

TOBAKKINDUSTRIENS FELLESKONTOR

Helse og omsorgsdepartementet
Postboks 8011 Dep
0030 Oslo

Avdelingsdirektør Lisbeth Hårstad

Oslo, 17.06.2007

Deres ref.:

Vår ref.: 938/31190-CB

HØRING VEDRØRENDE FORSLAG OM FORBUD MOT SYNLIG OPPSTILLING AV TOBAKKSVARER PÅ UTSALGSSTEDER, SAMT ENKELTE ANDRE ENDRINGER I TOBAKKSSKADELOVEN OG REKLAMEFORSKRIFTEN

Vi viser til Helse- og Omsorgsdepartementets høringsnotat. Vi har tidligere kommentert de juridiske, herunder særlig de EØS-rettslige problemstillinger dette forslaget innebærer i vårt tidligere brev til departementet av 12. februar 2007.

Medlemsbedriftene i Tobakksindustriens Felleskontor deler departementets målsetning om å redusere omfanget av tobakksrøyking blant unge i Norge. Vi erkjenner at reguleringer kan være en del av en adekvat policy for å redusere tilfellene av røyking blant unge, men vi mener at slik regulering bør være virkningsfull og den bør stå i forhold til de mål som søkes oppnådd. Dette høringssvaret vil derfor fokusere på de sannsynlige praktiske konsekvensene av departementets forslag.

OPPSUMMERING - KONKLUSJONER

1) Det foreligger ikke tilstrekkelig bevis for en påstand om at et forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer vil medføre noen merkbar virkning på røyking blant unge. Den forskning som refereres i departementets høringsnotat, så vel som utredningen fra Helse- og Sosialdirektoratet, viser intet statistisk signifikant skille i tobakkskonsum før og etter innføringen av et forbud, på de steder dette er blitt gjort.

2) Det er overveiende sannsynlig at et slikt forbud vil ha betydelige markedsvridende konsekvenser:

- For Produsentene: Et forbud vil kunne være fordelaktig for de største og best etablerte aktørene på markedet da disse har sterke og velinnarbeidede merkevarer. Mindre produsenter og leverandører som kan ønske å etablere seg i det norske markedet vil ikke ha noen tilgjengelig kanal for å markedsføre kvalitetsforskjeller overfor de kunder som velger å røyke, og dermed vil de være redusert til kun å konkurrere på pris.

TOBAKKINDUSTRIENS FELLESKONTOR

- For forbrukerne: Forbrukernes valgfrihet vil bli redusert.
- For utsalgsstedene: Departementets påstand i høringsuttalelsen om at inngrepet ikke vil medføre økonomiske konsekvenser overfor utsalgsstedene er udokumentert og feilaktig. For det første vil ombyggingskostnadene være betraktelige og disse vil ramme marginene til små utsalgssteder langt hardere enn deres større konkurrenter. Et forbud mot synlig oppstilling vil også lede til endrede forbruksmønstre hvor kundene vil foretrekke å reise til større utsalgssteder hvor de føler seg sikrere på at nettopp deres merke er lagerført.

3) Forbudet vil i all hovedsak fungere som et hinder for fri konkurranse på markedet og vil med stor grad av sannsynlighet medføre en reduksjon i antall tobakksmerker tilgjengelig for voksne forbrukere, noe som igjen vil kunne ha konsekvenser for handelslekkasjen til utlandet. Et slikt forbud vil således kunne medføre en økning i smuglingen av tobakk til Norge. Dette vil igjen kunne resultere i en reduksjon i det offentliges inntekter fra tobakksavgiftene så vel som en underminering av de helseformål som forbudet søker å fremme. Det må også fremheves at et forbud mot synlig oppstilling av lovlige tobakksprodukter vil kunne lette innførsel og salg av illegale tobakksprodukter i Norge, da alle produkter vil befinne seg under disk.

4) Forbudet vil fjerne enhver mulighet til å formidle produktegenskaper ved de ulike varemerkene til forbrukeren. Dette vil medføre en økning i priskonkurransen, da enhver annen informasjon om produktet vil være forbudt.

Nærmere om bakgrunnen for konklusjonene beskrevet under pkt. 1) – 4:

1. DET ER USANNSYNLIG AT ET FORBUD MOT SYNLIG OPPSTILLING VIL PÅVIRKE RØYKERES ADFERD I NOEN VESENTLIG GRAD

I følge høringsnotatet er forslaget fremsatt for å fremme regjeringens mål om *”andelen unge som røyker skal halveres”* frem mot 2010, basert på departementets påstand om at et forbud vil være *”særlig gunstig forebyggingseffekt overfor unge som ikke røyker eller snuser, samt overfor personer som forsøker å slutte/har sluttet å røyke eller snuse.”*¹ Vi vil derfor innledningsvis vurdere hvorvidt forbudet vil være effektivt for å påvirke røykere og da særlig unge røykere.

Departementets bakgrunnsdata (i den grad disse kan identifiseres) behandler ikke den oppstilling av tobakksprodukter som faktisk finner sted i Norge, men langt mer inngripende former for reklame. Dermed har de konklusjoner som trekkes i studiene svært begrenset overføringsverdi og fremstår som lite egnet til å begrunne ytterligere inngrep i den norske rettstilstanden.

Direktoratets utredning hevder at *”En studie i California viste at for 13 åringer som ble eksponert for tobakksreklame i butikkene økte sannsynligheten for å eksperimentere med*

¹ Høringsnotatets pkt. 2.1.

TOBAKKINDUSTRIENS FELLESKONTOR

tobakk med 38 % (Schooler et al. 1996)” Hvis man derimot ser hvordan den nevnte markedsføring er beskrevet i rapporten fremkommer det et helt annet bilde enn det som preger dagens norske utsalgssteder:

In-Store Marketing

Examination of transit routes to participating schools revealed 16 retail outlets such as convenience stores, small grocery stores, and liquor stores where cigarettes were prominently promoted via banners, multiple posters, and freestanding signs. Sixty-two percent of respondents reported going at least once a week to these types of stores, which previous research indicates have the most in-store advertising. Table 2 indicates that experimenters were more likely than other respondents to report exposure to tobacco marketing in stores ($P < .01$). (vår understrekning)

Helt siden 1970-tallet har det vært forbudt å benytte bannere, postere og skilt som markedsføring av tobakksvarer, jf. tobakksforskriftens §§ 5 og 8. Etter vår oppfatning har undersøkelsen således ingen verdi for å fastslå hvorvidt det faktisk at tobakkspakkene er synlige i butikken påvirker forbruket blant unge.

Hva angår henvisningene til forbud mot synlig oppstilling i Canada, er dette rettet mot en distinkt form for markedsføring, såkalte ”power walls.”² Denne formen for oppstilling av tobakksvarer er ikke tillatt brukt i Norge.

Slik rettstilstanden er i Norge, er pakningens utforming den eneste måte å gi en kunde som overveier å skifte fra sitt eksisterende merke noen form for opplysning om hvordan alternative merker smaker. Denne produktinformasjonskanalen er også sterkt regulert gjennom eksisterende regelverk. I tillegg opptar påbudte helseadvarsler 30% av fronten og 40% av baksiden på pakningen for å sikre at hver pakke klart formidler den helserisiko som røyking medfører. Når den gjenværende del av pakningen formidler informasjon om produktets kvalitet og smak er dette kun ment å gi kundene opplysninger som gjør det mulig å skille produktene fra hverandre og har etter vår oppfatning ingen betydning for allmennhelsen.

Hva angår øvrig datagrunnlag tilsier en innledende analyse av tallmaterialet at dette ikke gir noe grunnlag for å hevde at erfaringene med forbud mot synlig oppstilling av tobakk i Canada og Island har medført noen reduksjon i tobakksforbruket og særlig ikke blant unge.³ Tilsvarende data er ikke tilgjengelig for Australia. Dette er beklagelig, da det i departementets høringsuttalelse refereres gjentatte ganger til ”forskning” og australske undersøkelser, uten at det er mulig å identifisere disse. I øvrig tilgjengelig statistikk synes det derimot dokumentert at forbud mot synlig oppstilling av tobakksprodukter ikke har merkbar effekt.

Det finnes imidlertid ytterligere empirisk bevis som tilsier at synlig oppstilling av tobakk ikke har innvirkning på ungdommens røykevaner. Den kanadiske provinsen Saskatchewan forbød all synlig oppstilling av tobakksvarer i mars 2002. Forbudet ble opphevet av en domstol, men var effektivt i en periode på 18 måneder. I løpet av denne perioden sank andelen av røykere blant kanadisk ungdom fra 22,5% til 22% i henhold til informasjon fra Statistics Canada/Health Canada Canadian Tobacco Use Monitoring Survey (CTUMS). I Saskatchewan økte andelen av røykere blant ungdommen fra 27% til 29%, eller med andre ord; en relativ

² ”Canada: demolishing the power walls,” Lynn Greaves, publisert på tobaccocontrol.bmj.com, med referanse 10.1136/tc.12.1.7-a Tob. Control 2003;12;7-8

³ ”Utvikling i røykevaner som følge av forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer” – en forstudie av stipendiat Gorm Grønnevet, NHH.

TOBAKKINDUSTRIENS FELLESKONTOR

økning på 7%. I naboprovinserne Manitoba, som ikke hadde noe forbud, sank andelen unge røykere fra 28% til 23%, en relativ reduksjon på 18%.

I en britisk undersøkelse fremgår det også at ungdoms første erfaring med tobakk ikke stammer fra tobakk kjøpt i butikk, men fra tobakk fremskaffet fra venner eller familie. Kun 4,7 % av ungdom i utvalget hadde kjøpt tobakk i butikk.⁴

Som det fremgår av den vedlagte analysen, viser således dataene for Canada og Island at det er en klar og stabil trend over hele perioden som tilsier at andelen røykere går ned, før og etter forbudet. Men det foreligger ingen ekstraordinær nedgang (nivåendring) eller en raskere nedgang i perioden etter forbudet og man kan derfor ikke konstatere noen effekt av dette forbudet på antall røykere og da heller ikke unge røykere.

Hva angår Australia, viser tilgjengelige tall at det har vært en nedgang i andelen unge røykere i Australia og i Victoria generelt. Denne nedgangen ser ut til å ha startet tre år før forbudet ble innført i Victoria, dvs. i 1999, og fortsatt med samme tempo frem til 2005. Nedgangen i Victoria er omtrent identisk som nedgangen i Australia som helhet.

Det Tasmanske helsedepartementet har konstatert at selv om fjerning av synlig oppstilte tobakksvarer kan hjelpe enkelte voksne røykere til å slutte, vil antallet som faktisk slutter eller ikke får tilbakefall som følge av et slikt tiltak marginalt.⁵ På samme måte konkluderer Health Canada med at:

*"It is possible that the restrictions on tobacco displays at retail will have an impact on the [already existing downwards] trend, but this remains very speculative at this time."*⁶

I følge undersøkelser foretatt fra 2002 til 2005 økte antallet nye røykere i Tasmania mens det sank i Vestre Australia, en stat med mindre streng regulering av synlig tobakk.⁷

Øvrige internasjonale eksempler viser at redusert synlighet av produktene har liten eller ingen virkning på konsumet. I sin høringsuttalelse hevder departementet at synet av tobakkspakker i utsalgsstedene kan innvirke på tilbakefallsprosenten, uten å henvise til noen form for forskning som underbygger dette. Derimot eksisterer det forskningsresultater som indikerer det motsatte.⁸ Påstanden er også i strid med forskning fremskaffet av kanadiske myndigheter, som viser at tobakkspakkene ikke har noen innvirkning på beslutningen om hvorvidt man skal røyke – kun på hva man skal røyke.⁹

⁴ S. Emery m.fl. "Does cigarette price influence adolescent experimentation" Journal of Health Economics no.20, 2001 s. 261-270.

⁵ The Tasmania Department of Health and Human Services, Discussion Paper Strengthening Measures to Protect Children from tobacco, May 2006 (side 14)

⁶ Health Canada, "A Proposal to Regulate the Display and Promotion of Tobacco and Tobacco-Related Products at Retail, Consultation Document December 2006 (side 12)

⁷ Roy Morgan Smoking Monitor: January 2002 til December 2005

⁸ D. Wetter "Late relapse/Sustained abstinence among former smokers: a longitudinal study" Preventive Medicine 2004 39 s. 1156-1163.

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

TOBAKKINDUSTRIENS FELLESKONTOR

2. FORBUDET VIL HA BETYDELIGE MARKEDSVRIDENDE KONSEKVENSER SOM VIL PÅVIRKE PRODUSENTENE, KUNDENE OG UTSALGSSTEDENE

Departementet har i sitt høringsnotat konkludert med at forbudet ikke vil få økonomiske eller administrative konsekvenser for utsalgsstedene utover mindre økonomiske engangsutgifter i forbindelse med ny plassering av tobakksvarene i butikkene.

Vi noterer oss at departementet ikke har vurdert konsekvensene for tobakksmarkedet eller tobakksprodusentene, men det er heller ikke korrekt at konsekvensene for utsalgsstedene er beskjedne. Erfaring fra Island viser at antallet utsalgssteder vil bli redusert. Etter innføringen av lisensiering og forbudet mot synlig oppstilling på Island gikk antallet utsalgssteder ned fra 1100 i 2001 til ca. 800 i dag, med andre ord en reduksjon på 27%. Utsalgssteder med lav omsetning av tobakk ble hardest rammet, noe som synes å tyde på at forbudet ga større utsalgssteder en fordel på bekostning av mindre utsalgssteder plassert i distriktene.

Engangsinvesteringene som forbudet påfører alle forretninger vil være betydelige og de vil også være forholdsmessig større for små utsalgssteder enn for større butikker med større omsetning og likviditet. Små utsalgssteder vil også være mer sårbare for endringer i konsumentadferd i det noen forbrukere vil, i det de ikke lenger ser sine vante merker oppstilt, oppsøke større butikker hvor de er sikre på at deres merker – eller tobakk overhodet – fremdeles er i salg.

Et totalforbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer vil fjerne den siste muligheten produsentene har til å påvirke valget mellom ulike tobakksprodukter for de voksne forbrukere som fremdeles velger å røyke eller som ønsker å skifte merke. Videre vil lansering av nye tobakksprodukter blir svært vanskelig, noe som igjen vil medføre svekket tilbud av tobakksprodukter til utsalgsstedene.

Som påpekt også av departementet, er kundenes preferanser stabile og røykerne holder seg primært til et vant merke. Pakningen er det eneste gjenværende medium som kan gi de røykere som er åpne for det, en oppfordring til å skifte merke. Når denne muligheten til å endre røykerens preferanse i forhold til vant merke faller bort, vil utsalgsstedene ikke ha noen oppfordring til å lagerføre de mindre etterspurte tobakksmerkene. Erfaring fra Island tilsier at kantsortimentet (de mindre kurante merkene) vil bli borte. Konsekvensene vil således bli at prisen på tobakksmerker med stor grad av merkegjennkjenning vil bli mindre konkurransesensitiv, samtidig som utsalgsstedene taper interessen for å dekke etterspørselen etter kantsortimentet.

Fra et forbrukerperspektiv vil et forbud redusere det tilgjengelige produktsortimentet og dermed valgmulighetene. De flere hundre tusen nordmenn som i dag velger å røyke vil bli fratatt muligheten til å sammenligne og vurdere produktene de er interessert i å kjøpe og bruke hver dag.

TOBAKKINDUSTRIENS FELLESKONTOR

3. ET FORBUD VIL KUNNE MEDFØRE EN ØKNING I ILLEGAL OMSETNING OG SMUGLING AV TOBAKKSVARER

Smugling av tobakk er allerede et betydelig problem. Tollvesenet har vurdert omfanget av sigarettsmugling til et sted mellom 119 og 450 millioner og smugling av rulletobakk til mellom 40 og 230 tonn. Beslagsmengdene ligger på mellom 0,8 og 1,3 % av dette.¹⁰

Profesjonelle smuglere smugler ikke bare ekte tobakksprodukter innført fra markeder hvor disse selges til lavere priser enn i Norge. Smuglere selger også piratkopierte sigaretter, som hverken respekterer helsemerkningen eller maksimalgrensene for tjære, nikotin eller karbonmonoksid. Slike piratkopierte sigaretter vil derfor lett kunne medføre større helserisiko enn ekte produkter.

Et forbud mot synlig oppstilling vil videre forenkle salg av såvel smuglede som piratkopierte sigaretter, da alle tobakksprodukter skal plasseres ute av syne for forbrukeren. Forbrukerne kan således lettere bli utsatt for salg av slike produkter fra uhederlige utsalgssteder og generelt via svartebørs.

Økt smugling vil ramme utsalgsstedene, bransjen og staten gjennom avgiftstap. Økt smugling vil også kunne gjøre det vanskeligere å nå de målsetninger departementet har satt seg samt redusere kvaliteten på tilgjengelige data om røykning og tobakkskonsum.

Tollvesenet har anslått avgiftstapet ved eksisterende nivåer av smugling til mellom 712 og 946 millioner kroner for sigaretter, og mellom 306 og 683 millioner kroner for rulletobakk – bare i 2006.

Det er heller ikke usannsynlig at en økning i smugling av piratkopierte tobakksprodukter også vil medføre en økning av organisert kriminalitet, i hvert fall i de større byene.

Utsalgsstedene har en svært viktig kontrollfunksjon for å hindre at ungdom får tilgang til tobakk. Et forbud mot synlig oppstilling vil kunne fremme en allerede eksisterende trend hvor røykere kjøper sin tobakk på det svarte markedet og åpne denne forsyningskanalen også for unge røykere.

Departementets konklusjon om at forbudet ikke vil få betydelige økonomiske konsekvenser synes således å undervurdere de konsekvenser et slikt forbud vil medføre.

4. FORBUDET VIL MEDFØRE SKJERPET PRISKONKURRANSE

Vi noterer oss at departementet så vel som direktoratet legger opp til at det skal være tillatt å annonsere hvilke merker som er til salgs, samt til hvilken pris. Enhver øvrig produktinformasjon er forbudt. Som beskrevet ovenfor vil et forbud mot reklame medføre økt priskonkurranse.

¹⁰ "Analyse av omfang av smugling av tobakkvarer og alkoholholdige drikkevarer til Norge 2006" en studie utført av Analyseseksjonen i Toll- og avgiftsdirektoratet.

TOBAKKINDUSTRIENS FELLESKONTOR

Etter standard økonomisk teori vil reduksjonen i tilgjengelig markedsinformasjon medføre at produktene fremstår som mer like og konsumenten vil derfor bli mer prisfølsom. Kunder som ikke finner sitt vanlige merke, eller som prøver et produkt for første gang vil mangle visuelle tegn å velge etter og også dette valget vil derfor bli mer tilfeldig og i hovedsak basert på pris.

Vi kan ikke se at et forbud som fjerner all annen konkurranse enn priskonkurranse vil være fordelaktig for folkehelsen. I sin langtidsstrategi for tobakksforebyggende arbeid har Helse- og Omsorgsdepartementet lagt til grunn at:¹¹

"Mange studier viser at økt realpris på tobakksprodukter vil gi redusert konsum med umiddelbar effekt. Særlig ungdom er sensitive overfor pris, og en prisøkning på 10 prosent vil kunne redusere forbruket med 15 prosent."

Dersom priskonkurransen økes vil den motsatte virkningen inntreffe. Å fremme et forslag som har som viktigste konsekvens å redusere prisen på tobakk vil således være i direkte motstrid mot Helse- og Omsorgsdepartementets egen strategi på området.

KONKLUSJON

Etter vår oppfatning vil departementets forslag om forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer neppe ha noen merkbar effekt på røykemønsteret i Norge og i særdeleshet hva angår røyking blant ungdom.

Forbudet vil dessuten ha følgende negative konsekvenser:

- Betydelig innvirkning på konkurransen i markedet, på leverandørene, kundene og utsalgsstedene.
- Forenkling av illegal omsetning av smuglede produkter, herunder piratkopier.
- En sannsynlig økning i priskonkurransen med direkte negative konsekvenser for departementets ønske om å redusere antallet unge røykere.

Det er ikke dokumentert noen sammenheng mellom de mål som søkes oppnådd og det svært inngripende virkemiddel som foreslås.

Standard økonomisk teori synes også å tilsi at enkelte konsekvenser av forbudet kan bli negative i forhold til de mål departementet ønsker å fremme gjennom forbudet.

Videre konstaterer vi at forholdet til EØS-retten er blitt behandlet av departementet i noe større utstrekning enn direktoratet gjorde i sin utredning. Vi er enige med departementet i at det foreslåtte forbudet er en handelshindring og at det relevante EØS-rettslige spørsmålet er hvorvidt forbudet utgjør et disproportjonalt inngrep i retten til etablering og markedsføring av lovlige produkter av hensyn til folkehelsen.

Proporsjonalitetskravet er et todelt krav: Tiltaket skal være effektivt i forhold til det formål som søkes oppnådd, og tiltaket må ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å avverge risikoen. Som beskrevet ovenfor er det ingen tilgjengelig forskning som viser at tiltaket er effektivt i forhold til å begrense røykning blant unge. Derimot hevder departementet at

¹¹ Nasjonal strategi for det tobakksforebyggende arbeidet 2006-2010 pkt. 4.4

TOBAKKINDUSTRIENS FELLESKONTOR

forbudet bør innføres på et "etisk grunnlag." Dette grunnlaget omfattes ikke av EØS-avtalens unntak, uansett hvor stor statenes skjønnsmargin etter EØS art. 13 må være.

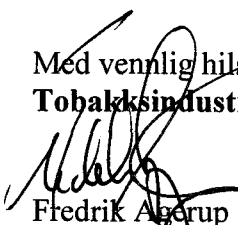
Vi kan således ikke se at departementet har fremlagt dokumentasjon som skulle tilsi at det foreslåtte forbudet mot synlig fremstilling skulle være omfattet av unntaket i EØS art. 13 og vi fastholder derfor at den foreslåtte handelshindringen vil stride mot EØS-avtalen.

Våre medlemsbedrifter er uansett av den oppfatning at ungdom ikke skal røyke. Vi støtter derfor myndighetenes arbeid for å redusere omfanget av røyking blant ungdom og vi er også av den oppfatning at "proporsjonal" lovgivning kan være en nødvendig del av et større arbeid for å oppnå dette formålet.

På denne bakgrunn og for å gi anledning til å diskutere virkemidler for å oppnå denne felles målsetningen ville vi sette pris på en mulighet til å åpne en dialog med departementet. En slik dialog ville kunne gi anledning til å vurdere andre og mer treffsikre virkemidler enn et forbud mot synlig oppstilling av tobakksprodukter og forhåpentligvis unngå de negative effekter et slikt forbud vil ha.

Med vennlig hilsen

Tobakkindustriens Felleskontor



Fredrik Agerup
forretningsfører
agerup@bd.no