

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10,
150 Reykjavík.

Reykjavík 14. janúar 2013.

Efni: Umsögn Urriðafoss ehf. um frumvarp til laga um tóbaksvarnir og verslun með áfengi og tóbak (bann við sölu skrotóbaks), 499. mál.

Til LEX hefur leitað Urriðafoss ehf. sem hefur um þónokkurt skeið staðið að innflutningi og sölu neftóbaksins Skugga og hefur því umtalsverðra hagsmuna að gæta í tengslum við frumvarp það sem nú liggur fyrir velferðanefnd Alþingis. Umbj. okkar hefur því óskað eftir að eftirfarandi athugasemdum verði komið á framfæri.

- a) Í fyrsta lagi telur umbj. okkar að frumvarpið sé í bága við 13. gr. EES samninginn, sbr. lög nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið. Frumvarpið feli í sér höft sem leiði til gerræðislegrar mismununar og feli í sér að duldar hömlur séu lagðar á viðskipti milli samningsaðila EES-samningsins.
- b) Í öðru lagi telur umbj. okkar að frumvarpið feli í sér brot gegn jafnfræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar þar sem það feli annars vegar í sér ómálefnalega og órökstudda mismunun á milli mismunandi tegunda tóbaks, þ.e. á milli reyktóbaks og reyklauss tóbaks og hins vegar mismunun á milli einstakra tegunda neftóbaks.
- c) Í þriðja lagi telur umbj. okkar að ákvæði frumvarpsins um vöruval ÁTVR feli í sér heimild til að hafna innflutningi og sölu á tóbaksvörum á gerræðislegum og ómálefnalegum grundvelli í andstöðu við meginreglur EES-samningsins um frjálsa vöruflutninga á milli landa.

Samkvæmt athugasemdum sem koma fram í greinargerð með frumvarpinu er yfirmarkmið þess að draga úr neyslu á reyklusu tóbaki og því heilsutjóni sem slík neysla veldur. Þegar efni frumvarpsins er skoðað væri réttara að orða yfirmarkmið þess með þeim hætti að það því sé ætlað að draga úr neyslu á reyklusu tóbaki öðru heldur en hinu íslenska neftóbaki sem framleitt er af ÁTVR.

Verði frumvarpið að lögum mun umbj. okkar leita allra lögmæltra leiða til þess að láta reyna á rétt sinn fyrir dómstólum til þess að flytja inn og selja neftóbakið Skugga. Verði það niðurstaða dómstóla í slíku dómsmáli að þær reglur sem frumvarpið feli í sér brjóti gegn fjórfrelsinu, einni af grunnstoðum EES-samningsins, mun umbj. okkar því höfða mál til heimtu skaðabóta úr hendi íslenska ríkisins vegna þess tjóns sem félagið mun verða fyrir verði frumvarp þetta samþykkt óbreytt.

Almennt:

Það þarf ekki að fara mörgum orðum um að þær breytingar sem leiða af 1. gr. frumvarpsins um að vinna skuli gegn tóbaksnotkun ungs fólks eru augljóslega af hinu góða. Hins vegar er í frumvarpinu alfarið horft framhjá þeirri staðreynd að á Íslandi er umtalsverður hópur fólks sem

neytir tóbaks að staðaldri. Í þessu sambandi ber að líta til þess að mikil fylgni er í aukningu á notkun reyklaus tóbaks og samdrætti í notkun reykttóbaks. Það er því vel mögulegt að sá samdráttur í reykningum sem vísað er til í frumvarpinu megi að einhverju leyti rekja til aukins framboðs á reyklusu tóbaki á íslenskum markaði enda er reyklaust tóbak staðgönguvara fyrir reykttóbak. Þá má einnig færa góð rök fyrir því auk þess sem um það hefur verið fjallað í fjölda rannsókna að skaðsemi reyklaus tóbaks sé umtalsvert minni heldur en notkun reykttóbaks og leiði því til minniheilsufarsvandamála heldur en leiði af notkun reykttóbaks. Auk þess sem það þarf engar rannsóknir til þess að sýna fram á að það vandamál sem óbeinar reykningar fela í sér eru ekki til staðar þegar um notkun reyklaus tóbaks er að ræða. Af þeim sökum skýtur það skökku við að frelsi almennings til þess að velja reyklaust tóbak (og þar með skaðminni vöru) í staðinn fyrir reykttóbak.

Í því ljósi er lýðheilsuáhrif frumvarpsins þversagnakennt enda ætti hið opinbera að frekar að fagna auknu framboði á reyklusu tóbaki í stað þess að leggja stein í götu þeirra aðila sem flytja inn og selja slíkar vörur hérlendis. Það hefur meðal annars verið sýnt fram á að reykkingamenn hafa með góðum árangri notað reyklaust tóbak til þess að hætta að reykja auk þess sem fyrr segir að heilsufarsvandamál sem tengjast reyklusu tóbaki eru minni heldur en af hefðbundnu reykttóbaki. Þannig telur umbj. okkar að Alþingi ætti fremur að vera beita sér fyrir því að auka hlutdeild reyklaus tóbaks á kostnað reykttóbaks í stað þess að vinna gegn því að tóbaksnotendum standi skaðminni kostir til boða.

Nánari umfjöllun um hvern lið: :

a) Frumvarpið er í andstöðu við 13. gr. EES-samningsins.

Umbj. okkar telur að frumvarpið feli í sér hindranir sem komi til með að vera í andstöðu við 13. gr. EES-samningsins verði frumvarpið að lögum. Þá eru hindranir þær er leiða af frumvarpinu ómálefnalegar í raunar gagngert gerðar til þess að hygla og vernda innlenda framleiðslu, nánar tiltekið framleiðslu og sölu ÁTVR á íslensku neftóbaki. Slíkt er alfarið gert á kostnað innfluttra vara s.s. Skugga neftóbaks sem umbj. okkar flytur hingað til lands. Frumvarpið hefur því þau áhrif að hindra frjálsa vöruflutninga á milli landa og leiðir til ójafnra samkeppnisskilyrða.

Samkvæmt frumvarpinu er meðal annars lagt til að eftirfarandi breytingar verði gerðar á 8. laga nr. 6/2002, um tóbaksvarnir:

a. 5. mgr. orðast svo:

Bannað er að flytja inn, framleiða og selja fínkornótt neftóbak og allt munntóbak, þ.m.t. skrotóbak. Í reglugerð skal kveðið á um leyfilega kornastærð reyklaus tóbaks, hver sé bær til að annast mælingar og prófanir á tóbaki í þeim tilgangi að meta hvort heimilt sé að setja það á markað hér á landi og um framkvæmd mælinga í þessu skyni. Ef ekki er unnt að mæla eða gera viðunandi prófanir á tóbakinu skal tóbaksvaran ekki heimiluð hér á landi. Framleiðendur og innflytjendur tóbaks standa straum af kostnaði við mælingar og prófanir í þessu skyni.

Þá segir ennfremur í athugasemdum í greinargerð með frumvarpinu: „Ef ekki reynist unnt að mæla eða gera viðunandi prófanir á tóbakinu, t.d. ef það þarf að þurrka það fyrir mælingu, skal tóbaksvaran ekki heimiluð fyrir íslenskan markað.“ Með öðrum orðum á að vera hægt að gera mælingar á kornastærð neftóbaksins án þess að þurrka það fyrst. Áður en lengra er haldið virðist vera hér um að ræða skilyrði sem sniðið er að þörfum þeirrar vöru sem ÁTVR framleiðir og selur en rakastig íslenska neftóbaksins sem ÁTVR framleiðir er mun minna en í sambærilegum neftóbaksvörum, s.s. Skugga neftóbaki.

Samkvæmt rannsókn Nýsköpunarmiðstöðvar Íslands sem framkvæmd var fyrir umbj. okkar á íslenska neftóbakinu, Skugga neftóbaki og Lunda neftóbaki reyndist raki valda samloðun í framangreindum tóbaksvörum og því var ekki hægt að fá áreiðanlega niðurstöðu um kornastærð tóbaksins í neinni af þessum vörum nema með því að fullþurrka neftóbakið áður. Þá verða niðurstöður mælinganna áreiðanlegri eftir því sem neftóbakið er þurrara. Þessi breyting virðist því vinna þvert gegn tilgangi sínum og ekki verður séð að því takmarki sem að er stefnt sé náð með þeirri breytingu sem lagt er til í frumvarpinu.

Þar sem rakastig íslenska neftóbaksins er sem áður segir mun lægra en í þeim neftóbaksvörum sem fluttar eru til landsins er íslenska neftóbakið því að öllum líkindum eina neftóbaksvaran þar sem hægt verður að mæla kornastærð án þess að fullþurrka tóbakið, þrátt fyrir að niðurstöður slíkra mælinga yrðu ekki eins nákvæmar og ef tóbakið væri fullþurrkað áður sem fyrr segir. Það verður því ekki annað sé en að tilgangur þessara krafna eins og þær eru settar fram í frumvarpinu um mælingu á kornastærð neftóbaksvara virðist því alfarið vera sá að koma í veg fyrir innflutning og sölu á öðrum neftóbaksvörum en íslenska neftóbakinu. Með því móti telur umbj. okkar að um sé að ræða duldar hömlur á innflutning neftóbaksvara frá öðrum aðildarríkjum EES-samningsins.

Þá ber einnig að geta þess með því að lækka rakastig neftóbaks getur það valdið meiri eyðingu á slímhúð bæði í nef- og munnholi. Þurrt neftóbak leitast eftir að draga að sér raka og vinnur sig því meira inn í raka slímhúðarinnar heldur en rakara tóbak. Þessa staðreynd má sannreyna með því til að mynda að setja í nef- eða munnhol annars vegar þurran bómull og hins vegar blautan. Hærra rakastig í neftóbaksvörum getur því aðstoðað við að draga úr skaðsemi neftóbaks að einhveru leyti og því verður að telja varhugavert að Alþingi samþykki þessa málsgrein óbreytta enda leiðir slík samþykkt beinlínis til þess að rakara (og mögulega skaðminna) neftóbak verður útilokað frá markaðnum. Verði frumvarpið óbreytt að lögum virðast þannig háleit markmið þess um að því sé ætlað að vernda heilsu tóbaksnotenda ganga þvert gegn markmiðum sínum. Raunar má færa fyrir því rök að samþykki löggjafinn frumvarp þetta óbreytt sé verið að koma í veg fyrir að tóbaksneytendum standi skaðminni vörur til boða en þær sem nú eru í boði á markaði. Af þeim sökum væri æskilegt áður en ráðist er í afdrifaríkar lagabreytingar að gerðar væru frekari rannsóknir á skaðsemi neftóbaks sem inniheldur mismunandi rakastig. Þá er einnig mikilvægt að slíkar rannsóknir liggi fyrir áður en lögum verði breytt með þeim hætti að skaðlegasta neftóbakinu á markaðnum í dag sé tryggð algjör einokunarstaða.

Með hliðsjón af framangreindu telur umbj. okkar að kröfur þær sem gerðar eru í frumvarpinu um mælingar á kornastærð neftóbaksvara héraendis séu í andstöðu við 13. gr., sbr. 11. gr. EES-samningsins. Fyrirkomulag það sem frumvarpið mælir fyrir um feli í sér duldar hömlur á innflutningi neftóbaksvara frá öðrum aðildarríkjum EES-samningsins, hamli frjálsum vöruviðskiptum á milli landa með óréttlætulegum hætti og feli í sér gerræðislega mismunun á milli innlendrar framleiðslu og innfluttra vara.

b) Frumvarpið felur í sér brot gegn jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar

Umbj. okkar telur að verði frumvarpið óbreytt að lögum komi það til með fela í sér ómálefnalega og óréttmæta mismunun sem brjóti gegn 65. gr. stjórnarskrárinnar. Annars vegar er mismunandi tegundum tóbaksvara mismunandi, þ.e. mismunun yrði á milli reyktóbaks og reyklauss tóbaks og hins vegar yrði um að ræða mismunun á milli einstakra tegunda neftóbaks.

Frumvarpið leitast í engu við að færa rök fyrir því hvers vegna reyktóbaki sé hampað á kostnað reyklauss tóbaks þegar allt bendi til þess að reyklaust tóbak sé í raun skaðminni vara heldur en reyktóbak. Þá hefur reyklaust tóbak ekki skaðleg áhrif fyrir aðra en tóbaksneytendurnar sjálfa á meðan skaðsemi óbeinna reykinga er ótvíræð.

Þá mun frumvarpið, verði það samþykkt óbreytt, hygla framleiðslu og sölu ÁTVR á íslenska neftóbakinu en að sama skapi hamla innflutningi og sölu á innfluttum neftóbaksvörum. Þessi mismunur leiðir til ójafnra samkeppnisskilyrða og er í raun til þess fallin að útrýma samkeppni á markaði með neftóbaksvörum og festa einokun ÁTVR enn frekar í sessi.

Með hliðsjón af framangreindu telur umbj. okkar það varhugavert að frumvarpið verði samþykkt í óbreyttri mynd.

c) Reglur frumvarpsins um vöruval fela í sér brot gegn meginreglum EES-samningsins um frjáls vöruviðskipti á milli aðildarríkja EES-samningsins

Umbj. okkar telur að ákvæði frumvarpsins um vöruval ÁTVR feli í sér opna heimild til handa ÁTVR til þess að hafna innflutningi og sölu á tóbaksvörum á gerræðislegum og ómálefnalegum grundvelli í andstöðu við meginreglur EES-samningsins um frjálsa vöruflutninga á milli landa.

Samkvæmt frumvarpinu er meðal annars lagt til að eftirfarandi breytingar verði gerðar á 8. gr. laga nr. 6/2002, um tóbaksvarnir:

- b. Á eftir 5. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:
Bannað er að flytja inn, framleiða og selja tóbaksvörur sem sérstaklega er beint að ungu fólki með tilliti til bragð- og lyktarefna, útlits, stærðar og lögunar umbúða, heitis vöru og markaðssetningar og framsetningar hennar að öðru leyti.

Jafnframt leggur frumvarpið til að inn í tóbaksvarnalög nr. 6/2002 komi ný grein 11. a, sem yrði svohljóðandi:

„Ráðherra setur reglugerð um vöruval, innkaup og framleiðslu ÁTVR á tóbaki.

ÁTVR er heimilt að hafna tóbaksvörum sem er sérstaklega beint að ungu fólki með tilliti til bragð- og lyktarefna, útlits, stærðar og lögunar umbúða, heitis vöru og markaðssetningar og framsetningar hennar að öðru leyti.

ÁTVR er heimilt að hafna vörum sem innihalda gildishlaðnar eða ómálefnalegar upplýsingar eða gefa til kynna að tóbak auki líkamlega, andlega eða kynferðislega getu, særa blygðunarkennd eða brjóta á annan hátt í bága við almennt velsæmi, m.a. með skirskotun til ofbeldis, trúar, ólöglegra fíkniefna, stjórnmalaskoðana, mismununar og refsiverðrar háttsemi.

ÁTVR skal leitast við að innkaup séu í samræmi við alþjóðasáttmála.

ÁTVR er heimilt að hafna vöru sem er keimlók annarri vöru á almennum markaði.

ÁTVR er heimilt að hafna vöru sem inniheldur koffein og önnur örvandi efni.“

Umbj. okkar telur að verði framangreindar breytingar óbreyttar að lögum geti það haft þau áhrif að hindra innflutning á tóbaksvörum sem hafa verið löglega markaðssettar í öðrum aðildarríkjum EES-samningsins. Um sé að ræða gerræðislega og ómálefnalega heimild til handa ÁTVR til þess að velja og hafna hvaða tóbaksvörur fái aðgang að íslenska markaðinum. Slíkt gæti haft það í för með sér að samkeppnisaðilum ÁTVR verði gert ókleift að flytja inn og selja vörur sem væru í samkeppni við framleiðslu ÁTVR, þ.e. íslenska neftóbakið. Þá virðist

niðurstaða þess hvaða vörur fái aðgang að íslenska markaðinum alfarið byggja á huglægu mati ÁTVR í stað þess að settur yrði fram hlutlægur mælikvarði í samræmi við meginreglur EES-samningsins. Þá eru þessar breytingar til þess fallnar að styrkja enn frekar stöðu ÁTVR á markaði fyrir neftóbaksvörur og eru í eðli sínu verndarráðstafanir sem hamla innflutning neftóbaksvara. Þá vísar umbj. okkar í þessu sambandi til nýlegs dóms EFTA dómstólsins í máli *E-2/12 HOB-vin ehf. gegn Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins (ÁTVR)* og ítrekar að sjónarmið um vöruval verði að byggja á málefnalegum forsendum og vera í samræmi við EES-samningsins.

Sérstaklega gerir umbj. okkar athugasemd við 5. mgr. 11. gr. a, enda verður ekki séð að málefnaleg sjónarmið þurfi að liggja til grundvallar heimild ÁTVR til þess að hafna vörum sem eru keimlíkar öðrum vörum á almennum markaði. Raunar virðist þetta ákvæði frumvarpsins klæðskerasniðið að því að tryggja stöðu íslenska neftóbaksins og tryggja að sambærilegar vörur verði ekki fluttar hingað til lands jafnvel þótt að uppfylltar væru allar þær kröfur sem gerðar væru til slíkra vara.

Með hliðsjón af öllu framangreindu telur umbj. okkar varhugavert að frumvarpið verði samþykkt í óbreyttri mynd. Jafnframt er Alþingi hvatt til þess að kynna sér til hlítar upplýsingar um reyklaust tóbak, skaðsemi þess og fylgni notkunar þess við samdrátt í notkun reyktóbaks.

Virðingarfyllt



f.h. Arnars Þórs Stefánssonar hrl.

Garðar Víðir Gunnarsson hdl.