



DET KONGELIGE
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

Prop. 97 L

(2025–2026)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i tobakksskadeloven
(endringer i gebyr- og avgiftssystemet
og høyere strafferammer)

Innhold

1	Hovedinnholdet i proposisjonen	5	6	Høyere strafferamme i tobakksskadeloven § 44	22
2	Bakgrunnen for forslaget	6	6.1	Bakgrunn	22
2.1	Regjeringens tobakksstrategi	6	6.2	Gjeldende rett	22
2.2	Helserisiko ved bruk av tobakksvarer og e-sigaretter	6	6.3	Høringsforslaget	22
2.3	Bruk av tobakksvarer og e-sigaretter i Norge	7	6.4	Høringsinstansenes syn	23
3	Høringen	10	6.5	Departementets vurderinger	25
4	Holdningsskapende arbeid om miljøkonsekvenser og forsøpling av tobakks- og nikotinprodukter	12	7	Andre forslag til endringer i tobakksskadeloven	27
4.1	Bakgrunn	12	7.1	Bakgrunn og gjeldende rett	27
4.2	Gjeldende rett	12	7.2	Høringsforslaget	27
4.3	Høringsforslaget	13	7.3	Høringsinstansens syn	27
4.4	Høringsinstansenes syn	13	7.4	Departementets vurderinger	29
4.5	Departementets vurderinger	15	8	Økonomiske og administrative konsekvenser	30
5	Forenkling av gebyr- og avgiftssystemet knyttet til gjennomføring av tobakksdirektivet	17	9	Merknader til lovforslaget	31
5.1	Bakgrunn	17	9.1	Til endringene i tobakksskadeloven	31
5.2	Gjeldende rett	17	9.2	Til endringene i lov 10. februar 2017 nr. 5 om endringer i tobakksskadeloven	32
5.3	Reguleringer i andre land	17		Forslag til lov om endringer i tobakksskadeloven (endringer i gebyr- og avgiftssystemet og høyere strafferammer)	34
5.4	Høringsforslaget	18			
5.5	Høringsinstansens syn	19			
5.6	Departementets vurderinger	20			



DET KONGELIGE
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

Prop. 97 L

(2025–2026)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i tobakksskadeloven (endringer i gebyr- og avgiftssystemet og høyere strafferammer)

*Tilråding fra Helse- og omsorgsdepartementet 22. mai 2026,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Helse- og omsorgsdepartementet legger med dette frem forslag til endringer i lov 9. mars 1973 nr. 14 om vern mot tobakksskader (tobakksskadeloven). Forslagene følger opp regjeringens nasjonale tobakksstrategi i Meld. St. 15 (2022–2023) *Folkehelsemeldinga – Nasjonal Strategi for utjamning av sosiale helseforskjellar* punkt 4.2, se nærmere omtale i punkt 2.1 nedenfor.

Det foreslås en oppfølging av deler av direktiv 2019/904/EU om plastprodukter, nærmere bestemt kravene om holdningsskapende arbeid for å redusere og forebygge forsøpling og spredning av mikroplast fra tobakksprodukter.

Videre foreslås en forenkling av lovens gebyr- og avgiftssystem. Dette er knyttet til gjennomføring av direktiv 2014/40/EU (tobakksdirektivet).

Det foreslås også en høyere strafferamme i tobakksskadeloven § 44 og enkelte andre endringer, primært begrepsendringer i loven for bedre tilpasning til den norske oversettelsen av tobakksdirektivet, samt en utvidelse av forskriftshjemmelen i § 42 om forbudte produktkategorier, slik at også produksjon omfattes for forbudte produkter. I tillegg foreslås det en teknisk endring i endringslov 10. februar 2017 nr. 5.

2 Bakgrunnen for forslaget

2.1 Regjeringens tobakksstrategi

Regjeringens tobakksstrategi ble, som nevnt over, inntatt i folkehelsemeldingen som ble fremlagt i mars 2023. Tobakkskadeloven § 1 oppstiller en visjon om et tobakksfritt samfunn på sikt. Regjeringen bygger videre på dette og har fastsatt følgende hovedmål i strategien:

- Andelen daglige røykere og snusbrukere skal være under 5 pst. i alle alders- og utdanningsgrupper.
- Barn født i 2010 og senere skal ikke bruke tobakksvarer og nikotinprodukter.
- Alle som ønsker det, skal få tilbud om gratis hjelp til å slutte å røyke.
- Tilgangen til tobakksvarer og nikotinprodukter skal bli vesentlig redusert for å verne barn og unge.
- Ingen skal bli plaget av passiv røyking.
- I tråd med våre internasjonale forpliktelser skal ikke tobakksindustrien kunne påvirke tobakkspolitikken.

At også nikotinprodukter så tydelig omfattes er en konsekvens av produktutviklingen. Med nikotinprodukter menes ikke-medisinske nikotinprodukter.

I strategien trekkes det frem fem særskilte utfordringer som gir grunn til bekymring:

- Det er store sosiale forskjeller i tobakksbruk, noe som bidrar til sosiale helseforskjeller
- Høy andel av-og-til-røyking blant unge
- Rekordhøy snusbruk blant unge
- Utvikling og markedsføring av stadig nye tobakks- og nikotinprodukter
- Tobakksindustriens påvirkning

Regjeringen har i tobakksstrategien fastsatt en rekke oppfølgingspunkter. Følgende av disse følges helt eller delvis opp i denne proposisjonen:

«Regjeringa vil...

- legge til rette for at alle som er fødd i 2010 og seinare, skal vere tobakksfri
- vidareføre høge særavgifter på tobakksvarer m.m. og styrke samarbeidet mellom

helse- og tollstyresmaktene, blant anna vurdere eit prosjekt for å kartlegge omfanget av ulovleg innførsel av tobakksvarer m.m

- auke merksemda på miljøkonsekvensar av tobakk»

2.2 Helserisiko ved bruk av tobakksvarer og e-sigaretter

Helsefarene ved røyking er godt kjent og dokumentert. Røyking øker risikoen for bl.a. kreft, hjerte- og karsykdommer, hjerneslag, kols, øyesykdommer og diabetes type 2. Røyking under graviditet gir risiko for svangerskap utenfor livmoren, tidlig vannavgang, blødninger og for tidlig fødsel, lav fødselsvekt på barnet, dødfødsel og plutselig spedbarnsdød.

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. Det finnes heller ikke noe risikofritt nivå av passiv røyking.

Også bruk av snus øker risikoen for alvorlige helseskader. Ifølge Folkehelseinstituttet gjelder dette bl.a. kreft, diabetes type 2, forhøyet blodtrykk, økt risiko for å dø etter hjerteinfarkt og hjerneslag, og negative svangerskapsutfall som nevnt over. Videre fører bruk av snus til nikotinavhengighet, negativ påvirkning på hjernens utvikling hos barn og unge (se nærmere omtale lenger ned), svekket munnhelse samt muligens økt risiko for psykose, vektøkning og fedme.

Bruk av e-sigaretter kan ifølge Folkehelseinstituttet øke risikoen for luftveissykdommer (som kols), hjerte- og karsykdommer, munnhulesykdommer, fosterskader, forgiftninger og skader samt muligens kreft og psykiske lidelser. Ifølge WHO kan bruk av e-sigaretter også fungere som en inngangsport til senere tobakksrøyking, og e-sigaretter er ikke et anbefalt hjelpemiddel til røykeslutt.

Barn og ungdom er særlig sårbare for de negative effektene av nikotin. I rapporten *Nikotinbrug blandt børn og unge. Konsekvenser og forebyggelse* fra 2022 fra Vidensråd for Forebyggelse i Dan-

mark, fremkommer det at nikotin påvirker hjernen til barn og unge langt mer enn man tidligere har trodd. Hjernen er først ferdigutviklet i 25–30-årsalderen, og bruk av nikotin i ungdommen har en negativ påvirkning på utviklingen til hjernen på flere områder. I tillegg til å skape avhengighet, øker nikotin risikoen for å bli avhengig av sigaretter og rusmidler generelt. Nikotin ser derfor ut til å ha en såkalt «gateway»-effekt. Ifølge rapporten kan nikotin også ha en skadelig effekt på kognitive funksjoner som oppmerksomhet og motivasjon, utvikling av selvkontroll som evnen til å regulere følelser og impulsivitet, psykisk helse, blant annet angst og depresjon, forhøyet stressfølsomhet og en betennelseslignende tilstand i hjernen som kan forstyrre modningen til hjernen.

Utover negative hjerneeffekter peker rapporten på at nikotinbruk i svangerskap kan føre til økt risiko for lav fostervekt og dårligere lungefunksjon for barnet, for tidlig fødsel og dødfødsel. Rapporten konkluderer også med at nikotin har skadelig virkning på hjerte og kar, og på lengre sikt øker dette risikoen for høyt blodtrykk, hjertesykdom og blodpropper. Rapporten konkluderer med at barndom og ungdom er en periode med økt risiko for å bli avhengig av nikotin og en særlig sensitiv periode for varige skadeeffekter på utviklingen av hjernen.

I rapporten *Use of Nicotine Products Among Youth in the Nordic and Baltic Countries* fra 2025, utgitt av Nordens velferdssenter, er helserisikoen knyttet til bruk av tobakks- og nikotinprodukter oppsummert slik:

«Først og fremst krysser nikotin blod- og hjerne-barrieren lett, noe som fører til nevrologiske og kognitive svekkelser i hjerneutviklingen. Dette resulterer i negative effekter på hjernens modning og dermed utviklingen av oppmerksomhet, motivasjon, selvkontroll og følelsesregulering. I tillegg er det funnet sammenhenger mellom nikotin og psykisk helse, som indikerer at nikotin kan fremkalle symptomer på angst og depresjon. Nikotinbruk i ungdomsårene øker også risikoen for skader på munnslimhinnen og for hjerte- og karsykdommer senere i livet.

Avhengigheten til nikotin i seg selv har også en negativ innvirkning på ungdoms hverdag, for eksempel ved at de føler seg fanget i avhengigheten eller opplever at gleden ved hverdagsaktiviteter blir betinget av nikotinbruk. Bruk av nikotin i ung alder øker videre risikoen for livslang avhengighet og eksperimentering med andre, potensielt mer skade-

lige, stoffer. Dette er den såkalte «gateway-effekten» av nikotinbruk.»

Videre skriver de at:

«Generelt har tobakks- og nikotinbruk blant unge en svært eksperimentell karakter, og av-og-til-røyking kan utvikle seg til daglig røyking over tid. Bruk av mer enn ett tobakks- eller nikotinprodukt, eller bytte mellom produkter, er også ganske vanlig. Videre kan eksperimentell bruk i ung alder forutsi daglig bruk senere i livet. Derfor gir selv sporadisk bruk av tobakks- og nikotinprodukter blant unge grunn til stor bekymring fra et folkehelseperspektiv.» (departementets oversettelse)

2.3 Bruk av tobakksvarer og e-sigaretter i Norge

Ifølge Statistisk sentralbyrå (SSB) viser tall fra 2025 at om lag 23 pst. av befolkningen mellom 16 og 79 år bruker minst ett tobakksprodukt eller e-sigaretter daglig. Undersøkelsen viser at 7 pst. i befolkningen røyker daglig, mens 9 pst. røyker av og til.

Blant unge i alderen 16 til 24 år er det kun 1 pst. som røyker daglig, mens hele 21 pst. røyker av og til. Undersøkelsen viser store kjønnsforskjeller innenfor denne aldersgruppen. Blant unge menn opplyser 24 pst. at de røyker av og til – en økning på 7 prosentpoeng fra 2016. For kvinner er andelen 18 pst., noe som tilsvarer en økning på 7 prosentpoeng i løpet av bare ett år.

Når det gjelder snus, bruker 20 pst. av befolkningen snus, hvorav 16 pst. daglig. Det er også her store alders- og kjønnsforskjeller. Blant menn i aldersgruppen 25 til 34 år bruker 35 pst. snus daglig, og 4 pst. snuser av og til. Blant kvinner i samme aldersgruppe bruker 22 pst. snus daglig, mens 4 pst. snuser av og til.

I aldersgruppen 16 til 24 år bruker totalt sett 30 pst. snus, hvorav 23 pst. daglig. Blant unge menn i denne aldersgruppen bruker 34 pst. snus, hvorav 27 pst. daglig. Blant unge kvinner var tilsvarende andel 26 pst., hvorav 19 pst. daglig.

Når det gjelder e-sigaretter, bruker 4 pst. av befolkningen dem, hvorav 2 pst. daglig. E-sigaretter er mest utbredt blant unge, spesielt unge kvinner i alderen 16 til 24 år. I denne aldersgruppen oppgir 14 pst. at de bruker e-sigaretter regelmessig.

Ungdata-undersøkelsen fra 2025 gjennomført av NOVA, OsloMet, viser at 2 pst. av elevene på ungdoms- og videregående skoler over hele lan-

det røyker daglig. Dette er en økning på ett prosentpoeng fra 2021.

Videre viser Ungdata-undersøkelsen at andelen elever på ungdoms- og videregående skoler som snuser daglig eller ukentlig, har økt fra 8 til 12 pst. fra 2021 til 2025. Snus er mer utbredt blant gutter enn jenter, og andelen som snuser øker i ungdomsårene. Mens 2 pst. av elevene på 8. trinn snuser regelmessig, har bruken økt til 24 pst. blant guttene og 17 pst. blant jentene på slutten av videregående. Etter en periode med nedgang i snusbruk på 2010-tallet tyder de siste årenes tall på at trenden er i ferd med å peke oppover igjen.

Ungdata-undersøkelsen viser videre at 31 pst. av elevene på ungdoms- og videregående skoler over hele landet har brukt e-sigaretter, en økning fra 16 pst. i 2021. Blant disse rapporterer omtrent halvparten at de har sluttet. Rundt 8 pst. bruker e-sigaretter daglig eller ukentlig, en økning fra 2 pst. i 2021. I 2025 rapporterer 8 pst. at de bruker e-sigaretter sjeldnere enn ukentlig. I 2021 var andelen 3 pst. Tallene viser at det er flere jenter enn gutter som rapporterer om jevnlig bruk.

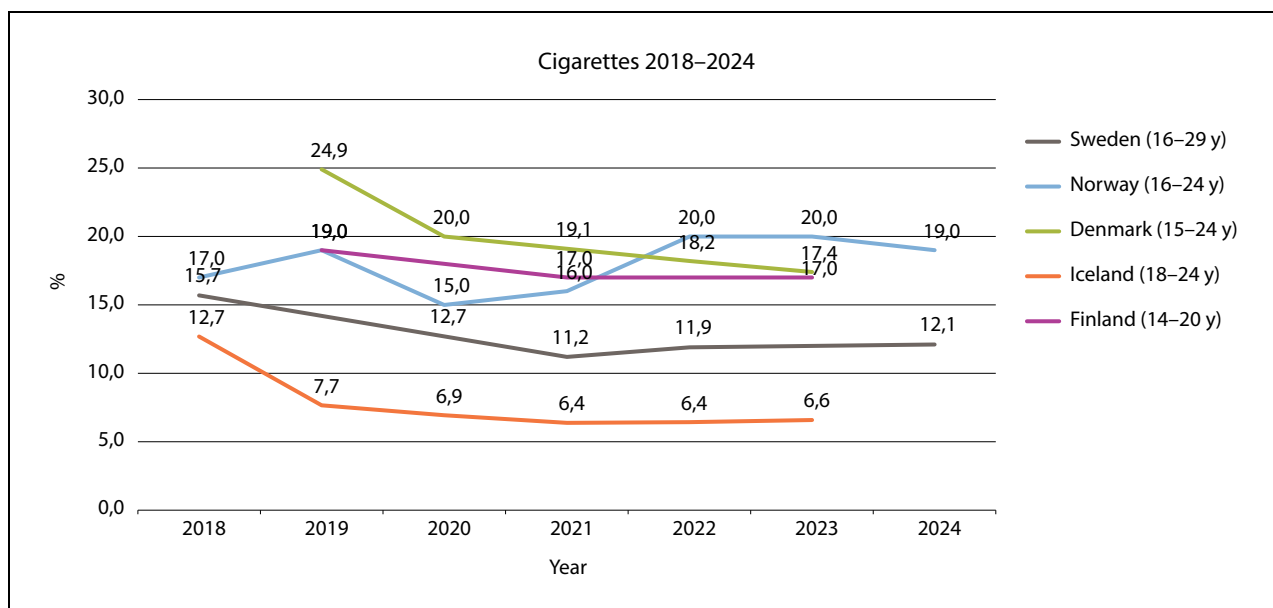
Ung i Oslo-undersøkelsen fra 2023 gjennomført av NOVA, OsloMet, viste at bruken av e-sigaretter blant elever på ungdomstrinnet og videregående skoler i Oslo har økt betydelig siden forrige undersøkelse i 2021. Mens 15 pst. hadde prøvd e-sigaretter i 2021, var tallet mer enn fordoblet til 31 pst. i 2023. I 2021 svarte 2 pst. av ungdommene at de brukte e-sigaretter av og til, mens i 2023 rapporterte hele 14 pst. slik bruk. Det var et klart flertall av jenter som brukte e-sigaretter av og til.

Ifølge Helsedirektoratet viser nyere forskning at endringene i tobakksmarkedet de siste tiårene har ført til at flerbruk av røyk, snus og e-sigaretter har blitt mer vanlig blant norsk ungdom. Tre av fire som røyker daglig, bruker også snus og/eller e-sigaretter. Blant de som aldri har røykt, bruker 3 pst. snus og 5 pst. e-sigaretter. Flerbruk er mest vanlig hos dem som røyker eller bruker e-sigaretter daglig, men det er også en viss sammenheng mellom snusbruk og bruk av e-sigaretter.

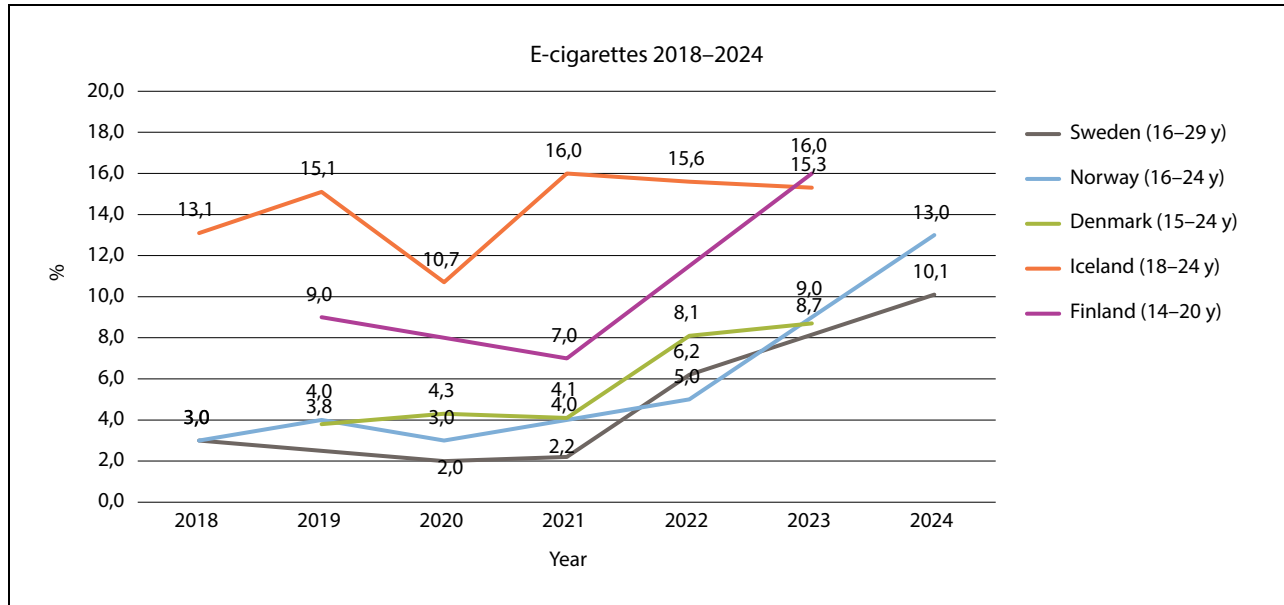
I den ovennevnte rapporten *Use of Nicotine Products Among Youth in the Nordic and Baltic Countries* fra 2025, sammenlignes bruken av tobakks- og nikotinprodukter blant unge i Norden. Aldersgrupperingene er ikke helt like i alle land, slik at prevalenstillene ikke er direkte sammenlignbare. Departementet vil særlig trekke frem følgende figurer og analyser fra rapporten:

Figur 2.1 viser utviklingen i tobakksrøyking blant unge i de nordiske landene siden 2018. Med unntak av Norge opplevde alle landene en reduksjon i røykingen. De ferskeste tallene viser at Norge ligger høyest med en røykeandel blant unge på 19 pst. i 2024, mens Island ligger lavest med 6,6 pst. i 2023.

Figur 2.2 viser utviklingen i bruk av e-sigaretter blant unge i de nordiske landene. Alle landene har sett en økning, særlig siden 2021. Island skiller seg ut ved at de har hatt et relativt vedvarende høyt nivå i hele perioden. De siste tallene (fra 2023 og 2024) viser at bruken blant unge er høyest i Finland med 16 pst. i 2023, og lavest i Danmark med 8,7 pst. i 2023.



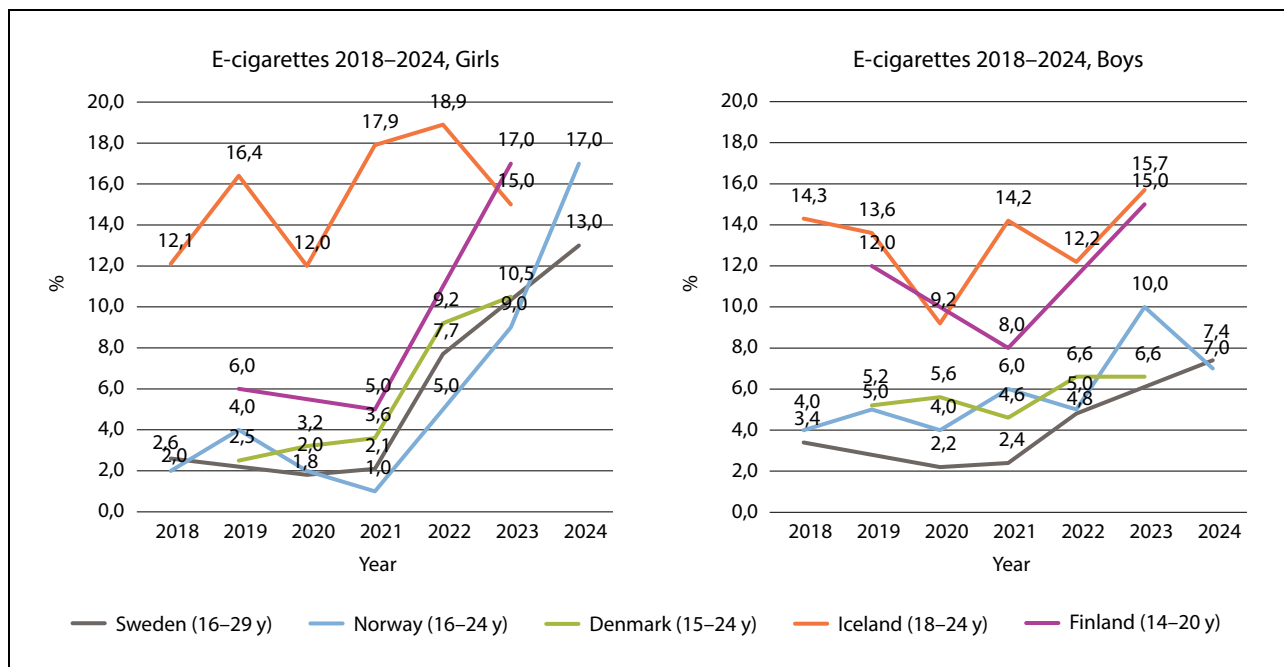
Figur 2.1 Røyking blant unge i de nordiske landene



Figur 2.2 Bruk av e-sigaretter blant unge i de nordiske landene

Figur 2.3 viser prevalensutviklingen i bruk av e-sigaretter for unge jenter og gutter i de nordiske landene. Økningen er markant større blant jenter enn blant gutter. I alle landene, unntatt Island, er

andelen høyest blant jenter, og særlig i Norge hvor andelen er 17 pst. blant jenter og 7 pst. blant gutter.



Figur 2.3 Bruk av e-sigaretter blant unge i de nordiske landene, etter kjønn

3 Høringen

Helse- og omsorgsdepartementet sendte en rekke forslag til endringer i tobakksskadeloven på høring 11. juli 2025 med høringsfrist 11. oktober samme år. Høringen ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Arbeidstilsynet
 Barneombudet
 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
 Datatilsynet
 Direktoratet for medisinske produkter
 Domstoladministrasjonen
 Folkehelseinstituttet
 Forbrukerrådet
 Forbrukertilsynet
 Helsedirektoratet
 Konkurransetilsynet
 Kreftregisteret
 Miljødirektoratet
 Politidirektoratet
 Politidistriktene
 Regelrådet
 Regjeringsadvokaten
 Riksadvokaten
 Skatteetaten
 Statens arbeidsmiljøinstitutt STAMI
 Statens helsetilsyn
 Statsforvalterne
 Tolletaten
 Universitetene
 Velferdsforskningsinstituttet NOVA

Riksrevisjonen
 Sametinget
 Sivilombudet – Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen

Fylkeskommunene
 Kommunene
 Longyearbyen lokalstyre

Actis
 Airport Retail Norway AS
 Another Snus Factory Oslo AS

Augusto International
 British American Tobacco Norway AS
 Conrad Langaard AS
 Coz Snus AS
 Dagligvareleverandørenes Forening
 Den norske jordmorforening
 Den norske legeforening
 Den Norske Snusfabrikken AS
 Den norske tannlegeforening
 Det norske snus selskap AS
 E-sigarett Bedriftenes Bransje Organisasjon
 Forskningsstiftelsen FAFO
 Havana Magasinet AS
 House of Oliver Twist A/S
 Hovedorganisasjonen Virke
 Imperial Tobacco Norway AS
 Institutt for samfunnsforskning (ISF)
 JTI Sweden AB
 Juvente
 KS – Kommunesektorens organisasjon
 Kreftforeningen
 Landsgruppen for helsesykepleiere NSF
 Landslaget Mot Tobakksskadene
 Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)
 Legemiddelindustriforeningen (LMI)
 Landsforeningen for hjerte, lunge og hjerneslag (LHL)
 LO
 McBaren Tobacco Co. AS
 M Sørensen AS
 Nasjonalforeningen for folkehelsen
 NHO Logistikk og Transport
 NHO Mat og Drikke
 Nordic Cigars AS
 Norges Astma- og Allergiforbund
 Norges Kvinne- og Familieforbund
 Norse Vape AS
 Norsk Dampselskap
 Norsk Sykepleierforbund
 Norsk tannpleierforening
 Norske Kvinners Sanitetsforening
 Nosmoke AS
 Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
 Røykfritt Miljø Norge
 Sigarcom AS

Snusbonden AS
 Snushjem.no AS
 Snuskultur AS
 Snusnorway AS
 Sol Cigar CO AS
 Swedish Match Sales Norway AS
 Sørensen Tobakk AS
 Tobakkindustriens felleskontor
 Travel Retail Norway AS

Det kom inn totalt 65 hørings svar til høringsnotatet som helhet. Av disse hadde 38 instanser merknader til forslagene som følges opp i denne proposisjonen:

Barneombudet
 Folkehelseinstituttet
 Helsedirektoratet
 Riksadvokaten
 Statens arbeidsmiljøinstitutt STAMI
 Tolletaten
 UiT Norges arktiske universitet, Det helsevitenskapelige fakultet
 UiT Norges arktiske universitet, Institutt for samfunnsmedisin
 Øst politidistrikt

Akershus fylkeskommune
 Nordland fylkeskommune
 Troms fylkeskommune
 Østfold fylkeskommune

Bergen kommune
 Hå kommune
 Nes kommune
 Oslo kommune
 Time kommune
 Våler kommune

Helse Sør-Øst RHF
 Miljørettet helsevern IKS Gjøvikregionen, Gran og Lunner

British American Tobacco Norway AS
 Den norske tannlegeforening
 Den Norske Snusfabrikken AS
 E-sigarett Bedriftenes Bransje Organisasjon
 HivNorge
 Imperial Brands Norway
 JTI Sweden AB
 Kreftforeningen
 Landsforeningen for hjerte, lunge og hjerneslag (LHL)
 Mosseregionens Næringsutvikling AS
 Nasjonalforeningen for folkehelsen
 Norges Astma- og Allergiforbund
 Norsk cardiologisk selskap og Norsk forening for lungemedisin
 Norsk forening for folkehelse
 Norsk tannpleierforening
 Nordic-Calm AS
 Opplysningskontoret for nikotinprodukter (ONIK)
 SMB Norge og Forum for netthandel
 Snushjem AS
 Swedish Match Sales Norway AS
 Tobakkindustriens Felleskontor

I tillegg hadde tre privatpersoner innspill til forslagene som fremmes i denne lovproposisjonen. Følgende høringsinstanser svarte at de ikke hadde merknader til noen av høringsforslagene:

Justis- og beredskapsdepartementet

Domstoladministrasjonen

Sarpsborg kommune
 Trondheim kommune

Helsesykepleierne NSF
 Norsk Kiropraktorforening

4 Holdningsskapende arbeid om miljøkonsekvenser og forsøpling av tobakks- og nikotinprodukter

4.1 Bakgrunn

Det overordnede formålet med direktiv 2019/904 om plastprodukter er å beskytte miljøet og menneskers helse, jf. fortalepunkt 29.

Direktivet inneholder ulike krav for en rekke engangsprodukter av plast, og for utstyr fra fiskeri og akvakultur som inneholder plast. Produktgruppene er valgt ut på bakgrunn av funn ved strandrydding i Europa, og regulerer 86 pst. av engangsplasten som finnes på europeiske strender. Direktivet omfatter produkter som er laget helt eller delvis av plast, og gjelder fossil, bio-basert og bionedbrytbar plast.

Direktivet inneholder forbud, merkekrav, funksjonskrav og krav om utvidet produsentansvar. Rettsakten ble tatt inn i EØS-avtalen 24. september 2021, og Norge er derfor forpliktet til å gjennomføre den i norsk rett.

En utvidet produsentansvarsordning skal sørge for at produsentene dekker kommuners kostnader knyttet til opprydding og innsamling av produktene på offentlig sted. Ordningen ansvarliggjør produsentene for gitte kostnader knyttet til deres produkter når de blir til avfall.

Direktivet fastsetter at det også skal sørges for informasjon og holdningsskapende arbeid overfor forbrukere for å forebygge og redusere forsøpling, fremme ansvarlig forbrukeradferd, bidra til mindre bruk av engangsprodukter av plast, og for å vise ombruksalternativer. Informasjonen skal omfatte riktig avfallshåndtering og negative miljøeffekter ved forsøpling og uønsket avfallshåndtering. Dette er miljømessig gunstig og kan samtidig bidra til reduserte kostnader til opprydding.

Det skal også gjennomføres jevnlig målrettede landsdekkende informasjonskampanjer eller andre lignende tiltak. Dette kan for eksempel gjøres ved kampanjer på tv og/eller kino, innlegg på sosiale medier, og informasjon ved salg av produktene på nettsider og ved utsalgssteder.

Ifølge direktivets fortalepunkt 16 er tobakksvarer med filter det nest mest forsøplende plastproduktet til engangsbruk på strender i EU. De

enorme miljømessige konsekvensene av slike produkter må derfor reduseres.

Ifølge en rapport fra Håll Sverige Rent i 2024, var sigarettstumper det vanligste avfallet på gaten og i naturen. I 16 større byer utgjorde sigarettstumper 49 pst. av alt avfall. Ifølge rapporten er det kun rundt halvparten av svenskene som vet eller tror at sigarettstumper inneholder plast. Snusavfall utgjorde 21 pst. av alt avfall, og var særlig tydelig i fjellet, hvor det utgjorde over en tredel av alt avfall som ble kastet i naturen. Hver fjerde snusbruker erkjenner at de har kastet snus på bakken. For første gang ble også e-sigarettstumper til engangsbruk målt, og disse ble funnet i 11 av 16 byer, med mellom 12 og 113 produkter per by på én dag.

4.2 Gjeldende rett

I henhold til direktivet om plastprodukter artikkel 8 nr. 1 skal Norge innføre ordninger for utvidet produsentansvar for enkelte engangsprodukter av plast, herunder tobakksvarer med filter og filtre til bruk sammen med tobakksprodukter. Produsentansvaret er i norsk rett regulert i kapittel 7A i forskrift 1. juni 2004 nr. 930 om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften).

Plikten til å gjennomføre holdningsskapende arbeid følger av direktivet artikkel 10, og det fremkommer av direktivet artikkel 8 nr. 3 at produsentene skal dekke kostnadene forbundet med slike holdningsskapende tiltak, jf. direktivets vedlegg del G nr. 5.

Denne forpliktelsen er gjennomført i avfallsforskriften § 7A-5. Ifølge avfallsforskriften § 7A-5 annet ledd skal landsdekkende informasjonskampanjer eller andre lignende tiltak gjennomføres årlig. I bestemmelsens første ledd er produsentene pålagt ansvaret for slike kampanjer, med unntak for tobakksprodukter. Dette skyldes de særegne forholdene på tobakksfeltet.

Norge er part til WHO's tobakkskonvensjon og forpliktet til å unngå samarbeid med tobakksindustrien og å hindre at den får profilert seg positivt gjennom såkalte «samfunnsansvarstiltak», jf.

konvensjonens artikkel 5.3 med retningslinjer. Videre har Norge et totalforbud mot tobakksreklame og -sponsing, basert på tobakkskonvensjonen og tobakksreklamedirektivet (2003/33/EF), jf. tobakksskadeloven §§ 22 og 23. I november 2025 vedtok også Danmark, Island og Norge felles retningslinjer for gjennomføring av tobakkskonvensjonen artikkel 5.3; *Joint Nordic Guidance for Public Officials on Interacting with the Tobacco Industry*.

Av denne grunn har Helse- og omsorgsdepartementet og Klima- og miljødepartementet kommet til at det riktige er at kravet om holdningsskapende arbeid om tobakksprodukter bør gjennomføres i tobakksregelverket.

4.3 Høringsforslaget

Departementet sendte på høring et forslag om å pålegge produsenter og importører av tobakks- og nikotinprodukter å finansiere myndighetenes holdningsskapende arbeid knyttet til produktenes miljøkonsekvenser. Det ble foreslått at finansieringen bør skje gjennom en utvidelse av den allerede eksisterende sektoravgiften som er regulert i tobakksskadeloven § 15.

Forslaget innebærer at Helsedirektoratet skal stå for gjennomføringen av landsdekkende kampanjer, med miljøfaglige innspill fra Miljødirektoratet. Helsedirektoratet anslår at kostnadene for slike kampanjer vil være om lag 10 millioner kroner årlig.

For å tilrettelegge for dette forslaget, ble det foreslått et endret oppsett på lovens § 15 og at den nye sektoravgiften tas inn i tobakksskadeloven § 15 annet ledd.

4.4 Høringsinstansenes syn

Forslaget om å pålegge produsenter og importører av tobakks- og nikotinprodukter å finansiere myndighetenes holdningsskapende arbeid om miljøkonsekvenser og forsøpling av tobakks- og nikotinprodukter, fikk stor støtte blant høringsinstansene.

De som støttet forslaget var bl.a. *Folkehelseinstituttet, Helsedirektoratet, Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI), Den norske tannlegeforening, Kreftforeningen, Landsforeningen for hjerte, lunge og hjerneslag (LHL), Nasjonalforeningen for folkehelsen, Norges Astma- og Allergiforbund, Norsk forening for folkehelse, Bergen kommune, Hå kommune, Miljørettet helsevern IKS Gjøvikregionen,*

Gran og Lunner, Nes kommune, Akershus fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, Troms fylkeskommune, Østfold fylkeskommune og UiT Norges arktiske universitet – Det helsevitenskapelige fakultet.

Instansene som var negative til forslaget var aktører fra tobakksindustrien og deres organisasjoner.

Av de høringsinstansene som støttet forslaget, hadde få merknader, utover generell støtte. *Kreftforeningen* uttaler:

«Vi støtter at myndighetene selv påtar seg ansvaret for holdningsskapende arbeid om miljøkonsekvenser og forsøpling knyttet til tobakks- og nikotinprodukter generelt, og at dette finansieres ved den allerede eksisterende sektoravgiften som er hjemlet i tobakksskadeloven.»

Landsforeningen for hjerte, lunge og hjerneslag (LHL) mener forslaget om at myndighetene skal ha ansvar for det holdningsskapende arbeidet, er «en fornuftig modell som sikrer tydelige og enhetlige kampanjer, samtidig som «forurensere betaler»-prinsippet ivaretas ved at industrien dekker kostnadene». De fremholder videre:

«Det er velkjent at avfall fra tobakksprodukter, særlig sigarettneiper, utgjør et stort miljøproblem. Dessverre er kun omkring halvparten av befolkningen klar over at sigarettfiltre inneholder plast, noe som tyder på et stort informasjonsbehov. Snusposer utgjør i tillegg en betydelig andel av forsøplingen hvilket understreker at også snus bidrar. Trenden er klar: Tobakksprodukter etterlater plast, giftstoffer og mikroplast i miljøet i stor skala.

LHL mener det offentlige må ta et tydelig lederskap i å informere befolkningen om disse miljøkonsekvensene. Holdningskampanjer som tydeliggjør at «sigarettneipen er også plast» og oppfordrer til ansvarlig avfallshåndtering vil kunne påvirke adferd og normer. [...]

Departementets forslag om å finansiere myndighetenes informasjonskampanjer via sektoravgiften på tobakk er i tråd med direktivet og får LHLS fulle støtte. Dette vil innebære at tobakkselskapene underlegges en avgift som øremerkes til formålet. Vi anser det som positivt at Norge på denne måten følger opp direktivet proaktivt i tobakksskadeloven. En slik løsning vil både gi forutsigbar finansiering av holdningsskapende arbeid og sikre at kostnadene bæres av industrien, ikke skattebetalerne.»

Norges Astma- og Allergiforbund uttaler:

«NAAF støtter departementets forslag om å la produsentansvaret for holdningsskapende arbeid om miljøkonsekvenser finansieres via sektoravgiften. Tobakksprodukter, og særlig sigarettneiper, er en av de største kildene til plastforsøpling globalt. At bransjen selv skal bære kostnadene for å redusere forsøpling og bidra til opplysningstiltak er både rimelig og nødvendig.

Helsedirektoratet har anslått kostnadene til slike kampanjer til rundt 10,2 millioner kroner årlig. Dette er beskjedne beløp sammenlignet med de samfunnsøkonomiske kostnadene av tobakk, men avgjørende for å sikre kontinuitet i det holdningsskapende arbeidet. Finansiering gjennom sektoravgiften gjør at kostnadene fordeles rettferdig mellom produsentene, basert på omsetning, og gir myndighetene nødvendig forutsigbarhet.

En slik løsning ivaretar også prinsippet om at forurenser betaler. Tobakksindustrien må ta ansvar for de miljøkonsekvenser deres produkter skaper. I tillegg vil tiltaket kunne bidra til at forbrukerne i større grad reflekterer over miljøbelastningen knyttet til tobakk.»

Norsk forening for folkehelse mener kampanjene «bør utvides til å inkludere informasjon om munn- og tannhelse, ettersom plast- og nikotinrester fra snus og filtre både forurenser og skader munnslimhinner», mens *Troms fylkeskommune* fremhever viktigheten av at kampanjene også blir tilgjengelige på samisk.

Bergen kommune mener at det bør iverksettes flere tiltak i tillegg til holdningsskapende arbeid, og uttaler:

«Det er hensiktsmessig å starte med holdningsskapende arbeid i regi av myndighetene, siden få synes å være klar over at stumper av filtersigaretter inneholder plast. Men Bergen kommune er i tvil om holdningsskapende arbeid alene vil være tilstrekkelig for å få redusert omfanget av denne forsøplingen.»

Nes kommune uttaler:

«En slik endring vil bidra til å finansiere felles tiltak knyttet til utgiftene staten har som følge av konsekvensene av tobakksnæringen. Videre vil det bidra til å synliggjøre utgiftene relatert til dette i statsbudsjettet. Endringen er i tråd med en mer balansert tilnærming til sosial-

miljømessig og økonomisk bærekraft. Myndighetene har lenge tatt ansvar for holdningsskapende arbeid knyttet til helsekonsekvenser av tobakks- og nikotinprodukter, og det er like viktig med kunnskapshevende holdningsarbeid overfor forbrukerne om de miljømessige konsekvensene av tobakks- og nikotinprodukter.»

Nordland fylkeskommune anbefaler at det utvikles nasjonale kampanjer som kan tilpasses regionalt og lokalt, og som kan brukes i eksempelvis skoler og helsetjenester.

UiT Norges arktiske universitet – Det helsevitenskapelige fakultet, uttaler:

«Vår kunnskap om helseskadene av bruk av tobakk og e-sigaretter øker for hvert år. På samme måte øker kunnskapen vår om forsøpling og miljøkonsekvenser og kostnadene som lokale og nasjonale myndigheter har som følge av denne bruken. Snus, sigarettneiper og engangsprodukter kastes ute i naturen, ute på offentlige steder, i toaletter ute og hjemme osv. UiT Helsefak støtter at Tobakkskadeloven § 15 annet ledd, men mener at den kan utvides til å også dekke myndighetenes kostnader til årlige oppryddinger og rengjøring på grunn av forsøpling både på land og til vanns som skyldes bruk av tobakks- og nikotinprodukter.»

Flere aktører fra tobakksindustrien hevder at forslaget går utover rammene i direktivet om plastprodukter og at det blander miljø- og helsetiltak. *Tobakkindustriens felleskontor* uttaler:

«Vi stiller oss kritiske til forslaget om at alle aktører og produkter som omfattes av sektoravgiften skal finansiere årlige holdningsskapende kampanjer. Dette forslaget går utover rammene i EUs direktiv om engangsplast (SUPD), som har et klart miljøpolitisk formål og ikke omfatter alle tobakksprodukter, men kun tobakksvarer med filtre som inneholder engangsplast.

Holdningsskapende arbeid er i denne sammenheng en del av SUPD artikkel 10, og dermed et miljøtiltak – ikke et helsepolitisk virkemiddel. Forslaget fra Helse- og omsorgsdepartementet blander miljø- og helsepolitikk, og skaper uklarhet om formålet med tiltakene. Dette gjør det også umulig å innovere seg ut av avgifter som er knyttet til engangsplast, som bør være målet til miljøpolitikken, noe SUPD eksplisitt åpner for.

Vi anbefaler at implementeringen av SUPD forblir under Miljødirektoratets ansvar i samarbeid med selskapene som påvirkes av direktivet, og at helsepolitiske tiltak ikke finansieres gjennom en avgift som er ment å dekke miljørelaterte kostnader. Da dette er en prosess som omhandler utvidet produsentansvar og produkter som inneholder engangspplast, forventer vi at myndighetene ikke blander kortene, og skiller mellom det som er folkehelsearbeid, og det som er miljøarbeid – her bommer både miljødirektoratet og helse- og omsorgsdepartementet.»

De fremholder også at de estimerte kampanjekostnadene er betydelig høyere enn i andre land, som f.eks. Danmark, og krever en nedjustering av summen.

Bransjeorganisasjonen *SMB Norge* uttaler:

«EUs plastdirektiv (2019/904/EU) handler primært om miljø, ikke helse. SMB Norge støtter produsentansvar for miljøtiltak, men advarer mot å blande dette inn i tobakksskadeloven.

Et slikt grep skaper uklarhet og svekker lovens legitimitet. Det bør heller utvikles egne forskrifter for miljøtiltak knyttet til snusposer og plastavfall, i tråd med EUs plaststrategi [...] Økte gebyrer til holdningskampanjer bør ikke legges som skjulte ekstrakostnader for bransjen.»

Swedish Match Sales Norway, et selskap eid av tobakksprodusenten Philip Morris International Inc., uttaler:

«[...] vedrørende holdningsskapende tiltak for å redusere og forebygge bruk av tobakksprodukter, refererer høringsnotatet til WHO's FCTC som en begrunnelse for å unnta tobakksindustrien fra ansvaret med holdningsskapende arbeid for å fremme ansvarlig forbrukeratferd for å redusere forsøpling fra produktene.

Hovedmålet med engangspplastdirektivet (SUP) er å redusere forsøplingen av engangspplastprodukter i miljøet. Vi mener at det å unnta tobakksindustrien fra slike holdningsskapende tiltak utgjør en tapt mulighet til å lære forbrukerne hvordan de skal kvitte seg med produktene sine på riktig måte. Faktisk fastsetter direktivet om engangspplast og dets overordnede forordning, det generelle avfallsrammedirektivet, tydelig at kostnaden for utvidet produsentansvar, inkludert for bevisst-

gjørende tiltak, «skal fastsettes på en transparent måte mellom de berørte aktørene».

Som enhver industri har tobakksindustrien den beste ekspertisen når det gjelder sine voksne forbrukere. Med implementeringen av ordningen for utvidet produsentansvar under direktivet om engangspplast, får produsenter et økonomisk insentiv til å håndtere forsøpling av tobakksprodukter med filtre som inneholder plast. Det ville være i alles beste interesse å forene alle ressurser og ekspertise i en felles innsats for et renere og mer bærekraftig miljø.»

4.5 Departementets vurderinger

Det var stor støtte til forslaget fra høringsinstansene, med unntak av aktører fra tobakksindustrien og deres organisasjoner. Departementet har imidlertid inntrykk av at enkelte høringsinstanser har misforstått forslaget rekkevidde, og vil understreke at informasjonsarbeidet som skal dekkes av denne sektoravgiften, kun vil handle om miljøkonsekvenser og forsøpling av tobakks- og nikotinprodukter, ikke helserelaterte temaer.

Det er riktig som tobakksindustrien hevder, at forslaget går utover den rene EØS-rettslige forpliktelsen i direktivet om plastprodukter, i den forstand at departementet foreslår at det holdningsskapende arbeidet ikke skal avgrenses til kun tobakksvarer med filter og filtre til bruk sammen med tobakksprodukter, men omfatte alle tobakks- og nikotinprodukter. Årsaken til dette er for det første at vi i Norge også har snus, og for det andre for å sikre at bestemmelsen tar høyde for ev. nye tobakks- og nikotinprodukter med plastinnhold som kan komme på markedet i fremtiden. Det vises i den forbindelse til undersøkelser fra Sverige om avfall i naturen fra snus og e-sigaretter.

Når det gjelder størrelsen på de estimerte kampanjekostnadene, viser departementet til at Helsedirektoratet har gjort en nøktern vurdering basert på sin mangeårige erfaring fra kampanjer på andre områder. Summen vil ikke fastsettes i lovvedtaket, men håndteres på vanlig måte i budsjettprosessene. Summen vil også justeres i de årlige statsbudsjettene etter behov. Der vil summen fremkomme på en tydelig og transparent måte, slik industrien etterspør i sine uttalelser.

Departementet mener at det er nødvendig at myndighetene selv påtar seg ansvaret for holdningsskapende arbeid på tobakksfeltet, fremfor at det utføres av produsentansvarsselskaper. Grunnen til dette er at det finnes eksempler både fra Norge

og andre land på at tobakksindustrien i flere tilfeller har brukt slike tiltak til å «grønnvaske» seg selv og til å indirekte reklamere for helsefarlige tobakks- og nikotinprodukter. Regjeringens tobakksstrategi inneholder allerede et oppfølgingspunkt om å «øke oppmerksomheten på miljøkonsekvenser av tobakk og innføre merke på snusbokser om at snus inneholder plast».

Produsentene og importørene bør pålegges finansieringsansvaret for myndighetenes kostnader til det holdningsskapende arbeidet, slik det er forutsatt i direktivet om plastprodukter. Finansieringen bør skje gjennom en utvidelse av den eksisterende sektoravgiften hjemlet i tobakksskadeloven § 15. Som nevnt ovenfor, foreslår departementet også at bestemmelsen går noe videre enn direktivets forpliktelse, slik at også holdningsskapende arbeid om miljøkonsekvenser og forsøpling knyttet til tobakks- og nikotinprodukter generelt inntas, i tråd med regjeringens tobakksstrategi.

Etter rundskriv R-112/2015 *Bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering*, kan gebyrer etableres når det offentlige utfører en klart definert tjeneste overfor betaleren og det ikke betales for noe annet eller mer. Sektoravgifter kan anvendes til å finansiere fellestiltak overfor en næring eller sektor dersom avgiften betales av aktører som tilhører eller har en nær tilknytning til sektoren (for eksempel i forbindelse med virksomheten til tilsynsorganer). Hovedformålet med sektoravgiften må være å helt eller delvis finansiere utgiftene til bestemte tiltak. Satsene skal således fastsettes slik at sektoravgiften oppfyller sitt finansieringsformål, og deretter løpende justeres. Sektoravgifter skal beregnes på grunnlag av de samlede kostnadene for tiltaket. Andre krav ved innføring av en sektoravgift er at kostnadene ved å

administrere ordningen står i rimelig forhold til inntektene, at avgiften hjemles i lov, at det ikke er fordelingsmessige hensyn som taler mot avgiften og at den ikke er i strid med internasjonale avtaler.

I dette tilfellet anser departementet at kravene som stilles for å kunne bruke sektoravgiften er oppfylt. Avgiftens hovedformål er å finansiere en konkret oppgave (informasjonstiltak). Satsen vil dekke Helsedirektoratets og Miljødirektoratets utgifter til denne oppgaven, og kostnadene ved å administrere ordningen er svært lav da Helsedirektoratet allerede har innkrevningssystemet på plass. Sektoravgiften vil hjemles i lov og departementet kan ikke se at det er noen fordelingsmessige hensyn som taler mot avgiften. Avgiften er ikke i strid med EØS-avtalen, det er tvert imot forutsatt i direktivet om plastprodukter at bransjen skal betale for denne informasjonsoppgaven.

Helsedirektoratet har estimert at en årlig landsdekkende kampanje om dette temaet vil koste om lag 10,2 mill. kroner per år. Beregningsgrunnlaget er nærmere omtalt i punkt 8. Helsedirektoratet skal gjennomføre kampanje- og informasjonstiltakene i tett samarbeid med Miljødirektoratet, som skal bidra med miljøfaglige innspill. Ved å ivareta plikten til å finansiere holdningsskapende arbeid i tobakksskadeloven vil Norge oppfylle sine EØS-rettslige forpliktelser på dette punktet, og samtidig overholde WHO's tobakkskonvensjon.

For å sikre tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for en slik løsning, er det behov for å endre tobakksskadeloven § 15. Det foreslås et endret oppsett på bestemmelsen for å gjøre den lettere tilgjengelig, og at den nye sektoravgiften tas inn i § 15 annet ledd bokstav d.

5 Forenkling av gebyr- og avgiftssystemet knyttet til gjennomføring av tobakksdirektivet

5.1 Bakgrunn

Tobakksdirektiv 2014/40/EU trådte i kraft for EFTA-landene 11. mars 2026. Stortinget har vedtatt at flere av myndighetsoppgavene i tobakksdirektivet samt tilhørende områder, skal finansieres med gebyrer og sektoravgifter fra tobakksindustrien. Det samme gjelder for myndighetsoppgaver i protokollen mot ulovlig handel med tobakksvarer av 12. november 2012, som til dels overlapper med tobakksdirektivet. De aktuelle myndighetsoppgavene er bl.a. knyttet til behandling av søknader om godkjenning for nye tobakks- og nikotinprodukter, behandling av søknader om bevilling for innførsel, utførsel og produksjon, utvikling og drift av register, oppfølging av direktivets krav til innhold og utslipp fra tobakksvarer, samt system for sporing og sikkerhetsmerking av tobakksvarer.

5.2 Gjeldende rett

Tobakksskadeloven inneholder i dag hjemmel for følgende gebyrer og sektoravgifter:

- Søknadsgebyr for bevilling for innførsel, utførsel og produksjon av tobakksvarer og utstyr for tobakksproduksjon, jf. tobakksskadeloven § 15 første ledd.
- Sektoravgift i tobakksskadeloven § 15 annet ledd som skal dekke kostnader til utvikling, drift og tilsyn med bevillingsordningen for innførsel, utførsel og produksjon av tobakksvarer mv. (lovens kap. 3), system for sporing og sikkerhetsmerking (lovens kap. 3A), tilsyn med grossister og salgssteder etter § 35, samt tilhørende register.
- Registreringsgebyr for fjernsalg, jf. endringslov 10. februar 2017 nr. 5 § 21 a tredje ledd (ikke i kraft).
- Registreringsgebyr og tilsynsavgift knyttet til registreringsordningen for e-sigaretter, jf. endringslov 10. februar 2017 nr. 5 § 34 a tredje ledd (ikke i kraft).

- Søknadsgebyr for godkjenning av nye tobakks- og nikotinprodukter, jf. tobakksskadeloven § 34 d fjerde ledd.
- Gebyr for myndighetenes arbeid med og kontroll av ingredienser og utslippsmålinger, jf. tobakksskadeloven § 32 tredje ledd og § 32 a tredje ledd.
- Gebyrer og avgifter for myndighetenes arbeid med mottak, analyse og offentliggjøring av innrapporterte opplysninger om innhold, utslipp, salgsvolum, markedsundersøkelser, pålagte studier mv., jf. tobakksskadeloven § 38 syvende ledd.

Når det gjelder sektoravgiften i tobakksskadeloven § 15, skal denne i henhold til forskrift 21. september 2017 nr. 1446 om registrerings- og bevillingsordning for tobakksvarer mv. § 37 beregnes ut ifra bevillingshavers prosentandel av den totale særavgift for tobakksvarer fra foregående år. Minsteavgiften er på 18 000 kr.

Tobakksskadeloven § 7 inneholder også bestemmelser om tilsynsavgift for salgssteder, som hovedsakelig går til kommunene, men denne avgiften berøres ikke av departementets aktuelle endringsforslag og omtales derfor ikke nærmere.

5.3 Reguleringer i andre land

Sverige

Det svenske gebyrsystemet for produktregistrering og tilknyttede oppgaver legger opp til differensierte gebyrer for de ulike produktkategoriene; sigaretter, rulletobakk, snus og øvrige (som inkluderer sigarer, sigarillos og pipetobakk). Bakgrunnen for en slik differensiering skyldes at det er ulike oppgaver knyttet til de ulike produktkategoriene. Det betales et registreringsgebyr ved førstegangsregistrering og deretter et årlig gebyr for opprettholdelse av registrering.

Sverige reviderte sine gebyrer i 2022, og de ble da gjennomgående nedjustert for alle produktkategorier, særlig det årlige gebyret. Bakgrunnen

for nedjusteringen var at det er knyttet høyere kostnader til registreringsordningen de første årene, bl.a. med utvikling av et eget IT-system for håndtering og tilsyn med opplysningene.

Det er en liten forskjell i gebyrene for første-gangsregistrering av de ulike produktkategoriene. Registrering av et nytt produkt og registrering av vesentlige endringer av et produkt har lik gebyrsats, som følge av erfaring med at myndighetenes oppgaver tilknyttet slike tilfeller innebærer like mye arbeid.

Når det gjelder det årlige gebyret, er imidlertid differansen større, noe som skyldes at det er ulik mengde tilsynsarbeid med de ulike produktkategoriene i det årlige tilsynet. Sverige har beregnet at den årlige rapporteringsplikten som alle produktkategoriene omfattes av, står for omtrent 10 pst. av den totale tilsynsmengden. Tilsyn med forbudte tilsetningsstoffer utgjør 20 pst. av tilsynsarbeidet. Det mest tidkrevende tilsynsarbeidet er knyttet til forbudet mot karakteristisk aroma, som er beregnet å utgjøre 60 pst. av tilsynsarbeidet. De siste 10 pst. av tilsynsarbeidet er knyttet til grenseverdier.

Finland

Finland har forhåndsfastsatte gebyrer for de ulike forpliktelsene som følger av direktivet:

- Registrering av produkt i EU-CEG (inkl. mottak, lagring, håndtering, analyse og publisering av mottatt informasjon): 150 euro per produkt
- Årlig rapportering av salgsvolum: 75 euro per produkt
- Undersøkelser av forbudte tilsetningsstoffer og karakteristisk aroma: 300 euro per produkt
- Kontroll av målinger av tjære, nikotin og karbonmonoksid: 1500 euro per produkt
- Fagfellevurderinger (inkl. for den prioriterte listen over tilsetningsstoffer): 4000–8000 euro.
- I tillegg tar de en årlig tilsynsavgift som er basert på aktørens salgsvolum året før. Minste avgift er på 300 euro per aktør og maks avgift er på 70 000 euro.

Danmark

Danmark hadde de første årene etter direktivgjennomføringen i 2016 en gebyrordning, men gikk i 2021 over til en ordning hvor alle direktivrelaterte kostnader dekkes av en sektoravgift. Denne beregnes på bakgrunn av den enkelte produsent eller importørs markedsandel på det danske markedet basert på innbetalt tobakksavgift til den danske skatteetaten. Dette tilsvarer løsningen

med sektoravgift som Norge har innført for å dekke kostnader knyttet til bevillings- og registreringsordningen, samt sporingssystemet og sikkerhetsmerkingen. Den danske avgiften innkreves to ganger per år – et foreløpig a konto-beløp 30. juni, og deretter endelig avregning og innkreving 31. desember.

Registrering av nye produktkategorier og urtebaserte røykeprodukter følger fortsatt en gebyrordning, og koster 36 900 DKK ved første registrering. Dersom produktet ikke er omfattet av særavgift for tobakksvarer, skal det betales et årlig gebyr på 14 700 DKK.

5.4 Høringsforslaget

Departementet sendte på høring et forslag om å forenkle gebyr- og avgiftssystemet knyttet til gjennomføring av tobakksdirektiv 2014/40/EU. Forslaget innebærer å erstatte enkelte eksisterende gebyrer med en samlet sektoravgift. Dette er særlig inspirert av erfaringer fra Danmark, hvor en samlet sektoravgift har vist seg å være enklere både for bransjen og for myndighetene å administrere. Endringen skal forenkle innkrevingen og betalingen uten at de totale kostnadene for bransjen endres.

Helt konkret foreslo departementet at gebyrene for myndighetenes arbeid med og kontroll av ingredienser og utslippsmålinger etter tobakkskadeloven § 32, samt mottak, analyse og offentliggjøring av innrapporterte opplysninger om innhold, utslipp, salgsvolum, markedsundersøkelser, pålagte studier mv. etter tobakkskadeloven § 38, bør innlemmes i sektoravgiften som er hjemlet i tobakkskadeloven § 15.

I § 15 ble det også foreslått et nytt oppsett for å gjøre beskrivelsen av de oppgavene som skal dekkes av sektoravgiften, mer oversiktlig og fleksibel, ved å referere til de relevante internasjonale rettsaktene, som tobakksdirektivet og protokollen. Dette gir også en fleksibilitet med tanke på nye krav som kan komme etter den pågående revisjonen av tobakksdirektivet.

Det er Helsedirektoratet som krever inn sektoravgiften, men denne skal også dekke kostnader for andre myndigheters oppgaver relatert til tobakksdirektivet, f.eks. Folkehelseinstituttets oppgaver knyttet til analyser av innholdsstoffer og Tolletatens oppgaver knyttet til protokollen mot ulovlig handel med tobakksvarer. Det ble derfor foreslått at dette presiseres i tobakkskadeloven § 15 annet ledd ved å tydeliggjøre at sektoravgiften skal dekke «myndighetenes» oppgaver.

Det ble også foreslått en endring i tobakkskadeloven § 32 tredje ledd, slik at begrepet «avgifter» inntas i forskriftshjemmelen i tillegg til gebyrer.

Avslutningsvis ble det foreslått at det tas inn en hjemmel for tilsynsavgift i tobakkskadeloven § 34 d fjerde ledd, slik at nye nikotinprodukter kan underlegges samme system som nye tobakksvarer.

5.5 Høringsinstansens syn

Samlet sett støtter alle høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget, at en sektoravgift i stedet for flere enkeltgebyrer, vil bidra til en forenkling som gjør systemet mer oversiktlig og lettere å administrere for alle parter. Kun tobakksimportøren *Imperial Brands Norway AS* er negativ til forslaget.

De som støttet forslaget var bl.a. *Folkehelseinstituttet, Helsedirektoratet, Den norske tannlegeforening, Kreftforeningen, Landsforeningen for hjerte, lunge og hjerneslag (LHL), Nasjonalforeningen for folkehelsen, Norges Astma- og Allergiforbund, Norsk forening for folkehelse, Bergen kommune, Hå kommune, Miljørettet helsevern IKS Gjøvikregionen, Gran og Lunner, Nes kommune, Akershus fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, Troms fylkeskommune, Østfold fylkeskommune, UiT Norges arktiske universitet – Det helsevitenskapelige fakultet, Opplysningskontoret for nikotinprodukter, SMB Norge, Tobakkindustriens Felleskontor og JTI Sweden AB.*

Bergen kommune uttaler at forslaget «innebærer en forenkling som blir mer oversiktlig og enklere å administrere. En mest mulig samlet sektoravgift er bedre både for bransjen og for myndighetene enn en rekke ulike kompliserte gebyrløsninger.»

Kreftforeningen støtter forslaget, men har en generell kommentar om at sektoravgift i langt større grad bør brukes også til å dekke tobakksforebyggende tiltak.

Landsforeningen for hjerte, lunge og hjerneslag (LHL) påpeker at en samlet sektoravgift «vil gi en mer strømlinjeformet ordning, der man unngår unødvendig byråkrati med mange smågebyrer og fakturapunkter», men de uttaler også:

«Det er likevel viktig at en slik omlegging ikke reduserer det totale tilskuddet fra tobakksnæringen til finansiering av tilsyn og kontroll. Med andre ord må satsen for sektoravgiften settes slik at den minst dekker summen av de

gebyrene den erstatter. LHL forutsetter at intensjonen nettopp er å opprettholde eller øke dagens finansiering. Forurensere betaler-prinsippet må ligge fast: All offentlig ressursbruk på regulering av tobakk og nikotin skal belastes næringen, ikke fellesskapet. Dette prinsippet må videreføres uinnskrenket.»

Norges Astma- og Allergiforbund støtter at forslaget «vil forenkle innkrevingen og redusere administrative byrder, både for næringsaktørene og for myndighetene», men også de er opptatt av den samlede finansieringen ikke må svekkes:

«Det er avgjørende at slike administrative justeringer ikke reduserer finansieringen av kontroll- og oppfølgingstiltak. Vi legger til grunn at omleggingen ikke innebærer en reduksjon i ressursgrunnlaget for Helsedirektoratet og andre involverte myndigheter.»

Tobakkindustriens Felleskontor er opptatt av transparens og forutsigbarhet knyttet til kostnadene:

«Vi har ikke innvendinger mot en slik forenkling da det kan redusere administrative byrder. Det er imidlertid avgjørende at kostnadene spesifiseres og knyttes til konkrete områder for å sikre transparens og forutsigbarhet. En tydelig oppdeling med innsikt i hver av kostnadene er nødvendig for å unngå at sektoravgiften blir en generell finansieringsmekanisme for ymse formål.

Dersom dette ikke gjennomføres kan endringen svekke insentivene for kostnadseffektivitet, gjøre det uklart hva midlene faktisk brukes til, og åpne for at industrien finansierer tiltak som ikke er direkte relatert til vår virksomhet.»

Det samme gjelder industriforeningen *Opplysningskontoret for nikotinprodukter*, som uttaler:

«En forenkling av avgiftssystemet støttes av ONIK i den grad det reduserer den administrative byrden for alle involverte parter, uten å svekke åpenhet og forutsigbarhet. [...] En forenkling må gi større grad av åpenhet og forutsigbarhet for aktørene som omfattes av gebyr- og avgiftssystemet. ONIK foreslår derfor at en spesifisering av alle kostnader som dekkes av sektoravgiften gjøres tilgjengelig årlig, slik at det er klart hvilke kostnader som gjelder hvilke ordninger som omfattes av sektoravgiften.»

Også bransjeforeningen *SMB Norge* støtter forslaget om forenkling av avgiftssystemet, men understreker at det må være transparent, forutsigbart og kostnadsnøytralt.

Tobakkprodusenten *Imperial Brands Norway AS* støtter ikke forslaget og uttaler:

«Å «samle alt» i en bred sektoravgift reduserer kostnadsgjennomsiktighet og insentivene til effektiv drift. Vi anbefaler en hybrid: Behold aktivitetsbaserte gebyrer for tydelig avgrensede myndighetsoppgaver (innhold/utslipp, rapporteringsplikt, m.m.), mens sektoravgiften kun dekker felles infrastruktur/tilsyn – kombinert med krav til årlig, revidert kostnadsrapportering og «ringfencing» av midlene.»

5.6 Departementets vurderinger

Departementet registrerer at tilnærmet alle høringsinstansene støtter forslaget om forenkling av gebyr- og avgiftssystemet knyttet til tobakksdirektivet.

Departementet fastholder på denne bakgrunn forslaget om at gebyrene for myndighetenes arbeid med og kontroll av ingredienser og utslippsmålinger etter tobakksskadeloven § 32, samt mottak, analyse og offentliggjøring av innrapporterte opplysninger om innhold, utslipp, salgsvolum, markedsundersøkelser, pålagte studier mv. etter tobakksskadeloven § 38, bør innlemmes i sektoravgiften som er hjemlet i tobakksskadeloven § 15. Det er de samme aktørene som er pliktsubjekter både etter gebyrordningen og sektoravgiften, og en samlet innbetaling vil forenkle innkrevningen for Helsedirektoratet og innbetalingen for aktørene.

Kreftforeningen etterlyser at sektoravgifter også tas i bruk for å dekke utgiftene til tobakksforebyggende tiltak generelt. Departementet er kjent med at flere land har innført slike øremerkede avgifter, både til tobakksforebyggende tiltak og til røykeslutt. Det er imidlertid et annet spørsmål enn det departementet foreslår i denne saken. Sektoravgiften hjemlet i tobakksskadeloven § 15 skal med dagens rammer kun benyttes til å dekke kostnadene forbundet med konkrete myndighetsoppgaver knyttet til tobakksdirektivet, protokollen mot ulovlig handel med tobakk, tilsyn og drift av ordningene for tobakkssalg – og ev. holdningsskapende arbeid om miljøkonsekvenser som foreslått i punkt 4. Tobakksdirektivet regulerer hovedsakelig krav til ingredienser, utslipp, merking og andre produktkrav, samt ord-

ninger for fjernsalg, nye produkter og rapporteringskrav. Protokollen regulerer ulike tiltak og ordninger for å sikre kontroll med forsyningskjeden fra produksjon til detalj salg.

Flere høringsinstanser har også vært opptatt av at omleggingen av systemet ikke må redusere finansieringen av de aktuelle oppgavene. Departementet understreker at innlemmelsen av noen av dagens gebyrer inn i sektoravgiften ikke i seg selv vil endre det totale gebyr- og avgiftsnivået på området.

Tobakksindustrien er opptatt av at sektoravgiften skal være transparent og forutsigbar. Departementet viser til at sektoravgiften justeres i de årlige statsbudsjettene etter behov. Der vil også grunnlaget for summen fremkomme.

Etter rundskriv R-112/2015 *Bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering*, kan gebyrer etableres når det offentlige utfører en klart definert tjeneste overfor betaleren og det ikke betales for noe annet eller mer. Sektoravgifter kan anvendes til å finansiere fellestiltak overfor en næring eller sektor dersom avgiften betales av aktører som tilhører eller har en nær tilknytning til sektoren (for eksempel i forbindelse med virksomheten til tilsynsorganer). Hovedformålet med sektoravgiften må være å helt eller delvis finansiere utgiftene til bestemte tiltak. Satsene skal således fastsettes slik at sektoravgiften oppfyller sitt finansieringsformål, og deretter løpende justeres. Sektoravgifter skal beregnes på grunnlag av de samlede kostnadene for tiltaket. Andre krav ved innføring av en sektoravgift er at kostnadene ved å administrere ordningen står i rimelig forhold til inntektene, at avgiften hjemles i lov, at det ikke er fordelingsmessige hensyn som taler mot avgiften og at den ikke er i strid med internasjonale avtaler.

I dette tilfellet anser departementet at kravene til bruk av sektoravgift er oppfylt. Avgiftens hovedformål er å finansiere konkrete myndighetsoppgaver som følger av tobakksdirektivet. Å samle noen av dagens gebyrer i sektoravgiften vil både forenkle innbetalingen for bransjen, samt innkrevningen for Helsedirektoratet. Dette var også bakgrunnen for en tidligere omlegging av avgiftssystemet i tobakksskadeloven, jf. Prop. 73 L (2021–2022) *Endringer i tobakksskadeloven (tekniske endringer i avgiftssystemet mv.)*. Kostnadene ved å administrere ordningen er svært lave da direktoratet allerede har innkrevningssystemet på plass. Sektoravgiften er hjemlet i lov, og departementet kan ikke se at det er noen fordelingsmessige hensyn som taler mot avgiften. Avgiften er ikke i strid med EØS-avtalen, det er tvert imot

forutsatt i direktivet at bransjen skal betale for disse oppgavene.

På denne bakgrunn mener departementet at det bør gjøres endringer i tobakksskadeloven §§ 15, 32 og 38. Departementet anser at § 15 annet ledd i dag er lite tilgjengelig og leservennlig pga. en lang oppramsing av de ulike oppgavene som skal dekkes av sektoravgiften. Det foreslås derfor et nytt oppsett, hvor det vises til de internasjonale rettsaktene som ligger til grunn for oppgavefinansieringen, nemlig tobakksdirektivet og protokollen, jf. forslag til § 15 annet ledd bokstav a og b. Dette gir også en fleksibilitet med tanke på nye krav som kan komme etter den pågående revisjonen av tobakksdirektivet.

Det er Helsedirektoratet som krever inn sektoravgiften, men denne skal også dekke kostnader for andre myndigheters oppgaver relatert til tobakksdirektivet og protokollen, f.eks. Folkehelseinstituttets oppgaver knyttet til analyser av innholdsstoffer og Tolletatens oppgaver knyttet til protokollen mot ulovlig handel med tobakksvarer. Det kan også være aktuelt at noen av departementets oppfølgingsoppgaver på disse områdene dekkes av sektoravgiften, for eksempel den planlagte arbeidsgruppen om retningslinjer for gjennomføring av tobakksdirektivet art. 13 om villedende merking eller konkrete prosjekter for

bedre kontroll med ulovlig handel med tobakksvarer, som fastsatt i regjeringens tobakksstrategi. Det bør derfor presiseres i tobakksskadeloven § 15 annet ledd at avgiften skal dekke «myndighetenes» kostnader.

Som en følge av at de fleste av oppgavene som følger av § 32 foreslås dekket av sektoravgiften i § 15, er det behov for å snevre inn virkeområdet til hjemmelen i § 32 tredje ledd til å kun gjelde gebyrer for oppgaver som faller utenfor tobakksdirektivet. Dette vil f.eks. kunne være tilfelle dersom det vedtas forbud mot et tilsetningsstoff som ikke er regulert i direktivet.

Tilsvarende foreslås det at § 38 syvende ledd oppheves, da denne gebyr- og avgiftshjemmelen foreslås erstattet av sektoravgiften i § 15 annet ledd bokstav a.

Til slutt foreslås det en ny hjemmel for tilsynsavgift for nye tobakks- og nikotinprodukter. Helsedirektoratet er i dag ansvarlig for godkjenningsordningen for nye tobakks- og nikotinprodukter hjemlet i lovens § 34 d, og for tilsyn med slike produkter, jf. lovens § 35 første ledd. I dag er det imidlertid kun godkjenningssøknader som er gebyrbelagt etter § 34 d, og ikke tilsynsoppgavene. Departementet foreslår derfor at «tilsynsavgift» inntas i lovens § 34 d tredje ledd.

6 Høyere strafferamme i tobakksskadeloven § 44

6.1 Bakgrunn

Som omtalt i punkt 2.3 over om bruk av tobakksvarer og e-sigaretter, viser Ungdata-undersøkelsen fra 2025 at hele 31 pst. av elevene på ungdoms- og videregående skoler i Norge har brukt e-sigaretter. Videre rapporterer rundt 8 pst. om daglig eller ukentlig bruk. Dette viser at mange mindreårige har tilgang til e-sigaretter, til tross for at det er forbudt å selge slike varer til personer under 18 år. Til illustrasjon fremkommer det av den europeiske skoleundersøkelsen ESPAD fra 2024, at hele 70 pst. av norske ungdommer anser det for ganske eller veldig lett å få tak i sigaretter.

De seneste årene har det vært en økende trend med salg av tobakksvarer og særlig e-sigaretter via sosiale medier, som TikTok og Snapchat, både til og fra mindreårige. Dette fremkommer bl.a. i et notat fra Folkehelseinstituttet i 2024, *Omfanget av netthandel med tobakks- og nikotinprodukter, 2015–2023*, hvor de har sett på ulike forsyningskilder for tobakksvarer inn til Norge. I notatet bemerker Folkehelseinstituttet at det har vært en rekke saker i mediene om ungdom som har kjøpt e-sigaretter via sosiale medieportaler som Snapchat, Instagram, Twitter/X m.fl. Tilsvarende har blitt rapportert i Danmark.

E-sigarettene som selges til mindreårige, er ofte produkter som ikke er tillatt å selge i Norge. Spørreundersøkelser som Helsedirektoratet har gjennomført viser at flertallet av mindreårige som bruker e-sigaretter, bruker e-sigaretter med nikotin. E-sigarettene kan også inneholde andre stoffer som både er skadelige og ulovlige.

I tillegg til å tilgjengeliggjøre helseskadelige og avhengighetsskapende produkter for barn og unge, er ulovlig handel med tobakksvarer mv. også ofte brukt til å finansiere grenseover-skridende kriminalitet.

6.2 Gjeldende rett

Etter tobakksskadeloven § 44 kan den som forsettlig eller uaktsomt overtrer forbud eller påbud

gitt i eller i medhold av tobakksskadeloven, straffes med bøter. Forsøk straffes på samme måte.

Til sammenligning er strafferammen etter lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. (alkoholloven), bøter eller fengsel inntil seks måneder, jf. § 10-1 første ledd. Dersom overtredelsen anses for å være særlig grov, er strafferammen bøter eller fengsel inntil to år, jf. § 10-1 annet ledd. Ved overtredelse av visse bestemmelser i alkoholloven om innførsel, salg og tilvirkning av alkoholholdig drikk og som gjelder et meget betydelig kvantum, gjelder straffeloven § 233 med en strafferamme på fengsel inntil 6 år. Etter alkoholloven § 10-2 er strafferammen bøter eller fengsel inntil to år ved gjentatt overtredelse.

I tobakkskonvensjonen artikkel 15 nr. 4 bokstav b, fremgår det at partene skal vedta lover eller styrke lovgivningen, med passende straffer og rettsmidler, for å bekjempe ulovlig handel med tobakksprodukter, som forfalskede sigaretter og smuglersigaretter. Tilsvarende fremgår i protokollen mot ulovlig handel med tobakksvarer artikkel 16.

Etter lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangs-måten i straffesaker (straffeprosessloven) § 192 kreves det at en handling skal kunne medføre frihetsstraff for at politiet skal kunne ransake bolig, rom eller oppbevaringssted til noen de har skjellig grunn til å mistenke for brudd på lovgivningen. Tilsvarende gjelder for ransaking av personer, jf. straffeprosessloven § 195. For å kunne pågripe en person kreves det at en handling kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder, jf. straffeprosessloven § 171. For straffebud med maksimumsstraff på seks måneder, kreves det at det er fastsatt at bøtestraff kan anvendes i tillegg til fengselsstraffen. Dette betyr at disse virkemidlene ikke kan brukes for å avdekke brudd på tobakkslovgivningen i dag.

6.3 Høringsforslaget

Departementet sendte på høring et forslag om å innføre en høyere strafferamme i tobakksskadeloven § 44. Det ble foreslått at strafferammen

heves til bøter og fengsel inntil seks måneder, tilsvarende strafferammen etter alkoholloven § 10-1 første ledd. Dette vil gi politiet adgang til å foreta ransaking av person og bolig ved mistanke om overtredelse etter straffeprosessloven §§ 192 og 195.

Videre ble det foreslått at det i § 44 annet ledd fastsettes en strafferamme på bøter og fengsel inntil to år for særlig grove overtredelser, tilsvarende alkoholloven § 10-1 annet ledd. Dette ville innebære at politiet får hjemmel til å pågripe personer ved særlige grove brudd på loven, jf. straffeprosessloven § 171. Departementet ba i denne forbindelse om innspill på om denne strafferammen burde avgrenses til overtredelser av tobakksskadeloven §§ 4, 6, 8 og 17 som omhandler krav om registrering for salg, bevilningsplikt for innførsel, utførsel og produksjon, samt salg til mindreårige.

Departementet ba videre om innspill på om det er behov for en lignende bestemmelse som i alkoholloven § 10-1 tredje ledd for de groveste tilfellene.

6.4 Høringsinstansenes syn

Forslaget om å heve strafferammen i tobakksskadeloven § 44 fikk stor støtte blant høringsinstansene.

De som støttet forslaget er *Barneombudet, Helsedirektoratet, Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI), Tolletaten, Øst politidistrikt, Den norske tannlegeforening, Kreftforeningen, Landsforeningen for hjerte, lunge og hjerneslag (LHL), Nasjonalforeningen for folkehelsen, Norges Astma- og Allergiforbund, Norsk cardiologisk selskap og Norsk forening for lungemedisin, Norsk forening for folkehelse, Bergen kommune, Miljørettet helsevern IKS Gjøvikregionen, Gran og Lunner, Nes kommune, Hå kommune, Akershus fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, Østfold fylkeskommune, British American Tobacco Norway AS, Imperial Brands Norway AS, Opplysningskontoret for nikotinprodukter, SMB Norge og Tobakkindustriens Felleskontor.*

Riksadvokaten støttet deler av forslaget. *Helsedirektoratet* uttaler:

«Helsedirektoratet erfarer at ulovlige nikotin- og tobakksvarer anses som lett omsettelige varer i kriminelle miljøer. Varer som tas inn til Norge ulovlig selges videre gjennom ulovlige kanaler, også til, og av, barn og unge. En økning av straffenivået til å inkludere fengsels-

straff vil kunne virke preventivt. Samtidig gir det politiet viktige virkemidler til å avdekke og forfølge brudd på tobakksskadeloven. Helsedirektoratet anser derfor forslaget om å heve strafferammen som nødvendig for å forhindre organisert ulovlig salg av tobakks- og nikotinprodukter.»

Den norske tannlegeforening uttaler:

«Alkohol og tobakk, sammen narkotika, er rusmidler hvis bruk gir store negative konsekvenser for helse og sosiale relasjoner, for den enkelte og for samfunnet som helhet. NTF viser videre til SIRUS-Rapport nr. 3/2010 *Skauder og problemer forbundet med bruk av alkohol, narkotika og tobakk*. På overordnet nivå konkluderer rapporten med at tobakk står for en større andel av sykdomsbyrden i høyinntektsland (som Norge) enn det alkohol gjør. Disse to lovligte rusmidlene er i tillegg en større belastning når det gjelder helsemessige og sosiale konsekvenser, enn det narkotika er.»

Landsforeningen for hjerte, lunge og hjerneslag (LHL) uttaler:

«LHL stiller seg positiv til forslaget om å heve strafferammen for brudd på tobakksskadeloven, for slik å motvirke organisert illegal omsetning. Ulovlig salg av sigaretter, snus eller e-produkter undergraver virkningen av regelverket vårt. Det gir unge tilgang på billige og uregulerte varer, omgår avgifter og alderskontroller, og finansierer ofte kriminelle nettverk. Dette er en alvorlig trussel mot folkehelsen og krever et strengt reaksjonsapparat.»

Nes kommune støtter forslaget fordi «det kan virke forebyggende for både uorganisert og organisert kriminalitet som følge av ulovlig produksjon, innførsel og salg av tobakksvarer og nikotinprodukter, og dermed også vil være forebyggende for folkehelsen.»

Tolletaten uttaler:

«Vi stiller seg positiv til høyere straffer ved brudd på tobakksskadeloven, slik at det reageres forholdsmessig ut fra regelverksbruddets alvorlighet. Det er viktig at det er strengere straff for ulovlig innførsel av tilsvarende mengde ulovlige tobakks- og nikotinprodukter vs. lovligte tobakksprodukter, slik at bruddets alvorlighet gjenspeiles i straffenivået.»

Riksadvokaten påpeker i sin uttalelse at en høyere strafferamme ikke kan begrunnes utelukkende med et behov for å åpne for bruk av flere tvangsmidler, selv om prosessuelle virkninger kan være et sidehensyn ved fastsettelsen av strafferammen. Videre uttaler de:

«Sett hen til sakstypen det her er snakk om – særlig når det gjelder organisert ulovlig salg av tobakksvarer og nikotinprodukter – har riksadvokaten ingen vesentlige innvendinger mot en forhøyet strafferamme, som åpner for bruk av fengsel. Sammenlignet med strafferammen i andre straffebestemmelser kan en ikke se at det å åpne for fengselsstraff ved brudd på tobakksskadeloven vil resultere i at strafferammen står i et misforhold til straffelovgivningen for øvrig.»

Flere høringsinstanser som støtter forslaget om en høyere strafferamme, fremhever at også håndheving og tilsyn er viktig for å forhindre salg til mindreårige, deriblant *Norges Astma- og Allergiforbund*, *SMB Norge*, *Opplysningskontoret for nikotinprodukter*, *British American Tobacco Norway AS* og *Tobakkindustriens felleskontor*.

Norges Astma- og Allergiforbund uttaler:

«Ulovlig handel med tobakksvarer og e-sigaretter er et økende problem, særlig når det gjelder salg til mindreårige via sosiale medier som Snapchat, Instagram og TikTok. [...]

NAAF vil særlig fremheve viktigheten av å prioritere håndheving av forbud mot salg til mindreårige. Det er helt avgjørende for å hindre rekruttering til nikotinbruk.»

Når det gjelder hvilke strafferammer som bør fastsettes, uttaler *Helsedirektoratet*:

«Helsedirektoratet støtter videre at lovbestemmelsen utformes likt som alkoholloven, slik at det generelle straffenivået økes fra bøtstraff, til bøtstraff eller fengselsstraff i inntil 6 måneder. Videre støtter direktoratet at det innføres en hjemmel til å ilegge en høyere straff på inntil to år for grove brudd på alle bestemmelsene i tobakksskadeloven. [...]

Departementet ber videre om innspill på om det er behov for en lignende bestemmelse som i alkoholloven § 10-1 tredje ledd for de groveste tilfellene. I alkoholloven er denne bestemmelsen avgrenset til å gjelde ved visse bestemmelser om innførsel, salg og tilvirkning og som gjelder et meget betydelig kvantum

alkoholholdig drikk. Direktoratet vurderer at den høyeste strafferammen bør avgrenses til de tilfeller hvor bruddet anses som særdeles grovt og hvor det kan være behov for rettshjelp fra andre lands myndigheter. Det følger av protokoll for å motarbeide ulovlig handel med tobakksvarer art. 29 nr. 14 d at gjensidig rettshjelp kan nektes «dersom anmodningen er forbundet med lovbrudd som i den anmodede part har en strafferamme på fengsel i mindre enn to år eller andre former for frihetsberøvelse eller, dersom det å yte hjelp etter den anmodede parts vurdering ville legge en så stor byrde på dens ressurser at det ikke ville stå i forhold til den straffbare handlingens grovhet.» De bestemmelsene hvor direktoratet anser at det kan være særlig aktuelt og forholdsmessig å be om gjensidig rettshjelp fra andre lands myndigheter er ved mistanke om brudd på tobakksskadelovens §§ 8, 34 d, ny 21 b og 41.»

Øst politidistrikt uttaler:

«Når det gjelder det nærmere straffenivået og en differensiering basert forholdets grovhet, synes det naturlig å se hen til reguleringen av dette på tilsvarende områder. Dette gjelder kanskje særlig alkohollovgivningen, hvor de helsefremmende formålene i alle fall et stykke på vei er de samme. Et hovedpoeng vil uansett være at aktuell straffebestemmelsen gir fleksibilitet og grunnlag for en nyansert straffutmåling som kan avspeile straffverdigheten ved den aktuelle overtredelsen.

Til spørsmålet om eventuelt å avgrense et forhøyet straffenivå opp mot konkrete bestemmelser, bør departementet etter distriktets oppfatning nærmere beskrive når det vil være aktuelt å benytte fengselsstraff. Høringsnotatet ser ut til å savne en redegjørelse av hvorfor behovet for økt strafferamme kun er foreslått knyttet til enkelte av påbudene/forbudene i loven. Til sammenlikning er alkoholloven § 10-1 gjort generell, med unntak av høyere strafferamme for grove overtredelser og med noen nyanseringer knyttet til enkeltbestemmelser. I motsatt fall skapes det en «inkonsekvens» i lovverket, som det antas at bør begrunnes særskilt.»

Riksadvokaten uttaler på sin side:

«Riksadvokaten antar at en strafferamme på bot eller fengsel inntil seks måneder eller begge

delers i tilstrekkelig grad vil være egnet til å ivareta de hensyn som fremheves i høringsnotatet. En slik strafferamme innebærer en betydelig økning fra dagens bøtestraff, og åpner for at de mange ulike overtredelsene av tobakksskadeloven kan sanksjoneres med en passende straff. Vi har vanskelig for å se at det er behov for å reagere med strengere straff enn fengsel i seks måneder kombinert med bot, uten at dette da vil stå i et misforhold med straffetrusselen for andre straffebestemmelser. Samtidig vil det innenfor en slik strafferamme være anledning til å foreta ransaking og pågripelse dersom vilkårene ellers er oppfylt.»

Riksadvokaten ser derfor ikke behov for et nytt ledd i tobakksskadeloven § 44 som rammer «særlig grove» overtredelser. Videre advarer Riksadvokaten mot å trekke paralleller til alkoholloven for langt, og uttaler:

«Hensynene som ligger til grunn for strafferammen og straffenivået for brudd på alkoholloven gjør seg ikke nødvendigvis fullt ut gjeldende ved brudd på tobakksskadeloven. Alkohol og tobakk er riktignok begge regulerte rus- og nytelsesmidler med et helseskadelig potensial, men risikoen for akutte skadevirkninger og ordensmessige utfordringer knyttet til alkohol skiller seg vesentlig fra tobakk og e-sigaretter.»

6.5 Departementets vurderinger

Ulovlig handel undergraver den politikken myndighetene fører for å forebygge tobakksskader, forårsaker betydelige tap i statlige avgiftsinntekter, og bidrar samtidig til finansiering av grenseoverskridende kriminell virksomhet og terrorisme. Videre øker ulovlig handel tilgangen på tobakksvarer, gjør dem billigere og lettere tilgjengelig for mindreårige. Samlet sett kan den økte tilgjengeligheten ha betydning for unges oppstart av tobakksbruk og for det totale forbruket av tobakk. Ved at nye generasjoner blir avhengig av tobakk, opprettholdes en vedvarende negativ innvirkning på folkehelsen. Beskyttelse av fremtidige generasjoner er et overordnet mål i arbeidet med å forebygge tobakksskader, herunder tiltak for å forhindre at barn og unge begynner å bruke tobakksvarer, jf. tobakkskonvensjonen art. 3 og tobakksskadeloven § 1.

Ifølge WHO utgjør ulovlig handel om lag 11 pst. av det globale tobakksmarkedet, og un-

drar om lag 47,4 milliarder amerikanske dollar årlig fra skatteinntekter, på verdensbasis.

Departementet anser derfor ulovlig handel, herunder salg til mindreårige, for å være alvorlige overtredelser av tobakksskadelovgivningen. Den gjeldende strafferammen i tobakksskadeloven speiler ikke denne alvorligheten.

Videre viser departementet til den økende trenden med ulovlig salg av tobakksvarer og særlig e-sigaretter via sosiale medier, som TikTok og Snapchat, både til og fra mindreårige. Gjeldende strafferamme fremstår som lite preventiv, når slikt salg foregår i stor utstrekning. Den lave strafferammen medfører også at politiet har færre virkemidler enn det som kan anses som forholdsmessig for å imøtegå slike alvorlige overtredelser. Dagens strafferamme fremstår derfor som utilstrekkelig. Departementet vil i den sammenheng påpeke, på bakgrunn av Riksadvokatens uttalelse, at behovet for å gi politiet slike virkemidler ikke er hovedbegrunnelsen for å foreslå høyere strafferamme i form av fengselsstraff, men at en slik reaksjon er hensiktsmessig for å forebygge brudd på regelverket.

Departementet vurderer på denne bakgrunn at tobakksskadelovens strafferamme bør settes høyere enn i dag. Det vises i denne forbindelse til at forslaget fikk stor støtte blant høringsinstansene, hvor flere pekte på at dette vil ha en preventiv effekt, samt gi politiet forholdsmessige virkemidler.

Departementet foreslår for det første at den generelle strafferammen i loven heves til bøter eller fengsel inntil seks måneder, jf. forslaget til endring av tobakksskadeloven § 44 første ledd. Departementet viser i denne forbindelse til Riksadvokatens uttalelse om at fengselsstraff ved brudd på tobakksskadeloven ikke vil resultere i at strafferammen står i et misforhold til straffelovgivningen for øvrig.

Den foreslåtte strafferammen vil gi politiet adgang til å foreta ransaking av person og bolig ved mistanke om overtredelse etter straffeprosessloven §§ 192 og 195.

Når det gjelder særlig grove tilfeller av brudd på tobakksskadeloven, har departementet merket seg uttalelsene fra Riksadvokaten om at risikoen for akutte skadevirkninger og ordensmessige utfordringer knyttet til alkohol skiller seg vesentlig fra bruk av tobakk og e-sigaretter. Departementet vil imidlertid påpeke at også bruk av e-sigaretter kan medføre akutte skadevirkninger, og viser i denne sammenheng til EVALI-utbruddet (hovedsakelig i USA) i 2019. Da ble det rapportert flere hundre tilfeller av akutt alvorlig luftveis-

sykdom tilknyttet bruk av e-sigaretter. Departementet understreker videre at ulovlig handel med tobakksvarer og e-sigaretter, særlig salg til mindreårige, kan medføre avhengighet og svært alvorlige skadevirkninger på sikt.

Departementet viser også til de store økonomiske interessene som er knyttet til ulovlig handel med tobakk, som videre er knyttet til og finansierer terrorisme og annen kriminell virksomhet. En strafferamme på fengsel inntil seks måneder, vil ikke etter departementets syn være tilstrekkelig preventivt for å hindre særlig grove overtredelser av tobakksskadeloven.

Som Helsedirektoratet påpekte i sin uttalelse, følger det også av protokollen mot ulovlig handel med tobakksvarer artikkel 29 nr. 14 d at gjensidig rettshjelp kan nektes bl.a. dersom strafferammen for lovbruddet anmodningen er knyttet til, er lavere enn fengsel i to år.

Departementet foreslår på denne bakgrunn en strafferamme på bøter eller fengsel inntil to år for særlig grove overtredelser, jf. forslag til nytt annet ledd i tobakksskadeloven § 44. I lys av Riksadvokatens uttalelser foreslås det imidlertid ikke en bestemmelse tilsvarende alkoholloven § 10-1 tredje ledd, med strafferamme på fengsel inntil seks år ved «meget betydelig kvantum», på nåværende tidspunkt.

Etter departementets syn vil strafferammene som nå foreslås i tobakksskadeloven § 44 første

og annet ledd, speile alvorlighetsgraden som brudd på tobakksskadelovgivningen utgjør. I vurderingen av om bruddene kan anses som særlig grove, er det foreslått i § 44 annet ledd annet punktum at det skal legges vekt på om overtredelsen har stort omfang eller om det foreligger andre omstendigheter av særlig skjerpene art. Slike omstendigheter kan være at overtredelsen fremstår å være et ledd i organisert kriminell virksomhet, at det er risiko for alvorlige skadevirkninger eller om overtredelsen har ført til at mindreårige har fått tilgang til tobakks- og nikotinprodukter. Brudd på bestemmelser som §§ 4, 6, 8 og 17 som omhandler registreringsplikt for salg, bevillingsplikt ved innførsel, utførsel og produksjon av tobakksvarer mv. og salg til mindreårige, kan spesielt anses som særlig grove brudd hvor strafferammen i annet ledd kan anvendes, forutsatt at overtredelsen kan anses å ha stort omfang eller om det foreligger andre omstendigheter av særlig skjerpene art. Bruken av den høyere strafferammen som er foreslått inntatt i annet ledd, er likevel ikke avgrenset til disse bestemmelsene.

Strafferammen som foreslås i § 44 annet ledd, vil gi politiet adgang til å pågripe personer som mistenkes for alvorlige brudd på tobakksskadelovgivningen, jf. straffeprosessloven § 171, forutsatt at vilkårene for dette ellers er oppfylt, jf. straffeprosessloven § 170 a.

7 Andre forslag til endringer i tobakksskadeloven

7.1 Bakgrunn og gjeldende rett

Tobakksdirektivet artikkel 17 fastsetter et forbud mot å bringe «tobakk til bruk i munnen» i omsetning. Forbudet ble opprinnelig innført i 1992 ved en endring i rådsdirektiv 92/41/EØF til rådsdirektiv 89/622/EØF. Senere ble forbudet videreført i europaparlaments- og rådsdirektiv 2001/37/EF, som var forløperen til dagens tobakksdirektiv 2014/40/EU. Norge og Sverige har, som de eneste to EØS-landene, unntak fra forbudet. Unntaket kom som en konsekvens av at én type tobakk til bruk i munnen, såkalt «tradisjonell svensk snus», ble ansett som et tradisjonsbundet produkt i både Norge og Sverige.

Definisjonen av «tobakk til bruk i munnen» i tobakksdirektivet artikkel 2 nr. 8 lyder:

«alle tobakksvarer beregnet på bruk i munnen, med unntak av dem som er beregnet på å inhaleres eller tygges, og som helt eller delvis er framstilt av tobakk, i form av pulver eller fine partikler eller i enhver kombinasjon av disse formene, særlig i porsjonsposer eller i porøse poser»

I tobakksskadeloven har begrepet «snus» vært benyttet i stedet for «tobakk til bruk i munnen». Definisjonen av snus i den norske tobakksskadeloven § 41 tredje ledd er delvis basert på direktivets definisjon av tobakk til bruk i munnen, og lyder:

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

Tobakksskadeloven § 42 gir i dag departementet hjemmel til å forby innførsel og salg av bestemte produktkategorier på bakgrunn av særlige forhold dersom dette anses nødvendig for å beskytte folkehelsen. Bestemmelsen er basert på tobakksdirektivet artikkel 24 nr. 3.

Slike forbud er i dag gjeldende for e-sigaretter med nikotin og vannpipetobakk. Videre har

departementet sendt på høring forslag om at disse forbudene ev. bør utvides til å også omfatte e-sigaretter uten nikotin, urteprodukter til vannpipe-røyking, tobakk til bruk i munnen unntatt tradisjonell snus og en gjeninnføring av forbudet mot nesetobakk.

Slik lovens § 42 står i dag vil det, ved innføring av nasjonale produktforbud, likevel være mulig å *produsere* produktkategorier som det er forbudt å føre inn til og selge i Norge.

7.2 Høringsforslaget

Departementet foreslo i høringen å erstatte begrepet «snus» i tobakksskadeloven med begrepet «tobakk til bruk i munnen» i tråd med den norske oversettelsen av tobakksdirektivet. Begrepet snus er i dag brukt i tobakksskadeloven §§ 34 d og 41. Det ble også foreslått å flytte definisjonen fra § 41 om forbud mot eksport til den generelle definisjonsbestemmelsen i § 2.

Departementet foreslo videre å innnta «produksjon» i tobakksskadeloven § 42 første ledd, som er en forskriftshjemmel for forbud mot enkelte produktkategorier. Dette vil utvide bestemmelsens virkeområde, som i dag kun omfatter innførsel og salg.

7.3 Høringsinstansens syn

Få høringsinstanser uttalte seg eksplisitt om de foreslåtte begrepsendringene i tobakksskadeloven.

Landsforeningen for hjerte, lunge og hjerneslag (LHL) uttaler:

«LHL har ingen innvendinger mot en teknisk presisering av det gjeldende unntaket i tobakksskadeloven, da dette klargjør lovverket. Samtidig vil vi understreke at snus på ingen måte er ufarlig, og må underlegges strenge tiltak selv om det er lovlig.

Som omtalt over er snus forbundet med alvorlige helseutfall. Snus fører til nikotinav-

hengighet på linje med sigaretter, og nikotin-eksponering i ung alder kan skade utviklingen av hjernen. At Norge tillater snus bør derfor ikke tolkes som en aksept av produktet, men snarere som en historisk betinget praksis vi må håndtere med kloke virkemidler. Snusbruk er utbredt i visse grupper og vi ser at den nikotin-avhengigheten snus skaper, i noen tilfeller kan opprettholde tobakksbruk eller lede til røyking. LHL mener myndighetene aktivt må motvirke en normalisering av snus.»

Tobakksimportøren *Imperial Brands Norway AS* uttaler:

«Vi anbefaler å beholde og bruke EUs harmoniserte definisjon av «tobakk til bruk i munnen» som rettslig styringspunkt og unngå nye, skjønnspregede tilleggskriterier.»

Tobakksimportøren *British American Tobacco Norway AS* uttaler:

«In relation to the proposed definition, BAT agrees that the Directive 2014/40/EU article 2 number 8 definition for tobacco for oral use should be used, so as not to additionally complicate the EU inner market definitions.»

Når det gjelder forslaget om å utvide virkeområdet til § 42 til å også omfatte produksjon, var det få som uttalte seg om dette isolert. De fleste uttalelser gjaldt konkrete forbudsforslag i forskrift, som ikke er tema for denne proposisjonen.

Kreftforeningen uttaler:

«Produktkategorier som det er forbud mot å innføre og selge i Norge, bør heller ikke kunne produseres her.»

Landsforeningen for hjerte, lunge og hjerneslag (LHL) uttalte seg om forslaget i sammenheng med forslaget om fortsatt forbud mot e-sigaretter:

«Som en logisk oppfølging av salgsforbudet anbefaler LHL at myndighetene innfører et eksplisitt forbud mot innenlandsk produksjon av e-sigaretter og e-væsker. Per i dag er vi ikke kjent med at det foregår noen produksjon av e-sigaretter i Norge, men å lovfeste et slikt forbud vil forebygge at eventuelle aktører etablerer seg her i fremtiden. Det vil også sende et tydelig signal om at Norge tar avstand fra hele e-sigaretindustrien, ikke bare salget. LHL støtter dette tiltaket fullt ut. Vi ønsker ikke at

Norge skal bli en arena for produksjon eller eksport av produkter som vi har funnet det nødvendig å forby av hensyn til folkehelsen.»

Det var flere uttalelser fra tobakksindustrien som indirekte var negative til det generelle forslaget om at også produksjon av forbudte produkter skal kunne forbys. Etter hva departementet forstår knytter disse uttalelsene seg til et konkret forslag om forbud mot produksjon, innførsel og salg av tobakk til bruk i munnen, unntatt tradisjonell snus. Dette forslaget er ikke tema for denne proposisjonen.

Mosseregionens Næringsutvikling AS og *Våler kommune* har avgitt likelydende høringssvar, og er opptatt av konsekvensene av et forbud mot tobakk til bruk i munnen unntatt snus for en fabrikk i deres område. De uttrykker:

«Norge risikerer å miste en fremvoksende industri med stort internasjonalt potensial, samtidig som produktene fortsatt vil være tilgjengelige i Norge gjennom import. Resultatet blir at verdiskaping og arbeidsplasser flyttes ut, uten at folkehelsen styrkes. [...]

Eksportforbudet bør avvises. Produksjon for eksport kan reguleres gjennom lisensordning og rapporteringsplikt, slik det gjøres i andre bransjer. [...]

Regulering bør erstatte forbud. Differensierte avgifter og tydelige kvalitetskrav gir bedre folkehelse og rettfærdig konkurranse enn totalforbud.»

Flere aktører fra tobakksindustrien samt *SMB Norge* uttrykker lignende bekymringer og knytter dette til et ønske om en skadereduksjonspolitik på tobakksfeltet.

Barneombudet viser til regjeringens tobakksstrategi og uttaler generelt:

«Vi berømmer at høringsnotatet gjennomgående argumenterer ut fra at hensynet til barn og unge må veie tyngst når lovendringen skal utformes.

Barnets beste skal alltid være et grunnleggende hensyn i saker som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private aktører, myndigheter eller lovgivende organer. Det er gledelig å se at hensynet til barnets beste går foran de negative konsekvensene forslaget vil ha for næringslivets interesser. Denne vurderingen samsvarer med FNs barnekomité som understreker at staten forplikter seg til å integrere og anvende prinsippet

om barnets beste i utvikling av lovgivning og retningslinjer som omhandler næringsvirksomhet som direkte eller indirekte innvirker på barn. Dette er et viktig rettslig utgangspunkt for forslaget og understreker at hensynet til barnets beste må veie særlig tungt i videre arbeid med, og innføring av lovendringen.

Det er særlig viktig å synliggjøre at barnets beste er et grunnleggende hensyn i de videre beslutningsprosessene der barns rett til beskyttelse og god helse vurderes opp mot kommersielle interesser. Det skal mye til for at andre hensyn skal gå foran. Hvis det skjer, må departementet synliggjøre hvorfor. Det skal alltid legges ekstra stor vekt på barnets beste i saker som har stor betydning for barn, noe som etter vårt syn er tilfelle for dette lovendingsforslaget.»

7.4 Departementets vurderinger

Departementet opprettholder forslaget om å erstatte begrepet «snus» med begrepet «tobakk til bruk i munnen», for en bedre harmonisering med begrepsbruken i tobakksdirektivet, jf. forslag til endringer i lovens §§ 34 d og 41.

Det foreslås videre at definisjonen av «tobakk til bruk i munnen» inntas i den generelle definisjonsbestemmelsen i lovens § 2, jf. forslag til § 2 første ledd ny bokstav k. Departementet vurderer også at definisjonen av «tobakkvarer» i tobakksskadeloven § 2 annet ledd, bør endres, slik at definisjonen er likelydende med definisjonen som fremgår av tobakksdirektivet artikkel 2 nr. 4, se forslag til § 2 første ledd bokstav b.

Når det gjelder forslaget om å innta produksjon i tobakksskadeloven § 42, som er en forskriftshjemmel for forbud mot enkelte produktkategorier, viser departementet til at det vil kunne være uheldig om produktkategorier som er forbudt innført til og solgt i Norge, likevel kan produseres her. Det vil dels kunne skape utfordringer for tilsynsmyndighetene og dels øke risikoen for ulovlig handel.

Departementet har merket seg de negative innspillene fra tobakksindustrien og Våler kommune, men understreker at disse knytter seg til et konkret forbudsforslag som ikke er del av departementets forslag i denne proposisjonen. Når det gjelder industriens ønske om at skadereduksjon skal legges til grunn for politikktutviklingen, viser departementet til at dette ikke er del av regjeringens tobakksstrategi.

Departementet har allerede i dag hjemmel til å kunne forby innførsel og salg av enkelte produktkategorier av hensyn til folkehelsen, jf. lovens § 42. Ved å innta produksjon i forskriftshjemmelen vil lovgivningen bli mer sammenhengende og det blir en mer konsistent regulering og håndheving av nasjonale forbud. Det kan også hevdes at det er uetisk å tillate produksjon og eksport av produkter som vi i Norge selv ikke tillater på vårt marked.

For å tydeliggjøre at hjemmelen ikke åpner for et generelt produksjonsforbud, foreslår departementet at hjemmelen tas inn i § 42 nytt annet ledd og at det presiseres at det kun er produktkategorier hvor det er innført forbud mot innførsel og salg, som omfattes av hjemmelen. Dette vil i dagens situasjon si at departementet vil kunne innføre forbud mot produksjon av f.eks. e-sigaretter med nikotin, som det i dag er forbudt å innføre og selge, men ikke mot f.eks. snus.

I forbindelse med arbeidet med disse lovendringene har departementet blitt oppmerksom på at det ved en inkurie er en bestemmelse i en endringslov til tobakksskadeloven, som allerede er satt i kraft i forbindelse med en annen endringslov. Dette gjelder lov 10. februar 2017 nr. 5 om endringer i tobakksskadeloven (gjennomføring av direktiv 2014/40/EU og standardiserte pakninger) § 37 a. Denne er inntatt i loven gjennom ikraftsettelse av lov 22. juni 2018 nr. 77 om endringer i tobakksskadeloven (ulovlig handel) som ny § 37 i tobakksskadeloven. Departementet foreslår derfor at § 37 a i endringsloven fra 2017 oppheves.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Ifølge en rapport fra Helsedirektoratet fra 2025 er samfunnskostnaden ved (egen) røyking i Norge anslått til i størrelsesorden 120 mrd. kroner for året 2021. Tilsvarende er samfunnskostnaden relatert til dem som blir utsatt for passiv røyking anslått til 12 mrd. kroner. Et intervall som angir samfunnskostnaden per dagligrøyker for 2021 er beregnet til mellom 82 000 kroner og 114 000 kroner per år.

Den potensielle økonomiske gevinsten ved en nedgang i andel dagligrøykere er anslått å ha en årlig samfunnsverdi på om lag 2–3 mrd. kroner per prosentpoeng (2010). Dette utgjør i 2025 om lag 117 600–176 400 kroner i årlig samfunnsgevinst per person som sluttet, ifølge estimater fra Helsedirektoratet. Over 90 pst. av denne gevinsten er en velferdsgevinst i form av flere gode leveår med bedret livskvalitet for dem som klarer å slutte å røyke.

Vi har ikke tilsvarende estimater for røykfrie tobakksvarer eller e-sigaretter.

Tobakksprodusentene vil etter departementets forslag få ansvar for å dekke myndighetenes kostnader til holdningsskapende arbeid rettet mot miljøkonsekvenser og forsøpling av tobakksprodukter. Disse kostnadene kan bli noe høyere enn kostnadene for produsentselskapenes generelle holdningsskapende arbeid, i og med at det må utarbeides egne kampanjer for tobakksprodukter. Samtidig er det særegne forhold knyttet til tobakksområdet som gjør dette nødvendig og hensiktsmessig. Helsedirektoratet har allerede et mangeårig system for andre typer kampanjer og vil i samarbeid med Miljødirektoratet som miljøfaglig rådgiver, bygge på dette for mest mulig effektive kampanjer. Helsedirektoratet har estimert at en årlig kampanje om dette temaet vil koste om lag 10,2 mill. kroner per år. Av dette utgjør innsiktsarbeid og testing om lag 0,5 mill. kroner, produksjon av materiell om lag 1,5 mill.

kroner og kanalkjøp og distribusjon om lag 8 mill. kroner. I tillegg kommer kostnader til trykket materiell på om lag 0,2 mill. kroner. Formålet med det holdningsskapende arbeidet er at forbrukerne blir mer oppmerksomme på negative sider ved forsøpling av produktene de forbruker og ev. håndterer uforsvarlig, og at de justerer adferden sin til det bedre. Dette kan på sikt også bidra til å redusere kommunenes kostnader til å rydde opp for forsøpling mv. Det antas at bevilningshaverne i stor grad vil ta inn disse kostnadene fra forbrukerne gjennom produktprisen. Dette vil innebære at de som bruker produktene også betaler for opprydning, avfallshåndtering og informasjonsarbeid. Dagens ordning med sektoravgift er tilpasset virksomhetens størrelse ved at avgiften beregnes basert på innbetalt særavgift. Små virksomheter med lav omsetning ivaretas ved at disse kun trenger å betale et minstegebyr. Størrelsen på minstegebyret er i dag på 18 000 kroner.

De foreslåtte endringene knyttet til gebyr- og avgiftssystemet i forbindelse med gjennomføring av tobakksdirektiv 2014/40/EU utgjør kun en forenkling for produsenter og importører av tobakksvarer og vil ikke innebære økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning. Bransjens samlede kostnadsnivå vil være det samme. Endringene vil forenkle Helsedirektoratets innkrevingsarbeid.

Forslaget om høyere strafferamme anses ikke i seg selv å ha noen økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

Forslagene om begrepsendringer i lovens §§ 2, 34 d og 41 har i seg selv ingen administrative eller økonomiske konsekvenser.

Heller ikke forslaget om å innta produksjon i lovens § 42 vil i seg selv ha noen administrative eller økonomiske konsekvenser. Slike konsekvenser vil først oppstå når forskriftshjemmelen benyttes.

9 Merknader til lovforslaget

9.1 Til endringene i tobakksskadeloven

Til § 2

Det foreslås for det første et nytt oppsett på bestemmelsen, slik at definisjonene nå er samlet i *første ledd* med bokstavnummerering. Dette er kun en teknisk endring for å gjøre bestemmelsen mer leservennlig.

I *første ledd bokstav b* foreslås det en endring av definisjonen av tobakksvarer slik at denne er likegyldende med definisjonen i tobakksdirektiv 2014/40/EU artikkel 2 nr. 4.

I *første ledd bokstav f* er det gjort en mindre språklig endring, hvor siste setning er innlemmet i første setning, uten at det endrer innholdet i definisjonen.

I *første ledd bokstav j* er en henvisning til tidligere annet ledd fjernet, da denne anses overflødig.

I *første ledd bokstav k* er det foreslått en ny definisjon av tobakk til bruk i munnen. Definisjonen er tilnærmet identisk med definisjonen i tobakksdirektiv 2014/40/EU artikkel 2 nr. 8.

I *første ledd bokstav m* er det foreslått en oppdatert henvisning som følge av det endrede oppsettet i bestemmelsen.

I *annet ledd* er «forskrifter» endret til «forskrift».

Til § 15

I *annet ledd* foreslås en tydeliggjøring av at det er «myndighetenes» kostnader som skal dekkes av avgiften.

Det foreslås også et nytt oppsett på bestemmelsen. I stedet for en lang oppramsing av de ulike myndighetsoppgavene vises det i *annet ledd bokstav a* og *b* heller til de internasjonale rettsaktene som ligger til grunn for oppgavefinansieringen, nemlig tobakksdirektiv 2014/40/EU og protokollen mot ulovlig handel med tobakksvarer. I *bokstav c* omtales som tidligere oppgavene knyttet

til ordningen for detalj- og engrossalg og drifts- og tilsynsoppgaver relatert til dette. Det vises ellers til omtale i punkt 5.

I *bokstav d* er det foreslåtte nye avgiftsgrunnlaget for holdningsskapende arbeid overført forbrukere om forsøpling og miljøkonsekvenser av tobakks- og nikotinprodukter, inntatt. Det vises til omtalen i punkt 4.

I *fjerde ledd* er det kun foreslått to mindre språklige endringer som ikke endrer innholdet i bestemmelsen, ved at ordlyden «kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om» foreslås erstattet med «kan gi forskrift om» og at «gebyr» foreslås endret til «gebyrer».

Til § 32

Tredje ledd foreslås endret slik at gebyrhjemmelen snevres inn til å kun omfatte oppgaver som faller utenfor direktiv 2014/40/EU. Dette kan f.eks. gjelde dersom det innføres forbud mot et tilsetningsstoff som ikke er regulert i direktivet. Oppgaver som dekkes av direktivet vil omfattes av sektoravgiften i § 15 annet ledd bokstav a. Det vises ellers til omtalen i punkt 5.

Til § 34 d

I *første ledd* foreslås en rent språklig endring ved at begrepet «innføre» erstatter «føre inn i Norge». Det presiseres også at det med «direktoratet» menes «Helsedirektoratet».

I *annet ledd* foreslås det at begrepet «tobakk til bruk i munnen» erstatter «snus». Det er det førstnevnte begrepet som benyttes i den offisielle norske oversettelsen av tobakksdirektiv 2014/40/EU. Det vises ellers til omtalen i punkt 7.

Forskriftshjemmelen i *fjerde ledd* foreslås endret ved at «tilsynsavgift» foreslås inntatt sammen med gebyrer. Det vises til omtalen i punkt 5. I tillegg foreslås det en mindre språklig endring ved at ordlyden «kan i forskrift fastsette nærmere bestemmelser om» endres til «kan gi forskrift om».

Til § 38

Det foreslås at *syvende ledd* oppheves, da denne vil dekkes av forslaget til § 15 annet ledd bokstav a. Bestemmelsen gir hjemmel for å pålegge produsenter og importører å betale gebyrer og avgifter for myndighetenes arbeid med mottak, lagring, håndtering, analyse og offentliggjøring av opplysningene som er omtalt i § 38 annet, tredje og sjette ledd. Disse oppgavene faller inn under direktiv 2014/40/EU, og gebyrene er foreslått innlemmet i sektoravgiften i § 15 annet ledd bokstav a. Se omtale i punkt 5.

Til § 41

I *første og annet ledd* foreslås det at begrepet «tobakk til bruk i munnen» erstatter «snus». Det er dette begrepet som benyttes i den offisielle norske oversettelsen av tobakksdirektiv 2014/40/EU. Det er også foreslått en rent språklig forenkling i første ledd ved at ordet «utferdiget» er fjernet.

Tredje ledd foreslås opphevet, og erstattet med en definisjon av tobakk til bruk i munnen i lovens § 2. Det vises ellers til omtalen i punkt 7.

Til § 42

Det foreslås et nytt *annet ledd* i bestemmelsen, hvor departementet gis hjemmel til å forby produksjon av produktkategorier som er forbudt å innføre og selge etter § 42 første ledd. Bestemmelsen gir altså ikke hjemmel til å forby produksjon av produktkategorier som er tillatt å innføre til og selge i Norge. Det vises ellers til omtalen i punkt 7.

Til § 44

I *første ledd første punktum* foreslås strafferammen hevet til bøter eller fengsel inntil seks måneder. Som følge av at det nå foreslås at overtredelser av

tobakksskadeloven skal medføre frihetsstraff, innebærer dette at politiet kan ransake personer og videre bolig, rom eller oppbevaringssted til noen de har skjellig grunn til å mistenke for brudd etter straffeprosessloven §§ 192 og 195.

I nytt *annet ledd første punktum* foreslås en strafferamme på bøter eller fengsel inntil to år for særlig grove overtredelser. Videre foreslås det i *annet ledd annet punktum* at det ved avgjørelsen skal legges vekt på om overtredelsen har stort omfang eller om det foreligger andre omstendigheter av særlig skjerpene art. Brudd på bestemmelser som §§ 4, 6, 8 og 17 som omhandler registreringsplikt for salg, bevillingsplikt ved innførsel, utførsel og produksjon av tobakksvarer mv. og salg til mindreårige, kan spesielt anses som særlig grove brudd hvor strafferammen i annet ledd kan anvendes, forutsatt at overtredelsen har stort omfang eller det foreligger andre omstendigheter av særlig skjerpene art. Strafferammen er likevel ikke avgrenset til disse bestemmelsene. Andre omstendigheter av særlig skjerpene art kan være at overtredelsen fremstår å være et ledd i organisert kriminell virksomhet, at det er risiko for alvorlige skadevirkninger eller om overtredelsen har ført til at mindreårige har fått tilgang til tobakks- og nikotinprodukter.

Strafferammen på inntil to år innebærer at politiet kan pågripe personer hvor vilkårene for dette ellers er oppfylt, jf. straffeprosessloven §§ 170 a og 171.

Nåværende annet og tredje ledd blir tredje og fjerde ledd.

9.2 Til endringene i lov 10. februar 2017 nr. 5 om endringer i tobakksskadeloven

Til § 37 a

Det foreslås at bestemmelsen oppheves, som følge av at den allerede er satt i kraft som ny § 37 i tobakksskadeloven.

Helse- og omsorgsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i tobakksskadeloven (endringer i gebyr- og avgiftssystemet og høyere strafferammer).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i tobakksskadeloven (endringer i gebyr- og avgiftssystemet og høyere strafferammer) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i tobakksskadeloven (endringer i gebyr- og avgiftssystemet og høyere strafferammer)

I

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

§ 2 skal lyde:

§ 2 *Definisjoner*

I denne loven gjelder følgende definisjoner:

- a. *tobakk*: tobakksblader og andre naturlige, bearbejdede eller ubearbejdede deler av tobakksplanten, herunder ekspandert og rekonstituert tobakk
- b. *tobakksvarer*: varer som kan brukes og som helt eller delvis består av tobakk, *uavhengig av om varen er genmodifisert eller ikke*
- c. *tobakksutstyr*: varer som etter sitt formål hovedsakelig benyttes i forbindelse med tobakksvarer og tobakkssurrogater
- d. *tobakkssurrogat*: produkt som etter sin bruksmåte tilsvarer tobakksvarer, men som ikke inneholder tobakk
- e. *sigarett*: sammenrullet tobakk som kan brukes via forbrenning, og som er nærmere definert i artikkel 2 nr. 10 i Europaparlaments- og rådsdirektiv 2014/40/EU
- f. *elektronisk sigarett*: tobakkssurrogater til engangsbruk eller for gjenoppfylling som kan brukes til inntak av damp gjennom et munnstykke, eller deler av et slikt produkt, herunder en patron, en tank og utstyret uten patron eller tank
- g. *gjenoppfyllingsbeholder*: en beholder som inneholder væske som kan brukes til gjenoppfylling av en elektronisk sigarett
- h. *urtebasert røykeprodukt*: tobakkssurrogat basert på planter, urter eller frukter, som kan forbrukes gjennom en forbrenningsprosess
- i. *tobakksimitasjon*: produkter som etter sin utforming har en nær likhet med tobakksvarer eller tobakksutstyr, men som ikke inneholder tobakk eller tobakkssurrogat
- j. *nikotinprodukter*: ethvert produkt som inneholder nikotin, og som er beregnet for konsum ved inhalasjon, tygging, absorpsjon eller i oppløsninger, eller som inntas på annen måte, med unntak av *tobakksvarer*
- k. *tobakk til bruk i munnen*: tobakksvarer beregnet på bruk i munnen på annen måte enn å bli inhalert eller tygget, og som helt eller delvis er framstilt av tobakk, i form av pulver, fine partikler eller enhver kombinasjon av disse formene, særlig i porsjonsposer eller pørøse poser
- l. *salg*: overdragelse av tobakksvarer til forbruker mot vederlag
- m. *engrossalg*: overdragelse av tobakksvarer mot vederlag som ikke omfattes av bokstav l
- n. *grensekryssende fjernsalg*: salg der forbrukeren på tidspunktet for bestilling av varen fra et detaljsalgssted er i et annet land enn der detaljsalgsstedet er etablert
- o. *spesialforretning*: fysisk utsalgssted som hovedsakelig selger tobakksvarer, tobakksurrogater eller tobakksutstyr
- p. *karakteristisk aroma*: en fremtredende lukt eller smak av annet enn tobakk, som følge av et tilsetningsstoff eller en kombinasjon av tilsetningsstoffer, for eksempel frukt, krydder, urter, alkohol, sukkertøy, mentol eller vanilje, og som er merkbar før eller mens tobakksvaren brukes

Departementet kan gi *forskrift* om hvilke produkter som skal regnes som tobakksvarer, tobakksurrogater, tobakksimitasjoner, tobakksutstyr, elektroniske sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere, og nærmere kriterier for hva som menes med spesialforretning. I tvilstilfeller kan departementet avgjøre spørsmålene med bindende virkning.

§ 15 annet ledd skal lyde:

Bevillingshavere skal betale en årlig avgift for å dekke *myndighetenes kostnader* til

- a. *gjennomføring av Europaparlaments- og rådsdirektiv 2014/40/EU*
- b. *gjennomføring av protokoll 12. november 2012 mot ulovlig handel med tobakksvarer*
- c. tilsyn med grossister og salgssteder etter § 35 og drift og forvaltning av register over grossister og salgssteder, jf. § 35 a

d. informasjon og holdningsskapende arbeid overfor forbrukere om forsøpling og miljøkonsekvenser av tobakks- og nikotinprodukter.

§ 15 fjerde ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrift om satser for og innbetaling av gebyrer og avgifter etter denne paragrafen.

§ 32 tredje ledd skal lyde:

Departementet kan i forskrift fastsette gebyrer for myndighetenes arbeid med og kontroll av ingredienser og utslippsmålinger som ikke dekkes av avgiften i § 15 annet ledd bokstav a.

§ 34 d skal lyde:

§ 34 d Godkjenningsordning for nye tobakks- og nikotinprodukter

Det er forbudt å innføre, selge eller overlate til andre nye tobakks- eller nikotinprodukter uten at produktet er godkjent av Helsedirektoratet.

Med nye tobakks- og nikotinprodukter forstås produkter som er bragt i omsetning etter 19. mai 2014, og som ikke faller inn under følgende kategorier: sigaretter, rulletobakk, pipetobakk, vannpipetobakk, sigarer, sigarillos, tyggetobakk, nese-tobakk eller tobakk til bruk i munnen.

Helsedirektoratet skal ta stilling til en søknad om godkjenning av et nytt produkt senest innen seks måneder. Produktet anses ikke for godkjent selv om saksbehandlingstiden er utløpt.

Departementet kan gi forskrift om vilkår for godkjenning, nødvendig dokumentasjon, krav om undersøkelser, rapporteringsplikter, gebyrer for godkjenning og tilsynsavgift.

§ 38 syvende ledd oppheves.

§ 41 skal lyde:

§ 41 Forbud mot eksport av tobakk til bruk i munnen

Det er forbudt å eksportere tobakk til bruk i munnen til land som er medlem av det Europeiske

Økonomiske Samarbeidsområde, og som har forbud mot omsetning av tobakk til bruk i munnen.

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

§ 42 nytt annet ledd skal lyde:

Departementet kan også forby produksjon av produktkategorier som er forbudt å innføre og selge i medhold av første ledd.

§ 44 første og annet ledd skal lyde:

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer forbud eller påbud gitt i eller i medhold av denne lov straffes med bøter eller fengsel inntil 6 måneder. Forsøk straffes på samme måte.

Dersom overtredelsen er særlig grov, er straffen bøter eller fengsel inntil 2 år. Ved avgjørelsen skal det legges vekt på om overtredelsen har stort omfang, eller om det foreligger andre omstendigheter av særlig skjerpene art.

Nåværende annet og tredje ledd blir tredje og nytt fjerde ledd.

II

I lov 10. februar 2017 nr. 5 om endringer i tobaksskadeloven (gjennomføring av direktiv 2014/40/EU og standardiserte tobakkspakninger) gjøres følgende endringer:

§ 37 a oppheves.

III

1. Endringene i I gjelder fra den tiden Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til ulik tid.
2. Endringene i II trer i kraft straks.
3. Departementet kan gi overgangsregler.

