

Alþingi
Erindi nr. P 140/663
komudagur 5.12.2011

Alþingi
Nefndasvið skrifstofu Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 6. desember 2011

Umsögn ÁTVR um tillögu til þingsályktunar um aðgerðaáætlun um tóbaksvarnir.
140. löggjafarþing 2011-2012.
Þingskjal 20 – 20. mál.

Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins (ÁTVR) hefur borist til umsagnar tillaga til þingsályktunar um aðgerðaáætlun um tóbaksvarnir. Í umsögn þessari verða teknir til athugunar þeir liðir þingsályktunartillögunnar sem snerta starfssvið fyrirtækisins og hafa myndu áhrif á starfsemi þess ef þeir kæmu til framkvæmda.

ÁTVR hefur einkaleyfi til að selja tóbak innan lands í heilðsölu, sbr. 2. mgr. 7. gr. laga nr. 86/2011 um verslun með áfengi og tóbak. Um smásölu tóbaks fer eftir ákvæðum laga um tóbaksvarnir nr. 6/2002, en til þess þarf sérstakt leyfi heilbrigðisnefndar á viðkomandi eftirlitssvæði. Innflutningur og framleiðsla tóbaks eru að lögum frjáls þeim sem uppfylla almenn skilyrði laga um slíka starfsemi.

Almennar athugasemdir

ÁTVR tekur undir meginmarkmið aðgerðaáætlunarinnar um tóbaksvarnir um að koma eigi í veg fyrir að ungmenni ánetjist tóbaki og minnka þannig nýliðun reykingamanna. Markmiðið samræmist vel markmiðum laganna um verslun með áfengi og tóbak, er fram koma í 2. gr. laganna og eru svohljóðandi:

- a. að skilgreina umgjörð um smásölu áfengis og heilðsölu tóbaks sem byggist á bættri lýðheilsu og samfélagslegri ábyrgð,
- b. að takmarka og stýra aðgengi að áfengi og tóbaki og draga þannig úr skaðlegum áhrifum áfengis- og tóbaksneyslu,
- c. að vernda ungt fólk gegn neyslu áfengis og tóbaks og takmarka framboð á óæskilegum vörum.

Þá er augljós samhljómur með meginmarkmiðum þingsályktunartillögunnar og markmiðum tóbaksvarnarlaga, sem skilgreind eru í 1. gr. þeirra laga og hljóða þannig:

Markmið laga þessara er að draga úr heilsutjóni og dauðsföllum af völdum tóbaks með því að minnka tóbaksneyslu og vernda fólk fyrir áhrifum tóbaksreyks.

Virða skal rétt hvers manns til að þurfa ekki að anda að sér lofti sem er mengað tóbaksreyk af völdum annarra.

Þeir sem bera ábyrgð á barni skulu stuðla að því að það njóti réttar skv. 2. mgr., einnig þar sem reykingar eru ekki bannaðar skv. III. kafla þessara laga.

Aðgerðir þingsályktunartillögunnar í átt að markmiðum hennar eru þó umfangsmeiri en rúmast innan núverandi lagaumhverfis og kalla, gangi þær eftir, á talsverðar breytingar laga og stjórnvaldsfyrirmæla.

Tillaga um takmörkun smásölu tóbaks við ÁTVR

Í greinargerð með þingsályktunartillögum um aðgerðaáætlun um tóbaksvarnir er lagt til að skoðaður verði möguleikinn á að takmarka sölu (þá væntanlega smásölu) tóbaks við ÁTVR og skoðað yrði í því sambandi að „lyfjafræðingar sjái um afbendingu tóbaksins vegna sérþekkingar á skaðsemi og eituráhrifum tóbaks og til að veita ráðgjöf“.

ÁTVR hefur í sjálfu sér ekki skoðun á því hvort innleiða skuli slíkt fyrirkomulag. Það myndi á hinn bóginn augljóslega kalla á lagabreytingar af hálfu Alþingis yrði smásala tóbaks bundin við vínbúðir. Yrði niðurstaða þingsins sú að ráðist yrði í þessar breytingar myndi ÁTVR hins vegar axla þá ábyrgð sem því fylgdi og fyrirtækin yrði falin. Þetta myndi vafalaust hafa í för með sér auknið álag á rekstur fyrirtækisins og útheimta fjölgun starfsmanna, bæði á skrifstofum ÁTVR og útsölustöðum. Ljóst er að yrði gerð krafa um að lyfjafræðingar sæju um afgreiðslu tóbaks þarfnadist verslunarrekstur ÁTVR víða gagn Gerrar endurskoðunar, einkum á minni áfengisútsölustöðum. Þá er óljóst hvert starfssvið lyfjafræðingsins yrði þegar afgreiðslu tóbaks sleppti, en ljóst er að um umtalsverðan kostnaðarauka yrði að ræða þar sem reikna má með að slíkur sérmenntaður starfsmaður gengi ekki í önnur störf.

Tillaga um að framleiðsla og sala neftóbaks verði óheimil

ÁTVR tekur ekki afstöðu til þess hvort rétt væri að framleiðsla og sala íslensks neftóbaks yrði bönnuð, eins og gert er ráð fyrir í þingsályktunartillögum um aðgerðaráætlun um tóbaksvarnir, enda ekki hlutverk fyrirtækisins að hafa skoðun á því. Slíkt bann myndi hins vegar hafa nokkur áhrif á rekstur og starfssemi ÁTVR, en eins og kunnugt er framleiðir fyrirtækið og selur neftóbak samkvæmt gamalli hefð. Á árinu 2010 seldi ÁTVR 25.525 kg af neftóbaki og ljóst að Ríkissjóður hefur talsverðar tekjur af framleiðslu og sölu tóbaksins sem falla myndu niður yrði sú aðgerðaáætlun um tóbaksvarnir sem birtist í greinargerð með þingsályktunartillögum að veruleika. Jafnframt myndu tapast störf við framleiðslu neftóbaksins.

Tillaga um að kveðið verði á um það í lögum að innflutningur, framleiðsla og öll umsýsla tóbaks verði einungis á hendi ÁTVR

Þingsályktunartillagan um aðgerðaáætlun um tóbaksvarnir mælir fyrir um að „skýrt verði kveðið á um það í lögum að innflutningur, framleiðsla og öll umsýsla verða einungis á hendi ÁTVR“.

ÁTVR vill benda á að frá árinu 1932 og fram að setningu laga nr. 24/2004, sem breyttu þágildandi lögum nr. 63/1969 um verslun með áfengi og tóbak, hafði Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins ein heimild til þess að flytja til landsins og framleiða tóbak hér á landi. Einkaréttur ÁTVR á framleiðslu og innflutningi tóbaks var afnuminn með framangreindum lögum, sem tóku gildi 1. júlí 2004. Eins og fram kom í greinargerð með frumvarpi til breytingarlaganna voru þau sett þar sem einsýnt þótti að fyrirkomulag ríkiseinkasölu á innflutningi og framleiðslu tóbaks á Íslandi bryti í bága við ákvæði samningsins um Evrópska efnahagssvæðið. Þær athugasemdir sem að þessu lúta og fylgdu frumvarpinu hljóðuðu þannig:

„Með breytingu á bókun 3 við EES-samninginn, sem tók gildi 1. janúar 2002, var vörusviði samningsins breytt þannig að nú fellur tóbak undir almennar reglur EES-samningsins um frjálst flæði vara. Í 16. gr. EES-samningsins er sú skylda lögð á samningsaðila að tryggja breytingar á ríkiseinkasölum í viðskiptum þannig að enginn greinarmunur sé gerður milli ríkisborgara aðildarríkja ESB og EFTA-ríkja hvað snertir skilyrði til aðdráttu og markaðssetningar vara. Eftirlátsstofnun EFTA (ESA) hefur, í kjölfar þess að tóbak var fellt undir vörusvið EES-samningsins frá og með 1. janúar 2002, gert athugasemdir við einkarétt ríkisins á innflutningi og framleiðslu á tóbaki. Telja verður einsýnt, með hlöðsjón af dómáfordæmum Evrópuþómstólsins, að núverandi einkaréttur ríkisins á innflutningi og framleiðslu á tóbaki sé andstæður ákvæðum EES-samningsins um frjálsta vöruflytninga.

Í frumvarpi þessu er því lagt til að felldur verði niður einkaréttur ríkisins á innflutningi og framleiðslu á tóbaki en að Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins (ÁTVR) hafi afram einkarétt á heildsölu á tóbaki.“

Yrði niðurstaða löggjafans á grunni aðgerðaáætlunar um tóbaksvarnir, sem mælt er fyrir um í þingsályktunartillögu þeirri sem hér er til umfjöllunar, hins vegar sú að fela ÁTVR einkaleyfi til innflutnings og framleiðslu tóbaks að nýju myndi fyrirtækið axla þá ábyrgð með sama hætti og það hefur áður gert. Óljóst er á þessu stigi hvaða áhrif það myndi hafa á umfang starfsemi stofnunarinnar.

Að svo stöddu gerir ÁTVR ekki frekari athugasemdir við tillögu til þingsályktunar um aðgerðaáætlun um tóbaksvarnir, sem lögð er fram á 140. löggjafarþing á þingskjali 20 – 20. mál.

Virðingafyllst, f.h. ÁTVR,

Ívar J. Arndal
forstjóri

BUSINESS CIVIL LIBERTIES
2007 Massachusetts Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20036

Alþingi
Erindi nr. Þ 140/792
komudagur 13.12.2011

December 5, 2011

Via Electronic Mail

Health Committee
Parliament of Iceland

Re: Comments of Business Civil Liberties in Response to a Resolution in the Icelandic Parliament Relating to Plain Packaging of Tobacco

Dear Members of the Health Committee:

Business Civil Liberties, Inc. (BCL), a United States-based public interest organization, very much appreciates the opportunity to comment on the Proposal for a Parliamentary Resolution (Parliamentary document 20 – item 20) introduced during Legislative session 140 (2011-2012), which sets a 10-year Action Plan for Tobacco Control to be delegated to the Ministry of Welfare. BCL shares the concerns of the sponsors of this resolution regarding the major health hazards posed by cigarette smoking. BCL supports efforts to reduce tobacco consumption, especially among minor children.

However, BCL has serious concerns with the plain packaging and 80% health warning proposal listed under Section 3 of the resolution, “Removing advertising and reducing the visibility of tobacco.” This proposal is quite frank in its intent: to make the packaging “unattractive” and “uniform,” such that consumers would be unable to distinguish between various brands. This proposal infringes on basic notions of free speech rights inherent in the Icelandic Constitution. Moreover, implementation of this proposal would violate numerous international legal commitments that Iceland has made to the rest of the world. Most importantly, there is no credible evidence that plain packaging and warnings of the type proposed would accomplish the goal of reducing smoking rates in adults or children.

I. Interests of BCL

Business Civil Liberties, Inc. (BCL) is a public-interest policy center located in Washington, D.C., USA. BCL is organized under § 501(c)(4) of the United States Internal Revenue Code, meaning that BCL devotes a substantial percentage of its resources to efforts to persuade American and worldwide policy-makers to adopt free-market economic policies. Together with the Washington Legal Foundation (BCL's litigation and education affiliate), BCL is devoted to the defense and promotion of free enterprise and individual rights. BCL has been a particularly strong advocate for private property rights and commercial speech rights. BCL believes that government regulators have an appropriate role to play in educating consumers regarding healthy lifestyle choices and in ensuring that commercial speakers do not disseminate false or misleading information. But BCL opposes government meddling in the private choices of consumers, or confiscation of private property from individuals and business that sell legal products to consumers.

While public health officials may not agree with the choices that consumers make based on truthful information, society as a whole benefits from the free choice of free individuals who are acting in what they believe to be their own best interest. Efforts to suppress speech and display of trademarks are justified by regulators as preventing consumers from hearing information that might induce them to make a decision that is not in their best interest. But it is the hallmark of a free society that individuals are permitted to listen to all truthful information and choose their own paths.

II. Plain Packaging Proposal Violates Constitutional Rights

BCL is not expert on Icelandic constitutional law, but there are basic legal protections in the Constitution that are accessible and transcend international boundaries. BCL will briefly summarize specific concerns under the Icelandic Constitution. Among these rights are the freedom of expression and the protection of property. The plain packaging proposal would unduly restrict these constitutional rights. For instance, trademarks enjoy the constitutional protection of property as stated in Article 71(1) of the Constitution. Moreover, truthful commercial communication is deemed to be protected by the freedom of expression found in Article 73(2). The plain packaging restrictions would likely infringe on Article 75(1), a protection of the right to engage in commercial activity. These rights are universal rights inherent in a free society, whether it is the United States or Iceland. If individuals are unable to promote their products in a truthful manner because of government restriction, then individuals are unable to engage in economic activity which is the underpinning of a free enterprise system. A democracy need not protect all speech, but it must protect truthful speech, both for the speaker and for the listener.

Article 71(1) of the Icelandic Constitution states that “[t]he right of private ownership shall be inviolate. No one may be obliged to surrender his property unless required by public interests. Such a measure shall be provided for by law, and full compensation shall be paid.” It is a well-established principle that trademarks constitute a form of property protected by this provision. Article 73(2) of the Constitution expands on right this by providing that “[e]veryone shall be free to express his thoughts... [t]he law may never provide for censorship or other similar

limitations to freedom of expression.” While BCL is not expert in Icelandic law, it is generally known that courts in Iceland have protected both social discourse and commercial discourse under these provisions of the Constitution.

Diminishing the display of trademarks on tobacco packages as the proposal suggests would interfere with tobacco companies’ property rights under the Constitution. The plain packaging proposal would effectively reduce the value of these trademarks to such an extent that it constitutes expropriation of property. Even if the property is not actually transferred to another person, the Supreme Court of Iceland decided in 1937 that preventing an owner from exploiting his or her own property for construction constituted a de facto expropriation of the property even though the city of Reykjavik had not taken the lot itself. This requires full compensation paid to the owner when a restriction, such as taking over 80% of the package, is a drastic prevention of using one’s own trademark.

In the United States, a federal court recently barred the Food and Drug Administration from implementing a similar plan. In *R.J. Reynolds Tobacco Co. v. Food and Drug Administration*, Civil Action No. 11-1482(RCL), the U.S. District Court for the District of Columbia granted an injunction against government implementation of a rule that would have required cigarette manufacturers to display warnings on their packaging and advertising that occupy the top 50% of the front and back panels of the package and the top 20% of all advertisements. The warnings contain text accompanied by highly controversial graphic images such as diseased body parts and a body on an autopsy table. In early November, the court agreed with the plaintiffs – five tobacco companies – that these restrictions are more likely than not to

be found to interfere with basic American constitutional protections of free speech. While the decisions of American courts are, of course, not binding on foreign governments in this manner, it is troublesome that the proposed action plan on plain packaging in Iceland constitutes an even more substantial infringement of free speech and private property rights than that attempted and struck down in the United States.

If the action plan is implemented and cigarette manufacturers are effectively unable to communicate their brand to consumers, it is difficult to discern how those speech restrictions can be meaningfully distinguished from a wide variety of other equally onerous restrictions. BCL is concerned that this precedent would, for example, justify broad restrictions on marketing and packaging for liquor, candy, soft drinks, butter, red meat, prescription drugs, and a broad array of products whose consumption, in the view of some activists, should be curtailed or prohibited for supposed public health reasons. The slippery slope may lead to even more government restrictions on free speech regarding legal products.

In sum, it is questionable whether the plain packaging proposal would survive challenge under Icelandic law. The sentiments expressed in the Constitution are universal values that BCL strongly believes must be protected in any free society: freedom of expression, freedom to engage in truthful commercial activity, and protection of private property rights. The proposal as it currently stands would infringe on all three of these rights.

III. Iceland's International Obligations are at Risk

Plain packaging in the manner proposed could violate several international agreements to which Iceland has committed itself. The first of these is the European Convention on Human Rights (ECHR). Article 1 of the First Protocol of the ECHR states:

“Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possession exception in the public interests and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law.”

Given that registered trademarks are recognized as forms of property under the ECHR and European case law from the Court of Human Rights, deprivation includes expropriation that interferes with the use or enjoyment of the property. Trademarks are a valuable property right because they assist consumers in identifying the origin of a product and thereby are a means by which the product manufacturer can assure repeat purchases from satisfied customers. By imposing severe restrictions at the point of sale and on advertising in addition to the plain packaging requirements, the proposed resolution would destroy the essential function of the trademark, depriving business of their inherent rights in the property.

Additionally, plain packaging would impair the free movement of goods as protected under Article 11 of the EEA Agreement (European Economic Area), which provides that quantitative restrictions on imports and similar measures are prohibited. Plain packaging would have the effect of requiring importers to alter the packaging of products when they come from other EEA member states. Rules that require such alterations hinder trade and are prohibited under EEA principles, to which Iceland is a signatory. In case No. 120/78 in the EFTA Court, also known as the “Cassis de Dijon formula,” the principle of mutual recognition is required

under Article 11: if a product is lawfully produced and marketed in one member state, then it should generally be able to be marketed in another state. Otherwise such restrictions hinder the free movement of goods.

Plain packaging rules also violate the Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (“TRIPS Agreement”) and the Paris Convention on the Protection of Intellectual Property Rights. Iceland is a signatory member of both. These agreements set forth the basic requirements of recognizing and protecting registered trademarks. Article 15(4) of the TRIPS Agreement and Article 7 of the Paris Convention provide that “the nature of the goods... to which a trademark to be applied shall in no case form an obstacle to the registration of the mark.” The purpose of registering a trademark is to enable one to make exclusive use of that mark; if one can register a trademark but is severely restricted from using it, then registration has little legal effect and provides little protection.

Additionally, Article 20 of the TRIPS Agreement states that “the use of a trademark in the course of trade shall not be unjustifiably encumbered by special requirements, such as... use in a special form or use in a manner detrimental to its capability to distinguish the goods or services of one undertaking from those of other undertakings.” Simply put, a member state such as Iceland may not impose special restrictions on a product that make it difficult for a consumer to distinguish that product from other products. Clearly, plain packaging encumbers trademarks in such a manner that consumers would have great difficulty choosing their preferred brand. Article 17, which permits some restrictions, is inapplicable here. Under Article 17, trademark owners can be prohibited from preventing others from using signs similar or identical to the

protected mark, if doing so would amount to “unfair competition.” *See, e.g.*, Nuno Pires de Carvalho, *The TRIPS Regime of Trademarks and Designs* (The Hague: Kluwer, 2006), 294. Article 17 has no application to a regulation, as proposed in the resolution, which prevents *anyone* from using the protected mark in a meaningful way.

Finally, Iceland is a member of the agreement on Technical Barriers to Trade (TBT Agreement). Under Article 2.2 of the TBT, World Trade Organization members such as Iceland are prohibited from creating “unnecessary obstacles to trade.” Trade restrictions cannot be more restrictive than necessary. Technical regulation is defined by the TBT as a “document which lays down product characteristics... It may also include or deal exclusively with terminology, symbols, packaging, marking, or labeling requirements as they apply to a product, process or production method.” There is no question that 80% plain packaging falls within this category of technical regulation. Because there is no significant evidence that its adoption would lead to fulfillment of the Government’s “legitimate objective” (a decrease in overall tobacco sales), plain packaging as proposed here would conflict with Article 2.2 of the TBT.

IV. Ineffectiveness of Proposed Regulations

BCL requests that before Iceland adopts a plain packaging regime that destroys speech and trademark rights, it should have solid evidence that these measures would achieve the intended objective: reduction of smoking. BCL submits that no such evidence exists.

In the United States, a sizable market for the sale of “generic” cigarettes has arisen within the last 20 years. Experience that the United States has had with that market is telling. Some

“generics” are sold in relatively plain packaging; others are sold with some colorful labeling but under brand names unrecognizable to most consumers. Generic cigarettes generally sell at a considerable discount to more popular “brand” names. Evidence indicates that the price of the package is the only selling point for generic cigarettes. Consumers in the United States do not differentiate among generic brands based on how the label looks; the lowest-priced one wins.

This evidence runs counter to the goal of reducing cigarette consumption by eliminating use of trademarks. Price competition has led in some instances to *increased* overall sales. Consumers looking for reduced price will continue to buy the cheapest cigarette, regardless of how fancy the label is. Supporters of plain packaging may be correct in guessing that over time some consumers might begin to doubt the taste and freshness of products that are as unattractively packaged as the resolution proposes. BCL would not view this result as welcome: if adult consumers are seeking out cigarettes that are not stale or otherwise substandard, public officials should not deceive consumers into believing that such cigarettes are unavailable. As long as the product remains a legal product, even with the multitude of other restrictions the resolution would implement, consumers who choose to use the product should be able to receive truthful information allowing them to differentiate between the available products based on quality.

RAND Europe’s September 2010 Final Report on “Assessing the Impacts of Revising the Tobacco Products Directive” (the “RAND Report”) is perhaps the most comprehensive government study to date of the impact on tobacco consumption of adoption policy measures of the type contemplated by Iceland. Even though it was commissioned and funded by the

European Union, the RAND Report concluded that adoption of such policy measures would have virtually no impact on tobacco consumption. It concluded that the effect on tobacco consumption would be highly uncertain and would, at most, lead to a 0.5% reduction in smoking prevalence. Moreover, even those minimal impacts are subject to serious question. There has been extensive criticism directed at the report by experts in the field. For instance, the report included no quantitative econometric analysis, failed to consider whether the likely increases in counterfeiting and black market sales would eliminate any reductions in smoking prevalence, and failed to consider whether the increased price competition likely to be created by plain packaging would have similar effects.

Even more, graphic health warnings of the type implemented in some countries, such as the United Kingdom, have proven to have little impact on smoking behavior. Plain packaging of 80% with health warnings would have even less of an effect. With graphic images and warnings, emotional responses do not translate into behavioral change. A recent study of the effectiveness of these types of warnings in the United Kingdom concluded that, although the images “made smoking seem less attractive,” the warnings had no real impact on smoking behavior. *See* Heather Wardle, et al., “Final Report: Evaluating the Impact of Picture Warnings on Cigarette Packets,” Public Health Research Consortium (2010) (finding “no changes in the breadth or depth of people’s awareness of the health risks of smoking” after implementation in the UK of graphic health warnings).

Given that plain packaging and health warnings as proposed would be “introduced against a backdrop of other tobacco control measures,” there is little evidence to attribute

declines in smoking to health warnings. David Hammond, “Health Warning Messages On Tobacco Products: A Review,” *Tobacco Control*, 20:327-337, at 331 (August 17, 2011). *See also* Glenn Leshner, et al., “Motivated Processing of Fear Appeal and Disgust Images in Televised Anti-Tobacco Ads,” 23(2) *Journal of Media Psychology*, 77-89 (2011) (determining that ads accompanied by threatening messages produce a defensive reaction, rendering subjects unable to process the message, which reduces the likely effectiveness of the anti-smoking advocacy).

The truth is that people will continue to smoke despite unattractive packaging and health warnings. So long as the product is legal, people will buy it. Prohibiting tobacco manufacturers from using their trademarks through plain packaging may even increase sales of tobacco on the basis of price competition, a strong determining factor in the purchase of generic cigarettes. The proposed action plan in the resolution simply does not support, through empirical evidence, the positive benefits that plain packaging would allegedly have on smoking reduction. Iceland should have substantial evidence that such actions would not have an opposite and unwelcome result before implementing draconian measures such the plain packaging proposal.

V. Conclusion

Business Civil Liberties, Inc. respectfully requests that the government of Iceland reject proposals for “plain packaging” of tobacco products. BCL encourages adoption of alternatives that are consistent with Iceland’s trade obligations and that provide consumers with more information, rather than less. The current proposal in the resolution restricts and eliminates that

information, moving in the wrong direction. There is no evidence to suggest that the proposed regulation would do anything to improve public health. Finally, it is questionable whether the regulation would survive a challenge under the laws and Constitution of Iceland, which explicitly protect freedom of expression and the use and enjoyment of private property without uncompensated expropriation.

Sincerely yours,

/s/ Daniel J. Popeo
Daniel J. Popeo
Chairman

/s/ Constance Larcher
Constance Larcher
President

cc: Ingimar Ingason, Secretary General, Icelandic Bar Association
Einar Gunnarsson, Ministry of Foreign Affairs
Ragnhildur Hjaltadóttir, Ministry of the Interior
Hr. Hlynur Guðjónsson, Consul, IACC
Helga Jonsdóttir, Ministry of Economic Affairs

Nefndarsvið Alþingis
B.t. Kristjana Benediktsdóttir
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. P 140/741
komudagur 9.12.2011

Reykjavík, 8. desember 2011

Efni: Umsögn FA um þingsályktun um aðgerðaáætlun um tóbaksvarnir, 20. mál

I. ALMENNT

Vísað er til erindis Velferðarnefndar Alþingis dagsett 16. nóvember 2011 þar sem óskað er umsagnar Félags atvinnurekenda (FA) um þingsályktunartillögu um aðgerðaáætlun um tóbaksvarnir (20. mál).

Félag atvinnurekenda telur að umrædd tillaga sé algjörlega óraunhæf. Tillagan felur í sér aðgerðir sem alls óvíst er að ná yfirlýstum tilgangi. Að auki er mjög líklegt að hluti þeirra aðgerða sem felast í tillögunni brjóti í bága við lög og alþjóðasamninga sem Ísland hefur skuldbundið sig til að virða. Rétt er að taka fram að Félag atvinnurekenda lýsir sig sammála markmiði tillögunnar um að minnka nýliðun reykingamanna.

Athugasemdir og umfjöllun FA um efni tillögunnar má finna í næsta kafla. Helstu ábendingar samandregnar eru þessar:

1. Tillagan er í andstöðu við eignarréttar-, atvinnufrelsis- og tjáningarfrelsis ákvæði stjórnarskrár. Hún vegur auk þess nærri persónufrelsi reykingarmanna og þeirrar friðhelgi sem heimili þeirra njóta.
2. Tillagan gengur í berhögg við TRIPS viðskiptasáttmáliann og tilskipanir ESB, sem Ísland er skuldbundið til að virða. ESB vinnur að endurskoðun tóbakstilskipunar þar sem reynir á ýmis þeirra atriða sem tiltekin eru í tillögunni. Rökrétt er Ísland fylgist með þeirri framvindu.
3. Tillagan brýtur gegn almennu meðalhófi. Sýna þarf fram á með skýrum hætti að þær aðgerðir sem lagt er til að gripið sé til, leiði í raun til bættrar heilsu almennings en séu ekki bara táknrænar hömlur sem valdi óþörfum og óæskilegum hliðaráhrifum.

II. ATHUGASEMDIR UM EFNI TILLÖGUNNAR

Í greinargerð með þingsályktunartillögunni kemur fram að reykingamönnum hafi farið hratt fækkandi hér á landi undanfarin ár og að hlutfall þeirra sé með því lægsta sem þekktist. Mikill vafi leikur á því hvort markmiðið að útrýma reykingum alfarið hér á landi sé raunhæft, þó að allir séu sammála um að hvetja beri fólk til reykja ekki.

Áður en fjallar er um efnisatriði er rétt að skoða hvernig tóbaksneysla hefur breyst á síðustu árum. Það gefur vísbendingu um hvernig til hefur tekist í tóbaksvörnum og í að draga úr nýliðun reykingafólks á undanförunum misserum, án þess að grípa til jafn róttækra aðgerða og kynntar eru í þingsályktunartillögunni.

Hlutfall þeirra sem reykja daglega	1993	2010
15-19 ára	14,8%	7,2%
20-29 ára	30,3%	14,2%
15-89 ára	26,2%	14,2%

Heimild: Hagstofa Íslands

Eins og glögglega má sjá á tölum Hagstofunnar hefur hlutfall ungs fólks sem reykir daglega helmingast á 15 ára tímabili. Einnig má nefna að samkvæmt könnunum Rannsókna og Greiningar hefur hlutfall nemenda í 10.bekk sem reykja daglega lækkað úr 23% árið 1998 í 5% árið 2011. Það er því ljóst að mikið hefur áunnist á fremur stuttum tíma, þar sem forvarnaráherslur hafa skipað stóran sess.

Eftirfarandi eru athugasemdir Félags atvinnurekenda við efni tillögunnar. Til hægðarauka er stuðst við þá sjö meginþætti aðgerðaráætlunarinnar, sem tilteknir eru í greinargerðinni.

1. Almenn sala tóbaks bönnuð, aðgengi minnkað og stigu stemmt við nýjum neysluforum

Lagt er til að öll sala á tóbaki verði flutt frá almennum verslunum yfir í apótek eða, til vara, ÁTVR.

Næði slík tillaga fram að ganga þá myndi það hafa mikil áhrif á heildsölu og smásölu með tóbak. Um verulega tekjutilfærslu milli aðila yrði að ræða. Hætt er við að fjölmargir smásöluaðilar þyrftu að hætta rekstri með tilheyrandi þjónustuskerðingu við almenning - ekki síst á landsbyggðinni. Við erum þeirrar skoðunar að á tímum efnahagsþrenginga beri að fara mjög varlega í aðgerðir sem þrengja enn frekar að íslenskri verslun en þegar er orðið.

Tilfærsla tóbakverslunar yfir í lyfjabúðir myndi hafa í för með sér verulegar breytingar á samkeppnisumhverfi í smásölu þar sem leiða má líkur að því að apótek myndu styrkja stöðu sína í ýmsum öðrum vöruflokkum, enda tóbakssala líkleg til að fjölga viðskiptavinum lyfjabúða og þar með tækifæri þeirra til að ná til sín viðskiptum. Það er ekki eðlilegt að ríkisvaldið stuðli að slíkum breytingum á samkeppnisstöðu.

Tilfærsla tóbaksverslunar til ÁTVR myndi leiða af sér verulegar breytingar á skipulagi og einkennum verslana ÁTVR. Starfsemi fyrirtækisins yrði að líkindum mun óhagkvæmari en nú er. Sala á tóbaki á landsbyggðinni yrði að auki í uppnámi. Einnig er nefnt í tillögunni að innflutningur og öll umsýsla verði á höndum ÁTVR. Rétt er að minna á að fyrirkomulagi innflutnings og heildsölu á tóbaki var breytt árið 2004 enda stangaðist það á við Evrópulög að ÁTVR sinnti svo víðtæku hlutverki.

Alvarlegast við tillöguna er þó að með slíkri aðgerð væri verið að skapa jarðveg fyrir öflugan svartan markað með tóbak, með öllum þeim neikvæðu áhrifum sem slíkt hefði í för með sér fyrir samfélagið eins og aukið aðgengi þeirra sem síst skyldu komast í tengsl við slíkan markað. Nauðsynlegt er að vera á varðbergi gagnvart slíku. Augljóst er að svartur markaður með munntóbak, heimabrudd og kannabisefni er stór hér á landi. Mikilvægt er að aðgerðir stjórnvalda ýti ekki frekar undir viðskipti á svörtum markaði, sem því miður virðist hafa verið raunin undanfarin ár. Það er engum til hagsbóta.

Að mati FA eru veruleg vandkvæði á upptöku sérstakra „tóbakslyfseðla“, en eflaust munu þær fagstéttir sem eiga í hlut koma sjónarmiðum þar að lútandi á framfæri.

2. Bann við neyslu tóbaks á tilteknum stöðum

Það er meginregla í réttarríkjum að einstaklingar njóti persónufrelsis að því marki sem það skarast ekki á við frelsi eða rétt annarra. Þá er í Stjórnarskrá verndað friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu með mjög afgerandi hætti í 71. gr. Má í því samhengi einnig benda á 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu þar sem er kveðið á um friðhelgi einkalífs, fjölskyldu, heimilis og bréfaskipta og 17. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi. Í friðhelgi einkalífsins felst fyrst og fremst réttur manns til að ráða yfir lífi sínu og líkama og til að njóta friðar um lífshætti sína og einkahagi. Í umræddu stjórnarskrárákvæði fellst að skylda hvíli á ríkinu til að forðast afskipti af einkalífi manna og persónulegum högum. Í 3. mgr. ákvæðisins kemur fram að í undantekningartilvikum megi takmarka með sérstakri lagaheimild friðhelgi einkalífs, heimilis eða fjölskyldu ef það er nauðsynlegt vegna réttinda annarra. Tilgangurinn með þessari takmörkun beinist hvað helst að tilvikum þar sem afskipti af heimili og fjölskyldulífi eru nauðsynleg til að vernda hagsmuni barna.

Í umræddri þingsályktun er m.a. lagt til inngrip inni heimilishald reykingarmanna með þeim hætti að þeim verði bannað að reykja á svölum fjölbýlishúsa. Er markmið þessarar tillögu ekki tíundað í þingskjalinu en ætla má að því sé ætlað að forða öðrum íbúum fjölbýlishúss frá lykt eða öðrum óþægindum sem stafar af reykingum á svölum nággranna þeirra. Engu að síður virðist þetta bann vera fortakslaust og eiga að gilda án þess nokkurt slíkt ónæði sé til staðar. Þá er engin tilraun gerð til að takmarka umrædd óþægindi með öðrum og vægari hætti. Ekki virðist því leitast við að gæta nokkurs meðalhófs við útfærslu þessarar tillögu. Þá er ómetin önnur skaðsemi sem reykingar innan dyra kunna að valda bæði innan íbúðar sem og í sameign fjölbýlishúss.

Í ljósi þeirra þröngu undantekningaheimilda sem finna má í 3. mgr. 71. gr. Stjórnarskrár og þeirra óljósu markmiða sem framangreindar takmarkanir á persónurétt og einstaklingsfrelsi stefna að verður að telja að umræddar takmarkanir fái ekki staðist þær kröfur sem gerðar eru til slíkra takmarkana.

Varðandi frekari umfjöllun um lagaleg álitamál er varða takmörkun á eignarrétti og persónufrelsi er vísað til umfjöllunar um lið nr. 3.

3. Tóbaksvörumerki bönnuð og sýnileiki tóbaks minnkaður

Tjáningarfrelsi nýtur verndar skv. 73. gr. Stjórnarskrár lýðveldisins Íslands l. 33/1944 (hér eftir „Stjórnarskrá“). Samkvæmt 3. mgr. þeirrar greinar má því aðeins skerða tjáningarfrelsið að það sé gert með lögum í þágu allsherjarreglu eða öryggis ríkisins, til verndar heilsu eða siðgæði manna eða vegna réttinda eða mannorðs annarra, enda teljist þær nauðsynlegar og samrýmist lýðræðishefðum.

Það er ekki aðeins ritað eða mælt mál, sem nýtur verndar Stjórnarskrárinnar heldur einnig tjáning án orða. Því hefur verið slegið föstu, m.a. með dómi Hæstaréttar í máli nr. 462/2005, að sýnileiki vöru og vörumerki njóti þessarar verndar enda er þar um að ræða tjáningarform, sem hefur mikla þýðingu við upplýsingamiðlun til almennings. Í 10. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu er einnig kveðið á um tjáningarfrelsið, þar sem segir í 1. mgr. að sérhver maður eigi rétt til þess og skuli sá réttur einnig ná yfir frelsi til að hafa skoðanir, taka við og skila áfram upplýsingum og hugmyndum heima og erlendis án afskipta stjórnvalda.¹ Mannréttindadómstóll Evrópu hefur jafnframt staðfest að umrædd 10. gr. taki til markaðssetningar sem nýtur verndar ákvæðisins.²

Þá telst vörumerki til eignarréttinda en eignarréttur nýtur friðhelgi skv. 72. gr. Stjórnarskrár. Í umræddu tilfelli þá varðar sú takmörkun sem lögð er til einnig atvinnufrelsi þeirra sem selja tóbak og er atvinnufrelsi verndað skv. 75. gr. Stjórnarskrár.

Vert er að geta þess að í dómi Hæstaréttar í máli nr. 462/2005 hélt íslenska ríkið því fram að þar sem sala á tóbaki hafi ekki verið bönnuð með öllu, þrátt fyrir mikla hættu sem af því stafi, megi löggjafinn grípa til hvers kyns annarra ráðstafana í baráttu gegn notkun þess. Um þessa fullyrðingu sagði Hæstiréttur: „Atvinna aðaláfrýjenda nýtur þannig verndar samkvæmt 75. gr. stjórnarskrárinnar, sem ekki verður komist hjá að virða, jafnframt því sem heimilt er að setja ýmsar skorður við starfsemi þeirra í þágu lýðheilsu, svo sem áður er rakið. Verður að hafna þeirri skýrningu aaqnafrýjanda að sviqrum löggjafans til að setja hömlur á löglega starfsemi aðaláfrýjenda sé svo rúmt, sem hann heldur fram, fyrir það að hafa ekki beinlínis lagt bann við starfsemi þeirra.“

Hér kemur fram skýr afstaða Hæstaréttar þess efnis að heimildir löggjafans til að takmarka atvinnustarfsemi þeirra aðila sem hafa atvinnu sína af sölu tóbaks er ekki ótakmörkuð.

Það er því mikilvægt að varlega sé farið við að setja takmarkanir við sýnileika vörumerkja og þess gætt til hins ýtrasta að þau lögmætu sjónarmið sem Stjórnarskráin gerir kröfu um liggi til grundvallar.

¹ Sjá dóm Hæstaréttar í máli nr. 462/2005

² Sjá t.d. dóm Mannréttindadómstólsins frá 30. júní 2009 í máli 32772/02, Verein Gegen Tierfabriken gegen Sviss

Meðalhóf

Meginreglan um meðalhóf í stjórnskipunarrétti er innbyggð í 72., 73. og 75. gr. stjórnarnarskrár.³ Í reglunni felst meðal annars að hóf verði að vera í beitingu úrræða miðað við þá hagsmuni, sem í húfi séu hverju sinni. Þegar unnt sé að velja milli úrræða beri að beita því vægasta, sem komi að gagni, og gildi það jafnt um ákvarðanir í stjórnýslunni sem og löggjafans. Því tilfinnanlegri sem skerðing sé, þeim mun strangari kröfur verði að gera um sönnun á nauðsyn ákvörðunarinnar.

Að því er varðar sérstaklega Mannréttindasáttmála Evrópu verði auk þess að vera sanngjarnt jafnvægi milli krafna í þágu samfélagsins og krafna um vernd mannréttinda. Auk kröfu um að takmarkanir séu ekki úr hófi þurfi að sýna fram á nauðsyn þess að beita þeim, en til þess þurfi rík samfélagsleg þörf að vera fyrir hendi til að réttlæta takmörkun mannréttinda.⁴

Þegar sýnileiki vörumerkja í umræddu samhengi er annars vegar þá leiðir þetta af sér þrennt. Í fyrsta lagi er nauðsynlegt að takmörkun á tjáningarfrelsi, atvinnufrelsi og eignarrétt komi ekki til nema til að ná lögmætu markmiði. Í öðru lagi að sú takmörkun nái markmiði sínu. Og í þriðja lagi að ekki sé tæk önnur og vægari takmörkun sem nái sama markmiði.

Í því samhengi er vert að benda á að nú þegar eru lögfestar reglur sem kveða á um að tóbaki og vörumerkjum tóbaks skuli komið þannig fyrir á útsölustöðum að það sé ekki sýnilegt viðskiptavinum.⁵ Þá eru hvers konar auglýsingar á tóbaki og reykfærum bannaðar hér á landi.⁶ Bannað er enn fremur að sýna neyslu eða hvers konar meðferð tóbaks eða reykfæra í auglýsingum eða upplýsingum um annars konar vöru eða þjónustu og í myndskreytingu á varningi.⁷

Þar með er ljóst að tóbak á ekki að vera sýnilegt almenningi hvorki á útsölustöðum, í fjölmiðlum né í auglýsingum. Af þeim sökum er vandséð hvaða lögmætu markmið er að baki þeirri tillögu að afmá vörumerki af pakkningum sem lögum samkvæmt eru ekki sýnilegar almenningi. Í ljósi framangreinds verður ekki séð að framangreind tillaga standist þær almennu kröfur sem gerðar eru til meðalhófs þegar takmarka á mannréttindi.

Um TRIPS viðskiptasáttmálann og tóbakslöggjöf ESB

FA telur einnig rétt að minn á að bann við auðkenni framleiðenda á vörum er brot á vörumerkjarétti skv. TRIPS viðskiptasáttmálanum sem Ísland á aðild að. Þá brýtur bannið í bága við reglur sem gilda á Evrópska efnahagssvæðinu og þingsályktunartillagan brýtur því gegn EES samningnum. Tóbakslöggjöf Evrópusambandsins og EFTA landa er stýrt af Evrópsku tóbaksvörutílskipuninni „European Tobacco Product Directive“. Samkvæmt núverandi tóbaksvörutílskipun má ekki banna framleiðendum að auðkenna tóbak. Tílskipunin er nú til endurskoðunar hjá framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, og þar eru tillögur um einsleitar pakkningar sérstaklega til skoðunar. Eðlilegt væri fyrir Ísland að bíða eftir niðurstöðum þessara sérfræðinga áður en skaðlegar, íþyngjandi og mögulega ólögmætar reglur eru teknar upp án þess að forsendur þeirra liggi fyrir.

³ Auk þess sem regluna er m.a. að finna í stjórnýslulögum nr. 37/1993

⁴ Sjá t.d. Hrd. 220/2005

⁵ Sjá 6. mgr. 7. gr. laga um tóbaksvarnir nr. 6/2002

⁶ Sjá 1. mgr. 7. gr. laga um tóbaksvarnir nr. 6/2002

⁷ Sjá 2. mgr. 7. gr. laga um tóbaksvarnir nr. 6/2002

Hvaða áhrif myndu einsleitar pakkningar hafa?

Líklegt verður að telja að einsleitar pakkningar munu leiða til aukinna ólöglegra viðskipta með tóbak. Auðveldara verður að koma ólöglegri vöru eða eftirlíkingum á framfæri. Einsleitar pakkningar munu því valda neytendum erfiðleikum og ekki er tekið tillit til samkeppnissjónarmiða. Þess má geta að sænska þingið hafnaði nýlega tillögu um einsleitar pakkningar, en Svíar hafa líkt og Íslendingar náð góðum árangri í baráttunni gegn reykingum á síðustu árum og eru í fararbroddi í forvarnarmálum í Evrópusambandinu. Ein helstu rök Svía fyrir því að hafna einsleitum pakkningum voru að ekki hafi tekist að sýna fram á gagnsemi slíkra aðgerða.

FA lýsir yfir áhyggjum af því fordæmi sem getur skapast á að þingmenn geti gert undantekningar á grundvallarlögum og reglum í samfélaginu til þess að berjast á móti löglegum vörum sem þeim mislíkar. Aðgerðum sem upphaflega var beint gegn tóbaki gætu fljótlega átt að ná yfir aðrar vörur, eins og áfengi og ýmis matvæli.

4. Efnahagslegar aðgerðir

Í tillögunni er m.a. lagt til að verð á tóbaki hækki smám saman til að draga úr neyslu. Í þessum vangaveltum virðist lítið framhjá því að hækkanir á opinberu verði færa neyslu út fyrir opinberan markað. Í liðum 1 og 3 að ofan var fjallað um ólögleg viðskipti með tóbak, sem sannarlega geta aukist frekar verði tillagan sem hér um ræðir að veruleika. Minnt skal á að Tollgæslan hefur haldlagt verulegt magn af smygluðu tóbaki og telur að svartu markaðurinn sé amk. 10 sinnum stærri en sem nemur haldlögðu magni. Árið 2010 var lagt hald á 150 þúsund sígarettur sem reynt var að smygla til landsins skv. fréttum frá Tollgæslunni.

5. Skilgreiningar og flokkun tóbaks og nikótíns að lögum

Vekja þarf sérstaka athygli á þeirri þverstæðu sem fellst í því að fella löglegar neysluvörur – jafnvel þótt viðkvæmar séu – undir flokk ávana- og fíkniefna. Lögin um ávana- og fíkniefni hafa skýran tilgang. Jafnvel þótt stjórnámálamenn hafi réttmætan áhuga á að minnka nýliðun reykingamanna verður að hafa í huga að tóbak er lögleg neysluvara um allan heim. Undir þessum lið er einnig ástæða til að geta þess að ýmis konar nikótínlyf eru notuð til hjálpar þeim sem vilja hætta að reykja. Þessi lyf yrðu væntanlega ólögleg miðað við umræddar hugmyndir.

6. Eftirlit, skipulag og valdheimildir yfirvalda í tóbaksvörnum

Vísað er til annarra liða hér að ofan varðandi smásöluverslun í ÁTVR eða apótekum. Hins vegar er ástæða til að taka undir með tillöguhöfundum að eftirlit með tóbakssölu má auka og skýra úrræði. Því má halda fram að ágæt úrræði séu þegar til staðar, en raunverulegt eftirlit með aðilum með tóbakssöluleyfi mætti vera markvissara.

7. Aukin fræðsla, þekking og stuðningur við tóbaksvarnir

FA tekur undir með tillöguflytjendum um mikilvægi þess að fræðsla og forvarnir skipi stóran sess í tóbaksvörnum. Sá þáttur hefur reynst árangursríkur á Íslandi og er og á að vera lykilþáttur í baráttu gegn neyslu ungmenna á tóbaki og vímugjöfum. Markvissar framfarir á þessu sviði eru mun líklegri til að skila sér en þau boð og bönn sem aðrir hlutar tillögunnar ganga út á.

III. ÖNNUR ATRIÐI

Að lokum áskilur Félag atvinnurekenda sér rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri á síðari stigum.

Félagið lýsir sig jafnframt reiðubúið til að funda um efnið sé þess óskað.

Virðingarfyllt



Almar Guðmundsson
Framkvæmdastjóri Félags atvinnurekenda

Þegar mest á reynir

Reykjavík 7. desember 2011

Nefndasviðs Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. P 140/728
komudagur 8.12.2011

Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um aðgerðaráætlun um tóbaksvarnir

Félag íslenskra hjúkrunarfræðinga (Fíh) þakkar beiðni um umsögn um tillögu til þingsályktunar um aðgerðaráætlun um tóbaksvarnir.

Félag íslenskra hjúkrunarfræðinga lýsir yfir stuðningi við það að Alþingi feli velferðarráðherra að vinna að 10 ára aðgerðaráætlun um tóbaksvarnir þar sem meginmarkmið aðgerðaráætlunarinnar er að koma í veg fyrir að ungmenni ánetjist tóbaki og minnki þannig nýliðun reykingamanna. Fíh telur heillavænlegra að byggja slíka áætlun á grundvelli forvarna í stað þess að takmarka sölu tóbaks við apótek, gegn framvísun tóbaksseðils frá heilbrigðisstarfsmanni. Það er í samræmi við hugmyndafræði og stefnu Fíh í hjúkrunar- og heilbrigðismálum en þar er lögð áhersla á heilsueflingu, forvarnir og sjálfsábyrgð einstaklingsins á eigin heilsu og lífsstíl.

Tóbaksnotkun er alvarlegt heilsufarsvandamál hér á landi og því þarf að leita raunhæfra leiða til að koma í veg fyrir að ungmenni ánetjist tóbaki. Einnig er mikilvægt að auðvelda fólki að hætta að reykja með markvissri meðferð, upplýsingum og fræðslu. Félagið bendir heilbrigðisyfirvöldum á að í stað boða og banna beiti yfirvöld sér fyrir því að reykingafólk fái faglega og markvissa meðferð og stuðning til reykleysis með því m.a. að nýta sérþekkingu hjúkrunarfræðinga og annarra heilbrigðisstarfsmanna. Heilbrigðisyfirvöld þurfa að styðja við það starf með nauðsynlegum fjárveitingum.

Fíh lýsir sig tilbúin til að leggja sitt að mörkum við gerð aðgerðaráætlunar um tóbaksvarnir.

Með kveðju.

F.h. Félags íslenskra hjúkrunarfræðinga

Elsa B. Friðfinnsdóttir formaður
Félag íslenskra hjúkrunarfræðinga



235 Keflavíkurflugvöllur | sími 425 0410 | fax 425 0418 | www.dutyfree.is

Keflavík, 2. desember 2011.

Velferðarnefnd Alþingis

Umsögn um tillögu til þingsályktunar um aðgerðaráætlun um tóbaksvarnir, 20. mál.

Gefinn hefur verið kostur á umsögn um 20. mál 140. löggjafarþings 2011-1012 lagt fram á þingskjali 20, sem er tillaga til þingsályktunar um aðgerðaáætlun um tóbaksvarnir.

Fríhöfnin er að nokkru leyti í hliðstæðri sérstöðu og ATVR í því tilliti sem hér um ræðir, þ.e. sem tekjuöflunaraðili í þágu ríkishagsmuna. Til þeirrar hliðstæðu hefur verið litið varðandi áfengi og takmarkanir á markaðssetningu þess með því að áformað er að heimildum þessara aðila til kynningar á vöruframboði verði skipað með hliðstæðum hætti í lögum. Þá er rétt að benda á að það getur vart talist ráðlegt að hætta sölu tóbaks í Fríhöfninni á Keflavíkurflugvelli svo lengi sem kostur gefst á að kaupa það á þeim flugvöllum sem flogið er til eða sem lagt er frá, þegar flogið er til Íslands. Meðan það ástand varir hlýtur að teljast nær að tekjur af slíkri sölu renni til íslensku fríhafnarinnar, fremur en þeirra sem reka tóbaksviðskipti á flugvöllum sem tengjast Keflavíkurflugvelli. Í því efni er viðbúið að þeir sem á annað borð kaupa tóbak í fríhöfnum tengiflugvalla, ljúki heildarviðskiptum sínum þar og slík skipan hafi því samdráttaráhrif á sölu annarra vörutegunda sem á boðstólum eru í íslensku fríhöfninni.

Virðingarfyllst

Ásta Dís Óladóttir
Framkvæmdastjóri
Fríhöfnin ehf.
Keflavíkurflugvelli

Alþingi
Erindi nr. P 140/399
komudagur 23.11.2011



Nefndasvið Alþingis
Allsherjar- og menntamálanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 29. nóvember 2011

Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um aðgerðaráætlun um tóbaksvarnir, 20. mál.

Fræðsla og forvarnir taka efnislega undir markmið þingsályktunarinnar og hvetja til þess að hún verði samþykkt, enda mikilvægt að fylgja eftir þeim góða árangri sem náðst hefur í tóbaksvörnum á undanförunum áratugum. Fræðsla og forvarnir benda einnig á að mörgum af þeim leiðum og úrræðum sem flutningsmenn benda á í greinargerð með ályktuninni er auðvelt að hrinda í framkvæmd á stuttum tíma.

Fræðsla og forvarnir benda sérstaklega á mikilvægi þess, eins og vikið er að í greinargerðinni með ályktuninni, að árangur í forvörnum byggist á samræmdum vinnubrögðum. Saman þurfa að fara aðgerðir sem beinast að framboði, aðgengi og neysluhvatningu og aðgerðir sem beinast að eftirspurn.

Í ljósi þess að reykingar hefjast á unga aldri þarf sérstakt átak gagnvart ungu fólki samhliða aðgerðum sem beinast að fullorðnum. Megináhersla í tóbaksvörnum verður að beinast að því að ungmenni byrji ekki að reykja eða noti aðrar tegundir tóbaks og stöðva þannig nýliðun tóbaksneytenda.

F.h. Fræðslu og forvarna,

Árni Einarsson, framkvæmdastjóri

Alþingi
Erindi nr. P 140/903
komudagur 16.1.2012

Alþingi
Nefndasvið skrifstofu Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 15. janúar 2012

Efni: Athugasemdir við mál 20 – þingsályktunartillaga um aðgerðaáætlun um tóbaksvarnir.

Gerðar eru alvarlegar athugasemdir við forsendur og vinnslu á þingsályktunartillögu um 10 ára aðgerðaáætlun um tóbaksvarnir, meðal annars af eftirfarandi ástæðum:

1. Aðgerðaáætlunin beinist gegn reykingafólki og miðar að því að útrýma reykingum fólks, þrátt fyrir fullyrðingar um annað í þingsályktunartillögunni en þar segir bæði að „*Aðgerðirnar beinast ekki gegn reykingafólki*“ og „*Ef áætlunin nær fram að ganga ætti það að heyra til undantekninga að Íslendingar neyti tóbaks að 10 árum liðnum.*“ Til að ná hinu eiginlega markmiði er lagt til að gengið verði enn lengra en gildandi lög gera, á eignarétt fólks með því að banna reykingar á svölum fjölbýlishúsa, nema að húsfélag samþykki sérstaklega að leyfa reykingar þar. Enn fremur er lagt til í aðgerðaáætluninni að bannað verði að reykja á tilteknum opinberum stöðum utanhúss, þó líklega sé engin hættu á því að aðrir en þeir sem reykja skaðist af óbeinum reykingum undir beru lofti í íslensku veðurfari. Þetta sýnir að allt of langt er gengið í þingsályktunartillögunni, bæði á eignarétt einstaklinga og athafnafrelsi þeirra í opinberu rými og því beinast aðgerðirnar mjög mikið gegn reykingafólki.
2. Samfélagslegur kostnaður virðist að fullu metin í aðgerðaáætluninni, svo sem óáþreifanlegur miski vegna sársauka og þjáninga. Hins vegar er ánægja (ábati) neytendanna af reykingum eða virði þess að geta valið um að reykja án mikilla skilyrða alls ekki metin með sama hætti og óáþreifanlegur kostnaður. Þessi óvönduðu vinnubrögð eru reyndar ekki nýlunda þar sem kostnaði neytenda og samfélags er jafnan aðeins haldið á lofti, þegar banna á eða takmarka mjög tiltekna hegðun (Parkinson B. og Goodall S. 2010. *Considering consumer choice in the economic evaluation of mandatory health programmes: A review.*) Þetta vanmat veldur því að hagrænar forsendur fyrir aðgerðaáætluninni eru ranglega metnar og geta því ekki verið rökstuðningur fyrir henni að svo komnu máli.
3. Gengið er út frá því í þingsályktunartillögunni að neytendur tóbaks séu fíklar sem ekki reyki af fúsum og fjálsfum vilja. Fíkn fólks er svo notuð sem forsenda eða röksemd fyrir aðgerðum til að takmarka mjög reykingar þó að rannsóknir sýni að hlutfall reykingamanna sem reykja sjaldnar en daglega hafi hækkað um 80% frá árinu 2006, þegar hlutfallið var 14%, til ársins 2011, þegar hlutfallið var 24%! Þessir reykingamenn mælast með litla sem enga fíkn og eru færir um að stjórna reykingum sínum sjálfir. Þetta má sannreyna á vefsíðunni <http://smokefree.nhs.uk/quit-tools/addiction-test>. Við vinnslu tillögunnar er því

ekkert tillit tekið til þess, að neyslumynstur fólks á tóbaki er að breytast hratt til meiri hófsemi.


4. Niðurstaða þingsályktunartillögunnar byggist ekki á lýðræðislegri umræðu þar sem andstað sjónarmið voru vegin og metin, því ekki var leitað til neytenda tóbaks og fengin fram þeirra viðhorf um reglur sem um þá eiga að gilda. Aðeins var leitað til Lyfjafræðingafélag Íslands og tóbaksvarnahóps Læknafélags Íslands sem í situr meðal annarra Sigríður Ólína Haraldsdóttir læknir. Þannig virðast viðhorf einstaklings sem hefur lítið eða ekkert umbyrðarlyndi fyrir tiltekinni hegðun í hinum ímyndaða heimi kvikmynda, notuð sem grunnur að gerð reglna fyrir þá sem lifa í raunveruleikanum. Sigríður Ólína lýsti í lok greinar sinnar í Morgunblaðinu og Fréttablaðinu þann 21. desember 2011, eigin óþoli gagnvart reykingum í íslenskum kvikmyndum með þessum orðum: „*Meira að segja augnlæknir er látinn reykja nánast stanslaust í nýlegri mynd. Mjög margir, sem ekki reykja, tala um að þetta fari í taugarnar á þeim, þeir hætta að fylgjast með framvindu myndarinnar og taka bara eftir reykingunum, sem þrátt fyrir allt eiga varla að vera aðalatriði myndarinnar*“. Spyrja má í þessu ljósi hversu vönduð vinnubrögð það eru að þegar þingmenn leggja til mál þar sem markmiðið er að skerða verulega frelsi einstaklinga á tilteknu sviði, sé ekki leitað sjónarmiða fleiri aðila en þeirra sem lengst vilja ganga í þeirri skerðingu.

Þrátt fyrir að gengið sé of langt í flestum eignum í aðgerðaáætluninni er eftirfarandi ákvæði einnig þar að finna; „*Tóbak ætti þó ekki að hækka meira en svo að það standi undir samfélagslegum kostnaði við tóbaksneysluna. Reiknað verði út hver sá kostnaður er á vegum óháðra aðila.*“ Þetta ákvæði er mjög rökrétt því að þegar að neysla vöru og þjónustu hefur í för með sér samfélagslegan kostnað getur hið opinbera bætt velferð svo sem með því að grípa inn í verðlagninguna. Það er leiðin sem á að nota í lengstu lög vegna þess að þá eru neytendur gerðir ábyrgir fyrir neyslu sinni en geta valið sér sitt eigið neyslumunstur út frá raunverulegum kostnaði sem neyslan veldur.

Telji flutningsmenn þingsályktunartillögunnar ekki nægja að tóbaksnotendur greiði fyrir þann samfélagslega kostnað sem þeir eru taldir valda, eru flutningsmennirnir hvattir til að;

- a) kynna sér sjónarmið þeirra einstaklinga sem aðgerðaáætlunin mun hafa áhrif á.
- b) láta reikna út ánægju (ábata) einstaklinga af reykingum og valfrelsinu við að ráða því sjálfir hvort að reykt er eða ekki og taka tillit til þeirrar niðurstöðu í heildarmatinu um samfélagslega kostnaðinn sem talin er af tóbaksnotkun.
- c) taka tillit til sjónarmiða um mannréttindi og eignarrétt.
- d) skilgreina hversu langt þeir telji að ríkisvaldið getið gengið við að setja borgunum hömlur á hegðun og neyslu þeirra í lýðræðissamfélagi.

Virðingarfyllst


Guðmundur I. Bergþórsson

Alþingi
Erindi nr. P 140/660
komudagur 5.12.2011



Nefndarsvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 2. desember 2011.

Efni: Umsögn vegna tillögu til þingsályktunar um aðgerðaráætlun um tóbaksvarnir.

I

Með umsögn þessar óska Hagar hf. eftir því að koma á framfæri athugasemdum vegna tillögu til þingsályktunar um aðgerðaráætlun um tóbaksvarnir, sbr. 20. mál á 140. löggjafarþingi, þskj. 20.

II

Í þingsályktunartillögunni er lagt til að unnin verði 10 ára aðgerðaráætlun stjórnvalda um tóbaksvarnir og er sérstök áhersla lögð á það að sala á tóbaki verði einskorðuð við apótek með það að markmiði að taka tóbak úr almennri sölu. Af hálfu flutningsmanna er gerð tillaga þess efnis að sala tóbaks verði hætt í ákveðnum þrepum og við lok tímabils (um það bil 10 ár) yrði tóbak eingöngu selt í apótekum gegn framvísun tóbaksseðils frá heilbrigðisstarfsmanni, eða eftir atvikum takmarka sölu tóbaks við Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins (ÁTVR).

Samkvæmt þingsályktunartillögunni er meginmarkið aðgerðaráætlunarinnar að koma í veg fyrir að ungmenni ánetjist tóbaki og minnka þannig nýliðun reykingamanna. Hagar hf. reka 36 matvöruverslanir) um land allt og eru í dag 10 af þeim verslunum með leyfi til þess að selja tóbak. Högum hf. er umhugað um tóbaksvarnir almennt og vilja eftir fremsta megni styðja þá aðila sem standa að baki baráttunni gegn tóbaksnotkun ungmenna og um leið stuðla að því að lífskjör hér á landi verði sem best fyrir flesta. Hagar hf. telja mikilvægt að sett verði aðgerðaráætlun um tóbaksvarnir en að sama skapi verður slík áætlun að vera raunhæf svo unnt verði að fylgja henni eftir. Að mati Haga hf. eru margar aðrar leiðir færar til þess að ná fram markmiðum þeim sem lýst er í þingsályktunartillögunni. Verður nú gerð nánari grein fyrir umsögn Haga hf.

III

Til þess að takmarka aðgengi að tóbaki er í þingsályktunartillögu lagt til að það sé tekið úr almennri sölu og verði þess í stað eingöngu selt í apótekum sem hafa sérstakt tóbakssöluleyfi.

Af þessu tilefni skal í fyrsta lagi skal tekið fram að tóbak er lögleg vara sem heimilt er að selja lögum samkvæmt. Um smásölu tóbaks fer eftir ákvæðum laga um tóbaksvarnir, nr. 6/2002 (tv.). Með lögnum voru lögfestar töluverðar takmarkanir vegna sölu og dreifingu á tóbaki og þarf leyfi heilbrigðisnefndar til þess að selja tóbak í smásölu, sbr. 10. mgr. 8. gr. laganna. Einnig má nefna að umbúðir tóbaks þurfa að hafa viðvaranir um skaðsemi vörunnar ásamt því að óheimilt er að hafa tóbak sýnilegt viðskiptavinum á útsölustöðum, sbr. 6. - 7. gr. tvl. Tóbak má ekki selja einstaklingum

undir 18 ára og þeir einir sem náð hafa þeim aldri mega selja tóbak. Allir þeir sem hafa leyfi til tóbakssölu þurfa að hlíta skilyrðum laganna.

Að mati Haga hf. er vel hægt að ná hinu yfirlýsta markmiði fram með vægari úrræðum heldur en að banna tóbak í almennri sölu. Um nokkur slík úrræði er fjallað um í þingsályktunartillögunni sjálfri. Sem dæmi má nefna að það mætti setja strangari skilyrði í lög um tóbaksvarnir, s.s. um að aldur til þess að kaupa og selja tóbak hækki til samræmis við áfengiskaupaaldur, aukin fræðsla og forvarnir í grunnskólum landsins, virkja aðra aðila í forvörnum, s.s. félagasamtök, sveitarfélög, íþróttafélög o.fl, herða eftirlit og refsingar í tilvikum þar sem börnum undir lögbundnum aldri er selt tóbak.

Í öðru lagi skal tekið fram með því að leggja til að eingöngu apótek megi annast um sölu tóbaks, eftir atvikum ÁTVR, hlýtur öðrum smásölum að vera mismunað með slíku fyrirkomulagi. Apótek eru í samkeppni við aðra smásala með sölu á margvíslegum vörum, s.s. snyrti- og hreinlætisvörum og að einhverju marki mat- og drykkjarvörum. Tóbak er vara sem heimilt er að selja lögum samkvæmt. Eðli þessarar vöru er þannig að eftirspurn eftir henni er í dag mikil, hvort sem það telst æskilegt eður ei. Tóbak er oft stór hluti af tekjum smásala, ekki síst þeirra sem ekki tilheyra stórum verslunarkeðjum, s.s. smáverslanir úti á landi.

Þá er bent á að fyrirkomulagi sem þetta kanna að brjóta gegn reglum samkeppnisréttarins. Þannig hlýtur sá sem neytir tóbaks, og gerir sér ferð í apótek af þeim sökum, að kaupa aðrar vörur séu þær til sölu í apóteki. Þannig má leiða líkur að því að samþykkt tillögunnar verði hvati fyrir apótek að auka vöruúrval sitt í skjóli einkaréttar á sölu tóbaks. Þetta fyrirkomulag virðist einnig vera alvarlegt brot á ákvæðum stjórnarskrárinnar um jafnræði og atvinnufrelsi. Því þurfa sterk rök að vera fyrir hendi til þess að færa einnig tegund verslunar einkarétt á sölu á vörum sem almenn eftirspurn er eftir og hlíti nú þegar ströngum skilyrðum um sölu á afhendingu.

Í þriðja lagi skal bent á að gengið er enn lengra í þingsályktunartillögunni og lagt til að sala tóbaks verði enn meira takmörkuð þar sem gert er ráð fyrir því að við lok tímabilsins þurfi að framvísa tóbakslyfseðli við kaup á tóbaki í apóteki. Hagar hf. leyfa sér að benda á að það hlýtur ávallt að vera markmið hvernar löggjafar og stjórnvaldsfyrirmæla að ákvæði þeirra samræmist tilgangi með setningu þeirra og að reglur séu framkvæmanlegar hverju sinni.

Ljóst er að ef á að mismuna tilteknum hluta smásala á Íslandi með því að banna þeim að selja tiltekna vöru, sem þó er löglegt að neyta, að þá þarf lagasetning að koma til. Slík lagasetning hlýtur ávallt í eðli sínu að teljast varhugaverð, eins og að framan hefur verið rakið. Þá kann slík lagasetning óhjákvæmilega að setja fordæmi fyrir aðrar vörur, jafnvel óskyldar. Í þessu sambandi skal tekið fram að nýlega hefur verið rætt um það í fjölmiðlum að Ísland sé fjórða feitasta þjóð í Evrópu¹. Niðurstaða þessi byggist á upplýsingum frá efnahags- og framfararstofnun Evrópu (OECD). Þá hefur Landlæknir ítrekað fjallað um vanda fólks sem þjáist af offitu, sjúkdóma sem því tengist, ásamt því að fjalla um kostnað þann sem samfélagið þarf að greiða vegna þessa. Verði smásölum, öðrum en apótekum, með lögum bannað að selja tiltekna vöru sem talin er hafa skaðleg áhrif á samfélagið hlýtur að vakna sú spurning hvort aðrar vörur fylgi ekki í kjölfarið, s.s. sælgæti og/eða aðrar matvörur sem kunna að stuðla að offitu að mati stjórnvalda hverju sinni.

¹Í þessu sambandi má benda á frétt sem birtist á vefnum www.visir.is hinn 7. desember 2010, eða á eftirfarandi slóð: <http://www.visir.is/islendingar-fjorda-feitasta-thjod-i-evropu/article/2010529344526>.

Í fjórða lagi skal bent á að til framtíðar kann neytendum að vera mismunað þar sem engin trygging er fyrir því að framkvæmd og afgreiðsla heilbrigðisyfirvalda vegna hugsanlegra tóbakslyfseðla verði samræmd um land allt og kann ákvörðun um veitingu slíks lyfseðlis að vera háð geðþótta. Einnig skal bent á að það getur verið langt fyrir landsbyggðarfólk að sækja læknaþjónustu og ekki er víst að apótek sé í næsta nágrenni. Í þessu sambandi má geta þess að það kann e.t.v. að vera frekari forvörn og skilvirkara að niðurgreiða ýmis meðferðarræði vegna reykinga, s.s. nikótínplástra o.fl., og veita leyfi fyrir því að selja slíkar vörur í almennri sölu.

Í fimmta lagi skal bent á að verði aðgengi takmarkað svo mikið líkt og lagt er til í þingsályktunartillögunni hlýtur ávallt að vera sú hættu fyrir hendi að hér á landi skapist umsvifamikil viðskipti á svokölluðum „svörtum markaði“. Ólöglegur innflutningur og smygl myndi án efa færast í aukana hér á landi. Almennt þegar innleidd er svo ströng löggjöf er í raun óhjákvæmilegt að skoða hvort og þá hvaða áhrif hún kunni að hafa á ólögleg viðskipti hér á landi.

Í þessu sambandi má benda á nýlega frétt þar sem fjallað var um ólögleg viðskipti með tóbak á Íslandi. Fréttin birtist hinn 20. október 2011 á vefnum www.visir.is eða á eftirfarandi slóð: <http://www.visir.is/logdu-hald-a-2600-litra-af-afengi/article/2011111029871>. Í fréttinni kom meðal annars fram að tollyfirvöld hafi lagt hald á 2600 lítra af afengi á síðasta ári og 150 þúsund sígarettur. Áætlað er að magn þetta sé aðeins um tíu prósent af því sem reynt er að smygla til landsins. Þetta þýðir að um 26.000 lítrum af afengi gæti verið smyglað til landsins á ári hverju og 1.500.000 sígarettum.]

Þá getur ólögleg sala á tóbaki haft víðtækar afleiðingar og vandamál í för með sér hér á landi. Sem dæmi má nefna:

- a) Ólöglegt tóbak verður aðgengilegra fyrir unglinga og selt án eftirlits.
- b) Ólöglegt tóbak er aðal tekjulindin fyrir skipulagða glæpastarfsemi og hefur oft tengsl við smygl á fíkniefnum, vopnum og við mansali.
- c) Mikil og neikvæð áhrif á sölu hjá smásala
- d) Tekjur ríkisins dragast saman þar sem ólöglegt tóbak er ekki skattað

IV

Áréttað er að markmið þingsályktunartillögunnar eru tóbaksvarnir ungmenna og hindrun nýliðunar reykingamanna. Um leið og Hagar hf. ítreka stuðning sinn við tóbaksvarnir í landinu tekur fyrirtækið fram með tilliti til þess sem að framan greinir að Hagar hf. eru ósammála þeim leiðum sem lagðar eru til í tillögu þessari í því skyni að herða tóbaksvarnir þegar kemur að ungmennum. Að mati Haga hf. þjónar það ekki umræddum markmiðum að banna sölu á vörunni í almennri sölu, þvert á móti má hæglega færa rök fyrir því að niðurstaðan verði gagnstæð þar sem afleiðingar slíkrar aðgangsskerðingar kunna að leiða til þess að stoðum verður kippt undan þeim markmiðum sem þingsályktunartillagan byggist á.



Finnur Árnason

Forstjóri Haga hf.



Umsögn ÍSAM

Skrifstofa Alþingis
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. P 140/667
komudagur 6.12.2011

Til: Velferðarnefndar Alþingis

Reykjavík, 5. desember 2011.

Efni: Athugasemdir við þingsályktunartillögu um Aðgerðaráætlun um tóbaksvarnir, 20. mál.

ÍSAM er í samstarfi við marga framleiðendur þekktustu vörumerkja heims. Innflutningur á tóbaki frá helstu tóbaksframleiðendum er hluti af fjölbættari starfsemi okkar. Við vonumst til þess að það nefndarfyrríkomulag Alþingis sem við líði er tryggi okkur þá áheyrn sem við nauðsynlega þurfum. Með þá von að leiðarljósi gefum við umsögn okkar og álit á þingsályktunartillögu um Aðgerðaráætlun um tóbaksvarnir.

Sala tóbaks bönnuð í verslunum með færslu þess í apótek og aukning skatta

Í þingsályktunartillögunni eru tilgreinir sjö meginþættir aðgerðaáætlunarinnar sem velferðarráðherra er falið að framkvæma. Fyrsti og sjötti liður tillögunnar kveður í raun á um bann við sölu á tóbaki í verslunum. Með því að færa sölu á tóbaki úr verslunum yfir til apóteka eru send út mjög mótsagnarkennd skilaboð þar sem apótek selja vanalega heilsuvörur. Sé gengið út frá heilsuverndarsjónarmiðum gagnvart reykingum teljum við það ekki við hæfi að tóbaksafurðir séu seldar í apótekum. Þessu sjónarmiði deila samtök í öðrum löndum sem vinna að því að banna sölu tóbaks í apótekum en ekki öfugt eins og þessi tillaga gerir ráð fyrir. Sem dæmi má nefna að kanadísku tóbaksvarnarsamtökin „The Alliance for the Control of Tobacco“ hafa lagt til bann við allri tóbakssölu í apótekum.¹

Flutningur á sölu tóbaks úr verslunum yfir til apóteka mun ennfremur hafa mjög neikvæð áhrif á íslenska verslun og leiða til fækkunar starfa í greininni. Fyrir verslanir á Íslandi er sala á tóbaki mikilvæg tekjulind og ef hún tapast mun það hafa alvarlegar afleiðingar fyrir smásölu í landinu. Þar sem tóbak er lögleg vara á Íslandi á hún að vera aðgengileg þeim sem mega neyta vörunnar. Við skiljum mikilvægi þess að sporna gegn því að tóbak sé selt til ungmenna og styðjum aðgerðir sem ætlað er að ná fram slíkum markmiðum. Það er hins vegar okkar skoðun að farin sé röng leið með því að færa sölu tóbaks yfir til apóteka þar sem við höfum áhyggjur af því að slíkt gæti einnig haft á áhrif á ólögleg viðskipti með tóbak á Íslandi sem þá yrði selt án alls eftirlits en óhjákvæmileg hliðarverkun af því er betra aðgengi að tóbaki fyrir ungmenni.

¹ http://www.cbc.ca/news/story/2001/08/02/nf_smoke020801.html

Þessu til stuðnings má nefna að ekki er langt síðan fréttir birtust í fjölmiðlum af ólöglegum viðskiptum með tóbak á Íslandi. Í Fréttablaðinu var sagt frá því að Tollstjórinn hafi lagt hald á 150 þúsund sígarettur á síðasta ári – fréttin segir að það sé aðeins 10 prósent af því magni sem smyglað sé inn til landsins.²

Það þýðir að um 1.500.000 sígarettur eru fluttar ólöglega til landsins á hverju ári. Eðli málsins samkvæmt eru ólöglegar sígarettur aðgengilegri ungmennum og eru þessar vörur seldar á lægra verði og án alls eftirlits eins og áður segir. Það að draga úr löglegu aðgengi að tóbaksvörum er stór áhættuþáttur sem leiðir til þess að eftirspurn eftir ólöglegum vörum mun aukast og þannig mun þingsályktunartillagan – þar sem markmiðið er að vernda ungmenni – í raun hafa öfug áhrif og skaða ungmenni.

Við teljum því eðlilega að hvetja heldur alþingi og stjórnvöld til að herða viðurlög við því að selja tóbak til ungmenna, efla eftirlit með sölu og koma í veg fyrir aukinn innflutning á ólöglegum vörum til Íslands.

Einnig viljum við benda á að taka þarf tillit til þess að óhófleg skattlagning á tóbak mun einnig leiða til aukinna ólöglegra viðskipta með tóbak.

Innleiðing einsleitra þakkinga fyrir tóbaksvörur

Í þriðja lið tillögunnar er kveðið á um að settar verði reglur um að tóbaksumbúðir verði einsleitar. Að banna framleiðendum að auðkenna vörur sínar er alvarlegt brot á vörumerkjarétti sem er bæði verndaður af íslensku stjórnarskránni og TRIPS viðskiptasáttmálanum sem Ísland á aðild að. Við veltum því fyrir okkur á hvaða lagalega grunni þingsályktunartillagan er byggð og hvort eitthvert mat hafi verið lagt á lagalegar afleiðingar tillögunnar áður en hún var lögð fram.

Ísland er einnig meðlimur að EFTA og þarf þess vegna að hlíta EES-samningnum um hið Evrópska efnahagssvæði. Það er mat okkar að samkvæmt EES-samningnum sé ekki hægt að banna auðkenni á vörum og mun því þingsályktunartillagan brjóta gegn samningnum.

Þá er einnig nauðsynlegt að benda á að um þessar mundir er tóbakslöggjöf Evrópusambandsins og EFTA landa stýrt af Evrópsku tóbaksvörutílskipuninni „European Tobacco Product Directive“³. Tílskipun sem Ísland hefur innleitt samkvæmt EES-samningnum. Í núverandi tóbaksvörutílskipun er ekki mögulegt að banna framleiðendum að auðkenna tóbaksvörur sínar. Þess skal getið að tílskipunin er nú til endurskoðunar hjá framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, m.a. tillögur um einsleitar þakkingar (að banna vörumerki á umbúðum)⁴. Sérfræðingar bæði frá framkvæmdastjórn Evrópusambandsins og frá öllum löndum Evrópusambandsins hafa tekið þátt í endurskoðunarferlinu til að meta á hvaða lagalegum grunni er hægt að byggja og hvort slíkt myndi hafa einhver jákvæð áhrif á heilsu almennings. Þessu ferli mun ljúka í náninni framtíð og er það okkar skoðun að Ísland ætti að bíða eftir niðurstöðum þessara sérfræðinga áður en ákveðin er einhliða innleiðing einsleitra þakkinga.

Við viljum einnig benda á að nokkur lönd hafa verið mjög gagnrýnin á þessar tillögur, bæði vegna skorts á sönnunum fyrir því að þær hafi jákvæð áhrif á heilsu almennings en einnig vegna neikvæðra áhrifa á

² <http://www.visir.is/logdu-hald-a-2600-litra-af-afengi-/article/2011111029871>

³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0037:EN:NOT>

⁴ http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/docs/46_sanco_tobacco_products_directive_en.pdf

vörumerkjaréttinn. Í umsögn sem send var til framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins frá ríkisstjórn Svíþjóðar árið 2010⁵ segir sænski félagsmálaráðherra eftirfarandi um einsleitar pakkningar:

„Spurningin um það sem varðar viðvörundartexta; rauntexa; stærð myndarinnar og viðvörundartextans o.s.frv.; tengist sænsku stjórnarskránni, sérstaklega tjáningarfrelsinu. Svíþjóð mun með glöðu geði útvega framkvæmdastjórninni orðalag og texta til að forðast árekstra við stjórnarskrá okkar. Með þessum hætti leggjum við okkar af mörkum til tillögunnar á uppbyggilegan hátt.

Svíþjóð er mjög hikandi að kynna reglugerð um einsleitar pakkningar vegna neikvæðra afleiðinga sem hún mun hafa á núverandi vörumerkjarétt. Fara þarf varlega í að grafa undan hugverkaréttindum með þessum hætti sem einnig getur haft áhrif á alþjóðsamninga á þessu sviði. Svíþjóð telur því að hingað til hafi skort rannsóknarniðurstöður sem sýna hvaða jákvæðu áhrif einsleitar tóbakspakkningar hafa á heilsu almennings.“

Einnig má nefna að breska heilbrigðisstofnunin ályktaði árið 2008⁶ að einsleitar pakkningar væru ekki hagstæðasta ráðstöfunin og það gerði kanadíska ríkisstjórnin einnig árið 1995⁷.

Heilbrigðisráðherra Bretlands, Gillian Merron, sagði eftirfarandi í umræðum á breska þinginu árið 2009:

„Engar rannsóknir hafa farið fram sem sýna að einsleitar tóbakspakkningar minnki nýliðun meðal ungmenna eða hjálpi þeim sem vilja hætta að reykja að hætta. Miðað við þau áhrif sem einsleitar pakkningar hafa á hugverkaréttindi, myndum við án efa þurfa sterk og sannfærandi sönnunargögn um heilsufarslegan ávinning, auk þess að hann sér gerlegur, áður en hægt er að kynna þetta og samþykka á alþjóðlegum vettvangi – sérstaklega þar sem ekkert land í heiminum hefur lagt til einsleitar umbúðir.“⁸

Það hafa verið gerðar margar rannsóknir á þessu sviði og teljum við, þar sem þingsályktunartillagan er róttæk, að Ísland ætti að hafa viðeigandi rannsóknir og staðreyndir til staðar og bíða eftir næstu skrefum framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins.

Við viljum einnig benda á rannsókn sem hefur sýnt að einsleitar pakkningar munu leiða til aukinna ólöglegra viðskipta með tóbak. Ef allar vörur eru eins verður mjög erfitt að skilja þær að og því auðveldara að koma ólöglegri vöru eða eftirlíkingum á framfæri.

Nefna má sem dæmi það sem Bandaríska viðskiptaráðið ritaði um málefnið⁹:

„Aðaláhyggjuefnið okkar er að þetta myndi teljast ótvírætt brot á alþjóðlegum viðskipta- og hugverkaréttarsamningum, og myndi í raun færa markaðinn í átt að svörtum markaði á kostnað löglegra fyrirtækja og setja neytendur í hættu á að nota ófullnægjandi/falsaðar vörur.“

⁵ <http://tobaksfakta.se/wp-content/uploads/2011/02/konsultationssvar.pdf>

⁶ http://www.plain-packaging.com/downloads/UK_DOH_consultation_paper.pdf

⁷ http://www.plain-packaging.com/downloads/Canada_Expert_Panel_Report_-_When_Packages_Can't_Speak_Mar_95_-_excerpt.pdf

⁸ <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmpublic/health/090625/pm/90625s09.htm>

⁹ http://www.plain-packaging.com/downloads/US_Chamber_of_Commerce_NPHT_submission.pdf

Þá viljum við vekja athygli á rannsókn sem gerð var af Patrick Basham og John C Luik frá Democracy Institute. Þeir hafa í rannsókn sinni¹⁰ skoðað þessi mál mjög gaumgæfilega og komist að þeirri niðurstöðu að það að taka burt vörumerki á tóbaksvörum muni ekki leiða til minni reykinga en muni brjóta í bága við fjölda alþjóðasamninga á sviði hugverkaréttinda.

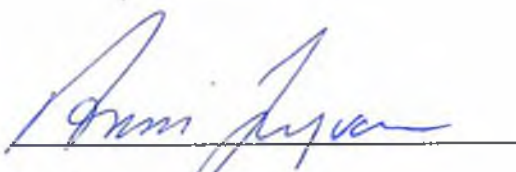
Að lokum, þar sem við erum að vinna með fjölda ólíkra vörutegunda, viljum við lýsa áhyggjum okkar yfir því fordæmi sem hlýst af því að banna vörumerki á löglegum vörum. Með því að innleiða slíkt fyrir eina vöru gæti það auðveldlega náð til annarra vara og yrðum við mjög áhyggjufull ef þetta er sú stefna sem íslensk stjórnvöld hafa ákveðið að fara.

Við styðjum réttláta löggjöf, t.d. hvað varðar markaðssetningu gegn skaðlegum vörum, en sýnileiki vörumerkja er grundvallarregla fyrir allar löglegar vörur og þessa reglu mega stjórnáamenn ekki brjóta þó þeim mislíki varan.

Virðingarfyllst,
f.h. ÍSAM



Egill Ágústsson



Árni Ingvarsson

¹⁰ <http://www.democracynstitute.org/announcements/why-the-plain-packaging-of-tobacco-and-other-consumer-products-is-bad-public-policy>

Þann 4. október 2011 var lögð fram á Alþingi þingsályktunartillaga um aðgerðaráætlun um tóbaksvarnir. Jónatanesson & Co. lögfræðistofa telur rétt að vekja athygli á neðangreindum atriðum þar sem tillögurnar feli í sér óhæfilegar takmarkanir á tjáningarfrelsi og atvinnufrelsi.

I. Einsleitar pakkingar á tóbaksvörum og stærri varúðarmerkingar

- Þingsályktunartillagan leggur til að settar verði reglur um að tóbaksumbúðir verði einsleitar og ekki aðlaðandi í útliti, þ.e. einlitur brúnn pappír með heilsuviðvörðum sem þeki a.m.k. 80% af framhlið og bakhlið þeirra.

Við framangreint er rétt að gera verulegar athugasemdir. Fyrst ber að telja að framleiðsla, sala og markaðssetning tóbaks er lögleg viðskiptastarfsemi. Í ljósi auglýsingabanns á tóbaksvörum skipta umbúðir miklu máli þar sem það er raun eini staðurinn fyrir fullorðna reykingarmenn til að afla sér upplýsinga um vöruna og það sem aðskilur vöruna frá vörum samkeppnisaðila. Á tóbaksumbúðum getur framleiðandi sýnt vörumerki sitt og veitt neytendum upplýsingar um vöruna. Þegar neytendur kaupa tóbak þá er vörumerki tóbaksframleiðanda í raun það eina sem aðskilur hans vöru frá vörum samkeppnisaðila. Vörumerki á pakkingum á tóbaksvörum getur haft áhrif á val neytenda á hvaða tóbaksvara er keypt, en hefur ekki áhrif á hvort að tóbak sé keypt eða ekki. Ef framleiðandi tóbaks er sviptur réttinum til að sýna vörumerki sitt, þá felst í því óhæfileg takmörkun á viðskiptalegu tjáningarfrelsi og skerðir eignarétti framleiðanda sem hvoru tveggja er varið af stjórnarskrá og alþjóðlegum sáttmálum eins og greinir hér á eftir.

Vörumerkjaréttur

- Á Íslandi er tóbak lögleg vara sem er seld undir skráðum vörumerkjum samkvæmt lögum nr. 45/1997 um vörumerkjarétt. Samkvæmt framangreindum lögum geta einstaklingar og lögaðilar öðlast einkarétt á vörumerki samkvæmt ákvæðum laganna. Vörumerki eru sérstök auðkenni fyrir vöru eða þjónustu til að nota í atvinnustarfsemi.
- Skrásett vörumerki tryggja leyfishafa einkarétt til að nýta vörumerkið, í því felst einkaréttur til að nýta það í viðskiptalegum og fjárhagslegum tilgangi sbr. 4. gr. laga nr. 45/1997. Á grundvelli þessa einkaréttar til að nýta skrásett vörumerki er leyfishafa heimilt að markaðssetja sitt vörumerki í fjárhagslegum tilgangi og á sama tíma nýtur leyfishafi réttarverndar gegn lögbrotum eða öðrum brotum þriðja aðila.
- Ísland er aðili að mörgum alþjóðlegum sáttmálum sem veita vernd eignarréttar m.a. Parísar-sáttmálann, sem veitir víðtæka alþjóðlega vernd á „velþekktum vörumerkjum“, eins og tóbaksvörumerkjum. Einnig, samningurinn um hugverkarétt í viðskiptum (Trade Related Aspects of Intellectual Property- TRIPs), með samningnum var komið á fót lágmarksvernd sem aðildarríki eiga að veita

hugverkaréttindum annarra ríkja, þ.á.m. vörumerkjum, sem aðildarríki WTO verða að lögleiða í viðeigandi löggjöf. Hvatinn að samningum var m.a. sá að hugverkaréttindi voru sífellt að verða mikilvægari í viðskiptum og reglur um vernd og framfylgni þessara réttinda voru breytilegar meðal ríkjanna. Meginhlutverk TRIPs samningsins er í stuttu máli að stuðla að virkum vörumerkjarétt, tryggja ákveðið samræmi í löggjöf aðildarríkja varðandi þessi réttindi og til að draga úr viðskiptalegum hindrunum. Ísland er stofnaðili að Alþjóðaviðskiptastofnuninni (World Trade Organization – WTO) sem myndar lagalegan og stofnanalegan ramma utan um hið fjölþjóðlega viðskiptakerfi. Ísland er aðili að Sameinuðu þjóðunum, alþjóðahugverkastofnunin (World Intellectual Property Organization- WIPO) er ein af sérstofnunum Sameinuðu þjóðanna. Hlutverk stofnunarinnar er að efla vernd hugverka og alþjóðlegt samstarf á því sviði. Íslandi er skylt að fara eftir ákvörðunum WIPO varðandi framkvæmd og skráð vörumerki.

- Á grundvelli reglna um gagnkvæma réttarvernd, þá er Ísland skuldbundið til að viðurkenna erlendan vörumerkjarétt, sérstaklega rétt leyfishafa vörumerkja til að nota skrásett vörumerki í viðskiptalegum tilgangi á Íslandi á sama hátt og í öðrum ríkjum í alþjóðalega samfélaginu er skylt að gera. Þetta þýðir að leyfishafi að tóbaks-vörumerki nýtur ákveðins lagalegs réttar og að Ísland verður að tryggja þessi réttindi samkvæmt alþjóðlegum sáttmálum og stjórnarskrá lýðveldisins Íslands eins og farið verður yfir hér að neðan.

Tjáningarfrelsi

- Aðeins má skerða viðskiptalegt tjáningarfrelsi ef það er nauðsynlegt m.a. vegna heilsu annarra, sbr. 73. gr. stjórnarskrárinnar. Í því felst m.a. að sýna verður fram á að takmörkunin styðjist við fullnægjandi rök. Í þingsályktuninni er hins vegar engin grein gerð fyrir því af hverju brúnn og einsleitir umbúðapappír sé til þess fallinn að ná fram þeim markmiðum sem að er stefnt, þ.e. að koma í veg fyrir að ungmenni ánetjist tóbaki og draga úr nýliðun.
 - Í gildi er auglýsingabann á tóbaki og sýningarbann á tóbaki á útsölustöðum þess nema í sérstökum tóbaksverslunum sem eru aðgengilegar fyrir fullorðna reykingamenn. Vörumerki tóbaks er ekki söluhvetjandi.
 - Engin áreiðanleg gögn eru til sem sanna að stærri heilsuviðvaranir á tóbaksumbúðum muni koma í veg fyrir að ungmenni ánetjist tóbaki og draga úr nýliðun.
 - Það eru engin rök fyrir því af hverju heilsuviðvaranir þurfa að vera stærri en þær eru nú þegar. Viðeigandi skilaboðum um hættu samfara tóbaksnotkun er nú þegar komið rækilega til skila til þeirra sem læsir eru og stærra letur bætir ekki úr neinu um það.

- Þann 19. ágúst sl. tók gildi reglugerð nr. 790/2011 um mynd- og textaviðvaranir á tóbaki og mælingar á hámarki skaðlegra tóbaksefna. Samkvæmt reglugerðinni þá skal almenna viðvörunin þekja að minnsta kosti 30% af yfirborði þess flatar einingarpakkans sem hún er prentuð á og mynd- og textaviðvörunin skal þekja að minnsta kosti 40% af yfirborði þess flatar einingarpakkans sem hún er prentuð á.

Sígarettur sem merktar eru í samræmi við reglugerð um viðvörunarmerkingar á tóbaki og mælingar á hámarki skaðlegra tóbaksefna, nr. 236/2003, má flytja til landsins til og með 31. desember 2012 og hafa í sölu til og með 31. júlí 2013. Aðrar tóbaksvörur sem merktar eru í samræmi við sömu reglugerð má hafa í sölu til og með 31. desember 2013. Efni framangreindrar reglugerðar er samkvæmt rammisamningi Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar um tóbaksvarnir, sem Ísland undirritaði árið 2004, ekki er krafist að heilsuviðvaranir þeki meira 30% af umbúðunum.

Stjórnarskrárbundin mannréttindi

- Ein af mikilvægustu réttindum sem eru veitt í stjórnarskránni er vernd eignarréttar sbr. 72. gr. stjórnarskrárinnar og réttur til frjálstrar verslunar og atvinnu sbr. 75. gr. stjórnarskrárinnar. Ólöglegt er að takmarka þessi réttindi með öllu, einhliða og án greiðslu nokkurra skaðabóta til réttahafa þeirra. Jafnvel þó það sé viðurkennt að notkun vörumerkja megi vera takmörkuð, t.d. með því að þrengja heimildina um birtingu vörumerkisins (þ.e. takmarkanir á því hvað má birta í fjölmiðlum), þá er tillaga um einsleitar þakningar óhófleg tilraun til að skerða eignaréttindi vörumerkjaeigenda. Það yrði ótvíræð skerðing sem teldist óhófleg, óréttlæt看anleg og óþörf. Gæta verður meðalhófs og velja minnst íþyngjandi úrræðið um allar takmarkanir á réttindum. Þetta þýðir að takmörkunin má ekki vera íþyngjandi umfram það sem nauðsynlegt er til að ná lögmætu markmiði. Lögmætt markmið í þessu samhengi, er heilsa almennings. Þegar lagafrumvarp mun skerða réttindi sem varin eru í stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands, þá verður að gæta meðalhófs m.t.t. viðeigandi réttinda þ.e. stjórnarskrávarin réttindi leyfishafa vörumerkis annars vegar og réttindi almennings að njóta heilbrigðs lífnaðar, hins vegar. Þingsályktunartillagan felur í sér skerðingu á eignaréttindum og er of íþyngjandi og takmarkar frelsi einstaklinga um of.
- Í 72. gr. stjórnarskrárinnar eru lögfest þau grundvallarréttindi að mega hagnýta sér eignir sínar með löglegum hætti og bann sett við ólögmætri skerðingu eignarréttinda. Túlka ber 72. gr. stjórnarskrárinnar í samræmi við 1. gr. samningsviðauka 1 við mannréttindasáttmála Evrópu þar sem segi: „Öllum mönnum og lögaðilum ber réttur til að njóta eigna sinna í friði. Skal engan svipta eign sinni, nema hagar almennings bjóði og gætt sé ákvæða í lögum og almennra meginreglna þjóðaréttar.” Ákvæðið er augljós fyrirmynd 72. gr. stjórnarskrárinnar með tilliti til ummæla í greinargerð með frumvarpi að stjórnskipunarlögum nr. 97/1995, að við breytingu á

mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar hafi sérstaklega verið tekið mið af alþjóðlegum skuldbindingum sem Ísland hafi gengist undir með því að gerast aðili að alþjóðlegum sáttmálum til verndar mannréttindum, þ.m.t. mannréttinasáttmála Evrópu.

- Mannréttindadómstóllinn hefur staðfest að vörumerki og einkaleyfi séu eign í skilningi 1. gr. samningsviðauka 1 við mannréttinasáttmála Evrópu. Á grundvelli sömu sjónarmiða teljist fjárhagslegur ábati sem leiði af lögmætri viðskiptalegri starfsemi einnig til eignar í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar og 1. gr. í samningsviðauka 1 við mannréttinasáttmálann og njóti því verndar. Þessar skerðingar á hagnýtingu eignarréttinda á hinum skrásettu vörumerkjum, þ.e. að sýna og nota þessi auðkenni í frjálsum viðskiptum, teljast ótvírætt til skerðinga á stjórnarskrárvernduðum eignarréttindum leyfishafa vörumerkis. Af framangreindu leiðir að séu lagaskilyrði ekki uppfyllt til að skerða vörumerkjaréttindi leyfishafa, þ.e. að almannabörf krefji, að það sé gert með lögum og að fullt verð komi fyrir og jafnframt að séu skilyrðin uppfyllt en skerðingin ekki að fullu bætt, sé skerðingin ólögmæt.
- Tillaga um einsleitar pakkningar á tóbaksvörum skerðir stjórnarskrárbundið tjáningarfrelsi framleiðanda samkvæmt 73. gr. stjórnarskrárinnar. Tillagan skerðir frelsi framleiðanda til að koma upplýsingum til neytenda. Með þessu úrræði eru framleiðendur sviptir síðasta möguleikanum til að geta stundað löglega samkeppni við aðra tóbaksframleiðendur sem selja vörur sínar á Íslandi. Einslitar pakkningar skaða samkeppni á markaðnum, hindranir fyrir aðgengi nýrra vara á markaðinn yrðu meiri auk þess að möguleiki til að skipta yfir í aðrar tegundir minnkar.

Alþjóðlegar skuldbindingar

- Á grundvelli þingsályktunar frá árinu 1994 samþykkti Ísland samninginn um stofnun Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar, World Trade Organization (WTO). Viðauki 1C er samningur um hugverkarétt í viðskiptum, Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS). Í samningnum er m.a. fjallað um lágmarksvernd hugverkaréttinda og hvernig sú vernd skuli tryggð. Sérstaklega, í 20. gr. TRIPS þar sem eftirfarandi kemur fram:

“Notkun vörumerkis í viðskiptum skal ekki vera takmörkuð með sérstökum og íþyngjandi kröfum, t.d. notkun þess með öðru vörumerki, notkun þess í sérstöku formi eða notkun þess á þann hátt sem getur verið skaðlegt fyrir eiginleika vörumerkisins til að aðgreina vöru og þjónustu eins aðila frá öðrum aðila”

- Einsleitar pakkningar yrði sérstakur áskilnaður sem myndi skerða rétt vörumerkjaleyfishafa til að aðgreina vöru sína frá vörum annarra með vörumerki. Þá myndi notkun á myndmerkjum vera í raun bönnuð, jafnframt sem þess yrði krafist að vörumerkið innhéldi orðmerki í tilteknu formi. Aðildarríki WTO geta, í sumum

tilfellum, nýtt sér sveigjanleika TRIPS samningsins til að fjalla um mál sem varða heilsu almennings. Í 8. gr. TRIPS er kveðið á um að aðildarríki að WTO megi í sinni löggjöf kveða á um aðferðir til að vernda heilsu almennings (public health and nutrition) enda séu þær aðferðir í samræmi við ákvæði samningsins að öðru leyti. Hinsvegar, þá er þessi grein ekki undantekningarregla, heldur yfirlýsing um meginreglu. Þar að auki, leggur lokamálsgreinin áherslu á að slíkar takmarkanir verði að samræmast öðrum ákvæðum TRIPS samningsins. Þar af leiðandi séu ákveðnar takmarkanir á því að styðjast megi við 8. gr. TRIPS til að ógilda brot á 20. gr. TRIPS.

- Ísland hefur ekki sýnt fram á að einsleitar pakkningar séu réttlætanager (20. gr.) eða nauðsynlegar (8. gr.) til að ná lögmætu markmiði um almanna heill. Með hliðsjón af, skorti á haldbær gögnum sem sanna eða sýna fram á að lögmætu markmiði um almanna heill yrði náð með því að innleiða reglur um einsleitar pakkningar, í fyrsta lagi og tilvist minna íþyngjandi úrræða sem myndu ná sama lögmæta markmiði, í öðru lagi, þá færu einsleitar pakkningar í bága við ákvæði TRIPS samningsins.

1.1

- Í 7. gr. Parísarsáttmálans og 15.4. gr. TRIPS, er í raun fjallað um sömu reglu, sem skiptir máli í þessu samhengi. Í 7. gr. kemur eftirfarandi fram:

“Tegund vöru sem vörumerki er bundið við skal aldrei mynda hindrun fyrir því að vörumerkið sé skráð.”

- Einsleitar pakkningar skerða rétt framleiðanda til að nota myndmerki á tóbaksvörur. Þær myndu og takmarka skráningu á vörumerkjum einungis með tilvísun í tegund vörunnar, og þar af leiðandi er þetta brot á framangreindum ákvæðum.
- Með tilliti til þess sem getið er að ofan er ljóst að innleiðing á reglum um einsleitar pakkningar á tóbaksvörum á Íslandi mun fela í sér brot á mörgum af grundvallarréttindum samkvæmt alþjólegum sáttmálum og stjórnarskrá lýðveldisins Íslands. Auk þess er ekkert sem bendir til þess að þær skili tilætluðum árangri um að koma í veg fyrir að ungmenni ánetjist tóbaki og draga úr nýliðun

II. Tóbak verði einungis selt í apótekum eða ÁTVR

- Þingsályktunin leggur til að Ísland stefni að því að verða meðal fyrstu landa til að takmarka verulega aðgengi að tóbaki með því að taka það úr almennri sölu. Sölu í matvöruverslunum, söluturnum, á bensínstöðvum, í flugvélum og fríhöfnum verði hætt. Tóbak verði þá einungis selt í apótekum með sérstakt tóbakssöluleyfi. Ef fyrrgreind tillaga þykir of róttæk að mati Alþingis þá telja flutningsmenn rétt að skoða þann möguleika að takmarka sölu tóbaks við Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins (ÁTVR) í lok tímabilsins í stað apóteka.
- Ef framangreind tillaga nær fram að ganga er ljóst að það hefði mikil áhrif á heildsölu og smásölu með tóbak. Margir smásöluaðilar þyrftu að öllum líkindum að hætta

rekstri með tilheyrandi þjónustuskerðingu við almenning. Breytingin hefði í för með sér verulegar tekjufærslur sölu á tóbaki, frá venjulegum smásölum til lyfsala.

- Þrátt fyrir þá hættu, sem stafar af tóbaksreykingum, er sala á vörunni lögleg starfsemi, líkt og á við um fleiri vörutegundir, sem leyft er að selja þótt þær geti verið skaðlegar heilsu manna. Atvinnustarfsemi þeirra sem selja tóbaksvörur nýtur þannig verndar samkvæmt 75. gr. stjórnarskrárinnar, sem ekki verður komist hjá að virða, jafnframt því sem heimilt er að setja ýmsar skorður við starfsemi þeirra í þágu lýðheilsu. Heimild 75 gr. stjórnarskrárinnar til þess að skerða frelsi fyrirtækja til að stunda löglega atvinnustarfsemi er háð því að almenningshagsmunir krefjist þess. Það er skilyrði að meðalhófs sé gætt við skerðinguna og að ekki sé unnt að ná umræddu markmiði í þágu hagsmuna almennings nema með því að banna sölu á tóbaksvörum á öðrum stöðum en í apótekum.
- Með því að takmarka sölu tóbaks við apótek verður að telja að löglegur atvinnurekstur heildsala og smásala sé verulega skertur. Framangreindar aðgerðir brjóta gegn rétti fyrirtækja samkvæmt 75. gr. stjórnarskrárinnar, 11. gr. og 36. gr. samnings um Evrópska efnahagssvæðið og meðalhófsreglu, sem leidd er af öllum þessum réttarheimildum. Þá felst mismunur í slíku fyrirkomulagi. Vara sem ekki telst vera lyf á ekkert erindi inn í apótek. Telja verður að framangreindar takmarkanir standist ekki kröfur um að vera nauðsynlegar og hóflegar að virtum öllum atvikum. Þegar unnt er að velja milli úrræða ber að beita því vægasta, sem komi að gagni.

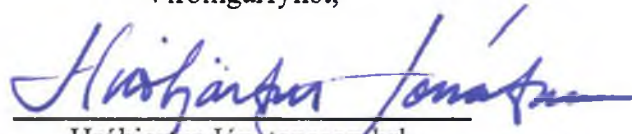
III. Samantekt

- Ofangreindar tillögur eru óhóflegar og leiða til hindrana á eðlilegri samkeppni milli tóbaksframleiðanda um sölu tóbaks á Íslandi með þeim hætti að það fer í bága við atvinnufrelsis-, tjáningarfrelsis- og eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar, samninginn um Evrópska efnahagssvæðið og aðra alþjóðlega samninga sem Ísland er aðili að.
- Ljóst er að í þingsályktunartillöguninni gætir ekki meðalhófs, flutningsmenn vilja koma á viðtækum skerðingum á stjórnarskrárbundnum réttindum borgaranna án þess að sýnt sé fram á að skerðingarnar séu óhjákvæmileg nauðsyn til að framkvæma lögmæt markmið, sem er að koma í veg fyrir að ungmenni reyki. Ekkert bendir til þess að framangreindar aðgerðir muni skila tilætluðum árangri. Augljóst er að flutningsmenn þingsályktunarinnar vilja draga úr ábyrgð hins opinbera við tóbaksforvarnir með því að seilast til ómarkvissra aðgerða sem eru ekki úthugsaðar né studdar neinum gildum rökum. Augljóst er að tóbaksvarnarstefna hins opinbera felur í sér röklega mótsögn; á sama tíma og sýnileikabann á sölustöðum er í gildi þar sem neytendur geta ekki séð varúðarmerkingar á tóbaksumbúðum áður en varan er keypt, er ætlunin að auka stærð viðvörunarmerkinga og afnema vörumerki til þess að auka forvarnaráhrifin. Ekki verður séð hvernig þetta fer saman, svo dæmi sé tekið. Viðvörunarmerking hefur forvarnaráhrif ef hún fællir fólk frá að kaupa tóbak. Ef fólk á

Þess ekki kost að sjá viðvörðunarkerkingar á vörunni áður en keypt er, hefur varúðarkerking augljóslega minna gildi. Þá er augljóst að stækkun á varúðartexta eykur ekki við forvörn enda ráðast áhrifin ekki af stærð leturs heldur innihaldi forvarmartextans sem er nægilega aðgengilegur í gildandi reglugerð, a.m.k öllum þeim sem eru læsir. Þá verður ekki séð að sala á tóbaki í apótekum muni ná fremur markmiðinu um fækkun í nýliðun en sala í almennri smásölu undir eftirliti þar sem fullorðnir geta keypt sem það mega.

- Meginreglan um að gæta meðalhófs og velja minnst íþyngjandi úrræðið gildir um allar takmarkanir á réttindum. Ekki hefur verið sýnt fram á, að það sé hóflegt og nauðsynlegt úrræði í lýðræðisþjóðfélagi í þágu almannaheilla að takmarka sölu á tóbaki við apótek og innleiða reglur um einsleitar pakkningar á tóbaksvörum. Hafa verður í huga að óhófleg takmörkun á verslun með tóbak ýtir undir smygl á tóbaki sem enn sem komið er virðist ekki vera vandamál á Íslandi. Afnáam vörumerkja á tóbaksumbúðir auðveldar smyglurum að koma með tóbak á markað sem ekki uppfyllir kröfur laga um innihaldefni og eftirlit. Með því er ríkið í raun að grafa undan markvissu eftirliti með tóbaki og sölu þess sem mun hvorki bæta lýðheilsu né fjárhag ríkissjóðs.
- Hið opinbera hefur í dag vitneskju um hvernig megi draga úr tóbaksnotkun. Forvarnir meðal unglinga skipta þar mestu máli. Með hliðsjón af þeirri gríðarlegu skattheimtu ríkisins á tóbaki verður að ætla að hið opinbera hafi getu til þess að eyða verulegu fjármunum í forvarnir og að aðstoða fólk við að hætta að reykja og geti þannig náð með raunhæfari hætti markmiðum sínum um að minnka tóbaksreykingar meðal almennings, í stað þess að skerða rétt borgaranna eins og lagt er til.

Virðingarfyllst,


Hróbjartur Jónatansson hrl.



Alþingi
Erindi nr. P 140/733
komudagur 7.12.2011

Alþingi, committee department
Austurstraeti 8-10
150 Reykjavik

Wednesday, 7 December 11

Dear members of the Welfare Committee,

I am writing to you to express concern about the current discussion taking place in your Committee on the sale of tobacco products in Iceland. The discussion concerns a Proposal for a Parliamentary Resolution concerning an Action Plan for Tobacco Control including a possible ban on the sale of tobacco in duty free shops at airports.

Duty free and travel retail sales are a feature of international travel and have come to be expected by international travellers visiting major airports. Duty free and travel retail tobacco purchases are subject to strict controls, customers consist of international travellers, typically only availing of duty free or travel retail once or twice a year. This limited reach means that of the global tobacco market, duty free and travel retail sales amount to less than 1 per cent of annual sales.

International law recognises the integral nature of the duty free sector and guarantees the right of travellers to carry duty free purchases internationally. The 1944 Chicago Convention on International Civil Aviation, the 1954 New York Convention concerning customs facilities for touring and the 1973 World Customs Organisation Kyoto Convention concerning customs facilities applicable to travellers each contain provisions protecting this right. No Government in the world has banned duty free tobacco sales so far.

Duty free and travel retail tobacco is a major source of revenue for airport shops which helps underpin significant Airport developments and investment.

Prohibiting or restricting sales of tobacco products would have a seriously damaging effect on Iceland Airports which receives financial support from the trade. If a ban on duty free was introduced the sales, and the profits, would be transferred to another airport or airline, or in the case of arrivals duty free to the airport of origin.

Global duty free sales of tobacco amounted to almost \$3bn in 2010 contributing substantial revenues to the industries involved including airports and airlines. This revenue contributed to the operating revenues of airports around the world. On average, across the globe, 47.5% of airport total revenues came from non-aeronautical sources.

In the case of Reykjavic airport the duty free operations contribute to the operating revenues of the airport in addition to providing direct employment and supporting other businesses.



If this revenue was to be curtailed, it would have significant knock-on effects upon investment and employment.

I would urge you to reconsider this position and support Icelandic business and the staff they employ.

Kind regards,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Keith Spinks', is written in a cursive style.

Keith Spinks
Secretary General, European Travel Retail Council

Reykjavík, 6. desember 2011

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

140. löggjafarþing 2011-2012.
Þingskjal 20 – 20. mál.

Umsögn - tillaga til þingsályktunar um aðgerðaráætlun um tóbaksvarnir

Krabbameinsfélagið hefur í meira en sextíu ár barist fyrir takmörkunum á tóbaksneyslu til að koma í veg fyrir margvíslegt heilsutjón af hennar völdum.

Félagið lýsir yfir eindregnum stuðningi við þingsályktunartillöguna og hvetur til að hún verði samþykkt. Sérstaklega fagnar félagið öllum tillögum um takmarkanir á aðgengi að tóbaki og hvar megi neyta þess. Í þessu skyni er mikilvægt að verndun barna og ungmenna fyrir tóbaksreyk verði forgangsmál, t.d. eru takmarkanir á reykingum í bílum mikið til umræðu erlendis. Einnig fögnum við tillögum sem snúa að verðhækkunum á tóbaki og að auka þurfi eftirlit. Sérstaklega vill félagið taka undir sjónarmið um mikilvægi fræðslu og forvarna því Krabbameinsfélagið hefur af því miklar áhyggjur að fræðslu- og forvarnastarfi í skólum landsins sé ekki sinnt sem skyldi.

Rúm fjögur ár eru síðan síðast voru samþykktar lagabreytingar til að stemma stigu við reykingum á Íslandi og tímabært að taka næstu skref. Árið 2004 undirritaði Ísland rammisamning Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar um tóbaksvarnir og margt af því sem er til umfjöllunar í þessari tillögu fellur vel að þeim skrefum sem taka þarf til að uppfylla samninginn. Tillögur Læknafélags Íslands hníga í sömu ártt.

Krabbameinsfélagið hvetur alla þingmenn til áframhaldandi aðgerða í þágu tóbaksvarna á Íslandi og fagnar framsýni þeirra þingmanna sem leggja viðkomandi tillögu fram.

Virðingarfyllst,

Ragnheiður Haraldsdóttir
forstjóri
Krabbameinsfélags Íslands

Guðlaug B. Guðjónsdóttir
framkvæmdastjóri
Krabbameinsfélags Reykjavíkur



LANDLÆKNISEMBÆTTIÐ
Directorate of Health

Alþingi
Erindi nr. P 140/737
komudagur 9.12.2011

Velferðarnefnd Alþingis
skrifstofu Alþingis, nefndasviði
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 06.12.2011
111183/0.1.2/HB/lsj/vj

Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um aðgerðaráætlun um tóbaksvarnir, 20. mál.

Embætti landlæknis þakkar veitt tækifæri til umsagnar um ofangreinda tillögu til þingsályktunar.

Almenn umsögn

Fram kemur í greinargerð með þingsályktunartillögunni að meginmarkmið aðgerðaáætlunarinnar sé að koma í veg fyrir að ungmenni ánetjist tóbaki og að minnka þannig nýliðun reykingamanna. Einnig að þingsályktunartillagan sé lögð fram í því skyni að fækka markvisst dauðsföllum vegna reykinga og auka lífsgæði. Þá er bent á að lítið hafi verið fjallað um rétt barna og fóstura til reyklauss og tóbakslauss umhverfis en þann rétt verði samfélagið að tryggja. Í greinargerðinni er enn fremur komið inná það mikla fjárhagslega tjón sem reykingar valda samfélaginu og nemur tugum milljarða króna árlega.

Embætti landlæknis fagnar áhuga ráðamanna á tóbaksvörnum og þeim væntingum sem eru til aðgerða á þessu sviði. Á Íslandi hefur geysað faraldur sjúkdóma af völdum reykinga undanfarna áratugi og þó að tíðni reykinga hafi lækkað þá er tíðni reykingatengdra sjúkdóma enn há.

Alþjóðabankinn birti skýrslu í júní 2003 árið sem bar heitið "Tobacco control at a glance" þar sem tilgreindar eru sex áhrifaríkustu og hagkvæmstu aðgerðir til að draga úr dauðsföllum og skaða sem talin er orsakast af tóbaksnotkun.

Þær eru að auka skatta og hækka verð á tóbaki, takmarka svæði þar sem reykingar eru leyfðar, takmarka auglýsingar á tóbaksvörum og auka fræðslu um skaðsemi tóbaksnotkunar, setja áberandi viðvaranamerkingar á allar tóbaksvörur og að lokum að bjóða meðferð við tóbaksfíkn og tryggja aðgengi að lyfjum sem geta hjálpað í þeirri baráttu.

Samanburður á tóbaksvarnarstarfi í Evrópu hefur verið framkvæmt byggt á þessum ráðleggingum Alþjóðabankans frá árinu 2004. Síðasta skýrslan var birt fyrr á þessu ári og ber heitið *The Tobacco Control Scale 2010 in Europe* eftir Luk Joossens og Martin Raw.

Ísland hefur frá upphafi þessara samanburðarmælinga verið í efstu 4 sætum Evrópuþjóða hvað þessa þætti varðar sem þarna eru mældir. Í skýrslunni í ár er m.a. sagt að á Íslandi hafi verið innleidd heildstæð lög og reglugerðir um tóbaksvarnir sem meðal annars innihalda sýnileikabann á tóbaki. Að á Íslandi mælist nú hvað lægsta tíðni reykinga í Evrópu og að samkvæmt íslenskum lögum sé skylt að eyða 0,9% af brúttóverði af seldu tóbaki til tóbaksvarna.

Niðurstöður rannsókna um áhrifaríkustu leiðir til að draga úr eða koma í veg fyrir tóbaksneyslu eru stjórnvaldsaðgerðir sem snúa að aðgengi og verði. Þetta eru m.a. þær leiðir sem mælst er til í rammaáætlunum Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar um tóbak. (*WHO Framework Convention on Tobacco Control, FCTC*).

Alþjóðlegar skuldbindingar

Hinn árlegi, alþjóðlegi *Dagur án tóbaks* var í ár helgaður Rammasamningi Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar um tóbaksvarnir (*WHO Framework Convention on Tobacco Control, FCTC*). Samningurinn hefur verið í gildi síðan 2005, en yfir 170 ríki hafa gerst aðilar að honum.

Ísland staðfesti Rammasamning Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar um tóbaksvarnir 14. júní 2004. Í tilefni af alþjóðlegum *Degi án tóbaks* var í ár haldinn morgunverðarfundur um tóbaksvarnir en þar tilkynnti Guðbjartur Hannesson velferðarráðherra ákvörðun um að ráðist verði í heildræna opinbera stefnumótun á sviði tóbaksvarna.

Þær tillögur sem eru tíundaðar í þeirri þingsályktunartillögu sem hér er til umsagnar enduróma margt af því sem er tilgreint í skýrslu Alþjóðabankans. Í samanburði á tóbaksvarnarstarfi í Evrópu nú síðast árið 2011 kom glöggst í ljós að einn veikasti hlekkurinn í núverandi tóbaksvarnarstarfi hér á landi er framboð og niðurgreiðsla á meðferð við tóbaksfíkn.

Undir rökstuðningi fyrir aðgerðaráætlun þingsályktunartillögunnar er kafli sem ber yfirskriftina: Tóbaksvarnir í öðrum löndum – er Ísland að dragast aftur úr? Þar er m.a. vitnað í nýlega samþykkt tóbaksvarnarlög í Finnlandi. Í þeim er sett fram langtímastefna stjórnvalda í Finnlandi til að útrýma tóbaksnotkun í landinu með áherslu á þrjá þætti, að ungmenni hefji ekki reykingar, framboð meðferðarúrræða aukist og að horft sé til jafnræðis meðal þjóðfélagshópa í árangri tóbaksvarna í samfélaginu.

Von er á opinberri aðgerðaráætlun í tóbaksvarnarstarfi í Finnlandi til ársins 2040. Á alheimsráðstefnu í tóbaksvörnum sem haldin verður í apríl á næsta ári í Singapore er opunarerindið tileinkað þessari stefnu Finna og ber yfirskriftina "*Endgame ideas: Dangerously radical, visionary leadership or both?*"

Það er tilefni til að gleðjast yfir góðum árangri tóbaksvarna á Íslandi. Í ljósi þess að hér á landi er tíðni reykinga orðin lægst í Evrópu þá er brýnt að vakta vel þróun tóbaksneyslu og nýta gagnreynd úrræði þar sem þau eiga við. Ef farið er út í aðgerðir sem þær að færa sölu tóbaks í apótek eða í vínbúðir, þá þarf að liggja fyrir áætlun um innleiðingu og árangursmat.

Sölu tóbaks eru settar skorður í nær öllum löndum heims sem sjálfsagður hluti af tóbaksvörnum en með misströngum aðgangsstýringum. Aðeins eitt tilvik er þó í heiminum um bann við tóbakssölu á landsvísu, þ.e. í Butan þar sem nú er bönnuð sala tóbaks en heimill takmarkaður eigin innflutningur. Þar var tíðni reykinga um 10% við gildistöku bannsins en meginneysla tóbaks var í formi reyklauss tóbaks. Bannið tók gildi á landsvísu árið 2010 og hefur vakið athygli en jafnframt er fylgst náið með þróun mála. Á Tóbaksvarnarþingi Læknafélags Íslands haustið 2011 lýsti Luk Joossen gestafyrirlesari þingsins því áliti sínu að aðgerðir af því tagi að taka tóbak úr almennri sölu séu ekki raunhæfar fyrr en að tíðni reykinga væri orðin 5% eða lægri.

Sértæk umsögn

Tillagan til þingsályktunar felur í sér aðgerðaáætlun í sjö meginþáttum sem velferðarráðherra er falið að standa að eða framkvæma. Hér fylgja á eftir sértækar umsagnir við hvern lið fyrir sig.

1. Sölustöðum tóbaks fækkað, aðgengi minnkað og stigu stemmt við nýjum neysluforum

Fyrst ber að nefna þann þátt sem miðar að því í skrefum að Ísland taki tóbak úr almennri sölu. Það að taka tóbak úr almennri sölu og afgreiða það úr apótekum hefur ekki verið reynt annars staðar í heiminum.

Takmörkun á aðgengi að tóbaki er viðurkennd stjórnvöldgerð sem beitt er til að draga úr nýliðun og minnka neyslu. Hér á landi hafa lög um tóbaksvarnir miðast að því takmarka aðgengi barna og unglinga og er í gildi nú 18 ára aldurstakmark fyrir kaupum og sölu á tóbaki. Tóbakssöluleyfi þarf til að heimilt sé að selja tóbak og hafa stjórnvöld því verkfæri til að takmarka fjölda útsölastaða. Eftirlit með sölu tóbaks er á ábyrgð heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga í dag og er mikilvægt að það sé virkt og að viðurlögum sé beitt við brotum. Leyfisgjöld tóbakssöluleyfa standa ekki undir kostnaði við eftirlit með sölu tóbaks í dag.

Það er ekki sjálfgefið að allar verslanir selji tóbak og í dag er hér á landi ein stór keðja matvöruverslana sem velur það að selja ekki tóbak. Stjórnvöld hafa svigrúm til að takmarka aðgengi enn frekar en orðið er, með t.d. afmörkun á leyfilegum sölutíma tóbaks í tóbakssöluleyfum. Það væri æskilegt í ljósi þess að opnunartími sölustaða tóbaks hefur lengst á undanförmum árum með tilkomu sólarhringsopnun verslana. Það að færa sölu tóbaks alfarið í apótek mun stórlega fækka útsölustöðum og minnka aðgengi. Ennfremur kunna að verða vandkvæði á að fá lækna til að skrifa upp á tóbakslyfseðla og lyfjafræðinga til að afgreiða tóbak.

Æskilegt er að stjórnvaldsaðgerðir sem skerða frelsi fólks, í þessu tilviki, til að kaupa tóbak, séu innleiddar í ásættanlegum skrefum til að varðveita hið jákvæða viðhorf almennings á Íslandi til tóbaksvarna.

Notkun reyklauss tóbaks hefur takmarkaða dreifingu í nágrennalöndum okkar og ætti því að vera framkvæmanlegt að banna reyklaust tóbak. Vegna samspils milli reykinga og notkunar reyklauss tóbaks þurfa þó forvarnir og aðgangsstýringar fyrir neftóbak að vera samhæfðar við aðgerðir vegna annarra tegunda tóbaks.

2. Enn frekari takmörk við því hvar neyta má tóbaks.

Æskilegt er að takmarka reykingar á almannafæri á svæðum á forræði opinberra aðilar og einkum þar sem fólk kemur saman til útivistar. Hvatning til einkaaðila um að bjóða upp á reyklaust umhverfi utandyra er æskileg. Reykingar undir stýri í bílum hafa ekki víða verið samþykktar en fræðsla um skaðsemi óbeinna reykinga hefur beint sjónum fólks að þessu m vanda. Það hefur orðið viðhorfsbreyting til reykinga almennt og hvatning til almennings um að virða rétt fólks til reyklauss umhverfis og að sýna tillitsemi hefur skilað góðum árangri.

3. Auglýsingar fjarlægðar og sýnileiki tóbaks minnkaður.

Viðvörunarmerkingar á sigarettupökkum og nú í seinni tíð merkingar með myndum sem sýna afleiðingar tóbaksneyslu eru í samræmi við ráðleggingar WHO. Mikilvæg skref hafa einnig verið stigin í þessa átt hér á landi með sýnileikabanni tóbaks í verslunum. Auglýsingar á tóbaki í erlendu efni hafa ekki verið bannaðar en það er orðið tæknilega mögulegt nú m.a. í hreyfimyndum. Því eru þessar tillögur vel framkvæmanlegar þó að næstu skref í þessa átt sem hafa verið í undirbúningi hér á landi séu viðvörunarmerkingar með myndefni.

4. Efnahagslegar aðgerðir.

Hækkun á verði tóbaks er áhrifarík aðgerð til tóbaksvarna. Það er æskilegt að hækka verð á tóbaki reglulega og í þrepum. Hins vegar er ekki hægt að mæla með lækkun á tóbaki aftur síðar jafnvel þó að sala væri komin í umgjörð með takmörkuðu aðgengi. Verð á tóbaki er ætíð orsakabáttur í að halda niðri eftirspurn og er sérstaklega virk forvarnaaðgerð gagnvart unglingum og ungu fólki. Í Bretlandi hafa verið sérstök meðferðarúrræði við tóbaksfíkn í heilbrigðisþjónustunni með kostnaðarþátttöku hins opinbera um árabíl. Árangurinn er eftirtektarverður og áhugaverð fyrirmynd fyrir uppbyggingu meðferðarúrræða vegna tóbaksfíknar hér á landi.

5. Skilgreiningar og flokkun tóbaks og nikótíns að lögum.

Mikilvægt er að allar breytingar á lagaumgjörð tóbaks og nikótíns séu gerðar með hliðsjón af öðrum gildandi lögum og til að styrkja megintilgang þingsályktunartillögunnar, þ.e. að efla tóbaksvarnir í landinu. Ef tóbak flokkaðist sem ávana- og fíkniefni hefði það strax mikil áhrif enda er ekki gert ráð fyrir innflutningi slíkra efna og óljós er gagnsemi þess að tóbaksreykur sé flokkaður sem eitrefni enda vandséð hvernig eigi að takmarka heimildir fólks til að reykja umfram það sem lög um tóbaksvarnir geta náð yfir.

6. Eftirlit, skipulag og valdheimildir yfirvalda í tóbaksvörnum.

Þegar rætt er um að innflutningur, framleiðsla og umsýsla tóbaks sé einungis á hendi ÁTVR er óljóst hvort átt er við að sjálfstæður rekstur heildsölu tóbaks verði afnumin og einkaleyfi á framleiðslu munntóbaks verði sett í gildi. Það er í anda takmörkunar á aðgengi að fækka útsölustöðum tóbaks en óljóst hvort apótek verði reiðubúin að taka við hlutverki smásala með tóbak.

Lagaumhverfi með eftirliti með framkvæmd tóbakssölu er æskilegt að styrkja svo að auðveldara sé að beita viðurlögum og sönnunarbyrði brots er erfið í dag, þegar börnum er selt tóbak. Enginn hefur verið sviptur tóbakssöluleyfi þrátt fyrir að kannanir sýni ítrekuð brot.

Tóbaksfíkn er einn öflugasti fyrirbyggjanlegi sjúkdómavaldur í okkar samfélagi. Því er brýnt að forvarnir og meðferð vegna hennar fái það vægi sem henni ber. Á Íslandi er tíðni reykinga einna lægst á Vesturlöndum en að sama skapi vandaverk að viðhalda þeim árangri sem þegar hefur náðst og halda áfram á sömu braut. Þar þarf að nýta gagnreyndar aðferðir í tóbaksvörnum og meta árangur jafnharðan svo að ljóst sé hvernig miðar. Einkum á það við um breytt mynstur neyslu, hærri tíðni meðal hópa samfélagsins sem hafa minni menntun og aukning í notkun reyklauss tóbaks. Bæði þessi viðfangsefni krefjast sérhæfðra inngripa og eftirfylgni svo að árangur náist.

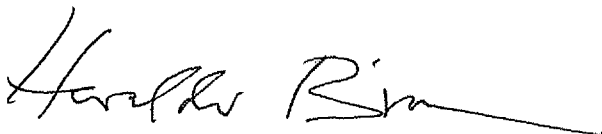
Sveitarfélög hafa áhrif bæði í gegnum skólakerfið og við mótun á umgengnisreglum, t.d. með banni við reykingum á völdum útivistarsvæðum. Áhugavert væri að sjá sveitarfélög gera sér heilbrigðisáætlanir sem tækju til tóbaksvarna.

7. Aukin fræðsla, þekking og stuðningur við tóbaksvarnir.

Fræðsla vegna tóbaksvarna á sér langa sögu á Íslandi og hefur þekking þorra almennings á skaðsemi reykinga leitt af sér viðhorfsbreytingu þannig að ekki þykir sjálfsagt að reykja í dag. Þau skilaboð þurfa að vera í stöðugri endurskoðun samhliða því að halda áfram starfi sem hefur gefist vel. Þar má nefna verkefni eins og *Reyklaus bekkur* sem hefur verið í gangi nú í 12 ár og náð til heilla árganga ungmenna um land allt. Nýliðun í hópi ungmenna hefur verið á framhaldsskólastigi, en munur á tíðni tóbaksneyslu milli skóla gefur þó tilefni til bjartsýni á að sækja megi fram á þeim vettvangi einnig. Reykingar foreldra hafa sterk mótandi áhrif á börn. Ef foreldrar barna ná árangri við að hætta að reykja mótar það viðhorf barna.

Tóbaksvarnir eru háðar góðri samvinnu við stjórnmalamenn og samfélag og væntir embætti landlæknis þess að eiga áframhaldandi gott samstarf um farsælar árangursríkar aðgerðir gegn þessari heilsuvá.

Virðingarfyllst,



Haraldur Briem, settur landlæknir

Alþingi
Erindi nr. P 140/596
komudagur 1.12.2011



Lyfjastofnun
Icelandic Medicines Agency

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8 – 10
150 Reykjavík

Reykjavík, 30.11.2011
Tilvísun: 08-01 / Málsnr: 2011110265

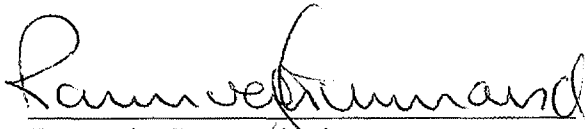
Efni: Umsögn Lyfjastofnunar um tillögu til þingsályktunar um aðgerðaráætlun um tóbaksvarnir, 20. mál.

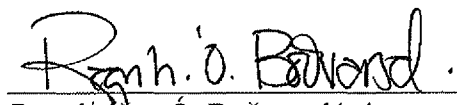
Lyfjastofnun vísar til erindis nefndasviðs Alþingis, dags. 16. nóvember 2011, þar sem óskað er eftir umsögn Lyfjastofnunar um tillögu til þingsályktunar um aðgerðaráætlun um tóbaksvarnir, 20. mál.

Lyfjastofnun er í meginatriðum sammála þeim tillögum er fram koma í ofangreindri þingsályktunartillögu. Stofnunin hefur hins vegar efasemdir um þá framkvæmd að sala tóbaks verði einskorðuð við lyfjabúðir með sérstakt tóbakssöluleyfi.

Þá vill Lyfjastofnun vekja athygli á því að stofnunin gegnir efirlitshlutverki með þeim vörum sem einungis er heimilt að selja í lyfjabúðum.

F.h. Lyfjastofnunar,


Rannveig Gunnarsdóttir


Ragnheiður Ó. Böðvardsdóttir





LÆKNAFÉLAG ÍSLANDS
ICELANDIC MEDICAL ASSOCIATION

Alþingi

Erindi nr. E 140/702

komudagur 7.12.2011

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Kópavogi, 5. desember 2011.

Efni: Tillaga til þingsályktunar um aðgerðaráætlunum tóbaksvarnir, 20. mál.


Stjórn Læknafélags Íslands (LÍ) þakkar fyrir að hafa borist til umsagnar tillaga til þingsályktunar um aðgerðaráætlun um tóbaksvarnir, 20. mál á 140. löggjafarþingi, sbr. tölvubréf nefndasviðs Alþingis dags. 16. nóvember 2011.

LÍ hélt Tóbaksvarnaþing hinn 30. september sl. Þar var samþykkt ályktun þar sem stuðningi var lýst við þingsályktunartillögu um aðgerðaráætlunum tóbaksvarnir, sjá hjálagt.

Á aðalfundi LÍ var samþykkt ályktun þar sem lýst var yfir stuðningi við þessa ályktun Tóbaksvarnaþings, sjá hjálagt.

LÍ styður því tillögu til þingsályktunar um aðgerðaráætlun um tóbaksvarnir.

Virðingarfyllt,
f.h. stjórnar Læknafélags Íslands,


Þorbjörn Jónsson, formaður.

Hjálagt:

Ályktanir Tóbaksvarnaþings LÍ 30. september 2011.
Ályktun aðalfundar LÍ 20. og 21. október 2011.



LÆKNAFÉLAG ÍSLANDS
ICELANDIC MEDICAL ASSOCIATION

Ályktun nr. 1

Tóbaksvarnarping Læknafélags Íslands 30.09.2011 lýsir yfir eindregnum stuðningi við þingsályktunartillögu um aðgerðaáætlun um tóbaksvarnir og fagnar framsýni þeirra þingmanna sem það mál flytja. Tóbaksvarnarping ítrekar nauðsyn þess að tóbaksvarnir á Íslandi verði auknar verulega og hvetur til þess að aðferðir sem draga úr nýliðun tóbaksneytenda meðal barna og unglinga verði settar í algeran forgang af stjórnvöldum.

Ályktun nr. 2

Tóbaksvarnarping Læknafélags Íslands 30.09.2011 fagnar vinnu við stefnumótun í tóbaksvörnum sem velferðarráðherra hefur boðað og minnir á aðgerðaráætlun, sem Tóbaksvarnarping ársins 2009 samþykkti. Þar er bent á hvaða stjórnvaldsaðgerðir eru nauðsynlegar til að draga úr tóbaksneyslu barna og unglinga á Íslandi og hindra að þau ánetjist tóbaki.



LÆKNAFÉLAG ÍSLANDS
ICELANDIC MEDICAL ASSOCIATION

Aðalfundur Læknafélags Íslands
20. – 21. október 2011

**Stuðningur við ályktun Tóbaksvarnarþings vegna
tillögu til þingsályktunar um aðgerðaáætlun um tóbaksvarnir**

Aðalfundur Læknafélags Íslands haldinn í Kópavogi 20. – 21. október 2011 tekur undir stuðning Tóbaksvarnarþings félagsins, sem haldið var 30. september sl. við þingsályktunartillögu um aðgerðaáætlun um tóbaksvarnir og fagnar framsýni þeirra þingmanna sem það mál flytja. Eins og Tóbaksvarnarþing ítrekar aðalfundur Læknafélags Íslands nauðsyn þess að tóbaksvarnir á Íslandi verði auknar verulega og hvetur til þess að aðferðir sem draga úr nýliðun tóbaksneytenda meðal barna og unglinga verði settar í forgang af stjórnvöldum.



LÆKNAFÉLAG ÍSLANDS
ICELANDIC MEDICAL ASSOCIATION

Aðalfundur Læknafélags Íslands
20.-21. október 2011

Stuðningur við ályktun Tóbaksvarnarþings vegna vinnu við stefnumótun í tóbaksvörnum

Aðalfundur Læknafélags Íslands haldinn í Kópavogi 20. – 21. október 2011 tekur undir ályktun Tóbaksvarnarþing félagsins sem haldið var 30. september 2011 þar sem fagnað er vinnu við stefnumótun í tóbaksvörnum sem velferðarráðherra hefur boðað. Jafnframt minnir aðalfundurinn, líkt og Tóbaksvarnarþingið, á aðgerðaáætlun, sem Tóbaksvarnarþing ársins 2009 samþykkti. Þar er bent á hvaða stjórnvaldsaðgerðir eru æskilegar til að draga úr tóbaksneyslu barna og unglunga á Íslandi og hindra að þau ánetjist tóbaki.

Alþingi
Skrifstofa Alþingis, nefndasvið
Til nefndarmanna velferðarnefndar
Kirkjustræti
150 Reykjavík

Reykjavík 30. nóvember 2011

Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um Aðgerðaráætlun um tóbaksvarnir, 20. mál.

Rekstrarfélagið Tíu ellefu ehf. (hér eftir 10-11) óskar eftir því að fá að koma á framfæri skoðunum sínum á þingsályktunartillögunni um „Aðgerðaáætlun um tóbaksvarnir“, sem velferðarnefnd hefur til meðferðar þar sem við teljum þær tillögur sem þar koma fram geti haft skaðleg áhrif á rekstur okkar.

10-11 rekur 22 verslanir undir vörumerkinu 10-11 og eina verslun undir vörumerkinu Inspired by Iceland. Verslanirnar eru staðsettar í Reykjavík, Kópavogi, Hafnarfirði, Reykjanesbæ og á Akureyri. Sala á tóbaki er mikilvæg tekjulind fyrir okkur og því myndi skerðing á þessari tekjulind hafa skaðleg áhrif á reksturinn.

Rétt er að taka fram að 10-11 finnst markmið þingsályktunartillögunnar vera göfugt en það er okkar mat að þetta sé ekki rétta leiðin að því markmiði. Öflugar forvarni og sterkur lagarammi fyrir þá sem selja tóbak er rökréttari leið. Auk þess má benda á að með því að leyfa sölu á 4 mg. nikótínplástrum í verslunum en ekki bara í apótekum þá væri það örugglega fljótlegri og áhrifaríkari leið til þess að draga úr reykingum heldur en þær leiðir sem þingsályktunin leggur til. Þannig yrði auðveldað aðgengi að vöru sem reynst hefur vel í baráttunni gegn reykingum.

Í dag gilda strangar reglur um sölu á tóbaki í verslunum. Aldursmörk eru á bæði þeim sem selja/afgreiða tóbakið sem og þeim sem það mega kaupa. Þá er allt tóbak gert ósýnilegt í verslunum með því að staðsetja það í lokuðum skápum. Óheimilt er að framstillla, sýna og/eða auglýsa tóbak. Reglulega gera fagaðilar úttekt á því að þessum reglum sé framfylgt. Brjótí smásali þessar reglur á hann á hættu að fá á sig verulega refsingu og hugsanlega missa leyfið fyrir því að selja tóbak.

Það að færa söluna á tóbaki, vöru sem löglegt er að selja og neyta ef 18 ára aldri er náð, í hendur apótekanna er stórt skref afturábak. Það er verulegt inngríp í starfsemi fjölda fyrirtækja og myndi innleiða mismunun í smásölu. Staðreyndin er að tóbakssala getur verið stór hluti sölunnar, sérstaklega hjá smærri verslunum. Verði neytendum gert að kaupa tóbak í apótekum þá mun það einnig hafa áhrif á sölu á óskyldum vörum. Þannig verður apótekunum sköpuð aðstaða til að auka sölu sína á vörum sem þau bjóða í samkeppni við aðra smásala. Inngríp ríkisins hefðu þannig veruleg áhrif á smásölu í landinu, ekki bara í tóbaki. Slíkt væri stórt skref afturábak í frjálsum viðskiptum.

Þá er hætt við að neytendum yrði mismunað í gegnum aðgengi þeirra að vörunni. Þannig eru t.d. ekki apótek á mörgum af smærri byggðum á landsbyggðinni, þar kaupa menn sér sitt tóbak á bensínstöðvum eða í sjoppum.

Niðurstaða:

Þingsályktunar tillagan þýðir verulegar inngrip í rekstur fjölda smásala og raskar samkeppnisstöðunni.

Í dag eru mjög strangar reglur um sölu og framstillingar á tóbaki sem fagaðilar fylgja eftir.

Betri og fljótvirkari leiðir eru til að því markmiði að draga úr reykingum Íslendinga.

Mjög mikilvægt að alþingi taki ekki ákvarðanir sem skekki samkeppnisstöðu þeirra sem eru að stunda verslun á þeim viðsjálverðu tímum sem nú eru.

Virðingarfyllst,


Árni Pétur Jónsson
Rekstarfélag Tíu ellefu ehf.

Afrit sent til:

Velferðarráðherra
Utanríkisráðherra
Fjármálaráðherra
Innanríkisráðherra
Þingmanna



Alþingi
Erindi nr. P 149/385
komudagur 23.11.2011

RÍKISLÖGREGLUSTJÓRINN

Reykjavík 21. nóvember 2011

Tilvísun: 2011110114

50.03

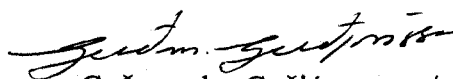

Tilvísun yðar: Þskj. 20- 20. mál

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Efni: Tillaga til þingsályktunar um aðgerðaáætlun um tóbaksvarnir

Vísað er til tölvupósts nefndasviðs Alþingis til ríkislögreglustjóra 16. nóvember sl. þar sem leitað er umsagnar um tillögu til þingsályktunar um aðgerðaáætlun um tóbaksvarnir, 20. mál. Af hálfu embættis ríkislögreglustjóra er ekki tekin afstaða til tillögunar.

F.h. RLS


Guðmundur Guðjónsson / 
Hildur Georgsdóttir



Nefndasvið Alþingis
Velferðarnefnd
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 12. desember 2011.

Efni: Umsógn um þingsályktunartillögu, Aðgerðaáætlun um tóbaksvarnir, 20. mál.

SAMANTEKT

- ✚ Meginmarkmið aðgerðaáætlunarinnar, að koma í veg fyrir að ungmenni ánetjist tóbaki, er göfugt og metnaðarfullt. Rolf Johansen & Company (RJC) styður heilshugar allar tóbaksvarnaraðgerðir sem eru í samræmi við reglur OECD og Evrópusambandsins um innleiðingu reglugerða.¹ Sumar leiðirnar að markmiðinu, sem lagðar eru til í aðgerðaráætluninni, eru vægast sagt umhugsunarverðar og gerir RJC ýmsar athugasemdir við þær leiðir.
- ✚ Sumar leiðirnar eru óparfar, of róttækar og/eða ganga án réttlætningar gegn stjórnarskrárvörðum réttindum, s.s. einstaklingsfrelsi, tjáningarfrelsi, eignarétti, viðskiptafrelsi, atvinnufrelsi og verndun á vörumerki, ásamt öðrum réttindum, s.s. sjálfsákvörðunarrétti. Verndun á almannaheill getur heimilað ákveðnar takmarkanir á slíkum réttindum. RJC telur að sú röksemdarfærsla sem tillagan byggir á, og notuð er til að réttlæta skerðingar á stjórnarskrárvörðum réttindum sem sumir liðir aðgerðaáætlunar tillögunnar bera með sér, sé byggð á afar veikum grunni til þar sem engar sannanir eru lagðar fram um hvort sumar leiðirnar virki til að ná settu markmiði. Þær réttlæti því alls ekki þær verulegu skerðingar sem hér um ræðir.
- ✚ RJC telur að sumar þær aðgerðir sem lagðar eru til í aðgerðaáætlun tillögunnar virði ekki reglur um meðalhóf eða jafnræði. Þetta á sérstaklega við um tillögur um takmörkun tóbakssölu við apótek og/eða verslanir ÁTVR, tillögur um að tóbaksumbúðir verði einsleitar og ekki aðlaðandi í útliti og tillögur um að stækka viðvörunarmerkingar enn frekar.
- ✚ Einnig vantar að sýnt sé fram á að búið sé að fullreyna aðrar, vægari leiðir til að ná sama markmiði. Samkvæmt aðgerðaáætluninni á að innleiða nokkrar aðgerðir samtímis án þess að búið sé að meta nauðsyn þeirra aðgerða eða sýna fram á að hver aðgerð, einstök eða í samhengi við aðrar aðgerðir, muni ná settum markmiðum aðgerðaáætlunarinnar. T.a.m. er lagt til að breytingar verði gerðar á viðvörunarmerkingum án nokkurs tillits til nýlegra breytinga á reglugerð um viðvörunarmerkingar á tóbaksvörum, sem ekki er búið að innleiða.

¹ OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance

<http://www.oecd.org/dataoecd/24/6/34976533.pdf>

<http://www.oecd.org/dataoecd/24/6/34976533.pdf>

European Commission: Better Regulation – Simply Explained

http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/brochure/br_brochure_en.pdf

- ✦ Hjá RJC starfa 15 manns og félagið greiðir einnig háar fjárhæðir árlega vegna úthýsingar á vöruhúsastarfssemi. Félagið býr yfir næstum 50 ára reynslu af tóbaksmarkaðnum á Íslandi, hefur ávallt fylgt öllum íslenskum lögum og reglugerðum í sínum aðgerðum, lagt sitt af mörkum til góðgerðarmála og skatttekna ríkisins. Sumar aðgerðirnar sem lagðar eru til myndu hafa afar skaðleg áhrif á rekstur RJC, þ.á.m. verulega samkeppnishamlandi áhrif. Einnig myndu sumar aðgerðirnar stórlega auka áhættu á svörtum tóbaksmarkaði með öllum þeim neikvæðu afleiðingum sem slíkt hefur í för með sér, bæði fyrir RJC, íslenska ríkið og samfélagið í heild.
- ✦ Að lokum gerir RJC nokkrar alvarlegar athugasemdir við orðalag á nokkrum stöðum í tillögunni og leggur fram spurningar til flutningsmanna tillögunnar um ákveðnar staðhæfingar sem koma þar fram. Tölulegar upplýsingar, sem vitnað er til í tillögunni eru t.a.m. á sumum stöðum í tillögunni lagðar fram sem staðreyndir þrátt fyrir að verulegir annmarkar séu á þeim útreikningum sem þar liggja að baki.
- ✦ RJC leggur til að tillagan verði felld á þeim forsendum að verulegir annmarkar séu á tillögunni, m.a. vegna óvissu um lögmæti sumra þeirra aðgerða sem aðgerðaáætlunin inniheldur. Enn fremur hvetur RJC til að frekar verði haldið áfram á sömu braut og hefur skilað þeim mikla árangri í forvarnarstarfi undanfarinna ára sem vitnað er til í tillögunni. Til að ná meginmarkmiðum tillögunnar ætti að leitast við að meðalhófs sé gætt og að notast eigi fyrst og fremst við viðurkenndar leiðir til að koma í veg fyrir að ungmenni ánetjist tóbaki og til að sporna við nýliðun í hópi reykingarfólks.
- ✦ RJC er tilbúið að aðstoða yfirvöld og koma fram með tillögur um viðeigandi aðgerðir til að ná meginmarkmiði aðgerðaáætlunarinnar, m.a. með því að deila upplýsingum um árangursríkar aðferðir frá öðrum mörkuðum, t.d. innan Evrópusambandsins.

EFNISRÖK

Greinargerðin

- ✦ RJC telur að í greinargerðina skorti útskýringar flutningsmanna tillögunnar á hvernig sumar aðgerðir innan aðgerðaáætlunarinnar tengjast meginmarkmiði hennar. Einnig vantar rökstuðning til að sýna fram á að þær aðgerðir sem lagðar eru til í áætluninni muni ná meginmarkmiðinu.
- ✦ RJC gerir athugasemd við þá þversögn flutningsmanna tillögunnar að taka annars vegar sérstaklega fram að aðgerðaráætlunin eigi að leggja áherslu á að þeir sem hafa byrjað að reykja hætti því og hins vegar, í næstu setningu, að þær aðgerðir sem lagðar eru fram beinist ekki gegn reykingafólki. Sumar aðgerðirnar (sérstaklega takmörkun á smásölu tóbaks) munu hafa veruleg áhrif á reykingafólk, t.a.m. með því að neyða suma þeirra til að aka langar leiðir til að verða sér úti um tóbak, þrátt fyrir að ekki sé sýnt fram á að slíkar aðgerðir myndu leiða til minnkunar nýliðunar í hópi reykingarfólks.
- ✦ Í greinargerðinni er haldið fram að reykingar valdi samfélaginu fjárhagslegu tjóni sem árlega nemur tugum milljarða króna af skattfé borgaranna. Flutningsmenn lýsa því yfir í greinargerðinni að þeir vilji að þeir fjármunir nýtist í staðinn til góðra samfélagslegra verkefna. RJC telur að hér sé afar frjálsglega farið með tölur og orðalag.

ATHUGASEMDIR VIÐ AÐGERÐAÁÆTLUNINA

1. Sölustöðum tóbaks fækkað, aðgengi minnkað og stigu stemmt við nýjum neysluformum

- ✚ Að takmarka tóbakssölu við ákveðnar tegundir útsölastaða, og að lokum einskorða slíka sölu við apótek, eða til vara verslanir ÁTVR, er ekki einungis mjög erfitt í útfærslu heldur er ekki sýnt fram á að slík takmörkun muni ná meginmarkmiði aðgerðaáætlunarinnar. RJC færir sterk rök fyrir því að aðgengi ungmenna að tóbaki muni aukast ef þessi leið yrði farin, sérstaklega vegna hættunnar á ólögum tóbakssölu eða svokölluðum svarta markaði. Misnotkun á lyfseðilsskyldum lyfjum, sem hefur verið mjög áberandi í þjóðfélagssumræðunni undanfarið ár, hefur nú þegar sýnt fram á vörur sem eingöngu fást í apótekum eru aðgengileg ungmönnum. Sú staðreynd, ein og sér, er nægt tilefni til að staldra við tillögu af þessu tagi. Tilgangurinn helgar ekki alltaf meðalið.
- ✚ Útfærslu þessarar leiðar er afar erfitt að sjá fyrir sér. Fjöldi apóteka, eða verslana ÁTVR, eru engan veginn nægur til að sinna þörfum markaðarins. Á sumum stöðum úti á landi er talsvert langt í næsta apótek eða næstu vínbúð ÁTVR. Ef aðferðin nær ekki meginmarkmiðum tillögunnar þá er afar langsótt að réttlæta skerðingu á atvinnufrelsi, einstaklingsfrelsi og sjálfsákvörðunarrétt. Ekki dugar að segja að reykingamenn geti alveg eins keyrt langar leiðir eftir sínu tóbaki. Jafnræðisreglan yrði ekki virt. Þeir sem þyrftu að keyra langar leiðir eru líklegri til að kaupa meira magn í einu og af þeim sökum mætti færa rök fyrir því að þeir myndu jafnvel reykja meira en áður.
- ✚ Þar að auki liggja engar sannanir fyrir þess efnis að eigendur einkarekinna apóteka séu betur til þess fallnir að afgreiða tóbak en eigendur einkarekinna bensínstöðva eða annars konar útsölastaða tóbaks. Án slíkra sannana er hér því um brot á jafnræðisreglu að ræða. Í versta falli telur RJC að sýna þyrfti fram á að þessi aðferð myndi örugglega virka til að ná meginmarkmiði tillögunnar áður en stjórnvöld færa viðskipti frá ákveðnum einkareknum aðilum yfir til annarra.
- ✚ Um 600 lögaðilar greiða fyrir smásöluleyfi tóbaks árlega. Stór hluti af þeim eru smáir rekstraraðilar þar sem tóbakssala skapar stóran hluta af tekjum rekstursins. Slíkir aðilar gætu þurft að horfa fram á gjaldþrot ef þeim yrði meinað að selja tóbak.
- ✚ Samkvæmt tillögunni þyrftu apótek að uppfylla ýmis skilyrði til að fá leyfi til að selja tóbak. Ef eina apótekið í litlum kaupstað úti á landi myndi ekki uppfylla þau skilyrði væri enginn söluaðili tóbaks í viðkomandi kaupstað. Við slíkar aðstæður væri verulega vegið að rétti einstaklinga, úr hópi upplýstra, fullorðinna reykingarmanna, að eiga eðlilegt aðgengi að löglegri vöru sem seld er undir ströngum reglum og eftirliti nú þegar.
- ✚ Árið 2001 voru innleidd lög sem skilyrtu smásöluaðila tóbaks að verða sér úti um tóbakssmásöluleyfi. Tilgangurinn, samkvæmt lagafrumvarpinu, var að gefa ríkisvaldinu möguleika til að refsa þeim smásöluaðilum sem seldu tóbak til ungmenna undir lögaldri. Núverandi söluaðilar tóbaks hafa kostað miklu til að verða sér úti um slík leyfi. RJC telur að ekki sé fullreynt að nýta sér þessa aðferð til að sporna við nýliðun í hópi reykingafólks. Okkar starfsmönnum er ekki kunnugt um að nokkur smásöluaðili hafi misst leyfið í refsingarskyni. Það þýðir að annað hvort eru ungmenni undir lögaldri ekki að kaupa tóbak hjá löglegum tóbakssmásöluaðila, sem myndi þýða að frekari aðgerðir til að minnka aðgengi ungmenna að tóbaki væru óþarfar, eða ekki sé verið að framfylgja nægilega núgildandi lögum. Því er vert

að spyrja hvers vegna lögð er fram tillaga um að ný lög verði innleidd ef ekki liggur fyrir hvernig núverandi lögum eigi að vera framfylgt og þegar engin eftirfylgni er til staðar frá hendi yfirvalda um að tryggja að slík lög nái settum markmiðum.

- ✦ RJC leggur til að farið verði frekar að fordæmi Bandaríkjanna, þar sem mjög strangt eftirlit er með tóbakssölu. Þar fá söluaðilar tóbaks engar viðvaranir ef þeir eru staðnir að því að selja tóbak til ungmenna undir lögaldri. Þeir þurfa að greiða háar fjársektir og missa tóbakssöluleyfið tímabundið ef um fyrsta brot er að ræða. Ef um endurtekið brot er að ræða missir viðkomandi leyfið fyrir fullt og allt. Tóbakssmásalir í Bandaríkjunum eru vel upplýstir um þessar afleiðingar og flestir taka þátt í öflugum verkefnum þar að lútandi. Þetta eru ýmis konar verkefni sem tóbaksframleiðendur þar í landi hafa sett á laggirnar undanfarnir 20 ár og hafa náð mjög góðum árangri að fá tóbaksmásala til að taka þátt í að sporna við sölu tóbaks til ungmenna undir lögaldri.
- ✦ RJC gerir athugasemdir við að hætta eigi að selja tóbak í Frihöfn. Afar líklegt hlýtur að teljast að neytendur versli fremur við erlendar Frihafnir fremur en að kaupa tóbakið á innanlandsmarkaði. Alls kyns hliðarkaup gætu þ.a.l. einnig farið úr landi. Engin leið er að sjá að aðgerð af þessu tagi beinist gegn aðgengi ungmenna að tóbaki þar sem Frihöfn er í eigu ríkisins og því auðveldara en ella að tryggja að ungmenni undir lögaldri hafi ekki aðgengi að tóbaksvörum.
- ✦ Samkvæmt aðgerðaáætlun tillögunnar á að takmarka tóbakssölu enn frekar, að u.þ.b. 10 árum liðnum þannig að hún yrði háð því að „tóbakslyfseðli“ yrði framvísað. Hér er, að mati RJC, um afar torsóttu aðferð að ræða sem hefur eingöngu það að markmiði að þvinga reykingarfólk til að láta af reykingum. Á meðan tóbak er lögleg vara er þessi aðferð gróf atлага að einstaklingsfrelsi, að mati RJC. Einnig gefa flutningsmenn tillögunnar sér það að allflestir reykingamenn hafi löngun til að hætta að reykja. Að baki þeirri forsendu liggja engar staðreyndir og því er þessi hugmynd byggð á mjög veikburða grunni. Að mati RJC er þessi grunnur engan veginn nægilegur til að réttlæta slíkar takmarkanir á einstaklingsfrelsi. Hafa ber í huga að lögráða reykingafólk er orðið vel upplýst um heilsufarsleg áhrif af völdum reykinga. Viðvörunarmerkingar eru, og hafa verið í áratugi, á tóbaksumbúðum og nýlega var gefin út ný reglugerð sem leiðir til þess að allar tóbaksvörur verða með áberandi myndmerkingum frá og með 1. janúar 2013.
- ✦ Erfitt er að sjá hvernig útfæra eigi þessa leið. Augljósast er að benda á þrennt, þ.e. að erfitt er fyrir lækni að réttlæta útgáfu lyfseðils sem heimilar sjúklingi að kaupa efni sem skilgreint verður sem eiturefni. Það gengi mögulega gegn þeim eið sem læknar sverja. Einnig myndi þessi útfærsla auka verulega álagið á heilbrigðisstofnanir, sem varla mega við því, um allt land. Þriðja atriðið er líklega það erfiðasta að sjá fyrir sér en það er hvernig erlendir ferðamenn, sem reykja, eigi að nálgast tóbak. Áhrifin á íslenska ferðaiðnaðinn gæti orðið verulega skaðleg sem yrði sérstaklega slæmt í núverandi árferði.

- ✦ RJC telur að heimila eigi sölu á reyklusum tóbaksvörum sem uppfylla öll lagaleg og tæknileg skilyrði fyrir slíkri sölu.
- ✦ Í tillögunni er lagt til að innflutningur, framleiðsla og sala íslensks neftóbaks verði óheimil. Þetta er lagt fram með það að markmiði að koma í veg fyrir neyslu neftóbaks sem munntóbaks, sem skilgreint er sem nýtt neysluform. Það er staðreynd að allt frá því að neftóbaksnotkun hófst á Íslandi hafa menn átt það til að nota það sem munntóbak. Hins vegar hættu menn því um langt árabil. RJC telur að sú aðferð að banna neftóbakið, virki ekki til að koma í veg fyrir þetta neysluform. Í dag er það augljóst að talsvert af ungum karlmönnum notar munntóbak sem er bannað hér á landi. Menn hafa fundið leiðir til að stunda svartamarkaðssölu á slíkum vörum, sem bannaðar voru á tíunda áratug síðustu aldar. Lagabreyting kemur ekki í veg fyrir að þessi þróun haldi áfram. RJC leggur til að meiri áhersla verði lögð á forvarnarstarf til að stemma stigu við þessari þróun. Annars væri hægt að gæla við að banna ýmsar aðrar vörur sem margir nota „á rangan hátt.“ Nægir þar að nefna vörur á borð við vanilludropa.

2. Enn frekari takmörk við því hvar neyta má tóbaks

- ✦ RJC hvetur til að meðalhófs sé ávallt gætt við slíkar takmarkanir. Rannsóknir á óbeinum reykingum hafa ávallt verið framkvæmdar út frá reykingum innanhúss en ekki utanhúss. Áhrif slíkra óbeinna reykinga hljóta því að minnka talsvert ef reykingarnar eru stundaðar utanhúss. Engar rannsóknir eru til yfir skaðleg áhrif óbeinna reykinga utanhúss og því liggja engin vísindaleg rök að baki því að nota verndun á almannaheill sem réttlætingu á skerðingu einstaklingsfrelsis.

3. Auglýsingar fjarlægðar og sýnileiki tóbaks minnkaður

- ✦ RJC gerir athugasemdir við þá skilgreiningu sem kemur fram í tillögunni að allt sem viðkemur útliti tóbaksvara sé eitt form af markaðssetningu tóbaksfyrirtækjanna. Að þvinga framleiðendur til að setja allar tóbaksvörur í einsleitar pakkningar er gróf aðför að einum verðmætustu eignum fyrirtækis á neytendamarkaði, þ.e. vörutegundum og skrásettum vörumerkjum. Slík aðgerð brýtur í bága við stjórnarskrávarin réttindi og alþjóðlega samninga á borð við TRIPS viðskiptasáttmálann² og gæti þ.a.l. valdið íslenska ríkinu skaðabótaskyldu.
- ✦ Þar fyrir utan er ekkert sem gefur til kynna að svo öfgakennd leið muni ná fram meginmarkmiðum aðgerðaáætlunarinnar. Þvert á móti hafa margar rannsóknir verið gerðar á því hvers vegna ungt fólk byrjar að reykja og hvers vegna reykingarfólk heldur áfram að reykja. Áhrif útlits tóbaksvara á slíka ákvörðunartöku er mjög misskilin. Engin áreiðanleg eða vísindaleg rök um hegðun reykingarmanna liggja að baki staðhæfingum um að einsleitar umbúðir nái tilsettum markmiðum.
- ✦ Umbúðir eru einn grundvallarþátturinn í samkeppni vörutegunda. Það er með þeim hætti sem reykingarfólk greinir á milli tegunda á markaði, aflar sér upplýsinga um vöruna og tekur ákvörðun um hvaða vöru það kaupir á eðlilegan og einfaldan máta. Þeir einstaklingar sem ákveða að reykja eiga rétt á sanngjarnri meðferð og eiga að geta valið þá vöru sem þeir kjósa.

² http://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/t_agm0_e.htm

- ✚ Mikilvægustu markaðsafleiðingar af einsleitum tóbaksumbúðum eru þau að mun auðveldara yrði að falsa vörur en áður. Viðskipti með falsaðar tóbaksvörur erlendis eru ört vaxandi vandamál. Erfiðara yrði fyrir söluaðila og neytendur að greina á milli tóbaksvara sem framleiddar eru undir ströngustu skilyrðu, annars vegar, og falsaðra vara sem enginn veit hvað innihalda.
- ✚ Ástralía er fyrsta landið sem hefur samþykkt að innleiða einsleitar pakkingar en ekki er útséð með hvort þeir hafi skapað sér skaðabótaskyldu af ofangreindum ástæðum. Nú þegar er búið að höfða skaðabótamál á hendur ástralska ríkinu vegna þessarar lagasetningar, bæði í Ástralíu og á alþjóðavettvangi. Evrópusambandið hefur verið í nánum samskiptum við yfirvöld í Ástralíu og sendi sambandið umsögn um viðkomandi frumvarp.³ Það voru lagðar fram ýmsar spurningar varðandi lögmati slíkra aðgerða. RJC leggur til að Ísland fylgi Evrópusambandinu í þessu máli og taki enga áhættu í þessu sambandi.
- ✚ Í öðrum löndum þar sem hugmyndir um einsleitar umbúðir hafa verið lagðar fram, t.d. í Svíþjóð og í Litháen, hefur slíkum hugmyndum verið hafnað. Helstu rökkin fyrir slíkri ákvörðunartöku er að þær myndu brjóta í bága við innlend lög og alþjóðlega samninga, sérstaklega varðandi eignarétt, vörumerkjarétt og samninga um frjálst vöruflæði.
- ✚ Að stækka hlutfall heilsuviðvarana á tóbaksumbúðum er, að mati RJC, brot á meðalhófsreglu þar sem ekkert liggur að baki því að slík stækkun myndi auka líkur á því að reykingamenn hætti að reykja né heldur að nýliðun muni minnka. Þar fyrir utan er afar ólíklegt að markmiðum aðgerðaáætlunarinnar verði náð með þessari aðgerð. Hún myndi hins vegar skerða stjórnskrárvæðingartíðni sem verndar vörumerki.
- ✚ RJC leggur til að ráðist verði frekar í hóflegri aðgerðir sem myndu vera líklegar til að ná sama eða betri árangri, s.s. auglýsingaherferðir í gegnum prentmiðla, sjónvarp, útvarp, samskiptavefi, o.s.frv., við að minna reykingafólk á skaðleg áhrif reykinga.

4. Efnahagslegar aðgerðir

- ✚ Aðgerðaáætlunin miðar að því að hækka verðlag á tóbaki um 10% á hverju ári þar til það verður tekið úr almennri sölu. Því miður hafa margir ályktað sem svo að þegar sala tóbaks hjá ÁTVR hefur minnkað í kjölfar verðhækkana þá sé það vegna minnkandi neyslu. Þótt vissulega sé eitthvað um að neysla minnki þá hafa slíkar verðhækkningar því miður í för með sér tilfærslu á viðskiptunum. Reykingamenn, og þá sérstaklega ungt fólk, finnur leiðir til að kaupa tóbak ódýrara en í búðum. RJC hefur lengi unnið í tóbaksgeiranum á Íslandi og sjaldan hafa starfsmenn okkar heyrt eins mikið og nú um að verið sé að selja ódýrt tóbak „niður á höfn.“ Sagt er að ein helsta tekjulind Hells Angels í Danmörku sé ólögleg tóbakssala. Að mati RJC þýðir ekki að horfa framhjá þeirri staðreynd að svartur markaður hefur margvíslegar slæmar afleiðingar fyrir samfélagið, m.a. aukið aðgengi ungmenna undir lögaldri að tóbaki.
- ✚ Að taka tóbak úr vísitölugrunni, til að auðvelda hækkanir, gefur ranga mynd af vísitölugrunni. Tóbak og áfengi eru vissulega óæskilegar vörur að ýmsu leyti hvað heilsu varðar. Hins vegar neytir stór hluti fólks þessara vara og því ber að hafa báða vöruflokkana inni í vísitölugrunninum svo hann gefi sem réttasta mynd af raunveruleikanum.

³ Comments from the European Union relating to notification G/TBT/N/AUS/67 Tobacco Plain Packaging bill 2011 (ref. Ares(2011)600810 – 01/06/2011)

- ✦ RJC vill benda á að ekki sé ýkja flókið að finna út hvaða lögaðilar, aðrir en ríkið, hagnist á sölu og dreifingu tóbaks. Að ætla sér að kanna hvort viðkomandi aðilar beri efnahagslega ábyrgð á kostnaði samfélagsins af afleiðingum tóbaks er fráleit leið sem hefur einungis í för með sér óþarfa kostnað. Allt frá byrjun tóbakssölu á Íslandi og fram til 2004 var það í höndum íslenska ríkisins að flytja inn og dreifa tóbaki til smásala. Ekki er nokkur grundvöllur fyrir því að draga smásala til ábyrgðar og því þyrfti ríkið að krefja sjálft sig um endurgreiðslur þess samfélagskostnaðar sem hlýst af tóbaksneyslu.

5. Skilgreiningar og flokkun tóbaks og nikótíns að lögum

- ✦ Varðandi þá tillögu að skilgreina nikótín og tóbak sem ávana- og fíkniefni í lögum þá vill RJC benda á að nikótín er það efni sem skilgreint hefur verið sem ávanabindandi en ekki tóbak.
- ✦ Sú tillaga að skilgreina tóbakið og tóbaksreyk sem eiturefni og hættulegt efni út frá umhverfissjónarmiðum stenst engan veginn skoðun, að mati RJC. Ekki fæst heldur séð hvaða tilgangi slík flokkun ætti að þjóna. Samanburðurinn við díoxínmengun frá sorpbrennslum hér á landi er, að mati RJC, fráleitur og afar villandi málflutningur.

6. Eftirlit, skipulag og valdheimildir yfirvalda í tóbaksvörnum

- ✦ Varðandi þá tillögu að kveðið verði á um það í lögum að innflutningur, framleiðsla og öll umsýsla tóbaks verði einungis á hendi ÁTVR þá vill RJC benda á að árið 2004 hætti ÁTVR að flytja inn tóbaksvörur og hóf þess í stað að versla slíkar vörur af innflytjendum hérlendis. Ástæðan fyrir því að þessu fyrirkomulagi var breytt er sú að Eftirlitsstofnun EFTA (EFTA Surveillance Authority) benti á að Ísland hefði skuldbundið sig, í gegnum EES samninginn, að stunda ekki ríkiseinokunarstarfssemi með ákveðna vöruliði, þ.á.m. tóbaksvörur. Eina leiðin til að breyta þessu til baka væri því væntanlega að rifta EES samningnum eða a.m.k. að breyta þessu ákvæði.
- ✦ Aðgerðaáætlunin leggur til að tryggja þurfi að rekstrarleyfi tóbakssöluhafa verði skilyrðislaust innkölluð við brot og að minnka þurfi sönnunarbyrði þannig að hægt sé að svipta aðila rekstrarleyfi fyrir tóbakssölu ef hann verður uppvís að því að brjóta reglur, t.d. að selja ungmennum undir lögaldri tóbak. RJC tekur undir þetta markmið og hvetur Alþingi til að láta á þessa leið reyna til að stemma stigu við nýliðun í hópi ungs reykingafólks fremur en að færa tóbakssölu í apótek eða verslanir ÁTVR.

7. Aukin fræðsla, þekking og stuðningur við tóbaksvarnir

- ✦ RJC hvetur Alþingi til að einblína enn frekar á það öfluga forvarnarstarf sem unnið hefur verið undanfarin ár hér á landi. Árangurinn hefur verið áberandi góður og hann hefur náðst með markvissum forvarnaraðgerðum, að mati RJC, en ekki með öfgakenndum leiðum sem ganga alltof langt í bæði forsjárhyggju og draumkenndum óskum um að hægt sé að þvinga óæskilega hegðun burt með ofurvaldi og lagasetningu.

RÖKSTUÐNINGUR FYRIR AÐGERÐAÁÆTLUNINNI

- ✦ RJC gerir alvarlegar athugasemdir við aðferðarfræði flutningsmanna tillögunnar þegar kemur að því að rökstyðja þá róttæku aðgerðaáætlun sem lögð er fram í tillögunni. RJC bendir á eftirfarandi dæmi:
- ✦ Flutningsmenn tillögunnar ættu að vita að til að skerða stjórnarskrárvarin réttindi er nauðsynlegt að sína fram á að slíkar skerðingar séu sannanlega nauðsynlegar til verndunar á almannaheill. Í því felst að sýnt sé fram á að þær aðgerðir sem lagt er til að ráðist verði í muni ná tilsettum markmiðum til verndunar heilsu almennings. Einnig þarf að sýna fram á að búið sé að fullreyna vægari aðgerðir við að ná sömu markmiðum.
- ✦ Í rökstuðningi fyrir aðgerðaáætluninni er engar slíkar sannanir að finna og engin tilraun gerð til að sýna fram á hvers vegna þær aðgerðir sem lagðar eru til séu líklegri til að ná meginmarkmiðum aðgerðaáætlunarinnar en þær aðgerðir sem hafa nú þegar náð talverðum árangri í baráttunni gegn tóbaksneyslu ungmenna undir lögaldri og við að sporna við nýliðun í hópi reykingarfólks. Í þessu samhengi bendir RJC á að samkvæmt rannsókn sem unnin var af Capacent fyrir Lýðheilsustöð árið 2010 þá hafði hlutfall daglegra reykingamanna lækkað úr 13,6% árið 2009 niður í 7,2% árið 2010.⁴ Þetta er í samræmi við fleiri rannsóknir á þessu sviði sem staðfesta þann glæsilega árangur sem náðst hefur og sýnir að þær aðgerðir sem farið hefur verið í undanfarin ár hafa virkað mjög vel til að ná meginmarkmiðum aðgerðaáætlunarinnar.
- ✦ Flutningsmenn tillögunnar taka ekki tillit til nýlegra samþykktra reglugerða varðandi viðvörunarmerkingar á tóbaki, sem eiga að innleiðast hér á landi þann 1.janúar 2013. Ekki er t.d. lagt til að árangur þeirra merkinga verði metinn áður en ákveðið er að gera enn frekari breytingar á viðvörunarmerkingum eða á útliti tóbaksumbúða.
- ✦ Flutningsmenn tillögunnar nota afar villandi orðalag við rökstuðning sinn fyrir samfélagslegum kostnaði vegna tóbaksfardaldursins. T.a.m. segir orðrétt í greinargerðinni: „*Reykingar valda samfélaginu fjárhagslegu tjóni sem árlega nemur tugum milljarða kr. af skattfé borgaranna. Flutningsmenn telja brýnt að þeir fjármunir nýtist í staðinn til góðra samfélagslegra verkefna.*“ Samkvæmt þeim útreikningi sem vitnað er til í tillögunni er um 73% af þessum kostnaði, þ.e. 29 milljörðum, óáþreifanlegur eða óbeinn. Það liggur því klárlega fyrir að ekki er hægt að endurráðstafa slíkum kostnaði í önnur verkefni.
- ✦ Í rökstuðningnum kemur enn fremur fram að tekjur ríkisins af tóbakssölu séu 3 milljarðar kr. á ári en samkvæmt sama útreikningi og vitnað er í hér að ofan þá eru tekjurnar 5,6 milljarðar.
- ✦ Að lokum þykir RJC vert að benda á að flutningsmenn styðjast við uppreikning til núvirðis á tölum sem unnar voru árið 2003 og miðaðar voru við árið 2000. Upprunaleg skýrsla var að stórum hluta unnin út frá þeirri forsendu að heimfæra tölur úr sambærilegum skýrslum erlendis frá. Þessar reikningsaðferðir þykja alls ekki nógu áreiðanlegar til að réttlæta að niðurstöðutölum úr skýrslunni sé haldið fram sem staðreyndum.

⁴ http://www2.lydheilsustod.is/media/tobaksvarnir/rannsoknir/4020549_lydheilsustod_arsskyrsla_2010_100111.pdf

NIÐURSTAÐA

- ✚ RJC leggur til að tillagan verði felld á þeim forsendum að verulegir annmarkar séu á tillögunni, m.a. vegna óvissu um lögmæti sumra þeirra aðgerða sem aðgerðaáætlunin inniheldur. Enn fremur hvetur RJC til að frekar verði haldið áfram á sömu braut og hefur skilað þeim mikla árangri í forvarnarstarfi undanfarinna ára sem vitnað er til í tillögunni. Til að ná meginmarkmiðum tillögunnar ætti að leitast við að meðalhófs sé gætt og að notast eigi fyrst og fremst við viðurkenndar leiðir til að koma í veg fyrir að ungmenni ánetjist tóbaki og til að sporna við nýliðun í hópi reykingarfólks.
- ✚ RJC er tilbúið að aðstoða yfirvöld og koma fram með tillögur um viðeigandi aðgerðir til að ná meginmarkmiði aðgerðaáætlunarinnar, m.a. með því að deila upplýsingum um árangursríkar aðferðir frá öðrum mörkuðum, t.d. innan Evrópusambandsins.

Virðingarfyllst,



Ásgeir Johansen, framkvæmdastjóri
Rolf Johansen & Company ehf.



Alþingi
Erindi nr. P 140/642
komudagur 5.12.2011

Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og skattanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 5. desember 2011

Efni: Tillaga til þingsályktunar um aðgerðir í tóbaksvörnum 20. mál.

Samtök ferðaþjónustunnar fengu ofangreinda ályktun ekki til umsagnar, sem er sérkennilegt, en gera eftirfarandi athugasemdir.

Samtök ferðaþjónustunnar hafa alltaf verið í fararbroddi í tóbaksvörnum og má minnast þess að veitingamenn innan samtakanna lögðu til að bannað yrði að reykja á veitingastöðum sem síðar varð raunin árið 2007. Meginmarkmið þess banns var að vernda bæði gesti og ekki síður starfsfólk veitingastaðanna. Samtökin taka undir meginatriði tillögunnar um að gerð verði 10 ára áætlun og hlýtur markmiðið fyrst og fremst að vera að hindra að íslensk ungmenni hefji reykingar og verði það gert með viðeigandi fræðslu og öðrum forvörnum.

Sú hugmynd að banna alfarið sölu á tóbaki og að fólk þurfi að leita læknis og kaupa tóbak í apótekum gegn lyfseðli vekur furðu. Íslendingar sem ferðast til annarra landa munu kaupa tóbak í meira mæli en nú er, fyrir vini og ættingja ef þeir nota ekki tóbak sjálfir, og mun sú verslun þá flytjast til erlendra fríhafna með miklu tekjutapi fyrir ríkissjóð. Hætt er við að önnur viðskipti muni fylgja þar með.

Það vekur líka spurningar hvernig erlendum ferðamönnum verður þjónað. Munu þeir eiga aðgang að læknisþjónustu við komuna til landsins til að verða sér út um lyfseðil fyrir tóbaki?

Öllum góðum tillögum er fagnað en þessi er fullkomlega óraunhæf.

Virðingarfyllst
f.h. Samtaka ferðaþjónustunnar

Erna Hauksdóttir
framkvæmdastjóri

Alþingi, nefndasvið
Austurstræti 8 – 10

150 Reykjavík.

Alþingi
Erindi nr. P 140/730
komudagur 7.12.2011

Reykjavík, 6. desember 2011.

Efni: Tillaga til þingsályktunar um aðgerðaáætlun um tóbaksvarnir, 20. mál.

Samtök atvinnulífsins og SVP - Samtök verslunar og þjónustu skila sameiginlegri umsögn um tillöguna.

1. Sala á tóbaki í almennum verslunum verði bönnuð

Meginefni þingsályktunartillögunnar er að fela velferðarráðherra að vinna 10 ára aðgerðaáætlun um tóbaksvarnir þar sem lagt er til að sala á tóbaki verði takmörkuð við apótek. Í greinargerðinni segir að aðgengi að tóbaki verði takmarkað í áföngum á tímabilinu, sölu verði hætt í þrepum, svo sem í matvöruverslunum, söluturnum og á bensínstöðvum. Að lokinni aðlögun yrði tóbak einungis selt í apótekum gegn framvísun tóbaksseðils frá heilbrigðisstarfsmanni.

Samtökin gera mjög alvarlega athugasemd við þessa tillögu. Verið er að leggja drög að því að takmarka mjög mikið aðgengi notenda tóbaks að vörunni sem er neysluvara á markaði. Vandséð er hvernig unnt er að stíga þetta skref án þess að verulegt tjón hlytist af, bæði fyrir notendur og seljendur. Ekki er með nokkru móti hægt að una því að með valdboði séu jafn ríkir viðskiptahagsmunir færðir til einnar tegundar verslana. Slíkt ber vott um forræðishyggju af verstu gerð.

Víða út um land eru tugir og jafnvel hundruðir kílómetra á milli apóteka en milli 60 og 65 apótek eru starfandi. Sá fjöldi apóteka gæti aldrei annað smásölu með tóbak. Notendur tóbaks í dreifðum byggðum verða því fyrir stóráuknum kostnaði við að verða sér úti um þessa vöru. Fyrir seljendur vöru, bæði á heildsölu- og smásölustigi ylli breyting sem þessi gífurlegu tjóni. Stærstur hluti af smásölu tóbaks fer fram í klukkubúðum, söluturnum og á bensínstöðvum. Afnám tóbakssölu í núverandi mynd hefði tvímælalaust veruleg áhrif á starfsemi þessara verslana og myndi að öllum líkindum kippa stöðunum undan rekstri klukkubúða og söluturna.

2. Slæmt fordæmi

Samþykkt þessarar þingsályktunartillögu hlýtur að skapa fordæmi gagnvart öðrum vörum sem taldar eru valda heilsufarslegum skaða. Eins og komið hefur fram er offita orðin eitt alvarlegasta heilsufarsvandamál hins vestræna heims. Matvæli, sem talin eru valda offitu, eru í almennri sölu og aðgengi neytenda er án takmarkana. Með sömu rökum má búast við að fljótlega muni flutningsmenn leggja til að aðgengi þeirra sem haldnir eru matarfíkn verði takmarkað og þeir verði að framvísa vottorði frá heilbrigðisstarfsmanni til að fá afhentar matvörur sem valdið geta offitu.

3. Ólögleg starfsemi eykst

Reynslan sýnir að, þegar stjórnvöld setja með valdboði takmarkanir á bord við þær sem hér eru til umfjöllunar, eykst ólögleg starfsemi í viðskiptum með vöruna. Það á sérstaklega við um tóbak og svartur markaður mun blómstra sem aldrei fyrr. Oft er fjallað um áfengi og tóbak hlið við hlið. Reynslan sýnir að ólögleg starfsemi með áfengi, þ.e. brugg og smygl, eykst þegar álögur eru auknar. Hin sama yrði raunin með tóbaksviðskipti við innleiðingu þeirra takmarkana sem hér um ræðir. Mat töllyfirvalda er að einungis um 10% af því tóbaki sem gerð er tilraun til að smygla til landsins sé haldlagt. Viða í nágrannalöndum okkar eru vandamál þessu tengt landlæg og talið er að um 40% tóbaks, sem neytt er í Noregi, sé smyglað til landsins. Sambærileg tala í Svíþjóð er 13%. Ríkissjóðir þessara landa verða af verulegum skatttekjum vegna þessa.

Allt bendir til þess að ólögleg starfsemi með tóbak muni aukast verði þingsályktunartillagan samþykkt. Það er mjög sterk fylgni milli óhæfilega strangra reglna og ólöglegrar starfsemi. Afleiðingarnar verða þær að aðgengi barna og unglunga að vörunni verður meira og betra þegar viðskiptin fara fram án eftirlits. Þá er einnig bent á að ólögleg viðskipti með tóbak er gróðavænleg starfsemi og eru víða notuð til að fjármagna viðskipti með fíkniefni, vopn og mansal. Alþjóðleg glæpastarfsemi hefur þegar fest rætur á Íslandi og má reikna með að þeir sem slíka iðju stunda sjái sér hag í ólöglegum tóbaksviðskiptum.

4. Sala á tóbaki í apótekum

Ekki er að sjá í greinargerð með tillögunni að kannaður hafi verið áhugi forsvarsmanna apóteka að fá í sínar hendur alla tóbakssölu. Mjög líklegt er að það mæti mikilli andstöðu apótekanna þar sem tóbakssala getur ekki farið vel saman við meginstarfsemi lyfjabúða. Bent er á að Lyfjafræðingafélag Íslands lítur m.a. á það sem hlutverk sitt að stuðla að heilbrigði og réttri lyfjanotkun. Mikilvægt er því að fá fagleg viðhorf lyfjafræðinga til tillögunnar.

5. Sala á tóbaki í verslunum ÁTVR

Í greinargerð með tillögunni segir að ef Alþingi telji það of róttækt skref að færa smásölu á tóbaki inn í apótekin beri „að skoða næstbesta möguleikann“ og takmarka sölu á tóbaki við verslanir ÁTVR. Að mati samtakanna er þessi tillaga jafn slæm og að binda sölu á tóbaki við apótekin. Hér er verið að leggja til að færa umtalsverð viðskipti með þessa löglegu neysluvöru frá einkafyrirtækjum til ríkisfyrirtækis. Þá má ætla að það verði enn kostnaðarsamara fyrir notendur tóbaks að verða sér út um vöruna, þar sem áfengisverslanirnar í landinu eru einungis 43.

6. Einsleitir umbúðir

Þingsályktunartillagan gerir ráð fyrir að settar verði reglur um tóbaksumbúðir og að umbúðir um tóbak verði einsleitar og ekki aðlaðandi í útliti. Einlitur brúnn pappír með heilsuviðvörðunum þeki a.m.k. 80% af framhlið og bakhlið þeirra.

Ekki liggja fyrir neinar kannanir um að útlit umbúða hafa áhrif á tóbaksnotkun almennt. Með því að gera breytingu sem þessa er verið að víkja frá þeirri meginreglu að neytendur geti greint milli vörumerkja og tekið ákvörðun byggða eigin mati.

Þá verður að verkja athygli á því að um merkingar á tóbaki gilda sérstakar reglur sem teknar hafa verið upp í EES samninginn, þ.e.:

- Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2001/37/EB frá 5. júní 2001 um samræmingu ákvæða í lögum og stjórnsýslufyrirmælum aðildarríkjanna varðandi framleiðslu, kynningu og sölu á tóbaksvörum.
- Ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar 2003/641/EB frá 5. september 2003 um notkun litmynda eða annarra skýringarmynda sem viðvörðunarkerkingar á tóbakspakka.
- Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2003/33/EB frá 26. maí 2003 um samræmingu laga og stjórnsýslufyrirmæla aðildarríkjanna varðandi auglýsingu tóbaksvara og kostun í tengslum við þær.

Í þessum tilskipunum er kveðið á um staðlaðar merkingar á tóbaksvörum sem fylgja verður á EES svæðinu. Þannig geta íslensk stjórnvöld að óbreyttu ekki gengið lengra en þar er kveðið á um. Því mun ekki duga að leita að fordæmi um breytingar á umbúðum á tóbaki frá Ástralíu sem ekki er aðili að EES - samningnum.

7. EES reglur

Með tillögunni er verið að leggja til höft á frelsi manna til að stunda viðskipti og veita þjónustu. Aðildarríki geta almennt ekki bannað eða takmarkað frjálsa flutninga á vörum og þjónustu ef slíkt á ekki samsvörum í EES - samningnum eða tilheyrandi tilskipun/reglugerð. Á móti kemur að í einstaka málaflokkum hefur aðildarríkjum verið veitt svigrúm til að setja strangar reglur, m.a. út frá lýðheilsusjónarmiðum og öryggi almennings og umhverfis. Dæmi um slíkt er takmörkun á aðgengi á „skaðlegum“ vörum og er sala áfengis í verslunum ÁTVR dæmi þar um. Þrátt fyrir þá einokunararsölu er heimilt að selja áfengi á stöðum sem hafa til þess leyfi, sbr. veitingastaði. Sama á við um sölu tóbaks, en til að mega selja tóbak þarf sérstakt leyfi sem er háð eftirliti opinbers aðila. Mun eðlilegra væri því að tryggja að það kerfi virki, sbr. ákvæði laga um tóbaksvarnir. Það fyrirkomulag sem gildir um sölu á áfengi og tóbaki fellur að EES – samningnum en hins vegar er vafasamt að þær breytingar sem þingsályktunartillagan boðar falli að honum. Ætla verður að þær breytingar feli í sér röskun á starfsemi innri markaðarins þar sem aðilum hér á landi yrði mismunað gagnvart öðrum söluaðilum á hinum innri markaði EES samningsins.

8. Lög um tóbaksvarnir.

Sé það mat löggjafans að nauðsynlegt sé að herða enn á reglum um tóbaksvarnir er eðlilegast að lög nr. 6/2002 um tóbaksvarnir verði endurskoðuð. Lög þessi taka á þeim atriðum sem almennt er talið nauðsynlegt að taka á s.s. að takmarka aðgengi barna og unglunga að tóbaki. Ekki er hægt að segja annað en að mikill árangur hafi náðst enda hefur mjög dregið úr tóbaksnotkun hér á landi á undanförunum árum. Samkvæmt upplýsingum frá Lýðheilsustöð hefur tíðni tóbaksreikinga meðal fullorðinna Íslendinga lækkað úr 20% árið 2007 í rúmlega 14% árið 2010. Samtökin telja þetta sýna að þær aðgerðir sem gripið hefur verið til á grundvelli núgildandi laga hafi skilað miklum árangri.

Í ljósi þess sem hér hefur verið rakið leggjast Samtök atvinnulífsins og SVP – Samtök verslunar og þjónustu alfarið gegn samþykkt þingsályktunartillögunnar.

Virðingarfyllt,

f.h. Samtaka atvinnulífsins



Vilhjálmur Egilsson,
framkvæmdastjóri

f.h. SVP – Samtaka verslunar og þjónustu



Andrés Magnússon,
framkvæmdastjóri

Alþingi
Erindi nr. Þ 140/736
komudagur 8.12.2011



Nefndasvið Alþingis
Velferðarnefnd
b/t Hildur Eva Sigurðardóttir
nefndarritara
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 8. desember 2011.

Efni: Tillaga til þingsályktunar um aðgerðaráætlun um tóbaksvarnir (20.mál)

Viðskiptaráð þakkar nefndinni fyrir það tækifæri að fá að veita umsögn um ofangreinda tillögu sem felur í sér aðgerðaráætlun um tóbaksvarnir.

Viðskiptaráð Íslands tekur undir með því markmiði sem í ofangreindri tillögu felst að koma í veg fyrir að ungmenni ánetjist tóbaki og að minnka þannig nýliðun reykingamanna. Forvarnir og fræðsla er mikilvæg þegar kemur að tóbaki og nauðsynlegt að grípa til aðgerða til að draga úr neyslu þess og þá sérstaklega draga úr nýliðun. Hins vegar getur ráðið ekki stutt þær aðgerðir sem lagðar eru til í aðgerðaráætlun um tóbaksvarnir, um of harðar aðgerðir er að ræða, en það er trú undirritaðrar að sama markmiði megi ná með vægari úrræðum.

Efni tillögunnar

Í aðgerðaráætlun um tóbaksvarnir sem ofangreind tillaga felur í sér eru lagðar til í sjö liðum aðgerðir til að draga úr neyslu tóbaks og nýliðun. Aðgerðir þar á meðal eru t.d. breyting á sölustöðum, aðgengi minnkað, frekari takmarkanir hvar má neyta tóbaks, breytingar á pakkningum og efnahagslegar aðgerðir. Ekki verður fjallað hér um allar þær tillögur er koma fram né nánar farið út í einstök atriði. Þó verður að gera athugasemdir við hversu langt þær ganga og hvernig þær eru settar fram. Nauðsynlegt er að aðgerðir sem þessar séu bæði framkvæmanlegar og samrýmist lögum og reglum. Mikilvægt er einnig að huga að alþjóðaskuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist en vafamál er t.d. hvort sumar af þeim breytingum sem lagðar eru til samrýmist ákvæðum EES samningsins. Er því tilefni til að láta fara fram sérstaka skoðun á því hvernig tillögurnar samræmast bæði innlendri og alþjóðlegri löggjöf.

Stuttlega verður að gera athugasemd við þá tillögu er varðar sölustaði tóbaks. Samkvæmt tillögunni er smásala bundin við lyfjabúðir eða ÁTVR. Sala á tóbaki samrýmist ekki tilgangi lyfjabúða né heldur er eðlilegt að tóbak verði gert lyfseðilskýlt, enda hlutverk lækna að stuðla að heilbrigði og ávísa lyfjum ef þarf, en ekki efnum líkt og tóbaki. Einnig verður ekki litið hjá þeim efnahagslegu áhrifum sem breyting sem þessi hefði.

Einsleitar umbúðir

Sérstakar athugasemdir verður þó að gera við tillögu er koma fram í 3. þætti aðgerðaráætlunarinnar: *Auglýsingar fjarlægðar og sýnileiki tóbaks minnkaður*. Í þeim þætti er lagt til að tekið verði upp svokallaðar einsleitar umbúðir (plain packaging) sem felast í því að vörumerki framleiðanda verði afmáð af pakkningum tóbaks og þær hafðar í einlitum brúnum pappír.

Aðgerð sem þessi felur í sér verulega skerðingu á notkunarrétti vörumerkjahafa á vörumerki sínu og að banna notkun þess alveg er brot á þeirra rétti þegar kemur að vöru þeirra. Réttur vörumerkjaréttarhafa er verndaður af bæði íslenskum lögum og TRIPS viðskiptasáttmálanum sem Ísland er aðili að. Skortir því verulega hér á lagalega greiningu á þeim aðgerðum sem lagðar eru til.

Ekki verður réttlætt að takmarka rétt einstaka vörumerkjaeigenda frá því að nota vörumerki sitt út frá afstöðu eða álits á þeirri vöru. Um er að ræða löglegar vörur sem seldar eru með löglegum hætti innan þeirra takmarkana sem þar eru settar. Ekki verður sett hér út á þær takmarkanir sem gerðar hafa verið á sölu tóbaks, enda þar mikilvæg sjónarmið að baki. Hins vegar er hér ekki rætt um sölu- eða markaðssetningaraðferð, heldur um að ræða réttur eigenda til að nýta vörumerki sitt á vörur sínar.

Undanfarin ár hefur verið mikil umræða víða um pakkningar fyrir tóbak og þá sérstaklega um einsleitar umbúðir. Þetta hefur verið rætt innan Evrópusambandsins og er þar í umræðum núna. Gert er ráð fyrir að niðurstöðu sé að vænta úr þeim umræðum eftir nokkur misseri. Þar er verið að vinna að lagalegri greiningu og hvort aðgerðir sem þessari nái í raun þeim markmiðum sem þeim er ætlað, en um það eru skiptar skoðanir. Rík ástæða er því til að hinkra með eins harðar aðgerðir og þessa þar til þessi greining hefur farið fram innan Evrópusambandsins og fylgja í kjölfarið þeirra fordæmi.

Einnig er rétt að benda á að þónokkur gagnrýni hefur komið fram á þessa tillögu víða, t.d. bæði í Svíþjóð og í Bretlandi. Gagnrýnin hefur meðal annars snúið að þeim neikvæðu áhrifum sem þetta hefur á vörumerkjarétt. Þá sérstaklega í ljósi þess að það er skortur á sönnunum fyrir því að þetta hafi jákvæð áhrif áheilsu almennings, þ.e. hvort þetta í raun skili árangri.

Viðskiptaráð Íslands leggur til að ofangreind tillaga nái ekki fram að ganga.

Virðingarfyllst,



Þórdís Bjarnadóttir
Lögfræðingur
Viðskiptaráð Íslands