



INDENRIGS- OG SUNDHEDSMINISTERIET

Sundhedsudvalget 2022-23 (2. samling)
SUU Alm.del - Bilag 391
Offentligt

Slotsholmsgade 10-12
DK-1216 København K

Dato: 25-09-2023
Enhed: MEDINT
Sagsbeh.: DEPSMNL
Sagsnr.: 2311273
Dok. nr.: 2824587

Samlenotat vedrørende forelæggelse for Folketingets Europaudvalg den 6. oktober 2023

1. Forslag til Rådets afgørelse om de holdninger, der skal indtages på vegne af Den Europæiske Union på den tiende samling i partskonferencen under Verdenssundhedsorganisationens (WHO) rammekonvention om tobakskontrol (FCTC), KOM (2023) 514, endelig.
- *Orientering*

Kopi oversendes til Folketingets Sundhedsudvalg

1. Forslag til Rådets afgørelse om de holdninger, der skal indtages på vegne af Den Europæiske Union på den tiende samling i partskonferencen under Verdenssundhedsorganisationens (WHO) rammekonvention om tobakskontrol (FCTC) KOM (2023) 514, endelig

- Orientering

NYT NOTAT

1. Resume

Kommissionen har den 7. september 2023 fremsat forslag til Rådets afgørelse om de holdninger, der skal indtages på vegne af EU på den tiende samling i partskonferencen under WHO's rammekonvention om tobakskontrol (dansk sprogversion modtaget den 11. september 2023).

Formålet med forslaget er at fastlægge en fælles forhandlingsposition, der skal indtages under den tiende samling i partskonferencen under WHO's rammekonvention for tobakskontrol i Panama den 20.-25. november 2023. Formålet med WHO's rammekonvention om tobakskontrol (FCTC) er at beskytte nuværende og kommende generationer mod konsekvenserne af tobaksforbrug ved at etablere en ramme for tobakskontrolforanstaltninger, som parterne skal gennemføre på nationale, regionale og internationale niveauer med henblik på at begrænse udbredelse af tobaksforbrug og udsættelse for tobaksrøg. Konventionen trådte i kraft den 27. februar 2005. Alle medlemsstaterne i EU, samt Unionen selv, er parter til konventionen.

Med forslaget lægger Kommissionen op til at EU og medlemslandene under den kommende partskonference (COP10) støtter en øget overvågning af nikotinprodukter med henblik på en stærkere regulering af disse produkter, særligt med beskyttelse af børn og unge som fokus. Herudover lægges der op til at støtte et øget fokus på at sætte ind over for nye og innovative markedsstrategier i forhold til reklame og promovering af tobaksprodukter, samt et øget fokus på nye og fremspirende tobaks- og nikotinprodukter.

Det forventes, at Rådsafgørelsen bliver forelagt Coreper medio oktober med henblik på endelig vedtagelse i Rådet primo november 2023 (A-punkt).

Regeringen støtter overordnet formålet med rådsafgørelsen. Regeringen finder det væsentligt at sigte efter en høj beskyttelse af menneskers sundhed, herunder særligt børn og unge. Regeringen deler Kommissionens bekymring for markedsudviklingen af nye tobaks- og nikotinprodukter. Regeringen finder det derfor også positivt, at forslaget fokuserer på nye nikotinprodukter, eksempelvis e-cigaretter og nikotinposer.

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM (2023) 514, endelig, fremsat forslag til Rådets afgørelse om de holdninger, der skal indtages på vegne af Den Europæiske Union på den tiende samling (COP10) i partskonferencen under Verdenssundhedsorganisationens (WHO) rammekonvention om tobakskontrol (FCTC).

Forslaget er fremsat med hjemmel i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) artikel 114, sammenholdt med traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) artikel 218, stk. 9.

Formålet med FCTC er at beskytte både nuværende og kommende generationer mod konsekvenserne af tobaksrygning. Dette gøres ved at etablere en ramme for tobakskontrolforanstaltninger, som parterne skal gennemføre på nationale, regionale og internationale niveauer, med henblik på at begrænse udbredelsen af tobaksforbrug, samt udsættelse for tobaksrøg. Konventionen trådte i kraft den 27. februar 2005. Alle 27 medlemsstater i EU er parter til konventionen, ligesom Unionen er selvstændig part i denne.

Partskonferencen (COP) er oprettet ved vedtagelsen af konventionen og består af parterne i konventionen. Konferencen har til opgave at følge gennemførelsen af konventionens bestemmelser og ligeledes at træffe de afgørelser, der er nødvendige for at sikre en effektiv gennemførelse heraf. COP kan f.eks. vedtage protokoller, bilag og ændringer til konventionen. Hermed fremmer COP bl.a. udveksling af oplysninger, udvikling af forskningsmetoder og dataindsamling på området, foretager evaluering af strategier, planer og programmer, samt fastsætter politikker, lovgivning og andre foranstaltninger. Dette gøres ved at vedtage retningslinjer og anbefalinger.

De ordinære samlinger i COP afholdes hvert andet år. På partskonferencen træffes afgørelser om budget- og finansspørgsmål ved konsensus og fsva. andre afgørelser forsøger man ligeledes at opnå enighed ved konsensus. Som sidste udvej kan der dog træffes afgørelse om væsentlige spørgsmål ved et flertal på tre-fjerdedele af de tilstedeværende og stemmeafgivende parter. Afgørelser om procedurespørgsmål kan træffes ved flertalsafgørelse af de tilstedeværende og stemmeafgivende parter.

På COP10 vil Kommissionen, som ved tidligere afholdte partskonferencer, tale på vegne af medlemsstaterne. Forhandlingerne vil tage udgangspunkt i de forhandlingspositioner, der aftales med medlemsstaterne og i medfør af nærværende rådsafgørelse.

3. Formål og indhold

COP10 forventes at træffe afgørelser, som ifølge Kommissionen kan betragtes som afgørelser der har retsvirkning i medfør af TEUF art. 218, stk. 9. COP forventes ligeledes at træffe afgørelser, som ikke har retsvirkning. Kommissionen har inkluderet begge typer af afgørelser i forslaget til rådsafgørelse ud fra et ønske om proceduremæssig effektivitet.

Den niende partskonference (COP9), blev grundet COVID-19 afholdt virtuelt, og en del beslutninger blev henvist til behandling på COP10. Kommissionen kan derfor præsentere en del allerede gennemarbejdede holdninger fra COP9, da de relevante bilag blev fremlagt fra FCTC-sekretariatet før COP9. Der er dog også punkter, hvor relevante bilag til brug for konferencen endnu ikke er fremlagt, og hvor Kommissionen derfor foreslår en mere generel holdning.

Følgende punkter kan fremhæves.

Gennemførelse af artikel 9 og 10 i konventionen om tobaksvarers indhold og fremstilling

Kommissionen lægger i forslaget op til at notere sig de fremlagte rapporter om gennemførelsen af konventionens artikel 9 og 10, som kommer både fra forretningsudvalget, ekspertgruppen og WHO. For så vidt angår anbefalingerne i rapporten fra ekspertgruppen, lægger Kommissionen op til at opfordre til, at arbejdet fortsætter på ekspertgruppeniveau med henblik på at drøfte fremtidige skridt i gennemførelsen.

Fsva. WHO's rapport lægger Kommissionen op til, at man tager godt imod organisationens fokus på elektroniske nikotinhalatorer, herunder engangsprodukter og fremspirende produkter, samt den rolle smagsvarianter spiller. Samtidig lægger Kommissionen op til, at man overvåger udviklingen inden for de forskellige nikotinprodukter, der er blevet præsenteret på markedet inden for de sidste år, med henblik på at indføre strammere regulering, særlig med henblik på et højt beskyttelsesniveau af børn og unge.

Kommissionen lægger herudover op til, at EU erklærer sig enig i de vigtigste anbefalinger, hvilket ifølge Kommissionen bl.a. er at gøre opmærksom på nogle interessante tanker, der bliver rejst i rapporten, herunder forslaget om, at parterne bør undersøge muligheden for at finansiere aktiviteter vedrørende gennemførelse af artikel 9 og 10 i FCTC ved hjælp af afgifter opkrævet fra økonomiske aktører (såkaldt øremærkning af provenu).

Tobaksreklame, salgsfremme og sponsorering; afbildning af tobak i underholdningsmedier

Med hensyn til grænseoverskridende tobaksreklame, salgsfremme og sponsorering, og i overensstemmelse med Unionens tidligere holdning frem mod COP9, lægger Kommissionen op til at støtte en fuldstændig gennemførelse af artikel 13 i konventionen. EU lægger op til at godkende de foreslåede supplerende retningslinjer, såfremt de på behørig vis opfylder det mandat, der blev givet på den ottende partskonference (COP8). Det er vigtigt for Kommissionen, at det understreges, at de præsenterede retningslinjer på ingen måde skal erstatte de retningslinjer, der blev vedtaget på COP8, men kun supplerer dem.

De nye supplerende retningslinjer om grænseoverskridende tobaksreklame, salgsfremme og promovning foreslår, at der sættes effektivt ind over for nye og innovative markedsføringsstrategier, f.eks. den stigende brug af sociale medier og afbildning af tobak i underholdningsmedier, herunder film, computerspil, tv- og streaming m.v.

Nye og fremspirende tobaksprodukter

For så vidt angår nye og fremspirende tobaksprodukter og disses virkning på folkesundheden, her særligt børn og unge, foreslår Kommissionen at understrege vigtigheden af løbende monitorering af anvendelsen af disse produkter. EU beklager samtidig, at denne beslutning blev henvist fra COP9 til COP10, da det har gjort det muligt at forøge markedstilstedeværelsen af endnu flere nye produkter, hvilket muligvis kan have forsinket effektiv håndhævelse og regulering af disse produkter.

Kommissionen lægger samtidig op til at udtrykke bekymring for, at der ikke er lagt op til en entydig beslutning vedrørende de nuværende retningslinjer om at tage højde for nye og fremspirende tobaksvarer, herunder opvarmede tobaksvarer. Kommissionen lægger desuden op til, at beskatning af opvarmede tobaksprodukter som erstatning for andre tobaksvarer kan være en vigtig tobakskontrolstrategi.

Fremsynede tobakskontrolforanstaltning og øget fokus på håndhævelse og ansvar

Forslaget lægger op til, at Unionen bør anerkende behovet for at samarbejde internationalt for at håndtere konventionens bidrag til at fremme og overholde menneskerettigheder og samtidig erklære sig enige i, at der bør arbejdes internationalt med henblik på at drøfte fremsynede tobaksforanstaltninger.

Der lægges desuden op til, at Unionen erindrer parterne om, at artikel 19 der omhandler ansvar, indeholder en forpligtelse til at træffe lovgivningsmæssige foranstaltninger, herunder at kunne håndtere strafferetligt og civilt ansvar, herunder erstatning. Kommissionen lægger samtidig op til, at man samarbejder om at undersøge de mulige synergieffekter mellem konventionens artikel 19 om ansvar og artikel 5.3 vedrørende tobaksindustriens indflydelse.

Budgetmæssige forhandlingspositioner

Der lægges desuden op til, at Unionen støtter den foreslåede arbejdsplan og det foreslåede budget for regnskabsperioden 2024-2025, hvor man samtidig foreslår at udnytte eventuelle besparelser for at undgå fremtidige stigninger i de pålignede bidrag.

Særligt om proceduren for vedtagelse af fælles forhandlingspositioner

Hidtil er de fælles forhandlingspositioner for Unionen på partskonferencerne under tobakskonventionen blevet besluttet ved konsensus. Kommissionen har dog denne gang lagt op til, at de fælles forhandlingspositioner vedtages ved kvalificeret flertal i en rådsafgørelse. Kommissionen begrundes den ændrede tilgang med, at den hidtidige procedure ikke har været juridisk korrekt. Rådets Juridiske Tjeneste bakker op om denne tilgang.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke udtale sig om udkastet til rådsafgørelsen.

5. Nærhedsprincippet

Idet der er tale om en rådsafgørelse, som ikke resulterer i krav om lovgivningsmæssige ændringer i medlemsstaternes lovgivning, er en vurdering af nærhedsprincippet ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Regulering af tobaksprodukter og relaterede produkter generelt er reguleret på EU-plan af Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 2014/40/EU af 3. april 2014 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om fremstilling, præsentation og salg af tobak og relaterede produkter og om ophævelse af direktiv 2001/37. Tobaksvaredirektivet er implementeret i dansk lovgivning ved lovbekendtgørelse 1489 af 18. juni 2021 om tobaksvarer m.v., og lovbekendtgørelse nr. 1876 af 20. september 2021 om elektroniske cigaretter m.v., samt lovenes tilhørende bekendtgørelser.

Regulering af tobaksreklame er reguleret på EU-plan af Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 2003/33/EF af 26. maj 2003 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om reklame for tobaksvarer og sponsorering til fordel for disse. Tobaksreklamdirektivet er implementeret i dansk lovgivning ved lovbekendtgørelse nr. 586 af 26. marts 2021 om forbud mod tobaksreklame m.v.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Idet forslaget ikke lægger op til ændring i national ret, vurderes forslaget til rådsafgørelsen ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

Der vurderes ikke at være økonomiske konsekvenser ved forslaget.

Konsekvenser for erhvervslivet

Forslaget forventes ikke at medføre konsekvenser for erhvervslivet.

Beskyttelsesniveauet

Rådsafgørelsen forventes overordnet at kunne bidrage til at styrke folkesundheden, særligt højne beskyttelsesniveauet for børn og unge.

8. Høring

Forslaget til rådsafgørelse har ikke været i høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Flere medlemslande stiller sig positivt overfor forslaget til rådsafgørelsen og de fælles forhandlingspositioner der indtages under COP10 og opfordrer til en ambitiøs tilgang for Unionen, særligt med henblik på at højne beskyttelsesniveauet for børn og unge og således beskytte dem mod de skadelige virkninger fra tobak og nikotin.

Enkelte lande har udtalt skepsis over for den ændrede procedure for fastlæggelsen af fælles forhandlingsposition, hvor vedtagelse kun kræver kvalificeret flertal og ikke længere konsensus. Det vurderes dog, at der vil være bred opbakning til forslaget.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter overordnet formålet med rådsafgørelsen og de fælles forhandlingspositioner til COP10. Regeringen ønsker en ambitiøs position frem mod COP10, hvor særligt beskyttelse af børn og unge er i fokus.

Regeringen finder det væsentligt, at der sikres et højt beskyttelsesniveau for menneskers sundhed og ønsker generelt en styrket indsats mod rygning og nikotinafhængighed og de skadelige virkninger, der følger af et forbrug af disse produkter. Nikotin er et stærkt afhængighedsskabende rusmiddel, hvor børn og unge er særligt sårbare overfor stoffets skadelige virkninger.

Regeringen deler Kommissionens bekymringer for udviklingen i markedet for tobaks- og nikotinprodukter, hvor der opleves en konstant udvikling af nye produkter og som i høj grad appellerer til børn og unge. Regeringen finder det derfor også positivt, at der fremover ikke kun fokuseres på tobaksprodukter, men at der kommer et øget fokus på nye nikotinprodukter, som eksempelvis e-cigaretter og nikotinposer.

Regeringen finder det tillige væsentligt, at forslaget opfordrer til regulering af nye nikotinprodukter og ikke blot monitorering, da dette ses som et centralt element i forhold til at sikre en bedre beskyttelse af børn og unge.

I forhold til den ændrede procedure for fastlæggelse af fælles forhandlingspositioner, finder regeringen, at EU generelt kan opnå større indflydelse ved at agere samlet i WHO og at regeringen på den baggrund, og set i lyset af den forventede opbakning fra andre EU-lande, kan tilslutte sig den ændrede procedure for fastlæggelse af fælles forhandlingspositioner.

I forhold til forslaget om at erklære sig i enig i overvejelserne i de fremlagte rapporter om gennemførelsen af konventionens artikel 9 og 10, skal det bemærkes, at en eventuel binding af medlemsstaternes provenu til bestemte aktiviteter kan medføre en ineffektiv anvendelse af statens indtægter. Øremærket provenu fra skatter og afgifter er generelt ikke et hensigtsmæssigt instrument, fordi det vanskeliggør den løbende finanspolitiske prioritering. Det bemærkes videre, at beslutninger i EU om at indføre afgifter vedtages med enstemmighed i Rådet, jf. TEU art. 113. Regeringen ser bl.a. derfor et problem i at fremhæve beskatning af opvarmede tobaksprodukter som en relevant tobakskontrolforanstaltning i de fælles forhandlingspositioner. Der arbejdes derfor for, at disse to punkter udgår som en del af de fælles forhandlingspositioner.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.