
FOLKETINGET



Europaudvalget, Sundheds- og Forebyggelsesudvalget

EU-konsulenten

EU-note

Til: Udvalgenes medlemmer

Dato: 25. januar 2013

Kommissionen foreslår en reform af EU's tobaksdirektiv

Sammenfatning

Kommissionen har foreslået en ændring af EU's tobaksdirektiv fra 2001, som regulerer salg og markedsføring af tobaksvarer i EU. Med forslaget indføres bl.a. et forbud mod cigaretter, rulletobak og røgfrie tobaksvarer (e-cigaretter mv.) med kendetegnende aromaer, ligesom producenterne skal forsyne cigaretter og rulletobak med billedadvarsler om rygningens sundhedsskadelige virkninger.

Forslaget lægger bl.a. op til, at cigaretpakker skal indeholde flere advarsler, og visse tilsætningsstoffer forbydes, bl.a. mentol og vanilje. Målet er at forhindre, at unge begynder at ryge.

Europa-Kommissionen fremsatte den 19. december 2012 sit længe ventede forslag til ændring af tobaksvaredirektivet. Forslaget lægger op til en tættere EU-harmonisering af reglerne for fremstilling, præsentation og salg af tobaksvarer i EU¹.

Forslaget har været længe undervejs

Kommissionen annoncerede allerede i sit lovgivningsprogram for 2010, at den ville foreslå en ændring af tobaksvaredirektivet inden udgangen af 2011. Forslaget er siden blevet udskudt flere gange, ikke mindst efter pres fra tobaksindustrien. Kommissionen indledte nemlig i efteråret 2010 sit arbejde med direktivet med en bred offentlig høring, som skulle afdække behovet for en revision af direktivet. Høringen udløste det højeste antal høringssvar i EU's historie – flere end 85 000(!). Størstedelen af høringssvarene kom fra tobaksindustrien, hvilket er blevet læst som et effektivt forsøg på at forsinke processen hen imod en stramning af tobakslovgivningen i EU.

Også internt i Kommissionen har direktivforslaget været omgærdet af dramatik. I oktober 2012 kom det frem, at EU's antisvindelkontor, OLAF, havde iværksat en undersøgelse, der satte den ansvarlige maltesiske sundheds- og forbrugerkommissær John Dalli, i centrum for en mulig korruptionssag. Sagen drejede sig om den svenske tobaksproducent Swedish Match, som havde klaget til OLAF over, at en maltesisk forretningsmand havde foreslået Swedish Match at bruge sine kontakter til den maltesiske kommissær Dalli til – mod et klækkeligt honorar – at påvirke udformningen af tobaksvaredirektivet, navnlig EU-forbuddet mod snus, som Sverige har forbehold for. Undersøgelsen førte til, at Dalli besluttede at træde tilbage som kommissær. Han har dog kategorisk afvist beskyldningerne.

Dalli's efterfølger, den ligeledes maltesiske Tonio Borg, blev udnævnt til ny sundheds- og forbrugerkommissær i november 2012. Det er ligeledes under hans ressortområde, at det nye forslag er blevet fremsat.

Hvorfor vil Kommissionen ændre tobaksvaredirektivet?

Kommissionen begrundet forslaget med, at rygning er årsag til næsten 700.000 dødsfald om året på EU-plan. Samtidig er der sket en betydelig udvikling på det videnskabelige område, på markedet og i de internationale tobaksregler siden det gældende tobaksvaredirektiv blev vedtaget i 2001. Der er bl.a. kommet ny dokumentation om de aromastoffer, der bruges i tobaksvarer og om effekten af sundhedsadvarsler. Der er også kommet nye produkter

¹ KOM(2012)788.

på markedet som fx elektroniske e-cigaretter, og en del af direktivet er derfor forældet. Dertil kommer, at EU-landenes regler på visse områder er meget forskellige, fordi landene har haft forskellige tilgange til regulering. På den baggrund ser Kommissionen et behov for en gennemgribende ajourføring af direktivet.

Ændringsforslaget har - ligesom det eksisterende direktiv - et dobbelt formål, nemlig dels at styrke det indre markeds funktion dels at sikre et højt sundhedsbeskyttelsesniveau. Forslaget forfølger også et mere specifikt formål, nemlig at gøre rygning mindre tillokkende for unge og forhindre, at de begynder at ryge. Kommissionen henviser i den forbindelse til, at 70 pct. af alle rygere begynder, inden de er fyldt 18. For at nå dette mål er det vigtigt at sikre, at producenterne ikke kan bruge en tillokkende indpakning og aromaer som markedsføringsstrategi. Tobaksvarer skal ligne og smage som tobaksvarer.

Endelig henviser Kommissionen til, at EU og alle EU-landene har underskrevet WHO's rammekonvention om tobakskontrol (FCTC), som trådte i kraft i februar 2005, og som indebærer en juridisk forpligtelse til at gennemføre konventionen.

Hvilke nye bestemmelser indeholder forslaget?

Forslaget er – ligesom direktivet fra 2001 - fremsat med hjemmel i EU's regler for det indre marked² og skal vedtages af Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure, hvor Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

I den forbindelse lægger forslaget op til ganske omfattende ændringer af det gældende direktiv. Det drejer sig særligt om følgende bestemmelser:

Nye krav til mærkning og emballering: Forslaget gør det obligatorisk at forsyne alle pakninger med cigaretter eller rulletobak med sundhedsadvarsler i form af en tekst og et billede. Efter det gældende direktiv (fra 2001) er det alene teksten, der er obligatorisk, mens det er frivilligt for EU-landene om de vil kræve billedadvarsler. I Danmark har der dog været krav om kombinerede tekst- og billedadvarsler siden februar 2012.

Advarslen (billede + tekst) skal dække 75 pct. af forsiden og bagsiden af pakningen (efter det gældende direktiv skal advarslen kun dække 30 pct. af

² Dvs. artikel 114 i TEUF.

forsiden og 40 pct. af bagsiden). Den overskydende plads vil kunne bruges til firmaets logo. EU-landene vil dog i velbegrundede tilfælde kunne indføre krav om neutral indpakning.

Nye krav til forbrugerinformation. Med forslaget skal de nuværende oplysningskrav om indholdet af tjære, nikotin og kulilte, afløses af information på siden af pakningen, som oplyser om, at røg indeholder mere end 70 kræftfremkaldende stoffer. Dette sker med henvisning til, at de nuværende oplysningskrav kan opfattes som vildledende. Det samme gælder betegnelser som "light", "mild" eller "lavt tjæreindhold", som forbydes. Tobaksvarer – og deres emballage – må nemlig ikke indeholde oplysninger, som får forbrugerne til at tro, at nogle tobaksprodukter er mindre skadelige end andre. Forslaget indeholder også krav til pakningerne, herunder bl.a. bestemmelser om formgivning af cigaretpakninger som kasser og minimumsantallet af cigaretter pr. pakning.

Forbud mod "kendetegnende" aromaer og produkter med særlige egenskaber. Forslaget indfører et forbud mod cigaretter, rulletobak og røgfrie tobaksvarer (fx e-cigaretter og snus) med kendetegnende aromaer (fx mentol og vaniljesmag) samt produkter med øget giftighed eller særligt vanedannende egenskaber. Det betyder dog ikke, at det er helt forbudt fx at tilsætte mentol, men det må ikke være i sådanne mængder, at det giver tobakken en karakteristisk smag (ud over tobak). Forbuddet skal især forhindre, at unge begynder at ryge.

Undtagelse for visse typer tobak, som især anvendes af ældre forbrugere. Visse tobaksvarer undtages fra de skrappe bestemmelser, fx forbuddet mod kendetegnende aromaer. Det skyldes, at forslagets mål er at forhindre unge i at begynde at ryge, og derfor især skal ramme tobaksvarer, som unge forbruger. Forslaget skelner derfor mellem på den ene side cigaretter, rulletobak og røgfrie tobaksvarer, som unge også forbruger, og cigarer, cigarillos og pibetobak, som især forbruges af ældre. Undtagelserne skal dog kunne ophæves, hvis der sker en ændring i brugen af disse varer blandt unge.

Fortsat forbud mod "snus". Forbuddet mod tobak, der indtages oralt (snus), opretholdes - dog ikke for Sverige, som blev fritaget for forbuddet da de blev optaget i EU.

Nye tobaksprodukter omfattes. Forslaget udvider direktivet til at omfatte nye typer produkter. Herefter må nikotinholdige produkter (fx e-cigaretter) med et nikotinindhold, der ligger under en vis tærskel, godt sælges, men de skal være forsynet med sundhedsadvarsler. Hvis produkternes indhold overstiger denne tærskel, må de kun sælges, hvis de er godkendt som lægemid-

del, fx nikotinprodukter til rygeafvænning. Plante- og urtebaserede cigaretter skal forsynes med sundhedsadvarsler.

Regler om internetsalg på tværs af grænser: Forslaget indfører en anmeldelsespligt for detailhandlere, der sælger via internettet og et alderskontrolsystem, som skal sikre, at tobaksvarer ikke sælges til børn og unge.

Sporing af ulovlig handel med tobaksvarer: Ifølge forslaget skal der indføres et følge- og sporingssystem ("tracking and tracing") og sikkerhedsfeatures (f.eks. hologrammer) for at sikre, at der kun sælges produkter, der opfylder direktivets krav i EU.

Kommissionens begrundelse for nærhedsprincippet overholdelse

Kommissionen skriver i sin begrundelse for forslaget, at nogle af de områder der indgår i forslaget, allerede er EU-harmoniseret, men at der er behov for at ajourføre reglerne i overensstemmelse med udviklingen på markedet, den videnskabelige udvikling og udviklingen af de internationale regler.

På andre områder har EU-landene haft forskellige lovgivningsmæssige tilgange, hvilket ifølge Kommissionen har resulteret i hindringer for det indre markeds funktion. Fx har de forskelligartede forhold i EU-landene for så vidt angår mærkning og ingredienser skabt en situation, hvor industrien er nødt til at fremstille forskellige produktserier til forskellige markeder. Derfor er der ifølge Kommissionen behov for yderligere harmonisering.

Endelig henviser Kommissionen til, at det på nogle områder er meget vanskeligt for et EU-land at handle på egen hånd, fordi det er svært at håndhæve indgreb, når andre lande ikke har de samme regler. Det gælder fx for så vidt angår internetsalg af tobaksvarer i forhold til den lovlige mindstealder for køb af tobak, hvis handelen med de pågældende produkter ikke er reguleret i andre EU-lande.

På den baggrund finder Kommissionen, at forordningens mål ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af EU-landene selv og derfor bedre kan gennemføres på EU-plan.

Folketingets indledende behandling af forslaget

De nationale parlamenter i EU har mulighed for at sende en begrundet udtalelse til Kommissionen, hvis de mener, at forslaget strider mod nærhedsprincippet, dvs. hvis de mener, at EU-landene i tilstrækkelig grad gennem national lovgivning vil kunne realisere forslagets formål om at bekæmpe de sundheds-

skadelige virkninger af tobak. Den begrundede udtalelse skal fremsættes inden 8 uger fra forslaget er fremsat på alle sprog. Da alle sprogudgaver af forslaget forelå den 4. januar udløber fristen **den 4. marts 2013**.

Folketingets Europaudvalget besluttede allerede den 28. januar 2011, at forslaget – som på daværende tidspunkt forventedes fremsat i 2011 - skulle gøres til genstand for et nærhedstjek i Folketinget³.

Ud over Folketinget er en række andre nationale parlamenter (det tjekkiske senat, det finske parlament, det svenske Riksdag samt det tyske Forbundsråd og UK House of Commons) begyndt at behandle forslaget. Det er dog uvist om disse parlamenter især vil se på, om forslaget lever op til nærhedsprincippet eller om de hellere vil koncentrere sig om forslagets indhold.

Folketinget også har nemlig også mulighed for over for Kommissionen – såvel inden for som efter 8-ugers fristen for nærhedstjekket⁴ – at afgive bemærkninger til forslagets indhold. Det skal blot fremgå klart af Folketingets udtalelse, at bemærkningerne knytter sig til forslagets indhold og ikke til overholdelsen af nærhedsprincippet.

Med venlig hilsen

Thomas Fich
(3611)

³ [EU-note af 31. januar 2011](#) .

⁴ Jf. artikel 6 i protokollen om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet