

Helse- og omsorgsdepartementet
v/Folkehelseavdelingen
Postboks 8011 Dep
0030 Oslo

Deres ref:
Saksbehandler: VEV
Vår ref: 07/2250-
Dato: 18.06.2007

Høring – Forslag om forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer på utsalgssteder og andre endringer i tobakksskadeloven og reklameforskriften

Sosial- og helsedirektoratet har mottatt departementets høringsnotat med forslag om forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer og enkelte forslag til endring av tobakksskadeloven og reklameforskriften på høring. Høringsfristen er 20. juni 2007.

Departementet skriver innledningsvis at det tas utgangspunkt i Nasjonal strategi for det tobakksforebyggende arbeidet 2006-2010 og regjeringens mål om å halvere ungdomsrøykingen i løpet av fem år fra 24 % (regnet fra 2005). Det vises samtidig til at målet er å stanse økningen i snusbruken. Et av tiltakene for å nå disse målene er forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer.

Formålet med reglene i tobakksskadeloven er nedfelt i § 1 og har følgende ordlyd: "Formålet med denne lov er å begrense de helseskader som bruk av tobakk medfører". Lovgivning er et av flere virkemidler for å redusere helseskader som følge av tobakksbruk. Fordi lovregler retter seg mot hele befolkningen vil dette virkemiddelet kunne ha en særlig effekt i forhold til å utjevne sosial ulikhet i helse, jf. St. meld. nr. 20 (2006-2007), Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller.

Sosial- og helsedirektoratet har høsten 2006 utredet et forslag om forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer for Helse- og omsorgsdepartementet. I den grad vi i det følgende ikke kommenter punktene i departementets høringsnotat, viser vi til vår utredning fra i fjor høst.

Innledningsvis vil vi peke på at vi til tross for et totalt reklameforbud, ser at tobakksvarene har en betydelig reklameeffekt slik de stilles ut i de ulike utsalgssteder i dag. Et forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer reduserer denne reklameeffekten.

På denne bakgrunn vil vi innledningsvis gi uttrykk for at vi er svært positive til at departementet nå fremsetter forslag om forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer.

Når det gjelder øvrige forslag til endringer i tobakksskadeloven og i reklameforskriften, kommenterer vi dette i del to av dette brevet.

Sosial- og helsedirektoratet

Avd. tobakk

Vera Vislie, Tel: 24 16 34 68

Postadr: Pb 7000 St Olavs plass, 0130 Oslo • Besøksadr: Universitetsgaten 2, Oslo

Tel: 810 20 050 • Faks: 24 16 30 01 • Org. nr.: 983 544 622 • postmottak@shdir.no • www.shdir.no

1. Forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer på utsalgssteder

Sosial- og helsedirektoratet vurderte ulike reguleringsalternativer i vår utredning av 1. november 2006. I denne sammenheng skrev vi blant annet: "Det vil også være mulig å regulere forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer ved lovendring. Dette kan gjøres enten ved å føye til et eget ledd i § 2, eller ved å ta inn en ny, egen bestemmelse i tobakksskadeloven som forbyr synlig oppstilling av tobakksvarer."

Direktoratet er glad for at departementet foreslår at forbudet reguleres gjennom en egen bestemmelse i tobakksskadeloven. Vi er enig i at man ved en slik regulering oppnår større klarhet og således unngår tolkningstvil.

Departementet ber særlig om synspunkter på hvilken effekt forbudet mot synlig oppstilling av tobakksvarer vil ha på kort og lang sikt.

Det er til enhver tid en stor andel av de som røyker som ønsker å slutte. Lovendringsforslaget vil kunne bidra til at det vil bli lettere for dem å lykkes i deres slutforsøk. Dette fordi de som røyker i langt mindre grad vil eksponeres for tobakksprodukter.

Vi vet at ungdom blir påvirket av reklame. Dette gjelder også reklame for tobakksvarer. På denne bakgrunn tror vi at tiltaket vil ha en særlig forebyggende effekt overfor ungdom som ikke har begynt å røyke eller snuse. Et forbud mot den reklamen oppstilling av tobakksvarer i utsalgssteder i dag innebærer, vil også være med på å redusere alminneliggjøringen av tobakksbruk. På noe lengre sikt vil forbudet derfor kunne redusere tobakksbruken særlig i ungdomsgruppen.

Vi ser at snusbruken stadig øker. I den voksne befolkningen i Norge er det totalt rundt 6 prosent som bruker snus daglig (2005-2006) og det er 4 prosent som bruker snus av og til. Det er særlig unge menn som bruker snus, og andelen har økt kraftig de senere årene. Et forbud som det foreslåtte, vil kunne bidra til å stanse/ redusere alminneliggjøringen og derigjennom rekruttering til bruk av snus.

Tobakksindustrien legger betydelige resurser i å bidra til økningen av snusbruk. Etter innføring av røykfrie serveringssteder har således snus ofte fått en svært fremtredende plassering i ulike serveringssteder. Kjølenskap med glassvegger og dører hvor snusproduktene er svært synlige er strategisk plassert i serveringssteder. Kjølenskapene er ofte bekostet av tobakksindustrien. Ved forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer vil den reklamen/ alminneliggjøringen av snus som tobakksindustrien bidrar til, kunne stanses.

Det skal i følge forslaget være adgang til å gi opplysninger om priser på de ulike tobakksvarer i utsalgsstedene. Vi antar at dette har sammenheng med bestemmelsen i markedsføringsloven § 3a som lyder: "Den som i næringsvirksomhet selger varer, tjenester eller andre ytelser til forbrukere, skal så langt det er praktisk mulig informere om prisene, slik at de lett kan sees av kundene". Det må presiseres i forarbeidene at eventuelle prisopplysninger må være nøytrale, uten farger og uten noen form for logo eller øvrige merkekjenntegn. Prisopplysningene skal bare kunne gies i nøytral skrift. Hva angår størrelsen på bokstaver og tall bør det fastsettes en maksimumsstørrelse på disse. Plakat, skjerm eller lignende må ikke være større enn det som er påkrevd for

å gi de aktuelle opplysninger om priser. Det må videre presiseres at det heller ikke er anledning til på noen måte å utheve/fremheve noen merkenavn eller priser frem for andre.

Det er grunn til å tro at et forbud mot synlig oppstilling vil kunne medføre at tobakksindustrien på ulikt vis, vil forsøke å synliggjøre sine merker eller produkter. I dag gjøres dette blant annet ved bruk av sjokkselgere, dispensere, gulvstativer, klistremerker og vippetasser med mer. Dette er forbudt etter dagens regelverk. Det er imidlertid ønskelig at det presiseres i forarbeidene og dette også vil være forbudt etter at de foreslåtte regler er innført.

Det fremgår av høringsnotatet at spesialforretninger foreslås unntatt. Dette fremgår imidlertid ikke av den foreslåtte lovteksten. Sosial- og helsedirektoratet ser det som svært viktig at forarbeidene definerer hva som er "spesialforretning" og at det i forarbeidene avklares at unntaket bare gjelder de forretningene som kun selger tobakksvarer og "røykeutstyr". Dette fordi vi ser at forbudet vil kunne omgås ved at det opprettes egne utsalg eller avdelinger for tobakksvarer som karakteriseres som spesialforretninger, ved utgangen av kjøpesentra el. l. Det kan også tenkes at kiosker og lignende vil kalle seg "spesialforretning for tobakksvarer" selv om de samtidig/også selger en mengde andre kioskvarer.

Det er også viktig at salg på internett ikke oppfattes som en spesialforretning som ikke omfattes av forbudet. Mange salgssteder på internett selger kun tobakksvarer og produkter som etter sitt formål benyttes i forbindelse med tobakksvarer. Når det gjelder salg av tobakksvarer og nevnte produkter via Internett, vil lister over de ulike produktene/merkene som firmaet selger, kunne stå på nettsidene. Forutsetningen er at typografien og layouten er nøytral og at ingen produkter er avbildet.

I forlengelsen av å påpeke behovet for en avklaring av hva som ligger i "spesialforretning" er det viktig at departementet også avklarer hva som ligger i "utsalgssteder" i lovforslaget. Følgende ordlyd foreslås i ny § 4 første ledd i tobaksskadeloven: "Synlig oppstilling av tobakksvarer og røykeutstyr på utsalgssteder er forbudt."(vår understrekning). Ved en klargjøring som nevnt, vil man kunne unngå uenighet om hvorvidt utsalgssteder som ikke er tradisjonelle "utsalgssteder for tobakksvarer" rammes av forbudet. Det må presiseres at det også på konserter, utstillinger, festivaler, messer og lignende vil være forbudt med synlig oppstilling/utstilling av tobakksvarer og røykeutstyr. Forbudet må gjelde på arrangementer som foregår så vel i inneområder som utendørs. Viktigheten av en presisering på dette punkt understrekes ved at dette ofte er arenaer hvor ungdom samles. Vi er kjent med at det er nettopp på denne type arrangementer tobakksvarer har vært delt ut gratis.

Etter vår vurdering bør en definisjon av "utsalgssteder" tas inn i lovteksten for eksempel ved et nytt tredje ledd. I og med at "spesialforretninger" ikke er inntatt i lovteksten bør dette reguleres samtidig. Et nytt § 4 tredje ledd kan eventuelt ha følgende ordlyd: "Med utsalgssted menes alle steder der tobakk selges så vel i lokaler, transportmidler og i uteområder. Spesialforretninger som bare selger tobakksvarer og røykeutstyr, unntas fra forbudet."

I tilknytning til det som er sagt ovenfor vil vi peke på at det er uheldig at departementet foreslår to ulike betegnelser på salgsstedet i én og samme bestemmelse. Etter forslaget lyder § 4 første ledd: "Synlig oppstilling av tobakksvarer og røykeutstyr på utsalgssteder er forbudt." Mens § 4 tredje ledd lyder: "På salgsstedet kan det gies nøytrale opplysninger om pris og hvilke tobakksvarer som selges på stedet." (Våre understrekinger). Vi legger til grunn at det fra departementets side ikke ligger noen realitetsforskjell i denne sammenheng. Det uheldige ved at departementet velger to ulike betegnelser understrekes ved at dette kan gi grunnlag for tolkninger som vil kunne begrense rekkevidden av forbudet. Departementet må klargjøre at prisopplysninger bare skal kunne gies inne i utsalgsstedet/salgsstedet.

Direktoratet er fornøyd med at departementet vil avklare hvilket "røykeutstyr" som rammes av forbudet mot tobakksreklame. Som allerede nevnt foreslår departementet følgende ordlyd i første ledd: "Synlig oppstilling av tobakksvarer og røykeutstyr på utsalgssteder er forbudt." (vår understreking).

Departementet skriver under pkt. 3.1.1. at "For å unngå tolkningstvil foreslår departementet at tobaksskadeloven § 2 (ny § 3) utvides til å gjelde også annet røykeutstyr. Dette vil medføre at alle produkter som hovedsakelig benyttes i forbindelse med tobakksvarer rammes av reklameforbudet. Fyrstikkesker og lightere vil ikke omfattes."

Vi foreslår at definisjonen av "røykeutstyr" inntas i § 1 (nytt tredje ledd) som kan lyde: "Med røykeutstyr forstås alle produkter som ut fra sitt formål hovedsakelig benyttes i forbindelse med tobakksvarer."

Som kjent, selges tobakksvarer også fra automater via kort. Denne formen for salg av tobakksvarer vil kunne øke i forbindelse med innføring av forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer. Det er viktig at heller ikke "automatkortene" inneholder noen form for reklame for tobakksvarer, som for eksempel logo, merkevarekjennetegn, farge/fargekombinasjoner e.l. Dette klargjøres på side 12 under punkt 2.3.2 i høringsnotatet, og det bør også fremgå i proposisjonen.

Videre bør det fremgå klart av regelverket at også automatene, må være nøytrale, kun med opplysninger om at det er automat for tobakksvarer. Det bør fremkomme eksplisitt i proposisjonen at det ikke er adgang til å nytte verken illustrasjoner av tobakksvarer, eller tobakksvaremerker/logo på automatene. Slik dette systemet fungerer i dag selges også andre varer via disse automatene. Det er tilstrekkelig informasjon til forbruker med nøytral opplysning om hvilke varetyper automaten inneholder.

Slik forbudet er foreslått formulert vil det ikke være adgang til å ha "automatkortene" synlig oppstilt i utsalgsstedene, se forslag til ny § 4 første ledd. Når "automatkort" nyttes i dag, kan kundene selv forsyne seg med disse fra hyller/stativer før de kommer til kassen. Heller ikke hyller og lignende må inneholde noen form for tobakksreklame i form av logo, illustrasjoner e.l. Direktoratet er kjent med at nye kortautomatsystemer er under utvikling. Disse baserer seg blant annet på en helautomatisk "touch screen" løsning som et alternativ til "automatkort". I enkelte dagligvarekjeder i Oslo er dette systemet allerede igangsatt. Det forutsettes at ingen elementer i dette systemet, eller lignende fremtidige systemer, strider mot forbudet mot tobakksreklame. "Touch screen" systemet må med andre ord ikke inneholde andre opplysninger enn

merkenavn, uten kjennetegn, farge eller logo. Forslaget til lovtekst i § 4 første ledd, annet punkt er etter vår vurdering for snevert formulert, da den kun omfatter "automatkort", og ikke andre tenkelige fremtidige salgsløsninger. Et automatsystem vil kunne basere seg på annet enn "automatkort", og man vil kunne redusere tolkningstvil dersom lovbestemmelsen gjøres mer generell på dette punkt.

Direktoratet er kjent med at enkelte utsalgssteder i Sverige utprøver en ordning med salg via rørpostsystemer. Dette systemet innebærer at kunden velger tobakksvare på et display og tobakkspakken blir fraktet via egne rørpostsystemer til kassen. Dersom dette skal tas i bruk i Norge er det viktig at heller ikke displayene eller andre elementer i dette systemet inneholder noen form for tobakksreklame.

Vi er tilfreds med at departementet foreslår at det også skal være forbudt å ha synlig oppstilling av imitasjoner av tobakksvarer. Dette er varer som kan oppfordre til bruk av tobakksvarer og de er som hovedregel kun rettet mot barn.

Når det gjelder spørsmålet om økonomiske konsekvenser for bransjen vil vi anta at tobakksvarer relativt enkelt kan skjules i utsalgsstedene uten at dette innebærer store omkostninger for bransjen.

Det er videre vår vurdering at det ikke vil medføre store kostnader å gjøre "automatkortene" nøytrale, uten noen form for reklame for tobakksvarer. I den grad salg av tobakk via kort el.l. øker, vil innføring av salg under disk innebære tilsvarende reduksjon i eventuelle problemer med plassering av tobakksvarer i utsalgsstedene. Oppbevaring av tobakksvarene skjer da i automatene som befinner seg utenfor kasseområdet. Noe tilsvarende vil antakelig gjelde dersom salg skal foregå via rørpost, jfr. ovenfor.

Direktoratet synes også det er fornuftig at forholdet til EØS retten utredes ytterligere etter at høringen er avsluttet.

Sosial- og helsedirektoratet støtter forslaget om et stedlig tilsyn med lovendringen. I vår utredning til departementet skrev vi: "En annen mulighet er å legge tilsynsansvaret til Mattilsynet. Mattilsynet har allerede tilsyn med en rekke av de aktuelle utsalgsstedene. Det viktigste argumentet for å velge Mattilsynet vil være at en slik løsning innebærer muligheter for et stedlig tilsyn. Dette vil kunne være viktig for å oppnå at bransjen raskere innretter seg i samsvar med forbudet. Videre vil innføring av et krav om internkontrollsystem for bransjen kunne ha samme virkning. Internkontrollen må kunne dokumenteres overfor tilsynsmyndighetene."

Vi ser behovet for en overgangsordning der direktoratet inntil videre får tilsyn med forbudet. I overgangsperioden vil vi kunne føre tilsyn med bestemmelsen på lik linje med det tilsynet vi har med reklameforbudet. Vi er i denne sammenheng avhengig av innspill fra publikum og /eller pressen.

Departementet skriver på side 16 under punkt 2.4 i høringsnotatet: "Forslaget vil imidlertid kunne få administrative konsekvenser for Sosial- og helsedirektoratet, som vil få myndighet til å ilegge sanksjoner ved brudd på forbudet. Departementet vil behandle dette spørsmålet nærmere i forbindelse med en egen sak om

tilsynsordningen.” Direktoratet er tilfreds med departementets redegjørelse på dette punktet.

2. Enkelte andre endringer i tobakksskadeloven og reklameforskriften

Også ved gjennomgangen av forslagene til endringer i tobakksskadeloven og reklameforskriften tar vi utgangspunkt i reglenes formålsbestemmelser.

I reklameforskriften er formålet foruten å begrense de helseskader som bruk av tobakk medfører: ”...å hindre barn og unge i å begynne med tobakk.”

Direktoratet er tilfreds med at departementet vil endre reklameforskriften i samsvar med våre innspill.

Vi synes det er positivt at departementet ønsker å gjøre tobakksskadeloven mer brukervennlig og at departementet i den forbindelse foreslår at den enkelte bestemmelse gies overskrift. Vi vil imidlertid bemerke at vi ser at ny § 11 (gammel § 6) i tobakksskadeloven foreslås å ha følgende overskrift: ”Røykeforbud i visse lokaler og transportmidler” (vår understrekning). Dette er uheldig fordi det gir inntrykk av at røykeforbudet er mindre omfattende enn det i realiteten er, og at det er mer begrenset i forhold til tidligere.

Når det gjelder høringsnotatets omtale av presisering av reklameforbudet i ny § 3, vises til det som er sagt under punkt 1 på side 4.

Departementet gir spørsmålet om rekkevidden av forbudet mot indirekte tobakksreklame bred og inngående omtale i høringsnotatet. Departementet slår nå fast at Høyesteretts vurdering av rekkevidden av forbudet mot indirekte ølreklame også avklarer reklameforbudet i tobakksskadeloven § 2. (Rt. 2000 side 46). Det er imidlertid viktig at den drøftelsen departementet har i høringsnotatet også tas med i forarbeidene. Dette selv om departementet skriver at dette ikke innebærer en endring av rettsstilstanden, men kun en kodifisering av rettspraksis.

Vi ser at departementet foreslår å oppheve reklameforskriften § 9 første ledd. Vi er usikre på om dette vil ha den tilsktede effekten, og ber departementet vurdere om det vil være mer hensiktsmessig å beholde den. Slik vi ser det er bestemmelsen en klargjøring av omfanget av forbudet mot indirekte reklame. Det kan neppe være tilsiktet at det også skal være et forbud mot synlig oppstilling av ”andre varer og tjenester enn tobakksvarer som benytter et merke som hovedsakelig er kjent som et merke for tobakksvarer.”

Sosial- og helsedirektoratet er tilfreds med at departementet nå avklarer at alle typer gratis utdeling av tobakksvarer er forbudt. Vi savner imidlertid en avklaring av hva som ligger i ”forbruker”. ”Forbruker” er i lov av 21. juni 2002, lov om forbrukerkjøp definert som: ”... en fysisk person som ikke hovedsakelig handler som ledd i næringsvirksomhet.” Tilsvarende definisjon er nyttet i lov av 16. juni nr. 63 1989, lov om håndverkertjenester m.m for forbrukere og i lov av 28. april nr. 18 1978 lov om behandling av forbrukertvister. Vi er tilfreds dersom en så vidt vid definisjon av ”forbruker” legges til grunn.

Det er uklart hva departementet legger i "spesielle" rabatttilbud, og vi foreslår at det blir forbudt å gi rabatter ved salg av tobakksvarer. Vi påpeker også at den foreslåtte lovteksten ikke svarer til overskriften i ny § 6.

Vi noterer oss at reklameforskriften § 8 nr. 6 foreslås opphevet i det også departementet anser det aktuelle unntaket fra reklameforbudet som lite rimelig.

Vi ser av forslaget til ny § 14 i tobakksskadeloven at Sosial- og helsedirektoratet fører tilsyn med bestemmelsene §§ 3,4 og 8. Det bør tilføyes at direktoratet også fører tilsyn med §§ 5 og 6.

Dersom forslaget vedtas, er det svært viktig at det legges opp til/planlegges en bred og grundig evaluering. Kunnskap om effekten av tiltaket er viktig for norske helsemyndigheter og andre land som vurderer å innføre lignende ordninger.

Med vennlig hilsen



for Knut Inge Klepp
divisjonsdirektør



Kari Huseby
avdelingsdirektør