



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023, 1.–4. gr.

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um varnir gegn tóbaki og nikótíni (heildarlög) HRN25030203
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Heilbrigðisráðuneyti / Kristín Ninja Guðmundsdóttir
Innleiðing EES-gerðar?	☐ Já ☒ Nei
Dags.	22. maí 2025

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni.

Lög um tóbaksvarnir byggja á gömlum grunni en það var fyrst árið 1971 sem kveðið var á um tóbaksforvarnir í lögum. Meginþema í tóbaksvörnum hefur verið að draga úr tóbaksneyslu og heilsutjóni og vernda fólk fyrir áhrifum tóbaksneyslu, sérstaklega börn og ungmenni. Gildandi lög um tóbaksvarnir eru frá 2002 en þeim hefur nokkrum sinnum verið breytt, nú síðast 2023 þegar tóbakstilskipun 2014/40/ESB var innleidd með breytingalögum nr. 110/2023.

Í tóbakstilskipuninni er m.a. kveðið á um rafrettur og notkun þeirra. Árið 2018 þegar fyrirséð var að tafir myndu verða á innleiðingu tilskipunarinnar og óheftur innflutningur varð á rafretum til landsins var ákveðið að taka þann kafla úr tilskipuninni og setja sérstök lög um rafrettur og áfyllingar fyrir rafrettur, nr. 87/2018, með það að markmiði að veita heimildir til innflutnings, sölu, markaðssetningar og notkunar rafretna og tryggja gæði og öryggi rafretna og áfyllinga fyrir rafrettur á markaði og tryggja með tiltækum ráðstöfunum að börn geti ekki keypt rafrettur. Með breytingalögum nr. 56/2022 voru nikótínvörur felldar undir lögin ásamt því að gerðar voru breytingar á lögnum sem miðuðu að því að sporna gegn notkun og nýliðun barna og ungmenna á vörnum og að efla og styrkja eftirlitsheimildir eftirlitsaðila til að tryggja eftirfylgni sem og að efla og styrkja viðurlög og þvingunarúrræði til þess að hafa fælingarmátt og varnaðaráhrif.

Rafrettur og nikótínvörur hafa notið mikilla vinsælda síðustu árin og eru nikótínþúðar algengasta neysluform nikótíns hér á landi en um 33% ungmenna nota nikótínþúða og er notkun þeirra langtum algengari hér á landi heldur en annars staðar í Evrópu. Þrátt fyrir ákvæði laga nr. 87/2018 um aldurstakmarkanir, auglýsinga- og sýnileikabann, bann gegn notkun varanna á tilteknum stöðum o.fl. hefur ekki tekist að draga úr notkun varanna og nýliðun.

Nikótín er gríðarlega ávanabindandi efni og eru áhrif þess á æðakerfi og hjarta þekkt auk áhrifa á þroska framheila og taugakerfi. Þá koma sífelld fram nýjar rannsóknir sem sýna fram á skaðsemi þessara vara og að þær séu jafnvel lítið skárri en tóbaksvörur. Þegar litið er til þess hversu útbreidd notkun þessara vara er, sérstaklega meðal ungmenna, og hversu skaðlegar og ávanabindandi þessar vörur er það mat ráðuneytisins að grípa þarf til frekari aðgerða til að sporna við nýliðun meðal barna og ungmenna og draga úr notkun þeirra. Fagleg rök leiða til þess að setja heildarlöggjöf um tóbaks- og nikótínvörur þar sem sambærileg ákvæði gilda um bæði tóbak og nikótín og löggjöfin hefur það að markmiði að draga úr heilsutjóni af völdum þessara vara með því að minnka neyslu þeirra og vernda þannig fólk, sérstaklega ungmenni, fyrir áhrifum þeirra.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Að sameina ákvæði um tóbaks- og nikótínvörur í eina heildarlöggjöf um varnir gegn tóbaks- og nikótínvörum.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Bæði tóbaks- og nikótínvörur eru unnar úr tóbaksplöntunni þó að nikótínvörur innihaldi ekki tóbak en sitthvor löggjöfin gildir annars vegar um tóbaksvörur og hins vegar nikótínvörur eins og nikótínþúða og rafrettur. Þegar rafrettur og nikótínþúðar komu inn á íslenskan markað kynntu söluaðilar þessar vörur sem öruggan valkost í staðinn fyrir sigarettur. Rannsóknir sýna þó fram á skaðsemi þessara vara ásamt því að þessar vörur séu ekki gagnlegar til að hætta sigarettureykingum. Þar að auki er aðeins lítill hluti notenda nikótínvara fyrrum reykingafólk sem notar nikótínþúða til þess að hætta tóbaksreykingum. Um er að ræða nýja kynslóð nikótínnotenda þar sem fjölmennasti hópur notenda eru ungmenni og er notkunin langtum meiri hér á landi en á Norðurlöndum. Þörf er á að setja tóbaks- og nikótínvörur undir sömu löggjöf þar sem sömu eða sambærilegar reglur gilda.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki.

Frumvarpið fellur undir málefnasvið 32 um lýðheilsu og stjórnsýslu velferðarmála í gildandi fjármálaáætlun og á þar undir málaflokk 32.1. Í fjármálaáætlun er fjallað um það markmið að efla og bæta lýðheilsu og ein af þremur áherslum málefnasviðsins fyrir árin 2026–2030 er lýðheilsa barna og ungmenna. Mikilvægt er að skapa fólki aðstæður í samfélaginu sem auðvelda því að stunda heilbrigða lífshætti. Forvarnir eru aðgerðir sem beinast að samfélaginu öllu og miða m.a. að því að efla heilbrigði og fyrirbyggja sjúkdóma. Heilbrigðisráðuneytið fer með stefnumótun og reglusetningu á sviði lýðheilsu og forvarna.

Í lýðheilsustefnu til ársins 2030, sem var samþykkt á Alþingi í júní 2021, er mörkuð metnaðarfull framtíðarsýn í lýðheilsumálum. Í stefnunni kemur fram að viðhalda eigi árangri sem náðst hefur á liðnum árum í að minnka tóbaksnotkun auk þess sem vinna eigi markvisst gegn notkun nikótínvara.

Nýverið birti Norræna velferðarmiðstöðin niðurstöður rannsóknar á notkun nikótínvara meðal ungmenna á Norðurlöndunum og í Eystrasaltslöndunum. Þar kom meðal annars fram að um 33% ungmenna á aldrinum 18–24 ára noti nikótínþúða á Íslandi, og að hlutfallið sé hvergi hærra. Þá er notkun ungmenna á rafrettum jafnframt ein sú mesta meðal ungmenna hér á landi. Í samantekt skýrslunnar segir að í umræðu um nikótín sé oft látið að því liggja að það sé skaðaminna en tóbaksreykingar, og jafnvel skaðlaust. Staðreyndin eru aftur á móti sú að nikótín er afar ávanabindandi efni sem hefur sérstaklega skaðleg áhrif á ungt fólk. Þörf er á markvissum forvörnum og öflugri stefnumótun til þess að draga úr notkun nikótínvara meðal ungmenna. Í heilbrigðisráðuneytinu stendur nú yfir stefnumótunarvinna er lýtur sérstaklega að því hvernig meggi draga úr notkun nikótínvara meðal ungmenna, og koma í veg fyrir að þau ánetjist þeim og er frumvarpið mikilvægur þáttur í þeirri vinnu.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda.

Ísland hefur verið í fararbroddi í tóbaksvörnum meðal þjóða heims en er nú eftirbátur hvað varðar notkun nikótínvara. Með frumvarpinu er stefnt að því markmiði að draga úr notkun tóbaks- og nikótínvara, sérstaklega meðal ungmenna.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Þrátt fyrir ákvæði laga um aldurstakmarkanir, auglýsinga- og sýnileikabann, bann gegn notkun varanna á tilteknum stöðum o.fl. hefur ekki tekist að draga úr notkun varanna. Þvert á móti eykst nýliðun þessara vara á hverju ári og fólki reynist gríðarlega erfitt að hætta. Ungmenni sem byrja að fíka við að nota rafrettur, nikótínþúða eða aðrar nikótínvörur ætla sér ekki að verða háð nikótíni. Það er þó staðreynd að nikótín er gríðarlega ávanabindandi efni sem veldur fíkn. Þar spilar inn í að þessar vörur innihalda alla jafna gríðarlega mikið magn nikótíns og ávaxta- og nammibragð. Ef ekkert er aðhafst er hætt við því að notkun aukist enn frekar.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið.

Önnur úrræði eru ekki talin vera til staðar.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu.

Eftirfarandi leiðir væru færar: a) Breyting á lögum um tobaksvarnir, nr. 6/2002, og breyting á lögum um nikótínvörur, rafrettur og áfyllingar fyrir rafrettur, nr. 87/2018. b) Setja heildarlög um varnir gegn tobaks- og nikótínvörum.
D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna? 1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni. Í undirbúningi er frumvarp til heildarlaga um varnir gegn tobaks- og nikótínvörum. Í ljósi þess að bæði tobaks- og nikótínvörur eru unnar úr tobaksplöntunni, þessar vörur innihalda nikótín sem er ávanabindandi og skaðlegt heilsu standa rök til þess að fella þær undir eina löggjöf þar sem sömu eða sambærilegar reglur myndu gilda um þær. Í frumvarpinu verður lagt til að settar verði takmarkanir á sölu nikótínvara sem innihalda bragðefni sem höfða til barna en með lögum nr. 110/2023 var lagt bann við tobaksvörum með einkennandi bragði en bannið tekur gildi 11. júní 2028. Til að auka skilvirkni og til samræmis við tillögur starfshóps um hagræðingu í ríkisrekstri eru lagðar til breytingar á eftirliti með tobaks- og nikótínvörum en m.a. er lagt til að eftirlit með smásölu nikótínvara verði hjá heilbrigðisnefndum sveitarfélaga eða sambærilegri eftirlitsstofnun, tilkynningar á nýjum vörum verði hjá ÁTVR og að eftirlit með auglýsingum á bæði tobaks- og nikótínvörum verði hjá Neytendastofu. Lagt er til að sömu reglur gildi um notkun sigarettna og rafrettna og að umbúðir nikótínvara verði einsleitar líkt og tobaksvara. Þá er lagt til að óheimilt verði að selja tobaks- og nikótínvörur í netsölu, framleiðsla tobaks- og nikótínvara sé leyfisskyld og söluaðilum sé skylt að spyrja kaupendur um skilríki. Í frumvarpinu verður einnig skerpt á reglum um viðurlög. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott. Eftir þeim útfærslum sem ákveðnar verða er mögulegt að gera þurfi breytingar á öðrum lögum.
E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar 1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga? Efni frumvarpsins kann að koma inn á atvinnufrelsi, sbr. 75. gr., þar sem verið er að takmarka heimildir til að flytja inn, framleiða og selja vörur á markaði. Almannahagsmunir, þ.e. lýðheilsa almennings, krefjast þess þó að reglur séu settar um markaðssetningu slíkra vara sem efni frumvarpsins varðar í ljósi hinna ávanabindandi og skaðlegu áhrifa nikótíns og tobaks. 2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu? Frumvarpið mun varða ákvæði 11. og 13. gr. EES-samningsins, þar sem fyrirhugað er að mæla fyrir um takmarkanir á sölu og markaðssetningu tiltekinna vara. 3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til? Það liggur ekki fyrir að svo stöddu.
F. Samráð 1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar? Frumvarpið varðar samfélagið í heild vegna lýðheilsusjónarmiða. Helstu hagsmunaaðilar eru embætti landlæknis, ÁTVR, Neytendastofa, Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, Samtök verslunar og þjónustu, Samtök atvinnulífsins, Samband íslenskra sveitarfélaga (heilbrigðisnefndir eða sambærileg eftirlitsstofnun), innflytjendur og söluaðilar tobaks- og nikótínvara. 2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta? Málefni tobaks- og nikótínvara fellur undir heilbrigðisráðuneytið en vegna eftirlitssjónarmiða sem munu eiga við varðandi vörur sem flytja á inn á markað getur komið til skörunar við

fjármála- og efnahagsráðuneytið, innviðaráðuneytið og umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið. 3. Samráð sem þegar hefur farið fram. Samráð hefur farið fram við embætti landlæknis og ÁTVR en annað samráð hefur ekki farið fram á þessu stigi. 4. Fyrirhugað samráð. Frumvarpið verður unnið í samvinnu við hlutaðeigandi ráðuneyti og stofnanir. Auk þess verður frumvarpið sett í umsagnarferli á Samráðsgátt stjórnvalda.
G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er
1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal.
H. Næstu skref, innleiðing
1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina? Nei, en vinna er hafin við samningu frumvarps. 2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almenningsur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar? Gert er ráð fyrir því að frumvarp til laga verði lagt fram á Alþingi haustið 2025. Í frumvarpinu verður gert ráð fyrir aðlögunartíma í tengslum við tiltekin ákvæði sem eru íþyngjandi fyrir hlutaðeigandi aðila, svo sem varðandi innihaldsefni og umbúðir. 3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur? Forsenda þess að lagasetning beri árangur er sú að aðilar sem munu gegna tilteknu hlutverki samkvæmt frumvarpinu geti tekist á við þau verkefni sem leiða af því auk þess sem hlutaðeigandi aðilar fái sanngjarnan aðlögunartíma. 4. Mælikvarðar á árangur og útkomu. Embætti landlæknis mælir eða lætur reglulega mæla tíðni reykinga og nýgengi. Þá er lagt til í frumvarpinu að embættið safni slíkum upplýsingum um nikótínvörur og verða þeir mælikvarðar nýttir til að meta árangur og útkomu. 5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur? Já, sjá lið 4.
I. Annað
J. Fylgiskjöl
1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað. 2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum.