

Japan Tobaccos uttalelse til det
norske Helse- og
omsorgsdepartementets
høringsnotat om implementering
av Tobakksproduktdirektivet og
forslag til endringer i
tobakksskadeloven

15. januar 2016

Implementering av tobakksproduktdirektivet

1. INNLEDNING

1.1 JTI Sweden AB ("**JTI**") er en del av Japan Tobacco-konsernet, en ledende internasjonal produsent av tobakksvarer. JTI markedsfører verdenskjente merkevarer som Winston, Mevius og Camel, samt andre internasjonale merker som Benson and Hedges, Silk Cut, Sobranie of London, Glamour og LD. Japan Tobacco-konsernet har sitt hovedkontor i Genève, Sveits. Konsernet har virksomhet i 120 land og har mer enn 27.000 ansatte. JTI produserer i dag et begrenset antall merkevarer innenfor tobakksproduktsegmentet i Norge. For mer informasjon, se www.jti.com eller www.jti.com/sweden.

1.2 Høringsuttalelsen er delt i to. Den første delen inneholder generelle anførsler til forslaget om å implementere tobakksproduktdirektivet 2014/40/EU (heretter kalt "**Direktivet**") i norsk rett. Den andre delen inneholder konkrete anførsler til forslaget om regulering av elektroniske sigaretter (heretter kalt "**e-sigaretter**").

1.3 Tobakksvarer utgjør en helserisiko. JTI er derfor av den oppfatning at et hensiktsmessig og forholdsmessig regelverk vedrørende markedsføring og salg av tobakksvarer er både nødvendig og riktig. Vi støtter en forbedring av regelverket for å hindre at mindreårige får tilgang til tobakksprodukter og for å bekjempe den utbredte ulovlige handelen med sigaretter i Norge.

1.4 Et egnet regelverk for tobakksmarkedet bør inneholde balanserte og vitenskapelig understøttede tiltak for å kontrollere produksjon og salg av tobakksvarer.

1.5 Direktivets innhold er i flere sammenhenger lite egnet til å oppnå målene om å beskytte mindreårige og fremme folkehelsen. Det legger i stedet unødvendige og uberettigede byrder på virksomheter, forbrukere og myndigheter i et omfang som, i visse tilfeller, vil virke direkte mot sin hensikt. I lys av dette ønsker JTI å påpeke enkelte konsekvenser av implementeringen av Direktivet som vil kunne motvirke målsetningene med dette.

1.6 JTI har allerede gitt en uttalelse til Helse- og omsorgsdepartementets høringsnotat angående forslaget om å innføre en standardisert tobakksemballasje (se: http://www.jti.com/files/6314/3325/7250/JTI_submission_to_plain_packaging_and_FCTC_5_3_consultation_in_Norway_final_English.pdf). I lys av den nå foreslåtte implementeringen av Direktivet ønsker vi å minne om våre viktigste synspunkter i denne uttalelsen.

1.7 Det finnes ingen pålitelige bevis for at en standardisert tobakksemballasje vil ha en faktisk positiv effekt på folkehelsen. Tvert imot kan det føre til alvorlige negative konsekvenser i det norske markedet. Et slikt krav vil utvilsomt gi næring til den ulovlige handelen med sigaretter i Norge. Denne ligger allerede på et ekstremt høyt nivå. Standardisert emballasje vil også føre til forvirring hos selgere og forbrukere, være ødeleggende for konkurransen og forstyrre markedsdynamikken. Dette vil være til skade for både forbrukere, myndigheter og virksomheter.

2. RAPPORTERING AV INGREDIENSER OG UTSLIPP

2.1 Direktivet fastslår at produsenter og importører av tobakksvarer må følge medlemslandenes regelverk for informasjon om ingredienser og utslipp fra tobakksprodukter samt deres respektive salgsvolumer. For å implementere artikkel 5 i Direktivet foreslår departementet, i Kapittel 9.1 i høringsnotatet, å endre § 38 i tobakkskadeloven slik at en hjemmel til å gi forskrifter om rapportering av markedsundersøkelser, forbrukergrupper og salgsvolum inkluderes.

2.2 JTI mener at så vel formatet for fremlegging av informasjonen som tilgjengeliggjøring av denne bør fastsettes av departementet slik dette er beskrevet i Kommisjonens gjennomføringsvedtak (EU) 2015/2186 "Fastsetting av et format for fremlegging og tilgjengeliggjøring av informasjon om tobakksvarer".

3. INGREDIENSER

3.1 Departementet påpeker (i kapittel 11 i høringsnotatet) at bestemmelsene i Direktivets artikkel 7.14 for tobakksprodukter med karakteristisk smak som har salgsvolum i EU som overstiger 3 % i en spesifikk produktkategori først skal tre i kraft 20. mai 2020.

3.2 Dette unntaket er imidlertid ikke hjemlet i tobakkskadeloven. For å etterkomme Direktivets artikkel 7.14 foreslår JTI at den nye paragraf 32A endres til å lyde som følger: *"Bestemmelsen i denne paragraf vedrørende tobakksprodukter med karakteristisk smak, der salgsvolumet i EU utgjør 3 % eller mer i en spesifikk produktkategori, skal tre i kraft fra 20. mai 2020"*.

3.3 Departementet konkluderer (i punkt 11.1 i høringsnotatet) med at Norge, i likhet med Sverige, som følge av snusfritaket i punkt 20 i Direktivets innledning, har frihet til å bestemme om og hvordan ingrediensene i tobakk for oralt bruk skal reguleres, herunder å gi regler om smakstilsetninger (artikkel 7). Departementet foreslår likevel å forby de tilsetningsstoffene i snus som er oppført i artikkel 7.6 a, b og e. Direktivets artikkel 7, *Regulering av ingredienser*, gjelder dog ikke for snus, ref. Direktivets artikkel 7.15, som ekskluderer tobakk for oralt bruk fra artikkel 7.

3.4 JTI ønsker også å understreke at det svenske omstillingsforslaget nå ekskluderer snus fra artikkel 13.1 c (med henvisning til smaker i produktpresentasjonen).

3.5 Direktivets artikkel 7.4 fastslår at et uavhengig rådgivende panel skal etableres på EU-nivå for å gjennomføre en høring for å fastsette karakteriserende smaker. Kommisjonen skal vedta gjennomføringsregler og prosedyrer for etableringen av og arbeidet til dette panelet.

3.6 For å avgjøre hvorvidt et bestemt tobakksprodukt har en karakteristisk smak eller ikke, er det mer hensiktsmessig med et forbrukerpanel. JTI støtter idéen om å bruke forbrukertester for å avgjøre om et bestemt tobakksprodukt har en karakteristisk smak. Videre bør tobakksproduktene ment for røyking bli testet ved faktisk å røyke dem og

ikke ved å lukte på dem, da røyking og ikke lukting er forbruksmetoden for denne type produkter.

4. MERKING OG EMBALLASJE

4.1 I høringsnotatets kapittel 12 fastslås det at forslaget om å implementere Direktivets artikkel 13 om produktpresentasjon og artikkel 14 om utseende på og innhold i enkeltforpakninger er dekket av forslaget til regler om standardiserte tobakkspakninger som departementet sendte på høring 17. mars 2015.

4.2 Som JTI fastslo i sin høringsuttalelse om standardisert tobakksemballasje finnes det ingen pålitelige bevis for at dette har noen faktiske, positive innvirkninger på folkehelsen. Det kan tvert imot lede til alvorlige negative konsekvenser i Norge, typisk som følge av økt uregulert handel med ulovlig tobakk. Det finnes heller ingen bevis for at en økende mengde helseadvarsler påvirker røykernes adferd.

5. FJERNALG PÅ TVERS AV LANDEGRENSER

5.1 Medlemsland som ikke allerede forbyr fjernsalg er, i henhold til Direktivet (artikkel 18.1), pålagt å innføre et nasjonalt registreringssystem for virksomheter som driver fjernsalg, med krav til alderskontrollsystem samt tilsyn med dette.

5.2 JTI er positive til at departementet anbefaler et slikt nasjonalt registreringssystem (punkt 13.3 i høringsnotatet).

5.3 Det synes å knytte seg en bekymring til i hvilken grad etablering og drift av et slikt registreringssystem vil skape ekstra byråkrati. Departementet ber således om innspill angående dette.

5.4 I en tid da konsumentene forventer å kunne handle på tvers av landegrenser, ønsker JTI å understreke at det vil være mer hensiktsmessig å bruke offentlige ressurser på å håndtere lovlige aktiviteter og konstruktiv virksomhet enn å videreføre regler som forbyr handel med og utveksling av lovlige produkter.

5.5 Frykten for økt byråkrati bør føre til at et nasjonalt registreringssystem utformes på en så effektivt og ukomplisert måte som mulig.

6. NYE TOBAKKSPRODUKTER

6.1 Direktivet fastslår at nye produkter skal registreres via en opplysningsordning (artikkel 19.1). I tillegg sier bestemmelsene i Direktivet (artikkel 19.3) at medlemslandene kan velge å innføre en godkjenningsordning. Med referanse til "føre var-prinsippet" anbefaler departementet bruken av en godkjenningsordning (punkt 14.1 i høringsnotatet).

6.2 JTI vil påpeke at en godkjenningsordning for nye produkter er en regulering som går utover de krav som følger av Direktivet. Bekymringene det vises til, til støtte for anbefalingen, er uberettigede. De angitte eksemplene på nye og uønskede produkter, slik som kjærlighet på pinne inneholdende tobakk, tobakksdrops, tobakkstrimler som oppløses på tungen eller vann tilsatt nikotin, vil vanskelig kunne introduseres i Norge

ettersom de vil være dekket av Direktivets artikkel 13 samt av reklameforbudet. Kombinasjonen av eksisterende og foreslått regelverk hindrer allerede i vesentlig grad introduksjonen av slike produkter til Norge.

6.3 Å øke byråkratiet i forbindelse med introduksjonen av nye produkter kan ødelegge mulighetene for innovasjon og reduserer markedsaktørenes konkurransekraft negativt for voksne forbrukere. JTI ber derfor departementet om å vurdere en registreringsordning i stedet.

7. KOSTNADER OG AVGIFTER

7.1 De nye reglene som foreslås for tobakksprodukter, for eksempel advarselsetiketter som må byttes årlig og avgifter for offentlig registrering, godkjenning, tilsyn etc. vil føre til økte kostnader. Det er naturlig at deler av disse overføres til produktene. Høyere priser kan igjen lede til økt aktivitet på det svarte markedet. Med referanse til den omfattende ulovlige handelen med tobakk i Norge oppfordrer JTI derfor til forsiktighet ved fastsettelse av forskjellige gebyrer og avgifter for å unngå økende ulovlig aktivitet.

8. YTTERLIGERE DETALJERT REGULERING

8.1 I flere kapitler i høringsnotatet anbefaler departementet at en regulerende myndighet skal gis fullmakt til å gi mer detaljerte regler. Dette omfatter alt fra regler om innholdet i og omfanget av forbudet mot karakteristiske smakstilsetninger og detaljerte bestemmelser om rapportering av ingredienser til krav om ytterligere detaljer i prioriterte lister for tilsetningsstoffer.

8.2 JTI støtter regulatoriske løsninger som kan bidra til å oppnå legitime politiske mål og som oppfyller OECDs (der Norge er medlem) "Better regulation"-prinsipp. For å fremme reguleringer som er til fordel for forbrukere, myndigheter og virksomheter, ber JTI departementet om å kunngjøre forslag om detaljerte bestemmelser på forhånd og om å rådføre seg med relevante interessenter på en meningsfull måte før gjennomføringen av slike tiltak.

E-sigaretter

9. INTRODUKSJON

9.1 Teknologi og forbrukerretterspørsel er betydelige pådrivere for innovasjon og forandring. JTI tror på den voksne befolkningens frihet til å velge om de ønsker å bruke e-sigaretter eller ikke, dog slik at ingen bør bruke e-sigaretter med mindre de forstår risikoen forbundet med dette.

9.2 Alle markedsførte e-sigaretter må selges i samsvar med relevante forskrifter, eksempelvis de som gjelder generell produktsikkerhet for forbrukere, el-sikkerhet og forbrukervern mot villedende markedsføring. JTI støtter alle rimelige og forholdsmessige bestemmelser som har som mål å gjøre e-sigaretter utilgjengelige for

mindreårige og som gjør forbrukerne oppmerksomme på den risiko som er forbundet med bruken av slike.

9.3 JTI ønsker det norske forslaget om å regulere e-sigaretter som et særskilt forbrukerprodukt velkommen. E-sigaretter bør være tilgjengelige for voksne forbrukere på samme måte som andre forbrukerprodukter som inneholder nikotin. Ettersom e-sigaretter hovedsakelig brukes av voksne røykere, og ikke av mindreårige eller ikke-røykere, bør salg av e-sigaretter ikke være begrenset til bestemte salgskanaler som for eksempel apotek.

9.4 Med tanke på de spesielle betingelsene for å introdusere et nytt produkt som e-sigaretten, bør myndigheter og reguleringsorganer unngå overdreven regulering for ikke å hemme utviklingen. JTI vil derfor understreke viktigheten av å ikke innføre et mer komplisert regelverk enn det som kreves av Direktivet.

10. HÅNDTERING AV SKADELIGE OG UØNSKEDE VIRKNINGER

10.1 Det følger av Direktivets artikkel 20.9 at medlemslandene skal kreve at produsenter, importører og distributører av e-sigaretter og tilhørende påfyllingstanker må etablere og opprettholde et system for innsamling av informasjon om alle antatte uønskede bivirkninger av disse produktene.

10.2 JTI ønsker å fraråde å følge departementets forslag (i høringsnotatets punkt 6.16.1) om å inkludere en tilsynsmyndighet i regelverket for å styrke myndighetenes muligheter til å fastsette krav til produsentenes, distributørenes og importørenes system for håndtering av skadelige og uønskede virkninger.

10.3 Departementets går forbi Direktivets krav og kan gjøre utviklingen av et slikt system unødvendig komplisert.

11. FORBUD MOT SYNLIG OPPSTILLING

11.1 Det nasjonale forbudet mot synlig oppstilling av tobakksprodukter i tobakksskadelovens § 24 omfatter i dag også tobakkssurrogater, herunder e-sigaretter. Departementet har imidlertid bedt om innspill (høringsnotatets punkt 6.19) til forslaget om det kan gjøres unntak fra oppstillingsforbudet for e-sigaretter siden dette er et nytt og ukjent produkt på det norske markedet.

11.2 Et unntak fra oppstillingsforbudet for e-sigaretter er avgjørende for å gi forbrukerne nødvendig informasjon på et tidlig stadium av markedsutviklingen. JTI støtter bestemmelser for nye forbruksvarer som fremmer konkurranse, gir forbrukerne et større utvalg og oppmuntrer produsentene til å introdusere nye og forbedrede produkter.

11.3 JTI er imot ethvert forbud mot oppstilling av tobakksprodukter og e-sigaretter. JTI anbefaler derfor departementet om å tillate synlig oppstilling av e-sigaretter og tilleggprodukter hos forhandlerne, i tillegg til bilder og utfyllende informasjon for nettbutikker som selger e-sigaretter.

12. INKLUDERING AV E-SIGARETTER I RØYKEFORBUDET

12.1 Departementet bekrefter i høringsnotatets punkt 6.20 at Direktivet mangler bestemmelser for bruken av e-sigaretter og fastslår at bestemmelser for disse skal fastsettes av hvert enkelt medlemsland. Departementet anbefaler at det nåværende røykeforbudet, ref. tobakksskadelovens § 25-27, skal utvides til også å gjelde bruk av e-sigaretter. Disse endringsforslagene skal innlemmes i lovens § 29A.

12.2 JTI ønsker å understreke at det ikke foreligger noe troverdig bevis for at passiv røyking fra utåndet damp fra e-sigaretter er skadelig. På grunn av sin utforming slipper ikke e-sigaretter ut noen "sidestrøm". All damp som pustes ut ved bruk oppløses i luften i løpet av få sekunder. Mange av argumentene om risiko forbundet med passiv røyking av e-sigaretter er svært spekulative. For en systematisk gjennomgang av tilgjengelig dokumentasjon, se <http://www.biomedcentral.com/1471-2458/14/18/abstract>

12.3 Bestemmelser om å forby eller begrense bruken av e-sigaretter på offentlige plasser eller arbeidsplasser er unødvendige og uberettigede. Videre kan det få ulogiske konsekvenser hvis en e-sigarett i fremtiden blir lisensiert som et medisinsk produkt. Produktet vil da kunne brukes på offentlige plasser mens et produkt med tilsvarende utseende som ikke er medisinsk lisensiert ikke vil kunne brukes.

12.4 JTI er av den oppfatning at det er mer hensiktsmessig å la det være opp til utleiende og leietagere å bestemme om det skal være lovlig med bruk av e-sigaretter eller ikke på en gitt eiendom.

For JTI Sweden AB,

Joakim Nilsson
Director, Corporate Affairs

Tel: 08 – 456 00 00
E-post: Joakim.Nilsson@jti.com