

Helse- og omsorgsdepartementet
Postboks 8011 Dep
0030 OSLO

Deres ref: 200604481
Saksbehandler: SCN
Vår ref: 06/2967-
Dato: 01.11.2006

Utredning – forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer

Sosial- og helsedirektoratet viser til departementets brev av 23. juni 2006 hvor direktoratet fikk i oppdrag å utrede et forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer. Departementet viser i sitt oppdrag til Nasjonal strategi for det tobakksforebyggende arbeidet 2006 – 2010.

Fristen for oppdraget er etter avtale med departementet, forlenget til 1. november 2006.

Salg av tobakksvarer foregår i dag i hovedsak fra dagligvareforretninger, kiosker og bensinstasjoner. Utsalgsstedene har det til felles at tobakksvarene er plassert svært synlig i de ulike utsalgsstedene. Dette medfører at tobakksvarer som er utstilt i utsalgsstedene har en betydelig reklameeffekt. Sosial- og helsedirektoratet vurderer det derfor slik at et forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer vil kunne være et hensiktsmessig og effektivt tobakksforebyggende tiltak særlig i forhold til ungdom. Dette fordi vi vet at ungdom lett lar seg påvirke av reklame.

1. Bakgrunn

1.1 Særlig om ungdomssatsingen og Nasjonal strategi for det tobakksforebyggende arbeidet 2006- 2010

Helse- og omsorgsdepartementet utga i mai 2006 Nasjonal strategiplan for det tobakksforebyggende arbeidet 2006 – 2010. Strategiplanen har fokus på åtte prioriterte områder for det tobakksforebyggende arbeidet, herunder forebygging av røykestart hos unge og tiltak som kan bidra til utjevning av sosial ulikhet i helse. Under pkt. 6.2 i strategiplanen "Salgsbegrensende tiltak" heter det bl.a.: "Et annet effektivt virkemiddel er forbud mot tobakksreklame, som Norge har hatt siden 1975. Imidlertid kan tobakksvarenes design, innpakning og plassering i utsalgsstedene fungere som et reklamemedium."

Videre heter det, "Salgsbegrensende tiltak når alle, og vil kunne ha en utjevnende effekt i forhold til sosiale skjevheter i tobakksrelatert sykdom...". Det oppfordres også til at: "Det bør utredes forslag om forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer/avbildninger av tobakksvarer på salgsstedet, for eksempel ved å plassere tobakksvarer under disk. En liknende lov er innført på Island."

Regjeringen Bondevik II lanserte i 2002 en målsetting om 50 % reduksjon i ungdomsrøykingen. Sosial- og helsedirektoratet bestilte samme år en kunnskapsoppsummering om hvilke tilgjengelige virkemidler som politikerne kunne bruke for å nå dette målet. Formålet var å skape et bedre beslutningsgrunnlag for valg av mulige strategier. Forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer var ikke et tiltak som ble vurdert i kunnskapsoppsummeringen. Den inneholdt imidlertid en oversikt over effekten av påbud om

Sosial- og helsedirektoratet

Avd. tobakk

Siri Christin Næsheim, Tel: 24 16 34 69

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

nøytrale tobakkspakker. Nøytral innpakning er et tiltak som vil kunne ha noe av samme effekt som et forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer. Selv om et slikt tiltak ikke vil bli utredet her, vil det likevel nevnes der det er relevant.

Effekten av begge disse tiltak vil være at tobakkspakkenes reklamefunksjon reduseres. Ved påbud om nøytrale pakker, vil reklameeffekten reduseres også etter at tobakksvarene tas med ut av forretningen. Innføring av forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer vil medføre at tobakksvarer ikke har en påvirkningseffekt på publikum mens de oppholder seg i forretningen. For unge som ikke har begynt å røyke, samt personer som forsøker å slutte eller har sluttet å røyke vil dette etter vår vurdering ha en særlig gunstig effekt.

1.2 Ungdom og helseskader

Det er vel kjent at bruk av og eksponering for tobakk er et av de største helseproblemene i verden. Forebygging av tobakksskader bør derfor være et prioritert satsningsområde fordi det er den viktigste enkeltårsak til sykdom og for tidlig død som kan forebygges. Tobakksbruk er en av de viktigste risiko- og årsaksfaktorer til hjerte- og karsykdommer, lunge- og luftveissykdommer og kreft. I Norge dør årlig omkring 6700 mennesker av røykerelaterte sykdommer¹. Det er beregnet at annenhver som røyker fast over lang tid, dør for tidlig som følge av røykerelaterte sykdommer.

Tiltak som begrenser andel ungdomsrøykere er viktig dersom man skal redusere tobakksbruk i befolkningen generelt. Dersom man gjennom ulike tiltak forebygger røykestart hos ungdom, er det stor sannsynlighet for at de aldri ville begynne å røyke. Ungdom blir lett avhengig av nikotin, og avhengighet av nikotin kan være like sterk som avhengighet av narkotiske stoffer. Avhengigheten har både fysiske og psykiske aspekter.

Det store flertallet av de som røyker, begynner i tenårene, nesten alle før de har fylt 20 år. Det er derfor viktig å forebygge røykestart blant ungdom. Tidspunkt for røykestart er også av betydning for varighet av 'røykekarriere' og grad av avhengighet av nikotin. Røyking innvirker dessuten på allmennhelsetilstanden til ungdom. Røyking kan øke alderdomsprogresjon i hud og hår. Gutter som røyker utvikler oftere impotens mens jenter som røykere har økt risiko for infertilitet².

Selv om det har vært en nedgang både i prosentandel som røyker og salg av ferdigsigaretter i dagligvarehandelen, har snussalget økt. Røykfrie tobakksvarer inneholder mer enn 2500 kjemiske stoffer og mange potensielt kreftfremkallende nitrosaminer. Mengden varierer mellom de ulike produktene. En kunnskapsoppsummering fra 2005³ viser at helseskadene forbundet med bruk av snus ikke er like godt dokumentert som de forårsaket av røyking. I dag starter mange å bruke snus ved 15-18 års alder. Utbredelse av snusbruk hos unge er et relativt nytt fenomen og langtidseffekter er derfor ikke like godt kartlagt gjennom forskning som for dem som røyker. Det er derfor viktig at helsemyndighetene jobber ut fra et føre-var prinsipp når det gjelder forebygging av snusbruk.

På denne bakgrunn vil man kunne oppnå store helsegevinster ved å iverksette tiltak som kan som kan utsette eller helst hindre tobakksbruk blant unge.

2. Forbudet mot tobakksreklame

Norge fikk allerede i 1975 et forbud mot tobakksreklame. Det var først og fremst på et etisk grunnlag at Stortinget i 1973 fattet sitt vedtak om forbud mot tobakksreklame. Tanken var at det var uetisk å tillate reklame for et produkt som var helseskadelig. Det fremgår av lovens ordlyd at reklameforbudet rammer svært vidt. Dette kommer også tydelig frem i lovens

¹ Stein Emil Vollset, Randi Selmer, Aage Tverdal og Håkon K. Gjessing, "Hvor dødelig er røyking?", Folkehelseinstituttet, 2006

² Janne Scheffels, Karl Erik Lund "Hva er gevinsten ved å innføre restriksjoner for røyking i videregående skoler"

³ "Virkninger av snusbruk", en rapport fra Nasjonalt Kunnskapssenter for helsetjenesten, rapport nr 6-2005

forarbeider, jf Innstilling til lov om restriktive tiltak ved omsetning av tobaksvarer m.v. blant annet side 27 og side 28, og Ot. prp. nr. 69 (1993-94) side 13 og side 16.

Totalforbudet mot tobakksreklame er regulert i tobakksskadeloven § 2 som lyder:
"Alle former for reklame for tobaksvarer er forbudt. Det samme gjelder for piper, sigarettpapir og sigaretrullere.

Tobaksvarer må ikke inngå i reklame for andre varer eller tjenester.

Et merke som hovedsakelig er kjent som et merke for tobakksvare kan ikke benyttes i reklame for andre varer eller tjenester, så lenge det aktuelle merke benyttes i forbindelse med en tobakksvare.

Tobaksvarer kan ikke lanseres ved hjelp av varemerker som er kjent som, eller i bruk som, merke for andre varer eller tjenester.

Enhver form for gratis utdeling av tobaksvarer er forbudt.

Kongen kan gi forskrifter om unntak fra reglene i denne paragraf."

I merknadene til tobakksskadeloven § 2 er det eksplisitt angitt at det med reklame forstås: "...enhver form for massekommunikasjon i markedsføringsøyemed. ...som direkte eller indirekte har til formål å fremme omsetningen og/eller bruken av tobaksvarer " jfr. forøvrig også § 4 annet punkt i reklameforskriften.

Det er gjort enkelte unntak fra det totale reklameforbudet i forskrift om forbud mot tobakksreklame m.v. Reklameforskriften § 8 første ledd lyder: "I den utstrekning et forhold vil rammes av reklameforbudet i tobakksskadeloven § 2 første, annet og femte ledd, herunder bestemmelsene i forskriften her, gjøres følgende unntak:

Forskriften § 8 nr. 2: Skilt i sedvanlig størrelse og utstyr, i nøytral typografisk utforming som bare har opplysningsfunksjon, som f.eks. "Tobakk", i tilknytning til utvalg. Unntaket omfatter ikke lysreklame eller bevegelige skilt."

Forskriften § 8 nr. 5 er særlig aktuell i forhold til de spørsmål som drøftes her. Dette unntaket lyder: "Oppstilling av tobaksvarer inne i utsalgsstedet i den utstrekning slik plassering er hensiktsmessig for en rasjonell omsetning. Unntaket gjelder ikke utstyr for plassering av varer som på grunn av sin størrelse eller utforming vil gi reklameeffekt."

I departementets merknader til reklameforskriften § 8 nr. 5 heter det:
"Unntaket om oppstilling av tobaksvarer inne i utsalgslokalet, gjelder ikke utstyr for plassering av varer som p.g.a. sin størrelse eller utforming vil gi reklameeffekt. Som eksempel kan nevnes sjokkselgere, dispensere og gulvstativer, samt nettingbur for bruk i kasser utstyrt med logo, fargekombinasjoner eller andre tobakksvare-karakteristika. Unntaket omfatter ikke klistremerker, vippetasser eller lignende"

Lovgiver har altså unntatt oppstilling av tobaksvarer i utsalgsstedene fra reklameforbudet. Dette viser at lovgiver i sin tid anså oppstilling av tobaksvarer inne i utsalgssteder som tobakksreklame som ville rammes av forbudet.

Reklameforskriften § 9 annet ledd lyder: "Piper, munnstykker, sigarettpapir, sigaretrullere, aksebegre og annet røykeutstyr, samt imitasjoner av tobaksvarer og røykeutstyr kan kun stilles ut i butikk/forretning når vilkårene i forskriftens § 8 nr. 5 er oppfylt." Også i denne sammenheng kan det konstateres at lovgiver har lagt til grunn at også utstilling av den nevnte type produkter har en tobakksreklameeffekt. Vi minner om at det i Innstilling til lov om

restriktive tiltak ved omsetning av tobakksvarer m.v. blant annet heter:" Komiteens flertall mener at reklameforbudet også bør gjelde for piper. Flertallet legger da vekt på at reklameforbudet etter mandatet skal omfatte røyketobakk, og at man ikke kan reklamere for piper uten samtidig å anbefale bruk av tobakk."

3. Tobakkspakker som reklamemedium

Tobakkspakkene brukes i dag som reklamemedium og det er vanlig at tobakksindustrien forhandler om plassering av sine varer i utsalgslokaler. Dette gjøres for at varene skal få best mulig eksponering. I en artikkel i Dagens Næringsliv uttaler en representant for Phillip Morris: "Vi har stort sett ingen muligheter til å markedsføre oss. Men vi gir blant annet råd i forbindelse med hvordan tobakkshyller eller -bur skal plasseres. Alle andre markedsføringsmuligheter er tettet igjen." (Se "Kun for voksne brukere", DN den 28. juni 2001).

Som kjent, er det Sosial- og helsedirektoratet som fører tilsyn med at reklameforbudet i tobakkskadeloven § 2 overholdes, jf. tobakkskadeloven § 8 og reklameforskriften §§ 10 og 11. Sosial- og helsedirektoratet har erfart gjennom henvendelser fra publikum at mange reagerer på at et avhengighetsskapende og helseskadelig produkt som tobakk, har en så synlig og sentral plassering i dagligvarebutikkene. Publikum oppfatter denne plasseringen som reklame for tobakksprodukter. Direktoratets saksbehandling har vist at tobakksindustrien og utsalgsstedene forsøker å utnytte de mulighetene til produkteksponering som dagens regelverk gir. Ofte ligger produkteksponeringen i grenselandet for hva som er tillatt og vi har i noen saker konstatert lovbrudd.

Direktoratets behandling av denne type saker viser at industrien og utsalgsstedene begrunner ulike utstillingsmodeller/-varianter med at plasseringen er "hensiktsmessig for en rasjonell omsetning", jf. unntaket i reklameforskriften § 10 nr. 5 som er gjengitt ovenfor.

Sosial- og helsedirektoratet har vurdert elementer av det salget som i dag skjer via kort som tobakksreklame som er forbudt i Norge. Det er således vår vurdering at hensett til kortenes plassering og utforming er opplegget ikke forenlig med forbudet mot tobakksreklame.

Det er naturlig også å nevne en dom avsagt av Høyesterett i 2000 (Rt. 2000-46). Saken gjaldt spørsmålet om det forelå forbudt alkoholreklame. Forbudet mot tobakksreklame og forbudet mot alkoholreklame er relativt like, faktisk er det slik at tobakksreklameforbudet er noe mer vidtrekkende enn forbudet mot alkoholreklame. Dommen har følgelig atskillig interesse også i forhold til forbudet mot tobakksreklame. Saken gjaldt spørsmålet om draktreklame med sekundære forretningskjennetegn, som samtidig er varemerke for øl og mineralvann, ville rammes av forbudet mot alkoholreklame. Høyesterett hadde en rekke prinsipielle bemerkninger både om reklame generelt og om indirekte reklame spesielt. Av særlig interesse er det at Høyesterett sier: "Spørsmålet er om reklamen er ølreklame. Besvarelsen av dette spørsmålet vil i første rekke måtte avhenge av hvorledes reklamen vil bli oppfattet. ..." Og videre: "En blott og bar mulighet for at enkelte oppfatter reklamene slik kan etter min mening ikke være nok. Det må kreves at en ikke uvesentlig del av dem reklamen henvender seg til må antas å ville oppfatte den som alkoholreklame."

En gjennomgang av litteratur⁴ viser at tobakkspakkene er utviklet med det for øyet at pakken skal ha en reklameeffekt. Redegjørelsen nedenfor sier noe om nøytrale pakning, dette vil ha relevans også for forbud mot synlig oppstilling. En studie i California viste at for 13 åringer som ble eksponert for tobakksreklame i butikkene økte sannsynligheten for å eksperimentere med tobakk med 38 % (Schooler et al. 1996)

⁴ Karl Erik Lund, SIRUS, notat februar 2006, Oslo

3.1 Industriens forskning om pakke­design som markedsføring

Ved å undersøke tidligere interne, nå frigitte, dokumenter fra amerikansk tobakksindustri har Wakefield et al (2002) dokumentert at tobakks­pakkenes utforming er en integrert del av industriens markedsføringsstrategi. Pakkens utforming skal tjene to formål;

- (i) være et blikkfang i butikkens utstilling av tobakk
- (ii) kommunisere et budskap om image.

Forskerne har avdekket at industrien i lang tid har drevet avansert mark­edstesting for at innpakningen skal øke sal­gspotensialet. I fokusgrupper har man bl.a. testet ut hvilke fargekombinasjoner som er best egnet til å formidle et inntrykk av at sigaretten er mild og har lavt tjæreinnhold samtidig. Røykeren skal fortsatt tro at dette ikke forringer tobakkens smak og tilfredsstillelsen den gir. Pakningene er ofte også designet for å nå spesielle målgrupper – herunder ulike ungdomsgrupper. Forskerne konkluderer med at industrien gjennom utvikling av emballasjen, forleder røykerne til å tro at produktet har lite skadepotensial.

Annen forskning har vist at røykere har problemer med å identifisere sitt eget merke når det gjennomføres blindtester. Industrien er derfor avhengig av å skape en nisje for sine merker som differensierer dem fra hundrevis av andre. Innen markedsføringen er det velkjent at innpakningen utgjør en vesentlig del av produktets image og ofte blir referert til som "the ultimate communication tool" (Wells et al 1989, Rotchild 1987). Innpakningen gir visse forestillinger som innebærer at sigarettene representerer noe utover sin verdi som et røykeprodukt. Industrien uttaler følgende om dette:

"cigarette packs...will have to work harder than ever, not only at the point of sale to provide increased 'stand out,' but also whilst in use to communicate the values of the brand to the consumer -to reassure and build loyalty. This is particularly so because of the role of cigarettes as 'badge products' with which the consumer identifies personally and which he uses to communicate his own identity to others." (World Tobacco 1992)

DiFranza et al (2002) har også studert tidligere interne dokumenter fra industrien og avdekket hvilke vurderinger som ligger bak utformingen av sigaretteskene. Utviklingen av Marlboro-pakken i 1950-årene (solgt her i landet gjennom Conrad Langaard A/S) involverte - "...7 years of concurrent research on filter and box involving 27 Philip Morris research executives and supervisors alone; 25 scientists and technicians, many on the Company's staff, 8 outside consultants, 6 independent laboratories, 1 research organization and the busy fringe group of workers who receive no public credit beyond "and others."

Om Camel (importert av Gunnar Sandberg A/S) heter det bl.a.:

"Camel Filter is perceived to be a product with more strength than most other cigarettes. It is felt that this product image is inhibiting the potential of the brand...new packaging was developed with the intent of communicating a less strong product." (RJ Reynolds).

3.1.1 Bruk av pakningsgrafikk som reklame

Dokumentene viser at industrien gjør grundige undersøkelser før de treffer valg av farge, grafiske elementer, proporsjonering, tekst, materiale og typografi på tobakks­pak­kene. Denne forskningen er oftest satt bort til konsulentbyråer innen markeds­kommunikasjon og -analyse.

"Our new Philip Morris package is a result of over 2000 designs, all of which were carefully screened and tested..." (om Philip Morris)

Fargevalget for Marlboro ble basert på forskningsresultater fra The Color Research Institute of Chicago. Instituttet skriver i en rapport:

"Red packs connote strong flavor, green packs connote coolness or menthol and white packs suggest that a cigarette is low tar. White means sanitary and safe. And if you put a low-tar

cigarette in a red package, people say it tastes stronger than the same cigarette packaged in white.”

Sterke farger indikerer ”higher tar/full flavor cigarette”, mens pastellfarger gir inntrykk av ”low tar/low flavor”. Utfordringen for industrien ligger i å kommunisere ”a low tar message without communicating low flavor”.

”However, other Ultra Lights and Merit Ultra Lights smokers noted that the overall package appears to be ”too light,” limiting ”taste” or ”flavor cues” (*om Merit Ultra Lights fra Philip Morris*).

Dokumenter fra industrien viser at også fontene som brukes er et emne for utprøving. ”Package design should evoke graphic and visual cues representative of target lifestyle; i.e., strong vivid colors, distinctive, unique typeface (as on neon bar signs, rock album covers, Mack truck grills).” (*om Legend fra RJ Reynolds*)

Det viser seg at knapt synlige forandringer i plasseringen, orienteringen og tykkelsen på fontene kan føre til målbare endringer for pakkens design. ”Vertical lines seemed to connote sleekness, length, compactness, versus masculinity, fatness, and thickness which is connected with the horizontal style.” (*RJ Reynolds*).

”Silver Background Pinstripes... Those favorable noted that the pinstriped background is more appealing than a plain white background, suggesting a higher quality image.” (*om Merit fra Philip Morris*).

Materialet som brukes for emballasje er også viktig. ”Some consumers immediately noticed the embossed crest and were impressed by this detail. Once recognized as embossed, this feature was seen as reinforcing quality cues for the cigarette via attention to detail in its packaging.” (*om Merit fra Philip Morris*).

3.1.2 Pakningens konfigurasjon

Fabrikantene har eksperimentert med mange former og størrelser på pakningene – sylindere, trekanter, ovale pakker og lignende. DiFranza viser til et industridokument som inneholder tegninger av flere enn 60 utkast til pakningsformer for ett produkt. I tillegg har ulike mekanismer for å åpne pakkene blitt evaluert. I industriens språkdrakt blir åpningsmekanismene referert til som ”A PEZ-LIKE FLIP OPEN TOP,” hinged lids, slide out drawers, reclosable flaps with Velcro or snaps”. Det er for eksempel forsket på om røykerne foretrekker pakninger som avleverer sigarettene en etter en, individuell innpakning av hver enkelt sigarett, pakker som lar seg oppdele i to mindre bokser, osv.

3.1.3 Utprøving av pakkedesign på forbrukere

I de tidligere interne dokumentene går det fram at industrien driver en utstrakt forbrukertesting. Når Philip Morris ønsket å tiltrekke seg flere kvinner til sigarettmerket Parliament, endret de elementene ved pakken som i markedstester ble definert som maskuline. Deretter testet de prototypene på 600 kvinner (DiFranza 2002 in press). Kvinnene ble kartlagt etter sosiale, kulturelle, økonomiske og demografiske karakteristika, og deretter inndelt i flere innbyrdes homogene grupper. På denne måten kunne produsentene se hvilket markedssegment som sigaretten appellerte til. Sitatene nedenfor viser noen resultater fra industriens utprøving av pakkedesign på forbrukerne.

”In a few instances, the new full flavor pack was seen as containing cigarettes which are lighter and smoother. In terms of pack image, the new full flavor, lights and 120’s packs produced a more stylized smoker profile (classy, elegant, distinctive, stylish, trendy) than the current packs.” (*om Virginia Slims fra Philip Morris*).

"The blue package would be consistent with, and would enhance an image of a product with full flavor, perhaps too strong – even harsh and irritating, appealing to young, fashionable men who consider themselves continental and vivacious. The white pack, on the other hand, would contribute an image of mildness, smoothness, appealing to older, conservative, down to earth women. The choice, then, becomes one of picking the package that is more consistent with the over-all marketing positioning the product is to be given." (om Parliament fra Philip Morris).

3.1.4 Hvilken innvirkning har innpakningen på forbrukeren?

Industrien selv framhever at trekk ved design på pakken virker på forbrukeren gjennom ubevisste mentale prosesser. "We would probe the conscious attitudes on the new designs even though we may feel a package operates subconsciously and connotatively. ...We are cognizant of the fact that at least part of the impact of a package design operates on a subconscious level. ...On the first level a package serves to reinforce the brand's advertising in establishing a certain brand image or set of connotations, and in so doing it operates on a subconscious level. That is, the fact that it does this is not readily apparent to the consumer."

Hvor vellykket pakken kommuniserer mot publikum, testes i undersøkelser (såkalte "tachistoscope") der observatøren blir bedt om å gjengi merkenavnet etter ulik grad av eksponeringslengde. Her måles hvor stor prosentandel av konsumentene som klarer å lese navnet etter eksponering i 1/10, 1/8, 1/4 og 1/2 sekund. "Four of the five Cambridge packages which were audited (in both the Current and Proposed formats) were able to communicate the Cambridge name to over 80% of the smokers within 1/8 of a second."

Industrien benytter seg av avansert teknologi for å måle det de kaller "findability". Her måles pakkens evne til å tiltrekke seg kundens oppmerksomhet blant andre varer i butikken. Skjulte kameraer og enveisspeil blir montert for å følge kundenes øyebevegelser mens de handler.

I de såkalte "sensation transfer tests" blir røykerne i et eksperiment forsynt med to ulike pakker som inneholder identiske sigaretter. De blir så instruert til å røyke en sigarett fra hver pakke og så bedømme de to sigarettene etter ulike kriterier som for eksempel smak, ettersmak, fylde, kvalitet osv. Her viser det seg at bedømmelsen er sensitiv overfor pakkens esign og at effekten er betydelig. I en test blant mannlige røykere var det 61% som foretrakk smaken fra sigaretten i en "ice pack" mens 22% foretrakk smaken fra den identiske sigaretten pakket inn i grønn emballasje.

Industrien bruker også innpakningen for å gi forbrukerne assosiasjoner til helsegevinster. "The "Green Line" design was the most effective in connoting lowered tar and nicotine..." (om Salem fra RJ Reynolds)

3.2 Forbrukerundersøkelser i Norge

Forbrukerundersøkelser om pakkedesign utføres også i Norge. Forskrift om forbud mot tobakksreklame inneholder regler som begrenser adgang til forbrukstesting av tobakksprodukter. Forskriften § 8 nr.6 unntar følgende fra reklameforbudet: "Testing av nye tobakksvarer i nøytrale forpakninger uten angivelse av tobakksmerket eller produsent når antall testpersoner ikke overstiger 50, og testingen ikke gjentas overfor de samme testpersonene." Vi peker i denne sammenheng på at enhver gratisutdeling av tobakksvarer er forbudt, jf. tobaksskadeloven § 2 femte ledd.

Sosial- og helsedirektoratet mottok for en tid tilbake en henvendelse om en aktuell markedsundersøkelse. Her skal angivelig ungdommer ha blitt kontaktet på utesteder og blitt invitert til å si sin mening om hvordan en ny type billigrøyk burde være. Ungdom skulle verken prøvesmake eller motta sigaretter som honorar, men først og fremst uttale seg om pakkedesign. De ble også spurt om hvilke grunner de hadde dersom de ville vurdere å skifte merke. Vi er kjent med at det utføres også andre forbrukerundersøkelser i Norge.

4. Erfaringer fra andre land

Det er flere land som har vedtatt regler om oppstilling av tobakksvarer i utsalgssteder. Det er foreløpig ingen land som har gjennomført effektevaluering av dette tiltaket. Nedenfor følger en oversikt over land som har slike regler og som det er naturlig å sammenligne seg med.

Irland

Irland vedtok i 2002 (med endringer i 2004) bestemmelser som forbyr synlig oppstilling av tobakksvarer i butikk. Bestemmelsen har ikke trådt i kraft enda da irske helsemyndigheter er saksøkt av tobakksindustrien. Saken skal prøves i høyesterett i februar 2007. Grunnlag for søksmålet er blant annet at slike forbud utgjør en kvantitativ importrestriksjon som er forbudt etter EU lovgivning.

Island

Island definerer synlig oppstilling av tobakksvarer som reklame i sin lovgivning og har hatt forbud mot dette siden august 2001. Lovteksten lyder (offisiell engelsk oversettelse): "Tobacco and tobacco trademarks shall be so placed at points of sale that they are not visible to the customer". Islandske myndigheter ble saksøkt av flere tobakksselskaper, og har endret sin lovgivning i lys av domsresultatet. Endringene innebærer at det nå er forbudt å utstille tobakksvarer i alle typer utsalg unntatt i spesialforretninger.

Se vedlegg for bilder av tobakksproduktene plassering under disk i noen butikker på Island.

Thailand

Fra 24. september 2005 er det forbudt med synlig oppstilling av tobakksvarer. Et skilt i maks A4 størrelse kan vise at utsalgsstedet har tobakk i sitt varesortiment.

Canada

Flere provinser i Canada har regler som begrenser oppstilling av tobakksvarer ved utsalgssteder. Dette gjelder Saskatchewan, Manitoba, New Brunswick, Nova Scotia og Nunavut. De strengeste restriksjonene er i Saskatchewan, som har vunnet en sak mot tobakksindustrien vedrørende dette.

Reaksjoner og etterlevelse

a) Tobakksindustrien

Representanter for thailandsk tobakksindustri støtter ikke tiltaket, og hevder at det kompliserer transaksjonen for forhandlerne, frarøver forbrukerne muligheten til å orientere seg blant produktene, reduserer valgfriheten til røykerne, og gjør det vanskelig å komme inn på markedet med nye (og påstått mindre farlige) produkter. Det forberedes rettssaker mot myndighetene, som på sin side hevder de ikke vil gå inn for noen kompromisser.

b) Forhandlerne

I Thailand meldes det at forhandlerne har vært samarbeidsvillige. Det har derimot vært en del klager på at ordlyden i påbudet er uklar. Det står ikke eksplisitt at utstilling av tobakkspakker er forbudt, men at all reklame for tobakksvarer der transaksjonen foregår er forbudt. Myndighetene tolker utstilling av tobakksvarer som reklame, og mener på dette grunnlag at de skal oppbevares under disk. Det ble gjennomført en undersøkelse blant forhandlerne i Thailand som viste at 50% støttet tiltaket, mens 43% ikke ønsket salg av tobakk under disk.

Fra Island rapporteres det at forhandlerne stort sett stilte seg positive til tiltaket. Det ble ikke gjennomført noen opinionsmåling.

I en australsk undersøkelse av 236 forhandlere var 34 % positive til å fjerne "point of sale" reklame for sigaretter, mens 19 % var usikre. Kun 13 % ga sin støtte til et forslag om å oppbevare sigaretter og andre tobakksvarer under disk. Det antydes at årsaken til den lave

oppslutningen var kostnadene forbundet med å endre interiøret ved disken, bl.a. for å få plass til tobakksvare under disken. (Kilde: Laurvick & Jamorzik, Tobacco Control 2001;10:296)

Våre kontakter i Thailand gir noe inkonsistent informasjon om etterlevelsen. Noen rapporterer om manglende etterlevelse av påbudet. Blant annet har Seven-Eleven-kjeden forsøkt å trenere tiltaket. Andre hevder at tiltaket blir gjennomført greit, blant annet fordi det kan ilegges sanksjoner ved manglende etterlevelse.

Fra Island hevdes det at etterlevelsen har vært uproblematisk.

c) Støtte i opinionen

I Thailand ble det utført en meningsmåling om tiltaket. 66% støttet salg av tobakk under disk, mens 16.8% uttrykte motstand.

Det er ikke utført noen meningsmåling på Island, men det meldes fra våre kontakter at det er stor aksept om tiltaket i befolkningen.

Sosial- og helsedirektoratet gjennomførte en spørreundersøkelse i mars 2005. I denne svarte 49% at de var positive til et slikt tiltak, mens 30 prosent var nøytrale og 21% var negative. Disse holdningene ble bekreftet av en meningsmåling gjennomført av organisasjonen Tobakkssfritt i april 2006. I denne undersøkelsen var 51% positive til tiltaket, mens 16 % var negative.

5. Situasjonen i dag – hvordan selges tobakksvare

Salg av tobakksvare foregår i dag i hovedsak fra dagligvareforretninger, kiosker og bensinstasjoner. Som vi har redegjort for ovenfor er tobakksvare utstilt godt synlig i de ulike utsalgsstedene. Vi kan derfor slå fast at folk i alle aldersgrupper, daglig utsettes for en betydelig mengde tobakksreklame. Dette til tross for at vi i Norge har et totalforbud mot denne type reklame. Årsaken er at oppstilling av tobakksvare etter dagens regelverk er unntatt fra reklameforbudet.

Tobakksvare selges i dag fra utsalgssteder av svært ulik karakter og dette er noe av grunnen til at også systemene for oppstilling av tobakksvare varierer.

I dagligvareforretningene tilhørende de store kjedene, selges det meste av tobakksvare fra såkalte "bur" som håndteres av personalet i kassa. Burene er imidlertid konstruert slik at tobakksvare med merker er godt synlig gjennom de tynne metall/plast trådene som utgjør buret. Burene har en dør som låses av kassebetjening slik at man reduserer muligheten for tyveri av tobakksvare. Etter hvert som snus er blitt mer utbredt installerer flere dagligvareforretninger kjøleskap for oppbevaring av snus. Kjøleskapsdørene er gjennomslukte og snusvarene er således godt synlig for kundene.

Så vidt Sosial- og helsedirektoratet er kjent med, kan kunden selv plukke ut den ønskede tobakksvare umiddelbart før de kommer til kassen i noen av de store dagligvarekjedene.

Vi ser også at noen kjeder har innført et system der tobakksvare selges via kort som kundene velger ved kassen. Kunden betaler for varen som kortet representerer og får selve varen "utlevert" fra en stor automat ved utsalgsstedets utgangsparti. Det er anført fra dagligvarehandelen og produsent av kortautomatsystemet at formålet med etableringen av salg via kortene er å "...forhindre tyveri og illegal omsetning av sigaretter og tobakksvare, noe som blant annet sikrer at disse produktene ikke kommer i hendene på ungdom under lovlig alder." Kortene er utformet tilnærmet identisk med de ulike tobakksproduktene. De aktuelle kortene er plassert i en form for hylle som er satt opp umiddelbart før kunden kommer til hver enkelt kasse i butikken. Hyllene er utformet slik at i den grad kortene har advarselmerking, er disse ofte skjult når kortene er plassert i hyllene.

Tobakksvarer som selges på bensinstasjoner og i ulike typer kiosker er ofte oppstilt i hyller som er plassert bak betjeningen. Hyllene som inneholder tobakksvarer er plassert i god avstand fra de områder i lokalet der publikum/kundene ferdes. Ved at hyllene som er plassert i øyehøyde får tobakksvarene sterk fokus. På noen bensinstasjoner og i enkelte kioskkjeder selges tobakk fra bur, se over. Også på denne type utsalgssteder, finnes det kjøleskap for oppbevaring av snus.

Det finnes fortsatt spesialforretninger for tobakksvarer i Norge. Med spesialforretning menes utsalgssted som kun selger tobakksvarer og røykeutstyr. I denne type forretninger er utvalget særlig stort når det gjelder sigarer, men de selger også piper og ulike typer røykeutstyr. Eksempler på røykeutstyr er sigarhumidorer, sigaretrullere, sigarsakser, og lightere.

Tobakk selges også via internett, både fra norske og utenlandske nettsteder. I denne type "utsalgssteder" selges disse varene ofte ved at de ulike typer tobakksvarer og merker avbildes. Det er heller ikke uvanlig at røykeutstyr avbildes sammen med tobakksvarene.

Serveringssteder selger også tobakksvarer til tross for at det er forbudt å røyke slike steder. Som regel er tobakkspakkene utstilt i hyller eller monterte bak baren. Salg av snus på serveringssteder har økt etter innføring av røykeforbudet. Også på serveringssteder oppbevares snus i kjøleskap. Snusen er oftest plassert på høykant inne i kjøleskapet, slik at merket er godt synlig, mens advarslene er skjult.

På flyplasser som har tax-free salg er tobakksvarene oppstilt på store utstillingsøyer/paller i lokalet og kundene kan selv forsyne seg av varene. Noen tobakksvarer oppbevares i hyller.

6. Direktoratets vurdering

På bakgrunn av det som er redegjort for ovenfor, kan direktoratet konstatere at befolkning utsettes for en betydelig tobakksreklame slik tobakksvarer utstilles og selges i dag. Det vil derfor være et viktig tobakksforebyggende tiltak å forby synlig oppstilling av tobakksvarer. Dette vil antakelig særlig være effektivt i forhold til ungdom.^{5 6}

6.1 Plassering – ulike forslag til praktiske løsninger

Ved innføring av forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer, vil forretningene kunne velge flere måter å innrette seg på for å etterleve forbudet. Valg av alternativ til løsning vil blant annet være avhengig av utsalgsstedets størrelse og hva slags system for salg av tobakksvarer som nyttes i dag.

Dersom utsalgsstedet selger tobakk fra bur vil disse relativt enkelt kunne lukkes f. eks. ved at en type nøytrale, ikke gjennomsiktede, tynne plater plasseres på innsiden av burets vegger. På denne måten vil tobakksvarene med merkenavn og logo være skjult for kundene. Å lukke burene vil ikke komplisere salget av tobakksvarer.

En enkel og kostnadsbesparende løsning er at tobakksvarene plasseres under utsalgsdisken, i hyller eller skuffer. Slik praktiseres forbudet på Island, se vedlegg 1 for bilder. Der kiosker eller bensinstasjoner har tobakksvarene plassert på synlige hyller, vil man kunne frigjøre plass til andre varer som i dag ligger under disk. Hva angår utsalgsstedets vareutvalg kan kundene opplyses om dette og priser på eget nøytralt skilt. Forutsetningen er at pris- og vareopplysningsskiltet er utformet slik at det ikke på noen måte er i strid med reklameforbudet. Da forbudet mot synlig oppstilling av tobakksvarer ble vedtatt i Thailand presiserte lovgiver

⁵ Pierce, JP, Gilpin E, Burns DM, et al. Does tobacco advertising target young people to start smoking? Evidence from California. JAMA 1991; 266: 3154-58

⁶ McCann J, Tobacco logo recognition. Journal of Family Practice 1992; 34: 681-4.

reklameforbudet samtidig. For eksempel er det som nevnt ovenfor, gjort begrensninger i forhold til størrelse på opplysningsplakatene om varer og pris i forretningen.

Forretninger som har innført et system med salg av tobakk via kort vil kunne benytte de automatene som disse allerede har investert i. Sosial- og helsedirektoratet er kjent med at nye automater er under utvikling. Disse baserer seg på en helautomatisk "touch screen" løsning som et alternativ til produktkort. For at denne type automatsystemer skal kunne tilfredsstillende et påbud om salg under disk er det en forutsetning at systemene sikrer etterlevelse av 18 års grensen. Det forutsettes videre at både automatene og eventuelle kort, er helt nøytrale slik at systemet ikke på noen måte strider mot forbudet mot tobakksreklame. Kortene eller "touch screen" systemet vil bare kunne gi nøytral opplysning om merkenavnet uten kjennetegn, farger eller logo. Firmaet som har utviklet det aktuelle kortautomatsystemet har påført kortene helseadvarsler svarende til påbudt merking av tobakksvarer. Dette fungerer bare delvis i det mange kort har små eller ingen advarsler. Dersom kortene blir nøytrale vil behovet for helseadvarsler på disse reduseres betraktelig. Videre bør det innføres påbud om at kortene oppbevares under disk slik at heller ikke disse blir synlige før kundene skal betale i kassen. Automatene vil kunne være merket bare med "tobakk". Dette innebærer at automaten ikke må ha noen form for avbildninger av tobakksvarer, røykeutstyr, merkenavn, symbol eller logo.

Dersom løsningen med salg fra kortautomat, vurderes som et av alternative, lovlige måter å selge tobakk under disk, må det foretas en justering av forbudet mot salg fra automat i tobakksskadeloven § 5. I enkelte tilsynssaker om salg via kort har direktoratet vurdert at elementer i disse salgsordningene utgjør tobakksreklame. Formålet med lovens forbud mot tobakksautomater er å redusere muligheten for unge under 18 år til å få kjøpt tobakksvarer. Kortautomatsystemet sikrer etter det vi har fått opplyst, etterlevelse av 18 års grensen. Dette fordi det i systemet ligger en automatisk kontroll av aldersgrensen ved kassen. En endring av loven vil kunne skje ved at loven inneholder et forbud mot selvbetjente automater. Ved at bare denne type automater forbys vil man sikre etterlevelse av 18 års grensen som nå.

Hva salg av snus angår kan forbudet mot synlig oppstilling av denne varen enkelt etterleves ved at kjøleskapsdørene som i dag har gjennomsliktig glass i front, gjøres ugjennomsliktig.

På flyplasser innebærer den utstillingsformen som praktiseres slike steder i dag, at tobakksvarer får en særlig stor reklameeffekt. Vi antar at tobakksvarene også her kan oppbevares i mer lukkede systemer, for eksempel skuffer.

Ved salg av tobakk via internett vil et forbud enkelt kunne etterleves ved at avbildninger av varemerker (logo, symbol, navn el) fjernes fra nettsiden. Liste over merkene som firmaet har tilgjengelig vil fortsatt kunne stå på sidene, forutsatt at typografien og layout er nøytral. Dette er i tråd med direktoratets forvaltningspraksis gjennom flere år. Et forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer vil være konkurranseutjevnende da Sosial- og helsedirektoratet tolker reklamereglene slik at avbildning av tobakksvaremerker (logo, symbol, navn el) på Internet er i strid med reklameforbudet.

6.2 Røykeutstyr i vanlige utsalgssteder og Internett

Det finnes i dag ulike former for røykeutstyr på markedet. De mest vanlige er sigarettpapir, sigarhumidorer, askebegere, sigarkuttere, munnstykker, sigaretrullere, og shisa (vannpipe). Når røykeutstyr selges i dagligvareutsalg, kiosker, bensinstasjoner m.m er det naturlig at også disse varene omfattes av forbudet mot synlig oppstilling. Dette fordi man ikke kan reklamere for denne type produkter uten samtidig å reklamere for tobakk.

6.3 Særlig om spesialforretninger

Salg av tobakk i spesialforretning reiser noen særlige problemstillinger. Med spesialforretning menes utsalgssted som kun selger tobakksvarer og røykeutstyr.

Det er i 2006 blitt avsagt en høyesterettsdom på Island. Høyesterett kom til at totalforbudet mot synlig oppstilling av tobakksvarer var grunnlovsstridig når det gjelder spesialforretninger. Høyesterett begrunnet dette blant annet med at det ikke var godtgjort at det var nødvendig å forby synlig oppstilling for den type utsalgssteder hvor kunder har bestemt seg for å oppsøke en spesialforretning for å kjøpe tobakksvarer. Sosial- og helsedirektoratet foreslår at spesialforretninger unntas fra forbudet når det gjelder oppstilling av tobakksvarer inne i utsalgsstedet. Dersom spesialforretninger ikke unntas, ville dette i realiteten innebære et tilnærmet forbud mot å ha egne tobakksutsalg (spesialforretninger) i Norge. I forbindelse med innføring av et slikt unntak for spesialforretninger må det imidlertid presiseres at vindusutstillinger fortsatt vil være forbudt.

7. EU rettslige konsekvenser

Det er reist spørsmål om et forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer vil kunne utgjøre en handelshindring. Bakgrunnen for dette er en påstått konkurransevridning på Island, der det hevdes at nye tobakkprodukter diskrimineres. Denne påstanden innebærer indirekte at utstilling av tobakksvarer har en reklameeffekt. Dette fordi det hevdes at salget av visse varer (de nye) ikke kan konkurrere med de etablerte med de etablerte merkene når de ikke lenger er synlige.

EØS avtalens regler om de fire friheter inneholder regler som setter forbud mot tiltak som hindrer eller begrenser den frie utveksling av varer. Disse reglene er helt sentrale i EØS avtalens regelverk om de fire friheter. Den relevante bestemmelsen i denne sammenheng er art. 11 i EØS avtalen (tilsvarende EF art. 28) som forbyr "kvantitative importrestriksjoner og alle tiltak med tilsvarende virkning". I henhold til EØS avtalens art. 6 skal bestemmelsene så langt de er identiske med de tilsvarende EF bestemmelsene, tolkes i samsvar med de relevante rettsavgjørelsene fra EF domstolen.

Det er tolkning av forbudet mot "tiltak med tilsvarende virkning" som er avgjørende for hvorvidt en nasjonal bestemmelse skal anses i strid med kravet om fri markedsadgang. Begrunnelse for bestemmelsen er å ramme alle nasjonale tiltak og lovgivning som kan virke begrensende på importen mellom avtalestatene, og dermed hindre den frie markedsadgangen. Det er imidlertid ikke bare tiltak som direkte regulerer import av varer som vil rammes av bestemmelsen. Også andre tiltak som i praksis hindrer handel mellom statene vil kunne omfattes. EF domstolen har ved flere anledninger tolket bestemmelsen og etter den sentrale *Keck*⁷ dommen ble det en viss avklaring av hva bestemmelsen omfatter. Her kom domstolen til at nasjonale bestemmelser som begrenser eller forbyr "visse former for salg", ikke uten videre er å anse som tiltak med tilsvarende virkning. Med dette uttrykket menes det ulike reguleringer av omstendighetene rundt omsetning av varer. Inn under dette faller blant annet ulike begrensninger med hensyn til markedsføringstiltak og begrensninger på tid og sted for salg. Således har det i senere saker blitt akseptert at regulering av salg på søndager er tillatt. Det samme gjelder forbud mot salg av sigaretter over disk på bensinstasjoner⁸.

Domstolen synes å ha vurdert sakene slik at restriksjoner i forhold til omsetning av varer anses importhindrende, bare hvis det rent faktisk hindrer import ved å favorisere innenlandske produkter. EF domstolen har ved flere anledninger presisert at de aktuelle restriksjonene må ha generell anvendelse og faktisk påvirke omsetning av importvarer og innenlandske varer likt, for at de ikke skal rammes av denne bestemmelsen.

Et eksempel kan belyse problemstillingen. Lovligheten av et bevillingssystem for salg av tobakk i dagligvarehandelen har tidligere vært behandlet av EU domstolen i *Banchero* dommen⁹ fra 1993. Domstolen kom til at "3. En national lovgivning, som gaar ud paa, at salg

⁷ Sak C. 267 & 268/91 [1993], ECR I-6097

⁸ Forente saker C-401 og C- 402/93, Boermans, Sml. 1994 s. I-5587

⁹ Sak C-387/93, *Banchero*[1996], CMLR 829

en detail af forarbejdede tobaksvarer, uanset hvorfra de hidroerer, er forbeholdt godkendte forhandlere, men som ikke af denne grund lægger hindringer i vejen for adgangen til det indenlandske marked for varer fra andre medlemsstater eller hæmmer denne adgang i større omfang end den hæmmer indenlandske varers adgang til forhandlingsnettet, er ikke omfattet af anvendelsesområdet for traktatens artikel 30 [nå artikkel 28], for saa vidt som lovgivningen ikke vedroerer varernes egenskaber, men udelukkende reglerne for salg af varerne en detail, og for saa vidt som forpligtelsen til at lade forhandlingen af varerne ske gennem godkendte detailhandlere gælder uden forskel for saa vidt angaar varernes oprindelse og ikke paavirker afsætningen af varer fra andre medlemsstater paa en maade, der adskiller sig fra, hvad der gælder for indenlandske varer."

Sosial- og helsedirektoratet mener at ordningen som er skissert i denne utredningen ikke vil anses som et tiltak med importhindrende virkning i og med at plikten vil gjelde likt for *alle* aktører på markedet, jf *Banchero* dommen.

8. Tilsyn

Det er i dag Sosial- og helsedirektoratet som fører tilsyn med at reklameforbudet etterlevs jfr. tobakksskadeloven § 8. Direktoratet har etter samme bestemmelse hjemmel til å legge ulike typer administrative sanksjoner dersom reklameforbudet brytes.

I reklameforskriften § 10 heter det: "Helsedepartementet har det overordnede ansvar for håndheving av disse forskrifter. Sosial- og helsedirektoratet fører tilsyn med at reglene i denne forskriften overholdes."

Som en følge av at man vurderer oppstilling av tobakksvarer som reklame som er forbudt, vil det være naturlig at direktoratet får tillagt tilsynsansvar også for dette.

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.

9. Lov- og forskriftsutforming

Tobakksskadeloven § 2 første ledd inneholder hovedregelen som forbyr tobakksreklame. § 2 sjette ledd inneholder en hjemmel for å gi forskrifter om unntak fra reglene i § 2. § 2 sjette ledd lyder: "Kongen kan gi forskrifter om unntak fra reglene i denne paragraf." Tobakksskadeloven inneholder også en generell forskriftshjemmel i § 11: "Departementet kan gi overgangsregler og forskrifter ellers til gjennomføring og utfylling av bestemmelser i denne lov."

Det er med hjemmel i § 2 sjette ledd, § 4, § 9, og § 10 gitt forskrift om forbud mot tobakksreklame m.v. (Dagens § 11 var tidligere § 10 i loven.)

I forskriften § 8 er det gjort flere unntak fra reklameforbudet i § 2.

Unntaket i forskriften § 8 nr. 5 lyder: "Oppstilling av tobakksvarer inne i utsalgslokalet i den utstrekning slik plassering er hensiktsmessig for en rasjonell omsetning. Unntaket gjelder ikke utstyr for plassering av varer som på grunn av sin størrelse eller utforming vil gi reklameeffekt."

Unntaket i reklameforskriften § 8 nr. 5 må under enhver omstendighet oppheves. Dette må i tilfelle skje ved ny forskrift, jf. tobakksskadeloven § 2 sjette ledd og § 11.

Reklameforskriften § 9 annet ledd lyder: "Piper, munnstykker, sigarettpapir, sigaretttrullere, askebegre og annet røykeutstyr samt imitasjoner av tobakksvarer og røykeutstyr kan kun

stilles ut i butikk/forretning når vilkårene i forskriftens § 8 nr. 5 er oppfylt." Også denne bestemmelsen må oppheves.

Dernest må reklamedefinisjonen i forskrift om forbud mot tobakksreklame m.v utvides eller presiseres ved å føye til "synlig oppstilling av tobakksvarer". Definisjonen av reklame i forskriften § 4 nr.2 vil således kunne lyde:

"Reklame: Massekommunikasjon i markedsføringsøyemed, herunder avbildninger av varemerker (logo, symbol, navn el.), plakater, skilt, og lignende innretninger, synlig oppstilling av tobakksvarer, utstillinger, lavprisannonsering, samt distribusjon til forbrukere av trykksaker, vareprøver m.v."

Denne endringer må også skje ved ny forskrift jf. tobakksskadeloven § 11.

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.

10. Økonomiske og administrative konsekvenser

Som vist over, er det mange ulike praktiske måter utsalgsstedene kan etterleve et forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer. Som vi har antydnet, mener vi at den enkelte forretning i utgangspunktet må ha en viss frihet til å velge hvordan man vil innrette seg for å etterleve forbudet, blant annet avhengig av hvilket salgssystem de nytter pr. i dag.

De økonomiske konsekvensene vil være svært varierende og kan vanskelig angis da det er store ulikheter mellom utsalgsstedene. Dette omfatter både størrelse på utsalgsstedet, bygningsmessige variasjoner, og hvilket system utsalgsstedet i dag benytter for salg av tobakk.

Som nevnt er et alternativ salg av tobakk fra automat via kort. Utgiftene til installering for det enkelte utsalg er etter det vi har fått opplyst i dag ca. kr. 150 000. Kortautomatene i Norge er så vidt vi kjenner til levert av et enkelt firma. Det er ca. 600 utsalgssteder som allerede har et slikt system på plass. For disse vil det være lite kostnadskrevenende å innrette seg etter et slikt forbud. Den eneste kostnaden vil være å innføre nøytrale kort samt å fjerne bilder av tobakksvarer som i dag finnes på automatene. Vi antar at noen kostnader vil påløpe under enhver omstendighet da kortene antakelig må fornyes/skiftes fra tid til annen.

Kostnadene ved ombygging av hyllesystemer o.l vil variere ut fra utsalgsstedets sortiment og bygningsmessige forhold. Dette antas ikke å være særlig kostnadskrevenende. Tilrettelegging ved salg av tobakk fra bur og kjøleskap vil antakelig også være relativt beskjedne. Dersom overgangsreglene gjøres vide vil de økonomiske konsekvenser for bransjen kunne reduseres.

Forslaget antas å medføre ubetydelige administrative konsekvenser for bransjen. Utsalgsstedene har allerede et internkontrollsystem på plass, jf internkontrollforskriften, og det innebærer lite ekstra å inkludere rutiner for etterlevelse av et forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer.

De administrative konsekvensene for det offentlige vil variere alt ettersom hvilken tilsynsordning man velger.

Basert på erfaringen fra innføring av reklameforbudet i 1975 og fra presiseringen av reklameforbudet i 1995, antar vi at det vil kunne være mange tilsynssaker i den første perioden etter at forbudet innføres. Derfor vil de økonomiske kostnadene for det offentlige kunne bli større i en overgangsperiode. Vi anslår dette til å kunne være ca. et årsverk.

11. Konklusjon

Det foreligger ikke sikker dokumentasjon om hvilken effekt forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer vil ha, men tiltaket synes å ha et potensiale for å redusere ungdoms bruk av tobakk. At tobakksvarer ikke er synlig utstilt i utsalgsstedene vil også kunne redusere impuls kjøp, og vil således også kunne hindre tilbakefall blant tidligere røykere.

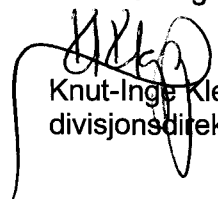
Forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer er innført uten store problemer i Thailand og på Island. I tidligere interne dokumenter går det fram at tobakksindustrien selv bruker tobakspakkene som et ledd i markedsføringen mot ulike konsumentgrupper. Det ligger grundige undersøkelser til grunn før pakningens design utformes på slik måte at den kommuniserer et budskap om for eksempel risikoreduksjon, kvalitet eller smak. At tobakksindustrien har etablert sterk motstand mot tiltaket, indikerer at salg under disk ventelig vil ha effekt. Dette er et synspunkt som også støttes av teorier innen konsumpsykologi. Forskere ved Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) tror også at salg under disk vil ha effekt. Der påpekes det at slik tobakksvarene er utstilt i de fleste butikker i dag, har de en meget gunstig plassering.

Omstendighetene rundt dagens forslag om salg av tobakk under disk er på mange måter identisk med den tilstand som rådde under diskusjonen om reklameforbud ved inngangen til 1970-årene. Den gang hadde man heller ingen empiri som skulle tilsi at forbruket skulle bli redusert og rekrutteringen avta (selv om det var akkurat dette som skjedde). Det var først og fremst på et etisk grunnlag at Stortinget fattet sitt vedtak. Industrien skulle nektes å drive reklame for et produkt som var livstruende (Lund 1996; 263). På samme måte vil kanskje mange i dag mene at industriens avanserte metoder for å designe attraktive pakker for å stille de ut på beste butikkplass til definerte målgrupper, ikke bør tillates på et etisk grunnlag.

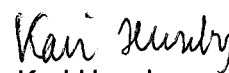
Samlet sett vil forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer også være med på å denormalisere bruk av tobakk.

Dersom det blir innført, er det er naturlig at et forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer blir evaluert etter en tid.

Med vennlig hilsen



Knut-Inge Klepp
divisjonsdirektør



Kari Huseby
avdelingsdirektør