

Svar på høring om forslag til innføring av standardiserte tobakkspakninger

Augusto International AS

6. Juni 2015

Innhold

1	Om Augusto International AS	1
2	Regelverkets intensjon og Augustos vurdering	1
3	Kort om markedet for håndrullede sigarer i Norge	2
4	Spesialforretninger	2
5	Håndrullede sigarer	2
6	Forholdsmessighet	3
7	Innføring av direktivet i Storbritannia	3
8	Praktiske utfordringer	3
9	Anmodning	4

1 Om Augusto International AS

Augusto International AS (**Augusto** eller **Selskapet**) har siden 1998 vært importør av håndrullede kvalitetssigarer til Norge. Augusto importerer sigarer fra produsenter i land som Cuba, Nicaragua, Honduras og Den dominikanske republikk, samt sigartilbehør fra leverandører i Europa og USA.

Alle Selskapets varer er egenimportert og i 2014 utgjorde omsetning fra eget salg av disse varene 95%. Resterende salg kommer fra en liten andel engros.

Augusto har siden 2004 hatt en spesialforretning, mer i Avsnitt 4 (Spesialforretninger), for sigarer og sigartilbehør i Oslo sentrum. Selskapet har i dag fire ansatte og har ikke sigaretter, snus eller maskinrullede sigarillos og sigarer myntet på massemarkedet i sortimentet.

2 Regelverkets intensjon og Augustos vurdering

Augusto viser til departementets høringsnotat om standardiserte tobakkspakninger med høringsfrist 9. juni 2015 (**Høringsnotatet**) om innføring av EUs tobakksproduktdirektiv 2014/40/EU (**Direktivet**).

Intensjonen bak det foreslåtte regelverket i Høringsnotatet er å forhindre at unge begynner

med tobakk, noe som skal oppnås ved å gjøre sigarett- og snusforpakninger mindre attraktive.

Det vises i Høringsnotatet videre til at Direktivet åpner for å gå videre med standardiserte tobakkspakninger *“når det er berettiget af hensyn til folkesundheden, idet der tages hensyn til det høje sundhedsbeskyttelsesniveau, der sikres med dette direktiv. Sådanne foranstaltninger skal stå i rimeligt forhold til målet”*. Flere grunner taler for at håndrullede sigarer ikke bør omfattes av de foreslåtte reglene:

1. Håndrullede sigarer ikke er myntet på unge da det er svært kostbare varer som forbrukes av godt voksne mennesker i det som beviselig er en marginal skala når man ser totalsalget av tobakk i Norge under ett. En beskrivelse av markedet følger i Avsnitt 3 (Kort om markedet for håndrullede sigarer i Norge). Intensjonen bak regelverket vil således ikke få gyldighet for disse varene.

2. Håndrullede sigarer finnes i et utall størrelser og former, og på grunn av det norske markedets størrelse, samt produsentenes ressurser, er det ikke realistisk at emballasjen skal spesialtilpasses for det norske markedet. Mer om dette i Avsnitt 8 (Praktiske utfordringer)

3. Inngrepet som det foreslåtte regelverket vil medføre for de norske spesialforretningene av håndrullede sigarer synes ikke proporsjonal med den samfunnsmessige fordelene som er ment til å oppnå. Høringsnotatets omhandling av sigarer er tilnærmet fraværende men faller ned på å inkludere produktet via en forenkling i *“en uniform regulering vil blant annet lette tilsynet ved å unngå at det oppstår problemer med tolkningen av hva som for eksempel er forskjellen mellom sigaretter, sigarer og sigarillos eller andre tobakksprodukttyper”*. Augusto mener utsagnet er misvisende da en slik forskjellsbehandling er gjennomførbar som beskrevet i Avsnitt 5 (Håndrullede sigarer) og at den manglende dokumentasjonen og mangel på begrunnet vurdering ikke er i samsvar med at *“tiltaket må videre være både egnet og nødvendig for å nå de fastsatte formålene”*, noe som utdypes mer i Avsnitt 6 (Forholdsmessighet). Regelverket slik det er foreslått vil desimere den lovlige

omsetningen av håndrullede sigarer i Norge, og i praksis være et steg i retning nedstenging av de norske småimportørene av tobakk — og dermed tapte arbeidsplasser — såvel som den regulerte, lovlige importen av disse varene til Norge.

3 Kort om markedet for håndrullede sigarer i Norge

I følge SIRUS utgjorde salget av sigarer i Norge 0,64% av det totale tobakksalget i landet i 2013[1]. I dette tallet inngår imidlertid maskinrullede sigarillos og sigarer myntet på massemarkedet, som omsettes i kiosker og dagligvareforretninger sammen med sigaretter og snus. Det er dermed vanskelig å finne konkrete tall for Augustos spesifikke marked, men all den tid det er en undergruppe av denne totalsummen utgjør det en ytterligere begrenset tallstørrelse som medfører at det er rimelig å betrakte det som svært marginalt.

I motsetning til andre europeiske land er markedet for håndrullede sigarer i Norge lite, mye på grunn av befolkningstall, men også på grunn av et høyt avgiftsnivå og generelt liten tilgjengelighet utenfor de største byene. I tillegg er sigarmarkedet siden 2005 allerede nærmest halvert etter at forbudet mot røyking på offentlig sted trådte i kraft¹. Dette fordi mesteparten av sigarsalget tidligere foregikk på restauranter og barer. Som et resultat er “impulsrøyking” av sigarer i hyggelig lag på utesteder i praksis en saga blott i Norge.

Selskapets kunder er i hovedsak godt voksne entusiaster og samlere i likhet med kundebasen Vinmonopolet har for vin i den høyere enden av prisskalaen. I motsetning til sigarer myntet på massemarkedet kan en forpakning med kvalitetssigarer koste flere tusen kroner, hvilket selvsagt også forklarer det svært smale markedet her til lands.

4 Spesialforretninger

Det eksisterer et fåtall ordentlige spesialforretninger for tobakk i Norge, det vil si forretninger som først og fremst er definert av at de selger andre tobakksvarer enn de man kan finne i kiosker og dagligvarekjeder. Spesialforretningenes eksistensgrunnlag er håndrullede sigarer og til dels piperelaterte produkter, ikke massemarkedsvare som sigaretter. Varene importeres av spesialforretningene selv, og de distribueres knapt til andre utsalgssteder.

Departementet skriver i Høringsnotatet at spesialforretninger ikke foreslås unntatt fra påbudet om nøytral forpakning fordi en konsekvens da kan være at en rekke slike spesialforretninger vil dukke opp. Det samme argumentet ble anført under debatten om synlig oppstilling av tobakksvarer. Tiden etter at forbudet mot synlig oppstilling av tobakksvarer

¹anslag basert på egne salgstall og informasjon fra andre importører

trådte i kraft har vist at dette argumentet ikke er gyldig, da man ikke har sett en oppblomstring av spesialforretninger. Aktørene i denne bransjen er de samme nå som før forbudet.

Stortingsrepresentant Bent Høie (H) uttaler følgende i Spørsmål nr. 625 til skriftlig besvarelse[3]: “Alle forstår at de få spesialbutikkene for tobakk som eksisterer og som eventuelt vil dukke opp ikke vil ha noen effekt på folkehelsen når det gjelder økt forbruk av tobakk. Dette er en lovgivning som fremstår som provoserende og dermed undergraver den positive utviklingen som har vært de siste årene med tanke på en økt oppslutning om en mer generell streng politikk mot tobakk” til hvilket daværende Helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen (Ap) svarte “Forbudet mot synlig oppstilling av tobakksvarer og røykeutstyr er inntatt i tobakkskadeloven §5. Bestemmelsen gjør unntak for spesialforretninger for tobakksvarer. Begrunnelsen for dette er at for slike forretninger er salg av tobakksvarer og røykeutstyr kjerneområdet for virksomheten, og kundene oppsøker slike forretninger nettopp for å kjøpe tobakksvarer eller for å få informasjon om slike varer. Avgjørelsen om dette vil dermed som regel være tatt forut for besøket, og kjøpsoppfordringen som ligger i synlig oppstilling, vil således være av mindre betydning i slike tilfeller”.

Argumentasjonen er i høyeste grad fremdeles gyldig. Videre påpekes det i svaret at “Spesialforretninger er definert som utsalgssteder ‘som hovedsakelig selger tobakksvarer eller røykeutstyr’, jf. §2 tredje ledd.” og “Kriteriet om at utsalgsstedet ‘hovedsakelig’ må selge slike varer, må likevel tolkes strengt.”

Augusto er også enig i at definisjonen av spesialforretning må være smal og at hovedvekten av salget må komme fra spesialprodukter for tobakk. Selskapets omsetning utgjorde ca 2,8 millioner i 2014 og fordeling etter produktkategori fremgår i Tabell 1, det lar seg vanskelig gjøre å stille spørsmålsteget ved om slike omsetningstall utgjør noe annet enn en spesialforretning for tobakk.

Kategori	Andel
Sigarer	64%
Humidorer (oppbevaring av sigarer)	12%
Piper, pipetobakk og pipetilbehør	11%
Sigartilbehør (inkl lightere og kuttere)	9%
Sigarillos	2%
Diverse (inkl frakt, bøker og luktfjerning)	2%

Tabell 1: Augustos omsetning etter kategori 2014

5 Håndrullede sigarer

Departementet skriver i Høringsnotatet at alle tobakksprodukter skal omfattes av de nye forpkningsreglene bl.a. fordi det kan være vanskelig å skille mellom de ulike produkttypene i et scenario der noen tobakksprodukter har unntak fra reglene. Dette medfører ikke riktighet. Emballasjen til håndrullede sigarer er merket med “Hand Made cigars” eller

“Totamente a mano” fra produsentens side, så å skille mellom håndlaget vare og massemarkedsvare av lavere kvalitet vil ikke medføre vanskeligheter eller by på tvilstilfeller.

Håndrullede sigarer lages ordinært i egne fabrikker i andre deler av verden enn det som er tilfellet for maskinproduserte massemarkedssigarer. En håndrullet sigar består av hele tobakksblader, ofte dyrket av produsenten selv, og rulles ved en nøysommelig og langsom prosess noe som er med på å gjøre dette til kostbare varer. Masseproduserte, maskinrullede sigarer er laget av en rekke forskjellige tobakker fra hele verden, kuttet i småbiter og ofte tilsatt papir. Det er snakk om to vesentlig forskjellige produkter som ikke kan forveksles med hverandre hverken når det gjelder merkingen av emballasjen eller selve det fysiske produktet.

Prisnivået er en annen faktor som skiller disse produktene og målgruppene for dem. Dessuten kan det nevnes at ingen grossister i kiosk- eller dagligvarebransjen distribuerer håndrullede sigarer, fordi dette er en annen varetype som ikke passer for slike distribusjonssystemer, og de kan ikke forveksles. Når det gjelder innpakning av håndrullede sigarer, er den typisk svært tradisjonell, og de fleste merker endrer sjelden eller aldri pakkedesign.

6 Forholdsmessighet

Som oppsummert i EFTA-domstolens dom av 12 September 2011:

I den utstrekning den aktuelle lovgivning anses som egnet, må det vurderes om de aktuelle tiltak går ut over det som er nødvendig for å nå målene som søkes oppnådd. Det følger av rettspraksis at EØS-avtalen artikkel 13 må tolkes strengt fordi den gjør unntak fra det frie varebytte innenfor EØS-området. Derfor er det de nasjonale myndigheter som må godtgjøre at reglene er nødvendige for å oppnå det erklærte mål, og at målet ikke kan nås ved bruk av mindre omfattende forbud eller restriksjoner eller ved forbud eller restriksjoner som påvirker samhandelen innenfor EØS-området i mindre grad.[2].

Som beskrevet i Avsnitt 3 (Kort om markedet for håndrullede sigarer i Norge) utgjør håndrullede sigarer en marginal del av salget i markedet. Videre vises det til at det er gjort unntak for denne type produkt bl.a. i Storbritannia som beskrevet i Avsnitt 7 (Innføring av direktivet i Storbritannia) noe som sannsynliggjør at det er mulig å gjennomføre en mindre omfattende restriksjon og likevel oppnå formålet i Høringsnotatet.

7 Innføring av direktivet i Storbritannia

Lik behandling som andre land trekkes frem ved: “Departementet finner det hensiktsmessig at lov- og forskriftsreguleringen, så langt det passer, har

en tilnærmet lik utforming som reguleringen i Storbritannia”.

Storbritannia har valgt å gjøre unntak for sigarer: “5.9 The Secretary of State’s regulation-making powers in the Children and Families Act 2014 allow for standardised packaging requirements to be introduced for all or any tobacco products. Except for Regulation 10, which applies to all tobacco products and implements – a requirement under the new EU Tobacco Products Directive (see 5.14 – 5.17 below) – the remaining regulations are intended to cover only the packaging of cigarettes and hand-rolling tobacco at this stage and not specialist tobacco products, such as cigars”

Deres data viser at: “5.10 Data show that the prevalence of cigar and pipe smoking in England is much lower than cigarette and hand-rolling tobacco smoking and that a very small number of children and young people use this type of tobacco. In 2011, 18% of people aged 16-19 years smoked cigarettes, but 0.2% of this age group smoked cigars and 0.1% smoked pipes. Today, almost all cigar smokers are male and over 25 years of age. Pipe smokers tend to be male and over 20 years of age.”

En naturlig konsekvens av dette er: “5.12 We propose that standardised packaging not apply to specialist tobacco products at this point, given their low rates of use, particularly by young people”[4]

8 Praktiske utfordringer

I motsetning til sigarett- og snusforpakninger, som i stor grad har samme fysiske dimensjoner uavhengig av merke, er forpakningene til håndrullede sigarer av svært varierende form, materiale og dimensjon. Augusto lagerfører normalt over 500 forskjellige varer i denne kategorien, og praktisk talt alle har forskjellige forpakninger.

Det er ikke rimelig å forvente at Selskapets leverandører kan levere varer pakket slik det foreslåtte regelverket legger opp til som følge av markedets størrelse jf. Avsnitt 3 (Kort om markedet for håndrullede sigarer i Norge) og i betraktning av den begrensede størrelsen til flere av disse produsentene.

Spesialtilpasning i forpakning av produktene vil derfor tilfalle de norske importørene om regelverket innføres. Når man hensyntar antallet forskjellige varer, samt at den store variasjonen i dimensjoner på forpakningene, medfører en slik tilpasning en svært ressurskrevende oppgave. De praktiske utfordringene forslaget vil medføre vil bli ytterligere forsterket hvis enkeltsigarer skal selges i tube som følge av:

1. varenes variasjoner i former og dimensjoner vil kreve innkjøp av et stort antall tuber for å dekke de forskjellige gruppene og medføre en ytterligere kostnad for Selskapet.
2. Selv om man får et unntak fra forbudet om å importere varer som ikke allerede oppfyller kravene vil jobben med å legge sigarene i tube

måtte gjennomføres av importørene noe som medfører en stor kostnad for Selskapet.

9 Anmodning

Augusto anmoder at det innføres unntak for spesialiserte tobakksprodukter, herunder håndrullede sigarer, ved en eventuell innføring av regelverk for standardisert tobakkspakning, sekundært at det gjøres fullstendig unntak for spesialforretninger.

Referanser

- [1] SIRUS: Rusmidler i Norge, 10. Vedleggstabeller tobakk. Tabell 3.5. <http://www.sirus.no/publikasjon/rusmidler-i-norge/10-vedleggstabeller-tobakk/>
- [2] EFTA-DOMSTOLENS DOM 12. september 2011: ANMODNING til EFTA-domstolen i medhold av artikkel 34 i Avtalen mellom EFTA-statene om opprettelse av et Overvåkningsorgan og en Domstol fra Oslo tingrett, Norge, i en sak for denne domstol mellom Philip Morris Norway AS og Staten v/Helse- og omsorgsdepartementet, om tolkningen av artikkel 11 og 13 i Avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (“EØS-avtalen”)
- [3] Helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen svarer på skriftlig spørsmål fra stortingsrepresentant Bent Høie om forbudet om synlig oppstilling av tobakksvarer, 12 Februar 2010. <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/sporsmal-nr-625-til-skriftlig-besvarelse/id593433/>
- [4] Consultation on the introduction of regulations for standardised packaging of tobacco products. <https://www.gov.uk/government/consultations/standardised-packaging-of-tobacco-products-draft-regulations>