

HØRINGSNOTAT

22. juni 2021

Forslag om endringer i tobakksskadeloven med forskrifter (strengere regulering av e-sigaretter og utvidet røykeforbud mv.)

Høringsfrist: 22. september 2021

Innhold

1	Innledning.....	5
2	Bakgrunn	6
2.1	Tobakksstrategien	6
2.2	Helserisiko ved bruk av tobakksvarer og e-sigaretter	7
2.3	Bruk av tobakksvarer og e-sigaretter i Norge.....	13
3	Forbud mot karakteristisk smak i e-sigaretter mv.	14
3.1	Gjeldende rett.....	14
3.2	Erfaringer fra og reguleringer i andre land.....	15
3.3	Departementets vurderinger og forslag	19
4	Hevet aldersgrense for e-sigaretter mv.....	22
4.1	Gjeldende rett.....	22
4.2	Erfaringer fra og reguleringer i andre land.....	22
4.3	Departementets vurderinger og forslag	23
5	Regulering av e-sigarettpakninger mv.	24
5.1	Bakgrunn	24
5.2	Gjeldende rett.....	24
5.3	Erfaringer fra og reguleringer i andre land.....	25
5.4	Departementets vurderinger og forslag	27
6	Røykeforbudenes saklige virkeområde	29
6.1	Bakgrunn	29
6.2	Gjeldende rett.....	29
6.3	Reguleringer i andre land.....	29
6.4	Departementets vurderinger og forslag	30
7	Holdeplasser og andre områder tilknyttet kollektivtransport	31
7.1	Bakgrunn	31
7.2	Gjeldende rett.....	31
7.3	Reguleringer i andre land.....	32
7.4	Departementets vurderinger og forslag	33
8	Utendørs idrettsområder.....	35
8.1	Bakgrunn	35
8.2	Gjeldende rett.....	35
8.3	Erfaringer fra og reguleringer i andre land.....	35
8.4	Departementets vurderinger og forslag	36

9	Lekeplasser.....	39
9.1	Bakgrunn	39
9.2	Gjeldende rett.....	39
9.3	Erfaringer fra og reguleringer i andre land.....	40
9.4	Departementets vurderinger og forslag	41
10	Private kjøretøy med barn til stede	42
10.1	Bakgrunn	42
10.2	Gjeldende rett.....	43
10.3	Erfaringer fra og reguleringer i andre land.....	44
10.4	Departementets vurderinger og forslag	45
11	Plager fra naboers røyking.....	47
11.1	Bakgrunn	47
11.2	Gjeldende rett.....	48
11.3	Erfaringer fra Finland	50
11.4	Departementets vurderinger og forslag	51
12	Spesialforretninger.....	53
12.1	Bakgrunn	53
12.2	Gjeldende rett.....	53
12.3	Departementets vurderinger og forslag	54
13	Minstestørrelse for snus.....	57
13.1	Gjeldende rett.....	57
13.2	Bakgrunn	57
13.3	Erfaringer fra andre land.....	57
13.4	Departementets vurderinger og forslag	58
14	Unntak fra oppstillingsforbudet og aldersgrensen for askebeger	59
14.1	Bakgrunn	59
14.2	Gjeldende rett.....	59
14.3	Departementets vurderinger og forslag	59
15	Videreføring av forbudet mot vannpipetobakk	60
15.1	Bakgrunn	60
15.2	Gjeldende rett.....	60
15.3	Departementets vurderinger og forslag	61
16	Endring i avgiftssystemet for importører og grossister	63
16.1	Gjeldende rett.....	63

16.2	Departementets vurderinger og forslag	63
17	Forholdet til EØS- og WTO-retten.....	64
17.1	Forholdet til tobakksdirektivet	64
17.2	Forholdet til EØS-avtalen art. 11 og 13	67
17.3	Forholdet til WTO-retten.....	72
18	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	74
19	Forslag til endringer i tobakksskadeloven	77
20	Forslag til forskriftsendringer.....	80

1 Innledning

Helse- og omsorgsdepartementet sender med dette på høring en rekke forslag til endringer i lov 9. mars 1973 nr. 14 om vern mot tobakksskader (tobakksskadeloven, tsl.) med forskrifter, som ledd i oppfølgingen av den nasjonale tobakksstrategien for 2019–2021, inntatt i kap. 6.5 i Meld. St. 19 (2018–2019) Folkehelsemeldinga – Gode liv i eit trygt samfunn.

Tobakksrøyking er den viktigste enkeltårsaken til sykdom og tidlig død i Norge. Over 6000 nordmenn dør årlig av røyking. I tillegg er røyking sosialt skjevfordelt og den største enkeltfaktoren for sosiale helseforskjeller her i landet.

Røykingen har imidlertid blitt kraftig redusert over tid. Denne positive utviklingen har ikke skjedd av seg selv, men skyldes en rekke tobakksforebyggende tiltak opp igjennom årene. Som følge av endret forbruksmønster, er det også behov for å endre tobakkspolitikkenes fokus. De siste årene har en rekke nye produkttyper kommet på det internasjonale markedet, slik som e-sigaretter, produkter med oppvarmet tobakk og nikotinprodukter uten tobakk.

Barn og unge er særlig sårbare for skadevirkningene fra tobakksvarer og andre nikotinprodukter. De fleste begynner med tobakk før de har fylt 18 år og blir dermed nikotinavhengige som mindreårige, med den helserisiko dette medfører.

Kunnskapen om helseskadene ved passiv røyking har økt de siste årene, og barn er en særlig utsatt gruppe.

Med dette lovforslaget ønsker derfor departementet å redusere bruken av tobakksvarer og nikotinprodukter, særlig blant unge. Dette skal særlig oppnås gjennom å redusere varenes tiltrekning på og tilgjengelighet for barn og unge. Videre ønsker departementet å beskytte befolkningen, og særlig barn, mot passiv røyking.

De foreslåtte tiltakene inngår i oppfølgingen av regjeringens tobakksstrategi, sammen med tiltak som tobakkskampanjer, avgifter og et nytt røykesluttprosjekt med gratis legemidler. Disse tiltakene vil samlet bidra til å forebygge bruk av tobakksvarer og nikotinprodukter blant unge, beskytte befolkningen mot passiv røyking og på sikt redusere de sosiale helseforskjellene forårsaket av tobakksbruk.

I dette høringsnotatet ber departementet om høringsinstansenes syn på følgende nye reguleringer:

- Forbud mot e-sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere med karakteristisk smak samt separate beholdere med smakstilsetning ment for e-sigaretter. Forslaget er basert på lignende regulering i Finland og Danmark. Se nærmere omtale i kap. 3.
- Hevet aldersgrense til 25 år for e-sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere for å gjøre dem mindre tilgjengelige for barn og unge. Forslaget er nærmere omtalt i kap. 4.
- Regulering av e-sigaretters pakninger slik at de ikke kan påføres glitter, tegneseriefignurer og andre elementer som særlig tiltrekker barn og unge. Det foreslås også en presisering av forbudet mot såkalt «brand stretching». Forslaget er basert på lignende regulering i Nederland for tobakksvarer, og er nærmere omtalt i kap. 5.
- Presisering av røykeforbudets saklige virkeområde, basert på lignende regulering i Sverige. Forslaget er omtalt i kap. 6.

- For å bedre vernet mot passiv røyking, særlig for barn, foreslås det etter inspirasjon fra den svenske, finske og britiske lovgivningen, forbud mot røyking på holdeplasser, utendørs idrettsområder, lekeplasser og i private biler med barn til stede. Disse forslagene er hhv. omtalt i kap. 7–10.
- Etter inspirasjon fra Finland foreslås det også røykeforbud i innendørs fellesområder som er tilknyttet flere boenheter, og en tydeliggjøring av boenhetenes mulighet til å vedta røykeforbud på utendørs fellesområder. Forslagene er omtalt i kap. 11.
- I kap. 12 redegjør departementet for problemstillinger knyttet til utviklingen med stadig nye typer spesialforretninger for tobakksvarer og e-sigaretter, og skisserer ulike typer tiltak som kan vurderes. Det foreslås ingen konkrete tiltak i dette høringsnotatet, men det bes om høringsinstansenes innspill på problemstillingen. Videre foreslås det en mindre justering av definisjonen av spesialforretning for å tydeliggjøre at denne ikke omfatter nettbutikker.
- Basert på tilsvarende regulering i Sverige, foreslås det innføring av minstestørrelse for snus. Forslaget er nærmere omtalt i kap. 13.
- Unntak fra oppstillingsforbudet og aldersgrensen for askebeger, jf. omtale i kap. 14.
- Videreføring av dagens forbud mot vannpipetobakk ved forskriftsfesting, og ev. for urtebaserte røykeprodukter, jf. omtale i kap. 15.
- En teknisk justering av avgiftssystemet for importører og grossister, jf. kap. 16.

Forslagenes forhold til EØS- og WTO-retten er omtalt i kap. 17, og en vurdering av forslagenes økonomiske og administrative konsekvenser er omtalt i kap. 18. De konkrete lov- og forskriftsutkastene er inntatt i hhv. kap. 19 og kap. 20.

Departementet understreker at regjeringen foreløpig ikke har tatt stilling til forslagene i dette høringsnotatet, men først vil gjøre det etter at høringen er gjennomført.

2 Bakgrunn

2.1 Tobakksstrategien

Den nasjonale tobakksstrategien for 2019–2021 ble inntatt som del av Folkehelsemeldinga 2019. Strategiens hovedmål er å oppnå en tobakksfri ungdomsgenerasjon. Samtidig er det nødvendig å hjelpe flere voksne røykere til å slutte dersom vi skal redusere den enorme sykdomsbyrden som skyldes røyking. Hvert år dør over 6000 nordmenn mange år for tidlig av røykerelatert sykdom.

Det er særlig tre forhold som gir grunn til bekymring:

- Bruken av snus blant unge er fortsatt høy
- Ny kunnskap og erfaringer fra andre land viser at e-sigaretter kan få appell blant unge og at de ikke har dokumentert effekt på røykeslutt
- Røyking er ifølge WHO en risikofaktor for alvorlig utfall av covid-19

Følgende punkter fra tobakksstrategien vil helt eller delvis følges opp i dette høringsnotatet:

«Regjeringa vil

- *greie ut endringar i tobaksskadelova for å betre vernet mot passiv røyking, særleg på arenaer der barn ferdist, og vurdere korleis kommunane kan få betre verktøy i samband med at naboar blir plaga av røyking*
- *vurdere eventuelle reguleringar for å gjere tobakksvarer mindre tiltrekkjande for unge, til dømes når det gjeld minstestørleik på snusboksar og regulering av utsjånaden på sigarettar og e-sigarettar*
- *greie ut eventuelle endringar i regelverket for sal av tobakksvarer på festivalar og i spesialforretningar for å unngå nye former for reklame retta mot unge»*

Det fremkommer også i strategien at departementet vil vurdere hvordan prosentandelen unge som bruker snus, kan reduseres utover strategiperioden.

I tillegg til de nevnte oppfølgingspunktene fra strategien, er det behov for ytterligere tiltak for å hindre oppstart av bruk av e-sigaretter blant unge. Departementet foreslår derfor tre nye tiltak knyttet til e-sigaretter; forbud mot smaktilsetninger, hevet aldersgrense og restriksjoner på pakningsutformingen. Begrunnelsen er et ønske om sterkere beskyttelse av unge mot nikotinavhengighet og helseskader forbundet med bruk av e-sigaretter. Tiltakene vil ikke hindre voksne etablerte røykere fra å velge overgang til e-sigaretter som et skadereduserende middel.

I en høring i 2016 om nye forskrifter til gjennomføring av direktiv 2014/40/EU (tobakksdirektivet), ba departementet om innspill på om e-sigaretter bør underlegges samme reklame- og oppstillingsforbud som tobakksvarer.¹ Spørsmålet har blitt holdt åpent i påvente av tobakksdirektivets innlemmelse i EØS-avtalen. I lys av ny kunnskap har regjeringen besluttet at det ikke vil gis noen unntak fra reklame- eller oppstillingsforbudet for e-sigaretter. Departementet arbeider for tiden med å ferdigstille forskriftene til tobakksdirektivet.

2.2 Helserisiko ved bruk av tobakksvarer og e-sigaretter

Røyking

Helsefarene ved røyking er godt kjent og dokumentert.² All røyking medfører helserisiko, også røyking av og til. Det er individuelt hvor mye som skal til før man tar skade av det, og det finnes ingen sikker nedre grense.

Alle som røyker får skader på lungene. Røyking fører til kols (kronisk obstruktiv lungesykdom), herunder innsnevring av luftveiene, kronisk bronkitt og emfysem. Kols kan gi betydelig uførhet og kan også være dødelig. To av tre kolstilfeller skyldes røyking. Det er anslått at rundt 300 000 nordmenn har kols uten å vite om det.

Røyking fører også til hjerte- og karsykdommer. Hjerterinfarkt og hjerneslag er de vanligste av disse. Hovedårsakene til at hjerte- og karsykdom oppstår er åreforkalking og blodpropp. Dårlig

¹ HOD, *Høring om forslag til endringer i tobakksforskriftene og ny forskrift om elektroniske sigaretter*, 2016: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-forslag-til-endringer-i-tobakksforskriftene-og-ny-forskrift-om-elektroniske-sigaretter/id2506783/>

² Helsenorge, *Helseskader ved røyking*, 2018: <https://www.helsenorge.no/snus-og-roykeslutt/helseskader-av-royking/>

blodtilførsel til beina kan gi smerter ved gange, såkalte røykebein, eller i verste fall koldbrann, slik at det må gjøres amputasjon.

Røyking doubler risikoen for hjerteinfarkt, og ser ut til å øke risikoen enda mer for kvinner enn for menn. Det å røyke noen få sigaretter daglig gir også økt risiko. Selv med et forbruk på 1–4 sigaretter om dagen, er risikoen for å få hjertesykdom dobbelt så høy som hos en ikke-røyker.

Røyking doubler risikoen for hjerneslag. Et slag kan føre til lammelser eller død. Ikke alle som røyker får slag, men alle som røyker daglig har fettavleiringer i årene. Et hjerneslag kommer plutselig og uventet, og de som rammes kan få alvorlige og langvarige funksjonstap.

Røyking er den viktigste enkeltårsaken til kreft. Det er minst 40 ulike kreftfremkallende stoffer i tobakksrøyk og selv små mengder røyk kan skade arvestoffet (DNA). Røyking øker risikoen for svært mange kreftsykdommer. Lungekreft er den kreftformen som tar flest liv i Norge, både for kvinner og menn. Røyking er årsak til om lag 85 pst. av tilfellene.

De som røyker har opptil fire ganger økt risiko for redusert skarpsyn sammenliknet med dem som ikke røyker. Røyking doubler også risikoen for grå stær, øyebetennelser og tørre øyne. Røyking gir økt risiko for diabetes 2, og nær alle med diabetes får endringer på netthinnen som gir helt eller delvis synstap.

Snus

FHI oppsummerte i 2019 kunnskapen om helserisiko ved bruk av snus,³ og konkluderte med følgende:

- Det er sannsynlig at bruk av snus øker risikoen for kreft i spiserøret og bukspyttkjertelen, og det er mulig at snus øker risikoen for kreft i magesekken og endetarmen.
- Det er mulig at bruk av snus øker dødeligheten etter en kreftdiagnose (alle typer kreft samlet).
- Det er sannsynlig at høyt forbruk av snus øker risikoen for diabetes type 2 og metabolsk syndrom.
- Det er sannsynlig at risikoen for å dø i ukene etter gjennomgått hjerteinfarkt og hjerneslag er økt, og det er mulig at det er en økt risiko for å dø også på lengre sikt etter hjerneslag.
- Det er sannsynlig at bruk av snus øker risikoen for høyt blodtrykk.
- Det er mulig at risikoen for å dø etter hjerteinfarkt halveres dersom man slutter å bruke snus etter hjerteinfarkt, sammenliknet med om man fortsetter å bruke snus.
- Dersom kvinner bruker snus i svangerskapet, er det sannsynlig at det er økt risiko for tidlig fødsel (prematur fødsel).
- Dersom kvinner bruker snus i svangerskapet, er det mulig at det er økt risiko for dødfødsel og keisersnitt, samt at den nyfødte er liten i forhold til svangerskapets varighet, har redusert fødselsvekt, får kortvarig pustestans, har leppe- eller ganedefekter og økt mengde nedbrytningsprodukter av nikotin i urinen.
- Det er mulig at bruk av snus øker risikoen for psykose, vektøkning og fedme.
- For mange andre helseutfall var det for lite informasjon til å konkludere om snus påvirker risikoen for helseutfallet, og ev. i hvilken retning.

³ FHI, *Helserisiko ved snusbruk*, 2019: <https://www.fhi.no/nyheter/2019/helserisiko-ved-snus/>

Passiv røyking

Det finnes ikke noe risikofritt nivå av passiv røyking. Et røykfritt miljø er det eneste som beskytter mot helseskader fra passiv røyking.⁴

Hvert år blir om lag 600 000 dødsfall på verdensbasis forårsaket av passiv røyking. Dette tilsvarer én pst. av alle dødsfall. Det er anslått at 350 000 barn og voksne daglig eksponeres for passiv røyking i Norge.

Ifølge Centers for Disease Control and Prevention (CDC) i USA inneholder røyken en passiv røyker puster inn, mer enn 7000 kjemikalier. Helserisikoen ved passiv røyking inkluderer blant annet lungekreft, bihulekreft, kreft i luftveiene, luftveisinfeksjoner og hjertesykdom. Passiv røyking øker risikoen for død av hjerte- og karsykdom med om lag 30 pst. og lungekreft med om lag 20 pst. Selv kortvarig eksponering for passiv røyking kan ødelegge celler på måter som setter i gang en kreftprosess. Jo lengre varighet og høyere nivå av eksponering for passiv røyking, jo høyere er risikoen for å utvikle lungekreft.

Den største sykdomsbyrden kommer av (i synkende rekkefølge); luftveissykdommer i nedre luftveier blant barn under fem år, ischemisk hjertesykdom hos voksne og astma hos voksne og barn. Ved kortvarig eksponering for passiv røyking vil mange merke ubehag som irritasjon i øyne, hoste, sår eller tørr hals og tungpustethet. Mange som har astma, kan reagere med astmaanfall. Barn, gravide, eldre og personer med hjerte- eller pusteproblemer bør særlig skjermes mot passiv røyking.

Passiv røyking er spesielt farlig for fostre og små barn. Ifølge CDC vokser lungene mindre hos barn som blir utsatt for passiv røyking, og barn med astma får flere og mer alvorlige astmaanfall enn andre barn. Tobakksrøyk gjør at barns lunger fungerer dårligere og at slimhinnene i luftveiene blir mer mottakelige for infeksjoner. De som vokser opp i et røykfyllt innemiljø, får derfor oftere ørebetennelser og luftveisinfeksjoner som bronkitt, bronkiolitt og lungebetennelse.

Røyking innebærer risiko for svangerskap utenfor livmoren. Røyking under graviditet gir dessuten risiko for tidlig vannavgang, blødninger og for tidlig løsning av morkaken, lav fødselsvekt på barnet og plutselig spedbarnsdød. Det er også påvist at ikke-røykende kvinner som er eksponert for passiv røyking i svangerskapet, løper større risiko for dødfødsel og for at barnet får en medfødt misdannelse.

Ifølge en rapport fra Helsedirektoratet i 2010, forårsaker passiv røyking i Norge årlig at tre barn rammes av plutselig spedbarnsdød, at 1667 barn rammes av luftveisinfeksjoner, 10 000 ørebetennelser, at 1833 barn får astma, og 792 sykehusinnleggelses av barn.

FHI har estimert at om lag 11 pst. av barn t.o.m. 17 år utsettes for passiv røyking i Norge i dag. Dette tilsvarer om lag 120 000 barn. Estimaten er beheftet med usikkerhet. Når det gjelder voksne, har FHI estimert at mellom 229 000 og 382 000 kvinner og menn i Norge eksponeres for passiv røyking daglig.

⁴ FHI, *Hva er omfanget og konsekvensene av passiv røyking*, 2017: <https://www.fhi.no/ml/royking/hva-er-omfanget-og-konsekvensene-av-passiv-royking/> og

Norsk helseinformatikk, *Passiv røyking, helseskader*, 2019: <https://nhi.no/psykisk-helse/rus-og-avhengighet/passiv-royking-helseskader/>

E-sigaretter

FHI oppsummerte i 2015 kunnskapen om helserisiko ved bruk av e-sigaretter.⁵ Fordi det kun finnes et begrenset utvalg av studier om eksponering for e-sigaretter, ble rapporten nesten utelukkende basert på studier om enkeltkomponenter som inngår i e-sigaretter. FHI konkluderte med følgende:

- Den viktigste komponenten i e-sigaretter er nikotin. Man kan forvente de samme nikotinrelaterte effektene på hjerte- og karsystemet, lungefunksjonsutvikling hos fosteret og senere i livet, reproduktiv helse (prematur fødsel, dødfødsel og svangerskapsforgiftning) og kognitive effekter som man finner ved tobakksrøyking og snusbruk.
- Stoffet propylenglykol og akrolein vil kunne forårsake irritasjonseffekter ved bruk av e-sigaretter.
- Tobakksespesifikke nitrosaminer, stoffer som formaldehyd, acetaldehyd, PAH-forbindelser og ulike metaller (nikkel, kadmium) er kjent for å bidra til den kreftfremkallende effekten ved tobakksrøyking. Konsentrasjonene av disse stoffene ved bruk av e-sigaretter er svært lave, og totalt sett er kreftrisikoen neglisjerbar.
- Det trengs ytterligere forskning for å verifisere disse konklusjonene. Spesielt viktig er det å se på effekter av langsiktig bruk av e-sigaretter. Dette gjelder kreftrisiko, hjerte- og karsykdom og andre uønskede helseutfall.
- Fra et folkehelseperspektiv er det viktig å forhindre at nye generasjoner blir nikotinavhengige, og således kan rekrutteres til økt røyking av vanlige sigaretter og snusbruk. Det er derfor viktig å sørge for at ungdom ikke begynner å bruke e-sigaretter som en inngang til andre former for nikotinbruk som vanlig røyking og snusbruk.
- For røykere som ikke er i stand til å slutte å røyke, må man anta at en fullstendig overgang til e-sigaretter vil medføre en risikoreduksjon, og da spesielt for kreftutvikling. Til nå foreligger det ikke uavhengige data som dokumenterer at røykere som gruppe går fullstendig over til e-sigaretter. Det er derfor svært usikkert i hvilken grad bruk av e-sigaretter, samtidig med vanlig røyking, innebærer redusert helserisiko.
- Det er verdt å presisere at bruk av e-sigaretter alene fortsatt vil innebære risiko for uønskede helseutfall hos brukerne, og da spesielt forbundet med inntaket av nikotin. Helserisikoen ved langtids bruk av e-sigaretter i befolkningen er ikke kjent.
- Nikotinnivåene i omgivelsene ved passiv eksponering for aerosol fra e-sigaretter kan gi omtrent like høye nikotinnivåer i blodet som hos en passiv røyker av vanlige sigaretter. Dette innebærer at en kan forvente tilsvarende skadelige nikotinrelaterte effekter ved passiv eksponering for e-sigaretter som for vanlige sigaretter. Det betyr at passiv eksponering for aerosol fra e-sigaretter kan virke på hjerte- og karsystemet, ha sentralstimulerende effekter og bidra til avhengighet.

I et notat av november 2019 fra FHI om helserisiko ved e-sigaretter, bestilt av departementet med bakgrunn i et større sykdomsutbrudd i USA, oppsummerte FHI helserisikoen slik:

⁵ FHI, *Helserisiko ved bruk av e-sigaretter*, 2015: <https://www.fhi.no/publ/2015/helserisiko-ved-bruk-av-e-sigarette/>

«Helsekonsekvenser generelt ved bruk av e-sigaretter skyldes eksponering for helseskadelige komponenter ved innånding av aerosol fra væsken. Celle- og dyreforsøk har vist at enkeltstoffer i e-væske og aerosol har en rekke helseskadelige effekter, særlig knyttet til luftveiene. Studier av dampere viser helseskadelige effekter på luftveiene og lungene, som bl.a. irritasjonseffekter på slimhinnene, astma, KOLS samt påvirkning av immunforsvaret med mulig redusert infeksjonsforsvar. Mange av de helseskadelige effektene kan sannsynligvis tilskrives nikotin, propylenglykol, vegetabilsk glyserol og smaksstoffer.»⁶

I en ny rapport fra EUs vitenskapelige komité SCHEER fremkommer følgende konklusjon:

«The SCHEER concludes that on health effects

a) For users of electronic cigarettes

1. The overall weight of evidence is moderate for risks of local irritative damage to the respiratory tract of users of electronic cigarette due to the cumulative exposure to polyols, aldehydes and nicotine. However, the overall reported incidence is low.
2. The overall weight of evidence for risks of long-term systemic effects on the cardiovascular system is moderate.
3. The overall weight of evidence for risks of carcinogenicity of the respiratory tract due to long-term, cumulative exposure to nitrosamines and due to exposure to acetaldehyde and formaldehyde is weak to moderate. The weight of evidence for risks of adverse effects, specifically carcinogenicity, due to metals in aerosols is weak.
4. The overall weight of evidence for risks of other long-term adverse health effects, such as pulmonary disease CNS and reprotoxic effects based on the hazard identification and human evidence, is weak, and further consistent data are needed.
5. To date, there is no specific data that specific flavourings used in the EU pose health risks for electronic cigarette users following repeated exposure.
6. The overall weight of evidence for risks of poisoning and injuries due to burns and explosion, is strong. However, the incidence is low.

b) For second-hand exposed persons

1. The overall weight of evidence is moderate for risks of local irritative damage to the respiratory tract mainly due to exposure to glycols.
2. The overall weight of evidence for risks of systemic cardiovascular effects in second-hand exposed persons due to exposure to nicotine is weak to moderate.
3. The overall weight of evidence for carcinogenic risk due to cumulative exposure to nitrosamines is weak to moderate.

Electronic cigarettes are relatively new in terms of exposure to humans. More research is needed, in particular on long-term health effects.

Regarding the role of electronic cigarettes as a gateway to smoking/the initiation of smoking, particularly for young people, the SCHEER concludes that there is moderate evidence that electronic cigarettes are a gateway to smoking for young people. There is strong evidence that

⁶ FHI, Oppsummering av og redegjørelse for det pågående sykdomsutbruddet i USA knyttet til bruk av elektroniske sigaretter, 2019: <https://www.fhi.no/publ/2019/oppsummering-av-og-redegjorelse-for-det-pagaende-sykdomsutbruddet-i-usa-kny/>

nicotine in e-liquids is implicated in the development of addiction and that flavours have a relevant contribution for attractiveness of use of electronic cigarette and initiation.

Regarding the role of electronic cigarettes in cessation of traditional tobacco smoking, the SCHEER concludes that there is weak evidence for the support of electronic cigarettes' effectiveness in helping smokers to quit while the evidence on smoking reduction is assessed as weak to moderate.»⁷

FHI fikk i 2020 i oppdrag å oppdatere helserisikorapporten fra 2015, og departementet håper at arbeidet kan ferdigstilles i løpet av 2021.

Når det gjelder e-sigaretters rolle i røykeslutt, viser departementet også til at US Surgeon General i en rapport om røykeslutt fra 2020, konkluderer:

«E-cigarettes, a continually changing and heterogeneous group of products, are used in a variety of ways. Consequently, it is difficult to make generalizations about efficacy for cessation based on clinical trials involving a particular e-cigarette, and there is presently inadequate evidence to conclude that e-cigarettes, in general, increase smoking cessation.»⁸

WHO publiserte i januar 2020 en uttalelse om e-sigarett. ⁹ Om helserisiko uttaler de:

«There are many different types of e-cigarettes. E-cigarettes are the most common form of electronic nicotine delivery systems (ENDS) and electronic non-nicotine delivery systems (ENNDS) but there are others, such as e-cigars, e-pipes, etc. ENDS contain varying amounts of nicotine and harmful emissions.

E-cigarette emissions typically contain nicotine and other toxic substances that are harmful to both users, and non-users who are exposed to the aerosols secondhand. Some products claiming to be nicotine-free have been found to contain nicotine.

Evidence reveals that these products are harmful to health and are not safe. However, it is too early to provide a clear answer on the long-term impact of using them or being exposed to them.

They are particularly risky when used by children and adolescents. Nicotine is highly addictive and young people's brains develop up to their mid-twenties. Exposure to nicotine of children and adolescents can have long-lasting, damaging effects on brain development and there is risk of nicotine addiction.

Furthermore, there is a growing body of evidence in some settings that never-smoker minors who use ENDS at least double their chance of starting to smoke conventional tobacco cigarettes later in life.

ENDS use increases the risk of heart disease and lung disorders. They also pose significant risks to pregnant women who use them, as they can damage the growing fetus.

⁷ Scientific Committee on Health, Environmental and Emerging Risks, *Opinion on electronic cigarettes*, 2021: https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/scientific_committees/scheer/docs/scheer_o_017.pdf

⁸ U.S. Department of Health and Human Services, *Smoking cessation: a report of the Surgeon General*, 2020: <https://www.hhs.gov/sites/default/files/2020-cessation-sgr-full-report.pdf>

⁹ WHO, *Tobacco: E-cigarettes*, nettsak januar 2020: <https://www.who.int/westernpacific/news/q-a-detail/e-cigarettes-how-risky-are-they>

ENDS also expose non-smokers and bystanders to nicotine and other harmful chemicals.

Exposure of children to ENDS liquid continues to pose serious risks. There is a risk of the devices leaking, or of children swallowing the liquid, and ENDS have been known to cause serious injuries, including burns, through fires and explosions.»

Om effekten av e-sigaretter for røykeslutt, uttaler WHO:

«The scientific evidence regarding the effectiveness of ENDS as a smoking cessation aid is still being debated. To date, in part due to the diversity of ENDS products and the low certainty surrounding many studies, the potential for ENDS to play a role as a population-level tobacco cessation intervention is unclear.

To truly help tobacco users quit and to strengthen global tobacco control, governments need to scale up policies and interventions that we know work. Tried and tested interventions, such as brief advice from health professionals, national toll free quit lines and cessation interventions delivered via mobile text messaging is recommended. Where economically feasible, governments should also consider promoting nicotine replacement therapies and non-nicotine pharmacotherapies for cessation.»

I mai 2021 fremla EU-kommisjonen en rapport om anvendelsen av tobakksdirektivet,¹⁰ basert på de fem årene som har gått siden direktivet trådte i kraft i EU. Under henvisning til den ovennevnte SCHEER-rapporten, viser EU-kommisjonen til den helsemessige risikoen som er forbundet med bruk av e-sigaretter og den viktige betydningen e-sigaretter har for røykestart. Videre bemerker EU-kommisjonen at SCHEER-rapporten gir støtte til den føre-var-tilnærmingen som har vært lagt til grunn for reguleringen av e-sigaretter. Endelig understreker EU-kommisjonen at i den utstrekning e-sigaretter brukes som middel til røykeslutt, bør de underlegges legemiddellovgivningen.

2.3 Bruk av tobakksvarer og e-sigaretter i Norge

Ifølge SSBs undersøkelse av tobakksbruk i befolkningen i 2020, røykte 9 pst. daglig og 8 pst. av og til. Blant unge (16–24 år) var det kun 1 pst. som røykte daglig, men 14 pst. røykte av og til.

Videre brukte 13 pst. av befolkningen snus daglig og 4 pst. av og til. For snusbruk er det imidlertid store alders- og kjønnsforskjeller:

- Blant menn brukte 19 pst. snus daglig og 6 pst. av og til. Blant kvinner var det 7 pst. daglig og 3 pst. av og til.
- Blant unge (16–24 år) brukte 18 pst. snus daglig og 8 pst. av og til.
- I aldersgruppen 16–24 år brukte 22 pst. blant menn og 14 pst. blant kvinner snus daglig.
- I aldersgruppen 25–34 år brukte 30 pst. blant menn og 15 pst. blant kvinner snus daglig.

I FHI-rapporten om helserisiko ved bruk av snus fra 2019, fremkommer i oppsummeringen:

¹⁰ I dansk versjon: *Rapport fra Kommissionen til Europa-parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om anvendelsen af direktiv 2014/40/EU for så vidt angår fremstilling, præsentation og salg af tobaksvarer og relaterede produkter*, 2021: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0249&from=DA>

«Det har vært en økning i bruk av svensk snus i Norge de siste tiårene, særlig blant unge voksne, og spesielt blant unge kvinner i det siste tiåret. Flertallet av personer som bruker snus er tidlige røykere, men det har de siste 15 årene vært en økning i andelen snusbrukere uten forutgående røykeerfaring. I perioden 2016-2018 hadde 33 % av menn og 40 % av kvinner ikke røykt før de begynte med snus. Dette er en økning fra perioden 2004-2006, da 23 % av menn og 12 % av kvinner som hadde brukt snus noen gang aldri hadde røykt.»

Norge er et av få vestlige land som har forbud mot e-sigaretter med nikotin. Ifølge FHIs notat om helserisiko ved e-sigaretter fra 2019, fremkommer:

- Om lag 1 pst. av befolkningen bruker e-sigaretter daglig, og 2,5 pst. av og til.
- Daglig bruk var mest utbredt blant voksne (25–64 år), mens av og til-bruk var mest utbredt blant unge (16–24 år) – rundt 3 pst.
- Bruk av e-sigaretter blant personer som aldri har røykt er nær ikke-eksisterende.
- De aller fleste bruker e-sigaretter med nikotin.
- I EU var det i 2017 om lag 2 pst. som brukte e-sigaretter regelmessig, med stor variasjon mellom de ulike medlemslandene. Høyest andel i England, med 6,3 pst.
- I England er det rapportert om økning i eksperimentell bruk blant unge, mens regelmessig bruk har holdt seg stabil. Regelmessig bruk i USA har vært stabil i den voksne befolkningen, men økt blant de unge.
- I Norge og England forekommer bruk av e-sigaretter nesten utelukkende blant personer som røyker eller har røyket sigaretter, og i svært liten grad blant personer uten noen erfaring med tobakksprodukter. I USA er bildet noe annerledes, med en høyere andel unge brukere uten forutgående tobakkserfaring.

3 Forbud mot karakteristisk smak i e-sigaretter mv.

3.1 Gjeldende rett

Forskrift 13. oktober 1989 nr. 1044 om forbud mot nye tobakks- og nikotinprodukter § 2 fastsetter et forbud mot import og salg av alle «nye former» for slike produkter. Med nye former for produkter menes «alle produkter som inneholder tobakk eller nikotin, med unntak av de produkter som tradisjonelt har vært i handelen i Norge (sigaretter, sigarer, cigarillos, røyketobakk, skråtobakk og snus)», jf. forskriftens § 3 første ledd. Forskriften gjelder ikke for nikotinprodukter som er legemidler, jf. forskriftens § 4.

E-sigaretter som inneholder nikotin omfattes av definisjonen i § 2 i ovennevnte forskrift, og er i utgangspunktet forbudt å importere til eller selge i Norge. De kan på visse vilkår likevel privatimporteres etter reglene i forskrift 2. november 2004 nr. 1441 om tilvirkning og import av legemidler.

E-sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere som sådan, uavhengig av innhold, faller også inn under definisjonen av «tobakkssurrogat» i tsl. § 2. Slike produkter er bl.a. underlagt reklameforbudet, oppstillingsforbudet, forbudet mot gratis utdeling og aldersgrensen fastsatt i tobakksskadeloven.

Som ledd i arbeidet med å gjennomføre tobakksdirektivet, vedtok Stortinget i 2017 en ny registreringsordning for e-sigaretter, jf. tsl. § 34 a og Prop. 42 L (2015–2016).¹¹ Denne registreringsordningen vil erstatte dagens norske forbud mot e-sigaretter med nikotin. Tobakksdirektivet er ennå ikke innlemmet i EØS-avtalen, og tsl. § 34 a har derfor ikke trådt i kraft. Departementet forventer at innlemmelse vil skje i 2021, men det er fortsatt usikkerhet knyttet til denne prosessen.

Tobakksdirektivet oppstiller et forbud mot karakteristisk smak i sigaretter og rulletobakk, jf. art. 7 nr. 1, jf. nr. 12. Dette forbudet er gjennomført i tsl. § 32 første ledd (ikke i kraft). Med karakteristisk smak menes en klart merkbar lukt eller smak av annet enn tobakk, som resultat av et tilsetningsstoff eller en kombinasjon av tilsetningsstoffer, for eksempel frukt, krydder, urter, alkohol, godteri, mentol eller vanilje, og som er merkbar før eller under forbruk av varen, jf. direktivet art. 2 nr. 25 og tsl. § 32 første ledd annen setning.

EU-kommisjonen har på visse vilkår hjemmel til å gi gjennomføringsrettsakter om at forbudet mot karakteristisk smak skal utvides til å gjelde også for andre typer tobakksvarener enn sigaretter og rulletobakk, jf. art. 7 nr. 12. Denne hjemmelen er så langt ikke benyttet.

Direktivet oppstiller videre et forbud mot enhver smakstilsetning i komponenter tilknyttet sigaretter og rulletobakk, som f.eks. filter, papir, pakning, kapsler mv., jf. art. 7 nr. 7. Denne bestemmelsen er gjennomført ved en forskriftshjemmel i tsl. § 32 annet ledd, og i utkast til endringer i merkeforskriften som var på høring i 2016.

I direktivets fortale punkt 47 fremkommer (i dansk versjon):

«Dette direktiv harmoniserer ikke alle aspekter af elektroniske cigaretter eller genopfyldningsbeholdere. F.eks. har medlemsstaterne fortsatt ansvaret for vedtagelsen af regler om aromastoffer. Det kunne være nyttigt for medlemsstaterne at overveje at tillade markedsføringen af produkter med aromaer. De bør i den forbindelse være opmærksomme på den potentielle tiltrækningskraft af sådanne produkter for unge og ikke-rygere. Forbud mod sådanne produkter med aromaer vil skulle begrundes og en anmeldelse indgives i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/34/EF.»

Regulering av smakstilsetninger i e-sigaretter og i andre tobakksvarener enn sigaretter og rulletobakk, er således i dag overlatt til landene selv.

Tobakksdirektivet art. 24 nr. 3 åpner videre for at et medlemsland kan forby en bestemt produktkategori på grunn av særlige forhold i det aktuelle landet, såfremt bestemmelsene er berettiget for å beskytte folkehelsen, jf. tsl. § 42. Et slikt forbud må godkjennes av EU-kommisjonen (for Norges del; av ESA).

3.2 Erfaringer fra og reguleringer i andre land

Finland

¹¹ Prop. 142 L (2015 – 2016) Endringer i tobakkskadeloven (gjennomføring av direktiv 2014/40/EU og standardiserte tobakkspakninger): <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-142-l-20152016/id2503656/>

Etter hva departementet kjenner til er det kun Finland som i EU har innført et fullstendig forbud mot karakteristisk smak i e-sigaretter. Estland og Ungarn har delvise forbud og flere land arbeider med nye reguleringer av smakstilsetninger.

Forbudet i Finland ble innført samtidig med gjennomføringen av tobakksdirektivet i 2016. Forbudet ble begrunnet med at smakstilsetninger gjør e-sigaretter mer attraktive blant barn og unge og kan føre til nikotinavhengighet og senere tobakksbruk, at smakstilsetninger i seg selv medfører potensiell helserisiko og et ønske om å forebygge nikotinforgiftning blant barn.

Opprinnelig notifiserte Finland et totalforbud mot alle smakstilsetninger i e-sigaretter. Etter spørsmål fra EU-kommisjonen om det var nødvendig med et så vidtrekkende forbud, endret Finland forslaget til et forbud mot karakteristisk smak, på samme måte som direktivet fastsetter for sigaretter og rulletobakk. Finland argumenterte med at den aktuelle bestemmelsen ville forby f.eks. godteri- og fruktsmaker, men tillate salg av e-sigaretter med tobakkssmak til voksne.

Det finske forbudet gjelder alle e-sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere uavhengig av nikotininnhold.

Danmark

Den danske regjeringen fremmet i oktober 2020 et lovforslag for Folketinget om endringer i tobakkslovgivningen.¹² Lovforslaget ble vedtatt i desember 2020, jf. lov nr. 2071 av 21. desember 2020.¹³

Et av forslagene var å forby smakstilsetninger i e-sigaretter, gjenoppfyllingsbeholdere med og uten nikotin, med unntak av mentol- og tobakkssmak. Tilsvarende gjelder separate beholdere med smakstilsetninger ment for bruk i e-sigaretter. Også smakstilsetninger som ikke eksplisitt markedsføres til bruk i e-sigaretter kan omfattes av forbudet, f.eks. dersom de selges i spesialforretninger for e-sigaretter. I tillegg er utstyr som benyttes i forbindelse med e-sigaretter, som gjør det mulig å endre deres duft eller smak, omfattet av forbudet.

Tilsvarende forbud ble vedtatt for tobakksvarer og urtebaserte røykeprodukter, med unntak av sigarer og pipetobakk. I tillegg ble det vedtatt et forbud mot utstyr som gjør det mulig å endre tobakksvarers og urtebaserte røykeprodukters duft, smak eller røykutvikling.

Begrunnelsen for forslagene er at regjeringen ønsker å sikre at bruk av tobakksvarer og e-sigaretter ikke appellerer til barn og unge.

I tillegg til ovennevnte forslag, inneholdt lovproposisjonen forslag om å innføre standardiserte pakninger for tobakksvarer, e-sigaretter og urtebaserte røykeprodukter, forbud mot synlig oppstilling på salgssteder, røykfri skoletid, innskjerpelsler i reklameforbudet mv.

USA

USA har fra 2020 innført en regulering som i praksis medfører et forbud mot e-sigaretter med smakstilsetninger, unntatt tobakks- og mentolsmak. Bransjen kan imidlertid søke US Food and Drug Administration (FDA) om godkjenning til å markedsføre slike produkter dersom de kan

¹² L 61 Forslag til lov om ændring af lov om forbud mod tobaksreklame m.v., lov om tobaksvare m.v., lov om elektroniske cigaretter m.v. og forskellige andre love: <https://www.ft.dk/samling/20201/lovforslag/l61/index.htm>

¹³ Lov nr 2071 av 21.12.2020: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/2071>

dokumentere at produktet bidrar til beskyttelse av folkehelsen og at de ikke vil appellere til unge. Etter hva departementet kjenner til er ingen slike søknader for e-sigaretter p.t. godkjent.

Det fremkommer av FDAs veiledningsdokument til bransjen at bakgrunnen for denne nye reguleringen er at bruk av e-sigaretter blant unge har økt kraftig de siste par årene, og betegnes av FDA som en epidemi.¹⁴ I tillegg til smaksforbudet har USA hevet aldersgrensen for tobakksvarer og e-sigaretter til 21 år, innført forbud mot e-sigaretter som gjennom reklame eller utforming er særlig rettet mot mindreårige (f.eks. ved bruk av tegneseriefigurer e.l.), pålagt bransjen tiltak for å hindre mindreårige tilgang til e-sigaretter (eks. alderskontroll) og kjørt massemediakampanjer om farene ved e-sigaretterbruk. De har også varslet at ytterligere tiltak vil kunne komme, dersom ungdomsbruken av e-sigaretter ikke går ned.

Myndighetene i USA legger stor vekt på at de har balansert hensynet til voksne røykeres skadereduksjon gjennom overgang til e-sigaretter opp mot hensynet til å beskytte barn og unge mot nikotinavhengighet og helseskader. Dette er begrunnelsen for at tobakks- og mentolsmak er unntatt.

FDA viser til at undersøkelser har vist at unge foretrekker mint- og fruktsmaker fremfor tobakks- og mentolsmaker:

«Additional data (...) further underscore that youth are particularly attracted to e-cigarette flavors such as fruit and mint, much more so than tobacco or menthol flavored e-cigarettes. These overall levels of youth e-cigarette use are particularly concerning because using e-cigarettes puts them at risk for nicotine addiction and other health consequences. In particular, evidence shows that youth exposure to nicotine can adversely affect the developing adolescent brain and that, compared with non-users, youth who use e-cigarettes are more likely to try conventional cigarettes in the future.»¹⁵

FDA fremhever videre at bruken av e-sigaretter blant unge har økt kraftig de siste par årene – andelen unge som har brukt e-sigaretter har mer enn doblet seg fra 2017 til 2019. Andelen som oppga at de hadde brukt e-sigaretter siste 30 dager økte fra 6,6 til 10,4 pst. blant 13–14-åringer (en økning på 58 pst.), fra 13,1 til 21,7 pst. blant 15–16-åringer (en økning på 66 pst.) og fra 16,6 til 26,7 pst. blant 17–18-åringer (en økning på 61 pst.).

FDA viser også til en rapport fra 2018, som konkluderer med at unge som bruker e-sigaretter har økt risiko for å begynne å røyke tobakkssigaretter, sammenlignet med unge som ikke har prøvd e-sigaretter.¹⁶

Videre påpeker FDA at ny forskning dokumenterer at nikotinesponering påvirker unges hjerneutvikling negativt; gjentatt eksponering for nikotin i ungdomsårene endrer hjernens områder for avhengighet, oppmerksomhet, læring og hukommelse. De viser også til utbruddet av lungesykdommen EVALI som medførte over 2500 sykehusinnleggelses og 54 dødsfall i 2019. Sykdommen er knyttet til bruk av e-sigaretter med THC og e-vitamentilsetninger.

Nederland

¹⁴ FDA, *Enforcement Priorities for Electronic Nicotine Delivery Systems (ENDS) and Other Deemed Products on the Market Without Premarket Authorization*, april 2020: <https://www.fda.gov/media/133880/download>

¹⁵ FDA pressemelding, januar 2020: <https://www.fda.gov/news-events/press-announcements/fda-finalizes-enforcement-policy-unauthorized-flavored-cartridge-based-e-cigarettes-appeal-children>

¹⁶ National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, *Public health consequences of e-cigarettes*, 2018: <https://www.nap.edu/read/24952/chapter/1>

I Nederland sendte helsedepartementet i desember 2020 på høring et forslag om at salg av e-sigaretter med annet enn tobakkssmak skal forbys fra 2022.¹⁷ Begrunnelsen for forbudet er et ønske om å gjøre e-sigaretter mindre attraktive blant unge.

I 2019 hadde over 25 pst. av ungdommer i alderen 12–16 år prøvd e-sigaretter minst én gang, til tross for aldersgrensen på 18 år. Det nederlandske folkehelseinstituttet RIVM har forsket på smakstilsetninger i e-sigaretter, og fant at i 2017 var det over 20 000 ulike e-væsker på det nederlandske markedet med 245 ulike smaker. Mer enn halvparten av smakene var søte, mens 16 pst. hadde tobakkssmak. Helsemyndighetene har pekt på at søte e-sigarettsmaker som mojito, jordbæris, mango og sjokolade fører til en oppfatning om at produktene er forbundet med mindre helserisiko. Dessuten synes slike smaker å gi økt e-sigaretbruk blant unge ikke-røykere. Helsemyndighetene uttaler i høringsnotatet at de er bekymret for bruk av e-sigaretter blant unge, ikke bare på grunn av helserisikoen, men også fordi forskning har vist at unge blir raskere avhengige av nikotin enn voksne, og fordi nikotineksponering i tenårene kan skade hjerneutviklingen. Bekymringen er også knyttet til at bruk av e-sigaretter er en inngangsport til senere tobakksbruk. Nederlandske myndigheter har videre uttalt at den oppvoksende røykfrie generasjonen også må være fri fra e-sigaretbruk.

Ifølge nederlandske helsemyndigheter vil de fortsatt tillate salg av e-sigaretter med tobakkssmak for å tilrettelegge for overgang for voksne røykere. De fremholder likevel at e-sigaretter er mer helseskadelige enn først antatt. I 2015 viste en rapport fra det nederlandske folkehelseinstituttet at damp fra e-sigaretter inneholdt en rekke kreftfremkallende kjemiske substanser. De viser også til at e-sigaretter kun bidrar til skadereduksjon dersom brukeren fullstendig bytter ut tobakksigaretter med e-sigaretter, og at dobbeltbruk potensielt kan være mer skadelig enn å kun røyke eller dampe. De viser videre til at 72 pst. av e-sigaretbrukerne i Nederland i 2018 var dobbeltbrukere.

Det nederlandske lovforslaget skiller seg fra det danske, ved at de ikke forbyr karakteristisk smak, men heller oppstiller en liste med tillatte tilsetningsstoffer. Disse tilsetningsstoffene vil være de som er vanlige i e-væsker med tobakkssmak. Begrunnelsen er at vurderingen av om en smak er karakteristisk eller ikke, er komplisert, lite forutsigbar for bransjen og vil kreve relativt store ressurser til etterprøving og tilsyn. Et forbud mot tilsetningsstoffer som ikke står på listen vil derimot enkelt kunne føres tilsyn med og i tvilstilfeller avgjøres ved kjemisk analyse av væsken. Forbudet vil også omfatte smakstilsetninger i utstyr og andre komponenter knyttet til e-sigaretter, som f.eks. løse munnstykker.

I tillegg til selve smaksforbudet, er det foreslått et forbud mot at pakninger kan merkes med henvisninger til smak. I dag markedsføres en rekke e-sigaretter og e-væsker med navn som særlig appellerer til unge. Eksempler på dette er «unicorn milk» og «bad boy fuel», eller navn som inneholder ordet «party» eller «happy». Det finnes også produkter med ordspill, som f.eks. «OMgin» for e-væsker med gin-smak og «have anise day» for e-væsker med anis-smak. Denne merkingen er ofte supplert med fargerike og iøynefallende innpakninger.

¹⁷ Nederlandsk høringsnotat, 2020: <https://www.internetconsultatie.nl/smaakjes> og Reuters-artikkel, *Dutch to ban flavoured e-cigarette sales from next year*, juni 2020: <https://www.reuters.com/article/netherlands-smoking-vaping-idUSL8N2E01PM>

Forbudet mot smakstilsetninger inngår i en pakke med tiltak rettet mot e-sigaretter, sammen med innlemmelse i røykeforbudet fra 2020, oppstillingsforbud fra 2021 og standardiserte pakninger fra 2022.

3.3 Departementets vurderinger og forslag

Det er et mål i tobakkspolitikken å hindre at unge starter å bruke e-sigaretter. I WHO's tobakksrapport fra 2019 anbefales landene å innføre tiltak for å hindre bruk av e-sigaretter blant unge, herunder forbud mot smakstilsetninger og standardisert innpakning.¹⁸

Ifølge FHI er smakstilsetninger en av flere faktorer som øker interessen for bruk av e-sigaretter blant unge, men også blant voksne tidligere røykere. FHI gjennomgikk forskningen på området i 2017, og deres konklusjon var:

«Gjennomgangen av alle identifiserte studier om ungdom og smakstilsatt tobakk eller e-sigarett tyder på at utvalg av smaker er en av flere faktorer som øker interessen for snus- og e-sigarettbruk, og at en begrensning i mulighetene for å smaksette produkter kan bidra til et lavere omfang av bruk blant unge. For e-sigaretter tyder resultatene på at fruktsmak er spesielt ofte likt, noe som også støttes av andre kilder (ASH 2015, Public Health England 2015, Eurobarometer 2017).

Hvorvidt en regulering av smakstilsetninger vil være hensiktsmessig vil imidlertid avhenge både av omfanget av bruk blant unge, og av effekter i andre deler av befolkningen. Redusert tilgang på smak i produkter med lavere risikopotensiale enn sigaretter, som e-sigaretter og snus, vil for eksempel også kunne føre til at færre voksne røykere bytter ut sigaretten med et av disse produktene. Hvordan slike ulike hensyn skal vektlegges vil kunne variere mellom produkter, blant annet med basis i omfanget av bruken av dem i ulike alders-segment, og i grupper med eller uten tidligere sigarettøykerfaring.»¹⁹

I tillegg nevner FHI i rapporten at selve produktnavnet og -designet kan ha spesiell appell til unge brukere. Blant voksne var det ikke grunnlag for å konkludere hvorvidt smak har betydning for bruken. En studie fant at voksne hadde like stor preferanse for e-sigaretter med tobakkssmak som e-sigaretter med smakstilsetninger (eks. frukt).

Ifølge den danske Sundhedsstyrelsen er smakstilsetninger en ledende årsak til at unge prøver tobakksvarer eller e-sigaretter.²⁰ De viser til undersøkelser som viser at unge oppfatter e-sigaretter med smak av f.eks. frukt, mindre helseskadelig enn e-sigaretter med tobakkssmak. De utleder av dette at smakstilsetninger kan påvirke oppstart av bruk av e-sigaretter, ved at de gjør produktene mer tiltrekkende og enklere å bruke.

I Danmark er det innført forbud mot karakteristisk smak i e-sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere, med unntak av tobakkssmak og mentolsmak. Det er også vedtatt et tilsvarende forbud for tobakksvarer og urtebaserte røykeprodukter, med unntak av sigarer og rulletobakk.

Helse- og omsorgsdepartementet har i denne omgang konsentrert sine forslag om kun e-sigaretter, gjenoppfyllingsbeholdere og smakstilsetninger ment for e-sigaretter.

¹⁸ WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2019: <https://www.who.int/publications/i/item/9789241516204>

¹⁹ FHI, *Gjennomgang av forskningslitteratur om tobakksproduktregulering*, januar 2018.

²⁰ Dansk høringsnotat, 2020: <https://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/63671>

Tobakkssigaretter er allerede underlagt et forbud mot smak gjennom tobakksdirektivet, og departementet mener at e-sigaretter og tobakkssigaretter på dette området bør likebehandles. Basert på utviklingen i flere andre land med økt bruk av e-sigaretter blant unge, mener departementet at det haster å få på plass reguleringer som gjør e-sigaretter mindre tiltrekkende på denne gruppen, slik at disse er på plass når e-sigaretter med nikotin kommer for salg i Norge. Departementet viser bl.a. til rapporten fra SCHEER, omtalt i punkt 2.2 ovenfor, som konkluderer med at e-sigaretter synes å være en inngangsport til senere røyking, og at smakstilsetninger har en viktig rolle i å gjøre e-sigarettene attraktive for unge. SCHEER konkluderer videre at det ikke er dokumentasjon for at e-sigaretter bidrar til røykeslutt, mens det er noe dokumentasjon for at de kan bidra til røykereduksjon.

I den ovennevnte rapporten fra EU-kommisjonen om anvendelsen av tobakksdirektivet, fremkommer at EU-kommisjonen mener at det bør undersøkes om visse direktivbestemmelser bør videreutvikles eller presiseres, herunder regulering av karakteristisk smak i e-sigaretter. Av rapporten fremgår det at stadig flere av EUs medlemsstater forbyr karakteristisk smak i e-sigaretter.

I tillegg til at forbud mot smak skal hindre at unge begynner med e-sigaretter, legger departementet vekt på at reguleringen vil kunne bidra til færre nikotinforgiftninger blant småbarn. E-væske med tobakkssmak og -lukt vil ikke tiltrekke seg småbarn på samme måte som søte væsker. Dersom et barn får e-væsken i munnen, er sjansen større for at barnet spytter væsken ut hvis den smaker tobakk enn hvis den smaker jordbær.

Videre legger departementet vekt på at smakstilsetninger i seg selv kan medføre helserisiko. Mange av smakstilsetningene som brukes er godkjent for inntak som næringsmiddel, men ikke for inhalasjon. Som det fremkommer i FHI's rapport om e-sigaretter fra 2015, er det bl.a. funnet e-væsker med skadelige stoffer som diacetyl og acetylpropionyl. Eventuelle skadevirkninger fra smakstilsetninger vil oppstå uavhengig av om væsken inneholder nikotin.

Oppsummert mener departementet at det er behov for å styrke reguleringen av e-sigaretter for å beskytte barn og unge mot fremtidig nikotinavhengighet. Dette forslaget, i tillegg til forslagene om økt aldersgrense og regulering av e-sigaretters pakninger omtalt nedenfor, vil til sammen sørge for at e-sigaretter blir langt mindre attraktive for barn og unge. Samtidig vil e-sigaretter med tobakkssmak fortsatt være tilgjengelig for voksne røykere som ønsker overgang til e-sigaretter. Reguleringen vil også i større grad likebehandle e-sigaretter og tobakkssigaretter, da sistnevnte også vil underlegges et forbud mot karakteristisk smak når tobakksdirektivet gjennomføres i Norge.

Et spørsmål som kan reises når det gjelder regulering av smakstilsetninger i e-sigaretter, er i hvilken grad en slik regulering vil påvirke etablerte røykeres overgang til e-sigaretter. I en studie fra 2020 om smakstilsetninger i snus, fremkommer at unge og kvinner i større grad bruker smaksatt snus enn eldre og menn.²¹ Videre fremkommer at røykere og tidligere røykere i større grad bruker smaksatt snus enn de som ikke har røykeerfaring. I artikkelen foretas det en drøfting av fordelene og ulempene ved regulering av smakstilsetninger i snus:

²¹ Vedoy, T.F., Lund, K.E. *The greater use of flavoured snus among ever-smokers versus never-smokers in Norway.* Harm Reduct J 17, 76 (2020): <https://harmreductionjournal.biomedcentral.com/track/pdf/10.1186/s12954-020-00419-7.pdf>

«Similar to the debate around e-cigarettes in the USA, the increase in snus use among Norwegian adolescents has prompted a debate about whether limiting flavour options in snus should be a part of a future strategy to reduce tobacco related harm. Proponents claim that flavoured products mask unpleasant taste and make products more palatable. They refer to literature suggesting that flavoured smokeless tobacco (ST) products appeal to youth and may increase curiosity and willingness to try snus.

In historic tobacco industry documents, flavoured ST were referred to as “starter products”, a strategy to target inexperienced users. Proponents of flavour restrictions also cite recent US studies showing that most adolescent ST users use flavoured products. In one US study of young adult ST users, where 80% reported use of flavoured products, 60% predicted they would discontinue their use of smokeless tobacco if products were not flavoured. According to the proponents, restricting flavours in ST products might therefore have the potential to reduce the prevalence of young people’s tobacco use.

On the other hand, opponents of limiting flavoured products argue that flavoured non-combustible products, such as snus, offer a harm reduction pathway to smokers (or users who would otherwise smoke), which produces an overall net benefit to public health. No such benefit applies in the case of combustible cigarettes. A different approach should therefore be used to analyse the public health impacts of non-combustible products and to define appropriate policy regarding flavours. According to the opponents, combustible and non-combustible flavoured products should not be lumped together in policy considerations, given the pronounced differences in risk and the opportunity to reduce health risks among people who would otherwise smoke. Opponents typically refer to studies showing that smokers also have strong preferences for flavoured smokeless tobacco products over tobacco-dominant flavours, and that these products are not associated with greater dependence or increased exposure to nicotine or carcinogens. According to the opponents, restricting flavours in non-combustible products might lower the intentions to replace smoking with a harm reducing uptake of nicotine, as suggested in several studies.»

Departementet mener at tilsvarende argumenter kan gjøres gjeldende for regulering av smakstilsetninger i e-sigaretter. Departementet er opptatt av at voksne røykeres tilgang til e-sigaretter må balanseres opp mot behovet for å beskytte barn og unge mot disse produktene. Erfaringene fra andre land har etter departementets syn vist at e-sigaretter kan få stor appell hos ungdomsgruppen og at det er behov for tiltak for å hindre en slik utvikling i Norge. Departementet legger vekt på at andelen røykere er nedadgående og at e-sigaretter ikke er et anbefalt hjelpemiddel for røykeslutt. Departementet legger også vekt på at smakstilsetninger ifølge den danske Sundhedsstyrelsen er en ledende årsak til at unge prøver e-sigaretter, og at unge oppfatter e-sigaretter med søte smaker som mindre helsefarlige enn e-sigaretter med tobakkssmak. E-sigaretter med karakteristisk smak kan således påvirke forbruksmønstrene og antallet personer som begynner å bruke dem. Karakteristisk smak kan medvirke til å gjøre bruk av e-sigaretter mer tiltrekkende. Departementet er på denne bakgrunn særlig bekymret for at flere unge vil begynne med e-sigaretter og bli nikotinavhengige.

Departementet viser til omtalen ovenfor om at ev. skadevirkninger fra smakstilsetninger i seg selv, vil oppstå uavhengig av om væsken inneholder nikotin. Departementet mener at også e-væske uten nikotin bør underlegges samme smaksforbud. Dette for å unngå at e-sigaretter uten nikotin tiltrekker seg unge brukere og blir en inngangsport til senere bruk av e-sigaretter med nikotin. En slik løsning vil også sørge for mest mulig enhetlig regulering og forenkle tilsynet med forbudet.

På denne bakgrunn foreslår departementet at det innføres et forbud mot karakteristisk smak i e-sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere med og uten nikotin, og i separate beholdere av smakstilsetninger til bruk i e-sigaretter, jf. forslag til ny tsl. § 32 a første ledd.

Departementet foreslår at det ikke gjøres noen unntak for andre smaker enn tobakkssmak. Dette er samme løsning som er valgt i Finland. Departementet kan ikke se noen tungtveiende grunner for at mentol skulle unntas fra forbudet, da også slik smak vil kunne virke appellerende på unge. Vi viser også til at EU-kommisjonen har stilt spørsmål ved om det danske unntaket for mentol er i tråd med EU-retten og at Danmark har valgt å avvente ikraftsettelse av reguleringen inntil dette spørsmålet er konkludert.

Videre foreslås det at forbudet skal omfatte utstyr som benyttes i forbindelse med e-sigaretter, som gjør det mulig å endre e-sigarettenes duft eller smak, jf. forslag til ny tsl. § 32 a annet ledd. Dette for å sikre at smaksforbudet ikke på denne måten omgås.

Departementet foreslår til slutt en forskriftshjemmel i tsl. § 32 a tredje ledd slik at det kan gis utfyllende regler om forbudet i første ledd, herunder om grenseverdier for innholdet av tilsetningsstoffer eller kombinasjoner av tilsetningsstoffer som gir karakteristisk smak. Videre foreslås det at Legemiddelverket gis myndighet til å avgjøre om et konkret produkt er omfattet av forbudet.

Avslutningsvis viser departementet til den foreslåtte nederlandske løsningen hvor kun smakstilsetninger på en spesifisert liste, tillates, jf. omtale i kap. 3.2 ovenfor. En slik liste vil ifølge nederlandske myndigheter gi bedre forutsigbarhet for bransjen og forenkle tilsynet med forbudet. Departementet ber om høringsinstansenes syn på hvilken av reguleringsløsningene som anses som den beste; forbud mot karakteristisk smak eller forbud mot alle tilsetningsstoffer som ikke er inntatt på en spesifisert liste. Vi ber også om innspill på om det nederlandske forslaget om at også komponenter til e-sigaretter bør omfattes av smaksforbudet, bør vurderes innført også i Norge.

4 Hevet aldersgrense for e-sigaretter mv.

4.1 Gjeldende rett

Tsl. § 17 oppstiller et forbud mot salg eller overlatelse av tobakksvare og e-sigaretter mv. til personer under 18 år.

Det er kommunene som har ansvar for å føre tilsyn med forbudet, jf. tsl. § 35 tredje ledd.

Ved brudd på aldersgrensen kan utsalgsstedet ilegges salgsforbud for en periode, jf. tsl. § 36 b. Når tsl. § 36 a trer i kraft vil de også kunne ilegges overtredelsesgebyr.

E-sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere med nikotin omfattes i dag av det norske forbudet mot nye tobakks- og nikotinprodukter, jf. omtale i punkt 3.1 over, men forbudet vil erstattes av en registreringsordning når tobakksdirektivet gjennomføres i Norge.

4.2 Erfaringer fra og reguleringer i andre land

I desember 2019 hevet USA den føderale aldersgrensen for salg av tobakksvare og e-sigaretter fra 18 til 21 år. Denne endringen kom som en reaksjon på den store økningen i bruk av e-sigaretter blant unge.

De fleste land, inkludert de nordiske, har 18 års aldersgrense for tobakksvarer, mens en del land har 20 eller 21 år. En arbeidsgruppe nedsatt av det finske Social- og helse- og omsorgsdepartementet i 2018, har foreslått å heve aldersgrensen i Finland for tobakksvarer og e-sigaretter til 20 år.²²

Filippinene har innført 21 års aldersgrense for e-sigaretter.

4.3 Departementets vurderinger og forslag

Norge har i dag et forbud mot import og salg av e-sigaretter med nikotin. Det finnes et snevert unntak for privatimport etter legemiddelregelverket for e-sigaretter som regnes som legemidler.²³ Dette betyr at det må antas at svært få unge i Norge i dag har tilgang til e-sigaretter med nikotin. Som nevnt i kap. 3.1 ovenfor, vil e-sigaretter med nikotin bli lovlige i Norge når tobakksdirektivet trer i kraft her. Dette betyr at tilgjengeligheten til dem vil øke betraktelig, også for unge. I den ovennevnte rapporten fra EU-kommisjonen om anvendelsen av tobakksdirektivet, heter det at stadig flere unge i EU bruker e-sigaretter og at dette gir grunn til bekymring. Ut fra målet om å hindre at unge begynner med e-sigaretter, må det derfor vurderes tiltak rettet mot denne målgruppen.

Aldersgrenser er et effektivt virkemiddel for å hindre tilgjengelighet og dermed bruk. Departementet foreslår derfor at aldersgrensen for salg av e-sigaretter heves fra 18 til 25 år, jf. forslag til tsl. § 17 nytt tredje ledd. På denne måten vil ingen miste de rettighetene de har i dag, men vi hindrer nye generasjoner fra å bli nikotinavhengige.

Begrunnelsen for forslaget er at departementet ønsker å gjøre e-sigaretter utilgjengelige for barn og unge, for å beskytte dem mot fremtidig nikotinavhengighet. Da Stortinget i 2017 vedtok at dagens norske forbud mot e-sigaretter med nikotin skulle oppheves og erstattes med reguleringene i tobakksdirektivet, var det med tanke på at e-sigaretter kunne være et skadereducerende middel for voksne røykere. I ettertid har det kommet ny kunnskap om helse- og sikkerhetsrisiko og forbruksmønster knyttet til e-sigaretter, og departementet anser at det er behov for ytterligere restriksjoner på tilgangen til disse produktene.

Andelen dagligrøykere blant unge mellom 16–24 år er på kun 1 pst, mens andelen i aldergruppen 25–34 år er på 5 pst. Høyest andel røykere finner vi i aldergruppen 55–64 år med 17 pst. Forslaget om 25 års aldersgrense vil ikke påvirke dagens voksne røykeres mulighet til å kjøpe e-sigaretter med nikotin når disse blir lovlige på det norske markedet.

Departementet foreslår at også e-sigaretter uten nikotin bør omfattes av samme aldersgrense. E-sigaretter uten nikotin er i dag tillatt å selge til personer over 18 år i Norge. Det er ifølge FHI likevel få unge som bruker e-sigaretter i dag. Håndhevingshensyn er et viktig argument for at det bør være samme aldersgrense for e-sigaretter med og uten nikotin. Videre er departementet bekymret for at e-sigaretter uten nikotin kan bli en inngangsport til senere bruk av e-sigaretter med nikotin dersom førstnevnte har en lavere aldersgrense. For disse produktene foreslår departementet imidlertid at det fastsettes en overgangsperiode.

Helsedirektoratet har tidligere foreslått å heve aldersgrensen for alle tobakksvarer til 20 år, altså samme aldersgrense som for brennevin. Departementet anser at vurderingen av

²² Social- og helse- og omsorgsdepartementets nettsak, 2018: <https://stm.fi/sv/-/tyoryhma-tupakka-ja-nikotiinipolitiikka-kehittamalla-suomi-savuttomaksi>

²³ Forskrift 2. november 2004 nr. 1441 om tilvirkning og import av legemidler § 3-2 med fotnote.

aldersgrensen for tobakksvarer er noe annerledes enn for e-sigaretter, da tobakksvarer allerede er utbredt på det norske markedet og særlig snus har mange brukere under 25 år. Regjeringen iverksatte fra 1. januar 2018 en ny registrerings- og tilsynsordning for salg av tobakksvarer, med særlig fokus på håndheving av aldersgrensen. Departementet anser at denne ordningen bør få virke en stund før vi ev. på ny vurderer behovet for å endre aldersgrensen for tobakksvarer.

5 Regulering av e-sigarettpakninger mv.

5.1 Bakgrunn

Tobakksstrategien viser til at FHI har gått igjennom forskning på produktregulering av tobakksvarer og e-sigaretter.²⁴ De konkluderer med at det kan se ut til at ulik utforming av selve tobakksvarene og pakningsformene bidrar til feilaktige oppfatninger om hvor skadelige produktene er. Når det gjelder e-sigaretter, er det stor variasjon i utforming og innpakning. Enkelte e-sigaretter er utformet med glitter, diamanter, tegnefigurer osv., som særlig kan virke tiltrekkende på unge. I tobakksstrategien fremkommer at regjeringen vil se nærmere på hvordan denne utviklingen kan motvirkes.

5.2 Gjeldende rett

Norge har i dag et forbud mot import og salg av nye tobakks- og nikotinprodukter, herunder e-sigaretter med nikotin, jf. omtale i kap. 3.1 ovenfor. Dette forbudet vil erstattes av en ny registreringsordning for e-sigaretter når tobakksdirektivet trer i kraft i Norge, jf. tsl. 34 a (ikke i kraft) og tobakksdirektivet art. 20. I § 34 a siste ledd gis departementet hjemmel til å gi forskrifter bl.a. om produktenes utforming.

I utkast til ny forskrift om e-sigaretter, som var på høring i 2016, ble det foreslått at aktører som ønsker å registrere en e-sigaret eller gjenoppfyllingsbeholder, også må sende inn bilde eller illustrasjon av pakningen til Legemiddelverket, jf. forskriftsutkastet § 7 bokstav h.²⁵

Tsl. § 30 første ledd hjemler standardisert innpakning og utforming av sigaretter, rulletobakk og snus. Det fremkommer at standardiseringen bl.a. kan gjelde farge, form, utseende, materiale og merking. Det er gitt detaljerte standardiseringsbestemmelser i forskrift 6. februar 2003 nr. 141 om innhold i og merking og utforming av tobakksvarer mv. (merkeforskriften). I tsl. § 30 annet ledd er departementet gitt hjemmel til å gi forskrifter om standardisering også for tobakksurrogater. E-sigaretter faller inn under definisjonen av tobakksurrogater.

I tsl. § 30 a første ledd er e-sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere med nikotin pålagt å merkes med helseadvarsel, i tråd med tobakksdirektivet art. 20. Videre fastsetter tsl. § 30 a annet ledd at e-sigaretter med nikotin ikke kan merkes med elementer som fremmer eller oppfordrer til bruk ved å gi villedende inntrykk av produktets egenskaper, gir inntrykk av at produktet er mindre helseskadelig enn andre eller har andre positive egenskaper, ligner et næringsmiddel eller kosmetikk eller gir miljømessige eller økonomiske fordeler, jf. tobakksdirektivet art. 13.

²⁴ FHI, *Gjennomgang av forskningslitteratur om tobakksproduktregulering*, januar 2018.

²⁵ HOD, *Høring om forslag til endringer i tobakksforskriftene og ny forskrift om elektroniske sigaretter*, 2016: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-forslag-til-endringer-i-tobakksforskriftene-og-ny-forskrift-om-elektroniske-sigaretter/id2506783/>

I henhold til tobakksdirektivet må e-sigaretter med nikotin også påføres ingrediensliste og en anbefaling om å oppbevare produktet utilgjengelig for barn, jf. art. 20. Dette vil i Norge gjennomføres i den kommende nye e-sigarettforskriften.

Tsl. § 22 fastsetter et forbud mot alle former for tobakksreklame, jf. første ledd. I annet ledd fremkommer at tobakksvarer ikke må inngå i reklame for andre varer eller tjenester, og i tredje ledd at et merke som hovedsakelig er kjent som et merke for tobakksvare ikke kan benyttes i reklame for andre varer eller tjenester. I fjerde ledd fremkommer at tobakksvarer ikke kan lanseres ved hjelp av varemerker som er kjent som, eller i bruk som, merke for andre varer eller tjenester. Forbudene gjelder tilsvarende for tobakkssurrogater, herunder e-sigaretter, jf. femte ledd. Forskrift 15. desember 1995 nr. 989 om forbud mot tobakksreklame mv. (reklameforskriften) § 4 lister opp eksempler på hva som er å anse som indirekte reklame, herunder såkalt «brand stretching».

Merkeforskriften § 25 fastsetter forbud mot tobakkspakninger som avgir lyd eller lukt, og § 26 fastsetter forbud mot pakningselementer som kan endres etter salg. Tilsvarende forbud gjelder også for selve tobakksvaren, jf. merkeforskriften § 34.

5.3 Erfaringer fra og reguleringer i andre land

Nederland

Nederland har innført forbud mot såkalt «brand stretching» mellom e-sigaretter og tobakksvarer. Det betyr at merke- og variantnavn, logo eller andre symboler som er i bruk for tobakksvarer ikke kan benyttes for en e-sigaret, og motsatt.

Nederland innførte i 2018 et forbud mot tobakkspakninger med hologrammer, glitter, skinnende og glamorøse farger, pregninger eller uttrykk som henviser til særskilte tema. Sistnevnte kan f.eks. være henvisninger til ulike arrangementer eller hendelser. Pakningene kan heller ikke inneholde elementer som har lyd-, lys-, lukt- eller smakseffekter, og pakningsoverflaten må være matt.

Videre innførte Nederland fra 1. oktober 2020 full standardisering av tobakkspakninger, på samme måte som i Norge. Nederlandske myndigheter har uttalt at de mener standardiserte pakninger er en nødvendig videreføring av dagens «glitter and glamour»-regulering, da denne ikke hindrer bruk av merkespesifikke logoer, farger og fonter på pakningene.

I en forebyggingsplan fra 2019 fremkommer at den nederlandske regjeringen vil innføre full standardisering av e-sigaretter i 2022. I et høringsnotat fra august 2020 foreslås det at både e-sigaretter, produkter med oppvarmet tobakk og sigarer skal standardiseres.²⁶ Begrunnelsen er at standardiserte pakninger vil begrense produktenes appell overfor unge og øke bevisstheten om at bruk av produktene medfører helserisiko. Tiltaket er ment å beskytte både unge og voksne mot nikotinavhengighet. Nederlandske myndigheter viser også til at bruken av e-sigaretter er betydelig blant unge og at det er viktig å hindre at unge mennesker blir avhengige av et produkt som både er skadelig i seg selv og kan være et springbrett til røyking av tobakksprodukter. De fremholder videre at emballasjen til e-sigaretter ofte er designet med attraktive (lyse) farger, glitter, pregninger og tiltalende slagord. Gjenoppfyllingsbeholdere

²⁶ Nederlandsk høringsnotat, august 2020: <https://www.internetconsultatie.nl/standaardverpakkingen>

finnes i alle tropiske smaker med muntre farger og design på emballasjen. Dette medfører at e-sigaretter og e-væsker gjøres ekstra attraktive for unge mennesker.

Når det gjelder bruk av e-sigaretter til røykeslutt, peker nederlandske myndigheter på at en stor andel av e-sigaretbrukere fortsetter å røyke tobakksprodukter i tillegg og derfor ikke får noen skadereduserende effekt av e-sigaretbruk. De fremholder at det er økende bevis for at bruk av e-sigaretter i seg selv er helseskadelig og at dobbeltbruk av sigaretter og e-sigaretter er mer skadelig enn bruk av bare sigaretter eller e-sigaretter. De viser videre til at land som Australia, Uruguay og Brasil har forbud mot salg av e-sigaretter, med den begrunnelse at produktene ikke har dokumentert effekt på røykeslutt. Basert på føre-var-prinsippet mener nederlandske myndigheter derfor at den nederlandske folkehelsen har mest nytte av å begrense bruk av e-sigaretter til den gruppen røykere som virkelig ikke kan slutte å røyke med anbefalte røykesluttmidler.

Danmark

Folketinget i Danmark vedtok i desember 2020 at e-sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere med og uten nikotin skal ha full standardisert innpakning, på samme måte som urtebaserte røykeprodukter og alle tobakksvarer unntatt sigarer og pipetobakk, jf. lov nr. 2071 av 21. desember 2020 og lovforslag L 61.²⁷ Tiltaket er særlig rettet mot dem som ikke allerede er faste brukere av produktene, slik som barn og unge.

Det danske helsedepartementet begrunner reguleringen med at barn og unge er mer sensitive overfor merkevarebygging, logoer mv. og at standardisering vil begrense pakningenes reklameeffekt. Formålet med standardiseringen er å unngå at de ulike merkelogoene, fargene og symbolene på pakningene tillegges særlige egenskaper, som kan fremme deres tiltrekningskraft på barn og unge eller gi et feil inntrykk av produktet.

I lov nr. 426 av 18. mai 2016 om elektroniske sigaretter m.v § 9 a første ledd er det vedtatt et påbud om at alle som selger e-sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere med og uten nikotin i Danmark, skal sikre at alle enkeltpakninger og ev. ytre forpakninger har standardisert utforming.

I § 9 a annet ledd er det vedtatt et tilsvarende påbud om at alle e-sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere må være påført en lesbar produkt-ID. Med dette menes den unike ID-koden produsenter eller importører melder inn ved registrering hos Sikkerhedsstyrelsen, og som offentliggjøres av dem på en egen liste over produkter som er lovlig å selge i Danmark. Begrunnelsen er at det skal være mulig å enkelt identifisere om et produkt er lovlig å selge i Danmark. Kravet om påføring av produkt-ID gjelder alle produkter som er omfattet av registreringsplikten, herunder batterier og munnstykker. Ved nettsalg skal produkt-ID'en presenteres på slik måte at forbrukerne lett kan identifisere den, f.eks. umiddelbart ved siden av prisopplysningen.

I § 9 a tredje ledd er det inntatt en forskriftshjemmel for nærmere bestemmelser om standardiseringens utforming og påføring av produkt-ID. Dette kan bl.a. gjelde regler om farge, form, utseende, tekst, materiale og merking, samt tekst, farge og plassering av produkt-ID.

Enkelte andre land

²⁷ Dansk endringslov: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/2071>

Israel vedtok i 2019 krav til standardiserte pakninger for sigaretter og e-sigaretter, med en overgangsperiode til 8. januar 2020.

En arbeidsgruppe nedsatt av det finske Social- og h lsov rdsministeriet anbefalte i 2018 standardisert innpakning av både tobakksvarer og e-sigaretter.²⁸

5.4 Departementets vurderinger og forslag

Departementet er opptatt av at e-sigaretter ikke skal få appell hos barn og unge. På samme måte som tobakksvarers pakninger ikke antas å v re av avgjørende betydning for voksne brukeres preferanser, antar departementet at e-sigaretters innpakning og fremtoning heller ikke er av avgjørende betydning for voksne røykeres overgang til e-sigaretter for skadereduksjon.²⁹

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det innføres minstekrav til e-sigaretters og gjenoppfyllingsbeholderes utforming og utseende, basert på dagens nederlandske tobakkslovgivning. Det foreslås derfor et nytt forbud mot at e-sigaretter og deres pakninger påføres hologrammer, glitter, skinnende farger, glamorøse elementer, pregninger eller uttrykk som henviser til særskilte tema eller andre elementer som særlig appellerer til barn og unge, jf. forslag til ny   11 a annet ledd i den kommende forskriften om e-sigaretter som var på høring i 2016. Det foreslås videre et forbud mot at pakningene påføres elementer som har lyd-, lys-, lukt- eller smakseffekter, og et krav om at pakningsoverflaten må være matt, jf. forslag til ny   11 a tredje ledd. Dette samsvarer også med merkeforskriften   25 som oppstiller lignende regulering for tobakkspakninger. Til slutt foreslås det en lik regulering for e-sigaretter som merkeforskriften   26 oppstiller for tobakkspakninger og tobakksvarer, nemlig forbud mot elementer som kan endres etter salg. Dette omfatter bl.a. elementer som varmeaktiverte lenker, blekk eller elementer som blir synlige over tid, blekk som er selvlysende i bestemte typer lys, pakningsdeler som kan skrapes bort eller manipuleres for å vise bilde eller tekst, avtagbar etikett, og flater som kan brettes ut, jf. forslag til   11 a fjerde ledd.

Det foreslås at reguleringen gjøres gjeldende for e-sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere både med og uten nikotin. Dette for å sikre at barn og unge ikke blir tiltrukket av produktgruppen e-sigaretter som sådan.

Den ovennevnte reguleringen vil etter departementets syn være en presisering og utvidelse av tsl.   30 a annet ledd om villedende pakningselementer. Det kan hevdes at tegneseriefigurer og glitter på pakningen allerede vil rammes av tsl.   30 a annet ledd bokstav a, ved at slik merking fremmer eller oppfordrer til bruk ved å gi et villedende inntrykk av produktets egenskaper, risiko mv. Det samme kan anføres for tsl.   30 a om at pakningsmerkingen gir inntrykk av at produktet er mindre helseskadelig eller har andre helsemessige eller livsstilsmessige fordeler. Vurderingene etter tsl.   30 a er imidlertid svært skjønnsmessige. Departementet mener derfor at det er en fordel at enkelte typer pakningsmerking reguleres med et særskilt forbud for å tydeliggjøre at disse ikke er lovlige på det norske markedet. Departementet ber om innspill på behovet for en slik særskilt regulering som foreslått i e-sigarettforskriften.

²⁸ Social- og h lsov rdsministeriets nettsak, 2018: <https://stm.fi/sv/-/tyoryhma-tupakka-ja-nikotiinipolitiikka-kehittamalla-suomi-savuttomaksi>

²⁹ Jf. Oslo byfogdembetes kjennelse av 6. nov 2017 om begjæring om midlertidig forføyning mot påbudet om standard forpakning av snus, nederst på side 32.

Tsl. § 30 a gjelder ikke for e-sigaretter uten nikotin. Departementet anser at det ikke er holdepunkter for å forskjellsbehandle e-sigaretter med og uten nikotin når det gjelder denne typen pakningsregulering. Departementet foreslår derfor at tsl. § 30 a tredje ledd endres, slik at også e-sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere uten nikotin omfattes av bestemmelsens annet ledd.

Departementet er klar over at ovennevnte forslag ikke vil fjerne alle typer reklameelementer på pakningene, og at kun full standardisering vil oppnå et slikt formål. Departementet anser disse forslagene som et første skritt på veien mot full standardisering, men ønsker i utgangspunktet å høste av danske og nederlandske erfaringer før vi ev. går videre med en ytterligere innstramning. Vi viser imidlertid til begrunnelsene fra hhv. det nederlandske og det danske helsedepartementet, samt beskrivelsen av foreslått regulering, i kap. 5.3 ovenfor. Denne samsvarer i svært stor grad med departementets vurderinger i Prop. 142 L (2015–2016) om innføring av standardiserte tobakkspakninger. Departementet har som nevnt allerede lovhjemmel til å innføre forskriftsbestemmelser om standardiserte e-sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere, jf. tsl. § 30 annet ledd. Vi ber høringsinstansene om innspill på om denne hjemmelen bør benyttes fremfor å innføre særlige pakningsreguleringer, som foreslått i e-sigarettforskriften § 11 a.

Departementet viser til den danske reguleringen av at alle e-sigaretter skal påføres produkt-ID. Det antas at slik merking vil kunne bidra til at forbrukere og tilsynsmyndigheter i større grad kan forsikre seg om at et aktuelt produkt er lovlig til salg i Norge. Etter departementets syn hjemler allerede tsl. § 34 a tredje og fjerde ledd slike krav. Det foreslås derfor en tilsvarende regulering som den danske i den nye e-sigarettforskriften, jf. forslag til endring av § 7 og ny § 11 a femte ledd. Departementet arbeider for tiden med å ferdigstille forskriften etter EØS-høring, og vil i denne forbindelse tydeliggjøre bruken av EU-CEG og forholdet til registreringsordningen samt tilhørende ID-koder, basert på de danske forskriftene.

Videre foreslås det at dagens forbud mot såkalt «brand stretching» i tsl. § 22 og reklameforskriften § 4 presiseres i den nye e-sigarettforskriften, jf. forslag til ny § 11 a første ledd. Dette betyr at et merke- og variantnavn, en logo eller andre symboler som er i bruk for tobakksvarer, ikke kan benyttes for en e-sigaret, og omvendt. Departementet foreslår også en språklig endring i reklameforskriften § 4 første ledd bokstav c slik at det klargjøres at opplistingen der kun er eksempler på indirekte reklame, og ikke en uttømmende liste.

Departementet ber om tilbakemelding fra høringsinstansene på om det også er behov for en tilsvarende regulering av «brand stretching» mellom ulike typer tobakksvarer, f.eks. mellom sigaretter og snus. Departementet har ikke utredet noe slikt forslag i denne omgang, men vil gjerne få innspill på om det er behov for å se nærmere på dette.

Departementet foreslår for øvrig også en teknisk feilretting i merkeforskriften § 34, slik at henvisningene der viser til riktige bestemmelser.

6 Røykeforbudenes saklige virkeområde

6.1 Bakgrunn

Da røykeforbudet ble innført i 1988 var det røyk fra tradisjonelle tobakksvarer og røykeprodukter som var omfattet av reguleringen. I 2017 ble forbudet utvidet til å også omfatte damp fra e-sigaretter.

De senere årene har det kommet en rekke nye produkter, herunder produkter med oppvarmet tobakk og andre hybridprodukter, samt røyking av urteprodukter.

Røykeforbudet er først og fremst begrunnet i ønsket om å beskytte befolkningen mot passiv røyking, men det er også et mål å gjøre enkelte områder røykfrie for å bidra til målsettingen om å denormalisere tobakksbruk blant barn og unge.

6.2 Gjeldende rett

Tobakksskadelovens saklige virkeområde er i § 3 første ledd avgrenset til «bruk av tobakksvarer, tobakksutstyr, tobakksurrogater, tobakksimitasjoner og nye kategorier av tobakks- og nikotinprodukter».

Røykeforbudene i lovens kapittel 6 framgår av § 25 for lokaler og transportmidler og § 28 om vern av barn mot passiv røyking. Etter tsl. § 25 er kravet at lufta skal være «røykfri», mens § 28 er en normativ bestemmelse om barns rett til «røykfritt miljø». Disse røykeforbudene er dermed hovedsakelig knyttet til hvilke konsekvenser bruken av et produkt kan få for lufta rundt, og er ment å beskytte mot passiv røyking.

Tsl. § 26 oppstiller et forbud mot «tobakksbruk» i barnehagers lokaler og uteområder, mens § 27 inneholder et tilsvarende forbud i skolers lokaler og uteområder. I tillegg fastsetter § 27 annet ledd et forbud mot tobakksbruk i skoletiden for elever. Disse forbudene er, i tillegg til beskyttelse mot passiv røyking, begrunnet i et ønske om å skape et tobakksfritt miljø i skoler og barnehager.

Tsl. § 28 a presiserer at forbudene i kapittel 6, som inneholder de særskilte forbudene mot tobakksbruk, også gjelder for «bruk av e-sigaretter». Utover dette er det ikke definert i lovens kap. 6 hvilke produkter som dekkes av røykeforbudene.

6.3 Reguleringer i andre land

Det svenske røykeforbudet omfatter bl.a. e-sigaretter, urtebaserte røykeprodukter og produkter med oppvarmet tobakk, jf. den svenske tobakksloven kapittel 6 § 1:

«Med rökning avses vid tillämpningen av bestämmelserna i detta kapitel

- 1. rökning av tobak,*
- 2. inhalering efter förångning eller annan upphettning av tobak,*
- 3. användning av elektroniska cigaretter,*
- 4. rökning av örtprodukter för rökning, och*
- 5. användning av njutningsmedel som till användningssättet motsvarar rökning men som inte innehåller tobak. »*

De finske reglene om røykeforbud gjelder tilsvarende for bruk av e-sigaretter og røykebaserte urteprodukter, jf. den finske tobakksloven § 73:

«Application of smoking bans

The provisions laid down in this Chapter regarding smoking and tobacco smoke also apply to the consumption of herbal products for smoking and the use of electronic cigarettes as well as the resulting smoke, vapour and particles. »

6.4 Departementets vurderinger og forslag

I lys av produktutviklingen de senere årene, og av hensyn til forutberegnelighet og tilsynsmyndighetenes oppgaver knyttet til å håndheve røykeforbudene, vurderer departementet at det kan være hensiktsmessig å innta en egen bestemmelse i lovens kap. 6 som tydeliggjør hva som er omfattet av røykeforbudene. En slik bestemmelse kan formuleres som en definisjon av hva som anses som røykfri luft, ved å presisere hvilke kvaliteter luften må ha for å være røykfri, f.eks. krav om fravær av ulike typer utslipp. Departementet anser imidlertid dette som lite hensiktsmessig. En slik definisjon ville være vanskelig å utforme på en måte som dekker alle relevante partikler og utslipp, i tillegg til at det ville være vanskelig for tilsynsmyndigheten å føre tilsyn med kvaliteten på lufta, fremfor å føre tilsyn med bruken av visse produkter. Departementet mener derfor at det er mest hensiktsmessig at en slik bestemmelse innebærer en presisering av hvilken bruk som omfattes av forbudene, i tillegg til hvilke typer produkter bruken knyttes til. Dette anses å være enklere å forholde seg til både for de forbudet retter seg mot, og for myndigheten som skal føre tilsyn med forbudene. Både den svenske og den finske tobakkslovgivningen har bestemmelser som setter rammer for hvilken bruk og hvilke produkter som omfattes av røykeforbudene.

På bakgrunn av ovennevnte foreslår departementet en ny bestemmelse hvor det tydelig framgår hvilke produkter og hvilken bruk som omfattes av røykeforbudene i tsl. kapittel 6. Bestemmelsen foreslås utformet slik at den tar høyde for at mulige nye produkter også vil være omfattet av røykeforbudene.

Departementet foreslår en ny § 25 a, der det framgår at røykeforbudene i lovens kapittel 6 gjelder for røyking og inhalering etter fordamping eller oppvarming av tobakksvarer, urteprodukter og e-sigaretter. Det samme gjelder bruk av andre produkter som i bruksmåte tilsvare røyking eller damping, men som ikke inneholder tobakk.

For det første er forslaget ment å fange opp tradisjonell røyking. Dette vil bl.a. omfatte bruk av sigaretter, sigarer, pipe samt røyking av urteprodukter. Dette er gjeldende rett i dag.

For det andre dekker forslaget også produkter som avgir damp, som e-sigaretter. Også dette følger av gjeldende rett, men etter departementets syn vil dette tydeliggjøres ved at alt samles i en felles bestemmelse. I og med at bruk av e-sigaretter foreslås innlemmet i den nye bestemmelsen, foreslår departementet at dagens § 28 a oppheves.

Det har vært diskusjon i fagmiljøet om hvilken kategori produkter som varmer opp tobakk hører inn under, om det foregår forbrenning som avgir røyk eller om disse kun avgir damp. Tobakksindustrien har argumentert for at disse produktene må anses som røykfrie tobakksvarer. Etter departementets syn vil denne produktgruppen nå uansett dekkes opp av departementets forslag til ny § 25 a ved at oppvarming er nevnt i bestemmelsen.

Til slutt foreslår departementet at produkter som anvendes på en måte som tilsvare røyking eller damping, men som ikke inneholder tobakk, bør omfattes av bestemmelsen. I den svenske

lovproposisjonen 2017/18:156 ble det f.eks. vist til at man kan bruke vannpipe med en mineralmasse bestående av mikroskopiske steiner med smakstilsetning. Når disse steinene varmes opp ved hjelp av glødende kull avgir de noe som ser ut som røyk, men som i realiteten hovedsakelig er vanddamp.

Departementet ber om høringsinstansenes innspill på om forslag til ny § 25 a er tilstrekkelig klar og dekkende til at den omfatter alle nåværende og potensielle fremtidige produkter og bruksmåter som bør dekkes av røykeforbudene.

For å sikre at ev. nye produkter eller bruksmåter enkelt kan innlemmes i forbudet, foreslås det en forskriftshjemmel i § 25 a annet ledd, som gir departementet myndighet til å presisere eller utvide forbudet, samt gjøre unntak fra det.

7 Holdeplasser og andre områder tilknyttet kollektivtransport

7.1 Bakgrunn

Røykeforbudet i lokaler og transportmidler hvor allmennheten har adgang, ble innført i 1988. I 2004 ble det innført totalforbud mot røyking på serveringssteder. I 2013 ble røykeforbudet utvidet til utendørs inngangspartier til helseinstitusjoner og offentlige virksomheter, og muligheten til å ha røykerom ble fjernet. Videre ble det innført tobakksfri skoletid for elevene og forbud mot bruk av tobakksvarer i barnehagers og skolars lokaler og uteområder. En normativ bestemmelse om barns rett til røykfritt miljø ble også lovfestet.

I Prop. 55 L (2012–2013), hvor de siste lovendringene ble foreslått, tok flere av høringsinstansene til orde for at røykeforbudet også burde utvides til holdeplasser. Norges Astma- og Allergiforbund viste til en undersøkelse blant deres medlemmer i 2006, hvor rundt halvparten opplevde å bli plaget av at folk røyker på offentlige steder som trikke- og bussholdeplasser. Undersøkelsen viste videre at 53 pst. av de spurte synes det er vanskelig å ta opp med folk at det er plagsomt at de røyker og tre av ti sa at de ukentlig eller daglig unngår steder der det røykes.

Til dette uttalte departementet på side 76 i lovproposisjonen:

«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.»

Departementet mener at tiden nå er moden for å følge opp problemstillingen med røyking på holdeplasser. Forslaget nedenfor er en oppfølging av tobakksstrategien der det framgår at regjeringen vil foreslå endringer i tobakkskadeloven for å bedre vernet mot passiv røyking.

7.2 Gjeldende rett

Tobakkskonvensjonen art. 4 nr. 2 bokstav a fastsetter som et grunnleggende prinsipp at det er behov for å treffe tiltak for å beskytte alle mennesker mot eksponering for tobakksrøyk. Videre er det i konvensjonens art. 8 fastsatt at partene skal vedta og gjennomføre effektive tiltak som skal beskytte mot eksponering for tobakksrøyk på offentlige steder innendørs, og dersom det er hensiktsmessig på andre offentlige steder.

Konvensjonspartene vedtok i 2008 retningslinjer til art. 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 til art. 8 fremkommer i punkt 24 at tobakkskonvensjonen art. 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 ev. andre (utendørs eller kvasi-utendørs) offentlige steder, er totalt røykfrie.

Tobakksskadeloven regulerer i utgangspunktet ikke røyking utendørs. I henhold til tsl. § 25 første ledd er det røykeforbud i lokaler og transportmidler hvor allmennheten har tilgang, samt i arbeidslokaler, møterom og serveringslokaler. I tsl. § 25 første ledd tredje setning er det imidlertid fastsatt at også utendørs inngangspartier til helseinstitusjoner og offentlige virksomheter skal være røykfrie, og §§ 26 og 27 forbyr all bruk av tobakksvarer på barnehagers og skolars uteområder. Disse forbudene er, i tillegg til beskyttelse mot passiv røyking, begrunnet i et ønske om å skape et tobakksfritt miljø for barn og unge.

Tsl. § 28 lovfester barns rett til et røykfritt miljø. Bestemmelsen er normativ og gir den som er ansvarlig for barn ansvaret for å sørge for at retten blir oppfylt. Det medfører ikke reaksjoner dersom ansvaret ikke følges opp. Barns rett til et røykfritt miljø etter § 28 må forstås å gjelde overalt hvor barn befinner seg, både innendørs og utendørs, og i offentlige og private rom.

Det er primært kommunene og Arbeidstilsynet som fører tilsyn med røykeforbudene, jf. tsl. § 29 første og annet ledd. Ved overtredelser kan eier eller driver av området som omfattes, få pålegg om retting og tvangsmulkt, eller pålegg om stansing av virksomheten. Det er også vedtatt hjemmel for overtredelsesgebyr etter tsl. § 36 a, men denne er ikke trådt i kraft ennå, da det gjenstår å få på plass forskrifter til bestemmelsen.

7.3 Reguleringer i andre land

Sverige

Sverige har, i likhet med i Norge, lenge hatt røykeforbud i arbeidslokaler, offentlige lokaler, skoler, helseinstitusjoner og på serveringssteder og kollektivtransport. I 2018 ble røykeforbudet utvidet til å gjelde visse offentlige steder utendørs, bl.a. uteserveringer, inngangspartier til lokaler som er omfattet av røykeforbudet, uteområder tilknyttet kollektivtrafikk og enkelte uteområder for idrett og lek, jf. den svenske tobakksloven kapittel 6 § 2.³⁰ Det svenske røykeforbudet går nå altså lenger enn det norske.

Når det gjelder kollektivtrafikk gjelder røykeforbudet på utendørs områder som er avsatt til og anvendes av de som reiser med kollektivtransport. Dette er omtalt i den svenske lovproposisjonen side 95 som «utomhusområden i anslutning till av- och påstigning, t.ex. busshållplatser, perronger och taxizoner, som andra utomhusområden som är avsedda för resenärer, t.ex. biljettområden och gångbanor i anslutning till spårrområden.»

³⁰ Prop. 2017/18:156 *Ny lag om tobak och liknande produkter*. <https://data.riksdagen.se/fil/002CE9FE-3596-478E-9A65-FE596FC7C978>

Ansvar for å føre tilsyn med røykeforbudene ligger hos kommunen. Dersom forbudet ikke etterleves, kan kommunen ilegge overtredelsesgebyr overfor den som er ansvarlig for området. Dette følger av den svenske tobakksloven kapittel 7 § 3 nr. 4 og § 9.

Finland

Også Finland har røykeforbud i arbeidslokaler, skoler, transportmidler og lokaler som er tilgjengelige for allmenheten. I tillegg har de forbud mot røyking på utendørs arenaer og tilskuerområder for offentlige arrangementer hvor tilskuerne ikke beveger seg rundt. Dette følger av den finske tobakksloven § 74 første ledd.

Det er kommunene som fører tilsyn med disse røykeforbudene, jf. den finske tobakksloven § 8. Ved brudd på røykeforbudene kan den som røyker ilegges bøter etter lovens § 113. Det samme gjelder eier/driver eller arrangør dersom det er utvist forsett eller grov uaktsomhet, jf. § 114.

I april 2021 sendte det finske helsedepartementet på høring forslag om å innføre røykeforbud på lekeplasser og badestrender. I tillegg foreslås det å utvide definisjonen av lokale, slik at også busskur og uteserveringer med tak og to vegger, vil omfattes av røykeforbudet.³¹

Enkelte andre land

Deler av Canada, Australia og en rekke lokale jurisdiksjoner i USA har vedtatt røykeforbud på uteserveringer, utendørs i offentlige parker, på badestrender, lekeplasser, idrettsarenaer, holdeplasser og inngangspartier. Ungarn og Polen har forbud mot røyking ved utendørs bussholdeplasser og lekeplasser. Spania har røykeforbud på utendørs lekeplasser og flere strender. Latvia har røykeforbud på utendørs lekeplasser, samt egne røykesoner for utendørs kafeer, parker, strender mv.

7.4 Departementets vurderinger og forslag

Departementet mener at alle bør kunne benytte seg av transportmidler uten å plages av røyk. Ufrivillig eksponering for tobakksrøyk utendørs kan være plagsomt for alle, og helsefarlig dersom eksponeringen er av et visst omfang. Selv små mengder tobakksrøyk kan skade helsen, og det finnes ingen trygg nedre grense, jf. omtale i kap. 2.2 over. For allergikere, astmatikere og andre lungesyke kan selv svært kort eksponering for tobakksrøyk fremkalle akutte sykdomsanfall.

Det er derfor ikke tilstrekkelig for å beskytte reisende mot passiv røyking at det er røykeforbud i lokaler og transportmidler. For å kunne reise kollektivt må de reisende også ofte oppholde seg på et utendørsområde, f.eks. en holdeplass. Departementet foreslår derfor at dagens røykeforbud i tsl. § 25 utvides til å omfatte utendørs områder tilknyttet kollektivtransport. Hensikten med forslaget er at alle skal kunne benytte seg av kollektivtransport uten å utsettes for passiv røyking.

Departementet foreslår at røykeforbudet bør gjelde på alle utendørs områder tilknyttet kollektivtransport, dvs. områder som er tilpasset brukere av slike transportmidler i tilknytning til bruken. Dette betyr at i tillegg til selve holdeplassen/perrongen, er forslaget ment å omfatte andre områder som er avsatt for de reisende, som f.eks. utendørs billettområde,

³¹ Social- og helse- og sosialdepartementets nettsak, april 2021: <https://valtioneuvosto.fi/sv/-/1271139/forslaget-till-andringen-av-tobakkslagen-pa-remiss-fram-till-den-7-juni>

inngangspartier og utendørs ventested på terminalområdet. Det avgjørende vil være om området er avsatt til reisende med kollektivtransport.

Departementet ser at det kan oppstå avgrensingsproblematikk knyttet til hvor grensene for det lovregulerte utendørs området går. Dette vil være opp til tilsynsmyndigheten å vurdere. Her vil hensynene bak bestemmelsen kunne være veiledende. Tilsvarende problemstilling gjelder for nåværende røykeforbud ved inngangspartier til helseinstitusjoner og offentlige virksomheter, hvor det heller ikke er eksakt angitt hvor langt fra inngangspartiet røykeforbudet gjelder. Departementet har ikke fått henvendelser om at dette har medført utfordringer knyttet til tilsyn med forbudet. Departementet er heller ikke kjent med at dette har vært et problem for det tilsvarende røykeforbudet for utendørs områder for kollektivtrafikk i Sverige. For sikkerhets skyld foreslår departementet likevel at forskriftshjemmelen i § 25 siste ledd utvides til å omfatte utendørs områder tilknyttet kollektivtransport, slik at det kan fastsettes forskriftsregler om avgrensning dersom dette skulle vise seg å bli et problem.

Flere utendørs områder tilknyttet kollektivtransport har allerede i dag røykeforbud basert på privatrettslig eierrådighet over områdene. Forslaget vil dermed kun få praktisk betydning for utendørs områder hvor det i dag ikke er noe slikt forbud.

Tilsyn og reaksjoner

Departementet foreslår at forbudet inntas i tsl. § 25 første ledd siste setning. Reglene i tsl. § 25 tredje og fjerde ledd vil dermed også bli gjort gjeldende for uteområder tilknyttet kollektivtransport. Dette innebærer at eieren, driveren eller den som disponerer området plikter å sørge for at røykeforbudet overholdes. Dersom det er tvil om det gjelder et røykeforbud på området, skal det settes opp skilt som tydelig angir dette. Den ansvarlige for området vil også ha anledning til å bortvise personer som røyker fra området.

På samme måte som for de øvrige røykeforbudene i § 25, foreslår departementet at tilsynsansvaret for det nye røykeforbudet legges til kommunen, jf. § 29 første ledd. Etter § 29 annet ledd kan kommunen gi påbud om retting og tvangsmulkt ved brudd på røykeforbudet etter folkehelseloven kap. 3. Det er den ansvarlige for området som vil kunne ilegges slike reaksjoner, ikke den enkelte røyker.

Videre, når tsl. § 36a om overtredelsesgebyr trer i kraft, vil tilsynsmyndigheten få mulighet til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på bestemmelsene om røykeforbud i tsl. § 25 første, annet, tredje og femte ledd. Dersom forbudet ikke etterleves, vil kommunen kunne ilegge overtredelsesgebyr overfor den som er ansvarlig for området.

I forbindelse med innføringen av overtredelsesgebyr vurderte departementet muligheten for å ilegge slikt gebyr til den som røyker og faktisk bryter forbudet, men kom da til at tilsynsmyndigheten ikke burde gis en slik mulighet. Tsl. § 25 fjerde ledd om at en person som røyker kan bortvises, er derfor ikke nevnt i tsl. § 36 a. Departementet viser til vurderingene som ble gjort i Prop. 60 L (2017-2018) punkt 5.4.2. Dette innebærer at røykeren ikke vil kunne ilegges overtredelsesgebyr for brudd på røykeforbudet på utendørs områder tilknyttet kollektivtransport. Departementet innser at dette kan bety at enkelte får mindre insentiv til å overholde røykeforbudet. Til forskjell fra arbeidslokaler, serveringssteder og helseinstitusjoner, hvor det som regel er ansatte til stede til enhver tid, kan det hevdes at det vil være urimelig at det er kollektivtransportselskapet som skal stå ansvarlig dersom en kunde

bryter røykeforbudet på en av deres holdeplasser. Departementet ber om høringsinstansenes innspill på om kommunen bør kunne ilegge røykere som bryter forbudet, overtredelsesgebyr.

8 Utendørs idrettsområder

8.1 Bakgrunn

Som omtalt ovenfor i kap. 7.1 var det flere høringsinstanser som i 2012 tok til orde for en mer vidtgående regulering av røyking utendørs, herunder på idrettsområder.

I Prop. 55 L (2012–2103) fremkommer i punkt 4.7.3 at Miljørettet helsevern Vestfold uttalte: *«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.»*

Regjeringen tar risikoen knyttet til passiv røyking på alvor og har i den nasjonale tobakksstrategien fastsatt at de ønsker å utrede hvordan vernet mot passiv røyking kan bedres, særlig på områder der barn ferdes. I dette kapittelet, sammen med forslagene i kap. 9 om lekeplasser, kap. 10 om private kjøretøy og kap. 11 om private boliger, vil departementet følge opp dette punktet fra tobakksstrategien.

8.2 Gjeldende rett

Tobakkskonvensjonen forplikter Norge til å gjennomføre effektive tiltak for å beskytte befolkningen mot eksponering for tobakksrøyk, se nærmere omtale i kap. 7.2 ovenfor.

Tobakkskadeloven regulerer i utgangspunktet ikke røyking utendørs, jf. nærmere omtale i kap. 7.2 ovenfor. Unntak fra dette er tsl. § 25 første ledd tredje setning som fastsetter at også utendørs inngangspartier til helseinstitusjoner og offentlige virksomheter skal være røykfrie, og §§ 26 og 27 som forbyr tobakksbruk i barnehagers og skolars uteområder. Sistnevnte bestemmelser er, i tillegg til beskyttelse mot passiv røyking, begrunnet i et ønske om å skape et tobakksfritt miljø for barn og unge.

Tsl. § 28 lovfester barns rett til et røykfritt miljø. Bestemmelsen er normativ og gir den som er ansvarlig for barn ansvaret for å sørge for at retten blir oppfylt. Det medfører ikke reaksjoner dersom ansvaret ikke følges opp, og det er heller ikke ytterligere presisert hvilke områder dette gjelder. Barns rett til et røykfritt miljø etter § 28 må forstås å gjelde overalt hvor barn befinner seg, både innendørs og utendørs, og i offentlige og private rom.

Som nærmere omtalt i kap. 7.2 ovenfor, er det primært kommunene og Arbeidstilsynet som fører tilsyn med røykeforbudene, og ved overtredelser kan den ansvarlige for området få pålegg om retting og tvangsmulkt, stansing av virksomheten og etter hvert overtredelsesgebyr.

8.3 Erfaringer fra og reguleringer i andre land

Sverige

Som omtalt i kap. 7.3 ovenfor, har Sverige lenge hatt røykeforbud i lokaler og transportmidler som er tilgjengelige for allmennheten mv. I 2018 ble røykeforbudet utvidet til å gjelde visse

offentlige steder utendørs, bl.a. enkelte uteområder for idrett, jf. den svenske tobakksloven kapittel 6 § 2.

Når det gjelder utendørs idrettsområder, gjelder røykeforbudet for utendørs områder som er inngjerdede og hovedsakelig ment for idrettsutøving, som f.eks. utendørs idrettsarenaer. I den svenske lovproposisjonen side 96 fremkommer at virkeområdet knytter seg til tilsvarende begrep i andre lover. Videre knyttes forståelsen av «plats huvudsakligen avsedd för idrottsutövning» til hva man i dagligtalen omtaler som arena eller stadion, altså utendørs anlegg hovedsakelig avsatt til ulike idretts- og fornøyelsesarrangementer.

Ansvar for å føre tilsyn med røykeforbudene ligger hos kommunen. Dersom forbudet ikke etterlevs, kan kommunen gi overtredelsesgebyr til den som er ansvarlig for området. Dette følger av den svenske tobakksloven kapittel 7 § 3 nr. 4 og § 9.

Finland

Finland har som omtalt i kap. 7.3, røykeforbud i lokaler og transportmidler hvor allmennheten har tilgang mv. I tillegg har de forbud mot røyking på utendørs arenaer og tilskueroområder for offentlige arrangementer hvor tilskuerne ikke beveger seg rundt.

Det er kommunene som fører tilsyn med disse røykeforbudene, jf. den finske tobakksloven § 8. Ved brudd på røykeforbudene kan den som røyker ilegges bøter etter lovens § 113. Det samme gjelder eier/driver eller arrangør dersom det er utvist forsett eller grov uaktsomhet, jf. § 114. Eier/driver eller arrangør kan bortvise personer som bryter forbudet i medhold av § 81.

Som omtalt i kap. 7.3, har det finske helsedepartementet for tiden på høring et forslag om å innføre røykeforbud på lekeplasser og badestrender. I tillegg foreslås det å utvide definisjonen av lokale, slik at også busskur og uteserveringer med tak og to vegger, vil omfattes av røykeforbudet.

8.4 Departementets vurderinger og forslag

Departementet mener at tiden er moden for å utvide røykeforbudet til idrettsområder utendørs. Begrunnelsen er for det første et ønske om å beskytte barn mot passiv røyking. Eksponering for tobakksrøyk kan være like helsefarlig ute i friluft som innendørs, alt avhenger av konsentrasjonen av farlige partikler og hvor lenge man utsettes for røyken. Selv små mengder tobakksrøyk kan skade helsen, og det finnes ingen trygg nedre grense, jf. omtale i kap. 2.2 ovenfor. I tillegg ønsker departementet at arenaer hvor barn ferdes skal være røykfrie av hensyn til målsettingen om å denormalisere tobakksbruk. Selv om hovedformålet med forslaget er å beskytte barn mot passiv røyking, vil det også kunne ha positive effekter for voksne ved at det beskytter mot uønsket passiv røyking, særlig for astmatikere, gravide og andre sårbare grupper.

Departementet foreslår på denne bakgrunn et røykeforbud på *områder utendørs hovedsakelig ment for idrettsutøving*. Forslaget er inspirert av den svenske tobakksloven kapittel 6 § 2 nr. 8, og foreslås inntatt i tsl. § 28 nytt annet ledd bokstav a.

Forslaget vil omfatte områder som hovedsakelig er ment for idrettsutøving. Med dette menes et areal som er opparbeidet og tilpasset med det formål at det skal benyttes til idrett, som f.eks. en fotballbane, friidrettsbane mv. Det er ikke avgrenset til en arena eller stadion, men kan også omfatte et mindre areal ment for idrett, som en mindre basketballbane uten avsatt plass for

tilskuere. Eventuell tilskuerplass på tribuner og sidelinje og utendørs garderober og klargjøringsplass for utøvere, er også ment å omfattes av røykeforbudet.

At det stilles krav til at området er opparbeidet eller tilpasset for idrettsutøving, innebærer at områder som kun er ment å gi befolkningen offentlige rom å oppholde seg i på fritiden, ikke vil være omfattet av forbudet. Dette kan f.eks. være parker og byrom med bordtennisbord eller boccia-bane. Tilsvarende vil ikke et friluftsområde som f.eks. brukes til terrengløp, orientering, skiløyper eller frisbeegolf være omfattet, da disse områdene ikke anses opparbeidet og tilpasset hovedsakelig til idrettsaktivitet. Slike områder er tilrettelagt for flerbruk og ofte i tilknytning til turområder. Det ville etter departementets syn by på store utfordringer knyttet til avgrensning og tilsyn dersom slike områder også skulle omfattes av forslaget.

Departementet understreker at det foreslåtte røykeforbudet også er ment å gjelde i situasjoner der det aktuelle området ikke benyttes til idrettsutøving, men til andre arrangementer som f.eks. konserter eller markeringer. Det ville ellers bli svært krevende for tilsynsmyndighetene å skulle holde oversikt over når området brukes til idrettsaktiviteter og når det brukes til andre formål. Det er derfor hva området hovedsakelig er ment for som vil avgjøre om forbudet gjelder på det aktuelle området.

Departementet har vurdert om det bør stilles vilkår om at det foreslåtte røykeforbudet kun skal gjelde områder ment for *organisert* idrettsutøving, men vurderer at mange områder der barn bedriver idrett på fritiden da vil falle utenfor. Hensikten med forslaget er å beskytte både idrettsutøvere og publikum mot passiv røyking, spesielt barn.

Til forskjell fra den svenske bestemmelsen, foreslår departementet som utgangspunkt ikke et vilkår om at området må være *inngjerdet*. I Sverige er vilkåret om inngjerding begrunnet med at kun «område ment for idrettsutøving» ville være for vidtrekkende, jf. den svenske lovproposisjonen side 96. Ved å stille vilkår om at området må være inngjerdet knyttes forbudet til tydelig avgrensede områder. Det trekkes også frem at dersom forbudet skulle gjelde alle idrettsområder, ville slike grensedragningsproblemer kunne by på problemer knyttet til ansvars- og tilsynsbestemmelser. Dette ville igjen kunne bidra til å undergrave de positive effektene av forbudet. For områder som ikke er inngjerdet legges det i proposisjonen også vekt på at det er større mulighet for å flytte seg unna området for å røyke og at motivet bak røykeforbudet derfor ikke gjør seg like sterkt gjeldende på slike områder.

Departementet ønsker å dekke flest mulig utendørs idrettsområder der barn ferdes. Vi ser utfordringen med manglende avgrensning for områder som skal omfattes av forbudet, men vurderer at vilkåret om at området hovedsakelig må være ment for idrettsutøving i tilstrekkelig grad avgrenser virkeområdet. Departementet antar at svært mange mindre idrettsanlegg hvor barn utøver idrettsaktivitet, ikke er inngjerdede. Et krav om inngjerding vil således gjøre røykeforbudet langt mindre effektivt.

Departementet ber om høringsinstansenes innspill knyttet til vurderingen og avgrensingen av hvilke områder som faller innenfor forbudet, og særlig om det bør stilles krav om at idrettsområdet må være inngjerdet.

På samme måte som for områder tilknyttet kollektivtrafikk, ser departementet at det kan oppstå avgrensingsproblematikk knyttet til hvor grensene for det lovregulerte utendørs området går. Departementet viser til våre vurderinger i kap. 7.4 og foreslår for sikkerhets skyld

en forskriftshjemmel i § 28 siste ledd, slik at det kan fastsettes krav til buffersoner, om avgrensning e.l. dersom dette skulle vise seg å bli et problem.

Tilsyn og reaksjoner

På samme måte som for holdeplasser, foreslår departementet at tsl. § 25 tredje og fjerde ledd gjøres gjeldende for røykeforbudet på idrettsområder, jf. forslag til tsl. § 28 nytt tredje ledd. Dette innebærer at den ansvarlige for området plikter å sørge for at røykeforbudet overholdes, bl.a. ved å sette opp skilt dersom det er tvil om at det gjelder et røykeforbud for området. Videre vil den ansvarlige ha anledning til å be folk om å slutte å røyke og til å bortvise personer som røyker fra området.

I likhet med det svenske regelverket foreslår departementet at tilsynsansvaret legges til kommunen, på samme måte som for øvrige røykeforbud. Det foreslås derfor en endring i tsl. § 29 første ledd der dette fremgår.

I utgangspunktet er § 28 om barns rett til røykfritt miljø en normativ bestemmelse som ikke var ment å gi grunnlag for reaksjoner ved overtredelser. Det vises til departementets vurderinger i Prop. 55 L (2012–2013) punkt 4.5.7:

«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.»

Når departementet nå foreslår å utvide § 28 med et konkret røykeforbud på utendørs idrettsområder, anser departementet i utgangspunktet at det er hensiktsmessig at brudd på forbudet kan ilegges reaksjoner. På samme måte som for dagens røykeforbud, foreslås det derfor at § 29 annet ledd gjøres gjeldende for det nye røykeforbudet på idrettsområder. Dette betyr at kommunen etter fhl. §§ 14 og 15 har anledning til å gi påbud om retting og tvangsmulkt ved brudd på røykeforbudet. Det er den ansvarlige for området som kan ilegges reaksjoner etter denne bestemmelsen, ikke den enkelte røyker.

Når tsl. § 36a om overtredelsesgebyr trer i kraft, vil tilsynsmyndigheten få mulighet til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på de eksisterende bestemmelsene om røykeforbud i tsl. kapittel 6 (med unntak av dagens § 28). Departementet er usikker på om det er hensiktsmessig at den ansvarlige for idrettsområdet, ved brudd på røykeforbudet, bør kunne ilegges overtredelsesgebyr. På den ene siden vil muligheten til slik reaksjon overfor den ansvarlige for idrettsområdet, likebehandle håndhevingen av røykeforbudet der med håndhevingen overfor serveringssteder og andre aktører. Videre ser departementet at en reaksjonsmulighet vil kunne bidra til bedre etterlevelse av regelverket. På den annen side kan det være vanskeligere for en eier eller driver å holde kontroll med at det ikke røykes på idrettsområdet, enn for et serveringssted hvor det til enhver tid er ansatte til stede.

Eieren, driveren eller arrangørens ansvar for at røykeforbudet etterleves kan stille seg ulikt ut fra hvilken type idrettsområde det gjelder og om det stilles krav om at idrettsområdet må være

inngjerdet for at det skal omfattes av forbudet. I forbindelse med departementets arbeid med høringsnotat om nærmere forskriftsregler knyttet til overtredelsesgebyr, bl.a. vurderingsmomenter og utmåling, vil departementet ev. kunne ta nærmere stilling til de ulike vurderingsmomentene som bør gjelde for idrettsområder. Departementet ber særlig om høringsinstansenes synspunkter på om hjemmelen for overtredelsesgebyr bør utvides til å omfatte røykeforbud på idrettsområder. Det foreslås ingen endringer som berører dagens § 28 første ledd om barns rett til røykfritt miljø, denne bestemmelsen vil fortsatt kun være av normativ karakter.

Når det gjelder spørsmålet om den som røyker bør kunne ilegges overtredelsesgebyr, viser departementet til drøftelsen av denne problemstillingen i punkt 7.3 ovenfor om holdeplasser. I tillegg til de momenter som nevnes der, vil departementet peke på at vi anser at den foreslåtte bestemmelsen om røykeforbud på utendørs idrettsområder er tilstrekkelig klar når det gjelder pliktsubjektet; det er snakk om forbud mot en konkret handling på et særskilt område. Departementet innser imidlertid at dersom det ikke stilles krav om at området må være inngjerdet, kan det oppstå tvil om hvor de konkrete grensene for forbudsområdet går. Departementet vil se nærmere på denne vurderingen, og ber særlig om innspill på om kommunen bør få adgang til å ilegge privatpersoner som bryter røykeforbudet på utendørs idrettsområder, overtredelsesgebyr.

9 Lekeplasser

9.1 Bakgrunn

Som omtalt ovenfor i punkt 7.1 var det flere høringsinstanser som i 2012 tok til orde for en mer vidtgående regulering av røyking utendørs. Dette gjaldt særlig områder hvor barn ferdes.

Regjeringen tar risikoen knyttet til passiv røyking på alvor og har i den nasjonale tobakksstrategien fastsatt at de ønsker å utrede hvordan vernet mot passiv røyking kan bedres, særlig på områder der barn ferdes. I dette kapittelet, sammen med forslagene i kap. 8 om idrettsområder, kap. 10 om private kjøretøy og kap. 11 om private boliger, vil departementet følge opp dette punktet fra tobakksstrategien.

9.2 Gjeldende rett

Tobakkskonvensjonen forplikter Norge til å gjennomføre effektive tiltak for å beskytte befolkningen mot eksponering for tobakksrøyk, se nærmere omtale i kap. 7.2 ovenfor.

Tobakkskadeloven regulerer i utgangspunktet ikke røyking utendørs, jf. nærmere omtale i kap. 7.2 ovenfor. Unntak fra dette er tsl. § 25 første ledd tredje setning som fastsetter at også utendørs inngangspartier til helseinstitusjoner og offentlige virksomheter skal være røykfrie, og §§ 26 og 27 som forbyr tobakksbruk i barnehagers og skolars uteområder. Sistnevnte bestemmelser er, i tillegg til beskyttelse mot passiv røyking, begrunnet med et ønske om å skape et tobakksfritt miljø for barn og unge.

Tsl. § 28 lovfester barns rett til et røykfritt miljø. Bestemmelsen er normativ og gir den som er ansvarlig for barn ansvaret for å sørge for at retten blir oppfylt. Det medfører ikke reaksjoner dersom ansvaret ikke følges opp, og det er heller ikke ytterligere presisert hvilke områder

dette gjelder. Barns rett til et røykfritt miljø etter § 28 må forstås å gjelde overalt hvor barn befinner seg, både innendørs og utendørs, og i offentlige og private rom.

Som nærmere omtalt i kap. 7.2 ovenfor, er det primært kommunene og Arbeidstilsynet som fører tilsyn med røykeforbudene, og ved overtredelser kan den ansvarlige for området få pålegg om retting og tvangsmulkt, stansing av virksomheten og etter hvert overtredelsesgebyr.

9.3 Erfaringer fra og reguleringer i andre land

Sverige

Som omtalt i kap. 7.3 ovenfor, har Sverige lenge hatt røykeforbud i lokaler og transportmidler som er tilgjengelige for allmennheten mv. I 2018 ble røykeforbudet utvidet til å gjelde visse offentlige steder utendørs, bl.a. enkelte uteområder for lek, jf. den svenske tobakksloven kapittel 6 § 2.

Det svenske røykeforbudet gjelder på lekeplasser der allmennheten har tilgang, uavhengig av hvem som eier eller på annet grunnlag bestemmer over lekeplassen. Med lekeplass menes ifølge lovproposisjonen et område som er avsatt til lek og tilrettelagt med lekeutstyr, som f.eks. husker og sklier. En lekeplass som bare er tilgjengelig for en sluttet krets av personer – f.eks. beboere i et borettslag – omfattes ikke av røykeforbudet. For at en slik lekeplass ikke skal regnes som tilgjengelig for alle kreves det at det tydelig fremgår at allmennheten ikke har adgang, f.eks. gjennom skilting eller at den er innhegnet og låst, jf. lovproposisjonen side 203.

I motsetning til områder for idrettsutøving stilles det ikke krav til at lekeplassen må være inngjerdet. Dersom lekeplassen ikke er tydelig avgrenset, må vurderingen av hvor langt røykeforbudet gjelder, foretas i hvert enkelt tilfelle ut fra formålet med reglene. Ved vurderingen skal det tas hensyn til at barna skal kunne leke uten å risikere eksponering for røyk.

Ansvar for å føre tilsyn med røykeforbudene ligger hos kommunen. Dersom forbudet ikke etterkommes, kan kommunen gi overtredelsesgebyr overfor den som er ansvarlig for området. Dette følger av kapittel 7 § 3 nr. 4 og § 9.

Finland

I tillegg til de vanlige røykeforbudene innendørs, har Finland forbud mot røyking på utendørs arenaer og tilskuerområder for offentlige arrangementer hvor tilskuerne ikke beveger seg rundt, jf. den finske tobakksloven § 74 første ledd.

Det er kommunene som fører tilsyn med disse røykeforbudene, jf. den finske tobakksloven § 8. Ved brudd på røykeforbudene kan den som røyker ilegges bøter etter lovens § 113. Det samme gjelder eier/driver eller arrangør dersom det er utvist forsett eller grov uaktsomhet, jf. § 114. Eier/driver eller arrangør kan bortvise personer som bryter forbudet i medhold av § 81.

Som omtalt i kap. 7.3, har det finske helsedepartementet for tiden på høring et forslag om å innføre røykeforbud på lekeplasser og badestrender. I tillegg foreslås det å utvide definisjonen av lokale, slik at også busskur og uteserveringer med tak og to vegger, vil omfattes av røykeforbudet.

Enkelte andre land

Deler av Canada, Australia og en rekke lokale jurisdiksjoner i USA har vedtatt røykeforbud bl.a. i utendørs i offentlige parker, på badestrender og lekeplasser. Ungarn og Polen har forbud mot røyking ved utendørs lekeplasser. Spania har røykeforbud på utendørs lekeplasser og flere strender. Latvia har røykeforbud på utendørs lekeplasser, samt egne røykesoner for utendørs kafeer, parker, strender mv.

9.4 Departementets vurderinger og forslag

I vurderingen av tiltak for å følge opp regjeringens målsetting om å bedre vernet mot passiv røyking, har departementet særlig sett hen til områder hvor barn ferdes. Lekeplasser er i den forstand et selvsagt område, da disse er spesielt tilrettelagt for og ment for barn.

Departementet ønsker å sikre barn et mest mulig røykfritt miljø og at områder som er utarbeidet for barns lek og aktivitet skal kunne brukes uten at barn utsettes for passiv røyking. Departementet viser til omtale i kap. 2.2 ovenfor om at også eksponering for tobakksrøyk utendørs kan være helsefarlig, avhengig av konsentrasjonen av farlige partikler og hvor lenge man utsettes for røyken. Et røykeforbud på lekeplasser vil også understøtte det langsiktige målet om å denormalisere tobakksbruk. Forslaget vil etter departementets syn harmonere godt med ulike lokale reguleringer som går lenger enn dette, som f.eks. vedtaket i Stavanger kommune i desember 2020 om å utrede innføring av røykeforbud på badestrender, parker og flere andre offentlige steder.³²

Departementet foreslår på denne bakgrunn et røykeforbud på lekeplasser hvor allmennheten har adgang, jf. forslag til tsl. § 28 nytt annet ledd bokstav b. Forslaget samsvarer med den svenske tobakksloven kapittel 6 § 2 nr. 9.

Departementet foreslår at forbudet begrenses til lekeplasser der allmennheten har adgang. Med lekeplass menes et område som er tilrettelagt for barns lek. I forskrift 19. juli 1996 nr. 703 om sikkerhet ved lekeplassutstyr § 4 er dette definert som et «areal, opparbeidet eller naturlig, som er tilgjengelig og som er tilrettelagt for barns lek». Dette omfatter områder som tilrettelegges med aktivitetslementer som er ment for lek. Departementet vurderer at det er hensiktsmessig at tilsvarende forståelse av «lekeplass» legges til grunn for lekeplasser som foreslås omfattet av røykeforbudet i tobakkskadeloven. Departementet anser det i utgangspunktet ikke som nødvendig med en egen definisjonsbestemmelse av «lekeplass» i tobakksregelverket, men ber om høringsinstansenes innspill på dette.

Utfordringen med avgrensning av området gjør seg gjeldende på tilsvarende måte for lekeplasser som for områder ment for idrettsutøving. Mange lekeplasser er i dag ikke inngjerdet og noen ligger integrert i friluftsområder. I henhold til departementets forslag skal både lekeplasser ved boligområder, parker og i skogen omfattes av forslaget, så fremt de er tilgjengelige for allmennheten. I likhet med i Sverige må vurderingen av rekkevidden av området som omfattes av forbudet, foretas i hvert enkelt tilfelle og ut fra formålet med forbudet. På samme måte som for områder tilknyttet kollektivtrafikk og for idrettsområder, foreslår departementet for sikkerhets skyld en forskriftshjemmel i § 28 siste ledd, slik at det kan fastsettes krav til buffersoner, om avgrensning e.l. dersom dette skulle vise seg å bli et problem.

Tilsyn og reaksjoner

³² Kommunestyrevedtak av 14. desember 2020

Departementet foreslår at dagens regler om tilsyn og reaksjoner med de eksisterende røykeforbudene skal gjelde tilsvarende for lekeplasser, på samme måte som for idrettsområder, jf. forslag til endringer i tsl. § 29, i tillegg til et nytt tredje ledd i § 28 som angir at § 25 tredje og fjerde ledd også gjelder for røykeforbud på lekeplasser.

Vi viser også til drøftelsen av overtredelsesgebyr i kap. 7.3 om holdeplasser og kap. 8.3 om idrettsområder. De samme vurderingsmomentene gjør seg gjeldende for lekeplasser. Departementet viser til at Sverige har innført slik reaksjon for brudd på tilsvarende røykeforbud på lekeplasser der, overfor eier/driver av området. Vi ber særlig om innspill på om røykeforbudet på lekeplasser bør inntas i § 36 a om overtredelsesgebyr og om slikt gebyr bør kunne ilegges privatpersoner som bryter røykeforbudet.

10 Private kjøretøy med barn til stede

10.1 Bakgrunn

Helsefarene ved passiv røyking er omtalt i punkt 2.2 ovenfor, og barn er mer utsatt enn voksne fordi de har mindre lunger og puster raskere.

I Prop. 55 L (2012–2013), hvor den normative bestemmelsen i tsl. § 28 om barns rett til vern mot passiv røyking kom inn i loven, fremkommer at flere høringsinstanser etterlyste mer konkrete røykeforbud, bl.a. i biler:

«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. (...)

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.»

Barneombudet ønsket at barns rett til røykfri luft skulle lovreguleres og tok til orde for at norsk rett på dette området ikke møter kravene som stilles i barnekonvensjonen art. 24. Barneombudet uttalte videre:

«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 omfatter 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.»

Undersøkelser har vist at eksponering for tobakksrøyk i bil er mer skadelig enn f.eks. i hjemmet, på grunn av den begrensede og innelukkede plassen. Forskning har også vist at de helsefarlige stoffene i tobakksrøyken kan nå skadelige konsentrasjoner innen ett minutt etter at en sigarett er tent inne i en bil. Videre er det vist at det gjennomsnittlige giftige partikkelnivået som pustes inn ved røyking inne i en bil, er ti ganger så høyt som i normalluft. Eksponering for tobakksrøyk inne i en bil kan være 23 ganger så giftig som i et hus på grunn av den begrensede

plassen. I og med at rundt 85 pst. av den farlige passive røyken er usynlig og luktfri, kan det være mange som ikke er klar over det helsefarlige nivået av kjemikalier i luften som kan oppnås inne i en bil, selv på korte kjøreturer. Forskning har også vist at ventilasjon ikke fjerner helserisikoen ved passiv røyking i lukkede rom, heller ikke nedrullede vinduer eller åpne takluker i biler. Den eneste måten å beskytte barn fra passiv røyking i biler, er ved å hindre at de eksponeres for tobakksrøyk i det hele tatt.³³

Regjeringen tar risikoen knyttet til passiv røyking på alvor og har i den nasjonale tobakksstrategien fastsatt at de ønsker å utrede hvordan vernet mot passiv røyking kan bedres, særlig på områder der barn ferdes. I dette kapittelet, sammen med forslagene i kap. 8 om idrettsområder, kap. 9 om lekeplasser og kap. 11 om plager fra naboers røyking, vil departementet følge opp dette punktet fra tobakksstrategien.

10.2 Gjeldende rett

Som omtalt i kap. 7.2 er Norge forpliktet etter tobakkskonvensjonen art. 8 til å gjennomføre effektive tiltak for å beskytte befolkningen mot eksponering for tobakksrøyk. I retningslinjene til art. 8 fremkommer i «Principle 1» at det kun er totalt røykfrie lokaler som sikrer beskyttelse mot passiv røyking:

«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. (...)»

I tillegg til forpliktelsene i tobakkskonvensjonen setter øvrig internasjonalt regelverk om rett til god helse en ekstra forpliktelse for staten til å sørge for at dette er mulig å oppnå. Befolkningens og spesielt barns rett til å nyte godt av den høyest oppnåelige helsestandard er bl.a. gjengitt i den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) art. 12 og FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjonen) art. 24, som er inkorporert i norsk rett ved menneskerettsloven. I punkt 4 a) i retningslinjene til tobakkskonvensjonen art. 8, fremgår bl.a. følgende om forholdet til øvrig internasjonalt regelverk:

«The duty to protect from tobacco smoke, embodied in the text of Article 8, is grounded in fundamental human rights and freedoms. Given the dangers of breathing second-hand tobacco smoke, the duty to protect from tobacco smoke is implicit in, inter alia, the right to life and the right to the highest attainable standard of health, as recognized in many international legal instruments (including the Constitution of the World Health Organization, the Convention on the Rights of the Child, the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women and the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), as formally incorporated into the preamble of the WHO Framework Convention and as recognized in the constitutions of many nations.»

Tobakksskadeloven regulerer i utgangspunktet ikke forhold i den private sfære. Tsl. §§ 26 og 27 forbyr tobakksbruk i barnehagers og skolers lokaler og uteområder, og i skoletiden for

³³ Referanse

elevene. Disse forbudene er, i tillegg til beskyttelse mot passiv røyking, begrunnet i et ønske om å skape et tobakksfritt miljø for barn og unge.

Tsl. § 28 lovfester barns rett til et røykfritt miljø. Bestemmelsen er normativ og gir den som er ansvarlig for barn ansvaret for å sørge for at retten blir oppfylt. Det medfører ikke reaksjoner dersom ansvaret ikke følges opp, og det er heller ikke ytterligere presisert hvilke områder dette gjelder. Barns rett til et røykfritt miljø etter § 28 må forstås å gjelde overalt hvor barn befinner seg, både innendørs og utendørs, og i offentlige og private rom.

10.3 Erfaringer fra og reguleringer i andre land

Finland

I 2016 ble den finske tobakksloven endret for å styrke vernet mot passiv røyking også i private rom. Det ble bl.a. forbudt å røyke i private kjøretøy med barn under 15 år til stede, jf. den finske tobakksloven § 74 annet ledd. Hensikten med dette forbudet er å hindre at barn blir utsatt for passiv røyking og påfølgende negative helseeffekter. Forbudet gjelder ikke kjøretøyets bo-område, f.eks. dersom det er en campingbil. Bestemmelsen er normativ i den forstand at den som bryter forbudet ikke kan ilegges noen reaksjoner.

En arbeidsgruppe nedsatt av det finske helsedepartementet i 2018, har bl.a. foreslått at brudd på røykeforbudet bør underlegges et overtredelsesgebyr på samme måte som parkeringsgebyr.

Storbritannia, Frankrike og enkelte andre land

I England, Nord-Irland og Wales er det ulovlig å røyke i bil eller annet kjøretøy hvor barn under 18 år er til stede. Forbudet ble innført i 2015 for å beskytte barn og unge mot passiv røyking.³⁴ Både sjåføren og den som røyker kan bli ilagt en bot på 50 pund. Sjåføren har altså et ekstra ansvar og kan bli ilagt bot for ikke å stoppe røykingen, selv om det ikke er sjåføren selv som røyker. Dersom det er sjåføren selv som røyker, kan det gis dobbel bot. Det er opp til tilsynsmyndigheten (vanligvis politiet) om det gis en advarsel, ilegges bot eller om saken overføres til domstolene. Forbudet gjelder private kjøretøy som er helt eller delvis lukket med tak, og gjelder også selv om vinduer er åpne (også takluke) eller air-condition står på. I tillegg gjelder forbudet dersom noen sitter og røyker i bilen med åpen dør. Forbudet gjelder ikke for biler med taket trukket tilbake og det gjelder kun for bobiler o.l. når de brukes som kjøretøy, ikke når de brukes som bolig. Bruk av e-sigaretter er ikke omfattet av forbudet. Tilsvarende forbud ble innført i Skottland i 2016, og der kan brudd på forbudet ilegges bot på opp mot 1000 pund.³⁵

I Frankrike ble det forbudt å røyke i biler med barn under 18 år i 2016. Overtredelse av forbudet kan sanksjoneres med bøter på opptil 750 euro.

Etter hva departementet kjenner til er forbud mot røyking i bil hvor barn er passasjer, også innført i en rekke andre land, herunder Australia (aldersgrense fra 16 til 18 år i de ulike regionene, flere omfatter også bruk av e-sigaretter), Canada (aldersgrense fra 16 til 19 år i de

³⁴ Department of Health & Social Care, *Guidance - Rules about tobacco, e-cigarettes and smoking: 1 October 2015*: <https://www.gov.uk/government/publications/new-rules-about-tobacco-e-cigarettes-and-smoking-1-october-2015/new-rules-about-tobacco-e-cigarettes-and-smoking-1-october-2015>

³⁵ Scottish Government, *Smoking in cars with children: 4 December 2016*: <https://news.gov.scot/news/smoking-in-cars-with-children>

ulike regionene), Italia (18 år), Irland (18 år), Kypros (16 år), Hellas (12 år), Mauritius (alle biler uavhengig av passasjerens alder), New Zealand (18 år), Sør-Afrika (12 år), Østerrike (18 år) og flere stater i USA (fra 8 til 18 år). Flere andre land er i ferd med å innføre et slikt forbud.

10.4 Departementets vurderinger og forslag

Departementet har merket seg at svært mange land de siste årene har innført røykeforbud i biler for å beskytte barn mot passiv røyking. Vi har ingen estimater på hvor mange norske barn som utsettes for passiv røyking i biler, men det engelske helsedepartementet estimerte i 2014, i forbindelse med innføringen av forbudet der, at rundt 5 pst. av helsekonsekvensene fra passiv røyking skyldtes eksponering i biler. Ifølge en undersøkelse fra 2012 ble det estimert at 26 pst. i aldersgruppen 11–15 år ble eksponert for røyking i familiens bil og 30 pst. i andres bil. I en annen undersøkelse utført i 2011, svarte rundt halvparten av barna i alderen 8–15 år at de på et tidspunkt hadde blitt utsatt for passiv røyking i en bil. Barn fra lavere sosio-økonomiske lag var generelt mer utsatt for passiv røyking enn andre.³⁶ En studie fra 2020 anslo at det engelske forbudet mot røyking i biler hadde resultert i en absolutt reduksjon på -4,1 pst. (72 pst. relativ reduksjon) i eksponering for tobakksrøyk blant barn.³⁷

Departementet viser til at det må antas at også mange norske barn utsettes for passiv røyking i den private sfære, og at de har behov for tilsvarende beskyttelse mot den særlig farlige eksponeringen i biler. Barn har ingen mulighet til selv å velge om de vil la seg utsette for foreldres og andres tobakksrøyk i private kjøretøy. 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 foreslår på denne bakgrunn et nytt røykeforbud i private kjøretøy med barn til stede, etter mønster fra tilsvarende forbud i Finland og Storbritannia, jf. forslag til § 28 annet ledd bokstav c. I likhet med disse landenes regelverk, foreslår departementet at forbudet ikke skal gjelde kjøretøyets bo-enhet når det anvendes som bosted. Dette innebærer at røykeforbudet ikke vil gjelde i bobiler når de ikke benyttes som transportmiddel, men kun som oppholds- eller bosted. Videre foreslås det at forbudet ikke skal gjelde for kjøretøy uten tak (herunder når taket er trukket helt tilbake).

I likhet med praksis i de ovennevnte landene, anser departementet at forbudet burde gjelde selv om et kjøretøy har vinduer åpne (også takluke) eller air-condition stående på, i tillegg til dersom noen sitter og røyker i bilen med åpen dør. Dette av hensyn både til best mulig beskyttelse av barn som oppholder seg inne i bilen og at regelverket skal være lett å praktisere med færrest mulig unntak, ettersom unntak kan gi vanskelige vurderinger for tilsynsmyndigheten.

I Finland gjelder forbudet mot røyking i privat kjøretøy dersom barnet er under 15 år. Dette er begrunnet med at barnet etter fylte 15 år har større grad av autonomi knyttet til egen helse. I både Storbritannia og Frankrike gjelder forbudet dersom et barn under 18 år er til stede,

³⁶ Department of Health, *Equality analysis: Smoking in private vehicles carrying children*, 2014: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/384320/Equality_analysis_smoking_in_cars.pdf

³⁷ Laverty AA, Hone T, Vamos EP, et al, *Impact of banning smoking in cars with children on exposure to second-hand smoke: a natural experiment in England and Scotland*, *Thorax* 2020;75:345-347.

forbudet er dermed knyttet til barnets myndighetsalder. Departementet ser flere relevante vurderingsmomenter knyttet til avgrensning av hvilken aldersgruppe som skal dekkes av forbudet. Barn får større grad av autonomi og medbestemmelse knyttet til eget liv og helse etter hvert som de blir eldre og særlig fra fylte 16 år. På den annen side regnes en som barn til man fyller 18 år, og av hensyn til signaleffekten og behovet for å beskytte også eldre ungdommer mot passiv røyking, taler dette for å sette grensen til 18 år. Etter hva departementet kjenner til er også dette den mest vanlige aldersgrensen i øvrige land og regioner som har innført et lignende røykeforbud i private kjøretøy. Departementet foreslår etter en helhetsvurdering at grensen settes til 18 år.

Departementet mener at forslaget vil bidra til å styrke barns rett til et røykfritt miljø og barns rett til god helse. Selv om forslaget innebærer et forbud som griper inn i den private sfære, mener departementet at barnets rett til røykfritt miljø og god helse må veie tyngre enn den byrden det ev. utgjør for en voksen person å måtte røyke andre steder og til andre tider enn når de er sammen med barn i biler. Departementet vurderer at forslaget vil gi både den som røyker og sjåføren (uavhengig av om hen røyker), et ekstra ansvar for å beskytte barn mot passiv røyking og bidra til at barnets rett til et røykfritt miljø ivaretas.

Tilsyn og reaksjoner

Departementet vurderer at røykeforbud i private kjøretøy med barn til stede på mange måter kan sammenlignes med uønsket bruk av mobiltelefon under kjøring og mangel på bilbeltebruk. Departementet vurderer at det er hensiktsmessig at tilsynet med røykeforbudet legges til samme myndigheter som kontrollerer disse tilfellene. Politiet har flere oppgaver knyttet til kontroll med og sanksjonering av adferd i kjøretøy, herunder bruk av mobiltelefon og bilbelte. Videre er det etter departementets syn naturlig at også både Statens vegvesen og Tolletaten er kontroll- og sanksjoneringsmyndighet. Tolletaten har et høyt kontrollvolum på grensen, særlig av reisende fra utlandet. Tolletaten vil både kunne informere og sanksjonere dem som bør være kjent med regelverket. For å sikre etterlevelse av regelverket ved Norges grenser, mener departementet at det er hensiktsmessig at også Tolletaten er kontroll- og sanksjoneringsmyndighet. Departementet foreslår på denne bakgrunn at tilsynsmyndigheten med røykeforbudet i private kjøretøy med barn til stede legges til politiet, Statens vegvesen og Tolletaten, jf. forslag til § 29 nytt tredje ledd.

For at forbudet skal få reell betydning mener departementet at det er nødvendig med en reaksjon i form av gebyr ved brudd på forbudet. Som begrunnelse for dette legger departementet vekt på den særlig høye helserisiko det innebærer for et barn å bli utsatt for passiv røyking inne i en bil. Departementet legger videre vekt på at en bil er et tydelig avgrenset fysisk område, og at røykeforbudets rekkevidde dermed vil være lett å forholde seg til. Hensynet til forutberegnelighet er således ivaretatt. Røykeren vil videre kun være avskåret fra å røyke i det tidsrommet hen befinner seg i bilen og har mulighet til å fjerne seg fra bilen for å røyke på andre steder dersom det er ønskelig.

Departementet har også sett hen til hvilke reaksjoner som kan ilegges ved brudd på forbudet mot bruk av mobil og påbudet om bruk av bilbelte. De fleste andre land med tilsvarende forbud har innført gebyr/bøter som håndheves på samme måte som brudd på bilbelteplikten. I Norge kan brudd på bilbelteplikten medføre et gebyr fra politiet eller Statens vegvesen på 1500 kroner hvis vedkommende er over 15 år eller forenklet forelegg på 2450 kroner dersom en passasjer

under 15 år ikke bruker bilbelte. Brudd på forbudet mot bruk av mobiltelefon i bil kan medføre et gebyr på 5000 kroner. Dette følger av vegtrafikkloven §§ 23a, 23b, 31 a og 31 b med tilhørende forskrifter.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at politiet, Statens Vegvesen og Tolletaten bør kunne ilegge gebyr også ved brudd på røykeforbudet i private kjøretøy med barn til stede, jf. forslag til tsl. ny § 44a første ledd. Videre foreslås det at gebyr kan ilegges både føreren av kjøretøyet (uavhengig av om hen røyker) og passasjerer over 18 år som røyker i kjøretøyet når barn er til stede. I forslag til § 44 a annet ledd foreslås det bestemmelser om forhøyet gebyr ved forsinket betaling, klagerett til tingretten og opphevelse av gebyr. I tredje ledd foreslås det en forskriftshjemmel for bestemmelser om gebyrstørrelse, ileggelse og inndrivning, betalings- og klagefrist og om klagebehandlingen. Disse bestemmelsene tilsvarer vegtrafikkloven § 31 a.

Departementet foreslår videre prosessuelle regler for gebyr etter mønster fra forskrift 17. september 1993 nr. 855 om gebyr for visse overtredelser av vegtrafikklovgivningen. Disse er inntatt i forslaget til ny forskrift om gebyr for brudd på røykeforbudet i private kjøretøy med barn til stede. I forskriftsutkastets § 2 første ledd foreslår departementet at størrelsen på gebyret fastsettes til 2500 kroner. Den foreslåtte gebyrsatsen er tilnærmet lik den som gjelder for manglende bruk av bilbelte for barn under 15 år. Departementet ber om innspill på den foreslåtte gebyrstørrelsen.

Videre foreslår departementet at tingretten er klageinstans, og at klagen skal framsettes for tilsynsmyndigheten i det distrikt eller den tollregionen der gebyret er ilagt (utkastets § 3). Det foreslås videre at klagebehandlingen forberedes av tilsynsmyndigheten i det distriktet eller den tollregionen der overtredelsen fant sted (utkastets § 4), at gebyr eller forhøyelse av gebyr kan frafalles av tilsynsmyndigheten (utkastets § 5) og at tilsynsmyndigheten sender klagen til tingretten på det stedet der den betalingspliktige bor eller oppholder seg, der overtredelsen fant sted eller der opplysninger i saken for øvrig lettest kan skaffes til veie (utkastets § 6). I forskriftsutkastets § 7 er det foreslått regler for tingrettens behandling. Departementet ber om innspill på de prosessuelle reglene som er foreslått i forskriftsutkastet.

Departementet foreslår at skyldkravet i tingsrettens vurdering av klagesaken er det vanlige strafferettslige beviskrav, på tilsvarende måte som i forskrift om gebyr for visse overtredelser av vegtrafikklovgivningen.

Når det gjelder innkreving av gebyret, antar departementet at det kan være hensiktsmessig at dette innkreves gjennom Statens innkrevingsentral. Dette krever i så fall en endring av SI-forskriften § 1 bokstav h, slik at gebyr etter tobakksskadeloven inntas i listen over krav som Statens innkrevingsentral skal kreve inn. Departementet vil vurdere spørsmålet nærmere i samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet.

11 Plager fra naboers røyking

11.1 Bakgrunn

At noen røyker i eller utenfor egen bolig, kan være til sterk sjenanse for naboer. Departementet har de siste årene fått relativt mange henvendelser fra privatpersoner om denne problemstillingen. Flere skriver at de ikke kan sove med vinduet åpent eller benytte egen

terrasse uten å bli plaget av røyk. Plagene kan også skyldes at røyken siver gjennom ventilasjonssystemet eller gjennom selve bebyggelsen.

Som nevnt i kap. 2.2 ovenfor, finnes det ikke noe risikofritt nivå av passiv røyking. Et røykfritt miljø er det eneste som beskytter mot helseskader fra passiv røyking. Helserisikoen ved passiv røyking inkluderer blant annet lungekreft, bihulekreft, kreft i luftveiene, luftveisinfeksjoner og hjertesykdom. Mange som har astma, kan reagere med astmaanfall. Barn, gravide, eldre og personer med hjerte- eller lungeproblemer bør særlig skjermes mot passiv røyking.

I WHO's 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. WHO 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. WHO anbefaler i rapporten at norske myndigheter vurderer å innføre lovgivning for å beskytte barn i den private sfære innendørs.³⁸

Regjeringen tar risikoen knyttet til passiv røyking på alvor og har i den nasjonale tobakksstrategien fastsatt at de ønsker å utrede hvordan vernet mot passiv røyking kan bedres, særlig på områder der barn ferdes. Videre står det at regjeringen vil vurdere hvordan kommunene kan få bedre verktøy til å håndtere plager fra naborøyking. I dette kapitlet vil departementet følge opp disse punktene fra tobakksstrategien.

11.2 Gjeldende rett

Som omtalt i kap. 7.2, er Norge forpliktet etter tobakkskonvensjonen art. 8 til å gjennomføre effektive tiltak for å beskytte befolkningen mot eksponering for tobakksrøyk. I retningslinjene til art. 8 fremkommer i «Principle 1» at det kun er totalt røykfrie lokaler som sikrer beskyttelse mot passiv røyking:

«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. (...)»

I tillegg til forpliktelsene i tobakkskonvensjonen setter øvrig internasjonalt regelverk om rett til god helse en ekstra forpliktelse for staten til å sørge for at dette er mulig å oppnå.

Befolkningens og spesielt barns rett til å nyte godt av den høyest oppnåelige helsestandard er bl.a. gjengitt i den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) art. 12 og FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjonen) art. 24, som er inkorporert i norsk rett ved menneskerettsloven. I punkt 4 a) i retningslinjene til tobakkskonvensjonen art. 8, fremgår bl.a. følgende om forholdet til øvrig internasjonalt regelverk:

«The duty to protect from tobacco smoke, embodied in the text of Article 8, is grounded in fundamental human rights and freedoms. Given the dangers of breathing second-hand tobacco smoke, the duty to protect from tobacco smoke is implicit in, inter alia, the right to life and the

³⁸ WHO, Joint national capacity assessment on the implementation of effective tobacco control policies in Norway, 2010: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/hod/capacityassessmreportnorway.pdf>

right to the highest attainable standard of health, as recognized in many international legal instruments (including the Constitution of the World Health Organization, the Convention on the Rights of the Child, the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women and the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), as formally incorporated into the preamble of the WHO Framework Convention and as recognized in the constitutions of many nations.»

Tobakksskadeloven regulerer i utgangspunktet ikke forhold i den private sfære. Tsl. §§ 26 og 27 forbyr tobakksbruk i barnehagers og skolars lokaler og uteområder, og i skoletiden for elevene. Disse forbudene er, i tillegg til beskyttelse mot passiv røyking, begrunnet i et ønske om å skape et tobakksfritt miljø for barn og unge.

Tsl. § 28 lovfester barns rett til et røykfritt miljø. Bestemmelsen er normativ og gir den som er ansvarlig for barn ansvaret for å sørge for at retten blir oppfylt. Det medfører ikke reaksjoner dersom ansvaret ikke følges opp, og det er heller ikke ytterligere presisert hvilke områder dette gjelder. Barns rett til et røykfritt miljø etter § 28 må forstås å gjelde overalt hvor barn befinner seg, både innendørs og utendørs, og i offentlige og private rom.

Retten til privatliv er lovfestet i Grunnloven § 102 og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) art. 8. Den innebærer bl.a. at man har rett til å velge sin egen livsstil, som f.eks. å røyke selv om det er helseskadelig, og at man selv velger hva man foretar seg i eget hjem. I tillegg følger det av første tilleggsprotokoll til EMK art. 1 at enhver «har rett til å nyte sin eiendom i fred».

At det kan åpnes for inngrep i retten til privatliv følger av Grunnloven § 113 og EMK art. 8 nr. 2, samt første tilleggsprotokoll art. 1 andre setning. EMK art. 8 nr. 2 forutsetter at slike inngrep må ha hjemmel i lov og være nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til f.eks. beskyttelse av helse eller for å beskytte andre personers rettigheter og friheter.

For at inngrep skal kunne rettferdiggjøres etter art. 8 nr. 2, må det videre foreligge tungtveiende samfunnsinteresser som taler for at inngrepet bør foretas i en bestemt situasjon. Det må dermed foretas en avveining mellom hensynet som taler for inngrep og hensynet til borgeren som blir utsatt for en belastning som følge av inngrepet.

I henhold til gjeldende rett legges det opp til flere begrensninger i retten til privatliv dersom utøvelsen av rettigheten påvirker andres rettigheter negativt. Dette gjelder også hvordan man benytter eiendommen eller boligen sin. Av naboloven § 2 framgår det f.eks. at man ikke skal gjøre eller iverksette noe som urimelig eller unødvendig er til skade eller ulempe på naboeiendommen. Videre er det regler i burettslagslova § 5-11 og eierseksjonsloven § 25 som begrenser bruk av egen bolig dersom det på en urimelig eller unødvendig måte vil påføre skade eller ulempe for andre. I tillegg er det i henhold til burettslagslova § 5-11 nr. 4 og eierseksjonsloven § 28 adgang til å fastsette ordensregler som konkretiserer hva som er tillatt og ikke på eiendommen. Reglene kan gjelde for innvendige så vel som utvendige arealer, men gir ikke adgang til å innføre røykeforbud i den enkelte boenhet. Det finnes eksempler på at borettslag og sameier i henhold til nevnte regelverk har innført forbud mot røyking på balkonger, både felles og private, fordi røykingen har vært til ulempe for naboer. Slike ordensregler krever imidlertid vedtak i styret i borettslaget eller flertallsvedtak i sameiemøtet.

Folkehelseloven skal bidra til å fremme folkehelsen bl.a. ved å forebygge sykdom. Folkehelseloven med tilhørende forskrifter gir anledning til å reagere på forhold som kan ha direkte eller indirekte innvirkning på helsen. Folkehelselovens regler i kapittel 3 om miljørettet helsevern gjelder både for offentlig og privat virksomhet og eiendom når forhold ved disse «direkte eller indirekte kan ha innvirkning på helsen», jf. fhl. § 8. Kapitlet om miljørettet helsevern inneholder en rekke regler som bl.a. gir kommunen oppgaver og virkemidler knyttet til tilsyn med området. I henhold til fhl. § 14 kan kommunen f.eks. kreve retting av forhold ved eiendommen, men kun dersom dette er forholdsmessig. Det er lagt til grunn at hvordan en innretter seg i eget hjem i stor grad er opp til den enkelte, og dermed at miljørettet helsevern-regelverket «stopper ved dørterskelen» slik at det ikke gjelder for miljømessige forhold som oppstår i en bolig og som kun har innvirkning på beboerne der. Regelverket kan imidlertid komme til anvendelse også overfor enkelthusstander dersom det foreligger forhold som virker inn på omgivelsene utenfor boligen, f.eks. naboer. Også den enkeltes røyking kan i utgangspunktet omfattes av regelverket dersom røykingen medfører negativ innvirkning på helsen for noen utenfor røykerens bolig. Departementet er imidlertid ikke kjent med at rettingsadgangen etter fhl. § 14 noen gang har blitt anvendt på et slikt tilfelle, antageligvis fordi det skal mye til at forholdsmessighetskriteriet anses oppfylt.

11.3 Erfaringer fra Finland

Finsk tobakkslovgivning har siden 2009 hatt et lovfestet forbud mot å røyke i innendørs fellesområder i boligsammenslutninger, mens det har vært opp til boligsammenslutningen selv å forby røyking på felles uteområder, dvs. ved inngangspartier og inntak til ventilasjonsanlegg, på lekeplasser og felles balkonger, jf. den finske tobakksloven § 78.³⁹ Det er kommunen som fører tilsyn med røykeforbudene i medhold av lovens § 8, og etter lovens § 105 kan kommunen ilegge overtredelsesgebyr dersom forbudet ikke etterleves.

Kommunal helsemyndighet i Finland kan etter den finske hälsoskyddslagen § 27 pålegge utbedringer på bygg og anlegg dersom naboens røyk kan medføre helserisiko. Videre kan kommunen med støtte i hälsoskyddslagen forby røyking, om man ikke på annen måte kan hindre at tobakksrøyk spres seg til andre leiligheter. Bestemmelsen har vært vanskelig å bruke i praksis for kommunene, og etter hva departementet kjenner til har det ikke blitt fattet vedtak om røykeforbud etter dette regelverket.

I 2016 ble den finske tobakksloven endret slik at boligsammenslutninger kan søke kommunen om å innføre røykeforbud inne i leiligheter og på private balkonger og uteområder tilknyttet bygningen, jf. den finske tobakksloven § 79.⁴⁰ Kommunen kan i henhold til bestemmelsen forby røyking dersom bygningens konstruksjon medfører at røyken kan spre seg, f.eks. fra en balkong til en annen selv om balkongene er tilknyttet leiligheter i privat eie. For å innføre et slikt forbud, er det tilstrekkelig at røyken vil kunne spre seg. Det er dermed ikke et krav om å påvise en konkret helserisiko. Bestemmelsen gjelder ikke for bruk av e-sigaretter.

I henhold til lovens § 90 første ledd nr. 4 skal kommunen kreve et forholdsmessig gebyr for å behandle søknader om å innføre røykeforbud i henhold til § 79.

³⁹ Proposisjon 180/2009 rd (svensk versjon): <https://www.finlex.fi/sv/esitykset/he/2009/20090180.pdf>

⁴⁰ Proposisjon 15/2016 rd (svensk versjon): https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Sidor/RP_15+2016.aspx

En arbeidsgruppe nedsatt av det finske helsedepartementet i 2018, har bl.a. foreslått at dagens lovgivning om røykeforbud på balkonger og i leiligheter bør endres slik at det kun kreves flertallsbeslutning i styret. I tillegg foreslo arbeidsgruppen at brudd på røykeforbudene bør underlegges et standardisert overtredelsesgebyr på samme måte som parkeringsgebyr.⁴¹

11.4 Departementets vurderinger og forslag

At noen røyker i eller utenfor egen bolig, kan være til stor sjenanse for naboer, og departementet får som nevnt ovenfor relativt mange henvendelser om dette.

Tobakksskadelovens røykeforbud strekker seg imidlertid ikke inn i private boliger eller fellesområder i boliger der naboer bor tett (blokker, bygårder o.l.). Der er det i utgangspunktet den som eier/disponerer boligen eller, når det gjelder fellesområder, f.eks. styret i borettslaget, som kan sette grenser for om det er lov til å røyke eller ikke.

Når en persons røyking påvirker naboenes ønske om et røykfritt miljø og god helse, kan det være fornuftig å sette rammer for røykingen. I det følgende foreslår departementet derfor en ny bestemmelse i tobakksskadeloven etter mønster fra den finske tobakksloven § 78. Forslaget vil gjøre det tydeligere at borettslag o.l. kan innføre røykeforbud på sine utendørs fellesområder, slik burettslagslova § 5-11 og eierseksjonsloven § 28 allerede legger opp til. Videre foreslås et røykeforbud i innendørs fellesområder tilknyttet flere boenheter.

Retten til privatliv setter likevel grenser for hvilke situasjoner departementet anser at det er fornuftig å lovregulere. Departementet vil derfor ikke foreslå endringer i gjeldende rett når det gjelder røyking i private leiligheter og på private balkonger. Departementet antar videre at de fleste naboer klarer å finne løsninger på ev. utfordringer knyttet til røyking på egen hånd. Holdningsundersøkelser bestilt av Helsedirektoratet viste i 2006 at 75 pst. av befolkningen praktiserte fullstendig røykfrihet i eget hjem, og i 2010 at rundt 95 pst. av befolkningen, uavhengig av røykestatus, var enig i at det ikke bør røykes hjemme med barn til stede. Disse resultatene indikerer at de aller fleste ikke tillater røyking i eget hjem eller i nærheten av barn. I tillegg blir det stadig færre dagligrøykere i Norge, noe som også medfører at færre plages av passiv røyking.

Røykeforbud på fellesområder som disponeres av flere boenheter

Departementet foreslår for det første en ny bestemmelse der det lovfestes et forbud mot å røyke i *innendørs fellesområder* som disponeres av flere boenheter, jf. forslag til tsl. ny § 25 b første ledd.

Forslaget er inspirert av det tilsvarende forbudet i den finske tobakksloven § 78 første ledd. Departementet anser at det i dag ikke er vanlig å tillate røyking på slike fellesområder, og en del boligsammenslutninger har allerede innført egne røykeforbud i slike lokaler i medhold av ordensregler hjemlet i burettslagslova og eierseksjonsloven. For disse vil forslaget således ikke innebære store endringer. Forslaget vil riktignok innebære et inngrep i boligsammenslutningens mulighet til å råde over egen eiendom. Departementet vurderer imidlertid at retten til et røykfritt miljø bør veie tyngre. Videre mener departementet at forslaget ikke vil medføre noe betydelig inngrep i privatlivet da det er mulig å røyke andre steder enn i fellesområdene. Departementet ber om høringsinstansenes innspill på behovet for

⁴¹ Social- och hälsovårdsministeriets nettsak, 2018: <https://stm.fi/sv/-/tyoryhma-tupakka-ja-nikotiinipolitiikka-kehittamalla-suomi-savuttomaksi>

å lovfeste et røykeforbud i innendørs fellesområder som disponeres av flere boenheter. Departementet ber også om innspill på om det er behov for noen unntak fra et slikt røykeforbud.

For det andre foreslår departementet en ny hjemmel som gir anledning til å innføre tilsvarende røykeforbud på *felles uteområder*, jf. forslag til tsl. ny § 25 b annet ledd. Med dette menes forbud mot røyking f.eks. foran inngangspartier, ved inntak til ventilasjonsanlegg, på felles terrasser og hager o.l. Det foreslås at slikt røykeforbud skal kunne fattes med enkelt flertallsvedtak. Forslaget er basert på den finske tobakksloven § 78 annet ledd. Adgangen til å innføre slike røykeforbud følger i og for seg i dag av bl.a. av burettslagslova og eierseksjonsloven. Disse lovene inneholder bestemmelser om at det kan fastsettes ordensregler for eiendommen. Departementet vurderer imidlertid at det er hensiktsmessig å presisere denne adgangen også i tobakkskadeloven, for å skape oppfordring om og rom for flere røykfrie utemiljøer tilknyttet fellesområder som disponeres av flere boliger. I tillegg finnes det flere andre boformer og boligkonstellasjoner med felles uteområder og former for organisering av felles uteområder, f.eks. ved avtaler om bruk av et felles areal, som vil falle utenfor gjeldende regelverk om ordensregler for uteområdene. Med dette forslaget ønsker departementet å senke terskelen for å innføre slike regler, noe som kan gjøre det enklere for ulike boligsammenslutninger og deres beboere å innføre røykfrie bomiljø.

Departementet understreker at forslaget innebærer at det er opp til styret, eieren eller beboerne (avhengig av organisering) å avgjøre om de ønsker røykeforbud på felles uteområder og hvilke deler av uteområdet som ev. skal omfattes. Eksempelvis kan man ha forbud mot røyking utenfor beboernes vinduer, ved inngangspartier og ved inntak til ventilasjonsanlegg, samtidig som man legger til rette for et avgrenset røykeområde ute.

Tilsyn og reaksjoner

Departementet foreslår at tsl. § 25 tredje og fjerde ledd skal gjelde tilsvarende for røykeforbud i fellesområder, jf. forslag til § 25 b tredje ledd. Forslaget innebærer at den/de som er ansvarlig for fellesområdet plikter å sørge for at røykeforbudet overholdes i deres fellesområder, både ute og inne. De vil ha anledning til både å be folk om å slutte å røyke og til å bortvise personer fra området. I likhet med det finske regelverket foreslår departementet at tilsynsansvaret legges til kommunen, jf. forslag til endringer i tsl. § 29 første ledd.

Videre foreslås det at kommunens reaksjonsmuligheter skal være de samme som for de øvrige røykeforbudene, dvs. pålegg om retting og tvangsmulkt, jf. tsl. § 29 annet ledd.

Departementet anser at det kan være behov for å reagere på ev. brudd på røykeforbudet også overfor den enkelte som røyker, for å sikre etterlevelse. Departementet ber om høringsinstansenes syn på om tsl. § 36 a om overtredelsesgebyr bør endres slik at også brudd på de foreslåtte røykeforbudene i § 25 b inntas i bestemmelsen. Departementet vil i forbindelse med det påbegynte forskriftsarbeidet knyttet til overtredelsesgebyr, bl.a. om vurderingsmomenter og utmåling, ev. ta nærmere stilling til de ulike vurderingsmomentene som bør gjelde for røykeforbudet på fellesområder som disponeres av flere boenheter.

12 Spesialforretninger

12.1 Bakgrunn

Sammenlignet med mange andre land er det få restriksjoner på tobakkssalg i Norge. Det er ingen restriksjoner på hva slags type steder som kan selge tobakk, hvor de kan selge eller antall utsalgssteder. De siste årene har enkelte snusprodusenter lansert nye typer spesialforretninger og utsalgssteder, hvor utsalgsstedet i seg selv kan fungere som reklame. Eksempler på dette er pop up-butikker som Swedish Match sin White Box, som er en speildekket brakkebutikk, og Imperial Tobacco sitt snus-utsalg som er utformet i samme farge som de standardiserte tobakksvarene. Departementet er også kjent med at Snuslageret har hatt planer om å etablere en butikk i Oslo med en snusbarista som blander snus etter kundens ønske. Videre har det dukket opp en rekke spesialforretninger i utlandet for e-sigaretter og Philip Morris sitt nye produkt Iqos, som har en utradisjonell utforming sammenlignet med de få spesialforretningene som hittil har eksistert i Norge. Etter hva departementet kjenner til er det i dag kun en håndfull tradisjonelle spesialforretninger i Norge, som hovedsakelig selger sigarer og mer spesialiserte tobakksvarer.

Det følger av tobakksstrategien at regjeringen ønsker å vurdere endringer i regelverket for salg av tobakksvarer i spesialforretninger for å unngå nye former for reklame rettet mot unge.

12.2 Gjeldende rett

Tsl. § 4 oppstiller en registreringsplikt for alle utsalgssteder for tobakksvarer og -surrogater. Plikten gjelder både permanente og midlertidige salgssteder.

Tsl. kap. 4 inneholder ulike bestemmelser som må overholdes ved salg av tobakksvarer, som aldersgrenser, forbud mot selvbetjening, forbud mot salg fra automat og forbud mot spesiell rabatt.

I tillegg gjelder reklameforbudet i tsl. § 22 og forbudet mot synlig oppstilling av produktene inne på utsalgssteder i tsl. § 24, sistnevnte med unntak for spesialforretninger for tobakk. Spesialforretninger er også unntatt fra forbudet mot selvbetjening i tsl. § 18. En spesialforretning defineres som et sted som «hovedsakelig selger tobakksvarer og tobakksutstyr», jf. tsl. § 2.

Reklame er i reklameforskriften § 4 bokstav b definert som «*massekommunikasjon i markedsføringsøyemed, herunder avbildninger av tobakksvarer, røykeutstyr, tobakksimitasjoner og tobakksurrogater, avbildninger av varemerker (logo, symbol, navn e.l.), plakater, skilt og lignende innretninger, utstillinger, lavprisannonsering, samt distribusjon til forbrukere av trykksaker, vareprøver mv.*»

Spesialforretninger kan ifølge forskriften § 8 nr. 2 ha «*utendørs skilt av sedvanlig størrelse og utstyr, i nøytral typografisk utforming som bare har opplysningsfunksjon, som f.eks. «Tobakk»*». Unntaket omfatter ikke lysreklame eller bevegelige skilt.

Inne i spesialforretninger kan tobakksvarer og -utstyr oppstilles «i den utstrekning slik plassering er hensiktsmessig for en rasjonell omsetning», jf. reklameforskriften § 8 nr. 5.

12.3 Departementets vurderinger og forslag

Da forbudet mot synlig oppstilling av tobakksvarer ble innført i 2010, ble det gitt unntak for spesialforretninger for tobakk. Unntaket ble begrunnet med at det hovedsakelig var voksne tobakksbrukere som oppsøkte disse utsalgsstedene, og at butikkene derfor i liten grad bidro til rekruttering av nye tobakksbrukere. I lys av utviklingen de siste årene, hvor det har vokst frem stadig flere utradisjonelle spesialforretninger som henvender seg til en bredere kjøpegruppe, vurderer departementet at det er nødvendig å se nærmere på dagens regulering av spesialforretninger samt hvilke andre tiltak som ev. kan hindre denne utviklingen. Hensikten er å hindre at bruk av tobakksvarer og e-sigaretter fremstår attraktivt for unge og å redusere andelen tobakksbrukere (særlig snus) blant unge.

I Ot.prp. nr. 18 (2008–2009) kap. 3.1.2 om innføring av oppstillingsforbudet, ble det uttalt at tobakksvarer mv. ikke skal være synlig fra spesialforretningers utside. Begrunnelsen var at kun personer som formodentlig allerede bruker tobakk, og på denne bakgrunn selv oppsøker utsalgsstedet, skulle bli utsatt for den kjøpsoppfordring som synlig oppstilling av tobakksvarer mv. innebærer. Etter departementets syn har flere av de nye spesialforretningene nettopp denne virkningen; de vekker oppmerksomhet og nysgjerrighet hos tilfeldig forbigående, og kan gjennom sitt uttrykk og design virke kjøpsoppfordrende.

Da oppstillingsforbudet ble foreslått, med unntak for spesialforretninger, trodde ikke departementet at det ville være marked for økt antall spesialforretninger i fremtiden, jf. Ot.prp. nr. 18 kap. 3.1.2:

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

Utviklingen har imidlertid gått i motsatt retning av hva departementet forventet. Departementet ser derfor nå behov for å vurdere ny regulering av spesialforretninger. Det er imidlertid ikke ett enkelt svar på hvordan denne utviklingen kan motvirkes. Det er flere elementer som gjør problemstillingen sammensatt:

- Enkelte av de nye typene spesialforretninger gjør ikke bruk av muligheten til å ha produktene utstilt eller til selvbetjening. Derimot er det utsalgsstedets design som i seg selv kan virke tiltrekkende på unge.
- For enkelte nye spesialforretninger er det en tobakksprodusent som står bak utsalget og det selges kun produkter fra produsentes egne merker. Som nevnt har det vært planer om utsalgssteder som skal kombinere salg av tobakksvarer med andre tjenester som servering og blanding av smaker mv.

- En del spesialforretninger for e-sigaretter fokuserer på at bruk av e-sigaretter er en spesialisert hobby, med blanding av ingredienser, ulikt utstyr osv.

Departementet har vurdert en rekke ulike løsninger:

En av løsningene kan være å innføre en bevillingsordning for spesialforretninger, med strenge krav til utforming og innretning. Dette vil imidlertid pålegge spesialforretningene en tyngre byrde enn ordinære utsalgssteder, og kan også føre til en vanskelig grensedragnning mellom hvilke utsalgssteder som faller inn under den ene og den andre definisjonen. En slik bevillings- eller godkjenningsordning bør i så fall legges til Helsedirektoratet, slik at direktoratet får bedre oversikt over hvor mange og hvilke spesialforretninger som etableres i Norge.

Et annet tiltak kan være et forbud mot at produsenter kan opprette egne spesialforretninger, og i forlengelsen av dette et forbud mot egne merkebutikker. Dette vil hindre at et særskilt produkt blir promotert gjennom egne utvalg, slik vi har sett eksempler på fra utlandet med f.eks. Philip Morris sine egne *Iqos flagship*-butikker.

Thorsten Scheib, markedsføringsdirektør for Philip Morris i Tyskland, har bl.a. uttalt om Iqos-butikkene:

«Our boutiques make a significant contribution to the branding of IQOS. Adult smokers can experience our tobacco heating system IQOS and the associated HEETS with all their senses. The design of our IQOS boutiques is very reduced, modern and focused on the product. At the same time we want to create an inviting and warm atmosphere for our visitors, which places great emphasis on natural materials. An example: We use a lot of high-quality wood, ash and walnut in the interior. At IQOS, real tobacco is heated: in our design with natural elements, we build the bridge to tobacco, which is also a natural product. Like many major brand owners, we use so-called signature elements in our retail design, i.e. components with a high recognition value, which can be found in all our retail areas throughout Germany. (...) In our boutiques, interested parties can not only buy IQOS, but we create an extraordinary so-called "consumer experience".»⁴²

Han uttaler også at butikkene som sådan er en viktig del av deres markedsføringskanal: *«The IQOS boutiques are accompanied with various marketing measures, including out-of-home campaigns. And the boutiques themselves are an essential part of our marketing funnel.»*

Et tredje tiltak kan være å regulere hvordan spesialforretninger kan utformes, men departementet ser store utfordringer ved et slikt forslag, da det er vanskelig å isolere enkeltelementer i designet som kan virke tiltrekkende på unge.

Et fjerde tiltak kan være forbud mot spesialforretninger som ikke har fast utsalgsadresse, altså typiske pop-up-butikker. En slik regulering ville imidlertid måttet avgrenses mot midlertidige utvalg på festivaler o.l.

Et femte tiltak kan være å forby spesialforretninger for e-sigaretter og andre nye tobakks- og nikotinprodukter. Departementets inntrykk er at de eksisterende tradisjonelle spesialforretningene primært selger tradisjonelle tobakksvarer. Dette ville imidlertid ikke avhjelpe de nye spesialforretningene for snus, som er et særlig problem i Norge. Alternativt

⁴² Go-PopUp News, *Success Story: The secret behind the IQOS Stores*:
<https://www.gopopup.com/magazine/en/success-story-the-secret-behind-the-iqos-stores/>

kunne man forby spesialforretninger for produktgrupper som har særlig appell blant unge. Det er ikke vurdert hvordan et slikt tiltak ville stå seg EØS-rettslig.

Et siste tiltak kan være å totalforby spesialforretninger og forbeholde salg av tobakksvarer og e-sigaretter til visse typer utsalgssteder, f.eks. dagligvareforretninger e.l. Departementet mener imidlertid at dette ville være et svært inngripende tiltak overfor de allerede eksisterende spesialforretningene.

Departementet ønsker innspill fra høringsinstansene på om det er andre tiltak enn de ovenfor nevnte som kan hindre den negative utviklingen knyttet til spesialforretninger, og hvilke av tiltakene vi ev. bør jobbe videre med. Departementet har således ingen konkrete forslag til regelverksendringer i denne omgang, men ønsker å løfte problemstillingen og ber om høringsinstansenes innspill på hvilke tiltak som bør utredes og iverksettes for å motvirke utviklingen med stadig flere nye spesialforretninger.

Departementet foreslår imidlertid en *mindre justering i definisjonen av spesialforretning* i tsl. § 2 ellefte ledd. Bestemmelsens ordlyd begrenser i seg selv ikke spesialforretninger til kun å omfatte fysiske butikklokaler, og det kan derfor fremstå som om spesialforretninger på internett også er omfattet av definisjonen. Dette ble også påpekt av Markedsrådet i sak nr. 2020/1211. I forlengelsen av dette kan det fremstå som om nettbutikker som hovedsakelig selger tobakksvarer osv., også er omfattet av unntaket fra oppstillingsforbudet i tsl. § 24 annet ledd.

Det fremgår imidlertid klart av forarbeidene at oppstillingsforbudet i tsl. § 24 retter seg mot fysisk oppstilling av tobakksvarer og -utstyr, og ikke var ment å regulere salg av slike varer over internett, jf. Ot.prp. nr. 18 (2008–2009) pkt. 3.1.2:

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

Nettbutikker som selger tobakksvarer og -utstyr omfattes følgelig ikke av unntaket for spesialforretninger, selv om det aktuelle nettstedet utelukkende selger slike varer. Avbildning av varene vil derfor omfattes av reklameforbudet i tsl. § 22, jf. Ot.prp. nr. 18 (2008–2009) pkt. 3.1.2.

Departementet foreslår at definisjonen av spesialforretning i tsl. 2 ellefte ledd presiseres, slik at det fremgår at det med spesialforretning menes «fysisk utsalgssted» som hovedsakelig selger tobakksvarer, tobakksurrogater eller tobakksutstyr. En slik presisering vil bidra til å klargjøre virkeområdet for oppstillingsforbudet i tråd med det som fremgår av forarbeidene, og gi økt forutberegnelighet.

13 Minstestørrelse for snus

13.1 Gjeldende rett

Tsl. § 33 fastsetter at departementet kan gi forskrifter om minstevekt og minste antall tobakksvarer per enkeltforpakning som kan selges i detalj salg.

Merkeforskriften oppstiller i § 31 et krav om at sigarettpakninger må inneholde minst 20 sigaretter og at pakninger med rulletobakk må inneholde minst 30 gram. Disse minstekravene er også inntatt i tobakksdirektivet art. 14.

13.2 Bakgrunn

I en rapport fra Helsedirektoratet fra 2016 om det norske tobakksmarkedet i 2014–2015, opplyses det at det var 183 varianter snusprodukter fordelt på 23–24 merker. Blant alle variantene var 25 løssnus. Resten besto av ulike typer porsjonssnus; vanlig, slim, mini mv. Det fantes mange vektvarianter; løssnus lå for det meste på rundt 40 gram, mens porsjonssnus lå rundt 16–22 gram og miniporsjoner i underkant av 10 gram.

Bruken av snus har økt kraftig siden årtusenskiftet, særlig blant unge. I tobakksstrategien fremkommer at regjeringen vil vurdere å innføre minstestørrelse på snuspakninger. Begrunnelsen er at tobakksindustrien har lansert mindre snusbokser, som populært blir kalt «nybegynnersnus». Disse boksene er billigere og mer tilgjengelige for unge.

13.3 Erfaringer fra andre land

Det er kun Norge og Sverige av EØS-landene som har unntak fra EUs forbud mot salg av snus. På grunn av dette er reguleringen av innholdet i og utformingen av snus overlatt til disse landene selv, med unntak av tobakksdirektivets påbud om helseadvarsler og forbud mot villedende merking.

I den svenske tobakksloven (2018:2088) kap. 5 § 14 er det fastsatt krav om at pakninger med porsjonssnus må inneholde minst 20 porsjoner. I den svenske lovproposisjonen 2017/18:156 fremkommer det at flere studier og litteraturgjennomganger de siste årene har vist at det finnes tilstrekkelig kunnskap om snusens skadevirkninger til å fraråde bruk av snus. Videre vises det til at til forskjell fra røyking, som er redusert, har andelen som snuser i Sverige ligget på et stabilt nivå siden 2007, særlig mtp. menn. Blant kvinner har andelen som bruker snus økt fra 4 pst. i 2007 til 6 pst. i 2016.

I rapporten *Tobaksvanor i Sverige 2003–2019* fra CAN fremkommer at blant svenske kvinner 17–84 år brukte 8 pst. snus i 2019, en dobling fra 2007. Blant menn brukte 26 pst. snus. Andelen er høyest blant de yngste; i aldersgruppen 17–29 år brukte 15 pst. av unge kvinner og 35 pst. av unge menn snus.

I rapporten *Skolelevers drogvanor 2020* fra CAN fremkommer at andelen snusbrukere blant niendeklassinger ble redusert på 2000-tallet, men at de siste årene har vært en ny økning. I 2020 brukte 12 pst. av niendeklassingene snus, noe som er en dobling fra 2010. Den største økningen relativt sett har skjedd blant jentene, men det er fortsatt klart flest gutter som bruker snus. Andelen jenter som snuste økte fra 1 til 7 pst. fra 2016 til 2020. Andelen gutter som snuste økte fra 9 til 16 pst. i samme periode. Blant andreklassinger på videregående skole finnes ikke oppdaterte tall, men i 2016 brukte 21 pst. blant guttene og 4 pst. blant jentene snus.

CAN viser til spørsmålet om den positive utviklingen med redusert røyking har sammenheng med den utbredte bruken av snus i Sverige. De påpeker at trendene i rapporten ikke understøtter en slik hypotese da røyking og snusbruk har blitt redusert i samme periode, og i tillegg at snusbruken har økt samtidig som andelen røykere var stabil.

13.4 Departementets vurderinger og forslag

Regjeringens overordnede politiske målsetting er å oppnå en tobakksfri ungdomsgenerasjon. Dersom dette skal kunne oppnås, er det nødvendig å hindre oppstart av snusbruk.

Tobakksstrategien peker på at regulering av minstestørrelse på snuspakningene kan være et aktuelt tiltak for å gjøre produktet mindre attraktivt og tilgjengelig for unge, og derigjennom redusere snusbruk blant unge. Departementet legger også vekt på at Sverige har innført en slik regulering.

Tobakkskonvensjonen art. 16 nr. 3 peker på at små pakninger øker sigaretters tilgjengelighet for mindreårige. Dette skyldes primært at de er billigere. Norge har allerede et forbud mot sigarettpakninger med mindre enn 20 sigaretter, men ingen tilsvarende regulering for snus. Det må antas at virkningen av en minstestørrelse på snuspakninger er den samme som for sigaretter.

En særlig utfordring når det gjelder ungdomsappell er små snusposer, såkalt minisnus. Disse veier ofte halvparten av vanlig porsjonssnus.

En boks med snus inneholder vanligvis rundt 20 porsjoner, uavhengig av om det er minisnus eller vanlig porsjonssnus, men det finnes bokser med så få som fem porsjoner.

Departementet har tatt utgangspunkt i den svenske reguleringen, dvs. et *minstekrav om 20 porsjoner* per snusboks. En slik regulering får ikke produksjonsmessige konsekvenser for hoveddelen av dagens snusproduksjon.

For rulletobakk er det fastsatt krav om minstevekt på 30 gram per pakning. Departementet har vurdert om en tilsvarende regulering av *minstevekt* er mer hensiktsmessig for snus. Ifølge den svenske lovproposisjonen ville et tilsvarende vektkrav for snus medføre at pakninger med minisnus, som i dag veier rundt 10 gram, ville måtte øke antallet porsjoner til minst 100 porsjoner. En slik regulering ville således få store konsekvenser for denne produkttypen. Departementet anser at det kan ha gode grunner for seg å redusere tilbudet av miniporsjoner, og ber derfor om innspill fra høringsinstansene på hvilken type regulering som bør velges; minste antall porsjoner eller minstevekt.

Etter hva departementet kjenner til selges ikke løssnus i dag i pakninger som veier mindre enn 30 gram. En regulering av minstevekt på 30 gram vil således ikke ha noen praktisk betydning for dagens løssnus-produkter. Departementet anser likevel at det av hensyn til ev. fremtidig produktutvikling kan være gode grunner for å fastsette et slikt krav til minstevekt i forskriften.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det i merkeforskriften § 31 første ledd inntas krav om minst 20 porsjoner snus eller minst 30 gram løssnus per enkeltpakning.

I Sverige trådte kravet om minst 20 porsjoner i kraft 1. januar 2019, med en overgangsperiode til 30. juni 2019. Overgangsperioden ble gitt for at tobakksindustrien skulle kunne tilpasse sin produksjon til det nye minstekravet og for at allerede produserte varer skulle kunne selges ut. I

og med at de fleste snusprodukter som selges i Norge importeres fra Sverige, antar departementet at de fleste berørte produsentene allerede har innrettet seg etter den svenske reguleringen. Departementet vil imidlertid vurdere behovet for overgangsperiode nærmere, og ber om innspill fra høringsinstansene på dette.

14 Unntak fra oppstillingsforbudet og aldersgrensen for askebeget

14.1 Bakgrunn

Departementet har blitt kontaktet av handelsorganisasjonen Virke vedrørende et nytt produkt som fungerer som et askebeget til engangsbruk. Virke ønsker at produktet skal kunne vises frem på utsalgsstedene, slik at kundene oppfordres til å kjøpe produktet. Hensikten med produktet er at røykere skal putte sigarettneipene oppi engangsaskebeget fremfor å kaste dem i naturen. Dette er en parallell løsning til det rommet som mange snusbokser har innebygd til bruk for brukte snusporsjoner. Forskjellen er at engangsaskebeget selges frittstående fra røykpakken.

14.2 Gjeldende rett

Tsl. § 17 fastsetter en aldersgrense på 18 år for kjøp og salg av tobakksvarer, tobakkssurrogater, tobakksimitasjoner og røykeutstyr.

Tsl. § 24 oppstiller et forbud mot synlig fremvisning av tobakksvarer, tobakkssurrogater, tobakksimitasjoner og tobakksutstyr på utsalgssteder.

Det er i reklameforskriften § 7b gitt unntak fra aldersgrensen og forbudet for tobakksimitasjoner i form av godteri. Det er presisert at det ikke må benyttes varemerke eller design som er kjent som eller kan forveksles med et varemerke eller design for tobakksvarer. Videre fremkommer i annet ledd at unntaket ikke gjelder realistiske imitasjoner som kan forveksles med tobakksvarer eller som er særskilt rettet mot barn og unge.

Askebeget regnes som røykeutstyr/tobakksutstyr og er derfor omfattet av aldersgrensen og oppstillingsforbudet.

14.3 Departementets vurderinger og forslag

Departementet foreslår at det i reklameforskriften § 7b inntas et unntak fra aldersgrensen og oppstillingsforbudet også for askebeget. Det foreslås videre at unntaket gis på de samme vilkår som det eksisterende unntaket for godteri som ligner på tobakksvarer. Det betyr at askebeget ikke kan benytte samme varemerke eller design som en tobakksvare, og at det ikke må være særskilt rettet mot barn og unge.

Begrunnelsen for unntaket er at departementet ikke ønsker at dagens tobakksregelverk skal stå i veien for produktutvikling som understøtter målet om mindre forsøpling med sigarettneiper.

Departementet ber om innspill på om unntaket bør snevres inn til å bare gjelde askebeget *til engangsbruk*. Videre ber vi om innspill på om det er nødvendig med et unntak fra aldersgrensen.

15 Videreføring av forbudet mot vannpipetobakk

15.1 Bakgrunn

Norge har i dag et forbud mot nye tobakks- og nikotinprodukter. Blant produktene som anses som «nye» er vannpipetobakk og nesetobakk. I Prop. 142 L (2015–2016) om gjennomføring av tobakksdirektivet, drøftet departementet forbudet mot disse konkrete produkttypene og viste til at vi på et senere tidspunkt ville foreta en nærmere vurdering av hvilke produktkategorier som fortsatt bør forbys, også etter at tobakksdirektivet gjennomføres i Norge.

15.2 Gjeldende rett

Forskrift 13. oktober 1989 nr. 1044 om forbud mot nye tobakksprodukter (forbudsforskriften) § 2 forbyr i dag produksjon, import og salg av alle nye former for tobakks- og nikotinholdige produkter. «Nye former» defineres som alle produkter som inneholder tobakk eller nikotin, med unntak av de produkter som tradisjonelt har vært i handelen i Norge (dvs. sigaretter, sigarer, sigarillos, røyketobakk, skråtobakk og snus). Forbudet gjelder også produkter som forutsettes benyttet på andre måter enn de som er vanlige i Norge.

Den typen vannpipetobakk som bare er fruktblandinger uten tobakk eller nikotin, omfattes ikke av forbudet og er dermed tillatt å importere eller selge.

Tobakksdirektivet art. 19 omhandler nye tobakksprodukter. Disse er i tobakksdirektivet definert som tobakksprodukter som kom på markedet etter 19. mai 2014 og som ikke er sigaretter, rulletobakk, pipetobakk, vannpipetobakk, sigarer, sigarillos, tyggetobakk, nesetobakk eller snus, jf. art. 2 nr. 14.

Listen over produktkategorier som anses som nye iht. direktivet og i den norske forskriften samsvarer altså ikke når det gjelder vannpipetobakk og nesetobakk.

Vannpipetobakk er definert i tobakksdirektivet art. 2 nr. 13 som «en tobaksvare, der kan anvendes i en vandpipe. I dette direktiv anses vandpibetobak for at være røgtobak. Hvis et produkt kan anvendes både gjennom vandpiber og som rulletobak, anses det som rulletobak» (dansk versjon). Nesetobakk er i art. 2 nr. 7 definert som «en røgfri tobaksvare, som kan forbruges via næsen».

Artikkel 19 fastsetter videre at nye produkter må underlegges enten en registreringsordning eller en godkjenningsordning. Departementet foreslo i Prop. 142 L å innføre en godkjenningsordning i tråd med art. 19 nr. 3, gjennomført i tsl. § 34 d. Dette innebærer at den norske forbudsforskriften vil oppheves når § 34 d settes i kraft.

Tobakksdirektivet art. 21 og 22 oppstiller nye reguleringer av urtebaserte røykeprodukter, herunder krav om helseadvarsel, krav til pakningsmerkingen og en rapporteringsplikt til myndighetene om ingredienser. Disse kravene er gjennomført i tsl. §§ 30 a og 38 tredje ledd (ikke i kraft).

Urtebaserte røykeprodukter er definert i tobakksdirektivet art. 2 nr. 15 som «et produkt baseret på planter, urter eller frugter, som ikke indeholder tobak, og som kan forbruges via en forbrændingsproces» (dansk versjon). En lignende definisjon er inntatt i tsl. § 2 sjette ledd.

Tobakksdirektivet åpner for at medlemslandene kan innføre forbud mot visse kategorier av tobakksvarer på nærmere bestemte vilkår, jf. art. 24 nr. 3 (i dansk versjon):

«En medlemsstat kan også forbyde en bestemt kategori af tobaksvareer eller relaterede produkter på grund af de særlige forhold i den pågældende medlemsstat, hvis bestemmelserne er berettiget på grund af behovet for at beskytte folkesundheden, idet der tages hensyn til det høje sundhedsbeskyttelsesniveau, der sikres med dette direktiv. Sådanne nationale bestemmelser meddeles til Kommissionen sammen med begrundelsen for at indføre dem. Kommissionen godkender eller forkaster inden for seks måneder efter at have modtaget meddelelsen omhandlet i dette stykke de nationale bestemmelser efter, under hensyntagen til det høje sundhedsbeskyttelsesniveau, der sikres med dette direktiv, at have efterprøvet, hvorvidt de er begrundede, nødvendige og står i rimeligt forhold til målet, og om de er et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne. Hvis Kommissionen ikke har truffet nogen afgørelse inden for denne periode på seks måneder, betragtes de nationale bestemmelser som godkendt.»

På bakgrunn av denne bestemmelsen vedtok Stortinget tsl. § 42 om forbud mot enkelte produktkategorier. Her fremkommer det at departementet «kan forby innførsel og salg av bestemte produktkategorier på bakgrunn av særlige forhold dersom dette anses nødvendig for å beskytte folkehelsen.»

15.3 Departementets vurderinger og forslag

Ved vannpiperøyking blir smaksatt tobakk som regel brent eller varmet opp ved hjelp av kull, og røyken trekkes gjennom en beholder med vann og inn i munnen via en slange med munnstykke. Vannpiper har lenge vært i bruk i store deler av verden. De senere årene er det variantene fra Sørvest-Asia og Nord-Afrika som har spredt seg til vestlige land, under navn som shisha, hookah og narghile.

Et fortsatt forbud mot vannpipetobakk og nesetobakk ble hørt i 2015 og omtalt i Prop. 142 L kap. 2.10. De høringsinstansene som uttalte seg om forslaget, var positive til videreføring av forbudet. Departementet følger her opp proposisjonen med et forslag om å innta et eksplisitt forbud mot vannpipetobakk.

Departementet foreslår å videreføre forbudet mot vannpipetobakk på bakgrunn av flere forhold. For det første har dette produktet vært forbudt i Norge siden 1989, jf. forbudsforskriften. Vannpipetobakk finnes derfor ikke på det norske markedet i dag og vi har ingen tradisjonell bruk av produktet.

Videre viser departementet til at bruk av vannpipetobakk er svært helseskadelig. I motsetning til hva mange brukere tror, er vannpiperøyking minst like helsefarlig som å røyke sigaretter. Også EU-kommisjonen understreker dette i den ovennevnte rapporten om anvendelsen av tobakksdirektivet, der det heter at det er evidens for at risikoen som er forbundet med bruk av vannpipetobakk undervurderes.

FHI advarer mot at røyk fra vannpiper inneholder mange giftige stoffer som kan gi lungekreft, hjertesykdom og andre sykdommer. Videre viser de til at vannpiperøykere får i seg større mengder avhengighetsdannende nikotin og andre skadelige stoffer enn andre røykere, som en

konsekvens av at vannpiperøykere bruker lengre tid på røykingen. Det er beregnet at en vannpiperøyker vil kunne inhalere like mye røyk som en som røyker over 100 sigaretter.⁴³

Ifølge en rapport fra WHO's ekspertgruppe TobReg, vil én times bruk av vannpipe medføre inhalering av 100–200 ganger så mye røyk som fra én sigarett. Selv etter å ha passert gjennom vannet, inneholder røyken fra vannpipe høye nivåer av giftstoffer, tungmetaller og kreftfremkallende kjemikalier. Videre fremholder TobReg at vannpipetobakk ofte har smakstilsetninger som gir en søtlig smak og lukt, noe som kan forklare hvorfor en del unge som ellers ikke vil bruke tobakk, begynner å bruke vannpiper.⁴⁴

Det finnes også frukt- og urteblandinger helt uten tobakk som mange tror det er ufarlig å røyke. Ifølge FHI vil imidlertid røyken selv fra tobakksfrie blandinger, inneholde en høy konsentrasjon av giftige stoffer som er helseskadelige på samme måte som røyk fra tobakk. Det er videre verdt å merke seg at det bl.a. fra Sverige er rapportert enkelte tilfeller der mye bruk av vannpipe har ført til alvorlig forgiftning av karbonmonoksid. Slik forgiftning gir risiko for permanente nevrologiske skader, og kan oppstå uavhengig av om vannpipeblandingen inneholder tobakk eller ikke.

Endelig er departementet bekymret for at bruken av vannpipe blant unge ifølge forskning stadig blir mer populært i Vesten.⁴⁵ I en artikkel fra 2010 fremgår det vannpiperøyking blant unge i Danmark, Sverige og Tyskland har vært gjenstand for en dramatisk økning, og at det synes å være en sammenheng mellom røyking av vannpipe og overgang til senere sigarettøyking blant ungdom.⁴⁶ Vannpiperøyking blir derfor omtalt som en inngangsport til alminnelig røyking.

Departementet mener på denne bakgrunn at forbudet mot vannpipetobakk bør videreføres, og foreslår å forby salg og innførsel av vannpipetobakk i ny § X i merkeforskriften. Merkeforskriften er for tiden under revisjon ifm. gjennomføringen av tobakksdirektivet i Norge, og departementet vil vurdere passende plassering av bestemmelsen i sammenheng med dette arbeidet.

Når tobakksdirektivet gjennomføres i Norge, vil vi også få nye reguleringer for urtebaserte røykeprodukter, knyttet til krav om helseadvarsel og rapporteringsplikter. Urtesigaretter og tobakksfrie frukt- og urteblandinger til vannpipe er eksempler på urtebaserte røykeprodukter. Konsekvensutredningen som ligger til grunn for det reviderte tobakksdirektivet viser at EU-markedet for urtebaserte røykeprodukter økte med 23 pst. fra 2000 til 2010. Det fremheves at produktene ofte markedsføres som sunnere og mer naturlige produkter uten tilsetningsstoffer, selv om de som nevnt over kan være svært helsefarlige. Departementet ber på denne bakgrunn om innspill på om forbudet mot vannpipetobakk også bør omfatte vannpipeblandinger uten tobakk samt andre urtebaserte røykeprodukter.

⁴³ FHI, *Vasspipe - berre kos?*, 2011: <https://www.fhi.no/ml/royking/vasspipe--berre-kos/>

⁴⁴ WHO Study Group on Tobacco Product Regulation, *Advisory Note: Waterpipe Tobacco Smoking: Health Effects, Research Needs and Recommended Actions by Regulators*, 2005: https://www.who.int/tobacco/global_interaction/tobreg/Waterpipe%20recommendation_Final.pdf

⁴⁵ Dhillon et al., *Perceptions of Waterpipe Smoking among Young Adults: A Phenomenological Study*, 2020: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/33321834/>

⁴⁶ Poulsen et. al., *Waterpipe Use Predicts Progression to Regular Cigarette Smoking Among Danish Youth*, 2010.

Når det gjelder nesetobakk, vil departementet vurdere dette ved en senere anledning.

16 Endring i avgiftssystemet for importører og grossister

16.1 Gjeldende rett

Forskrift 21. september 2017 nr. 1446 om registrerings- og bevillingsordning for tobakksvarer mv. fastsetter i dag tre ulike avgifter som Helsedirektoratet kan kreve inn fra importører og grossister av tobakksvarer mv.

Forskriften § 34 hjemler en årlig *tilsynsavgift* fra grossister av tobakksvarer og -surrogater på 2680 kr. Forskriften § 35 hjemler en årlig *registeravgift* fra de samme grossistene. Denne avgiften skal utgjøre 0,11 promille av årlig omsetning, og minimum 3740 kr. Disse forskriftsbestemmelsene er hjemlet i tsl. § 7.

Forskriften § 36 hjemler en årlig *sektoravgift* fra bevillingshavere for innførsel, utførsel og produksjon av tobakksvarer og utstyr for tobakksproduksjon. Denne forskriftsbestemmelsen er hjemlet i tsl. § 15 annet ledd. Denne avgiften skal dekke kostnader til utvikling, drift av og kontroll med bevillingsregisteret, bevillingsordningen for innførsel, utførsel og produksjon, og nytt system for sporing og sikkerhetsmerking av tobakksvarer. Sektoravgiften beregnes ut ifra aktørens prosentandel av den totale særavgiften for tobakksvarer fra foregående år, minimum 18 000 kr.

16.2 Departementets vurderinger og forslag

Tilsynsavgiften etter forskriften § 34 og registeravgiften etter forskriften § 35 utgjør i dag en samlet inntekt for Helsedirektoratet på om lag 3 mill. kroner per år. Begge disse avgiftene retter seg mot grossister for tobakksvarer og -surrogater.

Sektoravgiften etter forskriften § 36 utgjør samlet 15 mill. kroner per år, men forventes å reduseres når ordningene den skal dekke fullt ut er etablert og trådt i kraft. Avgiften retter seg mot importører, eksportører og produsenter. Departementet forventer at det primært er importørene som vil stå for denne avgiften, da vi i dag har svært liten eksport og tilnærmet ingen produksjon av tobakksvarer i Norge.

Tilnærmet alle importører er også grossister. Departementet har fått innspill fra bransjen om at det oppleves tungvint at de samme aktørene skal måtte betale inn flere ulike avgifter til Helsedirektoratet. Departementet foreslår derfor at tilsynsavgiften etter forskriftens § 34 og registreringsavgiften etter forskriftens § 35 oppheves og heller innlemmes i sektoravgiften i forskriftens § 36. En slik endring vil ikke medføre noen endring av avgiftenes totale størrelse, men vil forenkle innkrevingen for Helsedirektoratet og innbetalingen for aktørene. Endringen vil innebære at deler av avgiftstrykket flyttes opp et ledd i forsyningskjeden.

Endringsforslagene ovenfor nødvendiggjør også endringer i de tilhørende lovhjemlene. Departementet foreslår på denne bakgrunn at tsl. § 7 annet og tredje ledd, som hjemler tilsynsavgiften og registeravgiften, endres slik at disse hjemmelsgrunnlagene flyttes over i et nytt siste punktum i § 15 annet ledd, som hjemler sektoravgiften.

17 Forholdet til EØS- og WTO-retten

17.1 Forholdet til tobakksdirektivet

Tobakksdirektiv 2014/40/EU inneholder bestemmelser om bl.a. fremstilling, presentasjon og salg av tobakksvarer og e-sigaretter. Direktivet er ennå ikke innlemmet i EØS-avtalen, men Stortinget vedtok i 2016 de nødvendige lovendringene i tobakksskadeloven for gjennomføring. Bestemmelsene vil bli satt i kraft når direktivinnlemmelsen er godkjent av Stortinget.

Tobakksdirektivet art. 24 nr. 1 fastsetter at medlemsstatene, når det gjelder forhold regulert av direktivet, ikke kan forby eller begrense tobakksvarer og relaterte produkter som oppfyller direktivets krav. Unntak fra dette er inntatt i art. 24 nr. 2 for standardisering av tobakkpakninger og art. 24 nr. 3 for forbud mot visse produktkategorier.

De aktuelle høringsforslagene som berører produktkrav knyttet til tobakksvarer og relaterte produkter, er:

- Forbud mot karakteristisk smak i e-sigaretter mv.
- Regulering av e-sigaretters pakninger, herunder forbud mot «brand stretching»
- Minstestørrelse for snus
- Fortsatt forbud mot vannpipetobakk

De tre første forslagene regulerer etter departementets syn forhold som går utover direktivet. I direktivets fortale punkt 55 fremkommer (i dansk versjon):

«En medlemsstat bør kunne opretholde eller indføre national lovgivning, som finder anvendelse på alle produkter, der markedsføres i denne stat, vedrørende aspekter, der ikke er omfattet af dette direktivs anvendelsesområde, forudsat at bestemmelserne er forenelige med TEUF og ikke bringer den fulde anvendelse af dette direktiv i fare. (...)»

Når det gjelder det foreslåtte *forbudet mot karakteristisk smak i e-sigaretter*, viser departementet til at direktivet ikke inneholder noen reguleringer av smakstilsetninger i e-sigaretter, kun for tobakksvarer, jf. art. 7 nr. 1 og art. 20. Vi viser også til fortalepunkt 47 i tobakksdirektivet, hvor det fremgår at medlemsstatene har ansvaret for reguleringen av smakstilsetninger i e-sigaretter (i dansk versjon):

«Dette direktiv harmoniserer ikke alle aspekter af elektroniske cigaretter eller genopfyldningsbeholdere. F.eks. har medlemsstaterne fortsatt ansvaret for vedtagelsen af regler om aromastoffer. Det kunne være nyttigt for medlemsstaterne at overveje at tillade markedsføringen af produkter med aromaer. De bør i den forbindelse være opmærksomme på den potentielle tiltrækningskraft af sådanne produkter for unge og ikkerygere. Forbud mod sådanne produkter med aromaer vil skulle begrundes og en anmeldelse indgives i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/34/EF (1).»

Etter hva departementet kjenner til har både Finland, Estland og Ungarn (delvis) innført forbud mot karakteristisk smak i e-sigaretter og gjenopfyllingsbeholdere (både med og uten nikotin). I tillegg er Danmark og Nederland i ferd med å innføre lignende regulering.

Da Danmark sendte sitt forslag om forbud mot karakteristisk smak i e-sigaretter mv. på EØS-høring, hadde EU-kommisjonen merknader. EU-kommisjonen viste til at Danmark foreslo å

unnta mentolsmak i tillegg til tobakkssmak fra forbudet, og ba Danmark begrunne unntaket, særlig i lys av at tobakksdirektivet fra og med 20. mai 2020 forbyr mentolsmak i tobakkssigaretter og rulletobakk. Danske myndigheter svarte at denne løsningen er resultat av en politisk avtale og at blant unge som bruker e-sigaretter er bruken av mentol-/mintsmaak mindre utbredt enn bruken av godteri-, brus- og fruktsmaker.

Det norske lovforslaget inneholder ikke noe unntak for mentolsmak, og EU-kommisjonens merknad er således ikke relevant for vårt forslag. Det er imidlertid verdt å merke seg at EU-kommisjonen i sin merknad stilte spørsmål ved om den danske reguleringen gikk langt nok, og ikke ved innføringen av smaksforbudet som sådan.

Dessuten vil departementet understreke, som nevnt under punkt 3.2, at det fremgår av den ovennevnte rapporten om anvendelsen av tobakksdirektivet at stadig flere EU-land forbyr karakteristisk smak i e-sigaretter, og at EU-kommisjonen mener at det bør undersøkes om dette også på sikt bør reguleres av direktivet.

Når det gjelder forslaget om *regulering av e-sigaretters pakninger*, viser departementet til at tobakksdirektivet oppstiller en rekke produktkrav til e-sigaretter med nikotin hva gjelder innholdsstoffer, funksjon, ingrediensmerking og helseadvarsel, jf. art. 20. Tobakksdirektivet kommer ikke til anvendelse på e-sigaretter uten nikotin. I tillegg gjelder art. 13 om produktpresentasjon, med unntak av bokstav a og c om nikotinmerking og referanse til smak. Det er imidlertid ingen regulering av e-sigaretters utseende eller design, på samme måte som om det ikke er noen slik regulering for tobakksvarene. Av direktivets art. 24 nr. 2 fremkommer at direktivet ikke er til hinder for at medlemslandene kan innføre standardiserte tobakkspakninger, så lenge det er begrunnet i hensynet til folkehelsen. Det finnes ingen tilsvarende bestemmelse for e-sigaretters pakninger. I fortalepunkt 42 om e-sigaretter fremkommer (i dansk versjon):

«Disse produkters mærkning og emballage bør angive tilstrækkelige og passende oplysninger om deres sikre anvendelse med henblik på at beskytte menneskers sundhed og sikkerhed, bør være forsynet med passende sundhedsadvarsler og bør ikke omfatte vildledende elementer eller features.»

Henvisningen i sitatet til villedende elementer er basert på reguleringen i art. 13.

Departementet noterer seg at Danmark har vedtatt innføring av standardiserte pakninger for e-sigaretter, og at dette er under arbeid i Nederland. Departementets forslag til pakningsregulering går ikke så langt som til full standardisering, men bygger på direktivets art. 13 og inneholder forslag om ytterligere pakningselementer som bør forbys. Departementet viser til at Nederland i dag har tilsvarende regulering for tobakksvarene.

Når det gjelder forslaget om *minstestørrelse for snus*, anser departementet at dette faller helt utenfor direktivets virkeområde. Direktivet fastsetter i art. 14 krav til form og minstestørrelser for sigaretter og rulletobakk, men dette er ikke gjort for snus. Dette skyldes at salg av snus er forbudt i EU, unntatt Sverige, jf. direktivet art. 17.

Til slutt viser departementet til direktivets fortale punkt 53, hvor det tydeliggjøres at direktivet ikke totalharmoniserer reguleringen av tobakksvarene og relaterte produkter (i dansk versjon):

«Tobak og relaterte produkter, der er i overensstemmelse med dette direktiv, bør være omfattet af fri bevægelighed for varer. På baggrund af de forskellige grader af harmonisering, der opnås med

dette direktiv, bør medlemsstatene dog under visse omstendigheter bevare beføyelsen til at pålegge yderligere krav i visse henseender for at beskytte folkesundheden. Dette gjelder i forhold til andre aspekter end sunhedsadvarsler i forbindelse med presentationen og emballeringen af tobaksvarer, bl.a. farver, for hvilke dette direktiv indeholder et første sæt grundlæggende fælles regler. Medlemsstatene ville derfor f.eks. kunne indføre bestemmelser om yderligere standardisering af tobaksvarers emballage, forudsat at bestemmelserne er forenelige med TEUF og WTO-forpligtelserne og ikke innskærper anvendelsen af dette direktiv.»

De foreslåtte reguleringene av smakstilsetninger i e-sigaretter, e-sigaretters pakninger og minstestørrelse på snus er alle forhold som tobakksdirektivet ikke harmoniserer, og hvor medlemsstatene har adgang til å innføre nasjonale regler. Departementet vurderer på denne bakgrunn at lovforslagene ikke er i strid med tobakksdirektivet, men heller må vurderes etter EØS-avtalen art. 11 og 13, jf. omtale i punkt 17. 2 nedenfor.

Særlig om forbudet mot vannpipetobakk

Når det gjelder forslaget om å videreføre dagens norske forbud mot vannpipetobakk ved en særskilt forskriftsfesting, viser departementet til tobakksdirektivet art. 24 nr. 3 (sisert i punkt 15.2 ovenfor) og fortalepunkt nr. 54 (i dansk versjon):

«For at tage hensyn til en mulig fremtidig udvikling på markedet bør medlemsstaterne desuden også kunne forbyde en bestemt kategori af tobak eller relaterede produkter på grund af de særlige forhold i den pågældende medlemsstat, hvis bestemmelserne er berettiget på grund af behovet for at beskytte folkesundheden, idet der tages hensyn til det høje beskyttelsesniveau, der opnås med dette direktiv. Medlemsstaterne bør underrette Kommissionen om sådanne strengere nationale bestemmelser.»

Det er foreløpig usikkert når tobakksdirektivet vil gjennomføres i Norge, og således om det foreslåtte forbudet må vurderes etter EØS-avtalen art. 11 og 13, eller etter tobakksdirektivets art. 24 nr. 3. Departementet anser uansett at vurderingsmomentene i stor grad er sammenfallende, slik at vurderingen nedenfor også vil kunne legges til grunn for en vurdering etter EØS-avtalen art. 11 og 13.

Utgangspunktet er som nevnt over at tobakksdirektivet art. 24 nr. 1 bestemmer at medlemsstatene ikke kan forby eller begrense tobaksvarer og relaterte produkter som oppfyller direktivets krav. Denne hovedregelen gjelder for forhold som er regulert av direktivet, herunder innførsel og salg av vannpipetobakk.

Artikkel 24 nr. 3 åpner likevel for å forby visse produktkategorier på grunn av «særlige forhold» i den enkelte medlemsstat hvis forbudet er berettiget på grunn av behovet for å beskytte folkehelsen. Forbudet må være begrunnet, nødvendig og står i rimelig forhold til målet, og må ikke utgjøre vilkårlig forskjellsbehandling eller skjult handelshindring.

I sak C-547/14 *Philip Morris brands and others*, presiserte EU-domstolen at art. 24 nr. 3, sammenholdt med artikkel 24 nr. 1, skal forstås slik at tobakksdirektivets anvendelsesområde avgrenses. Direktivet krever at alle tobakksprodukter og relaterte produkter som oppfyller de kravene som er fastsatt i rettsakten, fritt kan omsettes i det indre marked i alle tilfeller der det dreier seg om en produktkategori som er *lovlig* i den aktuelle medlemsstaten. Spørsmålet om et produkt skal kategoriseres som lovlig eller ikke, er altså ikke gjenstand for harmonisering,

og medlemsstatene kan dermed forby produktkategorier på nærmere bestemte vilkår i tråd med art. 24 nr. 3.⁴⁷

Det første spørsmålet blir om det finnes «særlige forhold» som berettiger et forbud mot vannpipetobakk i Norge. Departementet vurderer at forbudet mot produksjon, import og salg av vannpipetobakk som har eksistert i Norge siden 1989, er et slikt særlig forhold. I tobakksskadeloven er det fastsatt en langsiktig målsetting om at Norge skal bli tobakksfritt. Departementet mener derfor at det er uheldig om vi nå skal liberalisere tobakkspolitikken ved å tillate salg av en tobakksvare som har vært forbudt i over tre tiår. Videre innebærer det gjeldende norske forbudet mot vannpipetobakk at produktkategorien ikke finnes på det norske markedet i dag og at vi ikke har noen tradisjonell bruk av produktet i Norge, jf. omtale i kap. 15.

Videre blir spørsmålet om forbudet mot vannpipetobakk er et berettiget tiltak for å beskytte folkehelsen. Røyking av vannpipetobakk utgjør en alvorlig helseisiko, jf. omtale i kap. 15. En videreføring av forbudet mot vannpipetobakk er etter departementets vurdering derfor berettiget for å beskytte folkehelsen. Departementet understreker at medlemsstatene selv kan fastsette beskyttelsesnivået og hvordan dette skal oppnås, jf. EFTA-domstolens dom i sak E-16/10 *Phillip Morris* avsnitt 77 flg., og viser til at Norge har valgt et særlig høyt beskyttelsesnivå for folkehelse. Dette gjelder særlig med hensyn til tobakksskader, og kommer til uttrykk ved tobakksskadelovens formålsbestemmelse om at Norge på sikt skal bli tobakksfritt. Departementet mener på denne bakgrunn at et fortsatt forbud mot vannpipetobakk er berettiget i direktivets forstand, som et tiltak for å redusere bruken av tobakksvarer, særlig blant unge.

Spørsmålet blir deretter om forbudet er nødvendig for å oppnå målsettingen om å beskytte folkehelsen på det beskyttelsesnivået vi har lagt oss på i Norge, og om det står i et rimelig forhold til dette målet. I dette ligger det en vurdering av om målsettingen kan oppnås like effektivt med mindre inngripende virkemidler. Departementet kan ikke se at andre, mindre inngripende tiltak like effektivt kan bidra til å beskytte folkehelsen. Dette må ses i lys av at vi allerede har hatt et forbud mot vannpipetobakk i flere tiår.

Endelig må forbudet ikke føre til vilkårlig forskjellbehandling eller være en skjult handelshindring. Departementet viser til omtalen i punkt 17.2 nedenfor om at EU/EØS-retten åpner for at medlemsstatene kan behandle nye og etablerte varer på markedet ulikt, uten at det strider med prinsippet om likebehandling. Etersom vannpipetobakk har vært forbudt i Norge i flere tiår, må denne typen tobakk regnes som en «ny» vare her. Etter departementets syn utgjør derfor ikke ulik behandling av denne produktkategorien sammenlignet med etablerte tobakksvarer vilkårlig forskjellsbehandling, og videreføring av forbudet strider dermed ikke mot likebehandlingsprinsippet. Departementet mener at forbudet mot vannpipetobakk heller ikke utgjør en skjult begrensning på den frie vareflyt. Med unntak av en bonde med småskalaproduksjon av snus, forekommer det ikke produksjon av tobakk i Norge.

17.2 Forholdet til EØS-avtalen art. 11 og 13

Hvorvidt høringsforslagene omtalt i punkt 17.1 er i tråd med EØS-retten, må etter departementets syn vurderes etter EØS-avtalen art. 11 om restriksjoner på den frie bevegelsen

⁴⁷ Sak C-547/14 *Philip Morris brands and others*, avsn. 90–91.

av varer, og art. 13 som hjemler innføring av restriksjoner i vareflyten såfremt de er egnede og nødvendige av folkehelsehensyn.

EØS-avtalen oppstiller i art. 11 et forbud mot kvantitative importrestriksjoner og andre tiltak med tilsvarende virkning. De tre første høringsforslagene nevnt i punkt 17.1 utgjør produktkrav, mens det siste utgjør et forbud mot innførsel og salg av en særskilt produktkategori. Departementet legger til grunn at de alle i prinsippet strider mot EØS-avtalen art. 11.

Spørsmålet blir om tiltakene likevel er lovlige etter EØS-avtalen art. 13.

Tobakksbruk og bruk av e-sigaretter kan innebære alvorlig helserisiko, jf. nærmere omtale i kap. 2.2. Høringsforslagene har som mål å hindre tobakksbruk og bruk av e-sigaretter blant barn og unge ved å gjøre produktene mindre attraktive og mindre tilgjengelige for dem, og tiltakene er således begrunnet i hensynet til folkehelsen. Dette er et lovlig hensyn i henhold til art. 13.

Selv om bruk av snus og e-sigaretter er mindre helseskadelig enn røyking, betyr ikke dette at helserisikoen er uten betydning. Dette gjelder særlig for sårbare grupper som barn og unge, hjertesyke samt gravide. Norge har valgt et svært høyt beskyttelsesnivå for folkehelsen, særlig på tobakksområdet, og i tobakksskadeloven § 1 er det oppstilt en langsiktig målsetting om at Norge skal bli tobakksfritt.

Sett i lys av den kraftige økningen i snusbruk blant unge de siste årene, og risikoen for en lignende utvikling når e-sigaretter kommer på det norske markedet, anser departementet det som særlig viktig for at vi skal kunne nå våre folkehelsemål, at det iverksettes tiltak for å gjøre snus og e-sigaretter mindre attraktive for barn og unge.

Departementet mener at det også er gode grunner for å videreføre forbudet mot vannpipetobakk, for å unngå at dette produktet får utbredelse blant barn og unge i Norge, jf. drøftelsen i punkt 17.1.

Det er klar rettspraksis at det er opp til statene å fastsette nivået for beskyttelse av folkehelsen og hvordan denne beskyttelsen skal oppnås.⁴⁸ Dette innebærer at statene har en viss skjønnsmargin, men likevel slik at denne skjønnsmarginen må ivaretas innenfor rammen av proporsjonalitetsprinsippet. Proporsjonalitetstesten består av to hovedelementer: Egnethet og nødvendighet. Ved den nærmere vurderingen må det tas hensyn til det forhold at den isolerte effekten av ulike tobakkstiltak er vanskelig å måle, at ev. effekt ofte vil inntre over noe tid og at tiltakene inngår i en helhetlig virkemiddelpakke som underbygger og forsterker hverandre.

Egnethetsvurdering

Departementet har vurdert at de foreslåtte tiltakene er egnet til å redusere helseskader forårsaket av tobakksbruk og bruk av e-sigaretter, særlig ved å bidra til redusert rekruttering blant unge. Formålet med høringsforslagene er å gjøre tobakksvarer og e-sigaretter mindre attraktive og tilgjengelige for barn og unge.

⁴⁸ Det følger også av rettspraksis at formålet om å beskytte folkehelsen må tillegges større vekt enn økonomiske hensyn, jf. C-151/17 *Swedish Match*, avsn. 54, og C-221/10 *Artegodan mot Kommisjonen*, avsn. 99

Med forbudet mot karakteristisk smak i e-sigaretter mv. vil e-sigaretter bli mindre attraktive for barn og unge, og produktene blir således heller ikke en inngangsport til nikotinhengighet eller senere tobakksbruk. Derimot kan voksne etablerte røykere som ønsker å bytte ut tobakkssigaretten med e-sigaretter, fortsatt gjøre dette. Departementet er klar over at også en del røykere vil finne e-sigaretter mindre attraktive dersom de kun kommer med tobakksmak. Departementet mener imidlertid at det viktigste er å beskytte barn og unge fra nikotinhengighet. Smaksforbudet vil også kunne bidra til å unngå nikotinforgiftninger hos mindre barn.

Med reguleringen av e-sigaretters pakninger vil for det første disse pakningenes reklameeffekt reduseres. Videre vil risikoen for at pakkedesignen kan gi villedende informasjon om helseskade, minimeres. Når det gjelder presiseringen av forbudet mot såkalt «brand stretching» mellom tobakksvarer og e-sigaretter, viser departementet til at slik merkeblending kan gjøre det lettere å gå fra e-sigaretter til tobakksbruk. En slik overgang vil være uheldig for den enkeltes helse og, i et større perspektiv, for folkehelsen. Tilsvarende kan bruk av et e-sigarettermerke på en tobakksvare gi inntrykk av at produktet er mindre helsefarlig. Departementet mener derfor at tiltaket er et egnet tiltak for å beskytte folkehelsen. Behovet for å beskytte barn og unge er som nevnt viktigere enn å tilrettelegge for overgang fra tobakksvarer til e-sigaretter for voksne røykere. Departementet minner om at også bruk av e-sigaretter innebærer helserisiko, at e-sigaretter ikke er et anbefalt hjelpemiddel for røykeslutt og at det finnes andre godt dokumenterte metoder for røykeslutt som ikke har negative helseeffekter.

Reguleringen av minstestørrelse for snus vil gjøre snus mindre tilgjengelig for barn og unge. Dette er særlig viktig i lys av den store andelen unge som bruker snus i Norge, særlig sett hen til helserisikoen ved snusbruk, særlig under graviditet, jf. omtale i punkt 2.2.

Når det gjelder forbudet mot vannpipetobakk, viser vi til drøftelsen i punkt 17.1.

Det antas at tiltakene samlet vil bidra til å redusere og denormalisere tobakksbruk og bruk av e-sigaretter i samfunnet, særlig når det gjelder unge.

Kravet til egnethet innebærer at det må være «rimelig å tro at tiltaket ville kunne bidra til å beskytte menneskers helse», jf. sak E-16/10 Philip Morris avsnitt 83 om oppstillingsforbudet. Dette gjelder selv om det hersker en viss vitenskapelig usikkerhet om tiltakets egnethet og nødvendighet.

De foreslåtte tiltakene er en naturlig forlengelse av andre tobakksforbyggende tiltak, som oppstillingsforbudet, reklameforbudet og standardiserte tobakkspakninger, og dagens norske forbud mot nye tobakks- og nikotinprodukter. Tiltakene er ledd i en sammenhengende og konsistent tobakkspolitikk siden begynnelsen av 1970-tallet. På denne bakgrunn legger departementet til grunn at tiltakene oppfyller egnethetskravet etter EØS-avtalen art. 13.

Departementet har også særlig vurdert om forslagene ulovlig forskjellsbehandler mellom ulike produktgrupper, spesielt når det gjelder e-sigaretter. Departementet foreslår i dette høringsnotatet at smaksforbudet kun skal gjelde for e-sigaretter, ikke for snus. Det følger av fast praksis fra EU-domstolen at like forhold ikke skal behandles ulikt og at ulike forhold ikke

skal behandles likt, med mindre en slik forskjellsbehandling er objektivt begrunnet.⁴⁹ I sak C-477/14 *Pillbox 38* fant EU-domstolen at e-sigaretter objektivt sett har andre kjennetegn enn tobakksvarer, særlig tobakkssigaretter, og at ulik behandling av disse varene dermed ikke strider med likebehandlingsprinsippet, jf. avsn. 35–43. Dette har etter departementets syn også overføringsverdi til snus, slik at forskjellsbehandling av e-sigaretter i forhold til snus ikke utgjør brudd på prinsippet om likebehandling.⁵⁰

Departementet mener at også det faktum at en produktgruppe er ny på markedet i visse tilfeller kan forsvare at produktgruppen behandles annerledes enn etablerte produkter på markedet. I sak C-210/03 *Swedish Match* fant EU-domstolen at det særskilte EU-forbudet mot salg av snus ikke var i strid med likebehandlingsprinsippet. Domstolen begrunnet dette med at tobakk til bruk i munnen var en ny vare på markedet, og at varen derfor stod i en særstilling som åpnet for å behandle denne varen annerledes enn etablerte tobakksvarer, uten at det utgjorde et brudd på prinsippet om likebehandling.⁵¹ Også i sak C-151/17 *Swedish Match* behandlet EU-domstolen forbudet mot salg av snus, og la til grunn at ettersom salg av snus fortsatt er ulovlig i EU, må snus fremdeles anses å være en ny vare på EU-markedet. EU-domstolen vurderte at forbudet er egnet og nødvendig for å oppnå formålet om å beskytte folkehelsen.⁵² Også disse sakene har etter departementets syn overføringsverdi til særreguleringen av e-sigaretter, da e-sigaretter med nikotin i dag er forbudt å selge i Norge, og således vil være en helt ny produktkategori når tobakksdirektivet trer i kraft her. Departementet anser at forskjellsbehandlingen av denne produktkategorien sammenlignet med etablerte tobakksvarer ikke strider med likebehandlingsprinsippet.

Nødvendighetsvurdering

Det neste spørsmålet er om tiltakene er nødvendige for å nå målsettingene, eller om de kan nås like effektivt med mindre inngripende virkemidler. Det avgjørende er om alle målsettingene kan nås like effektivt med alternative virkemidler.

Departementet er klar over at de foreslåtte tiltakene er særlig inngripende overfor produsenter av e-sigaretter og vannpipetobakk. Slike tiltak vil bare være nødvendige for å nå målsettingene opp til det beskyttelsesnivået som er valgt. I vurderingen må det tillegges vekt at Norge i flere tiår har lagt til grunn et særlig høyt beskyttelsesnivå på tobakksområdet med omfattende tobakksforebyggende lovgivning samt andre tiltak. Denne tilnærmingen videreføres nå også for e-sigaretter som forventes å komme på det norske markedet i nær fremtid. Departementet er bekymret for at e-sigaretter kan få stor utbredelse blant unge, og bli en inngangsport til nikotinavhengighet og ev. senere tobakksbruk. Det er i formålsparagrafen til tobakkskadeloven vist til at det langsiktige målet for norsk tobakkspolitikk er å oppnå et tobakksfritt samfunn, jf. lovens § 1. Departementet legger til grunn at forslagene om forbud mot karakteristisk smak i e-sigaretter, regulering av e-sigaretters pakninger, minstestørrelse for snus og videreføring av forbudet mot vannpipetobakk er viktige elementer i en større pakke med tiltak som har til formål å redusere og forebygge skadevirkninger av tobakksbruk og bruk

⁴⁹ Se sak C-579/13 *P og S*, avsn. 41.

⁵⁰ Jf. Oslo byfogdembetes kjennelse av 6. november 2017 om begjæring om midlertidig forføyning mot påbudet om standard forpakning av snus, side 35.

⁵¹ Sak C-210/03 *Swedish Match*, avsn. 71. Se også sak C-434/02 *Arnold André*, avsn. 69.

⁵² Sak C-151/17 *Swedish Match*, avsn. 26 og 35–63.

av e-sigaretter. Tiltakene virker sammen og over tid, og tar oss et stykke nærmere målet om et tobakksfritt samfunn.

Departementet har vurdert at det ikke finnes andre tiltak som vil ha tilsvarende effekt overfor alle de formål som begrunner de foreslåtte tiltakene. Enkelte land har innført mindre vidtgående smaksforbud for e-sigaretter, og f.eks. unntatt mentolsmak i tillegg til tobakkssmak. Departementet registrerer at EU-kommisjonen har vært kritisk til et slikt mildere forbud, da unntak gjør forbudet mindre effektivt og reguleringen mindre konsistent.

Når det gjelder reguleringen av e-sigaretters pakninger, har departementet vurdert et mer inngripende tiltak, nemlig full standardisering, men kommet til at vi i denne omgang ønsker å foreslå en regulering som kun fjerner de elementene som særlig må anses for å appellere til unge. Departementet foreslår derfor et tiltak som ikke går like langt som en del andre land. Departementet legger vekt på at innstramningene i regelverket bør skje skrittvis og at vi, i motsetning til for tobakksvarer, heller ikke har god nok oversikt over de ulike pakningene på markedet. Dette skyldes at e-sigaretter med nikotin i dag er forbudt i Norge. Departementet vil på bakgrunn av høringsinnspillene foreta en ny vurdering av hvor langt reguleringen av e-sigaretters utseende bør gå, og ev. senere vurdere full standardisering. Når det gjelder forbudet mot «brand stretching», fastholder departementet at tiltaket ikke går lenger enn nødvendig, da bruk av eksisterende merkenavn for tobakksvarer og e-sigaretter fortsatt tillates.

Når det gjelder forslaget om minstestørrelse på snus, kan departementet ikke se at det finnes alternative tiltak som vil kunne oppnå det samme formålet. Vi viser også til at denne reguleringen allerede er innført i Sverige, hvor det meste av snusen som selges i Norge, produseres. Tiltaket vil således ha begrensede praktiske konsekvenser for bransjen.

Departementet kan heller ikke se at det finnes alternative tiltak til et forbud, som på en like effektiv måte vil bidra til formålet om å hindre utbredelse av vannpipetobakk blant unge.

Departementet konkluderer etter dette med at forslagene ikke er i strid med EØS-retten. Departementet vil om kort tid notifisere forslagene iht. EØS-høringsloven, og deretter følge opp ev. merknader om forholdet til EØS-retten.

Om hevet aldergrense for e-sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere

Departementets forslag om å heve aldersgrensen til 25 år for e-sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere utgjør etter vårt syn ingen handelshindring etter EØS-avtalen art. 11. Aldergrenser på tobakksprodukter, som alkoholprodukter, er etter departementets syn en såkalt salgsordning, i tråd med EFTA-domstolens avgjørelse i sak E-9/00 (*Rusbrussaken*).⁵³ Tiltak som utgjør salgsordninger innebærer at nasjonale regler om bestemte former for salg ikke er å anse som tiltak med tilsvarende virkning som kvantitative importrestriksjoner der de kommer til anvendelse på alle næringsdrivende, og påvirker omsetningen av importerte og innenlandske varer på samme måte, rettslig og faktisk, jf. den såkalte *Keck*-doktrinen.⁵⁴ Departementets forslag er i tråd med denne doktrinen, ettersom forslaget om 25 års

⁵³ Sak E-9/00 *Rusbrussaken*, avsn. 50. Se også Martin Hennig, *Frihandel med helseskadelig rus- og næringsmidler*, 2015, s. 100 flg.

⁵⁴ Forente saker C-267/91 og C-268/91 *Straffesak mot Bernard Keck og Daniel Mithouard*.

aldergrense for salg av e-sigaretter omfatter alle e-sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere som finnes på markedet.

17.3 Forholdet til WTO-retten

WTO-avtalene dekker bl.a. varer, tjenester og immaterielle rettigheter. Flere av forslagene i dette høringsnotatet utgjør produktkrav. Det innebærer at det særlig er forholdet til avtalen om tekniske handelshindringer (Agreement on Technical Barriers to Trade, heretter TBT-avtalen) som må vurderes. I tillegg kan det være relevant å se hen til bestemmelser i avtalen om handelsrelaterte sider ved immaterielle rettigheter (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, heretter TRIPS-avtalen).

Departementet foretok i Prop. 142 L (2015–2016) punkt 3.11 en utførlig drøftelse av forholdet til TBT-avtalen og TRIPS-avtalen for forslaget om innføring av standardiserte tobakkspakninger. Bakgrunnen var at det hadde kommet flere høringsinnspill fra tobakksindustrien som tok til orde for at forslaget var i strid med Norges WTO-rettslige forpliktelser. Departementet vil nedenfor foreta en mer begrenset drøftelse, basert på konklusjonene i proposisjonen.

Det følger av *TBT-avtalen art. 2.2* første setning at medlemslandene skal sikre at tekniske forskrifter ikke skaper unødvendige hindringer for internasjonal handel. I andre setning er det fastsatt at de tekniske reguleringene ikke må være mer handelsrestriktive enn nødvendig for å oppfylle et legitimt formål.

Når det gjelder forslagene om forbud mot karakteristisk smak i e-sigaretter mv., reguleringen av e-sigaretters pakninger og minstestørrelse på snus, legger departementet til grunn at disse reguleringene vil kunne ha en handelsrestriktiv effekt. Det er etter departementets syn også klart at beskyttelse av folkehelsen er et legitimt formål, jf. art. 2.2 tredje setning. Videre vurderer departementet at de foreslåtte reguleringsforslagene klart er knyttet til beskyttelse av folkehelsen.

Det følger av rettspraksis at den ovennevnte nødvendighetsvurderingen inneholder flere momenter, herunder en undersøkelse av hvor handelsrestriktivt et tiltak er, i hvor stor grad tiltakets restriktive aspekter bidrar til oppfyllelse av formålet, hva man risikerer dersom formålet ikke blir oppfylt, i tillegg til en undersøkelse av om det foreligger alternative tiltak som er mindre handelsrestriktive enn det som er til vurdering.

Komplekse folkehelseproblemer, som reduksjon av tobakksbruk, må vurderes i konteksten av de omfattende strategiene som iverksettes for å bekjempe slike problemer, jf. *Brazil – Retreaded Tyres* avsnitt 154. En rekke elementer må tas med i vurderingen av om de handelsrestriktive sidene ved tiltaket bidrar til måloppnåelse. Spesielt må det tas hensyn til at det er vanskelig å måle effektene av et tiltak som virker sammen med andre tiltak, at folkehelseformål normalt må oppfylles ved hjelp av omfattende virkemiddelbruk, og at effekten av tiltaket først forventes å inntre gradvis over flere år.

Forslagene om forbud mot smakstilsetninger og enkelte pakningselementer for e-sigaretter, samt minstestørrelse på snus, inngår som ledd i en overordnet strategi for bekjempelse av tobakksbruk og nikotinavhengighet, med særlig fokus på beskyttelse av barn og unge. Disse tiltakene, sammen med øvrige etablerte og foreslåtte tiltak, skal bidra til at vi oppnår den langsiktige målsettingen om et tobakksfritt samfunn og en ungdomsgenerasjon fri fra

nikotinavhengighet. Departementet viser til drøftelsen ovenfor under punkt 17.2 om forholdet til EØS-retten, og våre vurderinger av egnethet og nødvendighet der. Departementet mener at disse vurderingene er overførbare til vurderingen etter TBT-avtalen art. 2.2. Departementet anser på denne bakgrunn at de foreslåtte tiltakene er nødvendige tiltak for å oppnå et legitimt formål etter TBT-avtalen, og at vilkårene i art. 2.2 dermed er tilfredsstillende.

Når det gjelder forslaget om regulering av e-sigaretters pakninger, inneholder forslaget forbud mot visse pakningselementer, som hologrammer, glitter, skinnende farger, glamorøse elementer, pregninger eller elementer som henviser til spesielle tema eller hendelser, i tillegg til elementer som særlig appellerer til barn og unge.

TRIPS-avtalen art. 15 fastsetter rammeverket for hva som kan utgjøre et varemerke, og således være berettiget til registrering, og hvilke betingelser som gjelder for registrering. Det kan f.eks. ikke innføres regler som begrenser retten til å registrere et varemerke på det grunnlag at det skal gjelde for en tobakksvare. Bestemmelsen pålegger imidlertid ingen begrensninger med hensyn til regulering av bruken av et allerede registrert varemerke, f.eks. på grunnlag av varens karakter. Departementet anser således at forslaget om regulering av e-sigaretters pakninger ikke berører våre forpliktelser etter TRIPS-avtalen art. 15, da det foreslåtte regelverket ikke innebærer begrensninger i retten til å få et varemerke registrert.

TRIPS-avtalen art. 16 omhandler de rettigheter som tilstår en varemerkeeeier. Etter art. 16.1 plikter medlemslandene å sørge for at varemerkeeeier tilstår en negativ rett til å nekte tredjeparter visse typer bruk. Medlemslandene er imidlertid ikke forpliktet til å sørge for at varemerkeeeier tilstår en positiv rett til å bruke varemerket.

Artikkel 16 nr. 3 omhandler de spesielle rettighetene som eiere av velkjente varemerker har. Heller ikke denne bestemmelsen kan imidlertid forstås slik at den tilstår eiere av velkjente varemerker noen positiv rett til bruke varemerket på en slik måte at «velkjent»-statusen opprettholdes eller kan oppnås. På samme måte som art. 16 nr. 1, sikrer art. 16 nr. 3 varemerkeeeier kun negative rettigheter.

Forslaget om regulering av e-sigaretters pakninger innebærer ingen begrensninger i de negative rettighetene som følger av art. 16. Departementet mener derfor at forslaget heller ikke er i strid med denne bestemmelsen.

TRIPS-avtalen art. 20 innebærer en forpliktelse for medlemslandene til å sørge for at bruken av et varemerke i forbindelse med handel ikke uberettiget («unjustifiably») blir hindret gjennom fastsettelsen av spesielle krav. Begrepet «unjustifiable» refererer til en undersøkelse av om det er en *rasjonell sammenheng* mellom de spesielle kravene som stilles til bruken av varemerket og formålet bak disse kravene.

I utgangspunktet gir TRIPS-avtalen medlemslandene et relativt vidt handlingsrom til å regulere til fordel for legitime formål. Avtalen søker å beskytte negative rettigheter, og overlater dermed i stor grad til medlemslandene å regulere bruken eller utnyttelsen av immaterielle rettigheter. Kravet til rasjonell sammenheng er ikke like strengt som et nødvendighetskrav. Det må foreligge en sammenheng mellom de spesielle kravene og formålet bak disse, men det er f.eks. ikke behov for å bevise at det er andre alternative tiltak som er mindre restriktive og som gir samme eller bedre grad av måloppnåelse. Forslaget til nytt regelverk for e-sigaretters pakninger omfatter forbud mot bruk av særskilte pakningselementer, som departementet anser

at kan bidra til rekruttering av unge til e-sigarettbruk og til å underkommunisere helserisikoen ved slik bruk. Departementet er av den klare oppfatning at kunnskapsgrunnlaget for at pakningsdesign har reklameeffekt, noe som igjen kan påvirke rekrutteringen av unge, underbygger at kravet til rasjonell sammenheng i dette tilfellet er oppfylt. Departementet anser således at forslaget heller ikke er i strid med kravene etter TRIPS-avtalen art. 20.

18 Økonomiske og administrative konsekvenser

De fleste forslagene i dette høringsnotatet vil etter departementets syn ha beskjedne økonomiske og administrative konsekvenser.

Innledningsvis vil departementet vise til at Helsedirektoratet i en rapport fra 2010 beregnet at røyking koster samfunnet mellom 8 og 20 mrd. kroner per år i direkte kostnader, og 80 mrd. kroner per år hvis man inkluderer indirekte kostnader (økonomisk verdsetting av velferdseffekter).⁵⁵ Gevinsten ved ytterligere nedgang i røyking ble estimert til 2–3 mrd. kroner per prosentpoeng. Selv om disse summene er basert på røykeomfanget frem til år 2000, og således må antas å reduseres etter hvert som andelen røykere i befolkningen går ned, gir de et bilde på hvilke enorme samfunnsøkonomiske kostnader røyking medfører.

Helsedirektoratet så i rapporten også på den samfunnsøkonomiske kostnaden ved passiv røyking. Disse er svært vanskelige å anslå, men basert på en rekke antagelser, bl.a. i NOU 2000:16 om at passiv røyking medfører om lag 5 pst. av de røykerrelaterte dødsfallene, ble de samfunnsøkonomiske kostnadene av passiv røyking, inklusiv økonomisk verdi på velferdstap, anslått til om lag 4 mrd. kroner per år. Dersom man kun inkluderer direkte kostnader, ble kostnadene ved passiv røyking anslått til mellom 400 mill. kroner og 1 mrd. kroner per år.

Basert på overføringer fra Storbritannia ble helsevesenets kostnader relatert til passiv røyking som rammer barn anslått til om lag 21,5 mill. kroner per år. I tillegg kommer kostnader relatert til foresattes produksjonstap og velferdseffekter for både de syke barna og deres pårørende, antagelig i størrelsesorden på noen hundre mill. kroner per år.

Forbud mot smakstilsetninger i e-sigaretter

Forbudet mot smakstilsetninger i e-sigaretter vil medføre at Legemiddelverket vil måtte kontrollere enda et element ved produkter som sendes inn for registrering. Departementet antar imidlertid at denne tilleggskontrollen utgjør en beskjeden tilleggsbyrde for Legemiddelverket, da de allerede har plikt til å føre omfattende produktkontroll med e-sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere.

Videre vil kommunene måtte kontrollere at produkter som selges i Norge overholder smaksforbudet. Departementet anser denne tilleggskontrollen som beskjeden, da kommunenes kontroll i stor grad vil gå ut på å sjekke at det aktuelle produktet er oppført på Legemiddelverkets liste over produkter som er godkjent for registrering. De vil imidlertid også måtte kontrollere at det ikke selges egne beholdere med smakstilsetninger som er tiltenkt brukt i e-sigaretter. Erfaringer fra Finland har vist at dette har vært en måte å omgå smaksforbudet på i flere utsalgssteder for e-sigaretter.

⁵⁵ Helsedirektoratet, *Samfunnsøkonomiske kostnader av røyking – En vurdering av metodikk og kostnadenes størrelsesorden*, 2010: <https://www.helsebiblioteket.no/samfunnsmedisin-og-folkehelse/helsefremmende-og-forebyggende-tiltak/rapporter/samfunnsokonomiske-konsekvenser-av-royking?lenkedetaljer=vis>

I og med at e-sigaretter med nikotin i dag er forbudt å importere og selge i Norge, vil forbudet kun få praktisk betydning for dagens norske forhandlere av e-sigaretter uten nikotin. På sikt vil det også få konsekvenser for utenlandske produsenter og norske importører av e-sigaretter. Departementet mener imidlertid at hensynet til å beskytte folkehelsen må veie tyngre enn hensynet til denne bransjens omsetning.

Hevet aldersgrense for e-sigaretter

Kommunene har i dag ansvar for å føre tilsyn med aldersgrensene i tobakksskadeloven. Departementet kan ikke se at forslaget om høyere aldersgrense for e-sigaretter vil ha nevneverdig praktisk betydning for kommunenes tilsyn.

Regulering av e-sigaretters pakninger

I og med at e-sigaretter med nikotin er forbudt å importere og selge i Norge i dag, vil forslaget om forbud mot enkelte typer pakningselementer på kort sikt kun få økonomiske konsekvenser av betydning for forhandlere av e-sigaretter uten nikotin. På sikt vil det også ha konsekvenser for utenlandske produsenter og norske importører ved at de ikke vil kunne forhandle enkelte e-sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere på det norske markedet. Departementet mener imidlertid at hensynet til å beskytte folkehelsen må veie tyngre enn hensynet til denne bransjens inntjening.

Legemiddelverket vil ha ansvar for tilsyn med forbudet, men dette medfører etter departementets syn ingen økte administrative eller økonomiske konsekvenser av betydning.

Bedre vern mot passiv røyking

Forslagene om å utvide røykeforbudet til holdeplasser, idrettsområder og lekeplasser, vil medføre at kommunen får utvidet tilsynsplikt. Videre vil forslaget om at det kan søkes om røykeforbud eller restriksjoner i private leiligheter medføre økt administrativ byrde for kommunene. Basert på erfaringer fra Finland, forventer departementet imidlertid at det vil bli kun et fåtall slike saker per år, slik at dette ikke er noe som vil medføre noen betydelig økning i kommunenes arbeidsbyrde. Departementet viser i den forbindelse til at dagens regelverk allerede åpner for at kommunen må foreta slike vurderinger etter folkehelseloven, og at det nye lovforslaget er ment å tydeliggjøre og forenkle behandlingen av disse sakene, både for den enkelte og for kommunene.

Departementet bemerker også at flere områder, som kollektivtrafikk, lekeplasser og idrettsområder samt felleslokaler og -områder i boligsammenslutninger, allerede i dag har innført lokale reguleringer eller vedtak om røykeforbud. Dette gjelder også en del borettslag og sameier, hvor det er innført ordensregler om røyking på private balkonger, ved ventilasjonsinntak osv. Høringsforslaget vil i praksis dermed kun innebære en endring for de områder som ikke allerede har innført et slikt lokalt forbud.

Minstestørrelse for snus

Når det gjelder forslaget om å innføre minstekrav om 20 porsjoner snus eller 30 gram løssnus per enkeltpakning, anser departementet at forslaget ikke vil ha konsekvenser av betydning for tobakksprodusentene. I og med at kravet allerede er gjeldende i Sverige, må det antas at de fleste produsenter allerede har tilpasset seg slik regulering.

Dersom departementet etter høringen faller ned på at det heller bør foreslås minstevekt også for porsjonssnus, vil det gis overgangsordning for å sikre at produsentene rekker å omstille sin produksjon i henhold til dette.

Helsedirektoratets og kommunenes tilsyn med minstekravet bør kunne håndteres innenfor rammen av det tilsynsansvar etter tobakksskadeloven de allerede er pålagt i dag.

Departementet anser derfor at det ikke er behov for økte ressurser til tilsynsarbeid.

Unntak fra oppstillingsforbudet for askebeget

Departementet anser at et unntak fra oppstillingsforbudet for askebeget ikke vil ha økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

Videreføring av forbudet mot vannpipetobakk

Norge har allerede i dag et forbud mot produksjon, innførsel og salg av vannpipetobakk.

Departementet kan således ikke se at forslaget om å videreføre forbudet vil få noen administrative eller økonomiske konsekvenser av betydning.

Endring av avgiftssystemet for importører og grossister

Forslag om å legge om systemet for avgiftsinnkreving knyttet til Helsedirektoratets tilsyn med grossister og drift av tobakkssalgsregisteret, vil etter departementets syn medføre en praktisk forenkling, både for bransjen og for direktoratet. I stedet for at tilnærmet samme aktører må hhv. betale inn og kreve inn tre ulike avgifter, vil dette nå løses gjennom innbetaling av kun én samlet avgift. Endringen får ingen konsekvenser for den totale avgiftssummen. Utover dette vil forslaget ikke medføre økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

19 Forslag til endringer i tobakksskadeloven

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

§ 2 ellefte ledd skal lyde:

Med spesialforretning forstås i denne lov *fysisk* utsalgssted som hovedsakelig selger tobakkssvarer, tobakkssurrogater eller tobakksutstyr.

§ 7 skal lyde:

§ 7. Avgifter

Kommunen kan kreve en årlig tilsynsavgift fra salgssteder til dekning av sine kostnader med tilsynsoppgaver etter § 35 tredje ledd.

Sysselmannen, eventuelt Longyearbyen lokalstyre, kan kreve en årlig tilsynsavgift fra salgssteder til dekning av sine kostnader med tilsynsoppgaver etter § 35 fjerde ledd.

Helsedirektoratet kan *kreve årlig tilsynsavgift* fra salgssteder de fører tilsyn med etter § 35 syvende ledd.

Departementet kan gi forskrift om satser for og innbetaling av avgiftene etter denne bestemmelsen.

§ 15 annet ledd skal lyde:

Bevillingshavere skal betale en årlig avgift for å dekke kostnadene til utvikling og drift av bevillingsregisteret, bevillingsordningen, sporingssystemet og sikkerhetsmerkingen samt tilsynsoppgaver i medhold av bestemmelsene i kapittel 3 og 3A. *Sektoravgiften skal også dekke Helsedirektoratets kostnader med tilsyn med grossister etter § 35 og drift og forvaltning av register over salgssteder og grossister, jf. § 35 a.*

§ 17 skal lyde:

§ 17. Aldersgrenser

Det er forbudt å selge eller overlate tobakkssvarer, *tobakksutstyr*, 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 tobakkssvarer 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.

For elektroniske sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere er aldersgrensen 25 år. For øvrig gjelder bestemmelsene i første og annet ledd tilsvarende.

Departementet kan i forskrift gjøre unntak fra aldersgrensene fastsatt i *første, annet og tredje* ledd, samt gi bestemmelser om aldersgrensen for innførsel av tobakkssvarer, tobakkssurrogater, tobakksimitasjoner og tobakksutstyr.

§ 25 første ledd skal lyde:

I lokaler og transportmidler hvor allmennheten har adgang skal lufta være røykfri. Det samme gjelder i møterom, arbeidslokaler og serveringslokaler. Utendørs *områder tilknyttet kollektivtransport og inngangspartier til helseinstitusjoner og offentlige virksomheter* skal være røykfrie.

§ 25 femte ledd skal lyde:

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 *bufferoner, avgrensning eller andre krav* ved inngangspartier til helseinstitusjoner, offentlige virksomheter, *utendørs områder tilknyttet kollektivtransport og serveringslokaler*.

Nye §§ 25 a til 25 c skal lyde:

§ 25 a *Produkter som omfattes av røykeforbudet*

Bestemmelsene om røykeforbud i dette kapittelet gjelder for røyking og inhalering etter fordamping eller oppvarming av tobakksvare, urteprodukter og elektroniske sigaretter. Det samme gjelder bruk av andre produkter som i bruksmåte tilsvarer røyking eller damping, men som ikke inneholder tobakk.

Departementet kan i forskrift presisere eller utvide hvilke produkter og hvilken bruk som skal omfattes av røykeforbudene, samt gjøre unntak fra dette.

§ 25 b *Røykeforbud i fellesområder tilknyttet flere boenheter*

Det er forbudt å røyke i innendørs fellesområder som disponeres av flere boenheter.

Når flere boenheter disponerer utendørs fellesområder, kan det med enkelt flertallsvedtak besluttes røykeforbud på utendørs fellesområder, herunder felles terrasser, hager, lekeplasser, inngangspartier og ved inntak til ventilasjonssystemet.

Bestemmelsene i § 25 tredje og fjerde ledd gjelder tilsvarende.

§ 28 nytt annet og tredje ledd skal lyde:

Røyking er forbudt

- a) på områder utendørs hovedsakelig ment for idrettsutøving
- b) på lekeplasser hvor allmennheten har adgang
- c) i private kjøretøy med barn under 18 år til stede. Forbudet gjelder ikke for kjøretøyets bo-enhet når det anvendes som bosted eller for kjøretøy uten tak.

Bestemmelsene i § 25 tredje og fjerde ledd gjelder tilsvarende for områder omfattet av denne bestemmelsens annet ledd bokstavene a og b.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om krav til buffersoner, avgrensning eller andre krav for de røykfrie områdene i annet ledd bokstav a og b.

§ 29 første ledd skal lyde:

Kommunen skal føre tilsyn med at reglene i og i medhold av §§ 25, 25 b, 25 c, 26 første ledd, 27 første og annet ledd og 28 annet ledd bokstav a og b overholdes. Dreier det seg om arbeidslokaler, føres tilsynet av Arbeidstilsynet.

§ 29 nytt tredje ledd skal lyde:

Politiet, Statens vegvesen og Tolletaten skal føre tilsyn med at reglene i og i medhold av § 28 annet ledd bokstav c, overholdes.

Nåværende § 29 tredje til syvende ledd blir fjerde til åttende ledd.

§ 30 a tredje ledd skal lyde:

Bestemmelsene i *første ledd* gjelder ikke for nikotinfrie elektroniske sigaretter til engangsbruk og nikotinfrie gjenoppfyllingsbeholdere. Forbudet mot informasjon om nikotininnhold i annet ledd bokstav b og smakstilsetninger i annet ledd bokstav d gjelder ikke for elektroniske sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere. Annet ledd bokstav d og bokstav f gjelder ikke for urtebaserte røykeprodukter, men det kan likevel ikke oppgis at produktet er fritt for tilsetningsstoffer eller smakstilsetninger.

Ny § 32 a skal lyde:

Ny § 32 a. Forbud mot karakteristisk smak i elektroniske sigaretter mv.

Det er forbudt å føre inn i Norge eller selge elektroniske sigaretter, gjenoppfyllingsbeholdere med og uten nikotin samt separate beholdere av smakstilsetninger til bruk i elektroniske sigaretter med karakteristisk smak. Forbudet gjelder ikke for karakteristisk smak av tobakk.

Forbudet i første ledd gjelder tilsvarende for utstyr som benyttes i forbindelse med elektroniske sigaretter, som gjør det mulig å endre produktenes duft eller smak.

Legemiddelverket avgjør om et konkret produkt er omfattet av forbudet.

Departementet kan i forskrift fastsette utfyllende regler om forbudene i første og annet ledd, gjøre unntak fra dem, fastsette grenseverdier for innholdet av tilsetningsstoffer eller kombinasjoner av tilsetningsstoffer som gir karakteristisk smak samt gebyrer for myndighetenes arbeid med og kontroll av forbudene.

Ny § 44 a skal lyde:

§ 44 a Gebyr for røyking i private kjøretøy med barn til stede

Gebyr for brudd på røykeforbudet i § 28 annet ledd bokstav c kan ilegges av politiet, Statens vegvesen og Tolletaten. Gebyr kan ilegges både fører av kjøretøyet og den som røyker

dersom vedkommende har fylt 18 år. Kongen kan gi andre offentlige organer tilsvarende gebyrmyndighet.

Blir ilagt gebyr ikke betalt innen tre uker etter ileggelsen, forhøyes gebyret med 50 prosent. Dette gjelder selv om gebyret er påklaget.

Ileggelse av gebyr kan innklages for tingretten innen en fastsatt frist. Blir klage fremsatt etter utløpet av fristen, skal den avvises med mindre retten finner at oversittelsen ikke kan legges den som er ilagt gebyret til last og klagen er fremsatt så snart det var mulig. Retten kan oppheve ilagt gebyr hvis den finner at vilkårene for ileggelse ikke forelå. Avgjørelsen treffes ved kjennelse og kan ankes. Ileggelse av gebyr kan ikke prøves under tvangsinndrivelse av gebyret.

Kongen kan i forskrift fastsette størrelsen på gebyret og nærmere regler om ileggelse og inndrivning, betalings- og klagefrist og klagebehandlingen.

20 Forslag til forskriftsendringer

Utkast til ny forskrift om gebyr for brudd på røykeforbudet i private kjøretøy med barn til stede

§ 1. Gebyrpliktig

Ved overtredelse av røykeforbudet i private kjøretøy med barn til stede, jf. tobakksskadeloven § 28 annet ledd bokstav c, kan politiet, Statens vegvesen eller Tolletaten ilegge gebyr både overfor føreren av kjøretøyet og den som røyker dersom vedkommende har fylt 18 år, jf. tobakksskadeloven § 29 tredje ledd og § 44 a.

§ 2. Gebyrsats og tilleggsgebyr

For overtredelse av røykeforbudet i tobakksskadeloven § 28 annet ledd bokstav c er gebyret 2500 kr.

Er gebyret ikke betalt innen tre uker etter ileggelsen, forhøyes det med 50 prosent. Dette gjelder selv om gebyret er påklaget. Gebyret tilfaller staten.

Gebyr kan ilegges på stedet.

§ 3. Klage

Klage over ilagt gebyr må fremmes innen tre uker regnet fra det tidspunkt da gebyret er blitt ilagt. Ved beregning av fristen gjelder forvaltningsloven § 29 fjerde ledd og § 30.

Tingretten er klageinstans, men klagen skal framsettes for tilsynsmyndigheten i det distrikt eller den tollregion der gebyret er ilagt. Dersom det er hensiktsmessig, kan klagen framsettes i et annet distrikt/region. I klagen skal oppgis de grunner klagen støtter seg til og eventuelle bevis. For øvrig gjelder forvaltningsloven § 32. Klage over ilagt gebyr hindrer ikke forhøyelse av gebyret etter § 2 annet ledd. Inndrivning av gebyret overstemmende med § 2 siste ledd kan skje selv om det er klaget, med mindre namsmyndighetene bestemmer noe annet.

§ 4. Forberedelse av klagebehandling

Klagebehandlingen forberedes av tilsynsmyndigheten i det distrikt eller den tollregion der overtredelsen fant sted. Forberedelsen av klagebehandlingen kan overføres til et annet distrikt eller tollregion dersom dette anses påkrevd for å få saken tilstrekkelig opplyst eller det vil være forbundet med uforholdsmessig ulempe at forberedelsen skjer ved gjerningsstedets politikammer.

§ 5. *Frafallelse av gebyr*

Gebyr eller forhøyelse av gebyr kan frafalles av tilsynsmyndigheten. Søknad om frafallelse kan framsettes sammen med, eller uavhengig av, klage til tingretten over ileggelse av gebyr. I forbindelse med klage til tingretten skal spørsmålet om frafall av gebyr vurderes.

For avgjørelse av en søknad som nevnt i første ledd gjelder forvaltningslovens regler. Avgjørelsen kan ikke påklages.

§ 6. *Klageinstans*

Tilsynsmyndigheten sender klagen til tingretten på det sted der den betalingspliktige bor eller oppholder seg, der overtredelsen fant sted eller der opplysninger i saken for øvrig lettest kan skaffes til veie.

Den tingrett som har fått saken oversendt behandler saken, med mindre dommeren av særlige grunner finner det nødvendig å henvide den til behandling ved annen tingrett hvor det er verneting for saken.

§ 7. *Klagebehandling*

Klagen kan avgjøres skriftlig i tingretten uten at det avholdes rettsmøte, så fremt retten finner det ubetenkelig. Dersom retten bestemmer at det skal avholdes rettsmøte i saken, skal klageren innkalles til rettsmøte ved forkynning av stevning. Tilsynsmyndigheten skal varsles om slikt rettsmøte.

Under rettsmøte til behandling av klagen plikter enhver å møte og forklare seg som vitne i tingretten og framlegge dokumenter etter de regler som gjelder for hovedforhandlingen i straffesaker ved tingrett. Protokollasjon foretas etter reglene for hovedforhandling.

Uteblir klageren uten at det er opplyst eller sannsynlig at han har gyldig fravær, kan klagen avgjøres på grunnlag av sakens øvrige opplysninger.

Er det begjært oppfriskning for oversitting av klagefristen, jf. tsl. § 44 a tredje ledd, kan tingretten ved behandling av begjæringen samtidig avgjøre selve saken.

For øvrige gjelder straffeprosesslovens regler, herunder reglene i kap. 30 om saksomkostninger så langt de passer. Reglene i straffeprosessloven kap. 9 om offentlig forsvarer gjelder ikke. Forkynning i klagesaker kan foretas av en polititjenestemann.

I forskrift 6. februar 2003 nr. 141 om innhold i og merking og utforming av tobakksvarer mv. foreslås følgende endringer:

§ 31 skal lyde:

§ 31. Minstestørrelser og -vekt for tobakksvarer

En enkeltpakning for salg til forbruker med

- sigaretter skal inneholde minst 20 sigaretter
- rulletobakk skal inneholde minst 30 gram
- snus skal inneholde minst 20 porsjoner eller minst 30 gram løssnus.

Disse enkeltpakningene kan ikke inneholde mindre pakninger eller kunne deles opp i mindre pakninger.

Sigarer kan selges enkeltvis med advarselsmerking på pakningen.

§ 34 første ledd skal lyde:

Forbudene i § 25 mot lyd og unaturlig lukt og § 26 mot elementer som endres etter salg, gjelder tilsvarende for selve tobakksvaren.

Ny § X skal lyde:

§ X. Forbud mot vannpipetobakk

Det er forbudt å føre inn i Norge eller selge vannpipetobakk.

Med vannpipetobakk menes en tobakksvare som kan anvendes i en vannpipe. Hvis et produkt kan anvendes både i vannpiper og som rulletobakk, anses det som rulletobakk. I tvilstilfeller kan departementet avgjøre spørsmålet med bindende virkning.

I forskrift 15. desember 1995 nr. 989 om forbud mot tobakksreklame m.v. foreslås følgende endringer:

§ 4 første ledd bokstav c skal lyde:

c) *Eksempler på indirekte reklame* for tobakksvarer:

1. Bruk av et merke som hovedsakelig er kjent som et merke for tobakksvarer, i reklame for andre varer og tjenester.
2. Lansering av tobakksvarer ved hjelp av et varemerke som er kjent som, eller i bruk som merke for andre varer og tjenester.
3. Bruk av bestemte farger og layout/utforming som forbindes med bestemte tobakksvarer.
4. Bruk av tobakksvarer og røykesituasjoner i reklame for andre varer og tjenester.

§ 7b skal lyde:

§ 7b. Unntak fra oppstillingsforbudet og aldersgrensen

Aldersgrensene i tsl. § 17 og oppstillingsforbudet i tsl. § 24 gjelder ikke for tobakksimitasjoner i form av godteri *eller for askebeger*. Slike varer må ikke benytte varemerke eller design som er kjent som eller kan forveksles med et varemerke eller design for tobakksvarer.

Unntaket i første ledd gjelder ikke realistiske imitasjoner som kan forveksles med tobakksvarer eller *produkter* som er særskilt rettet mot barn og unge.

I forskrift 21. september 2017 nr. 1446 om registrerings- og bevillingsordning for tobakksvarer mv. foreslås følgende endringer:

§§ 34 og 35 oppheves.

§ 36 skal lyde:

§ 36. Sektoravgift for bevillingshavere

Helsedirektoratet skal årlig kreve inn sektoravgift fra bevillingshavere for innførsel, utførsel og produksjon av tobakksvarer og utstyr for tobakksproduksjon. Avgiften skal finansiere kostnader til utvikling, drift av og kontroll med bevillingsregisteret, bevillingsordningen, sporingssystem og sikkerhetsmerking, jf. tsl. § 15 annet ledd. *Sektoravgiften skal også dekke Helsedirektoratets kostnader med tilsyn med grossister etter tsl. § 35 og drift og forvaltning av register over salgssteder og grossister, jf. tsl. § 35 a.*

I utkast til ny forskrift om elektroniske sigaretter (jf. høring 2016) foreslås følgende endringer:

§ 7 første ledd ny bokstav i skal lyde:

i) Produktets ID-nummer (ES-ID)

Ny § 11 a skal lyde:

§ 11 a Pakningselementer

Elektroniske sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere må ikke ha merkenavn, design eller andre kjennetegn som er kjent som eller kan forveksles med en tobakksvare.

Ytre forpakninger og enkeltpakninger med elektroniske sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere må ikke være påført hologrammer, glitter, skinnende farger, glamorøse elementer, pregninger eller elementer som henviser til spesielle tema eller hendelser. De kan heller ikke påføres elementer som særlig appellerer til barn og unge.

Pakningen må være i matt utførelse og ikke avgi lyd-, lys-, lukt- eller smakseffekter.

Det er forbudt med pakningselementer som endres etter salg, herunder

- a) varmeaktiverte lenker,
- b) blekk eller elementer som blir synlige over tid,
- c) blekk som er selvlysende i bestemte typer lys,
- d) pakningsdeler som kan skrapes bort eller manipuleres for å vise bilde eller tekst,
- e) avtagbar etikett, og
- f) flater som kan brettes ut.

Ytre forpakninger og enkeltpakninger med elektroniske sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere til salg i Norge skal påføres en produkt-ID.