

Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse

Enhed: Primær Sundhed
Sagsbeh.: SUMBBM
Sags nr.: 1406843
Dok. Nr.: 1630115
Dato: 22. januar 2015

Høringsnotat til Folketingets Sundheds- og Forebyggelsesudvalg vedr. forslag til lov om ændring af lov om fremstilling, præsentation og salg af tobaksvarer (forbud mod salg af løs snus og lignende tobaksprodukter i Danmark)

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

Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Erhverv, Danske Regioner, De Samvirkende Købmænd, Forbrugerombudsmanden, Hjerteforeningen, Kræftens Bekæmpelse, Nærbutikkernes Landsforening, Public Affairs Group på vegne af Swedish Match A/B (herefter Swedish Match AB), Tobaksindustrien og Tobaksproducenterne.

Dansk Arbejdsgiverforening, Danske Regioner og Forbrugerombudsmanden har ingen bemærkninger til lovforslaget.

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

Astma- og Allergi Forbundet, Børnesagen, British American Tobacco Denmark A/S, Coop Danmark, Danmarks Lungeforening, Dansk Industri, Dansk Supermarked, Dansk Sygeplejeråd, Forbrugerrådet, HK-Handel, Hotel – Restaurant & Turisterhvervet (HORESTA), House of Oliver Twist A/S, KL, Komiteen for Sundhedsoplysning, Lægeforeningen og Phillip Morris ApS.

1. 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*.

Bemærkningerne til forslag til lov om ændring af lov om fremstilling, præsentation og salg af tobaksvarer går overordnet i to retninger.

Hjerteforeningen og Kræftens Bekæmpelse støtter lovforslaget. Dansk Erhverv støtter lovforslaget men beklager, at Kommissionen ønsker at forbyde snus.

De Samvirkende Købmænd, Nærbutikkernes Landsforening, Swedish Match AB, Tobaksindustrien og Tobaksproducenterne beklager lovforslaget.

1.1. Dansk ret i forhold til EU-retten

Dansk Erhverv, Hjerteforeningen og Kræftens Bekæmpelse finder det positivt, at lovforslaget vil bringe tobaksvareloven i overensstemmelse med tobaksvaredirektivet. Overordnet finder Dansk Erhverv, at nationale undtagelser ikke fremmer integrationen af det indre marked, som er til stor gavn for Danmark, men beklager, at Kommissionen ønsker at forbyde snus.

De Samvirkende Købmænd beklager, at et forbud mod salg af løs snus er nødvendigt, og at et sådan forbud synes nødvendigt alene af hensyn til EU.

Nærbutikkernes Landsforening mener, at salg af løs snus først bliver ulovlig i Danmark, når de nye EU regler om tobaksvarer træder i kraft den 20. maj 2016.

Tobaksindustrien deler forrige regeringers opfattelse af, at tobaksvaredirektivet fra såvel 1992 som 2001 tillader salg af løs snus i Danmark. Forbuddet fra 1992 og 2001 var – ifølge Tobaksindustrien – alene rettet mod det i 1992 nye tobaksprodukt, dvs. portionspakket snus, og ikke mod historiske produkter som løs snus. Tobaksindustrien bemærker i tilknytning hertil, at løs snus har været fremstillet i Danmark i mere end 200 år.

Tobaksindustrien anfører endvidere, at der hverken fra Kommissionen eller af Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse er fremlagt offentlig tilgængelig juridisk dokumentation, som begrundet den ændring, som lovudkastet er udtryk for. Videre finder Tobaksindustrien det overraskende, at Danmark hverken har bestridt Kommissionens juridiske udlægning eller har orienteret Kommissionen om den forestående implementering af det nye tobaksvaredirektiv (direktiv 2014/40/EU), som vil medføre forbud mod salg af løs snus i Danmark.

Samlet set beklager Tobaksindustrien på den baggrund, at regeringen ikke lader spørgsmålet om Kommissionens juridiske udlægning af tobaksvaredirektivet prøve ved EU-Domstolen.

Swedish Match AB anfører, at regeringens lovforslag ikke indeholder en juridisk vurdering, hvor EU-retten, herunder bl.a. nærhedsprincippet og princippet om proportionalitet, inddrages. Swedish Match AB har derfor henvendt sig til en højt respekteret EU-retsekspert i Luxembourg for en objektiv og upartisk juridisk vurdering af Danmarks stilling i sagen. Swedish Match AB oplyser, at resultatet af analysen er, at salg af løs snus i Danmark er salg af et traditionelt produkt, som direktivets forbud mod tobak til oral indtagelse – ifølge Swedish Match AB – ikke omfatter, og derfor er analysen ikke i overensstemmelse med regeringens opfattelse af, at sagen på forhånd vil være tabt ved EU-Domstolen.

Kommentar: Forbuddet mod tobak, der indtages oralt, som blev indført med ændringsdirektivet i 1992, blev videreført i det nu gældende direktiv. Forbuddet mod tobak til oral indtagelse afgrænses af to bestemmelser i det gældende tobaksvaredirektiv (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). Dels artikel 8, der forbyder salg af oral tobak i EU (bortset fra Sverige, der fik en undtagelse ved sin indtræden i EU). Dels af artikel 2, nr. 4, der definerer de varer, der forbydes i artikel 8. Der er tale om varer, der indtages oralt, og som helt eller delvist består af tobak i form af pulver eller fine partikler eller enhver kombination af disse former. Det fremgår også af definitionen, at der navnlig – men ikke udelukkende – er tale om varer i portionsbreve eller i en form, der minder om et levnedsmiddel. Endeligt fremgår det af definitionen, at røgtobak og tyggetobak er undtaget fra forbuddet.

En præambelbetragtning til ændringsdirektivet i 1992 fremhæver, at forbuddet ikke omfatter traditionelle tobaksvarer. Præambelbetragtningen er baggrunden for den danske fortolkning af forbuddet mod snus. Fra dansk side har det været opfattelsen, at forbuddet mod tobak, der indtages oralt, ikke var møntet på traditionelle tobaksvarer. Dvs. at man ved implementeringen i dansk ret i 1992 og i 2002 har

forstået det sådan, at løs snus var undtaget fra forbuddet, fordi løs snus i Danmark blev betragtet som en traditionel tobaksvare.

Da salg af løs snus er tilladt i Danmark, indledte Kommissionen en traktatkrænkelssag mod Danmark med en åbningskrivelse af 21. juni 2012. Kommissionen sendte den 24. oktober 2012 en begrundet udtalelse til Danmark. Det er Kommissionens opfattelse, at den danske retstilstand – som tillader markedsføring af løs snus – er i strid med tobaksvaredirektivet.

Kommissionen har i åbningskrivelsen bl.a. givet udtryk for, at ovennævnte præambelbetragtning alene henviser til tobaksvarer, der er bestemt til at ryges eller tygges, jf. definitionen i artikel 2, nr. 4 (direktiv 1992/41/EØF), og at der herudover ikke er flere 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.

Regeringen har på baggrund af ovenstående – i sit svar den 24. oktober 2012 til Kommissionen på åbningskrivelsen og i sit svar den 23. januar 2013 til Kommissionen på den begrundede udtalelse – taget Kommissionens vurdering til efterretning, dvs. tilkendegivet, at regeringen er enig i, at den danske retstilstand er i strid med EU-retten.

Regeringen har den 30. september 2013 som opfølgning på regeringens svar den 23. januar 2013 til Kommissionen på Kommissionens begrundede udtalelse, orienteret Kommissionen om, at den danske regering havde fremsat et lovforslag med henblik på at bringe tobaksvarelovens § 19 i overensstemmelse med tobaksvaredirektivets artikel 8, at lovforslaget blev behandlet i Folketinget i overensstemmelse med de danske lovgivningsprocedurer, og at lovforslaget blev forkastet af et flertal i Folketinget ved 3. behandlingen af lovforslaget den 27. juni 2013.

Kommissionen har den 13. oktober 2014 indgivet stævning ved EU-Domstolen mod Danmark. Kommissionen har nedlagt påstand om, at Danmark – ved at opretholde en retstilstand, hvor salg af løs snus er tilladt i strid med artikel 8, sammenholdt med artikel 2, nr. 4, i direktiv 2001/37/EF – har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til dette direktiv.

På den baggrund har regeringen i sit svarskrift taget bekræftende til genmæle over for Kommissionens påstand, dvs. erklæret sig enig med Kommissionen i, at Danmark har tilsidesat sine EU-retlige forpligtelser i forhold til spørgsmålet om salg af løs snus i Danmark. Regeringen orienterede endvidere om, at der vil blive fremsat et forslag til lov om ændring af tobaksvareloven i indeværende folketingssamling med henblik på at indføre et forbud mod salg af alle former for snus – uanset indpakning – til oral indtagelse.

I relation til Tobaksindustriens kommentar vedr. manglende orientering af Kommissionen for så vidt angår den forestående implementering i dansk ret af 2014-direktivet om tobaksvarer og relaterede produkter (direktiv 2014/40/EU), som vil medføre forbud mod salg af løs snus i Danmark, henvises til artikel 31 i direktiv 2014/40/EU, hvoraf fremgår, at ophævelsen af direktiv 2001/37/EF med virkning fra den 20. maj 2016 sker, uden at dette berører medlemsstaternes forpligtelser med hensyn til fristerne for gennemførelse i national ret af 2001-direktivet. Supplerende kan det oplyses, at Kommissionen den 25. februar 2014 rettede fornyet henvendelse til Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse med spørgsmål om status for retstilstanden i Danmark for så vidt angår salg af løs snus. I sit svar til Kommissionen den 13. marts 2014 orienterede ministeriet Kommissionen om fremlæggelse af lovforslag L 189 den 20. marts 2012 og om Folketingets forkastelse af lovforslaget ved 3. behandlingen den 27. juni 2012. Endvidere orienterede ministeriet Kommissionen om, at regeringen i forbindelse med implementeringen af det nye tobaksvarerdirektiv (direktiv 2014/40/EU), ville søge at finde en løsning på spørgsmålet om salg af løs snus i Danmark.

1.2. Sundhedsskadelige effekter ved brug af snus

Hjerteforeningen og Kræftens Bekæmpelse bemærker, at brug af snus kan medføre afhængighed, da man får et højt indhold af nikotin i blodet. I forlængelse heraf anfører Hjerteforeningen, at hurtig og høj koncentration af nikotin i blodet ved anvendelse af snus får blodtryk og puls til at stige. Det er faktorer, som øger risikoen for udvikling af hjerte-kar-sygdomme, idet Hjerteforeningen dog bemærker, at sammenhængen mellem snus og hjerte-kar-sygdomme ikke er videnskabeligt bevist. Kræftens Bekæmpelse anfører, at snus indeholder kræftfremkaldende stoffer, og at Kræftens Bekæmpelse er bekymret for udbredelsen af snus. Kræftens Bekæmpelse støtter lovforslaget, som – ifølge Kræftens Bekæmpelse – vil medvirke til at mindske udbredelsen af snus, og som dermed kan medvirke til at nedsætte antallet af alvorlige kræfttilfælde på langt sigt.

Tobaksindustrien anfører, at forbuddet mod snus forekommer sundhedsmæssigt meget lidt velbegrunder. Ifølge Tobaksindustrien anses snus for mindst 90 pct. mindre sundhedsskadeligt end cigaretter. Tobaksindustrien bemærker hertil, at snus er et røgfrit produkt, der ikke giver anledning til luftvejssygdomme som KOL og lungekræft.

Tobaksproducenterne anfører, at der er bred enighed i forskningen om, at brug af svensk type snus indebærer en markant lavere risiko for helbredsskader end eksempelvis cigaretrykning, og understøttes af EU's uafhængige videnskabelige komité, SCENIHR.

Tobaksindustrien og Tobaksproducenterne henviser til Sverige, hvor snus – ifølge Tobaksindustrien og Tobaksproducenterne – har bidraget til at reducere tobakkens sundhedsskadelige virkninger. Tobaksproducenterne bemærker bl.a., at forekomsten af lungekræfttilfælde i Sverige er halv så stor som i Danmark målt per capita, at svenskerne har den laveste andel rygerelaterede sygdomstilfælde i EU, og at disse forskelle i høj grad kan tilskrives svenskernes mulighed for lovligt at bruge svensk type snus i stedet for røgtobak.

Dansk Erhverv anerkender som udgangspunkt, at snus er sundhedsskadeligt og bifalder, at antallet af rygere i Danmark har været generelt faldende. Dansk Erhverv finder, at det kan være relevant at differentiere mellem tobaksprodukter, hvis der findes mindre sundhedsskadelige varianter end den traditionelle røgtobak, og anfører, at snus, der stort set ikke er udbredt i Danmark, kunne være attraktivt ud fra et folkesundhedsperspektiv.

De Samvirkende Købmænd og Tobaksindustrien anfører, at snus ikke udsætter omgivelserne for passiv rygning.

Kommentar: Kommentarer og forslag har ikke givet anledning til ændringer. Det fremgår af bemærkninger til lovforslaget, at lovforslaget fremsættes med henblik på at bringe den danske retstilstand i overensstemmelse med tobaksvaredirektivet.

1.3. Snus som middel til rygestop / alternativ til rygning

Tobaksindustrien og Tobaksproducenterne anfører, at forbrugeren afskæres fra at kunne erhverve et mindre sundhedsproblematisk produkt. Tobaksproducenterne bemærker, at andelen af norske brugere af svensk type snus er stigende på bekostning af rygere. Videre anfører Tobaksproducenterne, at norske SIRUS (Statens Institut for Rusmiddelforskning) har dokumenteret, at snus er det mest effektive middel til rygestop. Videre anfører Tobaksproducenterne, at en publiceret videnskabelig artikel af forskere fra SIRUS viser, at 20,9 % af alle succesfulde rygestop i Norge skyldes snus.

Videre anfører Tobaksproducenterne, at det vurderes, at rygefrekvensen i Finland er 3,47 procentpoint højere, end den ville have været, hvis snus stadig var tilladt i Finland. Ifølge Tobaksproducenterne bruger omkring 100.000 finner snus dagligt, og det finske snusforbud har således ikke forhindret finnerne i at snuse, men den begrænsede adgang til lovlig snus har – ifølge Tobaksproducenterne – gjort det vanskeligt at bruge snus som generel erstatning for cigaretter. Idet snus er et mindre sundhedsskadeligt produkt, finder Tobaksproducenterne, at snusforbuddet må antages at have haft en negativ effekt på den samlede finske folkesundhed.

Kommentar: Kommentarer og forslag har ikke givet anledning til ændringer. Det fremgår af bemærkninger til lovforslaget, at lovforslaget fremsættes med henblik på at bringe den danske retstilstand i overensstemmelse med tobaksvaredirektivet.

1.4. Illegal handel

Tobaksproducenterne anfører, at det estimeres, at der i dag er 50.000 brugere af den lovlige løse snus og et tilsvarende antal brugere af illegal portionspakket snus. Ifølge Tobaksproducenterne er den illegale handel med snus stigende, og med et forbud mod løs snus forventer Tobaksproducenterne, at den illegale handel – både den fysiske i form af organiseret import til salg i Danmark og private køb over internettet – stiger.

Tobaksproducenterne anfører, at risikoen ved illegal handel er lille og fortjenesten stor. Tobaksproducenterne anbefaler, at der allerede nu tilføres flere ressourcer til en øget politi- og toldindsats. Tobaksproducenterne anbefaler desuden, at Folketinget overvejer, om strafferammen for tobaksmugling generelt revideres, så risikoen forbundet med smugling stemmer overens med de indtægter, som kriminelle nu og i fremtiden kan hente ved illegal handel med snus og andre tobaksprodukter.

Kommentar: Forslaget har ikke givet anledning til ændringer. Det fremgår af bemærkninger til lovforslaget, at lovforslaget fremsættes med henblik på at bringe den danske retstilstand i overensstemmelse med tobaksvaredirektivet. Spørgsmålet om bl.a. strafferammer vil indgå i overvejelserne om den forestående implementering af det nye direktiv om tobaksvarer og relaterede produkter (direktiv 2014/40/EU).

2. 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*.

2.1. Lovforslagets produktdefinitioner - Lovforslagets § 1

Tobaksproducenterne anfører, at det for tobaksproducerende virksomheder er afgørende at kunne skelne juridisk mellem forskellige tobaksprodukter som snus, skrå og tyggetobak, men finder lovforslagets produktdefinitioner uklare, og at det skaber mulighed for misforståelser og fejlfortolkninger og dermed risiko for, at producenter uforvarende bryder lovgivningen. Tobaksproducenterne finder, at definitionerne bør tydeliggøres med en anden formulering af den foreslåede ændring af tobaksvarelovens § 19.

Tobaksproducenterne foreslår, at lovteksten i lovforslagets § 1 (den foreslåede ændring af tobaksvarelovens § 19), som identisk med tobaksvaredirektivets § 8, lyder: "salg af pulveriseret tobak i form af snus pakket i porøse portionsbreve eller lignende til indlægning i mundhulen er ikke tilladt" erstattes med f.eks. følgende formulering fra lovforslagets specielle bemærkninger til bestemmelsen: "snus, dvs. fint malet eller fintskåret tobak, der er bestemt til indtagelse ved, at det anbringes mellem tandkødet og læben".

I forhold til tyggetobakken foreslår Tobaksproducenterne, at definitionen tydeliggøres ved at fastsætte et minimumskrav til skråens størrelse, for eksempel 2x5 millimeter.

Kommentar: Forslaget vedrørende ændring af lovteksten i lovforslagets § 1 og definitionen af tyggetobak er ikke imødekommet, idet lovforslaget, fremsættes med henblik på at bringe den danske retstilstand i overensstemmelse med tobaksvaredirektivet.

Begreberne "detailsalg" og "engrossalg" er præciseret i bemærkningerne til lovforslagets § 1, således, at følgende tekst nu fremgår af de specielle bemærkninger til bestemmelsen: "Ved detailsalg forstås salg af varer direkte til forbrugere. Alt salg i detailforretninger og på internetsider rettet mod forbrugere betragtes som detailsalg. Ved engrossalg forstås salg af varer til andre næringsdrivende til videresalg eller forarbejdning".

2.2. Ikrafttrædelse – lovforslagets § 2, stk. 1

Tobaksindustrien, De Samvirkende Købmænd og Nærbutikkernes Landsforening anmoder om, at ikrafttrædelsestidspunktet rykkes betydeligt, gerne fra 1. maj 2015 til maj 2016.

De Samvirkende Købmænd bemærker, at der med lovforslag L 189 som fremsat den 20. marts 2013, var lagt op til en mere lempelig implementering med en længere periode fra lovforslagets fremsættelse til lovforslagets ikrafttrædelse, og at denne periode ikke medførte risiko for svind og dermed økonomisk tab for de forretningsdrivende.

Tobaksindustrien anfører, at en ikrafttrædelsesdato den 1. maj 2015 ikke giver virksomhederne mulighed for at opbruge indkøbt emballage m.v. og dermed undgå bekostelig og uforskyldt kassation. Hertil bemærker Tobaksindustrien, at produktionsvolumen af snus til det danske marked er beskeden, og at der for at holde omkostninger til emballage m.v. nede, er indkøbt partistørrelser, som dækker lange salgsperioder. Ifølge Tobaksindustrien har virksomhederne således disponeret ud fra at kunne sælge løs snus i Danmark frem til ikrafttrædelsestidspunktet for det nye tobaksvaredirektiv, dvs. maj 2016.

Dansk Erhverv støtter, at engrossalg med henblik på eksport friholdes fra forbudet mod snus. Nærbutikkernes Landsforening anfører, at et stop for køb af vare til videresalg allerede den 1. maj 2015 helt unødvendigt vil skade indtægtsgrundlaget hos deres medlemmer. Nærbutikkernes Landsforening finder, at salgssteder bør kunne købe løs snus til videresalg indtil den 20. november 2015.

Kommentar: Ikrafttrædelsestidspunktet er ændret fra den 1. maj 2015 til den 1. januar 2016. Det ændrede ikrafttrædelsestidspunkt indebærer, at perioden fra lovforslagets fremsættelse til lovforslagets ikrafttræden godt og vel svarer til perioden fra fremsættelsen af lovforslag L 189 som fremsat den 20. marts 2012 til det foreslåede ikrafttrædelsestidspunkt. I forlængelse heraf er slutdatoen for salg af løs snus på det danske marked, jf. lovforslagets § 2, stk. 2, udskudt med tilsvarende syv måneder, dvs. fra den 1. november 2015 til den 30. juni 2016. Det betyder, at perioden til afsætning af lagre og varebeholdninger af pakker med løs snus, som ikke er i overensstemmelse med lovforslaget, fortsat vil udgøre seks måneder fra lovens ikrafttrædelsestidspunkt.

I relation til kommentaren fra Nærbutikkernes Landsforening er det i lovforslagets specielle bemærkninger til lovforslaget § 1 tydeliggjort, at engrossalg i Danmark af løs og portionspakket snus fortsat vil være tilladt.

2.3. Overgangsbestemmelse – lovforslagets § 2, stk. 2

Nærbutikkernes Landsforening er positive over for lovforslagets overgangsbestemmelse, der muliggør, at salgssteder kan sælge ud af bestående lagre inden for seks måneder efter lovforslagets ikrafttrædelse. Overgangsbestemmelsen gør – ifølge Nærbutikkernes Landsforening – lovens indførelse mindre bøvlet for foreningens medlemmer og begrænser risikoen for spild.

Kommentar: Kommentaren har ikke givet anledning til ændringer.