

Helse- og omsorgsdepartementet
Postboks 8011 Dep
0030 Oslo

Vår dato 09.06.2015
Deres dato
Vår referanse MBS
Deres referanse

Høringssvar – forslag om nøytrale tobakkspakninger og gjennomføring av Tobakkskonvensjonen artikkel 5.3.

NHO Handel er en frittstående arbeidsgiverorganisasjon tilknyttet NHO fellesskapet, og talerør for handel fysisk og på nett til forbrukermarkedet i Norge. Vi organiserer drøyt 2000 medlemsbedrifter og ble opprettet i februar 2014. Blant våre medlemsvirksomheter er både KBS- og dagligvarevirksomhet, dvs detaljister innen tobakkshandel.

Høringsnotatet går ut på å innføre et norsk påbud om standardiserte tobakkspakninger i lov 9. mars 1973 nr 14 om vern mot tobakksskader. I tilknytning til dette foreslås også enkelte andre endringer og presiseringer i loven samt i forskriftene om merking og forskriftene om tobakksreklame.

Med i arbeidet mot tobakksbruk vil også et forbud mot smakstilsetning komme, da dette gjennomføres som del av EUs produktdirektiv. Norge er bundet av EØS-avtalen til å implementere direktivet i norsk lov.

Lovforslaget om Plain Packaging kommer således *i tillegg* til det europeiske direktivet om smakstilsetning.

Plain Packaging er ikke enestående i internasjonal sammenheng. Det ble innført i Australia 1.12.12, etter dette i Irland, Storbritannia og New Zealand og er blant annet sendt på høring også i Sverige (se pkt 5). Forslaget er en av flere mulige virkemidler for å oppfylle WHO's tobakkskonvensjon.

Norge er som en av 180 parter bundet av WHO's tobakkskonvensjon, som i artikkel 5.3 forplikter partene til å iverksette tiltak for å hindre at tobakksindustrien får påvirkning på tobakkspolitikken. Det er vedtatt retningslinjer til bestemmelsen med anbefalinger av tiltak for å implementere forpliktelsen. Departementet har bedt om høringsinstansenes innspill på hvilke som kan egne seg i en norsk kontekst.

NHO Handels synspunkter

NHO Handel sympatiserer med høringens overordnede formål som er å forhindre dødelighet og sykdom som følge av misbruk av tobakk og snus jf høringens side 4. Videre har departementet konkretisert et av målene i strategien til at andelen barn og unge som røyker skal halveres til under 6 % i 2016, samt at økningen i daglig snusbruk blant unge skal stanses. Også dette er en ambisjon vi sympatiserer med.

Som interesseorganisasjon for handelen er NHO Handel først og fremst opptatt av like vilkår og forutsigbare konkurransevilkår og rammebetingelser. NHO Handel er derfor opptatt av at *lovgivning og begrensning i varehandel er adekvat og stått i forhold til produktets risiko*, slik at begrensningene som pålegges fri og lovlig handel ikke er *uforholdsmessige* eller *urimelige* eller innebærer *usaklige forskjellsbehandling* av en gruppe på bekostning av andre.

Vi ønsker å påpeke:

1. Det settes et likhetstegn mellom god designmarkedsføring rettet mot yngre på den ene siden og antall nye brukere på den andre siden. Denne hypotesen er hele bakgrunnen for innføring av Plain Packaging. Spesielt for snus er dette likhetstegnet bygget på en hypotese som ikke vil kunne dokumenteres før merkeforbudet iverksettes. Departementet henviser til Sirius sin oppsummerende rapport av 11.2. 15. I denne påpekes det at "Kunnskapsgrunnlaget for å kunne si noe om effekten av standardisert innpakning av snus er svært begrenset, men de få studiene som er gjort indikerer at tiltaket vil kunne bidra til å gjøre snus mindre appellerende for forbrukerne".¹

I rapportens s. 15 er det opplyst at kun 2 av 15 studier som er identifisert i forbindelse med oppsummeringen kommenterer problemstillingen ift snus. En av disse studiene sies å understøtte en hypotese om at snusboksene kan fungere som identitesmarkører for unge, og ha konkret sosial betydning når unge møtes. Studien er norsk og tar for seg et svært lite utvalg.

NHO Handel betviler ikke funnene i seg selv, men påpeker at grunnlaget for et merkeforbud dermed er tynt. Forskning burde se på andre faktorer samtidig, for eksempel om yngre som benytter snus lar være å benytte annen russtimuli/narkotika, eller om risikoen for bruk av slike stoffer øker.

NHO Handel er enig i at hypotesen er sannsynlig, og med dette oppstår et annet spørsmål; da må man også anta at attraktiviteten til varer som kjøpes

¹ <http://www.sirus.no/kunnskapsoppsummering-om-standardiserte-tobakkspakninger/#sthash.sEI9wUIh.dpuf>

utenlands/taxfritt fremstår enda større i forhold til umerkede varer. Det vil si at hvis Norge innfører et forbud mot Plain Packaging på norske varer vil de utenlandske få et konkurransefortrinn på det norske markedet. På denne måten brytes et likhetsprinsipp. Lovgivningen retter seg ikke mot forbrukerens innførsel fra utlandet, og nordmenn vil derfor fritt kunne ta produktene inn i det omfang som reguleres av tollvernet.

Riktignok kan Norge fastsette norsk lov egenhendig, men konsekvensen vil i så fall være at utenlandsk næringsliv som ikke innfører samme forbud om merking får et stort fortrinn ved taxfreesalg – et fortrinn som allerede underbygges av moms-, avgifts- og tollfritak. I tillegg vil grensehandel særlig med Sverige måtte antas å øke. Enda mer bekymringsverdig er resultatet i forhold til det svarte markedet.

I den anledning påpekes at de land som hittil har innført et slik forbud har vært øyland, der mulighetene for handel over landegrensene er mer begrenset for forbrukerne.

2. Helsedirektoratet har følgende statistikk på sine sider over bruk av snus og tobakk for tidlig ungdom:

Figur 2: Andelen jenter og gutter som røyker og/eller snuser daglig 6., 8. og 10. trinn. 1986-2014.*

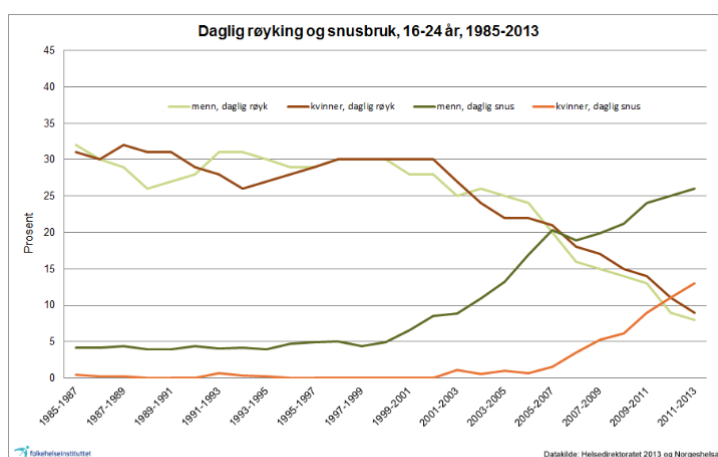


*Tall for snus foreligger kun for 2006, 2010 og 2014.

Kilde: HEMIL-senteret, Universitetet i Bergen, 2014. Resultat fra undersøkelsen «Helsevaner blant skoleelever. En WHO-undersøkelse i flere land».

Ser man isolert på grafen, gir det et svært positivt bilde av tobakksbruk for tidlig ungdom. Selv om antallet som snuser har gått markant opp fram til 2010, har antallet snusere de siste årene gått noe ned og antall røykere gått enda mer ned. Her ligger røyking svært langt under 6% og snus viser en nedadgående trend.

I Folkeundersøkelsen av 2014, alderen 16-24 (under), ligger tallene noe høyere, men likevel slik at målet på 6 % for røyking ikke er langt vekk. Undersøkelsen av 2014 benytter siste tall for 2013, og videreføres tendensen i tallene vil 6%-målet allerede være oppnådd.



Figur 2: Dagleg røyking og snusbruk 1985–2013 blant menn og kvinner 16–24 år. Kjelde: Lindbak, 2013 / Helsedirektoratet og Norgeshelse. Klikk på figuren for stor versjon.

Hvis de yngste forbrukerne er mest representative for trender i bruk, er også snusforbruket fallende. Det vil si at begge de konkretiserte målene til Regjeringen ganske sannsynlig allerede er oppnådd.

Skandinavia har lavest tobakksrelaterte dødelighet i verden. Når tallene sammenlignes med Europa for øvrig, ser man at det særnorske fallet i antall røykere (-45% fra 2000 til 2012)² – kun flankert av øvrige nordiske land - trolig har sitt motsvar i noe økt snusforekomst. Dette betyr at de svært mange som slutter å røyke gjør det via å begynne å snuse.

Alt i alt er snus mindre helseskadelig enn røyk, og med unntak av fosteret ved graviditet skader det ikke 3. person. De fleste rapporter har kommet fram til at det avhenger av den svenske pasteuriserte snusen som inneholder færre kreftfremkallende, mutagene og giftige stoffer enn tobakk som inhaleres. Plain Packaging vil åpne for flere useriøse aktører, og gir dermed plass til leverandører som tilbyr mer helseskadelige snusprodukter som ikke har blitt produsert etter prinsippet GothiaTeck (produksjonsprosess som begrenser innholdet av skadelige og kreftfremkallende tilsetningsstoffer som Nitrosaminer og Polysykliske arotmatiske hydrokarboner).

Statens institutt for rusmiddelforskning (Sirus) stiller seg ikke negative til Plain Packaging, men de har også en del publikasjoner rundt positive effekter snus har

² Health at a Glance: Europe 2014, OECD

hatt for folkehelsen, da særlig som et bedre alternativ til røyk. Studier har også vist at dette har fungert bedre enn nikotinlegemidler.³

Samlet fremstår det ganske opplagt at det overordnede målet om at andelen barn og unge som røyker skal halveres til under 6 % i 2016, samt at *økningen* i daglig snusbruk blant unge skal stanses, vil nås *også uten* den nye reguleringen. Samtidig kan man reise spørsmål ved om det snarere er dumt å fjerne noe av incitamentet til å begynne med snus for den voksne del av befolkningen som røyker, i det snus må anses som langt mindre skadelig enn røyk.

3. Merking og design er like mye et forsøk på å skille seg fra og ta andeler fra andre leverandører på det samme markedet. Produktets mulighet til å skille seg fra forbudte og eller dårlige produkter avtar.

Merkevarebygging vanskeliggjøres sterkt, og incitament til produktforbedring kan da også forsvinne.

4. Standardisert merking kan øke bruk av illegale stoffer
Alle former for rus har en underliggende "drive", i det slike stoffer frigjør dopamin og aktiverer hjernens lystsenter. Ungdom trigges av produkter som medfører en rus. Når røyketobakk pålegges restriksjoner og har vært underlagt et storstilt påvirkningsarbeid har dette hatt effekt, men behovet for lettere rus har ikke nødvendigvis avtatt. Som bemerket over i pkt 1 har noe av forbruket flyttet seg fra røyk til det (tross alt) mindre helseskadelige snusproduktet.

Det er grunn til å tro at å se på om tobakk isolert er for snevert å måle mot. For å si det i et enkelt bilde, kan ulike former for til tak mot rus (tobakk, alkohol og andre vanedannende stoffer, inklusive det illegale markedet) i noen grad fremstå som at man har tatt tak rundt en ballong og klemte en del av markedet sammen mens den bare vokser tilsvarende på et annet område. Spørsmålet er derfor hvor mye andre områder som sukkeravhengighet, beroligende midler og annen rus (inklusive illegal rus) vokser.

5. Forbudet om Plain Packaging er ikke en del av EUs direktiv, men en følge av WHOkonvensjonen. Selv om 180 medlemsland er forpliktet til å følge konvensjonen gir bestemmelsene et stort spillerom for partslandene til å utforme egne lovbestemmelser for å oppfylle målene. Plain Packaging er en av virkemidlene som partene "should consider", jf retningslinjene til konvensjonens

³ <http://www.sirus.no/flere-vil-slutte-a-royke-dersom-feiloppfatningene-om-snus-blir-korrigert/>
<http://www.sirus.no/snus-har-positiv-effekt-pa-folkehelsen/>

artikkel 11, punkt 46.

Det utenlandske markedet og taxfreemarkedet berøres i liten grad av forbudet om Plain Packaging. Australia har innført det, det er vedtatt i Irland og Storbritannia og er under innføring i Frankrike og New Zealand. Sverige har startet utredning og Finland har det til vurdering⁴.

Dette øker ulikheten i rammebetingelser mellom utenlandsk innførte handelsvarer via forbrukere eller det svarte markedet og innenlandsk handel. I øyeblikket kan det virke som at norske myndigheter går raskere frem og legger opp til strengere lovgivning ved å innføre Plain Packaging på snus samt eventuelt forbud mot smaksatt snus enn i Sverige. Det er sannsynlig at dette kan være en katalysator for ytterligere grensehandel med Sverige og handling på tax free butikker enn dagens bilde.

Per dags dato er 20-30% av snusforbruket i Norge såkalt «grensesnus» kjøpt i Sverige eller på Tax Free, noe som er av betydelig handelslekkasje⁵. Det er forventet at dette vil øke betraktelig dersom Plain Packaging blir forbudt i Norge men ikke i Sverige.

6. Smuglermarkedet. Forbud mot snus vil kunne generere økt ulovlig virksomhet i landet, inkludert smugling og utbredt forbruk av ulovlige produkter. Vi mener at dersom det innføres Plain Packaging og forbys smakstilsetninger i tobakk kan det medføre økt innførsel av både sigaretter, rulletobakk og snus. I f.eks. Australia så man en økt mengde illegale produkter på markedet⁶
 Illegale produkter selges i andre kanaler og kan være en helsetrussel, det kan redusere statens avgiftsinntekter og ikke minst kan det føre til redusert salg i tradisjonelle kanaler. Det er hovedsakelig organiserte kriminelle grupper som står bak smuglingen, og salget som går på bekostning av det regulerte salget, tiltrekker seg også annen form for kriminalitet. Som en direkte konsekvens kan dette ramme lønnsomheten og livsgrunnlaget til kiosker og bensinstasjoner spesielt, som er svært avhengige av inntektene som kommer fra tobakk.
7. Som nevnt innledningsvis er forutberegnelighet viktig for handelen. Bare i Reitangruppen har smakstilsatt snus en verdi på 450 millioner kroner per år. En lovendring vil kunne ramme flere butikker ekstremt hardt, da mange kiosker og bensinstasjoner er helt avhengig av denne omsetningen for å kunne overleve. Dette kan igjen resultere i mange tapte arbeidsplasser og økt arbeidsledighet om endringene skjer for brått og før man

⁴ Høringsnotatet s. 18

⁵ Referanse: Reitan Convenience

⁶ Dette er informasjon hentet fra et skriv utviklet av Consumer Packaging Manufacturers Alliance (CPMA), som har sett på erfaringer fra Australia mht Plain Packaging

rekker å tilpasse seg disse.

8. Videre påpeker vi at inngrepet i fri handel er relativt sett stort. Australia er saksøkt av Phillip Morris, og sakene vil trolig avgjøres i 2016-17.

NHO Handel stiller derfor spørsmål ved om man med dette benytter et svært inngripende tiltak mot et problem som allerede synes å være oppnådd gjennom reklameforbud, holdningsarbeid, advarsler og aldersgrenser. Forbudet mot smakstilsetninger vil også komme gjennom EUs direktiv. Plain Packaging er i så fall lite forholdsmessig, i verste fall virker det mot sin hensikt.

For Norge kan en positiv utvikling ift sigarettbruk (snus tar over for sigaretter) avta, tax freemarkedet kan øke og smugling kan ble enda mer ettertraktet, noe som igjen har påvirkningen på hele den svarte økonomien.

NHO Handel er spesielt opptatt av at næringslivet får tid til å tilpasse seg og at Norge og sammenlignbare land har regelverk som innebærer likhet i rammevilkår. Skulle regjeringen innføre Plain Packaging, bør det som et aller minste krav synkroniser innføringen med Sverige.

Avslutningsvis er vi bedt om å kommentere gjennomføringen av artikkel 5.3. i konvensjonen. NHO Handel ser farene ved at samfunnets samlede helsegevinster kan lide av at mektige organisasjoner med store økonomiske interesser står i motstrid til samfunnets. NHO Handel er tilknyttet organisasjoner som EAT og Initiativ for Etisk Handel. Vi er en ung organisasjon og kjenner ikke godt til de poengene som departementet redegjør for i slutten av sitt notat. I denne forbindelse anser vi at departementets vurderinger må støttes, men har ikke tilstrekkelig med erfaring til å ta stilling til verken tiltak eller aktualitet.

For NHO Handel



Merethe Sunde
direktør næringspolitikk og kommunikasjon
dir + 47 23 08 87 67, mob 926 26 966