

Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse

Enhed: Primær Sundhed
Sagsbeh.: SUMBBM
Sags nr.: 1211612
Dok. Nr.: 1167898
Dato: 07. marts 2013

Høringsnotat til Folketingets Sundheds- og Forebyggelsesudvalg vedr. forslag til lov om ændring af lov om fremstilling, præsentation og salg af tobaksvarer

1. Modtagne høringssvar

Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse har modtaget høringssvar fra følgende organer, organisationer og foreninger:

British American Tobacco Denmark A/S, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Erhverv, Danske Regioner, De Samvirkende Købmænd, Forbrugerombudsmanden, KL, Kræftens Bekæmpelse, Nærbutikkernes Landsforening, Phillip Morris ApS, Swedish Match AB og Tobaksindustrien.

Fra følgende organer, organisationer og foreninger, der har været hørt, er der ikke modtaget høringssvar:

Astma- og Allergi Forbundet, Børnesagen, Coop Danmark, Danmarks Lungeforening, Dansk Supermarked, Dansk Sygeplejeråd, Forbrugerrådet, Hjerteforeningen, HK-Handel, Hotel – Restaurant & Turisterhvervet (HORESTA), Komiteen for Sundhedsoplysning og Lægeforeningen.

2. Bemærkninger til lovforslaget

En række høringssvar fra tobaksindustrien og brancheforeninger stiller spørgsmålstegn til, hvorvidt § 19 i lov om fremstilling, præsentation og salg af tobaksvarer (tobaksvareloven), der tillader salg af løs snus i Danmark, er i strid med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/37/EF af 5. juni 2001 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om fremstilling, præsentation og salg af tobaksvarer (tobaksvaredirektivet), og opfordrer til, at forslaget, der fastsætter et dansk forbud mod løs snus, enten opgives eller afventer den igangværende revision af tobaksvaredirektivet.

Videre finder flere høringssvar fra tobaksindustrien og brancheforeninger, at Danmark under forhandlingerne om en revision af det gældende tobaksvaredirektiv bør arbejde for legalisering af snus, herunder både løs snus og "svensk" portionssnus, bl.a. henset til, at produkterne er mindre sundhedsskadelige end cigaretter og anden røgtobak. Der lægges særligt vægt på, at snus er et mindre sundhedsskadeligt produkt end cigaretter og anden røgtobak.

Omvendt bakker et par høringssvar op ud fra hensynet til folkesundheden.

3. Generelle bemærkninger til lovforslaget

I det følgende foretages en gennemgang af de i høringssvarene generelle bemærkninger og forslag til lovforslaget og dets bemærkninger. Kommentarer til ændringsforslagene er *kursiverede*.

Formål

British American Tobacco Denmark A/S, Dansk Erhverv, De Samvirkende Købmænd, Nærbutikkernes Landsforening og Phillip Morris ApS, Swedish Match AB

og Tobaksindustrien beklager lovforslaget, der fastsætter et forbud mod salg af løs snus i Danmark.

Kræftens Bekæmpelse og KL bakker op om forslaget.

Kommentar

Bemærkningerne har ikke givet anledning til ændringer. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at lovforslaget fremsættes med henblik på at bringe den danske retstilstand i overensstemmelse med tobaksvaredirektivet.

Forbrugsmønster

Nærbutikkernes Landsforening og Phillip Morris ApS bemærker, at et forbud kan medføre, at brugere af produktet fremover køber produktet i Sverige, hvor det er lovligt at sælge. Nærbutikkernes Landsforening finder ethvert tiltag, der kan øge grænsehandlen, u hensigtsmæssig, da grænsehandlen - ifølge Nærbutikkernes Landsforening - allerede i dag truer butikernes eksistensgrundlag.

British American Tobacco Denmark A/S anfører, at salget af snus anvendes af godt 5.000 danskere, og at salget af løs snus i Danmark årligt ligger på ca. 50 tons. Endvidere er det British American Tobacco Denmark A/S's vurdering, at der årligt forbruges ca. 50 tons portionspakket snus i Danmark, og at forbruget er stigende. British American Tobacco Denmark A/S mener, det er vanskeligt at se fordelene ved et forbud mod snus for forbrugere, detailhandel og statskassen, idet der henvises til, at forbruget af snus er vokset i Finland på trods af et finsk forbud, og at 3,5 pct. af den finske befolkning i dag anvender snus daglig.

British American Tobacco Denmark A/S, Nærbutikkernes Landsforening, Phillip Morris ApS og Swedish Match AB peger på, at et forbud mod salg af dansk løs snus kan medføre, at brugere af produktet skifter til konventionelle cigaretter eller andre former for røgtobak, og at et dansk forbud vil være et afsæt for et illegalt marked.

Kommentar

Bemærkningerne har ikke givet anledning til ændringer. Det bemærkes, at den seneste rygevanundersøgelse fra december 2012 foretaget af Epinion for Sundhedsstyrelsen, Kræftens Bekæmpelse, Hjerteforeningen og Danmarks Lungeforening, viser, at ca. en 0,5 pct. af den danske befolkning over 15 år anvender snus, heraf 0,1 pct. dagligt. SKAT har oplyst, at SKAT i 2011 har opkrævet afgift af 49.441 kg karduskrå og snus.

Dansk ret i forhold til direktiv 2001/37/EF

En række hørings svar stiller spørgsmålstegn ved, at salg af løs snus i Danmark er i strid med tobaksvaredirektivet, direktiv 2001/37/EF.

Swedish Match og Tobaksindustrien anfører, at løs snus er et historisk produkt med en lang historie på det danske marked, og i henhold til dansk ret altid har været lovligt at sælge i Danmark.

Phillip Morris ApS peger på, at præambelen til direktiv 92/41/EEC (ændringsdirektiv til direktiv 89/6222/EEC), der introducerede forbuddet mod tobaksprodukter til oralt brug, fastslog, at "dette forbud omfatter dog ikke traditionelle tobaksvarer, som

indtages oralt". Phillip Morris ApS anfører, at referencen til de traditionelle tobaksvarer blev opfattet som inkluderende dansk løs snus. Endidere anfører Phillip Morris ApS, at det nu gældende direktiv 2001/37/EC fastholdt forbuddet mod markedsføring af snus, men referencen til "traditionelle tobaksvarer blev fjernet uden forklaring. Phillip Morris ApS refererer til besvarelse på spørgsmål 939, SUU alm. del, hvoraf det fremgår, at det efter de optegnelser, som Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse råder over, ikke har været et tema under forhandlinger i Rådet, at direktiv 2001/37/EF ville indebære et forbud mod salg af løs snus i EU (Sverige undtaget).

Tobaksindustrien henviser til besvarelse nr. 942, SUU alm. del., hvoraf det fremgår, at det på daværende tidspunkt var den danske opfattelse, at EU-forbuddet mod markedsføring af visse typer oral tobak (Sverige undtaget) var uændret i forhold til direktiv 89/622/EØF som ændret ved direktiv 92/41/EØF.

Phillip Morris ApS, Swedish Match AB og Tobaksindustrien anfører, at skiftende danske regeringer siden 2001 har fundet, at tobaksvaredirektivet fra 2001 fortsat tillader salg af løs snus i Danmark under henvisning til, at løs snus i Danmark betragtes som et traditionelt produkt. Tobaksindustrien henviser i den forbindelse til, at det, ifølge Tobaksindustrien, alene var nye røgfri tobaksprodukter, som EU ønskede at forbyde, og Tobaksindustrien anfører, at dette tillige var regeringens og tidligere regeringers opfattelse, og henviser i den forbindelse til en dom, som EU domstolen afsagde i sagen Case C-434/02 Arnold André GmbH & Co. KG v Landrat des Kreises Herford. Tobaksindustrien hæfter sig ved, at der hverken fra Kommissionen eller af Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse er fremlagt nogen offentlig dokumentation, som begrundet den ændring i opfattelsen, som lovforslaget, er udtryk for.

Nærbutikkernes Landsforening udtrykker forundring over, at man i 2013 vælger at efterkomme et krav fra EU, som man ikke tidligere har ment, man har været underlagt. British American Tobacco Denmark A/S undrer sig over Kommissionen tilgang til salg af løs snus i Danmark henset til, at forskellige former for tyggetobak sælges over hele EU.

Omvendt finder Kræften Bekæmpelse det glædeligt, at regeringen med lovforslaget ønsker at implementere direktiv 2001/37/EF (bestemmelsen om forbud mod tobak, der indtages oralt) i dansk ret.

Kommentar

Kommissionen har med åbningsskrivelse af 21. juni 2012 indledt en traktatkrænkelssag mod Danmark, idet det er Kommissionens opfattelse, at den danske retstilstand - som tillader markedsføring af løs snus - er i strid med tobaksvaredirektivet. Kommissionen har i åbningsskrivelsen bl.a. givet udtryk for, at ovennævnte præambelbetragtning alene henviser til tobaksvarer, der er bestemt til at rygges eller tygges, jf. definitionen i artikel 2, nr. 4 (direktiv 1992/41/EØF), og at der herudover ikke er undtagelser fra forbuddet mod markedsføring af tobak, som indtages oralt. Præambelbetragtningen retter sig således alene mod de tobaksvarer, der som følge af definitionen "tobaksvarer, som indtages oralt" er undtaget

fra forbuddet mod markedsføring. Kommissionen anfører i denne forbindelse, at snus er bestemt til indtagelse ved, at det anbringes mellem tandkødet og læben. Idet snus således hverken er bestemt til at ryges eller tygges, har snus efter Kommissionens opfattelse aldrig været omfattet af undtagelsen til forbuddet mod markedsføring. Det vil sige, at forbuddet mod enhver form for snus, der er bestemt til oral indtagelse, efter Kommissionens opfattelse strækker sig tilbage til ændringsdirektivet fra 1992. Det er på den baggrund regeringens vurdering, at tobaksdirektivet ikke er korrekt implementeret i dansk ret. Der henvises i øvrigt til besvarelse af spørgsmål 290, REU alm. del af 28. februar 2013.

De sundhedsskadelige effekter ved brug af snus

Dansk Erhverv anerkender, at tobak er sundhedsskadeligt og at forbrugerne skal gøres opmærksom herpå, men mener samtidig, at brugen af mindre sundhedsskadelige varianter af tobak, herunder snus, kan være attraktive i forhold til de generelle hensyn til folkesundheden.

Phillip Morris ApS henviser til, at Den Europæiske Domstol i to separate sager har afvist udfordringer af gyldigheden af tobaksvaredirektivets forbud mod markedsføring af snus (Swedish Match, 14. december 2004 og C-434/02 Arnold Andre, 14. december 2004). Ifølge Phillip Morris ApS omhandlede snusforbuddet alene et specifikt produkt, der af Kommissionen blev antaget at være et såkaldt "gateway-produkt", afhængighedsskabende og skadeligt. I Domstolens begrundelse var der en mangel på videnskabelig evidens til at afvise disse antagelser. Phillip Morris ApS anfører, at dette ikke længere er tilfældet.

British American Tobacco Denmark A/S og Tobaksindustrien anfører, at der er tale om et produkt, der anses for at være mindst 90 pct. mindre sundhedsskadeligt end cigaretter, og Tobaksindustrien anfører videre, at produktet ikke giver anledning til rygerrelaterede luftvejssygdomme som KOL og lungekræft.

British American Tobacco Denmark A/S peger på, at Sverige har den laveste forekomst af tobaksrelaterede dødsfald i Europa, selvom tobaksforbruget er ligeså stort i Sverige som andre europæiske lande. British American Tobacco Denmark A/S anfører, at langtidsstudier viser, at forekomsten af lungekræft blandt svenske mænd er en af de laveste i verden, og forekomsten af mundhulekræft er en af de laveste i Europa. Ifølge British American Tobacco Denmark A/S må dette antages at hænge sammen med svenskernes anderledes brug af tobaksprodukter.

British American Tobacco Denmark A/S, Phillip Morris ApS og Tobaksindustrien finder ikke, der er sundhedsfagligt og/eller videnskabeligt belæg for et forbud mod "svensk" snus, hverken i Danmark eller EU.

Ifølge Phillip Morris ApS viser adskillige undersøgelser, at snusforbrug ikke fører til daglig rygning og henviser bl.a. til EU's uafhængige videnskabelige komite (SCE-NIHR). British American Tobacco Denmark A/S og Phillip Morris ApS peger på, at studier har vist, at snus kan medvirke til rygestop.

British American Tobacco Denmark A/S, Phillip Morris ApS og Tobaksindustrien finder, at forbrugerne afskæres fra at anvende et mindre sundhedsskadeligt produkt end cigaretter og anden røgtobak.

Danske Regioner bemærker, at det ud fra en sundhedsmæssig synsvinkel kan synes ulogisk, at brugen af snus forbydes, mens det fortsat skal være tilladt at forhandle skråtobak, da der ikke er i den sundhedsmæssige risiko ved at anvende de to stoffer.

British American Tobacco Denmark A/S anfører, at man i Sverige har valgt en skadesreducerende strategi på tobaksområdet og tillader løs og portionspakket snus, hvilket - ifølge British American Tobacco Denmark A/S - har medført en markant lavere rygefrekvens end i Danmark og at Sverige har færre rygerelaterede sygdomme end andre lande i Europa. I forlængelse heraf anfører British American Tobacco Denmark A/S, at 13 pct. af den svenske befolkning anvender snus dagligt, mens ca. 9 pct. ryger dagligt, og at ca. 17 pct. af befolkningen i Danmark ryger, men under én pct. anvender snus jævnligt.

Ifølge Phillip Morris ApS bør EU's medlemsstater have adgang til selv at bestemme, om man ønsker at tillade mindre sundhedsskadelige tobaksprodukter på markedet, herunder snus og andre tobaksalternativer, forudsat at den reducerede helbredsrisiko er tilstrækkelig underbygget.

Omvendt peger Kræftens Bekæmpelse på, at røgfri tobak indeholder kræftfremkaldende stoffer, herunder nitrosaminer. Kræftens Bekæmpelse anfører, at forbuddet mod løs snus i Danmark ikke vil ændre markant ved antallet af kræfttilfælde i Danmark under henvisning til, at det er mindre end 0,1 pct. af befolkningen, men at forbuddet vil sikre, at produkterne ikke i fremtiden bliver almindelige, og at eventuelle sundhedsskader dermed undgås.

KL anfører, at det ud fra et folkesundhedsperspektiv er fornuftigt at forbyde snus, da der findes overbevisende viden om tobaks sundhedsskadelige virkninger, uanset om det ryges eller indtages oralt. Videre anfører KL, at selvom der ikke er mange dagligbrugere af snus i Danmark, så har sådan lovgivning også en vigtig signalværdi – især over for unge, som eksperimenterer med rusmidler. På den baggrund mener KL, at lovgivningen kan være med til at understøtte kommunernes forebyggende arbejde.

Kommentar

Bemærkninger og forslag har ikke givet anledning til ændringer.

Passiv rygning

De Samvirkende Købmænd anfører, at snus ikke udsætter omgivelserne for passiv rygning, og Tobaksindustrien anfører, at røgfri tobak understøtter regeringens ønske om at begrænse omfanget af passiv rygning.

Kommentar

Bemærkningerne har ikke givet anledning til ændringer.

Revision af tobaksvaredirektivet

På baggrund af Kommissionens åbningskrivelse anerkender Dansk Erhverv behovet for den pågældende ændring i dansk lovgivning på området, idet Dansk Erhverv dog finder, at det vil være hensigtsmæssigt at afvente den igangværende revision af tobaksvaredirektivet inden en ændring af dansk lovgivning indføres

De Samvirkende Købmænd, Nærbutikkernes Landsforening, Phillip Morris ApS, Swedish Match AB og Tobaksindustrien foreslår ligeledes, at lovforslaget og spørgsmålet om dansk implementering af tobaksvaredirektivet afventer revisionen af tobaksvaredirektivet.

Tobaksindustrien beklager, at regeringen har valgt ikke at lade spørgsmålet afprøve ved EU-domstolen, idet Tobaksindustrien samtidig anfører, at regeringen og Danmark har mulighed for at løse spørgsmålet uden en domstolsprøvelse i forbindelse med forhandlingerne i Rådet om en revision af tobaksvaredirektivet. Tobaksindustrien foreslår således, at Danmark under forhandlingerne i Rådet arbejder for, at EU-medlemsstater kan tillade salg af røgfri tobaksprodukter, herunder "svensk snus" - og eventuelt kun røgfri tobaksprodukter, der levet op til den høje produktstandard kaldet GOTHIA TEK(r), som opfyldes af produkter, der sælges i Sverige, herunder også dansk snus, der er produceret og eksporteret.

British American Tobacco Denmark A/S mener ligeledes, at der bør være et forbud mod mundsnus, som ikke er produceret efter svensk standard, hvorefter tobakken pasteuriseres i produktionen, hvorved de såkaldte nitrosaminer, der er kræftfremkaldende i oral tobak, ifølge British American Tobacco Denmark A/S, fjernes.

Tobaksindustrien finder, at en ophævelse af EU's forbud mod snus vil have en meget gavnlig indflydelse på beskæftigelsen i de danske tobaksvirksomheder.

Swedish Match AB peger på, at salg af løs snus i Danmark hverken har skabt eller vil skabe problemer for det indre markedes funktion.

Nærbutikkernes Landsforening mener, at den danske holdning under forhandlingerne i Rådet skal afspejle den praksis, man i mere end 10 år har fundet korrekt.

Kommentar

Bemærkninger og forslag har ikke givet anledning til ændringer.

4. Konkrete bemærkninger til lovforslaget

I det følgende foretages en gennemgang af de i høringssvarene konkrete bemærkninger og forslag til ændringer af lovforslaget og dets bemærkninger. Kommentarer til ændringsforslagene er *kursiverede*.

Ikrafttrædelse

Danske Erhverv og De Samvirkende Købmænd ser positivt på, at overgangsbestemmelserne sikrer virksomhederne omstillingstid til ændringerne i lovgivningen.

Tobaksindustrien anmoder om, at ikrafttrædelsestidspunktet rykkes fra 1. september 2013 til 31. december 2013 med henblik på at give virksomhederne mulighed for at opbruge indkøbt emballage og undgå en kostelig kassation, idet Tobaksindustrien bemærker, at produktionsvolumen af snus til det danske marked er be-

skeden, hvorfor emballage m.v. indkøbes i partistørrelser, der dækker lange salgsperioder. Tobaksindustrien oplyser, at holdbarhedsdatoen for snus ikke overstiger 6 måneder, hvorfor en udskudt ikrafttrædelsesdato ikke vil have betydning for det tidspunkt, som forslaget fastsætter for, at løs snus kan sælges på det danske marked.

Kommentar

Forslaget fra Tobaksindustrien er imødekommet. Ikrafttrædelsestidspunktet er i § 3, stk. 1 ændret til den 1. januar 2014. I forlængelse heraf er slutdatoen for salg af løs snus på det danske marked § 3, stk. 3 ændret fra den 31. august 2014 til den 30. juni 2014.