

TOBAKKINDUSTRIENS FELLESKONTOR

Helse- og omsorgsdepartementet
Postboks 8011 Dep
0030 Oslo

Deres referanse 16/4552

Oslo, 26.09.2016

Høringsuttalelse fra Tobakkindustriens Felleskontor

Forslag til endringer i tobakksforskriftene og ny forskrift om elektroniske sigaretter Høringsfrist: 26. september 2016

Svar fra Tobakkindustriens Felleskontor på forslag til endringer i forskrift 6. februar 2003 nr. 141 om innhold i og merking av tobakksvarer og ny forskrift om elektroniske sigaretter.

1. INNLEDNING

Tobakksindustriens Felleskontor (TIF) leverer herved høringssvar til Helse- og omsorgsdepartementets høring om forslag til endringer i forskrift 6. februar 2003 nr. 141 om innhold i og merking av tobakksvarer, samt ny forskrift om elektroniske sigaretter.

TIF er en norsk organisasjon som representerer den norske tobakksindustrien. TIF representerer i dag følgende fire medlemsbedrifter: British American Tobacco (BAT), Imperial Tobacco, Japan Tobacco International (JTI) og Conrad Langaard.

Vi ønsker innledningsvis å påpeke at TIF støtter et bevisbasert regelverk som tar sikte på å redusere tobakkens skadevirkninger, herunder tiltak som motvirker at barn og unge får tilgang til tobakksprodukter, samt regler som forhindrer ulovlig handel med sigaretter. Imidlertid er tobakksindustrien allerede gjenstand for en omfattende regulering, både gjennom norsk rett og EU-retten. Norge er blant de landene i Europa med strengest tobakkslovgivning. En ytterligere skjerping av en allerede omfattende regulering kan derfor være i strid med EØS-avtalens bestemmelser om fritt varebytte. Poenget understrekes av at Norge har en høy andel utenlandske tobakksprodukter og grenser til land med mindre streng

Postadr.: Postboks 1331 Vika, 0112 Oslo
Besøksadr.: c/o Brækhus Dege Advokatfirma DA
Dr. Mauds gt. 10
0250 Oslo

Tlf.: +47 23 23 90 60
Fax: +47 22 83 60 60
Mail: sekretariat@tobind.no
Org.nr.: NO 971 435 046 MVA

tobakkspolitikk, som Sverige. Disse momentene tilsier at Norge ikke bør innføre en strengere regulering enn våre naboland. TIF mener derfor at departementet bør avholde seg fra nasjonale særreguleringer som avviker fra teksten i tobakksdirektivet (TPD). Generelt ønsker TIF således en direkte gjennomføring av direktivets ordlyd i norsk rett.

Nedenfor vil vi gjennomgå de mest sentrale områdene av høringsnotatet.

TIF vil også gjenta at forslaget om innføring av standardiserte tobakbspakninger vil være en vesentlig inngripen i tobakksindustriens varemerkerettigheter.

Mange høringsinstanser har støttet tobakksindustrien syn på rekke punkter, bl. a hva angår forholdet til immaterialretten, forholdet til EØS-retten, forholdet til Grunnloven og ikke minst forholdet til WTO. Norges bindinger til internasjonale traktater kan være langt mer problematisk enn hva departementet har gitt uttrykk for. I denne sammenheng vises det til industriens høringsuttalelser.

Tobakksindustriens Felleskontor ønsker en åpen dialog med myndighetene, da reguleringene som vurderes innført vil få store konsekvenser for vår bransje og deler av norsk næringsliv. Vi har en forventning om at politiske beslutninger som regulerer vår bransje tas på korrekt grunnlag og inkluderer alle relevante vurderinger.

2. UTKASTET TIL FORSKRIFT OM E-SIGARETTER

Innledningsvis vil vi understreke at TIF støtter at forskriftsutkastet medfører unntak for E-sigaretter fra kravene til standardiserte forpakninger og oppstillingsforbudet.

TIF støtter videre en gjennomføring av direktivets bestemmelser om e-sigaretter basert på direktivets definisjon av «elektronisk sigarett.» I den forbindelse konstaterer vi at direktivets Art. 2(1) nr. 16 definerer «elektronisk sigarett» på følgende måte i engelsk språkdrakt:

'electronic cigarette' means a product that can be used for consumption of nicotine-containing vapour via a mouth piece, or any component of that product, including a cartridge, a tank and the device without cartridge or tank. Electronic cigarettes can be disposable or refillable by means of a refill container and a tank, or rechargeable with single use cartridges;

Departementet har tilsynelatende den oppfatning at «Direktivets definisjon av e-sigaretter omfatter alle e-sigaretter som kan inneholde nikotin. Dette medfører at kun e-sigaretter til engangsbruk uten nikotin faller utenfor direktivets definisjon.» Etter TIFs oppfatning er dette å dra direktivets formulering for langt, i det definisjonen i Art. 2(1) nr. 16 neppe kan være ment å omfatte enhver form for apparat som produserer ikke-nikotinholdig damp. Det fremgår relativt tydelig av sammenhengen i definisjonen at en forutsetning for at slikt utstyr kan rammes er at det kan benyttes til konsum av nikotinholdig damp. Denne tolkningen styrkes også av den franske teksten:

«cigarette électronique», un produit, ou tout composant de ce produit, y compris une cartouche, un réservoir et le dispositif dépourvu de cartouche ou de réservoir, qui peut être utilisé, au moyen d'un embout buccal, pour la consommation de vapeur contenant

de la nicotine. Les cigarettes électroniques peuvent être jetables ou rechargeables au moyen d'un flacon de recharge et un réservoir ou au moyen de cartouches à usage unique;

Etter TIFs oppfatning må derfor definisjonen i forskriftsutkastets §3 a) presiseres slik at produktet «*kan brukes til inntak av nikotinholdig damp gjennom et munnstykke, eller deler av et slikt produkt, herunder en patron, en tank og utstyret uten patron eller tank.*»

TIF er imot forslaget om at elektroniske sigaretter skal bli merket med tekst som refererer til slutta.no. Slike referanser bør bare være påkrevd for tobakksprodukter ment for røyking, noe som også ville være mer i samsvar med tobakkskadelovens system.

TIF er motstander av de meget høye registreringsavgifter som foreslås for e-sigaretter. Regjeringen har tidligere signalisert at e-sigaretter kan spille en rolle som et mindre skadelig alternativ til sigaretter. Det er derfor underlig at man velger å foreslå så høye registreringsavgifter at både inntreden i markedet og konkurransen vanskeliggjøres. I dag eksisterer et grått (svart) marked for e-sigaretter. Ambisjonen må være å rense opp i dette markedet og muliggjøre for seriøse aktører å tilby sikre og godkjente produkter. Dette vanskeliggjøres av urimelig høye registreringsavgifter.

I Storbritannia har man eksempelvis valgt en helt annen avgiftsstruktur, som gjør det enklere for seriøse aktører å etablere seg.

Fees in UK

<https://www.gov.uk/guidance/e-cigarettes-regulations-for-consumer-products>

The fees for submitting a notification are a set out in The Electronic Cigarettes etc. (Fees) Regulations 2016. The costs of notifications are as follows:

Notification fee: **£150**

Annual Fee: **£60**

Substantial Modification Fee **£80**

Å ha et fornuftig nivå på registreringsavgiftene må være spesielt viktig i Norge, gitt det eksisterende gråsonemarkedet. Dersom e-sigaretter skal kunne bli et mindre skadelig alternativ til andre produkter, må man tillate at det vokser fram et legalt marked med sunn konkurranse. TIF foreslår derfor at departementet legger opp til en registreringsavgift som er mer inspirert av det man finner i Storbritannia.

3. FORSLAG TIL ENDRINGER I TOBAKKSFRORSKRIFTENE – SÆRLIG OM SNUS

TIF oppfordrer Helsedirektoratet til å gjennomføre direktivets bestemmelser om helseadvarsler på snus på en korrekt måte. Ordlyden i direktivet er at advarslene skal være synlig på «de to største overflatene på produktet», og ikke at de skal være synlige på produktets «forside og bakside». Videre setter TIF spørsmålstegn ved forslaget om å påføre slutteinformasjon på snusbokser. Slutteinformasjon på snusbokser er ikke påkrevd etter

direktivet og et slikt krav vil heller ikke være i tråd med Sveriges gjennomføring av direktivet, som departementet bør etterligne i størst mulig grad.

TIF støtter heller ikke anvendelsen av deler av forbudet i direktivets Art. 7 på snus, slik foreslått av Helsedirektoratet. I henhold til direktivets Art. 7 (15) skal ikke Art. 7 komme til anvendelse på snus. Dette følger klart av de engelske og franske språkversjonene:

15. *This Article shall not apply to tobacco for oral use.*

15. *Le présent article ne s'applique pas au tabac à usage oral.*

Norge bør derfor som et minimum avvente endringer og harmonisere lovgivningen vedrørende snus med utviklingen i Sverige.

4. FORSLAG TIL ENDRINGER I TOBAKKSFRORSKRIFTENE – TILSETNINGER

Direktivet artikkel 7 nr. 1 flg. oppstiller et forbud mot enkelte tilsetninger med «*karakteristisk smak*». Forbudet søker blant annet å hindre at mindreårige tiltrekkes av tobakksprodukter som på grunn av tilsetningene er mer velsmakende, eller har andre egenskaper som i et markedsføringsperspektiv kan virke tiltrekkende. Eksempler som blir nevnt er tilsetninger som endrer farge, smak, eller lukt, eller som kan assosieres med vitalitet og energi, jf. fortalen pkt. 15 og artikkel 7 nr. 6 og 7. Hva som skal utgjøre en karakteristisk smak er det imidlertid vanskelig å utlede fra direktivet og det er nærliggende å anta at dette vil bli en utfordring i praksis for de myndigheter som foretar vurderingen.

Departementet har i høringsnotatet på s. 31 uttalt at de ikke ser behovet for å innta direktivets artikkel 7 nr. 1 i merkeforskriften § 8 a første ledd.

Imidlertid oppstiller ikke direktivet noe totalforbud mot tilsetninger, jf. artikkel 7 nr. 1 annet ledd samt direktivets fortale punkt 17, hvor det fremkommer at

«The prohibition of tobacco products with characterising flavours does not preclude the use of individual additives outright [...]»

Når direktivet oppstiller et forbud og restriksjoner mot enkelte tilsetninger i tobakksindustrien er det med viten om at dette er en industri med en markedsverdi på EUR 136,5 milliarder¹, og som dermed utgjør en betydelig del av det europeiske marked. Industrien har stor betydning for en rekke arbeidstakere i flere ulike bransjer og tilgrensende industrier. Som et eksempel kan nevnes den europeiske jordbrukssektoren, hvor ca. 80 000 mennesker arbeider med dyrking av tobakk². Det er av den grunn direktivet søker å balansere restriksjoner og tiltak med hensynet til et fungerende og velregulert marked for tobakksvarer. Det vises til at direktivet nyanserer forbudet mot tilsetninger i artikkel 7 nr. 1 annet ledd, hvor det fremkommer at

¹ «*Economic analysis of the EU market of tobacco, nicotine and related products*», rapport utarbeidet av Matrix Insight på oppdrag av the European Commission's Executive Agency for Health and Consumers, på s. 21.

² *Op.cit.* s. 11.

«Member States shall not prohibit the use of additives which are essential for the manufacture of tobacco products, for example sugar to replace sugar that is lost during the curing process, provided those additives do not result in a product with a characterising flavour and do not increase to a significant or measureable degree the addictiveness, toxicity or the CMR properties of the tobacco product.»

Det foreligger gode grunner til at forbudet ikke skal omfatte tilsetninger som er nødvendige for produksjonen. Et slikt forbud ville medføre betydelige kostnader, og kan potensielt innebære at mindre bedrifter finner det så kostbart å omstille sin produksjon at videre drift ikke kan anses forsvarlig. Etter TIFs oppfatning vil et nasjonalt totalforbud heller ikke være i tråd med direktivets formål, jf. fortalens pkt. 21 hvor det er uttalt følgende;

«to facilitate the smooth functioning of the internal market for tobacco and related products, taking as a base a high level of health protection, especially for young people, and in line with Council Recommendation 2003/54/EC [...].»

Et totalforbud av tilsetninger vil medføre uheldige virkinger for tobakksindustrien, samtidig som det også kan stilles spørsmål ved om konsumpsjonen påvirkes i nevneverdig grad. Det er nærliggende å anta at konsumenter av tobakksprodukter med tilsetninger som forbys sannsynligvis vil endre produktpreferanse, eller kjøpe det aktuelle produktet fra det illegale markedet. Dersom Norge innfører en strengere lovgivning enn våre naboland Sverige og Danmark vil dette kunne bidra til økt innførsel av tobakksvarer. Norge har allerede en høy andel utenlandske tobakksprodukter, og eldre forskning fra 2001 viser at Sverige og Danmark til sammen representerte 16 prosent av nordmenns tobakkskjøp, mens øvrige kjøp i utlandet var på 9 prosent.³

Nyere tall fra 2011 viser at prosentandelen av sigaretter kjøpt i utlandet ligger på 34 prosent.⁴ Det er nærliggende å tro at billigere flyreiser har økt taxfree-salg til nordmenn.⁵ I tillegg er smugling av tobakk et stadig voksende problem i Norge, og i perioden 2008-2011 økte smugling av sigaretter med 26 prosent.⁶ De samlede konsekvenser at nordmenns kjøp av tobakk fra utlandet, enten ved lovlig innførsel eller smugling, er avgiftstap, redusert sysselsetning, og manglende kontroll over varene som innbringes.

TIF mener at de hensyn direktivet er ment å ivareta gjennom forbudet mot tilsetninger, fullt ut ivaretas av den rapporteringsplikt tobakkprodusenter pålegges etter direktivet artikkel 5 og 6. Vi støtter dermed gjennomføringen av forbudet i tråd med det svenske forslaget⁷, som i samsvar med direktivet artikkel 7 nr. 1 annet ledd kun oppstiller et forbud mot tilsetninger som er helsefarlige eller som har en karakteristisk smak. Dersom tilsetninger ikke er skadelige for helsen eller kan bidra til avhengighet kan det vanskelig anses for å foreligge et behov for forbud.

³ «Omfanget av grensehandel, taxfreeimport og smugling av tobakk til Norge», K.E Lund, inntatt i Nr. 1 – 8. januar 2004, Tidsskrift Nor Lægeforen 2004; 124:35 – 8, Tidsskrift for Den Norske Legeforening.

⁴ «Grensehandel – utvikling, årsaker og virkning», Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, 2012, på s. 16.

⁵ Op. cit. på s. 16-17.

⁶ Op. cit. på s. 19.

⁷ «Åtgärder för ökad folkhälsa på tobaksområdet – genomförandet av EU:s tobaksprodukt direktiv», Lagrådsremiss av 3. desember 2015, på s. 34.

Det skal også bemerkes at hensynet til en ensartet gjennomføring av direktivet i EU tilsier at det ikke innføres et totalforbud i Norge. Et av direktivets formål er å hindre at ulik regulering av tilsetninger i EU påvirker det indre marked og skaper en negativ effekt på det frie varebytte. Direktivet er ment å motvirke en slik effekt, og derfor bør medlemslandene – herunder berørte EØS-land – gjennomføre direktivet enhetlig på dette punkt. Et totalforbud i enkelte land vil også kunne medføre en uheldig konkurransevridning mellom medlemslandene.

5. RMCs

Det følger av direktivet artikkel 7 nr. 14 at for

«tobacco products with a characterising flavour whose Union-wide sales volumes represent 3 % or more in a particular product category, the provisions of this Article shall apply from 20 May 2020.»

Direktivet oppstiller en overgangsperiode frem til den 20. mai 2020 for å gi konsumenter tilstrekkelig tid til å bytte til andre produkter.

Departementet mener at overgangsperioden ikke bør innvilges for sigaretter med mentolsmak i form av kapsler med grunnlag i direktivet artikkel 7 nr. 7. Det blir anført at kapsler er forbudt i henhold til bestemmelsen, og at det dermed ikke er adgang til noen overgangsperiode.⁸

Departementet synes å ha misforstått ordlyden i direktivet artikkel 7. Det medfører riktighet at artikkel 7 nr. 7 oppstiller et forbud mot blant annet tilsetninger i kapsler. Bestemmelsen oppstiller også en rekke andre forbud, eksempelvis forbud mot tilsetninger for smak, lukt, farge mm, jf. nr. 6. At bestemmelsen foreskriver at noe skal bli forbudt medfører imidlertid ikke at unntaksbestemmelsen i nr. 14 ikke får anvendelse. Det eneste kriteriet for unntak er at den aktuelle produktkategorien innehar et større salgsvolum enn 3 prosent på europeisk nivå. Det er på det rene at mentolsigaretter oppfyller dette vilkåret.⁹

Hovedidéen er at direktivets artikkel 7.14 klart definerer når den resterende del av artikkelen er anvendelig. Direktivets artikkel 7.1 sier at medlemslandene skal forby produkter med karakteristisk smak (flavour) fra 20. mai 2016. Videre sier direktivets artikkel 7.7 at medlemsland skal forby produkter inneholdende smak (flavourings) i komponenter som filter, papir, pakning, kapsler eller *“any technical features allowing modification of the smell or taste of the tobacco products concerned or their smoke intensity.”* Men i henhold til direktivets artikkel 7.14 skal ikke bestemmelsene i artikkel 7 gjøres gjeldende før 20. mai 2020 for produkter med karakteristisk smak der salg i EU representerer 3 prosent eller mer i en bestemt kategori.

Det generelle forbudet mot omsetning av tobakksvarer som inneholder kapsler med smakstilsetninger vil dermed ikke gjelde før 20. mai 2020.

⁸ Prop. 142 L 37 Endringer i tobaksskadeloven (gjennomføring av direktiv 2014/40/EU og standardiserte tobakbspakninger) pkt. 2.6.2 på s. 37.

⁹ Op. cit. «Economic analysis of the EU market of tobacco, nicotine and related products» på s. 32.

I tillegg til at manglende overgangsperiode vil være i strid med direktivets regel, mener TIF at det vil være lite hensiktsmessig at overgangsperioden for forbudet mot tobakksvarer med et større salgsvolum enn 3 prosent ikke iverksettes for sigaretter med mentolsmak i form av kapsler. Det vises til Storbritannia¹⁰, hvor man stiller seg åpen til et slikt unntak for mentolsigaretter. Hensynet til lik konkurranse og ensartet regelverk tilsier at overgangsperioden tillates.

6. FORSLAG TIL ENDRINGER I TOBAKKSFORSKRIFTENE – GEBYRFORSLAGET

Departementet fremholder at det i tobakksskadeloven § 32 tredje ledd er gitt hjemmel for å fastsette gebyrer for Helsedirektoratets arbeid med å vurdere om en tobakksvare inneholder karakteristisk smak eller forbudte tilsetningsstoffer. På bakgrunn av estimerte kostnader for dette arbeidet fra Helsedirektoratet, foreslås det en gebyrsats på kr 25.000 per produkt, jf. forslag til merkeforskriften § 8 d.

Departementet påpeker videre at det anses vanskelig å forhåndsfastsette en gebyrsats for denne type vurderinger, da myndighetenes arbeidsbyrde i stor grad vil kunne variere fra sak til sak. På denne bakgrunn ber departementet om innspill på om det er mer hensiktsmessig å fastsette at direktoratet kan kreve dekket sine kostnader i den enkelte sak, heller enn å fastsette et flatt gebyr.

TIF ønsker et fastsatt flatt gebyr, og er imot alternativet om et varierende gebyr fra sak til sak.

7. REGULERINGEN AV SIGARER, SIGARILLOS OG PIPETOBAKK

Departementet foreslår at sigarer, pipetobakk og evt. sigarillos bare kan selges i spesialforretninger og taxfree-utsalg, jf. forslag til merkeforskriften § 17 annen setning. Det opplyses at departementet er opptatt av å hindre en utvikling som sett i USA, hvor bransjen har utviklet små sigarer som ligner på sigaretter og inneholder smakstilsetninger som tiltrekker unge.

Videre fremholder departementet at det har blitt foretatt en foreløpig EØS-rettslig vurdering av forslaget, og konkludert med at det her er snakk om en salgsordning som gjelder alle de aktuelle næringsdrivende og som faktisk og rettslig påvirker salget av innenlandske og varer fra andre EØS-stater likt. Dernest anser departementet at det ikke forekommer noen forskjellsbehandling mellom «like produkter» i WTO-rettslig forstand.

TIF er imot forslaget om at salget av sigarer, pipetobakk og evt. sigarillos bare kan foretas i spesialforretninger og taxfree-utsalg. Videre er TIF av den oppfatning at forslaget kan være i strid med EØS-retten, sett hen til en slik foreslått strengere nasjonal regulering av et særskilt segment i markedet.

¹⁰ Impact Assessment, Department of Health, av 29. juni 2016, pkt. 38

8. SÆRLIG OM REGISTRERINGSORDNINGEN

I henhold til forslag til tobaksskadeloven § 34 a annet ledd første setning, jf. direktivets art. 20 nr. 2, skal produsenter og importører av e-sigaretter og gjennomføyllingsbeholdere søke om å registrere sine produkter hos kompetent myndighet minst seks måneder før de planlegges plassert på det norske markedet.

Departementet foreslår i § 4 annet ledd at registreringssøknaden skal gjøres elektronisk via webportal fastsatt av Legemiddelverket. Det er tenkt at Norge vil ta i bruk det elektroniske systemet med en felles webportal og et felles format for søknader, som er utviklet av EU-kommisjonen. Formålet bak opprettelsen av dette fellessystemet er å harmonisere registreringsprosessen i Europa, slik at den administrative byrden på myndigheter og industri skal bli så liten som mulig.

TIF støtter bruk av EU-kommisjonens såkalte EU-CEG-portal for registrering av produktene og mener dette bør være tilstrekkelig for å dekke de behov registreringssystemet skal oppfylle.

Med vennlig hilsen

Tobakksindustriens Felleskontor



Fredrik Agerup
Forretningsfører

agerup@bd.no

Tlf. +47 23 23 90 60 – direkte 23 23 90 26

Kopi: