

Høringssvar - Forslag om endringer i tobakksskadeloven med forskrifter

Innsendt av: E-sigarettbedriftenes bransjeorganisasjon (ESBB)

Dato: 10. oktober 2025

Høringsinstans: Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) - Høringsnotat 11. juli 2025

1. Innledning

ESBB representerer norske dampebutikker med rundt 50 utsalgssteder og flere hundre ansatte. Våre medlemmer har investert betydelige ressurser og innrettet seg etter at HOD i 2016 foreslo at det norske forbudet mot e-sigaretter med nikotin skulle oppheves og erstattes med tobakksdirektivets (TPD) regulering av e-sigaretter, slik også gjengitt i høringen på side 29. Dette etablerte en berettiget forventning om et regulert, lovlig marked - ikke et permanent totalforbud.

ESBB støtter naturlig nok målrettede tiltak for å beskytte unge og hindre forsøpling, og vi har selv oppfordret myndighetene til å forby engangs-e-sigaretter av miljøhensyn.

Forslaget om å opprettholde et totalforbud mot alle e-sigaretter, både med og uten nikotin vil være feil. Et slikt forbud er uforholdsmessig, rettslig uholdbart, og vil i praksis forsterke de problemene det er ment å løse.

ESBB understreker med all tydelighet at så lenge tobakks- og nikotinprodukter er tillatt på det norske marked (som røyk som har fått økt bruk særlig blant unge), må det finnes alternativer og avvenningsprodukter som e-sigaretter representerer.

Diskusjonen handler dels om mennesker, arbeidsplasser og retten til å slutte med tobakk på en trygg måte, i tillegg til EØS-rettens skranker.

Når høringen tar til orde for å fortsette et forbud mot e-sigaretter, det vil si implementere TPD med avvik og en mer restriktiv løsning, må forbudet kunne begrunnes i særlige forhold og være et berettiget tiltak. Det foreligger verken særlige forhold som begrunner et slikt forbud, og forbud er uansett ikke et berettiget tiltak.

ESBB støtter og deler HOD sin bekymring om bruk av e-sigaretter blant unge, men det er ingen holdepunkter for at denne bekymringen kan avdempes med et forbud. Høringens tallmateriale viser med all tydelighet at e-sigaretter brukes selv med forbud:

- Det gjelder i dag 18 års-grense på e-sigaretter uten nikotin, tilsvarende som for tobakks- og nikotinprodukter ellers på det norske markedet.
- E-sigaretter med nikotin er i dag forbudt.
- Til tross for dette brukes e-sigaretter blant barn og unge, altså ulovlige e-sigaretter med nikotin som fremhevet på side 34 i høringen. Det er ikke klart i høringen hvordan et fortsatt forbud mot e-sigaretter med nikotin, sammen med et eventuelt forbud mot e-sigaretter uten nikotin, skal kunne avhjelpe den situasjonen. Barn og unges bruk av e-sigaretter i Norge i dag er i all hovedsak illegale og ulovlig importerte produkter.
- Høringen fremhever at økningen blant barn og unge i Norge er knyttet til bruk av engangsprodukter. Dette er – med rette – foreslått forbudt i høringen. Forbudet mot engangsprodukter er et langt mer berettiget, eller forholdsmessig og egnet tiltak enn et generelt forbud mot e-sigaretter som sådan, med eller uten nikotin. Sistnevnte vil også i stor utstrekning løse identifiserte miljøutfordringer knyttet til bruk av e-sigaretter.

Den EØS-rettslige vurderingen i høringsforslaget kan ikke stå seg når det "*høje beskyttelsesniveu*" som TPD sikrer ikke er hensyntatt. Det er etter ESBB sin oppfatning klart uforholdsmessig og inkonsekvent at Norge skal legge seg på et strengere nivå enn TPD, særlig i lys av øvrige norske reguleringer og tillatte tobakks- og nikotinprodukter. Konsekvensen er en selektiv og inkonsistent tilnærming til å begrunne unntak fra EØS-retten i folkehelsen.

Et eventuelt forbud mot e-sigaretter uten nikotin vil være en ulovlig restriksjon etter EØS-retten som ikke kan rettfærdiggjøres av hensyn til folkehelsen.

Måltrettede tiltak for å hindre bruk blant barn og unge, og særlig for eksponerte grupper, sammen med sanksjonsmekanisme og håndheving av tiltak som skal hindre bruk, er etter ESBB sitt syn, mer egnede midler. Dette vil utdypes noe mer nedenfor.

2. Faktiske forhold

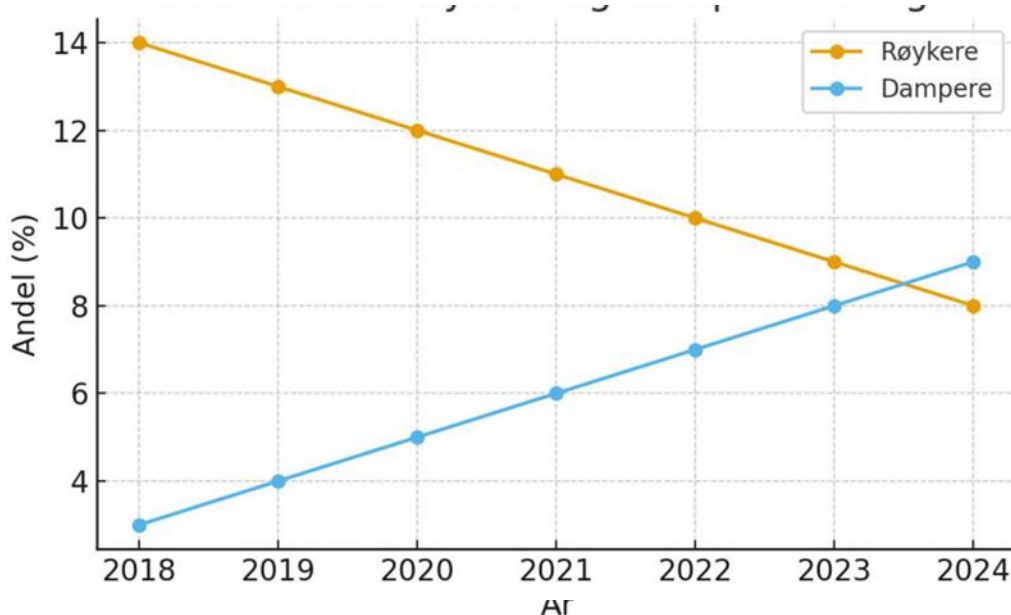
2.1 Generelle betraktninger

- Norge har hatt forbud mot nikotinholdige e-sigaretter siden 1989. Det eksisterer dermed ikke et lovlig marked for slik omsetning. Alle slike produkter i omløp i dag er smuglet inn ulovlig.
- Etter innføringen av smaksforbudet 1. juli 2024 har bruken av illegale engangsprodukter økt kraftig. Dette er dokumentert av tollbeslag, medieoppslag og rapporter fra bransjen.
- Det gjelder i dag 18 års-grense på e-sigaretter uten nikotin, tilsvarende som for tobakks- og nikotinprodukter ellers på det norske markedet.
- Veksten blant barn og unge med bruk av e-sigaretter med nikotin skjer altså nær sagt utelukkende som en konsekvens av statlige tiltak, ikke til tross for dem.
- ESBB har lenge oppfordret til et målrettet forbud mot engangsprodukter av miljøhensyn, i tråd med tiltak som nå er vedtatt iblant annet Storbritannia (2025) og Belgia (2025). Som høringsnotatet også fremhever, er det især engangsproduktene unge bruker som uansett foreslås at forbys, jf. høringsens punkt 2.3. og på side 24.

2.2 Folkehelse og røykeslutt

E-sigaretter er, i motsetning til det høringsnotatet gir inntrykk av, et dokumentert hjelpemiddel for røykeslutt. Cochrane-oversikter fra 2022 og 2025 konkluderer med at nikotinholdige e-sigaretter hjelper flere å slutte å røyke enn tradisjonelle nikotinerstatningsprodukter. Public Health England og Office for Health Improvement and Disparities (2022) vurderer risikoen ved damp til å være betydelig lavere enn ved røyking.

SSB-data viser at en betydelig andel nordmenn har sluttet med tobakk ved hjelp av e-sigaretter. Dette bekrefter at produktet har en positiv folkehelse-effekt. Å fjerne dette verktøyet vil drive flere tilbake til sigaretter og øke den samlede helseskaden. Så lenge røyk er et lovlig produkt å selge i Norge, bør substitutter og avvenningsalternativer med dokumentert effekt være tilgjengelige på markedet.



Figur: Nedgang i røyking og økning i damping (kilde: SSB).

2.3 Kritikk av kunnskapsgrunnlaget i høringen

Regjeringens *impact assessment* bygger tungt på SCHEER (2021) og FHI (2022). SCHEER konkluderer selv med at bevisene for røykeslutt er 'svake', og at risiko for kreft og alvorlige sykdommer kun er svakt til moderat dokumentert. Likevel brukes dette som grunnlag for et permanent totalforbud. Dette er metodisk uforsvarlig.

Nyere forskning (Cochrane 2025, Public Health England, OHID 2022) viser at e-sigaretter er et effektivt røykeslutmiddel og betydelig mindre skadelige enn tobakk. Regjeringen utelater dette i sin vurdering, og støtter seg utelukkende på selektivt utvalgte rapporter som underbygger forslaget om forbud. Dette gjør forslaget lite nyansert og lite tillitsvekkende. Det er åpenbart at utfordringene med bruk av både røyk og e-sigaretter ikke blir borte med et forbud, og for Norges del må også disse utfordringene ses i sammenheng med sosiale og kulturelle forhold, samt øvrig tobakksbruk blant unge slik som snus. Dette reflekteres ikke i høringen.

WHO har i 2023 gitt en politisk oppfordring om restriksjoner uten at det har basis i systematiske metaanalyser som kan underbygge totalforbud. Dette svekker kunnskapsgrunnlaget som er lagt til grunn i høringsnotatet. Tilnærmingen i EU er

dessuten regulert i TPD som naturlig nok tar inn over seg de helsemessige utfordringene, men TPD fastsetter som kjent ikke noe totalforbud.

2.4 Menneskelige stemmer

Bak tallene står mennesker. Vi legger ved anonyme eksempler fra brukere:

"Jeg hadde røkt i 20 år, men klarte endelig å slutte da jeg begynte med e-sigaretter. Hvis dere forbyr dette, hva skal jeg gjøre?"

"Jeg prøvde plaster og tyggegummi uten hell. Det var bare damp som fungerte. Nå er jeg røykfri."

Anonyme høringssvar allerede publisert synliggjør det samme, og vi trekker frem følgende eksempel i linken [her](#):

"Etter å ha brukt tobakk i 45 år har jeg nå vært røykfri i over 11 år takket være vape (e-sigaretter). Synes det er skremmende at flere ikke skal få denne sjansen til å bli kvitt tobakksavhengighet med et produkt som er mye mindre skadelig enn tobakk!"

Disse historiene illustrerer at forbudet ikke bare handler om produkter, men om folks liv og helse.

3. Rettslige forhold

3.1 Rettssikkerhet og forutberegnelighet

Stortingets lovvedtak nr. 26 (2016-2017) innførte TPD i norsk rett. Dette ga bransjen et klart signal om at markedet skulle reguleres, ikke forbys, særlig basert på HOD sitt forslag om å oppheve forbudet mot e-sigaretter og erstatte dette med reguleringene i TPD.

ESBBs medlemmer har bygget virksomhet og arbeidsplasser på denne forutsetningen. Et totalforbud bryter med prinsippet om rettsbeskyttet tillit og setter investeringer og arbeidsplasser i fare.

3.2 Foreslått fortsettelse av forbud og total forbud er EØS-stridig

Et totalforbud utgjør en handelsrestriksjon etter EØS-avtalen artikkel 11. Unntaket for folkehelse (artikkel 13) krever at tiltaket er egnet, nødvendig og forholdsmessig. Det er på det rene at direktiver og forståelsen som utledes av de ikke kan være i strid med den grunnleggende traktatretten (fra EU/EØS-avtalen) og restriksjonsforbudene som fremgår der.

TPB direktivet legger opp til unntak i artikkel 24 nr. 3 der dette kan begrunnes i "*særlige forhold i den pågældende medlemsstat*" hvor dette begrunnes i folkehelsen, men hvor det også må tas hensyn til det høye "*sundhedsbeskyttelsesniveau, der sikres med dette direktiv*".

Det foreligger ikke særlige forhold som begrunner et slikt forbud, noe som tydelig illustreres av tallgrunnlaget referert til i høringen. Til tross for at e-sigaretter med nikotin i dag er forbudt, er bruken av disse, særlig blant barn og unge et økende problem. Det er ikke klart i høringen hvordan et fortsatt forbud mot e-sigaretter med nikotin, sammen med et eventuelt forbud mot e-sigaretter uten nikotin, skal kunne avhjelpe den situasjonen.

Det "*høje sundhedsbeskyttelsesniveau*" som er sikret i TPD, er ikke hensyntatt i høringen. Det er uansett etter ESBB sin oppfatning klart uforholdsmessig og inkonsekvent at Norge skal legge seg på et strengere nivå enn TPD, særlig i lys av øvrige norske reguleringer og tillatte tobakks- og nikotinprodukter. Konsekvensen er en selektiv og inkonsistent tilnærming til å begrunne unntak fra EØS-retten i folkehelsen.

Videre må nasjonale tiltak være proporsjonale og heller ikke innebære en vilkårlig forskjellsbehandling eller en skjult handelshindring i det indre marked.

I tillegg til at Høringen tar ikke inn over seg at TPD gir et høyt nivå for beskyttelse av helsen, er det heller ikke hensyntatt at dette nivået gir uttrykk for en harmonisert standard i det europeiske markedet.

Dette har betydning for proporsjonalitetstesten som både følger av EØS-avtalens artikkel 13 og som uansett følger av TPD artikkel 24 nr. 3. Vurderingene som er gjort i høringen hensyntar ikke dette.

Videre, er praksis knyttet til restriksjonsforbudene etter traktatene relevante for å begrunne unntak fra en harmonisert regel (som reguleringene knyttet til e-sigaretter i TPD artikkel 20

er). Det følger av EU domstolens praksis at det stiller høye krav både til beviser at vilkårene er oppfylt, eksempelvis blir det i C-73/08 uttalt at:

*"... The reasons invoked by a Member State by way of justification must thus be accompanied by an **analysis of the appropriateness and proportionality of the measure adopted by that State and by specific evidence substantiating its arguments (...). Such an objective, detailed analysis, supported by figures, must be capable of demonstrating, with solid and consistent data, that there are genuine risks to public health"***
(våre uthevinger)

Tilsvarende følger også av EFTA-domstolen og EU-domstolen (Philip Morris, Swedish Match) som fremhever at særforbud kun kan rettferdiggjøres hvis de er strengt nødvendige og solid dokumentert.

Det beror derfor på en feilslutning når HOD på side 33 legger til grunn at det er det enkelte EØS-land som selv avgjør (med tilnærmet full frihet) hvilket beskyttelsesnivå som skal fastsettes. Selv om man skulle legge til grunn en vid forståelse, vil det beskyttelsesnivået uansett være inkonsekvent og selektivt sett i lys av øvrige reguleringer og tillatte tobakks- og nikotinprodukter i Norge, herunder at røyk er et tillatt produkt og det eksisterer snusprodukter i det norske marked som ellers er ulovlig i øvrige deler av EØS-området. I forlengelsen av dette kan forbudsforslaget ikke forstås på annen måte enn en vilkårlig forskjellsbehandling og en skjult handelshindring for produsenter av e-sigaretter i et annet EØS-land, sammenlignet med produsenter og forhandlere av eksempelvis snusprodukter som ikke er tillatt i andre EØS-land.

Konsekvensen er en selektiv og inkonsistent tilnærming som ikke kan begrunne unntak fra EØS-retten i folkehelsen.

Faktagrunnlaget som ligger til grunn for forslaget om videreføring av forbudet mot e-sigaretter er tynt, og baserer seg på ensidig og selektivt utplukkede rapporter og tilfredsstiller dermed ikke rettferdiggjøringstesten som skal foretas.

Forholdsmessighetsvurderingen består av et egnethets- og nødvendighetskriterium. Til dette vil ESBB tilføre:

- Egnethet:
 - Når dagens marked domineres av illegale produkter, er det lite trolig at et forbud reduserer ungdomsbruk.

- Det har formodningen mot seg at et totalforbud er egnet når ikke noe annet land i EU/EØS området har innført noe generelt forbud (som også påpekt av HOD i høringsnotatet på side 26.
- Det er som HOD selv påpeker i første rekke engangsprodukter ungdom bruker. Et forbud bør derfor heller være innrettet mot det.
- Nødvendighet:
 - Mindre inngripende tiltak finnes, og er ikke tilstrekkelig vurdert, eksempler er:
 - forbud mot engangsprodukter,
 - alderskontroll med strenge sanksjoner for manglende håndheving,
 - særavgifter,
 - sporbarhet med registreringsordninger,
 - standardiserte forpakninger,
 - Forebyggende tiltak og helseopplæring blant barn og unge.
 - Innføring av tilsynsfunksjoner med omsetningen.
 - HOD viser til ar "*Erfaringer fra andre land*" tilsier at det eneste riktige er totalforbud. Hva disse erfaringene består i og det faktiske grunnlaget for det er imidlertid fraværende. For England sin del trådte forbudet mot engangs e-sigaretter i kraft 1. januar 2025 og det er på ingen måte slik at den korte tiden dette forbudet har vært i kraft er tilstrekkelig til å konkludere med at forbudet ikke er egnet/forholdsmessig.

Oppsummert vil et totalforbud påføre enorme byrder på næring og forbrukere, uten dokumentert helsemessig gevinst. Tilgangen på e-sigaretter vil alltid være til stede for de som ønsker slike produkter gjennom det illegale markedet. Gjennom et kontrollert marked vil tilsyn og håndhevelse kunne skje mer aktivt uten å måtte initiere etterforskningsskritt for å finne ut hvor produkter omsettes fra.

I høringsnotatet bes det også om bemerkninger knyttet til et eventuelt forbud også mot e-sigaretter uten nikotin. ESBB påpeker at et slikt forbud også vil utgjøre en ulovlig restriksjon etter EØS-avtalen artikkel 11 og at det ikke er grunnlag for å kunne rettferdiggjøre en slik restriksjon.

ESBB påpeker for ordens skyld at høringens drøftelse av egnethet og nødvendighet er svært snever og tynn. Innholdet i e-sigaretter uten nikotin kan være gjenstand for regulering

i den utstrekning det faktisk er noe hold i e-sigaretter uten nikotin "*kan inneholde flere av de samme skadelige stoffene som e-sigaretter med nikotin*" og at det mot formodning faktisk gjelder lovlige produkter. Barn og unge er uansett beskyttet gjennom gjeldende 18 årsgrense. For øvrig vises det til betraktningene ovenfor i relasjon til et fortsatt forbud mot e-sigaretter med nikotin som gjelder med full styrke, om ikke i enda større grad, for e-sigaretter uten nikotin.

Hensynet til folkehelsen tilsier at avvenningssubstitutter må være tilgjengelig så lenge det finnes andre tobakks- og nikotinprodukter på markedet. Ved et totalforbud vil de som røyker frarøves et produkt som har en dokumentert effekt for røykeslutt.

9. Konklusjon

Et totalforbud er uforholdsmessig, udokumentert, kontraproduktivt og rettslig uholdbart.

ESBB ber HOD trekke forslaget tilbake, og heller foreslå målrettede tiltak innrettet mot de reelle problemene knyttet til ungdomsbruk, miljø og illegal import. Så lenge tobakks- og nikotinprodukter er tilgjengelig på det norske markedet, må e-sigaretter også finnes som alternativ særlig for å avvenne bruk av vanlig røyk som har store helsemessige utfordringer. I en tid hvor vanlig røyk igjen har økt i popularitet blant barn og unge, er det vanskelig å følge rettferdiggjøringen av forbudet HOD nå legger opp til i høringsforslaget.

Dersom foreslått forbud vedtas og forslaget om totalforbud opprettholdes, vil ESBB nøye måtte vurdere ivaretagelse av EØS-retten for egne medlemmer, herunder mulighetsrommet for å overprøve slike forbud.

Med vennlig hilsen,

Michael Johnsen

Daglig leder, Nosmoke AS

På vegne av ESBB - E-sigarettdriftenes bransjeorganisasjon

Referanser

- [1] SCHEER (2021), Scientific Opinion on electronic cigarettes, European Commission.
- [2] Cochrane Review (2025), Hartmann-Boyce et al., Electronic cigarettes for smoking cessation.
- [3] Public Health England (2015-2022), Evidence reviews on e-cigarettes.
- [4] OHID (2022), Nicotine vaping in England: 2022 evidence update.
- [5] EFTA Court, Case E-16/10 Philip Morris.
- [6] ECJ, Case C-210/03 Swedish Match.
- [7] ECJ, Case C-547/14 Philip Morris Brands.
- [8] Stortinget, Lovvedtak 26 (2016-2017).
- [9] SSB (2024), Statistikk om bruk av tobakk og e-sigaretter.
- [0] WHO (2023), Global report on e-cigarettes.