

Helse- og omsorgsdepartementet
Postboks 8011 Dep
0030 OSLO

Deres ref:

Oslo, 19. april 2012
Vår ref: Henrik Renner Fredriksen/ 12-7260

HØRINGSSVAR - HØRING AV FORSLAG TIL ENDRINGER I TOBAKKSKADELOVEN

1 INNLEDNING

Det vises til departementets høringsbrev av 13. januar 2012 vedrørende forslag til endringer i tobakksskadeloven. Høringsfristen er satt til 20. april 2012.

Hovedorganisasjonen Virke representerer rundt 16 000 virksomheter innenfor en rekke ulike bransjer. Når det gjelder forslag til endringer i tobakksskadeloven, berører dette i første rekke våre medlemmer innenfor dagligvarehandel og servicehandel.

Virke støtter tiltak som bidrar til å redusere tobakksforbruket i befolkningen, særlig blant ungdommen. Samtidig er det av sentral betydning for handelsnæringen at tiltakene som iverksettes har en dokumentert effekt der tiltaket samtidig innebærer at utsalgsstedene påføres økte kostnader knyttet til tobakksomsetningen.

For oversiktens skyld har vi valgt å følge høringsnotatets nummerering av punkter fullt ut.

2 OPPSUMMERING

Kort oppsummert er Virkes merknader i dette høringssvaret som følger:

- Virke er tilfreds med at Helsedepartementet ikke følger Helsedirektoratets forslag til bevillingsordning, men har funnet en mer fornuftig innretning på et bevillingssystem. Virke er allikevel av den oppfatning av 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. Videre harmonerer forslaget dårlig med Regjeringens fokus på forenkling.

Hovedorganisasjonen Virke

Besøksadresse:
Henrik Ibsens gate 90
NO-0255 Oslo

Postadresse:
P.O. Box 2900 Solli
NO-0230 Oslo
Tlf: +47 22 54 17 00
Faks: +47 22 56 17 00

E-post
info@virke.no

Bankgiro
6030.05.18543

Org. nr.
970 134 646 MVA

www.virke.no

- Når det gjelder forslaget om å oppheve unntaksbestemmelsen om det daglige tilsynet med salget, mener Virke at forslaget vil ha store konsekvenser for servicehandelens mulighet og vilje til å ansette personer under 18 år til å jobbe, noe som etter vårt syn er uheldig.
- Virke går imot forslaget om å forby selvbetjening av tobakksvarer (snus). Dette vil være et kostbart tiltak med minimal effekt.
- Virke støtter forslaget om å utarbeide nasjonale retningslinjer for innbygging (uteservering).
- Virke støtter ikke forslaget om å endre tobakksskadelovens formålsbestemmelse
- Virke har enkelte merknader til forbudet mot tobakkssponsing og definisjonen av begrepet tobakksimitasjoner, samt forslaget om å forby testing.
- For øvrig har Virke ingen kommentarer av betydning.

3 TILTAK FOR Å BEGRENSE UNGDOMS TILGANG TIL TOBAKK

3.1 Kommunal bevillingsordning

Departementet foreslår i korte trekk en bevillingsordning for salg av tobakk som medfører at alle utsalgssteder som i dag selger tobakk, skal få slik bevilling, og at bevillingen løper uten tidsbegrensning. Forslaget er vesensforskjellig fra det som er foreslått fra direktoratet, der man la opp til en regulering relativt likt regimet i alkoholoven, og der det ble forutsatt at bare utslagssteder som har alkoholbevilling kunne få tobakksbevilling.

Virke anser det som meget fornuftig at departementet ikke har gått videre med direktoratets dramatiske og urealistiske forslag, som ville hatt alvorlige konsekvenser for handelsnæringen, særlig innenfor kiosk- og bensinsegmentet. Virke kan allikevel ikke støtte departementets forslag til bevillingsordning.

Bakgrunnen for forslaget synes å være antakelsen om at det i dag i stor grad selges tobakksvarer til personer under 18 år, og at en bedre kontroll vil føre til reduksjon av tobakksbruk blant de under 18. Det antas at det er basert på en logikk om at ungdom under 18 ikke vil begynne å røyke når de selv ikke får kjøpt tobakk, jf. punkt 3.1.8, og at en bevillingsordning vil innebære et sterkere insentiv for utsalgsstedene til å håndheve aldersgrensen. I høringsnotatet er det ikke redegjort nærmere for antakelsen om effekt, men problemstillingen er drøftet i vedlegget, "Kostnad og nytte ved et bevillingssystem for salg av tobakk" av Hans Olav Melberg (UIO/SIRUS). Rapporten gir uttrykk for usikkerhet med hensyn til effekten av en bevillingsordning. Selve antakelsen om at det per i dag skjer et utstrakt salg av tobakk til personer under 18 år er ikke dokumentert overhodet.

Det som imidlertid ikke er beheftet med usikkerhet, er kostnadene en innføring av et bevillingssystem vil medføre. Disse kostnadene foreslås dekket gjennom et bevillingsgebyr. Det fremgår av høringsnotatets punkt 6.1 (økonomiske og administrative konsekvenser) at departementet anslår at bevillingsgebyret vil ligge i størrelsesorden 4 000-5 000 kroner per utsalgssted dersom gebyret skal være flatt, samt at det vil påløpe kostnader knyttet til gjennomføring av kunnskapsprøven. I punkt 3.1.7 er det anslått at de totale kostnadene knyttet til et bevillingssystem utgjør 138,5 millioner kroner, hvorav de offentlige kostnadene utgjør ca. 71 millioner kroner, mens de private kostnadene utgjør ca. 67 millioner kroner. Samtidig fremgår det av punkt 3.1.8 at de offentlige kostnadene

primært er tenkt dekket gjennom et bevillingsgebyr. Det innebærer at utsalgsstedene er tenkt å ta hoveddelen av kostnaden på godt over 100 millioner kroner i året.

For handelsnæringen er det disse beløpene som er relevante, ikke departementets kompliserte beregninger av pris per sparte leveår. Dersom det tallet skulle være relevant overhodet, burde det for øvrig innebære at staten, ikke handelsnæringen, tok regningen. Virke mener for øvrig at det uansett bør vurderes om ikke myndighetene bør ta en større del av regningen for det tilfelle at bevillingsordningen innføres.

I lys av det er tale om betydelige årlige kostnader som pålegges utsalgsstedene gjennom en bevillingsordning, er det opplagt at bransjen har klare forventninger om at innføringen av en slik ordning har en betydelig effekt i forhold til å hindre tobakksbruk blant personer under 18 år, og at man samtidig vurderer effekt og nytte av alternative tiltak på området.

I tillegg til å påføre utsalgsstedene direkte kostnader, vil også en bevillingsordning medføre ytterligere byråkratisering, der utsalgsstedene må bruke tid og ressurser på nye krav og nye skjemaer. Etter vårt syn er en slik utvikling stikk i strid med Regjeringens forenklingfokus. Det vises til Nærings- og handelsdepartementets (NHD) arbeid på området, jf. blant annet informasjonen som er lagt ut på NHDs hjemmeside, samt Regjeringens egen nettside om forenkling: <https://enklereregler.regjeringen.no/>. For Virke fremstår det som åpenbart at forenkling ikke bare handler om å redusere eksisterende skjemavelde, men også å fokusere på forenkling ved vurdering av om innføringen av nye regler vil virke i strid med nevnte forenklingfokus. Det er uheldig at de ulike departementene ikke synes å være tilstrekkelig koordinert i forhold til dette viktige arbeidet.

Siden effekten som nevnt over er høyst usikker, kostnadene er betydelige og at en bevillingsordning vil virke i strid med regjeringens fokus på forenkling, anbefaler Virke at det ikke innføres en bevillingsordning som foreslått av departementet.

Dersom departementet fastholder at det er behov for å øke kontrollen med salg av tobaksvarer som følge av at dagens regime ikke fungerer tilfredsstillende, oppfordrer vi departementet til å vurdere alternative tilsynsmekanismer som kan gi noe av den samme antatte effekt, uten å innebære de samme kostnadene og uten å være kontraproduktivt i forhold til forenkling. For eksempel burde det vurderes hvorvidt den svenske modellen, slik den er skissert i punkt 3.1.6 i høringsnotatet, kan tjene som et alternativ, og hvilke kostnader som er forbundet med en slik modell. Man bør særlig vurdere om det er mulig å overlate tilsynet til kommunen uten at dette skjer som en del av et bevillingssystem, og der brudd sanksjoneres med gebyrer.

Uansett mener Virke at effekten av en bevillingsordning må analyseres nærmere før man tar endelig stilling til om dette skal innføres.

Dersom departementet, til tross for ovennevnte innvendinger, velger å gå videre med den foreslåtte bevillingsmodellen, støtter vi langt på vei den foreslåtte innretning, særlig når det gjelder begrensningene i kommunal skjønnsutøvelse. Det er i den forbindelse grunn til å fremheve at erfaringene fra kommunal praktisering av bevillingssystemet for alkoholholdig drikk viser at det er noen utfordringer knyttet til kommunal skjønnsutøvelse, idet dette åpner for store lokale forskjeller. Selv om forslaget heldigvis innebærer et langt mindre rom for utøvelse av skjønn, vil det allikevel kunne dannes lokale forskjeller med

hensyn til kontrollhyppighet og reaksjoner på brudd. Det er særlig ønskelig at det i forskrift utarbeides regulering av konsekvensene av brudd på tobakksskadeloven.

Samtidig foreslår vi en endring i departementets forslag, slik at nye drivere av et eksisterende utsalgssted og nyetablerte utsalgssteder automatisk gis rett til å selge tobakk, men med en frist (på for eksempel tre måneder) til å ettersende den nødvendige dokumentasjonen som skal vurderes når bevilling gis. Siden departementet legger opp til at alle eksisterende utsalgssteder automatisk skal gis bevilling, kan vi ikke se at det skulle være problematisk med en slik ordning. Dersom bevillingssøker ikke oppfyller de begrensede krav som er satt for å få bevilling, bortfaller retten til å selge tobakksvarer.

Virke er kjent med forslaget om at det skal være mulig å drive videre på gammel drivers bevilling i forbindelse med overdragelse, død og konkurs. Vårt forslag retter seg imidlertid primært mot den situasjonen at gammel driver har mistet bevillingen, eller at det ikke eksisterer noen bevilling fra før (men vil ha som konsekvens at foreslåtte § 35 kan endres betydelig). Etter vårt syn vil det også i slike situasjoner være behov for å kunne selge tobakk i en overgangsperiode, inntil bevillingen kommer på plass.

Bakgrunnen for dette konkrete endringsforslaget er at særlig servicehandelen i stor utstrekning er basert på franchisedrift. En eventuell inndragning av bevilling kan få store konsekvenser både for franchisetaker og franchisegiver. Ved en eventuell inndragning av en franchisetakers bevilling er det nærliggende å tro at det vil få konsekvenser for avtaleforholdet, og at videre drift vil bli overtatt av en ny franchisetaker. Dersom ny driver vil måtte vente på å få behandlet en søknad om egen bevilling, vil det få store konsekvenser for ny driver/franchisetaker og for franchisegiver, og det er risiko for at det ikke er grunnlag for videre drift av det aktuelle utsalgsstedet. Det vises i den forbindelse til hvilken betydning tobakkssalg har for denne type utsalgssteder. Manglende mulighet til å selge tobakk vil ha lokale konsekvenser for arbeidsplasser og for det lokale tilbudet.

Når det gjelder spørsmålet om bevillingsgebyret skal være flatt eller gradert, anbefaler Virke en flat struktur, da dette vil være enklest å forholde seg til, både for den enkelte kommune og for det enkelte utsalgssted.

3.2 Registreringsplikt for importører og produsenter av tobakksvarer

Ingen merknader

3.3 Aldersgrensen for kjøp og salg av tobakksvarer

Virke støtter departementets syn om at aldersgrensen ikke skal heves til 20 år, slik det ble foreslått av Helsedirektoratet.

3.4 Opphevelse av unntaksbestemmelsen om daglig tilsyn med salget

Departementet foreslår å oppheve unntaksbestemmelsen om daglig tilsyn med salget, som gjør det mulig for ansatte under 18 år å gjennomføre salg av tobakk så lenge en person over 18 år har det daglige tilsynet.

Bakgrunnen for forslaget synes dels å være anbefalinger i Tobakkskonvensjonen, dels en antakelse om at unge er dårligere til å håndheve alderskontroll enn andre, og dels at unntaksbestemmelsen åpner for stor grad av skjønn.

Etter vårt syn kan det ikke være særlig problematisk å tolke begrepet "daglig tilsyn". I den grad et er problematisk, foreslår Virke at departementet eller direktoratet utarbeider en veiledning. Det gir etter vårt syn ikke noe godt grunnlag for å fjerne unntaksbestemmelsen. Virke mener også at det ikke er godt gjort at personer under 18 år, som er under daglig tilsyn av en ansatt over 18 år, i større grad selger tobakk til mindreårige enn andre ansatte. Vi har dermed begrenset tro på at forslaget vil ha en effekt i forhold til å redusere tobakksbruk, særlig blant ungdommer, noe som vel bør være et gjennomgående fokus.

En fjerning av unntaket vil imidlertid ha betydelige konsekvenser for mindreåriges mulighet til å skaffe seg ekstraintekter 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 en egen kasse.

3.5 Forbudet mot salg av mindre sigarettpakker

Ingen merknader.

3.6 Presisering av forbudet mot synlig oppstilling av tobakksvarer

Virke reagerer på departementets utsagn om at man er enige med Helsedirektoratet i at praksis i mange utsalgssteder når det gjelder skriftstørrelse og antall gjentakelser klart skal være i strid med loven. Dette er etter vår vurdering ikke riktig, og det vises til vårt brev av 28. juni 2010, som det vises til i punkt 3.6.2 i departementets høringsnotat.

Virke har problemer med å forstå at den omtalte merkingen er av en slik karakter at publikum opplever den som en belastende påminnelse og fristelse, eller at det oppleves som en kjøpsoppfordring. Det kunne vært av interesse å høre hvor mange publikummere som faktisk har tatt kontakt med direktoratet om dette.

Virke anser uansett spørsmålet som lite sentralt, og velger å ta departementets forslag til etterretning. Det er imidlertid viktig at spørsmålet ses opp mot forslaget om forbud mot selvbetjening. Dersom det ikke blir noe forbud mot slik selvbetjening, er det etter vårt syn nødvendig tydeligere å kunne synliggjøre at det aktuelle kjøleskapet inneholder tobakksvarer. Et A4-ark vil etter vårt syn ikke være tilstrekkelig, og det ville jo være uheldig for publikum dersom de uforvarende skulle åpne snus-kjøleskapet og dermed falle for fristelsen. I den foreslåtte forskriftsteksten bør det derfor inntas et unntak, slik at det er adgang til å informere særskilt om at kjøleskapet inneholder snus, med en angivelse av ordet "SNUS". Vi overlater til departementet å bestemme maksimal fontstørrelse.

3.7 Forbud mot selvbetjening

Departementet ber om innspill på om det bør foreslås et forbud mot selvbetjening av tobakksvarer, og har også utarbeidet et utkast til en slik bestemmelse (§ 5A).

Et forbud mot selvbetjening vil i all hovedsak rette seg mot snus-kjøleskap, siden øvrige tobakksvarer nærmest uten unntak er plassert bak kassen.

Bakgrunnen for at departementet ber om innspill på om slik regulering bør gjennomføres, er at man antar at det for det første vil "kunne bidra til bedre oppfyllelse av forbudet mot synlig oppstilling av tobakksvarer." For det andre antar departementet at det vil "reducere tilgjengeligheten til tobakksvarer for barn og unge." Det er også vist til Tobakkskonvensjonens og EUs oppfordring til å innføre forbud mot selvbetjening.

Når det gjelder konsekvensene av et selvbetjeningsforbud, uttaler departementet at det "vil kunne medføre ombyggingskostnader for en del utsalgssteder."

Som nevnt innledningsvis i dette høringssvaret, er Virke tilhenger av at tiltakene som iverksettes har en dokumentert effekt der tiltaket samtidig innebærer at utsalgsstedene påføres økte kostnader knyttet til tobakksomsetningen. Vi kan på ingen måte se at det er tilfellet for så vidt gjelder selvbetjeningsforbudet.

Som nevnt over baserer departementet et selvbetjeningsforbud på rene antakelser om positiv effekt i forhold til synlighetsforbudet og i forhold til å redusere tilgjengelighet for barn og unge. Dette er ikke forsøkt dokumentert. Virke vil hevde at et slikt tiltak tvert i mot vil ha svært liten eller ingen effekt overhodet.

For det første er det slik at det tiltaket forbudet er tenkt å understøtte – synlighetsforbudet – i seg selv har hatt meget liten effekt. Det vises til Virkes (HSHs) høringsinnspill i forbindelse med innføringen av nevnte forbud, der det ble presentert undersøkelser som viste at et synlighetsforbud ikke hadde dokumentert effekt.¹ Erfaringene etter innføringen av synlighetsforbudet har etter det vi kan se også bekreftet at tiltaket ikke har 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.

For det andre stiller vi oss også noe undrende til i hvilken grad synlighetsforbudet blir å styrke gjennom et selvbetjeningsforbud. Ved de selvbetjente snus-kjøleskapene er det bare kjøper som utsettes for innholdet i kjøleskapet. Denne kjøperen har, allerede før han eller hun åpner kjøleskapsdøra, bestemt seg for å gjennomføre kjøpet. Ved et selvbetjeningsforbud vil derimot betjeningen hos utsalgsstedet måtte åpne skjulemekanismen som utsalgsstedet har tatt i bruk, noe som gjør at alle som befinner seg i nærheten blir utsatt for tobakksvarene. Virke antar at det må utgjøre en større trussel for folkehelsen.

For det tredje følger vi ikke resonnetet om at plasseringen av selvbetjente snus-kjøleskap innebærer en kjøpsoppfordring. Tobakksvarene må jo, all den tid de fortsatt kan omsettes lovlig i handelen, være plassert ett eller annet sted. Plassering i kassa må vel sies å være en mer problematisk plassering med tanke på kjøpsoppfordring enn ute i butikklokalet.

Den andre effekten som departementet antar at et selvbetjeningsforbud vil ha – redusere tilgjengeligheten for barn og unge – stiller vi oss også noe undrende til. Varen er like

¹ sett inn henvisning

tilgjengelig enten den befinner seg i et snus-kjøleskap, i et kjøleskap bak kassa eller i en Vensafe-maskin. Tilgjengeligheten hindres gjennom betryggende alderskontroll.

Det som imidlertid er sikkert, og som kan dokumenteres, er at et selvbetjeningsforbud vil ha store økonomiske og praktiske konsekvenser for svært mange utsalgssteder. Vedlagt dette høringssvaret følger en rapport fra april 2012, utarbeidet av NyAnalyse AS for Virke. NyAnalyse AS har foretatt en økonomisk beregning av kostnadene selvbetjeningsforbudet vil ha for handelen.

Hovedfunnene i rapporten er som følger:

"Våre anslag viser at den samlede kostnaden for bedriftene ved en pålagt omplassering av kjøleskap for snus vil beløpe seg til et sted mellom 70 og 92 millioner kroner.

Dette er kostnader tilknyttet ombygging og tilpasning av salgslokaler i norsk handels- og servicenæring.

Flere hovedfunn

- De største kostnadene er forventet å komme i dagligvareforretninger. De fleste utsalgsstedene finnes i denne kategorien. Kostnadene er forventet å ligge i et intervall mellom 42 og 54 millioner kroner.
- Det er om lag 1350 bensinstasjoner med butikk eller utsalgssted i Norge. Forventet kostnad ved tilpasning til gjeldende forslag er mellom 15 og 18 millioner kroner.
- Kioskene påføres trolig en kostnad mellom 10 og 15 millioner kroner. For det enkelte utsalgssted betyr det i snitt en kostnad på mellom 5.000 og 8.000 kroner.
- I tillegg er det en del andre utsalgssteder hvor tilpasningen til nye krav er anslått til 5-6 millioner kroner.
- Det vil avhenge av butikkstørrelse, marginer og konkret utforming av lokalene hvor stor belastning de nye kravene til snussalget medfører for en enkelt aktør."

De beregnede kostnadene er således betydelige. Virke vil etter dette sterkt oppfordre departementet til å skrinlegge vurderingen av om det skal innføres et selvbetjeningsforbud, men i stedet fokusere på de tiltak som faktisk har en positiv effekt.

Avslutningsvis vil vi tillate oss å komme med enkelte tilleggsbemerkninger knyttet til forslaget.

Det synes betimelig å orientere departementet om at snus er et ferskvareprodukt som må oppbevares i kjøleskap. Det er dermed ikke en enkel sak å bygge om kassaområdene.

Selv om Virke er opptatt av hvilke konsekvenser departementets forslag har for utsalgsstedene, og overlater til tobakksindustrien å argumentere for hvorfor man ikke nødvendigvis skal likestille snus og røyk, finner vi uansett grunn til å peke på at det antas å være en generell oppfatning at snus er mindre skadelig enn sigaretter. 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.

For det tilfelle at det, til tross for de klare motforestillinger, blir innført et selvbetjeningsforbud, understreker vi viktigheten av at det gjøres unntak for tax-free-utsalg og spesialforretninger, slik det er lagt opp til i den foreslåtte § 5A. Et

selvbetjeningsforbud vil ikke la seg gjennomføre for slike utsalgssteder. For ordens skyld understrekes det at det ikke synes å være grunnlag for å sondre mellom avgiftsfritt salg på flyplasser og øvrig avgiftsfritt salg, for eksempel på ferger til og fra Norge. Det foreslås derfor at annet ledd i den foreslåtte § 5A endres slik at dette ivaretas.

4 TOBAKKSFRIE ARENAER OG VERN MOT PASSIV RØYKING

Virke er enige med departementet om at det ikke bør innføres et totalforbud mot røyking på uteserveringer. Dels er vi enige i departementets begrunnelse, og dels bør det vektlegges at seriøse aktører har investert betydelig i ulike løsninger.

Når det gjelder de to tiltakene om buffersoner og nasjonale retningslinjer, mener Virke at det ikke synes hensiktsmessig med buffersoner, men at løsningen bør være å innføre nasjonale retningslinjer, både når det gjelder utforming og kontroll. 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.

Det synes hensiktsmessig at bransjen gis anledning til å bidra ved utformingen av eventuelle nasjonale retningslinjer. Virke vil gjerne bidra i et slikt arbeid.

5 DIVERSE ANDRE FORSLAG

5.1 Formålsbestemmelsen

Departementet foreslår at endre formålsbestemmelsen gjennom å tilføye de tre hovedmålsettingene i tobakkspolitikken: forebygge at barn og unge begynner å bruke tobakk, å fremme tobakksavvenning og beskytte befolkningen mot passiv røyking, samt visjonen om et tobakksfritt samfunn.

Virke har i utgangspunktet ingen innvendinger mot de tre hovedmålsettingene på tobakkspolitikken område. Vi har i utgangspunktet heller ingen innvendinger mot en langsiktig målsetting om tobakksfritt samfunn som sådan, men mener at det ikke bør fremgå av formålsbestemmelsen. Dersom dette målet skal nås, forutsetter det en helt annen regulering enn det som i dag følger av tobakkskadeloven. En formålsbestemmelse bør ikke gi uttrykk for eller legge føringer for fremtidig lovgivning i retning av å begå inngrep i grunnleggende friheter, men forholde seg til gjeldende rett. Noe annet er konstitusjonelt høyst problematisk.

Videre er Virke bekymret for hvordan den endrede formålsbestemmelsen vil påvirke myndighetenes tolkning av enkeltbestemmelsene i tobakkskadeloven. Formålsbestemmelser er åpenbart en relevant tolkningsfaktor. Vår erfaring er imidlertid at særlig Helsedirektoratet er svært opptatt av formålsbasert lovtolkning, og at formålet i enkelte sammenhenger blir den sentrale rettskildefaktor. Selv om dette er et utslag av svak metode, og enkelte ganger resulterer i feil rettsanvendelse, innebærer det store utfordringer for aktører som i enkelte situasjoner har en legitim interesse i å argumentere mot Helsedirektoratets lovforståelse.

På denne bakgrunn er vi åpenbart svært skeptiske til å skulle gi direktoratet nye formål å forholde seg til, og vi foreslår at formålsbestemmelsen ikke endres.

5.2 Forbudet mot tobakksreklame og –sponsing

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. Hva mener man med dette? I lys av våre merknader under punkt 5.1, er vi noe bekymret for hvordan Helsedirektoratet vil forvalte og fortolke denne bestemmelsen. Det er derfor ønskelig at departementet gjennom ytterligere eksempler søker å veilede i hvordan sponsingsforbudet skal forstås.

5.3 Forbud mot testing av tobakksvarer

I tillegg til å representere store deler av dagligvare- og servicehandelen, har Virke også en rekke medlemmer som leverer markedsundersøkelser mv. På vegne av denne bransjen tillater vi oss å reagere på forslaget om å forby testing av tobakksvarer med den begrunnelse at slik testing er uetisk.

Per i dag er det forbudt å dele ut tobakksvarer gratis. Det er også forbudt å reklamere mot tobakksvarer. Etter vårt syn må dette samlet være mer enn tilstrekkelig for å unngå uønsket testing av tobakksvarer. Det oppleves som ekstremt å skulle ramme saklig testing som verken innebærer gratis utdeling eller reklame, og vi kan ikke forstå hvilket behov det skulle være for en slik innstramning, særlig med tanke på hvor strengt reklameforbudet tolkes. For øvrig er vi av den oppfatning at det per i dag skjer en svært begrenset testing av tobakksvarer, og at det dermed heller ikke er behov for en slik innstramning.

Det er også grunn til å reagere på dette på et mer prinsipielt grunnlag. Tobakksvarer er enn så lenge en lovlig vare. Skal virkelig myndighetene bestemme at en lovlig vare skal være ulovlig å teste innenfor rammen av de øvrige begrensninger som er satt (reklame og forbudet mot gratis utdeling)? Hvor går grensen for slik reguleringsiver, og hvilket produkt blir i så fall det neste?

Det bemerkes også at et slikt totalforbud vil medføre lite annet enn at gjennomføring av tester som i dag er lovlige, vil flyttes til våre naboland.

Virke vil etter dette foreslå at departementet ikke går videre med forslaget om å totalforby testing av tobakksvarer, men opprettholde dagens tilstand, der forbudet mot gratis utdeling og forbudet mot tobakksreklame setter tydelige rammer for slik testing.

5.4 Tobakkssurrogater og tobakksimitasjoner

Heledirektoratets har foreslått å forby import og salg av tobakksimitasjoner. Departementet følger ikke opp dette forslaget i høringsnotatet, men ber om tilbakemeldinger på om det er behov for å innføre tiltak for å motvirke den normdannende effekten som salg av tobakksimitasjoner kan ha, samt på forslaget til definisjoner av begrepene tobakkssurrogater og tobakksimitasjoner.

I lys av praksis med hensyn til tolkningen av begrepet tobakksimitasjoner, må man kunne tillate seg å mene at Helsedirektoratets forslag om å forby import og salg av tobakksimitasjoner fremstår som relativt oppsiktsvekkende. Det skulle blant annet innebære et forbud mot salg og import av lakrispiper. Med en slik definisjon er det åpenbart ikke grunnlag for å fastsette et slikt forbud, og Virke ser heller ikke behov for å begrense en eventuell normdannende effekt. Vi tror, riktignok uten grunnlag i empirisk materiale, at den normdannende effekten av en lakrispipe ikke er spesielt stor.

Departementets forslag til definisjon av begrepet tobakksimitasjoner er som følger: "Med tobakksimitasjon forstås i denne lov produkter som etter sin form har en nær likhet med tobakksvarer eller røykeutstyr, men som ikke inneholder tobakk eller tobakksurrogat."

Etter forslaget er det varens form som skal være avgjørende for om den regnes som en tobakksimitasjon. Likner varen ("nær likhet") en sigarett, en cigar, en snusboks, et rizzlapapir etc, skal det verken være adgang til å reklamere for den, ha den synlig oppstilt eller selge den til personer under 18 år. Spørsmål som reises av den foreslåtte definisjonen er hva som menes med "etter sin form". Skal det bety at godteriet "hockeypulver" er forbudt, siden det har en rund form som kanskje kan minne om snus? Hvis ja, skal det bety at en hockey puck også skal regnes som en tobakksimitasjon? Hva med alle produkter som har en form som en sigar? Og hva gjør man dersom et nytt tobakksprodukt gis en form som ligner på eksisterende varer?

Eksempelene over illustrerer etter vårt syn at den foreslåtte definisjonen ikke er treffende. For at noe skal være en imitasjon kan det ikke være tilstrekkelig at det pakningsmessig har en nær likhet. Det bør også være et krav at produktet nettopp spiller på tobakksbruk. Det er bare dersom en imitasjon faktisk kan sies å ha en normdannende effekt at det burde kunne regnes som en tobakksimitasjon. Eksempelvis bør det være åpenbart at sjokoladesigaretter utformet som alminnelige sigaretter bør rammes. Disse kan få barn og unge til å late som om de røyker, og det er den adferd man bør unngå. Det faller vel ikke inn under tobakksskadelovens virkeområde å gjøre det vanskelig for ungdommer å spise "hockeypulver"? Det eneste man oppnår ved å operere med en for vid definisjon av begrepet "tobakksimitasjoner", er at ordinære varer uten tilknytning til tobakk overhodet blir omfattet av tobakksskadelovens forbudsbestemmelser. Dette undergraver etter vårt syn loven. Der produktet må plasseres i en Vensafe-maskin, vil det også virke mot sin hensikt. Når at barn som skal kjøpe en lakrispipe må gå inn på Vensafe-maskinen, bla seg igjennom sigaretter og snus, før man finner lakrispipa man var ute etter, utsettes man nettopp for tobakksprodukter. Det vill jo være synd om vedkommende underveis fant det for godt å droppe lakrispipa, og heller valgte seg en boks med General.

Virke foreslår etter dette at departementet utarbeider en mer presis og klarere avgrenset definisjon. I motsatt fall oppfordres det til at departementet utarbeider en form for veiledning gjennom bruk av den foreslåtte forskriftshjemmelen i § 2, og ikke overlater tolkningsarbeidet til direktoratet.

5.5 Forbud mot produkter for å skjule helseadvarslene

Ingen merknader.

5.6 Statistikkinformasjon

Ingen merknader. Det forutsettes dog at rapporteringen i all hovedsak skjer direkte fra kommunen, slik at det bare er i unntakstilfeller at SIRUS etterspør opplysninger direkte fra utsalgsstedet.

5.7 Annonsering av nye tobakksutvalg og opplysningsskilt ved utsalgssteder

Virke har i utgangspunktet ingen innvendinger mot forslaget om å oppheve reklameforskriftens § 8 første ledd eller å endre annet ledd slik at den bare gjelder for spesialforretninger. Vi foreslår imidlertid at også første ledd beholdes, men endres slik at den bare gjelder for spesialforretninger, slik departementet foreslår som et alternativ.

5.8 Presisering av reklameforbudet

Departementet foreslår at reklamebegrepet presiseres slik at det klart fremgår at også avbildninger av tobakksvarer uten merkeangivelse, logo eller lignende omfattes av reklameforbudet.

Virke har ingen konkrete innvendinger mot den foreslåtte presiseringen som sådan, idet den synes å samsvare med tolkningspraksis, senest i Markedsrådets vedtak i sak 11-963 for så vidt gjelder alkoholovens reklamebegrep. Virke opplever imidlertid tolkningspraksisen som problematisk, og kan ikke forstå at det uten videre skal være slik at ren avbildning av tobakks- og alkoholvarer skal anses for å utgjøre reklame. Etter vårt syn hadde det vært mer formålstjenelig å revurdere gjeldende – og etter vårt syn utdaterte – praksis, i stedet for å sementere praksis gjennom den foreslåtte endringen i forskriftens ordlyd.

6 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Det vises her til våre merknader til det enkelte forslag, særlig punkt 3.1 og 3.7.

Vennlig hilsen

Hovedorganisasjonen Virke

Thomas Angell
Direktør


Henrik Renner Fredriksen
Advokat MNA