DET KONGELIGE
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

Prop. 55 L

(2012–2013)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i tobakksskadeloven (bevillingsordning mv.)

Innhold

1 Innledning 5
1.1 Proposisjonens hovedinnhold 5
1.2 Bakgrunn for lovforslaget 6
1.3 Tobakksbruk i Norge 8
1.4 Helseskader av tobakksbruk 9
1.5 Sosiale helseforskjeller 10
1.6 Gjeldende rett 10
1.7 Om høringen 12

2 Regulering av røykfri tobakk ... 15

3 Tiltak for å begrense ungdoms tilgang til tobakk 16
3.1 Kommunal bevillingsordning for salg av tobakk 16
3.1.1 Gjeldende rett 16
3.1.2 Bakgrunn 16
3.1.3 Helsedirektoratets forslag til bevillingsordning 17
3.1.4 Bevillingsordningen for salg av alkoholholdig drikk 18
3.1.5 Kostnads- og nyttevurderinger av en bevillingsordning for tobakkssalg 18
3.1.6 Reguleringer i andre land 19
3.1.7 Høringsforslag, høringsinstansenes syn og departementets vurderinger 20
3.1.8 Forholdet til EØS-retten 41
3.2 Forbud mot salg av mindre tobakkspakninger 43
3.2.1 Gjeldende rett 43
3.2.2 Regulering i andre land 43
3.2.3 Høringsnotatets forslag 44
3.2.4 Høringsinstansenes syn 44
3.2.5 Departementets vurderinger 45
3.3 Forbud mot selvbetjening 46
3.3.1 Bakgrunn 46
3.3.2 Gjeldende rett 46
3.3.3 Høringsnotatets forslag 46
3.3.4 Høringsinstansenes syn 46
3.3.5 Departementets vurderinger 48

4 Tobakksfrie arenaer og vern mot passiv røyking 49
4.1 Røykfrie arbeidslokaler mv. 49
4.1.1 Gjeldende rett 49
4.1.2 Bakgrunn 50
4.1.3 Kunnskapsgrunnlag 51
4.1.4 Regulering i andre land 51
4.1.5 Høringsnotatets forslag 51
4.1.6 Høringsinstansenes syn 52
4.1.7 Departementets vurderinger 53
4.2 Uteserveringer 55
4.2.1 Bakgrunn 55
4.2.2 Gjeldende rett 55
4.2.3 Kunnskap om passiv røyking utendørs og regulering i andre land 57
4.2.4 Høringsnotatets forslag 58
4.2.5 Høringsinstansenes syn 58
4.2.6 Departementets vurderinger 61
4.3 Tobakksfrie skoler 62
4.3.1 Gjeldende rett og regulering i skolen 62
4.3.2 Bakgrunn og regulering i andre land 62
4.3.3 Høringsnotatets forslag 63
4.3.4 Høringsinstansenes syn 63
4.3.5 Departementets vurderinger 65
4.4 Tobakksfrie barnehager 66
4.4.1 Gjeldende rett 66
4.4.2 Bakgrunn og regulering i andre land 66
4.4.3 Høringsnotatets forslag 66
4.4.4 Høringsinstansenes syn 67
4.4.5 Departementets vurderinger 67
4.5 Barns rett til vern mot passiv røyking 68
4.5.1 Gjeldende rett 68
4.5.2 Regulering i andre land 68
4.5.3 Bakgrunn 68
4.5.4 Passiv røyking og helseskader hos barn 69
4.5.5 Høringsnotatets forslag 70
4.5.6 Høringsinstansenes syn 70
4.5.7 Departementets vurderinger 71
4.6 Institusjoner 72
4.6.1 Gjeldende rett 72
4.6.2 Høringsnotatets forslag 72
4.6.3 Høringsinstansenes syn 72
4.6.4 Departementets vurderinger 74
4.7 Røykfrie inngangspartier 75
4.7.1 Gjeldende rett 75
4.7.2 Bakgrunn 75
4.7.3 Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn 75
4.7.4 Departementets vurderinger 76

5 Andre endringsforslag 77
5.1 Tobakksskadelovens formålsbestemmelse 77
5.1.1 Gjeldende rett 77
5.1.2 Regulering i andre land 77

5.1.3 Høringsnotatets forslag 77
5.1.4 Høringsinstansenes syn 77
5.1.5 Departementets vurderinger 78
5.2 Forbud mot tobakkssponsing 79
5.2.1 Gjeldende rett 79
5.2.2 Bakgrunn og høringsnotatets forslag 79
5.2.3 Høringsinstansenes syn 80
5.2.4 Departementets vurderinger 81
5.3 Forbud mot testing av tobakksvarer 81
5.3.1 Gjeldende rett 81
5.3.2 Bakgrunn 81
5.3.3 Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn 82
5.3.4 Departementets vurderinger 82
5.4 Tobakkssurrogater og tobakks-imitasjoner 83
5.4.1 Gjeldende rett 83
5.4.2 Høringsnotatets forslag 83
5.4.3 Høringsinstansenes syn 83
5.4.4 Departementets vurderinger 84
5.5 Forbud mot produkter for å skjule helseadvarslene 85
5.5.1 Bakgrunn 85
5.5.2 Høringsnotatets forslag 85
5.5.3 Høringsinstansenes syn 85
5.5.4 Departementets vurderinger 85
5.6 Statistikkinformasjon 86
5.6.1 Bakgrunn 86
5.6.2 Høringsnotatets forslag 86
5.6.3 Høringsinstansenes syn 86
5.6.4 Departementets vurderinger 86
5.7 Opplysninger om importører av tobakksvarer mv. 87
5.7.1 Gjeldende rett 87
5.7.2 Høringsnotatets forslag 87
5.7.3 Høringsinstansenes syn 87
5.7.4 Departementets vurderinger 88

6 Diverse andre forslag 89
6.1 Unntaksbestemmelse om aldersgrensen for selger 89
6.1.1 Gjeldende rett 89
6.1.2 Bakgrunn 89
6.1.3 Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn 89
6.1.4 Departementets vurderinger 90
6.2 Plager fra naboers røyking 90
6.2.1 Gjeldende rett 90
6.2.2 Høringsnotatets forslag 90
6.2.3 Høringsinstansenes syn 91
6.2.4 Departementets vurderinger 91

7 Økonomiske og administrative konsekvenser 92
7.1 Kommunal bevillingsordning mv. 92
7.2 Øvrige forslag til endringer 93

8 Merknader til de enkelte bestemmelser 95

Forslag til lov om endringer i tobakksskadeloven 107

DET KONGELIGE
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

Prop. 55 L

(2012–2013)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i tobakksskadeloven (bevillingsordning mv.)

Tilråding fra Helse- og omsorgsdepartementet 14. desember 2012, 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 inneholder en rekke bestemmelser med formål å hindre barns tilgang til tobakksvarer, gjøre flere arenaer røykfrie og styrke vernet mot passiv røyking.

Forslagene som fremmes er blant annet basert på Tobakkskonvensjonen, Barnekonvensjonen, ny kunnskap om helseskader knyttet til passiv røyking, erfaringer fra praktisering av tobakkslovgivningen, samt erfaringer fra andre land.

Departementet legger vekt på at de foreslåtte lovbestemmelsene er viktige elementer i en større pakke med tiltak som har som formål å redusere og forebygge skadevirkningene av tobakksbruk. Forslagene må ikke betraktes som alternativer 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.

Kapittel 1 inneholder oversikt over bakgrunn for lovforslagene, tobakksbruk i Norge og helseskader knyttet til tobakksbruk.

Kapittel 2 drøfter hvorvidt det er grunnlag for å innføre ulik regulering av røykfri tobakk (snus) og røyketobakk.

Kapittel 3 inneholder forslag til tiltak for å hindre barns tilgang til tobakksvarer – det viktigste er forslaget om å innføre en kommunal bevillingsordning for salg av tobakksvarer. Den foreslåtte ordningen er til en viss grad basert på den eksisterende bevillingsordningen for salg av alkoholholdig drikk, men uten begrensning i hvilken type utsalgssteder som kan få salgsbevilling. Det foreslås også et forbud mot selvbetjening og et forbud mot salg av mindre tobakkspakninger.

Kapittel 4 redegjør for en rekke tiltak for å redusere barn og unges etterspørsel etter tobakksvarer gjennom at flere arenaer i samfunnet blir røyk- eller tobakksfrie, og for å styrke vernet mot passiv røyking. For fullt ut å oppfylle

Tobakkskonvensjonens retningslinjer om røykfrie arbeidslokaler, foreslås det at dagens unntaksbestemmelse om røykerom i arbeidslokaler og lokaler hvor allmennheten har adgang, oppheves. Det foreslås også at det blir forbudt å røyke på enkeltkontorer. Det gis unntaksbestemmelser for visse institusjoner og arbeidsplasser.

Mange serveringssteder bygger inn uteserveringen i større grad enn tillatt og skaper på den måten nye røykerom utendørs. Arbeidstakere og gjester utsettes derfor fortsatt for passiv røyking mange steder. Det foreslås en forskriftshjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser om grensene for innebygging og buffersoner.

Det foreslås videre at alle skoler og barnehager gjøres tobakksfrie både inne og ute, og at det lovfestes tobakksfri skoletid for elevene.

Det foreslås også en normativ lovbestemmelse om barns rett til vern mot passiv røyking. Bakgrunnen er ny kunnskap om helsefarene ved passiv røyking og oppdatert estimat på hvor mange barn i Norge som fortsatt utsettes for passiv røyking.

Det redegjøres også for forslaget om røykfrie inngangspartier til helseinstitusjoner og offentlige virksomheter.

I *kapittel 5* omtales forslag om å utvide tobakksskadelovens formålsbestemmelse til å inkludere den langsiktige visjonen om et tobakksfritt samfunn, et forbud mot testing av tobakksvarer, et forbud mot import og salg av produkter for å skjule helseadvarslene, klarere regulering av tobakksimitasjoner og tobakkssurrogater, samt bestemmelser knyttet til statistikk. I tillegg foreslås det at Helsedirektoratet skal få utlevert opplysninger om importører av tobakksvarer fra tollvesenet uten hinder av taushetsplikt. Videre foreslås det presiseringer av virkeområdet for reklame- og sponsingsforbudet.

Kapittel 6 inneholder omtale av Helsedirektoratets forslag om endringer i aldersgrensen, samt en redegjørelse for problemet med plager fra naboers røyking. Det fremmes ikke lovforslag knyttet til disse temaene.

Kapittel 7 inneholder en redegjørelse for økonomiske og administrative konsekvenser.

Kapittel 8 inneholder merknader til de foreslåtte lovbestemmelsene.

1.2 Bakgrunn for lovforslaget

Til tross for stor framgang i det tobakksforebyggende arbeidet i Norge, er røyking fortsatt den viktigste risikofaktoren både for tidlig død og tap av friske leveår, som kan forebygges. En reduksjon av andelen røykere er derfor den viktigste enkeltinnsatsen som kan gjøres for å bedre folkehelsen.

Ifølge Nasjonalt folkehelseinstitutt er tobakksrøyking antagelig den enkeltfaktoren som har skapt størst helseskade i befolkningen de siste tiårene. Instituttet uttaler i sin *Folkehelserapport 2010* at vi nå forhåpentligvis ser «begynnelsen på slutten av tobakksepidemien», men at det ennå trengs stor innsats før epoken med tobakkssykdommer er slutt. Klarer vi å drive tobakksbruken i Norge ned til et minimum i løpet av de nærmeste årene, kan epidemien av tobakkssykdommer være borte når vi nærmer oss år 2050.

En ny nasjonal tobakksstrategi er under utarbeidelse. Denne avløser *Nasjonal strategi for det tobakksforebyggende arbeidet 2006-2010*. I forrige strategiperiode lyktes det å redusere andelen røykere i befolkningen generelt og å halvere ungdomsrøykingen. Målene om å halvere andelen gravide som røyker og å stanse økningen i snusbruk, ble derimot ikke nådd. Myndighetene har i flere tiår hatt et langsiktig mål om et røykfritt samfunn. På bakgrunn av den kraftige økningen i snusbruk blant unge de siste årene, har tiltak for å forebygge bruk av snus fått en større plass i det tobakksforebyggende arbeidet. Ett av de viktigste virkemidlene er å innføre effektive regulatoriske tiltak.

Som en del av forberedelsene til arbeidet med den nye tobakksstrategien inviterte Helse- og omsorgsdepartementet våren 2010 Verdens helseorganisasjon til å foreta en evaluering av tobakksarbeidet i Norge. En ekspertgruppe gjennomførte i løpet av én uke intervjuer med 60 personer som på ulike måter er involvert i tobakksforebygging i Norge. Rapporten fra denne gjennomgangen er et viktig grunnlag for flere av lovforslagene som nå fremmes.

Å hindre at barn og unge begynner å bruke tobakk, er hovedfokus i departementets arbeid med tobakksforebygging. Tobakksbruk er en atferd barn og unge sosialiseres inn i. Om tobakksbruk i mindre grad er et synlig og akseptert fenomen i samfunnet vil også barn og unge i mindre grad begynne å røyke og snuse. For at færrest mulig ungdommer skal begynne med tobakk er det derfor viktig å redusere andelen tobakksbrukere blant voksne og å innføre flere tobakksfrie miljøer, slik at tobakksfritt blir normen. Et økende antall tobakksfrie arenaer i samfunnet bidrar også til at flere ønsker å slutte med tobakksbruk.

Forbudet mot røyking på serveringssteder som ble innført i 2004, er et godt eksempel på at innstramminger i regelverket kan være kontroversielle i starten, men at dette endrer seg over tid. Motstanden var svært sterk da røykeforbudet ble innført. I dag har imidlertid forbudet stor oppslutning – også blant røykere. Hovedbegrunnelsen for røykeforbudet på serveringssteder var å beskytte mot passiv røyking, men det har også vist seg å være et viktig skritt i retning av et røykfritt samfunn. I en befolkningsundersøkelse utført i 2010 på oppdrag fra Statens institutt for rusmiddelforskning, ble det stilt spørsmål om i hvilken grad man støttet eksisterende og nye tiltak for å få færre til å røyke eller for å beskytte mot passiv røyking. Resultatene viste at de eksisterende tobakkstiltakene har høy oppslutning i befolkningen – også blant røykere, og at de godt etablerte tiltakene har gjennomgående høyere oppslutning enn nye tiltak. Blant nye tiltak er det særlig de som har vært diskutert i media som får størst oppslutning, herunder forbud mot å røyke i nærheten av barn, heving av aldersgrensen, bevillingsordning og forbud mot røyking på holdeplasser. Det er videre stor tilslutning i befolkningen til å fjerne adgangen til å ha røykerom på arbeidsplasser og til innføring av røykfri skoletid for elever, lærere og barnehageansatte – men lavere tilslutning til et generelt forbud mot røyking i arbeidstiden. Støtten er omtrent lik for tiltak rettet mot omsetning og bruk av snus.

Tobakksvarer er lovlige varer, men de skiller seg vesentlig fra andre forbruksvarer fordi tobakksvarer er helsefarlige selv om de brukes som forutsatt. Det finnes ikke noen nedre sikker grense for tobakksbruk annet enn totalavhold. Det må videre settes begrensninger på hvor røyking foregår, slik at røyken ikke skader andre. Departementet legger vekt på at det er tungtveiende legitimitetsgrunner for myndighetenes rett til å innskrenke enkeltindividets mulighet til å røyke:

1. Omfanget av helseskader

   Verdens helseorganisasjon har fastslått at røyking er den viktigste risikofaktoren både for tidlig død og tap av friske leveår i høyinntektsland som Norge. Det redegjøres nærmere for helserisikoen ved tobakksbruk i pkt. 1.4 nedenfor.

2. Valget om røyking tas av umyndige personer med misoppfatninger om risiko

   De fleste begynner å røyke svært tidlig i livet. Over 70 prosent røykedebuterer før fylte 20 år, over 50 prosent før fylte 18 år. Over 80 prosent av røykerne angrer på at de begynte å røyke. De fleste tar altså røykebeslutninger i ung alder som de senere angrer på. Barn og unge har som regel også sterke misoppfatninger om risikoen. Undersøkelser viser at unge røykere undervurderer helserisikoen og muligheten for at de selv vil bli avhengige av nikotin sammenliknet med andre.

3. Friheten til å slutte er begrenset av avhengighet

   Nikotin skaper sterk avhengighet, minst like sterk som stoffer som heroin og kokain. De fleste røyker ikke fordi de vil, men fordi de har blitt avhengige av nikotin. Det er individuelle forskjeller i disposisjonen for å bli avhengig av nikotin. Av alle som noen gang har forsøkt å røyke, blir omtrent en tredjedel dagligrøykere. Nikotinavhengighet utvikles særlig raskt hos barn og unge, og avhengighet kan oppstå selv om de bare røyker eller snuser av og til.

4. Røyking rammer uskyldig tredjeperson

   Selv om andelen barn som utsettes for passiv røyking jevnlig har blitt redusert de siste årene, har Statens institutt for rusmiddelforskning estimert at det fortsatt er så mange som 100 000 barn under 13 år i Norge som daglig eksponeres for passiv røyking i hjemmet. Eksponeringen avtar med økende alder, slik at det er de yngste som i størst grad utsettes for passiv røyking.

5. Samfunnsøkonomiske kostnader

   Røyking medfører store kostnader for samfunnet. I en rapport fra 2010 anslår Helsedirektoratet at de totale samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til røyking i Norge er i størrelsesorden 80 mrd. kroner per år, forutsatt at man inkluderer en økonomisk verdsetting av tapte leveår. Dersom man kun inkluderer kostnader for helsevesenet og produksjonstap på grunn av økt sykelighet og tidlig død, anslås kostnadene til 8 mrd. kroner per år. Anslagene er basert på røykeomfanget i Norge de siste 10 til 30 årene.

   De samfunnsøkonomiske kostnadene av passiv røyking, inklusiv økonomisk verdi på velferdstap, er anslått til om lag 4 mrd. kroner per år. Uten en økonomisk verdsetting av velferdstap er kostnadene ved passiv røyking anslått til mellom 400 mill. kroner og 1 mrd. kroner per år.

   I rapporten anslås videre den potensielle samfunnsøkonomiske gevinsten ved nedgangen i andelen dagligrøykere de siste 20 årene til rundt 26 mrd. kroner per år, og at den potensielle gevinsten ved en ytterligere nedgang i

andelen dagligrøykere kan ha en årlig samfunnsverdi på om lag 2-3 mrd. kroner per prosentpoeng. Det er imidlertid viktig å være klar over at det kan ta tid før en ser effekter av tiltak på røykepopulasjonen og at de mest utbredte røykerelaterte sykdommene først opptrer etter flere tiår.

6. Sosiale helseforskjeller

   Røyking er svært sosialt skjevfordelt og bidrar til sosiale helseforskjeller. Det er nesten fire ganger så mange røykere i gruppen med kort utdanning som i gruppen med lang utdanning.

Når det gjelder snus er bildet noe mer sammensatt, da snusbruk er langt mindre helseskadelig enn røyking og ikke skader andre. Departementet redegjør i punkt 2 nedenfor for hvorfor myndighetene likevel mener at snus i størst mulig grad bør reguleres på samme måte som andre tobakksvarer.

1.3 Tobakksbruk i Norge

Det har vært en markant nedgang i andelen dagligrøykere fra 1973-2010. I 1973 oppga 51 prosent av mennene og 32 prosent av kvinnene at de røykte daglig.

Bare på de siste 15 årene er andelen dagligrøykere nesten halvert. I 1996 var det 33 prosent dagligrøykere, mens i 2011 røykte om lag 17 prosent av befolkningen (16-74 år) daglig. Det er liten forskjell på kvinner og menn. I tillegg røyker 11 prosent av og til. Gruppen av personer som røyker av og til har holdt seg stabil de siste tretti årene til tross for at andelen dagligrøykere har gått kraftig ned i samme periode.

I aldersgruppen 16-24 år røykte 9 prosent av mennene og 13 prosent av kvinnene daglig i 2011. I tillegg røykte 18 prosent unge menn og 11 prosent unge kvinner av og til.

I 2011 brukte 8 prosent av befolkningen snus daglig og 5 prosent snuste av og til. Snusing forekom hyppigst blant unge i alderen 16-24 år: 25 prosent unge menn og 11 prosent unge kvinner brukte snus daglig. I tillegg brukte 16 prosent unge menn og 11 prosent unge kvinner snus av og til. Det betyr med andre ord at minst fire av ti unge menn brukte snus daglig eller av og til. For seks år siden var det under 10 prosent unge menn som snuste daglig og tilnærmet ingen kvinner som brukte snus. Det var også relativt mange snusbrukere i aldersgruppen 25-34 år.

Over halvparten av dagens røykere og eks-røykere begynte å røyke daglig før de fylte 18 år, og over 70 prosent begynte før fylte 20 år. Debutalderen har sunket for hver alderskohort, slik at de som begynner å røyke i dag er yngre enn deres foreldre var da de begynte å røyke. Gjennomsnittlig debutalder lå i 2010 på rundt 15 år, og det tar litt kortere tid fra man prøver snus første gang til man bruker det regelmessig (1,5 år i gjennomsnitt) enn det tar fra man røyker første gang til man røyker regelmessig (2,3 år i gjennomsnitt).

Om lag 30 prosent av mannlige norske snusbrukere har aldri røykt. Data fra Sverige fra 2010 (Statens folkhälsoinstitut) viser at nærmere 40 prosent av mannlige snusbrukere aldri har røykt, og at om lag 10 prosent av ungdom som røyker, først begynte med snus.

I en studie publisert i 2012 (Grødtvedt m.fl) fant forskerne at gutter som brukte snus som 16-åringer hadde økt risiko for kombinasjonsbruk av røyk og snus som 19-åringer, sammenlignet med dem som ikke brukte noen form for tobakk da de var 16 år.

En artikkel fra 2012 (Lund og McNeill) viste at kombinasjonsbruk av snus og sigaretter blant menn har ligget relativt stabilt på rundt 5 prosent siden 1985. Blant de som snuser daglig røyker om lag 31 prosent daglig eller av og til, og blant de som snuser av og til røyker om lag 57 prosent daglig eller av og til. Andelen som hadde begynt med snus og etterpå begynt å røyke i tillegg, økte med synkende alder. I aldersgruppen 15-24 år hadde 40 prosent av kombinasjonsbrukerne snus som første produkt. Det kunne imidlertid ikke konkluderes med hvor mange av disse som uansett ville ha begynt å røyke.

Tabell 1.1 Andel tobakksbrukere i befolkningen og blant unge, 2011

	Røyker (daglig eller av og til)	Snuser (daglig eller av og til)
Befolkningen 16-74 år	28 % – ca. 1,1 mill. personer	13 % – ca. 520 000 personer
Unge menn 16-24 år	27 % – ca. 80 000 personer	41 % – ca. 120 000 personer
Unge kvinner 16-24 år	24 % – ca. 70 000 personer	22 % – ca. 65 000 personer

Kilde: Statistisk sentralbyrå/Helsedirektoratet

1.4 Helseskader av tobakksbruk

Røyking er den viktigste risikofaktoren for både tidlig død og tap av friske leveår i Norge, som kan forebygges. Beregninger fra 2012 fra Nasjonalt folkehelseinstitutt viser at det hvert år dør rundt 5100 personer på grunn av røyking, noe som tilsvarer 13 prosent av alle dødsfall. Instituttets rapport *Hvor dødelig er røyking?* fra 2006 viser at hver av dem i gjennomsnitt har tapt 11 leveår. Blant kvinner i alderen 40-70 år er røyking skyld i 26 prosent av alle dødsfall i denne aldersgruppen, det tilsvarende tallet for menn er 40 prosent. Menn i denne aldersgruppen som dør av røyking, taper i gjennomsnitt 14 leveår, mens kvinner taper 20 leveår.

Over 40 sykdommer, hvorav omtrent 20 dødelige, har direkte sammenheng med røyking. De viktigste sykdommene røyking forårsaker er ulike former for kreft, luftveissykdommer og hjerte- og karsykdommer. Verdens helseorganisasjon har anslått at rundt 20 prosent av hjerte- og karsykdommer skyldes røyking, og hjerteinfarkt og hjerneslag er de vanligste av disse sykdommene. Risikoen for hjerteinfarkt hos røykere anses generelt sett å være to til tre ganger høyere enn hos ikkerøykere, men det har blitt observert risikoøkninger på opptil sju ganger hos både menn og kvinner, avhengig av alder (jo yngre, jo høyere relativ risiko) og antallet sigaretter man røyker per dag.

Røyking øker risiko for kreft i en rekke organer. Lungekreft er den kreftformen som har sterkest sammenheng med røyking, rundt 90 prosent av alle tilfeller blant menn og 80 prosent blant kvinner skyldes røyking.

I tillegg til kreft i lungene forårsaker røyking flere andre sykdommer i luftveiene. En av de mest alvorlige er kols (kronisk obstruktiv lungesykdom). Rundt 370 000 personer i Norge har kols, noe som hovedsakelig skyldes røyking. Røyking forårsaker og forverrer også andre lungesykdommer, som for eksempel astma og kronisk bronkitt.

Generelt kan man si at det er en klar sammenheng mellom forbruk og nivå av dødelighet. Risikoen for å dø av røyking er større jo større det daglige forbruket er. Selv om risikoen for å dø av røyking er størst blant storrøykere, fant en norsk undersøkelse fra 2005 (Bjartveit og Tverdal) en betydelig overdødelighet allerede hos den kategorien røykere som røkte 1-4 sigaretter daglig. For ischemisk hjertesykdom var det mye større risikoøkning fra 0 til 1-4 sigaretter enn det var fra 1-4 sigaretter til 20+ sigaretter. Tilsvarende er også funnet i andre studier. Det er også påvist helserisiko ved røyking sjeldnere enn daglig. Ifølge en rapport fra 2010 fra U.S. Surgeon General kan røyking – selv av og til-røyking og passiv røyking – forårsake umiddelbar skade i kroppen som før eller senere kan føre til alvorlig sykdom eller død hos noen individer. Det å inhalere selv små mengder tobakksrøyk kan skade DNA, som igjen kan føre til kreft.

I Norge dør flere hundre personer hvert år av sykdom som skyldes passiv røyking, og de negative helsekonsekvensene av passiv røyking er nå langt bedre dokumentert enn tidligere. Om lag én prosent av den globale dødeligheten kan tilskrives passiv røyking og 66 prosent av den totale sykeligheten som følge av passiv røyking rammer barn, ifølge en svensk analyse fra 2010 (Öberg m.fl). Beregninger fra EU i 2002 viste at 7000 årlige dødsfall i EU-landene kunne tilskrives passiv røyking på arbeidsplassene, mens om lag 72 000 dødsfall skyldtes passiv røyking i hjemmene.

Mange av de farligste stoffene i tobakksrøyken forekommer i høye konsentrasjoner både i røyken som inhaleres (hovedstrømsrøyken), og i den som siver ut i omgivelsene (sidestrømsrøyken). Fordi forbrenningen ikke skjer ved samme temperatur, er det store forskjeller på sammensetningen av de ulike kjemiske stoffene i hovedstrømsrøyk og sidestrømsrøyk. Konsentrasjonen av de mest helsefarlige stoffene er faktisk høyere i sidestrømsrøyken, som er den man utsettes for ved passiv røyking.

Å puste inn luft med tobakksrøyk utgjør en helserisiko for voksne med kroniske lungesykdommer. Ved lengre eksponering kan passiv røyking gi lungekreft og hjerteinfarkt hos ikke-røykere. I 2010 gjennomgikk en amerikansk ekspertkomité (Institute of Medicine) forholdet mellom passiv røyking og hjertesykdom. Konklusjonen var at passiv røyking øker risikoen for hjertesykdom med 25-30 prosent og at større doser passiv røyk gir økt risiko. Ifølge en rapport fra US Surgeon General fra 2010 kan selv små mengder passiv røyking forårsake hjerte- og karsykdom og utløse for eksempel hjerteinfarkt, og rapporten fastslår at det ikke finnes noen trygg nedre grense for eksponering for passiv røyking.

Passiv røyking er skadelig i alle aldre, men er spesielt farlig for fostre og små barn. Det er dokumentert at en rekke helseskader hos barn har sammenheng med passiv røyking, herunder krybbedød, infeksjoner i nedre luftveier og i mellomøret, astma og nedsatt lungefunksjon gjennom barndommen. Selv kortvarig eksponering for tobakksrøyk kan framprovosere sterkere og hyppigere anfall hos barn som allerede har astma.

Det finnes ingen presise data for befolkningens eksponering for passiv røyking i Norge.

Nasjonalt folkehelseinstitutt anslo i 2009 at mellom 6-30 prosent av den voksne, norske befolkningen daglig eksponeres for passiv røyking. Statens institutt for rusmiddelforskning estimerte i 2010 at rundt 100 000 norske barn under 13 år daglig utsettes for passiv røyking i hjemmet.

Selv om bruk av snus er langt mindre helseskadelig enn røyking, kan også bruk av snus innebære risiko for alvorlig sykdom. Det svenske Folkhälsoinstitutet publiserte i 2005 rapporten *Hälsorisker med svenskt snus*, som konkluderte med at svensk snus er kreftfremkallende. Verdens helseorganisasjons kreftforskningsinstitutt, IARC, fastslo i 2012 at røykfri tobakk, herunder snus, er kreftfremkallende. Nasjonalt folkehelseinstitutt anså i 2010 at forskningen ga tilstrekkelig grunnlag for å fastslå en sammenheng mellom snus og kreft i bukspyttkjertelen, og at det foreligger data som indikerer at snusbruk kan føre til kreft i spiserør og mage. Dette er sjeldne, men svært alvorlige kreftformer med høy dødelighet.

Snusbruk er dessuten forbundet med forhøyet blodtykk, økt dødelighet etter hjerteinfarkt og slag, og diabetes type 2 (Statens folkhälsoinstitut, 2009). Ettersom snusbruken har økt særlig hos unge, er bruk av snus i svangerskapet et økende problem. I en stor nordisk studie fra 2011 (Wikström m.fl.) er det vist en markert økning i risikoen for dødfødsler. Risikoen for dødfødsler ved snusbruk hos gravide kvinner var større enn for kvinner som røkte mindre enn ti sigaretter hver dag. Andre har vist en sammenheng mellom snusbruk og for tidlig fødsel og svangerskapsforgiftning.

Helserisikoen ved snusbruk bør etter departementets syn ikke primært sammenlignes med helserisiko ved røyking, men med det å ikke bruke noen form for tobakk.

1.5 Sosiale helseforskjeller

Røyking er den enkeltfaktoren som har størst betydning for folkehelsen samtidig som røyking er den livsstilsfaktoren hvor de sosiale forskjellene er tydeligst. I 2010 var andelen dagligrøykere i befolkningen over 25 år 10 prosent blant de med lang utdanning, mens den var 38 prosent blant de med kort utdanning. Vi vet også at grupper med kort utdanning i større grad enn grupper med lang utdanning utsetter barna sine for passiv røyking, både under og etter graviditet. Dette bidrar til etablering av sosiale helseforskjeller tidlig i livet og til at helsekonsekvensene av røyking rammer hardest i grupper med kort utdanning og lav inntekt.

I St.meld. nr. 20 (2006-2007) *Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller* legges det vekt på at den enkeltes valg av helseatferd i stor grad er bestemt av det sosiale miljøet, og at helseatferd som gir økt risiko for sykdom er mer utbredt i grupper med kort utdanning og lav inntekt. Siden helseatferd henger nært sammen med sosiale strukturer, er det derfor nødvendig å endre de bakenforliggende og strukturelle årsakene til atferden. Det handler ikke bare om at noen grupper har mer kunnskap om skadevirkningene av tobakk, men også om ressurser og overskudd til atferdsendring. I tillegg handler godt folkehelsearbeid på dette området om å gjøre det enklere og mer nærliggende å endre atferd fra usunne til sunne vaner. Virkemidler for å påvirke pris og tilgjengelighet er derfor sentrale for å redusere sosiale forskjeller i helseatferd. I det tobakksforebyggende arbeidet handler dette blant annet om å begrense tilgjengeligheten til tobakk og gjøre flere arenaer røykfrie gjennom endringer i regelverket.

Gjennom Meld. St. 16 (2010-2011) *Nasjonal helse- og omsorgsplan (2011-2015)* har regjeringen lagt den politiske kursen for helse- og omsorgstjenestene og folkehelsearbeidet de neste årene. Regjeringens utgangspunkt er at det er et offentlig ansvar å fremme helse og forebygge sykdom.

1.6 Gjeldende rett

Tobakksskadeloven inneholder i dag i hovedsak følgende restriksjoner: totalforbud mot tobakksreklame, forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer på salgssteder, aldersgrense på 18 år for kjøp og salg av tobakksvarer, påbud om helseadvarsler på tobakkspakningene og røykeforbud i lokaler og transportmidler hvor allmennheten har adgang, samt i arbeidslokaler. Det er adgang til å ha røykerom, unntatt på serveringssteder.

Loven utfylles av tre forskrifter; forskrift 15. desember 1995 nr. 989 om forbud mot tobakksreklame mv, forskrift 6. februar 2003 nr. 141 om innhold i og merking av tobakksvarer og forskrift 13. oktober 1989 nr. 1044 om forbud mot nye tobakks- og nikotinprodukter.

Norge er bundet av tre EU-direktiver på tobakksområdet; direktiv 2001/37/EF om fremstilling, presentasjon og salg av tobakksvarer, direktiv 2003/33/EF om tobakksreklame og sponsing, og direktiv 2010/13/EU om audiovisuelle medietjenester, som inneholder et særskilt forbud mot tobakksreklame, -sponsing og produktplassering.

Tobakkskonvensjonen er en kunnskapsbasert internasjonal juridisk bindende avtale, fremforhandlet i regi av Verdens helseorganisasjon. Tobakkonvensjonens formål fremkommer av artikkel 3:

> «Formålet med denne konvensjon og dens protokoller er å beskytte nålevende og framtidige generasjoner mot de ødeleggende helsemessige, sosiale, miljømessige og økonomiske følgene av tobakksbruk og eksponering for tobakksrøyk, ved å stille til rådighet et rammeverk for tiltak til forebygging av tobakksskader som skal iverksettes av partene på nasjonalt, regionalt og internasjonalt plan for å oppnå en vedvarende og betydelig reduksjon i utbredelsen av tobakksbruk og eksponering for tobakksrøyk.»

Konvensjonen er verdens første folkehelsekonvensjon, og trådte i kraft i februar 2005. Initiativet ble tatt av Gro Harlem Brundtland i 1999 og var en merkesak under hele hennes funksjonsperiode som generaldirektør for Verdens helseorganisasjon. Konvensjonen har nå 175 parter, og Norge var det første landet som undertegnet og ratifiserte konvensjonen. Ingen annen FN-konvensjon har blitt ratifisert av så mange parter så raskt.

Det pågår et løpende arbeid med å implementere og utdype Tobakkskonvensjonens forpliktelser, bl.a. gjennom utarbeidelse av retningslinjer. Konvensjonens bestemmelser gir et stort spillerom for partslandene til å utforme egne lovbestemmelser og tiltak i lys av nasjonale forhold. Konvensjonsbestemmelsene fastsetter hva partene skal regulere og hvilke mål som skal etterstrebes, men det overlates ofte til partene å vurdere hvordan reguleringene nærmere skal utformes. Retningslinjene er mer detaljerte og noen gir anvisning på hvordan partene har blitt enige om at konvensjonsbestemmelser bør fortolkes og implementeres. Andre gir kun forslag til ulike tiltak og eksempler på beste praksis.

I november 2012 ble det på Tobakkskonvensjonens partsmøte vedtatt en protokoll om ulovlig handel med tobakksvarer. Protokollen er en valgfri juridisk bindende tilleggsavtale til konvensjonen, som gir partslandene en plattform for å bekjempe tobakkssmugling og andre former for ulovlig handel med tobakk. Protokollen etablerer bl.a. tiltak som skal sikre kontroll med hele forsyningskjeden for tobakk, for eksempel gjennom merking av tobakksprodukter for å hindre at de skal komme på avveie. Protokollen inneholder også bestemmelser om samarbeid over landegrensene for å bekjempe ulovlig handel. Protokollen vil tre i kraft når minst 40 partsland har ratifisert den.

En rekke av forslagene som fremmes i denne lovproposisjonen vil bidra til at Norge innfrir sine forpliktelser etter Tobakkskonvensjonen.

Forholdet til ny folkehelselov

Lov av 24. juni 2011 nr. 29 om folkehelsearbeid (folkehelseloven) regulerer det langsiktige og systematiske folkehelsearbeidet og skal gi kommuner og fylkeskommuner et verktøy for å møte fremtidens helseutfordringer. Loven gir også en forpliktelse for sentrale helsemyndigheter til å understøtte fylkeskommuner og kommuner i deres folkehelsearbeid, herunder bistå med informasjon, råd og veiledning.

Den nye folkehelseloven er en del av oppfølgingen av samhandlingsreformen, som er regjeringens politikk for å møte dagens og fremtidens helseutfordringer. En viktig målsetning i reformen er at man skal forebygge der det er mulig. Det er da naturlig at det innføres tiltak med dokumentert effekt. Tiltak for å forebygge tobakksbruk gir betydelige helseeffekter for den enkelte og folkehelsegevinster for samfunnet. Samhandlingsreformens fokus på forebygging ble understreket av Stortinget ved behandlingen av St.meld. nr. 47 (2008-2009) *Samhandlingsreformen* (Innst. 212 S (2009-2010)).

Med folkehelseloven etableres et nytt fundament for å styrke folkehelsearbeidet i politikk- og samfunnsutvikling og i planarbeid ut fra regionale og lokale utfordringer og behov. Det fastsettes blant annet krav til å ha god oversikt over helseutfordringene i den enkelte kommune og at en drøfting av helseutfordringene skal være grunnlag for lokale og regionale planstrategier som vedtas av kommunestyrene og fylkestingene etter plan- og bygningsloven. Helseutfordringene skal videre danne grunnlag for lokale mål og strategier forankret i plansystemet etter plan- og bygningsloven. Kommunene får videre en plikt til å iverksette nødvendige tiltak for å møte lokale utfordringer.

Tobakksforebygging vil være en viktig del av kommunenes folkehelsearbeid og forebyggende helsearbeid. Tobakksskadeloven er en særlov som supplerer folkehelseloven. Kommunene har i dag en viktig rolle som tilsynsmyndighet for røykeforbudene i tobakksskadeloven § 12.

1.7 Om høringen

Helse- og omsorgsdepartementet sendte 13. januar 2012 på høring forslag til endringer i tobakksskadeloven, vedlagt Helsedirektoratets utredning av et kommunalt bevillingssystem og en rapport om kostnader og nytte ved et bevillingssystem. Høringsfrist var 20. april samme år. Høringsnotatet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene
Fylkesmennene
Fylkeskommunene
Kommunene
Longyearbyen lokalstyre
Sametinget

Barneombudet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Datatilsynet
Delta
Direktoratet for arbeidstilsynet
Forbrukerombudet
Forbrukerrådet
Helsedirektoratet
Helsetilsynet i fylkene
Konkurransetilsynet
Kreftregisteret
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Mattilsynet
Nasjonalt folkehelseinstitutt
Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten
Norges forskningsråd
Petroleumstilsynet
Politidirektoratet
Riksarkivet
Riksrevisjonen
Statens arbeidsmiljøinstitutt STAMI
Statens helsepersonellnemnd
Statens helsetilsyn
Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS)
Statens legemiddelverk
Statistisk sentralbyrå
Stortingets ombudsmann for forvaltningen
Toll- og avgiftsdirektoratet
Utdanningsdirektoratet

Actis
Airport Retail Norway AS
Akademikerne
Aktive Foreldre
Arbeidsgiverforeningen Spekter
Arbeidsmiljøsenteret
Bensinforhandlernes Bransjeforening
Coop Norge AS
Dagligvareleverandørenes Forening
Den norske jordmorforening
Den norske legeforening
Den norske tannlegeforening
Det Norske Cigarselskap
Elevorganisasjonen
Fagforbundet
Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG)
Forskningsstiftelsen FAFO
Forum for Reise og Handel
Handel og kontor i Norge
HR Norge
Hotell- og restaurantarbeiderforbundet (nå Fellesforbundet)
Hovedorganisasjonen Virke
Institutt for samfunnsforskning (ISF)
Kanvas
Kommunenes sentralforbund (KS)
Kreftforeningen
Landets høyskoler med helsefaglig utdanning
Landets høyskoler med samfunnsvitenskapelig utdanning
Landets pasient- og brukerombud
Landets regionale helseforetak
Landets universiteter
Landsforeningen for hjerte- og lungesyke
Landsforeningen for private sykehus
Landsgruppen av helsesøstre NSF
Landslaget mot tobakksskadene
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)
Lederne
Lærernes yrkesforbund
Nasjonalforeningen for folkehelsen
Nasjonalt kolsråd
Nasjonalt råd for tobakksforebygging
NIFU STEP
Norges Astma- og Allergiforbund
Norges bygdekvinnelag
Norges Colonialgrossisters forbund (NCF)
Norges Forskningsråd
Norges Kvinne- og Familieforbund
Norges Rederiforbund
Norges Røde Kors
Norsk barne- og ungdomspsykiatrisk forening
Norsk Barnevernsamband
Norsk Helse- og Sosialledelag
Norsk Helse- og velferdsforum
Norsk institutt for by- og regionforskning
Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)
Norsk lektorlag

Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund
Norsk Pasientforening
Norsk Petroleumsinstitutt
Norsk senter for barneforskning
Norsk senter for menneskerettigheter (SMR)
Norsk skolelederforbund
Norsk Sykepleierforbund
Norsk tannpleierforening
Norsk Tjenestemannslag (NTL)
Norske Kvinners Sanitetsforening
Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
Næringsmiddelbedriftenes Landsforening
Offentlige grunnskoler og videregående skoler
OLF Oljeindustriens Landsforening
PARAT
Philip Morris Norway AS
Private Barnehagers Landsforbund (PBL)
Private grunnskoler
Private videregående skoler
Privatskoleorganisasjonene
Redd Barna
Røykfritt Miljø Norge
Skolenes landsforbund
Sol Cigar CO AS
Steinerbarnehagene i Norge
Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning
Swedish Match Norge AS
Tobakkindustriens felleskontor
Tobakksfritt
Travel Retail Norway AS
Trygge barnehager AS
Ungdom mot narkotika
Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede
Utdanningsforbundet
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Det innkom 76 høringssvar hvorav 66 var med merknader. Departementet mottok høringssvar med merknader fra følgende høringsinstanser:

Arbeidsdepartementet

Barne- ungdoms- og familiedirektoratet
Barneombudet
Datatilsynet
Helsedirektoratet
Nasjonalt folkehelseinstitutt
Nasjonalt råd for tobakksforebygging
Norges Forskningsråd
Politidirektoratet
Statens arbeidsmiljøinstitutt
Statens institutt for rusmiddelforskning
Statens legemiddelverk
Statistisk sentralbyrå
Toll- og avgiftsdirektoratet

Fylkesmannen i Buskerud
Fylkesmannen i Oppland
Fylkesmannen i Vest-Agder

Møre og Romsdal fylkeskommune v/ungdomspanelet
Nordland fylkeskommune
Telemark fylkeskommune
Troms fylkeskommune
Vestfold fylkeskommune
Østfold fylkeskommune

Askøy kommune
Bergen kommune
Bærum kommune
Drammen kommune
Fjell kommune
Namsos kommune
Nordreisa kommune
Osen kommune
Oslo kommune
Overhalla kommune
Risør kommune
Sarpsborg kommune
Skedsmo kommune
Stavanger kommune
Trondheim kommune

Bensinforhandlernes Bransjeforening
Carl Ditlef Jacobsen
Coop Norge Handel AS
Dagligvareleverandørenes forening
Den norske legeforening
Forum for Reise og Handel
Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
Hovedorganisasjonen Virke
Kreftforeningen
Landsforeningen for Hjerte- og Lungesyke
Landsforeningen uventet barnedød
Landsgruppen av helsesøstre NSF
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Miljørettet helsevern i Indre Østfold IKS
Miljørettet helsevern i Vestfold
Nasjonalforeningen for folkehelsen
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
NHO Mat og Drikke
NHO Reiseliv
Norges Astma- og Allergiforbund
Norges Colonialgrossisters Forbund
Norsk Petroleumsinstitutt
Philip Morris Norway AS
Sameiet Tjuvholmen F3

Swedish Match Norge AS
Tobakkindustriens Felleskontor
Travel Retail Norway AS
Østfoldhelsa

Departementet mottok høringssvar uten merknader fra følgende instanser:
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Fiskeri- og kystdepartementet
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
Kulturdepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Miljøverndepartementet
Møre og Romsdal fylkeskommune v/ungdomspanelet
Nærings- og handelsdepartementet
Utenriksdepartementet

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Høringssvarene viser at det er bred oppslutning blant høringsinstansene om at det er viktig å forebygge de helseskadelige virkningene av tobakksbruk. Høringsinstansene er imidlertid noe delt i synet på de ulike foreslåtte lovendringene. Det er i all hovedsak høringsinstansene fra handelsnæringen og tobakksindustrien som er negative til flere av forslagene. Det samme gjelder enkelte kommuner som uttaler seg om den foreslåtte bevillingsordningen. Det er likevel generelt stor støtte til forslagene blant de øvrige høringsinstansene. Høringsinstansenes syn vil omtales under hvert forslag.

Flere av forslagene har i tillegg til den alminnelige høringen vært på EØS-høring. I forbindelse med denne høringen innkom det ingen merknader.

2 Regulering av røykfri tobakk

Flere av høringsinstansene fra handelsnæringen og tobakksindustrien 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 bør omfattes av de foreslåtte lovreguleringene. Det er særlig trukket fram at det ikke knytter seg like stor risiko for sykdom og tidlig død til bruk av snus som til røyking.

Selv om røykfri tobakk, og da særlig snus, ikke er like helseskadelig som røyketobakk vil departementet understreke at også bruk av røykfri tobakk innebærer risiko for alvorlige helseskader, jf. nærmere omtale i punkt 1.4 ovenfor. For å forebygge skadevirkningene av tobakksbruk som sådan mener departementet derfor at forslagene som omtales i proposisjonen bør omfatte tobakksvarer generelt.

Noen høringsinstanser foreslår å differensiere, slik at for eksempel snus ikke omfattes av enkelte av forbudene. Dersom helsemyndighetene skulle gå inn for en slik differensiering i forbindelse med de foreslåtte lovendringene ville det kunne oppfattes som et signal om at det ikke er knyttet helserisiko til bruk av snus. Et slikt signal vil være særlig uheldig overfor barn og ungdom. Departementet er spesielt bekymret over økningen av bruk av snus blant ungdom. Økningen i snusbruk blant unge kvinner har også medført et økende problem med snusbruk under svangerskap.

Nasjonalt råd for tobakksforebygging uttaler i sin høringsuttalelse at snusepidemien er bekymringsfull. De begrunner dette slik:

> «Det er allerede dokumentert at snus gir økt risiko for alvorlige kreftformer og for dødfødsel og redusert fødselsvekt hvis snus brukes i svangerskapet. Nye sykdommer som er røykerelatert, påvises i dag selv etter at sammenhengen har vært forsket på i 50 år. Nasjonalt råd for tobakksforebygging forventer at antall sykdommer som er snusrelatert, vil fortsette å øke etter hvert som det blir mer forskning på konsekvenser av livslang snusing.»

Også flere av de andre høringsinstansene, herunder Helsedirektoratet og Legeforeningen, er opptatt av helseskadene av snusbruk og at snus må reguleres like strengt som røyketobakk.

Selv om snus er mindre helsefarlig enn røyketobakk, mener departementet at helserisikoen ved snusbruk ikke primært bør sammenlignes med helserisiko ved røyking, men med det å ikke bruke noen form for tobakk. Formidling av informasjon om tobakksvarer og ulik risiko for helseskader bør etter departementets syn skje gjennom andre kanaler enn innføring av differensiert regulering.

Siden de foreslåtte reguleringene ikke forbyr 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 de ulike forbudene skal gjelde tobakksvarer generelt. Dette er også i tråd med Tobakkskonvensjonen, som fastsetter at partene skal iverksette tiltak for å hindre oppstart, oppmuntre til og hjelpe med avvenning, samt redusere forbruket av *alle typer* tobakksvarer.

3 Tiltak for å begrense ungdoms tilgang til tobakk

3.1 Kommunal bevillingsordning for salg av tobakk

3.1.1 Gjeldende rett

Tobakksskadeloven § 11 første ledd fastsetter en aldersgrense på 18 år for kjøp av tobakksvarer:

> «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.»

Det er i dag ingen som har ansvar for å føre tilsyn med utsalgsstedenes overholdelse av aldersgrensen. Overtredelse av bestemmelsen kan straffes med bøter, jf. tobakksskadeloven § 19, men etter det departementet kjenner til har straffebestemmelsen aldri vært anvendt på noe slikt forhold.

Tobakkskonvensjonen fastsetter at partene skal innføre effektive tiltak for å hindre salg av tobakk til mindreårige, jf. artikkel 16 nr. 1.

3.1.2 Bakgrunn

Ifølge tobakksskadeloven er det forbudt å selge tobakksvarer til personer under 18 år, men undersøkelser viser at aldersgrensen i for liten grad håndheves av utslagsstedene. I en studie fra 1999 fant man at 52 prosent av røykere i alderen 13-17 år vanligvis kjøpte sigarettene sine selv. Rundt 10 000 tjuepakninger sigaretter ble hver dag solgt til mindreårige, og 75 prosent av den tobakken som ble forbrukt i aldersgruppen 13-17 år ble kjøpt av de mindreårige selv. 70 prosent av de mindreårige rapporterte at de aldri ble spurt om legitimasjon når de forsøkte å kjøpe tobakk, og bare 48 prosent hadde noen gang opplevd å bli nektet kjøp. Resultatet av denne undersøkelsen førte til at departementet ba forhandlernes organisasjoner om å bedre håndhevingen av aldersgrensen, og helsemyndighetene innledet et samarbeid med bransjen om ulike informasjonstiltak mv. Etter to år ble undersøkelsen gjentatt med tilnærmet samme resultat. Siden den gang har myndighetene arbeidet for å innføre en tilsynsordning med aldersgrensen.

Flere alternative ordninger har vært ute på høring tidligere, i 2004 og 2005. Det har bl.a. vært foreslått en kommunal bevillingsordning finansiert ved bevillingsgebyr, en registreringsordning og en statlig tilsynsordning finansiert ved en sektoravgift. Høringsinstansene var overveiende positive til forslagene om å innføre en tilsyns- og bevillingsordning.

En artikkel fra 2010 (Rossow m.fl.) viser at forholdene ikke har bedret seg i særlig grad de siste ti årene; fortsatt kjøper hele 40-45 prosent av tobakksbrukerne under 18 år som oftest selv sine tobakksvarer. Flertallet av disse hadde ikke brukt falsk legitimasjon i løpet av det siste året. Dersom en del av disse mindreårige også kjøper tobakk i butikk til andre mindreårige, innebærer dette at en enda større andel av tobakksbruken blant de unge kommer fra ulovlig salg fra butikk. Forskerne trekker følgende konklusjon i artikkelen:

> «Funnene våre impliserer at bedre begrensning av mindreåriges tilgang til sigaretter og snus kan tenkes å være en viktig forbyggingsstrategi overfor ungdom. Tidligere forskning peker i retning av at aldersgrenser kan være et viktig tiltak på dette feltet, men at det forutsetter skikkelig håndhevelse. Butikkansatte har få incentiv for å håndheve aldersgrensen for kjøp av tobakk. Det kan også være vanskelig for dem å vurdere ungdoms alder, og noen mindreårige bruker falsk legitimasjon. Våre funn peker imidlertid i retning av at dette i så fall bare kan forklare en begrenset del av tobakkssalget til mindreårige; flertallet av dem som hadde kjøpt tobakk selv, hadde ikke brukt falsk legitimasjon i det hele tatt.
>
> En litteraturgjennomgang viste at bevilling for salg av tobakk synes å være et hensiktsmessig og effektivt virkemiddel for å redusere tilgjengelighet og bruk av tobakk blant mindreårig ungdom, mens henstillinger til forhandlerne om å etterkomme aldersgrensen for salg av tobakk ikke har hatt ønsket effekt, verken i

Norge eller i andre land. Lisensiering av forhandlere – med fare for tap av bevilling ved salg av tobakk til mindreårige – er det virkemidlet for å overholde aldersgrensen som har ført til nedgang i selvforsyning blant barn og unge. Andre røykeforebyggende tiltak overfor ungdom – som undervisningsprogrammer – vil kunne få bedre effekt dersom aldersgrensen håndheves bedre.»

Forskning har vist at tilgjengelighetsbegrensende tiltak er av de tiltak som har best dokumentert effekt. I en rapport fra 2002 (Lund og Rise) som gjennomgår forskningslitteraturen på området, konkluderes det med at en strengere håndheving av aldersgrensen for kjøp av tobakk gjennom en bevillingsordning er et hensiktsmessig og effektivt virkemiddel for å redusere tilgjengelighet og bruk av tobakk blant mindreårig ungdom. I et notat fra Statens institutt for rusmiddelforskning til Helse- og omsorgsdepartementet i 2010 understrekes imidlertid at et høyt etterlevelsesnivå krever en betydelig innsats fra myndighetenes side for å følge opp utsalgsstedene i form av opplæring og kontroller, og at mulighet til å sanksjonere brudd på regelverket styrker etterlevelsen.

Legeforeningen foreslo i 2008 en begrensning i antall utsalgssteder for tobakksvarer på samme måte som for alkoholholdig drikk. I alkoholforskriften § 3-4 er det fastsatt at kiosker og bensinstasjoner ikke kan få salgsbevilling for alkoholholdig drikk. Det er i dag ingen begrensninger i hvilke typer utsalgssteder som kan selge tobakksvarer, og disse selges bl.a. i dagligvareforretninger, kiosker, bensinstasjoner, restauranter, kafeer, nattklubber, spesialforretninger og diverse andre typer utsalgssteder.

Organisasjonen Tobakksfritt foreslo første gang en bevillingsordning for tobakkssalg i 1998, og ga i februar 2010 uttrykk for at de også ønsker en reduksjon av antall utsalgssteder.

Helsedirektoratet tok i 2008 til orde for en nulltoleranse for salg av tobakk til personer under 18 år, og uttalte: «Sosial- og helsedirektoratet anbefaler at gode ordninger for håndheving av aldersgrensen kommer på plass så raskt som mulig. Det er behov for et effektivt og sterkt tilsyn». I forbindelse med at direktoratet anbefalte å heve aldersgrensen til 20 år i 2008, ble det påpekt: «Det finnes dokumentasjon på effekten av å ha aldersgrenser på tobakk og alkohol, og dokumentasjonen er særlig knyttet til effekten av god håndheving». I 2010 anbefalte direktoratet at det burde innføres en bevillingsordning med begrensning i antall utsalgssteder, jf. pkt. 3.1.3 nedenfor.

I Ot.prp. nr. 18 (2008-2009) om forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer på utsalgssteder, ble tilsynsansvaret for oppstillingsforbudet lagt til Helsedirektoratet. Direktoratet har imidlertid ikke noe stedlig tilsynsapparat, og det ble uttalt at departementet på sikt ville vurdere tiltak for å styrke tilsynet med aldersgrensen og med forbudet mot synlig oppstilling av tobakksvarer.

3.1.3 Helsedirektoratets forslag til bevillingsordning

På oppdrag fra Helsedepartementet leverte Sosial- og helsedirektoratet 25. august 2003 en utredning om bevillingsordning for salg av tobakk. I 2010 fikk Helsedirektoratet i oppdrag å oppdatere utredningen fra 2003. Direktoratet leverte den nye bevillingsutredningen 21. mai 2010. Denne utredningen var vedlagt høringsnotatet.

Helsedirektoratet anslo at det i Norge finnes mellom 15 000–18 000 utsalgssteder for tobakksvarer. Direktoratet anbefalte at vilkår for å få bevilling for salg av tobakk bør utformes så enkelt som mulig. Utgangspunktet bør være at alle som søker og som oppfyller de fastsatte vilkårene, får bevilling. Direktoratet anbefalte at det fastsettes følgende vilkår for å få tildelt bevilling for tobakkssalg:

- Søkeren må ha kommunal salgsbevilling for alkoholholdig drikk med t.o.m. 4,7 volumprosent alkohol, alternativt at kun dagligvareforretninger kan få bevilling
- Internkontrollsystem må være etablert og dokumentert
- Søknads- og årsgebyr må være betalt

Det var i 2009 rundt 4000 dagligvareforretninger i Norge og rundt 4200 kommunale salgsbevillinger for alkoholholdig drikk med t.o.m. 4,7 volumprosent alkohol. Direktoratet foreslo videre at også spesialforretninger for tobakk skulle få bevilling for salg av tobakk, selv om de ikke er dagligvareforretninger. Det er anslått at det i dag finnes under 10 spesialforretninger for tobakk i Norge.

Bevillingsperioden bør ifølge direktoratet være 4 år. Bevillingen bør kunne inndras i kortere eller lengre tid dersom det forekommer brudd på tobakksskadelovens regler om aldersgrensen, reklameforbudet, forbudet mot synlig oppstilling, merkekravene og forbudet mot omsetning med rabatt. I tillegg bør det være inndragningsgrunn dersom utsalgsstedet ikke kan dokumentere at et tilfredsstillende internkontrollsystem er innført og håndheves. Direktoratet foreslo ikke vandelskrav eller begrensede salgstider.

Direktoratet foreslo videre at kommunen blir bevillings- og tilsynsmyndighet for tobakkssalg og at ordningen samordnes med ordningen for kommunal alkoholsalgsbevilling. Bevillingsordningen for tobakkssalg bør ifølge direktoratet finansieres ved søknads- og årsgebyrer.

Direktoratet foreslo også et straffebelagt forbud for detaljister mot å selge tobakksvarer uten å ha bevilling, og for importører/grossister mot å selge tobakksvarer til detaljister uten tobakksbevilling. Direktoratet foreslo i forlengelsen av dette at det opprettes et sentralt bevillingsregister.

3.1.4 Bevillingsordningen for salg av alkoholholdig drikk

Lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk (alkoholloven) regulerer innførsel, utførsel og omsetning av alkoholholdig drikk i Norge. Lovens formål er fastsatt i § 1-1, som lyder:

> «Reguleringen av innførsel og omsetning av alkoholholdig drikk etter denne lov har som mål å begrense i størst mulig utstrekning de samfunnsmessige og individuelle skader som alkoholbruk kan innebære. Som et ledd i dette sikter loven på å begrense forbruket av alkoholholdige drikkevarer.»

Alt salg av alkoholholdig drikk til forbruker er underlagt bevillingsplikt (alkoholloven § 1-4a). Kommunene er bevillingsmyndighet, og før søknaden avgjøres skal det innhentes uttalelse fra politiet og sosialtjenesten. Det kan også innhentes uttalelser fra skatte- og avgiftsmyndighetene (§ 1-7).

De kommunale alkoholbevillingene gis for inntil fire år av gangen (§ 1-6), med opphør senest 30. juni året etter at nytt kommunestyre tiltrer. Slik får det til enhver tid sittende kommunestyret anledning til å utforme en lokalt tilpasset alkoholpolitikk. Alkoholloven åpner i stor grad for bruk av skjønn i bevillingssaker. I tillegg til å vurdere søknaden i forhold til alkohollovens formålsbestemmelse, kan kommunen også legge vekt på bl.a. antallet gitte bevillinger, salgsstedets karakter, beliggenhet, målgruppe, trafikk- og ordensmessige forhold, næringshensyn og hensynet til lokalmiljøet for øvrig. Det kan også legges vekt på om bevillingssøker er egnet til å ha bevilling. Kommunen kan velge å sette et tak på antall bevillinger og kan fastsette kortere salgstider enn lovens maksimaltider (§ 1-7a).

Bevilling gis til den for hvis regning virksomheten drives (§1-4b). Bevillingshaver og personer med vesentlig innflytelse på virksomheten må ha utvist uklanderlig vandel i forhold til alkoholloven, annen lovgivning som har sammenheng med lovens formål, samt skatte-, avgifts- og regnskapslovgivningen (§ 1-7b). For hver bevilling må det utpekes en styrer og stedfortreder som skal ha ansvar for utøvelsen av bevillingen. Disse må ta en kunnskapsprøve i alkoholloven og tilfredsstille vandelskravet, likevel slik at det ikke stilles krav i forhold til skatte-, avgifts og regnskapslovgivningen (§ 1-7c). Bevillingshaver plikter videre å ha et internkontrollsystem for å sikre overholdelse med alkohollovgivningen (§ 1-9). Som nevnt ovenfor kan det ikke gis salgsbevilling til kiosker og bensinstasjoner (§ 3-8, jf. alkoholforskriften § 3-4).

Kommunen har ansvar for å føre kontroll med bevillingene (§ 1-9). Hvert salgssted skal kontrolleres minst én gang per år og til sammen skal det utføres minimum tre ganger så mange kontroller som kommunen har salgs- og skjenkebevillinger (alkoholforskriften § 9-7). Den stedlige kontrollen kan foregå åpent eller anonymt (alkoholforskriften § 9-5).

Ved brudd på alkohollovgivningen, bevillingsvedtaket eller annen lovgivning som har sammenheng med alkohollovens formål, eller dersom vandelskravene ikke lenger er oppfylt, kan kommunen inndra bevillingen for en kortere eller lenger periode (§ 1-8).

3.1.5 Kostnads- og nyttevurderinger av en bevillingsordning for tobakkssalg

Helsedirektoratet fikk i 2011 gjennomført en analyse av kostnader og nytte ved innføring av en bevillingsordning, både med og uten begrensninger i antall utsalgssteder. Rapporten var vedlagt høringsnotatet.

Det finnes i dag noe i overkant av 4000 kommunale salgsbevillinger for alkoholholdig drikk. I tillegg finnes det om lag 3000 bensinstasjoner og kiosker, samt over 7000 skjenkesteder. Det er i beregningene nedenfor lagt til grunn at bevillingsperioden ikke er tidsbegrenset.

Samlet årlig kostnad ved et bevillingssystem uten begrensning i antall utsalgssteder er beregnet til om lag 138 mill. kroner. Av dette utgjør de offentlige kostnadene om lag 71 mill. kroner, mens de private kostnadene beløper seg til om lag 67 mill. kroner. De offentlige kostnadene inkluderer utgiftene til administrasjon og kontroll av bevillingsordningen. De private kostnadene inkluderer kostnader i form av merarbeid og tap av tid. Når det gjelder nytten av tiltaket, tar rapporten utgangspunkt i en effekt på 7,5 prosent. Dette gir en

Tabell 3.1 Kostnad per sparte diskonterte leveår ved et bevillingssystem for salg av tobakk

	Nedre grense	Gjennomsnitt	Øvre grense
Begrenset antall utsalgssteder	20 300	*72 000*	177 000
Ingen begrensning på antall utsalgssteder	78 000	*280 500*	681 100

gevinst på 4 094 sparte leveår per årskull (565 diskonterte leveår). Dette er et anslag som ligger mellom yttergrensene og beregningen er basert på et konservativt estimat av ventetiden (ventetiden mellom tiltaket (i tenårene) og de vunne leveårene).

Ved en bevillingsordning kun for dagligvareforretninger, slik Helsedirektoratet foreslo, antas antall bevillinger å ligge mellom 4000 og 5000. De totale kostnadene er anslått til om lag 35 mill. kroner per år. Av dette utgjør de offentlige kostnadene om lag 18 mill. kroner og de private kostnadene om lag 17 mill. kroner årlig. Når det gjelder nytten av tiltaket tas det utgangspunkt i en effekt på 10 prosent, noe som gir en gevinst på 5 456 sparte leveår (750 diskonterte leveår) i hvert årskull. Eventuelle effekter av en reduksjon i antall utsalgssteder på røykevanene i befolkningen generelt, er ikke inkludert i beregningen.

Rapporten konkluderer med at en kommunal bevillingsordning uten begrensning i antall utsalgssteder koster mellom 78 000 og 680 000 kroner per sparte diskonterte leveår, og at gjennomsnittskostnaden er om lag 280 000 kroner per sparte leveår. Tilsvarende koster en bevillingsordning med begrensning i antall utsalgssteder mellom 20 000 og 175 000 per sparte diskonterte leveår, og gjennomsnittskostnaden er om lag 70 000 kroner per sparte leveår. Det er vanlig i slike analyser å anta at betalingsviljen per leveår er 500 000 kroner. Innføring av en kommunal bevillingsordning er på denne bakgrunn å regne som samfunnsøkonomisk lønnsomt.

En sammenligning av kostnadene ved et bevillingssystem med og uten begrensninger i antall utsalgssteder, blir da som følger:

I tabellen ovenfor er intervallet laget slik at dersom antagelsene stemmer, kan man være nesten helt sikker på at effekten er større enn nedre grense og mindre enn øvre grense (95 prosent sikker). Det understrekes at effekten av en nedgang i røyking blant voksne som følge av en bevillingsordning, ikke er tatt med i beregningen.

Rapporten inneholdt også en analyse av de konkurransemessige virkningene av en bevillingsordning for tobakkssalg kun for dagligvareforretninger. Det ble antatt at bortfall av tobakkssalg vil kunne medføre konkurs for en del kiosker og bensinstasjoner som i dag ligger på lønnsomhetsgrensen. Det ble estimert at dette ville kunne gjelde for under fem prosent av bensinstasjonene (om lag 67 av 1360 bensinstasjoner) og om lag 11 prosent av kioskene (om lag 180 av totalt 1670 kiosker).

3.1.6 Reguleringer i andre land

En rekke land har innført ulike former for bevillings- og tilsynssystem for salg av tobakksvarer, bl.a. Sverige, Finland, Island, Frankrike, Irland, Storbritannia, Tyskland, Nederland og deler av USA, Canada og Australia. Nedenfor redegjøres det kort for noen av disse.

Sverige

Forpliktelsen i Tobakkskonvensjonen medførte bl.a. at Sverige i 2005 innførte en tilsynsordning for salg av tobakksvarer hvor det er krav om registrering hos kommunen. Salgsstedene må videre opprette et internkontrollsystem for tobakkssalget. Kommunene fører tilsyn med salgsstedene og kan ilegge dagbøter og salgsforbud ved overtredelser. Også politiet kan føre tilsyn med tobakkssalget. Länsstyrelsen (tilsvarende Fylkesmannen) har ansvar for å veilede kommunene og føre tilsyn med at kommunene oppfyller sitt lovpålagte tilsynsansvar. Det svenske Folkhälsoinstitutet har et overordnet ansvar for tilsynsarbeidet og vedtar forskrifter, utgir veiledninger, holder kurs mv.

På oppfordring fra det svenske Folkhälsoinstitutet har en rekke kommuner tidligere benyttet en metode med såkalte testkjøp i sin tilsynsvirksomhet av tobakks- og alkohollovgivningen. Denne metoden har gått ut på at kommunen benytter 18-åringer som ser unge ut og sjekker om utsalgsstedene spør om legitimasjon ved salg av alkoholholdig drikk eller tobakksvarer. Utsalgssteder som ikke spør etter legitimasjon eller som selger tobakksvarer til tross for manglende legitimasjon, får en advarsel av kommunen. I minst ett tilfelle har tvangsmulkt vært benyttet. Den svenske Justitieombudsmannen fant i 2009 at denne tilsynsmetoden manglet lovhjemmel. Ombudsmannen la bl.a. vekt på at plik-

ten til å spørre om legitimasjon ikke var lovfestet, men kun ansett som en del av internkontrollen. I 2012 ble det fremmet forslag om lovendringer som skal sikre at testkjøp også i framtiden kan benyttes av myndighetene som kontrollmetode.

Finland

Finland har siden 2009 hatt en kommunal bevillingsordning for salg av tobakksvarer. Før dette hadde de en kommunal og regional tilsynsordning. Bevillingen er som hovedregel ikke tidsbegrenset og kravene for å få bevilling er at det er fremlagt et tilfredsstillende internkontrollprogram, at tobakksvarene er plassert i henhold til reglene i tobakksloven, at bevillingssøker kan kontrollere salget av tobakksvarer på tilfredsstillende måte og har betalt søknadsgebyr. Kommunen kan inndra retten til tobakkssalg for en periode eller permanent dersom overtredelsen er forsettlig, anses som grov eller det foreligger gjentakelse. Etter ett år har utsalgsstedet anledning til å søke om ny bevilling. Kommunene og den statlige myndigheten fører et bevillingsregister. Også Finland har benyttet testkjøp i sine kontroller av utsalgsstedene.

Irland

I Irland er det innført en registreringsordning for salg av tobakksvarer. Det er Office of Tobacco Control som har overordnet tilsynsansvar og som kan inndra retten til å selge tobakksvarer gjennom avregistrering. De stedlige kontrollene utføres av lokale helsemyndigheter, og disse benytter i stor grad mindreårige til såkalte testkjøp. Brudd på regelverket som avdekkes gjennom slike testkjøp kan føre til sanksjoner. Ordningen med testkjøp ble i 2006 prøvd i retten og godkjent som en lovlig kontrollmetode.

Storbritannia

Lokale myndigheter har tilsynsansvar over tobakkssalget, og salgsforbud i inntil ett år kan ilegges av en domstol ved mer enn to overtredelser i løpet av to år. Domstolen kan også ilegge salgsforbud for en individuell person. De stedlige kontrollene utføres av lokale myndigheter, som benytter mindreårige i såkalte testkjøp av en rekke varer med aldersgrense, herunder tobakksvarer.

Canada – British Columbia

I Canada er det gitt en føderal tobakkslov med minimumsregler, bl.a. en aldergrense på 18 år, men provinsene kan vedta strengere regler. Som et eksempel nevnes provinsen British Columbia som sammen med seks andre provinser og ett territorium, har innført en aldersgrense på 19 år. Bevilling for tobakkssalg gis av skattemyndighetene, men helsemyndighetene har ansvar for tilsynet. Bevillingen er ikke tidsbegrenset, og ved overtredelser kan det ilegges bøter og bevillingen kan inndras. Det er innført forbud mot tobakkssalg på helseinstitusjoner, offentlige høyskoler og universiteter, offentlige idrettsanlegg og i bygninger som eies eller leies av staten eller et statlig selskap.

Andre land

Island har siden 2001 hatt en kommunal bevillingsordning for salg av tobakksvarer. Bevillingen gis for fire år av gangen, og bevillingen kan inndras ved brudd på aldersgrensen. I Frankrike kreves det bevilling fra tollmyndighetene for å selge tobakksvarer. Bevillingsperioden er tre år. Tobakkssalg i Frankrike er ikke en fri næring, og det er oppstilt omfattende krav for å få bevilling. For eksempel gis det kun bevilling til nye salgssteder dersom det er lav etableringstetthet av tobakksselgere innen et område. For tiden gis det i prinsippet ikke nye bevillinger. I Nederland er det innført en tilsynsordning hvor det nederlandske mattilsynet har ansvar for kontrollene. De kan ilegge administrative bøter og inndra retten til tobakkssalg i opptil ett år. Det er videre forbudt å selge tobakk på sykehus, skoler, idrettsanlegg, anlegg hvor kulturelle eller kunstneriske aktiviteter utføres. I Tyskland er det delstatenes ansvar å føre tilsyn med tobakssalget. Ved overtredelser kan det ilegges bøter.

3.1.7 Høringsforslag, høringsinstansenes syn og departementets vurderinger

3.1.7.1 Oppsummering av høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn

I høringsnotatet ble det foreslått å innføre en kommunal bevillingsordning for salg av tobakksvarer. Forslaget ble begrunnet med hensynet til en effektiv kontrollordning med aldersgrensen, og det ble vist til at kommunene har lang erfaring med håndtering av bevillingsordningen for salg av alkoholholdig drikk. Kommunene har også god oversikt over lokale forhold.

Forslaget var delvis basert på bestemmelsene i alkoholloven, men Helsedirektoratets forslag om å begrense antall utsalgssteder for tobakk til dag-

ligvareforretninger og spesialforretninger for tobakk for å redusere tilgjengeligheten til tobakk, ble ikke fulgt opp av departementet. Begrunnelsen for dette var at det viktigste formålet med forslaget i denne omgang var å få på plass en tilsynsordning med aldersgrensen.

Det ble heller ikke foreslått tidsbegrensninger for salg av tobakk, tidsbegrenset bevillingsperiode eller kommunalt skjønn ved tildeling av bevilling. I tillegg ble det foreslått et snevrere vandelskrav enn i alkoholloven og at alle utsalgssteder som allerede selger tobakk gis automatisk bevilling på innføringstidspunktet.

Forslaget om en kommunal bevillingsordning fikk bred støtte i høringen, men det er også relativt mange som er negative til forslaget. 31 høringsinstanser støtter forslaget, mens 15 er skeptiske eller negative. En del av de som er negative til forslaget er skeptiske til effekten av tiltaket og etterlyser en begrensning i antall utsalgssteder. Det pekes bl.a. på at kostnadene av ordningen per sparte leveår er fire ganger så høy uten begrensning i antall utsalgssteder.

Støtten til forslaget er størst blant frivillige organisasjoner, fylkeskommuner, statlige etater og fylkesmannsembeter. Blant kommuner er støtten delt. Ellers er det primært tobakksindustrien og handelsnæringen som går imot forslaget.

De enkelte elementer i forslaget gjennomgås nedenfor med gjengivelse av høringsinstansenes syn og departementets vurderinger under hvert enkelt punkt.

3.1.7.2 Generelt om bevillingsordning og eventuell begrensning i type utsalgssteder

Det ble foreslått en kommunal bevillingsordning for salg av tobakksvarer. Ordningen er delvis bygget på alkohollovens bestemmelser, men med fokus på en enklere ordning for utsalgsstedene og bevillingsmyndighetene. Helsedirektoratet foreslo i sin utredning at kun dagligvareforretninger skulle kunne få bevilling for tobakkssalg, etter mal av alkoholregelverket. I høringsnotatet gikk departementet ikke inn for en slik begrensning, men en rekke høringsinstanser har likevel kommentert direktoratets forslag.

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) uttaler:

> «Når det gjelder forslaget om hvem som skal få bevilling går FFO inn for at antall utsalgssteder begrenses til dagligvareforretninger og spesialforretninger for tobakk. Det forundrer FFO at departementet ikke støtter Helsedirektoratets faglige anbefaling på dette punktet. Helsedirektoratet viser i sin bevillingsutredning at en begrensning av salgssteder gir mest effekt for å få redusert antall tapte leveår, og at et slikt bevillingssystem har minst kostnader. Tidligere undersøkelser har også vist at det er dagligvarehandelen som i størst grad har etterlevd bestemmelsene. En begrensing av antall salgssteder vil gjøre det håndterbart og realistisk å følge opp med et effektivt tilsyn på de ulike salgsstedene.»

Også *Norges Astma- og Allergiforbund* ønsker at bevilling kun skal gis til dagligvareforretninger og spesialforretninger:

> «Vi mener slike regler vil bidra til redusert bruk av tobakk og derved bedre folkehelse ved at tobakk blir mindre tilgjengelig, samtidig som det vil lette tilsyns- og håndhevingsoppgavene for kommunene, som allerede har på plass slike rutiner vedr. alkoholbevilling.»

Den norske legeforening etterlyser også en begrensning i antall utsalgssteder:

> «Så langt ser det ut til at aldersgrensen for kjøp av tobakk ikke har hatt større effekt, fordi den aldri har blitt skikkelig håndhevet, og sanksjonsmulighetene har vært små. De fleste røykere under 18 år forteller at de får kjøpt tobakk uten problemer i utsalgssteder. Vi støtter derfor forslaget om å innføre en bevillingsordning for salg av tobakk. (…) Ordningen, slik den foreslås, innebærer imidlertid ingen begrensning i antall utsalgssteder. Legeforeningen mener at antall utsalgssteder, som et minimum, bør begrenses til utsalgssteder som selger alkohol, i praksis dagligvareforretninger. (…) Norge er blant de land i Europa hvor tobakk er lettest tilgjengelig.»

Landsgruppen av helsesøstre NSF er

> «undrende til at det ikke foreslås en begrensning i type utsalgssteder, slik helsedirektoratet foreslår.»

Helsedirektoratet viser til sin tidligere bevillingsutredning og uttaler at de holder fast ved sitt forslag om en bevillingsordning for kun dagligvareforretninger. De begrunner dette slik:

> «Helsedirektoratet har lagt vekt på at en bevillingsordning med reduksjon i antall utsalgsste-

der vil redusere tilgjengeligheten til tobakk generelt ved at antall utsalgssteder da ville ligge mellom 4 000–5 000 og ikke over 15 000 som i dag.

Det er grunn til å tro at begrenset tilgjenglighet vil kunne redusere tobakksforbruket i alle aldersgrupper. Forskning fra alkoholfeltet har dokumentert at redusert tilgjenglighet reduserer forbruket, og direktoratet mener at funnene har en klar overføringsverdi til tobakksfeltet. Det kan også legges til at en reduksjon i antall utsalgssteder vil innebære et betydelig bidrag til en denormalisering av tobakk. En bevillingsordning kun for dagligvareforretninger/utsalgssteder som har kommunal salgsbevilling, vil derfor gjøre tiltaket både mer effektivt i forhold til målsetningen og betydelig mer kostnadseffektivt.»

Direktoratet uttaler også at det er kjent at aldersgrensebestemmelsene etterleves best i dagligvarebransjen og at en begrensning i antall utsalgssteder vil legge til rette for et mer effektivt tilsyn i og med færre tilsynsobjekter. I tillegg vil tilsynsobjektene da være sammenfallende med tilsynsobjektene etter alkoholloven, noe som gjør det mer kostnadseffektivt.

Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL) uttaler:

«LHL er i tvil om det for eksempel kun bør være dagligvarebutikker som kan få bevilling til å selge tobakk. Men har landet på at vi nå ikke vil foreslå en slik begrensning. En klar forutsetning for at det ikke gjøres begrensninger på antall utsalgssteder i forhold til det som gjelder nå er at tilsyn og sanksjoner fungerer effektivt.»

Bergen kommune støtter ikke forslaget om bevillingsordning, og uttaler at en bevillingsordning uten reduksjon i antall salgssteder eller hevet aldersgrense antas å ha begrenset effekt. Også *kommunene Bærum, Stavanger* og *Skedsmo* er negative til forslaget om en kommunal bevillingsordning, da de er skeptiske til effekten av det foreslåtte tiltaket. *Stavanger kommune* uttaler:

«Det er to alternativer til bevillingsordning. Det ene er å [la] alle utsalgssteder som per i dag selger tobakk fortsette med dette, forutsatt at de søker kommunen om bevilling (alternativ 1). (…) Alternativ to er at kun utsalgssteder som i dag har bevilling for å selge alkohol kunne søke om bevilling til å selge tobakk. Antallet utsalgssteder vil da minske til 4000.

Ved alternativ 1 er kostnaden per sparte leveår beregnet til å være gjennomsnittlig 280 500 kr. Ved alternativ 2 er kostnaden per sparte leveår beregnet til å være gjennomsnittlig 72 000 kr. Dette er tall med stor grad av usikkerhet knyttet til seg, (…) men det synes ikke å være knyttet usikkerhet til det faktum at nytten av en bevillingsordning som beskrevet i alternativ 2 er mye større enn alt.1.

(…) Antallet virksomheter som skal kontrolleres vil på det nærmeste bli doblet, og for en del kommuner vil det bli vanskelig å drive en kontroll som i tilstrekkelig grad virker etter hensikten.

I høringsnotatet framstilles en streng bevillingsordning å være det beste tiltaket for å hindre bruk av tobakk og dermed tobakkskader. Departementet anbefaler allikevel at den minst strenge bevillingsordningen innføres. Stavanger kommune [er] i lys av høringsnotatet usikker på om dette virkemiddelet vil virke begrensende på tobakksbruken i Norge. Den vil i alle fall være en svært byråkratiserende ordning om den innføres som vil kreve betydelig økt bruk av ressurser, både for kommunen og utsalgsstedene. Stavanger kommune er derfor usikker på om en bevillingsordning for tobakksvarer er et hensiktsmessig virkemiddel. Kommunen vil derfor anbefale at dette tiltaket ikke innføres uten videre utredning av tiltakets effekt.»

Trondheim kommune støtter formålet med tiltaket, men stiller spørsmålstegn ved forholdsmessigheten mellom mål og middel. Også *Fjell kommune* er usikker på om en bevillingsordning er den rette løsningen.

Oslo kommune går imot forslaget da de mener et bevillingssystem kan vanskeliggjøre etablering av næringsvirksomhet i Oslo kommune, ved å «forsterke skjemaveldet, forlenge byråkratiske prosesser og øke offentlige avgifter.» Også *Drammen kommune* går imot forslaget.

Bensinforhandlernes Bransjeforening uttrykker tilfredshet med at det i høringsnotatet ikke foreslås noen begrensning i hvilken type utsalgssteder som kan få bevilling, da de mener et slikt forslag ville medført en dramatisk reduksjon av antallet kiosker og bensinstasjoner. Likeledes kommenterer *Norsk Petroleumsinstitutt* at en bevillingsordning for kun dagligvarebutikker ville ha en «svært uheldig konkurransevridende effekt

mellom dagligvarehandel, kiosker og bensinstasjoner.»

Norge Colonialgrossisters Forbund uttaler at de tviler på at en kommunal bevillingsordning som foreslått medfører så stor reduksjon i tilgjengligheten til tobakk at tiltaket kan rettferdiggjøres. Også *NHO Reiseliv* og *NHO Mat og Drikke* er imot forslaget om en bevillingsordning, som de mener er «byråkratisk og ressurskrevende».

Hovedorganisasjonen Virke støtter ikke forslaget om bevillingsordning:

> «Virke er tilfreds med at Helsedepartementet ikke følger opp Helsedirektoratets forslag til bevillingsordning, men har funnet en mer fornuftig innretning på et bevillingssystem. Virke er allikevel av den oppfatning [at] kostnadene knyttet til den foreslåtte ordning er så høye at det ikke er tilrådelig å innføre dette all den tid effekten er så vidt usikker, så lenge hoveddelen av kostnaden er tenkt lagt til utsalgsstedene gjennom årlige bevillingsgebyrer.»

Virke hevder videre at det ikke er redegjort for antakelsen om effekt av tiltaket og at antakelsen om at mindreårige i stor grad får kjøpt tobakk, ikke er dokumentert. Virke mener at staten bør ta en større del av regningen for kostnadene ved en bevillingsordning. De viser også til at forslaget er i strid med regjeringens fokus på forenkling. Departementet oppfordres til å vurdere alternative løsninger, som f.eks. et rent tilsynssystem hvor brudd sanksjoneres med gebyrer.

Departementets vurderinger

Det er etter departementets syn uakseptabelt at det i stor grad selges tobakksvarer ulovlig til barn og unge under 18 år. Det er utsalgsstedets ansvar å håndheve reglene om aldersgrenser i tobakksskadeloven. En streng håndheving av aldersgrensen er effektivt for å redusere tobakksbruk blant unge. Utsalgsstedenes håndheving av aldersgrensen fungerer imidlertid ikke tilfredsstillende. At omtrent halvparten av ungdom i alderen 13-17 år som bruker tobakk, vanligvis kjøper tobakksvarene sine selv er oppsiktsvekkende høye tall sett i lys av at salg av tobakksvarer til personer under 18 år har vært forbudt i over 15 år. Problemet er spesielt alvorlig ettersom tobakksavhengighet i verste fall kan oppstå etter få sigaretter, og lav alder for røykestart er knyttet til høy nikotinavhengighet og større risiko for helseskader. På bakgrunn av de alvorlige helsekonsekvensene av tobakksbruk, er det et tankekors at det ikke føres tilsyn med aldersgrensen for salg av tobakk på samme måte som med aldersgrensen for salg av alkoholholdig drikk. Verdens helseorganisasjon rangerer tobakksbruk som den viktigste årsak til for tidlig død og tapte, friske leveår i høyinntektsland som Norge.

Dersom vi skal nå målet om en tobakksfri ungdomsgenerasjon og på sikt et tobakksfritt samfunn, er det helt nødvendig å begrense ungdoms tilgang til tobakksvarer. En bevillingsordning vil skape et sterkere insentiv for utsalgsstedene til å håndheve aldersgrensen. Dette vil igjen føre til en nedgang i ungdoms selvforsyning av tobakksvarer, og således en reduksjon i antall røykere og snusbrukere over tid fordi flertallet av de som røyker og snuser begynner før de er 18 år.

Ulike alternative ordninger har vært på høring flere ganger tidligere. Departementet har etter nøye vurderinger falt ned på at en kommunal bevillingsordning er den mest effektive og kostnadseffektive ordningen det er mulig å få til. Kommunene har lang erfaring med håndtering av bevillingsordningen for salg av alkohol, og tilsynene etter tobakksskadeloven og alkoholloven vil i stor grad kunne samkjøres.

Departementet har forståelse for de høringsinstanser som ønsker et strengere system med begrensning i antall utsalgssteder. En slik ordning ville uten tvil ha begrenset tilgjengeligheten til tobakksvarer i større grad enn den foreslåtte ordningen. Imidlertid er departementet opptatt av at innstramminger i regelverket bør skje gradvis, og at hovedhensikten med forslaget om en bevillingsordning er hensynet til bedre kontroll med aldersgrensen. En kommunal bevillingsordning som foreslått er etter departementets syn den ordningen som i størst grad balanserer hensynene til en mest mulig enkel og ubyråkratisk ordning på den ene siden og hensynet til en effektiv tilsynsmekanisme på den andre siden. I lys av den langsiktige målsetningen om et tobakksfritt samfunn er det imidlertid nærliggende å anta at man i framtiden vil foreslå ytterligere innstramninger knyttet til salget av tobakk.

3.1.7.3 Bevillingsplikt

Det ble i høringsnotatet foreslått at alt salg av tobakksvarer til forbruker skal være underlagt kommunal bevillingsplikt, med unntak av avgiftsfritt salg på flyplass som krever særskilt tillatelse fra tollmyndighetene, omtalt i punkt 3.1.7.24 nedenfor.

Ingen av høringsinstansene har kommentert forslaget om bevillingsplikt spesielt, men noen hadde kommentarer vedrørende avgiftsfritt

tobakkssalg. Departementet fastholder derfor forslaget om bevillingsplikt, jf. forslag til § 4 første ledd, med de endringer som framkommer i punkt 3.1.7.24 nedenfor når det gjelder flyplasser.

3.1.7.4 Bevillingshaver

Det ble i høringsnotatet foreslått at bevilling gis til den for hvis regning virksomheten drives, i likhet med alkoholloven § 1-4b. Dette betyr den juridiske enhet som har den direkte økonomiske interessen i og ansvaret for salget av tobakksvarer. Bevillingen kan gis både til fysiske og juridiske personer. Hvert salgssted må ha en egen bevilling, men en bevillingshaver kan ha flere bevillinger.

Ingen av høringsinstansene har kommentert dette forslaget spesielt og departementet fastholder derfor forslaget uendret, jf. forslag til § 4 tredje ledd.

3.1.7.5 Bevillingsperiode

Høringsnotatets forslag var at bevillingsperioden ikke skal være tidsbegrenset, men at bevillingen løper inntil den blir inndratt eller bortfaller ved overdragelse, død eller konkurs. Det ble understreket at en løpende bevillingsperiode forutsetter en aktiv løpende kontroll fra kommunenes side, siden det ikke vil bli en automatisk ny vurdering av bevillingen hvert fjerde år, slik det er etter alkoholloven. Det ble videre foreslått at det kan gis bevilling for en bestemt del av året, men ikke for en enkelt anledning. En bestemt del av året kan f.eks. være sommersesongen.

Landsgruppen av helsesøstre NSF uttaler:

> «Vi støtter helsedirektoratets forslag om en bevillingsperiode på 4 år. En løpende bevillingsperiode slik departementet foreslår, er vi redd vil innebære at kommunene på grunn av ressursknapphet nedprioriterer den løpende kontrollen med utsalgsstedene. Med en tidsbegrenset bevillingsperiode blir kommunen i større grad forpliktet til å foreta en vurdering. Vi ser det også som en fordel at man har samme bevillingsperiode som for alkoholsalg, det gjør regelverket enklere å forholde seg til både for bevillingsinnehaver, myndigheter og publikum.»

Også *Namsos kommune* og *Overhalla kommune* ønsker en bevillingsperiode på fire år, som sammenfaller med valgperioden til kommunestyret.

Helsedirektoratet uttaler at deres forslag om en bevillingsperiode på fire år hadde som premiss at kun dagligvareforretninger skulle omfattes av bevillingsordningen. I og med at departementet ikke fulgte opp denne premissen i høringsnotatet, uttaler direktoratet:

> «I tråd med departementet forslag vil over 15 000 utsalgssteder få bevilling for salg av tobakksvarer og løpende bevillingsperiode vil da antakelig være mest hensiktsmessig. Helsedirektoratet har forståelse for at arbeidet for tilsynsmyndighetene ville bli for omfattende dersom gitte bevillinger skulle fornyes hvert fjerde år.»

Direktoratet støtter også forslaget om at bevilling kan gis for en bestemt del av året, men ikke for en enkelt anledning.

NHO Reiseliv og *NHO Mat og Drikke* støtter forslaget om at bevillingsperioden ikke skal være tidsbegrenset, da dette vil redusere bedriftenes kostnader.

Også *kommunene Oslo, Fjell* og *Bærum* støtter løpende bevillingsperiode, men *Bærum kommune* påpeker at de har erfaringer fra serveringsbransjen med at kommunen ikke får inn meldinger om nedleggelser og eierskifter når bevillingen er løpende. De mener imidlertid at dette kan avhjelpes ved at bevillingshaver får plikt til å fremvise tobakksbevilling til grossist for å få kjøpt tobakk, jf. alkoholloven § 1-4c annet ledd. Videre er kommunen positiv til at det ikke kan gis bevilling for en enkelt anledning. De påpeker at det bør tydeliggjøres hvorvidt en bevillingshaver kan utvide arealet sitt for en enkelt anledning, noe kommunen ikke anbefaler.

Tobakksindustriens Felleskontor (TIF) mener det er noe uklart om bevilling for eksempel vil kunne gis for «august 2013» og om hensikten er at det ikke skal kunne gis ambulerende bevillinger (for en enkelt anledning) slik alkoholloven åpner for. TIF er av den oppfatning at det ikke bør gjøres forskjell mellom alkoholloven og tobakksskadeloven på dette punkt.

Departementets vurderinger

Forslaget om bevillingsperiode henger nøye sammen med forslaget om at bevillingssøkere skal få rett til bevilling dersom de oppfyller kravene, og at kommunen ikke skjønnsmessig skal kunne avgjøre søknadene eller begrense antall bevillinger.

Departementet ser at man ved å åpne for kommunalt skjønn ville kunne oppnå en strengere bevillingsordning som ytterligere begrenser tilgjengligheten til tobakksvarer. Imidlertid er departementet opptatt av at kostnadene ved ordningen skal begrenses. En løpende bevillingsperiode vil vesentlig redusere kostnadene ved at kommunene ikke trenger å fornye alle bevillingene hvert fjerde år. Departementet fastholder derfor forslaget om at bevillingsperioden skal være løpende, jf. forslag til § 5.

Departementet ser videre gode grunner for at bevillinger kan gis for en bestemt del av året, f.eks. av hensyn til utsalgssteder som kun er åpne i sommerhalvåret, turistsesongen mv. Departementet kan imidlertid ikke se behov for at et utsalgssted skal selge tobakksvarer for en enkelt anledning, f.eks. under en festival. Det er etter departementets syn heller ikke ønskelig at bevillingsstedets areal kan utvides for en enkelt anledning. Både av kontrollhensyn og av hensyn til de strenge reguleringer salg av tobakk ellers er underlagt, som oppstillingsforbud og reklameforbud, mener departementet at slike utvidelser ikke vil være hensiktsmessige.

Departementet er enig med Bærum kommune i at grossister bør pålegges å kun selge tobakksvarer til innehavere av salgsbevilling, men vil avvente med å foreslå en slik bestemmelse inntil også grossistleddet reguleres, jf. omtale i punkt 3.1.7.23 nedenfor.

3.1.7.6 Automatisk bevilling

I høringsnotatet ble det foreslått at virksomheter som etableres etter innføringstidspunktet for bevillingsordningen eller som ikke selger tobakk på innføringstidspunktet må søke om bevilling for salg av tobakksvarer. Virksomheter som allerede selger tobakk skulle gis automatisk bevilling på innføringstidspunktet. Det ble presisert at virksomheter som allerede selger tobakk skulle sende inn de samme opplysningene som nye bevillingssøkere innen tre måneder etter at ordningen er innført, og at det er inndragningsgrunn dersom denne fristen ikke overholdes. Disse virksomhetene skulle ellers oppfylle de øvrige krav i loven til bevillingshavere.

Coop Norge AS støtter forslaget om bevillingsordning under forutsetning av at det gis automatisk bevilling for de utsalgssteder som selger tobakk i dag. Også *Bensinforhandlernes Bransjeforening* uttaler at det er:

> «en forutsetning for vår støtte til bevillingsordning at alle som i dag selger tobakk automatisk skal få tilsendt bevilling uten nærmere saksbehandling eller dokumentasjon.»

NHO Reiseliv støtter også at de som allerede selger tobakk skal få automatisk bevilling, men er uenig i forslaget til utforming:

> «Vi tiltrer imidlertid ikke forslaget om at de som innen tre måneder ikke har sendt inn de avkrevde opplysninger mister sin rett til å omsette tobakksvarer. Det er i dag ingen bevillingsordning. At oversittelse av en frist skal tilsi at man mister retten til å selge tobakksvarer, gir etter vår oppfatning en urimelig konsekvens. Det kan tenkes forhold som gjør at virksomhetene ikke rekker å sende inn opplysninger innen den fastsatte frist, eller det kan oppstå utfordringer knyttet til de opplysninger som kreves innsendt. Vi foreslår at fristen utvides til minst 6 måneder fra innføringstidspunktet for bevillingsordningen.»

Oslo kommune støtter at de som allerede selger tobakk gis automatisk bevilling, men understreker at oppstartskostnadene for kommunene vil være betydelige da man per i dag ikke har kartlagt omfanget av antall utsalgssteder. Videre uttaler de:

> «Det vises til at arbeidet med kartlegging, registrering og forvaltningsrettslig oppfølging av hvert sted med tilhørende dokumentasjonskrav, i alle tilfeller vil være av et betydelig omfang. (…) Her skal nevnes at det vil være nødvendig å ta i betraktning den store mengden med inndragningssaker som mulig vil følge av at den enkelte ikke leverer inn dokumentasjon.»

Bærum kommune mener at det er problemer knyttet til forslaget om automatisk tobakksbevilling:

> «Kommunen har erfaringer med lovendring i serveringsloven i 2006, der kretsen av bevillingspliktige ble økt, uten at de nye bevillingshaverne hadde plikt til å varsle kommunen. Erfaringen er at svært få meldte fra om at de nå faller innenfor lovens system, hvilket gjorde at kommunen mistet oversikten over hvem de skulle ha tilsyn med. Kommunen har på denne bakgrunn ikke fullstendig oversikt over hvor alle kiosker, bensinstasjoner og gatekjøkken befinner seg, og vil således ikke vite hvilke ste-

der de skal inndra bevilling fra, hvis disse får tobakksbevilling automatisk. Man vil heller ikke vite hvor informasjon om meldeplikt skal sendes ut.»

Departementets vurderinger

Departementet har vurdert forslaget om automatisk bevilling på nytt, og kommet til at forslaget ikke er hensiktsmessig. For det første har kommunene ingen oversikt over hvilke steder som i dag selger tobakk og det vil medføre praktiske problemer å kartlegge disse. Videre har departementet uansett utformet bevillingsordningen slik at alle som søker og oppfyller grunnkravene (betalt søknadsgebyr, styrer med godkjent kunnskapsprøve og vandelskravet), vil få rett til bevilling. I tillegg har departementet foreslått en endring i vandelsbestemmelsen, slik at vandelskravet først gjelder fra ikrafttredelsen av ordningen. Det vil si at forhold knyttet til bevillingssøkers vandel før bevillingsordningen ble etablert, ikke skal tas med i vurderingen. Videre må utsalgssteder som allerede selger tobakk uansett sende inn nødvendig informasjon til kommunen, så dokumentasjonsbyrden vil ikke stille seg annerledes ved at disse utsalgsstedene må søke om bevilling. Departementet vurderer at det blir feil om kommunene skal pålegges arbeidet med å kartlegge utsalgssteder som selger tobakk, da det er langt mer kostnadseffektivt at de utsalgssteder som ønsker å (fortsette) å selge tobakk, selv søker om bevilling for dette. I tillegg anser departementet at hensynet bak bevillingsordningen tilsier at alle som ønsker å selge tobakk bør vurderes opp mot vandelskrav mv. Departementet frafaller på denne bakgrunn forslaget om automatisk bevilling for de som allerede selger tobakk.

3.1.7.7 Kommunens skjønnsutøvelse

Det ble i høringsnotatet foreslått at kommunene ikke skal stå fritt til skjønnsmessig å avgjøre om en bevillingssøker som oppfyller kravene for tobakksbevilling, skal få bevilling. Dette ble begrunnet med at kommunene ikke har det samme behovet for å utforme en lokalt tilpasset tobakkspolitikk som en lokalt tilpasset alkoholpolitikk. Det er ikke grunnlag for de samme avveininger mellom ulike hensyn som etter alkoholloven, hvor det bl.a. kan legges vekt på næringspolitiske hensyn og hensynet til lokalmiljøet. Høringsnotatet understreket behovet for en enklest mulig ordning både for bevillingssøkerne og bevillingsmyndigheten.

Høringsnotatet foreslo videre at kommunen ikke får anledning til å sette tak på antall bevillinger. Dette blir en konsekvens av forslaget om at bevillingsperioden skal være løpende. Dersom kommunen skulle gis anledning til å sette tak på antall bevillinger, ville det ved hvert kommunestyre være nødvendig å vurdere dette spørsmålet på nytt.

Ved å gi bevillingssøkere rett til tobakksbevilling dersom de oppfyller kravene i loven, får ikke kommunene mulighet til avslå søknader av hensyn til ønsket om å begrense antall utsalgssteder for tobakk i kommunen. Departementet ba spesielt om innspill fra høringsinstansene på dette punktet.

Bærum kommune, Fjell kommune, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, Coop Norge AS, Hovedorganisasjonen Virke og *NHO Reiseliv* støtter forslaget om at kommunen ikke skjønnsmessig skal kunne avgjøre bevillingssøknader. Også *Helsedirektoratet* støtter forslaget under henvisning til at det vil medføre en enklest mulig ordning for bevillingssøker og bevillingsmyndighet, men uttaler likevel:

> «Selv om det ville kunne komplisere ordningen synes Helsedirektoratet allikevel det ville kunne være en fordel dersom kommunen kunne avslå søknader f.eks. dersom utsalgsstedet ligger ved siden av en skole.»

Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL) åpner for at kommunen bør gis en skjønnsmargin:

> «LHL ser at det er gode grunner for begge løsninger. På den ene side kommunens mulighet til å begrense tilgangen på tobakk i kommunen og på den annen side en enkel og praktikabel ordning for bevillingssøkere og bevillingsmyndighet. Under den forutsetning at kontrollen med at reglene etterleves er god nok, kan vi støtte forslaget om at de som oppfyller kravene får bevilling. Et annet spørsmål er om en kommune som for eksempel av helsepolitiske grunner ikke ønsker noen utsalgssteder for tobakk i kommunen, skal gis mulighet for det. Vi ber derfor departementet vurdere denne muligheten.»

Også *Namsos kommune* og *Overhalla kommune* mener kommunen bør kunne utøve skjønn ved behandling av bevillingssøknader.

Departementets vurderinger

Forslaget om skjønnsadgang henger nøye sammen med forslaget om løpende bevillingsperiode, da man ved å åpne for kommunalt tobakkspolitisk skjønn i behandlingen av bevillingssøknader, også må gi nye kommunestyrer med annen politisk sammensetning mulighet til å vurdere spørsmålet på nytt. Dersom det skulle åpnes opp for slikt skjønn må bevillingsperioden avgrenses til fire år.

Departementet ser at man ved å åpne for kommunalt skjønn ville kunne oppnå en strengere bevillingsordning som ytterligere begrenser tilgjengligheten til tobakksvarer. Viktige hensyn som at man ikke ønsker tobakkssalg i nærheten av skoler, på idrettsarenaer e.l. ville da bedre kunne ivaretas. Imidlertid er departementet opptatt av at kostnadene ved ordningen skal begrenses. En løpende bevillingsperiode vil vesentlig redusere kostnadene ved at kommunene ikke trenger å fornye alle bevillingene hvert fjerde år. Videre vil saksbehandlingen for kommunene vesentlig forenkles. Departementet fastholder derfor forslaget om at bevillingsperioden skal være løpende.

3.1.7.8 Krav til vandel

I høringsnotatet ble det foreslått at det stilles krav til uklanderlig vandel for bevillingshaver og andre med vesentlig innflytelse på virksomheten i forhold til tobakksskadeloven. Departementet vurderte også om det bør stilles krav til uklanderlig vandel i forhold til annen lovgivning som har sammenheng med tobakksskadelovens formål. Som eksempel på slik lovgivning ble tollovens regler om smugling nevnt. Det ble videre foreslått at det ikke skulle kunne legges vekt på forhold som er eldre enn 10 år.

Forslaget innebærer et mer begrenset vandelskrav enn etter alkoholloven, som også oppstiller vandelskrav i forhold til skatte-, avgifts- og regnskapslovgivningen. Begrunnelsen for at et så omfattende vandelskrav ble inntatt i alkoholloven var bl.a. at det er av vesentlig betydning at omsetningsleddet for alkohol har en ryddig atferd i forhold til offentligrettslige regler, samt å hindre økonomisk kriminalitet og sikre uheldig konkurransevridning til fordel for useriøse aktører. Det var særlig utviklingen i skjenkenæringen som var bakgrunnen for at skatte-, avgifts- og regnskapsmessige forhold ble inntatt i vandelskravet. Begrunnelsen for å innføre en bevillingsordning for tobakkssalg er først og fremst håndheving av aldersgrensen. I og med at vandelskravene i alkoholloven for en stor del er myntet på skjenkenæringen så ikke departementet behov for samme vandelskrav for bevillinger for tobakkssalg.

Når det gjelder personkretsen som skal vandelsvurderes, ble det foreslått at denne bør sammenfalle med personkretsen etter alkoholloven. Det vil si at vandelskravet gjelder for bevillingshaver og andre med vesentlig innflytelse på virksomheten, herunder styrer. Det ble også foreslått at alkohollovens bestemmelse om at nærstående til personer med vesentlig innflytelse på virksomheten skal kunne vandelsvurderes dersom de antas å ha innflytelse på virksomheten, skulle inntas i tobakksskadeloven.

Det var delte meninger om forslaget til vandelskrav i høringen. Det kom også innspill på den tekniske utformingen av kravet.

Politidirektoratet viser til ny politiregisterlov og at skikkethetsvurderinger skal avvikles. Det vil derfor kun kunne utstedes politiattest:

> «Ifølge politiregisterloven§ 40 skal det, med mindre annet er særskilt angitt i lov eller i forskrift, utstedes ordinær politiattest, jf. § 40 nr. 2-9. Det heter videre i høringsnotat (…) om forslag til politiregisterloven (…) at lovformuleringer om krav til «ren vandel», «tilfredsstillende vandel», «plettfri vandel» osv, kun vil hjemle utstedelse av ordinær politiattest.
>
> Politidirektoratet legger etter dette til grunn at det ikke vil være adgang til å fastsette en ordning som foreslått, og at politiets rolle begrenses til å utstede en nærmere definert politiattest.»

Videre viser direktoratet til økonomiske og administrative konsekvenser, eksempelvis økt smugling og flere nye oppgaver som kan medføre betydelig ressursbruk for politiet.

Justis- og beredskapsdepartementet mener det er grunn til å anta at tiltaket vil ha effekt. Departementet påpeker imidlertid at vandelskravet vil medføre betydelig merarbeid for politiet og etterlyser en nærmere utredning av de økonomiske og administrative konsekvensene:

> «Selv om det fra departementets side foreslås at bevillingen skal gjelde inntil den av en eller annen grunn opphører, vil dette innebære et betydelig merarbeid for politiet. I tillegg kommer arbeidet med vandelsattester for nye bevillingshavere samt arbeidet i forbindelse med eventuell fornying av bevilling ved bl.a. inn-

> dragning etc. (…) Selv om forslag om vandelsattest for bevillingshavere kan synes formålstjenlig, bla. for å luke ut useriøse aktører, herunder å hindre ulovlig omsetning av smuglervarer, mener vi at de økonomiske og administrative konsekvensene må utredes nærmere…»

Datatilsynet mener at det er unaturlig at det kan innhentes vandelsattest på «nærstående» uten at dette har relasjoner til driften, da dette er en skjønnsmessig vurdering. Tilsynet mener også at det er urimelig at mindre forhold skal kunne anmerkes i opptil 10 år, og mener politiregisterloven § 40 bør legges til grunn for hvilke forhold som skal med på politiattesten.

Helsedirektoratet, Oslo kommune, Namsos kommune, Overhalla kommune og *Coop Norge AS* støtter forslaget til vandelskrav.

Bærum kommune uttaler at de er usikre på om vandelskrav vil ha noen merkbar effekt i forhold til salg av tobakk til mindreårige, og at strømannsvirksomhet er et kjent fenomen som er vanskelig og ressurskrevende å avdekke. Kommunen er videre usikker på om personkretsen bør være like omfattende som i alkoholloven. De konkluderer med at:

> «Administrasjonen rundt innhenting av vandel på området vil mest sannsynlig ikke stå i forhold til innkommende respons av den grad at det vil føre til inndragning/avslag.»

NHO Reiseliv mener at det ikke er behov for vandelskrav, da dette medfører «ressurskrevende arbeid og byråkrati». Også *Fjell kommune* mener det ikke er behov for vandelskrav, og påpeker at dette vil gjøre søknadsbehandlingen enklere og raskere.

Departementets vurderinger

Som følge av høringsuttalelsen fra Politidirektoratet, hvor det vises til ny politiregisterlov (som ikke har trådt i kraft) og tilhørende endringer i rammene for vandelskontroll, har departementet endret sitt opprinnelige forslag noe.

Det foreslås et krav om uklanderlig vandel i forhold til all lovgivning som anses relevant for utøvelsen av bevillingen. Begrunnelsen for dette er at lovbrudd på ett område kan indikere manglende vilje til å overholde annet regelverk. Videre vil lovbrudd kunne være konkurransevridende til fordel for useriøse aktører. En overtredelse av relevant regelverk kan etter omstendighetene være en indikasjon på at en søker er lite egnet til å drive salgsvirksomhet. I tillegg kan overtredelsen være av en slik karakter at det ville kunne virke støtende om bevillingsmyndigheten skulle være forpliktet til å se bort fra den. De som f.eks. smugler tobakk og ikke betaler avgifter kan redusere prisene. Det vil kunne innebære at tobakksvarer blir billigere, og er derfor også uheldig sett i forhold til tobakksskadelovens formål. Departementet mener derfor at det bør stilles strenge krav for å få bevilling.

Hva som ligger i begrepet «uklanderlig vandel» vil være opp til bevillingsmyndighetene å vurdere i hver enkelt sak. Det omfatter både tidligere overtredelser og at bevillingssøker på søknadstidspunktet er siktet eller tiltalt for et lovbrudd. Det kreves ikke at noen er straffet for overtredelsen eller at dom er avsagt. Men bevillingsmyndighetene kan, dersom de finner det hensiktsmessig, avvente utfallet av en verserende sak før det tas endelig stilling til søknaden. Bevillingsmyndigheten har en selvstendig plikt til å vurdere alle sider av saken. Dette innebærer bl.a. at det er adgang til å ta hensyn til ikke rettskraftige avgjørelser.

Dersom bevillingsmyndighetene avdekker brudd på regelverket innebærer ikke det at bevillingssøknaden automatisk skal avslås. Det inngår som et ledd i utøvelsen av bevillingsmyndighetens forvaltningsskjønn å vurdere om det skal legges avgjørende vekt på et konkret regelbrudd.

Når det gjelder spørsmålet om hvilken vekt overtredelser skal tillegges, skal departementet bemerke: Lovbruddets grovhet bør tillegges betydning, men mindre alvorlige forhold kan også tillegges vekt. Jo eldre et lovbrudd er, dess alvorligere bør det være for å tillegges vekt ved bevillingssøknaden. Det overlates i utgangspunktet til bevillingsmyndighetene å vurdere i hvert enkelt tilfelle om eventuelle lovbrudd er en indikasjon på hvordan disse personene vil drive sin virksomhet. Departementet vil imidlertid vurdere å gi retningslinjer for vurderingen av kravet om uklanderlig vandel i forskrift, jf. forslag til § 8 siste ledd siste punktum.

Det må skilles mellom vandelskontrollen i politiregisterloven kapittel 7 og kommunens vandelsvurdering etter forslag til tobakksskadeloven § 8. Vandelskontrollen etter politiregisterloven gir rammene for hvilke opplysninger politiet kan utlevere i form av en politiattest som fastsatt i forslag til tobakksskadeloven § 6 annet ledd. Politiattesten inngår kun som ett element i kommunens vandelsvurdering, kommunen kan også legge vekt på opplysninger som den selv besitter om bevillings-

havers forhold til det aktuelle lovverket. For eksempel kan kommunen ha kunnskap om tidligere overtredelser av tobakksskadeloven som ikke vil fremkomme på en politiattest.

Det foreligger flere typer politiattester, og et hovedskille går mellom ordinære og uttømmende attester. En ordinær politiattest inneholder opplysninger om straff og strafferettslige reaksjoner med unntak av de eldste og mildeste straffene, jf. politiregisterloven § 40. Uttømmende politiattest inneholder ingen tidsbegrensning bakover i tid og mildere reaksjoner blir også tatt med, med unntak av forenklede forelegg, jf. politiregisterloven § 41 nr. 1.

I tillegg til disse finnes såkalte begrensede og utvidede politiattester. Det som kjennetegner begrensede attester er at hjemmelsgrunnlaget for attesten gir en nærmere angivelse av hvilke typer straffbare forhold eller overtredelser av bestemte straffebud, som skal anmerkes på attesten. Attesten er i så måte begrenset til disse. En utvidet attest inneholder opplysninger om verserende saker hvor vedkommende er siktet eller tiltalt, men hvor saken ennå ikke er rettskraftig avgjort, jf. politiregisterloven § 41 nr. 2.

Departementet foreslår at det stilles krav til uttømmende politiattest for søknad om salgsbevilling i tråd med politiregisterloven § 41 nr. 1, jf. forslag til ny § 6 annet ledd i tobakksskadeloven. Videre anser departementet at det er behov for en utvidet politiattest i tråd med politiregisterloven § 41 nr. 2, jf. forslag til ny § 6 annet ledd i tobakksskadeloven. Departementet vurderer det imidlertid dit hen at det vil være tilstrekkelig med en begrenset attest, da det kun er visse typer lovovertredelser som er relevant for bevillingsspørsmålet.

De mest aktuelle lovbruddene med hensyn til salgsbevillinger for tobakksvarer vil være smugling og brudd på immaterielle rettigheter, foruten salg til mindreårige. Tollmyndighetenes beslagsstatistikk viser at smugling av tobakksvarer utgjør en betydelig del av beslaglagte varer. Utover smugling vil tollmyndighetene også håndtere piratvarer. Piratkopier av tobakksvarer er etterlikninger av tobakksprodukter med et spesielt varemerke eller design. Det er ikke tillatt å innføre kopier for videresalg uten rettighetshavers tillatelse. Denne typen lovbrudd reguleres strafferettslig gjennom immaterialrettslovgivningen. Videre er det etter departementets syn nødvendig at eventuelle brudd på alkohollovgivningen inkluderes i politiattesten. Bevillingssystemet for alkohol og tobakk vil bli relativt like og de fleste virksomheter med kommunal alkoholsalgsbevilling vil også inneha salgsbevilling for tobakk. Det er for eksempel nærliggende å tro at utsalgssteder som ikke overholder aldersgrensen for salg av alkoholholdig drikk heller ikke vil overholde aldersgrensen i tobakksskadeloven. Både alkoholholdig drikk og tobakksvarer er spesielle forbruksvarer hvor myndighetene ønsker å regulere salget av hensyn til folkehelsen. Det er derfor etter departementets oppfatning naturlig at brudd på alkohollovgivningen også vises på en politiattest ved søknad om salgsbevilling for tobakksvarer. Brudd på tobakksskadeloven må selvsagt også fremkomme på politiattesten. Oppsummert betyr dette at politiattesten ved søknad om salgsbevilling for tobakksvarer skal inneholde brudd på tobakksskadeloven, alkoholloven, tolloven, særavgiftsloven, varemerkeloven og designloven.

Departementet foreslår ikke et økonomisk vandelskrav i denne omgang, men vil på sikt vurdere behovet for at vandelskravet utvides tilsvarende alkohollovens vandelskrav. I og med at det ikke foreslås noen begrensning i hvilke typer utsalgssteder som kan selge tobakk, vil det etter departementets syn kunne være hensyn som taler for et strengere vandelskrav.

Ut ifra den helserisikoen som tobakksbruk innebærer og hensynet bak innføringen av en bevillingsordning, mener departementet at politiattesten må være uttømmende. I en skikkethetsvurdering er brudd på nevnt lovgivning relevant for spørsmålet om bevillingssøker er egnet til å forestå salget av tobakksvarer. Videre vises det til at brudd på varemerkeloven og designloven har en øvre strafferamme på fengsel i tre måneder, selv om varemerkeloven åpner for at hvis det var tilsiktet en betydelig og åpenbart rettsstridig vinning ved inngrepet på varemerkeretten, er straffen bøter eller fengsel i inntil ett år. Bøter for brudd på disse lovene vil i alminnelige tilfeller dermed ikke vises på en ordinær politiattest da denne kun viser bøter for lovbrudd med øvre strafferamme på fengsel inntil seks måneder. På samme måte anser departementet at bevillingsmyndigheten også har behov for opplysninger om verserende saker når de skal vurdere bevillingssøkers vandel.

Når det gjelder personkretsen som skal vandelsvurderes, understreker departementet at det kun er i de tilfellene hvor en nærstående antas å ha innflytelse på driften at disse skal vandelsvurderes, typisk stråmannsvirksomhet. Det er kommunen som må vurdere hvilke personer som skal vandelsvurderes og hvorvidt de aktuelle personene oppfyller vandelskravet. Beviskravet for kommunen er alminnelig sannsynlighetsovervekt.

Departementet har notert seg at Justisdepartementet og Politidirektoratet er opptatt av at antallet vandelsvurderinger vil kunne være ressurskrevende for politiregionene. Departementet har derfor kommet til at det bør gis en overgangsperiode på fire-fem år til å innhente politiattester, noe som vil redusere presset på kommunene og politidistriktene ved ikrafttredelsen av ordningen. I tillegg foreslås det at vandelskravet ikke skal gjelde for forhold som skriver seg fra tidspunktet før ikrafttredelsen. Det foreslås at nærmere bestemmelser om overgangsordningen gis i forskrift, jf. loven § 20 (forslaget § 43). Det presiseres at vandelskravet i § 8 likevel vil gjelde fullt ut i overgangsperioden, og at kommunen kan inndra en gitt bevilling dersom de mottar opplysninger fra politiet eller andre som tilsier at vandelskravet ikke er oppfylt, jf. politiets underretningsplikt i forslag til § 14.

Departementet vil på sikt vurdere om det bør fastsettes et krav om at kommunene på regelmessig basis skal kontrollere bevillingshavernes vandel, f.eks. hvert fjerde år da det uansett gjennomføres vandelskontroll av deler av samme personkrets i forbindelse med fornyelse av alkoholsalgsbevillingene.

3.1.7.9 Saksbehandling

Det ble i høringsnotatet foreslått at bevillingsmyndigheten tillegges kommunestyret, men at den kan delegeres i henhold til bestemmelsene i kommuneloven. Bevillingsmyndigheten kunne delegeres til en interkommunal sammenslutning. Forvaltningslovens regler om saksbehandling skulle komme til anvendelse på vanlig måte, men kommunen skulle pålegges en særskilt plikt til å innhente uttalelse fra politiet i forbindelse med vandelsvurderingen. Det ble bedt om innspill på om det er andre instanser som bør gi uttalelse i forbindelse med søknadsbehandling og vandelsvurdering knyttet til tobakksbevillinger.

Etter alkoholloven § 1-7 kan kommunen pålegge søkeren å dokumentere de opplysninger som er nødvendige for å kunne ta stilling til om vandelskravene er oppfylt, herunder finansieringsplan, driftsbudsjett og likviditetsbudsjett. Departementet antok i høringsnotatet at det ikke er behov for en tilsvarende vid dokumentasjonsplikt ved bevillingssøknader for tobakkssalg, da det ikke er foreslått like omfattende vandelskrav som i alkoholloven. Det ble bedt om innspill på hvilken dokumentasjon som det kan være nyttig for kommunen å kunne kreve fremlagt.

Det ble videre foreslått at melding om gitte bevillinger sendes til politiet, slik at politiet kan gjennomføre sine kontrolloppgaver og på eget initiativ informere om bevillingshaveres brudd på vandelskravet.

Det er få høringsinstanser som uttaler seg om den foreslåtte saksbehandlingen.

Helsedirektoratet støtter forslaget, mens *Oslo kommune* er opptatt av at det ikke fastsettes et stort dokumentasjonskrav, da dette vil medføre merarbeid for bransjen og kommunene. Kommunen foreslår at søker må fremlegge «aksjeeierbok, prøvebevis og eventuelt plantegninger over utsalgsstedet». I tillegg foreslår kommunen toll- og avgiftsmyndighetene som høringsinstans, dersom denne instansen sitter på opplysninger som politiet ikke besitter og som kan være relevante i vandelsvurderingen.

Departementets vurderinger

Departementet opprettholder i hovedsak forslaget uendret. Departementet har endret utformingen av forslaget slik at «kommunen» angis som bevillingsmyndighet, jf. forslag til § 7 første ledd. Det fastsettes ikke bestemmelser om kommunens delegasjonsadgang, da dette uansett følger av kommunelovens regler.

Det foreslås at det reguleres nærmere i forskrift hvilke dokumenter kommunene kan kreve framlagt i forbindelse med søknadsbehandlingen, jf. §§ 6 siste ledd og 8 siste ledd siste punktum. Departementet antar at en utvidet politiattest vil fange opp alle relevante brudd på tollovens regler om smugling, og at det således ikke er behov for at tollmyndighetene avgir uttalelse i forbindelse med vandelsvurderingen. Også her er hensynet til en enklest mulig ordning tillagt vekt.

3.1.7.10 Saksbehandlingsfrister og virkning av at fristene oversittes

Salg av tobakk er å anse som detaljhandel med varer. Detaljhandel med varer er en økonomisk aktivitet som ytes mot betaling og er omfattet av definisjonen av en «tjeneste» i lov 19. juni 2009 nr. 103 om tjenestevirksomhet (tjenesteloven). Tjenestelovens regler vil derfor få anvendelse på en ny bevillingsordning for salg av tobakk.

Tjenesteloven § 11 forutsetter at det for behandling av søknader om tillatelse fastsettes en saksbehandlingsfrist. For tillatelser etter alkoholloven er det fastsatt en saksbehandlingsfrist på fire måneder.

I høringsnotatet ble det foreslått en saksbehandlingsfrist på tre måneder for søknader om tobakksbevilling. Fristen kan forlenges én gang dersom sakens kompleksitet gjør det nødvendig. Tjenesteloven krever at saksbehandlingsfristen skal være «rimelig».

Videre er det nødvendig å regulere virkningen av en fristoversittelse. Hovedregelen etter tjenesteloven § 11 annet ledd er at en tjenestetillatelse anses automatisk innvilget hvis saksbehandlingsfristen oversittes. Dette gjelder imidlertid ikke dersom annet er fastsatt i eller i medhold av annen lov fordi spesielle allmenne hensyn (f.eks. beskyttelse av folkehelse) gjør seg gjeldende.

Det ble i høringsnotatet bedt om innspill på den foreslåtte saksbehandlingsfristens lengde på tre måneder, samt om det anses nødvendig med unntak fra automatisk innvilgelse av bevilling ved fristoversittelse.

Få høringsinstanser har uttalt seg om forslagene.

Oslo kommune, Fjell kommune og *Helsedirektoratet* støtter forslagene til saksbehandlingstid og unntak fra automatisk innvilgelse ved fristoversittelse.

NHO Reiseliv støtter ikke forslaget til unntak fra saksbehandlingsfristen, mens *Coop Norge AS* mener at «det bør vurderes nøye om kommunene skal kunne oversitte saksbehandlingsfristen.» De mener dette vil gi mulighet for at bevillingssøknader blir liggende i uforholdsmessig lang tid.

Departementets vurderinger

Departementet fastholder forslaget om en saksbehandlingsfrist på tre måneder, jf. forslag til § 7 annet ledd. Utgangspunktet må være at det fastsettes en saksbehandlingsfrist som sikrer en forsvarlig saksbehandling. Kompleksiteten i søknader om bevilling og dermed nødvendig saksbehandlingstid vil variere fra sak til sak. Ved vurdering av lengden på saksbehandlingsfrist for tobakksbevillinger, må det settes en frist som er tilstrekkelig lang til at også kompliserte saker kan behandles innen fristen. Det må også tas høyde for at dersom godkjenningsmyndigheten ikke er delegert må søknaden behandles i kommunestyret, noe som kan medføre at beslutningsprosessen vil være noe lengre enn ved en administrativ avgjørelse. Samtidig foreslås det i utgangspunktet mindre omfattende vandelskrav enn etter alkoholloven og at kommunen ikke skal få samme lokalpolitiske skjønnsadgang etter tobakksskadeloven som etter alkoholloven. Dette taler for en noe kortere saksbehandlingstid enn for alkoholbevillinger.

Det ble i høringsnotatet antatt at det er behov for å fastsette unntak fra bestemmelsen om automatisk innvilgelse for tillatelser på tobakksområdet dersom fristen oversittes. Dette ble begrunnet med at hensynet bak den foreslåtte bevillingsordningen er å hindre ulovlig salg av tobakksvarer til mindreårige og å redusere tobakksforbruket. Vandelskravet er her et viktig virkemiddel for å sikre forsvarlig tobakkssalg. Hensynet til folkehelsen gjør at det ikke er forsvarlig at bevillingssøknader etter tobakksskadeloven blir ansett som innvilget hvis saksbehandlingsfristen oversittes. Det er svært uheldig om bevilling blir gitt uten tilstrekkelig vurdering. En automatisk innvilgelsesordning kan medføre at aktører som ikke fyller vilkårene likevel får bevilling. Det ble således vurdert at det å ikke gi automatisk innvilgelse ved fristoversittelse er et proporsjonalt tiltak for å beskytte folkehelsen, og at det ikke finnes andre mindre inngripende tiltak som vil gi en like god beskyttelse. En unntaksbestemmelse er på denne bakgrunn foreslått i § 7 tredje ledd.

Det understrekes at saksbehandlingsfristen ikke fritar bevillingsmyndigheten fra å forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold, jf. forvaltningsloven § 11a.

3.1.7.11 Styrer og stedfortreder

Det ble i høringsnotatet foreslått å innføre samme krav om styrer og stedfortreder som etter alkoholloven § 1-7c. Dette betyr at det må oppnevnes en styrer og stedfortreder for hver bevilling. Bare personer som har det daglige ansvaret for salget kan oppnevnes som styrer. Styrer og stedfortreder må være over 20 år, ha uklanderlig vandel og ha dokumentert kunnskap om tobakkslovgivningen. Kommunen kan gjøre unntak fra kravet om stedfortreder når det vil virke urimelig bl.a. av hensyn til salgsstedets størrelse. Ved skifte av styrer må bevillingshaver straks søke om godkjenning av ny styrer. Dersom virksomheten ikke innen rimelig tid erstatter styreren, kan bevillingen inndras. Kommunens kontrollører kan kreve at styrer og stedfortreder legitimerer seg.

Det ble videre foreslått at departementet gis hjemmel til å gi forskriftsbestemmelser om en kunnskapsprøve om tobakksregelverket, på samme måte som i alkoholloven § 1-9 fjerde ledd, jf. alkoholforskriften kap. 5. Dette betyr at kommunene vil måtte avholde kunnskapsprøver og at kommunen kan ta et gebyr for prøven, jf. omtale av gebyrer i punkt 3.1.7.14 nedenfor.

Helsedirektoratet støtter forslaget. Også *Oslo kommune* støtter forslaget:

> «Dersom formålet med loven er å få større kontroll med tobakkssalg og en bedre utøvelse av aldersgrensene i tobakkskadeloven, fremstår det som nødvendig med styrer og stedfortreder.»

Bærum kommune uttaler at det erfaringsmessig er mange som ikke melder fra ved styrerbytte, og at det bør tidfestes hva som er å anse som «rimelig tid» før bevillingen kan inndras dersom ikke ny styrer er på plass.

Fjell kommune mener det er unødvendig med både styrer og stedfortreder, og foreslår heller en ordning med en ansvarlig person etter mal av serveringsloven. Kommunen ser heller ikke behov for noen kunnskapsprøve.

NHO Reiseliv mener det er unødvendig med en egen kunnskapsprøve:

> «Med utgangspunkt i formålet med bevillingsordningen – hindre salg av tobakksvarer til mindreårige – er forslaget om en egen kunnskapsprøve helt unødvendig. Orientering om forbud mot salg til mindreårige kan gis uten at det skal etableres ressurskrevende instrumenter for å formidle dette enkle budskap.»

Skedsmo kommune foreslår at det heller enn en kunnskapsprøve bør innføres en egenerklæring om kjennskap til reglene om tobakkssalg, gjerne i form av et standardisert elektronisk meldeskjema.

Departementets vurderinger

Departementet anser systemet med styrer og stedfortreder som et svært viktig element i bevillingsordningen. Videre er det etter departementets syn viktig at den som er ansvarlig for overholdelsen av regelverket kan dokumentere kunnskaper om regelverkets innhold. Systemet i alkoholloven fungerer etter departementets syn godt, og det er en fordel at ordningene er samkjørte.

Styreren har ansvaret for den faktiske utøvelsen av bevillingen og skal sørge for at virksomheten er organisert slik at det ikke skjer brudd på tobakksskadeloven i forbindelse med salget. Dette innebærer at styreren har ansvar for at de ansatte har nødvendig kunnskap om regelverket, og at de overholder dette. Det er den som har det daglige ansvaret for salget som skal utpekes som styrer. Med det menes at vedkommende har en overordnet stilling i forhold til øvrige ansatte, og kan instruere disse. Styreren skal være kontrollmyndighetenes kontaktperson, og kommunens kontrollører kan kreve at styrer legitimerer seg under en kontroll. Skifte av styrer krever ikke ny bevilling, men den nye styreren må godkjennes av bevillingsmyndigheten. Bevillingshaveren må straks søke kommunen om godkjenning av ny styrer. Det er et absolutt krav for å inneha bevilling at stedet har en godkjent styrer.

Departementet opprettholder således forslaget om styrer og stedfortreder uendret, jf. forslag til § 9.

3.1.7.12 Internkontroll

Det ble i høringsnotatet foreslått at departementet gis hjemmel til å gi forskriftsbestemmelser om internkontroll, på samme måte som i alkoholloven § 1-9 siste ledd, jf. alkoholforskriften kapittel 8.

Helsedirektoratet støtter forslaget.

Bærum kommune uttaler at det erfaringsmessig er mange som bryter påbudet om internkontroll i alkoholloven og at mange små bevillingshavere sliter med å oppfylle kravene:

> «Det er tidvis komplisert for kommunen å kontrollere internkontrollen på det enkelte sted, da det krever stor grad av skjønn med hensyn til å vurdere om den er grundig nok. Bærum kommune anbefaler at internkontroll på tobakk i større grad standardiseres, da utsalgssteder for tobakk er mer ensartede og står overfor mer like problemstillinger, sammenlignet med skjenkestedene.»

Departementets vurderinger

Departementet mener at bestemmelser om internkontroll er en viktig del av bevillingsordningen, og forslaget opprettholdes uendret i forslag til § 10 siste ledd. Internkontroll handler om å systematisere den daglige driften av virksomheten slik at kravene i regelverket overholdes. Internkontrollen skal sikre at tobakksskadelovens bestemmelser gjøres kjent for de ansatte, at det opprettes rutiner for å hindre brudd på bestemmelsene og at det foreligger et system for hvordan eventuelle overtredelser skal rettes og følges opp for å sikre at overtredelsen ikke gjentas. Departementet vil legge til rette for at internkontrollen kan standardiseres, og at utsalgsstedene får god veiledning i hvordan et internkontrollsystem etter tobakksskadeloven utarbeides. Imidlertid er utsalgsstedene allerede underlagt krav om internkontroll etter en rekke andre regelverk, så departementet antar at systematikken i hovedsak er godt kjent.

3.1.7.13 Begrensninger i salgstid

Det ble i høringsnotatet ikke foreslått tidsbegrensninger for når salg av tobakksvarer kan skje, slik det er gjort i alkoholloven.

Helsedirektoratet og *Fjell kommune* er de eneste høringsinstansene som har uttalt seg spesielt om dette, og begge støtter at det ikke fastsettes tidsbegrensninger for tobakkssalg.

Departementet vil på nåværende tidspunkt ikke foreslå noen begrensning i salgstider for tobakksvarer.

3.1.7.14 Gebyr

Det ble i høringsnotatet lagt til grunn at kommunenes kostnader til saksbehandling, tilsyn og kontroll skal finansieres av virksomhetene som omfattes av ordningen. Det ble vist til at bevillingsordningen etter alkoholloven finansieres ved kommunale bevillingsgebyr. En tilsvarende ordning for tobakk vil avlaste kommunene for økte kostnader. Det ble skissert en mulig ordning med kommunale bevillingsgebyr ved et forhåndsfastsatt årsgebyr som er likt for alle utsalgssteder, uavhengig av omsatt kvantum tobakksvarer. Et slikt flatt gebyr vil gjøre gebyrinnkrevingen enkel både for bevillingshaver og bevillingsmyndigheten. Eventuelle gebyrsatser kan beregnes på bakgrunn av de samlede offentlige kostnadene ved bevillingssystemet, jf. rapporten om kostnader og nytte av et bevillingssystem som var vedlagt høringsnotatet. Et mulig nivå på det årlige bevillingsgebyret ble antydet å ligge på rundt 4000–5000 kroner per utsalgssted.

Et annet alternativ som ble nevnt var en ordning med gradert gebyr for å ta hensyn til de minste utsalgsstedene. Det ble spesielt bedt om innspill på om det i tillegg til det årlige bevillingsgebyret også er behov for et eget søknadsgebyr.

Videre ble det foreslått at kommunen kan kreve inn et gebyr for avholdelse av kunnskapsprøve i tobakksskadeloven. Gebyret for tilsvarende prøve i alkoholloven er i dag på 300 kroner. Det ble antatt at det bør fastsettes samme gebyrsats for kunnskapsprøven i tobakksskadeloven.

Hovedorganisasjonen Virke foretrekker et flatt bevillingsgebyr fremfor et gradert.

Coop Norge AS uttaler at de ønsker ett flatt gebyr som dekker alt, ikke tre ulike gebyrer (søknadsgebyr, årsgebyr og prøvegebyr).

Bensinforhandlernes Bransjeforening uttaler:

> «Vi har forståelse for at det bør betales en bevillingsavgift i forbindelse med saksbehandling og utstedelse av ny bevilling. Det virker imidlertid ikke formålstjenlig at dette skal være noen løpende avgift som betales årlig. Den størrelsen det her legges opp til på det årlige gebyret mener vi ikke kan rettferdiggjøres ut fra den ordningen som skal innføres. Den bør pålegges for dekning av saksbehandlingskostnader, men ikke være en ren fiskal avgift som kreves inn løpende.»

Helsedirektoratet støtter et «forhåndsfastsatt gebyr som er likt for alle utsalgssteder, uavhengig av omsatt kvantum tobakksvarer.» De legger vekt på at et slikt flatt gebyr vil gjøre gebyrinnkrevingen enklest mulig, og mener dette må kunne dekke kostnader både til saksbehandling av søknader og løpende kontrollkostnader. Direktoratet støtter også et eget gebyr for kunnskapsprøven.

Sarpsborg kommune uttaler:

> «Utgifter til de økte arbeidsoppgavene er tenkt dekket gjennom søknadsgebyr og årsgebyr. Gebyret må være så stort at det dekker utgifter til aktive tiltak innen tobakksavvenning og kostnader til opplæring av ansvarlig for bevilling.»

Bærum kommune er positiv til et søknadsgebyr i tillegg til et årlig bevillingsgebyr, da de har:

> «…noe erfaring med «useriøse søknader» som krever behandling og som deretter trekkes, eller stedet aldri blir noe av. Et søknadsgebyr vil muligens forebygge dette. Bærum kommune foreslår at gebyrene jevnlig skal indeksreguleres.»

Flere av kommunene er opptatt av at gebyret må settes såpass høyt at det dekker alle kommunens utgifter, herunder *kommunene Trondheim*, *Nordreisa* og *Oslo*.

Oslo kommune støtter forslaget om et flatt bevillingsgebyr, da dette synes minst kostnadskrevende. Når det gjelder prøvegebyr, uttaler kommunen at dette bør fastsettes som et maksgebyr i forskrift. Videre mener Oslo kommune at det bør fastsettes et søknadsgebyr på størrelse med det årlige bevillingsgebyret.

Namsos kommune og *Overhalla kommune* støtter at departementet fastsetter årlig bevillingsgebyr, søknadsgebyr og prøvegebyr. *Osen kommune* ønsker «en differensiert avgift etter salg, slik det er for alkohol, for å ivareta mindre utsalgssteder i distriktene.»

NHO Reiseliv ønsker ikke et flatt gebyr:

«NHO Reiseliv har forståelse for at en bevillingsordning blir gebyrbelagt, og at dette betales av de virksomheter som omfattes av ordningen.

Det vil der i mot etter vår oppfatning bli sterkt urimelig dersom f.eks. omsetning av tobakksvarer innenfor overnatting- og serveringsnæringen – der slik omsetning bare er et servicetilbud med minimalt omfang – skal gebyr belegges på samme nivå som kiosk og butikksalg.»

Departementets vurderinger

De fleste høringsinstansene ønsker at det fastsettes et flatt årlig bevillingsgebyr. Dette vil også være den enkleste og minst ressurskrevende løsningen for bevillingshaverne og bevillingsmyndigheten. Departementet foreslår at en slik gebyrsats fastsettes i forskrift, jf. forslag til § 15 annet og siste ledd. Departementet skisserte et mulig gebyrnivå til 4000-5000 kroner, men vil foreta nærmere beregninger for å sikre at gebyret ikke settes høyere enn nødvendig, samtidig som kommunenes utgifter i forbindelse med bevillingsordningen blir dekket.

Flere kommuner tar til orde for at det også bør fastsettes et søknadsgebyr. Departementet er enig i at det kan være hensiktsmessig med et eget søknadsgebyr, da kostnadene knyttet til søknadsbehandling skiller seg noe fra de løpende kontrollutgiftene. Det foreslås at også denne gebyrsatsen fastsettes i forskrift, jf. forslag til § 15 første og siste ledd.

Enkelte høringsinstanser tok til orde for at gebyret for kunnskapsprøven bør fastsettes som et maksgebyr, slik at kommunen kan velge å sette gebyret lavere dersom de finner grunn til dette. Når det gjelder gebyr for kunnskapsprøven, er systemet allerede godt innarbeidet for kunnskapsprøven om alkoholloven, og departementet anser at en samkjøring av disse to ordningene vil være en fordel. Departementet foreslår derfor at gebyrsatsen for kunnskapsprøven fastsettes i forskrift i samsvar med gebyret for kunnskapsprøven om alkoholloven, jf. forslag til § 9 siste ledd første punktum.

3.1.7.15 Kontroll med salgsbevillinger

I høringsnotatet ble det foreslått at kommunen blir kontrollmyndighet. Det ble videre foreslått samme kontrollfrekvens som for kommunale alkoholbevillinger: Alle salgssteder skal kontrolleres minst én gang per år og kommunen skal samlet utføre tre ganger så mange kontroller som de har salgsbevillinger. Departementet antok at det for mange kommuner kan være hensiktsmessig å samkjøre kontrollene med salg av alkohol og salg av tobakk for virksomheter som har bevilling for begge deler.

Departementet anså videre at kommunenes stedlige kontroller spesielt bør omfatte kontroll med tobakksskadelovens bestemmelser om aldersgrenser (§ 11). I tillegg er det naturlig at kommunene kontrollerer at salgsstedet overholder tobakksskadelovens bestemmelser om reklameforbud (§ 4), oppstillingsforbud (§ 5), forbud mot rabatt (§ 7), forbud mot selvbetjente automater (§ 8) og merkekrav på tobakkspakningene (§ 9). Med unntak av aldersgrensen er det etter departementets syn relativt enkelt å kontrollere om salgsstedet overholder disse bestemmelsene. I tillegg bør kommunen kontrollere at et tilfredsstillende internkontrollsystem er utarbeidet og implementert i virksomheten.

Det er i dag Helsedirektoratet som har tilsynsansvar for tobakksskadeloven §§ 4, 5, 7, 8 og 9. Tilsynsoppgaven vil således delvis overføres fra direktoratet til kommunen når det gjelder utsalgsstedene. Departementet foreslo at Helsedirektoratet likevel beholder et overordnet tilsynsansvar for disse bestemmelsene. Det bør i den forbindelse vurderes i hvilken grad Helsedirektoratet, eventuelt gjennom fylkesmannen, bør følge med og ha en tilsynsrolle i forhold til kommunens oppfyllelse av denne oppgaven.

Det ble videre foreslått at kommunen som bevillingsmyndighet når som helst kan kreve tilgang til salgsstedets lokaler, samt å få utlevert nødvendige vareprøver. Det ble også foreslått at departementet gis forskrifthjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser om kontrollen, på samme måte som det er gjort i alkoholloven.

Departementet viste i høringsnotatet til erfaringer fra bl.a. Sverige med såkalte testkjøp som kontrollmetode, men konkluderte med at det er behov for ytterligere utredninger før dette spørsmålet ev. vurderes nærmere i tilknytning til bevillingsordningen for tobakkssalg.

Sarpsborg kommune uttaler følgende om kontrollfrekvens:

«Rådmannen mener at en gang pr år er lite for å avdekke om det skjer brudd i regelverket, spesielt om kommunen skal fange opp brudd på tobakklovens bestemmelser om aldersgrenser. Alle steder med bevilling bør de første årene få tilsyn tre ganger årlig.»

Bærum kommune anbefaler at det gis nasjonale retningslinjer for hvordan kontrollene skal gjennomføres med hensyn til å avdekke salg av tobakk til mindreårige:

> «Erfaringsmessig er det svært få tilfeller som blir avdekket ved dagens ølsalgskontroller, selv om Bærum kommune har god kvalitet på kontrollene. Kommunen antar at salg av tobakk er vanskeligere å avdekke enn salg av øl. Dette med bakgrunn i at det fremgår tydelig at en ung person har tenkt å kjøpe øl når alkoholen bæres og legges på båndet, mens tobakken kjøpes i kassen. Ved salgskontroll av alkohol kan kontrolløren holde seg på anonym avstand til kassen og kunder inntil man ser at muligheten for ølsalg er tilstede. Ved kontroll av tobakkssalg fordres at kontrollørene må oppholde seg i direkte tilknytning til kassen hver gang en ung person står i kø, for å kunne gripe inn når et salg har funnet sted. I en kiosk/bensinstasjon vil man også måtte oppholde seg i området rundt disken for å kunne observere salgssituasjonen. Dette vil mest sannsynlig avsløres raskt av salgsstedets personale, og også avsløre anonymiteten for en eventuell samtidig salgskontroll av alkohol.»

På bakgrunn av de store ressursene kommunen må bruke sett i forhold til utsiktene til å avdekke salg til mindreårige, anbefaler kommunen ikke at det fastsettes krav om så mange kontroller som foreslått.

Skedsmo kommune påpeker at erfaringer fra kontroller etter alkoholloven har vist at det er svært vanskelig å avdekke salg til mindreårige:

> «Erfaringene tilsier at departementet uttrykker en overdreven tro på bevillingsordningens effekt på håndhevingen av aldersgrensen. Sannsynligheten for at et ulovlig salg av tobakk vil skje akkurat når en kontrollør er til stede i utsalget er med andre ord forvinnende liten innenfor de rammene av tilsynsinnsats det vil være rimelig å forvente på dette feltet. Det er derfor grunn til å stille spørsmål ved om en tilnærmet teoretisk mulighet for tap av bevilling er avskrekkende nok til å oppnå endret handlingsmønster hos selgere som er for lettvinte med dagens regler.
>
> Så lenge myndighetene ikke ønsker bruk av provokasjon ved kontroll (benytte ungdom til planlagte testkjøp, slik eksempelvis Irland praktiserer) kan vi vanskelig se at kontrollordningene kan bli særlig effektive. Departementet fastslår selv at et høyt etterlevelsesnivå krever en betydelig kontrollinnsats fra myndighetenes side. Den store ressursbruken en bevillingsordning representerer må da sees i sammenheng med helsegevinsten som kontrollordningen søker å oppnå. Kravet til forholdsmessighet er et bærende prinsipp ved myndighetsutøvelse i forvaltningen. Nytten av beskyttelsestiltaket skal avveies mot de kostnadene ordningen innebærer. Det er først dersom tilsynsordningen faktisk bidrar til redusert tobakksbruk blant ungdom at regnskapet kan sies å bli positivt.»

Oslo kommune og *Fjell kommune* støtter departementets forslag. Også *Helsedirektoratet* støtter forslaget, og uttaler i tillegg:

> «Helsedirektoratet har i dag en fortolkningsrolle i forhold til alle regler i tobakksskadeloven med forskrifter og har tilsynsansvar for §§ 4, 5, 7, 8 og 9. Tilsynsoppgaven vil således delvis overføres fra direktoratet til kommunen når det gjelder utsalgsstedene. Vi støtter departementet i at direktoratet likevel beholder et overordnet tilsynsansvar for disse bestemmelsene. Helsedirektoratet mener at dette blant annet må innebære at eventuelle søknader om dispensasjon fra ovennevnte regler bør behandles av Helsedirektoratet. Søknader om dispensasjon fra ovennevnte regler utgjør pr. i dag ikke mange saker pr. år. Det er under enhver omstendighet viktig at Helsedirektoratet, eventuelt gjennom fylkesmannen, kan følge med og ha en tilsynsrolle i forhold til kommunens oppfyllelse av oppgaven. Helsedirektoratet har i dag myndighet til å ilegge tvangsmulkt ved brudd på reglene Helsedirektoratet har tilsyn med, jf tobakksskadeloven §§ 14 og 17. Det må fremgå klart av forarbeidene hvordan man tenker seg at dette skal håndteres dersom forslaget vedtas.»

Departementets vurderinger

Det er få høringsinstanser som har kommentert spørsmålet om kontrollfrekvens. Departementet fastholder at tre årlige kontroller per utsalgssted bør være et utgangspunkt. Det bør imidlertid åpnes for at kommunen kan fordele kontrollene fritt mellom de ulike utsalgsstedene, slik at mer utsatte steder kan kontrolleres oftere. Hvert sted bør imidlertid kontrolleres minimum én gang per år. Departementet antar at en slik ordning vil åpne for et fleksibelt system, samtidig som det ivaretar

behovet for at det samlede antallet kontroller opprettholdes. I likhet med systemet etter alkohollovgivningen bør bestemmelser om kontrollfrekvens fastsettes i forskrift, jf. forskriftshjemmel i forslag til § 10 tredje ledd.

Departementet opprettholder videre det opprinnelige forslaget om kommunens tilgang til salgsstedets lokaler, utlevering av vareprøver og forskriftshjemmel for nærmere bestemmelser om kontrollen.

Departementet er klar over at forslaget medfører at kommunene og Helsedirektoratet vil få delvis overlappende tilsynsoppgaver, på samme måte som de allerede har etter alkoholloven. Etter hva departementet forstår fungerer dette godt på alkoholområdet. Kommunens tilsyn med de aktuelle bestemmelsene er avgrenset til utsalgssteder med bevilling for tobakkssalg. Kommunene og Helsedirektoratet har vidt forskjellige sanksjonsmuligheter. Kommunene kan kreve at bevillingshaver retter opp en overtredelse av de aktuelle bestemmelser, og forholdet kan inngå i en vurdering av om bevillingen bør inndras. Helsedirektoratet har mulighet til å ilegge tvangsmulkt. I og med at Helsedirektoratet ikke har noe stedlig tilsynsapparat håndterer direktoratet svært få saker knyttet til konkrete utsalgssteder. Det er mer nærliggende at kommunene følger opp slike brudd under sine stedlige bevillingskontroller. Dette vil imidlertid ikke avgrense Helsedirektoratets tilsynsansvar, men det forutsettes at direktoratet og kommunene samarbeider dersom det skulle oppstå en sak hvor begge myndigheter er involvert. Helsedirektoratet vil videre kunne gi råd til kommunen om fortolkningen av de aktuelle bestemmelser.

Departementet registrerer at flere kommuner mener at det er svært vanskelig å avdekke salg til mindreårige med dagens kontrollordning. I en rapport fra Statens institutt for rusmiddelforskning fra 2002 om effektive tiltak for å begrense ungdomsrøykingen, understreker forskerne at «innføring av bøte- og bevillingssystem med stikkprøver» har vist effekt når det gjelder å redusere ungdoms røyking. I Prop. 48 L (2010-2011) om endringer i alkoholloven mv. vurderte departementet bruk av provokasjon i forbindelse med kontroll av alkoholbevillinger. Departementet kom da til at det ikke var ønskelig å fremme forslag om at det tillates bruk av provokasjon i kommunenes kontroll av salgs- og skjenkebevillinger. Departementet har i lys av erfaringer fra bl.a. Sverige funnet at såkalte testkjøp kan være effektive som kontrollmetode. Departementet er opptatt av at tilsynet med håndheving av aldersgrensen blir mest mulig effektiv, og vil som nevnt i høringsnotatet utrede spørsmålet om testkjøp nærmere.

3.1.7.16 Inndragning av salgsbevilling

Det ble i høringsnotatet foreslått at kommunen får myndighet til å inndra en bevilling for en kortere eller lengre periode dersom det avdekkes brudd på tobakksregelverket, eller dersom vandelskravene ikke lenger er oppfylt. Det ble også foreslått at kommunen kan inndra bevillingen dersom den ikke har vært benyttet i løpet av det siste året.

Videre ble det foreslått at det gis en forskriftshjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser om inndragningslengde ved brudd på bestemmelsene.

Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL) uttaler:

> «LHL mener terskelen for å miste retten til å selge tobakk ved brudd på tobakksregelverket må være lav. Vi mener kommunen i slike tilfeller skal inndra bevillingen og ikke ha en valgfri adgang til dette.»

Coop Norge AS anfører at «det er meget viktig at det etableres en ensartet praksis over hele landet for eventuelle inndragninger og at dette gis i en forskriftshjemmel.» Også *Bærum kommune, Fjell kommune* og *Hovedorganisasjonen Virke* støtter en slik forskriftsregulering.

Helsedirektoratet mener at bevillingsordningen vil få bedre effekt dersom kommunene får plikt til å inndra bevillingen ved brudd på regelverket, og støtter at det gis en forskriftshjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser om inndragningslengde. Direktoratet støtter også at bevillingen inndras hvis den ikke har vært benyttet i løpet av det siste året.

Departementets vurderinger

Departementet opprettholder forslaget fra høringen uendret. Selv om bevillingssøker i utgangspunktet har krav på bevilling dersom vedkommende oppfyller kravene som stilles for å få bevilling, vil denne rettigheten bortfalle så snart kravene ikke lenger er oppfylt eller dersom det forekommer brudd på bevillingsvilkårene, tobakksregelverket eller lovgivning som har sammenheng med tobakksskadelovens formål, jf. forslag til § 11. Det legges til grunn at inndragning av bevilling ikke er å anse som straff, og at beviskravet for kommunen er alminnelig sannsynlighetsovervekt i tråd med forvaltningslovens hovedregel.

Departementet understreker at det skal være lav terskel for inndragning dersom det foreligger brudd på det aktuelle regelverket. I Prop. 48 L (2010-2011) om endringer i alkoholloven mv. foretok departementet en vurdering av om det burde innføres nasjonale retningslinjer for inndragning av alkoholbevillinger, men konkluderte med at dette ikke var ønskelig. Begrunnelsen var at man ønsket å ivareta den fleksibiliteten som ligger i dagens system. På bakgrunn av undersøkelser som viser at antallet avdekkede overtredelser av alkoholloven har økt de siste årene uten en tilsvarende økning i antallet inndragninger, har regjeringen i Meld. St. 30 (2001-2012) *Se meg! En helhetlig rusmiddelpolitikk* kommet til at det likevel bør fastsettes nasjonale minstekrav til kommunens reaksjoner ved brudd på alkoholloven.

Når det gjelder den forslåtte ordningen for tobakksbevillinger mener departementet at hensynet til lokal fleksibilitet ikke gjør seg gjeldene på samme måte som for alkoholbevillinger. For å sikre en ensartet praksis over hele landet, foreslår departementet derfor at det gis en forskriftshjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser om inndragningslengde ved brudd på tobakksskadeloven mv, jf. forslag til § 11 tredje ledd.

Departementet noterer at de høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet, ønsker at det skal gis slike forskriftsbestemmelser om inndragningslengde. Dette vil gi en mest mulig ensartet praktisering av regelverket over hele landet, og samtidig gjøre saksbehandlingen på dette punkt enklere for kommunene. Departementet vil komme tilbake til spørsmålet i en egen forskriftshøring.

3.1.7.17 Overdragelse, død og konkurs

Det foreslås i høringsnotatet at bevillingen skal bortfalle ved overdragelse av virksomheten og ved bevillingshavers død eller konkurs, på samme måte som etter alkoholloven § 1-10. Det gis der en overgangsperiode på tre måneder for ny eier og dødsbo. Kommunen kan utvide overgangsperioden med en ekstra måned.

Helsedirektoratet støtter departementets forslag.

Bensinforhandlernes Bransjeforening uttaler:

> «Mange bensinstasjoner drives av franchisetagere. Skifte i driverne ved bensinstasjoner skjer ofte fra en dag til en annen, da bensinkjedene ikke ønsker å la stasjonene være lukket. Det kan også være andre grunner til at det skiftes drivere ved bensinstasjoner, for eksempel ved at en driver går konkurs og at en ny overtar umiddelbart.
>
> I slike tilfeller er det avgjørende at man får til ordninger som gjør at ny driver får overta bevillingen til salg av tobakk automatisk eller midlertidig, slik at man ikke trenger vente på en kommunal saksbehandling for ny bevilling inntil man kan selge tobakk.»

Også *Hovedorganisasjonen Virke* er opptatt av franchise og at ny driver ikke skal måtte vente på å få behandlet en ny bevillingssøknad.

Departementets vurderinger

Departementet fastholder forslaget fra høringen om at bevillingen skal bortfalle ved overdragelse, dødsfall og konkurs, jf. forslag til § 12. Det er ønskelig at reglene på dette punkt er samkjørt med alkohollovens regler. Langvarig forvaltningspraksis etter alkoholloven § 1-10 vil således kunne legges til grunn for praktiseringen av tilsvarende bestemmelse i tobakksskadeloven. Når det gjelder franchise-virksomheter viser departementet til at det gis en overgangsperiode på tre måneder hvor ny driver kan fortsette på gammel drivers bevilling, med unntak av konkurs. Dette bør være tilstrekkelig tid til at ny søknad om bevilling kan ferdigbehandles, jf. den oppstilte saksbehandlingsfristen på tre måneder. Dersom det oppstår forsinkelser i saksbehandlingen har kommunen mulighet til å utvide overgangsperioden med en måned.

At bevillingen bortfaller i slike tilfeller er en følge av at den ikke er et rettsgode som kan overdras, men en tillatelse som forutsetter kontroll fra myndighetene. Ny eier må søke om ny bevilling slik at kommunen kan vurdere om vilkårene er oppfylt, men driften kan altså fortsette i en overgangsperiode på tre måneder dersom bevillingsmyndigheten underrettes om dette og det umiddelbart søkes om ny bevilling.

3.1.7.18 Politiets stengningsadgang

Det ble i høringsnotatet foreslått at politiet gis hjemmel til å stenge et sted som driver salg av tobakksvarer uten å ha bevilling.

Forslaget er ikke spesielt kommentert i høringsinnspillene, og departementet opprettholder forslaget uendret, jf. forslag til § 13.

3.1.7.19 Klageordning

Kommunens vedtak i forbindelse med tobakksbevillinger vil kunne påklages til Fylkesmannen.

Departementet mener imidlertid at det ikke vil være behov for å begrense fylkesmannens kompetanse slik det er gjort i alkoholloven, da det på tobakksområdet ikke er lagt opp til samme omfang av politisk skjønn for kommunene. For alkohollovens del ville en alminnelig klageadgang utfordre balansen mellom kommunal og statlig beslutningsmyndighet i forhold til den lokale alkoholpolitikken.

Departementets vurderinger

Forslaget er ikke spesielt kommentert av høringsinstansene, og departementet fastholder forslaget om at de alminnelige klagereglene i fvl. kapittel VI får anvendelse. Vedtak om bevilling er enkeltvedtak, jf. fvl. § 2 og § 3 og kapitlene IV – VI. Dette medfører bl.a. at det gjelder regler om utredningsplikt, dokumentinnsyn, formkrav, begrunnelsesplikt og klageadgang. Klager behandles av fylkesmannen, jf. forslag til § 16.

3.1.7.20 Underretningsplikt

Departementet foreslo i høringsnotatet at politiet uten hinder av taushetsplikt gis en rett og plikt til å gi bevillingsmyndigheten opplysninger som er nødvendige for behandlingen av tobakksbevillingssaker. Videre ble det foreslått at politiet får en meldeplikt slik at de av eget tiltak skal gi bevillingsmyndigheten melding dersom det avdekkes forhold som kan antas å ha betydning for bevillingsspørsmålet.

Helsedirektoratet støtter forslaget.

Politidirektoratet påpeker at reglene om politiets taushetsplikt er endret gjennom ny politiregisterlov og at bestemmelsen om politiets opplysnings- og meldeplikt må ta høyde for dette. De uttaler:

> «Det er i utkastets § 37 foreslått bestemmelser om opplysnings- og meldeplikt for politiet med tilsvarende innhold som alkoholloven § 1-15. Heller ikke her behandler høringsnotatet forholdet til politiregisterloven. Politiregisterloven § 36 første ledd angir rammene for utlevering av opplysninger til offentlige organer i deres interesse. Den nærmere reguleringen av utlevering er foreslått i forskriften.»

Departementets vurderinger

Det vises til vurderingen av krav til vandel og begrunnelsen for endringer i departementets høringsforslag i punkt 3.1.7.8 ovenfor.

Politiregisterloven § 30 regulerer politiets adgang til å utlevere taushetsbelagte opplysninger til offentlige organer i deres interesse. Det er ønskelig at politiet på samme måte som etter alkoholloven, får en underretningsplikt til kommunen dersom det avdekkes forhold som kan antas å ha betydning for bevillingsspørsmålet, det vil si overtredelser av lovgivning som nevnt i forslag til tobakksskadeloven § 6 annet ledd. Departementet opprettholder derfor forslaget om en bestemmelse om underretningsplikt for politiet, men har endret forslaget noe, jf. forslag til § 14. Bestemmelsen bryter strengt tatt noe med systematikken som skulle etableres etter iverksetting av politiregisterloven, nemlig at politiets adgang og plikt til å utlevere opplysninger *av eget tiltak* skal reguleres av politiregisterloven og -forskriften. Kun underretningsplikt *etter anmodning* fra et annet organ kan hjemles i spesiallovgivningen. Imidlertid arbeider Justis- og beredskapsdepartementet for tiden med en forskriftsbestemmelse der det vil fremkomme at utleveringsplikt av eget tiltak også kan følge av spesiallovgivningen.

I forslag til nytt fjerde ledd i politiregisterloven § 27 åpnes det videre for at politiet kan utlevere opplysninger i forbindelse med deltagelse i ulike samarbeidsfora med det formål å forebygge kriminalitet. Bestemmelsen tar særlig sikte på å fremme kriminalitetsforebyggende arbeid, spesielt med henblikk på unge mennesker. De opplysningene som kan utleveres etter denne bestemmelsen kan være knyttet både til enkeltpersoner og miljøer eller de kan være av mer politistrategisk art. Adgangen til å utlevere opplysninger etter politiregisterloven § 27 er således videre enn adgangen etter politiregisterloven § 30.

Departementet er kjent med at en rekke kommuner har opprettet tverrsektorielle forebyggingsforum hvor det bl.a. fokuseres på alkoholsalg- og skjenking. Departementet er usikre på i hvilken grad dette vil være aktuelt for tobakkssalg, men antar at det kan tenkes situasjoner hvor politiet får opplysninger av relevans for bevillingsspørsmålet, f.eks. om hvilke steder som selger til mindreårige.

3.1.7.21 Bevillingsregister

Det er opprettet et sentralt bevillingsregister for alkoholbevillinger mv., jf. alkoholforskriften kap. 13 og engrosforskriften kap. 8. Registeret skal inneholde en oversikt over alle salgs-, skjenke- og tilvirkningsbevillinger for alkoholholdig drikk, samt de som driver engrossalg. Bakgrunnen for opprettelsen av registeret var først og fremst at tilvirkere,

grossister og importører skulle ha mulighet for lett å kunne kontrollere at deres kjøpere innehar bevilling etter alkoholloven eller rett til engrossalg.

I og med at departementet ikke har foreslått å innføre noen registrerings- eller bevillingsordning for grossister, importører og produsenter av tobakksvarer, foreslås det heller ikke at det eksisterende bevillingsregisteret utvides til å omfatte tobakksbevillinger.

Fjell kommune støtter dette, og departementet vil komme tilbake til spørsmålet ved en eventuell senere regulering av grossist-, importør- og produksjonsleddet, jf. omtale under punkt 3.1.7.23 nedenfor.

3.1.7.22 Særlige tilpasninger for Svalbard

Tobakksskadeloven gjelder på Svalbard og Jan Mayen, jfr. § 3. Forslaget til bevillingsordning for salg av tobakk tar utgangspunkt i ordningen for kommunal alkoholsalgsbevilling. Bevillingsordningen for salg av alkoholholdig drikk på Svalbard er imidlertid regulert i en egen forskrift (forskrift 12. november 1998 nr. 1300).

Om lokale forhold på Svalbard bør det nevnes at Longyearbyen lokalstyre i hovedsak er organisert og regulert som en fastlandskommune. Longyearbyen lokalstyre har imidlertid kun myndighet innenfor Longyearbyen arealplanområde. Utenfor dette området vil det være Sysselmannen, eventuelt departementet, som må utøve myndighet etter tobakksskadeloven.

Det ble i høringsnotatet foreslått at bevillingsordningen bør gjøres gjeldende i Longyearbyen. Dette lokalsamfunnet er et familiesamfunn med barn og unge under 18 år, og det synes da naturlig at forslaget om bevillingsordning gjøres gjeldende på bakgrunn av formålet med ordningen. Siden Longyearbyen ikke er en kommune, men har et eget folkevalgt organ (Longyearbyen lokalstyre) er det behov for en særregulering av salgsbevillinger for tobakk i Longyearbyen. Det synes mest hensiktsmessig at Longyearbyen lokalstyre tildeles myndighet på lik linje med en kommune etter forslaget om kommunal bevillingsordning innenfor Longyearbyen arealplanområde. Longyearbyen lokalstyre bør tildeles både bevillings- og tilsynsmyndighet i Longyearbyen.

Det ble imidlertid ikke foreslått at forslaget om bevillingsordning bør gjøres gjeldende for de øvrige bosetningene på Svalbard og Jan Mayen per dags dato. Selv om det omsettes tobakk der, er samfunnene organisert på en måte som ut fra formålet med ordningen ikke tilsier at det er nødvendig med egne salgsbevillinger der. Samfunnene i Ny-Ålesund, Hopen, Bjørnøya, Hornsund, Svea og Jan Mayen er ikke familiesamfunn, men rene arbeidssamfunn med kun voksne personer. Barentsburg er riktignok et familiesamfunn, men per i dag er det kun én tenåring i dette lokalsamfunnet, slik at en egen bevillingsordning for Barentsburg ikke synes hensiktsmessig. Dersom utviklingen skulle vise at det er behov for å gi slike bevillinger, kan Sysselmannen gis myndighet til å tildele slik bevilling.

På denne bakgrunn er det per i dag kun behov for å regulere omsetningen av tobakk i Longyearbyen. Siden loven gjelder for hele Svalbard og Jan Mayen er det mest hensiktsmessig at de stedlige tilpasninger til Svalbard og Jan Mayen løses gjennom en egen forskrift. Det ble derfor foreslått en forskriftshjemmel i tobakksskadeloven § 3. En slik forskriftsregulering vil imidlertid bryte med prinsippet som hittil er valgt i loven, der tilsynsmyndigheten etter røykeforbudet i § 12 (forslaget § 25) er regulert direkte i tobakkskadeloven § 13 (forslaget § 29), hvor Sysselmannen har myndigheten, men kan delegere til Longyearbyen lokalstyre for Longyearbyen arealplanområde. For å få et oversiktlig regelverk, vil departementet vurdere om alle særbestemmelsene for Svalbard, også om tilsyn i § 13, bør tas inn i en slik forskrift.

Helsedirektoratet og *Landsgruppen av helsesøstre NSF* støtter forslaget om at bevillingsordningen skal gjelde i Longyearbyen.

Departementet vil på denne bakgrunn ta sikte på å utarbeide en egen tobakksforskrift for Svalbard, og foreslår derfor at det inntas en forskriftshjemmel i § 3 annet ledd.

3.1.7.23 Engrossalg, import og produksjon

Dersom det innføres en bevillingsordning for detaljistsalg av tobakksvarer, bør også de øvrige ledd i salgskjeden reguleres. En protokoll til Tobakkskonvensjonen om ulovlig handel med tobakksvarer ble vedtatt i november 2012. Et av temaene i protokollen er lisensiering av salgskjeden for tobakksvarer. Departementet anser det derfor som hensiktsmessig å avvente eventuell ratifisering av denne protokollen før det fremlegges forslag om den nærmere regulering av engrossalg, import og produksjon.

Imidlertid har Helsedirektoratet meldt om et behov for å få en bedre oversikt over de som driver med import og produksjon av tobakksvarer i forbindelse med direktoratets ansvar for rapporteringsplikten i tobakksskadeloven § 15 annet ledd (forslaget § 35 annet ledd). Etter denne bestemmelsen har direktoratet ansvar for å samle inn

opplysninger om tobakksvarers innhold fra importører og produsenter. Det vises til forslaget om at Helsedirektoratet kan kreve slik informasjon fra tollvesenet, omtalt i punkt 5.7 nedenfor.

3.1.7.24 Salg av tobakksvarer på flyplasser

Avgiftsfritt salg av tobakksvarer på flyplasser skjer i dag etter tillatelse fra toll- og avgiftsetaten. Det ble i høringsnotatet foreslått et unntak fra den kommunale bevillingsplikten for avgiftsfritt tobakkssalg på samme måte som det er gjort for avgiftsfritt salg av alkohol etter alkoholloven § 3-1a. Tobakksskadelovens øvrige bestemmelser, herunder bestemmelsene om aldersgrense, reklameforbud, oppstillingsforbud og merkeregler, vil likevel gjelde på vanlig måte. Det ble videre foreslått at Helsedirektoratet skulle gis tilsynsansvar for tobakksskadeloven på flyplasser.

Når det gjelder Svalbard stiller spørsmålet om salg av tobakksvarer på flyplasser seg noe annerledes enn på fastlandet. Det vil vurderes stedlige tilpasninger i en egen tobakksforskrift for Svalbard, jf. nærmere omtale i punkt 3.1.7.22 ovenfor.

Kreftforeningen støtter ikke forslaget, med følgende begrunnelse:

> «Kreftforeningen er uenig i at det fortsatt skal kunne selges avgiftsfrie tobakksvarer på flyplasser. Prisvirkemiddelet er anerkjent av Verdens helseorganisasjon som et av de viktigste når det gjelder å begrense tobakksbruk. I tillegg opprettholder taxfree-handelen normalisering av tobakksprodukter og svekker virkningen av det generelle oppstillingsforbudet vi ellers har i Norge. Tobakkssalg må i fremtiden fjernes fra taxfree-handel på flyplasser og skip etc. Følgende nye tekst foreslås i § […]: Avgiftsfritt salg av tobakksvarer tillates ikke.»

Landsgruppen av helsesøstre NSF uttaler at de er «undrende til at man ikke vurderer en avvikling av avgiftsfritt salg av tobakk på flyplasser». *Den norske legeforening* ønsker at tollkvoten for tobakk fjernes.

Helsedirektoratet støtter departementets forslag, og uttaler at det er «positivt at departementet presiserer at tobakksskadelovens øvrige bestemmelser om salg av tobakksvarer, herunder bestemmelsene om aldersgrense, reklameforbud, oppstillingsforbud og merkeregler, vil gjelde på vanlig måte.»

Tobakksindustriens Felleskontor støtter også forslaget om et unntak for avgiftsfritt tobakkssalg, og påpeker at dette også må gjelde for avgiftsfritt salg om bord på ferger i utenlandstrafikk.

Departementets vurderinger

Etter en nærmere vurdering har departementet kommet til at det likevel ikke bør gis noe unntak fra bevillingsplikten for avgiftsfritt salg på flyplasser.

Toll- og avgiftsmyndighetene kan gi tillatelse til toll- og avgiftsfritt utsalg av bl.a. tobakksvarer på lufthavn i medhold av reglene om tollager, jf. tolloven § 4-30 og tollforskriften § 4-30-13. Tillatelsen utstedes på bakgrunn av andre hensyn enn de som tobakksskadeloven skal ivareta. Når toll- og avgiftsmyndighetene gir tillatelser til salg på bakgrunn av regelverket i tolloven settes det som forutsetning i tillatelsen at retningslinjer, bestemmelser og tillatelser gitt av andre myndigheter, overholdes. Det er imidlertid helsemyndighetene som er nærmest til å føre tilsyn med at hensynene i tobakksskadeloven oppfylles av utsalgsstedet på flyplasser. Tillatelser fra toll- og avgiftsmyndighetene er dermed ikke egnet til å erstatte en kommunal bevilling for salg av tobakksvarer.

Dersom avgiftsfritt tobakkssalg på flyplasser unntas fra den kommunale bevillingsplikten, vil de bestemmelsene i tobakksskadeloven som ikke er knyttet konkret til bevillingsordningen, for eksempel aldersgrenser, reklameforbudet, forbudet mot gratis utdeling av tobakksvarer mv., likevel gjelde fullt ut. Det ble i høringsnotatet foreslått at Helsedirektoratet skulle føre tilsyn med disse bestemmelsene. Imidlertid har ikke direktoratet andre sanksjonshjemler enn vedtak om retting og tvangsmulkt – disse sanksjonene passer ikke ved brudd på tobakksskadelovens salgsbestemmelser. Departementet finner på denne bakgrunn at den mest hensiktsmessige løsningen er at utsalgssteder for avgiftsfritt salg av tobakksvarer på flyplasser underlegges samme krav om kommunal salgsbevilling som andre utsalgssteder.

Departementet noterer seg videre at en del høringsinstanser mener at avgiftsfritt salg av tobakksvarer som sådan bør opphøre, men viser til at dette spørsmålet går utenfor den tematikk som departementet har utredet og foreslått.

3.1.7.25 Overgangsperiode

Det ble i høringsnotatet foreslått en overgangsperiode på 12-18 måneder fra vedtakelse av de foreslåtte lovendringene om bevillingsordning. Dette vil gi både bevillingsmyndighetene og utsalgsstedene god tid til å forberede seg på å

utarbeide skjemaer, søke om bevilling, planlegge tilsynssystem mv.

Bensinforhandlernes Bransjeforening uttaler at «det må utformes fleksible og tilstrekkelige overgangsordninger for å sikre at drivere settes i stand til å tilpasse seg de nye retningslinjene og lisensordningen. Det er avgjørende for implementeringen at man gir rimelige frister og tilstrekkelig kunnskap om gjennomføringen.»

Norsk Petroleumsinstitutt uttaler at de er «opptatt av at stasjonene skal få tilstrekkelig tid til å innrette seg», og at en overgangsperiode på 12-18 måneder fra de nye reglene vedtas, anses tilstrekkelig.

NHO Reiseliv mener det er viktig med en lang overgangsperiode, og at 12 måneder kan synes noe for kort.

Fjell kommune mener 18 måneder er en passende overgangsperiode, mens *Helsedirektoratet* mener det er tilstrekkelig med 12 måneder.

Departementets vurderinger

Departementet registrerer at høringsinstansene mener det er behov for en overgangsperiode på 12-18 måneder fra vedtakelsen av bestemmelsene om bevillingsordning, slik at aktørene kan forberede og innrette seg de nye kravene. Departementet vil vurdere overgangsperiodens lengde nærmere i forbindelse med arbeidet med forskrifter om tobakkssalg mv. Det foreslås derfor at Kongen kan bestemme når de ulike bestemmelser skal tre i kraft. Departementet har hjemmel til å gi overgangsregler i dagens tobakksskadelov § 20 (forslaget § 43).

3.1.8 Forholdet til EØS-retten

Departementet har foretatt en vurdering av kravene som følger av EØS-retten, både av reglene om handelsrestriksjoner etter EØS-avtalens artikkel 11 og reglene for etablering og midlertidige tjenesteyting i tjenesteloven. Etter departementets vurdering vil en bevillingsordning ikke utgjøre en restriksjon etter EØS-avtalen artikkel 11 og den er en lovlig tillatelsesordning etter tjenesteloven.

3.1.8.1 EØS-avtalen art. 11

EØS-avtalens regler om de fire friheter inneholder regler som setter forbud mot tiltak som hindrer eller begrenser den frie utveksling av varer. Den relevante bestemmelsen i denne sammenheng er artikkel 11 i EØS-avtalen (tilsvarende EF artikkel 28) som forbyr «kvantitative importrestriksjoner og alle tiltak med tilsvarende virkning».

I den sentrale Keck-dommen (C-267 & 268/91) kom EU-domstolen til at nasjonale bestemmelser som begrenser eller forbyr «visse former for salg», og som ikke direkte eller indirekte forskjellsbehandler nasjonale produkter og produkter fra andre EØS-land, ikke er å anse som et «tiltak med tilsvarende virkning». Med uttrykket «visse former for salg» menes det ulike reguleringer av omstendighetene rundt omsetning av varer. Inn under dette faller blant annet ulike begrensninger med hensyn til markedsføringstiltak og begrensninger på tid og sted for salg. Således har det i senere saker blitt akseptert at regulering av salg på søndager er tillatt. Det samme gjelder forbud mot salg av sigaretter over disk på bensinstasjoner (C-401 og C- 402/93, Boermans).

Vurderingene i sakene som har vært behandlet i domstolen synes å være at restriksjoner i forhold til omsetning av varer anses importhindrende bare hvis det rent faktisk hindrer import ved å favorisere innenlandske produkter. EF-domstolen har ved flere anledninger presisert at de aktuelle restriksjonene må ha generell anvendelse og faktisk påvirke omsetning av importvarer og innenlandske varer likt, for at de ikke skal rammes av denne bestemmelsen.

Lovligheten av et bevillingssystem for salg av tobakk i dagligvarehandelen har tidligere vært behandlet av EU-domstolen i Banchero-dommen (C-387/93) fra 1995. I sammendraget av dommen fremkommer:

> «3. En national lovgivning, som går ud på, at salg en detail af forarbejdede tobaksvarer, uanset hvorfra de hidrører, er forbeholdt godkendte forhandlere, men som ikke af denne grund lægger hindringer i vejen for adgangen til det indenlandske marked for varer fra andre medlemsstater eller hæmmer denne adgang i større omfang end den hæmmer indenlandske varers adgang til forhandlingsnettet, er ikke omfattet af anvendelsesområdet for traktatens artikel 30 [nå artikkel 28], for så vidt som lovgivningen ikke vedrører varernes egenskaber, men udelukkende reglerne for salg af varerne en detail, og for så vidt som forpligtelsen til at lade forhandlingen af varerne ske gennem godkendte detailhandlere gælder uden forskel for så vidt angår varernes oprindelse og ikke påvirker afsætningen af varer fra andre medlemsstater på en måde, der adskiller sig fra, hvad der gælder for indenlandske varer.»

En bevillingsordning som foreslått vil etter departementets syn være lovlig etter EØS-retten. Etter departementets vurdering vil en slik bevillingsordning ikke utgjøre en restriksjon etter EØS artikkel 11. Det er snakk om en regulering av «visse former for salg», og slike reguleringer utgjør restriksjoner bare om de rettslig eller faktisk innebærer forskjellsbehandling til skade for utenlandske aktører eller produkter. Det foreligger etter departementets vurdering ikke noe diskriminerende element i forslaget. Departementet bemerker for ordens skyld at selv om det skulle være slik at tiltaket hadde utgjort en restriksjon i strid med EØS artikkel 11, ville det ha vært et lovlig tiltak etter EØS artikkel 13. En bevillingsordning har til formål å redusere salget av tobakksvarer til personer under 18 år og å begrense den generelle tilgjengligheten til tobakksvarer, og er således begrunnet i hensynet til folkehelsen. Ordningen vil verken forskjellsbehandle mellom nasjonale og utenlandske produkter eller aktører. Den vil videre etter departementets vurdering være egnet og nødvendig for å nå formålet om å begrense tobakksbruken. Departementet kan ikke se eventuelle alternative tiltak som er mindre inngripende som vil gi like god helsemessig effekt.

3.1.8.2 Tjenesteloven

Lov 19. juni 2009 nr. 103 om tjenestevirksomhet (tjenesteloven) med forskrifter gjennomfører tjenestedirektivet i norsk rett. I EØS-retten beskrives en tjeneste som en økonomisk aktivitet, normalt ytt mot betaling, som ikke omfattes av reglene om fri bevegelighet av varer, personer eller kapital.

Salg av tobakk omfattes av det som gjerne omtales som detaljhandel av varer. Dette er en type økonomisk aktivitet som klart omfattes av det EØS-rettslige tjenestebegrepet og definisjonen av tjeneste i tjenesteloven. Selve salget av varer omfattes heller ikke av noen av de andre reglene om fri bevegelighet.

Bevillingsordningen for salg av tobakk omfattes således av tjenestelovens bestemmelser for etablering og for midlertidig tjenesteyting. Tjenesteloven inneholder i tillegg regler om krav til saksbehandlingen.

Tillatelsesordninger

Detaljsalg av tobakksvarer omfattes av definisjonen av «tjeneste» i tjenesteloven § 5 bokstav a, og en bevillingsordning er en tillatelsesordning etter tjenesteloven § 10. Lovens regler får derfor anvendelse på en bevillingsordning for salg av tobakk.

Tillatelsesordninger er særskilt regulert i tjenesteloven kap. 3. Tillatelsesordninger som innføres for en tjenestevirksomhet, er lovlige etter tjenesteloven dersom de ikke innebærer direkte eller indirekte forskjellsbehandling basert på tjenesteyteres nasjonalitet, bosted eller etableringsstat, er begrunnet i tvingende allmenne hensyn og er egnet og nødvendig for å oppnå formålet.

Alt salg av tobakksvarer vil være underlagt kommunal bevillingsplikt. Bevillingsordningen vil derfor ikke diskriminere noen tjenesteytere i forhold til andre.

Tillatelsesordninger må begrunnes ut fra tvingende allmenne hensyn, dette begrepet omfatter blant annet folkehelsen. Ifølge Nasjonalt folkehelseinstitutt er tobakksrøking antagelig den enkeltfaktoren som har skapt størst helseskade i befolkningen de siste tiårene. Røyking er den viktigste risikofaktoren både for tidlig død og tap av friske leveår i Norge. Beregninger fra Nasjonalt folkeinstitutt viser at det hvert år dør rundt 5100 personer på grunn av røking. Tobakksbruk er således et alvorlig folkehelseproblem.

Tredje og siste vilkår for at en tillatelsesordning skal være lovlig etter tjenesteloven er at den oppfyller proporsjonalitetsprinsippet. Det innebærer at tiltaket må være forholdsmessig. Kravet er todelt. Tillatelsesordningen må være både egnet og nødvendig for å nå det fastsatte formålet. Utgangspunktet er imidlertid at statene har frihet til å fastsette hvor nivået for beskyttelse av folkehelsen skal ligge og hvordan nivået oppnås.

Bevillingsordningen må altså for det første være egnet til å fremme det hensynet den er begrunnet i. Hensynet bak bevillingsordningen er å oppnå en generell reduksjon i tobakksbruken i befolkningen og spesielt blant unge. Rundt halvparten av mindreårige røykere kjøper tobakken sin selv. Dersom vi skal nå målet om en tobakksfri ungdomsgenerasjon og på sikt et tobakksfritt samfunn er det helt nødvendig å begrense ungdoms tilgang til tobakksvarer. Forskning har vist at tilgjengelighetsbegrensende tiltak er av de tiltak som har best dokumentert effekt. En streng håndheving av aldersgrensen for kjøp av tobakk gjennom en bevillingsordning er et hensiktsmessig og effektivt virkemiddel for å redusere tilgjengelighet og bruk av tobakk blant mindreårig ungdom. Departementet ser derfor en bevillingsordning for salg av tobakk som et egnet tiltak for å nå de nevnte målene.

En tillatelsesordning må videre være nødvendig for å oppfylle tjenestelovens krav. I dette lig-

ger det at ordningen ikke må gå lenger enn det som er nødvendig for å oppnå formålet, og at målet ikke kan nås ved bruk av mindre omfattende tiltak. Verdens helseorganisasjon evaluerte det norske tobakksarbeidet i 2010. Det ble da blant annet funnet at håndheving av aldersgrensen på 18 år for å kjøpe tobakk ikke har fungert tilfredsstillende.

Tobakksforebyggende arbeid krever et bredt spekter av tiltak, hvor forskjellige tiltak virker på ulike grupper av personer. Bevillingsordning er å anse som et supplement til de ulike tobakksforebyggende tiltakene, og ikke et alternativ til andre tiltak. Departementet viser i den forbindelse til at en helhetlig tilnærming kan gi synergieffekter ved at effekten av en pakke med tiltak kan være større enn effekten av enkelttiltakene summert. Dette må også tas hensyn til i nødvendighetsvurderingen.

I dag er det ingen som har ansvar for å føre tilsyn med utsalgsstedenes overholdelse av aldersgrensen. Undersøkelser viser at hele 40-45 prosent av tobakksbrukerne under 18 år som oftest kjøper tobakksvarene sine selv. En bevillingsordning vil skape et sterkere insentiv for utsalgsstedene til å håndheve aldersgrensen.

Slik departementet ser det er det ingen andre tiltak enn en bevillingsordning som vil kunne nå det samme målet om å hindre ulovlig salg til mindreårige.

Midlertidig tjenesteyting

Tjenesteloven inneholder særlige bestemmelser om midlertidig tjenesteyting. Det kan tenkes at salg av tobakk er en del av salget som drives av omreisende tivolier eller på grenseoverskridende basis i forbindelse med salg på messer eller andre arrangementer.

Bevillingsordningen for salg av tobakk åpner for at bevillinger kan gis for en bestemt del av året, men ikke for en enkelt anledning, jfr. forslag til tobakksskadeloven § 26.

Tjenesteloven § 16 annet ledd fastslår at krav som gjøres gjeldende overfor midlertidige tjenesteytere må:

«a) verken direkte eller indirekte forskjellsbehandle på grunnlag av statsborgerskap, bosted eller etableringsstat,
b) være begrunnet i hensyn til offentlig orden og sikkerhet, folkehelsen eller miljøvern, og
c) være egnet og nødvendig for å oppnå formålet med kravet.»

Departementets forslag innebærer at salgsbevilling ikke kan gis for en enkelt anledning, men skal kunne gis for en bestemt del av året. En bestemt del av året kan for eksempel være sommersesongen. Bestemmelsene gjelder helt uavhengig av søkers statsborgerskap, bosted eller etableringsstat, og vil heller ikke i praksis ramme aktørerne ulikt. Det foreligger derfor ikke direkte eller indirekte diskriminering.

Som redegjort for i pkt. 3.1.7.5 ovenfor mener departementet at det ikke er ønskelig at bevilling skal kunne gis for en enkel anledning, bl.a. av kontrollhensyn og av hensyn til de strenge reguleringer salg av tobakk ellers er underlagt, som oppstillingsforbud og reklameforbud. Vi viser i denne sammenheng til vurderingen av tjenestelovens krav vedrørende tillatelsesordninger over og behovet for beskyttelsen av folkehelsen.

På denne bakgrunn er innskrenkningene i muligheten til midlertidig tjenesteyting når det gjelder salg av tobakk etter departementets vurdering proporsjonal. De samme argumentene gjøres gjeldende for hvorfor det både er egnet og nødvendig at det ikke åpnes for bevillinger for en enkelt anledning.

Departementet mener således at bevillingsordningen oppfyller kravene i tjenesteloven § 16 annet ledd.

3.2 Forbud mot salg av mindre tobakkspakninger

3.2.1 Gjeldende rett

Det er i dag ikke noe eksplisitt forbud i Norge mot salg av enkeltsigaretter eller mindre sigarettpakker. I tobakksskadeloven § 9 første ledd er det inntatt krav om at tobakksvarepakninger må være merket med helseadvarsel og at sigarettpakker må merkes med en innholdsdeklarasjon. Dette tolkes implisitt som et forbud mot salg av enkeltsigaretter.

Tobakkskonvensjonen fastsetter at partene skal forby salg av individuelle sigaretter og små sigarettpakker, jf. art. 16 nr. 3.

3.2.2 Regulering i andre land

EU har anbefalt medlemslandene å innføre forbud mot salg av sigarettpakker med mindre enn 19 sigaretter, jf. Rådsanbefaling 2003/54/EF art. 1(f). Et slikt forbud er innført i 18 EU-land, bl.a. Sverige, Danmark og Finland. Bakgrunnen for EUs anbefaling er at mindre sigarettpakker, som er billigere enn større pakker, er lettere tilgjengelige for barn og unge, som er spesielt prissensitive.

I Finland hadde myndighetene tidligere en skriftlig avtale med tobakksindustrien om at de ikke skulle selge små sigarettpakker. På 1990-tallet sa industrien opp avtalen, og mindre sigarettpakker ble sluppet på det finske markedet. På grunn av lav pris ble disse raskt populære blant unge. På denne bakgrunn har Finland lovregulert et forbud mot salg av sigarettpakker med mindre enn 20 sigaretter. I tillegg har de innført bestemmelser om at pakninger med rulletobakk må være på minst 30 gram og at cigarillospakninger må inneholde minst 10 cigarillos. Forbudet mot små pakninger av cigarillos og rulletobakk ble innført for å hindre lansering av små pakninger av annen type røyketobakk enn sigaretter på markedet. Sigarer kan selges enkeltvis.

3.2.3 Høringsnotatets forslag

Det ble i høringsnotatet foreslått et forbud mot mindre sigarettpakker enn tjuepakninger, samt en forskriftshjemmel til å fastsette nærmere krav til minimumsmengde og –kvantum for andre tobakksprodukter. Formålet med bestemmelsene er å redusere nyrekruttering blant barn og unge.

3.2.4 Høringsinstansenes syn

Et flertall av høringsinstansene som kommenterer forslaget støtter det, herunder Helsedirektoratet, Nasjonalt råd for tobakksforebygging, de fleste helseorganisasjonene og en rekke fylkeskommuner og kommuner. De påpeker at ungdom er spesielt prissensitive og at det er særlig viktig med tiltak med dokumentert effekt for denne målgruppen. Enkelte høringsinstanser tviler på at en slik bestemmelse vil få den tiltenkte effekten, herunder et fåtall kommuner. Det er stort sett representanter fra handelsnæringen og tobakksindustrien som er negative til forslaget.

Dagligvareleverandørenes forening påpeker at snus er mindre helseskadelig enn røyketobakk. De uttaler:

> «Det er etter vår mening ikke grunnlag for samme restriksjonsgrad for snus som for røyketobakk. Eksempelvis er det ikke grunnlag for at et forbud mot mindre pakninger av sigaretter videreføres til å omfatte mindre pakninger av snus.»

Også *NHO Mat og Drikke* påpeker at snus er et mindre helseskadelig produkt, og anbefaler at «en eventuell innføring av et forbud mot salg av mindre sigarettpakker ikke vil omfatte snusbokser.»

Swedish Match Norge AS mener generelt at departementet legger feil fakta til grunn når det gjelder helseskader av snus. Til det konkrete forslaget uttaler de:

> «Argumenter knyttet til nye restriksjoner på sigarettpakker bør ikke automatisk videreføres til snus. Swedish Match syns det er mer påkrevet at norske myndigheter i stedet fokuserer på innholdet i snusboksen.»

Mange høringsinstanser støtter forslaget, slik som *Helsedirektoratet* som understreker at det er viktig at en regulering av pakningsstørrelse gjelder for alle tobakksvarer:

> «…det er en utviklingstendens når det gjelder snus at disse produseres og omsettes i mindre forpakninger. Derfor er det positivt at departementet nå foreslår at det gis en forskriftshjemmel til å fastsette nærmere krav til minimumsmengde- og kvantum for *tobakksvarer.*»

Troms fylkeskommune er spesielt opptatt av at snusprodusenter i økende grad retter markedsføring mot kvinner og ungdom:

> «Fylkesrådet vil fremheve viktigheten av forbudet mot salg av mindre sigarettpakker. Det er videre viktig å være oppmerksom på tendensen som man ser i form av mindre snuspakker som retter seg spesielt mot kvinner og ungdomsgruppen.»

Sarpsborg kommune er også positive til forslaget og trekker frem at «tiltaket er viktig fordi det begrenser salget til ungdom.»

Den norske legeforening støtter forslaget om å forby tipakninger og skriver generelt om forholdet mellom snus og røyking at snus ikke er et sunt alternativ til røyking. De uttaler videre:

> «Mens forekomsten av røyking er synkende, har det de siste årene vært en markant økning i snusbruk, særlig blant unge. Snusbruk blant ungdom i Norge ligger på et rekordhøyt nivå, både blant gutter og jenter.
>
> Snus er både sterkt avhengighetsskapende og helseskadelig. Snus inneholder en rekke kreftfremkallende stoffer, og det er godt dokumentert at snusing øker risikoen for kreft i spiserør og bukspyttkjertel, som er sjeldne, men svært alvorlige kreftformer med høy dødelighet. Snusing, spesielt blant storforbrukere, er også forbundet med økt dødelighet ved hjerte-

infarkt. I tillegg gir snusing omfattende lokal munnhuleskade. Alle rapporter som har gransket røykfri tobakk (snus) er imidlertid enige om at kunnskapsgrunnlaget i dag er til dels svakt og mye dårligere enn for sigarettrøyking. Samtidig vet vi at nikotinavhengigheten ved snus er like sterk som ved sigarettrøyking. Snusere har også en mer konstant nikotintilførsel og snuser i gjennomsnitt hele 75 % av sin våkne tid.»

Mens snusbruk tidligere var et guttefenomen, er det i dag stadig flere jenter som snuser. Fra 2004-2007 økte snusbruken blant jenter med 300 %. Det er kjent at snusbruk i svangerskapet øker risikoen for en rekke graviditetskomplikasjoner. (…)

En debatt som har pågått lenge, er hvorvidt snus bør anbefales som et røykeavvenningsmiddel. Selv om snus ikke forårsaker lungekreft eller kols, slik sigaretter gjør, mener Legeforeningen at helseskadene ved snusbruk er så omfattende at det vil være svært uheldig å oppfordre noen til snusbruk. Det foreligger heller ingen vitenskapelige bevis for at snusing er effektiv i røykavvenning, ut fra de studier som har undersøkt nettopp dette. Legeforeningen finner derfor ikke å kunne støtte bruk av snus, heller ikke ved røykeavvenning.»

Landsgruppen av helsesøstre NSF er også positive til forslaget, men påpeker at forbudet bør evalueres:

«Vi støtter forslaget om forbud mot salg av enkeltsigaretter eller mindre sigarettpakker. Innføres et slikt forbud mener vi at det må følges opp av forskning som kan vurdere en eventuell effekt av tiltaket, spesielt på ungdom. Tatt i betraktning den generelt sterke private økonomien i Norge, er det med et slikt forbud en viss risiko for at både ungdom og voksnes kjøper større pakninger og øker forbruket.»

Også *Statens institutt for rusmiddelforskning* er opptatt av at effekten av tiltaket bør vurderes nærmere:

«Som det framgår av høringsnotatet er den mulige effekten av et slikt tiltak lite belyst i av den empiriske forskningslitteraturen. Departementet antar at tiltaket kan bidra til å redusere nyrekrutteringen til røyking blant barn og unge. Dette kan være en mulig konsekvens, men SIRUS foreslår at departementet tar initiativ for å undersøke brukerprofiler for ulike tobakksprodukter, bl.a. tipakningene nærmere.»

Enkelte av høringsinstansene etterlyser også regulering av snusboksenes utseende, slik at ikke disse virker tiltrekkende på ungdom.

3.2.5 Departementets vurderinger

Å forebygge at barn og ungdom begynner med tobakk er hovedfokus i departementets arbeid med tobakksforebygging. Det er derfor viktig å innføre bestemmelser som kan bidra til å forebygge tobakksbruk i denne målgruppen. Departementet legger også stor vekt på Tobakkskonvensjonens bestemmelse om forbud mot salg av enkeltsigaretter og mindre forpakninger. Departementet opprettholder derfor sitt opprinnelige forslag om et forbud mot mindre sigarettpakninger, jf. forslag til § 33. Forslaget vil tydeliggjøre dagens implisitte forbud mot å selge enkeltsigaretter.

Forskning viser at ungdom er spesielt følsomme for prisendringer på tobakk, to til tre ganger mer enn voksne. I en artikkel fra Statens institutt for rusmiddelforskning i 2007 (Melberg, SIRUS Skrifter nr. 1/2007) ble det beregnet at en realprisøkning på 10 prosent vil redusere det generelle forbruket med om lag 5 prosent og ungdomsforbruket med om lag 15 prosent.

Ifølge en rapport fra RAND Europe fra 2010 foreligger det lite forskning om effekten av å regulere tobakkspakkenes størrelse, og kunnskapen er blandet. Enkelte forskningsresultater fra USA, Canada og Australia kan tyde på at forbud mot tipakninger vil kunne føre til at voksne røykere øker sigarettkonsumet, mens andre hevder at mindre sigarettpakker er mer tilgjengelige for unge på grunn av lavere pris.

Departementet er klar over at det kan være en risiko for at tiltaket fører til at enkelte voksne røykere øker det daglige sigarettkonsument noe, kanskje særlig blant av og til-røykere. Departementet mener likevel at hensynet til redusert nyrekruttering blant barn og unge må veie tyngre. I en irsk undersøkelse fra 2006 fra Office of Tobacco Control ble det funnet at 76 prosent av mindreårige røykere vanligvis kjøpte tipakninger med sigaretter.

Erfaringer fra andre land som har innført tilsvarende begrensninger på sigarettpakkenes størrelse, har vist at deler av bransjen har forsøkt å omgå forbudet ved å lansere tjuepakninger som kan deles opp i to tipakninger. Dette er bakgrunnen for at forbudet også bør gjelde detaljsalgspakninger «som inneholder mindre pakninger eller

som kan deles opp i mindre pakninger», jf. forslag til § 33 første ledd annet punktum.

Det er ikke utenkelig at tobakksindustrien vil utvikle tjuepakninger med mindre sigaretter (kortere og/eller tynnere) som kan selges billigere enn dagens standard tjuepakninger. Departementet mener dette er uheldig, og at en slik produktutvikling undergraver hensikten med forslaget. Slik bestemmelsen er utformet regulerer den kun tillatt minimumsantall sigaretter i en pakke, og ikke den nærmere utformingen av sigarettene. Departementet vil følge utviklingen i markedet og vurdere behovet for en nærmere regulering dersom flere slike produkter kommer på markedet.

Flere høringsinstanser fra dagligvarehandelen og snusindustrien ønsker ikke at snus skal reguleres på samme måte som røyketobakk, da snus er mindre helseskadelig. Departementet er ikke enig i denne tilnærmingen, og viser til omtalen av problemstillingen i punkt 2 ovenfor. Departementet er spesielt opptatt av å hindre at barn og unge begynner med tobakk som følge av pakningenes utforming og design. I dette forslaget reguleres kun minimumsstørrelser. I lys av Tobakkskonvensjonens retningslinjer og EUs revisjon av direktiv 2001/37/EF, vil departementet i sitt videre arbeid også se nærmere på behovet for å regulere annen type utforming og egenskaper ved produktene og pakningene, som virker tiltrekkende overfor unge. Departementet fastholder derfor forslaget om en forskriftshjemmel for å regulere pakningsstørrelsen for andre tobakksprodukter enn sigaretter, jf. forslag til § 33 tredje ledd. Departementet vil komme tilbake til den nærmere reguleringen i en egen forskriftshøring.

3.3 Forbud mot selvbetjening

3.3.1 Bakgrunn

Et forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer trådte i kraft i 2010. I etterkant av dette har departementet mottatt spørsmål om oppstillingsforbudet også innebærer et forbud mot selvbetjening av tobakksvarer. Det foreligger i dag ikke noe slikt forbud mot selvbetjening i Norge. I praksis har imidlertid de aller fleste utsalgssteder plassert tobakksvarene – med unntak av snus – bak, over eller under kassen av hensyn til å unngå svinn. Ifølge en SIFO-rapport fra 2011 har 44 prosent av butikkene i Norge selvbetjente snusskap.

I mange utsalgssteder foregår det i tillegg salg av automatkort, slik at kunden selv henter ut tobakksvaren fra en automat etter betaling i kassen.

Etter hva departementet kjenner til er det kun spesialforretninger for tobakk og tax free-utsalgene som har rene selvbetjeningsavdelinger for tobakksvarer.

3.3.2 Gjeldende rett

Det er i dag ikke forbud mot selvbetjening av tobakksvarer i Norge. Det er imidlertid forbudt med selvbetjente automater, jf. tobakksskadeloven § 8 første ledd.

Tobakkskonvensjonen artikkel 16 nr. 1(b) oppfordrer partene til å innføre «forbud mot salg av tobakksprodukter på en slik måte at de er direkte tilgjengelige, f.eks. fra butikkhyller». Samme oppfordring er inntatt i EUs Rådsanbefaling 2003/54/EF punkt 1(b), hvor det av hensyn til å hindre salg av tobakk til barn og unge oppfordres til «å fjerne tobakksvarer fra selvbetjeningshyller i detaljforretninger».

3.3.3 Høringsnotatets forslag

I høringsnotatet ble det bedt om innspill på om det bør foreslås et forbud mot selvbetjening av tobakksvarer. Et slikt forbud vil først og fremst få praktisk betydning for plasseringen av snuskjøleskapene. Snuskjøleskapenes plassering i dag, ofte ved inngangen eller rett før kassen, kan i seg selv fungere som en kjøpsoppfordring. Videre vil et forbud mot selvbetjening redusere tilgjengeligheten til tobakksvarer for barn og unge. Det ble i høringsnotatet lagt vekt på at både Tobakkskonvensjonen og EU oppfordrer til innføring av forbud mot selvbetjening av tobakksvarer.

Det ble også bedt om innspill på hvordan dagens selvbetjening av tobakksvarer i tax free-utsalg og spesialforretninger fungerer, og om det er grunnlag for unntak fra et eventuelt selvbetjeningsforbud for slike utsalgssteder.

3.3.4 Høringsinstansenes syn

Det er bred støtte til forslaget blant frivillige organisasjoner, Legeforeningen, Helsedirektoratet, Nasjonalt råd for tobakksforebygging og en del kommuner og enkelte andre høringsinstanser. Disse høringsinstansene påpeker at hensikten med oppstillingsforbudet og reklameforbudet undergraves ved at tobakksvarer er direkte tilgjengelig for kunden. En rekke handelsorganisasjoner og tobakksindustrien er imot forslaget og viser til at det i praksis kun rammer snus og vil medføre at snuskjøleskap må oppbevares bak disken. De hevder at utsalgsstedenes behov for selv å velge en hensiktsmessig

organisering må veie tyngre, og at et selvbetjeningsforbud det vil medføre store kostnader.

Helsedirektoratet påpeker at et forbud mot selvbetjening først og fremst vil få praktisk betydning for plasseringen av snuskjøleskapene, og videre at:

> «Et slikt forbud vil redusere tilgjengeligheten til tobakksvarer for barn og unge, et hensyn som er sentralt i departementets forslag. Derfor anbefaler direktoratet at det innføres et forbud mot selvbetjening av tobakksvarer. Vi er selvsagt også enig i at det er viktig at både Tobakkskonvensjonen og EU oppfordrer til innføring av forbud mot selvbetjening av tobakksvarer. Dersom departementet velger å gå inn for et forbud mot selvbetjening av tobakksvarer, er vi enig i at det gjøres unntak fra forbudet når det gjelder salg av tobakksvarer fra spesialforretning for tobakk og for utsalgssteder for avgiftsfritt salg på flyplasser.»

Sarpsborg kommune skriver generelt om markedsføring av tobakksprodukter at:

> «…tobakksindustrien markedsfører produkter overfor unge mennesker vel vitende om at de på sikt kan forårsake sykdommer. Denne markedsføringen er mangeartet og ofte av en slik karakter at de som påvirkes, ikke forstår at de blir utsatt for markedsføring. Stilt overfor slike krefter, kan det vanskelig argumenteres for at dette handler om unge menneskers frie valg.»

Kommunen støtter et forbud mot selvbetjening fordi «dette bidrar til bedre kontroll av salget, og en høyere terskel for unge til å få kjøpt produktet.»

Swedish Match Norge AS er ikke enig i departementets vurdering av at et forbud mot selvbetjening vil styrke oppstillingsforbudet og begrunner dette på følgende måte:

> «Alle kundene må passere gjennom kasseområdet, og dermed vil dette forslaget sørge for at snus blir mer synlig enn med dagens løsning hvor noen utsalgssteder har plassert snusen ute i butikken, for eksempel i små kjøleskap på gulvet. Swedish Match vil påpeke at snus er en kjølevare, og det er ikke enkelt for utsalgsstedene å flytte et kjøleskap. Mange har allerede store plassutfordringer og det å flytte et kjøleskap vil være praktisk umulig for mange utsalgssteder med den plassen som er tilgjengelig.»

Swedish Match Norge AS og flere høringsinstanser fra dagligvarebransjen mener også at et selvbetjeningsforbud ikke vil ha noen effekt, og er opptatt av at forslaget vil medføre praktiske problemer og store ombyggingskostnader. *Hovedorganisasjonen Virke* uttaler:

> «For det første er det slik at det tiltaket forbudet er tenkt å understøtte – synlighetsforbudet – i seg selv har hatt meget liten effekt. (…) Med mindre man med alvor skulle mene at utsalgsstedene har undergravd synlighetsforbudet gjennom bruk av stor skrift og mange gjentakelser, kan vi ikke se at et selvbetjeningsforbud skulle ha en effekt med hensyn til å redusere tobakksbruken.»

Virke er videre uenig i at plasseringen av snuskjøleskapene ute i butikken innebærer en større kjøpsoppfordring enn ved plassering i kassen. De uttaler at ved å flytte snuskjøleskapene til kassen, vil flere kunder bli eksponert for innholdet når betjeningen må hente ut en vare, enn når skapet er selvbetjent. Virke har fått utarbeidet en rapport fra NyAnalyse AS om kostnadene for varehandel, kiosker, servicehandel og bensinstasjoner ved et selvbetjeningsforbud. Rapporten konkluderer med at den samlede kostnaden for bransjen vil utgjøre et sted mellom 70 og 92 mill. kroner. Avslutningsvis anfører Virke at snus er mindre skadelig enn sigaretter, og videre:

> «I lys av dette fremstår det som ennå mer uforståelig at man foreslår å innføre et selvbetjeningsforbud som utelukkende rammer det tobakksproduktet som oppfattes som minst skadelig.»

Også *Norges Colonialgrossisters Forbund* viser til at snusbruk er mindre helseskadelig enn røyking og påstår at snus har en positiv effekt i røykeavvenning.

Kreftforeningen uttaler at de ikke ser noen grunn til at avgiftsfritt salg på flyplasser skal ha unntak fra forbudet. Flere av handelsorganisasjonene er uenige i dette. *Forum for Reise og Handel* opplyser at avgiftsfritt salg av tobakksvarer på flyplassene foregår fra egne tobakksrom. Varene er skjult fra utsiden og rommene ligger langt fra kassen. Kun kunder som på forhånd har bestemt seg for å handle tobakksvarer, oppsøker rommene. Også *NHO Mat og Drikke*, *Hovedorganisasjonen Virke* og *Tobakksindustriens Felleskontor* mener at det er nødvendig med unntak for tax free-utsalg og spesialforretninger. *Travel Retail Norway AS (TRN)* driver tax free-utsalg på flyplassene i alle de store byene i Norge. De begrunner behovet for et unntak slik:

«For TRN er ordningen med tobakksrom og tobakksskap helt nødvendig, på grunn av forpakningsstørrelse og bredde på sortiment. TRN [kan] også i henhold til bevillingen fra Toll- og avgiftsdirektoratet kun selge tobakk i hele kartonger. Det er følgelig ikke praktisk mulig å få plass til hele sortimentet og nødvendig mengde i et skap bak en kasse, som kundene selv ikke kan betjene. (…)

For å redusere barn og unges – og for øvrig også voksne forbrukeres – tilgang til og bruk av tobakk, er det etter TRNs syn først og fremst tilgjengeligheten til tobakksvarer i det daglige som må reduseres.»

Noen av høringsinstansene har videre tatt til orde for at et eventuelt unntak også bør gjelde avgiftsfritt salg om bord på ferger i utenlandstrafikk.

3.3.5 Departementets vurderinger

Forskning har vist at tilgjengelighetsbegrensende tiltak er av de tiltak som har best dokumentert effekt i forhold til å redusere tobakksbruk. Et forbud mot selvbetjening må vurderes i denne sammenhengen. Det er per i dag gjennomført få studier som ser direkte på effekten av et forbud mot selvbetjening av tobakksvarer, men studier fra USA har funnet at butikker med selvbetjening i langt større grad selger tobakk til mindreårige enn butikker uten selvbetjening. Dette inntrykket styrkes av andre studier som antyder at tyveri av tobakksvarer skjer i mindre grad i butikker uten selvbetjening, og illegalt salg skjer i større grad i butikker med selvbetjening. Unges tyveri av tobakk fra butikk anses i denne litteraturen som en viktig kilde til tobakksvarer for mindreårige, og dermed viktig for røykeprevalens blant unge. Samlet sett antyder funnene at tilgjengeligheten til tobakksvarer blir redusert med et forbud mot selvbetjening.

Departementet er bekymret for den kraftige økningen i snusbruk blant unge, og mener at et forbud mot selvbetjening både vil heve terskelen for kjøp for unge og redusere reklameeffekten som spesielt snuskjøleskapene i dag representerer.

Et selvbetjeningsforbud vil kunne medføre ombyggingskostnader for en del utsalgssteder. Det er først og fremst snuskjøleskapene som vil måtte plasseres annerledes enn i dag. Mange større dagligvarekjeder har i dag tatt i bruk automater for tobakksvarer, og for disse vil således ikke forslaget medføre noen praktiske konsekvenser av betydning. Disse automatene er ikke selvbetjente og vil falle utenfor et eventuelt selvbetjeningsforbud. Ved slike automater er varene skjult, kjøperne må alltid henvende seg i kassen for å betale for varen med alderskontroll mv. Eneste forskjell er at de i tillegg til dette, må gå i en automat for å få ut produktet.

Ifølge en SIFO-rapport fra 2010 har om lag 44 prosent av butikkene selvbetjening av snus. Blant disse vil kostnadene for flytting av skapene variere mye. I rapporten fra NyAnalyse AS, bestilt av Virke, fremkommer at en del utsalgssteder vil måtte endre kjøleskapstype. Imidlertid eies store deler av snuskjøleskapene av snusprodusentene, slik at det er grunn til å anta at denne kostnaden helt eller delvis vil bæres av dem. Gjennomsnittskostnaden for ombygging anslås i rapporten til mellom 5000-15 000 kroner per utsalgssted. Med tanke på den store inntjeningen disse utsalgsstedene har på salg av tobakk mener departementet at hensynet til å bremse snusutviklingen blant unge må veie tyngst. Anbefalingen om selvbetjeningsforbud i Tobakkskonvensjonen, sammenholdt med sterke indikasjoner på at et slikt forbud har effekt på ungdoms selvforsyning gjennom redusert tyveri og høyere terskel for kjøp, veier tungt for departementets vurdering. Departementet foreslår derfor at det innføres et forbud mot selvbetjening av tobakksvarer, jf. forslag til § 18 første ledd.

Imidlertid er departementet enig med bransjen i at det er gode grunner for å innta en unntaksbestemmelse for spesialforretninger og avgiftsfritt salg på flyplasser, jf. forslag til § 18 annet ledd. Spesialforretninger ble unntatt fra forbudet mot synlig oppstilling av tobakksvarer med den begrunnelse at det kun er voksne tobakksbrukere som oppsøker disse utsalgsstedene. Dette argumentet kan også anføres i forhold til et selvbetjeningsforbud. De spesielle kravene til avgiftsfritt salg når det gjelder pakningsstørrelse og volum, tilsier at også avgiftsfritt salg unntas fra det foreslåtte selvbetjeningsforbudet.

Når det gjelder bransjens innsigelser om at forbudet kun vil ramme plasseringen av snus, viser departementet til at forbudet vil gjelde likt for alle typer tobakksvarer. Det kan ikke utelukkes at også sigaretter er underlagt selvbetjening i noen utsalgssteder, selv om dette ikke er vanlig i dag. I lys av den kraftige økningen i snusbruk blant unge, mener departementet at det er spesielt viktig at forbudet også omfatter snus. For nærmere drøftelse av problemstillingen om alle tobakksprodukter bør reguleres på samme måte, viser departementet til punkt 2 ovenfor.

4 Tobakksfrie arenaer og vern mot passiv røyking

4.1 Røykfrie arbeidslokaler mv.

4.1.1 Gjeldende rett

Tobakksskadeloven § 12 første, annet og tredje ledd lyder:

> «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.»

Tobakksskadeloven § 12 første ledd fastsetter et røykeforbud i offentlige lokaler og transportmidler, samt i arbeidslokaler og institusjoner hvor det oppholder seg mer enn én person. Det er i annet ledd åpnet for muligheten til å ha røykerom på slike steder. I tredje ledd fastslås det at serveringssteder skal være totalt røykfrie. Arbeidstilsynet fører tilsyn med røykeforbudet i arbeidslokaler, ellers føres tilsynet av kommunene, jf. tobakksskadeloven § 13 første ledd.

Tobakkskonvensjonen artikkel 8 fastsetter at partene skal innføre effektive tiltak for å beskytte mot passiv røyking:

> «Artikkel 8 Beskyttelse mot å bli eksponert for tobakksrøyk
>
> 1. Partene erkjenner at vitenskapelig materiale entydig har slått fast at eksponering for tobakksrøyk forårsaker død, sykdom og uførhet.
> 2. Hver part skal vedta og gjennomføre, innenfor de områder av gjeldende nasjonal jurisdiksjon som den nasjonale lovgivning tilsier, og aktivt arbeide for å vedta og gjennomføre på andre jurisdiksjonsnivåer, effektive tiltak av lovgivningsmessig, iverksettende, administrativ og/eller annen art, som skal beskytte mot eksponering for tobakksrøyk på innendørs arbeidsplasser, offentlige transportmidler, offentlige steder innendørs og, dersom det er hensiktsmessig, på andre offentlige steder.»

Retningslinjer til Tobakkskonvensjonen art. 8

Tobakkskonvensjonen artikkel 8 pålegger partene å innføre effektive beskyttelsestiltak mot passiv røyking på arbeidsplasser og i offentlige lokaler mv. Konvensjonspartene vedtok i 2008 retningslinjer til artikkel 8 som gir anvisning på hvordan partene har blitt enige om at bestemmelsen bør fortolkes og implementeres. Norge har således en rettslig forpliktelse til å innføre effektive beskyttelsestiltak, og hovedprinsippene for hvordan dette bør gjøres er angitt i retningslinjene. I retningslinjene fremkommer at partene har blitt enige om at det kun er totalt røykfrie arbeidslokaler som sikrer beskyttelse mot passiv røyking:

> *«Principle 1*
>
> 6. Effective measures to provide protection from exposure to tobacco smoke, as envisioned by Article 8 of the WHO Framework Convention, require the total elimination of smoking and tobacco smoke in a particular space or environment in order to create a 100% smoke free environment. There is no safe level of exposure to tobacco smoke, and notions such as a threshold value for toxicity from second-hand smoke should be rejected, as they are contradicted by scientific evidence. Approaches other than 100% smoke free environments, including ventilation, air filtration and the use of designated smoking areas (whether with separate ventilation systems or

not), have repeatedly been shown to be ineffective and there is conclusive evidence, scientific and otherwise, that engineering approaches do not protect against exposure to tobacco smoke.

Principle 2

7. All people should be protected from exposure to tobacco smoke. All indoor workplaces and indoor public places should be smoke free.»

Videre sier retningslinjene i punkt 24 at Tobakkskonvensjonen artikkel 8 pålegger partene en plikt til å sørge for universell beskyttelse mot passiv røyking ved å sørge for at alle lokaler hvor allmennheten har adgang, arbeidslokaler, offentlige transportmidler og eventuelt andre (utendørs eller kvasi-utendørs) offentlige steder, er totalt røykfrie.

4.1.2 Bakgrunn

Tobakksskadeloven § 12 åpner i dag for en rekke unntak fra det alminnelige røykeforbudet; det er på visse vilkår unntak for røykerom, enkeltkontorer og beboelsesrom på institusjoner.

Etter tobakksskadeloven er det kun arbeidslokaler hvor to eller flere personer er samlet, som skal være røykfrie. Røykeforbudet gjelder således i utgangspunktet ikke på enkeltkontorer. I forarbeidene til innføringen av røykeforbudet, Ot.prp. nr. 27 (1987-88) side 29 er det gjort følgende vurdering av når et kontor skal anses som et møterom hvor røykeforbudet skal gjelde:

> «Spørsmålet må da avgjøres etter en vurdering av hvor mange og hvor lange besøk av medarbeidere og utenforstående som mottas. Er det i løpet av en arbeidsdag vanligvis mer enn tre-fire besøk som samlet strekker seg over to-tre timer, vil kontoret ha preg av et møterom eller et ekspedisjonslokale hvor allmennheten har adgang.»

Begrunnelsen fremkommer på side 24:

> «Unntakene er foreslått fordi det for tida vil være røykere som vil få problemer dersom det nå innføres et helt unntaksfritt prinsipp om røykfrie fellesmiljøer. Unntakene må reduseres med tida slik at en kan nå den langsiktige målsettingen: Det røykfrie samfunnet.»

I rapporten fra Verdens helseorganisasjons evaluering av tobakksarbeidet i Norge i 2010, er en av hovedanbefalingene at Norge bør innføre helt røykfrie arbeidslokaler. Verdens helseorganisasjon påpeker at det faktum at det fortsatt tillates egne røykerom er i strid med retningslinjene til Tobakkskonvensjonen artikkel 8, og at de anser dette som en av de største utfordringene for fortsatt fremgang i arbeidet med tobakksforebygging i Norge. Videre uttaler de under kapitelet om nøkkelfunn (rapporten side 17):

> «Bestemmelser om røykfrihet ble innført i Norge på et tidlig tidspunkt, men de er ikke fullt ut i samsvar med retningslinjene til Tobakkskonvensjonen artikkel 8. Røykerommene som dagens lovgivning tillater, gir ikke fullstendig vern mot eksponering for passiv røyking.
>
> For øyeblikket støtter 60 % av befolkningen et totalforbud mot røyking på innendørs arbeidsplasser [SIRUS/Synovate 2010]. Ekspertgruppen observerte imidlertid at det fortsatt hersker en del uvitenhet om den faren som røykerom utgjør for arbeidernes helse.
>
> Selv om data vedrørende antallet røykerom ikke kunne gis til ekspertgruppen, er det en generell oppfatning av at slike rom sjeldent forekommer både på offentlige og private arbeidsplasser.»

Verdens helseorganisasjons anbefaling til norske myndigheter lyder slik (side 19):

> «Alle arbeidere og publikum bør sikres universelt og likt vern mot eksponering for passiv røyking i tråd med retningslinjene til Tobakkskonvensjonen artikkel 8, ved at egne røykerom (uansett om de har separat ventilasjon eller ikke) som er tillatt i henhold til gjeldende lov, blir fjernet.
>
> Den eneste måten å fullt ut beskytte arbeidere og publikum mot tobakksrøyk på, er å skape 100% røykfrie innendørsmiljøer, uten unntak. Et totalforbud mot røyking på alle offentlige steder innendørs, innendørs arbeidsplasser, offentlige transportmidler og eventuelt andre offentlige steder, vil sikre konsekvent dekning, effektiv håndheving og bedre forståelse blant myndighetsorganer og publikum.»

Helsedirektoratet fikk i 2008 gjennomført en spørreundersøkelse om røyking på arbeidsplassen. Her svarte 64 prosent at arbeidsplassen har innført totalt røykeforbud innendørs, 18 prosent

oppga at arbeidsplassen har separate røykerom og 11 prosent oppga at arbeidsplassen ikke har innført røykeforbud. Kvinner jobber i større grad på arbeidsplasser med røykeforbud enn menn, og de med lang utdanning i større grad enn de med kort utdanning. Videre sa 72 prosent seg helt enig i at det bør være helt røykfritt innendørs på alle arbeidsplasser, mens 13 prosent sa seg helt uenig. Blant dem som røyker daglig sa 50 prosent seg helt enig og 25 prosent seg helt uenig i at arbeidsplassen bør være helt røykfri innendørs.

4.1.3 Kunnskapsgrunnlag

I rapporten *Protection from exposure to secondhand tobacco smoke. Policy recommendations* fra Verdens helseorganisasjon i 2007, gjennomgås kunnskapsgrunnlaget for at det ikke finnes noen trygg nedre grense for eksponering for tobakksrøyk, og for at separate røykerom med ventilasjonsløsninger heller ikke gir fullgod beskyttelse mot passiv røyking. Dette understøttes også av en rapport fra 2010 fra US Surgeon General, som viser at selv små mengder passiv røyking kan forårsake hjerte- og karsykdom og utløse hjerteinfarkt. Også denne rapporten fastslår at det ikke finnes noen trygg nedre grense for eksponering for tobakksrøyk.

I rapporten *MPOWER* fra Verdens helseorganisasjon i 2008 konkluderes det med at totalt røykfrie arbeidsplasser fører til fire prosents reduksjon i røykeprevalens blant de ansatte. Videre fastslås det at effekten av røykeforbud på arbeidsplasser svekkes betydelig eller bortfaller helt dersom det tillates røyking i egne områder. Verdens helseorganisasjons kreftforskningsinstitutt, IARC, foretok i 2008 en systematisk og helhetlig gjennomgang av tilgjenglig forskningslitteratur om effekter av tiltak mot passiv røyking på arbeidsplassen. Gjennomgangen viser at tiltak mot passiv røyking på arbeidsplassen også har bidratt til å redusere antall røykere og røykeintensiteten blant de som fortsatt røyker.

4.1.4 Regulering i andre land

Rapporten *The Tobacco Control Scale 2010 in Europe* tar utgangspunkt i seks kostnadseffektive intervensjoner og rangerer 31 europeiske land ut fra deres innsats på disse områdene. Et av områdene er forbud eller restriksjoner mot røyking på arbeidsplassen og offentlige steder. På dette området får Norge færre poeng (17 av 22 mulige poeng) enn andre land som har innført totalt røykeforbud. I Europa har Irland, Storbritannia, Tyrkia, Spania, Ungarn og Hellas innført totalt røykeforbud i arbeidslokaler. Med dette menes at det ikke er adgang til å røyke innendørs og heller ikke adgang til å ha røykerom. Malta har vedtatt å innføre totalt røykeforbud i arbeidslokaler fra januar 2013.

4.1.5 Høringsnotatets forslag

I høringsnotatet ble det foreslått at adgangen til å ha røykerom på arbeidsplasser og i transportmidler og lokaler hvor allmennheten har adgang, oppheves. Kunnskapen om helsefarene ved passiv røyking har økt betraktelig de siste årene, og vi vet i dag at det ikke finnes noen trygg nedre grense for eksponering for tobakksrøyk og at det heller ikke finnes noen ventilasjonssystemer som fjerner alle de helseskadelige partiklene fra tobakksrøyk. Det er i dag bred internasjonal enighet om at kun helt røykfrie miljøer effektivt beskytter mot passiv røyking.

En av forutsetningene for at det i dag er tillatt med røykerom, er at røyken ikke siver over i lokaler som etter loven skal være røykfrie. Helsedirektoratet erfarer at mange arbeidsplasser som har røykerom, mangler ventilasjonssystemer og er plassert slik at lovens krav ikke oppfylles. Dører fra røykerom står også oppe i kortere og lengre perioder.

Det ble også vist til at stadig flere røykfrie arenaer i samfunnet bidrar til å hindre rekruttering av nye røykere.

På bakgrunn av disse forhold ble det i høringsnotatet foreslått at tobakkskadeloven § 12 annet ledd oppheves. Dette vil innebære at det blir forbudt med røykerom i lokaler og transportmidler hvor allmennheten har adgang og i arbeidslokaler. Det vil heller ikke være tillatt med såkalte røykebokser.

Det ble videre foreslått at røykeforbudet skal omfatte enkeltkontorer. Adgangen til å røyke på enkeltkontorer er ikke lenger i samsvar med den beskyttelse mot eksponering for tobakksrøyk som folk forventer når det gjelder arbeidsmiljøet. Det må også vektlegges at det er langt færre røykere i dag enn da forbudet mot røyking i arbeidslokaler ble innført i 1988, og at toleransen for å eksponeres for tobakksrøyk har blitt betraktelig redusert. Et forbud mot røyking på enkeltkontorer vil ikke gjelde for hjemmekontor.

Det ble ikke foreslått noen endring i gjeldende rett om adgangen til å røyke i overnattingsrom på hoteller og andre overnattingssteder. Hotellene vil således også i fortsettelsen kunne tillate røyking i inntil halvparten av overnattingsrommene.

Høringsnotatet viste også til at det for enkelte arbeidssteder og -situasjoner vil kunne være behov for unntak fra et slikt generelt røykeforbud. Dette kan for eksempel gjelde arbeidsplasser hvor arbeidstakerne over en lengre periode ikke har mulighet til å forlate arbeidslokalene og/eller hvor arbeidstid og fritid avvikles i samme lokaler. Et typisk eksempel er oljeplattformer på sokkelen, hvor arbeidstakerne vanligvis oppholder seg 14 dager i strekk og hvor det ikke er tillatt å røyke utendørs på grunn av brannfaren. Det ble vist til at det i dag finnes en dispensasjonsmulighet i tobakksskadeloven § 13, og bedt om innspill på om dispensasjonsadgangen anses tilstrekkelig for å ivareta slike særtilfeller, eller om det er behov for en egen unntaksbestemmelse i regelverket.

4.1.6 Høringsinstansenes syn

Forslaget om å fjerne adgangen til å ha røykerom og til å røyke på enkeltkontor fikk bred støtte i høringen. Svært få høringsinstanser uttrykker at de er imot forslaget. Den store støtten til forslaget er et godt eksempel på at toleransen for å eksponeres for tobakksrøyk har blitt betraktelig redusert, og at dette forslaget er i tråd samfunnets holdningsutvikling på området. Flere høringsinstanser som er positive til forslaget om røykeforbud på arbeidsplassen skriver at «det er på høy tid» og «det burde være en selvfølge med røykfrie arbeidslokaler» o.l. Fem høringsinstanser etterlyser også totalforbud mot røyking på hotellrom. Enkelte påpeker at det er behov for unntak for petroleumsvirksomhet til havs.

Statens arbeidsmiljøinstitutt og *Helsedirektoratet* støtter forslaget om å fjerne adgangen til røykerom. Også en lang rekke kommuner og fylkeskommuner er positive til forslaget om å fjerne adgangen til røykerom. *Bærum kommune* uttaler at «dette er forenklinger som reduserer ulike tolkninger av regelverket.» *Sarpsborg kommune* understreker at:

> «…forslagene til lovendringer i tobakksskadeloven vil være et hjelpemiddel til å nå målet i Folkehelseloven; fremme folkehelse og utjevne sosiale helseforskjeller.»

Den norske legeforening er opptatt av sosiale helseforskjeller og strukturelle virkemidler, og uttaler at flere arenaer må gjøres røykfrie gjennom endringer i regelverket. De mener derfor at røykfrie arbeidsplasser er et viktig tiltak:

> «Legeforeningen støtter forslaget om å forby røykerom på arbeidsplasser. Dette er en arena som dessverre har bidratt til å konservere et røyke-miljø i mange bedrifter, ikke minst i større industribedrifter.»

Miljørettet helsevern Vestfold uttaler at den forslåtte endringen vil medføre at røyking blir forbudt også i bingolokaler, og ber om at dette presiseres. De skriver:

> «Det har vært vanskelig å håndheve og kontrollere etterlevelsen av § 12 i bingolokaler, og derfor støtter vi endringsforslaget. Dette er særlig positivt i lys av at bingolokaler er viktige sosiale arenaer for mange mennesker og de aksepterer derfor å bli utsatt for røyking der, bare «for å kunne være med».»

Også *Drammen kommune* forteller om problemer med røykeforbudet i bingolokaler.

Arbeidsdepartementet skriver at utviklingen har gått i retning av at stadig færre virksomheter tilbyr røykerom og er derfor enig i forslaget om røykeforbud som lovens hovedregel. De påpeker imidlertid at forslaget kan gi urimelige utslag for visse bransjer, eksempelvis offshore. De beskriver situasjonen på følgende måte:

> «Arbeidssituasjonen for den enkelte på sokkelen er slik organisert at man oppholder seg på arbeidsplassen både i arbeidstiden og fritiden i hele oppholdsperioden. Et fullstendig forbud mot røyking på arbeidsplass offshore vil da medføre et forbud mot røyking også på fritid, og således gripe inn i privatlivet til de ansatte. Petroleumstilsynet vurderer at dersom endringen gjennomføres slik som forslaget foreligger, bør det for petroleumsvirksomhet til havs lages en unntaksbestemmelse som tillater røykerom, eksempelvis gjennom en regulering i et nytt ledd i § 12. Det anses lite hensiktsmessig i hvert enkelt tilfelle å måtte være henvist til å søke om dispensasjon for bruk av røykerom på offshoreinnstallasjoner.»

Helsedirektoratet er, i likhet med bl.a. *Landsforeningen for Hjerte- og Lungesyke, Norges Astma- og Allergiforbund* og *Nasjonalt råd for tobakksforebygging,* negative til at det foreslås å opprettholde et unntak fra røykeforbudet for overnattingsrom på hoteller. De viser til at Finland har vedtatt at alle hoteller skal være helt røykfrie fra 2012. *Helsedirektoratet* begrunner motstanden mot unntaket med at:

> «…vi mener det er stadig flere som etterlyser røykfrie rom når de bor på hotell. Dersom dette ikke er å oppdrive, ser vi at folk reagerer stadig sterkere, særlig dersom barn skal overnatte slike steder. (…) Også arbeidstakere i denne bransjen melder at røyking i hotellrom/overnattingsrom oppleves som en arbeidsmiljøbelastning.»

Helsedirektoratet og Nasjonalt råd for tobakksforebygging ber om at det i det minste innføres røykeforbud på 80 prosent av rommene.

Heller ikke *Miljørettet helsevern i Indre Østfold* ønsker at det skal være adgang til å røyke på overnattingsrom på hoteller og andre overnattingssteder. De mener at det å overnatte på hotell er en midlertidig situasjon og ikke kan sammenlignes med for eksempel å bo på institusjon, samt at de ansatte som må rengjøre rom der det røykes, ikke sikres mot passiv røyking. De påpeker at enkelte gjester i tilfeller hvor hotellene er nærmest fullbookede, må akseptere å overnatte på rom hvor røyking tillates, til tross for at de ikke ønsker det. Om disse tilfellene uttaler de at:

> «Røykelukten henger igjen i slike rom og da blir gjestene utsatt for passiv røyking.»

NHO Reiseliv og *Skedsmo kommune* støtter at dagens ordning for hoteller videreføres.

NHO Mat og Drikke er en av få høringsinstanser som går imot forslaget om å fjerne adgangen til å ha separate røykerom:

> «De bedrifter, som i dag har røykerom, begrunner dette med lang vei til egnet utgang der ansatte kan røyke. De har også derfor gjerne investert ikke ubetydelige summer i nødvendig ventilasjon. Fjerning av adgangen vil medføre tapt arbeidstid.»

Også *NHO Reiseliv* og *Tobakksindustriens Felleskontor* er negative til forslaget, mens *Landsorganisasjonen i Norge (LO)* mener at det er viktig «at forholdene på arbeidsplassen også legges til rette for de som er røykere».

4.1.7 Departementets vurderinger

Departementet legger stor vekt på at Verdens helseorganisasjon anbefaler totalforbud mot røyking i arbeidslokaler og lokaler hvor allmennheten har adgang, og mener at Tobakkskonvensjonens retningslinjer på dette punkt bør oppfylles fullt ut.

Det foreslås derfor at dagens unntaksbestemmelse i § 12 annet ledd, som gir anledning til å opprette særskilte røykerom, oppheves. Hovedregelen blir da at alle arbeidslokaler, møterom og lokaler og transportmidler hvor allmennheten har adgang, blir totalt røykfrie, jf. forslag til § 25 første ledd første og annet punktum. Dagens særregulering med totalforbud mot røyking på serveringssteder, jf. § 12 tredje ledd, blir da overflødig og foreslås opphevet. Det foreslås likevel at begrepet «serveringslokaler» legges til i hovedregelen i første ledd.

Hovedregelen i § 12 første ledd omfatter møterom og arbeidslokaler «hvor to eller flere personer er samlet». Det foreslås å fjerne kravet om «hvor to eller flere personer er samlet» i bestemmelsens første ledd annet punktum. Dette innebærer at det ikke lenger vil være adgang til å røyke på enkeltkontor. Denne endringen er i tråd med rettsutviklingen på området. Det understrekes at røykeforbudet ikke får anvendelse på hjemmekontor.

Departementet foreslår enkelte unntak fra hovedregelen i første ledd om røykfrie lokaler. For det første foreslås det å videreføre dagens unntaksbestemmelse for beboelsesrom på institusjoner, jf. forslag til ny § 25 annet ledd bokstav a. I tråd med dagens tolkningspraksis er bestemmelsen utformet slik at det kun er institusjoner som erstatter beboerens hjem som omfattes av unntaksbestemmelsens virkeområde. Det vil si at f.eks. sykehjem omfattes, mens sykehus ikke omfattes. For det andre foreslås det at det på nevnte institusjoner og innretninger til bruk i petroleumsvirksomheten til havs fortsatt kan opprettes felles røykerom, jf. forslag til § 25 annet ledd bokstav b første punktum. Det understrekes at bestemmelsen kun gir en adgang for institusjonseier/arbeidsgiver til å opprette slike røykerom, loven oppstiller ikke noe krav om at slike røykerom må opprettes. Det blir opp til institusjonseier/arbeidsgiver på det enkelte sted å vurdere behovet for og hensiktsmessigheten av slike røykerom.

Bakgrunnen for unntakene på institusjoner omtales nærmere i punkt 4.6 nedenfor. I tråd med dagens tolkningspraksis foreslås det å eksplisitt lovfeste at unntakene ikke gjelder for institusjoner hvor det hovedsakelig bor personer under 18 år.

Begrunnelsen for at innretninger til bruk i petroleumsvirksomheten til havs står i en særstilling er at arbeidssituasjonen for den enkelte på sokkelen er slik organisert at man oppholder seg på arbeidsplassen både i arbeidstid og fritid i hele oppholdsperioden, som kan strekke seg over flere

uker. Et fullstendig forbud mot røyking i arbeidslokalene vil da medføre et forbud mot røyking også på fritiden og således gripe inn i privatlivet til de ansatte.

I tillegg til innretninger til bruk i petroleumsvirksomheten til havs kan det tenkes andre arbeidsplasser hvor et totalforbud mot røyking innendørs vil kunne gi urimelige utslag. Departementet foreslår derfor at unntaksbestemmelsen i annet ledd bokstav b også åpner for at det kan opprettes røykerom når virksomhetenes art hindrer arbeidstakerne i å forlate arbeidslokalene i løpet av arbeidstiden, jf. bestemmelsens tredje punktum. Med begrepet «virksomhetens art» menes type virksomhet hvor strenge sikkerhetskrav eller lignende innebærer at arbeidstakerne i praksis er forhindret fra å forlate arbeidslokalene i løpet av arbeidstiden for ev. å røyke utendørs. Det presiseres at unntaksadgangen for denne typen virksomhet er ment å være svært snever. Det vil for eksempel ikke være tilstrekkelig at det er langt å gå fra arbeidslokalet til nærmeste utendørs røykeområde og/eller at dette medfører tapt arbeidstid og effektivitet for arbeidsgiver.

For å sørge for beskyttelse mot passiv røyking er det som tidligere et krav at røyk fra rom der røyking tillates ikke siger over til resten av lokalene som etter loven skal være røykfrie. Det er også et krav etter loven at de røykfrie rom/lokaler ikke skal være mindre eller av dårligere standard enn lokalene og sonene hvor røyking tillates. Med dette menes at det røykfrie pauserommet må være minst like stort og av minst like god standard som røykerommet. Røykerommet kan heller ikke plasseres i tilknytning til kantina/serveringssteder. Det vises til forarbeidene til lovbestemmelsen om røykfrie serveringssteder, Ot.prp. nr. 23 (2002-2003) side 19, der det heter:

> «Kantiner er serveringssteder, og er derfor omfattet av totalforbudet. Kantiner serverer mat og/eller drikke, og det ligger til rette for fortæring på stedet. Røykerom er dermed ikke tillatt i tilknytning til disse. Eventuelle røykerom på arbeidsplassen må plasseres andre steder i virksomheten.»

I disse forarbeidene framkommer det også på side 28 at hotellrom faller inn under § 12 annet ledd (daværende § 6):

> «Hotellets øvrige lokaler faller imidlertid inn under § 6 annet ledd første punktum slik at minst halvparten av rommene skal være røykfrie, og alle fellesarealene helt røykfrie.»

Dette unntaket for overnattingsrom på hoteller foreslås videreført, jf. forslag til § 25 tredje ledd bokstav c. Departementet har notert seg innspillene fra de høringsinstansene som ønsker helt røykfrie hoteller, men har etter en helhetsvurdering kommet til at hotellene selv bør få regulere i hvor mange overnattingsrom de vil tillate røyking. Etter hva departementet erfarer har utviklingen de senere årene gått i retning av at stadig færre hoteller tillater røyking på rommene, og at de som fortsatt tillater det setter av stadig færre slike rom. Dette har sammenheng med at publikum stadig oftere etterspør røykfrie rom.

Det understrekes at minst halvparten av hotellrommene må være røykfrie, at disse ikke kan være i dårligere stand enn rommene hvor det tillates røyking, og at det utover dette ikke tillates røykerom på hotellet/overnattingsstedet. For å kunne tillate røyking i inntil halvparten av overnattingsrommene forutsettes det videre at røyk ikke må sive ut i de røykfrie overnattingsrommene eller i fellesarealene.

Enkelte høringsinstanser har påpekt at det er investert i kostbare ventilasjonsanlegg og ombyggingskostnader for røykerom. Til dette viser departementet til at det i flere år har vært bebudet en gradvis innskjerping av røykeforbudet. Utviklingen har gått i retning av at stadig færre arbeidsplasser har røykerom. Sett i forhold til det relativt beskjedne omfanget av røykerom, vurderer departementet at perioden fra 1988 da den første røykeloven trådte i kraft, og fram til i dag, er en rimelig nedskrivningstid for eventuelle investeringer.

Dersom andre særtilfeller enn de som foreslås regulert i unntaksbestemmelsene i § 25 annet ledd skulle rammes urimelig hardt av forslaget, vises det til dispensasjonsadgangen i dagens lov § 13 sjette ledd (forslaget § 29 sjette ledd). Denne er ikke foreslått endret. Dispensasjonsregelen gir ikke hjemmel for å kunne innvilge dispensasjon i annet enn «særlige tilfeller». Dispensasjonsadgangen skal således kun brukes i særlige unntakstilfeller, og det skal ifølge forarbeidene «sterke grunner til for å få dette», jf. Ot.prp. nr. 69 (1993-1994) side 29 annen spalte.

For å sikre at unntaksbestemmelsene praktiseres i samsvar med intensjonene foreslås det at det gis en forskriftshjemmel for nærmere bestemmelser til utfylling av lovens unntaksbestemmelser, herunder om meldeplikt til tilsynsmyndighetene og nærmere kriterier for når unntaksbestemmelsene kan komme til anvendelse, jf. forslag til § 25 siste ledd første punktum.

4.2 Uteserveringer

4.2.1 Bakgrunn

Røykeforbudet på serveringssteder ble innført i 2004 og hovedbegrunnelsen var å beskytte arbeidstakere mot passiv røyking. I tillegg ble det lagt vekt på å beskytte gjestene. Mange personer med astma og allergi kunne før 2004 ikke oppholde seg på serveringssteder da de fikk alvorlige plager av den røykfylte luften. Det ble den gang vist til at ved å innføre totalt røykeforbud på serveringssteder ville man unngå at denne store gruppen blir utestengt fra en viktig sosial arena. Det ble også antatt at røykeforbudet ville ha en gunstig effekt på ungdomsrøyking ved at en viktig rekrutteringsarena for røyking ble fjernet. I ettertid har innføringen av røykfrie serveringssteder vist seg å være et viktig skritt i retning av et røykfritt samfunn.

Motstanden mot innføring av røykeforbud på serveringssteder var på forhånd relativt stor og det ble hevdet at forbudet ville medføre store økonomiske konsekvenser for bransjen. Befolkningens støtte til røykeforbudet på serveringssteder har imidlertid økt fra 54 prosent i 2004 til 90 prosent i 2011. Også de aller fleste røykerne støtter nå forbudet. Videre har evalueringer fra Statens institutt for rusmiddelforskning vist at røykeforbudet ikke har hatt noen konsekvenser for omsetningen til norske restauranter. Det ble registrert en mulig kortidseffekt på omsetningen til puber, men ingen langtidseffekter.

I perioden 2006-2009 gjennomførte Arbeidstilsynet vel 200 tilsyn der kontrolltema var om serveringsstedene bryter totalforbudet mot røyking ved å bygge inn uteserveringer. I en landsomfattende tilsynsaksjon i 2010 gjennomførte Arbeidstilsynet i løpet av to uker 180 uanmeldte tilsyn på serveringssteder med uteservering. Arbeidstilsynet konkluderte med at halvparten av stedene ikke følger tobakksskadelovens krav til et røykfritt arbeidsmiljø, mens en av tre bryter loven ved å bygge inn uteserveringen til innerom. Arbeidstilsynet ga 85 pålegg om retting for brudd på regelverket. Påleggene ble gitt til arbeidsgiver med krav om at lokaler for uteservering ikke blir innebygget på en slik måte at det hindrer naturlig utlufting. Det ble også gitt pålegg om å etablere rutiner som sikrer de ansatte fra å bli utsatt for tobakksrøyk.

4.2.2 Gjeldende rett

Tobakksskadeloven § 12 tredje ledd fastsetter et totalforbud mot røyking på serveringssteder:

> «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.»

Det er således ikke tillatt med røykerom på serveringssteder. Kommunene og Arbeidstilsynet har ansvar for å føre tilsyn med røykeforbudet på serveringssteder, jf. tobakksskadeloven § 13 første ledd.

Forarbeider

I forarbeidene til innføringen av røykfrie serveringssteder, Ot.prp. nr. 23 (2002-2003), fremgår det flere steder at det ikke skal være adgang til å ha røykerom på serveringssteder. Om uteserveringer uttales følgende på side 27:

> «Som nevnt ovenfor vil uteserveringer som fører til at luften inne på et serveringssted blir røykfylt, være omfattet av forbudet. Dette vil gjelde uavhengig av om uteserveringen har tak eller overbygg av noe slag. Det går imidlertid en grense mellom uteservering med overbygg, lèvegger osv. og det som kan defineres som et lokale etter tobakksskadeloven § 6 første punktum. I Ot.prp. nr. 27 (1987-88) side 25 første spalte står det følgende:
>
> «Bestemmelsen skal gjelde for «lokaler». Dette innbefatter alle innendørs rom i hus, bygninger, haller, telt og hytter.»
>
> På bakgrunn av dette må det foretas en konkret vurdering i det enkelte tilfellet om det er snakk om lokaler i lovens forstand eller ikke. Dersom overbygningen eller lignende er av en slik karakter at området ikke får en utlufting tilsvarende utendørs områder, vil dette være et argument for at det er snakk om et lokale i lovens forstand.»

Det fremgår av forarbeidene at lovgiver var bevisst faren for omgåelser ved lovreformen i 2003, og derfor ga uttrykkelig henvisning på en funksjonell og formålsorientert fortolkning av begrepet «lokale», jf. Ot.prp. nr 23 (2002-2003) s. 28. Hvis uteserveringen skjermes i en slik grad at området ikke får en «utluftning tilsvarende utendørs områder», skal uteserveringen anses som et «lokale» hvor loven pålegger røykeforbud.

Rettspraksis

Bestemmelsen i § 12 tredje ledd er blitt tolket og presisert av domstolene. Staten ved Helse- og

omsorgsdepartementet ble i mars 2009 saksøkt av et serveringssted i Stavanger. Sakens rettslige problemstilling var hvorvidt uteserveringen på det aktuelle serveringsstedet, som var skjermet med lévegger og markise, var å anse som et «lokale» i tobakksskadelovens forstand, med den følge at lovens røykeforbud gjelder. Staten fikk medhold både i tingretten, lagmannsretten og Høyesterett.

I Stavanger tingretts dom av 27.11.2009 vises det til tobakksskadelovens formål og hensynene bak innføringen av røykfrie serveringssteder i 2004, nemlig «å beskytte arbeidstakere mot eksponering av røyk, beskytte gjester, og da i særlig grad personer med astma og allergi. Det er videre fremhevet at hensynet til å forhindre at serveringssteder fungerer som rekrutteringssted for ungdomsrøyking. Også andre hensyn som forenklet og effektiv kontroll er nevnt samt det forhold at serveringsstedene stiller likt og at en derved unngår konkurransevridning.»

Tingretten viser også til Høyesteretts dom i Rt. 2007 s. 1801 om røykeforbudets anvendelse på medlemsklubber, når det gjelder vektleggingen av formålsbetraktningene. Høyesterett uttaler i punkt 37:

> «Eg skal sjå litt på føremålet. Sentralt er det då at det i røykelova § 1 er uttala at føremålet med lova er å avgrense dei helseskadane som bruk av tobakk fører med seg. Det same er sagt fleire stader i førearbeida. I Ot.prp. nr. 27 på side 15 er det uttala at rettslege tiltak mot passiv røyking også vil kome dei aktive røykarane til gode fordi dei vil kunne røyke mindre. Og i Ot.prp. nr. 23 (2002-2003) på side 21 er det uttala at innføring av røykfrie serveringsstader vil kunne ha positiv innverknad på ungdomsrøyking. Same staden er det også vist til at eit røykeforbod vil kunne verke inkluderande på personar med astma og allergiar, som elles vil bli utestengde frå viktige sosiale arenaer.»

Høyesterett legger i denne dommen videre vekt på at lovens forbud ikke må undergraves og at det ikke må bli vanskelig å finne en praktikabel grense for hva som skal anses lovlig.

I Gulating lagmannsretts dom av 23.9.2010 uttales det at «det er på det rene at det generelt i bransjen har vært søkt tilpasninger for uteservering for ikke å komme inn under begrepet «lokale» i lovens forstand». Lagmannsretten viser videre til Helsedepartementets konklusjon i Ot.prp. nr. 23 (2002-2003) på side 22 om at «innføring av totalt røykeforbud er det eneste alternativet som tilfredsstiller de krav som bør stilles til ansattes arbeidsmiljø på serveringssteder, puber, barer osv., og som løser problemet med passiv røyking på arbeidsplassen for disse.» Lagmannsretten fremholder videre at beskyttelsesbehovet for ansatte og gjester mot passiv røyking er et vesentlig element i saken.

Både tingretten og lagmannsretten legger til grunn at uttrykket «lokaler» i lovens forstand må tolkes i lys av kriteriet «utlufting tilsvarende utendørs områder». Lagmannsretten konkluderer med at slik utlufting ikke finner sted på den aktuelle uteserveringen og at det derfor er snakk om et lokale i lovens forstand. Lagmannsretten påpeker videre at «det anses ikke synderlig tvilsomt at tobakksrøyk vil kunne virke sjenerende på stille dager av personer som etter loven er beskyttet mot passiv røyking».

I Høyesteretts dom av 31. mars 2011 konkluderes det med at vurderingen av om man har med et «lokale» å gjøre, må baseres på en «generell vurdering av den fysiske avskjermingen av serveringsstedet. Andre kriterier vil være helt umulig å praktisere. Dersom ytre faktorer som trekk og vind skulle spille inn, ville et serveringsområde hyppig kunne skifte karakter etter loven». Høyesterett viser videre til et notat fra Arbeidstilsynet hvor det fremkommer at det ved vurderingen av om en uteservering har en luftgjennomstrømning tilsvarende utendørs områder, sees på om det er tilstrekkelig tilførsel av uteluft i forhold til mengde forurensning. For effektivt å kunne blande ut eller fjerne røyken fra kilden og sikre nødvendig gjennomstrømning, bør veggene i henhold til notatet ikke være høyere enn den høyden sigaretten holdes i. Videre heter det at for høye og for tette «tak», «vegger», stoler, bord og personer påvirker både mengde tilført luft, utblanding av luften og retningen av luftstrømmene, og reduserer ventilasjonseffekten. Høyesterett er imidlertid ikke enig med staten i at stedets markiser må fjernes, det må kun dokumenteres at markisene ikke brukes.

Forvaltningspraksis

Arbeidstilsynet har følgende praksis for innebygging av uteserveringer:

> «Når det er tak eller markise over utendørsserveringen, har Arbeidstilsynet godtatt tett avskjerming opp til 1 meters høyde. Det skal også være minst 1 meter vertikal avstand mellom avskjerming og taket /markisen. Forholdet på stedet må forøvrig være slik at den naturlige utluftingen ikke blir vesentlig hindret. Dette må

vurderes konkret i det enkelte tilfellet. Når utendørsserveringssteder er innebygd med vegger og avskjerming høyere enn 1 meter, vil røyking kun tillates når det er fri utlufting oppover. Bakgårder er eksempel hvor markiser/tak og parasoller ikke må hindre utlufting oppover. Store sammenhengende markiser eller tak vil hindre utluftingen mer enn mange små parasoller. I bakgårder med parasoller og lignende, kan utluftingen være så dårlig at det vil være røykeforbud. Tobakksrøyk må ikke sive inn i lokalene fra utendørsområder. Det skal være røykeforbud i områder rundt inngang til lokaler og utenfor vinduer/vegger som åpnes.»

Ved tilsyn med røykeforbudet på uteserveringer må det alltid foretas en konkret vurdering av om et område er et lokale i tobakksskadelovens forstand. Det avgjørende er om luftgjennomstrømmingen er tilsvarende et utendørs område. Arbeidstilsynet har følgende praksis når det gjelder vurderingen av dette utluftingskriteriet:

- Luftgjennomstrømming må vurderes når den er på det laveste.
- Luftens bevegelse, hastighet og temperatur og antall mennesker på et gitt areal har betydning for graden av utblanding av tobakksrøyken der folk oppholder seg.
- Forurenset luft vil normalt følge luftstrømmen oppover eller i andre retninger avhengig av arealets utforming, temperatur, trekk osv.
- For høye lévegger reduserer mengde og hastighet av luftgjennomstrømmingen.
- For høye og for tette tak, vegger, stoler, bord og personer påvirker både mengden tilført luft, utblanding av luften og retningen på luftstrømmene og reduserer den naturlige ventilasjonseffekten.
- Det legges vekt på om det er tilstrekkelig tilførsel av uteluft i forhold til mengde forurensing, og hastighet og retning på uteluften slik at luftstrømmen tar med seg eller tynner ut røyken helt

Tobakkskonvensjonen artikkel 8

Tobakkskonvensjonen artikkel 8 fastsetter at partslandene skal beskytte arbeidstakere og allmennheten mot eksponering for tobakksrøyk i innendørs lokaler. I retningslinjene til bestemmelsen anbefales det at lokaler defineres slik at alle områder som er dekket med tak eller som er innhegnet av en eller flere vegger, omfattes av røykeforbudet:

«19. Article 8 requires protection from tobacco smoke in «indoor» workplaces and public places. Because there are potential pitfalls in defining «indoor» areas, the experiences of various countries in defining this term should be specifically examined. The definition should be as inclusive and as clear as possible, and care should be taken in the definition to avoid creating lists that may be interpreted as excluding potentially relevant «indoor» areas. It is recommended that «indoor» (or «enclosed») areas be defined to include any space covered by a roof or enclosed by one or more walls or sides, regardless of the type of material used for the roof, wall or sides, and regardless of whether the structure is permanent or temporary.»

4.2.3 Kunnskap om passiv røyking utendørs og regulering i andre land

Det foreligger foreløpig relativt lite forskning på passiv røyking utendørs. En undersøkelse fra California i 2007 (Klepeis m.fl) påviste at personer kan være utsatt for betydelige mengder passiv røyking også utendørs. Avhengig av forholdene på stedet og nærheten til den som røyker, kan eksponering for tobakksrøyk utendørs tilsvare eksponering innendørs. Det konkluderes i studien med at passiv røyking utendørs under visse forhold kan innebære helsefare. Andre undersøkelser viser tilsvarende resultater. En irsk undersøkelse fra 2005 (Mulcahy m.fl) målte nikotinnivået i blodet hos ansatte ved serveringssteder med røykeforbud innendørs. De fant at ansatte som arbeidet ved serveringssteder med uteserveringer hadde mye høyere nikotinnivåer i blodet enn ansatte som arbeidet ved serveringssteder uten uteservering. Forskning har videre påvist at unge som ofte ser røyking på offentlige steder er mer tilbøyelige til å anse røyking som sosialt akseptabelt og normalt. Røykerestriksjoner reduserer ungdoms positive innstilling til røyking og sannsynligvis andelen unge som eksperimenterer med røyking og blir avhengig.

Deler av Canada, Australia og en rekke lokale jurisdiksjoner i USA har vedtatt røykeforbud på uteserveringer. De samme jurisdiksjonene har i økende utstrekning også innført røykeforbud utendørs i offentlige parker, på badestrender, lekeplasser, idrettarenaer, holdeplasser og inngangspartier.

I Europa har Finland vedtatt forbud mot røyking ved utendørs arrangementer med faste plasser, Ungarn og Polen har vedtatt forbud mot røyking ved utendørs bussholdeplasser og lekeplas-

ser. Spania har røykeforbud på utendørs lekeplasser og flere strender. Latvia har røykeforbud på utendørs lekeplasser, samt egne røykesoner for utendørs kafeer, parker, strender mv.

4.2.4 Høringsnotatets forslag

Det ble i høringsnotatet redegjort for problemer med håndhevingen av røykeforbudet på serveringssteder som har uteservering. Helsedirektoratet har mottatt en rekke henvendelser om at loven ikke etterleves tilfredsstillende. Det har i stort omfang vokst frem stadig flere og mer skjermede uteserveringer hvor eierne tillater røyking. Det er etter direktoratets vurdering stort sett snakk om tilfeller hvor det røykes i uteområder som er bygget inn i større grad enn loven tillater, og hvor uteserveringen således fungerer som serveringsstedets røykerom. Denne utviklingen medfører at en rekke arbeidstakere i serveringsbransjen fortsatt er utsatt for betydelige mengder passiv røyking på arbeidsplassen. Også gjester utsettes i slike tilfeller for passiv røyking. Videre oppfatter tilsynsmyndigheter det uklart i hvilken grad det er adgang til å bygge inn uteområder og tillate røyking slike steder.

Høringsnotatet viste til et drøftingsnotat utarbeidet av Helsedirektoratet i 2008 med ulike forslag til løsninger på problemet:

1. forby røyking på uteserveringer,
2. forby røyking i en gitt avstand fra serveringssteders lokaler (buffersoner) eller
3. regulere adgangen til innbygging (f.eks. kun tak, ikke vegger).

Høringsinstansene ble bedt om å vurdere hvilke av direktoratets forslag om henholdsvis buffersoner og nasjonale retningslinjer for innebygging som var mest hensiktsmessig. Retningslinjene kan fastsettes ved forskrift eller på annen måte. Departementet viste til at det allerede er mange kommuner som har vedtatt retningslinjer for tillatt innebygging av uteserveringer. Ulempen med slike kommunale retningslinjer er at reglene og håndhevingen varierer fra kommune til kommune, noe NHO tidligere har påpekt som et problem. Dette vil kunne løses ved at det gis sentrale retningslinjer. Det ble påpekt at en fordel med denne løsningen er at det allerede er innarbeidet en viss praksis for grensene for hva slags skjerming eller innebygging som er tillatt for uteserveringer, dersom det skal kunne røykes der. Når det gjelder direktoratets forslag om buffersoner ba departementet spesielt om innspill på hvordan en slik ordning kan utformes og hvilke kriterier som bør oppstilles.

Departementet mente at et totalforbud mot røyking på uteserveringer ikke var aktuelt på nåværende tidspunkt. Begrunnelsen for dette var at det primært er innebygging av uteserveringer som skaper problemer med å håndheve røykeforbudet på serveringssteder.

4.2.5 Høringsinstansenes syn

Mange høringsinstanser påpeker behovet for ytterligere regulering av adgangen til å røyke på uteserveringer, og av disse er det 17 som støtter forslaget om nasjonale retningslinjer/forskrifter om grenser for tillatt innbygging av uteserveringsområdet. Syv høringsinstanser ønsker i tillegg røykfrie buffersoner, mens seks høringsinstanser etterlyser totalforbud mot røyking på uteserveringer. Det er kun to høringsinstanser som ikke ønsker noen endring.

Arbeidsdepartementet sier følgende om forslaget om nasjonale retningslinjer:

> «Arbeidsdepartementet støtter at det bør utarbeides nasjonale retningslinjer for innebygging av uteserveringer. Dette vil lette håndhevingen for tilsynsmyndighetene og øke forutsigbarheten for virksomhetene.»

Arbeidsdepartementet mener videre at retningslinjene bør fastsettes som bindende forskrifter. De har videre forelagt høringsnotatet for *Arbeidstilsynet,* som har lang erfaring fra tilsyn med bestemmelsen og har gitt enkelte konkrete innspill på utforming av slike retningslinjer:

> «Arbeidstilsynet har i sitt innspill til høringen vist til Høyesteretts dom inntatt i Rettstidende 2011 s. 454:
>
> «Enhver avskjerming gir redusert lufttilstrømning. Ettersom loven ikke garanterer et røykfritt miljø, er det utviklet normer for hvilken avskjerming som maksimalt kan tillates før man overskrider terskelen og at området ikke lenger kan sies å ha en utlufting som tilsvarer utendørs områder. Ved denne vurderingen som må foretas i det enkelte tilfellet, er det bare den fysiske avskjermingen som er avgjørende for om man har med et «lokale» å gjøre.»
>
> Tilsynet mener at det bør vurderes å ta utgangspunkt i Tobakkskonvensjonens artikkel 8 hvor det er gitt anbefalinger om at lokaler defineres slik at alle områder som er dekket med tak eller som er innhegnet av en eller flere vegger, omfattes av røykeforbudet. Arbeidstilsynet peker samtidig på at tobakkskonven-

sjonen har en vesentlig strengere fortolkning av begrepet «lokale» enn de retningslinjene som Arbeidstilsynet og mange kommuner i dag praktiserer, og at anbefalingene i konvensjonen, f. eks vil innebære røykeforbud på serveringssteder i bakgårder og røykeforbud der en uteservering er avskjermet med vegger på en eller flere sider (i tillegg til en fasade). »

Om buffersoner skriver *Arbeidsdepartementet*:

«Arbeidsdepartementet er av den oppfatning at det vil være hensiktsmessig med nasjonale retningslinjer for buffersoner (røykeforbudssoner) for adkomstområder og åpninger inn til lokaler.»

Nasjonalt råd for tobakksforebygging uttaler at håndhevingen av dagens regler ikke gir den tiltenkte beskyttelsen og skriver:

«Både gjester og spesielt ansatte blir i dag eksponert for passiv røyking. Det er store lokale variasjoner i hvordan regelverket praktiseres angående hva som er inne- og uteområde.»

Helsedirektoratet viser til at de allerede et og et halvt år etter lovreformen i 2004 advarte om at den fremvoksende praksisen med innebygging av uteserveringer medførte en risiko for uthuling av lovreformen om røykfrie serveringssteder. Om innføring av sentrale retningslinjer skriver direktoratet at det vil føre til at reglene blir like i hele landet. Dette vil kunne bidra til å gjøre situasjonen for tilsynsmyndighetene noe enklere og håndhevingen av regelverket mer enhetlig, men at:

«… slike sentrale regler/føringer også kunne åpne for tolkningsspørsmål. Dette har blant annet sammenheng med at serveringssteder og også deres uteområder er så vidt ulike. Eventuell ulik praksis av reglene i de ulike kommuner vil kunne oppleves som problematisk i bransjen. Tobakkskonvensjonen art. 8 fastsetter at partslandene skal beskytte arbeidstakere og allmennheten mot eksponering for tobakksrøyk i innendørs lokaler. I retningslinjene til bestemmelsen anbefales det at lokaler defineres slik at alle områder som er dekket med tak eller som er innhegnet av en eller flere vegger, omfattes av røykeforbudet. På denne bakgrunn er det vår vurdering at av departementets to forslag støtter vi alternativet med sentrale retningslinjer. Vi vil allerede nå påpeke at disse bør utformes svært strengt slik at bransjens ansatte og gjester i minst mulig grad vil bli utsatt for passiv røyking. De største utfordringene for tilsynsmyndighetene i dag, er uteserveringer i bakgårder eller hvor uteserveringen er «naturlig» bygd inn av omkringliggende bygninger. Dette bør det tas særlig hensyn til ved utforming av eventuelle sentrale retningslinjer.»

Direktoratet støtter ikke innføring av buffersoner og har følgende begrunnelse for dette:

«Etter det vi kan forstå, vil regler om buffersoner kunne utformes ved å innføre røykeforbud i en gitt avstand fra serveringsstedets yttervegger, eventuelt inngangsparti. Helsedirektoratet har imidlertid problemer med å se hvordan en løsning med buffersoner skulle kunne utformes i praksis. (…) Det er videre vår vurdering at en ordning med buffersoner vil føre til at det blir vilkårlig hvilke serveringssteder som omfattes av forbudet og hvilke som har store nok uteserveringer til å gå klar av det. Dersom uteserveringen er stor nok er det tenkelig at innebygging av uteområder vil kunne omfatte også områder utenfor buffersonen og røyking kunne tillates disse stedene. Dette vil kunne føre til at ansatte og gjester også ved en slik ordning vil være utsatt for passiv røyking. Dette vil også kunne virke konkurransevridende. Det er også vår vurdering at uavhengig av hvordan eventuelle regler om buffersoner utformes vil tilsynet med dette by på problemer.»

Stavanger kommune viser til at loven i dag ikke klart spesifiserer hvilke krav som skal stilles til uteserveringer for at røyking skal kunne tillates, og at det er:

«… særdeles viktig at dette spesifiseres slik at likebehandling av landets serveringssteder sikres. Nasjonale retningslinjer for utforming av uteserveringer vil gjøre det lettere for både kommuner og utesteder å forholde seg til regelverket, og vil hindre uheldig forskjellsbehandling fra kommune til kommune.»

Troms fylkeskommune er positive til nasjonale retningslinjer for innebygging for enklere å kunne håndheve røykeforbudet på serveringssteder. De uttaler følgende om buffersoner:

> «Hvorvidt buffersoner vil kunne beskytte mot passiv røyking synes uklart. Det må bli en tydelig definisjon på hva som er inne, buffersone, og ute med tanke på at tobakksskadeloven i utgangspunktet ikke regulerer røyking utendørs.»

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) er bekymret for at astmatikere og andre lungsyke, som ikke tåler å eksponeres for tobakksrøyk, i dag er hindret fra å være på uteserveringer. De påpeker at publikum kan bli utsatt for passiv røyking på uteserveringer der bordene står tett, selv om ikke uteserveringen er innebygd i særlig grad. FFO ønsker:

> «… nasjonale retningslinjer for innebygging av uteserveringer, slik at man sikrer at dette gjøres på en ensartet og akseptabel måte på alle uteserveringer og at man på den måten sikrer lovens krav om røykfrihet. FFO mener også at det bør innføres «buffersoner» for røyking på uteserveringer slik at astmatikere og lungesyke ikke hindres fra å være på uteserveringen. FFO tenker at dette kan løses ved at en del bord og soner holder røykfritt på uteserveringen, og at det er en viss avstand mellom sonene. Dette vil kunne sikre bedre luft for dem som ikke tåler røyk.»

En del av høringsinstansene mener at et totalforbud mot røyking på uteserveringer ville vært den beste og mest hensiktsmessige løsningen, både av hensyn til gjester og ansattes helse, og av hensyn til enkel håndheving av regelverket for tilsynsmyndighetene.

Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL) begrunner sitt syn slik:

> «LHL mener det ut fra helseforebyggende betraktninger bør være forbud mot røyking på uteserveringer. LHL tror andre løsninger bare vil generere nye kreative måter for å omgå regelverket.»

Subsidiært støtter de en kombinasjon av nasjonale retningslinjer og buffersoner.

Norges Astma- og Allergiforbund (NAAF) ser med bekymring på alle kreative løsninger for innebygging av uteserveringssteder som etter deres syn i realiteten representerer en omgåelse av eksisterende lovverk. Også de mener at uteserveringer bør gjøres røykfrie:

> «NAAF mener generelt at det skal innføres røykfrihet på uteserveringssteder, da slik røyk plager andre og skader folkehelsen hos både gjester og ansatte. Vi imøteser derfor et snarlig lovforslag som ivaretar befolkningens rett til å ferdes i røykfritt miljø også på uteserveringssteder. Dagens regelverk utestenger i realiteten en høy andel av befolkningen fra å benytte uteserveringssteder.»

Om buffersoner uttaler NAAF videre:

> «Skal det imidlertid innføres buffersone, som etter NAAFs syn representerer en subsidiær løsning, mener NAAF at en slik sone minimum må følge en 10 meters regel. (…) Det skal ikke være slik at familier med barn osv. må unngå restauranter, fordi det er lov å røyke utendørs på serveringsstedet. (…).røykeplasser utenfor serveringssteder må organiseres og plasseres slik at inngangspartiene ikke kan utsettes for røyk. Det skal være røykfri ferdsel inn og ut av lokaler for alle.»

Miljørettet helsevern Vestfold er delegert tilsynsansvar etter tobakksskadeloven § 13 for 12 kommuner, og har følgende erfaringer:

> «Erfaring fra vårt tilsyn viser at det er mange kreative løsninger for innebygging i dag. Det er også veldig varierende og til dels komplisert bygningsmessig utforming av disse stedene. Det å innføre røykeforbud på uteserveringsstedene hadde gjort det lettere både for eierne, ansatte, allmennheten og tilsynsmyndighetene å forholde seg til regelverket. Selv om det utarbeides nasjonale retningslinjer klarer man ikke å fange opp veldig mange av tilfellene og det blir veldig mye skjønnsmessige vurderinger fra tilsynsmyndighetenes side i forhold til om utlufting er tilsvarende utendørs områder. Vi anbefaler ikke innføring av buffersone. Dette hadde vært vanskelig å håndtere for både serveringsstedene og tilsynsmyndighetene.»

NHO Reiseliv støtter at det ikke foreslås et totalforbud mot røyking på uteserveringer. De har tidligere informert om at håndhevingen av dagens regelverk er en utfordring for tilsynsmyndighetene, og mener derfor at:

> «sentrale retningslinjer om røyking på uteservering vil kunne være en løsning på denne utfordringen. Det foreligger i dag en viss innarbeidet praksis på området, jfr. Arbeidstilsynets

retningslinjer. Denne praksis bør kunne danne et greit utgangpunkt for et videre arbeid med sentrale retningslinjer.

NHO Reiseliv støtter ikke forslaget fra Helsedirektoratet om å innføre buffersoner. Vi oppfatter direktoratets forslag slik at det i tilfelle skal angis en viss avstand fra inngangen til et serveringssted hvor det skal være forbudt å røyke, samtidig som en slik avstand skal gjøre det umulig å etablere uteområder hvor det kan røykes. Etter vår oppfatning vil dette bare medføre at eventuelle problemer flyttes noen meter.»

Hovedorganisasjonen Virke støtter nasjonale retningslinjer og uttaler:

«Virkes medlemmer i bransjen opplever det som uheldig og konkurransevridende at enkelte aktører har kunnet skaffe seg en konkurransefordel gjennom å gå for langt i innebyggingsløsninger, og det oppleves også som uheldig at praksis varierer fra kommune til kommune. Hensynet til konkurranse tilsier at det gjelder enkle og klare nasjonale retningslinjer.»

Namsos kommune og *Overhalla kommune* er opptatt av at alle besøkende på serveringssteder skal kunne benytte utearealer uten å bli utsatt for tobakksrøyk, og gir følgende innspill:

«Utearealer på serveringssteder skal ha egne soner for røykere som ikke sjenerer andre gjester.»

Fylkesmannen i Buskerud støtter forslaget om nasjonale retningslinjer og skriver spesielt om inngangspartier:

«Det bør vurderes om akkurat denne delen av utearealet bør være røykfritt slik at gjester til serveringssteder, puber og diskotek slipper å bli eksponert for tobakksrøyk for å entre lokalene eller mens de evt. blir stående å vente (i kø) utenfor. En nærmere presisering av hvor røyking evt. skal skje i uteområdene vil i denne sammenhengen være viktig».

Trondheim kommune og *Drammen kommune* er de eneste høringsinstansene som er negative til høringsnotatets forslag. Drammen kommune uttaler:

«Drammen kommune mener det bør være en liberal praksis når det gjelder håndheving av røykeforbudet på serveringssteder. Det vil si at det ikke blir noen innstramning i forhold til dagens praksis.»

4.2.6 Departementets vurderinger

Inne i serveringslokaler har røykeforbudet fungert meget tilfredsstillende, men det har oppstått omfattende problemer med håndhevingen av røykeforbudet på uteserveringer. Mange serveringssteder har etter lovendringen om røykfrie serveringssteder i 2004, bygget inn uteområder i stort omfang og tillater røyking der. Slik innebygging hindrer en naturlig utlufting som er påkrevet for at de som oppholder seg slike steder ikke skal være utsatt for passiv røyking. I realiteten har disse stedene opprettet utendørs røykerom, noe det ikke skulle være adgang til etter lovendringen i 2004.

Departementet er enig med de høringsinstansene som har påpekt at denne praksisen viser at man ikke fullt ut har oppnådd å gi de ansatte og gjester den tiltenkte beskyttelsen mot passiv røyking. Departementet er også bekymret for at uteserveringene fungerer som rekrutteringsarenaer for røyking blant unge. Etter departementets vurdering er problemer med innebygging og de konsekvensene det har for håndheving av røykeforbudet, et viktig argument for å innskjerpe loven på dette punktet.

Departementet er videre enig med høringsinstansene som mener at nærmere regler om tillatt innebygging bør fastsettes som forskrift og at det er hensiktsmessig at spørsmålet utredes nærmere i en høring i den forbindelse. Mange kommuner har utarbeidet egne retningslinjer med detaljerte regler for høyde på lévegger, avstand fra lévegg til markiser mv. Det foreslås derfor en forskriftshjemmel i forslag til § 25 siste ledd første punktum.

Som det er påpekt av flere høringsinstanser er de største utfordringene for tilsynsmyndighetene uteserveringer i bakgårder eller hvor uteserveringen er «naturlig» bygd inn av omkringliggende bygninger. Vurderingene av om utluftingen tilsvarer utendørs områder er ofte vanskelige og sammensatte.

Et annet problem er ifølge tilsynsmyndighetene at regelverket praktiseres ulikt fra kommune til kommune. Kommunene fører tilsyn med forhold som i hovedsak gjelder gjestene, mens Arbeidstilsynet fokuserer på det som primært angår arbeidstakerne. Dette krever tett samarbeid

mellom Arbeidstilsynet og kommunene. Arbeidstilsynet opplyser at noen regioner samarbeider godt med kommunene, mens i andre er det ikke noe slikt samarbeid. Ytterligere forskriftsregulering vil også kunne bidra til likere håndheving lokalt.

Ny kunnskap om farene ved eksponering for tobakksrøyk og anbefalingene i retningslinjene til Tobakkskonvensjonen artikkel 8 om at selv røyking i områder som kun har én vegg i tillegg til fasade bør forbys, taler for at retningslinjene som vedtas bør være strengere enn dagens praksis. Dette er også i tråd med høringsuttalelsen fra Arbeidstilsynet som påpeker at Tobakkskonvensjonen har en vesentlig strengere fortolkning av begrepet «lokale» enn de retningslinjene som Arbeidstilsynet og mange kommuner i dag praktiserer. Departementet vil derfor ta sikte på at nasjonale retningslinjer for uteserveringer i størst mulig grad bygger på Tobakkskonvensjonens retningslinjer, slik at fortolkningen av begrepet «lokale» i tobakksskadeloven § 12 første ledd (forslaget § 25 første ledd) strammes inn og presiseres. Dette vil så langt det er mulig gi enkle og klare retningslinjer som ivaretar publikum og ansattes behov for beskyttelse mot passiv røyking, mest mulig forutsigbarhet og like konkurransevilkår for bransjen og enkel håndheving av regelverket for tilsynsmyndighetene.

En rekke høringsinstanser har tatt til orde for at det i tillegg til nasjonale retningslinjer bør innføres regler om såkalte buffersoner, enten i tilknytning til inngangspartiet eller som egne røykfrie soner på deler av uteserveringen. Departementet er enig i at slike buffersoner vil kunne øke tilgjengeligheten til uteserveringer for personer som av ulike grunner ikke tåler å eksponeres for tobakksrøyk, for barnefamilier mv. Samtidig vil det være vanskelig å fastsette konkrete avstander, størrelser mv. som ikke vil ramme de ulike serveringsstedene svært ulikt. Departementet foreslår likevel at det gis en forskriftshjemmel som åpner for at det kan fastsettes slike buffersoner, jf. forslag til § 25 siste ledd siste punktum.

Departementet registrerer videre at en del høringsinstanser mener at kun totalforbud mot røyking på uteserveringer vil kunne løse fortolkningsproblemene og sikre alle parter tilgang til uteserveringer, som har blitt en viktig sosial arena. Departementet synes høringsinstansene har gode innspill på dette punkt, og vil ikke utelukke at det i fremtiden vil kunne være aktuelt å vurdere spørsmålet på nytt i lys av samfunnsutviklingen og ny kunnskap om helsefarene ved eksponering for tobakksrøyk utendørs. Utviklingen går uten tvil i retning av stadig flere røykfrie fellesarenaer. Departementet er imidlertid opptatt av at innstramminger i lovverket skal skje gradvis, og mener at nasjonale retningslinjer og eventuelt buffersoner, vil være et viktig skritt på veien.

4.3 Tobakksfrie skoler

4.3.1 Gjeldende rett og regulering i skolen

Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) § 9a-1 fastslår at alle elever i grunnskoler og videregående skoler har rett til et godt fysisk og psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og læring. I læreplanverket er et sentralt område at elevene skal utvikle en helsefremmende livsstil og lære å ta vare på egen psykisk og fysisk helse.

I forskrift 1. desember 1995 nr. 928 om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. er det i § 18 inntatt et røykeforbud innendørs på skoler. Forskriftens formål er å bidra til at miljøet på skolene «fremmer helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold samt forebygger sykdom og skade», jf. § 1.

Kommunen og fylkeskommunen som skoleeiere har i dag anledning til å pålegge elevene forbud mot bruk av tobakk gjennom forskrifter om ordensreglement for den enkelte skole, jf. opplæringslova §§ 2-9 og 3-7. Utgangspunktet for ordensreglementets virkeområde er at dette kan regulere elevenes atferd i timene, friminuttene, på skoleveien og turer eller ekskursjoner i skolens regi, men ikke i fritiden ellers. Dette innebærer at elevatferd utenfor skolens område, men innenfor skoletiden, kan reguleres i ordensreglementet. I kraft av arbeidsgiversstyringsrett kan også de ansatte på skoler pålegges forbud mot bruk av tobakk i arbeidstiden.

4.3.2 Bakgrunn og regulering i andre land

I 2006 sendte daværende helseminister og kunnskapsminister et felles brev til fylkeskommunene med oppfordring om å innføre forbud mot tobakksbruk i skoletiden ved videregående skoler, både for elever og ansatte. Bakgrunnen for denne oppfordringen var en målsetting om å redusere tobakksbruken blant ungdom mellom 16 og 19 år. Røyking blant ungdom mellom 13 og 15 år ble halvert fra 2000 til 2005, fra 10 til 5 prosent. I aldersgruppen 16-24 år røykte imidlertid fortsatt 24 prosent i 2005.

I Norge er elevene som går fra ungdomskolen til videregående skole, vant til en restriktiv

holdning til tobakksbruk, og et forbud mot tobakksbruk i skoletiden på videregående skole vil ikke representere noe nytt for denne aldersgruppen. I forbindelse med en undersøkelse fra 2006 (Miljøjakt jr) opplyste 65 prosent av elevene ved ungdoms- og videregående skoler at røykepress er den typen press det er viktigst å bli kvitt. Det er i dag svært få som røyker i ungdomsskolen, mens flere begynner i løpet av videregående skole. Gjennom å innføre tobakksfri skoletid vil skolen som rekrutteringsarena reduseres. For hvert år ungdom er tobakksfrie øker sjansen for at de aldri begynner å bruke tobakk.

I en rapport fra Statens institutt for rusmiddelforskning fra 2009 (Aarø m.fl., SIRUS-rapport 3/2009) påpeker forskerne at det er viktig å styrke innsatsen overfor de aldersgruppene som går på videregående skole, da det er her det største tilsiget av nye røykere kommer. Forskerne anbefaler forbud mot røyking i skoletiden, både for lærere og elever. I en kartlegging våren 2008 sa åtte av ti rektorer at de ønsket et enhetlig regelverk for bruk av tobakk som gjelder alle videregående skoler. Undersøkelser viser at det er færre røykere på skoler med forbud mot røyking i skoletiden enn på andre skoler.

Helsedirektoratet, Nasjonalt råd for tobakksforebygging, Nasjonalt kolsråd og organisasjonene Tobakksfritt, Kreftforeningen og Norges Astma- og Allergiforbund har alle tatt til orde for å innføre tobakksfri skoletid på videregående skoler.

En opinionsundersøkelse gjennomført av organisasjonen Tobakksfritt i mars 2010 viste at 70 prosent av befolkningen var helt eller delvis enig i at skoler skal være tobakksfrie. I en annen undersøkelse, utført på oppdrag fra Statens institutt for rusmiddelforskning i april 2010, støttet 65 prosent innføring av tobakksfri skoletid for elever ved videregående skoler, mens 14 prosent var nøytrale og 21 prosent var negative til forslaget. Når det gjelder innføring av tobakksfri skoletid for lærerne, var 60 prosent positive til dette, 14 prosent nøytrale og 26 prosent negative.

I 2010 hadde 6 fylker vedtak om røykfrie ute- og inneområder ved skoler. I tillegg hadde 7 fylker vedtak om tobakksfrie ute- og inneområder ved skoler. 4 fylker hadde vedtak med noe varierende innhold om røykfrie uteområder. Dette innebærer at til sammen 17 fylker i 2010 hadde vedtak som innebærer innskjerping av adgangen til å bruke tobakk ut over det som er lov- og forskriftsregulert. 2 fylker hadde ikke slike vedtak, men i disse fylkene hadde flere skoler likevel innført en viss regulering av adgangen til å røyke i uteområder.

To fylker har så langt vedtatt å innføre tobakksfri skole- og arbeidstid for elever og ansatte; Nordland fylkeskommune fra 1. januar 2012 og Vest-Agder fylkeskommune fra 2013.

I EU har en rekke land vedtatt totalt røykeforbud på uteområder tilknyttet skoler, herunder Sverige, Finland, Frankrike, Tyskland, Spania og Portugal.

4.3.3 Høringsnotatets forslag

Det ble i høringsnotatet foreslått å lovregulere et påbud om tobakksfri skoletid for alle elever til og med videregående skole. Det vil si at det ikke er tillatt å bruke tobakk i løpet av skoledagen. I tillegg foreslo departementet et forbud mot tobakksbruk på skolens områder, slik at det klargjøres at heller ikke ansatte eller besøkende til skolen kan bruke tobakk der.

I høringsnotatets kapittel 4.3 Tobakksbruk i arbeidstiden, omtalte departementet arbeidsgiveres styringsrett i forhold til røykfri/tobakksfri arbeidstid. Departementet viste til at ansatte ved visse arbeidsplasser, herunder skoler, har et særskilt ansvar som rollemodeller. Arbeidsgiver har derfor i medhold av sin styringsrett anledning til å pålegge de ansatte å avstå fra tobakksbruk i arbeidstiden. Det bør imidlertid gjøres unntak fra tobakksforbudet når den ansatte befinner seg på kurs, har hjemmekontor osv. Departementet inviterte høringsinstansene til å gi innspill på i hvilken grad målet om tobakksfri skoletid er nådd og om det er behov for ytterligere virkemidler, som f.eks. lovfesting av tobakksfri arbeidstid for skoleansatte.

Det ble i tillegg foreslått at kommunen får utvidet sitt tilsynsansvar til også å føre tilsyn med forbudet mot røyking på skolenes uteområder, samt med forbudet mot tobakksbruk i skoletiden for elevene. I det daglige vil det være rektor som har ansvar for å håndheve forbudet.

Videre ble det foreslått at forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. § 18 endres til å inneholde en henvisning til de aktuelle bestemmelsene i tobakksskadeloven, som uttømmende vil regulere tobakksbruk i tilknytning til skoler og barnehager.

4.3.4 Høringsinstansenes syn

Forslaget om tobakksfri skoletid for elevene er det forslaget som har fått mest støtte i høringen. 35 høringsinstanser uttrykker støtte til forslaget, ingen høringsinstanser er negative. 16 høringsinstanser ønsker imidlertid at også ansatte på skoler skal omfattes av forbudet.

Kreftforeningen skriver:

> «Ved å forby tobakksbruk i skoletiden blir en viktig arena for rekruttering og sosialt press om og begynne med tobakk borte.»

Østfold fylkeskommune mener at det er naturlig at det innføres tobakksfri skoletid for elever på videregående skoler og begrunner dette på følgende måte:

> «Røyklukt kan forårsake plager for allergikere og astmatikere, og fortsatt er det uvisst hvilke eventuelle og langsiktige helsekonsekvenser snusbruk kan ha. Hensynet til føre var-prinsippet, og ønsket om at skolene skal fremstå som en sunn og helsefremmende arena, tilsier at den strenge praksisen som gjelder på ungdomsskolenivå bør videreføres på videregående. Snusbruk påfører riktignok ikke andre elever helseplager, men det er helseskadelig og kan være et utgangspunkt for gruppepress.»

Skedsmo kommune skriver at barnehager og skoler er «barnas arbeidsmiljø» og at det er viktig at betingelsene på ingen måte stimulerer til tobakksbruk eller at barna får noen form for kontakt med tobakksrøyk. De er også opptatt av at en regulering som den foreslåtte vil forenkle regelverket om krav til røykfrihet i skoler og barnehager.

Vestfold fylkeskommune opplyser at de har vedtatt tobakksfrie uteområder på skolene med unntak av egne skjermede områder for tobakksbruk. De skriver at ordningen ikke fungerer tilfredsstillende, da elever og ansatte beveger seg utenfor definerte røykeområder og røyker der. De støtter forslaget om å lovfeste tobakksfri skoletid og uteområder, og påpeker videre:

> «Det er dessuten en stor hygienisk utfordring med snusbruk både inne og ute. Fylkesrådmannen er derfor av den oppfatning at tobakksfri skoletid er et viktig tiltak for å bidra til at færre unge begynner å bruke tobakk.
>
> Et forslag om innføring av tobakksfri skoletid for elever er imidlertid kontroversielt og vil by på utfordringer både av praktisk og holdningsmessig karakter. At det oppstår motstand mot forslaget er ikke overraskende. Slik var det også før røykeloven ble innført. Erfaringer viser imidlertid at forbud skaper endringer i holdninger over tid.»

Drammen kommune støtter forslaget, men påpeker at:

> «Når det gjelder spørsmålet om røyk- og snusfri skoletid for elever over 18 år støter en imidlertid på prinsipielle problemstillinger. Det er etter kommunens oppfatning greit å forby tobakksbruk på skolens område, men når elever som er gamle nok til å kjøpe røyk eller snus kan forlate skolens område vil et forbud mot å snuse/røyke på et annet sted enn skolen være problematisk.»

Det er flere høringsinstanser som etterlyser tobakksfri arbeidstid for skoleansatte, herunder *Nordland fylkeskommune* som støtter lovforslaget, men tilføyer at forbudet «også bør omfatte de ansattes arbeidstid, da disse er viktige rollemodeller for barn og unge.»

Miljørettet Helsevern Vestfold er en interkommunal sammenslutning for miljørettet helsevern for 12 kommuner. Også de er opptatt av at ansatte bør omfattes av forbudet, og begrunner dette slik:

> «Erfaringen viser at det forekommer at lærerne snuser under undervisningstimene, noe som er negativt med tanke på hvor viktige rollemodeller de er. På videregående skoler røyker lærerne sammen med elevene utenfor skolenes uteområde. Det å forby lærerne tobakksbruk i skoletiden støtter oppunder den foreslåtte formålsparagrafen om å hindre barn og unge i å begynne med tobakk.»

Telemark fylkeskommune er skeptiske til effekten av tiltaket dersom ikke også ansatte omfattes av forbudet. De begrunner standpunktet slik:

> «På ungdomskulen er det røykjeforbod for både elevar og lærarar. Når elevane kjem på vidaregåande skule møter dei ein ny kvardag kor fleire elevar røyker og snuser rett utafor skulens område til tross for vedtaket i 2007. Undersøkingar visar at dette førar til større røykjepress og fleire røykjande og snusande elevar.
>
> Hovudargumentet bak ynsket om tobakksfrie vidaregåande skular, er elevanes helse og livskvalitet. Det er eit mindretal av elevane som røykjer og mange av desse ynskjer å slutte.
>
> Telemark har allereie, i alle fall på papiret, eit vedtak nært opp til det som er foreslått frå sentralt hald for elevane, men handheving av dette synast vanskeleg, kanskje nettopp fordi

det gjeld berre elevane og ikkje dei tilsette. (…)

Det er både vanskeleg og lite hensiktsmessig med forbod til elevane dersom dette ikkje også gjeld tilsette. Vaksne er rollemodellar. Telemark har allereie erfaring frå dette og trur ikkje dette framlegget gjer det enklare å handheve eit forbod. Partane i arbeidslivet og departementet bør difor kome fram til noko meir konkret når det gjeld tilsette i barnehagar, skular, helseinstitusjonar mm.»

Også en rekke andre høringsinstanser tar til orde for at ansatte bør omfattes av lovreguleringen, herunder *Barneombudet*, *Helsedirektoratet*, *Den norske Legeforening*, *Landsgruppen av helsesøstre NSF*, *Nasjonalt råd for tobakksforebygging*, *Kreftforeningen*, *Norges Astma- og Allergiforbund*, *Landsforeningen for hjerte- og lungesyke* og flere kommuner og fylkeskommuner.

Landsforeningen for hjerte- og lungesyke viser til at noen elever kan få allergianfall av røyklukt i klær, og at det foreslåtte forbudet ikke hindrer ansatte i å bruke tobakk foran elevene når de er utenfor skolens område, f.eks. på skoleturer.

Barneombudet stiller spørsmål om også besittelse av tobakksvarer skal omfattes av forbudet, og hvordan dette eventuelt skal kontrolleres.

Sarpsborg kommune viser til at selv om de ansatte ikke omfattes av lovreguleringen kan tobakksfri skoletid for elever og spesielt tobakksfrie utearealer ved alle skoler, påvirke voksne ved skolene som bruker tobakk.

Det er få høringsinstanser som kommenterer hvem som bør føre tilsyn med bestemmelsen, men et par instanser påpeker at bestemmelsen kan bli vanskelig å håndheve, spesielt når elevene oppholder seg utenfor skolens område. *Miljørettet helsevern i Vestfold* mener at forslaget om tobakksfri skoletid bør inntas i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv., siden kommuneoverlegen/miljørettet helsevern regelmessig fører tilsyn etter denne forskriften.

4.3.5 Departementets vurderinger

Skolen er en viktig hverdagsarena i barn og unges liv, og når alle barn på tvers av sosiale skillelinjer. Skolen er derfor en sentral arena i utviklingen av atferd og holdninger, og skoleansatte er viktige rollemodeller for barn og unge.

En del skoler som har innført røykeforbud i skolegården opplever at det har ført til konflikt om hvor grensen for skolens uteområde går. Et forbud mot bruk av tobakk i skoletiden vil bidra til at det ikke oppstår slike diskusjoner. I lys av den kraftige økningen i snusbruk blant unge de siste årene anser departementet det som spesielt viktig at slike forbud omfatter all tobakksbruk, ikke kun røyking. Det foreslås et forbud mot bruk av tobakk i skoletiden for elever, jf. forslag til § 27 annet ledd.

En rekke høringsinstanser har tatt til orde for at også ansatte på skoler bør avstå fra tobakksbruk i arbeidstiden, i hvert fall i den delen av arbeidstiden de er på skolen eller har kontakt med elever. Departementet har stor forståelse for dette synspunktet sett i lys av hvor viktige rollemodeller lærere og andre skoleansatte er for barn og unge. Noen fylkeskommuner har allerede vedtatt å innføre tobakksfri arbeidstid for ansatte på skoler. Departementet viser til at det foreslås et forbud mot tobakksbruk i skolens lokaler og uteområde. Dette vil medføre at ansatte må bevege seg ut av skolens område for å bruke tobakk. Utover dette vil departementet i denne omgang ikke foreslå at skoleansattes tobakksbruk lovreguleres, men støtter at skoleeier selv fatter vedtak om dette. Det understrekes for ordens skyld at arbeidsgiver med enkelte begrensninger står fritt til å pålegge ansatte ved skoler å avstå fra all bruk av tobakk, også snus, i arbeidstiden, da disse ansatte har et særskilt ansvar som rollemodeller.

Et par av høringsinstansene er bekymret for at forbudet mot tobakksbruk i skoletiden vil være vanskelig å håndheve. Departementet viser til at flere skoler allerede praktiserer tilsvarende forbud i dag. Skoleeier bør innta reguleringene i sitt ordensreglement og følge opp på vanlig måte. Reglementene inneholder regler om atferd, regler om hvilke tiltak som skal kunne brukes mot elever som bryter reglementet og regler om fremgangsmåten når slike saker skal behandles. Departementet mener uansett at signaleffekten av et slikt forbud vil være viktig i forhold til å påvirke unges holdninger til tobakksbruk. Det er dokumentert at skoler med slike forbud har færre tobakksbrukere enn skoler uten forbud.

Når det gjelder avgrensningen av hva som skal regnes som «skoletid» anser departementet at vurderingen bør sammenfalle med avgrensningen for ordensreglementenes virkeområde. Kunnskapsdepartementet har tidligere uttalt om ordensreglementets virkeområde at dette kan regulere elevenes atferd i timene, i friminutt, på skoleveien og turer/ekskursjoner i skolens regi. I NOU 1995: 18 er det understreket at ordensreglementet kun kan gi regler med virkning utenfor skolen så langt det kan være grunn direkte for skolegangen. Ordensreglementet vil kunne ha

regler om elevenes atferd til og fra skolen, men ikke i elevenes fritid ellers. Dette innebærer at spørsmålet ikke bare blir om eleven er innenfor skolens område, men om elevatferd utenfor skolen kan reguleres i ordensreglementet. Her blir forholdet til elevens fritid relevant. Dersom elevene har fritimer og oppholder seg utenfor skolens nærområde, f.eks. hjemme, vil dette anses som fritid. Friminutter er derimot del av skoletiden. Det understrekes videre at skoleturer o.l. vil omfattes av forbudet.

I tillegg foreslås det et forbud mot bruk av tobakk i skolens lokaler og uteområder, jf. forslag til § 27 første ledd. Dette vil som nevnt ovenfor medføre at heller ikke lærere eller besøkende kan bruke tobakk i skolens lokaler eller på skolens område. Forbudet gjelder alle som oppholder seg i skolens lokaler eller på dens uteområder, også utenfor ordinær skoletid.

Skoleeier er ansvarlig for at forbudene håndheves, i det daglige vil det være rektor som følger opp dette. Videre skal tobakksforbudet og overholdelsen av dette inngå i skolens internkontrollsystem, jf. forslag til § 27 tredje ledd.

Kommunene og Arbeidstilsynet vil føre tilsyn med at skolene følger opp lovbestemmelsen på samme måte som de fører tilsyn med dagens røykeforbud, jf. tobakksskadeloven § 13 (forslaget § 29).

4.4 Tobakksfrie barnehager

4.4.1 Gjeldende rett

Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) § 2 sjette ledd fastsetter at barnehager skal «ha en helsefremmende og en forebyggende funksjon og bidra til å utjevne sosiale forskjeller». Rammeplanen legger også føringer for barnehagens virksomhet på helseområdet: Det er viktig å sikre barna trygge og gode rammer som legger grunnlaget for en god helse og livskvalitet.

Forskrift 1. desember 1995 nr. 928 om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. § 18 regulerer røyking i barnehager:

> «§ 18. Røyking
>
> Det skal ikke røykes i virksomhetenes inneområde.
>
> I virksomheter som drives i private hjem, gjelder denne bestemmelsen bare i virksomhetens åpningstid.»

Forskriftens formål er å bidra til at miljøet i barnehager «fremmer helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold samt forebygger sykdom og skade», jf. § 1.

4.4.2 Bakgrunn og regulering i andre land

I den nasjonale tobakksstrategien for perioden 2006-2010 var det oppstilt en målsetting om røykfrie barnemiljøer, slik at ikke oppvekstmiljøet påfører barn varige skader og økt risiko for sykdom senere i livet.

Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler forbyr røyking innendørs i alle barnehager, men i private familiebarnehager gjelder røykeforbudet kun i barnehagens åpningstid. Barn som har plass i barnehager som drives i private hjem, er således ikke sikret et røykfritt miljø i barnehagen.

Helsedirektoratet har foreslått at røyking forbys i alle inneområder i private familiebarnehager på samme måte som i andre barnehager. Direktoratet mener at hensynet til barns helse ikke er godt nok ivaretatt når det kan røykes i lokalene utenom åpningstiden.

Direktoratet har i tillegg forelått at det innføres et forbud mot røyking i alle barnehagers uteområder. Barnehagepersonalet er viktige rollemodeller og bør ikke røyke eller snuse i nærheten av barna. Barna er bevisst på hva de voksne gjør når de tar røykepauser og kjenner røyklukten når den ansatte kommer tilbake til barnehagen. De vil også registrere ansattes snusbruk i barnehagen, noe som er uheldig i forhold til den holdningsskapende effekten. Siden barns innstilling til tobakk påvirker risikoen for at de selv skal begynne å røyke eller snuse når de blir eldre er det viktig at tobakksfrihet oppleves som det naturlige og normale. Direktoratet viser til at en av begrunnelsene for det nye forbudet mot synlig oppstilling av tobakksvarer, var at barn ikke skulle bli eksponert for tobakksvarer og at dette på lenger sikt skal bidra til en denormalisering av tobakksbruk.

I EU har en rekke land innført forbud mot røyking på barnehagers uteområder, herunder Sverige, Finland, Frankrike, Portugal og Slovenia.

4.4.3 Høringsnotatets forslag

Det ble i høringsnotatet foreslått at unntaksbestemmelsen i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler om røyking i private familiebarnehagers lokaler utenfor åpningstid, oppheves. I tilfeller der hjemmet benyttes som barnehage, er det rimelig at lokalene underlegges restriksjoner for å beskytte barnas helse gjennom et fullstendig røykfritt barnehagemiljø.

Videre ble det foreslått at alle barnehagers uteområder skal være røykfrie. Ved å utvide dagens røykeforbud i barnehagenes lokaler til å også gjelde barnehagenes uteområder signaliseres det at heller ikke besøkende kan røyke i nærheten av barna.

Det ble i tillegg foreslått at kommunene blir ansvarlige for å føre tilsyn med forbudet mot røyking i barnehagenes lokaler og uteområder.

4.4.4 Høringsinstansenes syn

Det er stor støtte til forslaget blant høringsinstansene. 26 høringsinstanser støtter forslaget, ingen er negative. Ti av høringsinstansene etterlyser lovfesting av at barnehageansatte skal være tobakksfrie i arbeidstiden.

Fylkesmannen i Oppland påpeker at barnehager er viktige hverdagsarenaer i barns liv. Her når man alle barn på tvers av sosiale skillelinjer. Det er viktig at barn opplever en mest mulig tobakksfri oppvekst:

> «Barnehagene er en sentral arena i de aller fleste barns liv før skolestart, og barnehageansatte er således med på å påvirke barns holdninger til tobakksbruk fra en tidlig fase. Skolen og barnehagen er derfor sentrale arenaer i utviklingen av atferd og holdninger og lærerne/personalet er viktige rollemodeller for barn og unge. (…) Vi støtter også departementets forslag om at alle barnehagers uteområder skal være røykfrie.»

Troms fylkeskommune er enig i begrunnelsen for forslaget:

> «Fylkesrådet er positiv til røykfrie lokaler i private familiebarnehager og at uteområdene i barnehager gjøres røykfrie også dette forankret i begrunnelsen om ansatte som gode rollemodeller.»

Også en rekke kommuner støtter forslaget slik som *Askøy*, *Bærum*, *Drammen*, *Namsos*, *Sarpsborg*, *Stavanger* m.fl. Også disse høringsinstansene er opptatt av at barn skal oppleve en mest mulig tobakksfri oppvekst.

I likhet med innspillene til forslaget om tobakksfri skoletid over, er det flere høringsinstanser som mener at også barnehageansatte bør pålegges tobakksfri arbeidstid, herunder *Helsedirektoratet*, *Nasjonalt råd for tobakksforebygging*, *Legeforeningen*, *Landsgruppen av helsesøstre NSF*, *Kreftforeningen* og *Norges Astma- og Allergiforbund*.

Landsforeningen for Hjerte- og Lungesyke mener at alle som jobber med barn bør være tobakksfrie i arbeidstiden. Dette er også *Stavanger kommune* enig i:

> «Stavanger kommune er enige i forslaget i paragrafene § 12 b og c, men vil be departementet vurdere også å lovfeste et påbud om tobakksfri arbeidstid også for ansatte i barnehager og skoler innenfor arbeidsforholdets kjerneområde og kjernetid, dvs. i det tidsrommet av arbeidsdagen der man har direkte kontakt med barn/elever, enten på skolen/barnehagens område, eller på utflukter. Det bør også vurderes om et slikt forbud skal inkludere alle som jobber i samhandling med barn og unge.»

Miljørettet Helsevern i Vestfold skriver at deres erfaringer med tilsyn og godkjenning av barnehager er at dette allerede er innført i så å si alle barnehager slik at endringen ikke vil få så store praktiske konsekvenser. De støtter også at:

> «…familiebarnehager skal være røykfrie utenom åpningstider. Dette gir en bedre beskyttelse for barna mot passiv røyking, og det gjør det også lettere å kontrollere om røykeforbudet overholdes. Vi er enige i at forbud mot røyking i private hjem som benyttes som familiebarnehager kan oppleves som et inngrep i den private sfære. Samtidig er det frivillig å etablere barnehage i et hjem, så eierne har en valgmulighet. Vi mener at hensynet til barnas helse må veie tyngst.»

Et par av høringsinstansene, herunder *Helsedirektoratet* og *Nordland fylkeskommune*, tar også eksplisitt til orde for at det foreslåtte forbudet mot røyking på barnehagens område bør utvides til et forbud mot tobakksbruk, slik at barna heller ikke eksponeres for snus i barnehagen.

4.4.5 Departementets vurderinger

Departementet er opptatt av at barn skal oppleve en mest mulig tobakksfri oppvekst, og i lys av høringsinnspillene foreslås det at tobakksbruk forbys i alle barnehagers lokaler og uteområder, jf. forslag til § 26 første ledd. Barnehagene er en sentral arena i de aller fleste barns liv før skolestart, og barnehageansatte er med på å påvirke barns holdninger til tobakksbruk fra en tidlig fase.

Forslaget vil bidra til at barnehagebarn i minst mulig grad utsettes for passiv røyking eller eksponeres for tobakksbruk. Dette er viktig i lys av

departementets langsiktige mål om denormalisering av tobakksbruk.

Forbudet vil gjelde både kommunale og private barnehager, herunder private familiebarnehager. Enkelte høringsinstanser påpeker at forbud mot røyking i private hjem som benyttes som familiebarnehager kan oppleves som et inngrep i den private sfære. Departementet mener imidlertid at det er viktig at alle barn gis det samme vernet mot eksponering for tobakksrøyk, uavhengig av hvilken type barnehage de går i. Bruk av røykfri tobakk utenom barnehagens åpningstid vil naturlig nok ikke omfattes av forbudet.

Forslaget medfører at ansatte ikke kan bruke tobakk i barnehagenes lokaler eller på dens uteområde. En rekke høringsinstanser har tatt til orde for at ansatte i barnehager bør pålegges å avstå fra tobakksbruk i arbeidstiden, slik at ansatte i arbeidstiden heller ikke kan bruke tobakk utenfor barnehagens område. Departementet har stor forståelse for dette synspunktet sett i lys av hvor viktige rollemodeller barnehageansatte er for barn. Noen arbeidsgivere har allerede vedtatt å innføre tobakksfri arbeidstid for ansatte i barnehager. Departementet vil i denne omgang ikke foreslå at barnehageansattes tobakksbruk lovreguleres, men støtter at arbeidsgivere selv fatter vedtak om dette. Det understrekes for ordens skyld at arbeidsgiver med enkelte begrensninger står fritt til å pålegge ansatte i barnehager å avstå fra all bruk av tobakk, også snus, i arbeidstiden, da disse ansatte har et særskilt ansvar som rollemodeller.

Barnehageeier er ansvarlig for at forbudene håndheves, i det daglige vil det være styrer som følger opp dette. Videre skal tobakksforbudet og overholdelsen av dette inngå i barnehagenes internkontrollsystem, jf. forslag til § 27 tredje ledd.

Kommunen og Arbeidstilsynet vil føre tilsyn med at barnehagene følger opp lovbestemmelsen på samme måte som de fører tilsyn med dagens røykeforbud, jf. tobakksskadeloven § 13 (forslaget § 29 første ledd).

4.5 Barns rett til vern mot passiv røyking

4.5.1 Gjeldende rett

Tobakksskadeloven gjelder i dag ikke i den private sfære.

FNs Barnekonvensjon artikkel 24 nr. 1 angir at konvensjonsstatene anerkjenner barns rett til «å nyte godt av den høyest oppnåelige helsestandard». I artikkel 24 nr. 3 står det at partene «skal treffe alle effektive og egnede tiltak med henblikk på å avskaffe tradisjonsbestemt praksis som er skadelig for barns helse». I 2003 ble Barnekonvensjonen inkorporert som en del av norsk lov.

4.5.2 Regulering i andre land

Island innførte i 2001 en generell bestemmelse i sin tobakkslov om vern av barn mot passiv røyking. Bestemmelsen er ikke straffesanksjonert, og lyder:

> «Den som er ansvarlig for barn, skal medvirke til barnets rett til å puste i røykfri luft».

Det finnes også eksempler på mer spesifikke bestemmelser om vern av barn mot passiv røyking, for eksempel i hjem og i biler. Deler av Australia, Canada og USA har innført forbud mot røyking i private biler hvor barn er passasjerer, som sanksjoneres med bøter på lik linje med bilbeltepåbud.

4.5.3 Bakgrunn

Røykeforbudet i lokaler og transportmidler hvor allmennheten har adgang ble innført i 1988. I forarbeidene til lovendringen, Ot.prp. nr. 27 (1987-88), ble det fremhevet at barn er en særlig utsatt gruppe, men at man den gang ikke ville gripe inn på privatlivets områder. Departementet uttalte imidlertid at:

> «det er mulig at man i framtiden bør overveie å styrke rettsvernet for barn, allergikere og andre familiemedlemmer som plages av røyking i hjemmet».

Helsedirektoratet foreslo første gang i 2001 å lovfeste barns rett til vern mot passiv røyking etter mønster fra Island.

Også Barneombudet har tidligere uttalt at de ønsker at barns rett til røykfri luft skal lovreguleres. I en høringsuttalelse fra 2001 uttaler ombudet at norsk rett på dette området ikke møter kravene som stilles i Barnekonvensjonen artikkel 24. Videre uttales det:

> «Barneombudet ser det slik at voksnes uinnskrenkede rett til å røyke i private hjem er en tradisjonsbestemt praksis som truer barns helse i så alvorlig grad at den må endres med ethvert effektivt og egnet tiltak, slik Barnekonvensjonen krever. Etter vår oppfatning omfat-

ter dette lovgivning. Barn har ingen mulighet til å selv å velge om de vil la seg utsette for foreldres og andres tobakksrøyk i sitt eget hjem eller i private transportmidler.»

I den nasjonale tobakksstrategien for 2006-2010 ble det oppstilt følgende delmål:

> «Alle oppvekstarenaer, både ute og hjemme, er tobakksfrie.
>
> Foreldre eksponerer ikke sine barn for passiv røyking i hjemmet, i bilen eller på andre områder.»

Norges Astma- og Allergiforbund vedtok på sitt landsmøte i september 2010 følgende røykepolitikk:

> «Barn skal ha lovfestet rett til et røykfritt oppvekstmiljø – helt fra unnfangelsen av. Barn skal ikke utsettes for passiv røyking noen steder. Heller ikke hjemme. Barns helse og deres rett til røykfrihet er viktigere enn å verne voksnes behov for privatlivets fred.
>
> Myndighetene må få på plass nødvendig lovverk og trappe opp det forebyggende arbeidet mot røyking. Tillitsvalgte og ansatte i Astma- og Allergiforbundet går foran som gode eksempler og skal heretter være røykfrie.»

Den britiske legeforeningen tok i 2011 til orde for at røyking i biler bør forbys.

I Verdens helseorganisasjons evalueringsrapport av tobakksarbeidet i Norge fra 2010, utpekes det at barn lever relativt ubeskyttet mot passiv røyking i den private sfære, som en nøkkelutfordring i det norske tobakksforebyggende arbeidet. Verdens helseorganisasjon viser til at barn ikke har like godt vern mot passiv røyking i den private sfære, herunder i hjem og biler, som arbeidstakere har fått på arbeidsplassen. Verdens helseorganisasjon anbefaler i rapporten at norske myndigheter vurderer lovgivning for å beskytte barn i den private sfære innendørs.

4.5.4 Passiv røyking og helseskader hos barn

Helsefarene ved passiv røyking er i dag langt bedre dokumentert enn for bare få år siden. Tobakksrøyk består av en kompleks blanding av 4000–7000 forskjellige kjemiske stoffer og 50–70 av disse er potensielt kreftfremkallende.

Alle som blir utsatt for passiv røyking har økt risiko for de samme sykdommene som den som røyker selv, inkludert kreft og hjerte- og karsykdommer. Barn er spesielt sårbare for andres tobakksrøyk, siden lungene og immunsystemet deres ikke er ferdig utviklet. Dessuten puster de fortere enn voksne og får dermed i seg mer røyk. Minst 80 prosent av den helseskadelige tobakksrøyken er usynlig.

Forskning viser at risikoen for krybbedød øker dersom barn utsettes for passiv røyking etter fødselen. Et stort antall undersøkelser viser at barn som kommer fra hjem hvor foreldrene røyker, har større risiko for luftveissykdommer (akutte og kroniske) enn barn fra hjem hvor det ikke røykes. Barn som blir utsatt for passiv røyking, kan få økt risiko for lungesykdommer og hjerte- og karsykdommer og for å utvikle kreft senere i livet. Videre er det sannsynlig at barn i lavere sosioøkonomiske grupper utsettes for passiv røyking i langt større grad enn andre barn, noe som bidrar til etablering av sosiale helseforskjeller tidlig i livet. Barn av foreldre som røyker, begynner også langt oftere å røyke selv.

Verdens helseorganisasjon har fastslått at det ikke finnes noen trygg nedre grense for eksponering for tobakksrøyk.

I en kanadisk undersøkelse publisert i 2009 (Sendzik m.fl) fremgikk det at mengden tobakksrøyk i en personbil stiger til et helseskadelig nivå selv om det luftes i gjennomførbar utstrekning. Forskerne understreket at barn i slike tilfeller utsettes for passiv røyking som er skadelig for deres helse. California Environmental Protection Agency rapporterte i 2006 at konsentrasjonen av tobakksrøyk i biler kan være mellom 10 og 100 ganger så høy som i hjem og barer hvor det røykes.

Ifølge *Folkehelserapporten 2010* fra Nasjonalt folkehelseinstitutt har andelen barn som utsettes for passiv røyking sannsynligvis gått ned i takt med nedgangen i andelen røykere. Fra 1995 til 2001 økte andelen røykfrie småbarnshjem fra 68 prosent til 82 prosent, ifølge selvrapportering fra foreldre. I de husstandene hvor det fortsatt ble røyket inne gikk antallet røykte sigaretter ned, og kunnskapen om helsefarene ved passiv røyking hadde økt. Statens institutt for rusmiddelforskning estimerte i 2010 at det likevel fortsatt er så mange som 100 000 norske barn under 13 år som daglig eksponeres for passiv røyking i hjemmet. Eksponeringen avtar med økende alder, så det er de yngste barna som i størst utstrekning utsettes for passiv røyking. En holdningsundersøkelse bestilt av Helsedirektoratet i 2010 viser at rundt 95 prosent av befolkningen, uavhengig av røykestatus, er enig i at det ikke bør røykes hjemme med barn tilstede.

4.5.5 Høringsnotatets forslag

Høringsnotatet understreket behovet for å verne barn mot passiv røyking, også i den private sfære. Høringsinstansene ble bedt om innspill på behovet for og eventuelt utforming av tiltak, herunder om det kan være aktuelt med en normativ bestemmelse i tobakksskadeloven. Følgende lovbestemmelse ble foreslått: «Barn har rett til et røykfritt miljø. Den som er ansvarlig for barn skal medvirke til at denne retten blir oppfylt». Det ble foreslått at bestemmelsen ikke straffebelegges, og det ble heller ikke foreslått noe særskilt tilsynsapparat.

4.5.6 Høringsinstansenes syn

Forslaget er blant de med størst tilslutning i høringen. 23 høringsinstanser påpeker barns sårbare posisjon og at en normativ lovbestemmelse som den foreslåtte kan bidra til viktige holdnings- og adferdsendringer.

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon støtter den foreslåtte lovbestemmelsen:

> «Å ta dette inn i lovteksten gir et sterkt signal om at en slik adferd ovenfor barn ikke er akseptabel. Det er viktig at loven gir uttrykk for dette, selv om en slik bestemmelse ikke innebærer at den straffebelegges eller at det innføres et særskilt tilsynsapparat.»

Skedsmo kommune støtter forslaget og påpeker at det er forståelig at myndighetene ønsker å styrke rettsvernet for barn hva gjelder passiv røyking i den private sfære. Videre uttaler de:

> «Andre rettsprinsipper gjør det vanskelig å formalisere krav på dette feltet. Det kan eksempelvis vises til at landets generelle helseforskrifter (forskrift om miljørettet helsevern, som regulerer alle andre former for helseforhold ved eiendommer og virksomheter) ikke gjelder miljømessige forhold som oppstår i boligen med mindre forholdet påvirker omgivelsene (etter disse gjelder i utgangspunktet prinsippet om folks frie valg til å leve som de selv vil i egen bolig, men her kan det paradoksalt nok tenkes at mhv-forskriften kan benyttes mot røyking i den private sfære hvis slik adferd gir beviselig helserisiko for naboer).
>
> Det kan være nyttig å understreke det private ansvar for å beskytte både barn og andre mot passiv røyking.»

Helsedirektoratet støtter forslaget og uttaler:

> «Helsedirektoratet mener at andre tiltak, for eksempel informasjon og holdningskampanjer ikke vil gi barn et tilfredsstillende vern mot passiv røyking. Eventuelt kan slike andre tiltak vurderes benyttet i forkant av eller parallelt med innføring av en regel som nevnt.
>
> Dersom en slik normativ bestemmelse innføres, er det etter Helsedirektoratets vurdering, særlig viktig at det fra myndighetenes side vektlegges og tydeliggjøres at dette er en normativ bestemmelse som ikke skal straffebelegges. Videre at det ikke legges opp til at det på noen måte skal drives tilsyn med regelen. Dette er viktig fordi vi ser at når spørsmålet om innføring av en slik normativ regel reises, er begrunnelsen for å avvise dette at det ikke er ønskelig at myndighetene skal kunne kontrollere denne type spørsmål. Mange ser for seg at politiet skal inn i den private sfære for å sjekke om regelen etterleves.
>
> Helsedirektoratet synes det er unødvendig at det reguleres hvilke steder et slikt vern skal gjelde. Vi støtter departementet i at en mulig lovbestemmelse kan lyde: «Barn har rett til å puste i røykfri luft. Den som er ansvarlig for barn skal medvirke til at denne retten blir oppfylt». »

Barneombudet støtter forslaget og slutter seg til den foreslåtte ordlyden. Ombudet uttaler videre:

> «Vi tror en lovbestemmelse om å verne barn mot passiv røyking kan være nyttig, også i saker hvor barnevernet vurderer omsorgssituasjonen knyttet til et barn. Hvis barnet lever under forhold som gir grunn til alvorlig bekymring, og det i tillegg utsettes for passiv røyking, vil en lovbestemmelse knyttet til dette gi ytterligere grunnlag for å iverksette barnevernstiltak.»

Den norske legeforening er også positiv til å lovfeste barns rett til vern mot passiv røyking og viser til en landsomfattende undersøkelse gjennomført for Tobakksfritt i februar 2012:

> «Undersøkelsen viser at mellom 85 og 90 prosent av befolkningen mener røyking er uakseptabelt med barn tilstede. Denne oppfatningen er vanlig i alle grupper av befolkningen – også blant dem som røyker. Røyking i bil er i befolkningen enda mindre akseptabelt. Kun 1 pro-

sent av befolkningen kan godta røyking i bil med barn tilstede.»

Landsforeningen for uventet barnedød (LUB) skriver:

«Tobakksbruk bidrar til økt risiko for både krybbedød og dødfødsler. LUB støtter derfor ethvert tiltak som kan beskytte barn mot skadelige følger av tobakksbruk i barns omgivelser. Vi mener barn bør ha en lovfestet rett til et røykfritt oppvekstmiljø og støtter derfor forslaget om at barn skal gis vern mot passiv røyking»

Fylkesmannen i Buskerud understreker at bestemmelsen inneholder et prinsipp som det er viktig å slå fast, selv om den ikke har sanksjonsmuligheter knyttet til seg.

Kreftforeningen viser til at barn er særlig utsatt for helseskader ved passiv røyking, og at de i kraft av å være barn har behov for en særskilt vernebestemmelse. De uttaler videre:

«Selv om normative bestemmelser ikke kan gjennomtvinges med makt, oppleves de som bindende og vil bidra til å endre holdninger og atferd blant folk.

Barnas rett til å puste i røykfri luft må prioriteres foran røykernes rett til fritt å røyke hvor de vil (jf etisk prinsippet om ikke å skade andre med egen adferd/handling).

En lovfesting av barns rettigheter til å puste i røykfri luft vil være en naturlig og lojal oppfølging av Norges forpliktelser etter FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og barnekonvensjonen, og en tydeliggjøring av foreldrenes ansvar etter barneloven og barnevernloven.

Vi foreslår samme lovformulering som i den islandske tobakksskadeloven, slik at følgende presisering tas inn i § 12 A: Barn har rett til et røykfritt miljø. Den som er ansvarlig for barn, skal medvirke til at denne retten blir oppfylt også på steder hvor det ikke er et særskilt røykeforbud i loven, som i private hjem og i biler.»

Norges Astma- og Allergiforbund støtter Kreftforeningen i behovet for mer spesifikke bestemmelser som uttrykkelig nevner hjem og transportmidler.

Nasjonalforeningen for folkehelsen mener forslaget bør gå enda lenger:

«Nasjonalforeningen for folkehelsen ønsker ytterligere å sikre barns rett til vern mot passiv røyking. Vi fremmer med dette et forslag om forbud mot røyking i bil hvor barn er passasjer. Det er mye evidensbasert forskning som viser sammenheng mellom helseskader hos barn og passiv røyking. Mengder tobakksrøyk i en personbil stiger til et helseskadelig nivå, selv om det luftes når det røykes i bil. Røyking i bil hvor barn under 18 år befinner seg, bør kunne bøtelegges på lik linje med mobiltelefonbruk i bil.»

Også *Landsforeningen for hjerte- og lungesyke* og *Legeforeningen* etterlyser et bøtesanksjonert forbud mot røyking i bil hvor barn er passasjer.

Kun én høringsinstans er negativ til forslaget om lovregulering. *Østfoldhelsa* er et regionalt folkehelsepartnerskap som består av alle kommunene i Østfold, sykehuset Østfold HF, fylkesmannen, høgskolen, Østfold fylkeskommune og en rekke frivillige organisasjoner. De uttaler:

«Fylkesdirektøren tolker [forslaget] som at eksempelvis røyking i eget hjem og i bil forbys hvis barn er tilstede. Det kan fremføres faglige argumenter for hvorfor dette er hensiktsmessig. I stor grad er det også en verdidiskusjon som høringsnotatet i liten grad omhandler. Det er også uheldig om foreldre gir barna usunn mat. Hvor langt skal med andre ord den offentlige styringen gå? Fylkesdirektøren tror det er et viktig prinsipp at man er varsom med å lovregulere levevaner i den private sfæren, ikke minst fordi man flytter grenser som i neste omgang kan åpne for ytterligere innstramninger. I et folkehelseperspektiv er det også viktig å ha et samfunn der man har frihet til å ta selvstendige valg.

Samtidig er det et vektig argument at også barn har rettigheter. Da det ble forbudt å røyke på utesteder, var det blant annet hensynet til de ansattes rett om et røykfritt arbeidsmiljø som foranlediget bestemmelsen. Den samme logikken kan benyttes i spørsmålet om barns rett til et røykfritt oppvekstmiljø. (…)

Østfoldhelsa er enig i at barn har rett til et røykfritt miljø, men synes det må brukes andre virkemidler enn lovbestemmelser for å ivareta en slik målsetting.»

4.5.7 Departementets vurderinger

Barn har ingen mulighet til selv å velge om de vil la seg utsette for foreldres og andres tobakksrøyk i sitt eget hjem eller i private transportmidler, og har i dag ikke noe rettsvern mot passiv røyking i den private sfære. Departementet viser til at rundt

100 000 norske barn under 13 år daglig utsettes for passiv røyking i hjemmet.

Tobakksskadelovens bestemmelser har siden 1988 flere ganger blitt endret og skjerpet for å sikre stadig større grupper i samfunnet vern mot passiv røyking. I dag er det ingen gruppe i samfunnet som er så utsatt for passiv røyking som barn som bor i hjem der det røykes inne eller er passasjer i biler der det røykes.

Departementet viser til omtalen av kunnskap om passiv røyking og helseskader hos barn, og at helseskadene av passiv røyking nå er bedre dokumentert enn tidligere.

Barnekonvensjonen fastslår barns rett til helse. Konvensjonen tydeliggjør at barn har rettigheter på lik linje med voksne, og at myndighetene har en forpliktelse til å sørge for at disse blir reelle. Departementet mener at barns rett til helse i Barnekonvensjonen også må innebære en rett til å beskyttes mot passiv røyking, spesielt i lys av kunnskapen om hvor helsefarlig passiv røyking er.

Selv om det er stor støtte til forslaget, er det flere høringsinstanser som etterlyser en mer spesifikk bestemmelse som tydeliggjør at barn har rett til vern mot passiv røyking i private hjem og biler. Flere tar også til orde for at et forbud mot røyking i bil hvor barn er passasjer bør bøtelegges.

Departementet er opptatt av at en bestemmelse om barns rett til beskyttelse mot passiv røyking vil kunne ha en viktig normgivende funksjon. Slike normative fanebestemmelser er ikke uvanlige. Beslektede eksempler er barnelovens bestemmelser som pålegger foreldre å gi barnet omsorg og omtanke. Ifølge forarbeidene innebærer dette blant annet at foreldrene skal gi barna kjærlighet og trygghet. Et annet eksempel er bestemmelsen som gir barn rett til samvær med begge foreldre etter samlivsbrudd. Her er barnet rettssubjektet, men rettighetene kan ikke håndheves dersom en av foreldrene ikke ønsker samvær.

Den foreslåtte bestemmelsen er generell og pålegger alle som har ansvar for barn å påse at de ikke utsettes for passiv røyking, jf. forslag til § 28. Selv om bestemmelsens virkeområde således ikke er begrenset, vil departementet understreke at bestemmelsen er ment å være normgivende, og brudd på bestemmelsen er ikke underlagt sanksjoner. Departementet anser dette som et viktig første skritt for å bedre barns rettsvern mot passiv røyking. Det utelukkes ikke at samfunnsutviklingen kan tilsi at bestemmelsen etter hvert bør utvides og/eller sanksjoneres. Departementet tror imidlertid at det på det nåværende tidspunkt er mest hensiktsmessig med en generell, normativ bestemmelse som ikke er straffesanksjonert.

4.6 Institusjoner

4.6.1 Gjeldende rett

Tobakksskadeloven § 12 første og annet ledd lyder:

> «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.»

Som det fremgår, gjelder røykeforbudet i utgangspunktet også for institusjoner. Det er imidlertid gjort et unntak for beboelsesrom i institusjon, jf § 12 første ledd tredje punktum. Videre kan det i medhold av unntaksbestemmelsen i annet ledd opprettes felles røykerom.

4.6.2 Høringsnotatets forslag

Det ble i høringsnotatet foreslått at det generelle unntaket i tobakksskadeloven § 12 annet ledd om adgangen til å ha røykerom, skulle oppheves. Dette vil medføre at alle institusjonslokaler blir røykfrie, med unntak av beboelsesrom. Det ble ikke foreslått å oppheve unntaket for beboelsesrom i § 12 første ledd tredje punktum. Et forslag fra Helsedirektoratet om røykfrie uteområder ble ikke fulgt opp av departementet, men det ble foreslått røykfrie inngangpartier til alle helseinstitusjoner, jf. punkt 4.7 nedenfor.

4.6.3 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene er stort sett enige i departementets forslag. Enkelte høringsinstanser mener at det er en bedre løsning å forby røyking på beboelsesrom, og heller tillate felles røykerom. Hensynet til de ansatte og til brannfaren blir trukket frem som viktig i denne sammenheng.

Helsedirektoratet viser til ny kunnskap om helsefarene ved passiv røyking og knytter følgende kommentarer til problemstillingen:

> «Spørsmålet om adgang til å røyke på beboelsesrom på institusjoner innebærer en vanske-

lig avveining mellom hensynet til beboere som røyker, og ansatte og andre beboeres rett til et røykfritt miljø. Dette er en spesiell utfordring på sykehjem og andre institusjoner der beboerne oppholder seg over lang tid og der beboelsesrommet fungerer som et hjem. Dette gjelder særlig for institusjonsbeboere som har problemer med å bevege seg ut. Dersom unntaket for røyking i beboelsesrom i institusjon oppheves, vil det være et inngrep i retten til privatliv. (…)

Når det er adgang til å røyke i beboelsesrom på institusjon vil røyk ofte sive ut i lokaler som i følge loven skal være røykfrie. Dette plager ansatte og andre beboere. Etter det vi kjenner til innfører stadig flere institusjoner røykeforbud, også i beboelsesrom. Ofte har hensynet til arbeidstakere og brannteknikske hensyn vært avgjørende. At mange institusjoner har innført røykeforbud også i beboelsesrom, vil kunne føre til reaksjoner fra arbeidstakere der dette ikke er gjort.

På bakgrunn av ovenstående vil det kunne argumenteres for at adgangen til å røyke på beboelsesrom i institusjon bør oppheves. I denne sammenheng er det viktig å understreke at tobakksskadeloven § 13 sjette ledd første punktum (slik den lyder i dag) gir tilsynsmyndighetene adgang til å gi dispensasjon fra forbudet i «særlige tilfeller».

Fordi vi får henvendelser fra foresatte til barn på barnevernsinstitusjoner som opplever at i tillegg til andre problemer, er de bekymret for at det er så vidt stor anledning til å røyke slike steder. Helsedirektoratet mener det kan være behov for at departementet ser nærmere på om et eventuelt forbud mot røyking både innendørs og utendørs på barnevernsinstitusjoner, bør innføres.»

Skedsmo kommune er enig i departementets forslag om å tillate røyking på beboelsesrom for institusjonsbeboere fordi beboelsesrom i institusjon betraktes som privat sfære. De ser at det kan være vanskelige avveininger mellom hensynet til beboere og de ansatte. De uttaler videre:

«Heller ikke Tobakkskonvensjonen gir konkrete anvisninger om hvordan disse utfordringene kan løses. Rådmannen ser det urimelige i å pålegge alle institusjonsbeboere/brukere (også ved fengsel, asylmottak etc.) røykeavholdenhet. Eier har ansvar for å ivareta hensynene til alle parter og en bevis[s]t holdning er nødvendig. Det kunne vært formålstjenelig med noen sentrale føringer på dette feltet, ikke minst ift ungdom som bor i institusjon, asylmottak m.v. Rådmannen stiller seg ellers bak forslagene om å tillate røyking på institusjonens uteområder med unntak av ved inngangspartier (jf neste punkt), samt et forbud mot egne røykerom.»

Overhalla kommune uttaler:

«Adgangen til å ha røykerom på institusjon bør vurderes nærmere, og må sees i forhold til om adgangen til å røyke på beboerrom bør oppheves. Dette er et problematisk område hvor departementet bør søke å komme lenger enn dagens bestemmelser, for å begrense passiv røyking/røyklukt som ansatte og øvrige beboere utsettes for.»

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet omtaler behovet for å regulere adgangen til å røyke på beboelsesrom på barnevernsinstitusjoner spesielt:

«Vi er av den oppfatning at det bør presiseres i lovteksten til tobakksskadeloven § 12 at dette unntaket ikke gjelder for beboere på barneverninstitusjoner. Det vises her til Helsedirektoratets uttalelse om denne problemstillingen datert 16.6.2010. Vi anser det som viktig å presisere dette i lovtekst, og ikke kun under et delpunkt i forarbeidene til den foreslåtte lovendringen. Bufetat har fokus på at våre ansatte skal være gode rollemodeller for barna/ungdommene som oppholder seg i våre institusjoner, også når det gjelder bruk av tobakk. Det er en viktig målsetning at ingen ungdommer skal begynne å røyke i løpet av et opphold i barneverninstitusjon, i tillegg til at vi skal støtte og motivere ungdommene til å slutte å røyke. Direktoratet har utført en kartlegging av praktisering av tobakkskadeloven ute i regionene, og skal arbeide videre med denne tematikken. Røyking er skadelig uansett alder, og vi vil blant annet se på behovet for å utarbeide felles retningslinjer/rutiner for å motivere både ansatte og beboere til et røykfritt miljø.»

Arbeidsdepartementet påpeker at avveiningen mellom hensynet til beboere og ansatte er vanskelige vurderinger, og at:

«Det er ikke alltid mulig å beskytte alle arbeidstakere mot enhver eksponering for tobakksrøyk. Et forbud mot røykerom på helseinstitu-

sjoner vil imidlertid ikke nødvendigvis være den beste løsningen for de ansatte. Mange beboerrom har mangelfull ventilasjon, en del beboere trenger hyppig tilsyn når de røyker og enkelte trenger hjelp til å røyke. Istedenfor å tillate røyking på beboelsesrom, kan godt tilrettelagte røykerom gi mulighet for tilsyn av de ansatte utenfor rommet, og det vil også være enklere å sørge for god ventilasjon på et røykerom.»

Norges Astma- og Allergiforbund (NAAF) støtter ikke departementets forslag:

«NAAF mener prinsipielt at det vil gi et større vern mot tobakksskader for beboere og ansatte om man kun tillater ett røykerom med særdeles god ventilasjon og ekstra godt og hyppig renhold på det enkelte bo- og behandlingshjem, framfor å tillate røyking i beboelsesrom. Samtidig er det viktig at beboere i omsorgsboliger og på sykehjem får den hjelpen de trenger for å komme seg til røykerom/uteplass hvis de har behov for det. NAAF ser imidlertid utfordringene knyttet til forbud mot tobakksrøyk i beboernes private rom, da dette er deres hjem i det som for mange kan være en krevende fase i livet. Her må den enkelte beboers behov for å røyke blant annet vurderes opp mot andre beboeres behov for røykfritt miljø.

Røykes det på beboelsesrom, vil avtrekkslufta fra et beboerrom lett blandes med tilluften. Videre vil det kreve ekstra store kostnader å renovere rommet til en røykfri standard for neste beboer.

Dersom det likevel fortsatt skal være tillatt å røyke på beboelsesrom, må rommet ha eget ventilasjons-/avtrekksanlegg, slik at røyk ikke siver ut i fellesarealer eller blandes med tilført friskluft. Videre må rommet renoveres til en røykfri standard for neste evt. ikke- røykende beboer.»

Nasjonalt råd for tobakksforebygging uttaler:

«Det er et stort problem å skaffe røykfrie beboelsesrom i sykehjem. Det er etter rådets syn rimelig at røykernes interesse må vike.»

Bærum kommune støtter i utgangspunktet forslaget, men mener at det bør åpnes for felles røykerom i særlige tilfeller:

«Bærum kommune er positiv til forslaget, men vil bemerke mulige negative konsekvenser for pasienter/klienter med sterk bevegelsesinnskrenkning av ulike årsaker og karakter. Ved å åpne for egne røykerom i særlige tilfeller vil brannsikkerhet bedre kunne ivaretas ved at disse kan henvises til røykerom framfor å røyke på egne beboelsesrom uten tilsyn.»

Også *Bergen kommune* mener at det heller bør tillates felles røykerom:

«Av hensyn til ansattes arbeidsmiljø og brannsikkerhet bør røyking i helseinstitusjoner ikke foregå i beboelsesrom. Det må derimot kunne etableres røykerom.»

4.6.4 Departementets vurderinger

Spørsmålet om adgang til å røyke på institusjoner innebærer en vanskelig avveining mellom hensynet til beboere som røyker på den ene siden, og ansatte og andre beboeres rett til et røykfritt miljø på den andre siden. Dette er en spesiell utfordring på sykehjem og andre institusjoner der beboerne oppholder seg over lang tid og der beboelsesrommet fungerer som et hjem. Dette er også fremhevet av høringsinstansene.

Flere høringsinstanser tar til orde for at det heller bør tillates ett godt ventilert røykerom i institusjonen enn at alle beboere kan røyke på sine egne rom fordi: mange beboere må ha tilsyn når de røyker, ikke alle institusjoner tilbyr enkeltrom, en del institusjoner har allerede innført forbud mot røyking på beboelsesrom f.eks. av brannvernhensyn, og beboelsesrom er ofte dårlig ventilerte slik at røyken går ut i felleslokaler. Departementet foreslår likevel at unntaksbestemmelsen fra røykeforbudet på beboelsesrom på institusjoner, opprettholdes, jf. forslag til § 25 tredje ledd bokstav a. Retten til privatliv står sentralt i vurderingen, og unntaket avgrenses til institusjoner som erstatter beboerens hjem. I dette ligger at oppholdet må være av mer permanent karakter. Kriteriet om at institusjonen må erstatte beboerens hjem for at unntaket skal kunne få anvendelse, er ment å innsnevre kretsen av institusjoner i forhold til tolkningen av dagens regelverk. Dette er en naturlig konsekvens av samfunnsutviklingen på området, da aksepten for å utsettes for passiv røyking i dag er langt lavere enn da unntaksbestemmelsen opprinnelig ble innført i loven i 1995. Dette medfører at for eksempel sykehjem vil omfattes av unntaket, men ikke sykehus. Selv om oppholdet også på slike institusjoner kan strekke seg over lengre tid er institusjonen ikke en reell erstatning for vedkommendes hjem.

Institusjonene plikter å gi dem som ønsker det, tilbud om røykfrie rom.

Det kan tenkes at spesielle forhold, for eksempel brannvernhensyn, kan være grunnlag for å forby røyking på beboelsesrom. Den type vedtak kan påklages iht. forvaltningslovens regler. Slike spørsmål ligger utenfor tobakksskadelovens virkeområde. Det er imidlertid et krav etter tobakksskadeloven at røyk fra beboelsesrommene ikke siver over i andre beboelsesrom eller ut i felleslokalene. Norsk brannvernforening meldte i 2007 at det siden 1992 hadde vært 26 dødsbranner med til sammen 29 omkomne ved norske helseinstitusjoner. 73 prosent av brannene skyldtes ifølge foreningen, røyking.

Høringsinstansene oppgir gode begrunnelser for at det mange steder bør være adgang til å opprette felles røykerom. På denne bakgrunn foreslås det at adgangen til å ha røykerom generelt opphøves, jf. punkt 4.1 ovenfor, men at det tas inn et unntak for institusjoner hvor beboerne har sitt hjem, jf. forslag til § 25 tredje ledd bokstav b. Det understrekes at bestemmelsen kun gir en adgang til å opprette røykerom, institusjonen pålegges ikke en plikt til å gjøre dette. Institusjonseier må vurdere behovet for og hensiktsmessigheten av slike røykerom på det enkelte sted.

I tråd med dagens tolkningspraksis foreslås det å eksplisitt lovfeste at unntaksbestemmelsene som tillater røyking på beboelsesrom og egne røykerom på institusjoner, ikke gjelder for institusjoner hvor det hovedsakelig bor personer under 18 år, jf. forslag til § 25 annet ledd bokstav a siste punktum og bokstav b siste punktum.

4.7 Røykfrie inngangspartier

4.7.1 Gjeldende rett

Tobakksskadeloven regulerer i utgangspunktet ikke røyking utendørs. Eier av en bygning eller et område kan i kraft av sin eierrådighet i stor grad regulere røyking ved inngangspartier og andre utendørsområder.

4.7.2 Bakgrunn

Norges Astma- og Allergiforbund (NAAF) sendte 21. april 2009 et brev til helse- og omsorgsministeren med krav om røykfrie inngangspartier ved alle sykehus. NAAF begrunnet kravet med at inngangspartier har blitt fast røykeplass. NAAF mener at selv om det å røyke er et personlig valg, er det ikke opp til den enkelte å velge hvor man skal røyke – også utendørs bør det tas hensyn. Helseinstitusjoner bør gå foran som et godt eksempel og ønske pasienter, pårørende og ansatte en sunn og hyggelig velkomst.

Departementet støttet initiativet og fulgte opp henvendelsen ved at de regionale helseforetakene i foretaksmøtene i januar 2010 ble bedt om at de innen utgangen av 2010 skulle legge til rette for at inngangspartiene ved egeneide helseinstitusjoner blir røykfrie. Alle de regionale helseforetakene har igangsatt et arbeid med å implementere dette tiltaket.

Tobakksfritt, Legeforeningen og Kreftforening har tidligere foreslått at det bør innføres røykeforbud på holdeplasser for offentlig kommunikasjon. Etter hva departementet er kjent med har Ungarn og Polen vedtatt forbud mot røyking i nærheten av bussholdeplasser.

4.7.3 Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn

Departementet foreslo i høringsnotatet at det lovfestes et påbud om røykfrie inngangspartier til helseinstitusjoner og offentlige virksomheter. Eier eller leier av bygningen vil få ansvar for at røykeforbudet overholdes på samme måte som etter dagens regulering i tobakksskadeloven § 12 fjerde ledd. Kommunene vil, på samme måte som etter dagens regulering i tobakkskadeloven § 13, ha ansvar for å føre tilsyn med overholdelsen av røykeforbudet.

Forslaget til røykfrie inngangspartier har fått bred støtte blant høringsinstansene. Ingen stiller seg negative til forslaget, tvert i mot ønsker en stor andel av høringsinstansene at forslaget skal gå lenger.

Arbeidsdepartementet, *Skedsmo kommune* og *Landsforeningen for hjerte- og lungesyke* mener at påbudet bør gjelde for alle virksomheter hvor allmennheten har tilgang. *Arbeidsdepartementet* uttaler:

> «Etter departementets oppfatning bør det også vurderes om et slikt forbud bør gjøres gjeldende for inngangspartier til *alle* bygninger med arbeidsplasser og lokaler hvor allmennheten har adgang. Røyking i eller tett opp til inngangspartier er svært vanlig og innebærer et helseproblem for noen og ubehag for mange. Arbeidstilsynet opplyser at de får mange henvendelser om røyklukt inne i arbeidslokaler som skyldes røyking ute. Tilsynet viser til at krav om røykfri inngang til arbeidsplasser og lokaler hvor allmennheten har adgang, er en naturlig konsekvens av samfunnsutviklingen på tobakksområdet.»

Skedsmo kommune sier i sin høringsuttalelse at:

> «Ufrivillig eksponering av tobakksrøyk kan utløse akutte plager og endog akutte sykdomstilfeller hos særlig følsomme personer. Alle bør ha en rett til å ta seg inn på sin arbeidsplass eller inn i allment tilgjengelige lokaler og transportmidler uten risiko for eksponering av tobakksrøyk. Kravene som gjelder til røykfrihet innendørs bør derfor tilsvarende gjøres gjeldende for inngangspartiene ved de samme virksomhetene. Minstekrav til buffersoner bør innføres.»

Flere høringsinstanser, herunder *Kreftforeningen*, *Nasjonalt råd for tobakksforebygging*, *Den norske legeforening*, *Landsgruppen av helsesøstre NSF* og flere kommuner, mener at også holdeplasser og/eller idrettsanlegg og sportsrelaterte bygg bør gjøres røykfrie.

Miljørettet helsevern Vestfold uttaler:

> «Idrettshaller og klubblokaler er steder hvor det ofte ferdes barn og hvor det organiseres arrangementer for dem. Det er ofte foreldre og trenere som røyker på slike steder og de som rollemodeller påvirker barna negativt. De enkelte foreldre som er mot slik eksponering har ikke mulighet til å beskytte sine egne barn heller. Røyking og sport er heller ikke forenlig etter vårt syn.»

4.7.4 Departementets vurderinger

Ufrivillig eksponering for tobakksrøyk utendørs kan være plagsomt for alle, og helsefarlig dersom eksponeringen er av et visst omfang. For allergikere, astmatikere og andre lungesyke kan selv svært kort eksponering for tobakksrøyk fremkalle akutte sykdomsanfall.

I en undersøkelse fra 2006, utført på oppdrag fra Norges Astma- og Allergiforbund blant 400 av organisasjonens medlemmer, fremkom det at rundt halvparten blir plaget av at folk røyker ved sykehusinnganger, og en tilsvarende andel oppga at de også blir plaget av røyking på offentlige steder som trikke- og bussholdeplasser. Undersøkelsen viste videre at 53 prosent av de spurte synes det er vanskelig å ta opp med folk at det er plagsomt at de røyker og tre av ti sier at de ukentlig eller daglig unngår steder der det røykes.

Det bør etter departementets vurdering være en selvfølge at alle skal kunne ta seg inn til en helseinstitusjon eller en offentlig virksomhet uten å bli hindret av tobakksrøyk ved inngangspartiet. Det er naturlig at helseinstitusjoner går foran som et godt eksempel. Departementet foreslår derfor en lovfesting av røykfrie inngangspartier til helseinstitusjoner og offentlige virksomheter, jf. forslag til § 25 annet ledd.

Rent praktisk vil dette bety at det må settes opp skilt som informerer om røykeforbudet, samt at alle askebeger o.l. fjernes fra inngangspartiet. Eier eller leier av bygningen vil få ansvar for at røykeforbudet overholdes på samme måte som etter dagens regulering i tobakksskadeloven § 12 fjerde ledd (forslaget § 25 femte ledd). Kommunene vil, på samme måte som etter dagens regulering i tobakkskadeloven § 13 (forslaget § 29), ha ansvar for å føre tilsyn med overholdelsen av røykeforbudet.

Departementet har notert seg at mange høringsinstanser etterlyser mer vidtgående regulering av røyking utendørs. Departementet viser til den langsiktige målsetningen om et tobakksfritt samfunn og utelukker ikke at ytterligere reguleringer vil kunne bli aktuelt i tråd med samfunnsutviklingen.

5 Andre endringsforslag

5.1 Tobakksskadelovens formålsbestemmelse

5.1.1 Gjeldende rett

Tobakksskadelovens formålsbestemmelse i § 1, lyder:

> «Formålet med denne lov er å begrense de helseskader som bruk av tobakksvarer medfører.»

I forskrift 15. desember 1995 nr. 989 om forbud mot tobakksreklame mv. er formålsbestemmelsen i § 1, formulert slik:

> «Formålet med denne forskriften er å begrense de helseskader som bruk av tobakk medfører, herunder å hindre barn og unge i å begynne med tobakk.»

5.1.2 Regulering i andre land

Finland endret i 2010 formålsbestemmelsen i sin tobakkslov fra en ordlyd som var svært lik den norske formålsbestemmelsen, til følgende ordlyd:

> «I denna lag föreskrivs om åtgärder för att förebygga att någon börjar använda tobaksprodukter, främja att människor slutar använda sådana produkter och skydda befolkningen mot att utsättas för tobaksrök.
>
> Syftet med lagen är att användningen av tobaksprodukter, som innehåller för människor giftiga ämnen och orsakar beroende, ska upphöra.»

I lovproposisjonen skriver den finske regjeringen at en slik bestemmelse er mer dekkende for tobakkspolitikkens formål enn en bestemmelse om redusert tobakksforbruk. Videre argumenteres det for at det er viktig å ha et uttalt mål slik at de som produserer og selger tobakksprodukter skal være forberedt på ytterligere begrensninger i produksjon, distribusjon og salg av tobakksvarer.

Det finske Social- och hälsovårdsministeriet har videre uttalt at det er en fordel å ha en tydelig formålsbestemmelse dersom noen av lovens bestemmelser i fremtiden skulle utfordres i en sak for EU-domstolen. Selv om lovens mål er at tobakksrøyking skal opphøre, understreker finske myndigheter at det ikke er mulig å forby tobakkssalg når det fortsatt er en så stor andel av befolkningen som røyker, da dette trolig kun ville lede til økt smugling og illegal import. Forbruket må derfor først reduseres så mye at fordelen med et forbud er større enn ulempene.

5.1.3 Høringsnotatets forslag

Det ble i høringsnotatet foreslått å endre tobakksskadelovens formålsbestemmelse slik at de politiske målene med tobakkspolitikken tydeliggjøres. Det ble derfor foreslått at tobakkspolitikkens tre hovedmålsetninger inntas i formålsbestemmelsen; nemlig å forebygge at barn og unge begynner å bruke tobakk, å fremme tobakksavvenning og å beskytte befolkningen mot passiv røyking. I tillegg ble det foreslått at den langsiktige visjonen om et tobakksfritt samfunn inntas i bestemmelsen.

5.1.4 Høringsinstansenes syn

Det er generelt bred støtte til å endre formålsbestemmelsen i tråd med forslaget. Det påpekes at det er fornuftig med en formålsbestemmelse som angir det overordnede målet med tobakkspolitikken og derigjennom tydeliggjør lovens rolle. Det vil også gi klarere signaler til bransjen. Blant høringsuttalelsene fra handelsnæringen og tobakksindustrien er flertallet imot forslaget. De hevder at en formålsbestemmelse om et tobakksfritt samfunn forutsetter en vesentlig annen rettstilstand enn dagens, og at det ikke er overensstemmelse mellom formålet og virkemidlene i loven forøvrig.

Kreftforeningen støtter den overordnede hensikten med formålsparagrafen, og synes at det er særlig prisverdig at målet om et tobakksfritt samfunn er tatt med. De mener imidlertid at formålsparagrafen bør være enda tydeligere:

«Formålsparagrafen bør reflektere at Norge har ratifisert og lojalt støtter opp om tobakkskonvensjonen. Formålsparagrafen bør derfor legges nær opp til formålsparagrafen i konvensjonen som et minimum, og aller helst gå enda lenger.

Kreftforeningen foreslår følgende ordlyd: Formålet med denne lov er å begrense vesentlig de svært alvorlige og omfattende helsemessige, sosiale, miljømessige og økonomiske negative konsekvensene bruk av tobakksvarer medfører gjennom å redusere forbruket betydelig og på sikt å oppnå et tobakksfritt samfunn. Loven tar særlig sikte på å forebygge at barn og unge begynner å bruke tobakksvarer, fremme at de som allerede bruker tobakksvarer slutter med det og beskytte befolkningen mot eksponering for tobakksrøyk.»

Fylkesmannen i Vest-Agder ser det som viktig at det tobakksforebyggende arbeidet i Norge styrkes ytterligere, og at tobakksskadeloven understøtter dette. De støtter også den foreslåtte formålsparagrafen. Det samme gjør *Helsedirektoratet, Norges Astma- og Allergiforbund* og flere kommuner og fylkeskommuner. *Landsforeningen for hjerte- og lungesyke*, *Nasjonalt råd for tobakksforebygging* og *Sarpsborg kommune* tar til orde for at målet om et tobakksfritt samfunn bør tidsfestes.

Flere høringsinstanser fra dagligvarehandelen og tobakksindustrien er imot den foreslåtte formålsbestemmelsen. Felles for disse høringsinnspillene er at de mener at den foreslåtte formålsparagrafen gjenspeiler et mål som går ut over det lovens samlede bestemmelser tar sikte på å oppnå. *NHO Mat og Drikke* mener eksempelvis at ved å vedta dette formålet gir lovgiver varsel om en «tilstand som betinger inngrep i en rekke grunnleggende friheter. Dette er konstitusjonelt uakseptabel lovgivningsteknikk.»

Tobakksindustriens Felleskontor er tvilende til den legislative holdbarheten av å lovfeste en slik målsetning og utdyper disse synspunktene i sitt høringssvar. De hevder at den foreslåtte formålsparagrafen vil medføre følgende problemer:

«For det første vil et utsagn om at «Formålet med denne lov er å… oppnå et tobakksfritt samfunn» utgjøre et lovfestet positivt uriktig utsagn. Det er på det rene at tobakksskadeloven ikke har til hensikt å oppnå et tobakksfritt samfunn, verken slik den er i dag eller slik den vil kunne bli dersom departementets siste endringsforslag vedtas.

For det andre vil formålsbestemmelsen miste sin funksjon som tolkningsmoment. En formålsbestemmelse som ikke uttaler lovens reelle mål kan ikke benyttes som tolkningsargument.

For det tredje vil den foreslåtte formålsparagrafen implisitt forutsette fremtidig lovgivning. Dette vil medføre at lovgiver samtidig legger en lovfestet føring på egen fremtidig lovgivning. En slik form for foregripende lovgivning vil, i tillegg til å være helt unødvendig fra et lovgivningsperspektiv, også være uheldig i et konstitusjonelt perspektiv. Ved å vedta det foreslåtte formål vil lovgiver i praksis avgi et løfte hvis oppfyllelse forutsetter inngrep i en rekke grunnleggende friheter.

For det fjerde vil en slik fremtidsrettet lovgivning innebære en risiko for «skjult» lovgivning. Formålsbestemmelsen gis under et pretendert ønske om å forberede borgerne på fremtidig lovgivning, men den reelle virkningen kan bli at terskelen for å gripe inn i borgernes rettigheter indirekte senkes ved at borgerne ansees å ha blitt forberedt…»

Dette synet deles av *Philip Morris Norway AS*, *Swedish Match Norge AS*, *Hovedorganisasjonen Virke*, *Bensinforhandlernes Bransjeforening* og *Dagligvareleverandørenes forening*.

5.1.5 Departementets vurderinger

Formålsbestemmelser beskriver de politiske målene loven skal ivareta og gir føringer for tolkningen av lovens øvrige bestemmelser.

Tobakksprodukter er svært helseskadelige og ville ha blitt forbudt dersom de hadde blitt lansert for første gang i dag. Av historiske grunner er tobakkssalg imidlertid tillatt over hele verden, og av praktiske årsaker er det ikke aktuelt å forby tobakkssalg i Norge i den nærmeste framtid. Norske myndigheter tilstreber likevel å begrense salget og redusere forbruket av tobakksvarer i størst mulig grad, og har et langsiktig mål om et tobakksfritt samfunn.

Det tobakksforebyggende arbeidet i Norge er basert på et bredt sett av virkemidler, herunder restriksjoner på røyking og tobakksbruk, informasjon om helseskader, redusert tilgjengelighet til tobakk, hjelp til å slutte og høye avgifter. Det er godt dokumentert at det er kombinasjonen av disse virkemidlene som over tid har effekt på tobakksbruk og tobakksrelatert sykelighet og dødelighet i befolkningen.

De restriktive tiltakene i tobakksskadeloven skal, sammen med andre tiltak, bidra til å oppnå det langsiktige målet om det tobakksfrie samfunnet. Departementet foreslår derfor å innta «bidra til å» i den foreslåtte formålsparagrafen, for å klargjøre at det ikke kun er lovtiltak som inngår i arbeidet for et tobakksfritt samfunn, jf. forslag til § 1. En slik formulering vil synliggjøre den brede og kunnskapsbaserte tilnærmingen som norsk tobakkspolitikk har, og er den som best beskriver de politiske målene loven skal ivareta.

Etter departementets syn kan ikke den foreslåtte formålsbestemmelsen leses slik at den gir føringer om et fremtidig forbud mot salg av tobakk. Flere av dagens lovbestemmelser har som formål å redusere tobakksbruk og hindre nyrekruttering, noe som på sikt vil føre til stadig færre tobakksbrukere i befolkningen. Disse lovtiltakene, i kombinasjon med andre tobakksforebyggende tiltak, inngår i helsemyndighetenes tobakksforebyggende strategi for å på sikt oppnå et tobakksfritt samfunn, uavhengig av et eventuelt fremtidig salgsforbud eller ikke.

Forebyggingspolitikken har de siste årene i økende grad blitt utfordret av ulike bransjeaktører som hevder at tiltak er i strid med EØS-avtalen, sist ved søksmål fra Philip Morris om forbudet mot synlig oppstilling av tobakksvarer. Staten fikk fullt medhold i dom av 14. september 2012 fra Oslo tingrett, og departementet noterer at formålene bak oppstillingsforbudet spesielt, og tobakkspolitikken generelt, ble tillagt stor vekt i saken.

5.2 Forbud mot tobakkssponsing

5.2.1 Gjeldende rett

Tobakksskadeloven § 4 fastsetter forbud mot tobakksreklame, og lyder:

> «§ 4. Forbud mot tobakksreklame
>
> Alle former for reklame for tobakksvarer er forbudt. Det samme gjelder for piper, sigarettpapir, sigarettrullere og annet røykeutstyr.
>
> Tobakksvarer må ikke inngå i reklame for andre varer eller tjenester.
>
> Et merke som hovedsakelig 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.
>
> Tobakksvarer 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.»

Tobakksreklameforbudet er medienøytralt og vidtrekkende. I EU-retten oppstilles det reklame- og sponsingsforbud mot tobakk i to ulike direktiver:

Direktiv 2003/33/EF om tobakksreklame og sponsing forbyr tobakksreklame i trykt skrift, på radio og internett. Ifølge direktivet art. 2 er reklame definert som enhver form for kommersiell ytring med det formål å fremme salget av en tobakksvare, eller med dette som direkte eller indirekte virkning. Sponsing er definert som enhver form for offentlig eller privat bidrag til et arrangement, en aktivitet eller person med det formål å fremme en tobakksvare eller med dette som en direkte eller indirekte virkning. Etter art. 4 er det forbudt for et selskap å sponse radioprogram dersom selskapets virksomhet hovedsakelig er produksjon eller salg av tobakksvarer. Videre er sponsing av arrangementer og aktiviteter som involverer eller foregår i flere medlemsstater eller på annen måte har grenseoverskridende virkning, forbudt etter direktivet art. 5. Lokale arrangement hvor deltakerne kun kommer fra én medlemsstat omfattes ikke av direktivet.

Direktiv 2010/13/EU om audiovisuelle medietjenester fastslår i art. 9 nr. 1 bokstav d at alle former for audiovisuell kommersiell kommunikasjon som gjelder tobakksvarer skal være forbudt. Audiovisuell kommersiell kommunikasjon inkluderer ikke bare fjernsynsreklame, men omfatter også sponsing, produktplassering og telekjøp.

Det har vært vurdert at det norske reklameforbudet i tobakksskadeloven § 4 går lenger enn reklame- og sponsingsforbudene i de nevnte direktivene, og at det således ikke var behov for endringer i norsk regelverk for å implementere forbudene i direktivene.

Tobakkskonvensjonen artikkel 13 nr. 2 fastsetter at partene skal forby grenseoverskridende tobakksreklame og sponsing med utspring i partens territorium. Det er vedtatt retningslinjer til bestemmelsen.

5.2.2 Bakgrunn og høringsnotatets forslag

Det ble i høringsnotatet foreslått at det i tobakksskadeloven skulle tas inn en definisjon av begrepet sponsing, samt et eksplisitt forbud mot tobakkssponsing, som en komplettering av det gjeldende reklameforbudet. Definisjonen skulle baseres på definisjonen i direktiv 2003/33/EF. Sponsingsforbudet skulle videre gjelde både

grenseoverskridende og rent nasjonal sponsing, og dekke alle former for promotering av tobakksvarer og tobakksselskaper.

Bakgrunnen for forslaget var at Helsedirektoratet hadde erfart at selv om tobakksreklameforbudet stort sett også vil dekke de fleste tilfeller av tobakkssponsing, kan det tenkes tilfeller hvor et spesifikt sponsingsforbud vil kunne gjøre vurderingen enklere. Reklameforbudet i tobakksskadeloven § 4 omfatter også bruk av merkenavn, logo eller andre symboler som forbindes med tobakksvarer i sponsorsammenheng. Reklameforbudet og det foreslåtte sponsingsforbudet vil således ha til dels overlappende virkeområder. Sponsingsforbudet vil imidlertid først og fremst rette seg mot de som gjennom økonomisk støtte eller andre former for sponsing, prøver å fremme tobakkssalg.

Helsedirektoratet ønsket at alle former for sponsing som kan tilbakeføres til tobakksindustrien, skal forbys, selv om det ikke fremkommer noe varemerke, logo, navn e.l. til et tobakksprodukt eller en tobakksprodusent. Dette er i tråd med Tobakkskonvensjonens retningslinjer om sponsing, hvor det i punkt 8 slås fast at tobakksreklame og tobakkssponsing dekker salgsfremmende tiltak av tobakksvarer generelt, ikke bare promotering av et bestemt tobakksprodukt. Det understrekes også i retningslinjene at enhver form for bidrag, økonomisk eller på annen måte, omfattes, uavhengig av om støtten er gjort kjent eller ikke. Videre fremkommer i retningslinjene punkt 9 at også promotering av et tobakksselskap i seg selv er en form for promotering av tobakksvarer og tobakksbruk, selv uten synlige merkevarer eller logoer.

5.2.3 Høringsinstansenes syn

Forslaget er i liten grad kommentert av høringsinstansene. Én høringsinstans etterlyser et unntak for enkelte typer sponsingsvirksomhet.

Helsedirektoratet er tilsynsmyndighet for reklameforbudet i tobakksskadeloven og viser i sin høringsuttalelse til ulike eksempler på sponsingsvirksomhet fra tobakksindustrien:

> «Helsedirektoratet er gjort kjent med at tobakksprodusenter på ulikt vis promoterer sitt selskap ved deltakelse på eller støtte til ulike arrangementer og ved initiativ til prisutdelinger med samfunnsnyttig formål. Vi ser at dette skjer uten at for eksempel merkenavn eller logo fremkommer. Selskapene forsøker å skape et positivt bilde av sin virksomhet og delaktighet i lokalsamfunnet. Vi ser også at tobakksselskaper på ulikt vis søker å få oppmerksomhet omkring sine produkter på festivaler. Dette blir gjort ved at disse sikrer seg at bare deres tobakksprodukter blir solgt under festivalen. For en festival som varer 5 – 6 dager er det betalt i overkant av NOK 100 000 for en slik ordning. Gjennom slik promotering vil tobakksprodusenter også kunne oppnå økt salg av deres varer. Det bør fremkomme tydelig av forarbeidene til lovendringen at slik promotering omfattes av forbudet mot tobakksreklame og tobakkssponsing.»

Hovedorganisasjonen Virke ønsker at det foreslåtte forbudet forklares nærmere:

> «Virke har i utgangspunktet ingen innvendinger mot forslaget om å forby tobakkssponsing, dog slik at vi er bekymret for at den foreslåtte reguleringen kan være vanskelig å tolke når begrepet sponsing også skal omfatte tilfeller der fremming av tobakkssalg er en indirekte virkning av samarbeidet.»

Swedish Match Norge AS er negativ til forslaget om å skjerpe forbudet mot sponsing fra tobakksindustrien, og ønsker at det skal gjøres unntak for veldedige prisutdelinger:

> «Det virker urimelig at et selskap som har et differensiert sortiment som også inkluderer produkter uten tobakk skal forhindres fra å vise sitt sortiment. Dette sortimentet henger ikke sammen med eller fremmer salget av snus. Et eksempel på [et] slikt produkt er Nitedals Hjelpestikker. Det kan se ut som en slik skjerping vil ha som konsekvens at den vil ramme utdeling av Hjelpestikkeprisen, som er en pris som deles ut fra overskuddet fra salget av Nitedals Hjelpestikker. Hjelpestikkeprisen har vært delt ut i Norge i 90 år og har ingen som helst sammenheng med salg av snus.
>
> Nitedals Hjelpestikker er produsert og distribuert av Swedish Match. Swedish Match som selskap er et børsnotert selskap i Sverige, og navnet henspeiler på nettopp oppstarten som et fyrstikkselskap tidlig på 1900 tallet. Et tilsvarende fond finnes i Sverige, og utdelingene skjer årlig til gode formål, uten at dette på noen måte benyttes til promoteringen av snus.
>
> Vår vurderinger er at det bør gjøres unntak, for eksempel for Hjelpestikkeprisen.»

5.2.4 Departementets vurderinger

I henhold til tobakksskadeloven § 4 første ledd er alle former for reklame for tobakksvarer forbudt. Reklameforbudet omfatter også bruk av merkenavn, logo eller andre symboler som forbindes med tobakksvarer i sponsorsammenheng, men departementet mener det er hensiktsmessig å regulere sponsing i en egen bestemmelse, samt å presisere virkeområdet. Å innta en definisjon av sponsing i loven vil etter departementets vurdering bidra til å gjøre sponsingsforbudet mer brukervennlig, samt bidra til å unngå tolkningstvil. Departementet fastholder derfor forslaget om et eget forbud mot tobakkssponsing, som en komplettering av det gjeldende reklameforbudet, jf. forslag til § 23 første ledd. Det foreslås også at begrepet sponsing defineres i loven, jf. forslag til § 23 annet ledd.

Departementet understreker at det kun er bidrag som har til hensikt eller virkning å fremme tobakkssalg, som vil rammes av sponsingsforbudet. I dette ligger promotering av tobakksbruk, tobakksvarer eller tobakksselskap.

Dersom tobakksselskaper er involvert i veldedige priser o.l. knyttet til andre produkter enn tobakksvarer, vil det bero på en konkret vurdering om tilfellet rammes av forbudet. Slik som for eksempel Hjelpestikkeprisen er beskrevet i høringssvaret til Swedish Match Norge AS, fremstår det for departementet som at denne vil gå klar av forbudet, med mindre prisen benyttes på en slik måte at tobakksbruk, tobakksvarer eller tobakksselskap promoteres. Departementet har således ikke lagt seg fullt ut på den rekkevidde som Tobakkskonvensjonens retningslinjer anbefaler, nemlig at ethvert bidrag som kan knyttes til tobakksindustrien bør forbys. Departementet har heller tatt utgangspunkt i sponsingsdefinisjonen i direktiv 2003/33/EF, hvor det er hensikten og/eller virkningen som er avgjørende.

Vilkåret må etter departementets syn være at sponsors hensikt med bidraget eller virkningen av bidraget er å fremme sitt navn, varemerke, omdømme, virksomhet eller produkt, for derigjennom å fremme tobakkssalg. Sponsingsforbudet gjelder i så måte bidrag hvor formålet, effekten eller den sannsynlige effekten av bidraget er å promotere tobakksprodukter eller tobakksbruk, enten direkte eller indirekte.

Sponsingsforbudet vil i praksis først og fremst rette seg mot de som gjennom økonomisk støtte prøver å fremme tobakkssalg, men bestemmelsens virkeområde er likevel mer omfattende slik at f.eks. synlighet eller informasjon som fremmer tobakkssalg som har oppstått som følge av sponsorsamarbeid er forbudt på samme måte som tobakksreklame. Eksempler på denne type sponsorsamarbeid er tobakksselskapers bidrag til ulike formål og prosjekter. Dette kan for eksempel være bidrag til lokale organisasjoner, helse- eller velferdsformål, miljøformål og lignende. Slike bidrag vil føre til synlighet og positiv omtale av det aktuelle tobakksselskapet, og intensjonen eller den sannsynlige effekten er å promotere tobakksprodukter eller tobakksbruk direkte eller indirekte.

Forbudet gjelder både grenseoverskridende og rent nasjonal sponsing, og dekker alle former for promotering av tobakksbruk, tobakksvarer og tobakksselskaper. Promotering av tobakksselskaper vil i de fleste tilfeller også rammes av tobakkskadelovens forbud mot indirekte reklame. Også enkelte andre bidrag/arrangementer/virksomheter vil omfattes av både reklameforbudet og sponsingsforbudet. Et eksempel på dette er arrangementer som de Helsedirektoratet viser til i sin høringsuttalelse, nemlig at tobakksselskaper på ulikt vis søker å få oppmerksomhet omkring sine produkter på festivaler o.l. Dette blir for eksempel gjort ved at disse, mot betaling, sikrer seg eksklusive rettigheter til å selge sine produkter under festivalen. Slike avtaler vil etter omstendighetene kunne falle inn under det foreslåtte sponsingsforbudet.

5.3 Forbud mot testing av tobakksvarer

5.3.1 Gjeldende rett

Tobakksskadeloven § 4 inneholder et forbud mot alle former for tobakksreklame. Reklame er i forskrift 15. desember 1995 nr. 989 (reklameforskriften) definert som «massekommunikasjon i markedsføringsøyemed», jf. § 4 nr. 2.

I tobakksskadeloven § 6 er det inntatt et forbud mot enhver form for gratis utdeling av tobakksvarer til forbruker fra en næringsdrivende.

5.3.2 Bakgrunn

Reklameforskriften § 8 nr. 6 inneholdt inntil 1. juli 2009 følgende unntak fra reklameforbudet:

> «Testing av nye tobakksvarer i nøytrale forpakninger uten angivelse av tobakksmerke eller produsent, når antallet testpersoner ikke overstiger 50, og testingen ikke gjentas overfor de samme testpersonene.»

Bestemmelsen ble opphevet på bakgrunn av forslag fra Helsedirektoratet, som mente at unntaket kom inn i regelverket i en tid da samfunnets syn på tobakk og kunnskap om helsefarene knyttet til bruk av tobakk, var et helt annet enn hva tilfellet er i dag.

Helsedirektoratet har bedt om at regelverket strammes inn ytterligere fordi det etter opphevelsen av unntaksbestemmelsen i reklameforskriften har vist seg at testene utformes slik at de faller utenfor reklameforskriftens anvendelsesområde.

5.3.3 Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn

Det ble i høringsnotatet foreslått et nytt forbud mot testing av tobakksvarer ved hjelp av forbrukere. Det ble foreslått at Helsedirektoratet får ansvar for å føre tilsyn med forbudet.

Et flertall av høringsinstansene som kommenterer forslaget støtter det, herunder *Kreftforeningen* og *Nasjonalt råd for tobakksforebygging*.

Helsedirektoratet sier at det har vist seg at enkelte tester utformes slik at de faller utenfor reklameforskriftens anvendelsesområde. Direktoratet uttaler:

> «Testene deles opp i flere ledd slik at det i ingen av leddene kan konstateres at det foreligger massekommunikasjon i markedsføringsøyemed. Direktoratet har gitt uttrykk for at vi ønsker en lovbestemmelse som forbyr alle former for testing av tobakksprodukter.(…)
>
> Et slikt forbud vil omfatte tester som går på produktenes innhold, smak, utseende, utforming mv. Helsedirektoratet mener det er viktig at det gjøres helt klart at også pakkens utseende omfattes av forbudet.»

Høringsinstansene fra tobakksbransjen er imot forslaget og mener dagens regelverk er tilstrekkelig. *Philip Morris Norway AS* uttaler at de er:

> «… bekymret for forslaget om å totalforby all form for testing av tobakksprodukter overfor voksne forbrukere, siden slik testing er del av den konkurransemessige markedsanalysen som drives for å få voksne forbrukere til å skifte merke og ikke er i strid med myndighetenes mål om å redusere den totale tobakksbruken eller røyking blant mindreårige.»

Swedish Match Norge AS viser til at det per i dag er forbudt å dele ut gratis tobakksvarer samt å reklamere for tobakksvarer, og mener at:

> «det er tilstrekkelig for å unngå uønsket testing. Det er vanskelig å se for seg situasjoner hvor testing skal forekomme uten at det allerede er hindret via de gjeldende regler…»

5.3.4 Departementets vurderinger

Som Helsedirektoratet påpeker i sitt høringssvar har det vist seg at enkelte tester utformes slik at de faller utenfor reklameforskriftens anvendelsesområde. Etter hva departementet forstår deles testene opp i flere ledd slik at det i ingen av leddene kan konstateres at det foreligger massekommunikasjon i markedsføringsøyemed. I praksis innebærer dette en omgåelse av regelverket som etter departementets syn er uheldig. På bakgrunn av den overveldende vitenskapelige dokumentasjonen av helseskader knyttet til tobakksbruk, anses i tillegg slik testing som uetisk. Departementet mener derfor at det er gode grunner til at alle former for testing av tobakksprodukter ved hjelp av forbrukere bør forbys.

Departementet er videre enig i behovet for et eksplisitt forbud mot testing av tobakksvarer, jf. forslag til § 34. Ved å regulere forbudet i en egen bestemmelse, adskilt fra reklameforbudet, blir det tydeligere at all testing av tobakksvarer og tobakksvarepakninger er forbudt, uavhengig av hvor mange forbrukere som testvirksomheten retter seg mot. Det vil med andre ord ikke være mulig å omgå regelverket ved å konstruere testene slik at det i hvert ledd av testingen er såpass få personer at det ikke foreligger massekommunikasjon, og at testen dermed ikke omfattes av reklameforbudet.

Forbudet er ment å ramme vidt og vil omfatte alle tester som går på produktenes innhold, smak, utseende, utforming, pakkedesign mv. Departementet finner grunn til å presisere at forbudet gjelder alle typer tobakk, alt innhold i tobakksvarer og alle former for tobakksvarepakninger og lignende.

Statens institutt for rusmiddelforskning viser i rapporten *Kunnskapsgrunnlag for forslaget om et forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer* fra 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. Statens institutt for rusmiddelforskning konkluderer i rapporten med at det er grunn til å anta at tobakksvareutstillinger som kjøpspåvirkning fungerer langs de samme dimensjonene som

ordinær reklame. I og med at tobakksvarepakningene har såpass stor betydning som reklamemedium, er det hensiktsmessig å presisere at det foreslåtte forbudet også skal gjelde forbrukertesting av utformingen av tobakkspakninger.

5.4 Tobakkssurrogater og tobakksimitasjoner

5.4.1 Gjeldende rett

Tobakksskadeloven § 11 første ledd inneholder i dag et forbud mot å selge tobakksimitasjoner til mindreårige:

> «§ 11. 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.»

Også forbudet mot synlig oppstilling av tobakksvarer og røykeutstyr i tobakksskadeloven § 5 omfatter tobakksimitasjoner.

Tobakkskonvensjonen artikkel 16 nr. 1 påbyr partene å innføre effektive tiltak for å hindre salg av tobakksvarer til mindreårige. Konvensjonen anbefaler herunder partene å forby produksjon og salg av godteri, leketøy og andre gjenstander som har form som tobakksprodukter og som appellerer til mindreårige, jf. artikkel 16 nr. 1 bokstav c.

5.4.2 Høringsnotatets forslag

Høringsnotatet omtalte forslag om at begrepene tobakkssurrogat og tobakksimitasjon bør defineres i loven. Det ble også foreslått at reklameforbudet i § 4 og forbudet mot gratis utdeling i § 6 bør få anvendelse på tobakkssurrogater og tobakksimitasjoner. Videre ble det foreslått at aldersgrensebestemmelsen i § 11 og oppstillingsforbudet i § 5 bør utvides til å omfatte tobakkssurrogater. Høringsnotatet redegjorde også for Helsedirektoratets forslag om å forby innførsel og salg av tobakksimitasjoner, men et slikt forbud ble ikke foreslått av departementet.

I høringsnotatet ble det også omtalt et forslag om å klargjøre at dagens røykeforbud i § 12 bør gjelde for bruk av elektroniske sigaretter. Ved en feiltagelse hadde imidlertid ikke dette forslaget kommet med i utkastet til lovendringer.

5.4.3 Høringsinstansenes syn

Forslaget er i liten grad kommentert av høringsinstansene.

Helsedirektoratet viser til sitt forslag om et forbud mot innførsel og salg av tobakksimitasjoner. Bakgrunnen for forslaget er den normdannende og normaliserende effekten slike imitasjoner kan ha for tobakksbruk. Et slikt forbud vil blant annet kunne bidra til at tobakksbruk i mindre grad oppleves som normalt blant barn. De uttaler videre:

> «Departementet mener at det er behov for ytterligere utredninger før et slikt forbud eventuelt kan foreslås innført. Det foreslås derfor ikke noe slikt forbud nå, men departementet ber likevel om høringsinstansenes syn på spørsmålet om det er behov for å innføre tiltak for å motvirke den normdannende effekten som salg av slike produkter kan ha.
>
> Helsedirektoratet viser til at Tobakkskonvensjonen art. 16 nr. 1 påbyr partene å innføre effektive tiltak for å hindre salg av tobakksvarer til mindreårige. Konvensjonen anbefaler herunder partene å forby produksjon og salg av godteri, leketøy og andre gjenstander som har form som tobakksprodukter og som appellerer til mindreårige. Også EU anbefaler medlemsstatene å forby salg av tobakksimitasjoner. I Rådsanbefaling 2003/54/EF nr. 1 bokstav e) anbefales medlemsstatene å forby salg av godteri og leketøy ment for barn som er fremstilt med klar hensikt om at produktet eller pakningen skal ligne utseende til et tobakksprodukt.
>
> Direktoratet ønsker at forbudet skal utvides, slik at det blir forbudt å innføre og selge tobakksimitasjoner i Norge. Tollmyndighetene må gis en klar hjemmel til å stanse denne type produkter. Helsedirektoratet mener derfor at departementet bør vurdere å iverksette utredninger av et slikt forbud.»

Swedish Match Norge AS selger et tobakks- og nikotinfritt snusprodukt, og ønsker at slike produkter skal unntas fra forbudet:

> «Onico er ikke et produkt som er beregnet for barn, og det er derfor uproblematisk at det presiseres at 18 års grensen gjelder. Erfaringer fra det svenske markedet viser at Onico brukes som et sluttprodukt for de som ønsker å trappe ned eller kutte ut snus. Det fungerer ikke som et rekrutteringsprodukt. Swedish Match anser Onico som en annen kategori enn snus.

> Det synes ikke naturlig at Onico omfattes av et eventuelt fremtidig importforbud og departementet oppfordres til å tydeliggjøre definisjonen på dette punkt.»

Et par av høringsinstansene viser til omtalen av forslaget om å utvide røykeforbudet til også å omfatte elektroniske sigaretter. *Helsedirektoratet* støtter forslaget, mens *NHO Reiseliv* er negative til det. *Statens institutt for rusmiddelforskning* mener det er behov for ytterligere utredninger av de antatt positive effektene av tobakkssurrogater for røykeslutt/-reduksjon opp mot den antatt negative normdannende effekten av slike produkter.

5.4.4 Departementets vurderinger

Tobakksskadeloven inneholder i dag et forbud mot å selge imitasjoner av tobakksvarer til personer under 18 år. Loven inneholder imidlertid ingen legaldefinisjon av begrepet «imitasjoner».

Forarbeidene til forbudet mot synlig oppstilling av tobakksvarer inneholdt følgende presisering av «imitasjoner», jf. Ot.prp. nr. 18 (2008-2009) side 20:

> «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. »

Departementet anser at det bør inntas en definisjon i loven av begrepet tobakksimitasjoner. På samme måte bør kategorien tobakkssurrogater reguleres og defineres i loven. Departementet har endret sitt forslag til definisjon noe for å bedre fange opp alle tenkelige former for tobakksimitasjoner.

Tobakkssurrogater er produkter som etter sin bruksmåte tilsvarer tobakksvarer, men som ikke inneholder tobakk, f.eks. urtesnus og urtesigaretter.

Tobakksimitasjoner er produkter som etter sin utforming har en nær likhet med tobakksvarer eller røykeutstyr, men som ikke inneholder tobakk eller dets surrogat, f.eks. sjokoladesigarer, lakrispiper, lekesigaretter mv. Visse produkter kan oppfylle begge definisjonene. Departementet fastholder således forslaget om at definisjoner av tobakkssurrogat og tobakksimitasjon inntas i loven, jf. forslag til § 2 tredje og fjerde ledd.

Departementet fastholder også forslagene om at reklameforbudet i § 4 og forbudet mot gratis utdeling i § 6 gis anvendelse på tobakksimitasjoner og tobakkssurrogater. Det understrekes at også tobakks- og nikotinfri snus vil omfattes av definisjonen av tobakkssurrogater. Helsedirektoratet har fått forespørsler om lovligheten av gratis utdeling av slike produkter. Departementet anser at det er uheldig om tobakksskadelovens bestemmelser om reklameforbud, forbud mot gratis utdeling mv. ikke skulle omfatte slike produkter, da disse indirekte kan fungere som reklame for ordinær snus.

I høringsnotatet ble det videre foreslått å utvide aldersgrensen i § 11 og oppstillingsforbudet i § 5 til å omfatte tobakkssurrogater på lik linje med tobakksimitasjoner. De samme argumentene som ble gitt i Ot.prp. nr. 18 (2008-2009) for tobakksimitasjoner gjelder etter departementets syn også for tobakkssurrogater. Det foreligger således gode grunner for å inkludere tobakkssurrogater i oppstillingsforbudet.

Helsedirektoratet har foreslått å forby salg og innførsel av tobakksimitasjoner på grunn av den normdannende og normaliserende effekten slike imitasjoner kan ha for tobakksbruk. Direktoratet har vist til at dagens aldersgrense for salg av tobakksimitasjoner, herunder lakrispiper og sjokoladesigaretter, er vanskelig å kontrollere og synes lite etterlevd. Direktoratet stiller videre spørsmål ved hvilke forbrukere slike imitasjoner er ment for, hvis det ikke er personer under 18 år. Departementet er enig i begrunnelsen for direktoratets forslag om et forbud mot innførsel og salg av tobakksimitasjoner. Et slikt forbud vil kunne bidra til at tobakksbruk i mindre grad oppleves som normalt blant barn. Departementet mener imidlertid at det er behov for ytterligere utredninger før et slikt forbud eventuelt kan foreslås innført.

Ved en inkurie har forslaget om å utvide røykeforbudet i § 12 til å omfatte elektroniske sigaretter falt ut av høringsutkastet til endringslov. Intensjonen med forslaget var som det står i høringsnotatet å gi røykeforbudet i § 12 anvendelse på visse typer tobakksimitasjoner, herunder elektroniske

sigaretter. I og med at selve forslaget til bestemmelse falt ut av høringsnotatets lovforslag er departementet av den oppfatning at det ikke er gjennomført offentlig høring av forslaget på en tilfredsstillende måte. Departementet foreslår derfor ikke i denne omgang å utvide røykeforbudet til å omfatte bruk av tobakksimitasjoner, men vil eventuelt komme tilbake til spørsmålet ved en senere anledning.

5.5 Forbud mot produkter for å skjule helseadvarslene

5.5.1 Bakgrunn

Direktiv 2001/37/EF åpner for at det i forbindelse med de påbudte helseadvarslene kan innføres fargefotografier eller andre illustrasjoner for å skildre og forklare helsekonsekvensene av røyking. EU-kommisjonen har i beslutning av 5. september 2003 vedtatt regler for anvendelse av slike kombinasjonsadvarsler (tekst og bilde). Kommisjonen har i beslutning av 26. mai 2005 vedtatt hvilke bilder som kan tas i bruk. Enkelte presiseringer er gjort i Kommisjonens beslutning av 12. april 2006.

Departementet vedtok bruk av slike kombinasjonsadvarsler i Norge gjennom endringer i forskrift om innhold i og merking av tobakksvarer ved forskrift 24. september 2009 nr. 1245 (i kraft fra 1. januar 2010).

I ovennevnte kommisjonsbeslutning av 5. september 2003 heter det i artikkel 5 pkt. 2 (dansk oversettelse):

> «Hvis medlemsstaterne bestemmer sig for at kræve anvendelse af kombinerede advarsler på tobakkspakninger, skal de indføre de fornødne bestemmelser for at forebygge, at en indpakning, pung, omslag, æske, eller enhver anden anordning helt eller delvis skjuler eller tilslører de kombinerede advarsler.»

5.5.2 Høringsnotatets forslag

I høringsnotatet ble det foreslått at et forbud mot innførsel og salg av produkter for å skjule helseadvarslene, inntas som en egen bestemmelse i tobakksskadeloven. Dette vil typisk være etuier, esker mv. i ulike materialer, som for eksempel tres utenpå sigarettpakken slik at helseadvarslene ikke synes.

5.5.3 Høringsinstansenes syn

Forslaget er i liten grad kommentert av høringsinstansene.

Helsedirektoratet støtter forslaget og påpeker at Norge her er bundet av EU-regler:

> «I og med at Norge har påbudt bruk av såkalte kombinasjonsadvarsler (bildeadvarsler), er vi bundet av EU-kommisjonens påbud om å innføre bestemmelser som forebygger at helseadvarslene mister effekt gjennom at særskilte etuier, esker mv. som har til hensikt å skjule bildene, kommer i omløp på markedet.»

Toll- og avgiftsdirektoratet er opptatt av at produkter som underlegges innførselsforbud harmonerer med definisjonene i tolltariffen:

> «Høringsforslagets § 9 A om innførsel og salg av tobakksetuier, esker m.v. gir en tydelig beskrivelse, men en effektiv kontroll fordrer at også definisjonene er samkjørte med tolltariffen. (…) Også forbudet mot emballasje og etuier vil by på problemer i denne sammenheng, da det ikke er bruken men materialene varene er laget av som er beskrevet i tolltariffen.»

5.5.4 Departementets vurderinger

Etter hva departementet er kjent med er ikke tobakksetuier særlig utbredt på det norske markedet i dag, men det forekommer salg i enkelte butikker. I og med at Norge har innført såkalte kombinasjonsadvarsler (bildeadvarsler), er det et krav om at det også må innføres bestemmelser som forebygger at produkter som har til hensikt å skjule advarslene, omsettes. Det foreslås derfor et forbud mot innførsel og omsetning av produkter som har til hensikt å skjule helseadvarslene, jf. forslag til § 31.

Departementet er klar over at det kan by på problemer for tollvesenet å kontrollere at slike produkter ikke føres inn i landet, da slike produkter ikke er definert i tolltariffen. Det anses likevel som naturlig at et produkt som det er forbudt å selge i Norge, heller ikke tillates innført. Selv om tollvesenet ikke vil kunne føre målrettede kontroller mot dette produktet, vil et slikt forbud gi tollmyndighetene hjemmel til å stanse det dersom de i andre sammenhenger skulle avdekke forsøk på slik innførsel.

5.6 Statistikkinformasjon

5.6.1 Bakgrunn

Statens institutt for rusmiddelforskning foretar årlig en undersøkelse av kommunenes forvaltning av alkoholloven. I den forbindelse sendes det ut et spørreskjema til samtlige kommuner hvor disse bes om å fylle ut informasjon om bl.a. antall salgs- og skjenkesteder, kontroll, reaksjoner og salgs- og skjenketider. Kommunene har tidligere besvart spørreskjemaet på frivillig basis, men har nå fått en lovbestemt plikt i alkoholloven til å besvare spørreskjemaet. Det samme gjelder innehaver av tillatelse til avgiftsfritt salg på flyplass, som nå har fått en rapporteringsplikt om omsetningen.

Videre inneholder alkoholregelverket i dag en plikt for innehaver av salgs- eller skjenkebevilling og virksomheter som utleverer alkoholholdig drikk ved privat innførsel, å avgi opplysninger til Statens institutt for rusmiddelforskning på anmodning, se alkoholforskriften § 7-1, jf. alkoholloven § 1-14.

Det finnes ingen tilsvarende rapporteringsplikter i tobakksregelverket.

5.6.2 Høringsnotatets forslag

Høringsnotatet foreslo en plikt for kommunene til å avgi opplysninger til Statens institutt for rusmiddelforskning om deres forvaltning av tobakksskadeloven. Videre foreslås det at innehaver av tillatelse for avgiftsfritt salg av tobakksvarer på flyplass pålegges en plikt til å avgi informasjon om omsetningen til instituttet, samt at bevillingshavere skal avgi informasjon til instituttet på anmodning.

5.6.3 Høringsinstansenes syn

Forslaget er i liten grad kommentert av høringsinstansene. *Statens institutt for rusmiddelforskning* er positiv til å påta seg oppgaven. *Statistisk sentralbyrå* spør om det er vurdert å rapportere de aktuelle dataene via KOSTRA. *Bergen kommune* mener at det heller bør kunne innføres en enkel ordning som ikke lov- eller forskriftsfestes. *Helsedirektoratet* viser til at Verdens helseorganisasjon i 2010 kritiserte at statlige helsemyndigheter ikke har god nok oversikt over i hvilken grad kommunene oppfyller sitt tilsynsansvar etter tobakksskadeloven.

5.6.4 Departementets vurderinger

Kommunene har i dag en viktig oppgave med å føre tilsyn med røykeforbudene i tobakksskadeloven § 12 (forslaget § 25), og vil i fremtiden få en sentral rolle som bevillingsmyndighet for den foreslåtte bevillingsordningen for tobakkssalg, jf. forslag til nytt kapittel 2 i loven. Departementet har i dag ikke god nok oversikt over hvordan kommunene oppfyller sitt tilsynsansvar etter tobakksskadeloven, noe som også ble kritisert av Verdens helseorganisasjon i en evalueringsrapport fra 2010. Statens institutt for rusmiddelforsknings årlige undersøkelse av kommunenes forvaltning av alkoholloven gir viktig informasjon om hvordan alkoholloven fungerer. Departementet er opptatt av å sikre et tilsvarende godt informasjonsgrunnlag om kommunenes forvaltning av tobakksskadeloven.

Statistisk sentralbyrå har etterlyst en vurdering av hvorvidt KOSTRA kan benyttes for kommunens foreslåtte rapporteringsplikt etter tobakksskadeloven. Departementet vurderte i Prop. L. nr. 48 (2010-2011) om endringer i alkoholloven hvorvidt plikten til å gi informasjon skulle inntas i alkoholloven eller om datagrunnlaget heller burde innhentes gjennom KOSTRA med hjemmel i forskrift 15. desember 2000 nr. 1425 om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner (rapporteringsforskriften). Departementet konkluderte med at rapporteringsplikten burde inntas i alkoholloven fordi KOSTRA kun kan regulere kommunenes plikt til å avgi opplysninger. Rapporteringsplikt for bevillingshavere kunne ikke reguleres gjennom rapporteringsforskriften. Departementet konkluderte med at det ville være mest hensiktsmessig at alkoholloven uttømmende regulerte alle pliktbestemmelser om avgivelse av informasjon om forvaltningen av alkohol. Videre ble det bemerket at der Statens institutt for rusmiddelforskning får behov for å endre spørsmålsutvalget som stilles til kommunene og andre som har plikt til å avgi opplysninger, er det hensiktsmessig at dette kan skje på en ubyråkratisk måte uten veien om KOSTRA-systemet for kommunenes vedkommende.

Departementet legger de samme vurderinger til grunn for rapportering om forvaltningen av tobakksskadeloven. Departementet fastholder derfor forslaget om at rapporteringsplikten knyttet til salg av tobakksvarer og kommunenes forvaltning av tobakksskadeloven, inntas i tobakksskadeloven, jf. forslag til § 39. Departementet vil på et senere tidspunkt vurdere behovet for rapportering fra de øvrige tilsynsmyndighetene i tobakksskadeloven, herunder Arbeidstilsynet.

Forslaget om at innehaver av tillatelse for avgiftsfritt salg av tobakksvarer på flyplass skal pålegges plikt til å avgi informasjon om omsetnin-

gen vil bedre datagrunnlaget om såkalt uregistrert omsetning av tobakk, ved at Statens institutt for rusmiddelforskning får sikker kunnskap om omfanget av denne delen av det uregistrerte tobakkssalget. Dette vil således være et viktig bidrag til å bedre statistikken.

For å bidra til å sikre tilsvarende god statistikk om omsetningen av registrert og uregistert salg av tobakksvarer som for alkoholholdig drikk, fastholder derfor departementet forslaget om at det innføres tilsvarende rapporteringsplikter i tobakksskadeloven som i alkoholloven for innehavere av bevilling for tobakkssalg, for kommunene som bevillings- og tilsynsmyndighet og for innehavere av tillatelse til avgiftsfritt salg av tobakksvarer på flyplass.

5.7 Opplysninger om importører av tobakksvarer mv.

5.7.1 Gjeldende rett

Tobakksskadeloven § 15 annet ledd fastsetter en plikt for importører og produsenter av tobakksvarer til å avgi opplysninger om tobakksvarers innhold til Helsedirektoratet.

> «§ 15. 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.»

I merkeforskriften (6. februar 2003 nr. 141) §§ 6 og 7 er det gitt nærmere bestemmelser om denne rapporteringsplikten, blant annet at slik rapportering skal skje årlig. Bestemmelsene har sin bakgrunn i EUs tobakksproduktdirektiv 2001/37/EC.

5.7.2 Høringsnotatets forslag

Det foreslås i høringsnotatet å innføre en plikt for alle som driver næring med import og produksjon av tobakksvarer til å registrere seg hos Helsedirektoratet. Det ble påpekt at direktoratet har behov for en slik oversikt for å kunne utføre sine lovpålagte oppgaver om innsamling av opplysninger om tobakksvarers innhold mv. Det ble derfor foreslått en hjemmel for departementet til å fastsette nærmere bestemmelser om registreringsplikten i forskrift.

Forslaget forutsetter et samarbeid mellom Helsedirektoratet og toll- og avgiftsetaten. Det ble derfor også foreslått at det inntas en bestemmelse i tobakksskadeloven som gir en gjensidig opplysnings- og meldeplikt for Helsedirektoratet og toll- og avgiftsetaten. Helsedirektoratet har også et generelt behov for å holde oversikt over hvem som importerer tobakksvarer, tobakksimitasjoner og -surrogater til Norge, slik at direktoratet kan følge utviklingen på markedet.

5.7.3 Høringsinstansenes syn

Det er få høringsinstanser som har kommentert forslaget om en registreringsordning. Enkelte bransjeorganisasjoner påpeker at en registreringsplikt vil medføre dobbeltregistrering. *Tobakksindustriens Felleskontor* uttaler:

> «Tobakksindustriens Felleskontor vil påpeke at den informasjon som etter departementets forslag skal registreres hos Helsedirektoratet allerede i dag er gjenstand for registrering hos toll- og avgiftsmyndighetene.
>
> En plikt til å registrere den samme informasjonen på nytt hos Helsedirektoratet vil dermed innebære en plikt til dobbeltregistrering hos det offentlige. Slik Tobakksindustriens Felleskontor ser det vil en slik ordning påføre industrien en unødvendig ulempe som enkelt kan unngås gjennom andre virkemidler.»

NHO Mat og Drikke og *Dagligvareleverandørenes forening* er av samme oppfatning. *Helsedirektoratet*, *Nordland fylkeskommune* og *Skedsmo kommune* støtter forslaget.

5.7.4 Departementets vurderinger

Som følge av EU-direktiv 2001/37/EF har Helsedirektoratet en lovpålagt plikt til å innhente opplysninger fra importører og produsenter om tobakksvarers innhold. For å kunne oppfylle denne plikten har direktoratet behov for en oversikt over importører og produsenter i Norge. Dette var bakgrunnen for forslaget om en egen registreringsordning hos direktoratet. I høringen kom det innspill om at dette vil medføre en dobbelregistrering, da tollvesenet allerede i dag registrerer importører. Departementet har vært i dialog med tollvesenet, som har forklart at de i dag ikke har noe register som fanger opp alle tobakksimportører, kun de som er registrert etter særavgiftsloven. Videre har ikke tollvesenet noen oversikt over produsenter av tobakk.

Departementet foreslår at det inntas en lovbestemmelse i tobakksskadeloven som klart fastsetter at Helsedirektoratet kan få utlevert taushetsbelagte opplysninger fra tollvesenet til bruk for rapporteringen, jf. forslag til § 40. Behovet for en egen registreringsplikt for importører og produsenter vil utredes videre.

6 Diverse andre forslag

Høringsnotatet drøftet også enkelte problemstillinger hvor det ikke ble foreslått konkrete lovendringer. Departementet har også kommet til at enkelte lovendringsforslag som ble omtalt i høringsnotatet, ikke følges opp i denne proposisjonen.

6.1 Unntaksbestemmelse om aldersgrensen for selger

6.1.1 Gjeldende rett

Det er i tobakksskadeloven forbudt å selge tobakk til personer under 18 år. Samme aldersgrense gjelder i utgangspunktet også for den som selger tobakksvarer, men her finnes en unntaksregel i tobakksskadeloven § 11 annet ledd siste punktum:

> «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.»

Tobakkskonvensjonen artikkel 16 nr. 7 fastsetter at partene skal innføre effektive tiltak for å «forby at personer som er under en alder fastsatt av den lokale eller nasjonale lovgivning, eller som er under atten år, selger tobakksprodukter».

6.1.2 Bakgrunn

Tobakksskadeloven § 11 annet ledd siste punktum inneholder en unntaksbestemmelse fra hovedregelen om at selger av tobakksvarer skal være 18 år. Kravet er at en person over 18 år har daglig tilsyn med salget. I merknadene til bestemmelsen fremkommer at «daglig tilsyn» ikke medfører at det er nødvendig med permanent tilstedeværelse, men at den som har tilsynet må sørge for at vedkommende selger under 18 år gjøres kjent med aldersgrensen for kjøp og at det i tvilstilfeller skal kreves legitimasjon.

I den svenske rapporten SOU 2009:23 *Olovlig tobaksförsäljning* framkommer det at selgers alder har stor betydning for overholdelsen av regelverket. Det vises bl.a. til en nasjonal testkjøpsundersøkelse fra 2004 hvor man fant at ansatte under 25 år i større grad solgte til mindreårige enn ansatte over 25 år. Det oppleves som problematisk når ungdom må håndheve en aldersgrense overfor personer som er eldre enn dem selv, da de synes det er vanskelig å nekte kjøp av tobakksvarer. Dette kan sees i sammenheng med at ulovlig salg til mindreårige oftere skjer i kiosker og mindre utsalgssteder, hvor unge og uerfarne selgere ofte forestår salget alene.

I en undersøkelse fra Irland (Office of Tobacco Control, 2008) var det den yngste aldersgruppen av selgere (16-25 år) som i minst grad overholdt aldersgrensen. I Canada gjennomfører helsedepartementet årlig en undersøkelse av utsalgsstedenes overholdelse av tobakksregelverket, hvor de benytter mindreårige til testkjøp. Også i disse undersøkelsene framkommer det at de yngste selgerne, som er omtrent på samme alder som testkjøperen, i langt mindre grad enn eldre selgere, overholder aldersgrensen.

På Island ble det i 2001 innført et totalforbud mot at personer under 18 år foretar salg av tobakksvarer. I dagligvareforretningene selges tobakksvarer i egne kasser som betjenes av personer over 18 år.

6.1.3 Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn

Departementet foreslo i høringsnotatet å oppheve § 11 annet ledd siste setning, slik at kun personer som er 18 år eller eldre kan selge tobakksvarer. Mange høringsinstanser gir generell støtte til forslaget om at kun personer som er 18 år eller eldre kan selge tobakksvarer.

Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO) uttaler:

> «FFO mener det er uheldig å ha unntaksbestemmelsen som gir personer under 18 år lov til å selge tobakk dersom en person over 18 år har daglig tilsyn med salget. Denne bestemmelsen er et eksempel på at man har lagt forholdene praktisk til rette for bransjen uten at håndhevingen av 18-årsgrensen blir vektlagt. Det er positivt at departementet nå vektlegger

Tobakkskonvensjonen som sier at mindreårige ikke skal forestå salg av tobakksvarer, og at man legger til grunn prinsippet om at man ikke skal kunne selge produkter man selv ikke er gammel nok til å kjøpe.»

En del handelsorganisasjoner uttaler seg negativt til forslaget. De begrunner dette hovedsakelig med at forslaget kan føre til begrensninger i sysselsettingen av ungdom.

Hovedorganisasjonen Virke uttaler:

«En fjerning av unntaket vil imidlertid ha betydelige konsekvenser for mindreåriges mulighet til å skaffe seg ekstrainntekter og yrkeserfaring. Tall fra Virke tilsier at rundt 5 % av ansatte i varehandel er 18 år eller yngre. Virke har ingen tilsvarende tall for servicehandelen, men det er grunn til å tro at tallet er en god del høyere der, blant annet som følge av at andel ikke fast ansatte i servicehandelen er større. Det er grunn til å forvente at arbeidsgivere vil være mer tilbakeholdne med å ansette ekstrahjelp under 18 år når denne personen ikke har lov til å betjene et sentralt produkt, og at man blir nødt til å innføre en ordning der tobakkskunder må betjenes i egen kasse.»

Bensinforhandlernes bransjeforening påpeker at bensinstasjoner er en populær arbeidsplass for ekstrajobb for ungdom og uttaler at:

«Det vil ikke være praktisk mulig å ha ansatte som ikke kan betjene kasse og salg av enkelte produkter på en gjennomsnittlig eller liten bensinstasjon. Konsekvensene av forslaget er derfor at det ikke vil være mulig å tilby arbeid til personer under 18 år på bensinstasjoner.»

6.1.4 Departementets vurderinger

Departementet har kommet til at det likevel ikke foreslås noen endringer i aldersgrensen for selger av tobakksvarer. Begrunnelsen for dette er at en del av høringsinstansene hevder at forslaget vil kunne få konsekvenser for ungdoms mulighet for deltidsjobb. Departementet legger imidlertid stor vekt på forpliktelsen i Tobakkskonvensjonen, og vil vurdere å utrede spørsmålet nærmere.

6.2 Plager fra naboers røyking

6.2.1 Gjeldende rett

Tobakksskadeloven regulerer i utgangspunktet ikke røyking utendørs eller i den private sfære.

Lov 23. mai 1997 nr. 31 om eierseksjoner (eierseksjonsloven) og lov 6. juni 2003 nr. 39 om burettslag (burettslagslova) har generelle regler om hva som tillates når det gjelder bruken av eiendommen. Eierseksjonsloven § 19 første og annet ledd sier følgende om sameiers bruk av eiendommen:

«Den enkelte sameier har enerett til bruk av sin bruksenhet og rett til å nytte fellesarealer til det de er beregnet eller vanlig brukt til, og til annet som er i samsvar med tiden og forholdene.

Bruken av bruksenheten og fellesarealene må ikke på en urimelig eller unødvendig måte være til skade eller ulempe for andre sameiere.»

Burettslagslova § 5-11 første ledd sier følgende om bruken av boligen og eiendommen:

«Andelseigaren skal fare fint med bustaden og fellesareala. Bruken av bustaden og fellesareala må ikkje påurimeleg eller unødvendig vis vere til skade eller ulempe for andre andelseigarar.»

Eierseksjonsloven § 19 sjette ledd første punktum og burettslagslova § 5-11 åpner for at det kan fastsettes ordensregler som konkretiserer hva som er tillatt og ikke tillatt på eiendommen. Reglene kan gjelde for innvendige så vel som utvendige arealer. I borettslag er det styret som kan fastsette slike ordensregler, mens det i sameier er sameiemøtet med alminnelig flertall. Det er vanlige ordensregler som kan fastsettes. Bestemmelsen angir ikke konkrete eksempler på hva slags ordensregler som kan gis.

6.2.2 Høringsnotatets forslag

Departementet viste i høringssnotatet til de mulighetene som kan brukes for å regulere røyking i ordensregler for borettslag og eierseksjoner og mener at disse så langt er å anse som tilfredsstillende. Departementet uttalte videre at eventuelle lovendringer på dette området vil kreve nærmere utredning.

6.2.3 Høringsinstansenes syn

Helsedirektoratet skriver at befolkningens økende kjennskap til at også passiv røyking er helseskadelig medfører at direktoratet mottar mange henvendelser fra personer som utsettes for passiv røyking fra sine naboer:

> «Dette gjelder først og fremst tilfeller hvor røyk siver fra naboens balkonger eller åpne vinduer og inn i vinduer eller ventilasjonssystemer i leiligheter over eller ved siden av.
>
> Henvendelsene kommer både fra foreldre som er bekymret for at deres barn utsettes for passiv røyking og fra personer med astma, allergi eller andre helseproblemer. Vi er enige med departementet at eventuelle lovendringer på dette området vil kreve nærmere utredning.»

Norges Astma- og Allergiforbund er ikke enig i at mulighetene for å regulere røyking i borettslag og lignende er tilfredsstillende. De mottar mange henvendelser om problemer som oppstår knyttet til naboers røyking og mener at:

> «HOD snarlig må utrede evt. lovendringer på dette området.»

Sameiet F3 på Tjuvholmen viser i sin høringsuttalelse til beboere i sameiet som får sigarettrøyk fra gjester på uteserveringen i første etasje inn i leilighetens ventilasjonsanlegg og vinduer. Sameiet uttaler at:

> «Beboerne er som følge av dette blitt såkalte «passive røykere» i eget hjem. … Styret er av den oppfatning av dagens lovgivning ikke i tilstrekkelig grad ivaretar beboernes interesser, og vil i den forbindelse foreslå enkelte endringer og tilføyelser i loven.»

Røykfrie buffersoner eller en skjønnsmessig hjemmel som gir grunnlag for å forby røyking alle steder hvor det kan være til skade, ulempe eller sjenanse, er etter sameiets oppfatning et nødvendig tiltak.

6.2.4 Departementets vurderinger

Departementet er kjent med at passiv røyking fra naboer er et økende problem for mange. Eventuelle lovendringer på dette området vil kreve ytterligere utredning.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Befolkningens helse er blant samfunnets viktigste ressurser. Det er fortsatt et stort potensial i å forbygge sykdom og for tidlig død i Norge. Forslagene som fremmes her vil kunne bidra til å forebygge tobakksrelatert sykdom og for tidlig død. En bedre balanse i ressursinnsatsen mellom behandling og forebygging vil over tid føre til en reduksjon i økningen av behovet for kostbar behandling. I tillegg til de økonomiske gevinstene dette medfører, vil det være vesentlige menneskelige og velferdsmessige gevinster ved en lavere dødelighet og en mer funksjons- og arbeidsdyktig befolkning.

Helsedirektoratet har anslått de samfunnsøkonomiske kostnadene av røyking til 80 mrd. kroner per år. Anslaget er basert på det røykeomfanget vi har hatt de siste 10 til 30 årene. Det er den økonomiske verdsettingen av velferdsgevinsten i form av tapte leveår, som gir størst utslag på beregningen av de samfunnsøkonomiske kostnadene.

Helsedirektoratet har videre anslått den potensielle samfunnsøkonomiske gevinsten av den nedgangen vi har hatt i andelen dagligrøykere de siste 20 årene til å være i størrelsesorden 26 mrd. kroner per år, og den potensielle gevinsten ved en ytterligere nedgang i andelen dagligrøykere kan ha en årlig samfunnsverdi på om lag 2-3 mrd. kroner per prosentpoeng. Det er imidlertid viktig å være klar over at det kan ta tid før en ser effekter av tiltak på røykepopulasjonen og at de mest utbredte røykerelaterte sykdommene først opptrer etter flere tiår. Tidsfaktoren og problemer med å isolere effekter gjør det også komplisert å beregne effekter av enkelttiltak. I tillegg gir gjennomføring av flere tiltak samtidig synergieffekter som er vanskelig å måle.

7.1 Kommunal bevillingsordning mv.

Innføring av en bevillingsordning for salg av tobakksvarer er det forslaget i høringsnotatet som vil ha de største økonomiske og administrative konsekvensene.

Forslaget vil medføre økte utgifter for kommunene, men disse vil kunne dekkes inn gjennom bevillingsgebyrer. For utsalgsstedene anslås det at det årlige bevillingsgebyret vil ligge i størrelsesordenen 4000-5000 kroner per utsalgssted dersom det legges opp til en ordning med flatt gebyr. Det er foreslått at kommunens kostnader til søknadsbehandling skal dekkes gjennom et eget gebyr. I tillegg vil det påløpe kostnader i forbindelse med kunnskapsprøven for styrer og stedfortreder. Kommunenes utgifter til dette vil dekkes gjennom et eget prøvegebyr. Bevillingshaverne vil påføres en mindre utgift i denne forbindelse (prøvegebyret for kunnskapsprøven i alkoholloven er i dag 300 kroner).

En bevillingsordning vil kunne medføre behov for økte ressurser til Helsedirektoratets arbeid med å utarbeide veiledningsmateriell, bistå kommunene mv. Det antas imidlertid at direktoratet vil kunne få en synergieffekt med de eksisterende ressursene tilknyttet oppfølging av bevillingsordningen etter alkoholloven. Departementet anslår at Helsedirektoratet vil få et økt ressursbehov tilsvarende én stilling til dette arbeidet.

Videre vil Statens institutt for rusmiddelforskning ha behov for økte ressurser til oppfølging av den foreslåtte statistikkinnsamlingen fra kommunene. Også her antar departementet at instituttet vil kunne utnytte en synergieffekt av den eksisterende statistikkinnsamlingen på alkoholområdet. Departementet anslår at Statens institutt for rusmiddelforskning vil få et økt ressursbehov tilsvarende en halv stilling til dette arbeidet.

Når det gjelder oppgaven med å utstede politiattester i forbindelse med vandelskontroll av bevillingssøkere, vil politidistriktene få noe økt belastning. Justis- og beredskapsdepartementet har opplyst at politiets kostnader beløper seg til om lag 200 kroner per utstedt politiattest. På bakgrunn av forventet antall bevillingssøknader ved ikrafttredelsen av bevillingsordningen, vil dette arbeidet således være ressurskrevende for politiregionene. Departementet har derfor foreslått at det gis en overgangsperiode på fem år hvor kravet om politiattest ved søknad om bevilling, ikke skal gjelde. På denne måten vil belastningen på politidistriktene og kommunene i forbindelse med at bevillingsordningen trer i kraft, reduseres.

Helsedirektoratet har på oppdrag fra departementet fått gjennomført en analyse av kostnader og nytte ved innføring av en bevillingsordning. Rapporten inneholder beregninger av kostnad og nytte både av departementets forslag om en bevillingsordning uten begrensning i antall utsalgssteder, og av Helsedirektoratets forslag om en bevillingsordning kun for dagligvareforretninger.

I analysen er det er lagt til grunn at bevillingsperioden ikke er tidsbegrenset. Med tre årlige kontroller per utsalgssted er de totale kostnadene for en bevillingsordning som departementet foreslår, anslått til om lag 138 mill. kroner per år. Av dette utgjør de offentlige kostnadene om lag 71 mill. kroner (utgiftene til administrasjon og kontroll) og de private kostnadene om lag 67 mill. kroner årlig (merarbeid og tap av tid). Når det gjelder nytten av tiltaket, tar rapporten utgangspunkt i at tiltaket har en effekt på 7,5 prosent, noe som gir en gevinst på 5460 sparte leveår per årskull (753 diskonterte leveår).

I analysen av nytten sett i forhold til kostnaden er det benyttet to ulike beregningsmetoder. Den første metoden innebærer at man gjør en beregning med de mest optimistiske antagelsene om effekten (at de blir så store som mulig) og de mest optimistiske antagelsene om kostnadene (at de blir så små som mulig), en beregning der man benytter de mest pessimistiske anslagene både på effekt og kostnader, og en gjennomsnittsberegning hvor man legger til grunn middels effekt og middels kostnad.

Den andre beregningsmetoden innebærer at det trekkes ut en tilfeldig verdi mellom øvre og nedre grense for alle variablene som inngår i analysen og så beregnes forholdet mellom effekt og kostnader utbasert på de verdiene som er trukket ut. Dette gjøres deretter mange ganger – for eksempel 10 000 ganger – og hver gang vil man få litt forskjellige resultater. Ved å se på alle resultatene samlet, kan man komme med konklusjoner som eksempelvis at «i minst 95 % av tilfellene ligger kostnaden på…. per sparte leveår.» Man kan da finne en øvre og nedre grense der man er rimelig sikker på å fange den sanne kostnadseffektiviteten av tiltaket (under gitte antagelser).

Rapporten konkluderer med at en bevillingsordning uten begrensning i antall utsalgssteder koster i gjennomsnitt 281 000 kroner per sparte leveår (mellom 78 000 og 681 000 kroner når man tar hensyn til usikkerheten).

Det er vanlig i slike analyser å anta at betalingsviljen per leveår er 500 000 kroner, jf. blant annet Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenestens vurdering av kostnadseffektiviteten av legemidler til røykeslutt. Innføring av en kommunal bevillingsordning som foreslått av departementet er på denne bakgrunn å regne som samfunnsøkonomisk lønnsomt.

7.2 Øvrige forslag til endringer

Et forbud mot selvbetjening av tobakksvarer vil kunne medføre ombyggingskostnader for en del utsalgssteder. Det er først og fremst snuskjøleskapene som vil måtte plasseres annerledes enn i dag. Mange større dagligvarekjeder har tatt i bruk automater for tobakksvarer, og for disse vil ikke forslaget medføre noen praktiske konsekvenser av betydning. Disse automatene er ikke selvbetjente og vil falle utenfor et eventuelt selvbetjeningsforbud. Ved slike automater er varene skjult og kjøperne må alltid henvende seg i kassen for å betale for varen med alderskontroll mv. Eneste forskjell er at de i tillegg til dette, må gå i en automat for å få ut produktet.

Ifølge en SIFO-rapport fra 2010 har om lag 44 prosent av butikkene selvbetjening på snus. Blant disse vil kostnadene for flytting av skapene variere mye. I en rapport fra NyAnalyse AS, bestilt av Hovedorganisasjonen Virke, fremkommer at en del utsalgssteder vil måtte endre kjøleskapstype. Imidlertid eies store deler av snuskjøleskapene av snusprodusentene, slik at det er grunn til å anta at denne kostnaden helt eller delvis vil bæres av dem. Gjennomsnittskostnaden anslås til mellom 5000-15 000 kroner per utsalgssted.

Med tanke på den store inntjeningen disse utsalgsstedene har på salg av tobakk, mener departementets at hensynet til å bremse snusutviklingen blant unge må veie tyngst. Anbefalingen om selvbetjeningsforbud i Tobakkskonvensjonen, sammenholdt med sterke indikasjoner på at et slikt forbud har effekt på ungdoms selvforsyning gjennom redusert tyveri og høyere terskel for kjøp, er viktige argumenter i departementets vurdering.

En eventuell buffersone eller nasjonale retningslinjer for innbygging av uteserveringer vil i noen grad kunne få økonomiske konsekvenser for deler av bransjen på kort sikt. Da forbudet mot røyking på serveringssteder ble foreslått, var en av hovedinnvendingene at et slikt forbud ville medføre store økonomiske konsekvenser for bransjen, og i verste fall konkurser. En studie fra 2010 publisert av Statens institutt for rusmiddelforskning, viser at røykeforbudet på serveringssteder ikke reduserte omsetningen i norske restauranter eller puber. Det er grunn til å tro at

innskjerpinger som drøftet ovenfor heller ikke vil innebære noen redusert omsetning i bransjen. Mange serveringssteder har siden 2004 investert i overbygg, lévegger av ulike typer mv. og en eventuell innføring av sentrale retningslinjer for tillatt innbygging vil kunne bety at en rekke serveringssteder må bygge om uteserveringen i større eller mindre grad.

Tilsynet med røykeforbudet i tobakksskadeloven er i dag lagt til kommunestyret og Arbeidstilsynet. Tilsynsmyndighetene har flere ganger meldt at tilsyn med serveringsstedenes uteområder er komplisert. Dette har sammenheng med den omfattende innbyggingen svært mange serveringssteder har gjennomført og at de bygningsmessige forholdene på hvert sted varierer i stor grad. Dagens regelverk kan også lett føre til uenighet og uklarhet om hvorvidt kravene oppfylles eller ikke. Sentrale retningslinjer vil etter departementets vurdering kunne bidra til å gjøre situasjonen for tilsynsmyndighetene enklere og håndhevingen av regelverket mer enhetlig.

De øvrige forslagene til lovendringer antas ikke å ha økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

8 Merknader til de enkelte bestemmelser

Til § 1 Formål

Bestemmelsen er omtalt i punkt 5.1. Formålsbestemmelsen gir uttrykk for de overordnede målene loven skal fremme og de grunnleggende prinsippene loven skal ivareta. Formålsbestemmelsen har betydning for hvordan de øvrige bestemmelsene i loven er å forstå.

Formålsbestemmelsen i § 1 er vesentlig utvidet – den fastslår nå den langsiktige visjonen om et tobakksfritt samfunn i *første punktum*. De restriktive tiltakene i tobakksskadeloven skal, sammen med andre tiltak, bidra til å oppnå dette. Flere av lovens bestemmelser har som formål å redusere tobakksbruk og hindre nyrekruttering, noe som på sikt vil føre til stadig færre tobakksbrukere i befolkningen. Disse lovtiltakene, i kombinasjon med andre tobakksforebyggende tiltak, inngår i helsemyndighetenes tobakksforebyggende strategi for på sikt å oppnå et tobakksfritt samfunn.

I tillegg gjenspeiles tobakkspolitikkens tre hovedmålsetninger i et *nytt annet punktum*; nemlig å forebygge at barn og unge begynner å bruke tobakk, å fremme tobakksavvenning og å beskytte befolkningen mot passiv røyking.

Til § 2 Definisjoner

Bestemmelsen har fått nytt tredje, fjerde, femte, sjette og åttende ledd. Tidligere tredje ledd har blitt nytt syvende ledd.

Tredje ledd definerer «tobakkssurrogat» som et produkt som etter bruksmåten tilsvarer tobakksvarer, men som ikke inneholder tobakk. Eksempler på slike produkter er urtesnus, urtesigaretter og elektroniske sigaretter. Visse produkter kan oppfylle definisjonen av både tobakkssurrogater og tobakksimitasjoner, jf. fjerde ledd.

Tobakkssurrogater omfattes av lovens bestemmelser om aldersgrense i § 17, forbud mot gratis utdeling av tobakksvarer i § 20, forbud mot tobakksreklame i § 22 og forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer og røykeutstyr i § 24. Videre gjelder opplysningsplikten om importører også for tobakkssurrogater, jf. § 40.

Fjerde ledd definerer «tobakksimitasjon» som produkter som etter sin utforming har en nær likhet med tobakksvarer eller røykeutstyr, men som ikke inneholder tobakk eller dets surrogat. Eksempler på slike produkter er sjokoladesigarer, lakrispiper, lekesigaretter mv.

Tobakksimitasjoner omfattes av lovens bestemmelser om aldersgrense i § 17, forbud mot gratis utdeling av tobakksvarer i § 20, forbud mot tobakksreklame i § 22 og forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer og røykeutstyr i § 24. Videre gjelder opplysningsplikten om importører også for import av tobakkssurrogater, jf. § 40.

Femte ledd definerer begrepet «salg» og er tilnærmet identisk med definisjonen i alkoholloven § 1-4 første ledd.

Sjette ledd definerer begrepet «engrossalg» og er tilnærmet identisk med definisjonen i alkoholloven § 1-4 tredje ledd.

Åttende ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrifter om hvilke produkter som skal regnes som henholdsvis tobakksvarer, tobakkssurrogater, tobakksimitasjoner og røykeutstyr, samt kriterier for hva som menes med spesialforretning. Bestemmelsen er basert på alkoholloven § 1-3 siste ledd, og har sin bakgrunn i at det stadig kommer nye produkter på markedet som utfordrer de tradisjonelle oppfatningene av hva som utgjør et tobakksprodukt mv.

Til § 3 Virkeområde

Bestemmelsen har fått et *nytt første ledd* som angir lovens saklige virkeområde. Dette er kun en presisering av gjeldende rett. *Annet ledd* angir det geografiske virkeområdet. Det er her gitt en ny hjemmel til å fastsette en særskilt forskrift for Svalbard og Jan Mayen i nytt annet punktum. Bestemmelsen er nærmere omtalt i punkt 3.1.7.22.

Til kapittel 2 Bevillingsordning for salg av tobakksvarer

Alle bestemmelsene i kapittel 2 er nye, og fastsetter rammene for en kommunal bevillingsordning for salg av tobakksvarer til forbrukere.

Til § 4 Bevillingsplikt

Første ledd fastslår hovedregelen om at detaljsalg av tobakksvarer bare kan skje på grunnlag av kommunal bevilling etter tobakksskadeloven, jf. omtale i punkt 3.1.7.3. Bestemmelsen tilsvarer alkoholloven § 1-4a. Enhver overdragelse av alkoholholdig drikk mot vederlag til forbruker krever bevilling fra det offentlige, jf. definisjonen av salg i § 2 femte ledd.

Annet ledd tilsvarer alkoholloven § 3-1 annet ledd og angir for det første at salgsbevillinger må knyttes til et bestemt angitt areal. Salg kan bare skje i de lokalene som er omfattet av bevillingen. Hvis virksomheten ikke lenger drives i de samme lokalene som da bevillingen ble gitt, bortfaller bevillingen. For det andre angir bestemmelsen at bevillingen gjelder en bestemt type virksomhet. Dette betyr at bevillingen må knyttes til et driftskonsept, for eksempel en dagligvareforretning, en kiosk, en kafé eller spesialforretning. Når et salgssted skifter karakter, for eksempel fra dagligvareforretning til spesialforretning, kreves ny bevilling.

Tredje ledd er identisk med alkoholloven § 1-4b og regulerer hvem som kan gis bevilling etter tobakksskadeloven, jf. omtale i punkt 3.1.7.4. Bevillingen skal gis til den juridiske enhet som har den direkte økonomiske interessen i, og ansvaret for, salget. Bevilling kan gis både til fysiske og juridiske personer. Hvert salgssted må ha egen bevilling, jf. annet ledd. Dersom en virksomhet driver flere steder, skal det i utgangspunktet gis én bevilling til hvert salgslokale. Dette er begrunnet i kontrollhensyn. Én bevillingshaver kan ha flere bevillinger. Det må utpekes en styrer og stedfortreder for hver salgsbevilling, jf § 9.

Til § 5 Bevillingsperioden

Bestemmelsen er omtalt i punkt 3.1.7.5 og tilsvarer alkoholloven § 1-6. Bestemmelsen i *første punktum* avviker imidlertid fra alkohollovens system ved at bevillingsperioden for tobakksbevillinger ikke er tidsbegrenset, men en bevilling løper inntil den blir inndratt eller bortfaller.

Kommunen kan i henhold til bestemmelsen i *annet punktum* gi bevilling for en bestemt del av året. Bevillingen kan for eksempel avgrenses til sommersesongen eller perioden før jul. Det følger av begrepet «bestemt» at det må fremgå klart av bevillingen når den begynner og når den opphører. Kommunen kan imidlertid ikke gi bevilling for en enkelt anledning, slik det er anledning til etter alkoholloven. Dette betyr at det f.eks. ikke kan gis bevilling for tobakkssalg til en festival, konsert eller annet avgrenset arrangement som knytter seg til en bestemt begivenhet.

Til § 6 Krav til søknaden

Første ledd gir anvisning på at søknad om bevilling skal være skriftlig og at søknadsgebyr må være betalt før kommunens søknadsbehandling igangsettes, jf. § 15 om søknadsgebyr.

Annet ledd første punktum pålegger søkeren å fremlegge politiattest for personer med vesentlig innflytelse på virksomheten, jf. § 8 første ledd. Bestemmelsen er i samsvar med den nye politiregisterloven kapittel 7, som gir rammer for hvilke opplysninger politiet kan utlevere i forbindelse med vandelskontroll. Bestemmelsen er nærmere omtalt i punkt 3.1.7.8. Saksbehandlingsrutinen med at det er bevillingssøker som selv må innhente politiattest er i tråd med saksbehandlingsreglene i politiregisterloven § 44.

Annet ledd annet punktum gir anvisning på at politiattesten skal være begrenset, det vil si at attesten kun skal inneholde anmerkninger om visse typer lovovertredelser som er relevante for bevillingsspørsmålet. Politiattesten skal ved søknad om salgsbevilling av tobakksvarer inneholde overtredelser av tobakkskadeloven, alkoholloven, tolloven, særavgiftsloven, varemerkeloven og designloven. De mest aktuelle overtredelsene med hensyn til salg av tobakksvarer antas å være smugling og brudd på immaterielle rettigheter (piratkopier), foruten salg til mindreårige. *Annet ledd tredje punktum* fastsetter at politiattesten skal være uttømmende og utvidet. Uttømmende politiattest inneholder ingen tidsbegrensning bakover i tid og mildere reaksjoner blir også tatt med, med unntak av forenklede forelegg, jf. politiregisterloven § 41 nr. 1. En utvidet attest inneholder opplysninger om verserende saker hvor vedkommende er siktet eller tiltalt, men hvor saken ennå ikke er rettskraftig avgjort, jf. politiregisterloven § 41 nr. 2.

Tredje ledd tilsvarer alkoholloven § 6-3 og fastsetter at søkeren uoppfordret skal fremlegge opplysninger som er nødvendige for kommunens søknadsbehandling, herunder om kravene til vandel er oppfylt. Det vises i denne sammenheng til § 7 fjerde ledd, som gir kommunen hjemmel til å kunne kreve nødvendig dokumentasjon for å kunne vurdere om kravene til vandel og til styrer og stedfortreder, er oppfylt.

Fjerde ledd gir departementet hjemmel til å fastsette nærmere krav til søknaden i forskrift.

Til § 7 Saksbehandlingsregler

Bestemmelsen tilsvarer delvis alkoholloven §§ 1-7 og 1-11.

Første ledd fastsetter at kommunen er bevillingsmyndighet, jf. nærmere omtale i punkt 3.1.7.9. Bevillingsmyndigheten kan delegeres i henhold til delegasjonsreglene i kommuneloven. I tilfeller hvor en avgjørelse i en bevillingssak etter tobakksskadeloven er et enkeltvedtak, kommer forvaltningslovens regler om saksbehandling til anvendelse. Typiske eksempler er vedtak som innvilger eller avslår søknad om bevilling, vedtak som godkjenner eller ikke godkjenner styrer og stedfortreder og inndragning av bevilling.

Annet ledd inneholder en saksbehandlingsfrist på tre måneder for kommunens søknadsbehandling, jf. nærmere omtale i punkt 3.1.7.10. Bestemmelsen er i tråd med tjenesteloven § 11 første ledd som forutsetter at det fastsettes absolutte saksbehandlingsfrister. Tjenesteloven § 11 annet ledd angir at en tillatelse anses som gitt dersom saksbehandlingsfristen overskrides, med mindre det er fastsatt unntak fra dette i særlovgivningen. Slikt unntak er gitt i *tredje ledd*.

Bevillingsmyndigheten kan etter *fjerde ledd* pålegge søker å fremskaffe nødvendig dokumentasjon, jf. nærmere omtale i punkt 3.1.7.9. Som eksempel på dokumentasjon kan nevnes firmaattest eller andre dokumenter som viser hvem som har de vesentlige økonomiske interessene i virksomheten.

Meldinger om gitte bevillinger skal ifølge *femte ledd* sendes politiet. Dette er nødvendig for at politiet skal kunne gjennomføre sine kontrolloppgaver og danner grunnlaget for den plikten politiet har til å på eget initiativ informere om bevillingshaveres overtredelser av relevant regelverk som fastsatt i § 6 annet ledd, jf. underretningsplikten i § 14.

Sjette ledd er en forskriftshjemmel for utfyllende bestemmelser om saksbehandlingsreglene etter tjenesteloven i bestemmelsens annet og tredje ledd, og om dokumentasjonskravet i fjerde ledd.

Til § 8 Krav til vandel

Bestemmelsen er omtalt i punkt 3.1.7.8 og tilsvarer alkoholloven § 1-7b. Bestemmelsen oppstiller i *første ledd* krav om at bevillingshaver og personer som har vesentlig innflytelse på virksomheten, må ha utvist uklanderlig vandel i forhold til lovgivning som anses relevant for utøvelsen av bevillingen. Formålet med vandelskravet er å hindre ulike former for kriminalitet og å skape rettferdige konkurranseforhold. Dersom de ansvarlige etter § 8 ikke tilfredsstiller vandelskravet, kan det ikke gis bevilling.

Det må skilles mellom vandelskontrollen i politiregisterloven kapittel 7 og kommunens vandelsvurdering etter tobakksskadeloven § 8. Vandelskontrollen etter politiregisterloven gir rammene for hvilke opplysninger politiet kan utlevere i form av en politiattest, som fastsatt i tobakksskadeloven § 6 annet ledd. Politiattesten inngår kun som ett element i kommunens vandelsvurdering, kommunen kan også legge vekt på opplysninger som den selv besitter om bevillingshavers forhold til det aktuelle lovverket. For eksempel kan kommunen ha kunnskap om tidligere overtredelser av tobakksskadeloven som ikke vil fremkomme på en politiattest.

Kommunens vandelsvurdering bør foregå i tre etapper: 1. Bevillingsmyndigheten må avgjøre hvilke personer som må tilfredsstille vandelskravene. 2. Det må tas stilling til om de ansvarlige har brutt relevant lovgivning. 3. Hvis det svares ja på det andre punktet, blir vurderingstemaet om den aktuelle overtredelsen er av slik art og omfang at personen ikke kan sies å tilfredsstille kravet om uklanderlig vandel.

Det understrekes at bevillingshaver til enhver tid skal oppfylle vilkårene for å inneha en bevilling. Bevillingsmyndigheten kan derfor når som helst i løpet av bevillingsperioden foreta ny vandelsvurdering av bevillingshaver og personer som har vesentlig innflytelse på virksomheten. Det er i denne forbindelse innført en underretningsplikt for politiet som skal sikre at bevillingsmyndigheten får relevante opplysninger om vandelen mens bevillingen løper, jf. § 14.

Hvilke personer det stilles krav til

Bevillingshaver må alltid oppfylle vandelskravene, jf. første ledd. Dette gjelder uansett om bevillingshaver er en fysisk eller juridisk person. Når bevillingshaver er en fysisk person, skal vedkommendes personlige forhold til den aktuelle lovgivningen sjekkes. Når bevillingshaver er en juridisk person, skal personene bak selskapet sjekkes.

I *annet ledd* er det foretatt en positiv oppregning av personer som alltid anses for å falle innenfor personkretsen i § 8, da disse personene alltid anses for å ha vesentlig innflytelse på virksomheten. For øvrig skal alle personer som har «vesentlig innflytelse på virksomheten», vandelsvurderes, jf. første ledd. Hvorvidt personen har «vesentlig innflytelse på virksomheten» må avgjøres etter en

helhetsvurdering. Det er de reelle forhold som er av betydning, og ikke de formelle. Det er bevillingsmyndigheten som må sannsynliggjøre at vesentlig innflytelse foreligger.

Fordelen med at personkretsen i § 8 første ledd er skjønnsmessig utformet, er at kommunen har hjemmel til å vandelsvurdere de personene som faktisk står bak virksomheten. Således forhindrer man at noen bevisst kan organisere virksomheten sin på en slik måte at enkeltpersoner faller utenfor en konkret avgrenset personkrets. Regelen gir mulighet til å hindre strømannsvirksomhet, indirekte eierskap og fiktive overdragelser.

Ved vurderingen av hvem som har økonomisk interesse i selskapet, er det de underliggende forhold som er avgjørende, ikke hvordan selskapets eierstruktur og ledelse fremstår i det ytre. Formuleringen i § 8 er hentet fra dekningsloven § 1-5.

I *tredje ledd* er det en regel om at bevillingsmyndigheten i vurderingen av om en person har vesentlig innflytelse på virksomheten kan legge vekt på at vedkommende har nærstående forhold til andre personer i virksomheten. Dette er for å kunne avdekke den reelle innflytelse personen har over virksomheten. Det innebærer at det skal mindre til for at en person anses for å ha vesentlig innflytelse på virksomheten dersom også dennes nærstående er involvert i virksomheten.

Det er gitt en uttømmende opplisting i bestemmelsen av hvilke personer som anses for nærstående i lovens forstand. Det presiseres at bestemmelsen ikke innebærer krav om vandelsvurdering av den nærstående. Vandelsvurdering av personer som er nærstående til personer med vesentlig innflytelse på virksomheten, skal kun skje dersom også denne personen (den nærstående), etter en egen vurdering, anses å ha vesentlig innflytelse på virksomheten.

Etter *fjerde ledd* er det kommunen som avgjør hvilke personer som skal vandelsvurderes, og således hvilke personer som må fremlegge politiattest, jf. § 6 annet ledd. Kommunen kan kreve at søker redegjør for hvem det er aktuelt å vandelsvurdere når søknad kommer inn. I henhold til § 7 tredje ledd har kommunen hjemmel til å pålegge søkeren å dokumentere de opplysningene som er nødvendig for å kunne ta stilling til om vandelskravet er oppfylt.

Kravet om uklanderlig vandel

Vandelskravet omfatter forholdet til tobakksskadeloven og bestemmelser i alkoholloven, tolloven, særavgiftsloven, varemerkeloven og designloven som har sammenheng med tobakksskadelovens formål. Som eksempel på brudd på lovgivning som har sammenheng med tobakksskadelovens formål, nevnes tollovens regler om smugling, alkohollovens bestemmelser om aldersgrense ved salg av alkoholholdig drikk og bestemmelser knyttet til piratkopier i varemerkeloven og designloven.

Det er videre kommunen som må vurdere hvorvidt de aktuelle personene oppfyller vandelskravene. Det kan legges vekt på både tidligere overtredelser og verserende saker. Det kreves ikke at noen er straffet for overtredelsen. Det kreves heller ikke at det foreligger endelig avgjørelse, for eksempel at dom er avsagt. I verserende saker kan bevillingsmyndigheten på selvstendig grunnlag vurdere om søkeren har overtrådt den aktuelle bestemmelsen. Men bevillingsmyndighetene kan, dersom de finner det hensiktsmessig, avvente utfallet av en verserende sak før søknaden avgjøres endelig. Bevillingsmyndigheten har en selvstendig plikt til å vurdere alle sider av saken. Dette innebærer også at det er adgang til å ta hensyn til avgjørelser som ikke er rettskraftige. Bevillingsmyndigheten kan også komme til at vandelskravet ikke er oppfylt selv om det foreligger frifinnende dom i straffesak mot søker. Beviskravet for kommunen er alminnelig sannsynlighetsovervekt. Kommunen må altså kunne sannsynliggjøre de forhold den legger vekt på i vurderingen.

Dersom bevillingsmyndigheten avdekker brudd på den nevnte lovgivningen, innebærer ikke dette at søknaden automatisk skal avslås. Det inngår i bevillingsmyndighetens frie forvaltningsskjønn å vurdere hvor stor vekt det skal legges på det faktiske regelbrudd i hvert enkelt tilfelle. Vandelskravet må ved denne vurderingen ses i sammenheng med tobakksskadelovens formål.

Hvilken vekt det skal legges på ulike regelbrudd vil avhenge av hvor grove de er og hvor lang tid som er gått siden forholdet ble avsluttet. Jo eldre et lovbrudd er, desto alvorligere bør det være for at det skal tillegges vekt.

I *femte ledd* er departementet gitt hjemmel til å gi forskrifter om innholdet i og dokumentasjon av vandelskravet. Her kan det for eksempel gis retningslinjer for vurderingen av terskelen for uklanderlig vandel.

Til § 9 Styrer og stedfortreder

Bestemmelsen er omtalt i punkt 3.1.7.11 og er tilnærmet identisk med alkoholloven § 1-7c. *Første ledd første punktum* stiller krav om at én person skal godkjennes som styrer og én som stedfortreder for hver bevilling. *Første ledd annet punktum*

fastsetter at kommunen kan gjøre unntak fra kravet om stedfortreder, f.eks. dersom virksomheten er svært liten.

Annet ledd første punktum krever at styrer eller stedfortreder må være ansatt i virksomheten eller arbeide der i kraft av sin eierstilling. Dersom styrer eller stedfortreder ikke er medeier e.l., kreves med andre ord et formelt ansettelsesforhold. Selvstendige oppdragstakere kan ikke oppnevnes som styrer eller stedfortreder.

Det er den som har det daglige ansvaret for salget som skal utpekes som styrer, jf. *annet ledd annet punktum*. Med det menes at vedkommende har en overordnet stilling i forhold til øvrige ansatte som driver med salg av tobakk, og kan instruere disse i hvordan salget skal utføres. Eksempel på en slik person er butikksjef eller daglig leder.

Annet ledd tredje punktum angir at den som i styrerens fravær overtar pliktene og instruksjonsmyndigheten til styreren, skal utnevnes til stedfortreder. Hensynet til forsvarlig kontroll tilsier at en person som hovedregel bare kan være styrer og/eller stedfortreder på ett sted. Bevillingsmyndigheten kan godkjenne flere stedfortredere for en bevilling dersom dette anses hensiktsmessig.

Det stilles ikke krav om at styreren eller stedfortrederen skal være fysisk til stede på salgs- eller skjenkestedet til enhver tid. Disse har likevel ansvaret for at utøvelsen av bevillingen er forsvarlig også når de ikke er til stede. I og med at styreren skal ha det daglige ansvaret for salget eller skjenkingen, må det som hovedregel kunne kreves at styreren arbeider fulltid ved stedet. Kravet til stillingsbrøk må imidlertid vurderes ut fra virksomhetens type og omfang.

Styreren og stedfortrederen skal være kontrollmyndighetens kontaktpersoner og sørge for at det pekes ut personer kontrollmyndigheten kan forholde seg til ved en kontroll i deres fravær.

Annet ledd siste punktum regulerer skifte av styrer. Skifte av styrer krever ikke ny bevilling, men den nye styreren må godkjennes av bevillingsmyndigheten. Bevillingshaveren må straks søke kommunen om godkjenning av ny styrer selv om den nye styreren kun er midlertidig oppnevnt. Blir den oppnevnte styreren ikke godkjent, må bevillingshaver straks søke på nytt om godkjenning av styrer. Dersom virksomheten ikke innen rimelig tid erstatter styreren, kan bevillingen inndras. Det er et absolutt krav for å inneha en salgsbevilling at stedet har en godkjent styrer.

Tredje ledd fastsetter krav til at styrer og stedfortreder må være over 20 år og ha bestått en kunnskapsprøve om tobakkslovgivningen. I tillegg må styrer og stedfortreder oppfylle vandelskravet som fastsatt i § 8 første ledd.

Fjerde ledd gir bevillingsmyndigheten, i praksis kommunens kontrollører, hjemmel til å forlange at styrer og stedfortreder legitimerer seg. På denne måten blir det praktisk mulig å kontrollere om den godkjente styrer eller stedfortreder faktisk er til stede.

Femte ledd inneholder en forskriftshjemmel for nærmere bestemmelser om kunnskapsprøven, samt om styrer og stedfortreders plikt til å sikre at lovens bestemmelser overholdes ved salg av tobakksvarer.

Til § 10 Kontroll med salgsbevillinger

Bestemmelsen er omtalt i punkt 3.1.7.12 (internkontroll) og 3.1.7.15 (kontroll), og tilsvarer alkoholloven § 1-9.

Første ledd legger ansvaret for å kontrollere utøvelsen av bevillingene til kommunen. Kommunen skal kontrollere de salgsbevillinger som er gitt. Kontroll med ulovlig salg der bevilling mangler er derimot en oppgave for politiet, jf. § 13.

Annet ledd første punktum hjemler kommunens adgang til salgsstedet. Hjemmelen omfatter ikke bare selve salgsstedet, men også lager og andre tilknyttede lokaler.

Annet ledd annet punktum hjemler kommunens adgang til å få utlevert nødvendige vareprøver. Denne hjemmelen forutsettes brukt i unntakstilfeller, for eksempel dersom kommunen har mistanke om at tobakksvarene ikke overholder lovens merkekrav e.l.

Tredje ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrifter om kontroll med salg og utøvelsen av kontrollen, f.eks. om kontrollfrekvens. *Fjerde ledd* gir departementet hjemmel til å gi forskrifter om internkontroll, jf. forskrift om omsetning av alkoholholdig drikk mv. kapittel 8.

Til § 11 Inndragning av salgsbevillinger

Bestemmelsen er omtalt i punkt 3.1.7.16 og tilsvarer delvis alkoholloven § 1-9. Bestemmelsen regulerer bevillingsmyndighetens adgang til å inndra salgsbevillinger. Når bevillingen er inndratt, tapes retten til å utøve salg av tobakksvarer for den perioden inndragningen gjelder.

Første ledd fastsetter at bevillingen for det første kan inndras for en kortere eller lenger periode dersom vandelskravet ikke lenger er oppfylt. Det gjelder enten forholdene skriver seg fra tiden før bevilling ble gitt eller oppstår i bevillingsperioden. Kravet til uklanderlig vandel i § 8 skal til enhver

tid være oppfylt. Dersom det viser seg at vandelskravet ikke er oppfylt, skal bevillingen inndras. Bevillingsmyndigheten skal ikke bare vurdere kravet til vandel på søknadstidspunktet, men har også ansvaret for å føre kontroll med at vandelskravet er oppfylt når virksomheten er i drift. Politiets underretningsplikt etter § 14 er et viktig virkemiddel i kontrollen av at vandelskravet til enhver tid er oppfylt.

For det andre kan bevillingen inndras dersom tobakksskadelovgivningen ikke overholdes, f.eks. ved brudd på aldersgrensebestemmelsen. Dette gjelder ikke bare bestemmelser som direkte angår salg, men også brudd på andre regler i tobakksskadeloven, for eksempel reklameforbudet. Det oppstilles ikke noe krav om gjentatte overtredelser, også enkeltstående episoder kan gi grunnlag for inndragning.

Inndragning er et enkeltvedtak, som kan påklages etter reglene i forvaltningsloven. Inndragning er ikke en strafferettslig reaksjon og det kreves ikke subjektiv skyld hos bevillingshaver i strafferettslig forstand. Beviskravene er de samme som i forvaltningsretten for øvrig, sannsynlighetsovervekt.

Annet ledd gir adgang til å treffe vedtak om inndragning av en bevilling som ikke har vært benyttet det siste året. Fristen starter fra det tidspunktet salget opphører.

Tredje ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrifter om inndragningsadgangen, herunder nærmere bestemmelser om inndragningslengde ved brudd på bestemmelsene. Dette er bakgrunnen for at vurderingstemaene i alkoholloven § 1-8 annet ledd om hvilke forhold kommunen bør legge vekt på, ikke tilsvarende er tatt inn i tobakksskadeloven.

Til § 12 Overdragelse, død og konkurs

Bestemmelsen er omtalt i punkt 3.1.7.17 og er tilnærmet identisk med alkoholloven § 1-10. Bestemmelsen regulerer ulike endringssituasjoner som kan inntreffe etter at bevillingen er tildelt, nærmere bestemt når virksomheten overdras, når bevillingshaver går konkurs eller ved bevillingshavers død. Bevillinger kan ikke overdras. De kan derfor ikke selges, arves eller på annen måte overføres til andre. Ved slik endring bortfaller bevillingen. Dette innebærer at en ny eier av virksomheten må søke bevilling for å kunne fortsette virksomheten etter eierskiftet.

Første ledd regulerer overdragelser. En bevilling kan ikke overdras til nye eiere. Ved overdragelse av virksomheten faller bevillingen bort. Ved virksomhetsoverdragelse må ny eier søke om ny bevilling. Bakgrunnen for denne søknadsplikten er at kommunen skal ha mulighet til å foreta en vurdering av bevillingssøker og andre sentrale personer i virksomheten. At bevillingen bortfaller er en følge av at den ikke er et rettsgode som kan overdras, men en tillatelse som forutsetter kontroll fra myndighetene.

Bevillingen faller alltid bort dersom en virksomhet i sin helhet overdras til nye eiere. Tilsvarende gjelder dersom en vesentlig andel i virksomheten overføres til andre ved at disse trer inn i virksomheten. Skifte av selskapsform er å regne som en overdragelse. Det gjelder selv om det er de samme personer som står bak virksomheten etter endringene. Også endringer i eiersammensetningen i et selskap kan medføre at bevillingen bortfaller. Det gjelder dersom alle, eller en dominerende andel av, aksjene eller andelene i selskapet overdras.

Første ledd tredje punktum fastsetter at ny eier kan drive på tidligere eiers bevilling i en overgangsperiode på tre måneder i påvente av at førstnevntes bevillingssøknad avgjøres av bevillingsmyndigheten. Overgangsregelen er vedtatt særlig av hensyn til at de ansatte ikke skal miste arbeidet. Retten til å selge på tidligere eiers bevilling følger direkte av loven og er ikke avhengig av kommunalt vedtak. Det er en forutsetning for drift i overgangsperioden at ny eier, i tillegg til å gi underretning til bevillingsmyndigheten, søker om ny bevilling uten ugrunnet opphold, og senest innen 30 dager etter overdragelsen.

Første ledd siste punktum gir kommunen en skjønnsmessig adgang til å tillate at overgangsperioden utvides fra tre til fire måneder i tilfeller hvor søknaden ikke er endelig avgjort innen overgangsperiodens utløp. Slik utvidelse vil være aktuelt å vurdere når saksbehandlingstiden ikke skyldes forhold på søkers side, som for eksempel sen innsending av søknad, mangelfull søknad eller manglende medvirkning til sakens opplysning.

Det er bare den som erverver virksomheten fra bevillingshaver som kan drive videre i inntil tre måneder i kraft av bestemmelsen. En videre overdragelse gir ikke rett til drift for den nye erververen.

Annet ledd første punktum fastsetter at bevillingen faller bort ved bevillingshavers død. Dersom bevillingshaver er en fysisk person eller et enkeltpersonforetak, bortfaller bevillingen dersom vedkommende dør; en bevilling kan ikke arves. *Annet ledd annet punktum* angir at dødsboet kan fortsette virksomheten på den gamle bevillingen i tre måneder etter dødsfallet. Det er en forutsetning for fortsatt drift at bevillingsmyndigheten blir varslet om dette.

Tredje ledd fastsetter at bevillingen faller bort ved konkurs. Skjæringstidspunktet er konkursåpning. Konkursboet har ikke rett til å fortsette driften.

Til § 13 Politiets stengningsadgang

Bestemmelsen er omtalt i punkt 3.1.7.18 og er tilnærmet identisk med alkoholloven § 1-8a første ledd. Bestemmelsen gir politiet adgang til å stenge et sted som driver tobakkssalg uten å ha gyldig bevilling. Dette kan være aktuelt når stedet aldri har hatt bevilling, bevillingen er inndratt i henhold til tobakksskadeloven § 11 eller bevillingen er bortfalt i henhold til § 12.

Til § 14 Politiets underretningsplikt

Bestemmelsen er omtalt i punkt 3.1.7.20 og tilsvarer delvis alkoholloven § 1-15 annet ledd. Bestemmelsen pålegger politiet, på samme måte som etter alkoholloven, en underretningsplikt til kommunen dersom det avdekkes forhold som kan antas å ha betydning for bevillingsspørsmålet, det vil si overtredelser av lovgivning som nevnt i tobakksskadeloven § 6 annet ledd.

Til § 15 Søknads- og bevillingsgebyr

Bestemmelsen er omtalt i punkt 3.1.7.14. *Første ledd* fastsetter at det skal betales et eget søknadsgebyr før kommunen behandler en bevillingssøknad. Kvittering for betalt søknadsgebyr skal vedlegges søknaden, jf. § 6 første ledd. Gebyret skal dekke kommunenes kostnader ved søknadsbehandlingen. *Annet ledd* fastsetter at det for gitte bevillinger skal betales et årlig gebyr. Gebyrsatsen vil fastsettes i forskrift og vil være likt for alle utsalgssteder. Gebyret skal dekke kommunenes kostnader til kontroll og saksbehandling etter at bevilling er gitt. *Tredje ledd* angir at gebyrene tilfaller kommunen, og *fjerde ledd* gir hjemmel for at departementet kan gi forskrifter om gebyrsatser og om gebyrinnbetaling.

Til § 16 Klage

De alminnelige klagereglene i forvaltningsloven kapittel VI får anvendelse. Vedtak om bevilling er enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven §§ 2 og 3 og kapitlene IV-VI. Dette medfører bl.a. at det gjelder regler om utredningsplikt, dokumentinnsyn, formkrav, begrunnelsesplikt og klageadgang. Klager behandles av fylkesmannen.

Til § 17 Aldersgrenser

Bestemmelsen erstatter dagens § 11 og er endret slik at også salg av røykeutstyr og tobakkssurrogater omfattes av aldersgrensen på 18 år, jf. første og annet ledd.

Til § 18 Forbud mot selvbetjening av tobakksvarer

Bestemmelsen er ny og er omtalt i punkt 3.3. Bestemmelsen implementerer Tobakkskonvensjonen artikkel 16 nr. 1(b)

Bestemmelsen fastsetter i *første ledd* et forbud mot salg av tobakksprodukter på en slik måte at de er direkte tilgjengelige for forbrukere, f.eks. fra butikkhyller eller kjøleskap. Forbudet gjelder alle typer tobakksvarer. Bakgrunnen for forbudet er særlig å hindre salg til mindreårige, minske tilgjengeligheten, redusere reklameeffekten samt forhindre tyveri og illegalt salg. Automater hvor varene er skjult og kjøper må henvende seg til kassen for å betale for varen med alderskontroll mv., faller utenfor selvbetjeningsforbudet.

I *annet ledd* er det gitt unntak fra selvbetjeningsforbudet for spesialforretninger og for avgiftsfritt salg på flyplasser. Hva som menes med «spesialforretning» er definert i § 2 syvende ledd og slike utsalgssteder er også unntatt fra forbudet mot synlig oppstilling av tobakksvarer i § 24. Begrunnelsen for dette unntaket var at det kun er voksne tobakksbrukere som oppsøker disse utsalgsstedene. Samme begrunnelse ligger til grunn for at spesialforretninger er unntatt fra selvbetjeningsforbudet. Videre tilsier de spesielle kravene til avgiftsfritt salg når det gjelder pakningsstørrelse og volum, at også slike utsalgssteder unntas fra forbudet.

Til § 19 Forbud mot salg av tobakksvarer fra selvbetjent automat

Bestemmelsen erstatter dagens § 8 og er ikke endret, den har kun fått nytt paragrafnummer som følge av øvrige endringer i loven.

Til § 20 Forbud mot gratis utdeling av tobakksvarer

Bestemmelsen erstatter dagens § 6 og er endret slik at også tobakkssurrogater og tobakksimitasjoner omfattes av forbudet, jf. nytt annet punktum.

Til § 21 Forbud mot omsetning med rabatt

Bestemmelsen erstatter dagens § 7 og er ikke endret, den har kun fått nytt paragrafnummer som følge av øvrige endringer i loven.

Til § 22 Forbud mot tobakksreklame

Bestemmelsen erstatter dagens § 4, og *første ledd* er endret slik at også tobakkssurrogater og tobakksimitasjoner omfattes av reklameforbudet. Videre er den tidligere benevnelsen av at forbudet omfatter «piper, sigarettpapir, sigarettrullere og annet røykeutstyr» erstattet med samlebetegnelsen «røykeutstyr». Sistnevnte endring er ikke ment å medføre noen realitetsendring.

Til § 23 Forbud mot tobakkssponsing

Bestemmelsen er ny og er omtalt i punkt 5.2.

Bestemmelsen fastslår i *første ledd* at alle former for tobakkssponsing er forbudt. Forbudet gjelder både grenseoverskridende og rent nasjonal sponsing, og dekker alle former for promotering av tobakksbruk, tobakksvarer og tobakksselskaper. Promotering av tobakksselskaper er en form for promotering av tobakksprodukter eller tobakksbruk, selv uten bruk av synlige varemerkenavn eller -logoer.

Annet ledd definerer begrepet sponsing som enhver form for offentlig eller privat bidrag til et arrangement, en virksomhet eller en person med den hensikt eller den direkte eller indirekte virkning, å fremme salget av tobakksprodukter. Bestemmelsen er basert på definisjonen av sponsing i direktiv 2003/33/EF artikkel 2 bokstav c.

Til § 24 Forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer og røykeutstyr

Bestemmelsen erstatter dagens § 5 og er endret slik at også tobakkssurrogater omfattes av forbudet, jf. første ledd annet punktum.

Til § 25 Røykeforbud i lokaler og transportmidler

Bestemmelsen erstatter dagens § 12 og er vesentlig endret, jf. nærmere omtale i punkt 4.1 (arbeidslokaler mv), 4.6 (institusjoner) og punkt 4.7 (inngangspartier). Bestemmelsen implementerer Tobakkskonvensjonen artikkel 8.

Adgangen til å opprette særskilte røykerom, jf. dagens § 12 annet ledd, oppheves. Hovedregelen blir da at alle arbeidslokaler, møterom og lokaler og transportmidler hvor allmennheten har adgang mv., blir totalt røykfrie, jf. forslag til § 25 *første ledd*. Dagens særregulering av totalforbudet mot røyking på serveringssteder i dagens § 12 tredje ledd, blir da overflødig og foreslås opphevet.

Hovedregelen i første ledd første punktum om røykeforbud i lokaler og transportmidler hvor allmennheten har adgang, er ikke endret. *Første ledd annet punktum* omfatter nå alle møterom, arbeidslokaler og serveringslokaler. Bestemmelsen innebærer også et forbud mot å røyke på enkeltkontor. Det understrekes at røykeforbudet ikke får anvendelse på hjemmekontor. Med serveringslokaler menes lokaler der det foregår servering av mat og/eller drikke, og hvor forholdene ligger til rette for fortæring på stedet, jf. tidligere legaldefinisjon i tobakksskadeloven. Dersom en uteservering skjermes i en slik grad at området ikke får en «utlufting tilsvarende utendørs områder», skal uteserveringen anses som et «lokale» hvor loven pålegger røykfrihet. Det er i femte ledd gitt en forskriftshjemmel for nærmere bestemmelser om hva som skal anses som et lokale i lovens forstand, spesielt med hensyn til uteserveringer. Det er også gitt hjemmel for forskrifter om buffersoner ved inngangspartier.

Første ledd tredje punktum fastsetter et påbud om at utendørs inngangspartier til helseinstitusjoner og offentlige virksomheter skal være røykfrie. Det er gitt en egen forskrifthjemmel i § 25 siste ledd for nærmere bestemmelser om buffersoner ved inngangspartier.

Annet ledd inneholder visse unntak fra hovedregelen om røykfrie lokaler i første ledd.

Annet ledd bokstav a tillater røyking i beboelsesrom i institusjoner som erstatter beboernes hjem. Kriteriet «erstatter beboernes hjem» gir anvisning på at oppholdet må være av mer permanent karakter, for eksempel vil sykehjem omfattes av unntaket, men ikke sykehus. Institusjonene plikter å gi dem som ønsker det tilbud om røykfrie rom. Unntaket i bokstav a gjelder ikke for institusjoner hvor det hovedsakelig bor personer under 18 år.

Etter *annet ledd bokstav b første punktum* kan det for det første tillates røyking i særskilte rom (felles røykerom) på institusjoner som erstatter beboernes hjem. Det vises til omtalen ovenfor til bokstav a om hvilke institusjoner dette er ment å inkludere. For det andre kan røyking tillates på særskilt angitte rom på innretninger til bruk i petroleumsvirksomheten til havs. Det må i begge tilfeller tilbys tilsvarende røykfrie oppholdsrom, og disse må ikke være mindre eller av dårligere standard enn lokaler hvor røyking tillates, jf. *annet ledd bokstav b annet punktum*. Det understrekes at bestemmelsen kun gir en adgang for institusjonseier/arbeidsgiver til å opprette slike røykerom, loven oppstiller ikke noe krav om at slike røykerom må opprettes. Det blir opp til institusjonseier/arbeidsgiver på det enkelte sted å vurdere behovet for og hensiktsmessigheten av slike røykerom.

Annet ledd bokstav b tredje punktum åpner for at det kan opprettes røykerom dersom virksomhe-

tens art hindrer arbeidstakerne å forlate arbeidslokalene i løpet av arbeidstiden. Med begrepet «virksomhetens art» menes type virksomhet hvor strenge sikkerhetskrav eller lignende innebærer at arbeidstakerne i praksis er forhindret fra å forlate arbeidslokalene for ev. å røyke utendørs. Det presiseres at unntaksadgangen for denne typen virksomhet er ment å være svært snever. Det er i femte ledd gitt forskriftshjemmel for meldeplikt for virksomheter som benytter denne unntaksadgangen.

For å sørge for beskyttelse mot passiv røyking er det som tidligere et krav at røyk fra rom der røyking tillates ikke siger over til resten av lokalene som etter loven skal være røykfrie. Det er også et krav etter loven at de røykfrie lokalene ikke skal være mindre og av dårligere standard enn lokalene hvor røyking tillates. Med dette menes at det røykfrie pauserommet må være lik i størrelse og standard som røykerommet. Røykerommet kan heller ikke plasseres i tilknytning til kantina/serveringssteder.

Annet ledd bokstav c fastsetter at røyking kan tillates i inntil halvparten av overnattingsrom på hoteller og lignende. Det understrekes at minst halvparten av hotellrommene må være røykfrie, at disse ikke kan være mindre eller av dårligere standard enn overnattingsrom hvor det tillates røyking og at det utover dette ikke tillates røykerom på hoteller. For å kunne tillate røyking i inntil halvparten av overnattingsrommene forutsettes det at røyk ikke må sive ut i de røykfrie overnattingsrommene eller i fellesarealene.

I *tredje og fjerde ledd* er begrepsbruken endret slik at det kommer klart frem at bestemmelsene også gjelder for tobakksforbudene i §§ 26 (barnehager) og 27 (skoler), samt for uteområder som nevnt i §§ 25 første ledd siste punktum, 26 og 27.

I *femte ledd første punktum* er det inntatt en forskriftshjemmel for nærmere bestemmelser til utfylling av lovens unntaksbestemmelser, herunder om meldeplikt til tilsynsmyndighetene og nærmere kriterier for når unntaksbestemmelsene i annet ledd kan komme til anvendelse. En meldeplikt til Arbeidstilsynet for virksomheter som benytter seg av muligheten til å opprette røykerom etter annet ledd bokstav b tredje punktum, vil gi tilsynet mulighet til å følge med på i hvilken utstrekning og i hvilke typer virksomheter unntaksbestemmelsen benyttes. I *femte ledd nytt annet punktum* gis det forskriftshjemmel for nærmere angivelse av hva som anses som lokale i lovens forstand. Dette er særlig relevant for uteserveringer. Videre gis det forskriftshjemmel for å gi bestemmelser om røykfrie buffersoner ved inngangspartier til helseinstitusjoner, offentlige virksomheter og serveringslokaler.

Til § 26 Tobakksforbud i barnehager

Bestemmelsen er ny og er nærmere omtalt i punkt 4.4.

I *første ledd* fastsettes det et forbud mot bruk av tobakk i alle barnehagers lokaler og uteområder. Forbudet omfatter således alle typer tobakksbruk og gjelder for både kommunale og private barnehager, herunder familiebarnehager i private hjem. Bruk av røykfri tobakk utenom barnehagens åpningstid vil naturlig nok ikke omfattes av forbudet. Forbudet gjelder alle som oppholder seg i barnehagens lokaler eller på dens uteområder.

Annet ledd viser til § 25 tredje og fjerde ledd, som sier at eier eller driver er ansvarlig for at forbudet overholdes i barnehagenes lokaler og uteområder. I det daglige vil det være styrer som har ansvaret for å håndheve reglene. Videre skal tobakksforbudet og overholdelsen av dette inngå i barnehagens internkontrollsystem. Kommunen og Arbeidstilsynet fører tilsyn med forbudet på vanlig måte, jf. § 29 første ledd.

Tredje ledd gir departementet hjemmel til å gi nærmere forskriftsbestemmelser.

Til § 27 Tobakksforbud på skoler og i skoletiden

Bestemmelsen er ny og er nærmere omtalt i punkt 4.3.

Bestemmelsens *første ledd* fastsetter et forbud mot tobakksbruk i lokaler og uteområder til grunnskoler og videregående skoler. Forbudet omfatter således alle typer tobakksbruk og gjelder for både offentlige og private skoler. Forbudet gjelder alle som oppholder seg i skolens lokaler eller på dens uteområder.

I *annet ledd* gis det et påbud om tobakksfri skoletid for alle elever til og med videregående skole. Det vil si at det ikke er tillatt å bruke tobakk i løpet av skoledagen. Også denne bestemmelsen omfatter både røyketobakk og røykfri tobakk, typisk snus, og både offentlige og private skoler. Forbudet gjelder imidlertid kun for elevene.

Når det gjelder hva som skal regnes som «skoletid» bør denne vurderingen sammenfalle med avgrensningen for ordensreglementenes virkeområde. Ordensreglementet kan regulere elevenes atferd i timene, i friminutt, på skoleveien og turer/ekskursjoner i skolens regi.

Tredje ledd viser til § 25 tredje og fjerde ledd, som sier at eier eller driver er ansvarlig for at for-

budene mot tobakksbruk overholdes. I det daglige vil det være rektor som har ansvaret for å håndheve forbudet. Videre skal tobakksforbudet og overholdelsen av dette inngå i skolenes internkontrollsystem. Kommunen og Arbeidstilsynet fører tilsyn med forbudet på vanlig måte, jf. § 29 første ledd.

Til § 28 Vern av barn mot passiv røyking

Bestemmelsen er ny og er nærmere omtalt i punkt 4.5.

Første punktum fastsetter at barn har rett til et røykfritt miljø. I dette ligger at barnet ikke skal utsettes for passiv røyking. Bestemmelsen er generell og gjelder således uavhengig av hvor barnet befinner seg. *Annet punktum* fastsetter at ansvaret for at barnet ikke utsettes for passiv røyking påligger den som er ansvarlig for barnet. Dette kan for eksempel være foreldre, besteforeldre, barnehageansatte, skoleansatte mv. Brudd på bestemmelsen er ikke underlagt sanksjoner, jf. unntaket fra straff i § 42 annet ledd.

Til § 29 Tilsyn med tobakksforbudene

Bestemmelsen erstatter dagens § 13. Bestemmelsens *overskrift* er endret slik at den også omfatter de nye tobakksforbudene i §§ 26 og 27 i barnehager og skoler. Videre er *første ledd første punktum* endret slik at kommunens tilsynsansvar utvides til også å omfatte disse nye tobakksforbudene. Videre er begrepet «kommunestyret» i første og annet ledd endret til «kommunen» for å skape bedre språklig sammenheng i loven. Endringen innebærer ingen realitetsendring da kommuneloven § 6 uansett fastsetter at når en oppgave gjennom lov legges til kommunen, ligger oppgaven automatisk til kommunestyret. I tillegg er tidligere første ledd annet punktum om kommunens delegasjonsadgang opphevet, da dette uansett følger av kommunelovens bestemmelser. I *tredje ledd* er Oljedirektoratet endret til Petroleumstilsynet. I *femte ledd* er Sysselmannens tilsynsansvar utvidet til også å gjelde tilsyn med de nye tobakksforbudene i §§ 26 og 27 i barnehager og skoler.

Kapittel 6 Merking og utforming av tobakksvarer

Til § 30 Krav til merking av tobakksvarer

Bestemmelsen erstatter dagens § 9 og er ikke endret, den har kun fått nytt paragrafnummer som følge av øvrige endringer i loven.

Til § 31 Forbud mot produkter for å skjule helseadvarslene

Bestemmelsen er ny og er nærmere omtalt i punkt 5.5. Bestemmelsen forbyr innførsel, salg og utdeling av alle produkter som er ment å skjule de påbudte helseadvarslene på tobakkspakninger. Typiske produkter vil være etuier, esker, omslag, innpakninger mv. av ulikt materiale som har til hensikt å skjule helseadvarslene slik at de mister sin effekt.

Til § 32 Tobakksvarers innhold

Bestemmelsen erstatter dagens § 10 og er ikke endret, den har kun fått nytt paragrafnummer som følge av øvrige endringer i loven.

Til § 33 Forbud mot salg av mindre pakninger

Bestemmelsen er ny og er nærmere omtalt i punkt 3.2.

Første ledd første punktum oppstiller et forbud mot detaljsalg av forpakninger med mindre enn 20 sigaretter. Bestemmelsen implementerer Tobakkskonvensjonen artikkel 16 nr. 3. *Første ledd annet punktum* angir at forbudet også gjelder salg av pakninger som kan deles opp i mindre pakninger, for eksempel en pakke med tjue sigaretter som kan deles opp i to tipakninger.

Annet ledd fastsetter at sigarer kan selges enkeltvis dersom de oppfyller kravene til advarselsmerking i forskrift 6. februar 2003 nr. 141 § 9.

Tredje ledd inneholder en hjemmel for departementet til å gi forskrifter om pakningsstørrelse og vekt for alle typer tobakksvarer. Bestemmelsen er særlig myntet på regulering av snus og sigarillos.

Til § 34 Forbrukertesting

Bestemmelsen er ny og er nærmere omtalt i punkt 5.3. Bestemmelsen fastsetter et absolutt forbud mot testing av tobakksvarer og tobakksvarepakninger ved hjelp av forbrukere, uavhengig av hvor mange forbrukere testvirksomheten retter seg mot. I og med at tobakkspakkene har betydning som reklamemedium, er det presisert i bestemmelsen at forbudet også gjelder forbrukertesting av utformingen av «tobakksvarepakninger». Forbudet er ment å ramme vidt og vil omfatte alle tester som går på produktenes innhold, smak, utseende, utforming, pakkedesign mv. Forbudet gjelder alle typer tobakksvarer.

Til § 35 Helsedirektoratets tilsyn

Bestemmelsen erstatter dagens § 14 og er for det første endret slik at benevnelsen «direktoratet» i bestemmelsens *overskrift* samt i *første ledd første punktum*, er endret til «Helsedirektoratet» for å skape større klarhet i regelverket. Bestemmelsen om direktoratets tilsynsansvar er endret slik at tilsyn med oppstillingsforbudet i § 24 er tatt ut, da dette vil falle inn under kommunens tilsynsansvar for utsalgssteder som har salgsbevilling. Direktoratet har også fått ansvar for en rekke nye tilsynsområder; sponsingsforbudet i § 23, forbudet mot salg av produkter for å skjule helseadvarslene i § 31, forbudet mot mindre tobakkspakninger i § 33 og forbudet mot forbrukertesting i § 34. I tillegg har direktoratet som tidligere tilsynsansvar (på steder som ikke har kommunal salgsbevilling), for forbudet mot automatsalg i § 19, reklameforbudet i § 22, forbudet mot gratis utdeling i § 20, forbudet mot rabatt i § 21 og merkebestemmelsene i § 30.

Til § 36 Retting og tvangsmulkt

Bestemmelsen erstatter dagens § 16 og er ikke endret, den har kun fått nytt paragrafnummer som følge av øvrige endringer i loven.

Til § 37 Klage på vedtak om retting og tvangsmulkt

Bestemmelsen erstatter dagens § 17 og er ikke endret, den har kun fått nytt paragrafnummer som følge av øvrige endringer i loven.

Kapittel 8. Opplysningsplikter

Til § 38 Opplysningsplikt mv

Bestemmelsen erstatter dagens § 15 og er ikke endret, den har kun fått nytt paragrafnummer som følge av øvrige endringer i loven.

Til § 39 Opplysninger til statistiske formål mv.

Bestemmelsen er ny og er nærmere omtalt i punkt 5.6. Bestemmelsen fastsetter at departementet kan gi forskrifter om plikt til å avgi opplysninger til Statens institutt for rusmiddelforskning til statistiske formål. Pliktsubjektene er kommuner og andre tilsynsmyndigheter, bevillingshavere, de som driver avgiftsfritt salg av tobakksvarer og grossister.

Til § 40 Opplysningsplikt om importører av tobakksvarer mv.

Bestemmelsen er ny og er nærmere omtalt i punkt 5.7. Bestemmelsen gir Helsedirektoratet adgang til å kreve opplysninger om hvem som driver import av tobakksvarer, tobakksimitasjoner og tobakkssurrogater fra toll- og avgiftsetaten, uten hinder av taushetsplikt. Direktoratet kan også kreve opplysninger om importert kvantum og type produkter, dersom tollvesenet besitter slike opplysninger.

Til § 41 Forbud mot eksport av snus

Bestemmelsen erstatter dagens § 18 og er ikke endret, den har kun fått nytt paragrafnummer som følge av øvrige endringer i loven.

Til § 42 Straff

Bestemmelsen erstatter dagens § 19. Det er inntatt et *nytt annet ledd* i bestemmelsen som unntar overtredelser av § 28 om vern av barn mot passiv røyking, fra straff.

Til § 43 Forskriftshjemmel

Bestemmelsen erstatter dagens § 20 og er ikke endret, den har kun fått nytt paragrafnummer som følge av øvrige endringer i loven.

Til ikraftsettingsbestemmelsen

Lovforslaget trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer, og de ulike bestemmelsene kan settes i kraft til ulik tid. Bevillingsordningen i lovforslagets kapittel 2 vil medføre omstillinger som nødvendiggjør en overgangsperiode for kommunene og handelsnæringen. Også politiet vil pålegges nye oppgaver i forbindelse med vandelskontrollen, og det vil derfor fastsettes et særlig ikrafttredelsestidspunkt for lovforslagets § 6 annet ledd om politiattest.

Ikrafttredelsestidspunktet for bevillingsordningen i lovforslagets kapittel 2 bør etter departementets vurdering fastsettes slik at kommunene og næringen er kjent med på hvilket tidspunkt bestemmelsen vil tre i kraft senest 12 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 endringer i tobakksskadeloven (bevillingsordning mv.).

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 tobakksskadeloven (bevillingsordning mv.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag
til lov om endringer i tobakksskadeloven

I

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

Foran § 1 skal ny kapitteloverskrift til kapittel 1 lyde:

Kapittel 1. Innledende bestemmelser

§ 1 skal lyde:
§ 1 *Formål*

Formålet med denne lov er å begrense de helseskader som bruk av tobakksvarer medfører *gjennom å redusere forbruket og på sikt bidra til å oppnå et tobakksfritt samfunn. Videre regulerer loven tiltak for å forebygge at barn og unge begynner å bruke tobakksvarer, fremme at de som allerede bruker tobakksvarer slutter og beskytte befolkningen mot eksponering for tobakksrøyk.*

§ 2 skal lyde:
§ 2 *Definisjoner*

Med tobakksvarer 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 tobakksvarer.

Med tobakkssurrogat forstås i denne lov produkt som etter sin bruksmåte tilsvarer tobakksvarer, men som ikke inneholder tobakk.

Med tobakksimitasjon forstås i denne lov produkter som etter sin utforming har en nær likhet med tobakksvarer eller røykeutstyr, men som ikke inneholder tobakk eller tobakkssurrogat.

Med salg forstås i denne lov overdragelse av tobakksvarer til forbruker mot vederlag.

Med engrossalg forstås i denne lov overdragelse av tobakksvarer mot vederlag som ikke omfattes av sjette ledd.

Med spesialforretning for tobakk *forstås i denne lov* utsalgssted som hovedsakelig selger tobakksvarer eller røykeutstyr.

Departementet kan gi forskrifter om hvilke produkter som skal regnes som tobakksvarer, tobakkssurrogater, tobakksimitasjoner og røykeutstyr, og nærmere kriterier for hva som menes med spesialforretning. I tvilstilfeller kan departementet avgjøre spørsmålene med bindende virkning.

§ 3 skal lyde:
§ 3 *Virkeområde*

Loven får anvendelse på innførsel, utførsel, omsetning, utforming og bruk av tobakksvarer, røykeutstyr, tobakkssurrogater og tobakksimitasjoner.

Loven gjelder for Norge, herunder Svalbard og Jan Mayen. *Kongen kan i forskrift bestemme at deler av loven ikke skal gjelde for Svalbard og Jan Mayen, og kan fastsette særlige regler under hensyn til de stedlige forhold.*

Loven kommer til anvendelse for petroleumsvirksomhet til havs i den grad slik virksomhet omfattes av *arbeidsmiljøloven* § 1-3.

Foran § 4 skal ny kapitteloverskrift til kapittel 2 lyde:

Kapittel 2. Bevillingsordning for salg av tobakksvarer

§ 4 skal lyde:
§ 4 *Bevillingsplikt*

Salg av tobakksvarer kan bare skje på grunnlag av bevilling gitt av kommunen.

Bevillingen gjelder for et bestemt lokale og en bestemt type virksomhet.

Bevilling gis til den for hvis regning virksomheten drives.

§ 5 skal lyde:
§ 5 *Bevillingsperioden*

Bevilling til salg av tobakksvarer gis inntil videre. Slike bevillinger kan dessuten gis for en bestemt del av året, men ikke for en enkelt anledning.

§ 6 skal lyde:
§ 6 *Krav til søknaden*

Søknad om bevilling skal være skriftlig og ledsaget av kvittering for betalt søknadsgebyr, jf. § 15.

Søker skal fremlegge politiattest for personer som nevnt i § 8 første ledd. Attesten avgrenses til å omfatte overtredelser av tobakksskadeloven, alkoholloven, tolloven, særavgiftsloven, varemerkeloven og designloven. Overtredelsene skal anmerkes i samsvar med politiregisterloven § 41 nr. 1 og nr. 2

Søkeren skal i søknaden uoppfordret fremlegge de opplysninger som er nødvendige for å kunne ta stilling til om lovens krav for å tildele bevilling er oppfylt.

Departementet kan gi forskrifter om hvilke krav som skal stilles til søknaden.

§ 7 skal lyde:

§ 7 *Saksbehandlingsregler*

Bevilling for salg av tobakksvarer gis av kommunen.

Kommunen skal ta stilling til bevillingssøknaden så raskt som mulig og senest innen tre måneder. Fristen kan forlenges én gang dersom sakens kompleksitet gjør det nødvendig. Fristforlengelsen skal begrunnes og skal meddeles søkeren før den opprinnelige fristen er ute.

Bevilling anses ikke for gitt selv om saksbehandlingsfristen er utløpt.

Kommunen kan pålegge søkeren å dokumentere de opplysninger som er nødvendig for å kunne ta stilling til om kravene i §§ 8 og 9 er oppfylt.

Melding om gitte bevillinger skal sendes politiet.

Departementet kan gi forskrift om saksbehandlingsregler til utfylling av reglene i tjenesteloven for bevillinger i loven her. Saksbehandlingsreglene kan fravike reglene i forvaltningsloven. Departementet kan i forskrift også gi utfyllende bestemmelser om dokumentasjonskravet i fjerde ledd.

§ 8 skal lyde:

§ 8 *Krav til vandel*

Bevillingshaver, styrer, stedfortreder og andre personer med vesentlig innflytelse på virksomheten, må ha utvist uklanderlig vandel i forhold til tobakksskadeloven og bestemmelser i alkoholloven, tolloven, særavgiftsloven, varemerkeloven og designloven som har sammenheng med tobakksskadelovens formål.

Person som eier en vesentlig del av virksomheten eller et selskap som driver virksomheten, som oppebærer en vesentlig del av dens avkastning eller som i kraft av sin stilling som leder har vesentlig innflytelse på den, vil alltid anses for å ha vesentlig innflytelse på virksomheten.

I vurderingen av om en person har vesentlig innflytelse på virksomheten, kan det også tas hensyn til personens nærståendes innflytelse på virksomheten. Med nærstående menes

1) *ektefelle eller person som vedkommende bor sammen med i ekteskapslignende forhold,*
2) *slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje, samt søsken og*
3) *ektefelle til eller person som bor sammen med person som nevnt i nummer 2 i ekteskapslignende forhold.*

Det er kommunen som avgjør om kravet til vandel er oppfylt og hvilke personer som skal vandelsvurderes. Departementet kan gi forskrifter om innholdet i og dokumentasjon av vandelskravene.

§ 9 skal lyde:

§ 9 *Styrer og stedfortreder*

For hver bevilling skal det utpekes en styrer med stedfortreder som må godkjennes av bevillingsmyndigheten. Det kan gjøres unntak fra kravet om stedfortreder når det vil virke urimelig bl.a. av hensyn til salgsstedets størrelse.

Styrer og stedfortreder må være ansatt på salgsstedet eller arbeide i virksomheten i kraft av eierstilling. Som styrer kan bare utpekes den som har styringsrett over salget, herunder ansvar for å føre tilsyn med utøvelsen av bevillingen. I styrers fravær påhviler styrers plikter stedfortreder. Bevillingshaver må straks søke om godkjenning av ny styrer dersom styrer slutter.

Styrer og stedfortreder må være over 20 år og ha dokumentert kunnskap om tobakksskadeloven og bestemmelser gitt i medhold av den.

På anmodning fra bevillingsmyndigheten har styrer og stedfortreder plikt til å legitimere seg.

Departementet kan gi forskrifter om innholdet i og dokumentasjon av kvalifikasjonskravene, herunder om betaling for avleggelse av kunnskapsprøve. Departementet kan gi forskrifter om det nærmere innholdet i styrers og stedfortreders plikt til å sikre at bevillingen utøves i henhold til bestemmelser gitt i medhold av denne lov.

§ 10 skal lyde:

§ 10 *Kontroll med salgsbevillinger*

Kommunen fører kontroll med utøvelsen av salgsbevillingen.

Bevillingsmyndigheten kan når som helst kreve tilgang til salgsstedets lokaler og regnskaper, herunder kreve å få nødvendige opplysninger om regnskap og drift fra bevillingshaver. Bevillingshaver plikter uten erstatning eller vederlag å utlevere nødvendige vareprøver til bevillingsmyndigheten.

Departementet kan gi forskrifter om kontroll og om utøvelsen av kontrollen.

Departementet kan gi forskrifter om internkontroll for å sikre at krav fastsatt i eller i medhold av denne lov overholdes.

§ 11 skal lyde:
§ 11 *Inndragning av salgsbevillinger*

Kommunen kan i bevillingsperioden inndra en bevilling for en kortere eller lengre periode dersom vilkårene i § 8 ikke lenger er oppfylt, eller dersom bevillingshaver ikke oppfyller sine forpliktelser etter denne loven eller bestemmelser gitt i medhold av denne.

En bevilling kan inndras dersom den ikke er benyttet i løpet av det siste året.

Departementet kan gi forskrifter om avgrensning og utfylling av inndragningsadgangen etter denne paragrafen, herunder om inndragningsperiodens lengde.

§ 12 skal lyde:
§ 12 *Overdragelse, død og konkurs*

Bevillingen faller bort ved overdragelse av virksomheten. Det samme gjelder ved overdragelse av alle eller en dominerende andel av aksjene eller andelene i et selskap som eier slik virksomhet. Virksomheten kan likevel fortsette på den tidligere bevilling i inntil tre måneder, så fremt bevillingsmyndigheten er underrettet om dette og det søkes om ny bevilling uten ugrunnet opphold, og senest innen 30 dager, etter overdragelsen. Dersom søknad om ny bevilling ikke er endelig avgjort av kommunen innen tre måneder, kan kommunen gi tillatelse til at det drives videre på den tidligere bevilling i inntil ytterligere en måned.

Bevillingen faller bort ved bevillingshavers død. Dødsboet kan likevel fortsette virksomheten i henhold til den tidligere bevillingen i tre måneder etter dødsfallet dersom bevillingsmyndigheten underrettes om det, eller innen samme frist overdra tobakksvarer til bevillingshavere etter denne lov.

Bevillingen faller bort ved bevillingshavers konkurs.

§ 13 skal lyde:
§ 13 *Politiets stengningsadgang*

Politiet kan stenge et sted som driver salg av tobakksvarer uten å ha bevilling.

§ 14 skal lyde:
§ 14 *Politiets underretningsplikt*

Dersom politiet avdekker forhold som kan antas å ha betydning for bevillingsspørsmålet plikter de av eget tiltak og uten hinder av taushetsplikt, å informere bevillingsmyndigheten om det.

§ 15 skal lyde:
§ 15 *Søknads- og bevillingsgebyr*

For søknad om bevilling skal det på forhånd betales et søknadsgebyr.

For bevilling skal det betales et årlig bevillingsgebyr.

Gebyrene tilfaller kommunen.

Departementet gir forskrifter om gebyrsatser og innbetaling av gebyrene.

§ 16 skal lyde:
§ 16 *Klage*

Kommunens vedtak etter denne lov kan påklages til fylkesmannen.

Foran § 17 skal ny kapitteloverskrift til kapittel 3 lyde:

Kapittel 3. Salg av tobakksvarer

§ 17 skal lyde:
§ 17 *Aldersgrenser*

Det er forbudt å selge eller overlate tobakksvarer, *røykeutstyr, tobakkssurrogater eller tobakksimitasjoner, 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. Det samme gjelder salg av tobakksimitasjoner, tobakkssurrogater og røykeutstyr.* 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.

§ 18 skal lyde:
§ 18 *Forbud mot selvbetjening av tobakksvarer*

Selvbetjening av tobakksvarer på utsalgssteder for forbrukere er forbudt.

Forbudet i første ledd gjelder ikke i spesialforretninger for tobakksvarer og utsalgssteder for avgiftsfritt salg på flyplasser.

Nåværende § 8 blir ny § 19.

§ 20 skal lyde:
§ 20 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. *Tilsvarende gjelder for tobakksimitasjoner og tobakkssurrogater.*

Nåværende § 7 blir ny § 21.

Foran § 22 skal ny kapitteloverskrift til kapittel 4 lyde:

Kapittel 4. Forbud mot reklame mv.

§ 22 skal lyde:
§ 22 Forbud mot tobakksreklame

Alle former for reklame for tobakksvarer er forbudt. Det samme gjelder *røykeutstyr, tobakksimitasjoner og tobakkssurrogater.*

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

Et merke som hovedsakelig 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.

Tobakksvarer 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.

§ 23 skal lyde:
§ 23 *Forbud mot tobakkssponsing*

Alle former for tobakkssponsing er forbudt.

Med tobakkssponsing forstås i denne lov enhver form for offentlig eller privat bidrag til et arrangement, en virksomhet eller en person med den hensikt eller den direkte eller indirekte virkning, å fremme salget av tobakksprodukter.

§ 24 skal lyde:
§ 24 Forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer og røykeutstyr

Synlig oppstilling av tobakksvarer og røykeutstyr på utsalgssteder er forbudt. Tilsvarende gjelder for *tobakksimitasjoner, tobakkssurrogater* og for automatkort som gir kunden adgang til å hente ut tobakksvarer eller røykeutstyr fra automat.

Forbudet i første ledd gjelder ikke for spesialforretninger for tobakk.

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

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

Foran § 25 skal ny kapitteloverskrift til kapittel 5 lyde:

Kapittel 5. Særskilte forbud mot tobakksbruk

§ 25 skal lyde:
§ 25 *Røykeforbud i lokaler og transportmidler*

I lokaler og transportmidler hvor allmennheten har adgang skal lufta være røykfri. Det samme gjelder i møterom, arbeidslokaler *og serveringslokaler. Utendørs inngangspartier til helseinstitusjoner og offentlige virksomheter skal være røykfrie.*

Røyking kan likevel tillates i følgende lokaler:

a) Beboelsesrom i institusjoner som erstatter beboerens hjem. Institusjonen plikter å gi dem som ønsker det tilbud om røykfrie rom. Denne unntaksbestemmelse gjelder ikke for institusjoner hvor det hovedsakelig bor personer under 18 år.

b) I særskilt angitte oppholdsrom på institusjoner som erstatter beboernes hjem og på innretninger til bruk i petroleumsvirksomheten til havs. Det må tilbys tilsvarende røykfrie oppholdsrom, og disse må ikke være mindre eller av dårligere standard enn lokaler hvor røyking tillates. På samme vilkår kan arbeidsgiver tillate røyking i særskilt angitte rom når virksomhetens art hindrer arbeidstakerne i å forlate arbeidslokalene i løpet av arbeidstiden. Denne unntaksbestemmelse gjelder ikke for institusjoner hvor det hovedsakelig bor personer under 18 år.

c) I inntil halvparten av overnattingsrom på hotteller og andre overnattingssteder. De røykfrie overnattingsrommene må ikke være mindre eller av dårligere standard enn overnattingsrom hvor røyking tillates.

Eieren, *driveren* eller den som disponerer *eller er ansvarlig for* lokalene, *området* 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 *etterlevelse av* forbudet mot røyking på serveringssteder *og forbudene mot tobakksbruk i barnehager og skoler, jf. §§ 26 og 27*, skal *slike steder* føre internkontroll og etablere et internkontrollsystem. Internkontrollen skal kunne dokumenteres overfor tilsynsmyndighetene.

Person som på tross av advarsel fra eieren eller den som driver *eller er ansvarlig for* lokalet, *området* eller transportmidlet eller representant for denne, overtrer bestemmelse gitt i eller i

medhold av paragrafen her kan bortvises fra lokalet, *området* eller transportmidlet.

Kongen kan i *forskrift* gi nærmere regler om gjennomføring og utfylling av disse bestemmelser, *herunder om hva som anses som et lokale i tobakksskadelovens forstand, spesielt med hensyn til uteserveringer, om meldeplikt til tilsynsmyndighetene og om kriterier for når unntaksbestemmelsene i annet ledd kan komme til anvendelse, og kan gjøre unntak fra dem. Kongen kan i forskrift også gi nærmere bestemmelser om krav til røykfrie buffersoner ved inngangspartier til helseinstitusjoner, offentlige virksomheter og serveringslokaler.*

§ 26 skal lyde:
§ 26 *Tobakksforbud i barnehager*

Tobakksbruk er forbudt i barnehagers lokaler og uteområder.

Bestemmelsene i § 25 tredje og fjerde ledd gjelder tilsvarende.

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

§ 27 skal lyde:
§ 27 *Tobakksforbud på skoler og i skoletiden*

Tobakksbruk er forbudt i grunnskoler og videregående skolers lokaler og uteområder.

Elever ved grunnskoler og videregående skoler skal være tobakksfrie i skoletiden.

Bestemmelsene i § 25 tredje og fjerde ledd gjelder tilsvarende.

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

§ 28 skal lyde:
§ 28 *Vern av barn mot passiv røyking*

Barn har rett til et røykfritt miljø. Den som er ansvarlig for barn skal medvirke til at denne retten blir oppfylt.

§ 29 skal lyde:
§ 29 Tilsyn med *tobakksforbudene*

Kommunen skal føre tilsyn med at reglene i og i medhold av *§§ 25, 26 første ledd og 27 første og annet ledd overholdes. Dreier* det seg om arbeidslokaler, føres tilsynet av Arbeidstilsynet.

Reglene vedrørende *kommunens* og Arbeidstilsynets virksomhet som tilsynsorgan etter henholdsvis folkehelseloven kapittel 3 og *arbeidsmiljøloven* §§ 18-4 til 18-8 får tilsvarende anvendelse ved tilsyn etter paragrafen her.

Petroleumstilsynet fører tilsyn med at reglene i og i medhold av *§ 25* overholdes innen det ansvarsområde *Petroleumstilsynet* har i petroleumsvirksomheten i henhold til *arbeidsmiljøloven*. Sjøfartsmyndighetene fører tilsyn med at reglene i og i medhold av *§ 25* 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 *§ 25* overholdes på Forsvarets fartøyer.

Sysselmannen fører tilsyn med at reglene i og i medhold av *§§ 25, 26 og 27* 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 *§ 25* 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.

Foran § 30 skal ny kapitteloverskrift til kapittel 6 lyde:

Kapittel 6. Merking og utforming av tobakksvarer

Nåværende § 9 blir ny § 30.

§ 31 skal lyde:
§ 31 *Forbud mot produkter for å skjule helseadvarslene*

Det er forbudt å føre inn i Norge, selge eller utdele etuier, esker, omslag, innpakninger og ethvert annet produkt som har til hensikt helt eller delvis å skjule eller tilsløre helseadvarslene i § 30 første ledd.

Nåværende § 10 blir ny § 32.

§ 33 skal lyde:
§ 33 *Forbud mot salg av mindre pakninger*

Til forbruker kan det kun selges forpakninger som inneholder minst 20 sigaretter. Sigaretter kan ikke selges i detaljsalgspakninger som inneholder mindre pakninger eller som kan deles opp i mindre pakninger.

Sigarer kan selges enkeltvis med advarselsmerking på pakningen.

Departementet kan gi forskrifter om minste antall og vekt tobakksvarer per forpakning som kan selges i detaljsalg.

§ 34 skal lyde:
§ 34 *Forbrukertesting*

Enhver form for testing av tobakksvarer og tobakksvarepakninger ved hjelp av forbrukere er forbudt.

Foran § 35 skal ny kapitteloverskrift til kapittel 7 lyde:

Kapittel 7. Helsedirektoratets tilsyn

§ 35 skal lyde:
§ 35 *Helsedirektoratets* tilsynsansvar

Helsedirektoratet fører tilsyn med at bestemmelsene i *§§ 19, 20, 21, 22, 23, 30, 31, 33 og 34* 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.

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.

§ 36 skal lyde:
§ 36 Retting og tvangsmulkt

Finner direktoratet at noen av bestemmelsene nevnt i *§ 35* 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 *§ 22* 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.

§ 37 skal lyde:
§ 37 Klage på vedtak om retting og tvangsmulkt

Vedtak etter *§ 36* kan påklages til Markedsrådet. Ved behandlingen i Markedsrådet gjelder de saksbehandlingsregler som er gitt i eller i medhold av *markedsføringsloven* så langt de passer.

Foran § 38 skal ny kapitteloverskrift til kapittel 8 lyde:

Kapittel 8. Opplysningsplikter

Nåværende § 15 blir ny § 38.

§ 39 skal lyde:
§ 39 *Opplysninger til statistiske formål mv.*

Departementet kan gi forskrifter om plikt for tilsyns- og bevillingsmyndighet, bevillingshaver, den som har tillatelse til avgiftsfritt salg på flyplasser og den som driver engrossalg til å avgi opplysninger til statistiske formål.

§ 40 skal lyde:
§ 40 *Opplysningsplikt om importører av tobakksvarer mv.*

Toll- og avgiftsetaten skal uten hinder av lovbestemt taushetsplikt på forespørsel fra Helsedirektoratet gi de opplysninger som er nødvendige for at direktoratet skal kunne holde oversikt over hvem som driver import av tobakksvarer, tobakksimitasjoner og tobakkssurrogater, herunder opplysninger om kvantum og type produkter.

Foran § 41 skal ny kapitteloverskrift til kapittel 9 lyde:

Kapittel 9. Avsluttende bestemmelser

Nåværende § 18 blir ny § 41.

§ 42 skal lyde:
§ 42 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.

Denne bestemmelse får ikke anvendelse på § 28.

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

Nåværende § 20 blir ny § 43.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan bestemme at de enkelte bestemmelsene skal tre i kraft til ulik tid.

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Opplysninger om abonnement, løssalg og pris får man hos:
Fagbokforlaget
Postboks 6050, Postterminalen
5892 Bergen
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00
Faks: 55 38 66 01
www.fagbokforlaget.no/offpub

Publikasjonen er også tilgjengelig på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 Xpress 12/2012

MILJØMERKET
241 570
Trykksak