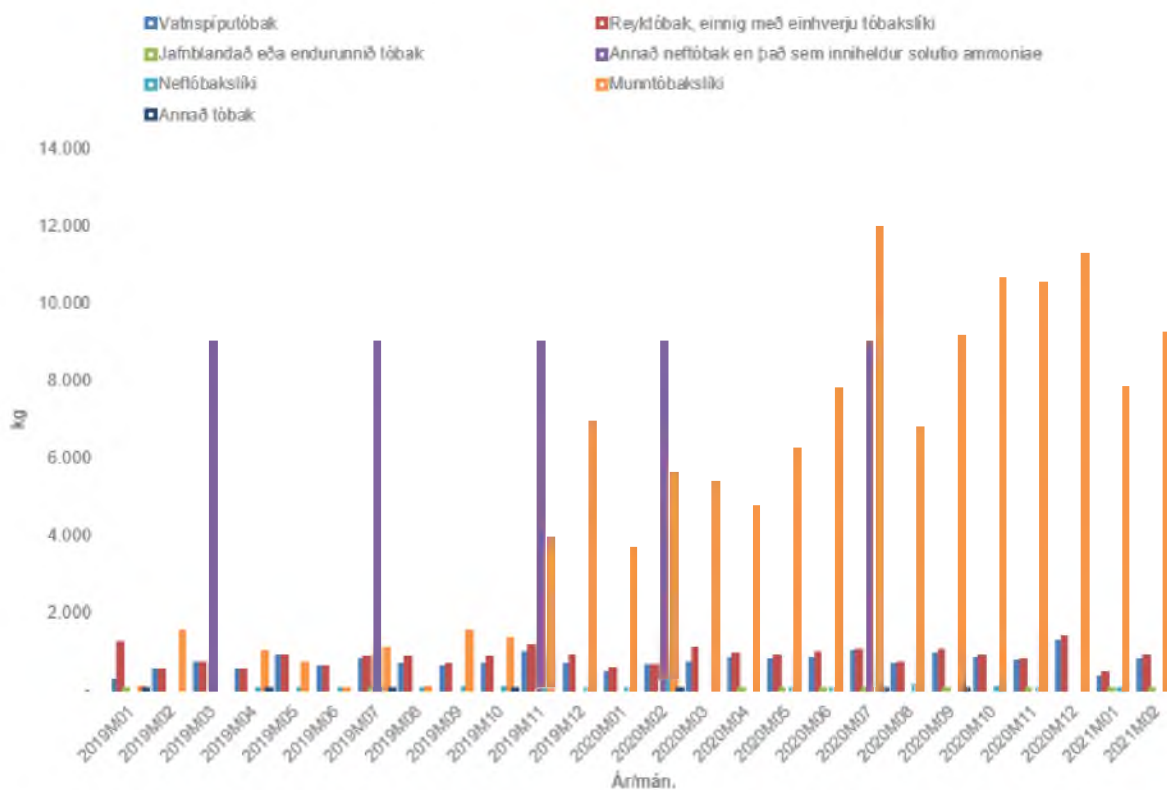
### Forsendur

Fyrir fáum árum bættust nýjar nikótínvörur á markað, þ.e. rafrettur og síðar nikótínþúðar. Rannsóknir sjálfstæðra aðila hafa gefið til kynna að rafrettur hafi náð nokkurri útbreiðslu en notkun nikótínþúða sé langsamlegast algengust meðal ungs fólks. Það er hins vegar vel þekkt að tóbaksreykingar hafa dregist saman og eru í raun óalgengar meðal ungs fólks. Hins vegar gefa upplýsingar Hagstofu Íslands til kynna gífurlega aukningu innflutnings nikótínþúða að undanfögnu á meðan innflutningur tóbaks og annars tóbakslíkis hefur í ýmsu tilliti verið nokkuð stöðugur. Af upplýsingum verður að álykta að notkun nikótínþúða sé á hraðri uppleið.

Á mynd 1 má sjá að innflutningur nikótínþúða (munntóbakslíkis) hefur aukist mjög hratt. Hann nam t.d. 64 kg í byrjun árs 2019 en tæplega 12 tonnum í júlí 2020, þegar hann var hvað mestur. Á öllu tímabilinu nam innflutningurinn rúmlega 128 tonnum. Ef miðað er við að innflutningurinn hafi náð nokkru jafnvægi á árinu 2020 og meðalinnflutningur hvers mánaðar þess árs er margfaldaður með 12 mánuðum fæst tæplega 94 tonna árlegur innflutningur en 116 tonna

árlegur innflutningur ef miðað er við meðal innflutning fyrstu mánaða ársins 2021. Á sama tíma virðist innflutningur á tóbaki og öðru tóbakslíki tiltölulega stöðugur að því slepptu að vísbendingar eru um að reglulegur innflutningur ÁTVR á tóbaki til framleiðslu íslensks neftóbaks hafi tekið að dragast saman frá og með miðju síðasta ári. Ljóst er að eftir miklu er að slægjast því heildar FOB-verð innflutts munntóbakslíkis hefur numið nálega 1.565 millj. kr. frá upphafi árs 2019. Gróflega má reikna með því að 7–12 milljónir sölundósa hafi verið fluttar inn á tímabilinu. Til samanburðar nam heildar FOB-verð innflutnings ÁTVR á hráefni í neftóbak tæplega 50 millj. kr. á tímabilinu.

Mynd 1: Innflutningur tóbaks og tóbakslíkis 2019–2021



(Heimild: Hagstofa Íslands)

Nikótín er eitrefni og ofneysla þess getur valdið miklum skaða. Þó neysla þess geti haft tímabundna vellíðan í för með sér verða áhrifin hverfandi við langtímaneyslu. En nikótín er ávanabindandi og því getur reynst verulegum erfiðleikum bundið að draga úr eða hætta neyslu þess. Ætla má að stór hluti neytenda nikótínþúða sé ungt fólk sem ekki hefur ánetjast tóbaki.

Að mati SVP verður að skoða frumvarpið með framangreint í huga. Með því er ætlunin að reisa hömlur við neyslu og sýnileika nikótínþúða, m.ö.o. að draga úr líkum á því að menn, og þá einkum ungt fólk, ánetjist nikótíni. Ástæðan er kunn, ólíkt nikótínlyfjum er markhópur nikótínþúða ekki tóbaksfólk þó öðru sé oft haldið fram.

## Ákvæði frumvarpsins

SVP gagnrýndu drög að frumvarpinu nokkuð harðlega þegar þau birtust á samráðsgátt stjórnvalda í desember síðastliðnum.<sup>1</sup> Frá þeim tíma hefur frumvarpið tekið nokkrum jákvæðum breytingum. Kröfur SVP hafa hvað helst snúið að markaðssetningu og sýnileika, þ.m.t. að lagðar verði hömlur gegn markaðssetningu á netinu og samfélagsmiðlum, markaðssetningu fyrir tilstuðlan áhrifavalda, gegn prufugjöfum, gegn auglýsingum og að tryggt verði að nikótínþúðar verði ekki sýnilegir í verslunum. Hafa rökin grundvallast á að samræmi verði að ríkja milli reglna sem gilda um tóbak og reglna sem gilda um nikótínvörur. Markmiðið hlýtur að vera hið sama, þ.e. að sporna gegn útbreiddri notkun vara sem stuðla að aukinni neyslu nikótíns.

Eftirfarandi er gróf samantekt yfir þær kröfur sem reistar verða með frumvarpinu:

1. Óheimilt verður að selja nikótínþúða í skólum og öðrum stöðum sem eru ætlaðir til félags-, íþrótt- og tómstundastarfs barna og ungmenna,
2. óheimilt verður að selja nikótínþúða á heilbrigðisstofnunum og öðrum stöðum þar sem heilbrigðisþjónusta er veitt,
3. óheimilt verður að auglýsa nikótínþúða,
4. óheimilt verður að sýna neyslu nikótínþúða í auglýsingum,
5. bannað verður að hafa nikótínþúða sýnilega á sölustöðum nema í sérverslunum,

Með sérverslun er átt við verslun sem eingöngu hefur nikótínvörur, rafrettur, áfyllingar fyrir þær og tengdar vörur til sölu.

Ekki er gerð krafa um íslenskar merkingar og leiðbeiningar með vörunum, eins og við á í tilviki nikótínlyfja og tóbaks og ýmissa annarra vara eins og á um við lækningatæki og smokka og vélar, geyma, katla o.fl. samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, en gert er ráð fyrir að viðvaranir um áhrif vörunnar á heilsu verði á umbúðum hennar og leiðbeiningar fylgi um notkun og geymslu. Þá skulu á umbúðum nikótínvara vera skýrar upplýsingar um magn nikótíns en ráðherra ber að ákveða hámarksinnihald nikótíns með reglugerð.

Bannað verður að auglýsa nikótínþúða en tryggja verður að þau áform sem endurspeglast í sérstökum athugasemdum við 3. gr. frumvarpsins verði framkvæmanleg, þ.e. að bann við auglýsingum nái raunverulega til umfjöllunar á vefsíðum, samfélagsmiðlum og til auglýsinga áhrifavalda. Þrátt fyrir góðan vilja hafa SVP áhyggjur af því að það sé ekki tryggt. Til að mynda er ekki minnst á það einu orði í greinargerð frumvarpsins að upplýsingar sem þegar er að finna á heimasíðum söluaðila muni verða að fjarlægja þegar frumvarpið fær gildi. Hafa ber í huga að í heimi stafrænna viðskipta er verulegum erfiðleikum háð að sannreyna aldur kaupanda. Í þessu ljósi ætti í raun að leggja beinum orðum bann við birtingu upplýsinga um nikótínvörur á heimasíðum eða aðra skírskotun til slíkra vara.

Óheimilt verður að hafa nikótínþúða sýnilega á sölustöðum en sérverslanir eru þar undanþegnar. Markaðsaðilar hafa að undanfögnu eytt gífurlegu þúðri í að skapa tengingu í huga neytenda milli útlits og heitis verslana og þúðanna sjálfra.

<sup>1</sup> Sjá umsögn SVP á vefslóðinni: [https://samradsgatt.island.is/Skrar/\\$Cases/GetAdviceFile/?id=430476bc-4262-eb11-9b9f-005056bcce7e](https://samradsgatt.island.is/Skrar/$Cases/GetAdviceFile/?id=430476bc-4262-eb11-9b9f-005056bcce7e)

Í samhengi frumvarpsins er rétt að benda á að Danir hafa gengið lengra en ætlunin er að gera með frumvarpinu. Eftirfarandi eru upplýsingar sem koma fram á heimasíðu danska heilbrigðisráðuneytisins<sup>2</sup>:

#### Hövuðelementer der træder i kraft pr. 1. april 2021:

- Slut med synlige tobaksvarer, tobakssurrogater, urtebaserede rygeprodukter, elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin i butikkerne (bortset fra enkelte specialforretninger)
- Slut med at markedsføre nye elektroniske cigaretter, genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin og smagsstoffer til brug i elektroniske cigaretter med andre kendetegnende aromaer end tobak og mentol (der må sælges ud af varer produceret før 1. april)
- Skærpelse af forbud mod tobaksreklame
- Markant skærpelse af straffeniveau for salg af tobaksvarer m.v. til personer under 18 år
- Skærpelse af bødestraffen til den arbejdsgiver, indehaver, restauratør, bestyrer og forpagter, der tillader rygning i strid med reglerne i lov om røgfri miljøer
- Indførelse af reklameregler og aldersgrænse på 18 år for tobakssurrogater (bl.a. "nikotinposer")

Danir virðist ætla sér að útrýma einkennum nikótínvara en í 12. tölulið § 1 í Lov om ændring af lov om forbud mod tobaksreklame m.v., lov om tobaksvarer m.v., lov om elektroniske cigaretter m.v. og forskellige andre love Á heimasíðu Sikkerhedsstyrelsen<sup>3</sup> kemur eftirfarandi m.a. fram (á dönsku):

Synlig anbringelse og fremvisning af tobaksvarer, tobakssurrogater og urtebaserede rygeprodukter på salgssteder, herunder på internettet, er forbudt.

Í dönsku löggjöfinni er mikið lagt upp úr að gera vörurnar hlutlausar:

Salgssteder, herunder på internettet, kan efter anmodning fra køberen give køberen en liste med neutrale oplysninger om, hvilke tobaksvarer, tobakssurrogater og urtebaserede rygeprodukter der sælges på salgsstedet, og varenes pris. På fysiske salgssteder kan listen med neutrale oplysninger opsættes ved en ekspedientbetjent salgskasse.

Í 9. gr. frumvarpsins er m.a. lagt upp með að ráðherra verði með reglugerð heimilað að takmarkað markaðssetningu bragðefna. Rétt er að benda á Danir hafa þegar gengið langt í þessum efnum með lagasetningu:

<sup>2</sup> Sjá á vefsíðunni: <https://sum.dk/nyheder/2021/april/nu-bliver-tobakken-gemt-vaek-fra-disken-i-butikkerne>

<sup>3</sup> Sjá á vefsíðunni: <https://www.sik.dk/erhverv/produkter/e-cigaretter/vejledninger/hvornaar-traeder-reglerne-elektroniske-cigaretter-og-genopfyldningsbeholdere-kraft>

Elektroniske cigaretter, genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin og smagsstoffer til brug i elektroniske cigaretter med en kendetegnende aroma må ikke markedsføres her i landet. Forbuddet gælder dog ikke for kendetegnende aroma af mentol eller tobak.

### Jákvæðar breytingar en áhyggjur af framkvæmdinni

Að framangreindu slepptu eru SVP að ýmsu leyti sátt við þær breytingar sem hafa verið gerðar á frumvarpinu frá því það lá fyrir í drögum. Til að mynda er nú gert ráð fyrir að kröfur um merkingar og leiðbeiningar nái til nikótínþúða, óskýrleiki um hámarksstyrk nikótíns að ákveðnu leyti minni þó hann hafi í raun ekki verið útfærður af tæknilegum ástæðum, sett sýnileikabann utan sérverslana, sérverslanir nokkuð vel skilgreindar og auglýsingabann látið orðum samkvæmt ná til vef- og samfélagsmiðla. Óljóst er þó hvernig framkvæmdin verður m.a. þar sem það er að í höndum söluaðila að fylgja reglunum. Í ljósi reynslunnar af framkvæmd löggjafar um rafrettur verða samtökin að lýsa áhyggjum af því að eftirlit verði ekki nægilega virkt. Hafa SVP orðið þess áskynja að þrátt fyrir fyrirliggjandi takmarkanir við markaðssetningu rafretta hafa ýmsar upplýsingar og kynningarefni verið í birtingu án þess að nokkuð væri að gert. Í samskiptum við opinbera eftirlitsaðila hefur t.d. komið fram að ágallar á lögum geri eftirlit þeirra erfitt viðureignar. Það ríður á að virkni eftirlits og úrræða verði með sem bestum hætti ef ekki verður unnt að ganga lengra en gert er í frumvarpinu. Hins vegar er ljóst að markaðseftirlit getur verið kostnaðarsamt og erfitt viðureignar. Í ljósi þess hafa samtökin leyft sér að vekja athygli á hve langt Norðmenn hafa gengið.<sup>4</sup>

### Ósamræmi í löggjöf

Að lokum telja SVP rétt að vekja athygli á því ósamræmi sem er til staðar og mun festast í sessi þegar kemur að löggjöf sem snertir vörur sem innihalda nikótín. Ósamræmið verður hins vegar minna en ella í ljósi þeirra breytinga sem hafa orðið á frumvarpinu fyrir framlagningu á Alþingi. Hins vegar verður þriðji lagabálkurinn um vörur sem innihalda nikótín festur í sessi á meðan tækifæri hefði verið til að hafa þá aðeins tvo, þ.e. tóbaksvarnalög og lyfjalög.

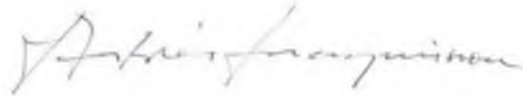
Í þessu samhengi vilja SVP vekja athygli á að nikótínlyf innihalda undantekningarlaust mun minna nikótín en aðrar vörur. Ástæðan er sú að þeim er í raun ætlað að aðstoða fólk við að draga úr eða hætta tóbaksreykingum og að lokum hætta alfarið neyslu nikótíns. Eigi síður eru settar tilteknar hömlur við smásölu þeirra á meðan engar sambærilegar hömlur verða reistar við smásölu tóbaks, rafretta, vökva fyrir þær og nikótínþúða. Gildir þar einu þó gagnsemi lyfjanna sé gagnreynd.

---

<sup>4</sup> [Forskrift om forbud mot nye tobakks- og nikotinprodukter](#). §2: „Det er forbudt å produsere, føre inn i Norge, omsette eller overlate til andre nye former for tobakks- og nikotinholdige produkter. Det samme gjelder tobakks- og nikotinholdige produkter som forutsettes benyttet på andre måter enn de som er vanlige i Norge.“

Virðingarfyllst,

f.h. SVP – Samtaka verslunar og þjónustu



*Andrés Magnússon*  
*framkvæmdastjóri*