

HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENTET
Postboks 8011 Dep
0030 OSLO

Deres ref.: 24/1942
Vår ref.: 24/18931-2
Saksbehandler: Monica Edbo
Dato: 30.08.2024

Høringsuttalelse - forslag til endringer i tobakksskadeloven med forskrifter (forbud mot fjernsalg og standardiserte e-sigaretter)

Vi viser til høring av 29. mai 2024 om forslag om endringer i tobakksskadeloven med forskrifter vedrørende forbud mot fjernsalg og standardiserte e-sigaretter og enkelte andre endringer. Høringsfrist er 1. september 2024.

Helsedirektoratet takker for et godt og grundig høringsnotat som berører viktige spørsmål på tobakksområdet. Helsedirektoratet støtter i all hovedsak departementets forslag som fremlegges i høringen. Vi vil i vårt høringssvar gi våre vurderinger der departementet fremsetter problemstillinger og ber om innspill. Høringsnotatets oppsett vil følges i fremstillingen.

Fjernsalg

Direktoratet vil innledningsvis gi sin støtte til at departementet nå foreslår å innføre et fjernsalgforbud, eller nettsalgforbud, som vi mener er et mer oppdatert begrep. Ved innføring av registreringsordningen i 2016 ble det lagt vekt på at det var lite privatimport til Norge og derfor få utfordringer. Som tilsynsmyndighet med flere av tobakksskadelovens bestemmelser vil direktoratet hevde at situasjonen har endret seg betraktelig. Slik departementet viser til er det ikke bare alderskontroll som utfordres ved nettsalg, men også reklameforbudet, avgiftspolitikken og den økte tilgjengeligheten og eksponeringen som barn og unge utsettes for ved nettsalg, gir utfordringer.

Departementet skisserer en løsning hvor forbudet mot innenlandsk nettsalg skiller mellom såkalte spesialforretninger for tobakk og ordinære nettbutikker innenfor dagligvarehandelen. Vi støtter departementets vurdering i at dette langt på vei vil gi en forskjellsbehandling av utenlandske vs. norske tilbydere, da dagligvarebutikker som selger tobakksvarer i hovedsak er norske, mens nettbutikker med tobakkssalg som hovedformål, ofte er utenlandske. Det gir utfordringer både med tanke på tjenestedirektivets etableringsregler og EØS-rettens diskrimineringsforbud. Heller ingen av de øvrige hensynene for å innføre et forbud mot nettsalg taler for en slik differensiert løsning.

Helsedirektoratet

Avdeling for miljø og helse

Monica Edbo

Postboks 220 Skøyen, 0213 OSLO • Besøksadresse: Vitaminveien 4 • Tlf.: (+47) 47 47 20 20

Org.nr.: 983 544 622 • postmottak@helsedir.no • www.helsedirektoratet.no

Departementet spør i høringen om forbudet også bør omfatte nikotinprodukter og røykebaserte urteprodukter, og viser til at dette er innført i noen land.

I ny tobakksstrategi er en tobakks- og nikotinfri 2010-generasjon trukket frem som et av Regjeringens hovedmål. Innføring av et nettsalgforbud for kun tobakksvarer vil være et langt skritt tilbake på veien for å nå et slikt mål. Et nettsalgforbud mener vi derfor må gjelde både tobakks- og nikotinprodukter.

Godkjenningsordningen, innført i 2021, forbyr som kjent produktet nikotinsnus for innførsel og salg i Norge. Et fjernsalgsforbud som ikke inkluderer nikotinprodukter vil undergrave dette forbudet.

Høringsnotatet omtaler at Nederland i 2024 vil utvide sitt forbud mot grensekryssende fjernsalg slik at dette omfatter bl.a. e-sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere uten nikotin, i likhet med forbudet som gjelder nasjonalt. Både nikotinsnus og e-sigaretter med og uten nikotin defineres som tobakkssurrogater i norsk lovgivning. Denne gruppen produkter er omfattet av flere av tobakksskadelovens bestemmelser, blant annet begrunnet i normaliseringseffekten slike produkter har for ordinær tobakksbruk. Direktoratet stiller etter dette spørsmålet om ikke alle tobakkssurrogater av denne grunn bør være omfattet av et nettsalgforbud.

Direktoratet støtter at røykebaserte urteprodukter omfattes av nettsalgforbudet, i tråd med den finske reguleringen. Dersom tobakkssurrogater i sin helhet blir omfattet av forbudet vil røykebaserte urteprodukter uansett være inkludert i denne kategorien.

Til departementets redegjørelse for tilsyn og reaksjoner knyttet til et fjernsalgsforbud vil direktoratet igjen påpeke behovet for å få innført overtredelsesgebyr i samsvar med tobakksskadeloven § 36.

Standardiserte e-sigaretter

Direktoratet vil innledningsvis gi sin støtte til de foreslåtte standardiseringsreglene for e-sigaretter som vi mener vil bidra til at produktet mister attraktivitet hos barn og unge. Vi viser til at forslaget er basert på dansk og finsk regulering og er nært knyttet opp mot vårt gjeldende regelverk for standardisering av tobakksvarer. Nedenfor gir vi våre kommentarer til enkelte av forslagene.

Når det gjelder plassering av bestemmelsene om e-sigaretter mener vi det er gode grunner for å innta disse i merkeforskriften, fremfor å fastsette en egen forskrift om e-sigaretter. E-sigaretter defineres som tobakkssurrogater i tobakksskadeloven (tsl.) og svært mange av lovens bestemmelser er allerede gjort gjeldende for disse produktene. Vi anser det også som mer oversiktlig å forholde seg til én forskrift og legger til grunn at kapittelinnledning vil gjøre forskriften oversiktlig og brukervennlig.

Videre mener vi at definisjonsbestemmelsen i merkeforskriften bør tilpasses slik at e-sigaretter inkluderes der dette er hensikten. Som eksempel nevnes § 3 nr. 7 *merkenavn: navn for tobakksvarer som tilhører samme merkefamilie*. Her mener vi at ordet tobakksvarer kan erstattes med varer og på den måten omfatte også e-sigaretter.

Som nevnt støtter direktoratet departementets forslag om å forby barnevennlig utforming. Direktoratet vurderer at det å utforme e-sigaretter som leker, tegneseriefigurer, godteri eller andre barnlige etterligninger, kun har til hensikt å appellere til barn og unge, og dermed vil være i strid med tobakksskadelovens formål. Slik utforming vil ikke ha innvirkning på voksne røykeres motivasjon til å benytte e-sigaretter som et røykesluttmiddel.

Det bør også stilles krav om at produktet ikke er påført elementer i form av forskjellige strukturer, slik som bedre gripetak e.l. Videre krav til utformingen mener vi bør omfatte krav om at e-sigaretter utformes ensfarget, ikke mønstret eller med graderinger, idet dette vil kunne gjøre e-sigaretter mer appellative.

Det stilles spørsmål ved om det skal tillates bruk også av fargen sølvgrå på indre flater av pakningen. Med mindre det skulle være produksjonstekniske grunner for dette, kan vi ikke se behov for å utvide dagens standardiseringsutvalg når det gjelder pakninger for e-sigaretter.

Direktoratet vil gjøre oppmerksom på at departementet henviser til foreslått regulering knyttet til avrivningsbånd som er basert på dansk regulering, men bestemmelsen er ikke inntatt i forskriftsforslaget. Helsedirektoratet antar at forslaget innebærer at avrivningsbåndet er foreslått å være i enten Pantone 448 C eller gjennomsluktige, og firkantede, og videre at båndet ikke skal være plassert slik at det dekker eller går gjennom helseadvarsler som skal være plassert på pakningene, slik de er regulert i dansk regulering, og støtter dette.

Vi støtter også at det gis mulighet for unntak fra standardiseringskravene dersom annen lovgivning har klare krav til merking.

I det standardiseringskrav for produktet nå skal fastsettes mener vi det også er viktig å regulere fargen på e-væsken. Vi opplever e-sigarettrbransjen som svært kreativ når det gjelder utforming og ser det derfor som viktig at heller ikke e-væsken kan gjøres spennende og attraktiv. Vi støtter derfor et krav om at væsken må være fargeløs eller svakt gulfarget.

Utover bruksanvisning for produktet kan vi ikke se behov for å ha innlegg i pakningene. Slik høringen beskriver vil denne type tilleggselementer være dekket av reklameforbudet, et eksplisitt forbud vil tydeliggjøre dette og samsvarer også med gjeldende rett for bruk av innlegg i tobakspakninger. Vi støtter derfor forslaget. Vi gjør oppmerksom på at forslag til § x10 viser til § x8 som i dette forslaget omhandler strekkode. Bestemmelsen om bruksanvisning er imidlertid utelatt.

Til spørsmålet om høringsinstansene har ytterligere innspill til videre regulering av e-sigarettpakningen viser vi til at Helsedirektoratet har levert et oppdrag til departementet med forslag om å forby e-sigaretter til engangsbruk. Blir dette forbudet en realitet anser vi at produktutvalget for e-sigaretter med utforming a la tusjpenner og USB-pinner mv. i stor grad vil forsvinne fra markedet. Vi går derfor ikke inn på mulige standardiseringskrav når det gjelder denne type produktutforming.

Vi støtter høringens forslag om overgangsperiode for produkter med og uten nikotin og viser til at det må anses unødvendig med overgangsperiode for produkter som per i dag uansett ikke er tillat på vårt marked.

Enkelte andre endringsforslag

Innførsel av tobakksvarer mv. for personer under 18 år

Direktoratet støtter forslaget og viser til erfaringer fra vårt samarbeid med Tolletaten, som i sitt regelverk har bestemmelser om 18 års aldersgrense ved innførsel av varer. Tobakksregelverket har ingen tilsvarende klar aldersgrense for innførsel, noe som gir lite samsvar ved håndhevelse av regelverket. Bruk av tsl. § 17 for både å lovfeste og forskriftsfeste aldersgrensen på 18 år også for innførsel av tobakksvarer mv., støttes derfor.

Saksbehandlingsregler

Som rette myndighet for søknader om godkjenning av nye tobakks- og nikotinprodukter støtter direktoratet at det i lov fastsettes en seks måneders saksbehandlingsfrist. Dette samsvarer med godkjenningforskriftens krav, basert på tobakksdirektivets notifikasjonsfrister, og bidrar til å klargjøre hvilken frist søker kan forholde seg til.

Likeså støtter vi forslaget om unntak fra tjenestelovens hovedregel om automatisk innvilgelse dersom saksbehandlingsfristen oversittes. Tilsvarende unntak gjelder for bevillingssøknader både på tobakks- og alkoholfeltet og vi kan ikke se grunner til at unntaket ikke skal kunne gjøres gjeldende for godkjenningssøknader, gitt viktige folkehelsehensyn i komplekse vurderinger knyttet til denne bestemmelsen.

Vareprøver

I samsvar med omtalen i høringen støtter direktoratet at det med dagens regelverk ikke lenger synes nødvendig å dele ut vareprøver av tobakksvarer mv. Forbudet må derfor gjelde både sigaretter, snus og e-sigaretter. Vi kan imidlertid støtte at det for spesialforretninger som selger mer spesialiserte produkter kan være et større behov for å se produktet.

Merking av innhold, antall og vekt

Departementet foreslår å innføre et skal-krav, fremfor dagens kan-regel, når det gjelder overnevnte merkekrav. Vi støtter en slik endring da det vil lette tilsynet med kravene om minstestørrelse. Dette vil i hovedsak avhjelpe kommunens stedlige tilsyn, som har behov for å gjøre tilsynene så effektive som mulig.

Definisjoner og begrepsbruk

Røykfri tobakksvare

Helsedirektoratet er enig i at det bør inntas en definisjon av "røykfri tobakksvare" i merkeforskriften og godkjenningforskriften, hvor disse begrepene brukes. Det å ta inn definisjonen fra tobakksproduktdirektivet, slik departementet foreslår, er et alternativ som også Helsedirektoratet har pekt på (ref. tidligere levert produksjonsoppdrag). Direktoratet ønsker likevel å gjøre oppmerksom på at definisjonen fra direktivet inneholder begrepet "forbrenning", som har medført at enkelte nye tobakksprodukter har blitt vurdert å falle inn under definisjonen "røykfri tobakksvare" uten å være det man tradisjonelt tenker på som røykfrie produkter, slik som "heated tobacco products". Vi viser i denne sammenheng til avgjørelsen fra Förvaltningsrätten i Stockholm 9. juni 2023, hvor retten konkluderte med at HEETS (heated tobacco sticks or inserts) er røykfrie tobakksprodukter. (Förvaltningsrätten i Stockholm, saksnr. 3803-22)

Produkter med oppvarmet tobakk danner en aerosol ved oppvarming av tobakken, ment for inhalasjon. Produkter som er ment for inhalasjon kan ha ulikt skadepotensial sammenlignet med produkter ment kun for bruk i munnen. Helsedirektoratet vil derfor bemerke at det vil vært hensiktsmessig å ta inn en presisering i definisjonen om at den ikke omfatter produkter ment for inhalasjon.

Vi har sett hen til formuleringen i tobakksskadeloven § 28a om produkter som omfattes av røykeforbudene, og for å sikre konsistens i lovens begrepsbruk foreslår vi alternativt at følgende definisjon av "*røykfri tobakksvare*" inntas:

Røykfri tobakksvare: en tobakksvare som ikke er beregnet på røyking eller inhalering etter fordampning, forstøving eller oppvarming, herunder skråtobakk, nesetobakk og tobakk til bruk i munnen mv.

Reklame

Mediebildet er vesentlig endret siden reklameforskriften ble innført. De foreslåtte endringene er tidligere spilt inn av direktoratet og vi anser endringene som viktige klargjøringer for direktoratets tilsynsarbeid. Særlig merker vi oss ordlyden "fysiske eller digitale avbildninger" som vil dekke reklame i alle former for sosiale medier og at begrepet massekommunikasjon erstattes med "enhver form for kommunikasjon".

Spesialforretninger

Helsedirektoratet støtter å endre begrepet "spesialforretninger for tobakk" i reklameforskriften § 8 nr. 2. Vi har likevel noen tekniske språklige innvendinger vi vil fremføre; vi vurderer at det ikke er nødvendig å legge til "som hovedsakelig selger tobakksvarer, tobakkssurrogater eller tobakksutstyr" da det fremgår av definisjonen i tsl. § 2 ellefte ledd at det er dette som menes når begrepet "spesialforretning" benyttes i loven og tilhørende forskrifter. Vi viser til at i loven benyttes kun begrepet "spesialforretning", se tsl. §§ 18 og 24. I tillegg benyttes kun begrepet "spesialforretning" andre steder i reklameforskriften, se § 7a og § 8 nr. 5. Alternativt bør også reklameforskriften § 8 nr. 1 og nr. 4 også endres til tilsvarende ordlyd som departementet foreslår, ettersom begrepet "spesialforretninger for tobakk" også benyttes her. I tillegg bør reklameforskriften § 8 nr. endres slik at det i stedet for "tobakksvarer og røykeutstyr", heller henvises til "tobakksvarer, tobakkssurrogater og tobakkutstyr". Da vil produktomfanget samsvare med loven og forskriftens virkeområde og begrepsbruk.

Språklige endringer og retting av inkurier mv.

Lovlig produsert

Både for tsl. §§ 4 og 34d vurderer vi det som viktig å inkludere at varen må være lovlig produsert, likeens at det er forbudt å produsere en type vare som ikke er godkjent av Helsedirektoratet, dersom varen må anses å være ny på vårt marked. Tilføyelsen er nødvendig for at regelverket skal harmonere og vil ellers kunne oppfattes som at regelverket slippes opp for produksjon. Vi viser også til at det blir en vanskelig tilsynsrolle om en virksomhet produserer både lovlige og ulovlige produkter i det norske markedet, gitt de kravene som følger med (lovlig) produksjon. Med krav om at produktet må være lovlig produsert, i tillegg til å være ulovlig å innføre, er det underforstått at også utførsel av denne type vare er ulovlig.

Når det gjelder økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget så er direktoratet kjent med at det finnes kun en norsk produsent av et produkt som er vurdert som nytt på vårt marked og som eksporter produktet. For denne produsenten vil kravet om "lovlig produsert produkt" innebære at denne delen av virksomheten må avsluttes.

Klage og tilsyn

Helsedirektoratet vurderer at merkeforskriften § 38 bør henvise til tsl. § 37a hvor det fremgår eksplisitt hvilke bestemmelser som gir grunnlag for å påklage enkeltvedtak til Markedsrådet.

I tillegg vil vi påpeke at også kommunene har et tilsynsansvar etter merkeforskriften, da de kontrollerer at produktene som selges ved fysiske utsalgssteder er i samsvar med kravene i forskriften, jf. tsl. § 35 tredje ledd. Slik merkeforskriften § 37 er utformet i dag, fremstår det ikke som kommunene har ansvar for å føre tilsyn med kravene i merkeforskriften.

Vennlig hilsen

Erlend Bø e.f.
avdelingsdirektør

Monica Edbo
seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk