



DET KONGELIGE
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 18

(2008–2009)

Om lov om endringer i lov 9. mars 1973
nr. 14 om vern mot tobakksskader

(Forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer og
røykeutstyr)

Innhold

1	Innledning.....	5	6	Forholdet til Norges forpliktelser etter EØS-avtalen og retten til ytringsfrihet.....	26
1.1	Proposisjonens hovedinnhold	5			
1.2	Bakgrunnen for lovendringsforslaget..	6			
1.3	Formålet med lovendringsforslaget....	7	6.1	Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn	26
1.4	Gjeldende rett	7	6.2	Departementets vurderinger	27
1.5	Reguleringer i andre land	7			
1.5.1	Innledning	7	7	Andre endringer i tobakksskade-loven	32
1.5.2	Island	7	7.1	Innledning.....	32
1.5.3	Irland	8	7.2	Presisering av forbudet mot salg av tobakksvarer fra automat.....	32
1.5.4	Andre land	8	7.2.1	Høringsnotatets forslag.....	32
1.6	Om høringen	8	7.2.2	Høringsinstansenes syn	32
			7.2.3	Departementets vurderinger	33
2	Forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer og røykeutstyr på utsalgssteder	10	7.3	Presisering av reklameforbudet.....	33
2.1	Høringsnotatets forslag	10	7.3.1	Reklame for røykeutstyr	33
2.2	Høringsinstansenes syn på effekten av forslaget.....	10	7.3.2	Indirekte reklame	35
2.3	Departementets vurdering av effekten av forslaget.....	12	7.4	Presisering av forbudet mot gratis utdeling av tobakksvarer til forbruker	36
			7.5	Forbud mot spesielle rabatter	37
3	Virkeområdet for forbudet mot synlig oppstilling.....	14	8	Tilsyn og sanksjoner	39
3.1	Utsalgssteder som omfattes av forbudet.....	14	9	Økonomiske og administrative konsekvenser	40
3.1.1	Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn	14	9.1	Økonomiske og administrative konsekvenser for utsalgsstedene	40
3.1.2	Departementets vurderinger	15	9.2	Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige.....	40
3.2	Varer som omfattes av forbudet	19			
3.2.1	Høringsnotatets forslag	19	10	Lovspeil og merknader til de enkelte bestemmelser.....	41
3.2.2	Høringsinstansenes syn	19	10.1	Lovspeil.....	41
3.2.3	Departementets vurderinger	20	10.2	Merknader til de enkelte bestemmelser	43
4	Konsekvenser og kostnader for utsalgsstedene.....	22			
4.1	Høringsnotatets forslag	22			
4.2	Høringsinstansenes syn	22			
4.3	Departementets vurderinger	23			
5	Overgangsperiode	25			
5.1	Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn	25			
5.2	Departementets vurderinger	25			
				Forslag til lov om endringer i lov 9. mars 1973 nr. 14 om vern mot tobakksskader	50



DET KONGELIGE
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 18

(2008–2009)

Om lov om endringer i lov 9. mars 1973 nr. 14 om vern mot tobakksskader

(Forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer og røykeutstyr)

*Tilråding fra Helse- og omsorgsdepartementet av 5. desember 2008,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Innledning

1.1 Proposisjonens hovedinnhold

Helse- og omsorgsdepartementet fremmer med dette forslag til lov om endringer i lov 9. mars 1973 nr. 14 om vern mot tobakksskader (tobakksskadeloven). Forslaget gjelder endringer i tobakksskadelovens regler om reklame, og vil medføre endringer i forskrift 15. desember 1995 nr. 989 om forbud mot tobakksreklame m.v. (reklameforskriften). Forslagets hovedinnhold er et forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer og røykeutstyr på utsalgssteder. Imitasjoner av tobakksvarer og røykeutstyr samt automatkort som gir kunder anledning til å hente tobakksvarer fra automat omfattes også av forbudet. Siktemålet med forbudet er å begrense reklameeffekten av oppstilling av slike varer, for å bidra til redusert tobakksbruk og reduserte helseskader. Det foreslåtte forbudet omfatter i utgangspunktet alle utsalgssteder, men det foreslås at det gjøres unntak for spesialforretninger for tobakk.

De praktiske konsekvensene av det foreslåtte forbudet er at utsalgsstedene må oppbevare de aktuelle varene slik at de ikke er synlige for kundene. Dette kan eksempelvis skje ved plassering under disk, i lukkede skap/holdere eller lignende. For-

slaget innebærer ikke en detaljregulering av hvordan tobakksvarer og røykeutstyr skal plasseres eller oppbevares på utsalgsstedene. Så lenge plasseringen oppfyller kriteriet om at varene ikke skal være synlige for forbrukerne vil hvert enkelt utsalgssted stå fritt til å velge en hensiktsmessig løsning. Opplysninger om vareutvalg og pris vil kunne gis i form av en nøytralt utformet prislister.

Forslaget er ikke til hinder for voksne som ønsker å kjøpe tobakksvarer. De fleste voksne tobakksbrukere vet hvilke produkter de foretrekker og trenger ingen visuell påminnelse om dette. Prislister vil gi kundene mulighet til å orientere seg om utvalg og priser. Forslaget innebærer ikke noen begrensning av produktutvalget eller av antall utsalgssteder.

I tillegg til det nevnte forbudet foreslås enkelte mindre endringer i tobakksskadeloven. Disse endringene er i hovedsak kodifiseringer av gjeldende rett som foreslås for at lovteksten i størst mulig grad skal gjenspeile dagens rettstilstand. Det foreslås også endringer av strukturell/teknisk karakter i samme lov. Det foreslås at loven omstruktureres, og at det inntas overskrifter til hver enkelt bestemmelse. Dette for å gjøre loven mer brukervennlig.

1.2 Bakgrunnen for lovendringsforslaget

Regjeringen har i *Nasjonal strategi for det tobakksforebyggende arbeidet 2006-2010* satt som mål at andelen unge som røyker skal halveres i løpet av fem år, og at økningen i snusbruk skal stanses. I strategiplanen heter det at et forslag om forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer på utsalgssteder bør utredes som et mulig salgsbegrensende tiltak.

Sosial- og helsedirektoratet (nå Helsedirektoratet) har, på oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet, utredet forslaget og kom med sin anbefaling i en rapport av 1. november 2006. Av rapporten fremgår det at direktoratet mener at dagens godt synlige utstilling av tobakksvarer på utsalgsstedene fungerer som reklame. Direktoratet konkluderer med at et forbud mot synlig oppstilling vil føre til at tobakkspakkenes reklamefunksjon reduseres. Etter direktoratets vurdering vil et slikt forbud ha en særlig gunstig forebyggelseffekt overfor unge som ikke røyker eller snuser, og overfor personer som forsøker å slutte, eller har sluttet, å bruke tobakksvarer. Direktoratet mener derfor at et forbud mot synlig oppstilling vil være et hensiktsmessig og effektivt tobakksforebyggende tiltak, og da særlig i forhold til ungdom.

Helsefarene ved røyking er godt kjent. Røyking er den av enkeltfaktorene som det er mulig å forebygge som har størst innflytelse på helsetilstanden til den enkelte. Rapport 2006:04, *Hvor dødelig er røyking?*, fra Nasjonalt folkehelseinstitutt viser at det årlig er ca. 6700 dødsfall som skyldes røykerelatert sykdom i Norge. I tillegg dør ca. 350-550 personer av passiv røyking hvert år. Den samme rapporten viser at røyking er årsak til 26 prosent av dødsfallene blant kvinner i aldersgruppen mellom 40 og 70 år. Det tilsvarende tallet for menn er 40 prosent. Det er beregnet at annenhver person som røyker fast over lang tid dør for tidlig som følge av røykerelatert sykdom. Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten skriver i Rapport nr. 11-2004, *Røykeforebyggende tiltak blant barn og unge*, at røyking er en av de viktigste risiko- og årsaksfaktorer til hjerte- og karsykdommer, lunge- og luftveissykdommer og flere former for kreft.

Over halvparten av tidligere og nåværende dagligrøykere opplyser at de begynte å røyke daglig før de var fylt 18 år. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at andelen dagligrøykere i aldersgruppen 16-74 år var 22 prosent i 2007. Dette tilsvarer ca. 850 000 personer. I tillegg røykte 10 prosent av og til. I aldersgruppen 16-24 år var andelen dagligrøykere 16 prosent. Over tiårsperioden fra 1997 til 2007 har an-

delen dagligrøykere sunket fra 34 prosent til 22 prosent, og fra 2006 til 2007 gikk andelen dagligrøykere i aldersgruppen 16-74 år ned med 2 prosentpoeng (fra 24 til 22 prosent). Fra 2006 til 2007 har andelen dagligrøykere i alderen 16-24 år blitt redusert med 4 prosentpoeng (fra 20 til 16 prosent).

Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten peker i Rapport nr. 6-2005, *Virkninger av snusbruk*, på at dokumentasjonen når det gjelder helseskader forbundet med bruk av snus ikke er like god som dokumentasjonen når det gjelder helseskader forbundet med røyking. I påvente av bedre dokumentasjon på helseeffektene av snus har myndighetene lagt et føre-var-prinsipp til grunn. Verdens helseorganisasjons kreftforskningsinstitutt, International Agency for Research on Cancer (IARC), konkluderte imidlertid i en rapport publisert i 2007 med at snus er kreftfremkallende for mennesker.¹ Videre konkluderte Scientific Committee on Emerging and Newly Identified Health Risks (SCENIHR), som er en vitenskapelig komité i EU, med at snus er helseskadelig og kreftfremkallende i rapporten *Health Effects of Smokeless Tobacco Products*.

Antallet snusbrukere i Norge har økt kraftig de senere årene. Det er særlig unge menn som bruker snus. I aldersgruppen 16-34 år var det om lag 20 prosent av mennene som brukte snus i 2006/2007, og det er nå flere snusbrukere (både daglig og av og til) enn røykere (daglig og av og til) blant menn under 35 år. Det er relativt få kvinner som bruker snus, men tobakksindustrien har økt sitt fokus på kvinner som potensielle snusbrukere og utviklet produkter spesielt tilpasset kvinner. Som følge av bransjens fremstøt er det rimelig å vente en økning i antall snusbrukere også blant kvinner.

Tobakksvarer selges i dag hovedsakelig fra dagligvareforretninger, kiosker og bensinstasjoner, og er som oftest utstilt godt synlig ved kassene. Det finnes ingen samlet oversikt over utsalgssteder for tobakksvarer, men det antas at antallet utsalgssteder i Norge ligger mellom 15 000 og 18 000.

Statens institutt for rusmiddelforskning (SI-RUS) viser i rapporten *Kunnskapsgrunnlag for forslaget om et forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer* (SIRUS skrifter nr. 1/2008) til at tobakksindustrien har investert betydelige ressurser i å utvikle pakkedesign som skal kommunisere et budskap til eksisterende forbrukere og potensielle kunder, og at emballasjen som reklamemedium har blitt av større betydning etter innføringen av forbudet mot tobakksreklame. SIRUS konkluderer i rapporten med at det er grunn til å anta at tobakksvareutstil-

¹ IARC Monographs on the Evaluation of Carcinogenic Risks to Humans, VOLUME 89, Smokeless Tobacco and Some Tobacco-specific N-Nitrosamines, (Lyon, France 2007).

linger som kjøpspåvirkning fungerer langs de samme dimensjonene som ordinær reklame. Det er imidlertid vanskelig å anslå om styrken på kjøpspåvirkningen er større eller mindre enn for ordinær reklame, og i hvor stor grad helseadvarslene på pakkene har betydning for reklameeffekten.

Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten konkluderer i Rapport nr. 11–2004, *Røykeforebyggende tiltak blant barn og unge*, med at det er en sammenheng mellom tidlig eksponering for tobakksindustriens markedsføring i form av reklame og fremtidig røyking blant unge i alderen 8 til 17 år. Undersøkelser har også vist at ungdom påvirkes av hvor vanlig røyking er, og at ungdom som overvurderer hvor mange som røyker har større risiko for å begynne å røyke selv.² Tilgjengeligheten til salgssteder for tobakksvarer, tobakksvarenes iøynefallende plassering ved kassene og salg av tobakksprodukter sammen med andre vanlige dagligvarer kan bidra til en forestilling hos barn og unge om at tobakksbruk er mer utbredt og mindre farlig enn hva som virkelig er tilfelle.

1.3 Formålet med lovendringsforslaget

Formålet med departementets forslag om å innføre et forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer og røykeutstyr på utsalgssteder er å redusere andelen røykere og snusbrukere i befolkningen generelt, og blant barn og unge spesielt. Forbudet skal bidra til å beskytte barn og unge mot de helseskadelige virkningene av tobakksbruk. En reduksjon av antallet barn og unge som begynner å røyke og/eller bruke snus vil på sikt føre til en reduksjon i andelen voksne røykere og snusbrukere. I tillegg vil et forbud mot synlig oppstilling kunne bidra til å gjøre det enklere for personer som forsøker å slutte, eller har sluttet med tobakk.

1.4 Gjeldende rett

Tobakksskadeloven oppstiller i § 2 et totalforbud mot reklame for tobakksvarer. Det samme gjelder for piper, sigarettpapir og sigaretttrullere. Bestemmelsens sjette ledd gir imidlertid Kongen hjemmel til å gjøre unntak fra forbudet ved forskrift. Ved forskrift 15. desember 1995 nr. 989 (reklameforskriften) § 8 nr. 5 er det gjort unntak for «oppstilling av tobakksvarer inne i utsalgslokalet i den utstrekning

slik plassering er hensiktsmessig for en rasjonell omsetning». Unntaket gjelder ikke «utstyr for plassering av varer som på grunn av sin størrelse eller utforming vil gi reklameeffekt» (sjokkselgere o.l.). Videre er følgende unntak gjort i reklameforskriften § 9 annet ledd: «Piper, munnstykker, sigarettpapir, sigaretttrullere, askebegere og annet røykeutstyr, samt imitasjoner av tobakksvarer og røykeutstyr kan kun stilles ut i butikk/forretning når vilkårene i forskriftens § 8 nr. 5 er oppfylt.»

1.5 Reguleringer i andre land

1.5.1 Innledning

Tobakksbruk og konsekvensene dette har for folks helse har fått stadig mer oppmerksomhet både nasjonalt og internasjonalt. Da tobakksskadeloven ble vedtatt i 1973 var Norge et foregangsland når det gjaldt lovregulering på tobakksområdet. Siden den gang har en rekke nasjoner skjerpet sin lovgivning for å forebygge skadevirkningene av tobakksbruk. Nedenfor følger en omtale av andre land/områder hvor synlig oppstilling av tobakksvarer ved utsalgssteder er regulert.

1.5.2 Island

På Island har synlig oppstilling av tobakksvarer på utsalgssteder vært forbudt siden 2001. Islandske myndigheter ble på grunn av forbudet saksøkt av flere tobakkselskaper. I Islands Høyesteretts dom i saken (avsagt 6. april 2006) uttalte retten at det må legges til grunn at det samme gjelder for tobakksvarer som for andre varer som utstilles på et salgssted, nemlig at utstilling innebærer en ytring til kundene om at varen er tilgjengelig og samtidig en oppfordring til å kjøpe den. Videre konkluderte domstolen med at selv om det kunne være grunnlag for å innføre innskrenkninger mot utstilling av tobakksvarer på steder hvor også andre varer er til salgs, gjaldt ikke dette for spesialforetninger. Bakgrunnen for dette var at kundene i spesialforretninger oppsøker forretningene nettopp for å få informasjon om tobakksvarer før de kjøper disse. Som følge av domsresultatet ble lovgivningen endret. Endringene innebærer at det nå er forbudt å stille ut tobakksvarer i alle andre typer utsalg enn spesialforretninger.

De signaler Helsedirektoratet har mottatt fra Island når det gjelder reaksjoner på, og etterlevelse av, forbudet tyder på at forhandlerne stort sett er positive til tiltaket og at etterlevelsen har vært uproblematisk. Forbudet synes videre i stor grad å være akseptert av befolkningen.

² Jf. rapporten *En gjennomgang av forskningslitteraturen om tiltak for å begrense røyking blant ungdom*, Karl Erik Lund og Jostein Rise, Oslo 2002.

Andelen røykere i den islandske befolkningen (15 år og eldre) har sunket fra 25 prosent i 2001 til 20 prosent i 2005. Denne reduksjonen kan imidlertid ikke tilskrives innføringen av forbudet mot synlig oppstilling av tobakkssvarer alene, men må ses i sammenheng med andre tobakksforebyggende tiltak.

1.5.3 Irland

Irland vedtok i 2002 (med endringer i 2004) bestemmelser som forbyr synlig oppstilling av tobakkssvarer. Disse har imidlertid ennå ikke trådt i kraft. Irske helsemyndigheter ble saksøkt av tobakksindustrien som mente at restriksjonene var i strid med deres rett til kommersielle ytringer, og at forbudet var en kvantitativ importrestriksjon i strid med EU-retten. Saken skulle prøves i irsk Høyesterett i februar 2007. Irske myndigheter offentliggjorde i slutten av 2006 en forskningsrapport om barn og unges forhold til tobakk som viser at barn i større grad enn voksne lar seg påvirke av markedsføring av tobakkssvarer. Tobakksindustrien trakk sitt søksmål i slutten av januar 2007.

1.5.4 Andre land

Deler av Australia og flere provinser i Canada har regler som i ulik utstrekning begrenser synlig oppstilling av tobakkssvarer ved utsalgssteder. I Canada er slik oppstilling regulert i Manitoba, Northwest Territories, Nunavut, Prince Edward Island og Saskatchewan. De strengeste restriksjonene finner en i Saskatchewan hvor det i mars 2002 ble innført et forbud mot synlig oppstilling av tobakkssvarer på steder hvor barn har adgang. Også prisoppslag ble omfattet av forbudet. Lovgivningen ble utfordret rettslig av tobakksindustrien med blant annet anførsler om at forbudet var i strid med ytringsfriheten. Tobakksindustrien fikk ikke medhold i domstolene.

I Thailand har synlig oppstilling av tobakkssvarer vært forbudt siden 2005. Et skilt i maksimalt A4-størrelse kan vise at utsalgsstedet har tobakk i sitt varesortiment.

Departementet er videre kjent med at det arbeides med å innføre lignende forbud blant annet i Storbritannia og på Færøyene.

1.6 Om høringen

På grunnlag av Sosial- og helsedirektoratets rapport av 1. november 2006 utarbeidet Helse- og omsorgsdepartementet et høringsnotat der det ble

foreslått inntatt en egen bestemmelse i tobakksskadeloven om forbud mot synlig oppstilling av tobakkssvarer og røykeutstyr m.m. på utsalgssteder, og enkelte andre endringer i tobakksskadeloven. Forslaget ble sendt på høring 27. mars 2007 med høringsfrist 20. juni samme år.

Høringsnotatet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene
Datatilsynet
Det norske Radiumhospital
Direktoratet for arbeidstilsynet
Forbrukerombudet
Forbrukerrådet
Forsvarsstaben
Konkurransetilsynet
Kreftregisteret
Landets universiteter
Mattilsynet
Nasjonalt folkehelseinstitutt
Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten
Sivilombudsmannen
Sosial- og helsedirektoratet
Statens helsetilsyn
Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS)
Statens legemiddelverk
Statistisk sentralbyrå
Sysselmannen på Svalbard
Toll- og avgiftsdirektoratet
Landets fylkeskommuner
Landets fylkesmenn
Landets kommuner
Akademikerne
Coop Norge
Dagligvareleverandørenes Forening
Den norske kreftforening
Den norske legeforening
Den norske tannlegeforening
Elevorganisasjonen
Fagforbundet
Forelderutvalget for grunnskolen
Handel og kontor
Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon (HSH)
Hotell- og restaurantarbeiderforbundet
Kommunenenes sentralforbund
Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL)
Landslaget mot tobakksskadene
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner
Lærerforbundet
Nasjonalforeningen for folkehelsen
Norges Astma- og allergiforbund
Norges Colonialgrossisters forbund

Norges Dagligvarehandels forbund
Norges idrettsforbund og Olympiske komité
Norges Kvinne- og Familieforbund
Norges Røde Kors
Norsk institutt for by- og regionforskning
Norsk kommuneforbund
Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund
Norsk Pasientforening
Norsk Petroleumsinstitutt
Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
Reiselivsbedriftenes Landsforening (RBL)
Røykfritt Miljø Norge
Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning
Tobakkindustriens felleskontor c/o Advokatfirmaet Brækhus Dege ANS
Tobakksfritt
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

I høringsnotatet oppfordret departementet høringsinstansene til å legge forslaget fram for eventuelle underliggende etater og medlemsorganisasjoner. Høringen har dermed også omfattet instanser som ikke står på høringslisten.

Det innkom 58 hørings svar hvorav 47 var med merknader. Departementet mottok hørings svar med merknader fra følgende høringsinstanser:

Justis- og politidepartementet
Nærings- og handelsdepartementet
Mattilsynet
Nasjonalt råd for tobakksforebygging
Sosial- og helsedirektoratet
Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS)
Sysselmannen på Svalbard
Fylkesmannen i Aust-Agder
Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
Fylkesmannen i Oppland
Nord-Trøndelag fylkeskommune
Bamble kommune
Enebakk kommune
Larvik kommune
Lindås kommune
Sarpsborg kommune
Sunndal kommune
AS Norske Shell
Bensinforhandlernes Bransjeforening
British American Tobacco Nordic
British American Tobacco Nordic, Gunnar Stensberg AS og Gallaher Norway AS (Fellesinnsending)
Coop Norge
Dagligvareleverandørenes forening
Deli de Luca

Den norske legeforening
Den norske tannlegeforening
Djeep
European Smokeless Tobacco Council (ESTOC)
Fagforbundet
Forum for Reise og Handel
Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)
House of Oliver Twist AS
Kreftforeningen
Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL)
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Norsk Petroleumsinstitutt (Bransjeforeningen for markedsførende olje- og energiselskaper)
Norske Colonialgrossisters Forbund (NCF)
Næringsmiddelbedriftenes Landsforening
Philip Morris Norway AS
Røykfritt Miljø Norge
Sigarcom AS
Skruf Snus AB
Swedish Match
Tobakksfritt
Tobakkindustriens felleskontor
Travel Retail Norway AS
Valentino Fashion Group

Hørings svarene viser at det er bred oppslutning blant høringsinstansene om at det er viktig å forebygge de helseskadelige virkningene av tobakk. Høringsinstansene er imidlertid delt i synet på høringsnotatets forslag om å innføre et forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer og røykeutstyr. Av de 47 høringsinstansene som uttalte seg om forslaget er omtrent halvparten positive eller nøytrale, og halvparten negative.

Det er i all hovedsak høringsinstansene fra handelsnæringen og tobakksindustrien som er negative til det foreslåtte forbudet. Det samme gjelder to av de seks kommunene som har avgitt uttalelse. De viktigste innvendingene mot forslaget er at det ikke er dokumentert at tiltaket vil ha den tilsiktete effekt, at kostnadene av tiltaket ikke vil stå i forhold til en eventuell effekt og at tiltaket vil være et konkurransevridende og uproporsjonalt inngrep i strid med EØS-avtalen. Det er redegjort nærmere for høringsinstansenes syn i de følgende kapitlene i proposisjonen.

Forslaget har i tillegg til den alminnelige høringen vært ute på EØS-høring. I forbindelse med denne innkom kun en merknad. Denne var fra the European Cigar Manufacturers Association (ECMA) og er vurdert på linje med høringsuttalelsene fra den alminnelige høringen.

2 Forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer og røykeutstyr på utsalgssteder

2.1 Høringsnotatets forslag

Det ble i høringsnotatet foreslått inntatt en egen bestemmelse i tobakksskadeloven om et forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer og røykeutstyr på utsalgssteder. Det ble vist til at tobakksbruk er årsak til omfattende helseproblemer, og til at synlig oppstilling av tobakksvarer og røykeutstyr har reklameeffekt. Begrunnelsen for forslaget var et ønske om å bidra til redusert tobakksbruk i befolkningen generelt, og blant barn og unge spesielt. Spesialforretninger for tobakk ble foreslått unntatt fra forbudet idet departementet fant at særlige omstendigheter gjør seg gjeldende for slike. Ved en inkurie ble imidlertid ikke unntaket tatt inn i høringsnotatets forslag til lovtekst.

Høringsnotatets forslag innebærer at tobakksvarer og røykeutstyr ikke skal være synlige for kundene. Forslaget innebærer derimot ikke en detaljregulering av hvordan oppstilling av slike varer skal skje i praksis. Det enkelte utsalgssted vil stå fritt til å velge hensiktsmessige løsninger. Det vil for eksempel være i tråd med lovens krav at varene skjules i skuffer, skap eller bak gardiner. Opplysninger om utsalgsstedets vareutvalg og priser kan etter høringsnotatets forslag gis i form av en nøytralt utformet liste.

Høringsnotatets forslag medfører at de gjeldende unntakene fra forbudet mot tobakksreklame i tobakksskadeloven § 2, som er gitt i reklameforskriften § 8 nr. 5 og § 9 annet ledd, må oppheves.

2.2 Høringsinstansenes syn på effekten av forslaget

De høringsinstansene som støtter høringsnotatets forslag legger vekt på at synlig oppstilling av tobakksvarer og røykeutstyr fungerer som reklame, at et forbud vil fjerne denne muligheten til å reklamere og at et forbud dermed vil føre til redusert tobakksbruk og ha positiv innvirkning på folkehelsen. Flere av høringsinstansene fremhever også at det foreslåtte forbudet vil ha positiv effekt i forhold til barn og unge.

Høringsinstansene som ikke støtter forslaget

argumenterer derimot med at det ikke er dokumentert at forslaget vil ha den tilsktede effekt. Dette gjelder i hovedsak instansene fra tobakksindustrien og handelsnæringen. Disse høringsinstansene mener at et forbud ikke er formålstjenlig og at det fremstår som svakt begrunnet.

I det følgende gjengis sentrale merknader fra høringsinstansene vedrørende effekten av høringsnotatets forslag.

Sosial- og helsedirektoratet er positive til høringsnotatets forslag og uttaler følgende:

«Innledningsvis vil vi peke på at vi til tross for et totalt reklameforbud, ser at tobakksvarene har en betydelig reklameeffekt slik de stilles ut i de ulike utsalgssteder i dag. Et forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer reduserer denne reklameeffekten.»

Videre uttaler direktoratet:

«Det er til enhver tid en stor andel av de som røyker som ønsker å slutte. Lovendringsforslaget vil kunne bidra til at det vil bli lettere for dem å lykkes i deres slutforsøk. Dette fordi de som røyker i langt mindre grad vil eksponeres for tobakksprodukter.»

Direktoratet fremhever i tillegg at et forbud vil kunne ha en særlig effekt i forhold til å utjevne sosiale ulikheter i helse.

Kreftforeningen uttaler:

«[D]et er grunn til å anta at en med et forbud mot synlig oppstilling av tobakksprodukter vil oppnå « redusert fristelsestrykk », færre impuls kjøp, samt hindre tilbakefall for eks-røykere/ snusere. Det vil også kunne gjøre det enklere for de som prøver å slutte, noe som vil ha en umiddelbar positiv effekt på folkehelsen.»

Nasjonalt råd for tobakksforebygging legger vekt på at den nåværende ordning med utstilling av tobakksvarer på utsalgssteder har en betydelig reklameeffekt. Denne reklameeffekten vil slik rådet ser det reduseres kraftig dersom det innføres et forbud. Om virkningen i forhold til barn og unge uttaler rådet:

«Vi vet at ungdom blir påvirket av reklame. Dette gjelder også reklame for tobakksvarer. På denne bakgrunn tror vi at tiltaket vil ha en særlig forbyggende effekt overfor ungdom som ikke har begynt å røyke eller snuse. Et forbud

mot den reklamen oppstilling av tobakksvarer i utsalgssteder i dag innebærer, vil også være med på å redusere alminneliggjøring av tobakksbruk. På noe lengre sikt vil forbudet derfor kunne redusere tobakksbruken særlig i ungdomsgruppen.»

Disse synspunktene deles også av Sosial- og helsedirektoratet.

Den norske legeforening skriver i sitt høringssvar at det foreslåtte forbudet «vil bidra til å redusere tobakkforbruk blant barn og unge, samt ha forebyggende effekt overfor unge som ikke røy[k]er og de som ønsker å slutte å røyke. Redusert tilgjengelighet til tobakksprodukter vil redusere salget og dermed redusere forbruket blant barn og unge.»

Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL) gir uttrykk for at organisasjonen lenge har ment at et forbud mot synlig oppstilling er et virkemiddel som bør tas i bruk for å begrense tilgjengeligheten til tobakksvarer. LHL forventer at et slikt forbud vil ha størst effekt på lang sikt, og spesielt overfor barn og unge.

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) er blant høringsinstansene som er negative til høringsnotatets forslag. HSH viser til tre rapporter som organisasjonen innhentet i forbindelse med høringen, og mener på bakgrunn av blant annet disse at det ikke er grunnlag for å hevde at et forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer vil medføre en reduksjon i antall tobakksbrukere.¹ Organisasjonen uttaler:

«HSH finner det uheldig at Helse- og omsorgsdepartementet ønsker å innføre et forbud som ikke har noen dokumentert effekt med tanke på de betydelige kostnader dette påfører utsalgsstedene.»

Norges Colonialgrossisters Forbund uttaler:

«Høringsnotatet dokumenterer ikke sannsynligheten av at barn og unge får signifikant større tilbøyelighet til å røyke ved at sigaretter og røyketobakk er synlig i butikkenes kassaområde. Siden pakkene er merket tydelig og på en stor del av forsiden som forbrukerne ser, med kraftige faresignaler (Røyking dreper), kan det tvert om virke preventivt på salget at varene er synlige på den måten.»

AS Norske Shell er negative til forslaget og me-

ner at markedsføringseffekten av utstilling av tobakksvarer er sterkt overdrevet. Selskapet viser til at nedgangen i salg av tobakk på Island fra 2001 til 2002 var mindre enn i årene før forbudet mot synlig oppstilling ble innført.

Tobakksindustriens felleskontor uttaler:

«Det foreligger ikke tilstrekkelig bevis for en påstand om at et forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer vil medføre noen merkbar virkning på røyking blant unge. Den forskning som refereres i departementets høringsnotat, så vel som utredningen fra Helse- og Sosialdirektoratet, viser intet signifikant skille i tobakkskonsum før og etter innføringen av et forbud, på de steder dette er blitt gjort.»

Tobakksindustriens felleskontor mener videre at departementets bakgrunnsdata for høringsnotatet er relatert til langt mer inngripende former for reklame enn oppstilling av tobakksprodukter, og at de konklusjonene som trekkes i studiene derfor har svært begrenset overføringsverdi. Tobakksindustriens felleskontor mener også at pakningens utforming, på grunn av rettstilstanden i Norge, er den eneste måten å informere om ulike tobakksprodukter på og at synlig oppstilling ikke har noen innvirkning på allmennhelsen.

British American Tobacco Nordic bestrider at et forbud mot synlig oppstilling vil ha effekt og viser til at erfaringer fra Canada, Island og Australia samt en mengde nyere forskning ikke støtter hypotesen om at restriksjoner på eller forbud mot synlig oppstilling på utsalgssteder fører til reduksjon i røyking eller røykestart.

Swedish Match viser til at det i rapporten fra Sosial- og helsedirektoratet fremgår at det ikke foreligger sikker dokumentasjon om effekten av et forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer, men at tiltaket synes å ha et potensial for å redusere ungdoms bruk av tobakk. *Swedish Match* mener derfor at høringsforslaget først og fremst bygger på synsing og ikke på konkret dokumentasjon.

I tillegg til høringsinstansene fra handelsnæringen og tobakksindustrien er to kommuner negative til forslaget. Bamble kommune mener at et forbud ikke vil ha vesentlig forebyggingsseffekt fordi det i Norge allerede skjer en betydelig holdningspåvirkning i form av reklameforbud og merking av tobakksprodukter. Enebakk kommune viser til at tobakk er lovlig vare, og stiller spørsmål ved om «usynliggjøring» er hensiktsmessig. Kommunen mener at det heller bør satses ytterligere på holdningsskapende arbeid.

¹ *Utviklingen i røykevaner som følge av forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer*, Gorm Grønnevet, 2007. Oppdragsrapport nr. 8 – 2007, *Ute av syne ute av sinn?* Eivind Jacobsen og Randi Lavik (SIFO). Rapport 2007 – 068, *Bedriftsøkonomiske konsekvenser av forbud mot synlig oppstilling av tobakk i butikker* Case: Island (ECON).

2.3 Departementets vurdering av effekten av forslaget

Som det fremgår av gjennomgangen ovenfor, stiller flere av høringsinstansene fra handelsnæringen og tobakksindustrien spørsmål ved om det foreslåtte forbudet vil ha den tilsktede effekt. Disse høringsinstansene mener at det ikke finnes tilstrekkelige holdepunkter for å hevde at forbudet vil fungere som et tobakksforebyggende tiltak.

Departementet viste i høringsnotatet til erfaringer fra Island, der andelen røykere i befolkningen (15 år og eldre) sank fra 25 prosent i 2001 (da det islandske forbudet mot synlig oppstilling ble innført) til 20 prosent i 2005, men presiserte at det ikke kunne tas for gitt at denne utviklingen skyldes forbudet mot synlig oppstilling av tobakksvarer alene. Som bemerket av blant andre AS Norske Shell var nedgangen i salget av tobakk på Island fra 2001 og til 2002 mindre enn i årene før forbudet ble innført. Det kan imidlertid ikke på bakgrunn av dette konkluderes med at tiltaket ikke har virket, eller at det har virket mot sin hensikt.

Det er mange forhold som spiller inn og påvirker tobakksbruk og tobakkssalg. I områder der forbud mot synlig oppstilling er innført er forbudet bare ett av flere tiltak med samme formål. De ulike tiltakene virker sammen og kan ha en viss synergi-effekt. Det er derfor vanskelig å avgjøre hvilke virkninger som skyldes det enkelte tiltak. At det er vanskelig å isolere effekten av det islandske forbudet mot synlig oppstilling bemerkes også av ECON i rapporten som ble innhentet av Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon, og som fulgte deres høringsuttalelse.²

I den overnevnte rapporten skriver ECON følgende vedrørende forholdet mellom tobakksbruk og islandske myndigheters tobakksforebyggende tiltak:

«Den kraftige nedgangen i andelen røykere vi har sett de siste årene levner imidlertid liten tvil om at virkemidlene fungerer samlet sett.»

Også andre forhold enn myndighetenes tiltak kan ha påvirket tobakkssalg på Island. Et eksempel på dette er det økende antallet fremmedarbeidere. Disse har brakt med seg røykevaner, som i mange tilfeller innebærer et høyt tobakksforbruk, med de virkninger dette har for den totale tobakksomsetningen.

Enkelte høringsinstanser bemerker at det foreslåtte forbudet ikke vil ha noen forebyggings-effekt fordi det i Norge allerede skjer en betydelig holdningspåvirkning i form av reklameforbud og regler for merking av tobakksprodukter. Departementet legger vekt på at det foreslåtte forbudet er et viktig element i en større pakke med tiltak som har som formål å redusere og forebygge skadevirkningene av tobakk. Forbudet må ikke betraktes som et alternativ til øvrige tiltak i det tobakksforebyggende arbeidet, men som et supplement til disse. Erfaringer med tidligere lovreguleringer på tobakksområdet viser at regulering i stor grad kan bidra til endrede holdninger. Et eksempel på lovregulering som har hatt slik effekt er innføringen av røykfrie serveringssteder.

I og med at et forbud mot synlig oppstilling vil medføre at helseadvarslene på tobakkspakningene blir skjult kan det stilles spørsmål ved hvorvidt den usynliggjøringen et forbud vil medføre er hensiktsmessig. Det er etter departementets vurdering ikke problematisk at det foreslåtte forbudet mot synlig oppstilling innebærer at helseadvarslene på tobakkspakkene blir skjult for kundene på utsalgsstedene. Advarslene vil være synlige for tobakkskjøpere fra og med kjøpsøyeblikket og vil deretter kunne påvirke tobakkskjøperen. Helseadvarslene er også per i dag ofte skjult når tobakksvarer er plassert i hyller og lignende. Det samme gjelder for automatkørt i den grad slike er påført helseadvarsler. Slik departementet ser det vil en kombinasjon av merking med helseadvarsler og et forbud mot synlig oppstilling være mer effektivt med tanke på å begrense forbruket av tobakk enn ett av disse tiltakene alene.

Det er et uttalt mål for regjeringen å redusere sosiale ulikheter i helse, jf. St. meld. nr. 20 (2006-2007) *Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller*. Fordi tobakksbruk er av stor betydning for folks helse er det også viktig å redusere de sosiale forskjellene i røyking, jf. også *Nasjonal strategi for det tobakksforebyggende arbeidet 2006-2010*. Å utjevne sosiale forskjeller i tobakksbruk byr på utfordringer blant annet fordi det er vanskelig å nå samfunnsgruppene der andelen røykere er størst med effektive tiltak. Erfaringer fra forebyggende arbeid viser at virkemidler som påvirker pris og tilgjengelighet i mange tilfeller er mest effektive for å redusere sosiale forskjeller i helseatferd. Det foreslåtte forbudet vil derfor kunne ha en særlig effekt i forhold til å redusere sosiale helseforskjeller.

Departementet har i forberedelsen av lovforsla-

² Rapport 2007 – 068, *Bedriftsøkonomiske konsekvenser av forbud mot synlig oppstilling av tobakk i butikker Case: Island* (ECON) s. 3.

get innhentet en kunnskapsoppsummering fra Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS).³ Dette er gjort for å få et bedre grunnlag for å avgjøre om det aktuelle forbudet vil ha den tilsiktede virkning. SIRUS slår i kunnskapsoppsummeringen fast at det er konsensus i forskningsmiljøene om at eksponering for tobakksreklame øker sannsynligheten for at unge begynner å røyke. Kunnskapsoppsummeringen viser også at tobakksreklame øker det aggregerte tobakkskonsumet og at restriksjoner (spesielt på reklame) bidrar til å dempe salget av tobakk.

Når det gjelder i hvilken grad kunnskapen om reklamens betydning kan overføres til et forbud mot synlig oppstilling på utsalgssteder skriver SIRUS følgende:

«Det kan imidlertid diskuteres hvorvidt resultatene fra denne forskningen har noen plass i kunnskapsgrunnlaget for forslaget om et forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer. Oppstilling av tobakksvarer må regnes som mindre påtrengende kjøpspåvirkning enn den ordinære reklamen som direkte forsøker å overtale forbrukerne til kjøp med for eksempel slagord.»

SIRUS peker videre på seks forhold som taler for at resultatene fra forskningen om reklamens effekt likevel bør inngå i kunnskapsgrunnlaget om synlig oppstilling av tobakk:

«For det første sier forskriften [forskrift 15. desember 1995 nr. 989 (reklameforskriften)] at tobakksutstillingene er et reklameuttrykk, men at de er unntatt fra reklameforbudet. Forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer betraktes som en forlengelse av det eksisterende reklameforbudet.

For det andre foreligger det dokumentasjon på at tobakksindustrien har investert betydelige ressurser i å utvikle pakkedesign som skal kommunisere et budskap til eksisterende forbrukere og potensielle kunder. I produsentens egne øyne er altså emballasjen et kommunikasjonsmedium som til og med har økt sin viktighet fordi stadig flere land legger restriksjoner på ordinær tobakksreklame.

For det tredje tilfredsstiller industriens disposisjoner vedrørende pakkedesign og vareutstillinger de kriterier som ble brukt i en definisjon av reklame i en NOU fra 1974. Vareutstillingene av tobakksprodukter er å anse som reklame dersom de fungerer som en type kommunikasjon, at kommunikasjonen medieres til mange, at massekommunikasjonen er betalt av en identifiserbar sender og at budskapet har til hensikt å øke salget hos avsender.

For det fjerde viser resultatene fra den enes-

te undersøkelsen som til nå er utført på området at tobakksutstillingene kan ha en salgsøkende effekt, og at tilbakefall til røyking blant forhen-værende røykere vil være den viktigste mekanismen.

For det femte virker det logisk at synlig utstilling av tobakksvarer aktiverer mange av de samme kognitive prosesser som øker sannsynligheten for røyking etter eksponering for ordinær reklame. Også generelle forbrukerpsykologiske teorier og undersøkelser om konsumentatferd understøtter dette.

For det sjette har tobakksindustrien demonstrert sterk motstand mot forslaget, og bl.a. anlagt søksmål mot helsemyndighetene for å beholde retten til å lage tobakksutstillinger på salgsstedet. Her i landet er motstanden foreløpig kun ytret i høringsrunden for forslaget. Erfaring tilsier at styrken på den motstand tobakksindustrien mobiliserer mot et preventivt tiltak er et valid barometer på den effekt tiltaket vil komme til å få på deres omsetning.»

Kort oppsummert mener SIRUS at det er grunn til å anta at tobakksvareutstillinger som kjøpspåvirkning fungerer langs de samme dimensjoner som ordinær reklame. Statens institutt for rusmiddelforskning understreker imidlertid at det er vanskelig å anslå hvorvidt styrken på kjøpspåvirkningen er større eller mindre enn ordinær reklame, og i hvor stor grad helseadvarslene på pakkene modifiserer pakkenes reklameeffekt.

Departementet legger på bakgrunn av kunnskapsoppsummeringen fra SIRUS til grunn at tilgjengelig kunnskap om reklame og reklamens effekt har overføringsverdi til synlig oppstilling av tobakksvarer. Synlig oppstilling utgjør slik departementet ser det en ikke ubetydelig kjøpspåvirkning, og et forbud mot synlig oppstilling vil være et egnet virkemiddel for å hindre slik påvirkning. Etter departementets syn er det grunnlag for å anta at en ved å fjerne denne kjøpspåvirkningen vil bidra til redusert tobakksbruk både blant barn og unge og i befolkningen generelt. Det er videre grunn til å anta at det kan ta tid før en ser effekten av et forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer, og at det derfor ikke vil skje dramatiske endringer på kort sikt.

Siden en fremdeles har begrenset kunnskap om effekten av et forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer mener departementet at det bør gjennomføres en evaluering av tiltaket. Både Sosial- og helsedirektoratet og SIRUS la i sine høringsuttalelser vekt på betydningen av å gjennomføre en grundig evaluering. En evaluering vil kunne bidra til bedre forståelse av hvordan dette konkrete forbudet og andre tiltak for å begrense kjøpspåvirkning påvirker tobakksforbruket.

³ *Kunnskapsgrunnlag for forslaget om et forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer*, Karl Erik Lund og Jostein Rise, SIRUS SKRIFTER nr. 1/2008, Oslo 2008.

3 Virkeområdet for forbudet mot synlig oppstilling

3.1 Utsalgssteder som omfattes av forbudet

3.1.1 Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn

I høringsnotatet ble det foreslått at forbudet mot synlig oppstilling skulle gjelde på utsalgssteder. Spesialforretninger for tobakk ble foreslått unntatt fra forbudet, men ved en inkurie ble unntaket ikke tatt inn i høringsnotatets forslag til lovtekst. At et slikt unntak ble foreslått fremgikk imidlertid klart av høringsnotatet for øvrig. Spesialforretninger for tobakk ble der beskrevet på følgende måte:

«Med spesialforretninger menes utsalgssted som hovedsakelig selger tobakkssvarer og røykeutstyr.»

Relativt få høringsinstanser hadde merknader knyttet til forståelsen av «utsalgssteder» og «spesialforretninger». Det innkam imidlertid synspunkter på at det i lovtekst og forarbeider burde redegjøres nærmere for hvordan disse begrepene er å forstå. Det innkam også merknader vedrørende taxfree-utsalg på flyplasser.

Sosial- og helsedirektoratet uttaler:

«Sosial- og helsedirektoratet ser det som svært viktig at forarbeidene definerer hva som er «spesialforretning» og at det i forarbeidene avklares at unntaket bare gjelder de forretningene som kun selger tobakkssvarer og «røykeutstyr». Dette fordi vi ser at forbudet vil kunne omgås ved at det opprettes egne utsalg eller avdelinger for tobakkssvarer som karakteriseres som spesialforretninger, ved utgangen av kjøpesentra el. l. Det kan også tenkes at kiosker og lignende vil kalle seg «spesialforretning for tobakkssvarer» selv om de samtidig/også selger en mengde andre kioskvarer.»

Direktoratet understreker videre at det er viktig at salg av tobakkssvarer og røykeutstyr via internett ikke oppfattes som spesialforretninger som ikke omfattes av forbudet. Også i forlengelsen av dette mener direktoratet at det er behov for en avklaring av hva som ligger i begrepene «spesialforretning» og «utsalgssteder» i lovforslaget.

Nasjonalt råd for tobakksforebygging er opptatt av

å begrense unntaket for spesialforretninger og skriver:

«Det fremgår av høringsnotatet at spesialforretninger for tobakkssvarer foreslås unntatt fra forbudet. Departementet skriver i denne sammenheng at det i dag er få slike forretninger i Norge. Unntaket må etter vår vurdering bare gjelde de forretningene som *kun* selger tobakkssvarer og «røykeutstyr». Fagrådet er opptatt av at det etter innføring av det aktuelle forbudet ikke opprettes flere spesialforretninger for tobakkssvarer enn de som eksisterer i dag. Det er i den sammenheng viktig at det fremkommer klart i forarbeidene at man ikke kan omgå forbudet ved for eksempel å opprette egne utsalg for tobakkssvarer i eller ved utgangen fra shoppingsentra el. l.»

Nasjonalt råd for tobakksforebygging er i likhet med Sosial- og helsedirektoratet opptatt av at departementet må klargjøre hva som menes med «utsalgssted». Både Nasjonalt råd for tobakksforebygging og Sosial- og helsedirektoratet bemerker at det må presiseres at det også på konserter, utstillinger, messer og lignende vil være forbudt med synlig oppstilling/utstilling av tobakkssvarer og røykeutstyr, og legger vekt på at det særlig er ungdom som samles på slike arenaer.

Handels- og servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) er også opptatt av at det nærmere innholdet i begrepet spesialforretninger må avklares og uttaler:

«Forutsatt at det innføres et forbud som det foreslår, støtter HSH at det gjøres unntak for spesialforretninger. Vi vil imidlertid uttrykke bekymring for at grensen for hva som skal regnes som spesialforretning vil være uklar. HSH foreslår derfor at departementet presiserer dette nærmere.»

Justis- og politidepartementet bemerker at det bør ses nærmere på regulering av taxfree-salg og uttaler:

«Justisdepartementet har imidlertid registrert at man i høringsnotatet ikke har vurdert spørsmålet om et eventuelt forbud mot synlig oppstilling av tobakkssvarer m.m. på norske flyplasser, der det er såkalt taxfree-salg for bl.a. tobakkssvarer i forbindelse med utenlandsreiser (både

avreise og returreise). Med et fortsatt forventet stort passasjerantall, hvorav mange er barn og unge, antas reklamepotensialet overfor disse gruppene å være stort, bl.a. ved måten passasjerer «blir ført» fram til utgang for fly.»

Travel Retail Norway støtter innføring av et forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarene på «jevnlig besøkte utsalgssteder». De mener imidlertid at taxfree-utsalg bør omfattes av unntaket som er foreslått for spesialforretninger for tobakk, og at det i motsatt fall bør gjøres et særskilt unntak for taxfree-utsalg. Dette begrunnes med de spesielle forhold som gjør seg gjeldende for denne type utsalg. *Travel Retail Norway* legger vekt på at virksomheten og vareutvalget ved taxfree-utsalg har et «særskilt regulatorisk grunnlag» som skiller seg fra lover og forskrifter som regulerer alminnelig dagligvarehandel. Videre mener de at handlesituasjonen og handlefrekvensen skiller seg vesentlig fra handlefrekvensen i dagligvareforretninger og bensinstasjoner. *Travel Retail Norway* mener også at forbudet vil få spesielle praktiske konsekvenser for taxfree-utsalgene på grunn av størrelsen på tobakksskartongene og omsetningsvolumet og uttaller:

«Dutyfree-butikkene skiller seg vesentlig fra de alminnelige utsalgsstedene for tobakk, og faller etter vår mening utenfor den gruppen av utsalgssteder som begrunner høringsforslaget. Etter vår mening har dutyfree-butikkene langt mer til felles med spesialforretninger for tobakk, enn med dagligvareforretninger og bensinstasjoner. Dutyfree-butikker bør derfor i utgangspunktet behandles som spesialforretninger.»

3.1.2 Departementets vurderinger

Utsalgssteder

Det nærmere innholdet i begrepet «utsalgssted» ble ikke presisert i høringsnotatet. Den vanlige forståelsen av begrepet tilsier imidlertid at alle steder hvor tobakksvarene og/eller røykeutstyr selges, omfattes. Dette er i samsvar med departementets intensjon. En begrensning ligger imidlertid i at utsalgsstedet må ligge innen det geografiske virkeområdet som følger av tobakksskadeloven § 12.¹ Det kan tenkes at det vil bli reist spørsmål om alle former for tobakkssalg omfattes, eller om begrepet utsalgssted bare omfatter tradisjonelle utsalgssteder som dagligvareforretninger, kiosker, bensinstasjoner, barer, restauranter osv. Den kjøpsoppfordring som ligger i synlig oppstilling av tobakksvarene og røykeutstyr av-

henger imidlertid ikke av hva slags utsalgssted varene er oppstilt på. Departementet mener derfor at det er viktig at også andre utsalgssteder enn de tradisjonelle omfattes av forbudet. Det fremheves av blant andre Nasjonalt råd for tobakksforebygging at det er viktig at kulturarrangementer som for eksempel konserter, utstillinger og festivaler, som er arenaer hvor særlig ungdom samles, omfattes av forbudet. Ettersom departementets forslag retter seg mot alle steder hvor tobakksvarene og/eller røykeutstyr selges, er det imidlertid klart at også slike utsalgssteder omfattes av det foreslåtte forbudet. Forbudet omfatter også midlertidige utsalgssteder og utsalgssteder som ikke er knyttet til lokaler, transportmidler eller lignende.

Internett handel

Departementet er kjent med at det foregår en ikke ubetydelig handel med tobakksvarene og røykeutstyr via internett.

Sosial- og helsedirektoratet påpekte i sin høringsuttalelse at det burde presiseres at salg av tobakksvarene og røykeutstyr via internett ikke omfattes av unntaket for spesialforretninger. Ved internett salg er det naturligvis ikke aktuelt med fysisk oppstilling av produkter som omfattes av det foreslåtte forbudet. Nettbutikker inneholder imidlertid ofte bilder av slike varer samt logoer og merker m.m. Det foreslåtte forbudet retter seg mot synlig fysisk oppstilling av tobakksvarene og røykeutstyr, og er ikke ment å regulere salg av slike varer over internett. Nettsteder som selger tobakksvarene og røykeutstyr omfattes følgelig heller ikke av det foreslåtte unntaket for spesialforretninger. Dette gjelder selv om det aktuelle nettstedet utelukkende selger slike varer.

Reklameforbudet i tobakksskadeloven § 2 innebærer begrensninger for utformingen av nettbutikker og lignende. I langvarig forvaltningspraksis fra Sosial- og helsedirektoratet er tobakksskadelovens regler om reklameforbud blitt tolket slik at avbildning av tobakksmerker (logo, symboler, navn etc.) på internett sider er i strid med reklameforbudet dersom det skjer i markedsføringsøyemed. Nettsteder kan derimot inneholde lister med informasjon om hvilke tobakksprodukter som tilbys, og om prisene på disse, forutsatt at typografi og layout er nøytralt utformet. Det foreslåtte forbudet mot synlig oppstilling av tobakksvarene og røykeutstyr på utsalgssteder innebærer ingen endring i rettstilstanden når det gjelder forbudet mot reklame for tobakksvarene på internett. Når det gjelder røykeutstyr blir det imidlertid nå helt klart at man heller ikke kan reklamere for denne typen varer på inter-

¹ Jf. lovforslaget § 3.

nett.² Internettssalg må også etter den foreslåtte lovendringen vurderes i forhold til tobakksskadelovens reklameforbud, jf. gjeldende § 2 og lovforslagets § 4.

Spesialforretninger

I høringsnotatet ble spesialforretninger for tobakk beskrevet som utsalgssteder «som hovedsakelig selger tobakksvarer og røykeutstyr». Slike utsalgssteder ble foreslått unntatt fra forbudet. Bakgrunnen for dette er de særlige omstendigheter som gjør seg gjeldende for slike utsalgssteder. For spesialforretninger er salg av tobakksvarer og røykeutstyr kjerneområdet for virksomheten. Et forbud mot synlig oppstilling vil derfor være et større inngrep for slike utsalgssteder enn for utsalgssteder hvor andre typer varer utgjør en større del av grunnlaget for driften. Departementet viste i høringsnotatet til at Islands Høyesterett, i en dom avsagt 6. april 2006, konkluderte med at selv om det kunne være grunnlag for å innføre innskrenkninger på utstilling av tobakksvarer på steder hvor også andre varer er til salgs gjaldt ikke dette for spesialforretninger. Sentralt i begrunnelsen for dette var at kundene i spesialforretninger oppsøker forretningen for å kjøpe tobakksvarer eller for å skaffe seg informasjon om slike varer. Etter som kundene oppsøker spesialforretninger for å kjøpe tobakksvarer, eller skaffe informasjon, vil avgjørelsen om å gjøre dette ofte være tatt forut for besøket i forretningen. Den kjøpsoppfordring som ligger i synlig oppstilling av tobakksvarer vil følgelig være av mindre betydning i slike tilfeller. Det er klart at situasjonen er en annen når folk selv aktivt oppsøker et utsalgssted for å skaffe seg tobakksvarer, røykeutstyr og/eller informasjon om slikt, enn når folk uten et bevisst ønske om det møtes av synlig oppstilte tobakksvarer mv. i det daglige. Selv om den islandske dommen bygde på nasjonal lovgivning er dette argumentet like fullt relevant for norske forhold.

Høringsnotatets definisjon av spesialforretninger gir ikke en helt klar grense for hva som kreves for at et utsalgssted er å anse som en spesialforretning i lovens forstand. Begrepet «hovedsakelig» åpner for at spesialforretninger i begrenset grad også kan selge andre varer og tjenester enn tobakksvarer og røykeutstyr, uten at dette er til hinder for at utsalgsstedet anses å være en spesialforretning.

Sosial- og helsedirektoratet og Nasjonalt råd for tobakksforebygging foreslo i sine høringsuttalelser at ordet «hovedsakelig» i høringsnotatets definisjon

burde erstattes med «kun» for å sikre en klarere avgrensning. En slik innskjerping vil innebære at bare forretninger som utelukkende selger tobakksvarer og/eller røykeutstyr omfattes av unntaket, og vil gjøre unntaket lettere å håndheve. Etter departementets vurdering vil imidlertid kriteriet «hovedsakelig» gi en tilstrekkelig klar avgrensning av unntakets rekkevidde, samtidig som det gir tilsynsmydigheten en viss fleksibilitet når det gjelder i hvilken utstrekning det skal aksepteres at spesialforretninger selger andre varer og tjenester.

Spørsmålet blir dermed hvordan kriteriet «hovedsakelig» skal forstås. Det er i lys av det foreslåtte forbudets formål klart at kriteriet om at utsalgsstedet «hovedsakelig» må selge slike varer må tolkes strengt. Både formålet med forbudet og begrunnelsen for unntaket for spesialforretninger undergraves dersom en går langt i å tillate andre varer og tjenester solgt i spesialforretninger. Hvorvidt et utsalgssted er en spesialforretning må avgjøres ved en konkret helhetsvurdering av utsalgsstedets karakter. I denne vurderingen må utsalgsstedets vareutvalg, og hvilken kundemasse dette med rimelighet kan forventes å tiltrekke, være sentralt. Hvor stor andel av omsetningen som er relatert til salg av tobakksvarer og røykeutstyr, og hvilke kunder som faktisk oppsøker utsalgsstedet, er også relevante momenter.

Sentralt i begrunnelsen for unntaket for spesialforretninger er at slike utsalgssteder først og fremst benyttes av kunder som har til hensikt å kjøpe tobakksvarer eller røykeutstyr. Dersom utsalgsstedet har et vareutvalg som medfører at det oppfattes som et sted hvor man kan kjøpe andre varer enn tobakksvarer og røykeutstyr vil også andre kunder enn tobakkskunder oppsøke utsalgsstedet. Oppstilte varer vil i så tilfelle virke som en kjøpsoppfordring også overfor kunder som ikke har planlagt å kjøpe tobakksvarer eller røykeutstyr. Disse kundene blir dermed passive mottakere av den kjøpsoppfordring som ligger i synlig oppstilling av slike varer. Dette er problematisk i forhold til begrunnelsen for unntaket. Dersom utsalgsstedet på grunn av sitt varesortiment i mer enn ubetydelig utstrekning må forventes benyttet av andre enn kunder som har til hensikt å kjøpe tobakksvarer eller røykeutstyr er ikke utsalgsstedet å betrakte som en spesialforretning i lovens forstand. Departementet fastholder derfor at spesialforretninger for tobakk er utsalgssteder som hovedsakelig selger tobakksvarer og røykeutstyr. Utsalgssteder som tilbyr pengespill og tobakk, frukt og tobakk og lignende vil følgelig ikke omfattes av unntaket for spesialforretninger.

Departementet er kjent med at det finnes en del forretninger som har et større utvalg av tobakksva-

² Jf. punkt 7.3.1 hvor forholdet mellom reklameforbudet og røykeutstyr er nærmere behandlet.

rer og røykeutstyr enn hva som er vanlig, men som likevel ikke vil komme inn under unntaket for spesialforretninger. Forslaget innebærer at disse forretningene må endre sitt vareutvalg dersom de skal komme inn under det foreslåtte unntaket. Disse utsalgsstedene må vurdere hvorvidt de finner det hensiktsmessig å tilpasse sitt vareutvalg, slik at de kan drive som spesialforretninger, eller om de er bedre tjent med å skjule tobakksvarene og røykeutstyret og opprettholde et sortiment som inneholder en større andel av andre varer og tjenester enn det unntaket for spesialforretninger gir rom for.

Forslaget om et forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer og røykeutstyr m.m. på utsalgssteder innebærer at unntakene fra forbudet mot tobakksreklame i tobakksskadeloven § 2, som er gitt i reklameforskriften § 8 nr. 5 og § 9 annet ledd, må oppheves. Departementet forutsetter imidlertid at dagens rettstilstand i det vesentlige videreføres for spesialforretninger. Dette innebærer at oppstilling av tobakksvarer og røykeutstyr m.m. inne i utsalgslokalet vil være tillatt i den utstrekning slik plassering er hensiktsmessig for en rasjonell omsetning. Det vil imidlertid ikke være tillatt å bruke utstyr for vareplassering som på grunn av sin størrelse eller utforming vil gi reklameeffekt (sjokkselgere o.l.). Bruk av slikt utstyr er heller ikke tillatt etter de nå gjeldende regler, jf. reklameforskriften § 8 nr. 5.

Vindusutstillinger av tobakksvarer og røykeutstyr er per i dag ikke eksplisitt forbudt, men må vurderes etter reglene om reklameforbud. Departementet mener imidlertid at det i forlengelsen av det foreslåtte forbudet er grunn til å presisere at tobakksvarer og røykeutstyr oppstilt i spesialforretninger ikke må være synlig fra utsalgsstedets utside. Det innebærer at spesialforretninger ikke kan stille opp tobakksvarer og røykeutstyr på en måte som medfører at slike varer er synlige for andre enn utsalgsstedets egne kunder. Begrunnelsen er at kun personer som selv oppsøker utsalgsstedet skal kunne bli utsatt for den kjøpsoppfordring som synlig oppstilling av tobakksvarer og røykeutstyr m.m. innebærer. Det at synlig oppstilte tobakksvarer og røykeutstyr ikke vil innebære en oppfordring til kjøp og bruk av tobakksvarer for andre enn spesialforretningens egne kunder er sentralt i begrunnelsen for unntaket for slike forretninger.

Opplysninger om at utsalgsstedet er en spesialforretning for tobakksvarer og røykeutstyr må kunne gis ved skilt, plakater og lignende som er utformet på en nøytral måte og som ikke ved sitt innhold eller sin utforming fremstår som tobakksreklame i strid med reklameforbudet i tobakksskadeloven.³

Departementet vil vurdere behovet for en nærmere regulering av rekkevidden av unntaket for spesialforretninger i forskrift.

Taxfree-utsalg

Taxfree-utsalg på flyplasser ble ikke behandlet særskilt i høringsnotatets forslag. I Sosial- og helsedirektoratets utredning (rapport av 1. november 2006), som var vedlagt høringsnotatet, nevnes imidlertid taxfree-utsalg i beskrivelsen av hvordan tobakksvarer selges: «På flyplasser som har taxfree-utsalg, er tobakksvarene oppstilt på store utstillingsøy-er/paller i lokalet og kundene kan selv forsyne seg av varene».⁴ Slike utsalg nevnes også i direktoratets forslag til praktiske løsninger etter innføring av et eventuelt forbud, hvor følgende bemerkes: «På flyplasser innebærer den utstillingsformen som praktiseres slike steder i dag, at tobakksvarer får en særlig stor reklameeffekt. Vi antar at tobakksvarene også her kan oppbevares i mer lukkede systemer, for eksempel skuffer».⁵ Direktoratet går i sin utredning ikke inn for en særbehandling av taxfree-utsalg, og det har heller ikke vært departementets intensjon at slike utsalg skulle settes i noen særstilling. Det ble derfor ikke gjort noe unntak fra det foreslåtte forbudet for slike utsalg i høringsnotatet.

Det er på det rene at taxfree-utsalg ved flyplasser er underlagt en rekke reguleringer som ikke gjør seg gjeldende for andre utsalgssteder for tobakksvarer. Ettersom det foreslåtte forbudet bare er av betydning for adgangen til å plassere/oppstille tobakksvarer og røykeutstyr m.m. synlig på utsalgssteder kan ikke departementet se at forslaget nødvendigvis gjør endringer i de særlige regler som regulerer omsetning av tobakksvarer ved taxfree-utsalg ved flyplasser. Departementet finner derfor ikke grunn til å redegjøre nærmere for disse særeglene.

Av forskrift til tolloven fremgår det at Finansdepartementet kan legge føringer for hvilke varer som kan selges ved taxfree-utsalg.⁶ Dagens regulering av taxfree-utsalg innebærer at slike utsalg bare har anledning til å selge tobakksvarer i hele kartonger. Det selges relativt store mengder tobakk i taxfree-utsalg, og departementet ser at kartongsalg og stort omsetningsvolum kan by på spesielle utfordringer i forhold til det foreslåtte forbudet. At disse omstendighetene kan nødvendiggjøre andre praktiske løsninger enn hva som er nødvendig ved andre utsalgssteder, som for eksempel kiosker, bensin-

⁴ Jf. rapportens punkt 5.

⁵ Jf. rapportens punkt 6.1.

⁶ Jf. forskrift 15. desember 1967 nr. 8962 til tolloven, punkt 7.5.4.

³ Jf. gjeldende § 2 og lovforslagets § 4.

stasjoner og dagligvareforretninger er også klart. Etter departementets vurdering innebærer imidlertid ikke disse omstendighetene så store og spesielle utfordringer at det er nødvendig å gjøre noe unntak for taxfree-utsalgs. Også slike utsalgssteder kan ved relativt enkle grep skjule de aktuelle varene ved hjelp av for eksempel skuffer, skap, forheng eller lignende.

De fleste handler sjeldnere ved taxfree-utvalg enn i dagligvareforretninger, og handlesituasjonen er noe annerledes ved taxfree-handel enn ved alminnelig dagligvarehandel. Under hensyn til det foreslåtte forbudets formål kan departementet imidlertid ikke se at taxfree-utvalg av den grunn bør unntas fra forbudet. Også synlig oppstilling av tobakkssvarer i hele kartonger formidler at disse varene er tilgjengelige og innebærer en oppfordring til kjøp.

En forutsetning for at unntaket for spesialforretninger kommer til anvendelse er at utsalgsstedet hovedsakelig selger tobakkssvarer og/eller røykeutstyr. Ved taxfree-handel på flyplasser, slik departementet er kjent med at dette drives i dag, kan det ikke sies at taxfree-utvalgene hovedsakelig selger tobakkssvarer og/eller røykeutstyr. Andre vareslag utgjør en betydelig del av disse utvalgenes sortiment og omsetning. I sin høringsuttalelse opplyser Travel Retail Norway at ca. en femtedel av omsetningen knytter seg til salg av tobakkssvarer. Dette antas å være en betydelig høyere andel enn det som er tilfelle for dagligvare- og bensinstasjonsbransjen. Etter departementets syn er imidlertid dette langt fra tilstrekkelig til at slike utsalgssteder kan sies «hovedsakelig» å selge tobakkssvarer og røykeutstyr. Også reisende, herunder barn og unge, som ønsker å handle andre taxfree-varer enn tobakkssvarer og røykeutstyr, som eksempelvis parfyme, alkoholholdig drikke og søtsaker, blir utsatt for den kjøpspåvirkning som synlig oppstilling av tobakkssvarer og røykeutstyr innebærer. Det er dette man med det foreslåtte forbudet tar sikte på å forhindre. I tillegg kommer at reisende med fly til og fra utlandet i stor utstrekning er nødt til å passere taxfree-utvalg, og at tobakkssvarer på grunn av de store mengder som er oppstilt ofte er mer synlig ved slike utsalgssteder enn ved utsalgssteder for øvrig.

Etter departementets vurdering er det ikke ønskelig at taxfree-utvalg på flyplasser skal ha særskilte regler for oppstilling av tobakkssvarer og røykeutstyr m.m. De utfordringene som gjør seg gjeldende for slike utvalg, som følge av kartongsalg og salgskvantum, kan overkommes uten særregler. Departementet vil derfor understreke at forslaget om forbud mot synlig oppstilling av tobakkssvarer og røy-

keutstyr m.m. på utsalgssteder også omfatter tax-free-utvalg ved flyplasser.

Omgåelse

I likhet med Sosial- og helsedirektoratet og Nasjonalt råd for tobakksforebygging ser departementet at det foreslåtte forbudet mot synlig oppstilling vil kunne bli forsøkt omgått. For det første er det tenkelig at utsalgssteder vil kalle seg spesialforretninger for tobakkssvarer selv om de også selger en mengde andre varer og tjenester. Videre kan det tenkes at det vil bli opprettet egne utvalg eller avdelinger for tobakkssvarer, som karakteriserer seg som spesialforretninger, ved utgangen av kjøpesentre og lignende. Om et utsalgssted selv titulærer seg som spesialforretning for tobakk er ikke avgjørende for hvorvidt det aktuelle utsalgsstedet er en spesialforretning i relasjon til det foreslåtte forbudet. Det avgjørende vil være om utsalgsstedet er en spesialforretning i lovens forstand. Kontroll med at lovens vilkår overholdes blir en oppgave for tilsynsmyndighetene.

At det opprettes nye spesialiserte utvalg/avdelinger for tobakkssvarer kan etter departementets vurdering ikke anses å være en omgåelse av det foreslåtte forbudet såfremt de nye utsalgsstedene etterlever de krav som stilles til spesialforretninger. Varer som omfattes av det foreslåtte forbudet vil i så fall ikke være synlig for andre enn de som selv oppsøker spesialforretningene, noe som er i tråd med begrunnelsen for unntaket for spesialforretninger.

Sosial- og helsedirektoratet og Nasjonalt råd for tobakksforebygging gir uttrykk for at det som følge av det foreslåtte forbudet vil være behov for å regulere adgangen til å etablere nye spesialforretninger. Dette er tenkt som et tiltak for å unngå at det opprettes nye spesialforretninger for tobakk etter forbudets eventuelle ikrafttreden. Etter departementets vurdering er det imidlertid lite trolig at forbudet vil føre til en større økning i antall spesialforretninger. Vilklårene for at et utsalgssted skal være omfattet av unntaket for spesialforretninger vil nok i praksis medføre at det økonomiske grunnlaget for fremvekst av mange spesialforretninger vil være begrenset. Det forventes derfor at spesialforretninger for tobakk forblir en relativt liten nisje i markedet, men en viss økning i antall spesialforretninger kan ikke utelukkes. Departementet vil vurdere behovet for nærmere regulering av synlig oppstilling av tobakkssvarer og røykeutstyr m.m. i spesialforretninger i forskrift.

3.2 Varer som omfattes av forbudet

3.2.1 Høringsnotatets forslag

Departementet foreslo i høringsnotatet at forbudet mot synlig oppstilling skal gjelde for tobakkssvarer og røykeutstyr, imitasjoner av slike varer og for automatkort. Når begrepet «tobakkssvarer» benyttes i forslaget må dette ses i sammenheng med, og forstås på samme måte som i, tobakksskadeloven § 1 hvor det fremgår at «[m]ed tobakkssvarer forstås i denne lov varer som kan røykes, innsnuses, suges eller tygges såfremt de helt eller delvis består av tobakk». Høringsnotatets forslag skiller i så måte ikke mellom de ulike typer av tobakkssvarer og retter seg mot tobakkssvarer generelt.

Av høringsnotatet fremgår at blant annet sigarettpapir, sigarhumidorer, sigarkuttere, munnstykker, sigaretttrullere og sisha (vannpipe) regnes som røykeutstyr. I utstilling av disse produktene ligger, på samme måte som utstilling av selve tobakkssvarene, en oppfordring til kjøp og bruk av tobakk. Lighetere og fyrstikker omfattes derimot ikke av det foreslåtte forbudet.

Med automatkort menes kort som kunden kjøper i kassen for deretter selv å hente tobakkssvarer i en automat.

3.2.2 Høringsinstansenes syn

Det er hovedsakelig høringsinstanser fra tobakkssindustrien og handelsnæringen som berører spørsmålet om hvilke varer som omfattes av det foreslåtte forbudet i sine høringsuttalelser. Høringsinstansene stiller spørsmål ved hvorvidt det er grunnlag for å behandle ulike tobakksprodukter på samme måte, og det er spesielt reguleringen av røykfri tobakk det stilles spørsmål ved. Nedenfor gjengis utdrag fra enkelte høringsuttalelser.

European Smokeless Tobacco Council (ESTOC) er av den oppfatning at snus og sigaretter ikke bør behandles likt i forhold til forbudet om synlig oppstilling, og uttaler følgende:

«ESTOC ønsker å legge frem sine tanker og bekymringer når det gjelder de manglende bevis departementet har for å begrunne påstanden om at inkludering av røykfri tobakk i produktfremvisningsforbudet i utsalgsstedet, vil føre til merkbare virkninger på det generelle tobakkskonsumet eller på ungdoms røykeoppstart. (...)»

Som konklusjon er det slik at ESTOC ikke deler Helse- og omsorgsdepartementets syn om at forslaget om et fullstendig fremvisningsforbud, inklusive snus, vil føre til noen gunstige helsevirkninger.»

Coop Norge uttaler:

«Coop er av den oppfatning [av] at det kanskje er noe unyansert å behandle snus på samme måte som tobakk/sigaretter. Det er flere grunner til dette. (...)»

Samtidig er det få eller ingen undersøkelser som viser at snus har samme skadevirkninger som tobakk/sigaretter.»

Coop Norge påpeker også at snus er en ferskvarer, som må oppbevares kjølig, og at det foreslåtte forbudet vil gi særlige utfordringer dersom det skal gjelde for denne produktgruppen.

Swedish Match fremhever at snus er mindre skadelig enn sigaretter, og mener at høringsnotatets forslag om å likebehandle snus og sigaretter vil ha en kontraproduktiv effekt på folkehelsen. Dette fordi man gjennom å behandle disse produktene likt i butikkene signaliserer at de er like farlige. *Swedish Match* mener at en i stedet for å likebehandle snus og røyketobakk bør fokusere på, og tilrettelegge for, snus som et skadereduserende alternativ for røykere som ikke klarer å slutte på andre måter. Selskapet mener derfor at det bør skilles mellom snus og andre tobakkssvarer ved en eventuell innføring av et forbud mot synlig oppstilling.

House of Oliver Twist AS fremholder på bakgrunn av tilsvarende synspunkter at skråtobakk ikke kan behandles på samme måte som øvrige tobakkssvarer, og *Cigarcom* tar til orde for at sigarer ikke bør likebehandles med øvrig røyketobakk.

Av høringsinstansene som er positive til forbudet synes de fleste å være av den oppfatning at det ikke er ønskelig å skille mellom de ulike typene av tobakkssvarer i forhold til det foreslåtte forbudet. *Den norske legeforening* fremhever dette uttrykkelig og skriver:

«Vi finner også grunn til å påpeke at forebygging av snusbruk må intensiveres gjennom samme virkemidler som benyttes ved annen tobakksforebygging.»

Sosial- og helsedirektoratet fremhever at forbudet bør omfatte snus og uttaler:

«Vi ser at snusbruken stadig øker. I den voksne befolkningen i Norge er det totalt rundt 6 prosent som bruker snus daglig (2005-2006) og det er 4 prosent som bruker snus av og til. Det er særlig unge menn som bruker snus, og andelen har økt kraftig de senere årene. Et forbud som det foreslåtte, vil kunne bidra til å stanse/reducere alminneliggjøringen og derigjennom rekrutteringen til bruk av snus.

Tobakksindustrien legger betydelige ressurser i å bidra til økningen i snusbruk. Etter innføring av røykfrie serveringssteder har såle-

des snus ofte fått en svært fremtredende plassering i ulike serveringssteder. Kjøleskap med glassvegger og dører hvor snusproduktene er svært synlige er strategisk plassert i serveringssteder. Kjøleskapene er ofte bekostet av tobakksindustrien. Ved forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer vil den reklamen/alminneliggjøringen av snus som tobakksindustrien bidrar til, kunne stanses.»

3.2.3 Departementets vurderinger

Tobakksvarer

Flere av høringsinstansene har bemerket at de ulike grader av risiko for negative helsevirkninger som knytter seg til ulike typer av tobakksprodukter bør være av betydning for hvorvidt det aktuelle produktet omfattes av det foreslåtte forbudet. Det er særlig trukket frem at det ikke knytter seg like stor risiko for sykdom og for tidlig død til bruk av røykfri tobakk som til bruk av røyketobakk.

Selv om røykfri tobakk, og da særlig snus, ikke er like helseskadelig som røyketobakk vil departementet understreke at også bruk av røykfri tobakk innebærer betydelig risiko for helseskader.⁷ For å forebygge skadevirkningene av tobakksbruk mener departementet derfor at forbudet mot synlig oppstilling bør omfatte tobakksvarer generelt.

Enkelte høringsinstanser foreslår å differensiere, slik at for eksempel snus ikke omfattes av det aktuelle forbudet. Dersom helsemyndighetene skulle gå inn for en slik differensiering i forbindelse med forbudet ville det kunne oppfattes som et signal om at det ikke er knyttet helserisiko til for eksempel bruk av snus. Et slikt signal vil være særlig uheldig overfor barn og ungdom. All tobakksbruk innebærer risiko for helseskader, og det er derfor per i dag ikke grunnlag for en slik differensiering.

Formidling av informasjon om tobakksvarer og ulik risiko for helseskader bør etter departementets syn skje gjennom andre kanaler enn innføring av et differensiert forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer. Det bemerkes i den sammenheng at det følger av tobakksskadeloven § 3 annet ledd at *«det er forbudt å importere, selge eller dele ut tobakksvarer som ved tekst, navn, varemerke, illustrasjoner eller andre tegn antyder at et spesielt tobakksprodukt er mindre helseskadelig enn andre.»*

Siden det foreslåtte forbudet ikke legger begrensninger på adgangen til å selge tobakksvarer vil de ulike tobakksproduktene fortsatt være tilgjengelige i markedet. Tobakkskundene har følgelig mulighet til å velge det tobakksprodukt de måtte

ønske, og står fritt til å ta hensyn til produktenes risikoprofil ved sitt valg. Departementet mener at argumentene for differensiering ikke er sterke nok, og fastholder derfor sitt forslag om at forbudet skal være generelt. Tobakksvarer må forstås i samsvar med tobakksskadeloven § 1; som varer som kan røykes innsnuses, suges eller tygges såfremt de helt eller delvis består av tobakk.

At synlig oppstilling av tobakksvarer forbys, innebærer at reklameforskriften (forskrift 15. desember 1995 nr. 989 om forbud mot tobakksreklame) § 8 nr. 5 må oppheves idet denne bestemmelsen gjør unntak fra reklameforbudet for oppstilling av slike varer.

Røykeutstyr

Det fremgår av høringsnotatet at det med røykeutstyr siktes til blant annet sigarettpapir, sigarhumidorer, sigarkuttere, munnstykker, sigaretrullere og sisha (vannpipe). Departementet finner imidlertid grunn til å bemerke at denne opplistingen ikke er uttømmende. For en nærmere behandling av «røykeutstyr» vises til punkt 7.3.1.

At røykeutstyr omfattes av forbudet innebærer at reklameforskriften § 9 annet ledd må oppheves idet denne bestemmelsen gjør unntak fra reklameforbudet for oppstilling av slike varer.

Imitasjoner

Hvordan «imitasjoner av slike varer» skal forstås ble ikke presisert i høringsnotatet. Begrunnelsen for at imitasjoner av tobakksvarer og røykeutstyr omfattes av forbudet er imidlertid åpenbar; oppstilling av imitasjoner vil på samme måte som oppstilling av ekte varer innebære en oppfordring til kjøp og bruk av tobakksvarer. «Imitasjoner av slike varer» må derfor forstås i lys av at det ikke skal være mulig å omgå forbudet mot oppstilling av tobakksvarer og røykeutstyr ved å stille opp imitasjoner av slike varer og dermed oppnå den reklameeffekt som det foreslåtte forbudet har til hensikt å forhindre. Hva som omfattes av «imitasjoner» er derfor nært knyttet til forståelsen av «tobakksvarer» og «røykeutstyr», jf. over.

Automatkort

At det foreslåtte forbudet gjelder for automatkort innebærer at oppstilling av kort som kunden kan kjøpe i kassen, for deretter selv å hente ut tobakksvarer i automater, ikke vil være tillatt. Det samme må, hensett til forbudets formål, også gjelde for

⁷ Jf. punkt 1.2.

andre innretninger med tilsvarende formål. Se for øvrig punkt 7.2.3.

Automatkort er per i dag ofte utformet slik at de har sterke likhetstrekk med de tobakksvarer de er knyttet til. I en viss utstrekning er kortene også på-

ført helseadvarsler tilsvarende de som er påbudt for tobakksvarer. Etter departementets vurdering innebærer synlig oppstilling av automatkort, på samme måte som oppstilling av tobakksvarer og røykeutstyr, en oppfordring til kjøp og bruk av tobakk.

4 Konsekvenser og kostnader for utsalgsstedene

4.1 Høringsnotatets forslag

Høringsnotatets forslag innebærer at utsalgsstedene står fritt til å velge hensiktsmessige løsninger så lenge de aktuelle varene ikke er synlige for forbrukerne. I høringsnotatet bemerket departementet følgende om konsekvensene for bransjen:

«Den praktiske konsekvensen av forbudet er at utsalgsstedene vil måtte fjerne eller dekke til tobakksvarene slik at de ikke er synlige for kundene. Dette kan gjøres ved at tobakksvarene plasseres under disken, i lukkede beholdere over disken, i lukkede skap eller skuffer, eller bak skyvedører, skodder eller gardiner som er lukket. Tobakksvarene må kun være synlige når ansatte henter frem et produkt til en kunde. Opplysninger om utvalg og pris vil fortsatt kunne gis i form av en nøytralt utformet prislister.»

Erfaringer fra andre land har vist at tobakkindustrien i noen tilfeller har bidratt til å dekke kostnadene ved å flytte eller bygge om eksisterende utstillingsmontre og oppbevaringsløsninger for tobakksvarer på utsalgsstedene. Kostnader ved omlegging av vareplasseringen antas også å være overkommelige for utsalgsstedene.»

4.2 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene som er positive til forslaget om forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer og røykeutstyr m.m. på utsalgssteder har i liten grad uttalt seg om de utfordringer og kostnader et slikt forbud vil medføre for utsalgsstedene. Det er følgende stort sett høringsinstanser som er negative til det foreslåtte forbudet som uttaler seg om dette.

Nasjonalt råd for tobakksforebygging er en av høringsinstansene som er positive til det foreslåtte forbudet. Rådet mener at kostnadene ikke vil bli store og uttaler:

«Når det gjelder spørsmålet om økonomiske konsekvenser for bransjen vil vi anta at tobakksvarer relativt enkelt kan skjules i utsalgsstedene uten at dette innebærer store omkostninger for bransjen. Det er videre vår vurdering at det heller ikke vil medføre store kostnader å gjøre «tobakkskortene» nøytrale.»

Coop Norge uttaler:

«Med de foreslåtte endringene må tobakksvarene tildekkes eller så må man sørge for at de er i lukkede skap eller skuffer. Flytting eller ombygging av eksisterende utstillingsmontre på en slik måte at det tilfredsstiller de nye kravene, vil medføre økte kostnader. Coop har pr i dag ikke en konkret oversikt over disse kostnadene, men det er i utgangspunktet det enkelte salgssted som må bære kostnaden. Coop mener ikke det er realistisk å forvente at industrien fullt ut vil kunne dekke kostnaden for de i overkant av 1000 utsalgssteder Coop i dag har.»

AS Norske Shell mener at kostnadene vil bli betydelige og skriver:

«Vi kan bare konstatere at et forbud mot synlig salg av tobakksvarer vil ha en klart merkbar effekt i forhold til økonomiske kostnader forbundet med ombygging. Vi vet fra Island og Canada at nedre gjennomsnittskostnad for å tilpasse seg et forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer ligger i området 10.000-30.000 kroner. Dette samstemmer også med vår egen vurdering av de økonomiske kostnader det ville medføre for våre kiosker/bensinstasjoner å skulle måtte omorganisere og ombygge vareplassering for å tilpasse et eventuelt forbud. Vi snakker altså om en ikke ubetydelig kostnad når man tenker på antallet utsalgssteder vi har.»

Norsk petroleumsinstitutt legger vekt på at bensinstasjonene ofte har liten plass til rådighet, og at det derfor vil bli kostnadskrevende å etterleve et forbud mot synlig oppstilling. Instituttet uttaler:

«Disken og kasseområdet på bensinstasjonene er de fleste steder meget begrenset. En ombygging, der det [er] mulig, vil lett kunne innebære betydelige kostnader. Alt bak disken er plassert der fordi det krever behandling av stasjonspersonell før salg. Plassen under disken brukes til funksjoner som datautstyr, oppbevaring av kjølevarer osv. En ombygging her vil i mange tilfeller ikke være praktisk gjennomførbar. Snus er ferskvare og må oppbevares i kjøleskap nær kassen.»

Kostnadene ved ombygging er vanskelig å anslå fordi forholdene varierer fra stasjon til stasjon. Antagelig vil de ligge mellom 10 000 og

50 000 kroner pr. stasjon. Forutsatt et gjennomsnitt på 25 000, innebærer dette utgifter på 50 millioner kroner. Den enkelte bensinforhandler vil måtte dekke dette, direkte eller indirekte. Vi finner således ikke at departementet har dekning for sin påstand om at forslagene ikke vil medføre noen økonomiske konsekvenser for bransjen. Departementets antydning om at tobakksindustrien kan tenkes å ville bidra til å dekke kostnadene, passer neppe i Norge og er under enhver omstendighet på siden av saken.»

Tilsvarende synspunkter fremmes også av *Bensinforhandlernes Bransjeforening*.

Tobakksindustriens felleskontor mener at det foreslåtte forbudet vil være særlig problematisk for små utsalgssteder, og skriver:

«Engangsinvesteringene som forbudet påfører alle forretninger vil være betydelige og de vil også være forholdsmessig større for små utsalgssteder enn for større butikker med større omsetning og likviditet. Små utsalgssteder vil også være mer sårbare for endringer i konsumentadferd i det noen forbrukere vil, i det de ikke lenger ser sine vante merker oppstilt, oppsøke større butikker hvor de er sikre på at deres merker – eller tobakk overhodet – fremdeles er i salg.»

Swedish Match viser til at snus er en ferskvare som stiller spesielle krav til oppbevaring, og uttaler:

«[S]nus er et ferskvareprodukt som må oppbevares i kjøleskap og et forbud vil derfor skape betydelige praktiske problemer og merbelastninger, ikke minst for de ansatte ved utsalgsstedene. (...)»

Etter vår oppfatning vil lovforslaget få store økonomiske konsekvenser. Majoriteten av utsalgsstedene må bygges om for å få plass til kjøleskapene. Store kostnader må påregnes ved ombygging på utsalgsstedene. I mange tilfeller vil det heller ikke være fysisk plass til skapene.»

Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon (HSH) mener at kostnadene forbundet med et forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer vil være relativt høye, særlig sett i lys av at forbudet ikke vil ha den ønskede effekt i forhold til å redusere antall unge røykere. HSH viser til at det fremgår av rapporter innhentet fra SIFO og ECON at de aller fleste utsalgsstedene på Island valgte relativt enkle løsninger for å skjule tobakksvarene, og at omleggingen for å etterkomme det islandske forbudet mot synlig oppstilling har vært lite kostnadskrevende.¹

HSH fremhever videre at de fleste utsalgsstedene på Island har stående betjening og dermed mer plass til å oppbevare tobakksvarer under disk, og at det er vanlig at ikke alle kassene i den enkelte butikk selger tobakksvarer. I forlengelsen av dette uttaler organisasjonen:

«HSH mener imidlertid at det er god grunn til å anta at endringene i Norge vil være langt mer krevende. Det antas at det er lite aktuelt å innføre stående betjening i norske dagligvareforretninger, slik at plassen vil være mer begrenset. Det er også grunn til å anta at man vil være mindre villig til å redusere antall kasser som selger tobakk. I tillegg har man i Norge en langt klarere kjedeprofil enn det man kjenner igjen på Island. Som nevnt over må det forventes at kjedene ønsker en enhetlig profil på sine utsalgssteder, slik at dette vil kreve andre løsninger enn de relativt enkle man har valgt på Island. Det vil da være nødvendig med mer omfattende og avanserte løsninger.»

4.3 Departementets vurderinger

Departementets vurdering av hvilke kostnader det foreslåtte forbudet kan ventes å medføre for utsalgsstedene bygger dels på erfaringer fra Island. Selv om det er flere ulikheter mellom Norge og Island når det gjelder handel med tobakksvarer er det, etter departementets vurdering, relevant å se hen til Island for å anslå hvilke kostnader forbudet må forventes å medføre. Høringsinstansenes kostnadsanslag er sprikende. Dette er ikke overraskende idet erfaringene fra Island også viser at kostnadene for de enkelte utsalgsstedene har variert kraftig avhengig av hvilke løsninger utsalgsstedene har valgt. Dette er for øvrig også bemerket i ECONs Rapport 2007-068, *Bedriftsøkonomiske konsekvenser av forbud mot synlig tobakk i butikker Case: Island*, som ble innhentet av HSH i anledning høringen.

Da et forbud mot synlig oppstilling ble innført på Island i 2001, valgte utsalgsstedene der ulike løsninger for plassering av tobakksvarer. Utgiftene for det enkelte utsalgssted varierte stort sett fra noen få tusen kroner og opp til 80-90 tusen kroner. De valgte løsningene spenner fra plassering under disk, og enkle skuffe- og skapløsninger, til kompliserte tekniske innretninger som skal bidra til økt sikkerhet og redusert svinn, registrere varebeholdningen og gi optimale lagringsforhold. Sistnevnte løsninger var naturlig nok blant de dyreste. Erfaringene fra Island tilsier at utsalgsstedene som valgte de dyreste løsningene, og dermed pådro seg de største utgiftene, ikke gjorde dette fordi det var nødvendig av hensyn til forbudet mot synlig opp-

¹ Oppdragsrapport nr. 8 – 2007, *Ute av syne ute av sinn?* Eivind Jacobsen og Randi Lavik (SIFO). Rapport 2007 – 068, *Bedriftsøkonomiske konsekvenser av forbud mot synlig oppstilling av tobakk i butikker Case: Island* (ECON).

stilling. Andre hensyn spilte en viktigere rolle. Flere av de mer kostbare løsningene ble for eksempel valgt fordi en ønsket å redusere svinn og å få bedre oversikt over varebeholdningen.

Det må forventes at utsalgsstedenes utgifter vil variere med valg av løsning. Departementet stiller seg positivt til tiltak som bidrar til bedre kontroll med omsetningen av tobakksvarer. Ekstrakostnader som pådras av andre årsaker enn for å etterleve forbudet kan imidlertid ikke anses å være kostnader som forslaget medfører for utsalgsstedene.

Det er i utgangspunktet det enkelte utsalgssted som må bære kostnadene ved å etterkomme det foreslåtte forbudet. Departementet bemerket imidlertid i høringsnotatet at tobakksindustrien i enkelte tilfeller har bidratt til å dekke utgifter til å tilpasse seg lignende forbud andre steder. Industrien har en åpenbar egeninteresse i at tobakksvarer finnes i utsalgsstedenes varesortiment. Det er imidlertid lite sannsynlig at industrien vil dekke alle kostnader for alle utsalgssteder. Om, og eventuelt i hvilken grad, industrien vil gi utsalgsstedene støtte er ikke vektlagt i departementets vurdering av kostnadene for utsalgsstedene.

Departementet er kjent med at en del utsalgssteder har innført tobakkssalg via automater. Disse utsalgsstedene må skjule automatkortene, og evt. tobakksvarer og røykeutstyr som ikke selges via automat, for forbrukerne. For disse utsalgsstedene forventes utgiftene knyttet til etterlevelse av det foreslåtte forbudet å bli beskjedne.

Mange utsalgssteder som oppbevarer tobakksvarene i umiddelbar nærhet av kassaområdet kan trolig etterleve de kravene lovforslaget stiller uten at det vil legge beslag på ytterligere areal. Det er videre klart at mange utsalgssteder i dag har tekniske løsninger for oppbevaring av tobakksvarer som med mindre endringer, i form av blanding/avskjerming, vil tilfredsstille kravene lovforslaget medfører.

Forslaget gir utsalgsstedene mulighet til selv å finne hensiktsmessige løsninger, og departementet kan ikke se at det foreslåtte forbudet gjør det nødvendig å innføre stående betjening. Forslaget forutsetter ikke at tobakksvarer og røykeutstyr må oppbevares under disk. Det vil etter departementets vurdering være mulig å etterleve forbudet på måter som ikke påvirker arbeidssituasjonen for de ansatte ved utsalgsstedene i negativ retning. Erfaringene fra Island viser at personalet ved utsalgsstedene ikke har opplevd økt belastning som følge av forbudet mot synlig oppstilling.²

Flere av høringsinstansene har bemerket at å forby synlig oppstilling av snus vil medføre særlige problemer fordi snus bør oppbevares kjølig. På utsalgssteder der snus ikke oppbevares i kjøleskap eller lignende vil det ikke medføre andre utfordringer å skjule snus enn å skjule andre former for tobakksvarer og røykeutstyr. I den grad snus oppbevares i kjøleskap må det sørges for at snusen ikke er synlig. Dette kan eksempelvis skje ved at glassdørene, som ofte er brukt i slike skap, gjøres ugjenomsiktige eller skiftes ut med ikke-gjennomsiktige dører. Departementet kan ikke se at snus av praktiske årsaker bør stilles i noen særstilling i forhold til det foreslåtte forbudet.

Tobakksindustriens Felleskontor bemerker i sin høringsuttalelse at små utsalgssteder er mer sårbare for endringer i konsumentadferd enn store, og at det foreslåtte forbudet vil føre til at tobakksbrukere vil oppsøke større butikker for å være sikre på å finne de tobakksproduktene de ønsker. Departementet vil i den sammenheng understreke at opplysninger om det enkelte utsalgssteds vareutvalg og priser vil kunne gis i form av en nøytralt utformet liste. Ettersom forslaget gir rom for at utsalgsstedene kan gjøre kundene oppmerksomme på sitt vareutvalg og sine priser ved hjelp av lister, vil det ikke være problematisk for kundene å gjøre seg kjent med utsalgsstedets sortiment og priser. Det er derfor liten grunn til å tro at forslaget vil lede til en kundeflukt fra små til store utsalgssteder.

Lister med opplysninger om vareutvalg og priser kan bare henges opp i umiddelbar nærhet av stedet der varene oppbevares. Listene må ha en nøytral typografi og layout. Merker, logoer, bilder mv. som vil ha reklameeffekt kan ikke benyttes. Slike lister må heller ikke utformes slik at de fremhever noe merkenavn fremfor andre. Bruken av lister bør tillates kun i den grad dette er hensiktsmessig for en rasjonell omsetning. I dette ligger at det ikke vil være tillatt å henge opp store lister eller en overdreven mengde av lister slik at disse i seg selv får reklameeffekt. Lovforslaget innebærer at departementet gis adgang til å utferdige forskrift med mer detaljerte regler for hvordan nevnte lister kan utformes og plasseres mv. dersom dette skulle vise seg å være nødvendig.

Etter departementets vurdering vil kostnadene og de praktiske utfordringene knyttet til omlegging av vareplassering som følge av det foreslåtte forbudet være overkommelige for utsalgsstedene.

² Jf. Rapport 2007 – 068, *Bedriftsøkonomiske konsekvenser av forbud mot synlig oppstilling av tobakk i butikker Case: Island* (ECON) s. 35.

5 Overgangsperiode

5.1 Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn

I høringsnotatet gav departementet uttrykk for at en overgangsperiode på 3 til 6 måneder ville gi utsalgsstedene tilstrekkelig tid til å innrette seg etter det foreslåtte forbudet. Flere høringsinstanser fra handelsnæringen har imidlertid tatt til orde for at det vil være behov for en lengre overgangsperiode. Dette begrunnes med at kostnadene for utsalgsstedene vil være store, og at det vil være behov for tid til å finne og implementere helhetlige løsninger.

Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon (HSH) uttaler i den sammenheng:

«For små og enkeltstående aktører vil det rent kostnadsmessig kunne bli behov for noe mer tid til å omstille seg. For de store kjedene vil det være nødvendig å bruke tid til å utarbeide og implementere helhetlige løsninger. HSH foreslår derfor at overgangsperioden gjøres betydelig lengre, for eksempel slik at utsalgsstedene gis inntil 12 måneder med å rette seg etter forbudet.»

Coop Norge uttaler følgende:

«Coop mener at overgangsperioden minimum bør være 6 måneder, for å kunne sikre at alle butikker vil møte et eventuelt forbud på en tilfredsstillende måte.»

5.2 Departementets vurderinger

Ved de fleste utsalgssteder vil et forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer m.m. kunne etterleves med relativt begrensede endringer. Departementet

ser imidlertid at mindre og frittstående utsalgssteder kan ha dårligere forutsetninger for å takle den økonomiske belastning forbudet medfører enn større utsalgssteder og utsalgssteder med kjedetilknypning. Det finnes imidlertid enkle og billige løsninger som vil tilfredsstille kravene som det foreslåtte forbudet stiller. Videre er det mulig å fordele den økonomiske belastningen som det foreslåtte forbudet medfører over en lengre periode. Departementet mener derfor at kostnadene for utsalgsstedene ikke vil være i en størrelsesorden som krever en overgangsperiode utover 3 til 6 måneder.

Utsalgsstedene vil ha behov for noe tid til å velge løsning og til å gjennomføre nødvendige endringer. En kort overgangsperiode kan føre til at utsalgsstedene, i påvente av mer omfattende endringer, finner det nødvendig å iverksette midlertidige løsninger. Dette kan medføre ekstrakostnader. Det er ikke ønskelig å påføre utsalgsstedene en større økonomisk belastning enn nødvendig. Etter departementets vurdering bør det gis en overgangsperiode som gir utsalgssteder som ønsker å gjøre forholdsvis omfattende endringer mulighet til dette. Departementet ser at en overgangsperiode på 3 måneder kan være for kort i så henseende. Samtidig finner departementet det ønskelig at utsalgsstedene så snart som mulig innretter seg etter det foreslåtte forbudet. En overgangsperiode på 6 måneder vil etter departementets vurdering gi utsalgsstedene tilstrekkelig tid til både å finne hensiktsmessige løsninger og til å implementere disse.

6 Forholdet til Norges forpliktelser etter EØS-avtalen og retten til yringsfrihet

6.1 Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn

I høringsnotatet viste departementet til at det var reist spørsmål om det foreslåtte forbudets forhold til EØS-avtalen, og at dette ville bli utredet nærmere på bakgrunn av høringen. En rekke høringsinstanser fra tobakksindustrien og handelsnæringen har uttalt seg om dette forholdet og gitt uttrykk for at forslaget er i strid med EØS-avtalen, og da særlig dennes artikkel 11. Det er også reist spørsmål om forholdet mellom forslaget og retten til yringsfrihet, jf. den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 10.

Om forholdet til EØS-retten uttaler *British American Tobacco Nordic* følgende:

«Departementets forslag vil, etter vår oppfatning, forhindre, eller i vesentlig grad vanskeliggjøre lansering av nye tobakksmerker og nye tobakksprodukter i Norge, fordi det praktisk talt vil fremstå som umulig å opplyse konsumentene om nye merker eller produkter, samt deres tilgjengelighet, i markedet. Et forbud vil derfor representere en hindring for markedsadgang i det Norske markedet, for tobakksprodusenter og distributører inn[en] EU/EØS-området. En slik hindring for markedsadgang representerer en ulovlig begrensning av prinsippet om fri bevegelse av varer i hht. Artikkel 11 i EØS avtalen, og dette bør uansett utredes av departementet før man går videre med saken.»

British American Tobacco Nordic gir også uttrykk for at de anser det foreslåtte forbudet for å være et uforholdsmessig inngrep i retten til yringsfrihet idet muligheten til å kommunisere via oppstilling av tobakksvarer avskjæres.

European Smokeless Tobacco Council (ESTOC) er også opptatt av at det foreslåtte forbudet vil gjøre det vanskelig å introdusere nye merker og uttaler:

«Et fremvisningsforbud vil utelukke eller gjøre det ekstremt vanskelig å lansere et nytt merke røykfri tobakk eller et nytt produkt i Norge, fordi det vil være bokstavelig talt umulig å kommunisere det nye produktets egenskaper eller dets tilgjengelighet og de mulige fordelene (når man sammenligner med sigaretter) for forbrukerne. Det er klart at dette er meget viktig for produ-

senter som ønsker å lansere noe på et utenlandsk marked da de må overvinne forbrukernes manglende kjennskap til produktene. Forbudet innebærer derfor en barriere mot å komme inn på det norske markedet for produsenter som er basert i andre EØS- og EU-medlemsland.

En barriere av denne typen mot å komme inn på markedet, er en ulovlig restriksjon på den frie flyten av varer».

Også *Tobakksindustriens Felleskontor* mener at et forbud mot synlig oppstilling vil være i strid med EØS-avtalen. Sentralt i begrunnelsen for dette er at felleskontoret mener at forbudet neppe vil ha noen merkbar effekt på røykemønsteret i Norge, og at det derfor ikke vil være effektivt i forhold til det formål som søkes oppnådd.

Philip Morris Norway AS uttaler:

«Vi støtter imidlertid ikke et forbud mot synlig oppstilling av tobakksvare på utsalgsteder. Et slikt forbud er uforholdsmessig og står i motsetning til loven fordi (1) det i betydelig grad vil begrense konkurransen og retten til fri handel, (2) fordelene for den alminnelige helsen bygger på antakelser og fordi (3) departementet ikke har vurdert eller implementert andre mindre restriktive og etter vår mening mer effektive tiltak for å oppnå sine mål. Kort sagt er forslaget ikke i samsvar med proporsjonalitetsprinsippet som kreves etter norsk lov og etter lovene i Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS).»

Skruf Snus AB mener at det spesielt er de små produsentene som vil tape på et forbud mot synlig oppstilling, og uttaler:

«Our major concern regarding the proposal is that if the consumer is prevented from seeing the full range of snus products available, this will hinder free trade and will distort the competition between different snus manufacturers.

It is highly likely that the bigger manufacturers with the largest and most established brands will stand to gain from the proposed ban, whereas smaller and/or newer manufacturers, such as Skruf Snus, will struggle to compete in an environment where the consumer is unable to see the product choice available. The

display of products at the point of sale is vital part of a consumer's purchasing process. If this possibility is removed, it will hinder the development of smaller or «niche» brands and will probably lead to outlets deciding not to stock these brands.»

House of Oliver Twist AS fremhever at deres produkter er mindre skadelige enn sigaretter, og uttaler:

«Havde flere forbrugere af røgtobak haft kendskab til OLIVER TWIST, er det sandsynligt, at det beregnede dødstal på ca. 6700 personer, der hvert år dør af ryge-relaterede sygdomme, havde været mindre. Dette forhold betyder efter vores opfattelse, at den foreslåede ændring IKKE kan retfærdiggøres i henhold til EØS aftalen afs. 13 for så vidt angår OLIVER TWIST røgfri skråtobak.»

Norske Colonialgrossisters Forbund er, i likhet med flere andre høringsinstanser fra handelsnæringsen, skeptiske til effekten av forbudet. Forbundet skriver:

«Ettersom det kan reises berettiget tvil om den påståtte virkning overfor den primære målgruppe, står det foreslåtte forbudet ikke i rimelig forhold til tiltakets art og omfang. Det dreier seg om en sterk begrensning i omsetningen og i dagligvarehandelens bestemmelsesrett over hvordan varene skal plasseres i butikk. Et forbud strider følgelig sannsynligvis mot EØS-avtalen».

6.2 Departementets vurderinger

Innledning

EØS-avtalen inneholder regler som oppstiller forbud mot tiltak som hindrer eller begrenser den frie utveksling av varer. Tobakksprodukter er oppført i EØS-avtalens protokoll 3, tabell 1. Dette medfører at EØS-avtalen kommer til anvendelse, jf. artikkel 8 EØS tredje ledd bokstav b. Det foreslåtte forbudet gjelder varer, og må derfor vurderes i forhold til artikkel 11 EØS som forbyr kvantitative importrestriksjoner og andre tiltak med tilsvarende virkning mellom avtalepartene.

Nedenfor er det først gjort en vurdering av hvorvidt det aktuelle rettsområdet er regulert i EØS-rettslig sekundærlovgivning. Deretter er det gjort en vurdering av forholdet til EØS-avtalens artikkel 11, artikkel 13, EØS-avtalens konkurranse-regler og retten til ytringsfrihet etter den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 10.

Forholdet til EØS-rettslig sekundærlovgivning

Direktiv 2001/37/EF (merkedirektivet) harmoniserer reglene om fremstilling, presentasjon og salg av tobakksvarer. Direktivet setter grenseverdier for ulike helseskadelige stoffer i sigaretter, og regulerer merking av sigarettpakker. Direktivet regulerer i utgangspunktet ikke den type indirekte markedsføring som det foreslåtte forbudet er rettet mot. Merkedirektivets artikkel 13 (1) og (2) sett i sammenheng tilsier at medlemslandene i utgangspunktet står fritt til å innføre strengere regler vedrørende salg av tobakksvarer av hensyn til folkehelsen «forutsatt at disse reglene ikke strider mot reglene fastsatt i dette direktiv». Dette innebærer at de nasjonale reglene ikke må undergrave eller påvirke reglene i direktivet negativt. Det bemerkes i den sammenheng at EØS-komiteen den 31. januar 2003 besluttet at forbudet i direktivets artikkel 8, vedrørende forbud mot markedsføring av snus, ikke skal gjelde i Norge. Aktuelt i denne sammenheng er forholdet mellom direktivets regler om helseadvarsler på tobakksvarer og et eventuelt forbud mot synlig oppstilling. Departementet kan ikke se at det foreslåtte forbudet undergraver eller påvirker reglene i direktivet i negativ retning. Som bemerket i punkt 2.3 mener departementet at en kombinasjon av det foreslåtte forbudet og reglene om merking av tobakksvarer i tobakksskadeloven og merkeforskriften (som er en konsekvens av gjennomføring av merkedirektivet i norsk rett) vil ivareta de hensyn som begrunner begge disse regelsettene bedre enn merkebestemmelsene alene. Å anse merkedirektivets artikkel 13 (2) for å være til hinder for det foreslåtte forbudet vil derfor etter departementets vurdering være å strekke bestemmelsen for langt. Dette støttes av at det følger forutsetningsvis av Direktiv 2003/33/EF (reklamedirektivet) at merkedirektivet ikke regulerer indirekte markedsføring av tobakk (jf. fortalens punkt 12). Videre regulerer Direktiv 89/552 (TV-direktivet) markedsføring av tobakksvarer i TV, mens reklamedirektivet omhandler reklame og sponning av tobakksvarer i trykket media og radio. Disse direktivene gjelder ikke andre former for indirekte markedsføring, noe som for reklamedirektivets vedkommende fremgår uttrykkelig av fortalens punkt 12. Den relevante sekundærlovgivningen er etter departementets vurdering følgelig ikke til hinder for det foreslåtte forbudet.

Forholdet til artikkel 11 EØS

Det foreslåtte forbudet må vurderes i forhold til EØS-avtalens artikkel 11 som forbyr «kvantitative

importrestriksjoner og alle tiltak med tilsvarende virkning». I henhold til EØS-avtalens artikkel 6 skal EØS-avtalens bestemmelser, så langt de er identiske med tilsvarende EF-bestemmelser, tolkes i samsvar med relevante rettsavgjørelser fra EF-domstolen. Den EF-bestemmelse som tilsvarer artikkel 11 EØS er artikkel 28 EF.

Det første spørsmålet er om det foreslåtte forbudet er en restriksjon som omfattes av artikkel 11 EØS. Bakgrunnen for denne bestemmelsen er et ønske om å avskjære nasjonal lovgivning og alle nasjonale tiltak som kan virke begrensende på vareutvekslingen mellom avtalestatene og dermed hindre den frie markedsadgangen. Det er imidlertid ikke bare tiltak som direkte regulerer import av varer som omfattes av bestemmelsen. Også andre tiltak som i praksis hindrer handel mellom medlemslandene vil kunne omfattes. EF-domstolen har ved flere anledninger tolket bestemmelsen (artikkel 28 EF), og domstolens praksis har bidratt til avklaring av hvilke tiltak bestemmelsen rammer.

Av domstolens praksis fremgår det at nasjonale bestemmelser som forbyr eller begrenser visse former for salg ikke uten videre er forbudt. Enhver form for begrensninger av reklame- og markedsføringsadgangen og tid og sted for salg er ikke forbudt.¹ Dette må etter departementets vurdering også gjelde for nasjonale regler som begrenser synlig oppstilling av tobakksvarer på utsalgssteder.

EF-domstolen synes å legge til grunn at restriksjoner i forhold til omsetning av varer bare anses å være importhindrende dersom de rent faktisk hindrer import ved å favorisere nasjonale produkter. Videre har domstolen presisert at de aktuelle restriksjonene må ha generell anvendelse og faktisk påvirke omsetning av importerte og innenlandske varer likt dersom de ikke skal rammes av bestemmelsen.

Etter hva departementet er kjent med finnes det ikke lenger nasjonal produksjon av tobakksvarer i Norge. Dette innebærer i realiteten at forbudet mot synlig oppstilling av tobakksvarer bare vil komme til anvendelse på utenlandske produkter. Hvorvidt det finnes nasjonal produksjon eller ikke kan imidlertid ikke være avgjørende for hvorvidt det aktuelle forbudet er i strid med EØS-avtalen. Dersom så var tilfelle ville en risikere å komme i den situasjon at en og samme regel ville være tillatt i land med nasjonal produksjon, men forbudt i land uten nasjonal produksjon. At en slik tilnærming ikke er riktig er lagt til grunn av EF-domstolen.²

For at en regulering av salgsformer som den foreslåtte skal være tillatt etter artikkel 11 EØS må det foreligge rettslig og faktisk likebehandling uavhengig av varens opprinnelsessted.³ Det første av disse vilkårene er etter departementets vurdering oppfylt idet det foreslåtte forbudet er utformet slik at det ikke gir grunnlag for rettslig diskriminering som kan være til hinder for den frie utveksling av varer. Ved vurderingen av om det foreligger faktisk likebehandling har EF-domstolen lagt vekt på om den nasjonale reguleringen begrenser eller forbyr alle relevante former for markedsføring. Tiltak i sistnevnte kategori har blitt gjenstand for en streng prøvelse. I Norge er all annen markedsføring av tobakk forbudt, og formålet med de foreslåtte reglene er å fylle det siste hullet i lovverket ved at markedsføring i form av synlig oppstilling av tobakksvarer på utsalgssteder forbys. I sin praksis har EF-domstolen indikert at et generelt forbud mot markedsføring kan tenkes å slå mer negativt ut for utenlandske varer enn for produkter produsert i den aktuelle staten.⁴ For alkoholholdige drikkevarers vedkommende har domstolen slått fast at konsumpsjon er knyttet til tradisjon, sosiale mønstre og lokale sedvaner slik at et generelt markedsføringsforbud kan begrense markedsadgangen for importerte varer mer enn for nasjonale produkter.⁵ I den aktuelle saken la domstolen til grunn at et markedsføringsforbud ville føre til økt konsumpsjon av typisk svenske produkter (vodka og øl) fremfor utenlandske varer (whisky og vin), og dermed ville favorisere nasjonale produsenter. Et sentralt spørsmål er derfor om dette resonnementet gjelder tilsvarende for tobakksprodukter i Norge. I den sammenheng må det vurderes om reglene vil kunne ramme utenlandske varer i større grad enn nasjonale produkter innenfor en spesifikk tobakksgruppe, for eksempel sigaretter, og hvorvidt reglene kan slå hardere ut for importerte varer enn for nasjonale produkter ved å dreie konsumpsjonen fra et sigarettmerke til et annet eller fra en tobakksgruppe til en annen, for eksempel fra sigaretter til rulletobakk eller snus. Siden alle typer tobakksvarer omfattes av forbudet vil ikke dette i seg selv tilskynde noen dreining i konsumpsjon mellom ulike grupper av tobakksvarer. Dersom man hadde differensiert mellom ulike tobakkstyper, slik enkelte høringsinstanser har tatt til orde for, ville man derimot kunne få en slik dreining. Men som bemerket i punkt 3.2.3 mener departementet at en slik differensiering ikke er hensiktsmessig. Videre har man ikke for tobakksbruk i Norge tilsvarende tradisjoner som for alkoholbruk i

¹ Jf. forente saker C-267 og 268/91 (Keck, Mithouard) paras 13-17 og sak C-416/00 (Morellato) paras 27-28 m. referanser.

² Jf. sak C-391/92 (Kommissjonen mot Hellas) paras 17-18.

³ Forente saker C-34 til 36/95 (De Agostini) paras 40-44.

⁴ Forente saker C-34 til 36/95 (De Agostini) paras 42-44.

⁵ Se sak C-405/98 (Gourmet) para 21.

Sverige. Det foreslåtte forbudet vil derfor etter departementets vurdering ikke føre til en vridning i favorør nasjonale produkter på bekostning av utenlandske.

Det foreslåtte forbudet vil etter departementets vurdering verken medføre rettslig eller faktisk forskjellsbehandling. Forslaget om et forbud mot synlig oppstilling av tobakkssvarer er ikke å anse som et tiltak med importhindrende virkning i strid med artikkel 11 EØS ettersom det vil ramme alle aktører på markedet likt.

Forholdet til artikkel 13 EØS

Selv om det foreslåtte forbudet ble ansett å innebære rettslig eller faktisk forskjellsbehandling i strid med artikkel 11 EØS ville det likevel kunne begrunnes etter artikkel 11 EØS jf. artikkel 13 EØS.

Markedsføring av tobakkssvarer kan begrenses av hensyn til beskyttelse av helse, jf. artiklene 11 og 13 EØS. En forutsetning er imidlertid at de foreslåtte reglene er proporsjonale, det vil si egnede og nødvendige for å nå det legitime formålet. Formålet med det foreslåtte forbudet er å bidra til redusert tobakksbruk i befolkningen generelt, og blant unge spesielt. I likhet med andre sensitive områder når det gjelder helserisiko, som for eksempel alkoholområdet, må det legges til grunn at medlemslandene har en skjønnsmargin med hensyn til fastsettelse av beskyttelsesnivå og valg av virkemidler i det forebyggende arbeidet.⁶

Som det fremgår over, i punkt 2.3, mener departementet at det er grunn til å anta at restriksjoner på indirekte markedsføring er egnet til å fremme helseformål. Riktignok krever EØS-retten at nasjonal regulering som tar sikte på å motvirke helserisiko skal bygge på tilgjengelige vitenskapelige fakta herunder at det tas hensyn til nye data.⁷ Det faktum at det er uenighet, og en viss grad av usikkerhet, knyttet til effekten av de foreslåtte reglene er imidlertid ikke diskvalifiserende. EF-domstolen har i forhold til EF-lovgivers skjønnsmargin i slike tilfeller lagt til grunn at det er tilstrekkelig at reglene «ex hypothesi» vil ha den tilsiktede effekt, og et lignende skjønnstema må kunne oppstilles i forhold til nasjonale myndigheters handlingsrom.⁸

I forlengelsen av egnethetsvilkåret oppstilles ofte et krav om konsistens i regelverket. I denne sammenheng innebærer dette et krav om at det føres en helhetlig og restriktiv tobakkspolitik. På overordnet plan står ikke det foreslåtte forbudet i noe

motsetningsforhold til tobakkspolitikken for øvrig. Det foreslåtte forbudet er etter departementets vurdering klart konsistent idet det utfyller forbudet mot direkte markedsføring og er et ledd i en samlet strategi for å forebygge tobakksskader, jf. *Nasjonal strategi for det tobakksforebyggende arbeidet 2006-2010*. Reglene må imidlertid også være konsistente i snever forstand. Det vil si at de ulike alternativene for å forhindre synlig oppstilling av tobakkssvarer også må sikre en helhetlig politikk. Det må med andre ord sørges for at tobakksvarene er like lite synlige enten de er plassert under disk, i skap, kjøleskap, automat etc. Det foreslåtte forbudet oppstiller de samme krav til at de aktuelle varene skal skjules for forbruker uavhengig av hvilke løsninger som blir valgt av det enkelte utsalgssted, og er dermed konsistent også i snever forstand.

Det kan stilles spørsmål ved om unntaket for spesialforretninger for tobakk er problematisk i forhold til konsistensen i det foreslåtte systemet. Departementet vil i den sammenheng vise til at det finnes saklig grunnlag for å differensiere mellom salg av tobakkssvarer og røykeutstyr i spesialforretninger og salg av slike varer i dagligvarehandelen. Impulskjøp er mer aktuelt i sistnevnte tilfeller, og det er særlig slike kjøp et forbud mot synlig oppstilling av tobakkssvarer på utsalgssteder er egnet til å begrense. I tillegg kommer at et slikt forbud ville slå langt hardere ut for rene spesialforretninger, og dermed ville kanskje et generelt forbud i denne relasjon fremstå som uforholdsmessig i snever forstand. Unntaket for spesialforretninger er etter departementets vurdering ikke til hinder for at kravet om konsekvens i snever forstand anses å være oppfylt.

Et videre spørsmål i proporsjonalitetsvurderingen er hvorvidt det aktuelle formålet kan oppnås like effektivt med tiltak som er mindre inngripende i forhold til den frie flyten av tobakkssvarer. I mangel av et harmonisert regelverk på det aktuelle området har medlemslandene selv en viss frihet til å bestemme sitt beskyttelsesnivå.⁹ Det er derfor kun mindre restriktive tiltak som innebærer at en kan oppnå den samme eller en høyere beskyttelsesgrad som er relevante.

Enkelte høringsinstanser har tatt til orde for at det bør tillates en begrenset oppstilling av tobakkssvarer. Dette kan eksempelvis skje ved at det tillates oppstilt ett eller to eksemplarer av hvert vareslag. Etter departementets vurdering vil en slik ordning innebære at den kjøps- og bruksoppfordring som synlig oppstilling medfører opprettholdes, noe som

⁶ Forente saker C-1/90 og 176/90 (Aragonesa) para 16.

⁷ Sak E-3/00 (ESA mot Norge) para 26.

⁸ Jf. Rt. 2000 s. 46 (s. 53)

⁹ Sak C-491/01 (British American Tobacco) para 130.

¹⁰ Se for eksempel forente saker C-1/90 og 176/90 (Aragonesa) paras 15-16.

ikke er forenlig med formålet med det foreslåtte forbudet.

En annen innvending mot det foreslåtte forbudet er at målet om å hindre at barn og unge kjøper tobakkssvarer kan oppfylles like godt ved hjelp av strengere alderskontroll ved salg av slike varer. Selv med en strengere håndhevelse av aldersgrensene for tobakkssalg vil synlig oppstilling av tobakkssvarer innebære en oppfordring til kjøp og bruk av slike varer. Strengere håndhevelse av aldersgrensen er derfor slik departementet ser det et supplerende tiltak, som ikke i seg selv er diskvalifiserende for legitimiteten eller proporsjonaliteten av å begrense indirekte markedsføring. Det bemerkes i den sammenheng at det foreslåtte forbudet ikke bare har som formål å påvirke tobakksbruken blant barn og unge, men også å begrense forbruket av tobakk generelt. Departementet kan ikke se at det finnes mindre restriktive tiltak som vil gi den samme effekt.

EF-domstolen har i sin praksis fastslått at det må være en rimelig overgangsperiode mellom reglenes vedtagelse og ikrafttredelse.¹⁰ Hva som er proporsjonalt og rimelig i denne relasjon avhenger av reglenes innhold, og i hvilken grad det forutsettes at markedsaktørene må foreta tilpasninger til disse. Departementet understreker at utsalgsstedene vil kunne etterkomme det foreslåtte forbudet ved å gjøre relativt begrensede tilpasninger. Dette tilsier at det ikke kan stilles krav om en spesielt lang overgangsperiode i forbindelse med den foreslåtte lovendringen. Etter departementets vurdering tilfredsstiller en overgangsperiode på 6 måneder kravet om en rimelig overgangsperiode, jf. punkt 5.2.

Forslaget om å forby synlig oppstilling av tobakkssvarer er etter departementets vurdering proporsjonalt, og følgelig ikke i strid med artikkel 11 EØS jf. artikkel 13 EØS.

Forholdet til konkurransereglene

Konkurransereglene i EØS-avtalen retter seg mot private, og gjelder i utgangspunktet ikke for nasjonale myndigheter. Artikkel 59 EØS modifiserer imidlertid dette ved å stadfeste at medlemslandene skal avholde seg fra å treffe tiltak som strider mot reglene i EØS-avtalen, og da særlig konkurranse-reglene. Det kan stilles spørsmål ved om de foreslåtte reglene vil kunne forsterke eksisterende aktørers stilling og dermed gi mulighet for misbruk

av dominerende stilling, jf. artikkel 54 EØS. Artikkel 59 EØS gjelder imidlertid kun der medlemslandet har gitt selskaper «særlige eller eksklusive rettigheter», noe som ikke vil være tilfelle her. Bestemmelsen synes derfor ikke anvendelig. EF-domstolen har riktignok lagt til grunn at enhver type regulering som legger til rette for slikt misbruk som regel vil være i strid med artikkel 28 EF (11 EØS), men da likevel kun for så vidt at reglene diskriminerer mot importerte varer.¹¹ Forholdet til konkurransereglene får da ingen selvstendig betydning ved siden av de vurderinger foretatt i forhold til artiklene 11 og 13 EØS, jf. over.

Forholdet til retten til ytringsfrihet.

EF-domstolen har i flere saker tatt stilling til hvorvidt begrensning av markedsføring kan stride mot artikkel 10 i den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). Domstolen har i disse sakene påpekt at EMK artikkel 10 annet ledd tillater begrensninger i den kommersielle ytringsfriheten, gitt at de aktuelle begrensningene er i overensstemmelse med lov, motivert av et eller flere formål som er legitime i henhold til bestemmelsen, og nødvendige i et demokratisk samfunn, dvs. begrunnet i et presserende sosialt formål og proporsjonale i forhold til dette formålet.¹² Medlemslandenes skjønnsmargin i denne avveiningen avhenger av det formålet som søkes oppnådd og av de aktivitetene som begrenses. EF-domstolen har uttalt at dersom den aktuelle ytringen ikke bidrar til å fremme en diskusjon av offentlig interesse og spørsmålet oppstår på et område hvor medlemslandene har en viss skjønnsmargin, så er den rettslige prøvelsen begrenset til en vurdering av rimeligheten og proporsjonaliteten av inngrepet i ytringsfriheten.¹³ Både EF-domstolen og den Europeiske Menneskerettighetsdomstolen har uttalt at en slik begrenset prøvelse gjelder kommersiell ytringsfrihet, især på et område som er så komplekst og varierende som reklame.¹⁴

¹⁰ Jf. sak C-320/03 (Kommisjonen mot Østerrike) para 90, sak C-463/01 (Kommisjonen mot Tyskland) paras 79-80, og Sak C-309/02 (Radberger Getrankegesellschaft and S. Spitz) paras 80-81.

¹² Sak C-13/77 (GB-INNO-BM mot ATAB) para 35 og sak C-179/90 (Porto di Genova) para 21.

¹³ Sak C-368/95 (Familiapress) [1997] para 26, sak C-60/00 (Carpenter) para 42 og sak C-112/00 (Schmidberger) para 79.

¹⁴ Sak C-380/03 (Tyskland mot Parlamentet og Rådet) para 154 og sak C-71/02 (Karner) para 51.

¹⁵ Fra EF-domstolen: Sak C-380/03 (Tyskland mot Parlamentet og Rådet) para 155, sak C-71/02 (Karner) para 51, sak C-245/01 (RTL Television) para 73. Fra EMD: Dom 20. november 1989, Markt intern Verlag GmbH and Klaus Beermann, Reports of Judgements and Decisions series A No 165, para 33, og dom av 28. juni 2001, VGT Verein gegen Tierfabriken v Switzerland, Reports of Judgements and Decisions 2001-VI, paras 69-70.

Etter departementets vurdering er formålet som søkes oppnådd tilstrekkelig tungtveiende til å begrunne inngrep i ytringsfriheten i form av et forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer. Det er, slik departementet ser det, ikke grunnlag for å konkludere med at de foreslåtte reglene vil være i strid med prinsippet om ytringsfrihet fordi de er uproporsjonale og/eller urimelige.

Andre varer enn tobakksvarer

Det foreslåtte forbudet omfatter i tillegg til tobakksvarer også røykeutstyr, imitasjoner av tobakksvarer og røykeutstyr, og automatkort. Ovennevnte betraktninger i forhold til EØS-retten og EMK vil også gjøre seg gjeldende i forhold til slike produkter, og departementet kan ikke se at Norges forpliktelser etter EØS-avtalen eller EMK er til hinder for at det foreslåtte forbudet omfatter slike varer.

7 Andre endringer i tobakksskadeloven

7.1 Innledning

I tillegg til forslaget om et forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer og røykeutstyr m.m. på utsalgssteder ble det i høringsnotatet foreslått en rekke mindre endringer i tobakksskadeloven. Departementet ønsker å gjøre tobakksskadeloven mer brukervennlig ved hjelp av overskrifter til hver enkelt bestemmelse, og ved å endre noe på strukturen i loven. De endringer av teknisk og strukturell karakter som foreslås er redegjort for i merknadene til de enkelte bestemmelser, jf. punkt 10.2, idet høringsinstansene ikke hadde nevneverdige innvendinger mot disse. Et lovspeil, som viser forholdet mellom gjeldende tobakksskadelov og proposisjonens lovforslag, er tatt inn i punkt 10.1. Departementet foreslår også presiseringer av enkelte bestemmelser for å avhjelpe uklarheter knyttet til den gjeldende lovteksten. Disse forslagene er basert på Helsedirektoratets erfaringer med enkeltsaker og tolkningsspørsmål, og er behandlet nærmere i dette kapittelet.

7.2 Presisering av forbudet mot salg av tobakksvarer fra automat

7.2.1 Høringsnotatets forslag

Departementet foreslo i høringsnotatet at tobakksskadeloven § 5 tredje ledd, som forbyr salg av tobakksvarer fra automat, skulle skilles ut fra § 5 for øvrig og tas inn som en egen paragraf.¹ Departementet foreslo videre en justering av ordlyden for å tydeliggjøre at forbudet mot salg fra automat kun gjelder for selvbetjente automater og ikke for løsninger der kunden kjøper automatkort e.l. i kassen og deretter selv henter tobakksvarene fra en automat. Det ble også foreslått en presisering av at automatkort må gis en nøytral utforming. Som følge av at departementet forventer en utvikling når det gjelder tekniske løsninger for salg av tobakksvarer, og at dette kan nødvendiggjøre presiseringer både når det gjelder hvilke automater som omfattes av forbu-

det og av hvilke krav som stilles til utforming av automatkort, ble det foreslått at departementet gis adgang til å gi nærmere regler om gjennomføring og utfylling av den foreslåtte bestemmelsen ved forskrift.²

7.2.2 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansenes merknader vedrørende salg av tobakksvarer fra automat knytter seg hovedsakelig til utformingen av automater og automatkort, og i liten grad til den foreslåtte presiseringen av hvilke automater som omfattes av forbudet. De høringsinstansene som uttalte seg om dette var i all hovedsak positive til forslaget.

Kreftforeningen uttaler følgende:

«I forbindelse med gjennomføringen av et forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer, er det viktig å påse at verken «automatkort» eller «tobakksautomater» inneholder noen form for tobakksreklame».

Nasjonalt råd for tobakksforebygging skriver:

«Fagrådet er kjent med at tobakksvarer også selges fra automater via «tobakkskort.» Denne formen for salg vil kunne øke i forbindelse med innføring av forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer. Det er derfor viktig at heller ikke «tobakkskortene» inneholder noen form for reklame for tobakksvarer.

Også de automatene som benyttes i forbindelse med «tobakkskortene» må være nøytrale. Det må således heller ikke være adgang til å nytte verken illustrasjoner eller logo på automatene.»

Sosial- og helsedirektoratet uttaler:

«Det er viktig at heller ikke «automatkortene» inneholder noen form for reklame for tobakksvarer, som for eksempel logo, merkevarekjennetegn, farge/fargekombinasjoner e.l. (...)»

Videre bør det fremgå klart av regelverket at også automatene må være nøytrale, kun med opplysninger om at det er automat for tobakksvarer. (...)

¹ Jf. høringsnotatets forslag til ny § 7.

² Jf. høringsnotatets forslag til ny § 7 annet og tredje ledd.

Et automatsystem vil kunne basere seg på annet enn «automatkort», og man vil kunne redusere tolkningstvil dersom lovbestemmelsen gjøres mer generell på dette punkt.»

7.2.3 Departementets vurderinger

Presisering av forbudet mot salg fra automat

Någjeldende § 5 tredje ledd i tobakksskadeloven lyder: «*Salg av tobakkssvarer fra automat er forbudt.*» Denne ordlyden trekker isolert sett i retning av et absolutt forbud mot salg av tobakkssvarer via automater. Dette stemmer imidlertid ikke overens med hvordan forbudet på bakgrunn av uttalelser i forarbeidene er blitt forstått i praksis.

Ønsket om å sikre etterlevelse av aldersgrensen for kjøp av tobakkssvarer er sentralt i begrunnelsen for forbudet mot salg av tobakkssvarer via automater. I Ot.prp. nr. 69 (1993-1994) om lov om endringer i lov av 9. mars 1973 nr. 14 om vern mot tobakksskader fremgår følgende på s. 24:

«Departementet mener at det i forbindelse med en heving av aldersgrensen for kjøp av tobakkssvarer til 18 år, vil være naturlig å forby automat salg som omsetningsform. Automater er i dag hovedsakelig plassert i kafeer, restauranter, hoteller og kantiner og er gjennomgående lett tilgjengelig for ungdom mellom 16 og 18 år. Automater blir hovedsakelig satt opp for å bedre og/eller lette et salg, evt gjøre en vare lettere tilgjengelig. Departementet mener det vil være vanskelig å utøve den kontroll med slike automater, som vil være nødvendig for å hindre ungdom under 18 år å kjøpe tobakkssvarer. Det er uheldig at en avhengighetsskapende vare som tobakk, med så sterke helseskadelige egenskaper omsettes via automat.»

Videre fremgår følgende om § 5 tredje ledd på proposisjonens side 34:

«Tredje ledd bestemmer at salg av tobakkssvarer fra automat er forbudt. Det er et totalforbud mot å ha sigarettautomater i drift. Med automat forstås en maskin eller innretning hvor man ved å putte på penger eller bruke betalingskort får kjøpt en vare.»

I praksis er forbudet om salg via automat blitt anvendt i samsvar med denne definisjonen av «automat», og det er dermed blitt akseptert at kunden kjøper automatkort i kassen og deretter selv henter tobakkssvarene fra en automatisk innretning. Slike løsninger gir den samme muligheten til å utøve kontroll med kjøperens alder som ordinært salg. En slik forståelse er imidlertid noe snevrere enn det ordlyden i § 5 isolert sett tilsier idet begrepet «automat» i dagligtalen favner videre enn den forståelse som er beskrevet over.

At ordlyden ikke gir en treffende beskrivelse av gjeldende rett er årsaken til at departementet går inn for å presisere bestemmelsens ordlyd. Ved å tilføye ordet «selvbetjent», slik at ordlyden blir «salg fra selvbetjent automat er forbudt», vil det gis et bedre bilde av gjeldende rett. Ordlydsendringen innebærer imidlertid ingen endring i rettstilstanden.

Utforming av automatkort og automater

De hensyn som ligger til grunn for forbudet mot tobakksreklame og forslaget om et forbud mot synlig oppstilling av tobakkssvarer og røykeutstyr m.m. gjør seg også gjeldende i forhold til utforming av automater og automatkort. Det er etter departementets vurdering klart at dagens reklameforbud, jf. tobakksskadeloven § 2, stiller skranker for hvordan slike innretninger kan utformes. Departementet mener likevel at en presisering av at automater og automatkort må utformes på en måte som ikke medfører noen reklameeffekt er hensiktsmessig fordi det vil bidra til at man unngår tolkningstvil. I forhold til automatkort var en slik presisering inn tatt i høringsnotatet. Høringsnotatets forslag inneholdt derimot ingen slik presisering i forhold til automater. Departementet foreslår at det i loven også presiseres at automater kun kan gis en nøytral, skriftlig angivelse av at de inneholder tobakkssvarer, og at forskriftshjemmelen som ble foreslått i høringsnotatet også skal gjelde for utforming av automater.

Departementet er enig med Sosial- og helsedirektoratet i at den teknologiske utviklingen vil medføre at det vil bli lansert nye innretninger for salg av tobakkssvarer, og at disse kan være basert på andre løsninger enn automatkort. Departementet er kjent med at en del utsalgssteder har tatt i bruk automater med såkalt touchscreen-teknologi, og anser det som sannsynlig at salg av tobakkssvarer via automatiske innretninger med tiden vil bli mer utbredt. Departementet ser derfor grunn til å understreke at alle innretninger for salg av tobakkssvarer og/eller røykeutstyr må gis en nøytral utforming som ikke gir reklameeffekt.

7.3 Presisering av reklameforbudet

7.3.1 Reklame for røykeutstyr

Utgangspunktet i tobakksskadeloven § 2 er:

«Alle former for reklame for tobakkssvarer er forbudt. Det samme gjelder for piper, sigarett-papir og sigaretrullere.»

Begrepet «reklame» er i reklameforskriften § 4 nr. 2 definert som følger:

«Massekommunikasjon i markedsføringsøyemed, herunder avbildninger av varemerker (logo, symbol, navn el) plakater, skilt og lignende innretninger, utstillinger, lavprisannonsering, samt distribusjon til forbrukere av trykksaker, vareprøver m.v.»

Reklameforskriften § 8 inneholder ni unntak fra forbudet mot tobakksreklame.

Departementet er kjent med at Helsedirektoratet stadig mottar spørsmål fra publikum om reklameforbudet rammer andre produkter enn tobakksvarer, piper, sigarettpapir og sigaretttrullere. Direktoratet har videre erfart at det reklameres for varer som sigarhumidorer, sigarsakser o.l. på internett. Reklame for slike produkter innebærer etter departementets vurdering indirekte reklame for tobakk.

Det er vanskelig å forstå at produktene piper, sigarettpapir og sigaretttrullere er omfattet av forbudet mot tobakksreklame, mens andre produkter som i like stor grad benyttes i forbindelse med tobakksvarer ikke er omfattet. Slik lovteksten er utformet i dag gir den rom for tvil om hvorvidt forbudet gjelder for reklame for alle produkter som nyttes i forbindelse med bruk av tobakksvarer.

Det vises til Innstilling til lov om restriktive tiltak ved omsetning av tobakksvarer, avgitt i 1971, side 19 første spalte der følgende fremgår:

«Komiteens flertall mener at reklameforbudet også bør gjelde for piper. Flertallet legger da vekt på at reklameforbudet etter mandatet skal omfatte røyketobakk, og at man ikke kan reklamere for piper uten samtidig å anbefale bruk av tobakk.»

I reklameforskriften § 9 annet ledd, som inneholder et unntak fra reklameforbudet for utstilling i butikk, er piper, sigaretttrullere, askebegre og annet røykeutstyr omfattet. Dette taler for at reklame for røykeutstyr i utgangspunktet er forbudt selv om det ikke fremgår uttrykkelig av ordlyden i tobaksskadeloven § 2.

For å unngå tolkningstvil foreslo departementet i høringsnotatet en endring av ordlyden i tobaksskadeloven § 2 slik at denne også omfatter annet røykeutstyr.³ Dette vil medføre at alle produkter som ut fra sitt formål hovedsakelig benyttes i forbindelse med tobakksvarer rammes av reklameforbudet. Det ble presisert at fyrstikker og lightere ikke ville omfattes av forbudet.

Få høringsinstanser hadde merknader til dette konkrete endringsforslaget. *Handels- og service-næringens hovedorganisasjon (HSH)* uttrykker

imidlertid skepsis til om forslaget vil bidra til en klarere rettstilstand:

«For å unngå tolkningstvil foreslås det at tobaksskadeloven § 2 (ny § 3) utvides til å gjelde også annet røykeutstyr enn piper, sigarettpapir og sigaretttrullere, slik at alle produkter som fra sitt formål hovedsakelig benyttes i forbindelse med tobakksvarer rammes. Det presiseres at fyrstikker og lightere ikke vil omfattes av forbudet. Til dette konstateres at et forbud mot varer som «etter sitt formål hovedsakelig benyttes i forbindelse med tobakksvarer», ikke akkurat er egnet til å virke klargjørende.»

Philip Morris Norway AS støtter forslaget og uttaler:

«Vi er enige i at det å reklamere for piper, sigarettpapir og sigaretttrullere bør begrenses på samme måte som reklame for sigaretter og støtter derfor forslaget om å endre loven for å klargjøre at den gjelder for disse produktene.»

Sosial- og helsedirektoratet stilte seg positive til høringsnotatets forslag, men foreslo i sin uttalelse å ta inn følgende definisjon av røykeutstyr som et nytt tredje ledd i tobaksskadeloven § 1:

«Med røykeutstyr forstås alle produkter som etter sitt formål hovedsakelig benyttes i forbindelse med tobakksvarer.»

For å unngå tolkningstvil, og for å gjøre tobaksskadeloven mer brukervennlig, mener departementet at det er hensiktsmessig å endre ordlyden i tobaksskadeloven § 2 slik denne omfatter også «annet røykeutstyr».⁴

Tobaksskadeloven inneholder i sin nåværende form ingen definisjon av «røykeutstyr». Dette begrepet vil imidlertid, dersom endringsforslagene i denne proposisjonen tas til følge, bli av vesentlig betydning idet det foreslåtte forbudet mot synlig oppstilling også omfatter røykeutstyr. Departementet anser det derfor som hensiktsmessig at det tas inn en definisjon av røykeutstyr i loven. Sosial- og helsedirektoratet foreslår i sin høringsuttalelse å ta inn den beskrivelse av røykerutstyr som ble brukt i høringsnotatet, som en definisjon i et nytt tredje ledd i tobaksskadeloven § 1. Handels- og service-næringens hovedorganisasjon mener i motsetning til direktoratet at denne beskrivelsen er lite egnet til å klargjøre. Etter departementets vurdering lar det seg imidlertid vanskelig gjøre å oppstille en mer presis angivelse av hva som er å betrakte som røykeutstyr. Å legge avgjørende vekt på hvorvidt et produkt «etter sitt formål hovedsakelig benyttes i

³ Jf. høringsnotatets forslag til ny § 3.

⁴ Jf. lovforslagets § 4.

forbindelse med tobakksvare» er slik departementet ser det en hensiktsmessig avgrensing mot andre varer som benyttes i forbindelse med tobakksvarer, men som ikke kan sies ha dette som hovedformål. Sigarkuttere, humidorer, piper og munnstykker er eksempler på produkter som faller inn under denne definisjonen av røykeutstyr, mens lightere og fyrstikker faller utenfor. I tilfeller der det byr på problemer å avgjøre om et produkt er å regne som røykeutstyr eller ikke etter den over nevnte vurdering, kan følgende gi en viss veiledning: Begrunnelsen for å la reklameforbudet omfatte røykeutstyr er at reklame for slikt utstyr innebærer en oppfordring til kjøp og bruk av tobakksvarer. Hvorvidt det aktuelle produktet innebærer en slik oppfordring er derfor av betydning for om produktet bør være omfattet av forbudet.

Å innta en definisjon av røykeutstyr i loven vil etter departementets vurdering bidra til å gjøre så vel reklameforbudet i lovens § 2⁵ som det foreslåtte forbudet mot synlig oppstilling⁶ mer brukervennlig. Departementet foreslår derfor at en definisjon av røykeutstyr tas inn i loven.⁷

7.3.2 Indirekte reklame

I henhold til tobakksskadeloven § 2 første ledd er alle former for reklame for tobakksvarer forbudt. Forbudet utdypes og presiseres i bestemmelsens følgende ledd, samt i reklameforskriften. Også indirekte tobakksreklame rammes, jf. tobakksskadeloven § 2 tredje ledd som lyder:

«Et merke som hovedsaklig er kjent som et merke for tobakksvare kan ikke benyttes i reklame for andre varer eller tjenester, så lenge det aktuelle merke benyttes i forbindelse med en tobakksvare.»

Bestemmelsen, som forøvrig er presisert i reklameforskriften § 4, jf. § 2, ble bl.a. gitt for å hindre at kjente tobakksmerker skulle kunne unngå reklameforbudet ved å bruke logoen/navnet sitt i reklame for andre varer og tjenester, jf. Ot.prp. nr. 69 (1993-94) side 33 første spalte, siste avsnitt. Det ble der henvist til tobakksmerkene Camel og Marlboro som også benyttes som varemerke på sko, klokker, reiser og klær. I Ot.prp. nr. 69 (1993-94) side 33 andre spalte, andre avsnitt er forslaget utdypet:

«Med en annen logo/utforming enn det tobakksmerket har, kan navnet Marlboro benyttes i reklameøymed for andre varer eller tjenester, så sant navnet ikke kan oppfattes som

reklame for selve tobakksvaren i henhold til første ledd. Med annen logo/utforming menes helt andre skrifttyper og bruk av annen farge.»

Det vises i denne sammenheng også til reklameforskriften § 9 første ledd der dette er presisert:

«I butikk/forretning er det tillatt å stille ut andre varer og tjenester enn tobakksvarer som benytter et merke som hovedsakelig er kjent som et merke for tobakksvare. Plakater eller skilt i tilknytning til utsalget er det bare tillatt å benytte i opplysningsøyemed. Bestemmelsene i forskriftens § 8 gjelder tilsvarende.»

Statens tobakksskaderåd foreslo i sin tid et nytt sjette ledd i tobakksskadeloven § 2, jf. Ot.prp. nr. 69 (1993-94) side 46 andre spalte. Forslaget lød:

«Som tobakksreklame regnes også reklame hvor man uten at varen direkte nevnes, anvender navn, merker, symboler eller andre karakteristiske tegn som anvendes i forbindelse med tobakksvarer, eller som er egnet til å gi assosiasjoner til tobakksvarer. Det samme gjelder meddelelser som medfører at bruken av tobakksvarer fremmes.»

I forbindelse med departementets behandling av nevnte endringer ble imidlertid forslaget fra Tobakksskaderådet tatt ut av proposisjonen. I tilknytning til dette bemerket departementet i Ot. prp. nr. 69 (1993-94) side 16 andre spalte tredje avsnitt følgende:

«Resultatet av høringen har imidlertid ført til at Departementet har endret forslaget til lovtekst noe. Departementet foreslår at Tobakksskaderådets forslag til § 2 sjette ledd utelates fra lovteksten, fordi forslaget kan misforstås og vil favne videre enn det som naturlig kan oppfattes som reklame.»

På bakgrunn av disse uttalelsene i forarbeidene har det vært noe uklart hvor langt tobakksskadelovens forbud mot indirekte reklame rekker. Departementet mener imidlertid at reklameforbudets rekkevidde nå er klargjort i rettspraksis.

I den såkalte draktreklamedommen, inntatt i Rettstidende 2000 side 46, uttalte Høyesterett bl.a. følgende om rekkevidden av forbudet mot alkoholreklame:

«Spørsmålet er om reklamen er ølreklame. Besvarelsen av dette spørsmålet vil i første rekke måtte avhenge av hvorledes reklamen vil bli oppfattet. (...) Det må kreves at en ikke uvesentlig del av dem reklamen henvender seg til må antas å ville oppfatte den som alkoholreklame.»

Departementet viser til at ordlyden i tobakksskadelovens reklameforbud er mer vidtrekkende enn det tilsvarende i alkoholloven, men at bestemmelsene ellers er forholdsvis likt utformet. Høyes-

⁵ Jf. lovforslagets § 4.

⁶ Jf. lovforslagets § 5.

⁷ Jf. lovforslagets § 2 annet ledd.

teretts standpunkt vedrørende rekkevidden av alkohollovens reklamebegrep må således også være av betydning for rekkevidden av reklamebegrepet i tobakksskadeloven. Dersom en «ikke uvesentlig del» av den reklamen retter seg mot oppfatter den som tobakksreklame, er reklamen å anse som ulovlig tobakksreklame, og rammes av tobakksskadeloven § 2 (lovforslagets § 4).

Det vises også til Markedsrådets avgjørelser i sakene 17/04 og 05/05 vedrørende reklame for henholdsvis «hansa.no» og «mack.no» på idrettsdrakter. Spørsmålet var om denne reklamen var å anse som alkoholreklame i strid med alkoholreklameforbudet i alkoholloven § 9-2, eller om det kun var tale om en lovlig bedriftsprofilering/profilering av en internettadresse. Markedsrådet viste til Høyesteretts dom fra 2000, og uttalte bl.a. følgende:

«Markedsrådet legger til grunn at det ikke bare er bruk av Hansas logo som er innarbeidet som varemerke for Hansas produkter, men at dette også gjelder ordmerket og foretaksnavnet Hansa. Dette synes også Høy[e]sterett å ha lagt til grunn når det i dommen fremheves at så vel merkene som navnene Aass og Hansa er vel kjente blant det alminnelige publikum. Det er i lys av denne kjennsgjerning spørsmålet om bruk av betegnelsen hansa.no på Branns fotballdrakter kan sies å være egnet til å påvirke publikums valg av ølmerke, må vurderes.»

Markedsrådet konkluderte med at alkoholreklameforbudet var overtrådt.

Helsedirektoratet har erfart at navn som tradisjonelt er knyttet til tobakksvarer ved hjelp av enkle endringer av skrifttype og farge nyttes i reklame for andre varer og tjenester. Reklamene spiller i noen grad på samme motiv som det aktuelle tobakksmerke er kjent for, men logoen har en noe annen utforming. Høyesteretts dom i Rettstidende 2000 side 46 taler for at slike tilfeller rammes av reklameforbudet. Det er grunn til å merke seg at Høyesterett i dommen viser til at forholdet synes å være klart når det gjelder den aktuelle type reklame på tobakksområdet.⁸

7.4 Presisering av forbudet mot gratis utdeling av tobakksvarer til forbruker

Tobakksskadeloven § 2 femte ledd fastsetter at «[e]nhver form for gratis utdeling av tobakksvarer er forbudt».

Helsedirektoratet har tidligere hatt flere saker

der tobakksindustrien har delt ut gratis tobakksvarer til egne ansatte, pensjonerte ansatte, soldater, ansatte i serveringsbransjen og på julebord i ulike bedrifter. Etter hva Helsedirektoratet kjenner til har slik utdeling, med unntak av gratis utdeling av tobakksvarer til egne ansatte, opphørt. Direktoratet er av den oppfatning at slik utdeling er i strid med tobakksskadeloven § 2 femte ledd.

Tobakksindustrien har imidlertid hevdet at rekkevidden av forbudet i lovens § 2 femte ledd er uklar. De mener at forbudet mot gratis utdeling kun omfatter utdeling som skjer i markedsføringsøyemed, da forbudet er inntatt i lovens § 2 som omhandler forbudet mot tobakksreklame. Den utdeling som skjer til egne ansatte, skjer etter deres syn ikke i markedsføringsøyemed. Tobakksindustrien har videre hevdet at gratis utdeling av tobakksvarer er en del av arbeidsavtalen de har med de ansatte, og at denne ikke uten videre kan endres.

Det er etter direktoratets oppfatning svært uheldig at arbeidsgiver hevder at helseskadelige stoffer er en del av arbeidsavtalen. Det vises i denne sammenheng til arbeidsmiljøloven § 4-1 pkt. (1) som fastsetter at arbeidsmiljøet skal være «(...) fullt forsvart ut fra både en enkeltvis og samlet vurdering av de faktorer i arbeidsmiljøet som kan innvirke på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd. Standarden for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø skal til enhver tid utvikles og forbedres i samsvar med utviklingen i samfunnet.» Det vises videre til den samme bestemmelsens pkt. (2) der det fremgår at: «[v]ed planlegging og utforming av arbeidet skal det legges vekt på å forebygge skader og sykdommer.»

Det vises også til omtale av sakens avgifts- og skattemessige side behandlet i Finansdepartementets St.prp. nr. 1 (2006-2007) (Skatte-, avgifts- og tollvedtak) på side 55:

«Avgiftstekniske og kontrollmessige hensyn taler for å oppheve ordningen. Det er også antatt at gratis utdeling av tobakksvarer bidrar til omfanget av tobakksrelaterte helseskader. I samråd med Helse- og omsorgsdepartementet er departementet derfor kommet til at avgiftsfritaket bør opphøre fra 1. januar 2007».

Etter departementets oppfatning kan gratis utdeling av tobakksvarer bidra til å øke omfanget av tobakksrelaterte helseskader. Slik utdeling kan føre til at antallet tobakksbrukere øker, og til et høyere daglig forbruk. Ordningen kan også få betydning for arbeidstakerens slektninger, venner og andre som indirekte får tilgang til tobakksvarer. Ordningen er også svært betenkelig i forhold til yngre arbeidstakere som ikke har begynt å røyke og/eller snuse, og som ennå ikke er blitt avhengige av tobakk. Ordningen kan også føre til at det blir

⁸ Jf. Rt. 2000 s. 46 (s. 53)

vanskeligere for de som er avhengige av tobakk å slutte eller begrense sitt forbruk.

På denne bakgrunn ble det i høringsnotatet foreslått en presisering av forbudet mot gratis utdeling av tobakkssvarer for å klargjøre rekkevidden av dette. Videre ble det foreslått at forbudet skulle skilles ut i en egen bestemmelse.⁹ Denne bestemmelsen ble foreslått gitt følgende ordlyd:

«Enhver form for utdeling av tobakkssvarer til forbruker fra produsent, importør, grossist eller andre som driver med næringsvirksomhet med tobakkssvarer er forbudt.»

Departementets intensjon med ordlydsendringen var ikke å forby ordinært salg av tobakkssvarer. Departementet ser imidlertid at man ved å utelate «gratis» fra forbudets ordlyd kan bidra til tvil om hvorvidt salg av slike varer er tillatt. Departementet finner det derfor hensiktsmessig at «gratis» tas inn i forslaget til ordlyd.

I høringsnotatets forslag ble det presisert at det er utdeling fra produsent, importør, grossist eller andre som driver med næringsvirksomhet med tobakkssvarer forbudet retter seg mot. Noen slik presisering finnes ikke i gjeldende § 2 femte ledd. Med presiseringen ønsket departementet å tydeliggjøre at forbudet rammer utdeling til forbruker fra aktører som driver næringsvirksomhet med tobakkssvarer.

Departementet ser imidlertid at denne presiseringen vil innebære en liberalisering i forhold til det som per i dag må anses å være gjeldende rett. Helsedirektoratet har i sin praksis lagt til grunn at forbudet mot utdeling rammer utdeling av tobakkssvarer fra alle aktører som driver næringsvirksomhet. Et eksempel på dette er at det er blitt ansett å være i strid med loven at bedrifter gir julegaver som inneholder tobakkssvarer til sine ansatte. Den presiseringen som ble foreslått i høringsnotatet ville medført at slike gaver ville være tillatt dersom giver ikke drev næringsvirksomhet med tobakkssvarer. En slik liberalisering er ikke tilsiktet. En slik endring ville også gjøre det lett å omgå utdelingsforbudet ved at aktører som ikke driver næringsvirksomhet med tobakkssvarer kunne formidle tobakkssvarer til forbrukere uten at dette ville blitt rammet av forbudet. Departementet foreslår derfor at presiseringen av at forbudet retter seg mot aktører som driver næringsvirksomhet med tobakkssvarer utelates, og at forbudet utformes slik at det kommer til anvendelse for alle aktører som driver næringsvirksomhet. Med aktører siktes her til alle fysiske og

juridiske personer. Forbudet vil dermed omfatte enkeltpersoner, selskaper og bedrifter m.m. uavhengig av hvordan disse er organisert.

I høringsnotatets forslag ble det presisert at det er utdeling til forbruker som rammes av forbudet. Med forbruker menes i denne sammenheng en fysisk person som ikke hovedsakelig handler som ledd i næringsvirksomhet. Forbudet regulerer altså ikke forholdet mellom aktører som begge driver næringsvirksomhet, og mellom fysiske personer som begge opptrer som forbrukere. Etter en slik presisering vil det ikke være tvil om at forbudet omfatter både utdeling av tobakkssvarer til ansatte, tidligere ansatte og pensjonister, samt fremsettelse av tobakkssvarer til fritt konsum i bedriftens egne lokaler.

Departementet ser grunn til å understreke at forbudet ikke er begrenset til å gjelde utdeling av tobakkssvarer i markedsføringsøyemed. Hvilken motivasjon den som deler ut tobakkssvarer har for å gjøre dette er ikke av betydning for hvorvidt utdelingen rammes av forbudet eller ikke. Departementet foreslår på denne bakgrunn at forbudet mot gratis utdeling av tobakkssvarer presiseres og skilles ut i en egen bestemmelse.¹⁰

7.5 Forbud mot spesielle rabatter

I forlengelsen av forslaget om å klargjøre forbudet mot gratis utdeling av tobakkssvarer foreslo departementet i høringsnotatet et forbud mot bruk av spesielle rabatter ved salg av tobakkssvarer.

Helsedirektoratet har erfart at tobakkssvarer selges til redusert pris til ansatte i noen av de store dagligvarekjedene. Hensett til de store helseskadene som er forbundet med bruk av tobakk er en slik praksis svært uheldig. Tobakksskadelovens formål er å begrense de helseskader som bruk av tobakkssvarer medfører. Forskning viser at ungdom er særlig prissensitiv og lett blir avhengige av nikotin. Det er følgelig særlig uheldig dersom salg av tobakkssvarer til redusert pris til ansatte medfører at tobakkssvarer blir enda mer tilgjengelig for ungdom som arbeider i de store dagligvarekjedene/kioskene.

Direktoratet har også erfart at tobakkssvarer har blitt brukt som lokkevare i enkelte dagligvarekjeder. Etter definisjonen av reklame i reklameforskriften § 4 nr. 2 er lavprisannonsering å anse som ulovlig tobakksreklame. Det er imidlertid per i dag ikke noe forbud mot å benytte spesielle rabatter ved salg av tobakkssvarer, så lenge det ikke rekla-

⁹ Jf. høringsnotatets forslag til ny § 5.

¹⁰ Jf. lovforslagets § 6.

meres med den lavere prisen. Til sammenligning kan det vises til at det i alkoholloven er inntatt en bestemmelse om at det er forbudt å gi spesielle rabatttilbud ved omsetning av alkoholholdig drikk, jf. alkoholloven § 8-12.

Forbudet mot gratis utdeling vil svært lett kunne uthules dersom det ikke innføres et forbud mot bruk av spesielle rabatter ved salg av tobakkssvarer. For å unngå at forbudet mot gratis utdeling omgås må forbudet mot spesielle rabatter også omfatte utdeling av tobakkssvarer mot symbolske eller svært lave priser.

Tobakkssvarer er imidlertid i prinsippet under fri prisfastsettelse. Et forbud mot spesielle rabatter bør derfor ikke være til hinder for at et utsalgssted som opererer med rabattordninger for hele, eller en betydelig del av, sitt vareutvalg også selger tobakkssvarer med tilsvarende rabatt. Det avgjørende er at prisen på tobakkssvarene gjenspeiler utsalgsstedets generelle pris- og avansesystem.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å innta en ny bestemmelse i tobakkskadeloven som forbyr bruk av spesielle rabatter ved salg av tobakkssvarer til forbruker.¹¹

¹¹ Jf. lovforslagets § 7.

8 Tilsyn og sanksjoner

Det er i dag Helsedirektoratet som fører tilsyn med at reklameforbudet og reglene om merking av tobakksvarer etterleves, jf. tobakksskadeloven § 8. Det er etter departementets vurdering hensiktsmessig at direktoratet på samme måte gis ansvar for å føre tilsyn med forbudet mot synlig oppstilling av tobakksvarer og røykeutstyr m.m. på utsalgssteder, forbudet mot gratis utdeling av tobakksvarer til forbruker, forbudet mot omsetning av tobakksvarer med rabatt og forbudet mot salg av tobakksvarer fra selvbetjent automat.¹ Det foreslås derfor at direktoratet får tilsynsansvar for samtlige av de ovennevnte forbud.

Departementet vil på sikt vurdere tiltak for å styrke tilsynet med aldersgrensen for kjøp og salg av tobakksvarer, og med forbudet mot synlig oppstilling av tobakksvarer og røykeutstyr m.m. på utsalgsstedene.

Helsedirektoratet har i tobakksskadeloven § 8 annet til fjerde ledd hjemmel til å pålegge retting og fastsette tvangsmulkt ved brudd på reklameforbudet og merkebestemmelsene. Den mest hensiktsmessige løsning når det gjelder sanksjonsspørsmålet synes derfor å være at tobakksskadeloven § 8 annet til fjerde ledd utvides til også å omfatte brudd på de øvrige forbud som er nevnt i dette kapittelet.² Helsedirektoratet vil dermed kunne gi pålegg om retting innen en nærmere angitt frist dersom forbudene er overtrådt. Samtidig med at det gis pålegg om retting vil direktoratet kunne fastsette tvangsmulkt i form av engangsmulkt eller dagmulkt. Eventuell mulkt løper fra oversittelse av fristen for retting.

¹ Jf. lovforslagets §§ 5, 6, 7 og 8.

² Jf. lovforslagets § 16.

9 Økonomiske og administrative konsekvenser

9.1 Økonomiske og administrative konsekvenser for utsalgsstedene

Enkelte utsalgssteder er organisert slik at de med ingen eller kun små endringer tilfredsstiller de kravene forslaget om forbud mot synlig oppstilling av tobakkssvarer og røykeutstyr innebærer. Forslaget innebærer imidlertid at de fleste utsalgssteder må flytte, bygge om eller på annen måte tilpasse eksisterende utstillingsmontere og oppbevaringsløsninger for tobakkssvarer og røykeutstyr. Størrelsen på kostnadene dette medfører for det enkelte utsalgssted avhenger i stor grad av hvilken løsning utsalgsstedet velger for å etterleve forbudet. Etter departementets vurdering kan imidlertid forbudet etterleves med enkle virkemidler og lave kostnader for de aller fleste utsalgssteder, jf. punkt 4.3.

Forslaget om at automatkort må være nøytralt utformet kan medføre mindre kostnader for utsalgssteder som har tatt slike kort i bruk. Dette skyldes at det kan være nødvendig å skifte ut eller endre automatkortene for å etterleve forbudet. De øvrige endringsforslagene som er behandlet i kapittel 7 vil derimot ikke ha økonomiske konsekvenser av betydning ettersom disse er presiseringer av eksisterende bestemmelser som ikke innebærer endringer i rettstilstanden.

Siden det foreslåtte forbudet mot synlig oppstilling har til hensikt å bidra til redusert tobakksbruk i befolkningen vil det på lengre sikt føre til en reduksjon av utsalgsstedenes salg av tobakkssvarer og røykeutstyr. Siden dette er en ønsket konsekvens av alt tobakksforebyggende arbeid er ikke reduk-

sjon i salget av slike varer et argument mot det foreslåtte forbudet.

Det vil ikke være særlig belastende for utsalgsstedene å innføre rutiner for etterlevelse av et forbud mot synlig oppstilling av tobakkssvarer og røykeutstyr m.m., og det forventes ikke at forslaget vil medføre administrative konsekvenser av betydning for utsalgsstedene.

9.2 Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Forslaget innebærer at Helsedirektoratet vil få myndighet til å føre tilsyn med, og sanksjonere brudd på det foreslåtte forbudet mot synlig oppstilling av tobakkssvarer og røykeutstyr m.m., forbudet mot gratis utdeling av tobakkssvarer til forbruker, forbudet mot omsetning med rabatt og forbudet mot salg av tobakkssvarer fra selvbetjent automat.¹ Tilsynet vil bygges opp etter den modell som per i dag benyttes for å følge opp tobakksskadelovens reklameforbud, og inkluderer i utgangspunktet ikke stedlig tilsyn med det enkelte utsalgssted. Utvidelsen av tilsynsansvaret ivaretas av Helsedirektoratet innenfor eksisterende økonomiske rammer.

Tobakksskadeloven § 10² gir hjemmel for bøtStraff for både uaktsom og forsettelig overtredelse av lovens for- og påbud. Den utvidelsen av anvendelsesområdet for straffebestemmelsen som lovforslaget innebærer vil, slik departementet ser det, ikke innebære noen økning av betydning når det gjelder arbeidsmengde for politi- og rettsmyndigheter.

¹ Jf. lovforslagets §§ 14, 16, 5, 6, 7 og 8.

² Jf. lovforslagets § 19.

10 Lovspeil og merknader til de enkelte bestemmelser

10.1 Lovspeil

Lovforslagets bestemmelser	Gjeldende bestemmelser
§ 1	§ 1 (1)
§ 2 (1)	§ 1 (2)
§ 2 (2)	Ny
§ 2 (3)	Ny
§ 3 (1)	§ 12 (2)
§ 3 (2)	§ 12 (1)
§ 4 (1)	§ 2 (1)
§ 4 (2)	§ 2 (2)
§ 4 (3)	§ 2 (3)
§ 4 (4)	§ 2 (4)
§ 4 (5)	§ 2 (6)
§ 5	Ny
§ 6	§ 2 (5)
§ 7	Ny
§ 8 (1)	§ 5 (3)
§ 8 (2)	Ny
§ 8 (3)	Ny
§ 8 (4)	Ny
§ 9 (1)	§ 3 (1)
§ 9 (2)	§ 3 (2)
§ 9 (3)	§ 3 (3)
§ 9 (4)	§ 3 (4)
§ 10	§ 4
§ 11 (1)	§ 5 (1)
§ 11 (2)	§ 5 (2)
§ 11 (3)	§ 5 (4)
§ 12 (1)	§ 6 (1)

Lovforslagets bestemmelser	Gjeldende bestemmelser
§ 12 (2)	§ 6 (2) første og annet punktum
§ 12 (3)	§ 6 (2) tredje og fjerde punktum
§ 12 (4)	§ 6 (3)
§ 12 (5)	§ 6 (4)
§ 12 (6)	§ 6 (11)
§ 13 (1)	§ 6 (5)
§ 13 (2)	§ 6 (6)
§ 13 (3)	§ 6 (7)
§ 13 (4)	§ 6 (8)
§ 13 (5)	§ 6 (9)
§ 13 (6)	§ 6 (10)
§ 13 (7)	§ 6 (11)
§ 14	§ 8 (1)
§ 15 (1)	§ 7 (1)
§ 15 (2)	§ 7 (2)
§ 15 (3)	§ 7 (3)
§ 15 (4)	§ 7 (4)
§ 16 (1)	§ 8 (2)
§ 16 (2)	§ 8 (3)
§ 16 (3)	§ 8 (4)
§ 16 (4)	§ 8 (5)
§ 16 (5)	§ 8 (6)
§ 16 (6)	§ 8 (8)
§ 17	§ 8 (7)
§ 18 (1)	§ 9 (1)
§ 18 (2)	§ 9 (2)
§ 18 (3)	§ 9 (3)
§ 19 (1)	§ 10 (1)
§ 19 (2)	§ 10 (2)
§ 20	§ 11
§ 21	§ 13

10.2 Merknader til de enkelte bestemmelser

Til § 1

Bestemmelsen viderefører formålsbestemmelsen i tidligere § 1. Ordlyden er endret ved at ordet «tobakksvare» er tatt inn i stedet for ordet «tobakk». Dette innebærer ingen endring i rettstilstanden, men vil gi bedre sammenheng med loven for øvrig der begrepet tobakksvare er benyttet. Formålet med tobakksskadeloven er å begrense helseskader som skyldes bruk av tobakksvare.

Til § 2

Til § 2 første ledd:

Definisjonen av tobakksvare er en videreføring av tidligere § 1 annet ledd og samsvare med definisjonen som er gitt i direktiv 2001/37/EF artikkel 2 nr. 1, jf. også direktiv 89/622/EØF.

Til § 2 annet ledd:

Røykeutstyr defineres som vare som etter sitt formål hovedsakelig benyttes i forbindelse med tobakksvare. Eksempler på røykeutstyr er piper, sigarettpapir, sigarhumidorer, sigarsakser, sigaretter m.m. Lightere og fyrstikker faller derimot utenfor definisjonen av røykeutstyr.

Til § 2 tredje ledd:

Med spesialforretninger for tobakk menes utsalgssteder som hovedsakelig selger tobakksvare, røykeutstyr eller begge deler. Dersom utsalgsstedet på grunn av sitt varesortiment vil bli benyttet av andre enn kunder som har til hensikt å kjøpe tobakksvare eller røykeutstyr er utsalgsstedet ikke en spesialforretning i lovens forstand.

Til § 3

Bestemmelsen viderefører tidligere § 12. Ordlyden er imidlertid endret noe. Som følge av endringer i arbeidsmiljølovgivningen vises det nå til lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) § 1-3 i stedet for lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø som nå er opphevet.

Til § 4

Bestemmelsen viderefører tidligere § 2 første, annet, tredje, fjerde og sjette ledd. Tidligere § 2 femte

ledd er skilt ut, videreført og presisert i en egen bestemmelse, jf. ny § 6.

Til § 4 første og annet ledd:

Bestemmelsen slår fast at alle former for reklame for tobakksvare, piper, sigarettpapir, sigaretttruller og annet røykeutstyr er forbudt. Tobakksvare og røykeutstyr er definert i § 2. Dette er et totalt forbud som også omfatter den såkalte indirekte reklame. Med reklame forstås enhver form for massekommunikasjon i markedsføringsøyemed. Dette omfatter enhver form for meddelelse, muntlig, i trykt skrift, i radio, på fjernsyn, via internett og på kino e.l., som direkte eller indirekte har til formål å fremme omsetningen og/eller bruken av tobakksvare. Som tobakksreklame regnes også meddelelser hvor man uten at tobakksvaren direkte nevnes, anvender navn, merker, symboler eller andre karakteristiske tegn som anvendes i forbindelse med tobakksvare, når formålet med meddelelsen er å fremme omsetningen av tobakksvare. Dersom en ikke uvesentlig del av den massekommunikasjonen retter seg mot oppfatter den som tobakksreklame er massekommunikasjonen å anse som ulovlig tobakksreklame, og rammes av tobakksskadeloven § 4.

Det er også tobakksreklame dersom tobakksvare inngår i reklame for biler, klær, reiser m.m.

Til § 4 tredje ledd:

Bestemmelsen inneholder en utdyping og presisering av at forbudet mot tobakksreklame omfatter reklame hvor det, uten at varen nevnes, brukes et merke som er kjent som merke for en tobakksvare.

Med en annen logo/utforming enn det tobakksmerket har, kan det aktuelle navn benyttes i reklameøyemed for andre vare og tjenester, så sant navnet ikke kan oppfattes som reklame for selve tobakksvaren i henhold til bestemmelsen i første ledd. Med annen logo/utforming menes helt andre skrifttyper og bruk av andre farger.

Til § 4 fjerde ledd:

Bestemmelsen oppstiller et forbud mot å bruke et varemerke som er kjent av allmennheten som et merke for andre vare eller tjenester enn tobakksvare for å lansere tobakksvare.

Til § 5

Til § 5 første ledd:

Bestemmelsen oppstiller et forbud mot synlig opp-

stilling av tobakkssvarer og røykerutstyr på utsalgssteder. Tobakkssvarer og røykeutstyr er definert i § 2. Forbudet innebærer at tobakkssvarer og røykeutstyr ikke kan være synlig for forbrukerne på utsalgsstedene. Heller ikke imitasjoner av tobakkssvarer og røykeutstyr kan være synlig for forbrukerne. Det samme gjelder for automatkort og andre gjenstander til bruk i forbindelse med salg av tobakkssvarer og røykeutstyr via automater.

Med utsalgssted menes alle steder hvor tobakkssvarer, røykeutstyr eller imitasjoner av slike varer selges.

Til § 5 annet ledd:

Forbudet gjelder ikke for spesialforretninger for tobakk. Spesialforretninger for tobakk er definert i § 2.

Til § 5 tredje ledd:

Utsalgsstedene kan gi nøytrale pris- og vareopplysninger i form av lister. Slike lister kan bare henges opp ved, eller i umiddelbar nærhet av stedet der varene oppbevares. Bruk av lister kan bare skje i den utstrekning det er hensiktsmessig for en rasjonell omsetning. Det er følgelig ikke tillatt å henge opp store eller mange slike lister.

Til § 6

Bestemmelsen er en videreføring og presisering av tidligere § 2 femte ledd.

Gratis utdeling av tobakkssvarer til forbruker er forbudt. Med forbruker menes i denne sammenheng en fysisk person som ikke hovedsakelig handler som ledd i næringsvirksomhet. Bestemmelsen innebærer også at utdeling av tobakkssvarer til blindtesting, og andre former for tester, undersøkelser o.l., er forbudt. Forbudet gjelder ikke rent private gaver og privat spandering.

Til § 7

Bestemmelsen oppstiller forbud mot å gi spesielle rabatter ved salg av tobakkssvarer til forbruker. For definisjonen av forbruker, se merknadene til § 6. Rabatter som bare, eller i hovedsak, retter seg mot tobakkssvarer er ikke tillatt. Forbudet mot spesielle rabatter ved salg av tobakkssvarer til forbruker er ikke til hinder for at et utsalgssted kan selge hele, eller betydelige deler av sitt vareutvalg, inkludert tobakkssvarer, med en mer generell rabatt. For å unngå at forbudet mot gratis utdeling av tobakkssvarer omgås omfatter forbudet mot spesielle rabatter

også utdeling av tobakkssvarer mot symbolske eller særdeles lave priser.

Til § 8

Bestemmelsen er en videreføring og presisering av tidligere § 5 tredje ledd.

Til § 8 første ledd:

Bestemmelsen slår fast at salg av tobakkssvarer fra selvbetjent automat er forbudt. Med selvbetjent automat forstås en maskin eller innretning hvor man ved å putte på penger får kjøpt en vare. Bestemmelsen er ikke til hinder for at tobakkssvarer selges via automatkort o.l. som det betales for i kassen, hvorefter tobakksvarene hentes ut fra en automat.

Til § 8 annet ledd:

Ved salg av tobakkssvarer via automatkort må kortene være helt nøytrale uten noen form for reklame. Det samme gjelder andre gjenstander med samme formål som automatkort. Jf. for øvrig § 5 første ledd som innebærer at automatkort, uavhengig av utforming, må oppbevares skjult for forbruker.

Til § 8 tredje ledd:

Automater som benyttes til tobakkssalg kan kun gis en nøytral, skriftlig angivelse av at innretningen er en automat for tobakkssvarer. Det er ikke tillatt å bruke bilder av tobakkssvarer og røykeutstyr, eller andre illustrasjoner o.l. for å vise at automaten inneholder tobakkssvarer.

Til § 9

Bestemmelsen er en videreføring av tidligere § 3.

Til § 9 første ledd

Bestemmelsen slår fast at alle tobakkssvarer skal være merket med helseadvarsel og innholdsdeklarasjon. De nærmere krav til utforming av merkingen fastsettes i forskrift. Bestemmelsen gir hjemmel for å oppstille krav til merking i form av illustrasjoner og fotografier.

Til § 9 annet ledd

Tekst, navn, varemerker, bilder, figurer eller andre tegn som antyder at en bestemt tobakkssvare er mindre helseskadelig enn andre, skal ikke benyttes på tobakkspakker. Bestemmelsen innebærer bl.a.

at det ikke er tillatt å benytte betegnelser som «light», «mild» og «low tar».

Til § 10

Bestemmelsen viderefører tidligere § 4. Departementet kan gi forskrift om tobakkssvarers innhold, jf. forskrift 6. februar 2003 nr. 141 om innhold i og merking av tobakkssvarer.

Til § 11

Bestemmelsen viderefører tidligere § 5 første, annet og fjerde ledd. Tidligere § 5 tredje ledd er skilt ut, videreført og presisert i en egen bestemmelse, jf. ny § 8.

Til § 11 første ledd:

Bestemmelsen slår fast at det er forbudt å selge eller overlate tobakkssvarer eller imitasjoner som kan oppfordre til bruk av tobakkssvarer til personer under 18 år. Bestemmelsen innebærer også forbud mot å utlevere tobakkssvarer til personer under 18 år selv om det skjer på vegne av, og med legitimasjon fra, en voksen person. Dersom det er tvil om kundens alder må selger kreve legitimasjon før salg kan skje.

Til § 11 annet ledd:

Selger av tobakkssvarer må være over 18 år. Dette kravet gjelder imidlertid ikke dersom en person over 18 år har daglig tilsyn med salget. Det er ikke nødvendig med permanent tilstedeværelse. Den som har tilsynet må imidlertid sørge for at vedkommende selger under 18 år gjøres kjent med aldersgrensen for kjøp, og at det i tvilstilfelle skal kreves legitimasjon.

Til § 12

Bestemmelsen viderefører tidligere § 6 første, annet, tredje, fjerde og ellefte ledd. De øvrige ledd i tidligere § 6 er videreført i ny § 13.

Til § 12 første ledd:

Hovedregelen om røykfri inneluft der allmennheten har adgang

Første ledd slår fast hovedregelen om at lufta i lokaler og transportmidler hvor allmennheten har adgang skal være røykfri. Dette innebærer at det ikke skal være adgang til å røyke sigaretter, sigarer eller

piper (herunder vannpiper/sisha dersom det i disse benyttes tobakk) på slike steder.

Med lokaler menes det alle typer innendørs fellesrom i hus, bygninger og haller. Loven får ikke direkte anvendelse utendørs. Med transportmidler menes det alle former for innretninger som kan frakte flere personer i lukkede rom, slik som drosjer, busser, trikker, tog, fly og skip, og som er tilgjengelige for allmennheten. Private hjem og private transportmidler faller utenfor bestemmelsens anvendelsesområde.

Regelen om røykfri luft gjelder der allmennheten har adgang. Eksempler på slike steder er:

- Offentlige ekspedisjonslokaler som f.eks. post- og trygdekontorer, private ekspedisjonslokaler, som f.eks. butikker, banker og reisebyråer.
- Kirker, teatre, kinoer, vestibyler/foajeer, bingo-lokaler, biblioteker, undervisningsrom, venterom og andre rom hvor folk oppholder seg.
- Inngangspartier, heiser, trappeoppganger, korridorer, toaletter og alle rom hvor folk passerer eller oppholder seg.
- Drosjer, busser, tog, trikk, fly, skip og andre transportmidler for passasjerer i innenriksfart.

Møterom, arbeidslokaler og institusjoner hvor flere er samlet.

Hovedregelen i tobakksskadeloven § 12 omfatter også møterom, arbeidslokaler og institusjoner hvor to eller flere personer er samlet. Inn under arbeidslokaler faller også kantiner, inngangspartier, trapper, korridorer, heiser, toaletter, vestibyler og tilsvarende rom hvor ansatte oppholder seg i kortere eller lengre tid. Enkeltkontorer faller imidlertid utenfor. Dersom en sitter alene på sitt kontor er det adgang til å røyke der forutsatt at røyk ikke siver ut i lokaler som etter første ledd skal være røykfrie.

Det presiseres at institusjoner faller inn under lovens anvendelsesområde. Eksempler på institusjoner som omfattes er sykehus, sykehjem og andre helseinstitusjoner, sosiale institusjoner, fengsler, forlegningsrom i forsvaret, militære kaserner o.l. Forbudet betyr at alle fellesrom og rom hvor to eller flere er samlet skal være røykfrie. Når det gjelder enkeltrom er det naturlig å gi regler om røyking i husreglement. Bestemmelsen slår derfor uttrykkelig fast at beboelsesrom i institusjoner er unntatt fra røykeforbudet, men at institusjonene plikter å gi dem som ønsker det tilbud om røykfrie rom.

Hoteller og andre overnattingssteder skal følge hovedregelen i tobakksskadeloven § 12 første og annet ledd. Det vil si blant annet si at minst halvparten av overnattingsrommene skal være røykfrie.

*Til § 12 annet ledd:**Røykerom*

I annet ledd gis det adgang til røyking i fellesrom dersom flere lokaler innen samme område har samme formål. Dette kan for eksempel være en arbeidsplass som har to pauserom. De røykfrie lokalene skal ikke være mindre, eller av dårligere standard enn lokalene hvor røyking er tillatt. En forutsetning for at røyking skal være tillatt etter denne bestemmelsen er at røyk ikke siver ut i lokaler som etter første ledd skal være røykfrie.

*Til § 12 tredje ledd:**Serveringssteder*

Serveringssteder skal være totalt røykfrie. For at et lokale skal defineres som et serveringssted, er det en forutsetning at lokalet omfattes av § 12 første ledd, ved at det er et lokale hvor allmennheten har adgang og/eller et arbeidslokale. Videre må det foregå servering av mat og/eller drikke, og forholdene må ligge til rette for fortæring på stedet.

Restauranter, kafeer, kantiner, foajeer, barer, puber og diskoteker mv. vil være serveringssteder i lovens forstand. Take-awaysteder hvor forholdene ligger til rette for fortæring på stedet, omfattes også av begrepet serveringssted.

Servering etter selvbetjeningsprinsippet omfattes. Det er ikke avgjørende om det finnes sitteplasser eller bord. Videre er det uten betydning hvilken betegnelse som benyttes på stedet. Det er ikke av betydning om de som serverer får betalt eller ikke, så lenge det foregår servering. Det er heller ikke av betydning om maten eller drikken koster noe. Utdeling av mat og/eller drikke er omfattet. Skjer det ikke servering, vil imidlertid hovedregelen i § 12 første og annet ledd gjelde.

Steder der servering av mat og/eller drikke ikke utgjør stedets hovedvirksomhet, eller kun foregår i en adskilt del av virksomheten, omfattes også av begrepet serveringssted.

Uteservering omfattes dersom inneluften påvirkes av røyking fra uteserveringen.

Selskapslokaler, medlemsklubber, konsertlokaler og lignende omfattes av totalforbudet i den grad lokalet omfattes av § 12 første ledd og det foregår servering av mat og/eller drikke. Dersom det ikke foregår noen form for servering gjelder § 12 første og annet ledd på vanlig måte.

Klubber, foreninger og lignende av helt privat karakter omfattes ikke av røykeforbudet.

*Til § 12 fjerde ledd:**Håndheving av reglene og skilting*

Eiere eller de som disponerer lokaler og transportmidler har plikt til å sørge for at reglene gitt i og i medhold av tobakksskadeloven § 12 blir overholdt. Det stilles krav om tydelig skilting ved inngangen til alle serveringssteder og ved andre steder der det kan være tvil om det er et røykeforbud eller ikke.

Serveringsstedene skal føre internkontroll og etablere internkontrollsystem. Kontrollen skal kunne dokumenteres overfor tilsynsmyndighetene. Det er eier som har ansvaret for at internkontrollen fungerer. Med internkontroll menes systematiske tiltak som skal sikre og dokumentere at aktivitetene utøves i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift. De systematiske tiltakene skal være beskrevet i administrative prosedyrer.

Ved overtredelse av bestemmelsene kommer reglene i § 19 om advarsel og straff til anvendelse. Straffes kan den som forsettlig eller uaktsomt overtrer forbud eller påbud gitt i eller i medhold av loven. Departementet kan ved forskrift bestemme at straff for uaktsom overtredelse ikke skal anvendes uten at det først er gitt en advarsel av politiet. Anmeldelse av overtredelser skjer til politiet.

Bestemmelsen om at eiere og de som disponerer lokaler og transportmidler har plikt til å sørge for at reglene overholdes, fritar ikke enkeltpersoner fra å følge hovedregelen om at lufta skal være røykfri på de anførte steder. Straffeansvaret omfatter imidlertid kun eieren og den som disponerer lokalet eller transportmidlet.

*Til § 12 femte ledd:**Bortvisning av røykere*

For at eiere eller de som disponerer lokaler eller transportmidler skal ha mulighet til å sørge for at bestemmelsen gitt i eller i medhold av § 12 blir overholdt, gis de mulighet til å vise bort personer som til tross for advarsel forsetter å røyke der dette ikke er tillatt. For at reglene skal kunne gjennomføres i praksis gis også representanter for eier, og de som disponerer lokaler og transportmidler, mulighet til å vise bort personer.

Til § 13

Bestemmelsen viderefører tidligere § 6 femte til og med ellefte ledd.

Til § 13 første ledd:

Kommunestyret skal føre tilsyn med at reglene gitt

i og i medhold av tobakksskadeloven § 12 overholdes. Kommunestyret kan utføre dette tilsynet selv eller delegere sin myndighet etter bestemmelsene i kommuneloven til det kommunale organ som skal løse oppgavene, eller til et interkommunalt organ. Delegasjonen kan inneholde både det praktiske tilsynsarbeidet og myndighet til å fatte vedtak om granskning, gi pålegg om retting og fastsette tvangsmulkt, jf. tobakksskadeloven § 13 annet ledd.

Tilsyn med arbeidslokaler skal føres av Arbeidstilsynets distriktkontorer.

Til § 13 annet ledd:

Virkemidler ved utøving av tilsyn

Kommunestyret og Arbeidstilsynet kan ta i bruk virkemidler de er tillagt som tilsynsorgan i henholdsvis kommunehelsetjenesteloven kapittel 4 a og enkelte bestemmelser i arbeidsmiljøloven kapittel 18. Kommunestyret har følgelig adgang til å fatte vedtak om granskning, gi pålegg om retting og fastsette tvangsmulkt der pålegg ikke er oppfylt innen fastsatt frist. Slike vedtak vil være enkeltvedtak og vil kunne påklages etter forvaltningsloven § 28, første ledd. For eventuelle klager får kommunehelsetjenesteloven § 4a-12 og arbeidsmiljøloven § 18-6 nr. 7 anvendelse.

Ved gjentatte og/eller grove overtredelser bør kommunestyret eller Arbeidstilsynet vurdere hvorvidt forholdet bør anmeldes til påtalemyndigheten.

Til § 13 sjette ledd:

Dispensasjoner

Sjette ledd gir tilsynsmyndigheten adgang til å gi dispensasjon fra de generelle regler gitt i, og i medhold av tobakksskadeloven § 12 i konkrete saker. Slik dispensasjon skal i utgangspunktet bare kunne gis der de generelle regler virker sterkt urimelige. Bestemmelsen er å anse som en nødventil for å hindre at loven slår uforholdsmessig uheldig ut i enkelte konkrete saker. Departementet forutsetter at regelen brukes med stor varsomhet og at det kun i unntakstilfeller gis dispensasjon.

Om klager på vedtak truffet i medhold av § 13

Vedtak i dispensasjonssaker etter § 13 sjette ledd og vedtak gjort med hjemmel i § 13 annet ledd må anses som enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 28, første ledd. Kommunestyrets vedtak kan i henhold til tobakksskadeloven § 13 annet ledd jf. kommunehelsetjenesteloven § 4a-12 påklages til fylkesmannen. Direktoratet for Arbeidstilsynet blir klageinstans for vedtak truffet av det lokale arbeidstilsyn.

Oljedirektoratets vedtak kan påklages til Kommunal- og regionaldepartementet, Sjøfartsdirektoratets vedtak kan påklages til Nærings- og handelsdepartementet, og vedtak fattet av Forsvarsstaben kan påklages til Forsvarsdepartementet.

Til § 14

Bestemmelsen viderefører tidligere § 8 første ledd, og utvider i tillegg Helsedirektoratets ansvarsområde noe. Helsedirektoratet skal føre tilsyn med at bestemmelsene i tobakksskadeloven §§ 4, 5, 6, 7, 8 og 9 og bestemmelser gitt i medhold av disse lovbestemmelsene, overholdes. Helsedirektoratet står etter lovteksten fritt i organiseringen og utførelsen av tilsynet, men det legges til grunn at Helsedirektoratet, som tidligere, vil informere, veilede og følge opp henvendelser fra enkeltpersoner, kommuner og andre.

Til § 15

Bestemmelsen viderefører tidligere § 7.

Til § 15 første ledd:

Opplysningsplikten etter første ledd omfatter bare de opplysninger en faktisk sitter inne med, og medfører ikke at det må foretas undersøkelser, nærmere dokumentasjon av de fremlagte opplysninger osv. Plikten til å gi opplysninger er ikke begrenset til utlevering av produktopplysninger fra produsenter og importører. Hjemmelen kan også benyttes for å innhente opplysninger i saker om for eksempel reklame for og merking av tobakksvarer.

Til § 15 annet ledd:

Annet ledd fastslår at Helsedirektoratet kan kreve opplysninger om innholdet i tobakksvarer fra produsent eller importør. Departementet kan gi forskrifter som utfyller denne opplysningsplikten. Departementet har fastsatt forskriftsbestemmelser som gjengir kravene i direktiv 2001/37/EF artikkel 6 vedrørende innhenting av produktopplysninger om tobakksvarer fra importører og produsenter, og hvordan slike opplysninger skal kunne formidles til forbrukerne.

Til § 15 tredje ledd:

Etter tredje ledd kan Helsedirektoratet kreve at produsent eller importør iverksetter ytterligere undersøkelser, dersom de fremlagte opplysninger ikke er tilfredsstillende.

For å kontrollere at opplysninger som er gitt er riktige, kan det kreves at det fremlegges representative prøver.

Den klare hovedregel er at den som foretar undersøkelser selv bærer utgiftene til disse undersøkelsene. Helsedirektoratet har imidlertid adgang til helt eller delvis å fritta produsent og importør fra å betale kostnadene ved slike undersøkelser dersom det vil føre til urimelig resultat at industrien må dekke alle utgifter.

Spørsmålet om det vil føre til et urimelig resultat at industrien dekker kostnader ved undersøkelser må baseres på et rimelighetsskjønn. Dersom skjønnsutøvelsen skulle bli prøvet for domstolene, kan den overprøves i den utstrekning det følger av læren om domstolskontroll med avgjørelser som hører under forvaltningens frie skjønn. Det innebærer at domstolene bl.a. kan prøve om skjønnsutøvelsen sterkt urimelig og om det er tatt utenforliggende hensyn.

Til § 15 fjerde ledd:

Fjerde ledd omhandler tilfeller der myndighetene selv iverksetter undersøkelser av et tobakksprodukt. Dette kan være aktuelt dersom den som i utgangspunktet er pliktig til å fremlegge opplysninger ikke er i stand til dette eller ikke vil. En importør kan for eksempel være ute av stand til å fremlegge opplysninger dersom produsenten nekter å gi disse opplysningene. I samsvar med prinsippet om at den som forurenser betaler er det rimelig at myndighetenes utgifter til undersøkelser normalt pålegges den som opprinnelig skulle ha skaffet opplysningene.

Vurderingen av hvem som skal bære kostnadene vil ikke påvirkes av om tobakksindustrien foretar undersøkelser selv etter tredje ledd, eller direktoratet iverksetter undersøkelser etter fjerde ledd. Kostnadene er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. tvangsfullbyrdsloven § 7-2 bokstav e.

Om klage på vedtak truffet i medhold av § 15

Pålegg fra Helsedirektoratet med hjemmel i § 15 vil være enkeltvedtak som kan påklages til Helse- og omsorgsdepartementet.

Om opplysninger som mottas med hjemmel i § 15 og taushetsplikt

Bestemmelsen om taushetsplikt i forvaltningsloven § 13 kommer til anvendelse på opplysninger som mottas med hjemmel i tobakksskadeloven § 15. Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvalt-

ningsorgan har i henhold til forvaltningsloven § 13 taushetsplikt i forhold til opplysninger om drifts- og forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde.

Til § 16

Bestemmelsen viderefører tidligere § 8 annet, tredje, fjerde, femte, sjette og åttende ledd.

Til § 16 første ledd

Helsedirektoratet kan pålegge retting dersom bestemmelsene nevnt i tobakksskadeloven § 14, og bestemmelser gitt i medhold av disse, er overtrådt. Et pålegg om retting innebærer at den som pålegget er rettet mot plikter å bringe det ulovlige forholdet til opphør. Helsedirektoratet setter en frist for rettingen, og kan kreve skriftlig bekreftelse fra lovovertrедeren på at det ulovlige forholdet skal opphøre.

Til § 16 annet og tredje ledd

Bestemmelsene gir Helsedirektoratet hjemmel til å fastsette tvangsmulkt. Etter hovedregelen i annet ledd kan tvangsmulkt fastsettes samtidig med at pålegg om retting gis. Tvangsmulktens størrelse fastsettes skjønnsmessig etter en konkret helhetsvurdering. Mulkt påløper når fristen for retting er oversittet. Dagmulkt løper til forholdet er rettet. Vedtak om tvangsmulkt har virkning for den overtredelse vedtaket er fastsatt i forhold til.

Etter unntaksregelen i tredje ledd kan Helsedirektoratet i forhold til overtredelser av reklameforbudet på nærmere vilkår fastsette tvangsmulkt på forhånd, dvs. før en overtredelse har tatt til. Mulkt etter tredje ledd kan fastsettes for inntil ett år. Forhåndsfastsatt tvangsmulkt aktualiseres ved nye overtredelser i løpet av vedtakets virketid.

Forvaltningslovens regler i kapittel IV-VI, om blant annet forhåndsvarsel og klage, gjelder for både pålegg om retting og fastsettelse av tvangsmulkt etter annet og tredje ledd.

Ved iverksetting (inndriving) av tvangsmulkten må det konstateres at forholdet ikke er rettet innen den fastsatte fristen eller, ved forhåndsfastsatt tvangsmulkt, fastslås at reklameforbudet på ny er overtrådt. Avgjørelser om dette, og eventuelle avgjørelser om å oversende begjæring om utlegg for tvangsmulkt til namsmannen, er ikke å anse som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Eventuelle innsigelser mot en slik avgjørelse kan fremmes under sak om tvangsfullbyrdelse av mulkten, jf. tvangsfullbyrdsloven § 4-2 tredje ledd.

Tvangsmulkt etter både annet og tredje ledd til-

faller staten. Mulkten er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. tvangsfullbyrdsloven § 7-2 bokstav d.

Til § 16 fjerde ledd

Helsedirektoratet kan helt eller delvis frafalle ilagt tvangsmulkt dersom særlige grunner tilsier det. Helsedirektoratet kan på anmodning eller etter eget tiltak vedta å frafalle mulkten helt eller delvis. Det kan for eksempel være aktuelt å frafalle en forhåndsfastsatt tvangsmulkt helt eller delvis i tilfeller hvor den nye overtredelsen er mindre alvorlig. Videre kan frafall være aktuelt i tilfeller der force majeure-lignende forhold har vanskeliggjort retting innen fristen. Disse eksemplene regulerer ikke uttømmende hva som kan utgjøre særlige grunner etter bestemmelsen om frafall.

Til § 16 femte ledd

For Svalbard kan Sysselmannen fatte vedtak etter § 16.

Til § 16 sjette ledd

Helse- og omsorgsdepartementet kan gi nærmere bestemmelser om fastsettelse, beregning og innkreving av tvangsmulkt.

Til § 17

Bestemmelsen viderefører tidligere § 8 syvende ledd.

Vedtak etter § 16 kan påklages til Markedsrådet. Ved behandlingen i Markedsrådet gjelder saksbehandlingsreglene som er gitt i, eller i medhold av markedsføringsloven så langt de passer. For øvrig gjelder forvaltningslovens bestemmelser.

Til § 18

Bestemmelsen viderefører tidligere § 9.

Til § 19

Bestemmelsen viderefører tidligere § 10.

Til § 20

Bestemmelsen viderefører tidligere § 11.

Til § 21

Bestemmelsen viderefører tidligere § 13.

Til ikraftsettingsbestemmelsen

Helse- og omsorgsdepartementet foreslår at lovforslaget trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer, og at de ulike bestemmelsene kan settes i kraft til ulik tid. Et forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer og røykeutstyr på utsalgsteder vil medføre omstillinger som nødvendiggjør en overgangsperiode for handelsnæringen.¹ Departementet foreslår derfor at det fastsettes et særlig ikrafttredelsestidspunkt for lovforslagets § 5, og at handelsnæringen på den måte sikres en rimelig overgangsperiode. Ikrafttredelsestidspunktet for § 5 bør etter departementets vurdering fastsettes slik at næringen er kjent med på hvilket tidspunkt bestemmelsen vil tre i kraft senest seks måneder før ikrafttredelsen.

Helse- og omsorgsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i lov 9. mars 1973 nr. 14 om vern mot tobakksskader.

¹ Jf. punkt 5.2.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i lov 9. mars 1973 nr. 14 om vern mot tobakksskader i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i lov 9. mars 1973 nr. 14 om vern mot tobakksskader

I

I lov 9. mars 1973 nr. 14 om vern mot tobakksskader gjøres følgende endringer:

Lovens tittel skal lyde:

Lov om vern mot tobakksskader (*tobakksskadeloven*)

§ 1 skal lyde:

Formål

Formålet med denne lov er å begrense de helseskader som bruk av tobakkssvarer medfører.

§ 2 skal lyde:

Definisjoner

Med tobakkssvarer forstås i denne lov varer som kan røykes, innsnuses, suges eller tygges såfremt de helt eller delvis består av tobakk.

Med røykeutstyr forstås i denne lov varer som etter sitt formål hovedsakelig benyttes i forbindelse med tobakkssvarer.

Med spesialforretning for tobakk menes utsalgsted som hovedsakelig selger tobakkssvarer eller røykeutstyr.

§ 3 skal lyde:

Geografisk virkeområde

Loven gjelder for Norge, herunder Svalbard og Jan Mayen.

Loven kommer til anvendelse for petroleumsvirksomhet til havs i den grad slik virksomhet omfattes av lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) § 1-3.

§ 4 skal lyde:

Forbud mot tobakksreklame

Alle former for reklame for tobakkssvarer er forbudt. Det samme gjelder for piper, sigarettpapir, sigarettrullere og annet røykeutstyr.

Tobakkssvarer må ikke inngå i reklame for andre varer eller tjenester.

Et merke som hovedsakelig er kjent som et merke for tobakkssvare kan ikke benyttes i reklame for andre varer eller tjenester, så lenge det aktuelle merke benyttes i forbindelse med en tobakkssvare.

Tobakkssvarer kan ikke lanseres ved hjelp av varemerker som er kjent som, eller i bruk som, merke for andre varer eller tjenester.

Kongen kan gi forskrifter om unntak fra reglene i denne paragraf.

§ 5 skal lyde:

Forbud mot synlig oppstilling av tobakkssvarer og røykeutstyr

Synlig oppstilling av tobakkssvarer og røykeutstyr på utsalgsteder er forbudt. Tilsvarende gjelder for imitasjoner av slike varer og for automatkort som gir kunden adgang til å hente ut tobakkssvarer eller røykeutstyr fra automat.

Forbudet i første ledd gjelder ikke for spesialforretninger for tobakk.

Det kan på utsalgsteder gis nøytrale opplysninger om pris, og om hvilke tobakkssvarer som selges på stedet. Tilsvarende gjelder for røykeutstyr.

Departementet kan gi forskrifter om gjennomføring og utfylling av disse bestemmelser og gjøre unntak fra dem.

§ 6 skal lyde:

Forbud mot gratis utdeling av tobakksvarer

Enhver form for gratis utdeling av tobakksvarer til forbruker fra en fysisk eller juridisk person som driver næringsvirksomhet er forbudt.

§ 7 skal lyde:

Forbud mot omsetning med rabatt

Det er forbudt å gi spesiell rabatt ved salg av tobakksvarer til forbruker.

§ 8 skal lyde:

Forbud mot salg av tobakksvarer fra selvbetjent automat

Salg av tobakksvarer fra selvbetjent automat er forbudt. Forbudet omfatter ikke løsninger der kunden henter ut tobakksvarer fra automat med forhåndsbeholdt automatkort.

Automatkort må ikke påføres vare- eller firmanmerke eller andre kjennetegn for tobakksvarer. Automatkort kan kun påføres en nøytral skriftlig angivelse av varemerkenavnet på den aktuelle tobakksvaren.

Automater må ikke påføres vare- eller firmanmerke eller andre kjennetegn for tobakksvarer. Det kan kun gis en nøytral, skriftlig angivelse av at innretningen er en automat for tobakksvarer.

Departementet kan gi forskrifter om gjennomføring og utfylling av disse bestemmelser.

§ 9 skal lyde:

Krav til merking av tobakksvarer

Det er forbudt å føre inn i Norge, selge eller utdele tobakksvarer som ikke er merket med advarsel som peker på farene for helseskade ved bruk av slike. Tilsvarende skal sigarettpakker være merket med en innholdsdeklarasjon.

Det er forbudt å føre inn i Norge, selge eller utdele tobakksvarer som ved tekst, navn, varemerke, illustrasjoner eller andre tegn antyder at et spesielt tobakksprodukt er mindre helseskadelig enn andre.

Den som produserer eller selger tobakksvarer, kan ikke ved symbol eller tekst på pakninger gi egne opplysninger om de helsemessige konsekvenser ved å røyke.

Departementet gir nærmere forskrifter om merkingen etter denne paragraf.

§ 10 skal lyde:

Tobakksvarens innhold

Departementet kan gi forskrifter om tobakksvarens innhold, herunder maksimalgrenser for bestanddeler, vekt, filter, innpakning mv.

§ 11 skal lyde:

Aldersgrenser

Det er forbudt å selge eller overlate tobakksvarer eller imitasjoner som kan oppfordre til bruk av slike varer, til personer under 18 år. Er det tvil om kjøperens alder, kan salg bare finne sted dersom kjøperen dokumenterer å ha fylt 18 år.

Salg av tobakksvarer til forbruker kan bare foretas av personer over 18 år. Dette gjelder likevel ikke hvis en person over 18 år har daglig tilsyn med salget.

Departementet kan gi forskrifter om aldersgrensen for innførsel av tobakksvarer og sigarettpapir.

§ 12 skal lyde:

Røykeforbud i lokaler og transportmidler

I lokaler og transportmidler hvor allmennheten har adgang skal lufta være røykfri. Det samme gjelder i møterom, arbeidslokaler og institusjoner hvor to eller flere personer er samlet. Dette gjelder ikke i beboelsesrom i institusjoner, men institusjonen plikter å gi dem som ønsker det, tilbud om røykfrie rom.

Dersom det innen et område er flere lokaler som har samme formål, kan røyking tillates i inntil halvparten av disse. De røykfrie lokaler må ikke være mindre eller av dårligere standard enn lokaler hvor røyking tillates.

Røyking kan ikke tillates i serveringssteder. Med serveringssteder menes lokaler der det foregår servering av mat og/eller drikke, og hvor forholdene ligger til rette for fortæring på stedet.

Eieren eller den som disponerer lokalene eller transportmidlene, plikter å sørge for at reglene gitt i eller i medhold av disse bestemmelsene blir overholdt. Det skal markeres med tydelige skilt at røyking er forbudt på steder hvor det kan være tvil om dette, samt ved inngangen til alle serveringssteder. For å sikre at forbudet mot røyking på serveringssteder etterleves, skal serveringssteder føre internkontroll og etablere et internkontrollsystem. Internkontrollen skal kunne dokumenteres overfor tilsynsmyndighetene.

Person som på tross av advarsel fra eieren eller den som driver lokalet eller transportmidlet eller representant for denne, overtrer bestemmelse gitt i eller i medhold av paragrafen her kan bortvises fra lokalet eller transportmidlet.

Kongen kan gi nærmere regler om gjennomføring og utfylling av disse bestemmelser og kan gjøre unntak fra dem.

§ 13 skal lyde:

Tilsyn med røykeforbudet

Kommunestyret skal føre tilsyn med at reglene i og i medhold av § 12 overholdes. Kommunestyrets myndighet etter denne paragraf kan delegeres til et organ i kommunen eller til et fellesorgan for flere kommuner. Dreier det seg om arbeidslokaler, føres tilsynet av Arbeidstilsynet.

Reglene vedrørende kommunestyrets og Arbeidstilsynets virksomhet som tilsynsorgan etter henholdsvis §§ 4a-7 til 4a-9 og 4a-12 i lov 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene og §§ 18-4 til 18-8 i lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) får tilsvarende anvendelse ved tilsyn etter paragrafen her.

Oljedirektoratet fører tilsyn med at reglene i og i medhold av § 12 overholdes innen det ansvarsområde Oljedirektoratet har i petroleumsvirksomheten i henhold til lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven). Sjøfartsmyndighetene fører tilsyn med at reglene i og i medhold av § 12 overholdes på skip samt fartøyer og innretninger for øvrig. I sin tilsynsmyndighet kan nevnte myndigheter bruke tilsvarende virkemidler som de har etter gjeldende regler om helseforhold og arbeidsmiljø på skip og innretninger innen petroleumsvirksomheten.

Forsvarsstaben fører tilsyn med at reglene i og i medhold av § 12 overholdes på Forsvarets fartøyer.

Sysselmannen fører tilsyn med at reglene i og i medhold av § 12 overholdes på Svalbard. Sysselmannen kan overlate til Longyearbyen lokalstyre å føre tilsyn for Longyearbyen.

Tilsynsmyndigheten kan i særlige tilfeller gi dispensasjon fra regler gitt i eller i medhold av § 12 og sette vilkår for eventuell dispensasjon. På arbeidsplasser med arbeidsmiljøutvalg skal uttalelse fra utvalget legges ved søknaden. På arbeidsplasser uten arbeidsmiljøutvalg skal uttalelse fra verneombud legges ved.

Kongen kan gi nærmere regler om gjennomføring og utfylling av disse bestemmelser og kan gjøre unntak fra dem.

§ 14 skal lyde:

Direktoratets tilsynsansvar

Direktoratet fører tilsyn med at bestemmelsene i §§ 4, 5, 6, 7, 8 og 9, og bestemmelser gitt i medhold av disse lovbestemmelsene, overholdes. Direktoratet kan foreta slik granskning og besiktigelse som det finner nødvendig for å utføre sine gjøremål etter loven.

§ 15 skal lyde:

Opplysningsplikt mv.

Enhver plikter etter pålegg av direktoratet å gi de opplysninger som er nødvendige for å forebygge helseskader som bruk av tobakk medfører eller gjennomføre gjøremål etter loven.

Direktoratet kan kreve at den som tilvirker eller innfører tobakksvarer gir opplysninger om tobakksvarens innhold. Departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om opplysningsplikten etter første punktum.

Direktoratet kan kreve at den som tilvirker eller innfører tobakksvarer skal legge frem en representativ prøve av produktet eller iverksette undersøkelser som er nødvendig for å vurdere et produkts egenskaper og virkninger. Kostnadene ved slike undersøkelser bæres av vedkommende tilvirker eller importør. Direktoratet kan bestemme at kostnadene helt eller delvis skal dekkes av det offentlige.

Direktoratet kan selv iverksette slike undersøkelser, og kan pålegge tilvirker eller importør å bære kostnadene ved undersøkelsen. Kostnadene er tvangsgrunnlag for utlegg.

§ 16 skal lyde:

Retting og tvangsmulkt

Finner direktoratet at noen av bestemmelsene nevnt i § 14 er overtrådt, kan det pålegge retting av forholdet. Samtidig settes en frist for rettingen. Direktoratet kan kreve skriftlig bekreftelse fra overtrederen på at det ulovlige forholdet skal opphøre.

Samtidig med at pålegg om retting gis, kan tvangsmulkt fastsettes. Mulkten løper fra oversittelse av fristen for retting, og kan fastsettes i form av engangsmulkt eller dagmulkt. Mulkten tilfaller staten.

Dersom direktoratet ved avdekking av en overtredelse av § 4 eller bestemmelser gitt i medhold av denne, finner særlig grunn til å tro at det vil bli begått nye brudd på reklamebestemmelsene som ikke kan stanses etter første og annet ledd, kan det på forhånd fastsette at mulkt vil løpe fra det tidspunkt ny overtredelse tar til. Slik tvangsmulkt kan fastsettes for inntil ett år.

Når særlige grunner taler for det, kan direktoratet helt eller delvis frafalle ilagt tvangsmulkt.

For Svalbard kan Sysselmannen fatte vedtak etter denne paragrafen.

Departementet kan gi forskrifter om fastsettelse, beregning og innkreving av tvangsmulkt.

§ 17 skal lyde:

Klage på vedtak om retting og tvangsmulkt

Vedtak etter § 16 kan påklages til Markedsrådet. Ved behandlingen i Markedsrådet gjelder de

saksbehandlingsregler som er gitt i eller i medhold av lov 16. juni 1972 nr. 47 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår (markedsføringsloven) så langt de passer.

§ 18 skal lyde:

Forbud mot eksport av snus

Det er forbudt å eksportere snus til land som er medlem av det Europeiske Økonomiske Samarbeidsområde, og som har utferdiget forbud mot omsetning av snus.

Eksportforbudet gjelder ikke for snus som tas med av en reisende til dennes personlige bruk eller til gave for personlig bruk.

Med snus menes i denne bestemmelse tobakksvarer beregnet på oral bruk, laget helt eller delvis av tobakk, med unntak av de tobakksvarer som er beregnet på å røykes eller tygges.

§ 19 skal lyde:

Straff

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer forbud eller påbud gitt i eller i medhold av denne lov

straffes med bøter. Medvirkning straffes på samme måte. Forsøk straffes som fullbyrdet forseelse.

Departementet kan ved forskrift bestemme at straff for uaktsom overtredelse ikke skal anvendes uten etter advarsel fra politiet.

§ 20 skal lyde:

Forskriftshjemmel

Departementet kan gi overgangsregler og forskrifter ellers til gjennomføring og utfylling av bestemmelsene i denne lov.

§ 21 skal lyde:

Ikrafttredelse

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Fra lovens ikrafttreden oppheves - - -.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. De ulike bestemmelsene kan settes i kraft til ulik tid.



Trykk: A/S O. Fredt, Århus, Desember 2008