

British American Tobacco Nordic Oy
Pitkäsillanranta 3 A
00530 Helsinki
Finland

Helse- og omsorgsdepartementet
Postboks 8011 Dep
0030 Oslo

Helsingfors, 20. juni 2007

Uttalelser vedrørende den foreslåtte innføringen av et forbud mot synlig fremvisning av tobakksprodukter i utsalgssteder og forskjellige andre foreslåtte endringer i tobakkslovgivningen og reklameforskriftene.

Vi viser til Helse- og Sosialdepartementets konsultasjon vedrørende forslaget om å innføre et forbud mot synlig fremvisning av tobakksprodukter i utsalgssteder og forskjellige andre endringer i tobakkslovgivningen og reklameforskriftene med frist for innsending av anførsler til 20. juni 2007.

British American Tobacco Nordic er medlem av British American Tobacco Group, et av verdens ledende tobakkskonsern. Våre sigaretter og vår snus distribueres i Norge av J.L. Tiedemanns Tobaksfabrik. BAT ønsker med denne høringsuttalelse å presentere våre synspunkter på forslaget. I tillegg har vi levert inn en felles industriuttalelse via Tobaksindustriens Felleskontor, samt en annen fellesuttalelse sammen med selskapene Imperial og Gallaher.

Vi har strukturert uttalelsen vår slik:

1. Innledning
2. Sammendrag
3. Virkningen på forbrukerne
 - a. Virkningen på ikke-tobakksbrukere
 - b. Virkningen på tidligere tobakkbrukere
 - c. Forbruksdata fra Canada, Island og Australia
4. Uønskede konsekvenser
 - a. Økningen av ulovlig omsetning
 - b. "Den forbudte frukt"-virkningen
 - c. Konkurransesvridning
5. Virkningen på detaljister
6. Forslag om å forby forbrukerspørreundersøkelser
7. Viktige rettslige argumenter
8. Konklusjon

1. INNLEDNING

British American Tobacco Nordic har lenge akseptert at røyking er risikofylt. Det er årsaken til alvorlige sykdommer, og for mange kan det være vanskelig å slutte. Vår forretningsvirksomhet går ikke ut på å overbevise dem som ikke røyker til å begynne å røyke, men om å tilby merker til voksne som allerede har bestemt seg for å bruke tobakksprodukter, og som er oppmerksomme på de helserisikoene dette innebærer.

Vi er sterkt imot mindreåriges tobakksbruk og har som målsetting å hindre og redusere dette gjennom våre kampanjer for å hindre at ungdom bruker tobakk. Vi ser det slik at innspillet fra Norges største tobakksselskaper, som BAT Nordic, er viktig for at departementet skal nå sine målsettinger i denne forbindelse, og vi er opptatt av å opprettholde en åpen dialog med Dem og med alle enhetene som har jurisdiksjon over våre kommersielle aktiviteter.

På grunn av risikoene knyttet til bruk av tobakk, er vi enige i at tobakksprodukter må være gjenstand for regulering. Men slik regulering må være fornuftig, virkningsfull og gjennomførbar, og den må inneholde tydelige og bevisbaserte prinsippmålsettinger. Den må også gjøre bruk av en forholdsmessig tilnærming til et genuint problem eller en genuin risiko, basert på sunne og objektive bevis for at folkehelsen oppnår fordeler og må respektere rettighetene og preferansene til alle involverte, herunder ikke bare tobakksprodusenter og –detaljister, men også røykere og ikke-røykere.

Tobakkreguleringen bør være med på å redusere tobakkens virkning på folkehelsen, men også å balansere forbrukernes interesser opp mot samfunnets. Tobakkreguleringen bør ta i bruk en åpen og objektiv tilnærming til det å redusere skader og, som et offentlig prinsipp, å sikre at vår forretningsvirksomhet – som en ansvarlig del av den legitime tobakksindustrien – kan konkurrere.

2. SAMMENDRAG

Vi er svært enig med departementet om at mindreårige ikke bør røyke eller bruke andre tobakksprodukter, og vi deler departementets engasjement for å redusere ungdommens bruk av tobakk. Men empiriske bevis fra Canada, Island og Australia samt masse ny forskning støtter ikke hypotesen om at restriksjoner på eller forbud mot tobakkprodukters synlighet i utsalgsteder fører til

noen reduksjon i ungdommens røyking eller røykeoppstart samt impuls kjøp av tobakkprodukter på noe alderstrinn, uansett hvor alvorlige disse restriksjonene er.

Et forbud mot fremvisning vil også ha den uønskede virkningen at den ytterligere øker den illegale tobakksomsetningen, i mange tilfeller til fordel for profesjonelle kriminelle organisasjoner og til tap for forbrukerne, detaljistene, styresmaktene og de lovlige tobakksselskapene.

Det foreslåtte forbudet mot fremvisning vil også innebære en konkurransevridding både blant detaljister og tobakkselskaper. Et forbud vil sementere markedsandeler til de store merkene som allerede finnes på markedet, noe som vil gjøre lanseringen av nye merker særst vanskelig og således hindre den frie konkurransen og den frie flyten av varer. Som departementet erkjenner, er dette en krenkelse av Artikkel 11 i EØS-avtalen. Manglende synlighet vil også tvinge tobakksselskapene til å konkurrere på pris, som vil føre til lavere priser, og det er i strid med departementets målsettinger.

Departementet erkjenner i sitt høringsdokument at det ikke finnes vitenskapelige studier som viser virkningen et fremvisningsforbud kan ha på antallet personer som røyker. Denne mangelen på bevisgrunnlag for departementets forslag betyr at det bryter med generelt godtatt grunnsetninger om ansvarlig regulering. Som vi skal forklare i disse uttalelsene, vil det foreslåtte forbudet mot fremvisning av tobakksprodukter ikke oppnå de angitte målsettingene, hovedsakelig som følge av at det ikke finnes noen virkelig kobling mellom departementets målsettinger og detaljistfremvisningen av tobakksprodukter. Derfor kan departementet ikke rettferdiggjøre den erkjente krenkelsen av EØS-artikkel 11 ut fra folkehelseårsaker i henhold til EØS-artikkel 13, og det innebærer at forslaget er et uforholdsmessig brudd på EØS-lovgivningen. I tillegg krenker forslaget urettferdig og uforholdsmessig våre juridiske rettigheter, herunder åndsrettigheter til vår emballasje samt ytringsfriheten.

Funn fra Canada og Island viser at fremvisningsforbud ikke bare øker detaljistenes kostnader betydelig som følge av at de må utføre endringer i butikkene, men det skaper også konkurransevridding blant detaljistutsalgsstedene til skade for mindre forretningsforetak. Dette skyldes at kundene velger å handle i større utsalgssteder, der de antar at et større utvalg tobakkprodukter og –merker er tilgjengelig.

3. VIRKNINGEN PÅ FORBRUKERNE

Vi deler departementets og direktoratets målsetting om å hindre mindreåriges bruk av tobakk – vi ønsker ikke at mindreårige skal bruke tobakksprodukter. På grunn av risikoene knyttet til tobakk, promoterer vi heller ikke økt tobakksbruk blant nåværende tobakksbrukere, og vi ønsker heller ikke at tidligere tobakksbrukere igjen skal begynne å røyke. Men det finnes ikke, slik departementet og direktoratet erkjenner, noe bevis som viser en kobling mellom produktfremvisning og ungdommers røykoppstart / impuls kjøp.

3 a. Virkningen på ikke-tobakksbrukere – fremvisning er ikke en årsak til at man begynner å bruke tobakk

Røyking blant ungdom – de viktigste årsakene er press fra jevnaldrende og foreldrenes innflytelse

British American Tobacco Nordic mener intenst at mindreårige ikke skal kjøpe eller bruke tobakkprodukter. Men i land som Norge, der det er ulovlig for detaljister å selge tobakksprodukter til mindreårige, har detaljistfremvisningen ingen relevans når det gjelder mindreåriges mulighet for å kjøpe tobakksprodukter i strid med lovgivningen. Om en mindreårig er i stand til å kjøpe tobakksprodukter i et spesielt detaljistutsalgssted eller ikke, avhenger helt og fullt av detaljisten.

Departementet hevder at synligheten av tobakksprodukter i utsalgssteder er en avgjørende faktor for at mindreårige begynner å røyke. Det finnes imidlertid ingen avgjørende bevis for at alene synet av tobakksprodukter i et detaljistutsalgssted vil få en ung person til å begynne å røyke.

Tvert om, undersøkelser viser konsekvent at man må legge skylden på andre faktorer. For eksempel har to kanadiske studier¹ identifisert press fra jevnaldrende og det å ha en venn eller et familiemedlem som røyker, som de viktigste kausalfaktorene når det gjelder det å begynne å røyke. Disse faktorene er fullstendig atskilte fra og urelatert til detaljistfremvisningen av sigaretter.

¹Bernier S., Brochu D., *Usage de la cigarette, Habitude de vie*, Enquête sociale et de santé auprès des enfants et des adolescents québécois 1999, Kapittel 8, mai 2000, på Internett: http://www.stat.gouv.qc.ca/publications/sante/enfant-ado_pdf.htm, pp. 195-209; Statistics Canada, *Youth Smoking Survey*, på Internett: <http://www.statcan.ca/bsolo/english/bsolc?catno=82M0011XCB>;

Produktfremvisning er sågar ikke med i listen over relevante faktorer som disse studiene har identifisert. Selv om fremvisning vil spille en rolle når det gjelder røykeres eller andre tobakkbrukeres merkevalg, fremmer det ikke økt forbruk og får ikke folk til å begynne å bruke tobakkprodukter.

British American Tobacco Nordic aksepterer, og det er i sannhet selvinnsynlig at tilgang til tobakksprodukter er et nødvendig element for røykeoppstart, men forskning bestilt av det australske departement for helse og aldring² fant at jevnaldrede eller eldre søsken er de vanligst oppgitte kildene til tobakksprodukter og ikke detaljistutsalgsstedene. Der hvor yngre personer opplyser om stjeling for å skaffes seg sigaretter, er de mest sannsynlige kildene familiemedlemmer og ikke detaljistmiljøet, og når tilgangen hos detaljist blir nevnt, anføres det overveldende at tilgang til tobakkprodukter skjer via foreldres eller jevnaldredes kjøp.

Rollen jevnaldrede og familien spiller, er også tydelig i en britisk studie, som fant at kun 4,7 % av førstegangsrøykende ungdommer faktisk kjøpte sigaretter i en butikk, mens resten skaffet seg dem fra venner eller familien.³

Som en avsluttende analyse vil det å fjerne sigaretter fra å være synlige hos detaljisten, ikke påvirke røykeatferden for mindreårige røykere, som skaffer seg sigaretter på måter som ikke er lovlige (som trolig vil være flertallet) fra jevnaldrende eller familiemedlemmer.

Slik forholdene er, er det tydelig at tiltak som tar for seg de virkelige årsakene til at mindreårige røyker og de virkelige metodene som mindreårige røykere ulovlig skaffer seg tobakk på, trolig vil ha langt større innvirkning på ungdommenes røykestart og –tilgang enn fremvisningsforbudet. Slike tiltak omfatter utdanningskampanjer i skolen, initiativ for å lære opp detaljister og teknikker for foreldrestøtte. Dette var noen av de konklusjonene i den forannevnte rapporten fra det australske departementet for helse og aldring, som fant ut at "Velutviklede og forsiktig implementerte skoleopplæringstiltak spiller en avgjørende rolle når det gjelder å hindre ungdommen i å røyke", og at "foreldremisnøye er en viktig årsak for å utsette sigarettutprøvingen og bremse fremdriften i denne utviklingen".

² Eureka Strategic Research, Youth Tobacco Prevention Research Project, juni 05 (Bestilt av det australske helse- og aldringsdepartementet [Government Department of Health and Ageing])

³ S. Emery m.fl. "Does cigarette price influence adolescent experimentation" Journal of Health Economics no. 20, 2001 s. 261-270

En annen australsk rapport, fremstilt av Australian National Expert Advisory Committee on Tobacco [Den australske, nasjonale komiteen av rådgivende eksperter på tobakksrådgivning] (NEACT)⁴ tar spesielt for seg det å redusere eller eliminere unge personers tilgang til tobakksprodukter. Den kommer med 10 anbefalinger for den beste nasjonale praksismodellen, som setter fokus på programmer for å utdanne foreldre, søsken, detaljister og samfunnet omkring om spørsmål rundt tilbudet av tobakksprodukter til unge.

Verken NEACTs rapport eller rapporten fra det australske departement for helse og aldring [Australian Government Department of Health and Ageing] anbefaler et forbud mot detaljistfremvisning som en løsning på mindreåriges tilgang til tobakksprodukter.

I tillegg finnes det intet bevis for at - i den utstrekning (som departementet hevder) det oppstår en "blandet melding" ut fra det faktum at tobakksprodukter er synlige i detaljistutsalgssteder og også i seg selv er risikofylte produkter - barn ikke er i stand til å evaluere og tolke disse to faktorene. Det er velkjent at barn ofte prøver å skaffe seg tilgang til voksenprodukter som alkohol før de er lovlig berettiget til å bruke dem. Det finnes ingen antydninger om at dette skjer fordi barn blir forvirret av "blandede meldinger" eller ikke forstår at de ikke har tillatelse til å kjøpe de angjeldende produktene. Tvert om, dette kan primært skyldes den aura av "forbudt frukt" som voksenprodukter ofte har og et ønske fra barn om å tilegne seg glansen ved det å være voksen og moden så snart som mulig. Å forplikte detaljister til å oppbevare tobakksprodukter ute av syne, kan hende bare øker deres aura av "forbudt frukt" og derfor også deres tiltrekningskraft overfor mindreårige.

Røyking blant ungdom – rapporter som direktoratet viser til, mangler relevans til situasjonen i Norge

Direktoratet viser i sin rapport til en californisk studie når man drøfter om emballasje har noen reklameeffekt på yngre mennesker:

"En studie i California viste at 13-åringer som var eksponert for tobakksreklame i butikkene, hadde en økning på 38 % i deres sannsynlighet for å eksperimentere med tobakk." (Schooler m.fl.1996).

⁴ A National Approach for Reducing Access to Tobacco in Australia by Young People under 18 Years of Age – The National Expert Advisory Committee on Tobacco (NEACT), august 2000.

Men denne studien har etter vår mening ingen tydelig relevans til situasjonen i Norge i dag, noe som blir tydelig fra beskrivelsen av reklamen i den californiske studien:

Markedsføring i butikker

Undersøkelse av transitttruter til deltagende skoler viste 16 detaljistutsalgssteder som nærbutikker, mindre kolonialforretninger og butikker med salg av alkohol der sigaretter ble markant promotert via banner, mange plakater og frittstående skilter. Sekstito prosent av respondentene opplyste at de gikk minst én gang i uken til disse butikktypene, som tidligere forskning viser har den meste reklamen i butikken. Tabell 2 angir at de som eksperimenterte, var mer trolige enn andre respondenter til å opplyse om eksponering overfor tobakksmarkedsføring i butikker ($P<.01$) (vår understreking)

Da banner, plakater og frittstående skilter har vært forbudt i utsalgssteder i Norge i over 30 år, mangler den forannevnte studien etter vår mening relevans til Norge, og derfor kan den ikke brukes som et faktabevis for å støtte et forbud i Norge mot synlig fremvisning av tobakksprodukter.

I motsetning til dette ble rapportene fra NEACT og det australske departementet for helse og aldring, vist til foran, skaffet til veie i en jurisdiksjon der de lovbestemte restriksjonene på fremvisningen av tobakksprodukter langt på vei er like dem som for tiden gjelder i Norge, og derfor burde de ha vært foretrukket istedenfor denne 11 år gamle californisk studie.

Direktoratets bevisenhvisninger til forbudet mot synlig fremvisning i Canada, er også uegnet. Det kanadiske forbudet er rettet mot en viss form for oppfattet reklame, for eksempel "power walls ["kraftvegger"]".⁵ Dette dreier seg om fremvisning av tobakksprodukt- og pakkefrontsider i kvanta som kraftig overskrider det som vises frem i Norge.

3 b. Virkningen på tidligere tobakksbrukere – det å se tobakksproduktfremvisninger får ikke tidligere brukere til igjen å starte, forårsaker ikke impuls kjøp og fører ikke til en samlet økning i røykeforbruket

⁵"Canada. Demolishing the Power Walls," Lynn Greaves, publisert på www.tobaccocontrol.bmj.com.

Det å se en tobakkspakke på en butikkhylle, får ikke tidligere røykere til igjen å starte opp røykingen

I sitt høringsdokument anfører helsedepartementet at tobakksproduktene synlighet kan virke inn på antallet tobakksbrukere som vender tilbake til røykingen etter å ha sluttet. Men departementet viser ikke til noen forskning som understøtter dette poenget – til tross for at det, sammen med ungdomsrøykingen, er en av hovedårsakene bak det foreslåtte fremvisningsforbudet.

British American Tobacco Nordic avviser enhver påstand om at detaljistfremvisningen oppmuntrer ikke-røykere til å begynne å røyke eller tidligere røykere til igjen å begynne med røykingen. Det er heller ikke korrekt å påstå at fremvisningen av tobakksprodukter fører til impuls kjøp av tobakksprodukter fra forbrukernes side, uansett deres alder, eller øker deres forbruk samlet sett. Slike fremlegg er simpelthen ikke understøttet av empiriske bevis. Tvert om, eksisterende forskning angir i det store og hele en motsatt mening⁶. En nylig undersøkelse utført for Health Canada blant voksne kanadiere som besøker nærbutikker, angir at 99 % av dem som kjøper sigaretter i slike butikker, har gjort sine innkjøpsbeslutninger før de går inn i butikken⁷. Dette tallet viser at fremvisning ikke spilte noen rolle for beslutningen om å røyke, selv om vi fullt ut aksepterer at det kan influere på merket en røyker vil kjøpe.

Ytterligere er det slik at en undersøkelse utført på vegne av Health Canada i 2005⁸ fant at det store flertallet (86 %) av røykerne sa at fremvisningen ikke har noen innvirkning på deres kjøpeatferd, 2 % av røykerne anga sågar at det får dem til å ville kjøpe sigaretter sjeldnere. Når det gjelder tidligere røykere, sier 80 % at fremvisningen av sigaretter ikke har noen innvirkning på deres kjøpeatferd, 16 % angir at det faktisk styrker dem i deres beslutning om å slutte å røyke.

Annen forskning⁹ utført av de kanadiske myndighetene, angir at synligheten av tobakkspakker ikke har noen innvirkning på beslutningen om å røyke eller å la være, men har kun innvirkning på valgene som finnes for dem som velger å røyke. Videre – et forbud mot fremvisning betyr ikke at en

⁶ D. Wetter "Late relapse/Sustained abstinence among former smokers: a longitudinal study" Preventive Medicine 2004 39 s 1156-1163.

⁷ Meyers Research Center, North American C-Store Close-Up 2003. Et management-forskningsprogram etter oppfangingskategorien (blant handlekunder som var 21 år eller eldre) [An in-store intercept category management research program (among shoppers 21 years and older)] Rapport, desember 2003, s. 72.

⁸ 2005 National Baseline Survey on the Tobacco Retail Environment, Corporate Research Associates Inc, 2005

⁹ House of Commons (Canada) Standing Committee on Health 1994: Towards Zero Consumption: Generic Packaging of Tobacco Products.

tidligere røyker eller en annen tobakksbruker ikke vil være klar over at tobakk er tilgjengelig i butikken. Heller ikke vil det hindre tidligere røykere i å komme i kontakt med tobakksprodukter når 37 % av norske 16-24-åringene og 34 % av det samlede innbyggertallet i Norge er røykere eller tilfeldige røykere.

I tillegg er det slik at motiverende faktorer som får folk til på vellykket vis å slutte å røyke, normalt omfatter bekymringer om helsen og et ønske om å sette et eksempel for barna. Disse faktorene har ikke relasjon til fremvisningen av tobakksprodukter på samme vis som de vanlige faktorene som fører til mislykkede forsøk på å slutte, herunder negative følelsesmessige tilstander (frustrasjon, sinne, depresjon) og sosiale situasjoner der andre røykere er til stede.

Det finnes heller ikke noe bevis for at fremvisningen av tobakksprodukter har negativ innvirkning på en tobakkbrukers forsøk på å slutte. Mer enn noe annet forsterker de store advarslene på pakken (30 % av frontsidene og 40 % av baksiden av en pakke) grunnene til å slutte. **Ganske visst besluttet styresmaktene i staten New South Wales (Australia) å forby all fremvisning i butikker og supermarkeder, men senere omgjorde de beslutningen.** Den statlige statsråden ansvarlig for det opprinnelige forslaget, ble sitert i pressen¹⁰ å ha uttalt at hovedårsaken til denne endringen, var den nært forestående innføringen av store helseadvarsler på pakkene. Å skjule sigarettpakker i utsalgsstedene vil gjøre at disse helseadvarslene bli usynlige for kundene før kjøpet.

Ikke-røykere oppfatter de produktene som er av interesse for dem og vil ikke av tobakksfremvisninger bli forledet til å gjøre impulsinnkjøp

Detaljistmiljøet er fylt med ulike produktkategorier og –reklamer. Psykologisk teori og forskning har funnet ut at midt oppi dette ”produktvirvaret” oppfatter forbrukerne selektivt hvilke produktfremvisninger som er av interesse for dem¹¹. Rutinemessig ignorerer de produkter som ikke er i samsvar med deres egne interesser. Hvis forskningen rundt menneskelig oppmerksomhet og informasjonsbehandling utvides til tobakksfremvisninger, synes det som om slike fremvisninger i det store og hele kun blir lagt merke til og valgt ut blant andre saker i butikken av røykere og ikke av

¹⁰ <http://www.smh.com.au/news/national/sartor-quits-his-fight-to-hide-tobacco/2006/03/15/1142098528249.html>

¹¹ Miller, G. A. (1956). The magical number seven, plus or minus two: Some limits on our capacity for processing information. *Psychological Review*, 63, 81-97.

on our capacity for processing information. *Psychological Review*, 63, 81-97.

ikke-røykere. Når det gjelder ikke-røykere, vil tobakksfremvisninger vanligvis kun blande seg inn i en rekke andre elementer av visuell informasjon som man i løpet av dagen ignorerer.

Følgelig blir tobakksfremvisninger normalt ikke lagt merke til av dem som ikke har til hensikt å kjøpe tobakksprodukter. Forskning utført av de kanadiske myndighetene, angir at synligheten av tobakkspakker ikke har noen innvirkning på beslutningen om å røyke eller å la være, men har kun innvirkning på valgene som finnes for dem som velger å røyke.¹²

Under enhver omstendighet blir de handlingene en forbruker foretar seg etter å ha sett en tobakksfremvisning (for eksempel om de kjøper et tobakksprodukt), ikke alene bestemt av at fremvisningen er der. Tvert om, beslutningen om å kjøpe sigaretter (skjønt ikke nødvendigvis dette spesielle merket) har trolig funnet sted lenge før røykeren kom til butikken, på samme vis som folk bevisst vil forlate hjemmet for å kjøpe basisvarer som brød og melk som er brukt opp og som må fornyes¹³. Dette gjelder i særdeleshet for sigaretter. Dette betyr at kjøpet av sigaretter ikke er et impuls kjøp, men derimot et planlagt "destinasjons"-kjøp.

Økt forbruk

Istedenfor å føre til redusert forbruk av tobakk, kan det være at et fremvisningsforbud har motsatt virkning. Stilt overfor et fremvisningsforbud og dermed en mangel på informasjon hva gjelder merkesortimentet som selges i et spesielt utsalgssted, kan det være at forbrukerne blir mer tilbøyelig til å kjøpe i større kvanta fra en detaljist, slik at forbrukerne er sikre på at de får de merkene de foretrekker. Dette kan ha den uønskede virkningen at det skjer en økning i tobakksforbruket.

3c. Forbruksdata fra Canada, Island og Australia

Produktfremvisningsreguleringer er kun nylig blitt innført i et relativt lite antall jurisdiksjoner rundt om i verden. Statistiske data fra disse jurisdiksjonene gir få bevis på at et fullstendig fremvisningsforbud har hatt den ønskede virkningen om å redusere eller ytterligere å redusere tobakksforbruket.

Produktsynlighetsforbud i utsalgsstedet: Virkningen på det kanadiske markedet

¹² House of Commons (Canada) Standing Committee on Health 1994: Towards Zero Consumption: Generic Packaging of Tobacco Products.

¹³ Beatty, S. E. & Ferrell, M. E. (1998). Impulse buying: Modeling its precursors. Journal of Retailing, 74, 169-191.

Sigarettsalget i alle kanadiske jurisdiksjoner er blitt undersøkt: Med unntak av Newfoundland og i mindre utstrekning Alberta, sank salget mellom 1999 og 2006. Dette fenomenet skjedde uaktet at det fantes fremvisningsforbud i utsalgsstedet.

Den kanadiske provinsen Saskatchewan var den første kanadiske provinsen som forbydde fremvisninger, og likevel økte prosentandelen røykere fra 21 % i 2002 til 24 % i 2003 i løpet av de 19 månedene forbudet var blitt innført¹⁴. I denne perioden falt røykeomfanget i resten av Canada fra 22,5 % til 22 % mens ungdomsrøykeforekomsten faktisk ØKTE fra 27 % til 29 %¹⁵. Derimot falt ungdomsrøykeforekomsten i naboprovinsen Manitoba (som ikke hadde noe detaljistfremvisningsforbud) fra 28 % til 23 %. Det bør huskes at i Saskatchewan ble det i denne perioden ikke tillatt noen annen tobakkspromotering som denne økningen kunne knyttes til. Således er det i dette tilfelle klart at fremvisningsforbudet ikke reduserte ungdomsrøykeforekomsten slik som forventet.

En studie¹⁶ utført av Gorm Grønnevet, forsker ved Den norske handelshøyskolen, viser også at det foreslåtte fremvisningsforbudet ikke vil føre til noen reduksjon av tobakksforbruket, og i særdeles ikke blant unge personer.

Produktsynlighetsforbud i utsalgsstedet: Virkningen på det islandske markedet

Et forbud mot fremvisningen av tobakksprodukter ble innført i Island 1. august 2001.

Diagrammet nedenfor viser hvordan det samlede sigarettmarkedsvolumet (innenlandsk salg) falt både før og etter innføringen av forbudet, og man kan se at utsalgsstedssalgssynligheten ikke har noen merkbar virkning på svingningene i de totale markedsvolumene. Volumfallet som fant sted straks etter implementeringen av forbudet i 2001 (-1,69 %), var faktisk mindre enn i de fleste andre årene. Og det viktigste er at fallene i det samlede markedsvolumet i de nærliggende årene, kan knyttes til pris- og avgiftsøkninger. Året 2006 var et unntak i trenden da **markedsvolumene faktisk økte med 2,15 %**.

¹⁴ Tobacco Control Program, Health Canada, Canadian Tobacco Use Monitoring Survey (CTUMS), Annual 2002 and 2003

¹⁵ Statistics Canada / Health Canada Canadian Tobacco Use Monitoring Survey (CTUMS) June, 2003.

¹⁶ "Developments in Smoking Habits as a Consequence of the Introduction of a Ban against Visible Display of Tobacco Products" – en studie av Gorm Grønnevet, forsker ved Den norske handelshøyskolen).

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Kvantum i tusener	349.870	361.557	353.914	343.629	337.806	317.407	311.407	309.180	315.810
Markedsfall	-3.64%	3.34%	-2.11%	-2.91%	-1.69%	-6.14%	-1.78%	-0,72%	+2,15%

De samme resultatene ble også funnet i forskningen utført gjennom Gorm Grønnevets studie – han konkluderer med at erfaringene i Island med produksynlighetsforbudet ikke har ført til noen form for reduksjon i tobakksforbruket.¹⁷

Utsalgsstedproduksynlighetsforbud: Virkningen på det australske markedet

I perioden 2002 – 2005 var det i den australske staten Tasmania strengere restriksjoner i kraft når det gjaldt fremvisning i forhold til den australske staten Western Australia. Ikke desto mindre økte forekomsten av røyking i Tasmania, mens forekomsten av røyking falt i Western Australia.¹⁸

4. UØNSKEDE KONSEKVENSER

Under alle omstendigheter tror BAT Nordic fast på at et forbud mot tobakksproduktfremvisning alene ikke kommer til oppnå sine angitte målsettinger, men også at det kan føre til andre uønskede og negative konsekvenser.

¹⁷ "Developments in Smoking Habits as a Consequence of the Introduction of a Ban against Visible Display of Tobacco Products" – en studie av Gorm Grønnevet, forsker ved Den norske handelshøyskolen).

¹⁸ Roy Morgan Smoking Monitor: January 2002 - December 2005

4 a Økning i den ulovlige omsetningen av tobakksprodukter

Ulovlig omsetning – både smugling og forfalskninger – er et voksende, globalt problem som også finnes i Norge. Styresmakter, detaljister og tobakksprodusenter taper alle inntekter som følge av den ulovlige omsetningen. I henhold til beregningene fra norske tollmyndigheter var det samlede antallet sigaretter smuglet inn i Norge i 2006, mellom 119 og 450 millioner, og den samlede vekten av løs tobakk smuglet til Norge i 2006, var mellom 40 og 230 tonn. Men den norske tollens konfiskerte kun rundt 6,42 millioner sigaretter og 2,52 tonn løs tobakk.¹⁹ Denne konfiskeringen utgjør kun mellom 1 % og 2 % av den samlede, ulovlige importen til Norge av sigaretter og løs tobakk. Tapet for Norge når det gjelder avgifter til det offentlige i 2006 er anslått til mellom NOK 712 millioner – 946 millioner hva gjelder sigaretter og mellom NOK 306 millioner – 683 millioner når det gjelder løs tobakk

Det illegale tobakksmarkedet består av smugling og ulovlig salg av både genuine og forfalskede produkter. Helseprinsippene hva gjelder mindreårige røykere svekkes av den ulovlige omsetningen, fordi de kriminelle som er med på den ulovlige omsetningen, ikke bryr seg om kundenes alder. Mindreårige røykere har også oftest ikke råd til lovlige produkter og kommer selvsagt til å bli trukket mot ulovlige produkter som er billigere.²⁰ Hva mer er, styresmaktene greier ikke å sikre at de ulovlige produktene oppfyller den tobakksreguleringen som for eksempel gjelder merkingen (herunder helseadvarsler), produkt-, tjære- og nikotininnholdet.

Vår viktigste bekymring er at et forbud mot fremvisning av produkter kommer til å øke den ulovlige tobakksomsetningen enda mer: Alt som fører til at røykere skremmes fra å kjøpe tobakksprodukter fra legitime detaljistutvalgssteder, kan ha den uønskede konsekvensen at folk trekkes til ulovlige detaljistkanaler. Den ulovlige omsetningen av tobakksprodukter antar enorme proporsjoner i mange jurisdiksjoner og regioner over hele verden. I oktober 2006 fant en studie²¹ bestilt av Imperial Tobacco Canada at nesten 1 av 4 sigaretter røyket i provinsene Ontario og Quebec og ca. 1 av 6 i det samlede Canada, var ulovlige. Dette kan være en av årsakene til at Health Canadas statistikk

¹⁹ "Analyse av omfang av smugling av tobakkvarer og alkoholholdige drikkevarer til Norge 2006", en studie utført av Analyseseksjonen i Toll- og avgiftsdirektoratet.

²⁰ HM Treasury Report: New responses to new challenges: Reinforcing the Tackling Tobacco Smuggling Strategy (Mars 2006)

²¹ GfK Research Dynamics Study - 2006

om forbruket i 2005²² viste at det hadde økt for første gangen på mange år, til tross for det faktum at salget av legale produkter hadde falt.

I tillegg skader restriksjoner og forbud forbrukernes oppmerksomhet hva gjelder ulikhetene mellom merkene. Dette kommer uunngåelig til å skade merkeupartiskheten og kan ha den virkningen at merkene ensrettes, slik at prisene blir den viktigste faktoren bak kundenes valg hvis et produkt er utenfor synsvidde. Dette kan igjen føre til at kunden mer trolig kjøper prisreduserte, forfalskede eller innsmuglede produkter istedenfor det genuine produktet til full pris.

4b. "Den forbudte frukt"-virkningen

Vi har allerede forklart hvorfor fremvisningsforbudet ikke kommer til å nå sin ønskede virkning, men det finnes også bevis for at dette faktisk kan oppmuntre ungdommen til å røyke. Å skjule tobakksprodukter for forbrukerne i et forsøk på å avnormalisere tobakk, kan få den uønskede konsekvensen at det tiltrekker seg de mindreåriges interesse.

Et ønske om å handle utfordrende på autoriteter er en kjernemotivasjon for at ungdommen røyker, og derfor kan det være at forbud mot eller restriksjoner på tobakksproduktfremvisningen, på samme vis som når det gjelder andre restriksjonspålagte produkter (for eksempel filmer for dem over 18 år), gir dem en aura av "forbudt frukt" og ansporer ungdommen som en opprørshandling til å kjøpe dem²³. Teorien om "psykologisk reaktans" sier at folk vil gjøre opprør mot det de oppfatter som deres frihet til å velge. Dette fenomenet har man funnet skjer i en rekke sammenhenger og er vel begrunnet i den psykologiske forskningslitteraturen. Bevis fra Australia – der alvorlige restriksjoner er blitt lagt på utsalgsstedfremvisningen i relasjon til tobakksprodukter – slår fast at dette skjer i relasjon til tobakk. Forskning utført av Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research fant at utsalgsstedforbud har frembrakt "en type opprørseffekt" blant personer mellom 18 og 24 år, og at den faktisk stimulerte røykeatferden i denne gruppen.

4 c Konkurransesvridning

Konkurransesvridning til fordel for hovedmerkene

²² Tobacco Control Program, Health Canada, Canadian Tobacco Use Monitoring Survey (CTUMS), Annual 2005 and 2003

²³ BG; Open Mind Research Group, National Drug Strategy, Adolescent Smoking Qualitative Research Report, 27. juni 1994;

Da tobakksreguleringen i Norge allerede er blant de strengeste i verden, går en av de gjenværende metodene for å differensiere ulike tobakksmerker fra hverandre, gjennom emballasjen og deres synlighet overfor forbrukerne.

Hvis man skjuler tobakksproduktene i detaljistutsalgene, vil det gjøre det vanskeligere for forbrukerne å vite hvilke merker som er tilgjengelige og å foreta informasjonsbevisste valg. Et fremvisningsforbud vil derfor begrense voksnes mulighet for å velge mellom ulike merker og derfor forringe tobakksprodusentenes mulighet til å konkurrere om markedsandeler blant de eksisterende voksne som røyker. Konkurransen mellom lovlige produsenter er klart i forbrukernes interesse og er avgjørende innen alle bransjer hvis en sunn markeds plass skal opprettholdes.

I tillegg reduserer detaljistfremvisningsforbud forbrukerens oppfatning av ulikheten mellom merkene, som over tid betyr at forbrukerne anser ulike merker som nære erstatninger for hverandre. Dette ansporer forbrukerne til å se på prisen som hovedskilnaden mellom merkene, og det fører igjen til at produsentene kommer til å konkurrere hardere på prisene. Dette fører generelt til lavere priser. I tillegg kan nye aktører i markedet ikke vise frem sine produkter, og den eneste måten disse kan overvinne den fordel de etablerte merkene har når det gjelder forbrukernes fortrolighet, er å kutte prisene for på den måten å skape et initiativ for å utprøve nye produkter.

Det er generelt akseptert at lavere priser kan oppmuntre til høyere forbruksnivåer, og det er klart at denne sannsynlige konsekvensen av fremvisningsforbudet er stikk i strid med den målsettingen departementet har uttrykt i forbindelse med innføringen av dette tiltaket for å redusere det samlede forbruket og forbruket hos spesielle røykergrupper, som for eksempel unge røykere.

5. INNVIRKNINGEN PÅ DETALJISTER

For at tobakksreguleringen skal utvikles i samsvar med prinsippene om rettferdig og forholdsmessig regulering, må det etter vår oppfatning gjennomføres en detaljert vurdering av den økonomiske effekten av det foreslåtte tiltaket på detaljistene samt andre som er involvert.

Det er vår oppfatning at direktoratets og departementets vurdering av den økonomiske innvirkningen av fremvisningsforbudet hos detaljister, er ufullstendig. En reduksjon av tobakksproduktenes synlighet vil ganske sikkert ha en betydelig negativ innvirkning på de lovlige detaljistvirksomhetene som er med på salg av legale produkter. Dette gjenspeiles i kommentarene

fra presidenten i Ontario Convenience Stores Association som, da han kommenterte den nær forestående innføringen av alvorlige fremvisningsrestriksjoner i Ontario, anførte at han antok "30 % til 40 % av alle nærbutikker kom til å stenge dørene" etter at tiltakene var blitt innført²⁴.

Butikkombygningskostnader

Direktoratet anførte at i relasjon til butikkombygningskostnader, *"antas det at kostnadene ikke kommer til å bli omfattende"*. I høringsgrunnlaget angis det videre *"at forbudet ikke kommer til å ha noen økonomiske eller administrative virkninger for salgsstedene bortsett fra mindre, engangskostnader knyttet til ny plassering av tobakksprodukter i butikkene."*

Basert på bevis fra Canada og Island kan det imidlertid være at det kommer til å påløpe detaljister betydelige kostnader for å gjøre de endringene i butikkene deres som trengs for å etterleve disse kravene. I Canada varierte kostnadene for å oppfylle standardene mellom CND 2500 og 5000 (NOK14 000–28 000). I Island var investeringene for å bygge om butikkene for visse detaljister fra USD 5000 til 15 000 (NOK 30 000-90 000).

Så kommer kostnadene for å besørge alternative metoder for lagring og utdeling av tobakksprodukter, som for mange detaljister kan bli fullstendig uforholdsmessige, og som kommer til å gjøre det vanskeligere for selvstendige butikker å konkurrere med større kjeder. Det kommer også til å bli krav for å hindre risikoen for tyveri på et tidspunkt da detaljisten utdeler pakker fra lageret. Det vil derfor være nødvendig å forbedre sikkerhetstiltakene, slik som ved overvåking.

Derfor kommer kostnadene for å implementere det foreslåtte fremvisningsforbudet, i motsetning til det departementet mener, å bli høye for detaljistene. Det er særdeles utettferdig av departementet å forvente at detaljistene skal betale disse høye kostnadene når det aksepterer at det ikke finnes noe bevis for at tiltaket vil lykkes i å nå det som er målsettingene.

Små utsalgssteder kommer til å bli mindre konkurransedyktige.

Restriksjoner på produktfremvisningen i utsalgssteder vil kunne vri konkurransen mellom de ulike størrelsene på utsalgssteder. Hvis kundene ikke kan se spesielle merker som vises frem, vil de bli fristet til å handle i større butikker/supermarkeder, der de går ut fra at man har hele

²⁴ Your Convenience Manager magazine (Januar 2006) The YCM Report – Tobacco. Tilgjengelig på http://www.conveniencecentral.ca/images/tobacco_report_06.pdf

merkesortimentet på lager, og forbudet vil derfor påvirke uforholdsmessig mindre utsalgssteder eller utsalgssteder med liten tobakksomsetning.

Britisk forskning²⁵ har funnet at 49 % av røykerne kommer til å forlate en butikk hvis deres foretrukne merke er utilgjengelig. Disse funnene støttes av de australske styresmaktene, som kom med disse kommentarene i tilknytning til et foreslått fremvisningsforbud:

“komiteen mener at de (tobakksdetaljistene og –produsentene) har brakt frem rimelig overveielse når det gjelder spørsmålet om konkurranse. Vi erkjenner virkningen et forbud kan ha på detaljister og i særdeleshet mindre slike”²⁶.

Bevisene fra Island tyder på at det samlede antallet tobakkutsalgssteder siden innføringen av forbudet, har falt fra 1100 til dagens 800. Typene utsalgssteder som ble mest påvirket, var dem med en mindre omsetning fra tobakksproduktsalget.

I tillegg fant en undersøkelse gjennomført på vegne av Health Canada, at fjerningen av sigaretter ville gi den mest negative virkningen på nærbutikker som har impulssalg eller mindre viktige salg, enn på produkter som kolonialvarer²⁷.

6. FORSLAG OM Å FORBY FORBRUKERUNDERSØKELSER

I dag er det tillatt med ”testing av nye produkter i nøytral innpakning uten angivelse av tobakksmerket eller –produsenten hvis antallet personer i testen ikke overskrider 50, og testingen ikke gjentas med de samme testdeltakerne”. Departementet foreslår nå at dette bør oppheves ut fra det synet at det er det samme som fri distribusjon av varer som er forbudte i Norge.

I den moderne, forbrukerstyrte forretningsverdenen utvikler selskapene sine varer basert på forbrukernes behov og preferanser. Det samme gjelder selvsagt også tobakksprodukter, som kan variere betydelig i forhold til hverandre hva gjelder smaken – ulike tobakksblandinger og ulike ingredienser – eller hva gjelder sigarettpapiret. Etter vår mening bør den lovlige tobakkforretningsvirksomheten tillates å fortsette gjennomføringen av markedstester i fremtiden.

²⁵ Albermarle market research 2006

²⁶ Tobacco Smoking in New South Wales, publisert 30. juni 2006, side 90

²⁷ 2005 National Baseline Survey on the Tobacco Retail Environment, Corporate Research Associates Inc, 2005 (side 2)

Som for andre forbruksvarer, er forbrukergrunnlaget av tobakksbrukere variert, og folk har ulik smak og ulike preferanser når det gjelder de produktene de bruker, og vi bør ha tillatelse til gjennom forbrukerundersøkelser å finne ut hvilke preferanser forbrukerne virkelig har.

7. VIKTIGE RETTSLIGE ARGUMENTER

Departementets forslag vil, etter vår oppfatning, forhindre, eller i vesentlig grad vanskeliggjøre lansering av nye tobakksmerker og nye tobakksprodukter i Norge, fordi det praktisk talt vil fremstå som umulig å opplyse konsumentene om av nye merker eller produkter, samt deres tilgjengelighet, i markedet. Et forbud vil derfor representere en hindring for markedsadgang i det Norske markedet, for tobakksprodusenter og distributører tilhørende andre stater inn EU/EØS området. En slik hindring for markedsadgang representerer en ulovlig begrensning av prinsippet om fri bevegelse av varer ihht. artikkel 11 i EØS avtalen. Dette synes erkjent av Departementet i høringsforslaget.

Departementet søker imidlertid, med referanse til helsemessige grunner, å rettferdiggjøre, den i utgangspunktet ulovlige, hindringen for markedsadgang, jfr. EØS avtalens artikkel 13. Imidlertid er det et krav for anvendelse av artikkel 13 at virkemiddelbruken står i forhold til målsetningen, noe som på ingen måte er dokumentert fra Departementets side.

I tillegg krever også Den Europeiske Menneskerettighets Konvensjon, som Norge har ratifisert, at statlige inngrep som begrenser fundamentale rettigheter, så som ytringsfrihet og eiendomsrett, må være forholdsmessige og dokumenterbare.

Når det gjelder ytringsfriheten, nedfelt i den Europeiske Menneskerettighets Konvensjonen²⁸, samt en rekke andre allment anerkjente rettslige prinsipper, nedfelt i internasjonale konvensjoner, strider departementets forslag mot disse, fordi British American Tobacco Nordics mulighet til å kommunisere med sine konsumenter, herunder muligheten til å angi eksistens av, og tilgjengeligheten til, deres produkter, samt deres eierskap, og muligheten til å informere om nye produkter, (samt produkter som potensielt innehar en redusert helserisiko) nærmest vil elimineres dersom forslaget vedtas.

²⁸ Artikkel 10 – Rett til fri ytring

Et forbud mot å la British American Tobacco nyttiggjøre seg sine immaterielle rettigheter knyttet til sigarett pakkene, ved å synliggjøre dem i utsalgsstedene, vil dessuten innbære en urimelig og overdreven inngripen i British American Tobaccos rettigheter. Forbudet fratar dem verdien av de investeringer de har gjort i forbindelse med å bygge opp, registrere og forvalte de relevante rettigheter.

Vi minner om at det ved vurdering av proporsjonalitet skal legges vekt på: (1) hvorvidt inngrepet har en legitim målsetting, (2) hvorvidt inngrepet vil være effektivt i forhold til målsetningen og (3) om det foreligger andre effektive tiltak som ville fremstå som mindre skadelige for den inngrepet retter seg mot.

8. KONKLUSJON

Ved å bruke forholdsmessighetstesten på departementets forslag, har vi vist at det ikke har noen rimelig utsikt til på vellykket vis å nå sine målsettinger, fordi det ikke tar tak i de virkelige årsakene i de sakene det er ment å være utformet for. I tillegg, og som anført ovenfor, finnes det mange andre midler for å bekjempe disse problemene, og som sannsynligvis er virkningsfulle. For eksempel ville ungdomsrøykingen ha vært langt bedre håndtert gjennom utdanning av detaljistene og programmer som omfatter skoleverket. Disse alternative metodene kommer heller ikke til å ha de alvorlige konsekvensene for tobakksdetaljistene, grossistene og produsentene som er påpekt ovenfor.

Derfor er vi fast overbevist om at departementets forslag er en uforholdsmessig inngripen i de juridiske rettighetene som British American Tobacco Nordic har. Departementet kan ikke oppfylle sin forpliktelse om å implementere rimelig, rasjonell og forholdsmessig lovgivning simpelthen ved å komme med vage henvisninger til et tidligere reklameforbud og antatte etiske grunner for forslaget i mangel av andre, sikkert beviste grunner for dette. Det finnes ingen erstatning for sunne og objektive bevis for fordeler for folkehelsen som forslaget vil oppnå. Men departementet erkjenner at det ikke finnes slike bevis. Forslaget bør derfor forkastes.

British American Tobacco Nordic er svært glade for å kunne foreslå og drøfte rimelige alternativer til dette forslaget. Vi er sterkt imot mindreåriges tobakksbruk og ønsker å hindre og redusere denne gjennom våre kampanjer for å hindre at mindreårige bruker tobakk. British American Tobacco Nordic har omfattende erfaringer på dette området – vi har siden 2000 vært engasjert i åtte kampanjer for å hindre tobakksbruk blant mindreårige i Island, Sverige, Finland og Latvia – og tilbyr departementet åpent vårt samarbeid og vår ekspertise på dette området.

Darren Harris, Head of Corporate & Regulatory Affairs, British American Tobacco Nordic