

Helse- og omsorgsdepartementet

Postboks 8011 Dep
0030 OSLO

Deres ref.:	15/693
Vår ref.:	15/2704-4
Saksbehandler:	Monica Edbo
Dato:	09.06.2015

Høringssvar - Forslag til innføring av standardiserte tobakkspakninger og gjennomføring av Tobakkskonvensjonen artikkel 5.3 i Norge

Helsedirektoratet har mottatt departementets høringsnotat med forslag om å innføre et påbud om standardiserte tobakkspakninger i tobakksskadeloven (lov 9. mars 1973 nr. 14). I tilknytning til forslaget fremmes forslag til enkelte andre endringer og presiseringer i tobakksskadeloven, merkeforskriften (forskrift 6. februar 2003 nr. 141 om innhold i og merking av tobakksvarer) og reklameforskriften (forskrift 15. desember 1995 nr. 989 om forbud mot tobakksreklame mv.) Flere av endringene må gjennomføres som følge av det nye tobakksproduktdirektivet 2014/40/EU knyttet til utformingen av tobakksvarer og -pakninger.

Høringen omfatter videre et forslag om å implementere WHO's tobakkskonvensjon artikkel 5.3, som forplikter Norge til å iverksette tiltak for å hindre at tobakksindustrien får påvirkning på tobakkspolitikken. Departementet ber om innspill på egnede tiltak for å implementere denne bestemmelsen i norsk rett.

Vi takker for et grundig og godt fundert høringsnotat. Helsedirektoratet støtter i hovedsak alle departementets forslag som fremlegges i høringen. Vi ønsker i vårt høringssvar å gi vår tilslutning til forslagene, komme med våre innspill på alternativer der vi ser andre løsninger og å komme med våre synspunkter der departementet ber om innspill.

Direktoratets høringsuttalelse er i fortsettelsen inndelt etter de to temaene.

I Standardiserte tobakkspakninger

Vi viser til departementets redegjørelse i høringsnotatet når det gjelder den kunnskapen departementet har vektlagt om helseskader som følger av tobakksbruk. Vi viser videre til SIRUS' oppdaterte kunnskapsgrunnlag om standardiserte tobakkspakninger fra februar 2015. Direktoratet vil fremheve at røyking fortsatt er den viktigste risikofaktoren for både tidlig død og tap av friske leveår, som kan forebygges. En ny studie fra Australia (2015) antyder at så mange som to av tre dødsfall blant røykere skyldes røykerelaterte sykdommer, der anslagene tidligere har vært at halvparten vil dø av røykerelaterte sykdommer. Folkehelseinstituttet (FHI) viser til at tobakksrøyking antakelig er den enkeltfaktoren som har gitt størst helseskade i befolkningen i de siste tiårene. FHI har også konkludert med at snusbruk medfører risiko for

Helsedirektoratet - Divisjon folkehelse
Avdeling befolkningsrettet folkehelsearbeid
Monica Edbo, tlf.: 24163315

Postboks 7000 St. Olavs plass, 0130 Oslo • Besøksadresse: Universitetsgata 2, Oslo • Tlf.: 810 20 050
Faks: 24 16 30 01 • Org.nr.: 983 544 622 • postmottak@helsedir.no • www.helsedirektoratet.no

noen typer kreft og diabetes type 2. Graden av økt kreftrisiko henger sannsynligvis sammen med hvor tidlig man begynner med snus, hvor ofte og mye man bruker og hvor mange år man bruker snus. Bruk av snus som gravid medfører risiko for fosteret som på flere måter er lik risikoen ved røyking. Bruken av snus har økt kraftig de siste årene og det er ungdomsbruken av snus som står for hoveddelen av økningen.

Både tobakksskadeloven og den nasjonale tobakksstrategien for 2013–2016 har en langsiktig visjon om et tobakksfritt Norge. Strategien har som konkrete mål å halvere ungdomsrøykingen og stanse økningen i snusbruk blant unge innen 2016. Et uttalt mål i tobakksstrategien og som ligger fast i folkehelsemeldingen «Mestring og muligheter» er å gi særskilt beskyttelse for barn og unge.

Helsedirektoratet er enig med departementet i at standardiserte pakninger vil være et effektivt tiltak for å nå et av myndighetenes tobakksforebyggende mål, som er å redusere rekruttering til tobakksbruk blant barn og unge. Dette bekreftes også av dokumentasjon det vises til høringsnotatet. Tatt i betraktning den økte snusbruken blant ungdom ser vi det derfor som særlig viktig at også snus omfattes av den foreslåtte standardiseringen av tobakksprodukter.

Vi har i Norge en tradisjon for å behandle tobakksvarer likt i lovverket; reklameforbudet, oppstillingsforbudet og 18 års aldersgrense gjelder derfor samtlige tobakksvarer. Et påbud om standardisering kun for røykeprodukter vil kunne oppfattes som om det ikke er helsefarer knyttet til blant annet snusbruk. Det vil være særlig uheldig om ungdom blir gitt dette perspektivet. Et vesentlig formål med bestemmelsene er at ingen tobakksvarer på markedet skal fremstå som mer attraktive enn andre. Vi er derfor enige med departementet når de skriver at informasjon om tobakksvarer og mulig skadereduksjon bør skje i andre kanaler enn ved å standardisere tobakksvarene forskjellig.

Blant annet på bakgrunn av innspill fra Helsedirektoratet ble det ved de seneste lovendringene på tobakksområdet gitt restriksjoner for salg og bruk av tobakksvarer. Vi støtter departementet i at neste skritt på veien er å se på selve tobakksproduktet, særlig med tanke på å gjøre disse mindre appellerende for barn og unge.

Erfaringer fra andre land

Direktoratet vil trekke frem at også flere andre land, slik som Storbritannia, Irland, New Zealand, Finland og Frankrike, er i ferd med eller vurderer å innføre standardiserte tobakkspakninger og vi antar at flere land i Europa snart vil komme etter.

Det har vært hevdet at standardiserte snus- og røykpakker uten logo vil føre til økt smugling. Erfaringer fra Australia som har hatt standardiserte pakninger siden 2012, viser at det så langt ikke påvist noen økning i ulovlig handel. Dette ble senest stadfestet i en omfattende evaluering publisert i mars i år i BMJ-tidsskriftet [Tobacco Control](#).

Det har også vært påstått at standardiserte pakker vil være lettere å forfalske, men forfalskning av standardiserte pakker vil verken være enklere eller vanskeligere enn forfalskning av vanlige pakker. Forskning antyder heller at standardiserte pakker kan bidra til nedgang i ulovlig handel. Hvis forfalskede tobakksvarer fortsetter å bruke varemerker og utelate helseadvarsler, vil tollene lett oppdage forfalskningene.

Standardiserte pakninger fjerner merkevaren, kjernen av markedsføringen. Dokumentasjonen antyder at når merket fjernes fra tobakkspakken, blir helseadvarselen mer framtrædende, pakningene framstår som mindre attraktive og av lavere kvalitet. Det har også vært hevdet at standardiserte pakninger er unødvendig når vi har oppstillingsforbud, men tobakkspakker har fortsatt en reklameeffekt i den tiden produktet brukes og ligger framme.

Særskilt om snus

HOD ber i høringen om innspill på flere spørsmål relatert til tobakksvarers utforming, og særlig utformingen av snusprodukter. Vi vil i det følgende fremsette direktoratets vurderinger i disse spørsmålene.

For vurderinger knyttet til snusbokser foreligger det mindre dokumentasjon om effekten av tiltak knyttet til standardisering av snusprodukter enn av sigaretter. Det er imidlertid grunn til å anta at standardisering av snusboksen og dens innhold ikke vil skille seg vesentlig fra de erfaringene som forskningen viser når det gjelder standardisering av sigaretter. At snusboksen også kan fungere som en identitetsmarkør fremgår av en norsk studie, omtalt i SIRUS' kunnskapsoppsummering i 2015.

Produktutviklingen når det gjelder snus har i løpet av de seneste årene vært enorm. Norske forbrukerne har i dag minst 100 forskjellige snusmerker å velge blant. Det er videre verdt å merke seg at Swedish Match produserer 180 forskjellige snusprodukter i 2015, men kun hadde 22 forskjellige typer på markedet i 2002. Produktene har forskjellig utforming og mange produkter benytter designelementer som kan synes å rette seg mot spesifikke forbrukere, slik som unge jenter. SIRUS' holdningsundersøkelse fra 2014/2015 viser også at 49 % av de spurte er enige om at snuspakningers design er utviklet for å tiltrekke seg ungdom. Bruk av design som virkemiddel fremkommer også klart når en kjent snusprodusent har registrert måten snusporsjoner er plassert i snusboksen på, såkalt «Star formation», som sitt varemerke.

Utforming av snusbokser

Det fremgår av det reviderte tobakksdirektivets bestemmelser om helseadvarsler at alle snusbokser skal ha helseadvarsel trykket på både topp og bunn av boksen og at disse skal dekke 30 % av hver av sidene. Dersom lokket ikke er enhetlig vil det innebære at deler av helseadvarselen vil kunne fjernes dersom brukeren fjerner lokket.

Departementet foreslår at snusbokser skal ha en sylindrisk form med enhetlig flatt lokk og enhetlig flat bunn. Et krav om enhetlig flatt lokk vil føre til at det oppbevaringsrommet som mange snusprodukter har på toppen av boksen, til bruk for brukte snusporsjoner, ikke lenger vil være tillatt. Vi mener dette kan være uheldig ut fra miljø- og forsøplingshensyn, da denne type lokk gir mulighet for å legge snusporsjonen «tilbake» i boksen, fremfor å kastes på gaten e.l. Også av hensyn til barns sikkerhet er det uheldig om snusposer blir liggende lett tilgjengelig. På den andre siden kan det argumenteres med at noen snusere kan oppleve det som enklere å legge inn en ny snus når man vet at man har et sted å legge den brukte.

Dersom krav om enhetlig lokk innføres, kan et alternativ være at snusboksens lokk endres slik at det lille nedfelte oppbevaringsrommet legges på innsiden av lokket i stedet, og på den måten opprettholder oppbevaringsfunksjonen uten å bryte lokkets ytre flate med helseadvarselen.

Skulle oppbevaringsrommet beholdes på utsiden av lokket, anser direktoratet det som lite sannsynlig at brukeren vil velge å fjerne det lille lokket og den oppbevaringsfunksjonen dette gir, bare for å unngå helseadvarselen. Imidlertid vil et krav om helseadvarsel også i bunnen av oppbevaringsrommet kunne avhjelpe dette. Det fremgår av merkeforskriften § 15, siste ledd, at for blant annet snus kan helseadvarsler festes på pakningen ved selvklebende merker, dersom disse ikke kan fjernes. For å unngå at helseadvarsler påført ved selvklebende merker blir avrevet når det lille lokket blir fjernet kan departementet vurdere om helseadvarselen på snusprodukter bør trykkes på selve emballasjen.

Når det gjelder standardisering av snusboksens størrelse er vi av den oppfatning at alle snusprodukter bør ha en enhetlig utforming også når det gjelder størrelse. Dagens utforming av små avrundede bokser, som er lette å stikke i lommen bør unngås. Vi støtter derfor et påbud om standardisering av sylindrisk form, med rette kanter og størst mulig omkrets på snusboksen.

Vi vet at ungdom er de mest prissensitive forbrukerne og vi ser det derfor som hensiktsmessig å vurdere å sette et minimumsnivå på snusboksens innhold.

Mange av porsjonsboksene ligger på om lag 22 gram, og det er også en del de mest solgte merkene som ligger rundt 16–17 gram. De minste boksene er om lag 8–10 gram, og ser ut til å utgjøre en svært liten del av totalt omsatt snus. De fleste merkene av løssnus ser ut til å selges i bokser på 42 gram. I tillegg finnes det varianter av tørrsnus som skal tilsettes vann (og aroma) før de brukes.

Direktoratet ber departementet om å vurdere om det bør innføres et minimumsnivå per snusboks på 20 gram. Verdien foreslås fordi den ligger mellom de vanligste snusboksstørrelsene. På denne måten vil en minstepris på produktet sikres og man unngår at snusboksens innhold minimeres for å gi produktet lavest mulig pris, noe som kan tiltrekke den yngre kjøpergruppen. Det er grunn til å anta at de samme mekanismene virker her som ved minimumsgrensen for 20 sigaretter i pakningene som ble innført i 2013.

Utforming av snusporsjoner

Høringsnotatet nevner ulike typer porsjonssnus og ber om innspill på behovet for ytterligere standardisering når det gjelder snusporsjoners størrelse.

Det har etter hvert blitt mange varianter av snus. Den kan være i løs form eller i porsjoner. Porsjonene forekommer oftest i poser, men kan også finnes i «pelletsaktig» form, såkalt ferdig bakt/pre-baked. Porsjonsposene kan ha ulike størrelser som maxi, mini, medium, large m.v. De kan også ha ulik form, blant annet long og slim. I tillegg har posene ulike egenskaper hvor det ser ut til at det selges stadig mer av den såkalte White portion, som ifølge produsentene tilføres fuktighet før pakking og renner mindre i munnen ved bruk. Dette er produsentenes egne betegnelser. Disse betegnelsene brukes så i kombinasjon, slik at en snustype f.eks. kan få navnet «white long slim portion».

Direktoratet vurderer det slik at dagens varianthavn; slim, long, mini, max, pre-baked mv. er angivelser som i seg selv kan ha appell for ungdom og er med på å bygge merkevaren ytterligere. Vi mener ordlyden bør være nøytral som for eksempel «liten», «medium» og «stor», eller angi porsjonsstørrelse i gram. Slike benevnelser vil ivareta forbrukerens

informasjonsbehov. Til sammenligning gir det reviderte tobakksdirektivet et forbud mot bruk av uttrykket «slim» om sigaretter. Ut fra likhetshensyn mener vi det samme bør gjelde for snus.

Manglende forskning og dokumentasjon gjør at vi ikke vet mye om hvem som er brukere av de forskjellige snustypene. Når det for eksempel gjelder de minste snusporsjonene kan disse være et egnet produkt for nedtrapping, på den annen side er de godt egnet som oppstartprodukt og omtales også som «jentesnus».

Snusinnhold og grenseverdier

Opptak av nikotinet i blodet vil avhenge av type snus, hvor lenge man har snusporsjonen i munn, men også av snusens PH-verdi, ifølge FHIs rapport «Helserisiko ved bruk av snus». En liten snusporsjon med høy PH-verdi vil derfor kunne gi et høyt nikotinopptak. I Sverige er det nylig gjennomført en høring om å innføre grenseverdier for kreftfremkallende stoffer i snus. Vi mener dette er vurderinger som også bør gjøres i Norge. Det er riktignok slik at svært mange snustyper på det norske markedet produseres i Sverige og vil være omfattet av en eventuell innføring av grenseverdier der. Vi mener likevel det er viktig at Norge selv tar et standpunkt til dette, fordi det på det norske markedet finnes flere snustyper enn de med svensk opprinnelse. I forbindelse med et mulig fremtidig arbeid med grenseverdier for kreftfremkallende stoffer mener vi det også er nødvendig å se på behovet for å fastsette maksimalgrenser for *nikotin* i snus. Direktoratet vil komme tilbake til departementet vedrørende dette ved en senere anledning.

Merking av snusbokser

For merking av tobakkstyper utover hovedkategoriene som f. eks. snus og rulletobakk har vi overfor fremmet forslag om å innføre nøytrale betegnelser for de forskjellige snusporsjonsstørrelsene slik som for eksempel liten, medium, stor. Merking av typene løssnus og tørrsnus bør også fremgå på pakningene. Videre mener vi at forbrukerhensyn tilsier at det ved merking også må opplyses om best før dato, kjølevare m.v.

Hvilke tobakksvarer bør standardiseres og i hvilken grad

Departementet ber om innspill på om alle typer tobakksvarer bør ha like omfattende standardisering hva gjelder utforming. Sigarer, sigarillos, pipetobakk, skrå og snuff/nesesnus har relativt liten omsetning. Noen av produktene antas primært å benyttes av eldre forbrukere eller av små grupper i befolkningen. Det later til å være liten nyrekruttering til disse produktene, men bildet kan endres, kanskje særlig for røykfrie varer som skrå eller nesesnus.

Det er en pågående produktutvikling av tobakksprodukter. Produktutviklingen har særlig vært synlig på snusmarkedet. Ved innføring av standardiserte sigarett- og snuspakninger vil tobakksbransjen måtte rette fokus mot andre produktgrupper med tanke på å gjøre disse produktene attraktive for nye og unge brukere. Av denne grunn fremstår det som viktig at alle tobakksprodukter standardiseres slik at bransjen ikke kan benytte en slik mulighet. Mest mulig likebehandling av alle tobakksvarer taler også for at disse produktene inkluderes i departementets forslag om standardisering.

Om disse produktene ikke standardiseres, mener vi det vil være svært viktig å overvåke bruksmønsteret for denne type produkter og ha mulighet for å foreta en standardisering om

man ser en endring i bruksmønsteret. En hjemmel for å kunne foreta denne type justering bør derfor inntas i lovverket.

Direktoratet, som tilsynsmyndighet for flere av tobakksskadelovens bestemmelser, vil også fremheve at lik regulering av alle tobakksprodukter vil kunne lette tilsynet. Som det fremgår av høringsnotatet vil eventuelle problemer som kan oppstå f.eks. i vurderingen av hva som er sigaretter eller sigarillos unngås.

Et forslag om salg av *sigarer enkeltvis i sigartube* er inntatt i utkast til forskriftsendringer og departementet ber om innspill på dette. Forslaget om innføring av standardiserte tobakksvarer har barn og unge som sin primære målgruppe. Sigarer er ikke et produkt med appell for denne gruppen. Som direktoratet har påpekt overfor ser vi det som viktig å behandle tobakksvarer mest mulig likt i lovverket. Salg av sigarer enkeltvis er i dag undergitt mindre omfattende merkekrav, med den begrunnelse at brukergruppene er små og omfatter eldre deler av befolkningen. Dersom sigarer ikke skal omfattes av standardiseringen i form av krav om sigartube mener vi at produktet må omfattes av den markedsovervåkingen som denne type produkter bør ha og viser til vår vurdering av dette overfor.

Tilsyn og sanksjoner

Det vil være naturlig at direktoratets tilsyn med dagens reklameforbud og merkeregler utvides til å gjelde tilsyn med nye standardiseringsregler. Vi støtter imidlertid departementets fremstilling om at det ved en mulig fremtidig tilsynsordning for salg av tobakksvarer, tillagt kommunene, vil være mest hensiktsmessig at kommunene ved sitt stedlige tilsyn av utsalgsstedene gis tilsynsansvar også med standardiseringsreglene. Når det gjelder tilsynsvirksomhet etter loven vil vi, som nevnt overfor, fremheve av lik regulering for alle tobakksprodukter vil lette tilsynsarbeidet.

Hjemmel for beslag og destruksjon

Helsedirektoratet støtter forslaget om at det innføres en hjemmel i tobakksskadeloven slik at tollmyndighetene kan beslaglegge og destruere ulovlig importerte tobakksvarer, røykeutstyr og tobakkssurrogater. Tollvesenet har slik hjemmel for annen ulovlig import, slik som for ulovlig importerte legemidler.

Vi støtter departementets fremstilling av at Toll- og avgiftsmyndighetenes alternative sanksjoner ved forsøk på ulovlig import av tobakksvarer, i form av beslag og politianmeldelse eller retur av varen til avsender, etter dagens ordning ikke er gode nok.

Direktoratet er av den oppfatning av mange som handler tobakksvarer fra utlandet «tar sjansen» på at varen kommer problemfritt gjennom tollene. Prisen er ofte lav nok til at mange mener det oppveier risikoen for at varen stoppes. Vi støtter derfor departementets forslag om at tollmyndighetenes arbeid på dette området bør forenkles for å kunne oppnå ønsket effekt.

Departementet foreslår at tollmyndighetene, etter å ha sendt importøren forhåndsvarsel om beslag og destruksjon av varen, kan iverksette tiltaket dersom importøren ikke svarer innen angitt frist. Dette innebærer en forenkling av forvaltningslovens regler om enkeltvedtak, slik at kravet om skriftlig begrunnet vedtak og underretning ikke kommer til anvendelse. Det legges til grunn at dersom importør kommer med innsigelser innen fristen vil forvaltningslovens regler for

enkeltvedtak gis anvendelse. Om det ikke fremkommer innsigelser innen fristen vil tollmyndighetene på dette grunnlag iverksette destruksjon.

Vi merker oss at tilsvarende anvendelse av forvaltningsloven er lagt til grunn når det gjelder regler for ulovlig import av legemidler, vedtatt i 2014. Heller ikke for privat importerte legemidler må enkeltvedtak foreligge som grunnlag for tollvesenets beslaglegging og destruksjon. Vi mener departementet bør vurdere om en eventuell innføring av et slikt modifisert enkeltvedtak i importsakene bør kompenseres gjennom lenger svarfrist for importør.

Overgangsperiode

Når det gjelder spørsmålet om egnet overgangsperiode støtter vi departementets forslag om at denne settes til ett år fra standardiseringsreglenes ikrafttredelse. Vi mener dette vil gi bransjen tilstrekkelig tid til å innrette seg. Vi ser det videre som en fordel at reglenes ikrafttredelse settes likt med tidspunktet for når øvrige bestemmelser i direktivet trer i kraft. Dette fordi flere av direktivets bestemmelser omhandler andre deler av tobakkssvarers pakninger, slik som helseadvarsler, og at informasjonsarbeid og praktiske hensyn derfor tilsier en samordnet ikrafttredelse.

Hjemmel for standardisering av tobakkssurrogater

Departementet foreslår en hjemmel for å kunne gi forskrifter om at tobakkssurrogater kan standardiseres. I tillegg til de tobakkssurrogatene som høringen nevner; urtesigaretter og urtesnus, vil en slik forskriftshjemmel gi mulighet for fremtidig standardisering av elektroniske sigaretter (e-sigaretter) dersom disse skulle bli tillatt solgt på markedet. Direktoratet ser det som svært viktig at departementet har en hjemmel for å innføre standardisering av disse produktene dersom utviklingen viser at visse typer produkter endrer forbruksmønster og får en klar ungdomsappell.

Opphevelse av dispensasjonsadgang

Helsedirektoratet støtter departementets forslag om at dispensasjonsadgangen i merkeforskriften §20 oppheves. Direktoratet har anvendt bestemmelsen ved 1-2 helt særskilte anledninger og vi ser ingen tungtveiende grunner for at en dispensasjonsadgang fra merkebestemmelsene skal opprettholdes. Som det fremgår av høringsnotatet opprettholdes muligheten for å kjøpe tobakkssvarer unntatt fra merke- og standardiseringsplikter for innførsel av avgiftsfri kvote, reisegods og gavesendinger, jf. dagens merkeforskrift § 9, annet ledd (foreslått flyttet til tobakksskadeloven § 30, nytt tredje ledd).

Utforming av bestemmelser i tobakksskadeloven og merkeforskriften

Helse- og omsorgsdepartementet har bedt om innspill til utformingen av forslag til bestemmelser i tobakksskadeloven og merkeforskriften. Helsedirektoratet har gjennomgått bestemmelsene, og har enkelte innspill og spørsmål til departementets forslag. Disse er til dels av svært teknisk karakter.

Anvendelse av begrepet «standardisering»

Helsedirektoratet ser av forslag til utforming av forskriftstekst at begrepet «standardisering» er brukt i forslag til overskrift for kapittel IV. Begrepet er ikke benyttet i de øvrige kapitteloverskrifter. Slik Helsedirektoratet ser det, vil også temaer som behandles i øvrige kapitler falle inn under forklaringen av standardisering i forslag til § 30 nytt første ledd. Herunder nevnes at merking (kapittel III, VI og VII), regulering av størrelse, form, materiale og åpningsmekanismer for tobakkspakninger (kapittel V), minstestørrelser (kapittel VII) og krav til utforming av tobakksvarer (kapittel VIII) ser ut til å falle inn under forklaringen i § 30 nytt første ledd. Det kan derfor vurderes om det kan være hensiktsmessig å samordne kapitteloverskriftene, for eksempel enten ved at også øvrige kapitteloverskrifter refererer til «standardisering», eller at samtlige kapitteloverskrifter benytter formuleringer som «krav til» eller lignende.

I denne sammenheng kan det stilles spørsmålstegn ved i hvilken grad «standardisering» er et nødvendig begrep i lov- og forskriftstekst, ettersom begrepet er vidt og kan være vanskelig å avgrense. Vi nevner i den forbindelse at også nåværende lov- og forskriftsregler innebærer standardisering, for eksempel regler om merking. Et alternativt begrep til «standardisering» kan være «krav til». På den annen side har Helsedirektoratet forståelse for at det kan være behov for og ønske om å benytte begrepet standardisering i ny lov- og forskriftstekst fordi dette er et begrep som kan forbindes med reglene som nå foreslås.

Forenkling av bestemmelser om merking

Regler om merking foreslås inntatt i ulike kapitler i merkeforskriften. Lignende regler om merking ser ut til å fremgå flere steder, herunder i forslag til §§ 29, 32, 34, 35 og 37. Det kan vurderes om en samordning av bestemmelsene kan være hensiktsmessig. Ett alternativ kan være å oppstille en generell bestemmelse om merking, jf. forslag til § 29, og deretter la senere bestemmelser om merking referere til den generelle bestemmelsen i tillegg til å angi de spesielle regler som gjelder for den aktuelle type merking. Vi er imidlertid klar over at sammenslåing kan være utfordrende ettersom de konkrete krav til farge, skriftstørrelse og lignende varierer noe.

I alle tilfelle mener Helsedirektoratet at de overfor nevnte bestemmelser bør samordnes slik at kravene er formulert likt, og inndelt på lik måte i de forskjellige bestemmelser. For eksempel fremstår kravene i § 34 bokstav e) og f) som to krav, mens det samme utgjør ett krav etter § 32 bokstav f). Et annet eksempel er at § 29 første ledd bokstav a) og § 32 annet ledd bokstav a) første setning synes å ha samme innhold, men være utformet noe ulikt.

Vi er sikre på at departementet har gjort grundige vurderinger også når det gjelder forslag til struktur i merkeforskriften. Ettersom departementet ber om innspill til utformingen av bestemmelsene tillater vi oss likevel å stille spørsmålstegn ved hvorvidt det vil være hensiktsmessig å regulere bestemmelser om merking samlet.

Helsedirektoratet kjenner ikke til i hvilken grad departementet vil foreslå strukturelle endringer som følge av implementering av EUs reviderte tobakksdirektiv. Systemet som foreslås med foreliggende forslag om standardiserte tobakkspakninger skiller mellom tobakkspakninger og tobakksvarer. I tråd med dette systemet mener Helsedirektoratet at det bør vurderes å foreta en presisering av kapitteloverskriften til nåværende kapittel III i merkeforskriften. Forslag til overskrift kan være «Merking av tobakkspakninger med helseadvarsler». En slik presisering vil gjøre det enklere å skille merkereglene i kapittel III fra merkereglene som nå foreslås.

Utforming av begreper og forskriftstittel

Ved gjennomlesing av høringsforslaget ble vi oppmerksomme på at forslag til lov- og forskriftstekst enkelte steder benytter ulike betegnelser på det som synes å ha samme innhold. Helsedirektoratet mener at det kan vurderes å samordne slike begreper. Vi nevner at forslag til merkeforskriften § 3 ny Nr. 10 og 11 refererer til «tobakksprodukt». Direktoratet mener det bør vurderes å endre ordet «tobakksprodukt» til «tobakksvarer», som ellers benyttes i lov og forskrift. Også forslag til § 24 som både benytter begrepene «vare» og «produkt» kan vurderes samkjørt.

Vi ble videre oppmerksomme på forslag til lov- og forskriftstekst synes å benytte begrepene «pakning» og «forpakning». Begrepene benyttes alene, eller ved at de inngår i begrepene «tobakbspakninger» og «enkeltforpakninger»/ «ytre forpakning». Forutsatt at begrepene «pakning» og «forpakning» er ment å bety det samme, kan det vurderes å benytte kun ett av begrepene. I motsatt tilfelle kan det vurderes hvorvidt en definisjon av «tobakbspakninger» i merkeforskriften § 3 kan være hensiktsmessig.

Helsedirektoratet anerkjenner viktigheten av å gi merkeforskriften en presis tittel. Vi stiller imidlertid spørsmålstegn ved om det foreslåtte navnet til merkeforskriften kan forenkles noe. Forslag til forenklet navn kan være *Forskrift om innhold i og merking og utforming av tobakksvarer* eller *Forskrift om innhold i, merking, utforming og standardisering av tobakksvarer*.

Definisjoner

Departementets forslag til merkeforskriften § 3 ny nr. 10, 11 og 12 refererer til «tobakkssurrogater». Dersom merkeforskriften vil benytte dette begrepet, mener Helsedirektoratet at det kan vurderes å innta en definisjon av «tobakkssurrogat» i merkeforskriften § 3.

Det kan også vurderes i hvilken grad det kan være hensiktsmessig å definere hva som ligger i begrepet «tobakspakning», jf. over.

II Tobakskonvensjonens artikkel 5.3 om forholdet til tobakksindustrien

Helsedirektoratet ser det som svært positivt at Helse- og omsorgsdepartementet setter dette temaet på dagsorden. Norge har langt på vei implementert WHO's tobakskonvensjon, men artikkel 5.3 har så langt fått lite oppmerksomhet. Mange karakteriserer dette som den viktigste og mest grunnleggende bestemmelsen i hele konvensjonen, da manglende implementering kan hindre etterlevelsen av andre bestemmelser i konvensjonen. Direktoratet understreker at Norge er juridisk forpliktet til å implementere tobakskonvensjonen art 5.3 siden den er en «skal»-bestemmelse. I retningslinjene til art 5.3. oppfordres sågar partene eksplisitt til å gå lenger enn retningslinjenes anbefalinger.

Det er vel anerkjent at det er en grunnleggende og uforsonlig konflikt mellom tobakksindustriens interesser og folkehelseinteresser. Departementets høringsnotat gir grundig dokumentasjon og mange relevante eksempler på tobakksindustriens forsøk på å

påvirke beslutningsprosesser. Direktoratet støtter departementets forslag og vurderinger og vil i det følgende kommentere dem og komme med et par tilføyelser.

Generell regel i tobakksskadeloven

Departementet foreslår at det innføres en overordnet bestemmelse i tobakksskadeloven som samsvarer med Tobakkskonvensjonens artikkel 5.3. (høringsnotat pkt. 4.8).

Direktoratet støtter innføringen av en slik bestemmelse for å øke oppmerksomheten hos myndighetene i alle sektorer om hva slags former for påvirkning som kan oppleves. Som en bestemmelse i tobakksskadeloven blir forpliktelsen sterkere enn i f.eks. retningslinjer. Denne bestemmelsen vil videre kunne danne grunnlag for å iverksette andre tiltak, av den typen som nevnes under. Departementet kan vurdere om det er hensiktsmessig med en hjemmel for å kunne gi forskrifter for å regulere enkelte av disse tiltakene.

Mulige tiltak i norsk kontekst

Registreringsplikt

Det er i dag ikke tilstrekkelig tilgjengelig informasjon om aktørene og produktene på det norske tobakksmarkedet. Manglene blir klart synlige når det arbeides med håndheving og videreutvikling av regelverk, for eksempel forbudet mot nye tobakks- og nikotinprodukter eller standardisering av tobakkspakninger.

Enkelte land krever registrering av aktører og produkter for å få tillatelse til å omsette varene. En slik registrering ville gitt en kontinuerlig oppdatert oversikt over aktører og markedet. Direktoratet støtter innføringen av en slik ordning, som bør ses i sammenheng med en eventuell ratifisering av WHO's tobakkskonvensjons protokoll om ulovlig handel hvor det kreves et lisenssystem for aktører som produserer, importerer eller distribuerer tobakksvarer.

Hvis man ser til EU-direktivets beskrivelse av registreringsordning for e-sigaretter, så burde så helseskadelige produkter som tobakksvarer ha minimum de samme registreringskravene knyttet til seg.

Til sammenligning er det også meldeplikt på bl.a. barnemat som skal omsettes på det norske markedet, med ingrediensoversikter m.v (jf barnematforskriften).

Opplysnings-/rapporteringsplikt

Tobakksprodusenter/-importører m.v. har allerede plikt til regelmessig å innrapportere opplysninger om produktenes innhold. Det nye tobakksproduktdirektivet innebærer en betydelig utvidelse av rapporteringspliktene, og departementet varsler derfor at dette vil bli tatt opp i en senere høring. Direktoratet nøyer seg derfor i denne omgang med å gi generell støtte til utvidet rapporteringsplikt og påpeke en del informasjon (ut over opplysninger om innhold m.v.) som vil lette arbeidet for regulerende myndighet:

- oversikt over alle merkene av tobakksvarer på det norske markedet (merkefamilie og variant) med opplysninger om omsetning og markedsandeler
- aktiviteter og budsjett for markedsføring (ikke snevert begrenset til reklame, som jo er forbudt)
- aktiviteter og budsjett tilknyttet samfunnsansvar/CSR o.l.

- inntekter og omsetning
- lobbyvirksomhet overfor politikere og beslutningstakere
- politiske økonomiske bidrag
- samarbeid med brukerorganisasjoner og andre interesseorganisasjoner, samt bruk av frontgrupper, advokater, kommunikasjonsbyråer m.v.
- omsetning av tobakksvarer fylkesvis til bruk i forskningsøyemed

Transparens og åpenhet

Noen av punktene som foreslås over som del av rapporteringsplikten, begrunnes ut fra behovet om transparens sett i lys av den iboende konflikten mellom hensynet til helse og tobakksindustriens interesser. Det bør settes krav til tobakksindustrien om åpenhet og ikke bare forventninger til at myndighetene skal kontrollere og regulere. Ulike rapporteringskrav er ett skritt på veien.

Retningslinjene til konvensjonen gir mange momenter til utarbeidelse av eventuelle retningslinjer eller kjøreregler for kontakt mellom tobakksindustrien og myndighetene i Norge. Imidlertid bør de ikke nødvendigvis være så detaljerte at aktørene føler seg fritatt fra ansvaret til selv å gjøre egne etiske vurderinger. Slike kjøreregler kan være kompliserte eller enkle og kan omfatte tiltak som:

- krav om referater fra møter mellom offentlige myndigheter i alle sektorer og tobakksindustrien (som vil kunne skje i reguleringsøyemed), hvor referatene sendes partene og havner i offentlig postjournal
- inhabilitetsbestemmelser for offentlig ansatte og medlemmer av utvalg/råd/komiteer, med opplysningsplikt med hensyn til interessekonflikter
- krav til leverandører av ulike tjenester for myndighetene, kan gjelde tjenester som advokatfirma, reklame-/PR-byråer
- karantenebestemmelser for personer som har hatt bindinger til industrien, enten gjennom ansettelse eller samarbeid/oppdrag, kan f.eks. også gjelde advokatfirma, PR-byråer o.l.
- lobbyregister
- krav om åpenhet om eller retningslinjer for å stanse økonomiske bidrag til politiske partier.

Kommunikasjon og økt oppmerksomhet

Et viktig mål i konvensjonens artikkel 5.3 er å øke oppmerksomheten om industriens arbeidsmetoder og virkemidler i alle deler av offentlig sektor og i befolkningen. Økte rapporteringskrav vil gi informasjon som vil forenkle denne typen informasjonsarbeid. Mer informasjon og økt oppmerksomhet vil føre til en bevisstgjøring som også kan påvirke samfunnsdebatten.

Ut over å tilgjengeliggjøre informasjon kan det også vurderes mer målrettede informasjons- eller kampanjeliknende tiltak.

Overvåkning og evaluering

Det bør gjennomføres en form for regelmessig overvåkning/evaluering av norsk implementering av artikkel 5.3 og etterlevelse av eventuelle regler, retningslinjer eller tiltak, i det minste i form av en vurdering gjort av myndighetene med ansvar for tobakkspolitikken. WHO har laget en sjekkliste som kan være til nytte i planleggingen av en slik vurdering i tabell 5 i «[Technical Resource for Country Implementation of WHO FCTC Art 5.3](#)». Det vil være naturlig å knytte dette til rapporteringssyklusen for implementering av tobakkskonvensjonen. Norge rapporterer annethvert år til Partskonferansen, neste gang våren 2016.

Øvrige forhold

Direktoratet ønsker å rette oppmerksomheten mot andre forhold som kan komplisere situasjonen og hvor tobakksindustrien kan opptre i gråsoner. Skillelinjene mellom produsenter og importører av ulike typer varer er ikke lenger så klare som tidligere, siden deler av tobakksindustrien også produserer f.eks. legemidler og e-sigaretter. Denne utviklingen bør følges og vurderes.

Et eksempel er et nikotinholdig munnpulver i porsjonsposer, ment for røykeavvenning, som er et godkjent legemiddel solgt i apotek i Norge. Av utseende ligner både boksen og posene på snus. Produsenten eies av USAs nest største tobakksselskap. I tillegg har omtrent alle de største internasjonale tobakksselskapene etter hvert tatt e-sigaretter inn i porteføljen sin.

At tobakksindustrien i noen sammenhenger representerer andre interesser kompliserer bildet og må være med i vurderingen av eventuelle retningslinjer for kontakt med industrien. Blant annet må det vurderes hvordan kontakt med tobakksindustrien skal håndteres når tema er noe annet enn tobakksprodukter eller tobakksreguleringer.

Vennlig hilsen

Ole Trygve Stigen e.f.
divisjonsdirektør

Hilde Skyvulstad
avdelingsdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk