



KREFTFORENINGEN

Helse- og omsorgsdepartementet  
Skriv inn mottakers navn.  
Postboks 8011 Dep  
0030 Oslo

Oslo, 9. juni 2015

Skriv inn navn på kontaktpersonen.

Deres ref.:  
Vår ref.:  
Saksbehandler: Kristin Byrkje, Marianne  
Hammer

## Høringsuttalelse – Forslag til innføring av standardiserte tobakkspakninger og gjennomføring av Tobakkskonvensjonen artikkel 5.3

*Kreftforeningen er en landsdekkende frivillig organisasjon. Våre hovedmål er at færre skal få kreft, flere skal overleve kreft og best mulig livskvalitet for kreftrammede og pårørende. Over 224 000 mennesker i Norge har eller har hatt kreft. Årlig rammes over 30 000 mennesker og omtrent 11 000 dør hvert år som følge av kreftsykdom. Kreft er hyppigste dødsårsak for de under 75 år, og det forventes en markant økning av nye krefttilfeller de nærmeste årene. Ett av tre tilfeller kan forebygges.*

Kreftforeningen viser til Helse- og omsorgsdepartementets høringsbrev av 17. mars 2015 om forslag til innføring av standardiserte tobakkspakninger og gjennomføring av Tobakkskonvensjonen artikkel 5.3.

Vi takker for muligheten til å komme med innspill til forslaget. Kreftforeningen har jobbet for at det skal komme reklamefrie tobakkspakker i mange år. Vi vil at tobakksindustrien skal slutte å påvirke barn og unge til å begynne med tobakk. Vi vil ha tobakksfrie barn! Tobakksvarer er helseskadelig uansett bruk, og tobakksvarer tar livet av halvparten av de som bruker dem som forutsatt. Undersøkelser viser at en som røyker en 20-pakning sigaretter om dagen er eksponert for pakken 7000 ganger per år. Snusbokser er i dag kanskje enda mer synlige i alle sosiale settinger i Norge.

### 1. Standardiserte tobakkspakninger og -varer

Vi støtter forslaget om standardiserte tobakkspakninger og -varer. Dette er et tiltak som ikke påvirker folks valgfrihet, det handler om å hindre at barn og unge begynner å røyke og snuse, og at en ny generasjon blir avhengig av tobakk. I følge våre undersøkelser har dette tiltaket også bred støtte i befolkningen. 65 % av voksne var enige i at Norge burde innføre standardisert innpakning, og 95 % av ungdom vil ikke at lillebror eller lillesøster skulle begynne å snuse.

### Begrunnelse

Tobakkskadeloven har et langsiktig mål om et tobakksfritt samfunn. For å nå målet er det avgjørende å redusere tobakkens tiltrekningskraft på barn og unge. Vi har god kjennskap til hvilke virkemidler som har dokumentert effekt når det gjelder å begrense og forebygge

skadeomfanget relatert til tobakksbruk, og Verdens helseorganisasjons Tobakkskonvensjon understreker behovet for denne typen tiltak<sup>1</sup>.

Tobakksindustrien har investert betydelige ressurser i utvikling av pakkedesign rettet mot spesifikke grupper, særlig kvinner og unge. På få år har dermed industrien lykket med å gjøre snus til et trendprodukt blant unge. Før var snus ofte en vei ut av røykingen, nå er det dessverre blitt en vei inn i tobakksavhengighet for unge. Mens tobakksbruken i hele Europa heldigvis går ned, sliter Norge med en generasjon unge som i stadig større grad snuser. Den sterke økningen i snusbruk kom etter at industrien begynte å utvikle produkter som appellerer til unge. For eksempel hadde Swedish Match 22 snustyper i 2002, mens i 2008 hadde de 180<sup>2</sup>. 33 prosent av unge menn og 18 prosent kvinner bruker snus i dag (16-24 år).

Det er godt dokumentert at reklame for tobakk har betydning for forbruket: «Partene til tobakkskonvensjonen erkjenner at et omfattende forbud mot reklame, salgsfremmende tiltak og sponing ville redusere forbruket av tobakksprodukter»<sup>3</sup>. Tobakksindustrien har selv uttalt at tobakkspakken utgjør selskapets reklameplakat<sup>4</sup>. Det er en sammenheng mellom tidlig eksponering for tobakksindustriens markedsføring i form av reklame, og fremtidig røyking blant unge i alderen 8 til 17 år<sup>5</sup>. Når det gjelder forskning på pakkedesign viser SIRUS rapport 1/2008<sup>6</sup> til Wakefield et al (2002) som konstaterer at tobakkspakkens utforming er en integrert del av industriens markedsføringsstrategi.

Norge var det første landet i verden som undertegnet WHO's tobakkskonvensjon i 2003 (FCTC). Artikkel 11 stiller krav til partene om hvordan tobakksprodukter skal pakkes og merkes, og artikkel 13 pålegger medlemsstatene å innføre et omfattende reklameforbud. Retningslinjene til art. 13 sier at partene skal vurdere å innføre standardisert innpakning av tobakksvarer.

Norge var i 1973 det første landet i verden til å forby tobakksreklame. Vi har et av de strengeste reklameforbudene i verden, kun tobakkspakningen gjenstår som et smutthull for industrien. Den har derfor blitt svært viktig. I land som Norge hvor all annen tobakksreklame er forbudt, fungerer tobakkspakningene som små reklameplakater. Med innføring av standardiserte tobakkspakker vil vi tette det siste hullet i reklameforbudet.

Forskning på standardisert innpakning av tobakksvarer viser at det er sannsynlig at standardisert innpakning vil bidra til å redusere oppstart av tobakksbruk blant unge<sup>7</sup>. Standardiserte pakker vurderes som mindre appellerende sammenlignet med tilsvarende pakker med logo. Standardiserte pakker gir mer negative assosiasjoner til brukeren

<sup>1</sup> En framtid uten tobakk - Nasjonal strategi for arbeidet mot tobakksskader 2013–2016. Helse- og omsorgsdepartementet.

<sup>2</sup> EU kommisjonens konsekvensanalyse knyttet til nytt tobakksproduktdirektiv. [http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/com\\_2012\\_788\\_ia\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/com_2012_788_ia_en.pdf), se side 10 og 11.

<sup>3</sup> WHO Framework Convention on Tobacco Control (Artikkel 13 Nr. 1.)

<sup>4</sup> Artikkel i WIPO Magazine, februar 2013, *Cigarettes will kill you: The High Court of Australia & plain packaging of tobacco products*: [http://www.wipo.int/wipo\\_magazine/en/2013/01/article\\_0005.html](http://www.wipo.int/wipo_magazine/en/2013/01/article_0005.html)

<sup>5</sup> Dommen i saken om forbud mot synlig oppstilling av tobakk – 14. september 2012 i Oslo tingrett.

<sup>6</sup> Kunnskapsgrunnlag for forslaget om et forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer. SIRUS SKRIFTER nr. 1/2008, Statens institutt for rusmiddelforskning, Oslo 2008.

<sup>7</sup> Chantler, C. (2014) Standardized packaging of tobacco. Report of the independent review undertaken by Sir Cyril Chantler. <http://www.kcl.ac.uk/health/10035-TSO-2901853-Chantler-Review>

sammenlignet med pakker med merkevaredesign. Det ser også ut til at tiltaket kan bidra til å redusere feiloppfatninger om skadepotensial<sup>8</sup>. Forskning som er publisert i Tobacco Control (British Medical Journal)<sup>9</sup> - et helt bilag er viet effekten av standardiserte tobakkspakker i Australia etter innføringen – viser at:

- Tobakkspakningene har fått mindre appell
- Effekten av helseadvarslene har økt
- Standardiserte reklamefrie tobakkspakker hindrer at det gis et feilaktig inntrykk av helserisikoen som er forbundet med tobakksbruk.

Spesielt har kombinasjonen av den standardiserte pakken og større grafiske helseadvarsler gjort *tobakk mindre attraktivt blant unge*. Tobakkspakkene har fått et mye mindre positivt image for unge mennesker. Standardiserte og reklamefrie pakker er med andre ord et tiltak som vi vet fra Australia at virker, det begrenser ikke folks valgfrihet, det er ikke byråkratisk eller kostnadskrevende for samfunnet. Resultatet av tiltaket vil man kunne lese ut av fremtidens kreftstatistikk. Hvert år dør 6600 nordmenn som følge av røykerelatert sykdom, mange av disse dør av kreft. Snus er også avhengighetsskapende og kreftfremkallende.

Standardiserte pakker er også et nødvendig tiltak. Det finnes ikke alternative tiltak som virker på akkurat samme måte, det vil si som fjerner reklameeffekten, og som er mindre inngripende for industrien.

Tobakksindustrien og dens støttespillere hevdet at dersom man innførte standardiserte tobakkspakninger i Australia, ville for eksempel prisen på tobakk synke dramatisk og ulovlig handel få et stort oppsving. Studiene etter innføringen av tiltaket viser at ikke noe av dette har skjedd. Industrien har også hevdet at tiden det tar å ekspedere kunder etter innføringen av standardiserte tobakkspakker ville øke. Dette har heller ikke skjedd, ekspederingstiden er uendret. Forskerne undersøkte også om australske røykere i mindre grad kjøpte sigarettene sine fra små forhandlere (kiosker osv.) og om de oftere kjøpte billige merker importert fra Asia etter innføringen av SI. De fant at andelen som handlet fra små utsalg ikke endret seg og at det ikke var flere som kjøpte billige asiatiske merker (Scollo, Zacher, Durkin & Wakefield, 2014). Resultatene fra Australia viser også at støtten til tiltaket har økt etter at det ble innført<sup>10</sup>.

Kreftforeningen mener at alle tobakksprodukter bør standardiseres tilsvarende som de har gjort i Australia. Tobakkskonvensjonen omhandler «all tobacco products» og skiller ikke mellom de ulike tobakksproduktene. Vi er også bekymret for hvilke konsekvenser det kan få sett opp mot WTO-avtalene hvis Norge ikke behandler alle tobakksprodukter likt. Etter WTO-avtalene skal «like produkter» reguleres likt.

---

<sup>8</sup> Oppdatering av kunnskapsgrunnlaget om standardiserte tobakkspakninger. Notat fra Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS), 10. februar 2015. Janne Scheffels.

<sup>9</sup> Tobacco Control BMJ April 2015 Volume 24 Supplement 2 (tobaccocontrol.bmj.com)

<sup>10</sup> Oppdatering av kunnskapsgrunnlaget om standardiserte tobakkspakninger. Notat fra Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS), 10. februar 2015. Janne Scheffels.

Dersom ikke alle tobakksprodukter standardiseres, er vi bekymret for at tobakksindustrien vil utvikle og videreutvikle tobakksprodukter, som for eksempel sigarillos, til å appellere til barn og unge når røyk og snus fremover vil appellere mindre som følge av standardiserte pakker.

Kreftforeningen mener at det er behov for å standardisere snusboksene og snusporsjoners størrelse, på bakgrunn av den forskning som er gjort om effekten av å standardisere røykpakkens størrelse. Det er rimelig grunn til å tro at effekten av å standardisere snuspakkens og snusporsjoners størrelse vil være tilsvarende som for røyk. Pris følger ofte av størrelse på boksene, og ungdom er en særlig prissensitiv gruppe.

Kreftforeningen støtter forslaget til en lovhjemmel for at tobakksurrogater kan standardiseres i fremtiden.

## 2. Gjennomføring av tobakkskonvensjonen artikkel 5.3

Kreftforeningen er svært glad for at Helse- og omsorgsdepartementet ber om innspill til hvordan Norges forpliktelser etter tobakkskonvensjonens art. 5.3. best kan gjennomføres i Norge. Tobakkskonvensjonen har som formål å oppnå en permanent og vesentlig reduksjon av sykdommer og dødsfall forårsaket av tobakk. Konvensjonen trådte i kraft 27. februar 2005 og er nå ratifisert enstemmig og uten forbehold av 179 land og EU, det vil si nesten alle land i verden. Art. 5.3 pålegger Norge å innføre tiltak som sikrer at tobakksindustrien ikke påvirker tobakkspolitikken. Etter Kreftforeningens syn er dette den aller viktigste bestemmelsen i tobakkskonvensjonen som vi bør gjennomføre nasjonalt, og av vesentlig betydning hvis Norge skal klare å føre en effektiv tobakkspolitikk.

Kreftforeningen poengterer at art. 5.3 er en «skal»-regel, noe som betyr at det ikke er et spørsmål om Norge skal gjennomføre art. 5.3, men *hvordan*.

Politisk påvirkning er en naturlig del av demokratiske prosesser, men tobakksprodukter er i en særstilling og skiller seg klart fra alle andre lovlige produkter, da produktene tar livet av halvparten av de som bruker det som forutsatt. Bakgrunnen for tobakkskonvensjonen er et sterkt internasjonalt ønske om å bekjempe tobakkepidemien. Til grunn ligger en erkjennelse av de svært alvorlige og omfattende helsemessige, sosiale, miljømessige og økonomiske negative konsekvensene tobakksbruk og produksjonen av tobakk medfører verden over. Konvensjonen reflekterer også en erkjennelse av at det internasjonale samfunnet må bekjempe en svært bestemt, pengesterk tobakksindustri, som det er dokumentert at er villig til å bruke alle midler for å hindre medlemslandene i å oppnå formålet om en permanent og vesentlig reduksjon i bruken av tobakk.

Så å si alle land i verden har ratifisert tobakkskonvensjonen, det er ti år siden konvensjonen trådte i kraft, og konvensjonen pålegger medlemslandene å innføre forholdsvis omfattende og detaljerte tiltak for å få ned tobakksbruken. Hvorfor har ikke kampen mot tobakk da kommet lenger? Tobakksindustrien bruker *alle* midler for å unngå regulering.

At tobakksindustrien bruker alle midler er dokumentert gjennom en rekke rettsaker, seneste i en dom som akkurat er avsagt i den kanadiske provinsen Quebec, der tre tobakkselskaper ble i dømt til å betale rundt 95 milliarder kroner til røykere i Quebec. Dommeren skriver i dommen at tobakkselskapene valgte profitt og fortjeneste fremfor helse da de ikke informerte kunder og myndighetene om helsefarene ved å røyke:

«Selskapene tjente milliarder av dollar på bekostning av lunger og svelg og kundenes generelle helse. Hvis de får fortsette slik, hvilken beskjed gir det til andre virksomheter som i fremtiden vil befinne seg i en lignende moralsk konflikt?»<sup>11</sup>.

Det er galt å beskytte næringsinteresser istedenfor å arbeide for å forebygge tobakksrelaterte sykdommer.

I Norge vet vi lite om hvordan tobakksindustrien arbeider for å påvirke myndighetene, noe vi også ble kritisert for av WHO's ekspertgruppe som i 2010 evaluerte det tobakksforebyggende arbeidet i Norge. WHO's ekspertgruppe skriver bl.a. følgende i sin rapport<sup>12</sup>.

«Til tross for at tobakksindustrien nylig har anlagt et søksmål mot myndighetene vedrørende et tobakksforebyggende tiltak, er det en utbredt oppfatning både innenfor myndighetene og ikke-statlige sirkler at tobakksindustrien er inaktiv og at det ikke er behov for å overvåke den. Erfaringer fra andre steder i verden har imidlertid vist at selv om industriens arbeid muligens ikke er så tydelig, er den allestedsnærværende, overvåker hva helsemyndighetene gjør og finner muligheter til å påvirke politikk og virksomhet som er til dens fordel».

Eksempelene vi vet om i Norge er det derfor tilfeldig at vi har fått kjennskap til. Et kjent eksempel er fra Nordland fylkeskommune hvor snusindustrien (Swedish Match) skrev brev til alle Nordland fylkestings medlemmer før saken<sup>13</sup> om tobakksfri arbeidstid og skoletid i Nordland skulle behandles høsten 2013 – for å påvirke dem til ikke å innføre tiltakene. I brevet stod det blant annet at «Politikerne bør angripe røykingen...» og «forskere fremholder at snus er *et virkemiddel på veien frem mot et røykfritt samfunn,...*». Noen politikere reagerte kraftig på forsøket på påvirkning.

Hvilke metoder tobakksindustrien bruker for å påvirke tobakkspolitikken er godt beskrevet i høringsnotatet punkt 4.2. I høringsnotatet gir helse- og omsorgsdepartementet også eksempler på at tobakksindustriens metoder dessverre virker, dvs. at utformingen av tobakkspolitikken blir påvirket.

Tobakksindustriens interesse i å oppnå en høyest mulig økonomisk gevinst vil alltid stå i motstrid med hva som er best for folkehelsen.

#### Tiltak som egner seg i en norsk kontekst

I utgangspunktet mener Kreftforeningen at alle de anbefalte tiltakene i retningslinjene til art. 5.3 bør innføres i Norge. Det vises i denne forbindelse til at det står i retningslinjene at «Parties are strongly urged to implement measures beyond those recommended in these guidelines». Å implementere art. 5.3 i norsk lov er derfor etter vår mening å anse som minimumstiltak.

For det første mener vi at tobakkskadeloven bør ta inn en lovbestemmelse som tilsvarer ordlyden i art. 5.3:

<sup>11</sup> <http://www.nrk.no/verden/domt-til-a-betale-95-milliarder-i-tobakk-boter-1.12389495>

<sup>12</sup> Evaluering av arbeidet med tobakksforebygging i Norge. WHO april 2010.

<sup>13</sup> Sak 088/13 - Tobakksfri arbeids- og skoletid ved alle fylkeskommunale virksomheter i Nordland

*«In setting and implementing their public health policies with respect to tobacco control, Parties shall act to protect these policies from commercial and other vested interests of the tobacco industry in accordance with national law.»<sup>14</sup>.*

En slik overordnet bestemmelse vil etter vår mening være egnet til å øke myndighetenes oppmerksomhet i alle sektorer på at de må være seg bevisst hvilken kontakt de har med tobakksindustrien, og at de ikke må la seg påvirke av tobakksindustrien ved utformingen eller gjennomføringen av tobakkspolitikken. Et eksempel på hvor viktig det er at myndighetene i alle sektorer kjenner til art. 5.3, ser vi nå i Nederland. Den nederlandske staten er saksøkt for brudd på art. 5.3. med påstand om at de nederlandske myndighetene bl.a. har latt seg påvirke av tobakksindustrien når det gjelder spørsmål om å innføre pristiltak, bestemmelse av minstealderen for kjøp av tobakk og antall salgssteder.

Et annet tiltak som Kreftforeningen mener at det haster med å innføre, er å utvide rapporteringsplikten til tobakksindustrien. En utvidet rapporteringsplikt kan innføres når EUs reviderte tobakksdirektiv skal implementeres (rapporteringsplikten er også utvidet i EUs nye tobakksdirektiv). I tråd med retningslinjene<sup>15</sup> til art. 5.3 bør tobakksindustrien pålegges å rapportere jevnlig om markedsandeler, markedsføringsstrategi, lobbyvirksomhet, økonomiske bidrag til politiske partier, opprettelse av frontgrupper og hvilke personer og byråer som arbeider på vegne av tobakksindustrien. At myndighetene holder seg oppdatert om endringene i tobakksmarkedet i Norge, forstår tobakksindustriens markedsføringsstrategier og kjenner til tobakksindustriens tilstedeværelse, er avgjørende for å kunne føre en effektiv tobakkspolitikk og for å beskytte myndighetene proaktivt mot påvirkning fra tobakksindustrien. Viktigheten av en slik rapporteringsplikt støttes også i en rapport<sup>16</sup> fra en ekspertgruppe i WHO som evaluerte Norges tobakksforebyggende innsats.

Å pålegge tobakksindustrien en slik rapporteringsplikt vil ikke få noen økonomiske konsekvenser for staten eller føre til mer byråkrati. Tvert i mot vil det være ressurs sparende og effektiviserende for norske myndigheter i det tobakksforebyggende arbeidet fremover.

Andre tiltak som kan egne seg i en norsk kontekst, er å innføre en bestemmelse som eksplisitt kun tillater strengt nødvendig kontakt mellom myndighetene og tobakksindustrien, og innføre mer offentlighet når det gjelder kontakt mellom myndighetene og tobakksindustrien. Det kan også vurderes å innføre særskilte inhabilitetsbestemmelser og korrupsjonsbestemmelser, opprette et tilsyn som har til oppgave å overvåke tobakksindustrien og at ovennevnte bestemmelser overholdes, og innføre sanksjoner ved brudd på bestemmelsene. Frivillige organisasjoner som Kreftforeningen vil uansett i dette arbeidet ha en viktig rolle som vaktbikkjer for å bidra til at vi når målet om et tobakksfritt samfunn.

### **Oppsummering**

Kreftforeningen ønsker avslutningsvis å understreke hvorfor reklamefrie pakker er så viktig. Dette er ikke et enkelttiltak fra Australias side. Reklamefrie pakker i Norge vil være en del av en internasjonal «bevegelse». Storbritannia og Irland har allerede vedtatt å innføre det, Frankrike og New Zealand har sagt de vil innføre det, og det er rimelig å tro at blant annet Finland, Sverige og Canada vil følge etter.

<sup>14</sup> WHO Framework Convention on Tobacco Control, Article 5.3.

<sup>15</sup> WHO Framework Convention on Tobacco Control. Guidelines for implementation. 2013 edition.

<sup>16</sup> Evaluering av arbeidet med tobakksforebygging i Norge. WHO april 2010.

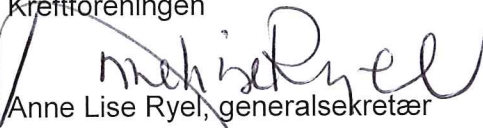
I tiden etter at departementets høringsbrev ble sendt ut har diverse debatter om forslaget gått i media. Tobakksindustrien sier blant annet at de er villig til å saksøke staten dersom de ikke får lov til å «brande» produktene sine. De sier det strider mot retten til å bruke varemerket. Men en rett til et varemerke er bare en rett til å *hindre andre* i å *bruke* varemerket, ikke en rett til å *bruke* eget varemerke (ref. bl.a. høyesterettsdommen i Australia i 2012).

Til dette er det dessuten å si at enhver stat alltid har rett til å beskytte befolkningens helse. Hvis ikke det å beskytte barn og unge mot et avhengighetsskapende og dødelig produkt er å beskytte befolkningens helse, er ingen ting det.

Et annet vanlig argument er at reklamefrie pakker fører til mer smugling og ulovlig handel. Studiene fra Australia viser at det ikke har blitt mer smugling eller ulovlig handel etter at tiltaket ble innført der. EUs tobakksdirektiv åpner eksplisitt opp for at medlemslandene kan innføre standardiserte tobakkspakninger.

Vi møtes ofte med argumentet at tobakk er en lovlig vare, er det ikke da riktig at også tobakksprodusenter skal ha rett til å markedsføre sine produkter? Alle som produserer eller selger helseskadelige produkter, må tåle strenge reguleringer, eksempelvis produsenter av legemidler, alkohol osv. Til og med leker til barn er en «vare» som har blitt strengere regulert på grunn av at de har inneholdt farlige kjemikalier. I tillegg skiller tobakksindustrien seg fra andre industrier, noe verdens land har tatt konsekvensen av ved å vedta WHO's tobakkskonvensjon. Den inneholder en bestemmelse som sier at det er en grunnleggende og uforsonlig konflikt mellom tobakksindustriens interesser og folkehelseinteresser.

Med vennlig hilsen  
Kreftforeningen



Anne Lise Ryel, generalsekretær

