



Lindås kommune

Arkiv: 2007/1217
 Saksmappe: Terje Sætre
 Sakshandsamar: 18.05.2007
 Dato:

Uttalssak nr.	Utval	Møtedato
32/07	Levekårsutvalet	29.05.2007
56/07	Kommunestyret	14.06.2007

Uttale til framlegg om innføring av forbod mot synleg oppstilling av tobakksvarer på utsalsstader

Saksdokument – vedlagt

- Utkast til endringar i tobakksskadelova
- Utkast til endringar i reklameforskrifta

Saksdokument ikkje vedlagt:

Forslag om innføring av et forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer på utsalssteder – høyringsnotat mars 2007, Helse- og omsorgsdepartementet

Saksutgreiing:

Saka går til innstilling i levekårsutvalet

Saka skal avgjerast endeleg i kommunestyret

Bakgrunn

Tal utsalsstader for tobakk i Norge ligg på mellom 15.000 og 18.000 (daglegvareforretningar, kioskar og bensinstasjonar). Som regel er varene godt synleg ved kassene.

Regjeringa sitt mål i "Nasjonal strategi for det tobakksforebyggjende arbeidet 2006 – 2010" er at:

- *Andelen unge som røyker skal bli halvert i løpet av fem år*
- *Auken i snusforbruket skal bli stansa*

Det er vel kjent at **bruk av og eksponering for tobakk er eit av dei største helseproblema i verda**. Forebygging av tobakkskader bør difor vere eit prioritert satsingsområde fordi det er den **viktigaste einskildårsak til sjukdom**, og for tidleg død kan bli forebygd. Tobakksbruk er eit av dei viktigaste risiko- og årsaksfaktorar til hjarte- og karsjukdommer, lunge og luftvegsjukdommer og kreft. Det er berekna at annankvar som røyker fast over lang tid, døyr for tidleg som følgje av røykerelaterte sjukdommer.

Som eit av fleire konkrete tiltak nemner strategiplanen at det bør bli utgreidd eit framlegg om forbod mot synleg oppstilling av tobakksvarer på utsalsstader, som eit salsavgrensande tiltak for å **reducere tilgjenge til tobakksvarer**.

Også røykeutstyr blir foreslått omfatta av forbodet. Som røykeutstyr blir rekna sigarettpapir, sigarhumidorar (dvs. oppbevaringsplass for sigarer), askebegre, sigarettkuttarar, munnstykke, sigaretttrullarar og shisa (vannpipe). Utstilling av desse produkta – på same måte som utstilling av sjølve tobakksvarene – kan oppfordre til kjøp av tobakk.

Det blir også rådd til at forbodet mot sal av automat i tobakksskadeloven § 5 blir justert, slik at det klart går fram at **forbodet** berre gjeld **sjølvbetjente automatar**. Automatkort som blir kjøpt i kassen – for å hente ut tobakksvarene sjølv frå automaten – blir ikkje omfatta av forbodet. Det bør også bli presisert at automatkorta må ha ein nøytral utforming (ny § 7 annet og tredje ledd).

Spesialforretningar for tobakk blir unnateke frå forbodet. Med spesialforretningar meina rein utsalsstad som i hovudsak sel tobakksvarer og røykeforbod. Det er i dag få slike forretningar i Norge.

Tobakksvarenes design, innpakning og plassering i utsalsstadene fungerer som eit reklamemedium.

Sosial- og helsedirektoratet konkluderar med at eit slikt forbod vil ha den effekt at tobakkspakkene sin reklamefunksjon blir redusert. Direktoratet vurderar dette som ein særleg gunstig førebyggjings effekt ovanfor unge som ikkje røyker eller snuser – samt ovanfor personar som forsøker å slutte eller har slutta å røyke eller snuse.

Island, Thailand og delar av Canada og Australia har i ulik grad innført forbod mot oppstilling av tobakksvarer på utsalsstader. Eit slikt forbod er vidare vedteke innført i Irland og Storbritannia.

Om lag 6.700 dødsfall kvart år i Norge rekna ein skuldast **røykerelatert sjukdom**. I tillegg dør om lag 350 – 550 personar av passiv røyking årleg. **Tobakksbruk er den einskildfaktor som det er mogeleg å forebyggje, og som har størst innflyting på helsetilstanden til kvar einskild innbyggjar.**

Når det gjeld **snus** har myndighetene lagt til grunn eit **føre-var-prinsipp** i påvente av tilstrekkeleg dokumentasjon av helseeffektene. WHO sitt kreftforskningsinstitutt klassifiserte i 2004 snus og tobakksspesifikke nitrosaminer som kreftframkallande for menneske. Andelen snusbrukarar har auka kraftig dei seinare åra. Andelen menn i alderen 16-44 år som bruker snus dagleg eller av og til er nå på om lag 25% (om lag 14% daglegbrukarar). Førebels er det få kvinner som snuser.

Tobakksskadeloven inneheld restriksjonar i form av reklameforbod, aldersgrenser, merkepåbod og røykeforbod.

Men det er få restriksjonar på sjølve salet av tobakksvarer i Norge.

Trass i omfattande tobakksførebyggjande tiltak i Norge sidan byrjinga av 1970-talet er **andel daglegrøykarar i aldersgruppa 16-25 år** framleis relativt høg – på om lag **20%** i 2006. Dette tilslvarar om lag 100.000 personar. I tillegg røyker om lag 17% i denne aldersgruppa av og til.

Det har vore hevda at røyking er ein **barnesjukdom** på grunn av at dei fleste røykarar byrjer å røyke som tenåring, blir avhengig av nikotin og har problem med å bryte ut av avhengigheita som vaksen. Dette blir underbygd av det faktum at **over halvparten av røykarane byrjer å røyke før dei fyller 18 år.**

Undersøkingar har vist at ungdomsrøyking blir påverka av forestillingar om kor vanleg tobakksbruk er. Den utbreitte tilgjenge til salsstader av tobakksvarer – samt tobakksvarene si iaugnefallande utstilling ved kassene – bidreg til forestillinga blant barn og unge av at tobakksbruk ikkje er så farleg og er meir utbreidd enn det i røynda er. Forskning har vist at

graden av ungdoms overvurdering av røykeandel er ein peikepinn på risikoen for at dei byrjer å røyke.

Vidare har ein australsk studie konkludert med at eit forbod mot synleg oppstilling av tobakksvarer på utsalsstader kan bidra til å redusere deira forsøk på å kjøpe tobakksvarer, samt deira forestillingar om kor utbreidd røyking er og kor akseptabelt det er å røyke.

Barn lærer gjentatte gonger kor farleg og avhengigheitsskapande tobakksprodukt er, at tobakk aldri bør bli brukt – og at det er ulovleg å selje tobakksvarer til barn og unge under 18 år. Likevel ser barn tobakksprodukt utstilt godt synleg i daglegvarebutikkar, kioskar og bensinstasjonar. Produkta blir stilt ut og blir seld saman med andre vanlege daglegvarer – noko som gir inntrykk av at tobakksbruk er meir ufarleg og alminneleg enn det i røynda er. Vaksne kan handtere denne dobbeltkommunikasjonen ved hjelp av myndigheitene sine omfattande helseåtvaringar – mens barn ikkje på same måte er i stand til å samanhalde slike blanda budskap.

Innføringa av forbod mot synleg oppstilling av av tobakksvarer på utsalsstader vil etter departementet si meining ikkje innebere noko hindring for vaksne tobakkskjøparar å kjøpe tobakksvarer eller avgrensing av produktinnhaldet. Ei undersøking frå Australia kjem det t.d. fram at 84% av røykarar aldri avgjer på salsstaden kva sigarettmerke dei kjøper.

Omstende kring framlegget om sal av tobakk under disk er på mange måter identisk med den tilstand som rådde under diskusjonen om reklameforbod ved inngangen til 1970-åra. Den gang hadde ein heller ikkje erfaringar som skulle tilseie at forbruket skulle bli redusert og rekrutteringa avta (sjølv om det var akkurat det som skjedde). Det var først og framst på **etisk grunnlag** at Stortinget fatta sitt vedtak. Industrien skulle nektast å drive reklame for eit produkt som var livstruande.

På same måte vil kanskje mange i dag meine at industrien sine avanserte metoder for å designe attraktive pakker for å stille dei ut på beste butikkplass til definerte målgrupper, ikkje bør bli tillete på eit etisk grunnlag.

Samla sett vil forbod mot synleg oppstilling av tobakksvarer også vere med på å denormalisere bruk av tobakk. Dersom det blir innført, er det naturleg at eit forbod mot synleg oppstilling av tobakksvarer blir evaluert etter ei tid.

Høyringsfristen er sett til 20.juni 2007.

Gjeldande rett

Tobakksskadeloven oppstiller i § 2 eit totalforbod mot reklame for tobakksvarer.

Reklameforskriften § 8 nr. 5 inneheld eit unntak for ”oppstilling av tobakksvarer inne i utsalglokalet i den utstrekning slik plassering er hensiktsmessig for en rasjonell omsetning.” Unntaket gjeld ikke utstyr for plassering av varer som på grunn av sin størrelse eller utforming vil gi reklameeffekt.

Konsekvensar for bransjen

Den praktiske konsekvensen av forbodet er at utsalsstadene vil måtte fjerne eller dekke til tobakksvarene, slik at dei ikkje lenger er synlege for kundane.

Dette kan bli gjort ved at tobakksvarene blir plassert under disken, i lukka behaldarar over disken, i lukka skap eller skuffer, eller bak skyvedørar, skodder eller gardiner som er lukka.

Tobakksvarene må berre vere synlege når tilsette henter fram eit produkt til ein kunde.

Opplysningar om utval og pris vil framleis kunne bli gitt i form av ein nøytralt utforma prisliste.

Erfaringar frå andre land har vist at tobakksindustrien i nokre tilfelle har vore med på å dekke kostnadene ved å flytte eller bygge om eksisterande utstillingsmontre og

oppbevaringsløyser for tobakksvarer på utsalsstadene. Kostnader ved omlegging av vareplassering blir venteleg overkommelege for utsalsstadene.

Det blir heller ikkje forventa at innføring av forbodet vil få store økonomiske konsekvensar for daglegvarebransjen på kort sikt – som følgje av redusert sal av tobakksvarer.

Endringar i omsetnad forventast på lengre sikt – ettersom andelen barn og unge som byrjer å bruke tobakk, blir redusert.

Forholdet til EØS-retten.

Frå bransjens side har det vore hevda at eit forbod mot synleg oppstilling av tobakksvarer på utsalsstader vil vere i strid med EØS-retten. ***EØS- avtalen art.11 legg til grunn at "kvantitative importrestriksjoner og alle tiltak med tilsvarende virkning skal være forbudt mellom medlemsstatene".***

Tobakksindustrien hevdar at dei nyttar god utstillingsplass av sine tobakksprodukt som eit virkemiddel i konkurransen om marknadsandeler frå andre tobakksprodusentar. Dei meiner soleis at eit forbod mot synleg oppstilling av tobakksvarer på utsalsstaden vil vere ei handelshindring i strid med EØS-avtalen art. 11.

Departementet meiner at helsegevinsten ved eit slikt forbod vil vege opp for den avgrensing i bruk av virkemidlar dette inneber.

Etter EØS-avtalen art. 13 kan handelshindrande tiltak likevel bli rettfærdiggjort dersom dei er grunngjevne i "allmenne omsyn", herunder omsynet til folkehelsa.

EF-domstolens rettspraksis har i tillegg oppstilt eit krav til proporsjonalitet.

Proporsjonalitetsprinsippet går ut på at spørsmålet om eit nasjonalt tiltak er grunngjeve i eit relevant omsyn, forutset at tiltaket for det første er eigna til å ivareta dette omsyn, og for det andre står i eit rimeleg forhold til omsynet. Herunder følgjer også spørsmålet om den tilsvarende målsetting kan bli oppnådd ved mindre inngripande midlar.

Tobakksindustrien hevdar at eit forbod mot synleg oppstilling av tobakksvarer på utsalsstader vil vere eit uproporsjonalt handelshindrande tiltak. Dei grunngjev dette m.a. med at det ikkje er dokumentert at eit forbod vil fungere som eit tobakksførebyggjande tiltak – særleg ovanfor unge.

Departementet vil bemerke at det førebels ikkje er noko vitenskapeleg publisert undersøking som viser kva konkret effekt eit forbod mot synleg oppstilling av tobakksvarer på utsalsstader eventuelt vil ha på andel røykarar.

Mange vil i dag meine at industriens avanserte metoder for å designe attraktive pakker som blir stilt ut på beste butikkplass til definerte målgrupper, ikkje bør bli tillete på eit etisk grunnlag.

Departementet meiner at tiltaket klart har eit potensial for å redusere fristinga til røyking eller bruk av snus. Dette vil igjen kunne ha betydning for impulsjøp og nyrekruttering, samt hindre tilbakefall blant tidlegare røykarar og snusbrukarar.

Departementet bed spesielt høyringsinstansane om deira synspunkt til spørsmålet om kva effekt eit forbod mot synleg oppstilling av tobakksvarer på utsalsstader vil kunne ha – både på kort og lang sikt.

Departementet vil utgreie forholdet til EØS-retten vidare på bakgrunn av høyringsuttala.

Tilsyn og sanksjonar.

I dag er det Sosial- og helsedirektoratet som førar tilsyn med at reklameforbodet blir etterlevd, jfr. tobakkslova § 8 (ny § 14).

Når det gjeld tilsyn med forbodet mot synleg oppstilling av tobakksvarer på utsalsstadene vil det vere mest praktisk at det blir utført stadleg tilsyn ved kvar einskild utsalsstad.

Departementet har for tida under utgreiing ei sak om tilsyn med sal av tobakksvarer til personar under 18 år. Det er ønskeleg å sjå desse tilsynsspørsmåla i samanheng. Det blir rådd til inntil vidare at direktoratet får tilsynsansvar også for forbodet mot synleg oppstilling av tobakksvarer på utsalsstader.

Direktoratet har vidare i lova § 8 annet til fjerde ledd (ny § 15) heimel til å påleggje retting og fastsetje tvangsmukt ved brot på reklameforbodet i tobakksloven § 2 (ny § 3), og merke føresegna i tobakkskadelovea § 3 (ny § 8). Den mest tenlege løysinga når det gjeld sanksjonsspørsmålet synast difor å vere at tobakksloven § 8 annet til fjerde ledd (ny § 15) blir utvida til også brot på forbodet mot synleg oppstilling av tobakksvarer på utsalsstader.

Administrative og økonomiske konsekvensar

Departementet legg til grunn at forslaget ikkje vil få administrative konsekvensar av betydning for salsstadene.

Forslaget vil kunne få administrative konsekvensar for Sosial- og helsedirektoratet, som vil få mynde til å ileggje sanksjonar ved brot på forbodet. Departementet vil behandle dette spørsmålet nærare i samband med eiga sak om tilsynsordninga.

For utsalsstadene vil framlegget kunne bety nokre mindre økonomiske eingongsutgifter i samband med ny plassering av tobakksvarane i butikken.

Det er ikkje rådd til noko detaljregulering av korleis tobakksvarene skal bli plassert på salsstadene. Det vil vere opp til salsstaden sjølv å organisere plasseringa på ein tenleg måte – dersom plasseringa av tobakksvarene oppfyller kriteriet om at tobakksvarer ikkje skal vere synlege for forbrukarane.

Departementet vurderar at ein overgangsperiode på mellom 3 til 6 månader vil gi daglegvarehandelen tilstrekkeleg tid til å innrette seg etter forbodet.

Tapt omsetnad vil bli vege opp av helsegevinsten dette vil medføre, både for einskildindivid og for samfunnet som heilskap. Redusert omsetning av tobakksvarer vil vere samfunnsmessig lønnsamt.

I NOU 2006:16 "Tobakksindustriens erstatningsansvar" er det rekna med at utgifter til sjukehusbehandling av tobakksrelaterte skader og sjukdommer beløper seg til om lag 2.3 milliarder kroner kvart år. Og då er ikkje utgifter som sjukehusinvesteringar, sjukepengar, trygder, produksjonstap o.l. tekne med.

Den norske stats inntekter frå tobakksindustrien var på om lag 6.6 milliardar kroner i 2006.

Ei danske studie frå 2004, "The total lifetime costs of smoking," Rasmussen m.fl., finn at røyking påførar samfunnet auka kostnader, sjølv om ein tek i betrakning at røykarar har kortare forventale levealder.

Einskilde andre endringar i regelverket

I tillegg til det som er nemnd ovanfor blir ei rekkje mindre endringar i lova av meir teknisk karakter tilrådd – samt for å klargjere einskilde føresegn.

For det første ønsker departementet å gjere tobakksskadeloven meir brukarvennleg – m.a. ved hjelp av overskrifter til kvar einskild føresegn.

Dei tilrådde endringane av teknisk/strukturell karakter blir ikkje omtalt nærare – med kjem fram av vedlagte utkast til lov- og forskriftsendringar. ***Departementet bed spesielt om høyringsinstansane sine synspunkt på systematikken i loven, samt om dei tilrådde overskriftene er dekkande m.v.***

Presisering av reklameforbudet

Departementet rår til at tobakksskadeloven § 2 (ny § 3) blir utvida til å gjelde også anna røykeutstyr. Dette vil medføre at alle produkt som ut frå sitt føremål i hovudsak blir nytta i samband med tobakkssvarer blir ramma av tobakksforbudet, t.d. piper, sigarettpapir, sigaretrullarar. Fyrstikkesker og lightere blir ikkje omfatta av forbudet.

Indirekte reklame

Også indirekte reklame blir ramma, jfr. tobakksskadeloven § 2 tredje ledd (ny § 3 tredje ledd): "Et merke som hovedsakelig er kjent som et merke for tobakkssvarer kan ikke benyttes i reklame for andre varer eller tjenester, så lenge det aktuelle merke benyttes i forbindelse med en tobakksvare."

Forbod mot utdeling av tobakkssvarer til forbrukar

Tobakkslovens § 2 femte ledd fastset at: "Enhver form for gratis utdeling av tobakkssvarer er forbudt."

Forbudet mot gratis utdeling blir klargjort slik at det omfattar både utdeling av tobakkssvarer til tilsette og pensjonister, samt framsetting av tobakkssvarer til fritt konsum i produksjonsbedriftens egne lokale. Departementet rår til at forbudet mot utdeling av tobakkssvarer i lovens § 2 femte ledd blir flytta over i ei eigen føresegn (ny § 5) og at ordlyden blir presisert. Det blir understrekt at ***også tilsette, tidlegare tilsette, pensjonisterar m.v. er å sjå på som forbrukarar i lovens forstand.***

Forbod mot spesielle rabattar

Tobakkssvarer blir selde til redusert pris til tilsette i nokre av dei store daglegvarekjedene. Grunna dei store helseskadene som er forbunde med bruk av tobakk er også ein slik praksis – etter direktoratet si meining – svært uheldig. Tobakksskadelovens føremål er å avgrense dei helseskader som bruk av tobakk medfører. Forskning viser at ungdom er særleg prissensitive og blir lett avhengige av nikotin.

Tobakkssvarer har også vore brukt som lokkevarer i einskilde daglegvarekjeder.

Departementet rår til å ta inn ein ny føresegn i tobakksskadeloven som forbyr bruk av spesielle rabatttilbod ved sal av tobakkssvarer til forbrukar (ny § 6).

Oppheving av reklameforskrifta § 8 nr. 6

Forskriften på dette punkt inneheld følgjande unnatak: "Testing av nye tobakksvarer i nøytrale forpakninger uten angivelse av tobakksmerke eller produsent, når antallet testpersoner ikke overstiger 50; og testingen ikke gjentas overfor de samme testpersonene." Føreseigna er eit unnatak frå tobakksskadeloven § 2 femte ledd som forbyr ei kvar form for gratis utdeling av tobakksvarer. Direktoratet meiner at unnataket kom inn i regelverket i ei tid då samfunnet sitt syn på tobakk og kunnskap om helsefarene knytt til bruk av tobakk, var eit heilt anna enn kva tilfelle er i dag. Etter direktoratets vurdering framstår unnataket no som lite rimeleg.

Innkommne uttale til framlegget om innføring av forbod mot synleg oppstilling av tobakksvarer på utsalsstader

Hittil er det kome inn følgjande uttale til framlegget:

- *Nasjonalt kunnskapssenter for helsetenester* (20.04.07) - ingen merknader
- *Miljøverndepartementet* (23.04.07) – ingen merknader
- *Kultur- og kirke departementet* (17.04.07) – ingen merknader

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon gir 25.04.07 uttaler m.a:

- Tobakksvarer blir selde frå 15.000-18.000 utsalsstader i Norge. Dersom forslaget om forbod mot synleg oppstilling av tobakksvarer blir innført, vil dette medføre store økonomiske og administrative konsekvensar for utsalsstadene. Dei økonomiske konsekvensane er ikkje tallfesta i høyringa.
- HSH har tidligere henvendt seg til departementet og etterlyst dokumentasjon og forskning på effekten av tobakkens synlegheit. Dette er mangelfullt dokumentert i høyringsbrevet og i utgreiinga frå SHDir. På den bakgrunn har HSH engasjert SIFO for å innhente kunnskaper om konsumentatferd og dokumentasjon om effekten av forbudet mot synleg framstilling som vart implementert på Island august 2001.
- For å kunne utgreie administrative og økonomiske konsekvenser for utsalsstadene samt behandle SIFOs utgreiing om konsumentatferd og erfaringar frå Island bed HSH om at høyringsfrista blir forlenga til 1. september.

Vurdering:

Rådmannen sluttar seg til dei vurderingar og tilrådingar som departementet har gjort i saka.

Rådmannen gjer slikt framlegg til vedtak:

Lindås kommune har ikkje merknader til høyringsnotat mars 2007 "Forslag om innføring av et forbod mot synlig oppstilling av tobakksvarer på utsalgssteder" – Helse- og omsorgsdepartementet.

Handsaming i Levekårsutvalet - 29.05.2007

Rådmannen sitt framlegg vart samrøystes vedteke.

Innstilling i Levekårsutvalet - 29.05.2007

Lindås kommune har ikkje merknader til høyringsnotat mars 2007 "Forslag om innføring av et forbod mot synlig oppstilling av tobakksvarer på utsalgssteder" – Helse- og omsorgsdepartementet.

Handsaming i Kommunestyret - 14.06.2007

Innstillinga vart vedteke mot 6 røyster (Frp – Vatnøy, Moldeklev, Aakvaag, Eidsheim, Østerbø, Opdal)

Vedtak i Kommunestyret - 14.06.2007

Lindås kommune har ikkje merknader til høyringsnotat mars 2007 "Forslag om innføring av et forbod mot synlig oppstilling av tobakkssvarer på utsalgssteder" – Helse- og omsorgsdepartementet.